

# 第4次インドネシア国別援助研究会 報告書

2000年11月

国際協力事業団

総研
J R
00 - 33

## 序 文

開発途上国においては、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、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、当事業団ではそれぞれの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32件の国別援助研究会を設置し、その研究成果を報告書に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次援助研究会を開催し、以降5年ごとに援助研究会を実施してまいりました。前回の第3次援助研究会は、1998年2月に設置されましたが、これに相前後して、インドネシアはアジア通貨危機に伴い深刻な経済危機に陥り、さらには、スハルト政権が終焉を迎えるなど、同国の政治、社会情勢は混迷の度を深めました。このため、中期的な開発課題を分析した上で今後の援助の方向性を提言するという所期の目標を達成することは困難な状況となり、短期的な視点から、当面のわが国の対応について提言した報告書をまとめました。

今回の第4次援助研究会は、前回の研究会で扱うことのできなかった、インドネシアの開発に関する中期的な見通し及び提言を行うことを目的に、ワヒッド新政権発足後半年を経た2000年5月に設置いたしました。インドネシアの経済情勢は依然厳しい状況にはありますが、本研究会では、わが国の当面の対応についての提言に加え、同国が政治、経済、社会全般にわたる制度改革の始まりにあるとの認識から、中期的な視点に立った、今後の対インドネシア援助のあり方についても可能な限り検討いたしました。

本研究会は、福地崇生朝日大学経営学部大学院教授を座長に、計15名の委員の方々から構成され、また、報告書の執筆に当たっては、国際協力専門員及び専門家などからなるタスクフォースを設けました。本報告書は、計5回にわたる研究会における議論をもとに、その成果を取りまとめたものです。

当事業団としては、本報告書を、今後の対インドネシア援助の実施にあたり、重要な資料として充分活用するとともに、関係機関に配布し、より広い利用に供していく所存であります。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、ご尽力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。

2000年11月

国際協力事業団  
総裁 斉藤 邦彦

## 座 長 緒 言

この報告書は前回の第3次インドネシア国別援助研究会の報告書(1999年3月)に続くもので、その後の情勢変化を踏まえインドネシアの現状に相応しい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。

前回の第3次研究会はインドネシア経済の通貨危機による混乱期の只中に開かれ、新大統領を選ばず総選挙の3ヶ月前に報告書が出された。このためインドネシアの政治経済情勢は極めて流動的であり基礎的な統計資料も充分整わなかった。今回の第4次研究会はワヒッド大統領の新政権発足後半年を経過し政治経済情勢もかなり正常化して落ち着いたとの見通しの下で発足し、健全な成長軌道に復帰しつつある情勢やインドネシア政府側に新しい5カ年計画のスタンスを充分考慮しつつ、日本の援助のあり方を広い視野から再検討する事であった。

発足後の見通しでは、97年夏から98年迄は経済活動は大幅に下落したものの99年には回復基調に転じ、新政権発足によって政治的安定が増して経済は回復軌道に乗る筈で、今後のインドネシア政府の政策運営は当面の社会的貧困対策の短期的政策スタンスから徐々に債務返済・成長持続・インフラ整備の中長期的政策スタンスを重視する姿勢に転じるであろうと予想された。然し研究会発足後半年が経過したが、政治経済情勢は確実に正常化の方向に向かっているとは言い難く、外島やジャカルタ市内での騒乱等社会情勢は不穏であり、失業人口・対内外公的債務・対外民間債務が増加し、銀行業再建も遅々としか進まず、為替レートは依然として高留まりで、直接投資流入も停滞している。一人当たり実質所得が危機前の水準に戻るのには4%の経済成長率で約7年を要する見込みである。最近6ヶ月の情勢観察によれば経済危機の後遺症は過去の判断より深刻で、脱却に全治10年を要する見込みである。当面は、上記の短期的スタンスと中長期的スタンスの双方を考慮した政策運営となろう。

この状況判断から言えることは三つある。第一に、日本の援助は今後 Tax-Payer に対して十分な説明ができるような Accountability に一層留意するとともに、上記のインドネシア側のニーズに答えるような配慮が重要である。第二に、インドネシア側は緊急対応に追われているが、将来の健全化に向けての経済全体・産業構造の中長期的展望が今後の舵取りや政策立案に不可欠と思われるので、短期的及び中長期的な政策形成の両面について重要なバイラテラルのドナーとしての日本側からの協力が必要かつ有効であると思われる。第三に、インドネシアが政治経済的安定化に至る迄の不安定な期間中は、今後とも日本側で情報収集・予測・政策分析の努力を絶やさず、的確な情勢把握に努める事が重要であろう。

2000年11月

第4次インドネシア国別援助研究会  
座長 福地 崇生

## 委員 一 覧

座長	ふく ち たか お 福 地 崇 生	朝日大学経営学部大学院 教授
政治 / 行政	しら いし たかし 白 石 隆	京都大学東南アジア研究センター 教授
経済	おさ だ ひろし 長 田 博	名古屋大学大学院国際開発研究科 教授・研究科長
経済	あさ ぬま しん じ 浅 沼 信 爾	一橋大学大学院国際企業戦略研究科 教授
経済	きの した とし ひこ 木 下 俊 彦	早稲田大学大学院商学研究科 教授
金融	こ まつ まさ あき 小 松 正 昭	広島大学大学院国際協力研究科 教授
中小企業	やま した しょう いち 山 下 彰 一	広島大学大学院国際協力研究科 教授
中小企業	さ とう ゆ り 佐 藤 百 合	アジア経済研究所 地域研究第一部 主任研究員
食糧	よね くら ひとし 米 倉 等	東北大学大学院農学研究科 教授
保健	なか むら やす ひで 中 村 安 秀	大阪大学大学院 人間科学研究科 教授
教育	む た ひろ みつ 牟 田 博 光	東京工業大学大学院 社会理工学研究科 教授
インフラストラクチャー	かわ ま た かず ほ 川 真 田 一 穂	国際協力銀行 開発第一部 第2班 課長
環境	いの うえ まこと 井 上 真	東京大学大学院 農学生命科学研究科 助教授
森林保全	みや がわ ひで き 宮 川 秀 樹	国際協力事業団 森林・自然環境協力部 次長
援助動向	くま しろ て る よし 熊 代 輝 義	国際協力事業団 アジア第一部東南アジア課 課長

## 執筆担当者一覧

第1章 政治／行政 ガバナンス	かわ 川	にし 西	まさ 正	と 人	国際協力事業団 ジュニア専門員
地方分権化	たけ 武	だ 田	のぶ 長	ひさ 久	国際協力事業団 国際協力専門員
	はな 花	い 井	まさ 正	あき 明	国際協力事業団 国際協力専門員
第2章 経済 経済	おお 大	つか 塚	じ 二	ろう 郎(主査)	国際協力事業団 国際協力専門員
中小企業振興	きの 木	した 下	とし 俊	お 夫	国際協力事業団 インドネシア派遣専門家(工業開発計画)
第3章 社会開発と貧困対策	たけ 武	だ 田	のぶ 長	ひさ 久	国際協力事業団 国際協力専門員
(保健)	お 小	ばた 畑	みち 美知	お 夫	国際協力事業団 インドネシア派遣専門家(保健政策)
(教育)	さく 佐	くま 久間		じゅん 潤	国際協力事業団 インドネシア派遣専門家(初等中等教育計画)
(教育)	たか 高	まつ 松	みち 典	お 雄	国際協力事業団 インドネシア派遣専門家(高等教育行政)
第4章 森林保全	みや 宮	がわ 川	ひで 秀	き 樹	国際協力事業団 森林・自然環境協力部 次長
附章 援助動向	くま 熊	しろ 代	てる 輝	よし 義	国際協力事業団 アジア第一部 東南アジア課課長

## 略 語 集

略 語	正式名称（英語／インドネシア語）	日 本 語
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
BAPEDAL	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan	環境管理庁
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	国家開発企画庁
BAPEPAM	Badan Pelaksana pasar Modal	資本市場監督庁
BEI	Bank Exspor Indonesia	インドネシア輸出銀行
BI	Bank Indonesia	インドネシア中央銀行
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional	国家家族計画調整庁
B/P	Balance of Payment	国際収支
BPKP	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan	金融開発監督委員会
BPPT	Badan Pengkajian Penerapan Teknologi	技術評価応用庁
BPR	Bank Perkreditan Rakyat	庶民融資銀行
BPS	Badan Pusat Statistik	中央統計庁
BTN	Bank Tabungan Negara	国民貯蓄銀行
BULOG	Badan Urusan Logistik	食糧調達庁
BRI	Bank Rakyat Indonesia	インドネシア庶民銀行
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CDM	Clean Development Mechanism	クリーン開発メカニズム
CGI	Consultative Group for Indonesia	インドネシア支援国会合
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CIFOR	Center for International Forestry Research	国際森林林業研究センター
CLGS: SDP	Community and Local Government Support: Sector Development Program	コミュニティ・地方政府支援セクター開発プログラム
CSO	Civil Society Organizations	市民社会組織
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DAU	Dana Allocasi Umum	一般交付金
DfID	Department for International Development	英国国際開発省
DOLOG	Depot Logistik	州食糧調達事務所
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価
GBHN	Garis Besar Haluan Negara	国家政策大綱
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ German Agency for Technical Cooperation	ドイツ技術協力公社
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウィルス
IBRA	Indonesian Bank Restructuring Agency	銀行再建庁
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際開発復興銀行、世界銀行
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IKIP	Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan	インドネシア教育大学
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IMR	Infant Mortality Rate	乳児死亡率
INDRA	Indonesia Debt Restructuring Agency	インドネシア債務債権庁
INPRES	Instruksi Presiden	大統領令
IPB	Institut Pertanian Bogor	ボゴール農科大学
ISO	International Organization for Standardization	国際標準化機構

略 語	正式名称（英語／インドネシア語）	日 本 語
ITB	Institut Teknologi Bandung	バンドン工科大学
ITTO	International Tropical Timber Organization	国際熱帯木材機関
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
KADIN	Kamar Dagan dan Industri Indonesia	インドネシア商工会議所
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
KKN	Korupsi, Kolusi, Nepotism	腐敗、癒着、縁故主義
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
KUPEDES	Kredit Umum Pedesaan	農村一般クレジット
KUD	Koperasi Unit Desa	農業共同組合
L/C	Letter of Credit	信用状
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa	村落保全委員会
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OECS	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金
OPK	Operasi Pasar Khusus	特別市場操作
OOF	Other Official Flows	その他の政府資金の流れ
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan	土地建物税
PCF	Prototype Carbon Fund	プロトタイプ炭素基金
PF	Private Flow	民間資金の流れ
PHC	Primary Health Care	プライマリー・ヘルス・ケア
POM	Pengawasan Obat dan Makanan	食品医薬品総局
PPP	Purchasing Power Parity	購買力平価
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility	貧困緩和と成長ファシリティ
PROPEDA	Regional Development Program	地方開発計画
PROPENAS	Program Pembangunan Nasional/National Development Program	国家開発計画
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
REDIP	Regional Education Development and Improvement Project	地域教育開発支援調査
SAL	Structural Adjustment Lending	構造調整融資
SDO	Subsidi Daerah Otonom	地方自治補助金
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁
SIDA	Swedish International Development Authority	スウェーデン国際開発庁
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SME	Small and Medium Enterprises	中小企業
SSN	Social Safety Net	ソーシャル・セーフティー・ネット
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional	全国社会経済調査
UGM	Universitas Gajah Mada	国立ガジャマダ大学
UI	Universitas Indonesia	国立インドネシア大学
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNMUL	Universitas Mulawarman	ムラワルマン大学
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
VAT	value-added tax	付加価値税
WB	World Bank	世界銀行
WWF	Worldwide Fund for Nature	世界自然保護基金





# 第4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

委員一覧

執筆担当者一覧

略語集

地 図

要 約 ..... i

はじめに ..... 1

第1章 政治・行政 ..... 川西正人 ... 5

1 - 1 ガバナンス ..... 7

1 - 1 - 1 ガバナンスの概念整理 ..... 7

1 - 1 - 2 国際的な援助動向とインドネシア政府の取り組み ..... 8

1 - 1 - 3 インドネシアにおける政治システムの改革の現状と展望 ..... 9

1 - 1 - 4 今後のわが国のガバナンス支援のあり方 ..... 10

参考文献 ..... 14

1 - 2 地方分権化 ..... 武田長久・花井正明 ... 15

1 - 2 - 1 地方分権化実施の背景(新しい中央地方関係の構築にむけて) ..... 15

1 - 2 - 2 地方行政法(1999年法律第22号)による中央地方の政治・行政関係の変化 .... 15

1 - 2 - 3 中央地方財政均衡法(1999年法律第25号)による中央地方の財政関係の変化 ... 18

1 - 2 - 4 地方分権化に伴う地方政府のキャパシティ・ビルディング ..... 21

1 - 2 - 5 わが国の援助の取り組み方 ..... 23

参考文献 ..... 28

第2章 経済 ..... 大塚二郎 ... 29

2 - 1 マクロ経済 ..... 31

2 - 1 - 1 経済の現状と回復への展望 ..... 31

2 - 1 - 2 債務返済を考慮した中期的経済見通し ..... 35

2 - 1 - 3 経済開発の全体的な戦略 ..... 38

2 - 1 - 4 援助の取り組み方 ..... 40

2 - 2 財政 ..... 42

2 - 2 - 1 2000年度予算案の評価 ..... 42

2 - 2 - 2	銀行再建債発行の財政への影響、民営化動向と今後の見通し .....	44
2 - 2 - 3	税制改革 .....	44
2 - 2 - 4	援助の取り組み方 .....	45
2 - 3	金融セクター改革 .....	46
2 - 3 - 1	危機以降の政府の対応と成果 .....	46
2 - 3 - 2	今後の金融セクター再編と IBRA 資産の売却・回収 .....	47
2 - 3 - 3	金融改革の課題と見通し、ならびに資本市場の育成 .....	48
2 - 3 - 4	援助の取り組み方 .....	49
2 - 4	民間債務のリストラ .....	50
2 - 4 - 1	民間債務問題の現状 .....	50
2 - 4 - 2	政府の対応と成果 .....	50
2 - 4 - 3	民間債務リストラに向けての課題と見通し .....	51
2 - 4 - 4	援助の取り組み方 .....	51
	参考文献 .....	52
2 - 5	中小企業振興 .....	木下俊夫 ... 53
2 - 5 - 1	経済危機と中小企業振興(はじめに) .....	53
2 - 5 - 2	危機が中小企業に与えた影響と現状 .....	55
2 - 5 - 3	経営ノウハウの蓄積、人造り、中小企業金融制度の整備に向けた課題 .....	59
2 - 5 - 4	今後のわが国援助の取り組み方 .....	66
	参考文献 .....	72
第3章	社会開発と貧困対策 .....	武田長久 ... 75
3 - 1	経済危機の影響とソーシャル・セーフティ・ネット( SSN ) .....	77
3 - 1 - 1	経済危機がもたらした社会的影響 .....	77
3 - 1 - 2	SSN プログラムによる危機への対応 .....	78
3 - 1 - 3	SSN プログラムの実施状況とその課題 .....	82
3 - 1 - 4	危機対応から中長期的な貧困対策に対する支援 .....	84
	参考文献 .....	86
3 - 2	食糧 .....	87
3 - 2 - 1	食糧供給の現状 .....	87
3 - 2 - 2	食糧の流通システム .....	88
3 - 2 - 3	食糧の増産と供給の安定化の取り組み - 成果と課題 .....	88
3 - 2 - 4	援助の取り組み方 .....	89
	参考文献 .....	91
3 - 3	保健 .....	92
3 - 3 - 1	インドネシアの保健の現状と今度の動向 .....	92
3 - 3 - 2	保健医療セクターの改革の動向 .....	92
3 - 3 - 3	社会的弱者の保健医療サービスへのアクセスの状況 .....	93

3 - 3 - 4	医薬品、医療消耗品などの価格、供給量の現状 .....	94
3 - 3 - 5	プライマリー・ヘルス・ケアの現状 .....	95
3 - 3 - 6	保健医療保険制度の整備に向けての現状と課題 .....	96
3 - 3 - 7	援助の取り組み方 .....	97
	参考文献 .....	100
3 - 4	教育 .....	101
3 - 4 - 1	経済危機の初中等教育セクターへの影響 .....	101
3 - 4 - 2	今後の教育政策及び援助の取り組み方 .....	108
3 - 4 - 3	高等教育における経済危機の影響について .....	111
	参考文献 .....	114
3 - 5	雇用 .....	116
3 - 5 - 1	雇用の現状と政府の取り組み、及びその成果 .....	116
3 - 5 - 2	雇用保険制度の整備に向けての現状と課題 .....	119
3 - 5 - 3	援助の取り組み方 .....	119
	参考文献 .....	120
第4章	森林保全 .....	宮川秀樹 ... 121
4 - 1	インドネシアの森林が直面する危機 .....	123
4 - 1 - 1	森林の減少 .....	123
4 - 1 - 2	違法伐採 .....	123
4 - 1 - 3	森林火災 .....	124
4 - 2	インドネシア政府による森林保全への取り組み .....	125
4 - 2 - 1	各種法令の制定 .....	125
4 - 2 - 2	新森林法の制定 .....	126
4 - 2 - 3	森林・農園事業に関する戦略的計画( Rencana Stratejik )の策定 .....	127
4 - 2 - 4	住民参加によるコミュニティ林( Hutan Kemasyarakatan ) .....	128
4 - 2 - 5	民有林( Hutan Rakyat )の造成 .....	128
4 - 2 - 6	慣習林( Hutan Adat )の推進 .....	129
4 - 2 - 7	各種資金による森林復旧 .....	129
4 - 2 - 8	林業雇用対策事業 .....	130
4 - 3	援助の取り組み方 .....	130
4 - 3 - 1	各国の援助の現状 .....	130
4 - 3 - 2	JICA に期待される援助 .....	130
	参考文献 .....	135
附章	対インドネシア援助動向及び援助実施上の問題点 .....	熊代輝義 ... 137
1.	わが国及び他の主要国・国際機関等の援助の現状 .....	139
1 - 1	インドネシアへの資金の流れ .....	139

1 - 1 - 1	近年の資金の流れ	139
1 - 1 - 2	CGIにおけるプレッジ額	143
1 - 2	2000年 CGIにおける主要論点	145
1 - 3	日本、他の援助国・国際機関の重点課題別の援助の動向	146
1 - 3 - 1	経済運営の安定化	147
1 - 3 - 2	ソーシャル・セーフティー・ネット(食糧、保健、教育、雇用)	150
1 - 3 - 3	地方分権化	154
1 - 3 - 4	ガバナンス	156
1 - 3 - 5	中小企業振興	158
1 - 3 - 6	環境保全	160
2	援助実施上の留意点	162
2 - 1	援助関係者の安全確保	162
2 - 2	住民に直接届く援助や民間企業を支援する協力の強化	162
2 - 3	他の援助国・国際機関との連携及び資金協力との連携	162
2 - 4	地方分権化への対応	163
2 - 5	ローカルコストの負担	163
2 - 6	新内閣発足に伴う省庁再編成への円滑な対応	163
	参考文献	165

#### 添付資料

資料1	略式年表	169
資料2	インドネシア国家開発計画( PROPENAS )の概要	179

# 要 約

## はじめに

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は、旱魃、石油価格下落等の影響と相俟って、インドネシアに深刻な経済危機をもたらし、1998年5月にはスハルト政権の崩壊に至った。その後、ハビビ前政権下で1999年6月に総選挙が行われ、同年10月には、アブドゥルラフマン・ワヒッド氏がインドネシア共和国の第4代大統領に選出された。しかし、ワヒッド政権の前途は容易ではない。経済危機克服への道のりは険しく、社会秩序にも混乱が起きている。現在のインドネシアは、新しい国家秩序の模索、構築期にあり、その土台づくりが現政権に課せられた任務といえる。インドネシアは、政治、経済、社会全般にわたる制度改革の始まりにあり、いかにしてその制度作りにわが国が関わっていくのかが、今後の対インドネシア援助において極めて重要なテーマとなる。右の基本認識のもとに、本援助研究会は、グッドガバナンスの実現と地方分権化の促進、経済の復興(中小企業振興を含む)、社会開発と貧困対策、環境問題(特に森林保全)の4つの援助課題を重点課題として、わが国の今後の援助のあり方を検討することとした。

## 第1章 政治・行政

### ガバナンス

グッドガバナンスは、政治システムに対する国内的、国際的な信頼が増すような組織や制度の運営のことを指すが、国民の信頼と国際社会の信頼が必ずしも一致するとは限らないという点が、インドネシアにおいてはガバナンス支援を考える際の最も重要な留意点となる。

インドネシアの政治システム改革の大きな流れは、権力の集中から分散への移行であるが、これは同時に利権の分散化を招いている。軍が郡や村のレベルから撤退の方向であることと相俟って、地方の治安維持は、かつてなく混沌とした状態にある。それだけに軍に代わって治安維持機能を担う警察の役割は極めて重要であり、その能力強化が急務となっている。

今後のわが国のガバナンス支援の基本方針としては、政府機能の強化にまず重点を置く、民主化の促進など、伝統や文化に根ざした部分に関わる分野では、議論の場の提供を中心とする、という姿勢が必要であろう。

### 地方分権化

スハルト政権崩壊後、インドネシア政府は、民主化、改革の流れの中で1999年5月に地方行政法と中央地方財政均衡法を制定し、それまでの中央集権体制から地方分権化へと大きな転換を

図っている。地方行政法は、中央政府の機能を縮小し県・市を中心とした地方分権化を促進するとともに、地方議会の権限を強化し行政と議会のチェックアンドバランスの原則を取り入れている。一方、中央地方財政均衡法は、天然資源からの地方政府への歳入分与を拡大し、地方政府の取り分を増加させるとともに、使途の決められていない一般交付金の拡大により地方政府への財政移転を目指す。地方分権化の実施は2001年1月からとされ、その準備作業として地方分権化2法令の細則を定める各種政令の制定作業がなされている。

