

インドネシア  
国別援助研究会報告書  
(第3次)

1999年3月

JICA LIBRARY



J 1150866 (0)

国際協力事業団

総研

J R

99 - 38







インドネシア  
国別援助研究会報告書  
(第3次)

1999年3月

国際協力事業団



1150866 (0)

## 序 文

開発途上国支援においては、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方で、国ごとに異なる特性や発展段階に応じた、きめの細かい援助を実施する必要があります。このような観点から、当事業団では開発途上国各国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、当該国に対する援助をどのように進めていくべきかという方向性を検討する国別援助研究を実施してまいりました。これまでに我が国の主要援助対象国22ヶ国および3地域について、国別/地域別援助研究会を設置し、報告書を取りまとめております。

インドネシアについては、1988年に第1次援助研究会、1993年には第2次援助研究会を開催いたしました。1998年2月、福地崇生朝日大学経営学部大学院教授を座長に、計11名の委員の方々からなる、第3次援助研究会を設置いたしました。しかしながら、これに前後して、1997年7月のタイ・バーツ下落に端を発したアジア通貨危機がインドネシアにも波及し、金融・経済危機を引き起こすとともに、政治・社会情勢の不安定化を招きました。本研究会が開始されて以降は、スハルト政権が崩壊に至るなど、インドネシア情勢は混迷の度を深めました。このため、本研究会は、同国に対する我が国の中長期的な援助の方向性を提言するという、当初の目的を達成することが極めて難しい状況になりましたが、本報告書は、こうした困難な状況のなかで、計10回にわたる研究会での議論、並びにインドネシアでの現地調査をもとに、現状の分析、及び当面の開発課題の指摘を中心に取りまとめたものです。

当事業団としては、インドネシアの安定回復に向けた支援を行うにあたって、本報告書を重要な資料として十分活用する所存であります。

最後に、困難な状況のもと、本報告書の取りまとめにあたり、ご尽力をいただいた福地座長をはじめとする各委員の方々に心より感謝申し上げますとともに、貴重なご意見を賜った関係機関の方々にあわせてお礼を申し上げます。

平成11年3月

国際協力事業団  
総裁 藤田 公郎

## 座長緒言

この報告書は、インドネシアへの我が国の政府開発援助の進め方を検討した“インドネシア国別援助研究会”の報告書(1994年3月)に続くもので、この5年間の情勢変化を踏まえて日本の援助のあり方を広い視野から再検討しようとするものである。但し今研究会の開催時にあたり、インドネシア経済は1997年夏以降激変に見舞われており、研究会の討議と報告書の内容は、その影響を受け過去二回の援助研究会と比べて大きく性格が変化せざるを得なかった。

今までの援助研究会のスタンスは、過去5年間のインドネシア経済の成長実績を俯瞰し現行5カ年計画の成果を確認し、次に政府の構想する新5カ年計画の開発目標を参照しつつ日本の援助方針を討議することであった。ところが1997年夏以降、アジア通貨危機・異常干ばつ・石油価格下落等の影響でインドネシア経済は1998年には異常なマイナス成長を記録した。この経済危機は、膨大な銀行部門再建費用・現地通貨建て対外債務負担・失業人口・貧困世帯等を発生させ、ひいてはスハルト長期政権の崩壊を招いた。この政情不安・異常事態のためインドネシア政府は、社会的弱者救済対策・銀行部門再建等の短期的危機対策に当面忙殺されており、来るべき国民評議会・大統領選挙等を待たないと政治的安定が望めず、中長期的政策立案は困難な状態にある。又経済水準の大幅な低下を受け、経済危機の全貌が明らかにならないと、開発段階・経済水準に見合った開発目標の選定も困難な状況にある。我が国としては当面の危機対策に最大限協力しつつ、引き続き事態の推移を注視する必要がある。

以上のように、事態があまりに流動的なため現状認識・開発実績の確認にはなお時が必要であり、かつ相手国の将来への開発政策スタンスは選挙後の推移を待つしかない。研究会としては本来準拠すべき土台を欠き中長期的援助方針の討議は困難な状況にある。このため委員諸氏・事務局の多大な努力に拘わらず、今報告書の内容は現状分析と現下の開発課題・負の遺産の指摘にとどめる事とした。将来への展望と援助方針についての本格的な討議は時機を得てからの検討事項とせざるを得なかった。

なお、本研究会委員である白石隆京都大学東南アジア研究センター教授には、昨年の政権交代の経緯と背景、さらにはインドネシア政治の今後の見通しについて広い角度からの分析と独自の見解を、「特別論文：インドネシアの現状と展望」としてまとめていただき、参考までに巻末に収録した。

平成11年3月

インドネシア国別援助研究会  
座長 福地 崇生



### 第3次インドネシア国別援助研究会委員名簿

分野	氏名	所属
1. 座長	福地 崇生	朝日大学経営学部大学院教授 京都大学名誉教授・筑波大学名誉教授
2. マクロ経済	長田 博	名古屋大学大学院国際開発研究科教授
3. 政治/行政	白石 隆	京都大学東南アジア研究センター教授
4. 金融/財政	小松 正昭	広島大学大学院国際協力研究科教授
5. 農林水産業	米倉 等	アジア経済研究所開発研究部主任研究員 (平成11年3月まで) 東北大学大学院農学研究科教授 (平成11年4月から)
6. 鉱工業/ エネルギー	山下 彰一	広島大学大学院国際協力研究科教授/研究科長
7. インフラ	鯛島 秀展	OECD 業務第1部2課課長
8. 教育/ 人的資源開発	牟田 博光	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
9. 保健医療/ 人口	中村 安秀	東京大学医学部国際地域保健学科助教授
10. 環境	井上 真	東京大学大学院農業生命科学研究科助教授
11. 援助動向	高橋 昭	JICA 技術参与

## 第3次インドネシア国別援助研究会タスクフォース名簿

<u>主 査</u>	<u>所 属 先</u>	<u>担当執筆分野</u>
山下 雅 弘	国際協力事業団国際協力専門員	
<u>タスクフォース</u>		
多 田 知 幸	国際協力事業団無償資金協力部 フォローアップ業務課	1. 行政
高 橋 宏太郎	国際協力事業団基礎調査部 基礎調査第1課	2. マクロ経済
川 西 正 人	国際協力事業団調査研究課 ジュニア専門員	3. 金融・財政
尖 戸 健 一	国際協力事業団派遣事業部 計画課課長代理	4. 農業・食糧
松 吉 由希子	国際協力事業団調査研究課 日本国際協力センター研究員 (平成11年2月から)	4. 農業・食糧
山 田 実	国際協力事業団経理部財務第1課	5. 鉱工業・エネルギー
木 藤 耕 一	国際協力事業団社会開発調査部 社会開発調査第1課	6. インフラストラクチャー
武 田 長 久	国際協力事業団国際協力専門員 (アドバイザー)	7-1. 貧困
雑 賀 葉 子	インドネシア派遣専門家	7-2. ジェンダー
佐久間 潤	インドネシア派遣専門家	8-1. 教育・人的資源開発
梶 葉 由美子	国際協力事業団調査研究課 日本国際協力センター研究員 (平成11年1月まで)	8-2. 保健医療・人口

萩原律子	国際協力事業団青年海外協力隊 事務局管理課	8-3. 環境
原智佐	国際協力事業団調査研究課 課長代理	第III部 援助動向
佐藤和明	国際協力事業団企画部 地域第1課	第III部 援助動向

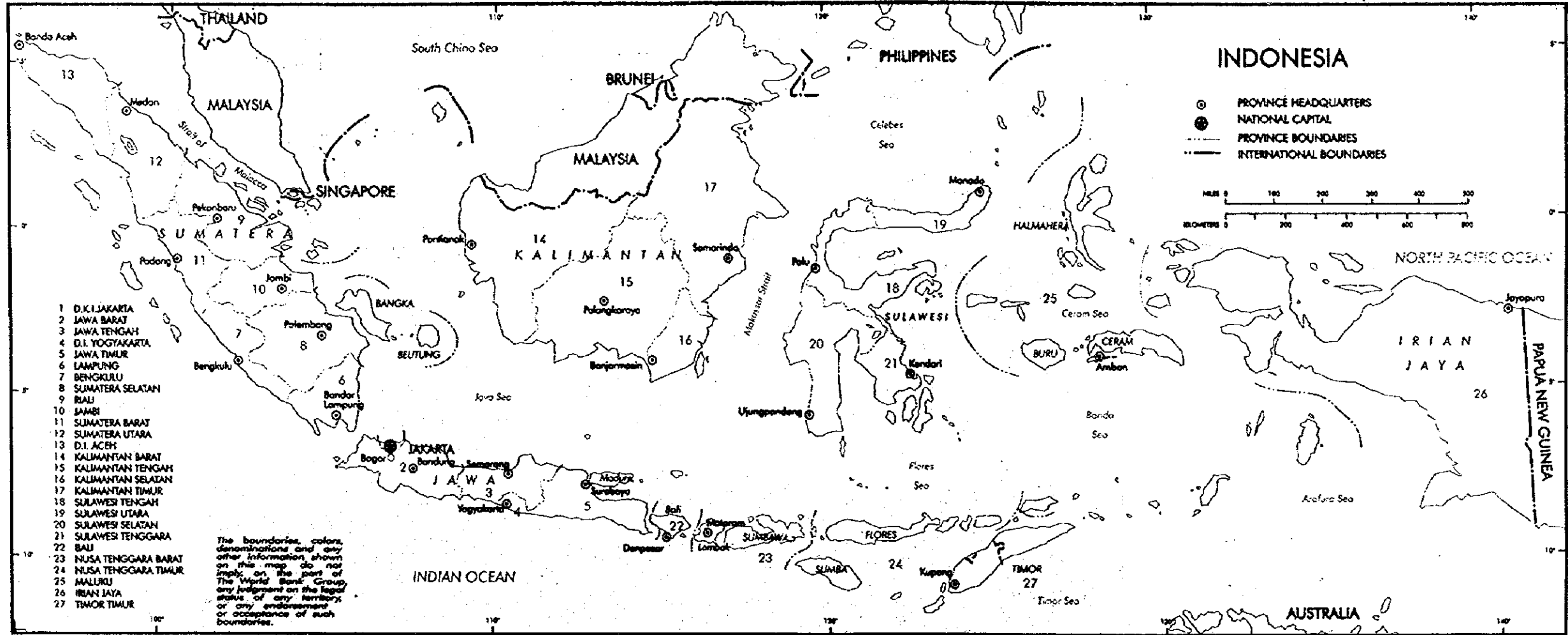
\* 第II部危機の影響・課題及び第III部援助動向については、タスクフォース・メンバーにより上記の通り分担執筆を行ないました。従って、各項で述べられている見解、有り得べき誤りなどの責任は各執筆者に帰属するものです。

なお、第I部総論は、本研究会の議論をとりまとめたものであり、その分析、見解及び意見等は当事業団を代表するものではありません。

略語集

略語	日本語	英語/インドネシア語
ABRI	インドネシア国軍	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ADB	アジア開発銀行	Asian Development Bank
ARI	急性呼吸器感染症	Acute Respiratory Infections
ASEAN	東南アジア諸国連合	Association of Southeast Asian Nations
AusAID	オーストラリア国際開発庁	Australian Agency for International Development
BANGDA	内務省地域開発総局	Directorate General for Regional Development
BAPEDAL	環境管理庁	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
BAPPEDA	地域開発企画庁	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPPENAS	国家開発企画庁	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKKBN	国家家族計画調整委員会/ 人口家族計画庁	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BOTプロジェクト	建設・操業・譲渡プロジェクト	Build-Operate-Transfer Scheme
BPPN (IBRA)	インドネシア銀行再建庁	Badan Penyehatan Perbankan Nasional/ Indonesian Bank Restructuring Agency
BPS	中央統計庁	Badan Pusat Statistik
BRI	インドネシア庶民銀行	Bank Rakyat Indonesia
BULOG	食糧調達庁	Badan Urusan Logistik
CAR	自己資本比率	Capital Asset Ratio
CGI	インドネシア援助国会議	Consultative Group for Indonesia
Cida (CIDA)	カナダ国際開発庁	Canadian International Development Agency
DGLT	運輸省陸運総局	Directorate General of Land Transport and Inland Waterways
DGSC	運輸省海運総局	Directorate General of Sea Communication
DHS	人口保健調査	National Indonesian Contraceptive Prevalence Surveys
DSR	債務返済比率	Debt Service Ratio
EEPSEA	東南アジア経済環境プログラム	Economy and Environment Program for Southeast Asia
EPI	予防接種拡大計画	Expanded Programme on Immunization
FAO	国連食糧農業機関	The Food and Agriculture Organization
GAIKINDO	インドネシア自動車製造業者協会	Gabungan Industri Karoseri Indonesia
GDP	国内総生産	Gross Domestic Product
GIS	地理情報システム	Geographic Information System
GOI	インドネシア政府	Government of Indonesia
GOLKAR	ゴロンガン・カルヤ (職能グループ・ゴルカル)	Golongan Karya
HMI	インドネシア学生協会	Himpunan Mahasiswa Indonesia
ICAO	国際民間航空機関	International Civil Aviation Organization
ICMI	イスラム知識人協会	Ikatan Condekiawan Muslim se-Indonesia
IDTプログラム	後進村向け大統領布告プログラム	Inpres Desa Tertinggal
IGGI	インドネシア債権国会議	Inter-governmental Group on Indonesia
ILO	国際労働機関	International Labor Organization
IMF	国際通貨基金	International Monetary Fund
INDRA	インドネシア債務再建庁	Indonesia Debt Restructuring Agency
INPRES	大統領指令の補助金事業	Instruksi Presiden
IPP	独立電気事業者	Independent Power Producers
ISIC	国際標準産業分類	International Standard Industrial Classification of All Economic Activities
ITTO	国際熱帯木材機関	International Tropical Timber Organization
JICA	国際協力事業団	Japan International Cooperation Agency
KADIN	インドネシア商工会議所	Kamar Dagan dan Industri Indonesia
KDP	郡開発プロジェクト	Kecamatan Development Project
KfW	復興金融公庫(ドイツ)	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKN	腐敗・癒着・縁故主義	Korupsi, Kolusi, Nepotism
KOWANI	インドネシア女性会議	Indonesian Women Congress Organization

略 語	日 本 語	英語/インドネシア語
KUD	農村共同組合	Koperasi Unit Desa
KUPEDES	農村一般クレジット	Kredit Umum Pedesaan
KUF	農事クレジット	Kredit Usaha Tani
LEI	インドネシアエコラベル機関	Lembaga Ekolabel Indonesia
LKMD	村落保全委員会	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
L/C	信用状	Letter of Credit
MPR	国民評議会	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NGO	非政府組織	Non Governmental Organization
ODA	政府開発援助	Official Development Assistance
OECP	海外経済協力基金	Overseas Economic Cooperation Fund
OPK	特別市場操作	Operasi Pasar Khusus
PDKMK	労働省の農村・都市労働集約プログラム	Proyek Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenaga Kerjaan
PHC	プライマリ・ヘルス・ケア	Primary Health Care
PKK	インドネシア家族福祉運動	Family Welfare Movement
PKSK	林業省の労働集約プログラム	Proyek Padat Karya Sektor Kehutanan
PLN	電力公社	Perum Listrik Negara
PMD	内務省村落開発総局	(Direktorate Jenderal) Pembangunan Masyarakat Desa
PMDH	森林村落社会開発	Pembinaan Masyarakat Desa Hutan
P2W プログラム	女性の役割向上プログラム	Peningkatan Peranan Wanita
P3DT	後進村支援インフラプロジェクト	Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal
P3T	技術労働者の雇用対策プログラム	Proyek Penanggulangan Pengangguran Pekerja Terampil
REP.LITA	5カ年開発計画	Rencana Pembangunan Lima Tahun
SBI	中央銀行証券	Sertifikat Bank Indonesia
SHK	慣習共同体林業	Sistem Hutan Kerakyatan
SUSENAS	全国社会経済調査	Survei Sosial Ekonomi Nasional
SSN プログラム	社会的安全網プログラム	Social Safety Net Program
TBA	伝統的助産婦	Traditional Birth Attendants
UDKP	群開発協議会	Unit Daerah Kerja Pembangunan
UNDP	国連開発計画	The United Nations Development Programme
UNFPA	国連人口基金	United Nations Population Fund
UNICEF	国連児童基金	United Nations Children's Fund
UNIDO	国連工業開発機関	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	国連婦人開発基金	United Nations Development Fund for Women
USAID	米国国際開発庁	United States Agency for International Development
WALHI	インドネシア環境フォーラム	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
WB	世界銀行	World Bank
WHO	世界保健機構	World Health Organization
WID	女性と開発	Women in Development
WWF	世界自然基金	World Wide Fund for Nature





# 第3次インドネシア国別援助研究会報告書

## 目 次

序 文

座長緒言

略語集

地 図

第1部 総論 .....	1
1. インドネシア国の開発課題 .....	1
2. スハルト新秩序体制における統治と開発 .....	2
2-1 「開発と安定」の政治と「家族主義」.....	2
2-2 マクロ経済運営と工業振興.....	3
2-3 社会開発の推進.....	3
3. 1997/98年の危機がもたらした変化.....	4
3-1 政府に対する信認の喪失.....	4
3-2 経済政策運営の意思決定.....	5
3-3 社会開発の継続・維持の努力.....	5
3-4 現状把握の欠陥.....	6
4. 今後の見通し.....	7
4-1 債務負担.....	7
4-2 貧困の拡大.....	7
4-3 インフォーマル・セクターの拡大.....	8
4-4 米の自給可能性.....	9
4-5 中長期的な見通し.....	9
5. 現状と当面の対応.....	10
5-1 1999年に入ってからインドネシアの現状.....	10
5-2 日本の援助の当面の対応.....	11
APPENDIX：インドネシア略式年表.....	19



第II部 危機の影響・課題.....	27
1. 行政.....	27
1-1 インドネシアにおける行政システムの過去・現状・将来.....	27
2. マクロ経済.....	32
2-1 はじめに.....	32
2-2 インドネシアにおける危機発生の経緯・深化.....	32
2-3 インドネシアにおける危機の深化の諸要因.....	38
2-4 インドネシアにおける危機の影響.....	40
2-5 国際社会の対応 (IMFの対応を中心に).....	42
2-6 今後の展望.....	48
3. 金融・財政.....	52
3-1 金融：現状.....	52
3-2 金融：銀行形態別財務状況.....	60
3-3 金融：危機の背景.....	67
3-4 金融：政府の対応と今後の課題.....	73
3-5 財政：1999/2000年度予算.....	76
3-6 財政：インドネシアの財政と債務負担.....	78
4. 農業・食糧.....	86
4-1 序.....	86
4-2 コメの総需給バランスと生産動向.....	86
4-3 食糧の流通.....	88
4-4 貧困層への食糧供給.....	89
4-5 今後の課題.....	89
5. 鉱工業・エネルギー.....	92
5-1 工業.....	92
5-2 鉱業.....	102
5-3 エネルギー.....	104
6. インフラストラクチャー.....	107
6-1 経済危機の影響及び諸問題.....	107
6-2 取り組むべき課題と対応.....	109
6-3 各サブセクターの概観.....	111

7.	危機の社会的影響(課題別)	120
7-1	貧困層への影響	120
	(1) 貧困人口と貧困対策	120
	(2) 経済危機の影響	120
	(3) インドネシア政府のソーシャルセーフティネット・プログラム	122
	(4) ドナーによる支援	125
	(5) NGOの活動状況	127
7-2	失業率の増加と政府の対策	128
7-3	地域開発の現状と地方行財政制度	130
	(1) 地域開発	130
	(2) 地方行財政制度の改革の動き	131
7-4	経済危機のインパクト調査の概要と現状	132
	(1) クチャマタン調査	133
	(2) 100か村調査	133
	(3) IFLS2+	134
	(4) SUSENAS	134
	(5) 各種インパクト調査の分析	134
7-5	ジェンダー	142
	(1) 女性の役割	142
	(2) 経済危機におけるジェンダー	144
8.	危機の社会的影響	150
8-1	教育	150
	(1) 経済危機以前の教育セクターの成果	150
	(2) 経済危機の教育セクターへの影響	153
	(3) 教育分野での対策	155
	(4) 今後の課題	158
8-2	保健医療、人口	161
	(1) 序論	161
	(2) 経済危機以前の保健医療における成果	161
	(3) 保健医療セクターにおける危機の影響	164
	(4) 保健医療分野における政策対応	172
	(5) 経済危機後の短期及び中長期支援策	174
8-3	環境	181
	(1) はじめに	181
	(2) 経済危機の影響	181
	(3) IMFメモランダム概要	182
	(4) 制度・政策の改革	183
	(5) 森林火災	187

第Ⅲ部 援助動向.....	193
1. 経済危機後の援助の特徴.....	193
1-1 援助の特徴.....	193
1-2 援助国・機関の重点.....	196
2. 課題別援助の現況.....	199
2-1 経済・財政・金融分野.....	199
2-2 ソーシャルセーフティネット分野.....	202
2-3 ガバナンス・民主化への支援.....	207
APPENDIX：セクター別援助動向一覧.....	209
特別論文：インドネシアの現状と展望.....	219
1. はじめに.....	219
2. ジャカルタの政治.....	220
3. 地方の政治.....	226
4. 転機.....	231
5. インドネシアはどこに行く.....	233

# 第I部 総論



## 第1部 総論

### 1. インドネシア国の開発課題

インドネシアは1960年代に既に人口規模が1億人を超え、最新の推定では2億人に達する。また、1万数千の島からなる島嶼国家であり、その国土の地理的広がりには東西に5,200km、南北に1,900kmと広大であり、多様なエスニック・グループを抱えている。人口分布は国土面積の7%を占めるジャワ島に人口の60%以上が集中し遍在している。豊富な自然資源は外島に偏在し人口分布と好対照をなしている。

戦後の独立期および1960年代半ばのスハルト体制<sup>1)</sup>形成期においては、年率3%近い人口成長を緩和しつつ増大する雇用の吸収を進め、広大な島嶼国家であるという自然条件を克服して、多数のエスニック・グループ間の融和にも貢献するかたちでインフラ整備を積極的に進め、人口と自然資源の偏在に起因する地域間格差の是正を行う、ということが重要な開発課題となっていた。以上のようなインドネシア国の開発の初期条件とも言える点を(表-1)に掲げている。

スハルト政権発足後の1969年に政府は長期の開発目標(第1次長期開発計画:PJPI)を掲げ、最初の25年間で自立発展に向けた基礎固めを行う期間と位置づけて、その間の開発目標と開発の重点分野を5カ年計画という形式で国民に提示してきた(表-2)。

1970年から1996年までの26年間の経済成長率は年平均6.9%に達し、1970年代前半に2.5%であった人口の成長率も近年は1%台まで下落し、1人当たり所得は1970年の80ドルから1996年には1,080ドルに上昇して、中進国の仲間入りする段階にさしかかった。このような長期の経済成長の過程で国民の福祉水準の向上が図られ、スハルト政権発足時に掲げられた「安定」、「成長」、「公平」から成る「開発の3原則」は成功裏に達成されたように見受けられた(表-3)。

1997年7月のタイ・バートの切り下げに端を発する通貨・金融危機は東アジアの主要な開発途上国・地域に伝播し、1997年5月に始まるエル・ニーニョ現象による旱魃、石油価格に代表される国際商品市況の低迷が重なって、インドネシアに深刻な経済危機をもたらした。さらに、通貨・金融危機は1998年3月の大統領選出を巡る国内政治動向と、米に代表される基礎食料品の品不足・価格の高騰から来る社会不安を増幅させて、1998年5月には32年間続いたスハルト大統領の退陣という事態へ発展した。

1990年代に入って概ね7%以上の高成長を続けてきたインドネシアは、1997年後半から鈍化して同年の経済成長率は4.6%に低下し、1998年はマイナス14%程度に落ち込み、消費者物価上昇率は77.63%に達した。国内で活動する銀行の半数以上が債務超過状態に陥って、銀行部門、金融システムは機能不全の状況にある。大幅な為替レートの下落から、自然資源依存、国内生産要素活用型の一部の輸出部門は活況を呈しているものの、順調に輸入代替を進めてきたと思われた国内産業は輸入資本財・中間財の価格高騰と国内需要の低迷から壊滅的な打撃を被っている。経済成長の過程で着実に減少していた貧困人口は1998年に入って大きく増加し、経済活動の低迷による失業者の激増への対処が大きな政策課題となっている。

<sup>1)</sup> スカルノ体制との違いを強調するためにスハルトは「新秩序体制」と名付けた。

実質的な所得水準の低下と基礎的必需品の価格高騰による購買力の低下は、社会開発面での成果に対しても深刻な影響を与えつつある。小・中学校の就学率の低下と中途退学の急増、子供の栄養状態の急速な悪化、医療費、医薬品の高騰による保健・医療水準の低下などは今後の世代に対する不可逆的な影響を及ぼすものとして懸念されている。

## 2. スハルト体制における統治と開発

### 2-1 「開発と安定」の政治と「家族主義」

1960年代後半の政治的、経済的混乱の中で誕生したスハルト体制は、「安定」と「開発」を国策の課題として掲げ、この課題達成の実績によって政権基盤を強化してきた体制である。

まず国軍軍人が中央政府の次官、局長、地方の州知事、県知事などに任命されて文民行政機構の中樞を占め、これと並行して「領域管理」を任務とする地域軍管区の機構を維持して、内務行政・治安維持・地方政治の管理監督を行う体制が作られた<sup>12)</sup>。隣組、警防団、青年団、婦人会が組織され、公務員は職能グループ・ゴルカル参加を義務付けられる。政党は弱体化し、労働者、農民、行商人、学生などの社会勢力は、集団として政治活動を行うことが実質的に不可能になる。こうして達成された政治的「安定」の下で、テクノクラートが、経済官庁の大臣、局長等に任命され、工業化、農業振興を二本立てとする開発政策の立案・策定・実施にあたる体制が作られた。開発資金の調達に当たっては、世界銀行、日本など海外からの援助資金が大きな役割を占め、国内・国外からの民間投資資金、石油・ガス収入をもとにした政府資金を投入することによって経済が拡大し、工業化が進展し、雇用が創出されていった。1984年には建国以来の懸案であった米の自給が達成され、これらの開発成果がさらなる政治的「安定」に寄与し、スハルト体制に対する国民の正統性信仰を培養する<sup>13)</sup>。

スハルト体制を支えてきたもう一つの政治原理が「家族主義」と呼ばれるものである。1970年代半ばから1980年代にかけて、公務員総数が急増する中で公務員給与は低く押さえられてきた。公的部門を構成する個別単位の組織が一つの「大家族」と考えられ、その頂点にスハルト大統領が君臨するという構造になっている。それぞれの組織体の長が「親父」として政府予算外のところで資金集めを行って、「子供たち」たる組織の構成員に分配し、給与の補填をするという相互扶助システムが出来上がり、体制全体の社会的支持基盤の拡大にも貢献してきた。

しかし、このシステムには「親父」にぶら下がることのできる人達と、ぶら下がりたくとも「親父」のいない人達との間に決定的な差が生じるという欠陥をもっている。1980年代半ば以降、こうした欠陥はスハルト大統領の子女による特権的な事業活動(ファミリー・ビジネス)に対して、所得水準の上昇に伴って成長してきた中間層が政策決定への参加要求を持つに至って社会的に意識されるようになった<sup>14)</sup>。

<sup>12)</sup> 白石隆 (1996)「新版 インドネシア」, NIT出版, 東京, p.60-61に負う

<sup>13)</sup> 前掲注2, p.7~8に負う

<sup>14)</sup> 安中章夫・三平則夫編 (1995)「現代インドネシアの政治と経済」, アジア経済研究所, 東京, p.55によると、パンチャシラの第5の理念「インドネシア全国民に対する社会主義」の枠組みの中で、家族主義的で相互扶助的な精神と態度が発展していった。

## 2-2 マクロ経済運営と工業振興

1962年以降、3桁台に突入したインフレーションと対外債務問題の処理、国家財政の立て直しなど、マクロ経済運営を任された経済テクノクラート達は揃って閣僚・幹部官僚に登用され、開発政策全般の調整役を果たしてきた。1968年以來1993年頃まで、彼らは国家開発企画庁長官、蔵相、商業省等の経済官庁の主要ポストを占め続け、IMF、世界銀行、インドネシア援助国会議(IGGI/CGI)参加諸国から緊密な支援を得ながら政策運営を行ってきた<sup>15)</sup>。

インドネシアの開発政策形成には経済テクノクラートの自由主義的な政策運営と対比されるもう一つの大きな流れがある。国家主導型の経済ナショナリズムで、国内産業の長期的育成に向けて国家が積極的に介入すべきというものである。1970年代の石油ブームによって財政資金に余裕が生じると大型プロジェクトの推進、戦略産業の育成等を推進する圧力が生じる。スハルト大統領は経済状況に応じて、経済の自由化を通じた経済制度の近代化と保護主義に基づく国内工業の育成という二つの政策運営を巧みに使い分けてきたといわれる。

スハルト体制下で長期的な経済発展が達成された一つの理由は、石油価格の下落など外的なショックによって経済が困難な状況に直面したときに、健全なマクロ経済運営が行われ外的ショックが実体経済に与える影響を最小限に抑え、外的ショックに対する政策対応を梃子として経済の自由化と構造改革を進めてきた点にある。1975年に発生した石油公社ブルクミナの債務不履行への対処、石油ブームによって生じた貿易財部門の苦境を解消するための為替レート調整、1980年代に石油価格下落によって生じた国際収支危機への対応と金融の自由化政策の推進などが挙げられる。これらの危機対応は痛みを伴う財政・金融政策の引き締めが基本に据えられたが、これまでの調整政策が実施され実効を伴った最大の理由は、スハルト体制下で実権を掌握していたスハルト大統領自身による強固な支持に支えられていた点にある<sup>16)</sup>。

## 2-3 社会開発の推進

多様なエスニック・グループを抱えたインドネシアが国民国家として長期的に発展していくためには初等教育の普及およびそれを通じたインドネシア語の普及が重要とされた。1973年にインドネシア政府は6年制初等教育の普及目標を掲げ、1974年に学校建設と教員養成プログラムを本格化させた。石油ブームで得た財政資金が投入され、中央政府の指導に基づいて学校建設の場所が選ばれ、村がその土地を提供し、建設の労働力を提供して工事の管理に積極的な役割を果たした。1970年に始まる国家家族計画調整委員会(BKKBN)による家族計画キャンペーンは、伝統的なコミュニティ、村の指導者、宗教グループ、陸軍組織の女性グループ、インドネシア家族福祉運動(PKK)などのボランティア・グループを通じて、全国的な拡がりを持つに至った。同時に、石油ブームによる財政資金はヘルスケア機関の整備に投入され、栄養改善、衛生施設の拡充、清潔

<sup>15)</sup> 前掲注4, p.13に負う

<sup>16)</sup> Azis, "Indonesia" in *The Political Economy of Policy Reform*, edited by J. Williamson



な水へのアクセス確保に大きな進展を示した。

一律の基本的な制度の全国展開がそれぞれの地域社会の伝統的な仕組み、相互扶助の精神、官製の相互監視組織等を最大限に活用するように作用して、石油ブームによる財政的裏付けもあり、教育と健康に対する国民の身近な欲求は満たされていったと考えられる。

### 3. 1997/98年の危機がもたらした変化

1997年7月のタイ・バーツの切り下げに始まる通貨・金融危機は、政府財政収支、国際収支、インフレ率、失業率等、インドネシアのマクロ経済的基礎条件に大きな問題が無いことから早期に克服可能な金融危機と考えられた。しかし、1997年12月～1998年2月の各地で多発した暴動、為替レートの乱高下、海外への資金流失による資金の途絶、スハルト大統領の退陣とハビビ政権の発足、政治改革の急進展等、インドネシア危機はこれまで経済成長の影に隠されていたスハルト体制による開発を根本から問い直す動きとして現在(1999年3月時点)なお進展しつつある。

#### 3-1 政府に対する信認の喪失

1969年に合法的に発足したスハルト体制は、1998年3月で30年目を迎えた。その間、国民が国政に実質的に参加する機会は5年に一度の総選挙に限定されてきた。大統領の子女によるファミリー・ビジネス、大統領側近による独占事業などに不満が蓄積する中、1997年5月の総選挙では各地で騒動が多発していた。折しも早魃による米不足が懸念される中、地方での米流通が寸断され、米および基礎的食料品の価格上昇によって社会不安が醸成される中、大統領の後継者問題が各種政治勢力に利用され社会秩序が大きく動揺していた。

1998年3月に発足した第7次スハルト内閣には、それまで政治の表舞台に登場しなかった大統領側近達が入閣し、1998年5月の燃料価格値上げを契機に一気に爆発する事になった。

スハルト大統領の退陣に続いて昇格したハビビ大統領は、各種政治勢力による民主化要求に配慮して閣内人事を行い、言論・集会の自由化、政治5法の改正、次期大統領選挙に向けての政治日程の整備を行っている。ゴルカルと3政党に集約されていた公的な政党組織に代わり、1999年6月の総選挙に向けて、141政党が政党登録を申請、48政党が総選挙参加資格を取得した。国政の場に限らず地方においても、出向人事による県知事、州知事に対する民主化運動、村役人に対する公正化要求など大きな変動が全国規模で生じている。

ハビビ政権発足以降のインドネシア政府の政策は、金融システム再編を中心に国際金融機関と連携した構造調整努力と国際世論が合意しているソーシャル・セーフティー・ネットに限定され、基本的な政策ビジョンや開発戦略は提示されない状況となっている。さらに、銀行部門改廃に対する利益集団からの圧力の存在も指摘され、ソーシャル・セーフティー・ネットの個別施策や非政府組織の活動が総選挙を念頭に置いた政治的活動と区別することが必ずしも容易な状況ではない。

32年間続いたスハルト体制は、翼賛的な政治体制、及び政権政党、行政府、国軍が一体となった統治システムを通じて、一貫した政策の継続が可能であった反面、それに替わる政権交代のルール、政策変更の形式が不在であった。スハルト大統領が退陣し、体制を支えてきた秩序が崩壊したため、ハビビ政権は国民世論を吸い上げて政策に反映する機構が脆弱な状況にある。

### 3-2 経済政策運営の意志決定

スハルト体制発足以来、インドネシアは数度のマクロ経済ショックを時宜に応じたオーソドックスな財政金融政策の発動によって切り抜けてきた。このような政策が実効性を持ったのは、経済テクノクラートがIMF、世界銀行等の国際金融機関および日本をはじめとする主要国政府と連絡を密にして政策処方箋を作成し、最高意志決定者であるスハルト大統領の了承を取り付けた後は、大胆な引き締め政策等、「痛み」を伴う政策調整が可能であった点にある。

タイ・パーツの切り下げ以降の通貨政策と金融引き締め、1997年9月の大規模インフラプロジェクトの凍結等の財政引き締めは、過去の危機対応に対する政策経験から必然的に出された対応であった。これらの初期時点の対応が過去のものとは異なった点は、同年11月の大統領令によって凍結されたはずの大規模プロジェクトが復活するなど、スハルト大統領との意志疎通、政治的指示の有無に見られる。さらに、1997年11月のIMFとのスタンバイ・クレジット合意には政策改定条件が付与されているが、これを遵守することの意味をスハルト大統領がどこまで理解していたか疑問視される。このような経済テクノクラートとスハルト大統領との政策変更に対する認識の差、ひいてはスハルト大統領による経済テクノクラートに対する不信感が1998年2月～3月のカレンシー・ボード導入を巡る国際機関と各国政府まで巻き込んだ騒動に発展した。

ハビビ政権発足後、経済調整大臣を間に挟んだ経済テクノクラートと国際金融機関との関係は修復されている。IMFおよび世界銀行・アジア開発銀行による政策改定条件は、財政金融政策と経済自由化政策の短期的な大枠を決めており、ハビビ大統領はこれらの取り決めを尊重しているように見受けられる。しかし、現在のところ政策の進展は銀行部門の再編とソーシャル・セーフティー・ネット整備のための財政拡大に集中しており、将来発生するであろう国民の負担をどのように求めて行くかという重要な課題がひかえている。

### 3-3 社会開発の継続・維持の努力

長期にわたる経済開発の過程で着実に進展してきた教育の普及、保健・医療水準の向上は今回の危機の中で大幅な後退が懸念されている。1998年7月以降実施されている各種実態調査は、就学率の低下、ドロップアウトの増加、子供の栄養不良の急増、ストリート・チルドレンの増加、結核罹患率の上昇など、多くの事例が報告されている。

ソーシャル・セーフティー・ネットの再構築はハビビ政権発足直後から海外の援助機関、各国政府、国際機関が積極的に取り組んでいる分野であり、1998年7月の貧困人口が全人口の39.1%、

7,940万人に達するとの中央統計庁(BPS)発表直後は国内外マスメディアが取り上げ、ソーシャル・セーフティー・ネットブームとも呼べる状況が作られた。しかしながら、これらの取組の進捗状況は期待される成果を即座に挙げられる状況にはなかった。

世界銀行をはじめとする国際機関の取組は、それまで準備していた社会開発面での支援計画を直接的な裨益を目指したものに改変し、その後、新たな支援形態を形成していくという経緯を辿った。いずれの場合でも、インドネシア側の末端行政機関または既存NGOを活用する以外に実施方法は存在せず、中央から地方に至る行政機構が政治民主化の流れの中で機能不全に陥りつつある。また、ソーシャル・セーフティー・ネットに大きなウェイトを置いた1998/99年度予算の成立が7月下旬に至った点、政治民主化の中で多くの援助資金の中途漏洩の可能性が指摘され援助機関側が慎重なモニタリング体制を整備するなどによって実際の資金投入が遅れた点などによって、進捗状況は当初見通しの30～40%水準にあると言われている。

ソーシャル・セーフティー・ネットの実施を通して再確認された点は、ターゲットニングの難しさとモニタリング体制のコストであろう。実際に支援対象を個々の個人、児童、家計に絞り込むことは必ずしも容易ではない。ソーシャル・セーフティー・ネットの主眼は必要とする個人、家計に直接支援が及ぶことにある。そのために外部からの支援者、支援機関が裨益者を事前に特定することの困難さが再確認されている。また、地域コミュニティ内で裨益層を特定化しようとする試みも、コミュニティ内の成員間で差別を行うことを意味し、コミュニティ内での摩擦を避けるため万遍なく配分するという事例も報告されている。

ソーシャル・セーフティー・ネットの再構築は様々な試行錯誤の過程で、地域、村落毎に異なる状況の中でそれぞれの状況に応じた適切なターゲットニングとモニタリング方法が模索され徐々に系統化されつつある状況と言えよう。

### 3-4 現状把握の欠陥

現在の時点から振り返れば、通貨・金融危機が広範な経済危機に発展し、政治危機と社会危機を誘発した原因の一つに政策対応の不適切さが挙げられよう。政策対応が不適切となった大きな要因は、政策判断の基礎となる統計データの精度と集計速度の遅さが指摘される。

典型的な例は、IMFとの初期の政策改定条件交渉の場において民間債務の実態把握が不十分であった例である。表4の下段は通貨危機直前の時期の対外債務の推計値である。通貨危機直前の時期には、インドネシアの対外債務残高は1,000億ドルを超えたばかりの水準であり、債務に占める公的債務の割合も6割を維持し債務管理をうまく行っているとの認識にあった。債務問題が過小評価された原因は民間債務の捕捉が不十分であったのであり、国内に流入している資金構成は当時認識されていたよりもはるかに脆弱なものであった。

1997/98年産の米の生産予測と現実の米の不足分に対する生産統計、供給予測に信頼性が無いと多くの国民が考え、流通の寸断状況が価格の高騰と買い占め・売り惜しみ行動を招き、各地での暴動の遠因となった例も挙げられる。