地方分権化の受け皿となる地方政府は既に分権化に向けて準備をすすめている所もあるが、多くは中央政府による政令の制定を待ち、中央からの指示を待っている状況にある。地方分権化により地方政府はより主体的な開発政策の立案・実施が求められ、そのためには地方政府の人材育成や組織制度強化などが必要である。また、地方議会の能力の向上、及び地方における行政機関・NGO・大学・コミュニティ・民間セクター相互の連携と参加の確保など水平的なネットワークの強化も望まれる。また、インドネシアの地方の多様性に対応して、日本の地方自治や地域開発の様々な経験の移転やインドネシア国内における成功事例の経験の共有を図るため、情報の流れを促進する各種のネットワークの形成とその活用による協力を促進することが必要である。

## 第2章 経済

### 経済

インドネシアは、ASEAN4カ国及び韓国というアジア通貨危機の影響が大きく及んだ国々の中で、最大の経済的影響を被った。生産活動の落ち込みと、それに伴う投資の崩壊が起きたが、これは、危機前に蓄積された民間対外債務が、危機によるルピアの暴落によってルピア建てで膨張し、民間企業のソルベンシーを喪失させたことが背景にある。

対外債務問題は今後の重要な課題である。公的債務についてある程度リスク合意が得られたものの、民間対外債務は進展が乏しく、期限到来済みの返済圧力が約200億ドルに達する。また、民間部門のソルベンシー喪失による金融セクター危機も、今後の経済回復をはかる上で、大きな問題となっており、これに対処する上で政府債務は既にGDPの100%を超えている。

こうした厳しい状況の中、対外民間債務については、ジャカルタ・イニシアティブの強化や法律・制度の整備等、民間セクターに対する政府の積極的な働きかけと、それに向けた国際社会の支援が求められる。公的債務については、中長期的には、財政のプライマリー・バランスの健全化と経済成長により、相対的に縮小していくことが望ましい。しかし、短期的には、財政赤字の圧縮は、デフレや社会サービスの低下につながり、経済・社会状況をより一層悪化させる恐れがある。この点に配慮し、公的債務の国内でのいま以上の消化が難しい現状を鑑みれば、国際社会からの資金面での協力は当面の間必要と考えられる。

## 中小企業振興

危機後、インドネシア政府は、産業の国際競争力の強化、雇用創出等の観点から中小企業振興を政策的な優先課題の一つと位置付けている。

危機が中小企業に与えた影響は、産業別、業種別、地域別でその影響度合いに大きな違いがあった。産業別では、製造業が最大の影響を受けているが、建設業や観光産業における中小企業への影響も大きかった。業種別では、国内マーケットに依拠してきた自動車(二輪を含む)、家電、機械・金属などの部品・コンポーネント産業(裾野産業)が大変深刻な影響を受けた一方で、銀行からの借入に依存しない体質と地場資源を活用した産品を供給している地場産業は危機による影響が軽微であった。また、資源立脚型の輸出産業には、危機にもかかわらず成長している中小企業もあった。地域別では、概ね、ジャワ島と都市部の方が外島と地方部より中小企業に与えた影響は大きかった。

インドネシアの中小企業が抱える課題は、3つの側面(経営・技術、資金、マーケティング)で大きい。過去のインドネシア政府の中小企業政策は小規模企業を対象とした社会政策的なアプローチを採用してきたためその効果が薄かった。今後の中小企業政策は、従来の社会政策的なアプローチに改善を図ると共に、潜在的に成長ポテンシャルのある(Potentially Viable)企業の振興に徐々に主眼が移されるべきである。

今後の援助の取組みで重要な視点は、支援策のタイム・フレーム及びどの中小企業をターゲット層として支援するかを充分見極めながら、バランスが良く効果的な援助に努めることである。戦略的な取組みの視点としては、経営・技術指導と中小企業金融とのリンケージの促進、地方分権化による地場産業クラスターの活性化及び中小企業行政の効率化に資する人づくり協力が重要である。

## 第3章 社会開発と貧困政策

### 経済危機の影響とソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)

経済危機はインドネシア経済と社会に大きな影響を与えた。貧困人口の増加や失業者の増加が見られたが、特にジャワ島や都市部において危機の影響が大きかった。インドネシア政府は社会的弱者への危機の影響を緩和するために緊急的なソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)プログラムを実施し、貧困層への食料保障、奨学金等を通じた教育機会の確保、保健サービスへのアクセスの確保、労働集約プログラムやコミュニティの経済活動の振興による雇用の確保などを図るための事業を実施した。SSNプログラムは受益者の選定と情報普及に関して課題を抱えていたが、資金を直接受益者に届けるシステムや、コミュニティの参加による受益者の選定、NGOなどの参加によるモニタリングや不平処理のシステムが導入されるなど、透明性と説明責任を高めるための工夫がなされた。今後は緊急的なSSNによる対応から中長期的な貧困削減プログラムの強化へと転換していくことが求められている。したがって、これまでのSSNプログラムの実施の経験を

踏まえ、社会サービスを提供する組織・機関の能力とサービスの質的向上、貧困削減に関する成功事例の経験の普及、中長期的な社会保障制度の整備、などに関する支援を行っていくことが必要である。

## 食糧

経済危機とエルニーニョの影響でインドネシアは米の生産量が減少し、1998年には流通の混乱の問題もあり食糧供給事情が深刻化した。政府は貧困層への影響を緩和するために特別市場操作によって米供給の確保と価格補助を行っている。一方、米輸入の自由化による国内市場価格の低下と肥料補助金の削減による生産費の上昇はインドネシアの米生産の競争力とインセンティブの低下をもたらしている。こうした中で、インドネシアにとっては食糧安全保障と農産物の付加価値向上を目指すことが今後の課題である。そのための手段として食糧の多様化やアグリビジネスの促進が重要となっている。

インドネシアの食糧問題に対する支援としては、食糧の増産と供給安定化の効果的かつ効率的な実施、農業生産性の効率性と競争力の向上、アグリビジネスの振興とそのための組織・制度の整備・拡充が重要である。

## 保健

インドネシアは保健医療行政システムの改善、保健医療人材の育成、コミュニティの参加促進を通して保健水準の改善を図ってきたが、経済危機により財政基盤の弱い保健医療システムの脆弱性を露呈した。政府は貧困層などの社会的弱者に対する保健サービスへのアクセスを確保するために SSN プログラムを実施し、保健所や助産婦への補助金を通してその活動を支えようとした。一方、中長期的には「国家保健計画 2010」に基づき、予防・健康増進活動重視、質の高い公平で住民が負担可能な保健サービスの拡充を目標に、健康増進活動の重視、保健従事者の技術とモラルの向上、地域健康保障制度(JPKM)の推進、地方分権化、の4つの戦略に基づいて保健医療セクターの改革を推進しようとしている。したがって、援助の取り組み方としては、地方分権化に対応して保健医療サービスの質的な向上への支援、母子手帳の普及促進、地域健康保障制度の制度改善、感染症対策への支援など、が重要である。

## 教育

インドネシアの経済危機は教育へのアクセスに対しても影響を与え、初中等教育におけるドロップアウトの増加が懸念された。これに対して政府は SSN プログラムで貧困世帯の生徒に対する奨学金の支給、学校補助金(ブロックグラント)の支給を行い、教育へのアクセスを確保しようとした。SSN プログラムでは県や郡、学校レベルに委員会が設置され、住民の代表や他のステークホルダーを含む形でプログラムの運営がなされた。一方、中長期的には政府は学校主体の経営の推進を計画しており、学校への補助金の管理運営など委員会の機能を強化することが求められ



ている。したがって、これまで JICA が支援してきた学校運営の強化や住民参加の促進に関する協力を行っていくことが重要である。また、中長期的には教育の質を向上させるために、学校運営のみならず教員の質の向上、IT を活用した教育統計の整備などが必要である。さらに、高等教育の分野でも大学の自治に基づく運営を推進していく方向性が出されており、地域において核となる大学との連携を図って IT を含めてネットワークを活用した形で地方大学の教育研究の改善を図っていくことが重要である。また、中長期的には IT 技術者の養成を促進することが求められ、引き続き工学系教育の強化を支援していくことが必要である。

## 雇用

経済危機はインドネシアの雇用情勢に大きな影響をもたらした。失業者が増加するとともに、都市の製造業・建設業などの非農業セクターから農業セクターへ労働者の移動、或いはフォーマルセクターからインフォーマルセクターへの移動が見られた。経済危機の影響による都市の失業者は都市インフォーマルセクター及び農村部の農業セクターに吸収されたが、雇用の創出は大きな課題である。インドネシア政府は労働集約プログラムやコミュニティにおける経済活動の促進によって雇用の確保を図ろうとしているが、今後も雇用環境を整備していくことは重要な課題である。したがって、マクロ経済の回復による雇用状況の改善とともに地方における中小企業の振興による雇用の確保を支援することが必要である。また、中長期的には労働者社会保障制度の制度改善に対する支援なども行っていくべきである。

## 第 4 章 森林保全

現在、インドネシアの森林は極めて危機的な状況にある。1997/1998 年の大規模な森林火災は森林生態系に深刻な影響を及ぼし、また、1997 年以降の経済危機及び政変を契機として大規模な盗伐や違法開墾などの違法行為が各地で頻発し森林の減少・劣化が急激な勢いで進んでいる。また、旧政権下で発生した木材関連産業の過剰化及び債務増大、造林基金問題などが深刻化している。

これら森林セクターの問題の解決がインドネシアの経済・社会の安定に不可欠との認識から第 8 回 CGI 会合( Consultative Group Meeting on Indonesia、1999 年 7 月、パリ )で初めて森林の問題が提議され、そののち第 9 回会合( 2000 年 2 月、ジャカルタ )ではインドネシア政府による森林セクター改革がコミットされた。わが国にも引き続き積極的な支援が求められる。

## 附章 援助動向

CGI( インドネシア支援国会合 )におけるプレッジ総額は 1997 年までほぼ横這い( 51 ~ 53 億ドルレベル )であったが、1998 年には経済危機への緊急支援のため、1997 年の 1.5 倍弱に急増した( 79 億ドル )。その後 1999 年から 2000 年にかけては減少を続け、経済危機前のプレッジ水準を割り込

む形となっている(2000年は47億ドル)。1998年から2000年にかけては、財政ギャップ補填のため、ディスバースペースでのプレッジが行われたものである。日本が二国間援助ではトップドナーであり、国際援助機関では世銀、ADBの援助額が大きい。2000年2月のCGIでは、開発または援助の主要課題として、(1)経済の安定化、(2)ソーシャル・セーフティー・ネットの整備、貧困撲滅、(3)ガバナンスの改善、(4)地方分権化の推進、(5)森林保全等が挙げられた。

援助実施上の留意すべき点としては、(1)援助関係者の安全確保、(2)住民に直接届く援助や民間企業を支援する協力の強化、(3)他の援助国・国際機関との連携及び資金協力との連携、(4)地方分権化への対応、(5)ローカルコストの負担、(6)新内閣発足に伴う省庁再編成への円滑な対応、といった6点が重要である。

# はじめに

## 1 インドネシアの現状と課題

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は、旱魃、石油価格下落等の影響と相俟って、インドネシアに深刻な経済危機をもたらした。経済危機は、失業人口、貧困世帯の増加と社会不安を招き、1998年5月にはスハルト政権の崩壊に至った。

その後、ハビビ前政権下で1999年6月に総選挙が行われ、同年10月には、アブドゥルラフマン・ワヒッド氏がインドネシア共和国の第4代大統領に選出された。新法のもとで総選挙が実施され、新たに選出された議員を中心とする国民協議会で、投票の結果、新大統領が選出された。こうした民主的なプロセスを経て大統領が選出されたのは、インドネシアの独立以来初めてのことであり、高く評価するべきだろう。

しかし、ワヒッド政権の前途は容易ではない。現政権が最優先課題として認識しているのは、経済危機の克服であるが、危機の影響は甚大で、回復への道のりは険しい。民主化、地方分権化が進み、権力の集中から権力の分散へと変化が起きているが、同時に、アチェ、マルク、イリアンジャヤに見られる通り、社会秩序が混乱している。

スハルト体制は長く安定していた。その基本には、政治が安定し、経済が発展し、国民生活が改善すると、その結果、ますます政治が安定するという好循環があった。しかし、経済危機以来、国民生活の危機が政治を不安定にし、それが経済の危機を招くという、逆の循環に陥っている。これに対し、かつての好循環のサイクルに、いま一度戻していくための努力が、ハビビ前政権以降、ワヒッド現政権に至るまで行われている。

経済の回復は、上記の意味から極めて重要な課題であるが、インドネシア経済・社会が危機以前の1997年7月の水準に戻るのに少なくとも6、7年かかるとの指摘がある。また、スハルト体制下での政策決定プロセスの不透明さや腐敗などの問題もあり、かつての体制に代わる新しい、透明性の高いシステムの構築が不可欠となっており、現政権も、政治、経済、社会全般にわたる制度改革に着手している。現在のインドネシアは、新しい国家秩序の模索、構築期にあり、その土台づくりがワヒッド政権に課せられた任務といえる。自由、公正かつ安定的な新しい国家秩序を構築できるかどうか、インドネシアはいま歴史的な岐路に立っている。

## 2 対インドネシア援助のあり方

インドネシアの今後の基本的な方向性は、1999年10月の国民協議会で採択された国策大綱に集約されている。インドネシアに対する今後のわが国の援助方針を検討する上で、準拠すべき指針はここに示されているといえる。国策大綱は、以下の12項目から成る。

社会、国家のあらゆるレベルにおけるパンチャシラの実践

社会、国家のあらゆるレベルにおける人々の尊厳維持

イスラム教義の尊重による社会の寛容、調和、平和の促進

人々の安全、平和、秩序の保障

国家法の整備による、正義と真実に基づいた法の支配と人権の尊重

グローバリゼーションに耐えうるダイナミックで創造的な社会の実現

公正な市場メカニズムに支えられた経済システムを開発することにより、全ての経済主体に対する均等な機会を付与

統一国家形態のもとで、地方開発とその普及のための、地方自治実現

社会福祉の重視と Basic Human Needs の確保、保障

効率的で透明性のある、クリーンな官僚機構の整備

インドネシアの人々の資質向上を果たし得るような、ダイナミックで効率的な国家システムと気風の創出

グローバリゼーションの進展に対処しうる、自主的で尊厳に満ちた外交政策の実現

また、2000年11月に制定された2001～2004年の国家開発計画( PROPENAS )では、開発上の主要課題として以下の5項目を定めている。

統一国家体制の維持と民主的政治システムの確立

法による統治・グッドガバナンスの実現

経済回復の促進と持続可能かつ公平な発展基盤の強化

国民の繁栄や宗教・文化の増進

地方開発の増進

既に述べたように、インドネシアは、政治、経済、社会全般にわたる制度改革の始まりにある。いかにしてその制度作りにわが国が関わっていくのかが、今後の対インドネシア援助において極めて重要なテーマとなる。右の基本認識のもとに、上の国策大綱に準拠しつつ、本援助研究会は、以下の4つの援助課題を重点課題として、わが国の今後の援助のあり方を検討することとした。

まず第一に、政治・行政における、グッドガバナンスの実現と地方分権化の促進に対する支援である。対インドネシアのガバナンス支援は、同国が制度改革の始まりにあり、新しい枠組みやルール構築に対する知的支援が求められているとの文脈の中で検討すべきテーマである。地方分権化は、財政資源ならびに権限の再分配を通し、インドネシアの政治、経済、社会システムに变革を迫るとともに、今後の自然資源管理のあり方に関連して環境問題にも大きく影響する。

第二は、経済の回復である。アジア通貨危機はインドネシア経済に深刻な影響を及ぼした。これは単なる経済成長の一時的落ち込みを遙かに超え、財政サステナビリティの危機と、金融セクターの機能麻痺、さらには民間企業のソルベンシーの喪失という、長期間にわたり経済成長を阻害しかねない状況をもたらした。経済の安定は政治、社会の安定の要であり、いまだ深刻な状況にある経済危機の克服とともに、今後の成長を保証しうるような構造改革に対する支援が不可欠である。この点に関しては、1980年代以降の経済発展を支えてきた非石油・ガス輸出工業化セクターの再生を主軸としつつ、成長の基盤をより拡大するために、中小企業セクターの発展が求められる。今後の中小企業振興については、雇用吸収の場としての社会開発の視点だけでなく、経済の活性化、産業基盤の強化という視点からも検討の必要がある。

第三は、社会開発と貧困対策である。経済危機の影響とこれに対する政府の取り組みと成果を

ふりかえるとともに、危機対応型ソーシャル・セーフティー・ネットから中長期的な制度構築への転換過渡期の現状と課題を概観する。具体的には、食糧、保健、教育、雇用の各分野における援助のあり方を検討する。社会開発のあり方は、今後の地方分権化の動向とも密接な関係にあり、この点に十分な留意が必要である。

第四は、環境問題である。地方分権化が進み、インドネシアの今後の自然資源管理体制が問われる中で、ここでは特に森林保全の問題を取り上げる。森林保全は、それがインドネシアの重要な天然資源であること、さらには森林火災による煙害を防止することが近隣諸国との円滑な外交協力関係を築くために必要であること、また煙害と過剰伐採がインドネシアにおけるガバナンス欠如を象徴する現象となっていることなどから、極めて重要な問題といえる。

本援助研究会報告書は、4章構成で以上の課題を取り上げ、最後にインドネシアに対するわが国及び国際的な援助動向を分析し、援助実施上の問題点をとりまとめる。

## 第1章 政治・行政

# 第1章 政治・行政

## 1 - 1 ガバナンス

### 1 - 1 - 1 ガバナンスの概念整理

政治学的に見れば<sup>注1</sup>、グッドガバナンスとは、政治システム( 或いは経済システム )の運営において、国内的、国際的な信頼の増すような運営の仕組み、或いはシステムがますます安定し正当性を持つような、組織或いは制度の運営の仕方を意味する。政策のパフォーマンスの良し悪しに加え、政策決定のメカニズムに透明性があるか、明確な説明責任があるかが、これを図る目安となる。

各援助機関は、それぞれにガバナンスの概念付けを行っているが、大きくは、広い定義と狭い定義の二つに分けられる。いずれの場合も、行政機能の効率化を概念の範疇に加える点で共通するものの、前者は政治体制の要素をガバナンスの概念に明示的に含める点が後者と異なる<sup>注2</sup>。

OECD・DACは前者の例にあたり、ガバナンスを「政治体制」「経済的、社会的資源を管理する上での権力行使のあり方」「政府が政策を立案し実行する能力」の三つの側面から構成されるものとし、さらに、公的部門の効率、法の支配、汚職や軍事支出の抑制などの要因も重要であるとしている。

狭い定義を採っている例としては、世銀がこれにあたり、1992年の"Governance and Development"と題するレポートの中で、公的部門管理、説明責任、法的枠組み、透明性の四点が、適切な経済運営の前提であるとして、これらをガバナンスと定義し、途上国支援における制度改革の必要性を論じている<sup>注3</sup>。

これに対し、JICAは、1995年3月に分野別援助研究会報告書『参加型開発と良い統治』を出しているが、ここでは、ガバナンスを、「国家のあり方」と「政府機能のあり方」の二つの概念から捉えている。「国家のあり方」とは、自立的かつ持続的な開発、社会的公正を実現するような姿勢を取っているか、或いは民主的な志向を持っているか、ということである。一方、「政府機能のあり方」とは、政府が効果的、効率的に機能するための政治システムや行政システム、或いはそれを支える能力を持っているか、を指す。JICAの上記報告書は、先の広義、狭義の区分けでいうと、広義の意味でガバナンスを定義付け、直接的な支援の対象は主に狭義で捉えている<sup>注4</sup>。

このように、ガバナンスは、国際協力のキーワードの一つとして、特に1990年代において、にわかに注目を集めてきたが、その背景としては、以下の二点が考えられる<sup>注5</sup>。

第一は、IMFや世銀の構造調整アプローチが、サハラ以南のアフリカ諸国や、続いてロシア等で頓挫し、その限界が明らかになったことがある。規制緩和、自由化、民営化など市場原理の大幅な導入を柱とする政策パッケージの実施にもかかわらず、マクロ経済の回復や生活水準の引き

注1 以下、政治学的に見たガバナンスの定義については、本援助研究会第1回研究会(2000年5月26日開催)における白石委員の発表内容に負う。

注2 下村恭民(1998年)p.2。

注3 外務省(2000年)。

注4 国際協力事業団(1995年)p.iii。

注5 下村恭民(1999年)pp.60-61。

上げに関し、所期の成果が得られなかったことから、健全な政策を補完する不可欠の要因としてガバナンスが認識されるようになった。先のアジア通貨、金融危機では、IMFの緊縮型の経済処方箋が国際的に激しい批判を受けたが、同時に東南アジア諸国のガバナンスのあり方が危機を引き起こしたとの主張を生んだ。

第二の背景は、先進諸国の援助疲れが指摘される中で、各援助機関は、自らの援助が見るべき効果をあげているかどうかに対し、これまで以上に厳しいチェックを行うようになったことである。これにより、援助が有効に使われ、効果を確保するためには、受け手である途上国側の政治や統治のあり方、具体的には、法制度の整備状況や行政能力、腐敗、汚職の度合いなどが鍵を握るといった認識が強まった。こうした背景が、ガバナンスに関する論議の高まりを生んでいるといえる。

### 1 - 1 - 2 国際的な援助動向とインドネシア政府の取り組み

わが国は、これまでに、インドネシアに対し、1999年6月の総選挙の実施促進のため専門家派遣を行ったが、ガバナンス支援として必ずしも明示的に取り上げた事例は少ない。しかし、特に地方分権化や経済運営に関する支援実績の中に、行政機能の強化に資するという点で、ガバナンス支援と位置づけられるものが少なくない。

例えば、地方分権化において、内務省や南スラウェシ州政府に専門家を派遣し、地域の開発政策に関し助言を行っているほか、地方行政官の能力向上を目的に研修を実施している。

経済運営では、専門家派遣や研修を通じた、財政地方分権化、税務行政、付加価値税改革、税関業務改善、資本市場育成、金融・通貨政策、貿易金融管理、銀行監督などに関するアドバイスの提供や人材の育成を行っている。

また、中小企業育成においては、インドネシア政府に対し包括的な中小企業振興政策の提言を行っているほか、地場産業、裾野産業の育成、輸出振興、中小企業金融の整備を目的に専門家を派遣している。