上記3-3の社会的弱者特定の根拠も甚だ曖昧であったことも、第2次開発五カ年計画(1974/75-

78/79年)にてあげられた「大統領指令の補助金事業 (INPRES)」や「後進村向け大統領布告 (IDT) プログラム」の実効性に対する懐疑の根拠となっている。

現在指摘されている点は、各種統計資料が整備されているかのごとく見られていたものの、現実の施策実施過程においては、各省、各機関がそれぞれの統計情報、現状報告を用いてバラバラに政策を実施し、それら政策に対する適切な評価が行われてこなかった事実である。経済成長が順調な時期には、ある程度の施策の不適切さも成長の果実のトリクル・ダウンがあり大きな問題とはならなかったかもしれない、問題とされても適切な政策へのフィードバック機構が備わってなかったとも言えよう。

## 4. 今後の見通し

### 4-1 債務負担

インドネシアの対外債務は1998年末で1,300億ドルに達している。1997年度のCGI新規コミット額は53億ドルだが、近年の資金純流入が逆転していることから、この年債務増加がゼロとし、1998年度CGIコミット額が79億ドル<sup>17</sup>、1998年9月のパリクラブにおける42億ドルの支払い延期分が債務として積み上がり、IMF融資枠がさらに10億ドル程度拡大されて債務残高はさらに膨れる。現時点では未知数のインドネシア債務再建庁 (INDRA) スキームで政府が民間対外債務の為替リスク分を保証すると、この分だけ対外債務が膨張する可能性がある。

一方、国内債務は、銀行再編コストの300兆ルピアが国債として政府の負担になり、即座に財政負担となるのは金利負担分の17兆ルピアである。国債の償還は先送りされるものの政府の抱える債務残高は急膨張する。

インドネシア政府は既に危機前の高成長期にネットの対外債務支払いは純流出となっていた。1997/98の期間に急膨張した債務支払いには据え置き期間が設定されているが、10年程度の将来の債務支払い負担は巨額に上る。その一方で、ソーシャル・セーフティー・ネットの拡大・維持に巨額の財政負担を強いられており、短期的に急削減すれば社会・政治不安定を拡大しかねない。

楽観的な見通しは、債務負担を現状維持もしくは若干軽減しつつソーシャル・セーフティー・ネットの財政負担を維持し、高成長軌道に乗った時点で債務支払いを本格化するというものであるが、そのように推移する保証は全くない。

### 4-2 貧困の拡大

貧困人口は1998年7月～8月の時点で全人口の40%という数字がBPSおよび世界銀行から発表された。1999年1月時点では、世界銀行、UNDP等によるクイック・アセスメントの結果、いず

<sup>17</sup> 実施中案件及び新規コミット案件の双方からの年度内ディスバース見込み。

れの調査結果からの推計でも貧困人口は14%前後の数値となっている。1999年2月に行われたSUSENASの調査結果の速報が7月頃に発表される予定であり、さらに詳しい実態はいずれ明らかにされよう。留意すべき点は次の事実である。

インドネシアの貧困ラインはカロリー摂取量を基準にインドネシア政府によって定められており、これは危機前のスハルト新秩序体制下での政策的許容度と国民的な寛容度を勘案して策定されたものと考えられる。現在では、各国援助機関および国内外NGOが貧困軽減を掲げており、国際基準に照らした貧困基準を認識する可能性が高い。名目のドル基準で比べればインドネシアの貧困基準は極端に低いことが指摘されている<sup>注8</sup>。他方で、これまでのインドネシアの貧困人口の着実な低下には経済の高成長から来るトリクルダウン効果が大きかったことが指摘されている<sup>注9</sup>。近い将来に高成長への回復が望めない場合は、貧困人口の急拡大も予想され、現状では農村の伝統的な相互扶助システムが貧困層を支えている面が大きいと指摘されているが、特にジャワ農村の許容度はそれほど高くはないと考えられるので、現状の隠された貧困が表面化する可能性が高い。

#### 4-3 インフォーマル・セクターの拡大

1998年の失業者数は完全失業者606万人、不完全就業者数861万人、新規の失業者311万人に達し、合計1,678万人が失業、半失業状態にある<sup>注10</sup>。これが1999年初期時点の失業ストックとなる。これに、間近に迫っている銀行再編からの失業者4万3,000人程度が加わり、民間企業債務の再編が進展すれば清算企業からの大量の失業が顕在化する。第2次長期開発計画の数値に従うと、2018年までの労働力人口増加5,650万人、年間280万人が新規に労働市場に参入してくる。

IMFが主導する構造調整政策が本格的に実施されるということは、フォーマル部門の自由化と効率化を推進することを意味するから、短・中期的にせよ近代部門、フォーマル部門の雇用吸収力は低下していくことになろう。農村の余剰労働吸収力に限界が訪れ、中・長期的に一部近代的部門が都市部で再度成長することになれば、膨大な余剰労働力は都市部に流れ込み、大部分がインフォーマル・セクターに吸収されることとなろう。これは都市のインフラ整備等で政府財政負担に跳ね返り、都市インフォーマル・セクターと貧困問題を激化させる可能性が高い。

<sup>注8</sup> "Mitigating the Social Costs of the Economic Crisis and the Reform Program in Asia", IMF, June 1998, PPAA/98/7によれば、各国の貧困ラインは次の通り。韓国：\$227/月、タイ：\$27.8/月、インドネシア：\$10/月

<sup>注9</sup> "Everyone's Miracle?", Ahuja et al., 1997によれば次表の通り。

	貧困率の低減	成長の寄与率	不平等による寄与率	残差
1970-1978	3.8	7.6	-2.7	-1.1
1978-1984	26.7	18.5	3.4	4.8
1985-1995	23.6	22.4	-3.1	4.3

<sup>注10</sup> NNA, 1999年1月28日

#### 4 - 4 米の自給可能性

インドネシアは1970年代までの米の大輸入国を脱却し、1984年に米の自給を達成したと宣言した。米を含む基礎的食糧の安定供給の中心機関として食料調達庁(BULOG)が位置づけられた。実際、1990年頃まで一時的な輸入増加はあっても海外からの米輸入は低水準に留まっている。しかし、1991年以降は自給達成とは言いがたい米の輸入を行ってきた。特に、1995年、1996年の2年間は200万トン以上の米輸入を行っている(表-5)。1997年5月に発生したエル・ニーニョ現象によって引き起こされた旱魃は、米の需給統計への不信感、地域的な流通のボトルネックの中で売り惜しみ・買い占め、価格の高騰を引き起こし、主として都市部低所得者層に社会不安を抱かせる原因となった。

インドネシアの人口成長率の低下がこれまで顕著であったとしても年間300万人の人口増がしばらく継続する。年間1人当たり米消費量が120kgとすると10年間で300万トンの増産が必要である。1984年に米の自給達成を宣言して10年後には既に自給は破綻していたと思われる。危機以前の見方は、所得水準の上昇に伴って食糧消費の多様化が進展し、一人当たり米消費量は漸減に向かうので、米増産から農業の多様化へと農業政策の転換が図られたということであろう。この間に、農業インフラ、灌漑施設の拡充が大きな進展を見せず、最も肥沃な土壤を抱えるジャワ島各地では農業適地の他用途への転換が進んで農業増産余地は縮小してきたと考えられる。

今回の経済危機は、国民全般の購買力の低下を招いている。順調な所得上昇から米を劣等財と認識しつつあった中間層からも米の需要は増加する可能性が高い。今後10年で新たに300万トンの需要が発生すると考えると、インドネシアの米生産余力がこれに追いつくと考えるのは楽観的すぎる。また、国際米市場の余剰余力も大きな期待がもてない中で、大消費国の出現は国際米市場価格の高騰を招きかねず、米輸入に関わる財政負担の増大が大きく懸念される。

#### 4 - 5 中長期的な見通し

スハルト体制が打ち立てた第1次25カ年計画は計画目標以上のマクロ経済的な成果を挙げ、社会開発の大きな進展が見られた。1997/98年のインドネシア危機は、このような開発成果を押し進めた制度としての開発行政全般の見直しを迫っている。長期的に見て着実な開発の進展には僥倖もあった。1970年代の開発を推進させたものは石油ブームによる財政資金の余裕があり、社会開発を前進させる推進力となった。石油ブームの終焉に対してインドネシア政府は堅実なマクロ経済運営を基本としながら、金融の自由化を進めることによって外資の流入を促進し、周辺の東アジア諸国の発展の恩恵を享受しながら自由化の制度面での不備が表面化せずに1997年のタイ・バーツ切り下げを迎えた。

現時点でのインドネシア国の開発状況には、上記のような大きな問題が山積している。これまでの開発体制の大幅な見直しと新たな整備を模索しつつ、開発課題に取り組まねばならない。人口大国、広大な島嶼国家、エスニシティの問題等を勘案し、新たな国際環境の僥倖は見出せない。市場経済化の推進によって一部の近代部門は外資の流入もいずれ期待され、再び拡大を始めるも

のと予想できる。しかし、インドネシアの抱える開発課題は大因ゆえの大きな足かせでもあり、危機以前の高成長にいずれ復帰するとの見通しは楽観的すぎるように思われる。

経済回復の牽引役を期待される輸出部門も、ルピア安にもかかわらず、民間債務問題がネックとなり、伸び悩んでいる。また、一部の近代部門の成長と自然資源依存型産業の興隆によって引き上げることの可能な人口規模は限られている。引き続き大きな課題としてのしかかる人口圧力と雇用圧力から、インドネシア国民の福祉水準の全般的な引き上げを促す牽引車は見あたらない。

## 5. 現状と当面の対応

### 5-1 1999年に入ってからインドネシアの現状

#### 政治の動き:

1999年6月の総選挙に向けて、141政党が政党登録を申請、48政党が総選挙参加資格を取得している。今後、各種政治勢力の合従連衡が進むと思われ、情勢はきわめて流動的である。現在、総選挙に向けて各地で騒乱・流血事件が多発することを防ごうとの動き、公正で透明な選挙に実施に対する国際社会からの圧力もあり、総選挙の実施、8月末の臨時国民協議会の開催、11月10日の大統領選出という政治日程は動かないと見られる。

#### 行政機関の動き:

金融再編は大蔵省、中央銀行を中心としてIMF、世界銀行の技術支援を受けながら進行中である。その他の官庁は社会的安全網に関わる施策を実施中であるが、裨益者のターゲッティング、実施のモニタリング、施策全体のデザインに関して実績を踏まえた改善努力がなされている。しかし、実施機関間で施策の重複が指摘され、現状把握と実施を踏まえた教訓等の情報交換は不十分と言わざるを得ず、BAPPENASによるソーシャル・セーフティー・ネット全体に対する実施モニタリングと評価体制も不十分である。

構造調整政策に関わるセクター別の法制度整備等は国際金融機関の支援を受けながら下表のような体制が取られているが、総選挙を前にした流動的な情勢の中で金融再編以外の分野では大きく進捗しているとは言えない。

政策分野	国際機関	インドネシア政府	実施機関
金融・為替政策	IMF	BI	
財政政策	IMF	大蔵省	
銀行再編	IMF/世銀/ADB	BI/大蔵省	IBRA/AMU
企業債務再編	世銀/IMF		INDRA
貿易政策/貿易金融	世銀	BI/大蔵省	
実物部門構造改革	世銀/ADB	Line Ministries	
民営化	世銀/ADB	大蔵省	
環境	世銀/ADB		
Social Safety Net	世銀/ADB	BAPPENAS	Line Ministries/NGO
食糧安全保障	世銀		BULOG (食糧調達庁)
中小企業政策	ADB		工業商務省中小企業開発庁
国営企業監査	世銀	大蔵省	

行政改革の流れの中で地方分権化の方向性が打ち出されており、1999年2月に地方行政法案ならびに地方財政法案が国会に提出されている。地方行政法の改正案では分権化の中心を県・市政府におき、中央政府の機能を縮小して州政府や県・市政府に権限を委譲する方向性が打ち出されている。一方、財政に関しては1999/2000年度予算で、地方交付金が大幅に増加されたことに見られるように、地方への配分が厚くなっている。今後は、地方分権化の推進に伴い、地方政府の行政能力の向上(キャパシティービルディング)や中央政府の組織改編が大きな課題として挙げられている。

#### 海外からの援助機関の動き：

世界銀行、USAID等が中心となってソーシャル・セーフティー・ネットの進捗状況、モニタリングに関わる(インターネット等を通じた)情報交換の基礎作りが進んでいる。また、それぞれの機関が独自の実態緊急調査を行い、公開・非公開の情報交換セミナー、ワークショップが頻繁に行われている。なお、特に国際金融機関を中心として、ソーシャル・セーフティー・ネットの実施に関わる透明性の確保が、社会的安全網以外の資金支援の担保と位置づけられていることもあり、今後の資金支援の遅滞が懸念される。

## 5 - 2 日本の援助の当面の対応

政治・経済・社会面全般においてきわめて流動的であり、総選挙に向けた今後の展開を予想することは困難な状況にある。また、総選挙後の政治動向、政策形成は不透明と言わざるを得ない。次期政権成立直前までの期間における日本の支援課題は次の3点に集約されよう。



## (1) 金融、財政分野の支援

銀行部門のリストラについて、インドネシア銀行再建庁 (IBRA) の設立や公的資金の注入など、既に対応の枠組みは示されているが、銀行の預貸金利が大幅に逆転し、金融危機が引き続き悪化を続けている現状においては、強力でスピーディーな実行が何よりも重要である。したがって、当面の支援対応としては、銀行部門の再建のための資金面での協力、及び再建の手法に関する技術協力を、国際金融機関と協調しつつ進めることが挙げられる。

しかし、インドネシア政府の資金調達計画の妥当性、及び調達後の財政ならびに国際収支への負担については、注意深く見守ってゆく必要がある。銀行部門の再建には、およそ 300 兆ルピアの公的資金が必要とされる。これは 1997 年の GDP626 兆ルピアの 50% に近い規模である。公的資金の注入にあたっては、資金調達のために国債を発行し、中央銀行が引き受ける計画で、これら国債の支払利息が財政コストとなるが、インドネシア政府は、この金額が 1999 年度に 34 兆ルピアにのぼると試算している。このうち 17 兆ルピアを 1999 年度予算に計上した。インドネシア政府が、資金調達によって生じる巨額の債務負担をいかに返済してゆくのか、また、返済までのあいだ生じる財政コストをいかに担ってゆくのか、十分な注視が必要がある。

## (2) ソーシャル・セーフティー・ネットへの支援

貧困人口の増大、失業者の増加、食料の価格上昇や不足、基礎的医療や初中等教育の社会サービスの低下といった経済危機の社会的影響に対して、ソーシャル・セーフティー・ネットの提供を支援し、社会的・政治的安定を確保し、また、安定した経済成長に結びつけていくことが重要である。ソーシャル・セーフティー・ネットへの支援に際しては、危機の影響の時間差等による地域的特徴について、現状把握のための調査を行い<sup>11)</sup>、それに基づき、援助のターゲットングを行い、援助が必要なところまで届くよう計画、実施することが重要である。特にこれらの情報の共有の観点から他の援助国・機関との連携を強化していく必要がある。また、フィールドでの活動実績のある NGO との連携も積極的に検討する必要がある。

インドネシアにおいては、ソーシャル・セーフティー・ネットのためのコストが新たな財政圧力となることも懸念されることから、財政健全化とのバランスを図る必要もある。また、ソーシャル・セーフティー・ネットの提供に関する、中央・地方政府の機能分担の再構築も必要となろう。

経済危機の規模の大きさ、長期化の傾向を踏まえると、今後のインドネシア支援は、食糧や医薬品の援助、短期の雇用創出といった緊急支援のみでは不十分であり、より中長期的、かつ、構造的な問題を踏まえた援助が必要となろう。米の安定生産や労働需給の問題に見られるように、危機とその影響が構造的性質を有することから、危機後の現象を把握するのみならず、危機の構造や影響の全体的把握が重要である。そのため知的支援を通じて、現状調査などで得られた情報を分析し、今後の対応策と優先度を検討することが不可欠である。

<sup>11)</sup> JICA は、雇用、栄養、就学率等に関して経済危機緊急課題関連調査を実施している。

既存プロジェクトについては、特にその活動の中で特に、危機後の課題と重なるものについては、取り組みを強化していく必要がある<sup>註10</sup>。今後特に、分配や普及の仕組みの構築が課題であり、この側面の強化が重要であろう。また、地方分権化の流れを見据えて、地方開発やそれに関わる人材養成を強化していくことも必要である<sup>註11</sup>。

なお、既存プロジェクトの継続に際しては、カウンターパートの減員やローカルコストの減少といった、プロジェクト実施上の問題への対応が不可欠である。

### (3) 地方政府のキャパシティービルディングのためのニーズ分析

地方分権化の促進が行政改革の方向として打ち出され、地方政府のキャパシティービルディングが大きな援助課題として取り上げられ、ADBや世界銀行などによる分権化支援の援助が予定されている。従って、インドネシア政府機関ならびに他の援助機関との情報交換を密にして、この分野において我が国がどのような協力を実施することができるか、地方政府職員のトレーニングなど人造り協力のニーズ分析と支援対象の絞り込みを行っておくことが求められる。

以上の支援課題に効率的、効果的、柔軟に取り組むために、人造りの協力を継続して行うことは勿論のこと、日本国内での後方支援体制を整えつつ、現地主導の実態把握、支援対象の絞り込み、実施方法の改善、モニタリング体制の充実を図ることが求められる。

また、従来の要請主義にとらわれず、国民の真のニーズに対する支援を行うべくインドネシア政府機関と連携しつつも独自のターゲティングと実施体制を構築すべきである。日本の独自性を発揮した協力の積み重ねが実態把握を深化させ、効果的な実施方法へも教訓を引き出し、他の援助機関との情報交換を促進することによって援助協調を有機的なものに変化させることが求められている。今後1年間程度は、このような実績の積み重ねの上に、選挙後の政権との中長期的開発課題の再確認と援助重点の絞り込みのための現場情報を蓄積し、今後の有益な政策対話の土台を形成すべき時期と考えられる。

註10 このような視点で、農林水産業統計技術改善計画(プロジェクト方式技術協力)におけるモデル地域の拡大、また、工業分野振興開発計画(樞野産業)(開発調査)におけるフォローアップなどを実施している。

註11 1999年から開始されたインドネシア国地域教育開発支援調査は地方分権のもとでの、地域に根ざした教育行政モデルの開発を目指している。

表1 インドネシア国長期開発の初期条件

インドネシア国の特徴		開発課題
人口大国	・人口2億、世界第4位	人口圧力・雇用圧力
広大な島嶼国家	・13,600の島、地理的広がりにはロンドンからモスクワに匹敵、ボルネオ島は世界3位の島 (1:グリーンランド、2:ニューギニア) ・国土面積は191万9,443km <sup>2</sup> 、日本の約5.2倍 ・大部分の島には火山性の山脈が連なり村落間の交通を遮断	インフラ整備コスト大
多様な民族・言語	・300のエスニック・グループ、250言語 ・300万人以上の言語：ジャワ語、スダ語、マドゥラ語、ミナンカバウ語、バタック語、プギス語 ・中国系インドネシア人：人口比3%、企業資産の70%を保有と推定。(Business Week, 1991年11月11日)	国民統合の必要性
人口の偏在	・国土面積で7%のジャワ島に人口の60%が集中	地域格差
都市化の進行	・農村人口は年率1.2%増、都市人口は5%増。Jabotabekはジャワ島都市人口の1/3に相当していた(1980)が、今後の人口増の半分を吸収するとみられ、近い将来、世界の10大都市圏に成長すると考えられる。 ・ジャワ島人口の36%が都市人口(1990年)、しかし多くの大都市周辺の農村は都市的特徴を備え、農業人口が比較的少ない。	深刻な都市問題
自然資源	・優良な漁業(特に、ジャワ海、バンダ海) ・熱帯雨林(カリマンタン島) ・石油・ガス ・鉱物資源 ・錫(主としてバンカ島、ピリトン島) ・銅(イリアン・ジャヤ)の主要輸出国 ・商業ベースに乗るニッケル鉱床(スラウェシ、イリアン・ジャヤ) ・褐炭(スマトラ) ・金、その他鉱物資源が存在	長期的な経済開発には適切なマネジメントが重要
危機の経験	(1) 1966年以降の経済安定化 (2) プルタミナのデフォルトに端を発する対外債務危機 (3) 1974年-78年の貿易部門危機(オランダ病) (4) 1982年以降の構造調整	対外的ショックに対する脆弱性

Source: World Bank (1994) Macroeconomic Policies, p.3-4

Jones and Vasaria (eds.) (1997), Urbanization in Large Developing Countries, p.111-112

綾部恒雄・石井米雄編(1995)「もっと知りたいインドネシア」, 弘文堂, 東京, p.82-115

表2 インドネシア：開発5カ年計画の目標と実績

	第1次計画 (1969/70～73/74)	第2次計画 (1974/75～78/79)	第3次計画 (1979/80～83/84)	第4次計画 (1984/85～88/89)	第5次計画 (1989/90～93/94)	第6次計画 (1994/95～98/99)
推定人口増加率	2.5%	2.3%	2.0%	2.0%	1.9%	1.5%
成長率	0.5%	7.5%	6.5%	5.0%	5.0%	6.2%
実績	8.4%	7.2%	6.1%	5.2%	6.9%	* 8.1% (94-96)
重点課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食糧増産を中心とした農業</li> <li>・農業支援型工業 (肥料, セメント等)</li> <li>・インフラ改善</li> <li>・衣料増産</li> <li>・雇用機会拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食糧・衣料の増産と品質向上と廉価供給</li> <li>・住宅供給増大</li> <li>・インフラ整備</li> <li>・公平化された国民福祉</li> <li>・雇用拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大衆向け衣食住必需品充足の平等化 (あらゆる側面の公正・平等)</li> <li>・食糧自給自足</li> <li>・労働集約型工業および機械・金属・化学工業振興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済の過度の石油依存の脱却 (非石油・ガス産品輸出の振興、非石油ガス部門からの歳入の増加)</li> <li>・雇用機会拡大</li> <li>・輸出指向工業振興</li> <li>・機械・金属・化学工業振興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食糧自給自足と農業多角化</li> <li>・輸出促進</li> <li>・機械工業振興</li> <li>・雇用機会拡大</li> <li>・農産加工技術普及</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人的資源の質の強化</li> <li>・経済成長と構造変化</li> <li>・公平性の確保と貧困の軽減</li> <li>・経済の安定</li> </ul>

\* 1994年～96年(暦年)の平均、Key Indicators of Developing Asia and Pacific Countries 1998  
 出典：安中章夫・三平則夫編(1995)「現代インドネシアの政治と経済」、アジア経済研究所、東京、p.18-19。  
 (REPELITA VI, BAPPENAS, p.19-25)

表3 スハルト政権下の経済・社会開発の成果

経済成果

年	1人当たりGDP (USドル)	GDP (名目：兆ルピア)
1970	80	3.54
1996	1,080	506.60

実質成長率：6.91%

Source：世界銀行、WDI 1998 CD-ROM

GDP産業別構成(%)		
年	農業	製造業
1970	47.5	10.9
1996	16.8	25.9

消費者物価指数	
年	(1990 = 100)
1970	9.1
1996	168.7

年間平均変化率：11.2%

Source：IMF, IFS 1998

人口と雇用

雇員者数と産業別比率(百万人：%)

年	人口 (百万人)
1971	120.15
1996	196.81

Source：ADB, Key Indicators

年	農 業		製 造 業	
	雇員者数	(%)	雇員者数	(%)
1971	26.5	64.2	2.7	6.5
1996	37.7	44.0	10.8	12.6

Source：1971年：世界銀行

1996年：ADB, Key Indicators

貧困

年	貧困人口 (百万人)	貧困人口比率 (%)
1975	87.2	64.3
1995	21.9	11.4

貧困ライン：1985年USドルで1人1ドル

健康と教育

年	出生時余命	幼児死亡率 (1,000人当たり)	初等教育就学率 (%)	中等教育就学率 (%)
1970	47.9	118	75.6	13.0
1995	63.7	51	99以上	55.0

Source：East Asia：The Road to Recovery, World Bank, Sep.1998, Table 5-1 & 5-2

表4 対外債務の推移

対外債務の長期的趨勢

	1981	1986	1991	1996	1981	1986	1991	1996
<b>EXTERNAL INDEBTEDNESS</b> Mn US dollars; as of end of year					(構成比: %)			
Total debt outstanding and disbursed	22,761	42,916	79,548	129,033	100	100	100	100
Long-term	19,487	36,399	65,067	96,803	86	85	82	75
Public and publicity guaranteed	15,908	32,631	51,891	60,108	70	76	65	47
Private non-guaranteed	3,579	3,778	13,176	36,694	16	9	17	28
Short-term	3,274	6,466	14,315	32,230	14	15	18	25
Use of IMF credit	-	51	166	-				
国民1人当たり債務残高 (USドル)	150	255	437	656				
国民1人当たり年間債務支払い額 (USドル)	23	36	61	109				
POPULATION million; as of 1 July	151.31	168.35	182.22	196.81				

対外債務の1990年代の動向

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>EXTERNAL INDEBTEDNESS</b> Mn US dollars; as of end of year						
Total debt outstanding and disbursed	79,548	88,002	89,172	107,824	124,398	129,033
Long-term	65,067	69,945	71,185	88,367	98,432	96,803
Public and publicity guaranteed	51,891	53,664	57,156	63,926	65,309	60,108
Private non-guaranteed	13,176	16,281	14,029	24,441	33,123	36,694
Short-term	14,315	18,057	17,987	19,457	25,966	32,230
Use of IMF credit	166	-	-	-	-	-
GNP	122,570	132,940	151,990	170,280	192,470	216,280
外貨準備	10,360	11,433	12,511	13,288	14,899	19,445
債務残高/GNP (%)	64.9	66.2	58.7	63.3	64.6	59.7
債務支払い/輸出 (%)	34.3	32.6	33.6	30.7	30.9	36.8

対外債務の増分 (百万ドル)

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Total debt outstanding and disbursed	8,454	1,170	18,652	16,574	4,635
Long-term	4,878	1,240	17,182	10,065	-1,629
Public and publicity guaranteed	1,773	3,492	6,770	1,383	-5,201
Private non-guaranteed	3,105	-2,252	10,412	8,682	3,571
Short-term	3,742	-70	1,470	6,509	6,264

Source: ADB, Key Indicators 1998年版および Global Development Finance 1998年版

通貨危機前の認識

	1991	1992	1993	1994	1995	1995年の 構成比 (%)
<b>EXTERNAL INDEBTEDNESS</b> Mn US dollars; as of end of year						
Total debt outstanding and disbursed	79,548	88,004	89,148	96,543	107,831	100
Long-term	65,067	69,947	71,161	79,434	85,481	79
Public and publicity guaranteed	51,891	53,666	57,132	63,891	65,347	61
Private non-guaranteed	13,176	16,281	14,029	15,543	20,134	19
Short-term	14,315	18,057	17,987	17,109	22,350	21
Use of IMF credit	166	-	-	-	-	
GNP	122,573	132,938	151,992	168,892	189,370	
外貨準備	10,358	11,482	12,474	13,321	14,908	
債務残高/GNP (%)	64.9	66.2	58.7	57.2	56.9	
債務支払い/輸出 (%)	34.3	32.6	33.6	30.7	30.9	

Source: Global Development Finance 1997年版

債務問題の過小評価 (1997年版と1998年版の推計値の差)

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>EXTERNAL INDEBTEDNESS</b> Mn US dollars; as of end of year					
Total debt outstanding and disbursed	0	2	-24	-11,281	-16,567
Long-term	0	2	-24	-8,933	-12,951
Public and publicity guaranteed	0	2	-24	-35	38
Private non-guaranteed	0	0	0	-8,898	-12,989
Short-term	0	0	0	-2,348	-3,616
Use of IMF credit	0	-	-	-	-
GNP	3	-2	2	-1,388	-3,100
外貨準備	-2	49	-37	33	9
債務残高/GNP (%)	0	0	0	-6	-8
債務支払い/輸出 (%)	0	0	0	0	0

Source: Global Development Finance 1997年版と1998年版

表5 インドネシアの米の輸入

	輸入量 (1000MT)	輸入額 (1000 \$)	輸入単価 (\$/T)
1982	310	103,144	333
1983	1,169	384,029	329
1984	414	132,064	319
1985	34	8,807	260
1986	28	5,944	214
1987	55	12,312	224
1988	33	8,646	264
1989	268	75,919	283
1990	50	14,132	285
1991	171	53,064	310
1992	610	172,611	283
1993	24	7,196	296
1994	630	157,323	250
1995	3,158	885,239	280
1996	2,150	766,316	356
1997	350	108,932	312

Source : FAO Trade Yearbook, 各年版、  
1997年はBPS, Statistik Indonesia 1997

表6 地域別の危機インパクト

	危機以前の所得水準	
	豊かな地域	貧しい地域
大きな打撃	Jabotabek、西ジャワ	NTT、東カリマンタン
緩やかな打撃	中部スラウェシ、バリ	マルク、ジャンビ

Source : Social Impacts of the Indonesian Crisis, Jan. 1999

Appendix : インドネシア略式年表

金融/財政動向		政治/社会動向	
1997.01.06	1997/98年の予算案発表		
1997.01.10	BI総裁発表によると、96年末の対外債務は1,100億ドル、うち政府債務が560億ドル、95年末に比べ29億ドル下回る	1997.05	エルニーニョ発生、大規模な森林火災へ
1997.07.11	ルピアの対ドル相場変動域を上下8%から12%へ拡大		
1997.07.18	ルピア対ドルレートが初の2,500ルピア台に下落		
1997.08.14	BIはルピアの買い支えを早々に断念、ドル・ペッグ制から変動相場制に以降		
1997.09.03	政府は経済に関する限定閣議で経済安定化基本方針打ち出す 1) 輸出振興の為の規制緩和・輸出障害の除去 2) 輸入増抑制の為の奢侈品販売税の引き上げ、政府・国営企業の輸入比率の高い事業の見直し 3) 財政均衡維持の為の歳入減見込みに応じた歳出削減 4) 政府プロジェクトの実施時期見直し 5) 民間への不急事業の延期要請		
1997.09.20	政府関連大型プロジェクト156件(111兆ルピア=375億ドル)の延期・見直し決定		
1997.09.24	流動性不足20行への特融供与		
1997.10.08	政府はIMF・世銀・ADBに支援を要請		
1997.10.17	日本対インドネシア支援を表明(50億ドル)。		
1997.10.21	シンガポール対インドネシア支援を表明(50億ドル)。		
1997.10.24	マレーシア対インドネシア支援を表明(10億ドル)。		
1997.10.31	IMFを中心とした支援策の発表 1) 国営銀行の合併促進など金融機関健全化 2) 国営・戦略企業への出資見直し等国家予算緊縮 3) 金融・為替政策の改善 4) 化学品、鉄鋼、水産物の関税引き下げ等の規制緩和		
1997.11.01	多額の不良債権を抱え経営状況が不健全と判断された銀行16行の営業許可を取り消し、閉鎖。		
1997.11.03	外資導入・規制緩和策の発表 1) BULOGの食品輸入独占権の縮小・民間解放 2) 外資に対する小売業解放(2003年まで) 3) 外資製造業に卸売りを解禁		
1997.11.05	IMF、国際支援の一環として、100億ドルの融資を承認		
1997.06.20	IMF、30億米ドルを拠出		
1997.11.24	ストラジャッドBI総裁、9月末時点での民間対外債務は650億ドルであったと発表。		
1997.12.09	スハルト大統領の静養ニュースでルピア下げ		
1997.12.31	6月発表の国有銀行合併案の具体策発表		



金融/財政動向		政治/社会動向	
		1998.1月	厳しい旱魃、再び森林火災発生
1998.01.06	政府は、1998/99年度の子算案発表(前年比32%増)	1998.01.05	バンドンで暴動、国軍は警戒を強化
1998.01.08	ルピアが急速に11,000台に下落。	1998.01.08	スーパーに市民殺到、食料品が品切れ
		1998.01.10	インドネシア民主党(PDI)の全総裁であるメガワティ氏大統領出馬を表明
		1998.01.14	国民友好財団(YKPK)トリ副大統領を次期大統領に推薦
1998.01.15	スハルト大統領、第2次のIMFとの合意に署名(新経済改革案)	1998.01.15	メガワティ氏とライス議長(ムハマディア)大統領出馬で共闘宣言
1998.01.23	ルピアは16,500まで下落。	1998.01.20	スハルト大統領7選出馬表明
1998.01.23	1998/99年度の子算修正案発表。経済成長率0%、インフレ率マイナス20%に設定。1米ドル=5,000ルピアに設定。		
1998.01.24	政府修正子算案発表		
1998.01.27	ラディウス大統領臨時顧問(元蔵相)民間債務解決委員会による対処方針案発表	1998.01.29	断食明け大祭
		1998.2月	労働省、増大する失業者対策として雇用プロジェクトを実施、来年度1兆8,000億ルピア投入予定
1998.02.10	インドネシア金融当局はカレンシーボード制(CBS)によるドル・ペッグ制導入の検討へ。		
1998.02.11	BI総裁がCBSへ移行と発表		
1998.02.13	CBSに対する国際的な反発が高まる。	1998.02.16	国軍司令官、ウィラント陸軍議長が就任
		1998.02.17	東南スラウェシや北スマトラで物価高騰に怒った市民が、華人経営の商店襲う
		1998.02.18	爆破予告騒ぎ、首都圏で相次ぐ
		1998.02.25	インドネシア大学/ガジャマダ大学で1,500人が反政府集会
1998.02.29	日本政府、約1,952億円のODA供与を約束		
1998.03.07	IMFは第2次支援の30億ドル融資を、政府の経済政策運営の見極めがつくまで延期すると発表。	1998.03.02	4都市の大学で政治集会、政府に物価引き下げと政治改革を求める
		1998.03.05	東カリマンタンの森林火災、2万ha焼失
		1998.03.06	森林火災スマトラにも広がる
		1998.03.09	MRP、今後5年間の政策指針となる「国策大綱」採択される。

金融/財政動向		政治/社会動向	
		1998.03.10	大統領選挙。スハルト7選。新大統領の受諾演説。ジャカルタの雇員者、1月から1万6,000人
		1998.03.14	新内閣発表。大統領の長女等、クローニン中心の組閣内容。経済改革は消極的
1998.03.23	米政府、2,500万ドルの緊急食糧援助	1998.03.24	東カリマンタンの森林火災、12万7,770ha焼失、2兆tpの被害
		1998.04月	学生デモ激化、100人近くが負傷 デング熱が大流行、死者は207人
1998.04.04	インドネシア銀行再建庁、中小7銀行の営業停止、国営輸出入銀行を含む別の7銀行を同庁管轄下に置く金融健全化策を発表。		
1998.04.08	インドネシア政府、IMFと第3次の融資合意へ。1ヶ月10億米ドルずつの拠出に変更		
1998.04.13	対ドルレート 1ドル=7,500ルピア台を記録	1998.04.15	カリマンタン火災焼失面積23万ha、7兆5,000億tpの被害
1998.04.23	中銀債金利(SBI)再度引き上げ	1998.04.23	中央統計庁、貧困調査「村落100箇所」プログラムを実施し、経済危機と旱魃調査
1998.05月	豪州、3,000万豪ドルの人道援助		
1998.05.04	政府はガソリン及びユーティリティ費の値上げ発表。	1998.05.04	メダンで暴動発生、学生デモ激化
1998.05.05	IMF初回の10億米ドルのデイスバース実行。		
		1998.05.09	スハルト大統領、G-15会議出席の為、エジプトへ出発。
		1998.05.12	ジャカルタの学生デモで6人死亡、12人の負傷者。
1998.05.13	5/13現在の民間対外債務残高は662億7,500万米ドル	1998.05.13	イスラム団体ムハマディアのライス議長が政治改革求め指導者団体結成 首都の暴動激化、反政府批判高まる
		1998.05.13	ジャカルタ中に暴動広がる-1,180人死亡。
		1998.05.15	スハルト大統領、エジプト滞在を切り上げ急遽帰国。
1998.05.15	IMF、WB、外国民間企業など退避行動開始。		
		1998.05.18	人民評議会議長ハルモコ、スハルトの辞任を要求。ウイラント国防長官は「不法な」要求と断定。
1998.05.18	WB、2融資(10億&\$のSAL、2億2,500万\$の地方貧困)を延期へ。	1998.05.19	スハルト、議員選挙の為の新法案作成に関する特別改革委員会設置後に辞任するとの演説。
1998.05.21	スハルト大統領辞任、ハビビ副大統領が大統領就任。		
		1998.05.22	新内閣発表。
		1998.05.23	華人女性の暴行事件、被害者は168人
1998.05.28	ハビビ大統領、IMFナイス・アジア太平洋担当局長と会談、IMFの改革案の緩和等を協議。		

金融/財政動向		政治/社会動向	
1998.05.29	国営石油企業プルタミナ、今月の輸出分から原油の公定価格を1バレルあたり5～45セント引き下げる。		
1998.06月	政権交代により	IMFの10億ドル提出凍結	
		1998.06.01	検察庁がスハルト前大統領を含む政府高官の資産調査に乗り出す
1998.06.01	インドネシアの民間対外債務対策チームと海外債権者との第4次交渉が1日フランクフルトで開始。インドネシアの民間企業・銀行が抱える対外債務残高は4月末で802億ドル。	1998.06.01	東ティモール人活動家釈放へ
1998.06.02	投資調整庁によると、5月の外国投資認可額は2億米ドルで、11億米ドルを記録した前年同月に比べ80%減少。		
1998.06.02	ファフミ労働相、国内の失業者は現在1,320万人、今年度の経済成長率が-10%の場合年内には1,540万人に達する恐れがあると説明。		
1998.06.02	BPS、98年の第1四半期の経済成長率を発表、GDPの伸び率-6.21%、碑石油ガス部門のみ-6.69%。	1998.06.03	首都各地で学生らのデモ再び発生
		1998.06.05	華人系インドネシア人改革党(PARTI)誕生、総選挙に出馬意思
		1998.06.05	報道規制、大規模緩和へ
		1998.06.08	地方でデモ多発
		1998.06.11	ハビビ大統領が国軍に暴動の首謀者究明を指令
1998.06.25	IMFとインドネシア政府、4度目の合意書交わされる。マクロ経済見通しの修正、社会保障、銀行再編が焦点となる。		
1998.06.25	日本政府、インドネシア向けコメ55万トンの輸送費として109億9,000万円を無償援助		
1998.06.29	BPS、1998年上半年インフレ率46.5%と発表。		
1998.07月		IMF10億ドルの提出再開	
1998.07.01		ジャカルタ復興に日本5,000万ドル支援	
		1998.07.02	BPS、貧困線以下の人口17,940万人、人口の約40%に急増と発表
		1998.07.03	ウイラント国防相、集会やデモ開催を制限する法案を作成
		1998.07.03	ハビビ大統領、スハルト財団の権利剥奪
		1998.07.04	国内の民主化リーダー(グスドゥル議長、メガワティ氏etc.)らが、旧体制を全面的に改革するために連立組織を結成することで合意
1998.07.08	BI、今年3月末現在の対外債務高は1,380億ドルと発表。544億ドルは政府公的債務、836億ドルは民間債務(うち149億ドルが短期債務)	1998.07.08	イリアンジャヤで分離独立運動激化
		1998.07.09	インドネシア民主党(PDI)のスルヤディ現総裁派とメガワティ前総裁派がメダンで衝突
1998.07.15	IMF理事会、IFT(WB、ADB)や多国間協調(日本、中国、豪、米、カナダ、EU等)による総額60億ドルの追加融資の実施を決定		