環境保全分野についても、環境管理庁へのアドバイザーの派遣や、環境管理センター・プロジェクトを通じたエンフォースメントの強化支援を実施している。

ガバナンスに関する国際的な援助動向は、本報告書の付章「援助動向」の通りであるが、特筆すべきプログラムとして、UNDPが世銀、ADBと共同で進めている「Partnership to Support Governance Reform in Indonesia」がある。このプログラムが対象とするのは、司法改革、公務員制度改革、議会能力強化、選挙制度改革、市民社会、メディア強化、企業統治の6分野であり、政治的分野にも重点が置かれているといえる。

ガバナンスは、2000年2月に開催されたCGI会合でも、主要論点の一つとして取り上げられ、司法改革、法制度改革、汚職防止などのガバナンス改善支援を行うことが合意された。CGI会合では、インドネシア政府側からも、民主化の推進、経済改革、KKN(腐敗、癒着、縁故主義)の根絶など、グッドガバナンスの確立が必要との認識が表明されている。具体的には、国民及び国際社会に向けた適切な情報公開、説明責任の確保、調達手続きの見直し、NGOなど市民参加によるプロジェクト・モニタリング、事前・事後評価の実施、地方分権化に対する市民による



モニタリングとそのためのキャパシティー・ビルディング、公務員の給与引き上げ、モラルの向上などについて、取り組みの必要性が指摘された。

インドネシア政府のガバナンスに関する方針は、国家開発計画( PROPENAS )の第3章に明記されているが、ここでは、短期的取り組みとして、法的基盤の整備、司法制度の確立、汚職撤廃法の確立、独占禁止法の制定、司法と立法の分離などが挙げられている一方、中期的取り組みとして、警察行政の強化、国民の法意識、知識の向上などが挙げられている。

### 1 - 1 - 3 インドネシアにおける政治システムの改革の現状と展望<sup>注6</sup>

インドネシアでは、スハルト体制が長く安定していた。その基本には、政治が安定し、経済が発展し、国民生活が改善すると、その結果、ますます政治が安定するという好循環があった。しかし、通貨・経済危機以来、国民生活の危機が政治を不安定にし、それが経済の危機を招くという、逆の循環に陥っている。これに対し、政治システムを改革することによって、政治を安定させ、経済を回復させ、国民生活を改善し、その結果、政治のより一層の安定を図るといった好循環に、いま一度戻していくための努力が、ハビビ前政権以降、現在に至るまで払われている。

政治システム改革のポイントとしては、大きく二点ある。第一点は、KKNの排除である。ただし、大家族主義や相互扶助が美德とされるインドネシアの伝統から、実際にどう取り組んでいくかは極めて難しい問題である。

二点目として、スハルト元大統領に長期にわたり権力があまりに集中したことが、危機を招いた一因であるとの反省から、権力の集中型政治システムから分散型システムへの改革が謳われている。権力分散型の政治システムには、一つには、多様な政治勢力の参入を可能にするという意味での民主化、いま一つには、地方分権化がある。民主化への動きとしては、各種法律の改正、総選挙の実施、国民協議会の召集、大統領選挙の実施、新政権の誕生というかたちで進んでおり、現在は地方分権化が課題となっている。

インドネシアの地方政治を中心に、地方分権化の動きに伴い、その政治システムがどう変わろうとしているのかをみると、その枠組みが大きく変わろうとしていることがわかる。三つのポイントを挙げると、まず第一に、地方行政法がハビビ前政権下で成立したことに伴い、州知事、県知事、市長など地方自治体の首長が、州議会、県議会、市議会など地方議会での選挙で選ばれるようになった。したがって、地方自治体の首長や地方議会は、以前と比べ格段に重要な政治的意味を持つことになった。

第二に、森林資源の開発が、二つの県にまたがる場合は州知事が、また一つの県におさまる場合は県知事が、それぞれ認可権を持つことになった例に見られるように、利権の源泉を地方自治体の首長が持つようになり、従って首長のポストをめぐる争いが激化している。

第三に、今後5～10年のうちに、軍が領域管理機構のうち郡と村のレベルから撤退し、治安維持機能を代わって警察が担う方向にあり、そのため警察の能力強化が急務となっている。15～20年のうちには、現在の26州から50州体制にするとともに、各州に警察学校を作り、その土地の言

<sup>注6</sup> 「1 - 1 - 3 インドネシア政治の現状と課題」の記述は、本援助研究会第1回研究会(2000年5月26日開催)における白石委員の発表内容に負う。

語、文化を知る警察幹部を養成するとの政府高官の発言が伝えられている。自警団が勢力を伸ばし、政治化する中、権力の分散は、同時に利権の分散を招き、地方の治安維持は、かつてなく混沌とした状態にある。それだけに警察の役割は極めて重要である。

このように、インドネシアの政治システムは変革の最中にあり、政治的安定の達成は容易ではない。冒頭で、政治を安定させ、経済を回復させ、国民生活を改善し、その結果、政治のますますの安定を図るという好循環への回帰に向けた努力が払われていることに触れたが、その実現にはまだしばらくの時間が必要と考えられる。

#### 1 - 1 - 4 今後のわが国のガバナンス支援のあり方

##### (1) インドネシアに対するガバナンス支援に関する基本認識

インドネシアは政治、経済、社会の各分野にわたり制度改革の始まりにある。スハルト時代の開発と安定に代わる新しいルールの構築が不可欠であり、政治、経済、社会システムの改革に対する知的支援が求められている。対インドネシアのガバナンス支援は、上の文脈の中でまず捉える必要がある。

上の認識に照らし、今後のわが国のガバナンス支援実施のための基本方針として、インドネシアの伝統と文化を尊重した、息の長い取り組みを行うためには、効果的、効率的な政府機能の強化(「政府機能のあり方」に関するガバナンス支援)に重点を置く、民主化促進のための政治制度、体制改善への支援(「国家のあり方」に関するガバナンス支援)は、他国の経験、教訓の提供を含めた議論の場の提供を中心とする、という姿勢を採るべきであろう。

また、支援策の具体化に当たっては、網羅的なリストよりも、どの項目が充たされることが最低限求められるのか、またその際にどの項目が優先されるべきか、について十分な検討が必要であろう。

##### (2) インドネシアに対するガバナンス支援の内容と範囲

次表は、民主化の促進、ならびに政府機能の強化の双方に関し、インドネシアに対するガバナンス支援の内容と範囲を表したものである。対インドネシアのガバナンス支援は、いずれも重要であるが、民主化促進支援(表1-1 ~ )については、セミナーや研修受入を通じた情報提供や議論の場の提供を中心に行い、重点はむしろ政府機能の改善強化を目的とした支援(表1-1 ~ )にまず置かれるべきであろう。

表1 - 1 対インドネシアのガバナンス支援の内容と範囲

「国家のあり方」に関するガバナンス支援(民主化の促進)	
政治制度、政治過程の改善	・ 選挙制度に関する情報提供及び議論の場の提供
人権擁護強化	・ 警察官の人材育成における人権教育 ・ 少数民族、社会的弱者の権利保護や、労使関係の法制度整備に関する情報提供及び議論の場の提供
言論出版の自由の確立強化	・ 民主主義に関する国民意識の向上、ジャーナリズムに関する情報提供及び議論の場の提供
「政府機能のあり方」に関するガバナンス支援(政府機能の改善強化)	
法、制度づくり	・ 司法機能の強化、法曹の人材育成 ・ 国民、公務員の法意識向上
行政運営能力と透明性	・ 予算、財政、開発部門の計画、管理能力の向上 ( 税務監査能力強化、破産法の運用強化など ) ・ 統計の整備 ( 食糧統計や中小企業統計の整備など ) ・ 政策立案、実施過程における透明性と説明責任の確保、民意の反映、議会による監視 ・ 公務員人事制度の改善 ・ 服務規程の改善
地方分権化	・ 地方行政の能力向上 ( 地方開発計画の立案、実施のための能力向上、地方公務員の人材育成、地方相互を結ぶ情報ネットワークの形成など ) ・ 中央政府の管理、調整メカニズムの整備
市場環境の整備	・ 市場経済の枠組みとしての制度、組織の整備 ( 国債流通市場の育成、協同組合の機能強化、雇用保険制度の改善、中小企業金融制度の整備など ) ・ 中小企業振興を含む民間セクターの育成

出所：国際協力事業団(1995)『分野別援助研究会報告書：参加型開発と良い統治』より作成。

#### ア．民主化促進のための支援

民主化の促進、或いは法、制度づくりなど、政治的、或いは伝統や文化に根ざした部分に関わる支援を考えるとときには、価値観の相違が起こり得ないレベル、これだけはやってはいけないというレベルに立ち返り、そのレベルで何ができるかを考えるべきである。先にも述べた通り、グッドガバナンスとは、政治システム(或いは経済システム)の運営において、国内的、国際的な信頼の増すような運営の仕組み、或いはシステムがますます安定し正当性を持つような、組織或いは制度の運営の仕方を意味するが、インドネシアにおいては警察と司法制度が国民の信頼を失っているという現状にある。例えば、その証左として、泥棒がその

場で群衆のリンチで殺される、それどころか「泥棒」と誰かが叫んただけで周りの人々に殺されてしまう、というような事例が報告されている。こうした中で、インドネシアの警察と司法制度が信頼を回復し、社会秩序の維持、公共安全を確保できるよう支援することは、国内的にも国際的にも大いに意義のあることとして受け止められよう。既に、インドネシア政府から、警察制度や運営全般に関する指導の要請があり、警察庁から専門家が派遣され、インドネシア警察の改革に向けた支援策について検討が行われている。

政治システムに対するガバナンス支援の方法としては、あるべき論を強要するのではなく、他国の経験・教訓の提供を含めた、議論の場を提供する姿勢が必要である。例えば、警察行政支援のための研修員受け入れに当たっては、県警本部・警察署・交番・駐在所・指紋センター、捜査・鑑識用資器財の視察等を含め、わが国の警察の組織管理、人事・教育制度、地域警察の運営状況等について紹介するとともに、インドネシア警察の抱える問題点とその解決策について、研修員相互の討議の機会とすることが重要であろう。警察支援に当たっては、デモ鎮圧など公権力の行使に直接つながることのないよう十分な配慮が必要である。

政治システムに対する信頼の回復のためには、警察行政の改善のほか、司法機能の強化が併せて求められるが、ここでも、議論の場を提供する姿勢が大切である。例えば、法曹の人材育成支援を目的とした研修を行う場合にも、インドネシアの司法が抱える問題点や、経済犯罪や汚職対策等の特定テーマについての討議の場が提供されるべきであろう。

#### イ．地方分権化、経済運営等、政府機能の改善強化にかかるガバナンス支援

効果的、効率的な政府機能の強化にまず重点を置くとの基本方針から、ガバナンス支援は、地方分権化や経済運営など、非政治的分野において、むしろより多くの取り組みが求められる。他の分野での今後の援助のあり方については、各々の章で取り扱われているが、その中からガバナンスに関わる支援を以下に整理する。

##### 地方分権化

- ・ 地域開発計画の立案、実施のための能力向上支援、政策支援
- ・ 地方公務員の人材育成
- ・ 地方相互を結ぶ情報ネットワークの形成

##### 経済運営

- ・ 租税捕捉率向上を目的とした税務監査能力強化
- ・ 間接税の比重拡大を踏まえた、財政分野における人材育成と能力向上
- ・ 国債流通市場の育成
- ・ 破産法の運用に関する司法の近代化

##### ソーシャル・セーフティー・ネットと社会開発

- ・ 協同組合の機能強化
- ・ 食糧モニタリング体制の強化、統計の整備
- ・ 地方教育行政の能力向上
- ・ 雇用保険の制度改善

##### 中小企業育成

- ・ 中小企業統計の整備
- ・ 中小企業金融制度の整備
- ・ 地方自治体の中小企業行政官の育成
- ・ 中小企業振興施策モニタリング及び評価体制の強化

#### 森林保全

- ・ 森林火災のモニタリングを可能にする衛星やレーダーの技術供与  
(これまで森林の中で表沙汰にされずに行われてきた、火入れや盗伐などの違法行為を明らかにすることにより、これら違法行為者を法の下に裁く、或いはこれら違法行為を抑止することが期待される)

### (3) ガバナンス支援を行うに当たっての留意点

1 - 1 - 1の通り、本章では、グッドガバナンスを、政治システムに対する国内的、国際的な信頼が増すような組織や制度の運営のことを定義したが、国民の信頼と国際社会の信頼が必ずしも一致するとは限らないという点に十分に留意する必要がある。政治システムは、国民や国際社会の期待に応えたときに、ますます信頼を得て安定し、正当性を持っていくが、国民の期待するところと国際社会の期待するところは必ずしも一致しない。さらに、国民と国際社会の期待するところが同一ではないように、国民の期待するところも一様ではないことにも注意が必要である。

このため、上記(2)アに述べたような、他国の情報や議論の場の提供を進め、中・長期的に、政府、国民に共通の意識醸成を促進する視点が重要である。

### (4) 援助に当たってのモニタリング・評価体制の確立

ガバナンス支援に関連して求められることは、わが国の援助がターゲットとする所に届き、汚職や不当な権力の行使につながらないように、適切なモニタリングと評価を行っていくことである。これは、日本の納税者に対する責務からも、またインドネシアにおけるグッドガバナンスの確立に貢献する意味からも重要である。

## 参考文献

- ・ 外務省経済協力局国別計画策定室(2000)『ガバナンスにおけるわが国の対インドネシア支援について』(第4次インドネシア国別援助研究会第2回研究会配付資料)
- ・ 国際協力事業団(1995)『分野別援助研究会報告書 参加型開発と良い統治』
- ・ 下村恭民(1998)『経済発展とグッドガバナンス 実効ある政策論議への脱皮のために』『国際協力研究』Vol. 14 No. 1
- ・ 下村恭民(1999)『ガバナンス、経済発展、援助 実効ある政策論議への脱皮を求めて』『国際援助研究』Vol. 5 No. 4
- ・ 白石隆(1999)『崩壊 インドネシアはどこへ行く』NTT出版、東京
- ・ 戸田隆夫(1999)『「良い統治」とわが国の国際協力について』(成蹊大学講義用資料)

## 1 - 2 地方分権化

### 1 - 2 - 1 地方分権化実施の背景(新しい中央地方関係の構築にむけて)

インドネシアは地域的多様性を持つ島嶼国であり、多様な民族によって構成される多民族国家である。過去 30 年間に及ぶスハルト政権下においては、大統領を頂点とする権威主義的な中央集権体制によって中央で策定された画一的な政策の実施を通して国の開発と統一を維持しようとしてきた。しかし、地域の多様性を無視した中央集権体制による画一的な政策の適用は、地方政府の独自性を抑え行政能力の向上を妨げるとともに地方の不満を蓄積することとなった。このような地方の不満はスハルト退陣後のハビビ政権の改革、民主化の流れの中で地方に対するより大きな利益の配分、権限の配分を求める声として噴出ししている。1999 年 8 月、東チモールの分離独立を問う住民投票の結果を受けて、国民協議会で東チモールの分離独立が承認されたのをはじめ、アチェ特別州やイリアンジャヤでも独立運動の動きが続いており、マルク州での騒乱など地方における不安定要因が依然として存在している。さらには、東カリマンタン州やリアウ州など天然資源を有する地方はより多くの資源収入の分配、自治の要求を行っている。このような政治的、社会的な環境の変化の中で、インドネシアは国家分裂の危機を回避し単一国家としての統一を維持していくために地方分権を促進する必要に迫られている。1999 年 10 月に発足したワヒッド政権においても、地方自治担当国務大臣を新設するなど地方分権化の実施を促進する政策を示しており、地方分権化は重要な政策課題となっている。

スハルト退陣後に成立したハビビ政権は自らの政権の正統性を確保するために打ち出した改革・民主化政策の中で、1999 年 5 月に地方行政法(1999 年法律第 22 号)と中央地方財政均衡法(1999 年法律第 25 号)の二つの法律を成立させた。この二つの法律はこれまでの中央地方関係を大きく変え、これまでの権威主義的で中央集権的な政治・行政制度から、より民主的で地域の発意と多様性に対応できるようなボトムアップの分権的な制度へと大きな転換を図ろうとするもので、インドネシアの地方分権化の道筋を示している。ここでは地方行政法と中央地方財政均衡法が持つ主な特徴を示し、インドネシアの中央地方関係がどのような変化を見せるのかを見ていくとともに、地方分権化の実施における課題とその影響を分析し、今後のわが国の援助のあり方を検討する。

### 1 - 2 - 2 地方行政法(1999 年法律第 22 号)による中央地方の政治・行政関係の変化

#### (1) 中央地方関係の変化

スハルト体制下におけるインドネシアの地方行政は 1974 年法律第 5 号地方行政基本法をもとに中央集権制の下で形成された。そこでは唯一末端の村長が住民の直接選挙で選出されるほかは、州知事は大統領の任命、県知事・市長は内務大臣による任命制であった。州(一級自治体)と県(二級自治体)に自治権が認められているが、その一方で首長は中央政府を代表する行政の責任者としての機能を持っており、地方政府の首長は地方自治体の長であると同時に行政区に

おける中央政府の代表という二重の機能を持つ形となっていた。さらに、地方分権と中央行政の地方分散という両方の権限が並存しており、セクター別の中央省庁は州や県に出先機関を持っていて中央政府の予算のもとに地方での行政サービスの提供を行ってきた。

新しい地方行政法では、中央政府の役割の縮小と県・市を中心にした分権化の促進、州政府への中央政府の機能の分散、行政と議会のチェックアンドバランスの採用、村落行政の変更、などが規定されている。

中央政府の機能は外交、国防・治安、司法、金融・財政、宗教の5つの分野とその他の分野の権限<sup>注7</sup>に限定され、それ以外の機能は地方政府に移管される事となる。中央政府はマクロの政策や戦略作りに集中することになり、各省庁が持っている地方事務所の機能は地方政府に統合される。県・市レベルには中央政府の出先の機能はなくなるが、州政府は中央省庁の出先事務所の機能(Deconcentration：分散の機能)を中央に代わって果たしていくことになる。中央政府の機構改革とダウンサイジングにより、公務員の州政府、県・市政府レベルへの配置転換も予定されている。

県(Kabupaten)と市(Kotamadya)には自治権が与えられ、県知事(Bupati)・市長(Warikota)の選出は県議会・市議会によってそれぞれ選出され、州政府或いは中央政府からの干渉がなくなる。県・市政府は財政や開発計画の作成、人事管理や組織制度に関してより大きな権限を持つようになり、より多く自らのイニシアティブを発揮して地域開発・自治体経営を行っていく環境が整えられることになる。これにより県・市政府は事業のプライオリティに応じて予算編成を行い議会の承認を得て予算の執行、事業の実施を行うことができる。

一方、州には限定的な自治権が与えられる。州知事は州議会により選出されるが大統領によって任命され、従来のように州知事は自治体の長であるとともに中央政府の代表の機能も併せ持つ事になる。自治の権限は県や市をまたぐ広域の行政範囲においてのみ与えられる。中央政府からの権限の分散が強化され、中央政府の業務が州政府に委任される。これに伴って中央省庁の出先機関(Kanwil)は州政府の業務局(Dinas)に統合され州政府の一部となる。中央政府のセクター別の技術支援、調整、管理の機能を州が果たしていくことになる。

地方行政法では中央政府・州政府・県・市政府への権限の配分が規定されているが、具体的な権限が明確に示されておらず、それぞれの役割分担を明確にするための政令が必要となる。中央政府と州政府の権限に関する政令(PP25/2000)は今年5月6日に制定された。この政令は中央政府と州政府の権限を規定し、これ以外の権限は県・市政府の権限となるというネガティブリストとして制定されている。しかし、県・市政府は自らの権限が明確に示されていないことに不満と戸惑いを示しており、中央政府も県・市政府の権限を規定した政令の必要性を認識し作成作業を行っている。

地方分権化の実施によって、中央地方関係が大きく変化し、県・市政府が公共サービスの提供、地域開発において主体的な役割を担っていくことになる。したがって、中央政府は全国的な政策の実施や公共サービスの品質維持のための基準や水準、ガイドラインの作成を行い、県・市政府が提供する基礎的な公共サービスの質を維持していくことが必要である。公共サービス

注7 中央政府に残されたその他の権限は、マクロレベルの国家計画、開発管理の政策、財政均衡資金、国家機構及び国家経済組織、人的資源の開発、天然資源の利用、戦略的な高度の技術、環境保全、標準化に関する政策とされている(地方行政法第7条第3項)。



の提供、特に保健や教育、或いは社会的弱者対策であるソーシャル・セーフティ・ネットなどに関しては、使途を限定した特別交付金の供与も含めて地方政府によって提供される公共サービスのミニマムな水準の維持を確保していく事が必要である。

一方、州政府と県・市政府との関係は垂直的な関係から水平的な関係に移行し、州政府は県・市にまたがる州域での自治機能と共に、中央セクター省庁の出先機関の機能が州政府に分散(Deconcentration)され、州政府は調整とモニタリングの機能を果たすことが求められている。また法律では県・市政府が自らの権限を実施する能力を充分持っていない場合に州政府に実施を委託できるとしている。中央政府は県・市政府の能力の現状を考慮して当面は州政府により大きな権限を与える方針を示しており、州政府が県・市政府の活動にどの程度関与するのか、県・市政府間の調整をどのようなメカニズムを用いて行うのか、州政府と県・市政府との新たな関係を築いていくことが求められる。

また、中央政府と地方政府との新しい関係の中で、中央の地方出先機関の職員をいかにスムーズに州政府、県・市政府に移管していくかも地方分権化推進における課題の一つである<sup>注8</sup>。地方政府の中には地元の人材の登用を考慮して中央からの公務員の受け入れに難色を示しているところもある。公務員の所属先の変更に関しては、中央省庁出先機関の長のポストが地方政府業務局の長のポストより高いなど、ポストのレベルの違いなどを考慮して中央からの移動や地方政府による受け入れに関してインセンティブを与えていくことも必要である。

## (2) 地方におけるグッドガバナンスの確立

1999年法令22号では、これまで形式的な役割しか果たしてこなかった地方議会の権限を強化して行政に対するチェック機能を持たせるようにしている。地方政府の首長は地方議会に対して責任を負うこととなり、年度末に責任演説を行い地方議会の承認を得ることが必要になる。議会が責任演説を拒否すると首長は再度演説を行う機会が与えられるが、議会が二度とも拒否した場合、議会は首長の罷免を大統領に提案する権限を与えられている(地方行政法第46条)。