金融/財政動向		政治/社会動向	
1998.07.16	政府は1998/99年度の再修正された国家予算発表。経済成長率マイナス12%、インフレ率66%、平均為替率を1米ドル=10,600ルピアと見積もる	1998.07.17	東ティモール併合22周年
		1998.07.18	ムハマディアのライス氏、イスラムとナショナリズムの融合目指して新政党結成
		1998.07.21	国内最大のイスラム団体ナフダトゥール・ウラマ(NU)全国覚醒党の結成を発表、NUとは独立した形
		1998.07.23	ギナンジャール経済相「2,000年までゼロ成長」
		1998.07.24	東ヌサトゥンガラ州の村落部47箇所です5万人近くが食糧不足に
1998.07.29 .30		パリにてインドネシア支援国会議(CGI)総会開催される。1998/99年に、総額79億ドル支出の支援を表明。	
1998.08月	インドネシア債務再建庁(INBRA)設置さる。中銀が管轄する民間債務処理機構。債務・債権両者の間に入り、債務者から返済分をルピア建てで受け取り、債権者に外貨で支払う。		
1998.08.04	政府、IMFとの3回目の追加覚書に調印。21日までに国内金融界の本格的な再編実現が決定。今年4月にインドネシア銀行再建庁(BPPN)管轄下となった国営・民間7行の処理も動き出す。		
1998.08.06	イ政府、対外債務の返済繰り延べ開始(4月末時点で544億ドル)当面12億5,000万ドルの返済繰り延べ。		
1998.08月		日本政府の援助米、ジャカルタに到着	
		1998.08.09	イスラム系新党「公正党」誕生、パンチャシラ規定の見直しを要求
		1998.08.18	異教徒・社会組織の連合9団体で「独立民族党」(PKM)を旗揚げ
		1998.08.23	国内第2のイスラム団体ムハマディアのライス議長が来月に「国民委託党(PAN)」を結成すると発表
1998.08.24	バンバン蔵相、「92年第7号銀行法」の改正案を国会に提出、これまで49%に制限されていた外国人投資家の持ち株撤廃目指す。また蔵相に付されていた銀行設立等に関する認可権限を中銀に移管する。	1998.08.24	労働省、ジャカルタの失業者、今年1-3月で9万人増発表
1998.08.25	IMF理事会、インドネシア支援として10億米ドル(7億3,380万SDR)の拠出を承認した。更に、対イ支援をこれまで適用していたスタンドバイ・クレジットから、拡大信用供与制度に転換した。これにより、従来5年間の設定だった引き出しが最長10年まで認められる。		
		1998.08.25	ジャカルタのストリートチルドレン、3,693人で昨年より15%増(社会省)5年前に9カ所だったスラムが45カ所に。(中央統計庁)
1998.08.26	日本政府、草の根支援で19万米ドル無償供与	1998.08.26	インドネシア民主党(PDI)の新総裁、スルハディ派プディ氏が就任
		1998.08.28	PDIの新総裁、スルヤディ派プディ氏が就任

金融/財政動向		政治/社会動向	
1998.08.31		日本政府、牛乳140万ドルを無償援助	
		1998.08.31	PDI新総裁ニメガワティ派反発
		1998.09.01	食糧庁が輸入米を倉庫に放置、中部ジャワでは略奪騒ぎが再発
		1998.09.02	アチェで暴動発生、駐留軍の撤退後に華人系商店などを襲撃
		1998.09.08	PDIメガワティ派、総選挙に向け新本部を開設
1998.09.09	INDRAを通じた債務処理を促すため、ジャカルタ・イニシアティブ発表。アドヴァイザーの指名や、情報開示等について定めた。	1998.09.09	物価の引き下げ求め国会でデモ、学生が治安部隊と衝突
		1998.09.14	引き続く学生デモ、食糧の略奪行為も各地で深刻化
		1998.09.15	悪化する食糧事情、1,710万世帯が欠食生活
1998.09.22-23		フランスにて債権国会議(パリクラブ)開催される。	
		1998.09.22	国民の寄付金176億ルピア、貧困者への必需品購入資金に
		1998.09.22	各地でデモ/略奪続く、カリマンタンでは交通機関がスト
1998.9.23	日米欧等19カ国は、「イ」の対外的債務42億ドルのリスクを実施すると共に、日本が20億ドルの新規融資を実施することで合意。リスク対象債務は1997年7月までに調印され、98年8月から2000年3月末までに満期が来るもの。	1998.09.25	国会で学生デモ再発、各地で農民の抗議運動も発生
1998.09月		IMF、10億米ドルの拠出	
1998.10.05	中央統計庁によると、今年の実績率はマイナス13.7%に達するとの予測を発表。貿易収支は今年1~7月で135億米ドルの黒字(但しそれは輸入の急激な減少により達成されたものである)	1998.10.05	党大会せまるメガワティ派、退役将校など217人が入党
1998.10.05	中央統計庁発表によると、9月インフレ率は3.75%で、前月(6.3%)、先々月(8.56%)を大幅に下回った。1~9月の累積は75.47%、98/99年度は38.04%。9月のインフレ率を押し上げたのは、コメ価格の高騰。	1998.10.05	政府統計によると、現在の失業率は1,800万人、年末には2,000万人に達するとの推測もあり。
1998.10.07	1ドル=9500ルピアで引け、スハルトが5月下旬に退陣して依願の最高値を付けた。25年ぶりのあげ幅を記録した円の急騰に引っぱられた。株式市場も急反発、ジャカルタ証券取引所総合株価指数266.17ポイント記録。	1998.10.09	メガワティ派党大会開幕、バリ50万人で沸き返る
		1998.10.10	バリで開催されたインドネシア民主党(PDI)党大会にて、スカルノ元大統領の長女、メガワティ・スカルノプトリ氏が満場一致で総裁に再任される。
1998.11.03	ジャカルタを訪れた高村外相は、対イ支援として44億5,000万円(3,860米ドル)の援助金の拠出を表明。内訳は30億円が貧困撲滅、14億5,000万が食糧増産。		
1998.11.06		IMF、当初の予定より10日あまり遅れて理事会開催、9億6,000万ドルの支援拠出を決定。	

金融/財政動向		政治/社会動向	
		1998.11.10	(国民協議会(MPR)臨時総会がハルモロ議長の開会宣言で閉幕。
		1998.11.16	MPRが流血の惨事に、治安部隊との衝突で13人が死亡
1998.11.19	APECクアラルンプールにて開催。日米両政府代表団より、100億米ドル規模の支援を盛り込んだ共同声明「アジアの成長と経済回復の為のイニシアティブ」発表。ハビビ大統領APEC出席		
1998.11.30	BPS11月のインフレ率0.08%、1～11月期の累積インフレは75.14%、今年度通算(4～11月)37.78%と発表。	1998.11.19	国家警察、反政府指導者20人を尋問へ
		1998.12.02	東ヌサトゥンガラ州クバンで暴動、イスラム寺院が標的に
		1998.12.03	大統領が宗教対立を非難
		1998.12.04	イスラム系野党の開発統一党、NU系新総裁が誕生
		1998.12.10	治安強化委員会を結成、反政府勢力摘発の懸念拡がる
1998.12.15	IMF、早急な金利引き下げを控えるようにとの勧告付きでインドネシアへの支援金9億5,700万米ドル(6億8,430万SDR)を拠出。IMFは対インドネシア支援額430億ドルのうち110億米ドルの負担を約束しており、今回の拠出で既出額は90億米ドルにのぼった。		
		1998.12.17	与党ゴルカルの反ハビビ勢力、新党PKP結成で離脱
		1998.12.17	政治の世論調査、メガワティ氏の人気強し
1998.12.31	98年のインドネシアのGDP成長率はマイナス13.68%、物価上昇率は77.63%と、政府予想を大幅に下回る。	1998.12.23	イスラム系6政党が統合、総選挙に向け準備開始
1999.01.05	ハビビ大統領、来年度(99/2000財政年度)の予算案を発表。総額218兆2,000億ルピアと、前年度に比べ17.3%マイナスの大幅縮小予算。歳入は石油ガス部門と外国借款の落ち込みを、所得税、輸出税等の増収で補う形だが、実現は危ぶまれている。一方歳出は、地方への交付金を40%近	1999.01.05	アチェ暴動、地元住民が国軍兵士8人を殺害
	開発歳入は100億米ドルが計上され、そのうち65億米ドルはプログラム援助、40億米ドルはプロジェクト援助。		
1999.01.16	ギナンジャール経済・財政・産業開発担当調整相、「新官庁構想」を通じた支援につき話し合う為日本へ向かう。インドネシアは99/2000年度予算案のプログラム援助総額65億米ドルのうち、50億米ドルの外国援助が必要と指摘。	1999.01.11	日本援助米の未放出問題が表面化し日本政府が調査に乗り出す
		1999.01.19	断食明け大祭開始
		1999.01.25	断食明け大祭に騒乱類発、アンボンでは47人が死亡
		1999.01.25	インドネシア援助国会議(CGI)ミニ会議開催
		1999.01.27	アラクス外相、東ティモール独立容認表明
		1999.01.28	総選挙への道筋をつける政治関連法が成立、国軍の国会定数は38議席に半減

金融/財政動向		政治/社会動向	
1999.02.02	中央統計庁、1月のインフレ率を2.97%と発表。前年同月の6.88%を大きく下回る。同局スギト長官、今年の通年インフレ率を15～20%に留まると予測。(因みに昨年の累計インフレ率は77.63%)また前年1～11月の輸出高は449億7,680万米ドル(前年比7.9%減)、輸入高は248億6,590	1999.02.04	アンボン再び騒乱
		1999.02.04	ジャカルタで騒乱
		1999.02.04	東ティモールの政治活動家、即時独立を拒否
1999.02.05	日本政府「新宮沢構想」から24億米ドルの支援、輸銀とOECEを通じた中長期融資	1999.02.06	暴徒への即時発砲をウィラント国防相が許可
		1999.02.10	ジャカルタとボゴールで大洪水
		1999.02.14	メガワティ氏率いる民主党が決起集会を開催、東ティモール独立には反対の姿勢
		1999.02.16	民主党メガワティ派が集会を開催、支持者40万人が集結
		1999.02.16	マルク州で騒動再発、ハルク島で数十人が死傷
		1999.02.23	政党登録受付終了、141党の申請を受理
1999.02.24	ズウナー豪相が東ティモールに領事館を設置すると発表、また、インドネシアの総選挙に1,000豪米ドルの支援を申し出る		
1999.02.26	銀行清算が直前に延期	1999.03.01	アンボンで再び流血事件が発生、イスラム系住民に警官が発砲、1/19の騒乱以来すでに200人近くが死亡
1999.03.02	2月のインフレ率は1.26%と発表。前月の2.97%を大幅に下回ったのは、正月や断食明け大祭などの休暇で上昇した物価が、2月に入り落ち着いたため。都市別では騒乱続くアンボンで6.97%を記録。	1999.03.04	総選挙準備実行委員会は、政党審査結果を発表、総選挙参加資格は48政党に。
		1999.03.07	職能集団ゴルカルが正式な政党に。結党式には主催者発表で約40万人が参加
		1999.03.08	「女性の日」ジャカルタ各地で女性がデモを繰り広げた。
1999.03.13	民間銀行の再編案決まる。中堅中心に38行が閉鎖処分。その他7行が国有化処分に。政府の「資本再構成計画」に参加が認められた銀行は9行のみ。		
1999.03.16	インドネシア政府は国際通貨基金(IMF)から9億7,680万米ドルの追加支援を受ける覚書に調印	1999.03.20	西カリマンタン州サバスで民族紛争激化。先住民とジャワ・マドゥラからの移住民の対立。

## 第Ⅱ部 危機の影響・課題





## 第II部 危機の影響・課題

### 1. 行政

#### 1-1 インドネシアにおける行政システムの過去・現状・将来

##### (1) はじめに

スハルト政権の崩壊後、インドネシアの政治・経済・社会のあらゆる側面で、「改革(REFORMASI)」の動きが急である。立法府等との関係も考慮しながら本章では行政を中心に説明する。

##### (2) 大統領への行政権付託に係る問題

インドネシアの行政システムでは、国権の最高機関であって、「国民の代表」である国民評議会(Majelis Permusyawaratan Rakyat : MPR)によって「選出」され任命される大統領を「最高の国家行政権執行者」、すなわち行政府の長としている。大統領選定のシステムは、このMPRの選定・任命の仕組みと構成に大きく依存している。

そこで、このMPRの構成について、これまでの「改革」の結果と併せて整理すると、次表のようになる。

表1-1 インドネシア国民協議会(MPR)の構成

議席割当て先	スハルト7選までの割当て数	次回総選挙後の割当数 ( )内は増減
民選国会議員	425	462 (+37)
大統領が任命する国軍国会議員	75	38 (-37)
大統領が任命する国軍、ゴルカル、民主党、開発統一党のメンバー	250	0 (-250)
大統領が任命する州議会代表者	150	0 (-150)
大統領が任命する団体の代表	100	0 (-100)
各州議会が選出する地方代表	0	135 (+135)
団体代表	0	65 (+65)
合計	1000	700 (-300)

参照：(財)日本人事行政研究所「アジア諸国の公務員制度【III】」P.5及び各種新聞記事

かつての割当数を見ると、MPR内においては、民選国会議員は過半数に達していない。すなわち総選挙という民意反映の機会を経て選出されていない人が過半数を占めていることは、逆にいえば、民選議員以外のMPRメンバーは、大統領が任命する国軍や政党、州議会や団体の代表が多数含まれており、こうした大統領により任命される者だけで過半数を超えている。

もちろん3党に所属する民選議員も、与党ゴルカルの政策決定に拒否権を有する最高顧問はスハルト大統領であり、野党2党も党首はスハルト大統領に任命されるというシステムのもとにあり、また総選挙立候補に当たっては政府の承認を必要とするなど、様々な制約を課せられていた。

このように選挙の洗礼を経ない者が過半数を占め、また被選挙人たる大統領が選挙人の過半数を選んでいたというのがMPRの実態であり、スハルト政権下における国民と大統領の委託と受託の関係の実態でもあった。

しかしスハルト大統領の退陣後、まず国会の国軍議席の問題に対し「改革」の動きが現れ、それに連動する形で、同じく表1-1右欄の通りMPRの総定数削減や構成の変更も行われた。この結果、国軍選出国会議員が減員となったものの依然としてMPRに議席を有していることを除いて、少なくとも「大統領を選ぶ人を大統領が選ぶ」という構造にはひとまず終止符が打たれることになった。MPRは「国民を代表」して大統領を選出するという、憲法上定められた本来の機能を果たすにふさわしい選出方法と構成に改訂された。しかしながら今後さらにMPRのあり方についての議論は深まっていくものと思われる。

### (3) 行政府と政権政党との一体化の問題

スハルト政権下のインドネシアにおける政権与党は、Golongan Karya (ゴロンガン・カルヤ、略称 Golkar : ゴルカル) と呼ばれる組織であった。このゴルカルとは、「職能組合」と和訳されるように、インドネシアの公務員や一般勤労者、農民等がそれぞれに組織し加入している職業・職能別グループ(一種の共済組合)が連合し、実質的にスハルト政権の与党としての機能を果たすようになったものである。この「政党」機能を有する職能グループ連合体は、スハルト政権の成立後まもなく結成され、憲法や他の法律上も「政党」として認められ、一貫してスハルト政権の政権政党の座にあった。

この政権与党と行政府、行政システムとの関係において留意すべき点は、事実上すべての公務員がゴルカルの構成員となっていたことである。インドネシアの公務員は、公務員グループへの加入が義務づけられており、この公務員グループが全体として上述のようにゴルカルの構成グループとなっているから、事実上公務員は自動的に政権政党ゴルカルのメンバーとなるわけである。

しかし、スハルト政権崩壊後の政治改革の流れの中、ゴルカルと公務員の関係も根本的に見直されることとなった。ゴルカルは、職業別グループの集合体としての性格を放棄し、「ゴルカル党」という名称の一政党となった。そして、公務員のグループ(共済組合)に加入することと、ゴルカル党へ入党することの間に明確な一線が引かれることとなり、公務員となれば自動的にゴルカルの黨員となるといった仕組みは廃止されることとなった。さらには、公務員が個人の資

格でゴルカル党に入党することは差し支えないが、公務員として選挙活動をはじめとする政党活動を行うことは禁止されるに到った。このような一連の改革により、公務員と政権政党の人的な一体化という現象は消滅することとなった。

#### (4) 国軍と行政府の関係に係る問題

インドネシア国軍が「二重機能」、すなわち国内の治安維持におけるリーダーシップと、国内政治・社会におけるリーダーシップの二つを発揮するものとされている点については、国会における国軍への議席割り当ての是非を軸として、急速にインドネシア国内で議論が高まりつつある。しかし国軍は、行政にも深く関与し、リーダーシップを発揮していることを忘れてはならない。

スハルト政権下における国軍と行政の関係は、両者間の人的関係である。すなわち、中央の諸官庁の要職に国軍からの出向者や国軍OBが配置され、行政の重要な役割を担っていることがあった。また、州知事、県知事など地方行政の要職にも、OBはもちろん現職の軍人が就任する例が見られた。このような軍による行政への深い関与については、最近になって批判の声が上がり始めているようであり、見直しが進められるであろう。

#### (5) 地方の開発行政における内務省の役割

内務省は、地方行政における政策の立案及び実施にかかる広範な権限を有している。そして、地方交付金を州政府に交付することを通じて、地方行政を実質的にコントロールし、一般省庁の国営事業にも影響を及ぼしつつ地方開発推進の中核として機能している<sup>21</sup>。

例えば、Aセクターを所轄するA省という一般省庁が地方で何らかの開発プロジェクトを実施するとしよう。その場合A省の官房計画局は、そのプロジェクト内容の企画立案と、実施中及び実施後のモニタリングや評価を担当する。そしてプロジェクトの実施は、A省の地方出先機関であるカンウィルA(KANWIL：地方事務所)が担当することになる。

他方、州政府、県も、独自に同一セクターの開発業務を担当している。特に州政府は、中央政府におけるバベナスに対応するバペダ(Badan Perencanaan Pembangunan Daerah：BAPPEDA；地域開発企画庁)という計画担当部局を有し、開発計画の企画立案を担当させると共に、Aセクターの開発業務の実施を担当するディナスA(DINAS：州事務所)を有している。

このように、Aセクターの開発事業が、中央のA省の指揮下にあるカンウィルAと、州若しくは県のディナスAの二つの系統で行われることとなる。当然ながら、両者間では一種の「棲み分け」が行われたり、「連携」が行われたりすることとなるが、注意しなければならない点は、地方における開発事業は、その実施に係る認可を州・県知事から得られない限り、たとえ中央省庁がカンウィルを通じ実施する案件であっても、実施することはできないということである。そして、係る実施認可を与える権限を有する州・県知事は、内務省の指揮監督下にあるという

<sup>21</sup> (財)日本人事行政研究所「アジア諸国の公務員制度【III】」P.8、1998年

ことである。

更に、カンウイルの実施する事業とダイナスの事業との規模を比較しても、前者の方が大規模であるとは限らない。カンウイルの実施する開発事業は、原則的にはバベナスから配分を受けた開発予算であるが、ダイナスも内務省から州・県を経て交付金が手当される。時にはダイナスの方が開発事業予算を潤沢に有している場面もあり、そのような場合には、当然のことながらダイナスが当該地域の同一セクター内における開発の主導権を握ることもありうる。

このように、インドネシアの地方における開発事業は、(1)同一セクター内において、中央省庁-その出先機関のラインと、内務省-州政府(-州政府内担当部局)のラインの二系統によって事業が実施されていること、(2)中央省庁-その出先機関のラインによる事業の実施は内務省-州政府のラインによる認可が条件となっていること、そして冒頭述べたように、(3)州政府による開発予算の原資となる地方交付金の配分に係る権限を内務省が有していること、の3点を大きな特徴としてきた。そしてこれら特徴は、内務省が実質的に地方の開発行政について支配的な立場を有してきたことをあらわしている。しかし、「改革」の動きは地方行政制度にも現われており、新しい地方行政と中央地方の財政関係法の成立(1999年4月)に見られるように、県を中心とする地方分権化のさらなる促進と中央地方関係の変更が予定されている。したがって、内務省の役割も今後の地方行政制度の改革に伴い大きく変化していくことが予想される。