このように、議会は行政府の活動をチェックし、説明演説を拒否することもできるようになり、既にいくつかの地方では首長の責任演説が議会によって拒否されるという事態が発生している。したがって、行政府と議会のチェックアンドバランスの関係がうまく機能するような仕組みを定めることが必要となり、議会の権限や地方政府と議会の関係に関する政令の制定作業が行われている。一方、地方議会は行政へのチェック機能を強化することを求められているが、地方議会議員の低学歴の問題や、政党選出議員であることから行政の活動をモニターする上で経験不足の問題が指摘されている。したがって、政策のプライオリティや予算の承認に関する手続き、政策的な知識の向上、及び住民の意見をどのように行政につないでいくかなど、地方議会の能力向上が重要である。

地方政府におけるグッドガバナンスの確立には、地方行政もまた議会に対して政策立案・実

<sup>注8</sup> BKN( National Civil Service Agency : 国家人事院 )によると現在、公務員数は全体で3,987,527人、中央政府所属の公務員数が3,508,633人、地方政府所属の公務員数が478,894人となっているが、1999年法律第22号地方行政法の実施により中央政府所属の公務員2,621,574人が地方政府所属の公務員となり、中央政府所属の公務員数は887,059人、地方政府所属の公務員は3,100,468人になる予定である。

施過程における透明性と説明責任を高めるような仕組みを作っていかなければならない。したがって、地方行政は住民の意見やニーズを反映させるために住民組織やNGO、民間セクター、大学などの様々なアクターを政策立案・実施のプロセスの中に組み込んで行くことが求められてくる。同時に地方におけるボス支配・エリート支配、汚職・縁故主義などのKKNを防ぐためのチェック機能、モニタリング機能を形成する必要がある。したがって、マスメディアやNGOを含む市民社会組織(CSO)、大学などが、地方の政治、行政のプロセスに参加し、チェック機能、モニタリング機能を果たしていけるような環境を整備することが必要である。

地方行政の末端に位置する村落行政においては、従来から村長は住民の直接選挙により選ばれてきた。行政と議会のチェックアンドバランスの機能は村落行政にも適用され、村落議会(Village Council)が住民によって選出され、村長の活動を監視することになる。村落の開発計画を行ってきたLKMD(村落保全委員会)も廃止され、今後村落は地域の多様性に合わせて、独自に参加型の開発計画のフォーラムを設けたり、村落議会にその機能をゆだねたりすることができる。新しい地方行政は村落政府のあり方をより柔軟にし、地域の持つ多様性に対応するようになっている。

### 1 - 2 - 3 中央地方財政均衡法(1999年法律第25号)による中央地方の財政関係の変化

#### (1) 中央政府と地方政府の財政関係の変化

地方分権化は人とモノ(施設・機材)と金(予算)の移動が伴わないとうまく機能しない。インドネシアは1994年に地方分権化のパイロットプロジェクトを実施し、ジャカルタ特別市を除く26州の各1県で中央省庁の出先機関を県の業務局に統合する試みを行ったが、人の移動に伴うモノと金の移動がタイミングよく十分に手当てされなかったため問題が生じ、スムーズな実施ができなかった経験がある。したがって、地方分権化の実施においては地方政府に委譲された機能・役割に応じて人とモノと金の移動がタイミングよく実施されるように準備をすすめることが求められる。その意味において、地方政府への中央政府からの財政移転の仕組みをうまく構築することは重要な課題である。これは地方政府が実施することになる公共サービス提供の質を維持し、地方間におけるサービス提供の格差を少なくする上でも必要なことである。

地方政府の財源はこれまで自己収入、地方自治補助金(SDO)、開発補助金(各種の大統領補助金)などからなっており、自己収入の割合が少なく<sup>注9</sup>、特定のブロックグラント(州開発資金、県開発資金、村落開発資金など)の他は用途が限定されており、地方政府が自由に使える予算の割合は少ないものであった。したがって、地方政府は中央政府から配分される用途の特定された補助金を使って中央政府の政策に従って地方での事業を行うという形が形成されてきた。そのため、限られた自己財源の中では地方政府が独自の事業を実施する余地が少ない状況にあった。

<sup>注9</sup> 1995/1996年度の地方政府の自己収入は州レベルで34.1%、県・市レベルでは13.7%と少なく、多くをインプレスなどの中央政府からの補助金と経常予算の交付金などに依存している。州政府の自己収入は、自己収入の比率が高いジャカルタ特別州(61.6%)を除くと25.4%に低下する。

1999年法律第25号、中央地方財政均衡法は、天然資源からの収入を中央政府と地方政府がどのように分配し、地方政府の財源を中央政府からの財政移転によりどのように補填して均衡を図っていくかを規定している。中央地方財政均衡法では地方政府の財源は自己収入、均衡資金、借款及びその他の収入で構成されている。均衡資金は土地建物税・土地建物移転税ならびに天然資源からの歳入分与の地方政府配分<sup>注10</sup>、用途の限定されていない一般交付金( Dana Allocasi Umum: DAU)、用途の限定された特別交付金( Dana Allocasi Khusus: DAK)により構成されている。

中央地方財政均衡法では表1-2に見られるように天然資源からの収入、特に石油・ガス収入からの歳入分与を拡大し、中央政府による資源の収奪に不満を抱いて分離独立の動きを見せてきたアチェ特別州やリアウ州、イリアンジャヤ州などの天然資源の産出州に対する要求に配慮している。しかし、天然資源からの収入は資源の賦存状況によって異なり、地方政府間での自己収入の格差が発生することが予想される<sup>注11</sup>。この地方政府間の格差を埋めて地方財政の均衡を図るのが一般交付金と特別交付金による中央政府からの財政移転である。一般交付金は公務員の人件費を含む経常支出と開発支出を合わせた性格を持ち、地方政府が独自の優先度に応じて支出することができる資金で、中央政府の国家歳入の最低25%を充てることとされ、州に2.5%、県・市に22.5%を配分することが規定されている。一般交付金は地方政府の歳入のニーズと財政能力を勘案し均衡を図るように配分することとされている。一般交付金は大蔵省によりその算出式が現在検討されており<sup>注12</sup>均衡資金に関する政令として2000年9月には制定される予定である。

特別交付金は地方政府の状況に合わせてインフラストラクチャーや教育、保健サービスの平準化、環境、貧困、後進地域開発などに関する基準を考慮して地方政府に配分される予定で、その算出式は現在検討中である。特別交付金は保健や教育、ソーシャル・セーフティ・ネットなどの公共サービスの提供において全国的に最低限の水準を維持していくため地方政府に配分されることになる。原資としては植林基金の40%と国内歳入があてられることになる。

このように、地方分権化によって地方政府間の財政能力、特に自己収入の規模に応じて格差が発生する。そして、このような格差を中央政府からの財政移転である均衡資金を用いて是正し、公共サービス提供の水準の維持を行っていくことが求められる。しかし、均衡資金の配分は政治的にセンシティブな面があり、配分に関する計算式の妥当性と透明性をいかに確保していくかが課題である。

注10 土地建物税(PBB)は10%が中央政府に配分され90%が地方政府に配分される。土地建物移転税(BPHTB)は20%が中央政府に配分され80%が地方政府に配分される。中央政府に配分された土地建物税及び土地建物移転税は全ての県・市に配分されることになる。

注11 石油・ガスなどの天然資源からの歳入分与の恩恵を受ける州は東カリマンタン、リアウ、アチェ、イリアンジャヤなどの数州に限られている。

注12 地方政府への配分額を決める算出式(フォーミュラ)の検討に当たっては、地方のニーズとして、人口、面積、地理的条件、所得水準、地方の経済的潜在性として、産業・天然資源の潜在性、人的資源の潜在性、地域GDPの7つがウエイト付けの変数として検討されている。

表 1 - 2 天然資源からの収入の配分( % )

税の種類	以前		中央地方財政均衡法の実施後				
	中央	地方	中央	州	生産県	周辺県	全県
石油	100		85	3	6	6	
ガス	100		70	6	12	12	
非石油・ガス鉱業：地代	20	80	20	16	64		
非石油・ガス鉱業：権益	20	80	20	16	32	32	
漁業	100		20				80
林業：地代	30	70	20	16	64		
林業：土地利用料	55	45	20	16	32	32	
植林基金*	100		60		40		

\* 植林基金の40%は特別交付金として生産県に配分される。周辺県とは生産県以外の州内の県を指す。

出所：Sahara Lumban Gaol, "Natural Resource Revenue Sharing", paper presented at the IMF/World Bank/LPEM-FEUI Seminar on *Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda*, March 20-21, 2000.

## (2) 地方分権化が中央政府の財政へもたらす影響

地方分権化によって、政府歳入の最低25%を地方政府へ移転することとなっているが、地方政府に移転される機能を果たし公共サービスの提供を維持していくためには中央政府からの更なる財政移転を求める圧力が発生することが予想される。また、天然資源からの収入を地方政府により多く配分することによって中央政府の歳入が減少する恐れもあり、中央政府の歳入源を確保、維持しておくことが必要である。IMF・世界銀行の推計によると、既存の歳出割当てと1999/2000年予算をもとにして法律25号を実施した場合、中央政府の赤字は約14兆ルピア(GDPの1.2%)増加することになる。その内、2兆ルピアは石油・ガス収入の地方分配分で12兆ルピアが地方政府への一般交付金となる。また、地方政府への歳出割当ては現在の2倍となると推計されている<sup>注13</sup>。地方分権化に伴い政府歳入が不足する事態が生じれば、公的債務の返済にも影響を及ぼす可能性がある。したがって、政府のマクロ経済の安定に必要な中央政府の財源を維持しながら、地方政府への財源移転額を慎重に管理していくことが必要である。

地方分権化において地方政府が主体的に開発計画の立案、予算編成を行っていくためには、地方政府に移転された機能に伴う資金の地方政府への配分とともに、地方政府が独自のイニシアティブによる開発政策を推進していけるように自己財源を増やしていくことが必要になる。中央地方財政均衡法では天然資源を持つ県・市政府は天然資源からの収入をより多く確保することができるが、資源を持たない地方政府は独自財源を強化するすべを持っていない。政府は地方分権化の促進において中央地方財政均衡法に関する政府規則の策定とともに、地方税法(1997年法律18号)の改正を検討している。地方政府により大きな課税ベース、課税範囲、権限を与えて地方政府の自己収入の増大を図るためである。また、政府は所得税法などの改正を行

注13 Ehtisham Ahmad and Bert Hofman, "Indonesia: Decentralization - Opportunities and Risks", paper presented at the IMF/World Bank/LPEM-UI Seminar on *Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda*, March 20-21, 2000.

い、課税ベースの拡大を図る所得税の課税範囲と税率の改正、及び付加価値税・奢侈税の税率の引き上げ、税の徴収の強化と税行政の改善を図ると共に、所得税の20%を地方政府に配分する事を定めている。このような税制改正、税の徴収強化及び税行政の改善を通して地方政府の財源を拡大すると共に中央政府の財源確保を図っていくことが必要である。

#### 1 - 2 - 4 地方分権化に伴う地方政府のキャパシティ・ビルディング

地方分権化の実施を通して民主的で分権的な新しい関係、システムを形成していくためには、地方分権化の受け皿となる地方政府が主体的な役割を果たすことができるように、地方政府の能力を向上する、キャパシティ・ビルディングが大きな課題となる。地方政府はこれまで中央集権的な体制のもとで中央が決めた政策を中央のガイドラインに従って実施するだけでよかったため、自らのイニシアティブに基づいて開発政策や事業の計画立案、実施を主体的に行っていく経験を蓄積して能力を向上させていくことができなかった。過去32年間のスハルト政権下での中央政府主導の開発政策の中で地方政府は中央政府への従属を強めることとなり、地方政府は依然として中央政府からの指示を待つ体質を引きずっている。しかし、今後は地方分権化の実施を通して地方政府は主体的なイニシアティブを発揮して政策の立案実施能力を向上させていくことが必要となっている。そのためには、地方公務員の人材育成、地方政府の組織としての情報収集・分析・管理、調整に関する能力向上、地方政府に関する制度・システムの改善を通じた能力向上など、地方政府のキャパシティ・ビルディングが不可欠である。

##### (1) 地方公務員の人材育成

地方分権化の実施において、地方政府による実施能力に懸念が示されている理由の背景として地方公務員の能力が充分でないという認識が多くの人によって指摘されている。地方公務員の質は中央政府レベルに比較すると教育レベルや経験が低い点が指摘されている。また、州政府職員と県・市政府職員の間でも、これまで優秀な人材は州レベルに移動する例が多く見られた。さらに地方政府の業務は中央政府の定めた政策をガイドラインにしたがって実施することが多かったため、地方公務員の能力の向上が充分図られる余地は少なく、地方公務員は中央に対して責任を持つという意識が強く、住民に対して高圧的な態度を示してしまう上意下達の中央集権的な意識と官僚文化に浸っていた。民主化及び改革の促進によって地方公務員の中にも地域住民のニーズをくみ上げて地域のイニシアティブに基づいた行政を行っていく機運が生まれつつあるが、地方公務員の意識の変化、モラルの変化、動機付けの変化をさらに促進していくことが必要である。

このように能力向上が必要とされる地方公務員の人材育成に関しては、第一に中央ならびに州による研修のシステムを地方分権化にあわせて再構築していくことが必要である。職員の研修に関しては独自の研修システムを維持できる県・市政府は少なく、引き続き中央政府、州政府の支援を受けて人材育成を行っていくことが必要となる。その中で、公務員としての昇進に必要な階層研修(Structural Training)や、中央政府の政策を実施するために必要なガイドライ

ンや技術的なことに関する機能研修( Functional Training )を実施するというこれまでのトップダウンの研修から、県・市政府が必要とする機能を強化するための人材育成、研修というボトムアップのニーズに基づいた実務的な機能研修の実施へと転換することが必要になる。そのためには県・市政府が必要となる研修ニーズを自ら把握し、州政府や地方の大学、NGOなどのリソースを活用して人材育成を行っていく、ニーズベースの研修制度をどのように整備していくかが今後の課題となろう。

第二に地方公務員の能力向上を図るためには、地方公務員の研修システムと共に公務員の人事制度の見直しを行うことが求められる。現行の人事制度は1997年法律第43号( 公務員制度 )の改正( 1999年9月 )により成立したが、県・市政府レベルに人事委員会を設置し、メリットベースによる採用・昇進システムへと転換を図ろうとしている。しかし、これまでの縁故人事の慣行を廃し、人材の適材適所を図っていくことができるか、地方政府の人事への権限が強くなっただけに地方公務員の採用や昇進に関してどう透明性を確保していくことができるかが問われてくる。また、地方公務員のモラルの向上と共に仕事に対する十分なインセンティブを提供していくことも重要であり、公務員の給料の改善を図っていくことが重要になる<sup>注14</sup>。

## (2) 地方政府の組織としての能力向上

地方政府のキャパシティ・ビルディングのためには地方公務員の人材育成と共に、地方政府としての組織的な能力の向上が求められる。特に、地方分権化の実施によって地方政府の自主的な予算編成の権限が拡大することになり、地方政府は公共サービス提供に適切な予算措置を行って行くことが求められる。したがって、第一に地方政府は事業のプライオリティ付けを適切に行うことが求められ、インフラなどの公共事業と社会開発の予算に関する適切なバランスをとっていくような開発政策の形成、地方政府予算の作成ができるような計画立案調整能力を向上させていくことが必要である。そのためには、これまで全国画一的に決められていた地方政府の組織構造を見直し、地域の事情に合わせて組織構造を変更していくことも必要である。また、地方政府が社会開発に関して提供する公共サービスのミニマムの水準を維持していくために中央政府から用途を限定した特別交付金を供与することも必要であり、中央からのガイドンスも求められる。地方行政法では、県・市政府が移譲された機能を果たすための人的、財政的な能力が充分でない場合は、州政府がその機能を果たすことができるとされている。したがって、分権化の移行期に当たっては州政府が重要な役割を果たし、県・市政府の能力向上を促進することが必要である。

第二に地域の住民の意見、ニーズを地方行政に反映していくためには、住民ニーズを把握して汲み上げる仕組みを整えることが必要であり、地方政府は住民組織やNGO、民間セクター、大学など地域の様々なアクター( 或いはステークホルダー )と水平的な連携、協力関係を構築していくことが求められる。既にいくつかの地方政府では開発計画の作成の過程で地方議会やNGO、大学などのアクターを交えた協議の場( フォーラム )を設定している所もあるが、様々なアクターの形式的な参加ではなく、実質的な参画の場としていくことが必要である。

<sup>注14</sup> 2000年4月には公務員の給与の平均30%引き上げ、高級公務員に関しては50%～300%の給与引き上げが決定された。

### (3) 地方政府に関する制度・システムの改善

地方分権化において地方政府が主体的に開発計画の立案、予算編成を行っていくためには、これまでの計画立案プロセスの見直しが必要である。予算編成の仕組みも従来型のトップダウンとボトムアップの性格を備えた開発計画立案システム(P5D)から地方政府の主体性をより発揮できるシステムに変更することが必要である。計画立案システムは中央政府が国家開発計画(PROPENAS)を策定し、地方政府も地方開発計画(ROPEDA)を策定して開発計画の立案実施を行う形に変更されることになるが、地方政府が主体的に開発計画の立案・実施を担っていく中で、中央政府による開発政策と地方政府の開発政策との整合性をいかに図っていくか、バランスの取れた開発計画のシステムを形成していくことが必要である。

一方、県・市政府はそれぞれ与えられた機能を果たしていくことが求められるが、個々の地方政府がそれぞれ単独で事業の実施やサービスの提供を行っていくことが必ずしも効率的でない場合もある。したがって、地方政府同士による事業実施の経験の共有や協同事業の実施など、地方政府間の連携、協力を促進していく必要がある。この点において州政府が地域のコーディネーターとしてどのように県・市政府間の協力関係を促進していくか、新たな役割が求められることになる。

## 1 - 2 - 5 わが国の援助の取り組み方

### (1) これまでのわが国の援助の取り組み

地方分権化の推進はインドネシアが今後取り組んでいかなければならない民主化促進、グッドガバナンスの確立のための大きな改革の一つである。インドネシア政府は政治的な意思を示して地方分権化の実施を行おうとしており、地方分権化及び地方政府のキャパシティ・ビルディングに対するドナーの支援への期待も大きい。

日本も地方分権化に関して地方政府のキャパシティ・ビルディングを重視し、JICAを通じた人材育成を中心とする支援を行っている。特に南スラウェシ州及び南スラウェシ州を含むスラウェシ4州は援助の重点地域となっており、貧困対策支援プロジェクトや地域保健プロジェクト、南スラウェシ州政府への地域開発政策アドバイザーの配置を行い、地方分権化に関してスラウェシ4州の県知事や市長の研修を実施するなど、地方政府の行政能力の向上を図る活動を実施している。これらのプロジェクトではカウンターパート機関である地方政府だけでなく、地域の大学やNGOと連携した活動の実施や研修の実施を行っている。

教育分野では地方分権化を視野に入れて、中部ジャワ州、北スラウェシ州をパイロット地域として地域住民参加による教育計画立案研修(COPCEP)、地域教育開発支援調査(RIDIP)など地域住民参加型の教育制度、スクールベース・マネージメントへの支援を行っている。また、保健分野においても母子手帳の普及を北スラウェシ州と南スマトラ州で実施するなど、地方における保健サービスの向上を支援する協力を行っている。

また今後は、プロジェクト方式技術協力による地方政府公務員の研修強化、能力向上プロ

プロジェクトを計画しており、2001年5月からの開始をめぐりプロジェクトの準備を進めている。また、内務省地方開発総局及び州政府の開発企画局に対して、地域開発政策の強化に関わる専門家のチーム派遣を通じた技術支援の実施を計画している。

## (2) 他ドナーの地方分権化支援

地方分権化及び地方政府のキャパシティ・ビルディングへの支援に関しては、多くのドナーが民主化支援・ガバナンス支援の観点から関心を寄せており、関連する援助を行っている。

ドイツ技術協力公社(GTZ)は1993年から内務省に対して地方分権化支援プロジェクトを実施しており、専門家チームの派遣により地方分権化に関する政策アドバイスを継続的に行い、地方行政の策定や地方分権化実施のための政府規則の策定に協力している。また、GTZは米国国際援助庁(USAID)やカナダ国際援助庁(CIDA)のプロジェクトと協力しながらキャパシティ・ビルディングニーズ評価調査を実施しており地方分権化により求められるニーズの概念化と分析を行っている<sup>注15</sup>。一方、アジア開発銀行(ADB)は地方分権化の支援、貧困軽減を目的として、1999年3月からコミュニティ・地方政府支援セクター開発プログラム(Community and Local Government Support: Sector Development Program : CLGS:SDP)を実施している。このプログラムは、1)政府の地方分権化政策、行政改革を支援するための2億ドルのプログラム融資、2)労働集約的な公共事業、中小・零細企業支援を通じた雇用促進による貧困軽減のためのプロジェクト(投資)融資、3)技術協力(県行政システム、県財政システム、参加型モニタリング・評価プログラム)の三つのコンポーネントから構成されている。UNDPは世界銀行と共同で2000年Partnership to Support Governance Reform in Indonesiaプロジェクトの実施を行っている。このプロジェクトは信託基金を設けて地方分権化を含むガバナンスの改革に関連する技術支援を実施しようとするものである<sup>注16</sup>。特にUNDPは議会(国会ならびに地方議会)のキャパシティ・ビルディング及び市民社会の強化を中心に支援を行っている。

## (3) 地方分権化が日本の対インドネシア援助に及ぼす影響

今後、地方政府は無償資金協力・技術協力に関して直接ドナーにアプローチできるようになるため、地方政府からの要請案件の増加が予想される。したがって、援助ニーズの発掘・確認に関しては、これまでの中央省庁中心の協議だけでは不十分となり、地方政府へのいっそうのアプローチが必要となってくる。また、地方政府からの要請案件は支援対象となる開発プロジェクトが各地域の個別・特殊ニーズに基づくことから、開発プロジェクトの規模の縮小化、特

注15 この調査では、(1)地方議会の役割と機能、(2)レベルの異なる政府間の監督メカニズム、(3)地方レベルにおける公共サービスの提供(都市サービス、農業、保健、教育)、(4)地方開発計画、(5)地方財政、(6)地域経済開発と雇用促進政策、(7)地方政府の組織開発、(8)人的資源開発、(9)地域間協力の9つの分野における概念化とニーズ分析がなされている。

注16 パートナーシップの目的は、1)ガバナンスに関わるグッドプラクティスの収集・普及、2)政府・ドナー・市民社会(civil society)間の調整、3)ガバナンスの改革を促進するための資金的支援、となっており、以下の5項目に焦点をあてている。1)議会のキャパシティ・ビルディングを中心とする統治機構の改革、2)法制度・司法改革、3)地方分権化に関するドナーのアプローチの調整や全国レベルで協議プロセスへの参加促進を通じた地方自治への支援、4)汚職の減少や民主的な監視の促進を含む公務員改革、5)NGOの参加促進、民主的な監視、改革を支援するためのNGOのキャパシティ・ビルディングを含む市民社会の強化。



異化といった傾向も予想される。したがって、開発案件の形成においては、セクター別アプローチと共に地域別アプローチに対応していくことが求められるであろう。また、必要とされる技術レベル地域特性に合わせて多様化することが予想される。したがって、派遣専門家に求められる能力も高度で細分化された専門性の高い技術能力よりも、むしろ現場に密着したより実際の技術、総合的な技術が求められる可能性が多くなる。

一方、中央政府を通じた協力においては、中央政府の役割がよりマクロの政策や開発戦略の策定、地方における公共サービスの水準を維持するためのモニタリング、評価、ガイドラインの作成などになることから、よりソフト型の政策支援を行うことが求められるであろう。また、地方政府行政官の能力育成が急務となっていることから、技術協りに占める教育・研修の割合が増加することに対応しなければならない。

#### (4) 援助の実施における留意点

今後、地方政府からの援助要請の増加が予想されるなか、援助ニーズの確認に関しては、中央政府の開発政策と地方政府の開発政策との整合性を確認することが必要となる。また、援助対象地域の選定に当たっては地域の潜在性、地方政府のコミットメント、他地域への波及効果の高さを考慮に入れるべきである。

援助の実施においては中央と地方ならびに地方間の縦と横の情報ネットワークを形成することが必要であるが、その際、政府機関とならんで、地方の大学や、NGO、民間セクターとの連携・協力の促進と、ネットワークの形成促進が重要である。

地方分権化の実施は中央政府機関の機構改革・人員の配置転換を伴い、既存の協力案件に対しても影響が及ぶ可能性がある。これらの機構改革はビックバン的に実施されるのではなく漸進的に実施されることが予想され、援助のカウンターパート機関の状況を絶えずモニターしカウンターパート機関の動向を充分把握しておくことが必要である。

また、地方分権化への支援に関しては他のドナーとの重複を避け、連携を図りながら実施していくことが必要である。

#### (5) 今後のわが国の援助の方向性

##### a) 地方における援助ニーズの発掘と地域アプローチ

地方分権化の流れの中で、今後、各地方政府の権限強化が図られることから、援助ニーズ発掘の拠点を中央から地方へ移行していくことが必要である。そのためには拠点となりうる地方政府の開発企画部門に地域開発専門家や企画調査員を常駐させることが望ましい。また、各地方ごとの特性に合わせた援助形態を作り出すために、各地方ごとの資源分布、人的資源の質、財政状態などに関する情報収集、基礎調査を行い、地方ごとのプロフィールを更新すること、また、地方ごとに援助分野の優先度を決定することが必要である。しかし、援助を期待する地方の全てのニーズに応えることは不可能なので、援助対象とする地方・地域の優先順位を付した上で、優先順位の高い地域への協力を先行モデルとして、その事例(ベストブ

ラクティス)を他の地方・地域へ紹介していくことが必要である。

また、地域アプローチの実施運営に当たっては、各地方の大学、NGO、民間セクター等との連携を強化し、地方における包括的なキャパシティ・ビルディングを図ることが必要である。

#### b) 地方のイニシアティブに基づいた地域開発の支援とベストプラクティス事例の紹介

地方分権化の実施において地方政府が最も関心を持っているのは地域の自主性に基づいた社会・経済開発である。したがって、地域の自主性・独自性を生かした地域振興を促進し、地方のイニシアティブに基づいた地域開発を支援することが重要である。自主的な地域振興に関しては、わが国の地方自治体が多くの実験と知見を持っており、わが国の地域づくりの事例(ベストプラクティス)を紹介し、わが国の地方自治体との連携(専門家の派遣、研修の受け入れ、事例調査)を図る形で協力を実施することが効果的である。

インドネシアでは地域開発計画の立案・実施において、トップダウン方式から住民参加型開発方式への転換が求められている。そのためには地域特性を勘案した地方自治促進のためのパイロットプロジェクト(県・市の計画策定、運営能力向上を目的とする)の促進支援を通じて、地域の個性、自主性に基づく参加型開発手法を開発していくことが望まれる。

その際、これまで JICA が地方において重点的に協力を行ってきたスラウェシでのプロジェクトの経験、成果を活かすことが有効である。例えば、スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトで開発された参加型開発モデルや参加型地域社会開発研修モジュール、スラウェシ地域保健プロジェクトで実施してきた研修プログラムの他の地域への紹介・普及がある。また、母子手帳や地域住民参加型教育立案研修(COPCEP)などの成果を他の地域・地方に紹介・普及することも、地方政府の保健、教育サービス提供能力の向上に貢献すると思われる。また、援助の拠点となる地域で実施された活動、開発されたモデルなどの情報、成果を他の地域へ普及しようとする場合、地域の大学や NGO を活用してネットワークを形成し、経験・情報の共有を幅広く促進することが望ましい。また、IT を利用して地方政府間の情報ネットワークの形成を支援していくことも検討すべきである。

このような地域のイニシアティブに基づいた地域開発の支援において、JICA の技術協力と JBIC の円借款を組み合わせた形で支援していくことも検討する価値があろう。例えば、地方政府が地域開発計画のプロポーザルを作成し、州政府及び中央レベルで審査して良いプロポーザルに円借款による資金的な支援を行い、計画立案、審査を JICA の技術協力で支援することも考えられる。

#### c) 地方分権化に関する政策支援

インドネシア政府は GTZ やアジア開発銀行、世界銀行などのドナーの支援を受けて地方分権化の法制度の整備を行っており、地方分権化の基本的なメインシステムの構築を行ってきた。しかし、地方分権化の実施に当たっては、中央と地方間の政策に関する意思調整メカニズム、地方政府間の協力方式(広域行政)、財政分与方式の精緻化、地方政府における起債方法、地方税徴収方法など、地方行財政制度のサブシステムの構築と運用に関する支援・協力

が必要となる。日本は地方自治制度の運用に関して豊富な経験とノウハウを有しており、日本の経験に基づく技術的/実務的な情報を提供する専門家の派遣を通して、地方分権化の実施に関する政策支援を行うことが可能である。

d) 地方公務員の人材育成・能力向上

地方公務員の研修では、管理職には政策立案や企画能力、議会や住民とのコミュニケーション能力、一般職員には文書管理その他の実務処理能力の向上が課題とされ、より実務的な研修に重点をおくことが望ましい。地方公務員の人材育成において、多数の人数の研修を同時に実施することができる現地国内研修が非常に有効である。また、地方での開発事業、公共サービスの提供に関するベストプラクティス事例を発掘・分析し、事例の紹介と研修参加者の経験の共有、現場視察を組み合わせた参加型の現地国内研修(ワークショップ)を実施し、実用的な経験と情報、ノウハウの共有ならびに意識改革を図ることが必要である。

さらに、地方公務員の研修に関しては、地方の大学との連携、ネットワークを活用し、研修プログラムの作成、実施を行うことが望ましい。また、人材育成に関する円借款の活用も検討するべきである。

2001年5月からの実施を計画している「地方公務員能力向上プロジェクト」においては、地方公務員の人材育成・能力向上に関して、研修制度の改善とともに公務員制度の改善も視野に入れて協力することが必要であろう。

e) 地域間協力プロジェクトの促進と情報ネットワークの形成

今後、地方分権化の進展とともに地方自治意識が拡大し、各地域が自己の利害関係のみを追及した場合、地域エゴイズムが拡大し、地方政府相互の摩擦が拡大する恐れがある。こうした状態では、複数の州や県にまたがる地域開発計画の企画・実施は困難であり、地域住民への行政サービスの質の維持も困難になってくる。複数の自治体に関係してくる地域開発事業の成果を上げるためには、各自治体が決定する開発計画と中央政府機関の策定する地域開発戦略との統合化が不可欠である。この点において、中央・地方政府間はもとより、各地方政府間の意思の疎通は以前にも増して重要となり、情報ネットワークの確立が強く求められてくる所以である。

したがって、地域間協力プロジェクトの推進を円滑に行うためにも、地域間の情報ネットワークの確立に資する支援活動を強化するべきである。地域間の情報ネットワークの形成に関して情報技術(IT)の活用を図るとともに、中央省庁或いは州政府のファシリテーターとしての機能を強化することが重要である。これに関連して、中央省庁にセクター別に配置されている専門家と地方政府に配置されている地域専門家との有機的な連携促進システムの形成も促進されるであろう。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ 武田長久(1999)「インドネシアの分権化と地域開発」、『分権化と地域開発 - アジア地方の時代』、(財)かながわ学術研究交流財団平成10年度アジア研究プロジェクト報告書
- ・ 松井和久(1999)「地方分権化へ向けての課題 - 新たな中央 = 地方関係の模索」、『緊急レポート：インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題』佐藤百合編、アジア経済研究所

### (英文)

- ・ Central Bureau of Statistics(1997) *Financial Statistics of the First Level Local Government 1992/1993-1995/1996*
- ・ Central Bureau of Statistics(1998) *Financial Statistics of the Second Level Local Government 1995/1996-1996/1997*
- ・ Ehtisham Ahmad and Bert Hofman(2000) "Indonesia: Decentralization Opportunities and Risks", paper presented at the IMF/World Bank/LPEM-UI Seminar on *Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda*, March 20-21, 2000.
- ・ Government of Indonesia(1999) *Law of the Republic of Indonesia Number 22 of 1999 on Regional Administration*
- ・ Government of Indonesia(1999) *Law of the Republic of Indonesia Number 25 of 1999 on Financial Proportion between the Central Government and the Regional Administration*
- ・ Sahara Lumban Gaol(2000) "Natural Resource Revenue Sharing", paper presented at the IMF/World Bank/LPEM-FEUI Seminar on *Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda*, March 20-21, 2000.

## 第2章 經 濟

## 第2章 経済

### 2 - 1 マクロ経済

#### 2 - 1 - 1 経済の現状と回復への展望

1997年7月のタイ・バーツ切り下げに始まるアジア通貨危機の影響をもっとも激しく受けたのは、インドネシアであった。危機の発生当初は、その経済ファンダメンタルズの優良性の故、インドネシアに対する影響は軽微にとどまるものと予想されていたにもかかわらず、結果としてはASEAN4カ国及び韓国というアジア通貨危機の影響が大きく及んだ国々の中で、最大の経済的影響を被ることとなった。1993年から昨年までのインドネシアのマクロ経済指標の推移を表2 - 1に示す。

1998年の実質GDP成長率は、-13.2%の落ち込みを示した。これは韓国の場合の-5.8%、マレーシアの-7.5%は勿論のこと、タイの-10.2%と比較しても著しい。支出項目別の年変化率を見ると、固定資本形成の-35.5%という大きな落ち込みが目につく。これは韓国の場合の-16.8%、タイの-18.6%と比較しても、甚大である。項目別GDP成長寄与率で、投資は-14.8%となっており、国内需要の落ち込み-18.0%の実に82%を占めている。1999年の数字を見ても、固定資本形成は、さらに-20.3%の落ち込みとなっており、輸出、輸入両面の40%以上の収縮を併発している。1999年度に辛うじて、プラス成長となったのは、輸出の落ち込みが、輸入よりもやや少なく、結果的に純輸出がプラスに転じたために他ならない。国内需要の収縮は2000年度に入るまで続いた。

これらの点に、アジア通貨危機のインドネシアに及ぼした影響が凝縮されている。なによりもそれは、生産活動の落ち込みとそれに伴う投資の崩壊によって特徴付けられる。何故、インドネシアにこのような投資の崩壊ともいふべき事態が生じたのであろうか。この点に関しては、韓国やタイと比べてインドネシアの場合、危機による為替レート下落が最も激しかったことが想起される。他のアジア諸国では、下落のボトムにおいても概ね危機前比、半減に止まっていたのに対して、インドネシアの場合は、危機前に1ドル=2,400ルピアであったのが、1998年1月には15,500ルピアにまで落ち込み、同年6月には16,000ルピアを割り込んだ。この背景には、スハルト政権末期のIMFとの関係悪化や、政権退陣にともなった政治不安が大きな要因として挙げられる。1999年度に入ってから、IMFとの関係改善や民主的総選挙、政権交代の実現によって政治不安は緩和されたが、7,000ルピア前後で推移し、今年5月からは再び9,000ルピア前後にまで悪化している。このように、危機前に比べての為替レート減価率がインドネシアにおいて極めて大きかったことが、他のアジア諸国と比較した場合、危機による経済的影響のマグニチュードが甚大であったことと符合している。

アジア通貨危機を特徴付けるものは、多額の民間部門対外債務累積である。表2 - 2に危機前の東アジア主要国の民間対外債務の内訳を示す。

表 2 - 1 インドネシア マクロ経済指標( 1993 年価格基準 )

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
実質 GDP 成長率	7.3	7.5	8.2	7.8	4.7	-13.2	0.2
( 非石油 / ガス GDP 成長率 )	8.1	8.0	9.2	8.2	5.2	-14.3	0.3
GDP セクター別年変化率							
農業	1.7	0.6	4.4	3.1	1.0	0.8	0.7
鉱業	3.4	5.6	6.7	6.3	2.1	-3.1	-0.1
製造業	13.2	12.4	10.9	11.6	5.3	-11.9	2.2
公益事業	11.1	12.5	15.9	13.6	12.4	1.9	7.3
建設業	14.5	14.9	12.9	12.8	7.4	-40.5	1.2
貿易・観光	9.8	7.6	7.9	8.2	5.8	-18.1	-1.1
運輸・通信	7.5	8.3	8.5	8.7	7.0	-15.1	-0.7
金融業	10.0	10.2	11.0	6.1	5.9	-26.6	-8.7
不動産	1.7	4.0	5.5	5.8	5.0	-19.9	-6.0
GDP 支出項目別年変化率							
消費	5.4	7.1	11.2	8.9	5.9	-4.5	-0.6
うち民間消費	6.3	7.8	12.6	9.7	6.6	-3.3	-0.9
公共消費	0.2	2.3	1.3	2.7	0.1	-15.4	1.8
固定資本形成	6.6	13.8	14.0	14.5	8.6	-35.5	-20.3
国内需要	6.9	9.0	12.0	7.6	7.0	-14.2	-5.2
輸出	6.8	9.9	7.7	7.6	7.8	11.2	-40.0
輸入	5.4	20.3	20.9	6.9	14.7	-5.4	-43.6
項目別 GDP 成長寄与率							
消費	3.7	4.8	7.5	6.2	4.1	-3.2	-0.5
うち民間消費	3.7	4.6	7.4	5.9	4.1	-2.1	-0.6
公共消費	0.0	0.2	0.1	0.2	0.0	-1.1	0.1
投資	3.0	4.9	4.2	1.7	3.0	-14.8	-2.4
うち固定資本形成	1.7	3.6	3.9	4.3	2.7	-11.5	-4.9
国内需要	6.7	9.7	11.7	7.8	7.1	-18.0	-2.9
純輸出	0.5	-2.2	-3.5	0.0	-2.2	4.8	3.1
輸出	1.8	2.7	2.1	2.1	2.1	3.1	-12.2
輸入	1.3	4.8	5.6	2.0	4.3	-1.7	15.3
GDP デフレーター	8.9	7.8	9.9	8.7	12.0	83.3	2.0
CPI	9.7	8.5	9.4	7.9	6.6	58.0	2.1

出所 : BPS Statistics Indonesia( <http://www.bps.go.id/> )

表 2 - 2 危機前における東アジア諸国民間対外債務残高

( 1997 年 6 月末、単位 : 百万ドル )

	総額( A )	期限 1 年以内( B )	B/A( % )	公的外貨準備( C )	B/C( % )
韓国	103,432	70,182	67.8	20,368	344.6
インドネシア	58,726	34,661	59.1	16,587	208.9
タイ	69,382	45,567	65.7	26,178	174.1
マレーシア	28,820	16,268	56.4	20,788	78.3
フィリピン	14,115	8,293	58.7	7,266	114.1
中国	57,992	30,137	51.9	142,762	21.1

出所 : BIS-OECD-World Bank Joint Statistics( <http://www.oecd.org/> )

Furman-Stiglitz( 1998 )は、ラテンアメリカをも含めた通貨危機に関する実証的計量分析の中で、短期対外債務の公的外貨準備に対する比率( 上記の B/C )が通貨危機発生との相関性を最も整合的に説明しうるものであることを明らかにした。この指標に照らすと、韓国、インドネシア、タイの三国に危機の影響が最も深刻な形で現れたことは、充分理解される。明らかに、途上国のマクロ的ソルベンシー( 資金繰能力 )に関する、国際金融市場の判断指標はこの点に集約されていたのである。しかしこの見解では何故、危機が事前に予測されず、パーツの切り下げによって突然始まったのかが問題点として残る。一般的な理解とは異なり、アジア通貨危機に於いて資本逃避の大半を占めたのは証券投資ではなく、銀行信用である<sup>注1</sup>。国際銀行信用において貸し手に為替リスクはない。したがって、借り手が為替リスクをヘッジしておれば、貸し手が回収に動く必要はない。しかし現実には、これらの対外債務のほとんどがヘッジのないオープンポジションであった。そのため通貨の切り下げは、対外債務の現地通貨建における自動的膨張を招き、企業のソルベンシーを奪うことになる。通貨の切り下げが及ぼす破壊的な影響こそがアジア通貨危機の広範囲な Contagion( 伝染的波及 )の原動力であった。

Krugman( 1999 )は、アジア通貨危機の核心を企業のバランス・シート問題に求め、これをモデルの中に取り込むべきであるとした。その想定するメカニズムは以下の通りである。つまり、何らかの理由により経済ファンダメンタルズに対するコンフィデンスが損なわれると、外資流入による資金移転の上で問題が生じ、国際収支赤字幅が拡大する。これに対処するには、為替切り下げか、金利引き上げによるアブソープションの調整が必要になる。前者の場合、企業の持つ外貨建債務がオープンポジションであるため、債務膨張を招きバランス・シート上の問題を発生させる。後者の場合も、実体経済にデフレ効果が及び、いずれの対応をとったところで、当初のコンフィデンスに対する懸念は裏付けられることになり、資金移転の逆調はスパイラル的に加速される。アジア通貨危機の現実的経緯に照らして、このモデルの説得力は高い。タイのパーツ切り下げに伴う危機の波及に際して、ほとんどの国々は為替防衛のための金利引き上げの末、為替切り下げを余儀なくされた。このため、民間セクターのバランス・シートに破壊的な影響が及び、マクロ的ソルベンシーに対するコンフィデンスは大きく失われ、為替の下方調整は危機前の期間の実質為替レート上昇幅を大きく超える結果となった。そして、これは民間セクターのバランス・シートをさらに損ない、下方スパイラルに落ち込んでいったのである。

既に見たように、インドネシアにおいては為替レートの下落が最大規模となった<sup>注2</sup>。これによるインドネシア民間セクターのバランス・シート損傷の程度をミクロ的に検証することは、本論の課題ではない。しかし、ルピアの崩落が最初のボトムに達した、1998年1月時点で、インドネシアの上場企業286社のうち、ソルベンシーを維持していたのは、わずか22社に過ぎなかった<sup>注3</sup>ことからそのインパクトの強烈さは十二分に窺える。

以上のような観点からインドネシア経済の現状を総括すれば、ルピアの大幅下落による、民間

注1 1996年から97年にかけて、東アジアに対する証券投資はネット167億ドルの逆調であったが、銀行信用はこの5倍のネット826億ドルの逆調となった( IIF のデータによる )。

注2 この点については複合的な要因が絡んでおり、危機マネジメントにおけるIMFの対応について批判的な見解も多い。しかし、IMFに最も批判的な立場をとるハーバード大学のSteven Radeletでさえ、「結局のところ、インドネシア経済的破局の責任の大半はスハルトに帰されるべきである」と述べているように、三度にわたるコンディショナリティ改訂を招いたほどのIMFとの関係悪化が資本逃避の進行によるルピア崩落と軌を一にしていたことは明らかであった。

注3 Far Eastern Economic Review( 1998年1月22日号 )



対外債務の現地通貨建膨張によって、民間セクターがソルベンシーを喪失したこと、これによる生産活動の落ち込みとそれに伴う投資の崩壊が危機の本質をなしていると言えよう。このような見方に立てば、以下のように希望の持ちうる側面と、困難な側面が明らかになる。まず前者としては、インフレ收拾自体はさほど困難な課題ではなかったということである。投資の崩壊はデフレ的性格を持つことから、これは容易に理解されよう。事実、インフレ率は表2 - 1からわかるように1999年度において完全に正常化した。第2点としては、当初の資本逃避が一巡さえすれば国際収支バランスの維持もさほど困難ではなかったということであろう。危機のインパクトが基本的にデフレショックであり、内需の収縮が大規模であれば輸入は急速に減少し、国際収支のバランスはむしろ改善する。表2 - 3に1993～1999年のインドネシア国際収支の推移を示す。経常収支は1998年に既に黒転し、1999年には総合収支も黒字となっている。