#### (6) 公務員の管理システム

インドネシアの公務員は、文官(国家公務員及び地方公務員)と軍人(陸海空軍及び警察)に大別される。公開されている統計資料によれば、国家公務員が353万人、地方公務員が51万人であり、文官の合計で400万人を超え、総人口比でも2%を上回る(1995年時点)。インドネシアは他の途上国と同様、総人口において比較的規模の大きな「公務員セクター」を形成していると言える。スハルト政権も、民間セクターの雇用吸収力が十分でない段階において雇用機会を創出するため、公務員の採用を積極的に行い、1980年から1995年までの10年間で文官公務員の総数を2倍に増やした。そしてその後の1993年から98年の第6次5カ年計画において、初めて公務員の定員抑制方針が打ち出され、「ゼロ成長政策」として、定年退職者、途中退職者等減員となった人数分のみ新規に採用するシステムが立ち上がり、今日に至っている。

さて、このような公務員の大量雇用は、必然的に国家経常予算の人件費支出を増大させる。ひいては、限られた税収を圧迫し、肝心の事業予算をも圧迫することにも繋がる。他方、インドネシアの公務員には、我が国公務員のような明確かつ厳格な職務専念義務は課されていない。インドネシアの公務員の職務・分限を規定している「公務員基本法」を見る限り、兼職の禁止に直接言及する服務規程は見当たらない。わずかに、服務に関する下位規定に当たる政令30号において17項目の禁止事項を定めている中で、次の三項目に互り限定的に列挙されているに過ぎない<sup>12)</sup>。

<sup>12)</sup> (財)日本人事行政研究所、前掲書P.40

第14項 政府が発注する事業について、業者のために仲介者となること。

第15項 当該法人の経営に影響を及ぼす程度の質と量の株式を保有すること。

第16項 事業を営むこと。特に幹部公務員が民間企業の役員になること。

要は、政府発注事業の受注に関して業者側の代理人になってはならないことと、自らが民間企業の経営の先頭に立ってはならないということであり、こうした形をとらない場合には、本来の業務に加えて取入を得る行為を行ったとしても非違行為とは見なされないということになる。

我々にとって、一国の公務員が公務に専念すべきであることの意義や重要性はもはや多くの議論を要しない事柄であり、この問題についてもインドネシアが「国際基準」を満たそうとするならば、早急に公務員法の改正等の対応が必要といえる<sup>113</sup>。

この問題は、これまで公務員の間にもどのような職業倫理が醸成されてきたか、そして社会がそれをどう受けとめていたかにまで遡及して考えなければならない問題でもある。

## (7) むすび

スハルト政権下におけるインドネシアの行政システムは、与党ゴルカル、そして国軍と緊密に連携しながら、「国民を代表する」MPRから行政権の行使を付託されたスハルト大統領の指揮の下、インドネシアの開発に携わってきた。

しかし、スハルト大統領は退陣し、その後鬨髪を容れず、スハルト政権下の政治・経済・社会のあらゆる分野における意思決定や合意、或いは利害調整のためのメカニズムについての見直しが始まった。それは端的には「脱スハルト」や「反スハルト」の運動となり、さらには「[[KKN]の排除」という言葉に集約され、「改革」運動の根本原理へと繋がった。スハルト政権の崩壊は、カリスマ性を有したリーダーの追放や失脚といった次元だけでは捉えきれない出来事であり、まさに国家全体の価値観や行動の根本原理の崩壊をも意味する、地殻変動の始まりであったといってもよいのではなかろうか。

<sup>113</sup> 尾村敬二編「緊急レポート・スハルト体制の終焉とインドネシアの新時代」P.38、アジア経済研究所、1998年

## 2. マクロ経済

### 2-1 はじめに

1997年7月、タイのバートの急激な下落を契機に、従来潤沢に流入していた資本が一斉に近隣のアジア諸国から一斉に引き上げ、同地域における急速な為替レート、株式市場、資産価値の急激な下落が生じた。更に各国の金融システムの脆弱性が国際的に明らかになったことにより、逃避した資本が環流しない状態が継続し、今日まで経済的停滞が継続する状態を引き起こす事になった。これまで「世界の成長センター」「東アジアの奇跡」としてその急激な成長を評価されてきた東南アジア諸国は、このいわゆる「アジア通貨・金融危機」発生後瞬く間に混乱の中に巻き込まれてしまった。

中でもインドネシアは、タイバートの急激な下落が飛び火し、経済的な混乱・停滞が発生した事が、従来経済成長をその存立基盤としてきたスハルト独裁体制の崩壊を招くという事態まで引き起こし、同危機の影響を最も大きく受けている国であるといえる。

本稿ではインドネシアにおける危機のマクロ経済的な影響を把握し、同国において他のアジア諸国以上に危機が一層深化した要因を探るために、以下のように議論を進めていくことにする。まず第2節において、インドネシアにおけるアジア通貨危機発生に至る経緯及び危機の深化の過程を簡略に述べる。引き続き第3節において、インドネシアにおいて危機が深化した諸要因をまとめる。第4節においては今日までの危機の影響を、マクロ経済指標等を用いて説明する。第5節では、今日に至るまで同国経済の動向に大きな影響を与えたと考えられるIMFの動向を、数次に渡り政府との間で締結された金融支援合意、及びその際インドネシア政府に課した「コンディショナリティー」(政策条件)の内容及びそのインパクトにつき説明する。最後の節においては、現段階における暫定的な展望を述べ、今後の動向を把握する際の参考としたい。

### 2-2 インドネシアにおける危機発生の経緯・深化

1980年代半ば以降のインドネシアは、マクロ経済の安定を維持しつつ、高い経済成長率を維持していた。インフレ率は他のアジア諸国に比べると高いものの1桁代に抑えられ、工業製品を中心とした輸出の急激な拡大により経常収支赤字のGDP比率も小さく<sup>注1</sup>、外貨準備も潤沢であり、また政府の財政収支も黒字基調で推移していた(表2-1参照)。同国のマクロ経済のファンダメンタルズは良好に推移していると評価した国際社会は、政府・民間を問わず多額の資本を投資を増大させ、同国の経済的発展に寄与していた。

こうした諸指標は通貨危機発生を契機に急激に悪化することになる。インドネシアにおける急

<sup>注1</sup> 実際には1989/90年の年9%成長を超える高成長となり景気が加熱気味に推移した後、インフレ率、経常収支赤字共に急拡大し、政府は1990年後半からの金融引き締め、1991年の大型プロジェクト延期等の大幅な景気抑制策を取るようになった。この背景には1980年前半からの税制の簡素化や金融の自由化、貿易・直接投資面での規制緩和等の経済改革により成長してきた民間企業の拡大による投資の急増がある。

激なルピア下落が発生した背景としては、①高成長を支えていた輸出の近年の伸び悩み、②消費財を中心とした輸入の増大、結果としての経常収支赤字幅の拡大、③海外からの短期資本の流入、同資本を利用した不動産等の資産投機の増大、結果としての民間債務を中心とした巨額の対外債務の累積、④金融自由化に伴って急増した銀行の一部における経営悪化、不良債権の増大、等が挙げられる。特に③は、他国の通貨以上にルピアが最も強く影響を受けた要因として重要である。

表2-1 インドネシアにおけるマクロ経済指標(1990～1997年)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
実質GDP成長率	7.2%	7.0%	6.5%	6.5%	7.5%	8.2%	7.8%	4.65%
外貨準備額(百万USドル)	8,661	9,868	11,611	12,352	13,158	14,674	19,125	17,427
財政収支/GDP	0.4%	0.4%	-0.4%	0.6%	0.9%	2.2%	0.9%	0.9%
インフレーション	9.5%	9.5%	4.9%	9.8%	9.2%	8.6%	6.2%	11.1%
経常収支/GDP	-2.6%	-3.4%	-2.2%	-1.5%	-1.7%	-3.4%	-3.5%	-4.3%

出所) IMF 'International Financial Statistics 1997', BPS 'Monthly Statistical Bulletin-Economic Indicator, July 1998

表2-2は、インドネシアにおける近年の国際収支状況である。同表を見ると、90年半ばからの引き締め政策により92年から93年には経常収支の赤字幅が縮小しているものの、その後急速に拡大し、95/96年度には前年度の2倍以上の勢いで赤字幅が拡大している。近年の輸出の伸び悩みと、それを上回る輸入の増大がその原因であると考えられるが、近年の高成長率と併せて考えると、消費財輸入や、インフラや不動産投機等直接生産活動以外の活動への投資が急増する中で、対外バランスが脆弱化してきた事がわかる<sup>112</sup>。危機発生後、資本収支の民間資本収支が96/97年度から97/98年度にかけて大幅にマイナスになっていることからわかるように、従来潤沢に流入し経常収支赤字をファイナンスし、民間企業の活動を支えていた民間資本が急激に海外へ流出している状況がわかる。

<sup>112</sup> 福島(1998)参照。



表2-2 国際収支(1991/92～1998/99)

(単位: 100万 USドル)

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99(1)
経常収支	-4,352	-2,561	-2,940	-3,488	-6,987	-8,069	-1,699	1,424
貿易収支	4,911	7,986	7,377	8,039	6,252	6,219	3,757	14,492
財輸出	29,714	35,303	36,504	42,161	47,754	52,038	56,162	56,546
石油・ガス部門	10,706	10,480	9,334	10,445	10,616	12,771	10,238	8,326
非石油・ガス部門	19,008	24,823	27,170	31,716	37,138	39,267	45,924	48,220
財輸入	-24,803	-27,317	-29,127	-34,122	-41,502	-45,819	-47,405	-42,054
石油・ガス部門	-3,143	-3,566	-3,816	-3,646	3,905	-4,693	-4,494	-3,434
非石油・ガス部門	-21,660	-23,751	-25,311	-30,476	-37,597	-41,126	-42,911	-38,620
貿易外収支	-9,263	-10,547	-10,317	-11,527	-13,239	-14,288	-10,656	-13,157
石油・ガス部門	-3,001	-3,399	-2,984	-3,012	-3,238	-3,541	-4,226	-3,306
非石油・ガス部門	-6,262	-7,148	-7,333	-8,515	-10,001	-10,747	-6,430	-9,851
資本収支	5,551	5,199	5,711	4,750	11,463	12,668	-13,739	-16,472
政府資本収支	1,418	915	1,063	105	-209	-820	401	3,050
受け取り	5,600	5,755	6,195	5,651	5,730	5,298	6,532	14,351
ICGI	5,250	5,527	5,778	5,510	5,369	4,857	-	-
その他	350	228	417	141	361	441	-	-
元本返済	-4,182	-4,840	-5,132	-5,546	-4,939	-6,118	-6,131	-6,301
民間資本収支	4,133	4,284	4,648	4,645	11,672	13,488	-13,447	-24,522
直接投資	1,531	1,705	1,971	2,566	5,357	6,546	1,777	474
その他	2,602	2,579	2,677	2,079	6,315	6,492	-15,224	24,996
総合収支	1,199	2,638	2,771	1,262	4,476	4,599	-15,438	-15,048
誤差漏洩(Net)	-218	-1,199	-2,044	646	-1,825	-701	-693	0
金融部門収支	-981	-1,439	-727	-616	-2,651	-3,898	15,433	15,048

注1) 1998/99年度については予測値。

出所) BPS, 'Monthly Statistical Bulletin - Economic Indicator-, July 1998', 'Briefing Paper: Indonesia's Balance of Payment 1997/98 and Its Medium-Long Terms Projection (1998/99-2006/07)

こうした国際収支の推移を反映して、対外債務ポジションは急激に悪化してきていた(表2-3)。インドネシアは1988年から95年までに対外債務総額をほぼ倍増させているが、特に民間債務の割合が急増している。この原因は、80年代までは公的債務が大半を占めたが、80年代後半の金融部門規制緩和と90年代以降の公的債務圧縮・インフラ開発の民間委託方針の結果と言える。96年8月の時点においては、対外債務総額の1,205億ドルに達しており、うち650億ドルと公的債務を上回るに至っている<sup>13)</sup>。95年債務残高約1,000億ドルに対する利払いは62億ドルであり、この利払

<sup>13)</sup> 1998年7月にインドネシア中央銀行より発表された98年3月末時点の数値では、総債務額1,380億ドル、うち民間債務は720億ドルとなっている。民間債務の急拡大を規制するため、インドネシア政府は1991年世銀のアドバイスに基づき、オフショア商業ローン管理委員会(略称PKLN)を作り、対外借入のシーリングを設定したが、民間企業の対外借入報告漏れに対する罰則規定が無く、実質上その規制は無効化しており、その為膨張する民間債務の総額を最近まで明確に把握出来なかった。渡辺(1998)参照。

いは貿易外収支の約6割、経常収支赤字の9割に相当し、経常収支の脆弱性の大きな原因となっている。また債務返済比率(DSR)も低下してきているものの常に30%を上回る状態が継続していた。

表2-3 対外債務指標(1988~1995)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
総債務ストック(100万USドル)	54,095	59,394	69,955	79,778	88,296	89,477	96,500	107,831
長期債務								
総額	46,746	50,811	58,326	65,298	70,239	71,490	79,391	85,481
公的債務	41,200	44,255	48,066	52,122	53,958	57,461	63,848	65,347
民間債務	5,545	6,556	10,261	13,176	16,281	14,029	15,543	20,134
短期債務								
総額	6,727	7,975	11,135	14,315	18,057	17,987	17,109	22,350
輸出信用	-	-	-	-	-	-	-	20,215
債務フロー								
長期債務ディスバースメント	8,195	9,111	10,084	11,915	13,669	8,267	12,413	13,728
新規借入								
元本償還	5,296	5,872	5,932	6,865	7,993	9,294	9,318	10,199
債務純流入	3,265	4,487	7,313	8,230	9,419	-1,097	2,217	8,770
うち短期債務	367	1,248	3,160	3,180	3,742	-70	-878	5,241
純借入れ								
利払い	3,345	3,837	3,990	4,597	4,585	4,974	5,474	6,220
債務サービス合計	8,641	9,709	9,922	11,462	12,578	14,268	14,792	16,419
債務サービス比率(DSR)	40.2	38.0	31.5	34.0	31.6	33.8	30.0	30.9
純資金流入	3,732	4,334	5,998	7,111	8,033	3,033	9,093	12,999
純資金移転	-540	-806	380	1,044	1,567	-3,679	1,961	5,064

出所) World Bank, World Debt Tables 1989/90, 96, Global Debt Finance 1997.

こうして、過大な債務返済の為の利払い負担増が経常収支赤字増大の要因となる中で、更なる対外借入による高度成長路線維持の政策を取った為、対外バランスの脆弱性が拡大していった事が、今次の通貨危機発生に至る背景として存在したのである。

1997年7月2日のタイ・パーツの変動相場制への移行を契機に、自国の通貨の売り圧力に抗しきれなくなったインドネシアは、7月11日、ルピアの対ドル相場変動域を上下8%から12%へ拡大、その直後ルピアは7%切り下がった。その後インドネシア中央銀行は、ルピアの買い支えを早々に断念し、8月14日には完全な変動相場制に移行せざるを得ない状況に追い込まれた。

世銀によると、その後の為替レートの下落幅及びその原因は、5段階を経て深化している<sup>14</sup>。まず第1段階は、従来は潤沢に流入していた短期資本を中心とした国際的な資本が国外へ流出すると共に、インドネシア民間企業によるヘッジされていない対外債務の返済の為のドル需要の増大が通貨下落幅を大きくした時期である。金利格差及び安定的なルピア相場を当て込んだ国際的な投資基金及びヘッジファンド等は、多額の短期資本をインドネシアに投資していた。その資金を利用し、国内の民間企業は資金調達コストを引き下げるために、ヘッジなしの債務を積み増したためである。こうした状況の中でルピアが従来に無い速度で切り下がれば、インフレ率の上昇期待から金利格差も縮小することが予想され、また国内民間企業の債務支払い能力が低まる中で、市場の悲観論が高まり、国際的な資本の引き揚げが生じた。また短期債務の支払い及び資産の外貨建てへの変更を希望する国内民間企業のドル需要が高まる中、ルピアは一層下落した。こうした中インドネシア中央銀行は変動相場移行と同時にSBI(中央銀行証券)利率を急激に引き上げる等、投機的な資金の移動を抑制する措置を取った。また政府は9月3日、ビッグ・プロジェクトの中止・延期を含む経済安定化基本方針を発表する等の措置を取ったが、ルピアの売り圧力は弱まらず、危機発生前の段階では2月以降2,400台で推移していた対ドルルピアレートは、10月3日には3,500ルピアを超える事態となった<sup>15</sup>。10月8日、IMF、世銀、ADBに新規融資を要請し、10月13日よりIMFとの協議を開始するのである。

続く第2段階は、10月31日に発表されたIMFの支援策を契機に12月初旬まで継続する。日本、シンガポール、インドネシア3カ国によるルピア買いの協調介入の成果もあり、同政策の発表を市場が好意的に評価したため相場は一時期上昇した。しかし11月1日、政府はIMFとの合意に基づき、多額の不良債権を抱え経営状況が不健全と判断された16の銀行の営業許可を取り消し、閉鎖するという銀行改革を発表した。この事は、危機の真相が国内民間企業の流動性の問題のみならず国内の銀行システムの不健全でもある事を国際的に示す事になったのと同時に、閉鎖された銀行に対する預金者の取り付けを抑制する為の政府による信用供与、ひいては政府負債の増大を招く事になった。加えて11月24日、スドラジャッド中銀総裁により、9月末時点での民間債務総額が650億ドルと発表され、国内の民間企業の債務返済能力に対する不安が一層高まった。結果としてルピアの売り圧力は更に増大し、12月5日には一時期1米ドル=4,000ルピアまで下落する結果となった。

第3段階は、12月6日におけるスハルト大統領の健康不安のニュースに始まる。ここに至り問題は経済的な側面のみならず、政治的側面をも内包するに至り、政治的な不透明性を危惧した市場の一層のルピア売り圧力により、ルピアは加速度的に下落したのである。スハルトのASEANサミットへの出席がキャンセルされた12月12日には5,000ルピアを記録した。翌年1月8日に発表された1998/99年度予算案は、危機の現状を認識していないあまりに楽観的なものであり、またIMFと合意した燃料価格や電気料金の引き上げの時期が明示されていないことなどから、インド

<sup>14</sup> World Bank "Indonesia in Crisis, A Macroeconomic Update" (Pre-Publication Draft), July 1998 参照。また本説の記述は、渡辺(1998)も参照している。

<sup>15</sup> 渡辺(1998)参照。

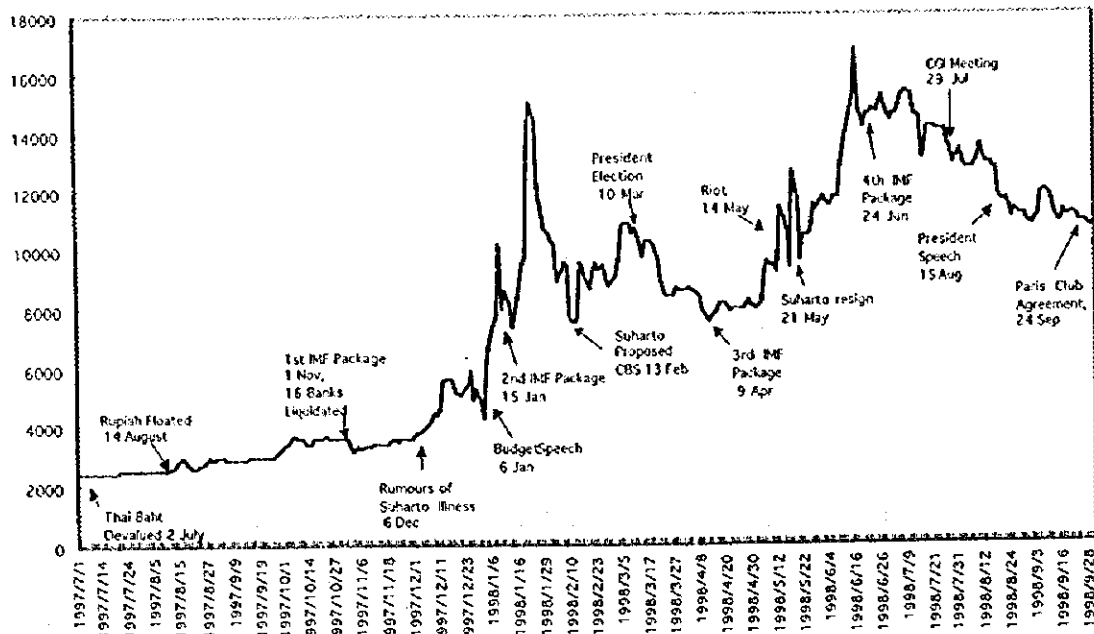
ネシア政府の改革プログラム実施の意志に対する市場の不信を買い、更なる資本流出と相まって、ここに至り他のASEAN諸国の下落幅を大きく超えたレベルでのルピア下落を見ることになる。1月15日にはIMFとの第二次融資合意に達するものの、その後2月11日には中銀総裁がカレンシーボード制度導入を発表(その後導入は撤回された)し、IMFとの対立を一層深めた。IMFは3月7日、第2次支援の30億ドルの支払いを当面延期すると発表した。こうした中ルピア売り圧力は弱まらず、1月の第3週までに、ルピアは6,000ルピアから一時期15,500ルピア近くまで下げる事態を招き、その後不安定な状況が継続するのである。