表2 - 3 インドネシア国際収支推移 (単位：10億 USドル)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
経常収支	-2.1	-2.8	-6.4	-7.7	-4.9	4.1	6.6
輸出	36.8	40.1	45.4	49.8	53.4	48.8	55.2
石油/ガス部門	5.0	6.0	6.4	7.2	6.8	4.3	12.2
非石油/ガス部門	31.8	34.1	39.0	42.6	46.6	44.5	43.1
輸入	28.3	32.0	40.6	42.9	41.7	27.3	35.5
貿易外収支	-10.6	-10.9	-11.2	-14.6	-16.6	-17.4	-13.1
資本収支	5.6	3.8	10.3	10.8	-0.6	-9.6	-4.0
直接投資	1.6	1.5	3.7	5.6	4.5	-0.4	-1.6
証券投資	1.8	3.9	4.1	5.0	-2.6	-1.9	-0.4
その他資本勘定	2.2	-1.5	2.4	0.2	-2.4	-7.4	-2.0
政府	0.6	0.1	-	-0.7	-0.3	4.2	2.6
銀行部門	1.4	0.5	1.9	-0.8	-0.3	-2.3	-0.3
その他	0.3	-2.2	0.5	1.7	-1.9	-9.3	-4.3
誤差脱漏	-2.9	-0.3	-2.2	1.3	-2.6	1.8	-
総合収支	0.6	0.8	1.6	4.5	-8.1	-3.7	2.6

(注) 1999年については暫定値

出所：IMF(1999) *Staff Country Report No.99/39*, IMF(1999) *International Financial statistics yearbook* 及び Bank Indonesia(<http://www.bi.go.id/>)

しかし、同時に困難な側面も明らかになる。基本的にアジア通貨危機の影響が、バランスシート要因による投資の崩壊ということは、その解決も企業バランスシートの再生以外には有り得ないことを意味するが、民間セクターのバランスシート再生を、市場経済メカニズムのもとにおいて短期間に行うことは極めて困難である。しかも、1990年代以降のインドネシア経済発展は、多額の外資流入に支えられてきたことも事実であり、当面これに依拠できないことは課題の困難さを増す。

対外民間債務については、ジャカルタ・イニシアティブ(Jakarta Initiative)の強化や法律・制度の整備等、民間セクターに対する政府の積極的な働きかけと、それに向けた国際社会の支援が求められる。公的債務については、中長期的には、財政のプライマリーバランス<sup>注4</sup>の健全化と経済

注4 歳出から国債の利払いを除いた財政収支。

成長により、相対的に縮小していくこと( growing out of debt )が望ましい。財政赤字の圧縮は、デフレや社会サービスレベルの低下を回避しつつ進める必要がある。したがってこの点に配慮し、公的債務の国内でのいま以上の消化が難しい現状を鑑みれば、国際社会からの資金面での協力は、当面の間必要と考えられる。

## 2 - 1 - 2 債務返済を考慮した中期的経済見通し

インドネシア経済の最大のマクロ的政策課題は、対外債務である。表2 - 4に対外債務残高の推移を、表2 - 5に最近時点の残高内訳を示す。

表2 - 4 インドネシア対外債務残高推移(債務者側データによる) (単位: 10億 USドル)

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
対外債務総額	83.7	89.3	101.2	105.8	113.1	138.0
公的部門	55.5	60.2	67.6	62.8	56.3	59.9
政府	50.9	55.0	62.6	58.6	52.6	54.1
国営企業	4.6	5.2	5.0	4.2	3.6	3.8
民間部門	28.2	29.1	33.7	42.9	56.9	78.1
銀行	6.1	8.2	9.0	8.9	9.6	12.8
非銀行	22.1	20.9	24.6	34.0	47.2	60.8
債務残高/GDP	58.9%	55.8%	56.1%	52.3%	48.2%	74.8%
対外債務元利払合計	9.2	9.8	11.4	14.4	15.1	32.9
公的債務残高/GDP	39.1%	37.6%	37.5%	31.1%	23.9%	32.5%
民間債務残高/GDP	19.8%	18.2%	18.7%	21.2%	24.3%	42.3%
債務残高/輸出	216.7%	221.6%	215.7%	199.0%	192.9%	212.3%

(注) 2000年3月時点の対外債務総額は1,442億ドル

出所: IMF(1999)Staff Country Report No. 99/39(<http://www.oecd.org/>)

表2 - 5 インドネシア対外債務残高(債権者側データによる) (単位: 百万 USドル)

	ストック				フロー	
	Dec. 98	Jun. 99	Sep. 99	Dec. 99	1998	1999
対外債務	115,473			116,952	-6,262	-1,441
銀行信用	49,007	46,567	44,531	43,031	-13,146	-6,486
外債	5,489	5,427	3,702	3,308	-771	-2,187
非銀行輸出信用	8,587	8,919	na	9,683	-991	2,206
国際金融機関借入	26,611	28,533	29,784	29,937	7,113	3,197
二国間公的資金援助	25,709	na	na	30,993	1,633	1,829
内期限1年以内				20,936		
銀行信用	23,702	21,647	na	19,035		
外債	1,543	1,322	493	632		
非銀行輸出信用	na	1,344	na	1,269		
公的外貨準備(除金)	22,713	26,319	26,032	26,445		

出所: BIS-IMF-OECD-World Bank Joint Statistics(<http://www.oecd.org/>)

1990年代における対外債務の累積は、ほとんど民間部門によるものであることが明白である。表2 - 4に見られるように、民間部門の対外債務残高は1992/1993年度から1997/1998年度にかけて3倍に伸びており、公的部門が横這いに推移していた事実と対照的である。民間部門の内訳においても、銀行部門は2倍に伸びているが、圧倒的に非銀行すなわち一般企業の外貨借入がこの間約380億ドルの増加を示しており<sup>注5</sup>、危機の背景はまさに前節に示したとおりであることが窺える。対外債務残高のGDPに対する比率においても、債務残高合計で58.9%から74.8%への悪化となっており、公的債務残高での比率は若干の改善であったのに対して、民間債務残高の対GDP比率は19.8%から42.3%へと急速に悪化している。以上の結果、対外債務元利払合計額は、92億ドルから329億ドルへと3倍以上に急増した。危機の発生以降最近の状況を見ると、銀行信用ではかなりの削減が生じている。これは言うまでもなく、危機による信用失墜から民間部門に対する短期信用供与が1998～99年の2年間に200億ドル近くの逆調に転じたためであり、国際金融機関等による100億ドル以上の資金援助をオフセットする結果となったものである。

表2 - 5に見られる最大の問題点は、期限到来済みの対外債務返済額が元本だけでも200億ドルに達することである。これは、表2 - 2に示したとおり、危機前の時点において民間対外債務の60%が短期調達でまかなわれるという歪んだ金融行動が、危機による銀行信用収縮を経ても、なおこのレベルで存続していることの表れである。公的債務については、今年5月17日に公的債権者会議であるパリクラブで、2003年までに期限の到来する57億9,700万ドルの15～20年にわたる繰り延べが、また6月13日には民間債権者会議であるロンドンクラブにおいて、2002年までに期限の到来する3億4,000万ドルの12年にわたる繰り延べが合意された。これらを踏まえた中期的マクロ経済フレームワークを見てみよう。表2 - 6にインドネシア政府の公的政策ベースとなるものを示す。

<sup>注5</sup> この点が、タイの場合と根本的に異なる。タイの場合、BIBFの租税特典が民間部門の対外借入を促進するインセンティブとなったことから、民間対外債務の大半が、銀行経由のものであった。これに対して、インドネシアの場合、銀行に対する外貨ポジション規制もあって民間企業はほとんど直接的に外貨借入を行っていた。

表2 - 6 インドネシア中期マクロ経済フレームワーク(1998/1999-2002)

	実績	推定	予測		
	1998/99	1999/2000	2000	2001	2002
生産及び価格(前期比変化率%)					
実質 GDP 成長率	-14.2	1.8	3 ~ 4	4 ~ 5	5 ~ 6
CPI インフレーション(期中平均)	64.7	8.5	3 ~ 4	4 ~ 5	4 ~ 5
CPI インフレーション(期末)	45.4	0.0	5 ~ 6	4 ~ 5	4 ~ 5
貯蓄及び投資(対 GDP 比率%)					
粗国内投資	12.1	13.4	16.3	18.1	19.2
粗国民貯蓄	16.6	16.6	18.1	18.7	19.1
中央政府会計(対 GDP 比率%)					
歳入	15.3	14.5	15.1	15.5	16.0
歳出及び貸付	17.4	18.3	20.1	19.2	18.6
内銀行再建債利払	0.6	2.2	4.7	4.1	3.6
収支尻	-2.2	-3.8	-5.0	-3.7	-2.6
延滞含む収支尻	-2.2	-5.0	-5.0	-3.7	-2.6
国内金融収支	-2.3	3.5	2.4	2.6	2.6
内民営化収入	0.2	0.8	0.7	0.7	0.8
内銀行資産回収	0.0	1.5	1.8	1.8	1.7
要対外調達	4.5	1.5	2.5	1.2	0.1
金融勘定(期末:対前年変化率)					
民間部門信用供与	-2.6	1.9	10.4	-	-
広義マネーサプライ	33.8	16.0	11.8	-	-
ベースマネー	27.4	9.5	8.3	-	-
国際収支(単位:10億USドル)					
経常収支	4.6	4.8	3.3	1.0	-0.2
(GDP 比率%)	4.4	3.1	1.9	0.5	-0.1
資本収支	-2.0	-4.4	-7.5	-2.1	3.0
総合収支	2.6	0.4	-4.2	-1.1	2.8
要対外調達額	0.0	0.0	4.3	3.4	0.8
債務及び公的準備(期末:単位10億USドル)					
粗公的海外資産	25.7	27.8	29.2	31.1	33.6
(対輸入月数)	6.7	6.5	6.3	6.1	6.0
流動準備	20.3	25.0	26.5	28.4	31.7
(期末:対輸入月数)	5.3	5.8	5.7	5.5	5.6
(対短期債務比率%)	47.1	73.4	89.1	91.5	103.7
デットサービス比率(%)	39.1	34.8	29.9	27.3	35.0
公的債務(対 GDP 比率%)	103.4	96.0	93.4	87.3	79.5
(内対外債務)	51.0	38.6	38.5	36.8	34.3

1998/1999 及び 1999/2000 は同年 4 月から翌年 3 月までの 12 ヶ月。2000 年は同年 4 月から 12 月までの 9 ヶ月。2001 年、2002 年は同年 1 月から 12 月までの 12 ヶ月。

出所: IMF(2000) *Letter of Intent of the Government of Indonesia to IMF* (<http://www.imf.org/>)

貯蓄及び投資の項目については、危機のデフレ的性格から、ギャップはほとんど生じていない。中央政府会計については、歳入の危機前までの回復と、歳出削減により一応収支尻を削減する方向に目標が定められている。これにより、対外調達は2002年までに解消する方針である。金融勘定については、危機による信用収縮を2000年までに反転させることが目指されている。国際収支については、景気の回復による経常収支黒字の減少と、対外債務の返済から、2000年～2001年にかけてギャップが約80億ドル生じるが、2002年にはある程度の外資流入が見込めるものとして、ギャップは解消するとしている。以上の結果、公的外貨準備は現状の水準が維持できるものの、デットサービス比率は危険水準で推移する。

公的債務の繰り延べが合意される前の時点で策定されたものであるため、現時点ではいくつかの状況変化があるが、問題となるポイントは金融セクターの再建に要するコストと、民間対外債務のリストラである。また、これら二つのファクターは、生産者投資活動の再建による景気の自律的反転とも密接に関連する。今年上半期の輸出は、ルピア安と他のアジア地域の景気回復に支えられ、対前年度比で、35%の伸びを示した。また、同時期の実質GDP成長率は3.2%の伸びとなり、明るい材料にはなる、しかし他方では、金融セクター再建のテンポは遅く、これに伴った国内財政赤字残高は約500兆ルピアにのぼる公的資金投入のため、危機前の2倍以上の水準となっている。

### 2 - 1 - 3 経済開発の全体的な戦略

1980年代以降のインドネシア開発戦略は、周知のとおり非石油・ガスの製造業を主軸とした輸出工業化に重点が置かれてきた。この戦略の妥当性は、石油・ガスの世界的市況変動リスクを回避して、安定的な成長を実現すること、年間1.4%の人口増加圧力に耐えうる雇用吸収力を経済構造に持たせること、天然資源の輸出依存に伴う貿易財と非貿易財の相対価格変動から生じる輸出産業不振を回避すること等にあった。実際、表2-1に見られるようにこの非石油・ガス部門の実質成長率は、1990年代に危機に至るまでコンスタントに年率8%以上を上げ、インドネシア経済成長の軸となってきた。

しかし皮肉にも、今回の経済危機の病巣となったのも、この非石油・ガスの製造業である。表2-1におけるGDPセクター別の成長率を見ると、1998年には農業の0.8%、鉱業の-3.1%に対して、製造業は実に-11.9%となっており、危機のインパクトがこの部門に集中的に現れていることがわかる。危機からの回復を図る上で、最も困難な政策課題である民間対外債務もほとんどがこの部門によるものである。このため新たな開発戦略模索の必要性が提起された。農業回帰(reagriculturization)や中小企業(SME)振興などである。これらは、どの程度の妥当性を持っているのであろうか。

ここでは、農業回帰について見てみよう<sup>注6</sup>。この議論の根拠は2点にわたる。第一に農業は対外債務を負っておらず、危機の後もソルベンシーを失っていないことである。第二点は、雇用吸収の上で農業に依存する事が、危機からの脱却過程において少なからぬ貢献を期待するということである。表3-7にインドネシア就業状況の推移を、表2-8に産業別雇用者数の推移を示す。

注6 中小企業振興については後記第4章に委ねる。

まず、注目に値する点は、1997～1999年の3年間に全労働人口は約500万人増加しているのに対して、失業者数の増加は約180万人にとどまっていることである<sup>注7</sup>。表2-8からは、労働人口増加数の70%にあたる約350万人は農業に吸収されていることがわかる。雇用のバッファーとして、農業が有効に働いていたことが理解される。危機の過程において消費支出がほとんど落ち込まなかった事実とも符合する。

表2-7 インドネシア就業状況 (単位：人)

	1997	1998	1999
15才以上人口	135,070,350	138,556,198	141,096,417
労働人口	89,602,835	92,734,932	94,847,178
全人口に対する比率	66.34	66.63	67.22
就業人口	85,405,529	87,672,449	88,816,859
失業者数	4,197,306	5,062,483	6,030,319
失業率	4.68	5.46	6.36
非労働人口	45,467,515	45,821,266	46,249,239
学生	10,814,356	11,273,682	10,934,731
家事労働	25,896,013	25,266,906	25,857,621
その他	8,757,146	9,280,678	9,456,887

出所：BPS Statistics Indonesia( <http://www.bps.go.id/> )

表2-8 インドネシア産業別雇用者数 (単位：人)

	1997	1998	1999
農林水産業	34,789,927	39,414,765	38,378,133
鉱業	875,280	674,597	725,739
製造業	11,008,951	9,933,622	11,515,955
公益事業	233,237	147,849	188,321
建設業	4,184,970	3,521,682	3,415,147
流通・サービス業	16,953,006	16,814,233	17,529,099
交通・通信業	4,125,429	4,153,707	4,206,067
金融・不動産業	656,724	617,722	633,744
公務員等	12,574,844	12,394,272	12,224,654
その他	3,161	-	-
合計	85,405,529	87,672,449	88,816,859

出所：BPS Statistics Indonesia( <http://www.bps.go.id/> )

だが、この事をもって今後の開発戦略の上で農業に対する依存度を高めるべきと主張すること

<sup>注7</sup> セーフティ・ネットの未整備なインドネシアの雇用統計の信頼性に大きな限界があることはあきらかであり、この失業者数と実態には相当な乖離があると考えられる。

は飛躍を伴う。表 2 - 9 にインドネシアの産業別 GDP 産出高を示す。

表 2 - 9 インドネシア産業別 GDP 産出高 (1993 年価格：単位 10 億ルピア)

	1996	1997	1998	1999( 暫定 )
農林水産業	63,827.8	64,468.0	64,029.3	65,361.4
鉱業	37,739.4	38,538.2	37,473.0	36,831.5
製造業	102,259.7	107,629.7	95,320.6	97,786.2
公益事業	4,876.8	5,479.9	5,623.2	6,084.8
建設業	32,923.7	35,346.4	22,460.4	22,093.8
貿易・観光業	69,475.0	73,523.8	60,257.2	59,997.9
交通・通信	29,701.1	31,782.5	26,975.1	26,782.2
金融・不動産業	36,384.2	38,543.0	28,278.7	25,996.6
サービス	36,610.2	37,934.5	36,475.0	37,117.2
GDP 合計	413,797.9	433,245.9	376,892.5	378,051.4

出所：BPS Statistics Indonesia( <http://www.bps.go.id/> )

1997 ~ 1999 年における農業就業者数の、全労働人口に占める比率は各々 38.8%、42.5%、40.5% であるが、この間に農業の付加価値産出高が GDP に占める割合は各々 15.4%、14.9%、17.0%、17.3% に過ぎない。危機以降、ルピアの大幅減価による輸出農産物のルピア建価格上昇があったにもかかわらず、1996 ~ 1999 年の 4 年間に農業セクターはめばしい実質成長を遂げてはいない。明らかに、新たな開発戦略の主軸としての役割を農業に期待することには限界があると言わねばならない。

結論としては、危機前の非石油・ガス産業を主軸とした輸出工業化戦略は大筋で維持されるべきであると言える。危機の本質は既に述べてきたとおり、民間セクターの対外債務膨張によるソルベンシー喪失から生じた生産活動の落ち込みとそれに伴う投資の崩壊<sup>注8</sup> にあり、中期的な政策課題の最も大きな重点はこの是正にある。

#### 2 - 1 - 4 援助の取り組み方

さて以上のような観点から、マクロ経済再生に関するわが国のインドネシア援助にはどのような姿勢が要求されるであろうか。既に述べたように、インドネシア経済の大きな課題は、国内外両面にわたる債務圧縮である。非石油・ガス部門を軸とした輸出工業化戦略は、危機の直前まではかなりの程度まで成功を収めていたことが想起されるならば、今後の経済再生もこれのソルベンシーを回復することが最重要課題とならねばならない。そのための道筋は、金融セクターに財政負担を負ってでもこれの機能を蘇生することが前提であり、財政の負担は今後高まることが予想される。しかし、財政収支の悪化は、もっとも重要な民間投資回復に大きくダメージを及ぼす。

<sup>注8</sup> さらにこれは、インドネシアの政治・経済状況悪化に基づく輸出契約能力への懸念による、外国企業からの発注減少によって加速されたものである。

また、これによる経済ファンダメンタルズ悪化は、民間対外債務圧縮にとって重要な為替レートの回復を阻害するばかりでなく、むしろ海外に資本逃避を誘発する。

したがって金融セクター改革を支えるために、世銀、ADB等、他ドナーと協調して財政ギャップ補填に必要な支援を継続し、同時に財政・金融部門における技術協力をさらに継続していくことが重要である。有償資金協力の支援に当たっては、インドネシアの対外借入抑制方針に留意し、公的債務の動向を踏まえ、適切な支援を検討していくことが重要である。また、自立的回復を促進するための技術協力と無償資金協力には一層重点を置くことが必要である。

これと同時に、インドネシア製造業の政策的方向性についても、協力の余地は大きい。アジアにおいてIT産業の成長性が国ごとの成長率格差を顕在化させている現状を考えるならば、低水準技術レベルの組立加工を主体とした現在の輸出セクターにいつまでも安住していくことは限界がある。この分野に関する教育等を含めた協力は、中期的にはかなりの切実性を持っていると考えられる。

直接投資の導入促進は、インドネシア経済の現状から効果があるものの、ファンダメンタルズが改善されるまではかなり限界のある分野である。しかし、インドネシアが、わが国の製造業の海外生産拠点の一つとして、重要な位置を占めていることも明らかである。ガバナンスや労使関係等における不安定化要素に法整備面に対処することでこれ以上の直接投資の後退を防ぐことは十分に意義のある協力の道として考えられよう。



## 2 - 2 財政

### 2 - 2 - 1 2000 年度予算案の評価

表 2 - 10 に危機以降 2 年間の政府予算実績及び、2000 年度の承認済み予算案を示す。基本的に、前節で述べたような財政収支の悪化が明瞭に現れている。昨年度(2000 年 3 月終了)の実績をみると、主として石油価格の上昇による租税収入の増加から、歳入は予算案比 24 兆ルピアの増加を示したのに対して、歳出はほぼ予算案通りの水準を維持したため、財政赤字は予算案の半分以下の 17 兆ルピアで収まった。しかし、2000 年度については、会計年度変更<sup>注9</sup>に伴って 9ヶ月間の予算であるにもかかわらず、歳出面は公務員給与大幅引き上げや、政府債務利払いの増加等の要因から昨年度予算と同水準の金額となり、財政赤字はやはり、44 兆ルピアが見込まれる。とりわけ、著しいのは銀行再建債に対する利払い 42 兆ルピアであり、昨年度比 2 倍の増加となる。昨年度実績に比較した場合、歳入面の見通しはほぼ期間短縮に比例したレベルとなっているので、計算上の根拠は妥当と見なされる。したがって、歳出面の増加抑制に対する今後の対応が問われることになる。他方、補助金については、昨年度比 30%以上の削減が盛り込まれており、妥当な努力は認められる。

これに対する調達内訳は、国内調達 25 兆ルピア、対外調達 19 兆ルピアであるが、問題は前者であろう。その内訳は民営化収入 6.5 兆ルピア、銀行資産回収 18.9 兆ルピアとなっているが、いずれも昨年度実績の数字を大きく上回る目標であり、達成は必ずしも楽観視出来ない。石油価格が今後落ち着く可能性もあり、歳入面での強化努力によって、財政収支の安定化を図っていくことが緊急の課題である。

このような財政状況において公共支出に景気刺激効果を期待することは、ほとんど効果を得られないばかりか、危険なことであることを認識しておくべきであろう。再び表 2 - 6 に戻ってみる。公的債務の対 GDP 比率は、1998/1999 年度において既に 100%に達しており、公的対外債務 / GDP は 50%を超える。このような財政状況での公共支出拡大は今後の経済回復局面において民間投資クラウド・アウトに結び付く可能性が大きい。中期的には、財政の安定化と債務圧縮が大きな課題となる。

注9 2000 年度より、従来の 4 月から翌年 3 月までという会計年度に替えて、暦年とあわせた会計年度が採用されるため、2000 年度は 4 月から 12 月までの 9ヶ月間となる。

表 2 - 10 インドネシア政府予算の推移

(単位：1兆ルピア、%)