第4段階は、4月8日にIMFとの間に合意された第3次の融資合意以降1カ月あまりの間の安定期である。この時期、同合意融資による諸政策の効果が発現し、為替相場の一時的な安定を迎え、特に第3次の合意の時点で、金融及び社会セクター改善に資する政府の協力的なコミットメントを市場が歓迎し、4月13日には7,500ルピアまで戻した。

第5段階は、5月12日にジャカルタの学生デモで学生6名が死亡した事に端を発する、政権交代劇の時期にあたる。5月21日のスハルト辞任及びハビビ元副大統領の大統領就任に至るまでの時期、各地に巻き起こった学生運動や暴動等により、政治的な先行きが不鮮明になり、中国系インドネシア人の資本逃避行動が加速した事もあり、市場のルピアに対する評価が再度低迷し、ハビビ大統領の就任後も、民間債務交渉の手詰まり等、インドネシア経済に対する先行きの不透明性は継続していた為、ルピア相場は6月中旬には最安値16,745ルピアまで下落する事になった。

その後6月24日のIMFとの第四次融資合意の締結を契機に、IMF指導の下での本格的な経済構造改革が始まると共に、国際的な協力が本格化している。7月15日にIMFは、支払いを約束していた10億ドルの拠出を実行し、IMF、世銀、日本等による総額60億ドルの追加支援を発表した。8月25日には、IMFは10億ドルの拠出を承認すると共に、従来インドネシアに適用されていたスタンバイ・クレジットから、拡大信用供与制度に転換し、従来5年間であった引き出し期間が最長10年間に延長された。9月22～23日にパリで開催された債務国会議(パリクラブ)の場においては、インドネシアの公的債務42億ドルのリスクが実施された。インドネシア政府も8月下旬に銀行改革を発表、また債務再編庁を設立し、対外債務処理問題に対しても解決の意志を示した。こうした状況の中、ルピア相場は徐々に上昇しており(図2-1参照)、10月5日には9,500ルピアと、スハルト退陣の5月下旬以来の最高値を付けている。

図2-1 ルピアの対ドル為替レートの推移('97/7/1～'98/10/1)



## 2-3 インドネシアにおける危機の深化の諸要因

アジア通貨・金融危機発生以来、その原因を巡って様々な議論が行われてきているが、インドネシア経済を一層深刻なものに招いた原因として、ここでは世銀の資料<sup>16)</sup>に基づき以下記述する。

### (1) 民間対外債務の急激な累積

近年対外債務の累積に占める民間債務の割合が急激に上昇しており、1992年から97年までの対外債務累積の85%は、民間企業の借入が占める。1998年の3月末現在における民間債務総額は、約836億ドルと言われ、総債務の7割以上を占めるに至っている。その殆どが短期債務であり、民間債務の平均満期が18ヶ月というものであった。短期債務の積み上がりは、為替相場の変動や市場のセンチメントに影響を受けやすくなるという脆弱性を内包する事となり、また、それら民間企業は、ドル資金調達コストを低くする為に、ドルの借入をルピアの空売りで相殺するヘッジをかけていなかった為、危機発生後の急激なルピア下落の中、債務返済が困難になっていったのである。

またこの事は、民間企業による対外借入に対する政府の規制不足、すなわち政府の行き過ぎた放任主義が招いた事態であるという指摘もある<sup>17)</sup>。順調に推移してきたインドネシアのマク

<sup>16)</sup> World Bank "Indonesia in Crisis, A Macroeconomic Update" (Pre-Publication Draft), July 1998

<sup>17)</sup> 脚注3のPKLNの説明参照。

口経済状況に対し、民間企業の債務返済に疑問を有した市場の期待は逆転し、インドネシア危機を一層深化させることになったのである。

## (2) インドネシアの銀行システムの問題

この問題は、インドネシアが急激な経済成長を遂げる中で、その発展を支えるべき金融及び銀行制度の脆弱性が、ルピアが急速に下落する中で海外投資家のルピア預金の解約及び新規融資の拒絶という状況を招き、更なるルピアの下落を加速したと言われる要因である。

1988年の金融自由化<sup>21</sup>は、以後の金融部門の急成長をもたらし、旺盛な投資需要をファイナンスするための国内総貯蓄の増大に貢献する一方、その改革があまりにドラスティックなものであったため、経済が加熱し、インフレ率が上昇、また政府部門の債務が増大する中で経常収支の赤字も急増する等、政府のマクロ経済運営に困難をもたらすことになった。またこの改革は、過剰な銀行の支店開設及び新設を招き、銀行の不健全化を招く結果となった。また回収可能性よりも返済実績に基づく貸付分類、審査制度や会計制度等の法制度の実施段階における不備等により、各民間銀行のポートフォリオの実態が明確にされず、また中央銀行の民間銀行に対する各種規制も有効に機能しないなど、各種の構造的な問題を生み出すことにもなった。実際危機発生の前から多くの銀行が自己資本不足或いは破産寸前の状態にあったと言われており、その結果として97年11月の16行の操業停止という事態にまで発展するのである。

## (3) 政府のガバナンスの問題

この問題は、危機発生以前から指摘されていたものであり、インドネシアの官僚主義や一部の民間資本(クローニーと呼ばれる)との癒着体質、不明瞭な意思決定メカニズム、法制度の未整備等の状況に対し、国際的な信頼は低かった。それが経済的に順調な時には問題とならなかったが、危機発生後その問題が表面化した為、流出した資本が長期に渡り還流していない。この点が他の東南アジア諸国以上にインドネシアが市場の制裁、すなわち民間資本の還流が生じていない状況を生み出し、インドネシアの危機をより深刻なものにしている原因の一つである、というものである。

## (4) 政権交代の問題

スハルト大統領の健康不安説、大統領選挙、スハルト7選後の各地でのデモや暴動等、インドネシアにおける経済的な危機は、政治的な混乱の最中において政治的な問題へと転化し、(3)と同様市場が資本を還流させない要因の一つとなっている。

<sup>21</sup> 詳細については、三平(1998)参照。

## 2-4 インドネシアにおける危機の影響

結果としてインドネシア経済は、崩壊の危機に面していると言っても過言ではない。ルピアの対米ドル為替レートは、危機発生前の7月上旬の2,400～2,500ルピアから約4倍あまりに下落し、結果として一人当たりGDPも3分の1程度に減少している。インフレ率は1998年度で80%弱程度と予想されている。また高成長を支えていた対外資本も流出したまま戻らず、実質的な経済活動は低迷したままである。

### (1) 国内需要の減少

為替レートの大幅な切り下げのマクロ的影響は、国内需要の大幅な減退という形で最も明確に現れている。中央統計局の発表によると、1997年の実質経済成長率は危機の影響が年後半に集中しているため4.65%となっているが、1998年は通年で-13.68%になると予想されている<sup>129</sup>。四半期毎の成長率を見ると、対前年度比で1997年第4四半期は-2.5%、1998年第1四半期は-7.9%、第2四半期は-17.6%となっている。特に投資の落ち込みが激しく、その原因として①民間企業が対外債務返済に迫られ、投資支出を抑制せざるを得なかったこと、②対外投資家の資金の引き上げや国内信用の引き締めにより、投資資金が不足したこと、③建設業者等の為替変動による輸入価格の上昇の影響を最も大きく受ける業種に続いて、その他の非貿易産業まで投資を抑制するという相乗効果が働いたこと、④所得減少による需要減、等が挙げられる。

### (2) 銀行及び民間企業のバランスシートの悪化

国内民間銀行は、ルピアの急速な下落により、以下のような問題を抱えている。民間企業の抱えるドル建て債務のルピア換算額が大幅に拡大することに伴う貸出債権の不良化、預金の大幅な引き揚げ、そしてルピア建ての負債が膨張する事による自己資本比率(Capital Asset Ratio)が悪化する事、等である。

実際1998年1月までには、殆どの国内民間銀行は倒産状態にあった為、同年1月27日に政府は預金及び預金者保護の為の資本注入による措置を取った。同年の最初の3ヶ月だけで、インドネシア中央銀行は54兆ルピアもの資本注入を民間銀行に対して行ったが、これは1997年の後半の2四半期に注入した額に相当する。

こうした状況の中で、政府は1月27日にインドネシア銀行再建庁(Indonesian Bank Restructuring Agency, IBRA)を創設し、2月には国内14行を同庁の管轄下においた。4月4日にはそのうち国営輸出入銀行を含む7銀行を同庁の管轄下に置き、残りの7行の営業を停止するという金融健全化策を発表した。こうした国内銀行の整理統合が今後引き続き継続していくものと思われる。

<sup>129</sup> ただし1998年の上半期で-12.23%の成長率であり、年率との差がそれほど大きくないことから、下半期以降の落ち込みがある程度食い止められているとの見方も出来る。

### (3) インフレーションの高進

衣料や食料品等の輸入材、消費財を中心に値上がりが激しい。98年6月末現在で、前12ヶ月のインフレーションは59%に達しており、その前年の同期間の5.1%に比して急速に悪化している。中央統計庁の10月の発表によると、98年のインフレ率は、年後半に数値が下がったこともあり、当初予測された数値を下回ったものの、年率77.63%に達している。

### (4) 貿易収支及び経常収支の改善

貿易に関しては為替レート切り下げ効果により、貿易収支に改善が見られる。輸出に関しては、1998年1～4月には繊維や衣料品、木材加工製品等の貢献により、前年度同時期より約10%の伸びを示したが、1～11月の累計では、前年度比-7.9%となっている。貿易収支の改善はむしろ輸入の急激な減少に起因しており、国内需要の減退から消費財、資本財ともに1～4月累計で-32%あまり落ち込み、1～11月累計では前年度比-35.4%減少している。

経常収支も同様に、1996/97年の-8,069百万ドルの赤字から、1997/98年は-1,699百万ドルと、GDPの約1.3%の赤字にまで縮小しており、第4四半期には721百万ドルの黒字を達成している<sup>注10</sup>。

しかし資本収支に関しては、海外からの新規民間資本の流入の減少、国内の銀行や企業等の対外短期債務のロールオーバーの減少等によりポジションが悪化しており、1996/97年度には12,668百万ドルの黒字であった資本収支が、1997/98年度には-13,739百万ドルの赤字へと転換している(表1-2参照)。

### (5) 財政収支

財政収支は、経済活動の停滞や石油価格の停滞、ルピア下落及びインフレ率の高進による補助金の増大等により、赤字幅の増大は今後拡大する事が予想されている。1996/97年度及び1997/98年度ともに財政収支はGDP比1%程度の黒字を維持したものの、1998/99年度に関しては、GDP比-8.5%の赤字になるとの推測もある。

こうした諸要因により失業率も上昇する一方であり、信頼に足るデータは無いものの、6月時点で約1,320万人、10月時点での政府発表によれば1,800万人、年末までには2,000万人(就労人口の約22%)の失業者が出るとの推測もある。また都市部の失業者と農村部の土地無し農民などを中心に貧困層も増大しており、96年には11.3%であった貧困線以下の層が、BPSの7月時点での発表では7,940万人、人口の約40%に上昇しているのが現状である<sup>注11</sup>。

<sup>注10</sup> BPS, "Monthly Statistical Bulletin-Economic Indicators", July, 1998, 参照。

<sup>注11</sup> 1999年1月25日にインドネシアで開かれた非公式の援助国会議(CGI)に世銀が提出した資料によると、インドネシアの経済危機に関連して同国政府や国連機関などが発表してきた貧困率や失業率等の数値には誇張があるとの見方を示している。今次の調査によれば、1998年の貧困率は1997年より3%増加しただけの14%であり、政府やILOが発表している40%前後の推計とは大きく食い違っている。また失業率についても、98年末に約22%に達するという政府の発表に対し、7%程度に留まるとの見方を示している。その背景には、被害を誇大に言って援助を引き出そうという傾向があるという。日本経済新聞(1998年1月26日付朝刊)参照。



## 2 - 5 国際社会の対応 (IMF の対応を中心に)

本節では、危機発生以来の国際社会の動向を、特に中心的な役割を果たしてきたと考えられる IMF の動向を中心に捉え、その役割につき記述する。また危機発生後問題を深刻化させている民間債務を中心とする対外累積債務問題についても、国際的な交渉過程につき記述することとする。

危機発生後の 10 月 8 日、政府は IMF、世銀、ADB にルピア防衛の為の支援を要請し、これを追うように日本、シンガポール、マレーシア、オーストラリアが相次いで対インドネシア支援を表明した。対インドネシア支援の中核となる IMF は 10 月 13 日より政府との協議に入った。

10 月 31 日には金融支援の枠組みが提示された。IMF、世銀、ADB がそれぞれ 100 億ドル、45 億ドル、35 億ドルを貸付け、これにインドネシア自身の 50 億ドルを加えてルピア防衛の第一線資金とし、これに加えて日本、米国、マレーシア、シンガポール、中国、香港、オーストラリアが第二線資金として融資枠を設定することとした。

表 5 - 1 国際的な金融支援の枠組み

IMF	100 億ドル	日本	50 億ドル (Stand-by loan)
世銀	45 億ドル	米国	30 億ドル
ADB	35 億ドル	マレーシア	10 億ドル
インドネシア	50 億ドル	シンガポール	50 億ドル
		オーストラリア	10 億ドル (IMF 補完資金)
		中国	10 億ドル
		香港	10 億ドル
第一線資金	230 億ドル	第二線資金	170 億ドル

金融支援の枠組み設定と同時に、経済健全化 3 年計画、いわゆる IMF によるコンディショナリティー設定の概要が明らかにされた。その目的は、金融部門健全化、財政金融政策及び規制緩和政策、構造調整政策等を一層推進もので、その過程は世銀、IMF、ADB が実行を支援するとともに監視するというものである。

その後年末にかけて、一部の健全化政策が実行され、11 月 1 日の銀行 16 行の営業停止、11 月 3 日の食糧調達庁 (BULOG) の食品輸入独占権の縮小や外資への 2003 年までに小売業解放等の外資導入・規制緩和策の決定等の策を実施していくのである<sup>12)</sup>。

1 月 6 日に発表されたインドネシアの 1998/99 年度の予算案は、歳入及び歳出の収支がバランスしており、IMF との協定で合意された財政黒字 (GDP の 1%) を実現するという条件を満たしてい

<sup>12)</sup> 以上までの国際社会の対応に係る記述は、JETRO「アジア通貨危機」に大きく依存している。

ないことや、燃料価格や電気料金の引き上げ幅や時期が明示されておらず、燃料価格への補助の撤廃及び引き上げ、電気料金を30%引き上げるという前年11月に合意されたIMFとのコンディショナリティーの内容と逆行したものであった。また予算の前提条件が、GDP成長率を4.0%、想定為替レートを1米ドル=4,000ルピアと、金融危機下にある現状からは現実離れした数値設定であったことから市場の反感を買い、その後ルピアの為替レートは一時1米ドル=11,600ルピアの市場最安値まで大幅な下落を見た。その為予算発表の翌週には急速にIMFの代表団がインドネシアを訪れ、スハルト大統領と協議の上、1998年1月15日、スハルト大統領は、融資の継続を条件に予算の再編成を行うことに加え、IMFとの間に合意された新しい経済構造パッケージの内容の一部を私邸での演説により発表した。第二次のコンディショナリティー合意に至ったのである。

IMFとの合意項目は50項目に達する。同内容の中には、通貨危機や前年11月に合意されたコンディショナリティー以降の状況分析も含まれている。同コンディショナリティーの主な内容及び特徴は以下のとおり<sup>13)</sup>(詳細については表5-1参照)<sup>14)</sup>。

- (1) 財政政策-大規模プロジェクトの延期や税収増大の為の施策により、財政収支の改善を目指すと共に、従来国民車計画や国営航空機会社IPTN等一部企業に与えられていた優遇税制の撤廃等により、財政構造の改革も目指している。
- (2) 金融/為替政策-マネーサプライ増加率、インフレ増加率の抑制、経常収支赤字の縮小を目指し、為替レートの安定化を図ると共に、中央銀行の独立性を高める事による裁量的な金融政策を排除する方向を目指している。
- (3) 金融セクターの構造改革-国営銀行の吸収・合併及び民営化の促進、国際的な監査法人による会計監査の受入、不良債権処理機構の設立など、銀行の構造改革を進めると同時に、銀行関連法案の見直しやモニタリング体制の拡充を図っている。
- (4) 構造改革-輸入関税の引下げ或いは撤廃、輸出税の廃止、外国投資の自由化等、貿易及び投資の自由化を促進する。また独占販売品目の撤廃等、規制緩和と民営化を目指している。
- (5) 社会的安全網-改革による過渡的な経済停滞の打撃を被る貧困層対策として、購買力維持の為のコミュニティー・ベースのプログラム導入及び社会セクターへの支出予算増大を図る。

表5-1 IMFによる修正経済改革パッケージ('98/1/15時点)

A. マクロ経済政策			
政策タイプ	政策手段		実施時期
1. 財政政策	(1)	見直し予算後も均衡財政の形態を取る	1998年4月1日
	(2)	結果としての財政赤字はGDPの1%程度とする	
	(3)	燃料価格及び電力料金への補助金の暫定的廃止及び価格引き上げ	
	(4)	アルコール類及びタバコの消費税引き上げ(アルコール80%、タバコ10%)、7月1日再引き上げ	1998年4月1日
	(5)	全てのVAT免除廃止(飼料用大豆、砂糖、医療器具、その他資本財や法で定められたものを除く)	

<sup>13)</sup> 当資料は、IMFホームページに掲載された'Indonesia-Memorandum of Economic and Financial Policies, Jan. 15, 1998'及びシンガポール大和総研発行『Market Review and Outlook, 1st Quarter 1998』(和文)を参考にしている。

<sup>14)</sup> IMFと合意された項目数は50項目であるが、内容を60項目に分割し表を作成した。

2. 金融/為替政策	(6)	ガソリン地方販売税(5%)の導入	1998年4月1日
	(7)	奢侈税適用品目の増加	1998年4月1日
	(8)	プランテーション、森林関連産業向けの土地建物税の市場価値評価基準を40%引き上げる	近日中
	(9)	納税者登録番号制度の導入	1998年4月1日
	(10)	予算外収入の予算化を定めた「税外取入法」(1997年5月制定)の早期実施	5年以内
	(11)	1998/99年の財政年度より、従来簿外経常されていた投資基金及び森林再緑化基金の政府予算への計上、後者の本来の目的への流用禁止	1998年4月1日
	(12)	タンジュン・ジャティC火力発電所を含む12の巨大インフラプロジェクトを延期又は中止する	即時
	(13)	国民車計画に対する優遇税制・関税・融資、部品国産化比率に応じた優遇関税を廃止	即時
	(14)	国営航空機会社IPTNのプロジェクトに対する予算及び予算外の資金援助、低コストでの融資の中止	即時
	(15)	インフレ率を20%未満に抑える	
	(16)	経常収支は赤字から若干の黒字へ	
	(17)	ブロードマネーの成長率を1998年は16%以下に抑える	
	(18)	為替介入の規模等についてはIMFとの緊密な相談により決定する	
	(19)	為替介入の規模等については、プログラムで定められた月毎、四半期毎の最低外貨準備額を維持する事を遵守する	
	(20)	中央銀行は金融政策の立案・実施、公的金利の決定等に関し政府からの独立性を与えられる	即時
	(21)	但しインフレの目標値は政府全体で決定される	
	(22)	中銀の独立性を制度化する為の関連法案を国家に提出する。	1998年末まで