	1998/1999		1999/2000			FY2000(9ヶ月)	
	(実績)	対GDP比率	(予算)	(実績暫定値)	対GDP比率	議会承認分	対GDP比率
歳入	153.9	15.3	164.5	188.4	16.6	152.9	16.8
租税収入	143.5	14.2	151.0	171.3	15.1	134.9	14.8
石油・ガス	41.2	4.1	49.2	58.5	5.2	43.3	4.8
非石油・ガス	102.3	10.1	101.9	112.8	9.9	91.4	10.0
非租税収入	10.3	1.0	13.5	17.1	1.5	18.3	2.0
歳出・貸付	175.7	17.4	207.6	205.3	18.1	197.0	21.6
經常支出	124.7	12.4	157.4	155.9	13.7	157.4	17.3
人件費	35.3	3.5	51.5	48.7	4.3	48.0	5.3
内中央政府	22.9	2.3	33.5	32.1	2.8	30.7	3.4
地方政府	12.4	1.2	18.0	16.6	1.5	17.4	1.9
物件費	9.8	1.0	10.7	10.0	0.9	9.4	1.0
補助金	42.1	4.2	42.5	47.0	4.1	30.8	3.4
利払い	32.2	3.2	46.3	42.8	3.8	59.0	6.5
対外借入	26.2	2.6	21.7	20.6	1.8	16.6	1.8
内銀行再建債分	6.0	0.6	24.6	22.2	2.0	42.4	4.7
その他	5.2	0.5	6.3	7.4	0.6	10.1	1.1
開発支出・貸付	51.1	5.1	50.2	49.4	4.4	39.7	4.4
基礎収支	10.3	1.0	3.2	25.9	2.3	14.9	1.6
総合収支	-21.9	-2.2	-43.1	-16.9	-1.5	-44.1	-4.8
延滞債務償還	-	-	-13.8	-13.7	-1.2	-	-
要調達額	-21.9	-2.2	-56.9	-30.7	-2.7	-44.1	-4.8
調達予定	21.9	2.2	56.9	30.7	2.7	44.1	4.8
国内銀行借入	-24.9	-2.5	13.9	0.9	0.1	0.0	0.0
国内その他調達	1.6	0.2	25.6	16.6	1.5	25.4	2.8
民営化収入	1.6	0.2	8.6	3.7	0.3	6.5	0.7
銀行資産回収	0.0	0.0	17.0	12.9	1.1	18.9	2.1
対外調達	45.1	4.5	17.4	13.1	1.2	18.7	2.1
借入	75.9	7.5	32.7	33.4	2.9	27.3	3.0
償還	-30.7	3.0	-15.3	-20.3	-1.8	-8.6	1.0
名目GDP	1,009.0	100.0	1,135.0	1,135.0	100.0	910.0	100.0

出所：インドネシア政府プレスリリースによる。

## 2 - 2 - 2 銀行再建債発行の財政への影響、民営化動向と今後の見通し

インドネシア政府は、危機に際して二つのプログラムに基づき金融セクター再建のために財政負担を負った。1998年1月に定められた Fund Guarantee Program と Recapitalization Program である。前者に基づき発行された国債は1998年9月から1999年5月まで計4回総額218兆ルピアである。後者は1998年5月から1999年12月まで計3回総額282兆ルピアである。後者はまだ完了しておらず、最終的な国債発行総額は640兆ルピアに達するものと見込まれている。これは、インドネシア GDP の6割に相当する。

これら国債発行のコストで、当面問題なのは利払いである。2000年度予算案では、この部分の負担を42兆ルピアと見込んでおり、歳出総額の2割を占める。これに対して、民営化収入と政府管理銀行資産の回収により、25兆ルピアの調達を見込む。前者については、8社の民営化が予定されており、これによる資金調達が予定の6兆5,000万ルピアに満たなかった場合には、国営優良企業の政府保有株の一部放出で賄う方針が出されている。しかし、今年5月危機後初めて公表された国営企業の業績は厳しいものがあり、第一陣の20社は全て赤字決算で、その総額は47兆6,500億ルピアにのぼった。この点に関する今後の見通しは厳しいものがある。

## 2 - 2 - 3 税制改革

インドネシア政府が対 IMF コミット済みの税制改革の内容は以下の通りである<sup>注10</sup>。

(a) 租税特典の内容を ASEAN 協定に照らして統合的なものとする。

(b) 自由貿易地域

バタム、レンパン、ガランの各島が非課税地域であることの妥当性を見直し、バタムからは VAT(付加価値税)の徴収を行う。総合経済特別地区(KAPETs)においても、所得税を存続させ、間接税を廃止することの妥当性を見直す。

(c) 付加価値税

国内製品輸出や、資本財に対する VAT の減免措置を廃止する。

(d) 租税行政

税務監査の強化と、還付手続きの迅速化を図る。

(e) 物品税

たばこに対する物品税の料率を均等とし、一律25%引き上げる。

(f) 輸入関税と通関

資本財に対する関税減免措置を廃止し、その他の減免措置を見直す。

関税の未払い分に対する、罰則強化を強化。インボイス価格操作による関税不正を厳格に取り締まる。

(g) 各種財団の活動を政府の監督下に置くべく特別法を制定する。

内容的には、経済全体が大きなデフレギャップを持っている現状を踏まえ、一層のデフレ効果

<sup>注10</sup> Letter of Intent of the Government of Indonesia to IMF, January 2000

が働かないように配慮された内容となっている。しかしそれだけに、即効的な効果はあまり大きくは期待できないといえる。一般的に途上国の場合、税務のキャパシティ・ビルディングには多くの時間を要するため、税捕捉率の向上を短期間に実現することは難しい。また、所得税捕捉率の強化は、経済活動のインフォーマル化を拡大する副作用もある。したがって、今後の歳入面強化は、やはりある程度 VAT への依存度を高めつつ<sup>注11</sup>、税務監査を強化することによって、徐々に捕捉率を上げていくことが必要とされよう。

#### 2 - 2 - 4 援助の取り組み方

インドネシア財政のこのような状況を踏まえれば、インフラ投資に関しての基本的なスタンスは明らかであろう。経済の再建にもっとも必要なのは、公的、民間両部門にわたる債務の圧縮への努力であるため、不要不急の大規模なインフラ投資は、この目的に照らして当面控えられるべきものである。国家歳出の 20 ~ 30% を占めていた開発支出も、歳出抑制の聖域とはもはや扱われていない。

したがって、インドネシアに対するインフラ投資面での協力は、中長期的にはサステナブルな債務マネージメントのもと方針が構築されるべきであり、また、短期的には、インドネシアの当面の厳しい財政状況を踏まえ、有償をはじめ資金協力によるインフラ投資については、十分な配慮や検討が求められる。この観点からは以下のポイントが当面守られるべきであろう。

- (a) 中央政府のインフラ投資については、既存設備の補修・メンテナンス及び改善を目的としたものを中心に資金協力を行う。
- (b) 地方の小型インフラ案件については、貧困対策、ソーシャル・セーフティー・ネット(SSN)等の観点も踏まえ、フィージビリティを確認し、適正規模を十分に配慮の上、支援する。

財政の側面におけるわが国援助のあり方は、歳入基盤強化に向けたものが主軸となるべきであろう。これは、既存の租税体系をベースとした捕捉率向上、税務監査能力強化と、今後の租税体系における間接税の比重拡大を踏まえたキャパシティ・ビルディングから構成される。また、実施に当たっては、地方自治拡大の基本政策に照らして地方自治体の能力強化に重点が置かれなければならない。

また、結果として生じる財政赤字のファイナンスにおいて、民営化収入と国家保有銀行資産回収の占めるウェイトは 50% を超える。これらの点に関するわが国の経験に基づく技術協力も重要な貢献となりうる。

<sup>注11</sup> このことは、地方分権の拡大によってキャパシティの低い地方自治体が租税徴収の多くを担う方向にあることを考えれば、一層重要である。ただし、景気回復や所得分配への影響には充分留意すべきである。

## 2 - 3 金融セクター改革

### 2 - 3 - 1 危機以降の政府の対応と成果

2 - 1 - 2においてふれたようにタイと比較した場合の、インドネシア金融セクターの特徴は、民間対外債務を国内金融機関が仲介してはいなかった点にある。これは既に述べたようにBIBFの租税特典がタイの場合、銀行を仲介するインセンティブとなったのに対して、インドネシアの場合このようなメカニズムが作用せず、民間企業はむしろ1980年代後半以降、積極的に進出してきた外国銀行から直接借り入れることを選んだためである。しかし、ルピア崩落によって、インドネシアの民間企業はソルベンシーをほとんど喪失する結果となった。現在のインドネシア国内金融セクターの抱える問題点は、つまり自らが民間対外債務の仲介をしていないにも拘わらず、貸出先がソルベンシーを失うことで、深刻な不良債権問題を抱え込んだのである。

このことは、タイと比較した場合のインドネシア金融セクター再建課題を、より難しくしている。つまり、タイの場合金融セクター再建問題の領域と、民間債務リストラの領域が一致しているのに対して、インドネシアの場合はこれが必ずしも一致していないことにある。金融セクター再建の課題を実行していくことが民間債務のリストラに必ずしも結びつくわけではないことに留意しておく必要がある。

さて、危機による金融セクターへの直接的影響をはかる指標として、不良債権比率の推移を見てもみよう。表2 - 11に商業銀行全体での不良債権比率の推移を示す。1998年の経済の落ち込みが1999年3月末のデータにまさに破壊的な影響を及ぼしていることがわかる。実際のところ、これ以降不良債権比率は改善の傾向にあるが、これは政府による不良債権の買い取り、或いは緊急短期信用供給に対する代物弁済として銀行の資産から離れた部分を示しており、実質的に意味はない。

表2 - 11 インドネシア金融セクター不良債権比率推移 (単位：%)

	1997年3月末	1998年3月末	1999年3月末
商業銀行平均	9.3	19.8	58.7
国営銀行	14.2	24.2	47.5
民間外国為替公認銀行	4.4	12.8	76.9
民間外国為替非公認銀行	16.5	19.9	38.9
地方開発銀行	13.9	15.8	17.0
合弁銀行	7.7	25.3	64.6
外国銀行	2.7	24.2	49.9

出所：Bank Indonesia( <http://www.bps.go.id/> )

インドネシア金融セクターの再建は、1998年1月に設立されたIndonesia Bank Restructuring Agency ( IBRA )が主軸となって行われてきた。IBRAの基本的機能は金融セクター再編成の実施、不良債権の買い取り・回収・整理及び危機に際しての緊急短期信用供与に対する代物弁済として、

民間銀行から譲渡された資産の売却・資金化の三つに分けられる。IBRA は、1998 年前初めに 54 行の銀行を管理下に置き、4 月には 7 行を営業停止処分に、さらに 7 行を管理下に置き、中小の 10 行を 8 月には清算した。また 7 行あった国営銀行のうち、財務状態の劣る 4 行を統合し、Bank Mandiri を設立した。

また銀行再編にあたり、自己資本比率状況に応じて、3つのカテゴリーを設けた。つまり、自己資本比率 4%以上をカテゴリー A、-25%以上 4%未満をカテゴリー B、-25%未満以下をカテゴリー C とし、A に該当する銀行は単体存続、B に該当する銀行は審査を行った後、資本注入<sup>注12</sup>や合併により経営基盤を強化、C に該当するものは原則清算とするものであった。1999 年初めに行われた監査結果では、A に該当するものは 74 行、B は 49 行、C は 43 行となっていた<sup>注13</sup>。この結果に基づき、1999 年 3 月には 38 行を閉鎖・清算した。さらに同年 5 月には 103 兆ルピアの国債を発行し、23 行に対して資本注入を行った。財務状況の悪い Bank Mandiri に対しては、10 月と 12 月の 2 回にわたり、178 兆ルピアの資本注入が行われた。今後も、国営商業銀行 3 行及び国有化銀行 8 行に対して、さらに総額 110 兆ルピアの追加資本注入が行われる予定となっている。また、銀行のバランス・シート改善のため、延滞状況に応じて資産を 5 段階に分類し、延滞 9ヶ月以上の回収不能債権を IBRA の Asset Management Unit( AMU )に移管・管理させることとした。現在 IBRA はこうした金融セクターからの移管・譲渡資産を約 511 兆ルピア保有している。

以上のようなプロセスは、危機管理としては比較的スムーズに進められてきたと言える。ただし、タイの場合と比較すると外資による資本注入に成功した例が皆無であること、上位行の大半が結局国有化による救済に頼らざるをえなかったこと等が問題であろう。今年 1 月時点では、国内銀行平均での自己資本比率は -7.15% となった。これは前年の -9.11% からは改善であるが、依然として国内金融機関の財務状況が危機的な状況にあることを示している。

## 2 - 3 - 2 今後の金融セクター再編と IBRA 資産の売却・回収

以上のようなプロセスを経て、現在のインドネシア金融セクターは従前からの国営商業銀行と、危機に際して国有化された元民間商業銀行( BTO Bank )を軸として今後再編されていくことになる。インドネシア政府が IMF にコミットしている再編方針<sup>注14</sup>は以下の通りである。

### ( a ) Bank Mandiri

合理化と資本注入により、自己資本比率 4% を達成し、自立化をはかる。

### ( b ) Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia

経営陣刷新と資本注入により、自立化。BNI については外資との提携を図る。

### ( c ) 12BTO Banks, Bank Bali

Bank Central Asia, Bank Bali, Bank Niaga は民間に売却<sup>注15</sup>。その他は Bank Danamon に統合。

注12 モラルハザードを回避するために、必要資本額の 20% は株主負担となっていた。

注13 実際のところ、この監査結果は表 3-11 に示された不良債権比率の状況と符合しない。A に該当するものとされた銀行の多くが実際は B であったものと考えられる。

注14 IMF( 2000 ) *Letter of Intent of the Government of Indonesia*

注15 このうち Bank Central Asia の株式は今年 5 月末に民間宛放出され、上場取引に委ねられた。

今後のキーポイントとなるのは IBRA 資産の売却・回収であるが、この点に関しては順調に進んでいるとは言い難いのが現状である。昨年度の回収目標 17 兆ルピアは、大きく下回る 12.9 兆ルピアの実績となった。今年度の 18.9 兆ルピアもかなり達成困難な目標である。危機に際して、IBRA 管理下となった資産は既に述べたように 511 兆ルピアと見なされており、簿価に対する回収率は約 30% が目標とされている。このペースでは処理に 8 ~ 10 年を要する<sup>注16</sup>。この点に関して、インドネシア政府は負債 50 兆ルピアを超える大口債務者を対象に、協力誓約書を徴求し、これに応じた 620 の債務者をカテゴリー A、B の協力的債務者として位置付け、債務のリストラ面での配慮を与える一方、119 の非協力的債務者(カテゴリー C、D)についてはその債務内容を公表して債務者側の抵抗を懐柔する施策を講じた。

### 2 - 3 - 3 金融改革の課題と見通し、ならびに資本市場の育成

以上の金融セクター再編プロセスは、いわば緊急生命維持を目的とする施策であった。ここから視点を中長期的に転じるならば、以下のような課題が見出される。

- (a) 金融システムの健全性維持のためのブルーデンシャル・レギュレーション整備
- (b) 金融行政及び仲介活動両面にわたるトランスペアレンシーの確保
- (c) 銀行バランスシートの効率的流動化と資本市場の育成

(a)については、必要性は明らかであろう。インドネシア金融セクターの問題点は、1980年代後半以降に急速に進められた対外開放・自由化政策に、ルピアの固定的為替相場運用<sup>注17</sup>が相俟って、過度の民間対外債務が蓄積されたことにある。自由化による金融セクターの膨張に、行政・民間の両面で、技術的・人的資源の供給が追いつかなかったこと、固定的為替相場運用が外貨借入に伴う為替リスクを捨象させ、名目金利差を狙った過度の外貨借入へのインセンティブとなったこと等がアジア通貨危機による、金融セクターの破滅的状況を招いた背景である。

また、危機に際して銀行不安が他国と比較して深刻な状況となった背景には、スハルトファミリーを主軸とした、クローニー・キャピタリズムの蔓延があったこと、これに伴う金融業界全体としての、トランスペアレンシー欠如があったことも明白であろう。例えば、ブルーデンシャル・レギュレーションの基本である中央銀行の大口融資規制はほとんどの商業銀行で守られていなかったこと、金融セクター参入が自由化された結果、参入した企業の多くが、銀行を自らのグループ投資に対する「機関銀行」として位置付け、そのポートフォリオを恣意的に運用していたこと等をみれば、これらの領域での課題は大きいことがわかる。

(c)については、資本注入の結果、銀行が国債を多額に資本勘定で持つことになったことから、重要性が高まった。これら国債の流動性は現在ほとんどない状態である。このままでは、バランスシートは一応のリハビリを終えたといえるものの、効率的なポートフォリオを持つには至らない。今後の経済再建を金融セクターが担うためには、バランスシートの効率的流動化が不可欠である。そのためには、銀行保有国債の市場による流動化がなされなければならない。

<sup>注16</sup> さらに簿価との差額約 360 兆ルピアは、財政負担において償却されることに留意する必要がある。

<sup>注17</sup> 厳密にはルピアはクローリングベッグであったが、その変動幅と時期が公表されていたという点で、市場に与えた影響は固定的相場運用と何ら変わりない。

この目的に照らして考慮されるべき将来の政策課題は、SSNの整備拡大にともなって増強される各種社会保険基金の有効活用である。これら基金を機関投資家として、資本市場にうまく導入できるならば大きなシナジー効果が得られるであろう。

#### 2 - 3 - 4 援助の取り組み方

金融セクター改革に関しては、以上のように課題は多岐にわたる。しかし、基幹部分に対する援助・指導はIMF・世銀主導で行われているのが現状である。

しかし、わが国の経験も援助する上での有効性を高める側面もあることを忘れてはならない。例えば、国有化資産の売却・回収の側面では、わが国は少なからぬ経験を取得したことも事実であり、その観点からの援助は可能であろう。

とりわけ重要と考えられる点は、国債の流通市場育成に関わる援助である。周知のとおり、わが国の国債流通市場は、1970年代のオイルショックに伴う財政赤字のファイナンスを国債の対銀行販売によって消化したことから発展してきた。これは背景こそ異なるものの、現象形態としては現在のインドネシアとほとんど同じである。銀行ポートフォリオ流動化を目的として、わが国の国債流通市場は1980年代までに本格的に確立した。古くから国債流通市場の確立している欧米に比べ、わが国にはこれに伴うノウハウがまだ新鮮に保有されており、比較優位は高い。早急な取り組みが求められる。



## 2 - 4 民間債務のリストラ

### 2 - 4 - 1 民間債務問題の現状

民間債務問題の内、国内債務については IBRA を通じた処理が行われているため、内容的には前節 2 - 3 で既にふれた。ここでは、対外債務問題に焦点を当てることとする。既に述べたように、インドネシアの場合、タイとは異なって、民間企業の対外債務は国内銀行の仲介を経てはいない。そのため、IBRA を通じた金融セクター再編政策では、民間対外債務は手つかずで残る。基本的には、民間対外債務のリストラは、債務者と債権者である外国銀行の相対交渉の場に委ねられる。この点が、インドネシアにおける民間債務問題の解決を困難なものとしている。

表 2 - 5 に戻り、昨年末時点の民間対外債務の中心である、銀行信用の数字を見ると、1998 年末比約 66 億ドルの減少がみられるものの、総額は 428 億ドルの多額にのぼる。ルピア崩落によって多くの民間企業がソルベンシーを喪失している現状からは、これ以上の民間対外債務のスムーズな減少を期待することは困難というべきであろう。期限到来済みの返済圧力が、200 億ドル以上にのぼっていることは、この問題の早期解決の重要性を示している。

### 2 - 4 - 2 政府の対応と成果

民間対外債務問題の根本的な病巣が、ルピア崩落による債務者側の返済能力喪失にあることから、インドネシア政府は 1998 年 8 月に Indonesia Debt Restructuring Agency( INDRA )を設立し、民間対外債務問題の解決にあたらせた。しかしこれによるスキームは、債務者のモラルハザード防止の観点から、実勢比優遇された為替レートを採用しなかったため、ほとんど利用する債務者がおらず、実績を生むには至っていない。

また、債権者が強制的に債権回収を行う上で、旧オランダ法をベースとした破産法が不適格という批判に基づき、1998 年 8 月には新破産法が発効した。これは内容的には一応の近代性を持つてはいたが、実際の司法における運用事例は外国債権者の期待を大きく裏切るものとなり、司法の領域における立ち遅れを露呈する結果となった。

これらのことから、政府はジャカルタ・イニシアティブ・タスクフォース( Jakarta Initiative Task Force: JITF )を発足させ、INDRA スキームによる返済に至る迄の前提となる債務返済条件の緩和交渉にあたらせた。JITF に登録した企業数は 100 社を超えたが、実績は登録債務約 104 億ドル<sup>注 18</sup>、うち何らかのリスケ合意に至ったのは、今年 7 月時点で約 50 億ドルに止まっている。結局のところ、IBRA の実績と比較しての明暗を分けたのは、債務者に対する強制力の差であろう。司法の近代化という時間を要する課題がここに関わっている。

<sup>注 18</sup> この金額自体が、既に見た民間対外債務の総額に比べて、二割程度に過ぎないことに留意すべきである。

### 2 - 4 - 3 民間債務リストラに向けての課題と見通し

民間対外債務問題は、経済ナショナリズムとの相克を伴う。IBRAのような強制力をJITFに持たせることは、インドネシア企業の破産宣告を急増させる。これは、経済危機からの回復を迅速に行う上では合理性を有するが、インドネシア国民の感情的反応という非合理性の領域では、理屈では済まされない問題性を孕む。時間をかけて司法の近代化を進めるしかないのではなからうか。

また、好調な外需を為替レートにより反映させるような政策努力とともに<sup>注19</sup>、民間企業サイドでも経営のリストラが不可欠である。今までのところ、この点に関してインドネシアの実績はやはり乏しい。司法による強制の側面と同時に、経営の合理化、リストラが企業の存続、正常化の上でインセンティブとなるような政策運用が必要とならう。