B. 金融セクターの構造改革			
政策タイプ	政策手段		実施時期
3. 銀行構造改革プログラム	(23)	1997年12月に定めた通り、国立銀行7行を3行に統合(BTNをBNIの子会社化、国立4行=Bapindo, BBD, BDN, EXIMの合併、BRIはそのまま)	
	(24)	国立銀行に対する外資出資規制(49%未満)を削除した形に修正した銀行法を国会に提出	1998年6月末まで
	(25)	IMF及び世銀とアドバイスにより、合併する銀行の民営化を見据えた外国金融機関との戦略的提携関係を結ぶ	
	(26)	全ての国立銀行は1998年2月末～6月末までに、国際的に認知された監査法人により、ポートフォリオ、組織、金融状況等の会計検査を受ける	1998年2月末～6月末
	(27)	国立銀行の不良債権処理計画を世銀のアドバイスを受け用意する	1998年7月末まで
4. 銀行業務の法的及び監督の枠組みの強化	(28)	・新しく不良再建処理機構を設立する ・全業務を開始する	1998年3月末まで 1998年7月末まで
	(29)	非外為銀行の最低自己資本比率を外為銀行並に漸進的に引き上げる	
	(30)	貸倒引当金の全額無税化、不良債権分類と貸倒引当金の新ガイドラインを作成する	1998年3月末まで
	(31)	IMF及び世銀の協力により、国際的に認知されている銀行監督の専門家を導入し、収支及び収支外の危機管理の運営・監督機能を強化する	
	(32)	中央銀行は商業銀行への出資を全て引き揚げる	
	(33)	・中央銀行関連法、銀行法、会社法、及び清算関連法令の見直しを行う。 ・法的枠組みの改善の為のアクションプランを作成する	1998年9月末まで 1998年末まで
	(34)	全ての銀行が監査を踏まえた金融状況を開示し、中央銀行はそれらデータの信頼性のチェックを半年毎に行う	
	(35)	外国銀行の支店開設規制の自由化	1998年2月まで

	(36)	一部銀行に対する外国投資の規制を自由化する為の草案を国会へ提出する	1998年6月まで
	(37)	各種協同組合及び中小規模企業の支援目的を除き、銀行貸し出しに係る全ての規制撤廃(KUKスキーム)	

C. 構造改革			
政策タイプ	政策手段		実施時期
5. 外国貿易及び投資	(38)	BULOGの輸入独占廃止品目につき輸入関税を設定するが、農家保護の暫定措置として、20%以下とし、2003年までに5%まで引き下げる	
	(39)	大半の化学製品の輸入関税を98年1月1日より5%引き下げているが、金属製品につき1999年1月1日より同様に引き下げ、2003年までに最高関税率を10%までに引き下げる	
	(40)	全ての食料品目に対する輸入関税は最大5%まで引き下げ、酪農製品のローカル・コンテンツ規制も廃止する	1998年2月1日
	(41)	非食用農産物の輸入関税を5%引き下げ、2003年までに漸進的に最大関税率10%まで引き下げる	
	(42)	船の輸入の完全自由化	1998年2月1日
	(43)	輸出税は基本的に廃止し、必要に応じ資源利用税に切り替える	
	(44)	革製品、コルク、鉱石及びアルミ廃材の輸出税を撤廃する	1998年2月1日
	(45)	木材、木製品、ラタン、鉱物等の輸出関税を最大10%までに削減し、適切な資源利用税を適用する	1998年3月
	(46)	パームオイルの輸出禁止を第1四半期中に解禁するが、その後の輸出割当等を適用せず、輸出税を適用し、20%以下に設定する	
	(47)	パームオイルプランテーションへの外国投資の全面自由化	1998年2月
	(48)	流通(小売、卸売)への外国投資の全面自由化	1998年3月まで
	6. 規制緩和と民営化	(49)	セメント、紙、合版について、公式、非公式のカルテルないし類似行為の禁止、カルテル運営組織への販売強制と手数料徴収禁止、販売地域制限、生産量や市場シェアの制限を禁止
(50)		クローブ、カシューナッツ、オレンジ、バナラを含む農産物の販売地域規制を撤廃する	1998年2月1日
(51)		クローブ専売機構を廃止する	1998年6月まで
(52)		家畜の販売を制限する割当システムを廃止する	1998年9月まで
(53)		地方政府が地域内及び地域間の農産物取引を制限する事を禁止する	1998年2月1日
(54)		あらゆる段階において輸出品に対する地方税を廃止、地域間或いは地域間取引に係る税金の廃止	
(55)		BULOGの独占品目を米のみとし、小麦の販売独占、砂糖の輸入と販売、農家の公式/非公式の砂糖黍生産義務を全て廃止(大豆、にんにく、小麦、小麦粉のBULOGの輸入独占は前年11月に廃止)	1998年2月1日
(56)		1998年6月に出来る世銀との協力による公的セクター支出/投資のレビューに基づき、公営企業及び戦略国産産業の構造改革を行う	
(57)	政府資産の運営及び公的企業の民営化(債権発行又は交渉による企業売却)の為の明確な枠組みを設置する	1998年4月まで	
7. ソーシャル・セーフティ・ネット	(58)	都市及び地方の貧困層の購買力維持の為のコミュニティ・ベースでのワーク・プログラムの導入、社会セクターへの支出への予算配分の増大	
8. 環境	(59)	新環境法のドラフト作成及び実施のルール確立	1998年3月まで
	(60)	立木価格の見直し及び増加、伐採権の競売/期限の延長/譲渡の認可を1998年6月までに行う。1998年末までに農地の転換目標を環境持続的なレベルまで引き下げる	

IMFは上の同コンディショナリティーの合意に際し、30億ドルの追加支援を行うことを約束した。以後1月24日には、経済成長率0%、インフレ率-20%、ルピア相場1ドル=5,000ルピアに設定した形での修正予算案が政府より発表された。

しかしながらその後1月20日のスハルト大統領の第7次就任をかけた大統領選出馬表明後の17,000ルピア台までの相場下落や、2月10日インドネシア中央銀行による為替制度のカレンシーボード制によるドルベッグ制への移行を検討中との発表後の相場下落など、IMFとの合意内容が一部合意が遵守されていないとの判断から、3月7日IMFは第二次融資支援の30億ドルのデイスパースを、政府の経済政策運営の見極めがつくまで延期することを発表した。その後経済的な停滞が予想以上に大きく、達成目標の修正を迫られた事などから、IMFは4月8日、第三次の融資合意を発表した。

今次の融資合意においては、緊縮的貨幣政策や利子率の引き上げ、銀行部門の構造改革の促進、破産手続きや競争政策、民営化の促進等を含む構造改革等、6つの主要な政策からなっていた。マクロ経済の達成目標に関しては、経済成長率を0%から-4%へ、インフレ率を20%から40%へ、ルピアの対米ドルレートを5,000ルピアから5,000～6,000ルピアへとより現実的な数値に設定しなおした事が挙げられる<sup>15)</sup>。

以後IMFは5月5日に、初回の10億米ドルのデイスパースを実行したものの、その後5月末のスハルト大統領辞任及びハビビ大統領の就任に至る過程での政治的社会的混乱が続き、一層の経済収縮、失業率の増大等経済的な停滞が深刻化する一方であったため、6月25日には第四次の合意を締結するに至った<sup>16)</sup>。

同合意においては更にマクロ経済指標の予測を下方修正し、7月16日に発表された政府1998/99年予算案においては、経済成長率マイナス12%、インフレ率66%、平均為替レートを1米ドル=10,600ルピアに修正したものとなった。また貧困層の困窮を緩和するため、国家予算の社会保障費をGDP比6%と、4月の時点での数値を4%も上回る措置を取った。その結果として財政赤字幅もGDP比8.5%まで拡大するとの見込みが提示され、政府は海外からの追加支援の要請を行った。また銀行再編に向けた戦略も強化され、比較的健全な銀行に対する資本投入及び問題銀行の資本再編・合併・閉鎖、銀行再建庁(BPPN)に対する法的権利を付与する大統領令の7月半ばまでに発行する等の取り決めがなされている。

更に7月末には上の合意をより一層推進し経済改革を推進するための、財政金融政策、民間企業の債務問題、銀行改革などに関する数値目標設定を基本とする第五次の修正案がインドネシア政府からIMFに対して提出され、特に4月にBPPN管轄下に置かれた国営・民間銀行7行の処理が動き出すこととなった。これを機にIMFは8月25日、理事会の承認を受け10億米ドルの第二次デイスパースを承認した。更に、対インドネシア支援に従来適用してきたスタンドバイ・クレジットから、拡大信用供与制度への転換も承認し、従来5年間であった引き出しが10年まで認められることとなった。

<sup>15)</sup> 詳細については、IMFホームページに掲載された「Indonesia-Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, April 10, 1998」を参照。

<sup>16)</sup> 詳細については、IMFホームページに掲載された「Indonesia-Second Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, July 25, 1998」及び「ニューズネットアジア(インドネシア版)6月26日号」を参照。

この間、7月15日には、IMF理事会により、世銀やADB、日本や中国、米国、オーストラリア、カナダ、EU等による総額60億ドルの追加融資の実施が決定された。更に7月29日～30日に、パリにてインドネシア支援国会議(ICGI)が開催され、各ドナーより1998/99年に30カ国あまりの国々から総額79億ドル支出の支援が表明された。これで危機発生後、インドネシアの復興の為に総額約600億ドル弱がIMFを中心とした国際機関や他ドナーから支援表明され、その一部は実行されたことになる<sup>注17</sup>。

またこうした支援状況が進展する中で、国内民間企業の抱える膨大な額の対外民間債務の処理及び救済策についても様々な施策が取られてきている。

表5-2 対外累積債務の所有者及び金額

(1998年3月末現在、単位10億ドルa/)

借 り 手	金 額
公的部門	65.56
政府	54.39
国営企業	11.18
国営銀行	5.61
国営企業	5.57
民間部門	72.46
民間銀行	8.00
民間企業	64.46
<u>総債務額</u>	<u>138.02</u>
所有者別債務	
<u>民間企業 b/</u>	<u>70.03</u>
銀行借り入れ	64.60
国内債券及び株式	5.43
<u>銀行</u>	<u>13.61</u>
銀行間借り入れ	12.83
国内債券及び株式	0.78
a/1998年7月8日時点	
b/国営企業の債務も含む	

出所) インドネシア中央銀行発表

出典) World Bank "Indonesia in Crisis, A Macroeconomic Update" (Pre-Publication Draft), July 1998" P2.3

<sup>注17</sup> IMFの諸政策や国際的な在り方については、様々な議論が行われてきているが、ここでは省略する。

1998年7月8日インドネシア中央銀行の発表によると、インドネシアの総対外債務額は3月末時点で1380億ドルである(表5-2参照)。そのうち民間債務は836億ドルと7割以上を占めており、かつその殆どが銀行が抱えているものである。1998年中に満期を迎える元本返済額はリスケジュールや債務削減等の救済策が無い場合には320億ドルと言われ、そのうち80%が民間債務であり、かつその3分の2以上が短期債務であると言われている。

インドネシア政府は98年年初の1月27日、ラディウス大統領臨時顧問(元蔵相)をヘッドとした民間債務解決委員会を発足させ、今後の対処方針を発表した。

3月18日には、IMFとインドネシア政府の間で、4月の第三次融資合意に至るまでの対インドネシア金融支援の条件見直し協議が開始された。この過程において、5作業部会を設けて支援条件の見直しを行うことで双方が合意したが、その部会の中に民間対外債務部会も設置されることになった(その他の4つは金融政策、銀行制度、財政政策、構造改革)。

こうしてIMFとインドネシア政府との間で民間債務問題を解決する枠組みが整備され、その後同作業部会と海外の民間企業を中心とする債権者チームがフランクフルトで交渉を重ね、6月4日には、民間企業債務、銀行間債務、貿易信用のそれぞれに関する双方の合意が締結された<sup>18)</sup>。

8月にはインドネシア債務再建庁(INDRA)<sup>19)</sup>が設置され、更なる民間対外債務処理の進展が期待されているが、債権者・債務者共に同庁を利用を通じた債務処理を行ってきていないのが現状である。

公的債務についても、8月6日に12億5,000万ドルの返済繰り延べが開始され、その後9月22日～23日パリで開催された債権国会議においては、日米欧19カ国により、42億ドルのリスケジュールと、日本の20億ドルを中心とした新規融資を実施することで合意している。

## 2-6 今後の展望

インドネシア経済は、現状では今後の展望を示す事が困難な状況にある。ルピア相場は、10月の中旬時点で7,000ルピア台まで高騰したものの、日本円の高騰に影響された面、IMF支援によるドル通貨の民間企業による債務返済の為にルピアへの変更による面が大きいと言われており、また99年1月に入り、8,000～9,000ルピア台で推移していることから、諸々の経済改革の効果が現れていると考えるのは時期尚早である。ただし経済成長率やインフレ率、経常収支赤字幅等は、前述のように98年下半期より下落幅が急激に減少しており、経済の下げ止まりを指摘する声もある<sup>20)</sup>。しかし経済が底入れしたと判断するのは、以下の理由により時期尚早と思われる。①経済構造改革は鋭意進められているが、市場は総選挙の結果、次期大統領がどのようになるのかと見定めて

<sup>18)</sup> 合意内容の詳細及び以後の民間債務処理の方策等については、World Bank "Indonesia in Crisis, A Macroeconomic Update" (Pre-Publication Draft), July 1998" P22-2.6 参照。

<sup>19)</sup> 中銀が管轄する民間債務処理機構であり、債権者と債務者の間に入り、債務者からの返済分をルピア建てで受け取り、債権者に外貨で支払う。

<sup>20)</sup> 中央統計庁のスギト長官は、99年2月2日、今年の経済成長率の見通しはマイナス2～プラス1.5%、来年度(99年4月～2000年3月)にゼロ成長に回復するとの見通しを発表した。通年インフレ率は15～20%に留まると予測している。また世銀は、99年1月に発表した『世界経済予測』の中で、インドネシアの経済成長率が今年はマイナス2.8%にとどまり、来年年央から次第に回復を見せ始め、2000年にはプラス2.3%に転じると予測している。

いる段階であり、それまで華人の経済活動、民間の投資活動などは停滞する。②INDRAが本格的に動き出すにはまだ時間がかかるし、破産法の整備などにより、今後実物部門での倒産が増えると思われる。③金利水準が、為替安定とインフレの抑制のための通貨供給目標達成のために高止まりしており、インフレ率を加味しても投資抑制的に働く。また世銀の指導の下での銀行改革も進行中であるが、改革が一段落するまでは、金融機関の貸し渋りは続くと思われる、などの点である。

いずれにせよ政治的な動向も含め未だ不確定要素が多いため、本節においては今後経済改革の進捗を判断する上で注目すべきポイントを列挙し、今後注視していく必要があるとの暫定的な記述に留めたい。

### (1) ソーシャル・セーフティー・ネット (SSN) 強化に資する緊急的対応の継続

経済的停滞の中で影響を最も受けている貧困層、社会的弱者を支援するための、食料供給、医薬品供給、失業対策の為の小規模公共プロジェクトなど短期的な緊急プログラムを継続していく必要性は高い。ただしその負担は現政権を利するポピュリスト的な政策になることを危惧する声も高まっている。ミクロレベルの課題として貧困層に本当に届くようにターゲット設定を明確にし、NGO等によるプロジェクト実施のモニタリングを導入すべきという意見も多い。

またSSNの財源についても、現状は対外援助に依存する部分が多いと考えられるが、それも限界があろう。今後の財政負担について、輸出を伸ばしているブーミングセクター或いは地域からの財政収入を増やすか、国内貯蓄に依存する方向を検討する必要がある。例えば、中央銀行では無く民間銀行引き受けの国債の発行等のアイデアが考えうる。均衡財政原則を破る事になるが、自助努力も必要である。また、中銀引き受けを法的に制限する等の措置を講ずれば、60年代初期のようなインフレの急拡大をもたらすようなことは無いであろう。これは、為替レートの安定化のためのSBI操作により高金利政策を展開している中央銀行のコスト削減にも寄与しうると考えられる。

### (2) 労働集約型輸出産業の育成による雇用の確保

今次の通貨危機により、従来から存在した千万人単位の不完全就業者やインフォーマルセクター就業者に加え、数百万人の失業者が加わった。SSNに対する施策が一段落した段階で、これらの失業者を吸収しうる方向での産業復興計画、すなわち労働集約的技術を利用した雇用の創出を中長期的に目指す方向での政策立案及びその実施が、経済成長に取り不可欠な課題となる。特に大幅な為替レート切り下げに輸出部門が反応していることから、資源・一次産品依存型の労働集約産業の奨励をまず検討すべきと考えられる。

### (3) 民間対外債務問題解決の一層の促進

1998年3月末現在で836億ドルと言われる民間企業・銀行が抱える対外債務の処理問題の進



展が、市場の信頼の回復に最も不可欠な状態にある。昨年後半より、IMFや世銀、各ドナーによる対外公的債務のリスケジュールや新規融資が続いているものの、民間債務については民間対外債務対策チームと海外債権者との交渉が続いており、またINDRAのスキームへ参加する企業は国内外共に未だ少ないのが現状である。政治的な安定や、金融部門の構造改革と共に、同問題の進展が逃避した資本の還流に果たす役割は大きいと考えられ、今後一層の促進策が必要である。

#### (4) 開発財政の効率的な地方分権化による経済の活性化

BAPPENASはすでに開発資金の地方への配分比率拡大による分権化の方向を決定している。このことは、各地方が持つ特性を生かした、より柔軟な開発政策を可能にするものと思われるが、同時に、地方の開発計画策定・実施能力の向上のための施策を必要としている。

## 参 考 文 献

- ・大塚二郎(1997)「『東アジアの奇跡』は終わった 通貨危機のメカニズムを検証する」『世界週報』78巻7号
- ・北村かよ子、田中恒雄編(1997)「アジア経済を点検する 共通の構造的課題に挑戦する9カ国」アジ研トピックレポート
- ・福島光丘、滝井光夫編(1998)「97年アジア通貨危機 東アジア9ヶ国・地域における背景と影響を分析する」アジ研トピックレポート
- ・マーティン・フェルドシュタイン(1998)「アジア通貨危機とIMFの誤診」『論座』
- ・三平則夫「マクロ経済の成果」安中章夫・三平則夫編(1995)「現代インドネシアの政治と経済-スハルト政権の30年」アジア経済研究所
- ・渡辺慎一「インドネシアにおけるIMFプログラム」岡宗浩三編(1998)「97/98アジア経済危機マクロ不均衡・資本流出・金融危機と対応の問題点」アジ研トピックレポート
- ・渡辺利夫(1998)「アジア成長神話は終わっていない」『中央公論』1362号
- ・IMF(1998) Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, (from IMF Homepage)
- ・Fisher, Stanley (1998) The Asian Crisis, the IMF, and the Japanese Economy, (from IMF Homepage)
- ・Radelet, Steven and Sachs, Jeffrey (1997), The Onset of the East Asian Financial Crisis, Draft
- ・World Bank (1997), Indonesia Sustaining High Growth with Equity
- ・World Bank (1998), Indonesia in Crisis, A Macroeconomic Update (Pre-Publication Draft), July 1998
- ・World Bank, East Asia-The Road to Recovery from WB Homepage