### 2 - 4 - 4 援助の取り組み方

この領域におけるわが国の援助としては、まず破産法の運用に関する司法の近代化支援が最も重要であろう。さらに、好調な外需を為替レートにより反映させるためには、貿易能力の拡大化が求められる。既に貿易金融の側面ではわが国は専門家派遣を行っているが、これをさらに拡大し、インドネシアの貿易を通じた外貨獲得を支援していく政策が求められる。特に、現在の好調な輸出が為替レートの強化に結びついていないのは、輸出代金がインドネシアに回金されず、オフショア預金勘定に留まっていることがその一因に有るといわれている。外資の否定的反応を招きやすい為替管理政策よりは、インドネシア輸銀を通じた、輸出前貸、輸出手形割引等の政策的貿易金融によって<sup>注20</sup>、獲得外貨の回金を確実なものとするをを試みるべきであろう。また、技術協力を中心とした通関業務への効率的な支援も貿易拡大をはかる上で、重要な分野である。

また、企業の経営合理化努力をインドネシア政府が促進していくなれば、その上で求められるノウハウの技術支援もおこなっていくべきであろう。

<sup>注19</sup> すなわち、輸出に関する制度金融を拡大することで、輸出代金のインドネシアへの環流を確実にすることは可能である。このような市場メカニズム内での政策は、市場外操作とくらべ副作用を伴わない。

<sup>注20</sup> これらの制度金融を用いることで、インドネシア輸銀が輸出代金の受取権利者に成りかわることが可能となる。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ 臼井則生( 2000 )「インドネシア銀行部門再生政策 - 国債発行メカニズムと財政コスト」アジア経済研究所 アジ研ワールド・トレンド No.55
- ・ 佐藤百合( 1999 )「インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題」アジア経済研究所 緊急レポート No.37
- ・ 武田美紀( 2000 )「インドネシア / 道半ばの銀行再建」アジア経済研究所 アジ研ワールド・トレンド No.57

### (英文)

- ・ Fukuchi, Takao( 2000 )*Economic Impacts of Krismon to Indonesia Economy*( mimeo )
- ・ Furman, J., J.E.Stiglitz( 1998 )「 Economic Crisis: Evidence and Insights from Asia », *Brookings Papers on Economic Activity* 2:1998 Brookings Institution
- ・ International Monetary Fund( 1999 )*Staff Country Report* No.99/39
- ・ Krugman, Paul( 1999 )*Balance Sheets, The Transfer Problem, and Financial Crisis*( mimeo )
- ・ Lembaga Perekonomian Nahdlatul Ulama( 1999 )*Strategi Ekonomi Indonesia Menuju Ekonomi Pasar yang Berkeadilan*( 邦訳 : 佐藤百合、川村晃一、武田美紀( 2000 )「インドネシア国家秩序再生への道」日本貿易振興会 アジア経済研究所編『平成 11 年度基礎理論研究会成果報告』)
- ・ MacIntyre, Andrew( 1998 )「 The Indonesian Debacle: What America needs to know and do », *National Interest* No.53
- ・ Radelet, S., J. Sachs( 1999 )「 The Second Year of the Asian Financial Crisis: Country Strategies and Prospects for Recovery », *CAER II Discussion Paper* No. 60, Harvard Institute of International Development
- ・ Radelet, Steven( 1999 )「 Indonesia: Long Road to Recovery », *Development Discussion Paper* No. 722, Harvard Institute of International Development

## 2 - 5 中小企業振興

### 2 - 5 - 1 経済危機と中小企業振興(はじめに)

#### (1) 経済危機と中小企業振興の意義

中小企業振興は、スハルト政権崩壊後に登場したハビビ政権及びアブドゥルラフマン・ワヒッド新政権が、中小企業振興( Small and Medium Enterprises Development )を産業の国際競争力の強化、雇用創出等の観点から最優先課題の一つと位置付け新たな展開を見せようとしている。この動きは、1997年7月のアジア金融危機以降、タイ、マレーシア、フィリピン、ヴェトナムなどでも見られる。

経済・金融危機後、なぜインドネシアで中小企業振興が強調され始めたのか？

スハルト体制崩壊前後の政治・経済情勢は、明らかに1980年代末から1990年代半ばまでの高度成長によるブームの終焉(スハルト・ファミリー及び財閥系大企業による工業化の行き詰まり)といえる。インドネシア政府は、今回の危機により、一方で、1997年10月末の国際通貨基金(IMF)、世銀、ADBの3国際開発金融機関の対インドネシア支援枠組みに沿って、市場重視の経済運営が求められている。他方で、人民経済・土着経済主義の様相( People's Economy の合言葉やプリプミ支援の強い色彩、イスラム勢力の拡大)を呈したポピュリスト的な思想に基づく政策運営の展開が同時に求められている。現在のインドネシアでは、市場経済主義と大衆(特にイスラム勢力)をバックとした人民経済・土着経済主義が奇妙に同居している。

更に、インドネシア政府は、1980年代後半以降の急速な自由化政策と外資導入が遠因となり、また危機後はルピアの暴落により輸入が困難な状態に陥ると、如何にインドネシア経済が外国からの輸入原材料、部品等に深く依存した体質であったかを痛感した。この反省から安易かつ場当たりの経済、産業政策から転換を図ること、また自国の既存の資源を有効活用した物造りの重要性を再認識することとなる。ここ数年、中小企業振興が強調されているのは、このようなインドネシアにおける自立的経済発展へ向けた地道かつ長期的な課題への取り組みが始まったという政治経済の大きな変化の文脈で捉える必要がある。

#### (2) 産業構造と中小企業の定義

危機がインドネシアの中小企業に与えた影響を考察する前提として、まず、インドネシアの中小企業の定義にも係わる次の重要なポイントを指摘しておきたい。インドネシアにおける中小企業の実態は、我々日本人が考える“中小企業”のイメージとは大きく異なり、製造業だけを見ても圧倒的に小さい零細企業・家内工業・小企業及び小規模な産地協同組合(本節では以降「小規模企業」と総称)から構成されている点である。1997年のBPS統計によれば、Small + House/Cottage、Medium、Largeに属する事業所数、雇用数、付加価値の割合(%)は、Small+House/Cottage(99.2%、60.6%、9.1%)、Medium(0.6%、5.6%、7.6%)、Large(0.2%、33.8%、83.3%)となっている。インドネシアの産業構造は、抽象的なイメージで表現すれば、「ワイン・グラスを逆さま

にしたような構造」<sup>注21</sup>といえる。いわゆる大規模企業と小規模企業の間に著しい格差が存在する二重構造となっている。財閥系民間大企業(華人系が中心)と大規模国営企業は存在するが、中間に日本でイメージするような“中小企業”が極めて限られた数しか存在していない。この極めて限られた存在が、自動車、電気・電子、機械産業などの組立企業向け部品・コンポーネントなどを供給する現地資本の“近代的な”裾野産業」である。財閥系民間大企業の多くは、外資系企業と提携しながら金融・不動産、自動車、電気・電子、繊維部門などに事業展開している。また、大規模国営企業は、石油精製、電力、通信、肥料、製鉄、製紙などの基礎産業と基礎素材部門に集中している。他方、大多数の小規模企業は、地方において地場資源を活用し、伝統的な経営・技術手法に立脚した繊維(特にガーメント)、木工・家具、食品加工部門などに従事している。このような産業構造のため、今回の経済危機などの外的な激変が生じると、その脆弱性が露呈しやすい構造となっていた(他方、先進国の産業構造は、大企業・中小企業・小規模企業がピラミッド型になっていて、外的な変動に強い構造が形成されている)。

本節では、インドネシア政府による中小企業振興策(いわゆる政府の役割)がどうあるべきかと日本の協力を主要テーマとして、以下、概念的であるが中小企業を次表2-12に示す3つのターゲット・グループに類型化<sup>注22</sup>して議論を展開する。なお、本節の議論は、主として製造業を中心とした産業に分類される中小企業を念頭に置いた観点から述べていることをあらかじめ明記しておく。

表2-12

支援のターゲット産業	主な特徴
(1) 裾野産業(Supporting Industry)	現地資本で自動車部品、電気・電子部品、機械部品などの部品・コンポーネントをアSEMBラーに供給している産業群 <sup>注23</sup> 。グローバルな競争に晒されており、ジャカルタ、スラバヤなど大都市部及びその周辺に集積。比較的近代化経営・技術を持つ中小企業。経営者の多くは華人系だが、近年プリブミ企業も出てきた。
(2) 地場産業(Local Industry)	繊維製品、木材・木製品、食品、ハンディクラフトなど地方に散在していて、地方の限られた市場(マーケット)に依存。伝統的な経営・技術に依拠した小規模企業。経営者の大多数がプリブミ。
(3) 資源立脚型輸出産業 (Resource-based Export Industry)	地場産業の一種であるが、繊維製品・衣服、加工食品産業、家具・木製品など地方都市や地方の産業クラスター内に立地。主に海外マーケット向けに生産。経営者の意識が成長指向にある中小企業。経営者は、非プリブミとプリブミの双方。

出所：筆者作成。

注21 1994～96年に工業商業省小規模工業開発庁(BAPIK)にJICA専門家として派遣されていた北端辰昭氏のレポートから言葉を引用。

注22 この類型化は、危機後のインドネシア政府(特に工業商業省及び協同組合・中小企業省)の産業開発の優先課題を踏まえて作成。なお、概念的には、1983年3月の財団法人国際開発センター報告書を参考にしている。インドネシアの中小企業開発の課題は17年前の報告書の問題認識と何ら変わっていない。

注23 地場の2次・3次下請け企業及び将来の裾野産業形成予備軍としての地場中小企業を含む。

## 2 - 5 - 2 危機が中小企業に与えた影響と現状

インドネシア政府は、現在まで、残念ながら危機が中小企業に与えた影響に関する包括的で詳細な調査を実施できていない。なお、危機以前からも中小企業の実態把握は、その広がりや大きさや定義の問題等で統計的に正確な把握をすることが難しい状態にあった。したがって、ここでは主に危機後、インドネシア政府、外国援助機関、NGOなどが個別の業種や小規模企業の実態をサンプル的に調査・研究した各種の資料に基づき、(1)産業全般に与えた影響、(2)製造業の業種による影響、(3)地域差による影響の順で考察することにより、危機が中小企業に与えた影響を推測する。

### (1) 産業全般に与えた影響

今回の経済危機の影響を大分類の産業別に見ると、最も深刻に影響を受けた産業は、産業別国内総生産の変化を見ると、危機が最も深刻化した1998年に、対前年度比で悪い順に建設業(-40.5%)、金融業(-26.6%)、不動産(-19.9%)、貿易・観光業(-18.1%)、運輸・通信業(-15.1%)、そして製造業(-11.9%)である(表2-1参照)。雇用変化で見ると、製造業(-107.5万人)、建設業(-66.3万人)、鉱業(-20.1万人)、サービス業(-18.4万人)となっている(第3章表3-17参照)。産業全体から見ると、表2-13に示す通り、製造業の国内総生産額の割合が24.9%(1998年時点)を占めて最大であり、危機が製造業分野の中小企業に与えた影響が大きかったことは明らかであろう。しかし、建設業、サービス業及び観光産業などに従事している中小企業も多いことから、これらの分野の中小企業に対し危機が与えた影響も大きかったことが想定できる。また、この統計からは、産業全体で小規模企業に従事している雇用数が実に88.7%を占めていることが分かる。インドネシアにおける中小企業の振興策を検討する際に、製造業だけを想定した議論には、一部注意が必要である。例えば、都市部におけるビル建設の凍結、不動産の著しい停滞などは、建設資材(特に金属材料)の需要減、サービス産業の需要減に直結している。地場産業であるハンディクラフト製品は、観光客(需要者)の治安悪化による減少(特にジョクジャカルタやソロ市)が最も深刻な問題となっており、生産性や品質向上などの観点のみでなく、観光産業(ホテル、旅館業など)の振興と連動した視点が重要である。

表 2 - 13 産業別の国内総生産額及び就業者数の割合比較表( 1998 年実績ベース )

産業	従業員数 (千人)	国内総 生産額 (10 bill. Rp)	大規模( Large )		中規模( Medium )		小規模( Small )	
			従業員 数( % )	国内総生 産額( % )	従業員 数( % )	国内総生 産額( % )	従業員 数( % )	国内総生 産額( % )
農林水産業	34,270 ( 53.0 )	184,221 ( 19.5 )	0.1	4.1	1.9	16.7	98.0	79.2
鉱業	388 ( 0.6 )	125,678 ( 13.3 )	3.3	91.8	32.9	3.6	63.8	4.6
製造業	8,550 ( 13.2 )	234,503 ( 24.9 )	2.6	66.1	39.1	15.9	58.3	18.0
電気、ガス、水道	121 ( 0.2 )	11,149 ( 1.2 )	6.5	91.2	59.0	8.2	34.5	0.6
建設業	712 ( 1.1 )	55,591 ( 5.9 )	0.9	35.1	43.2	23.7	55.9	41.2
貿易、観光業	14,810 ( 22.9 )	144,754 ( 15.4 )	0.2	3.1	9.5	19.7	90.3	77.2
運輸・通信業	2,157 ( 3.3 )	46,533 ( 4.9 )	0.5	34.6	9.9	26.8	89.6	38.6
金融リース	332 ( 0.5 )	67,552 ( 7.2 )	2.6	36.7	53.5	45.7	43.9	17.6
サービス業	3,338 ( 5.2 )	72,863 ( 7.7 )	0.8	56.9	20.4	5.9	78.8	37.2
合計	64,678 ( 100 )	942,844 ( 100 )	0.6	41.8	10.7	17.3	88.7	40.9

出所：協同組合・中小企業省( 1999 )Statistik Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengahより作成。

注) 上記大規模( Large )、中規模( Medium )、小規模( Small )は、中央統計局( BPS )の統計とは異なり、次の通り定義されたもの。(なお、BPS 統計では総就業者数で分類、大規模：就業者数 100 人以上、中規模：20 ~ 99 人、小規模：5 ~ 19 人、零細・家内規模：1 ~ 4 人)

(1) 大規模( Large )：年間売上高 50 billion Rp ( 500 億 Rp )以上

(2) 中規模( Medium )：年間売上高 1 billion ~ 50 billion Rp ( 10 億 ~ 500 億 Rp )

(3) 小規模( Small )：年間売上高 1 billion Rp ( 1 億 Rp )以下

なお、この小規模は、BPS 定義の Household/Cottage と Small Scale を併せた定義である。

## (2) 製造業の業種(3 類型化)による影響

### 1) 裾野産業

製造業の中で、大変深刻な影響を受けた業種は、国内マーケットに依拠してきた自動車(二輪車を含む)、家電産業、機械・金属産業など主にジョボタバックやスラバヤ周辺の大都市に立地する部品産業(いわゆる裾野産業)と考えられている。1999 年 6 月の JICA 裾野産業フォローアップ調査のアンケート結果は、今回の危機が、機械部品産業、自動車部品産業(二輪車を含む)、電気・電子部品産業の 3 業種に与えた影響につき詳細に分析している。主なポイントを要約すると次の通りである。

経済・金融危機が経営に与えた影響度は、「大変深刻」及び「深刻」と回答した企業が、機械部品産業(76.6%)、自動車部品産業(81.7%)、電気・電子部品産業(68.2%)となっており、ど

の業種も大変な影響を受けたことが分かる。3業種の中では、自動車部品産業は、自動車販売台数が1997年の38.7万台から1998年の5.8万台へと約1/7に落ち込んだことから最も激しい影響を受けた。他方、国内需要向けの家電製品(テレビ、冷蔵庫、エアコン、ラジカセ等)の販売減少は大きかったが、電子部品産業は輸出向けのマーケットが主であったことから、電気・電子部品産業全体では比較的影響が小さかった。企業収益への影響は、「減少」と回答した企業が、機械部品産業(78.7%)、自動車部品産業(86.4%)、電気・電子部品産業(80.5%)となっていた。雇用への影響も著しく、機械部品産業は、平均従業員数が危機前の92人から危機後に53人へと約42%の減少を示した。自動車部品産業は、さらに激しい雇用の減少を示しており、危機前の平均従業員数が236人であったのに、危機後は132人と約44%の減少を示している。電気・電子部品産業は、平均従業員が明記されていないが、回答企業86社のうち43社(50%)が従業員の削減を実施したとしている。従業員規模別の影響度に関しては、まず、今回調査対象の機械部品産業の大半が中小企業(19人以下が44.4%、20-99人が39.7%)に属しており、大企業(100人以上15.9%)と比較して影響度に大きな差異は見られなかった。自動車部品産業における従業員規模別の影響度は、操業度の比較などから規模の大きい企業の方が中小企業よりもむしろ厳しい状況との結論付けをしている。他方、電気・電子部品産業における従業員規模別の影響度は、大企業と比較して、規模の小さい現地企業は国内市場指向型で内需低迷の影響を受けたため影響がより大きかったと結論付けている。

裾野産業に関連し、工業商業省が1998年10月に実施した金属・機械・電子企業163社(大多数が現地資本の中小企業)との個別面接による調査結果によると、危機の影響に対し各社が採った対策として、工場操業の一時停止(33.4%)、就業日数削減(30.7%)、シフト減(31.3%)を行ったと報告している。これら分野の中小企業は、この結果からも大変な影響を受けたことを裏付けている。

なお、1999年後半より、危機により大変な影響を受けた自動車と家電製品業界にも、国内需要の回復から一部明るい兆しが見えてきている。

## 2) 地場産業

元来、従業員数が少なく、通常の銀行からの借入りに依存しない体質(自己資金のみで運営している企業が70%以上)から、原材料の調達問題が緩和してきた1998年後半から、生産活動が回復傾向になった様子である。バンドンのAkatiga Foundationは、1998年2-10月に4州(西ジャワ、中央ジャワとジョクジャカルタ、北スラウェシ及び北スマトラ)にある18業種、800の小規模企業を対象に危機の影響調査を実施している。この調査による発見の主なポイントを整理すると次の通り。

調査した小規模企業は危機により大きな影響を受けたが、フォーマルな大・中規模企業と比較して、完全な回復とまではならないが、より早い段階から回復の兆しを見ている。1998年2月の時点で西ジャワ州の80%の小規模企業は活動麻痺状態であったが、10月の時点では相当数が回復傾向を示している。1998年7月と10月の比較によるモニタリング調査の結果、28%の企業が業績を向上させている。72%は業績が悪化しているが、このうち39%は業績に回復の兆しがある。



危機が小規模企業に与えた影響は業種により千差万別である。しかし、小規模企業の業績の良し悪しは、2つの要素( 需要側の要素；海外マーケット VS 国内マーケット、日常必需品 VS 非必需品など、 供給側の要素；原材料や部品などの原料価格及び調達可能性 )のコンビネーションに依拠していた。

ジャワ島の小規模企業の方がジャワ以外よりも相対的に大きな影響を受けている。また、大都市部の企業の方が地方の企業( 農業関連企業が多い )よりも大きな影響を受けている。

次に、8州 300 の小規模企業を対象とした中小企業金融に関連した調査( Musa, 1998 )によれば、75%の小企業経営者は設備資金と操業資金を自己資金により調達しており、13%のみがフォーマルな銀行から借入れていた。この自己資金の高さが経済危機の影響を小さくしていた。また、80%の企業は事業の縮小に直面していたが、このうち21%しか従業員の解雇をしていなかった。また、Timberg( 1999 )の調査の結論も、今回の危機は、中小企業及び中小企業金融機関に対する危機の影響は軽微であったと結論付けている。

以上から、地場の小規模企業は、経済危機直後に一様に大きな影響を受けたが、既に1998年末時点において、経済危機に強い抵抗力を有する企業が多くなっていた。

### 3) 資源立脚型輸出産業

地場の小規模企業は、裾野産業と比較すると、相対的に危機の影響が軽微であった。ここでは、更に、経済危機にもかかわらず、地場の資源とルピア安を生かして、業績を伸ばした中小規模の輸出産業の存在を示す。Levy and Berryの調査( 1999 )によれば、インドネシアの産業クラスターを形成している一部の地域では、経済危機にもかかわらず、籐( ラタン )、家具、衣服( ガーメント )分野で、輸出を大幅に伸ばし、危機によりかえって業績を伸ばしていると分析している。産業クラスターの成功事例として、バリの縫製産業、ジェパラの家具産業、チレボンの籐家具<sup>注24</sup>などが有名である。産業クラスター内では、大・中・小企業間のサブコントラクティングに基づく垂直的な分業が上手く機能している。また、熱帯プランテーション( クルード・パーム・オイル、カカオ、コーヒー、天然ゴムなど )を中心とした農業セクターは、危機後、好況を呈し、これに連動して、輸出向けの食品加工に従事している中小企業が多いスラウェシ南部( ウジュンパンダン )、スマトラ北部( メダン )などでは経済状況が危機以前より良い地域も出現した。輸出関連の統計によれば、輸出額の上位にある繊維製品、加工食品、木製品の輸出状況は次の通りである<sup>注25</sup>。

繊維製品( 綿、糸、織物、衣料品 )は、輸出金額から見て、危機直前の1996年度と比較して、1997年度は19.1%減、1998年度は21%減と一時停滞した。他方、数量ベースでは、1997年度に11.1%の減少を示していたが、98年度は40.3%の増加となっており、いち早く回復傾向にある。

加工食品の主な製品は、エビや魚類の水産加工物( エビ加工品、ツナ缶詰 )、野菜や果物( バ

注24 JICA インドネシア国デザイン振興計画調査( 1999.9 )は、輸出振興のためチレボンにおける籐家具産業の集積を生かした新たなチレボン・ブランドの構築に向けたデザイン振興のモデル事業を提言している。

注25 中央統計局( BPS )Monthly Statistics on Imports( 1999 )より引用。

イナッブル缶詰等)、カカオ、コーヒー、茶、調味料(チリ、トマトソース、醤油等)などであり、他の産業と比較して、危機の影響をほとんど受けずにドルベースの輸出額が増加している。

木製品の中では、合板が輸出額の8割(1998年時点)を占めており、家具の輸出量はまだ少ないが、1991年に89.5百万ドルの輸出額が、1997年には566.7百万ドルにまで増加している。危機の影響を受けて、1998年には、285.6百万ドルと半減したものの、1999年8月時点で既に536.9百万ドルまでに回復している。インドネシアにおける木製家具メーカーは約3,500社存在するといわれているが、輸出志向型の大・中規模企業は、家具・ハンドクラフト協会(ASMINDO)によれば700社で、他は家内工業的な小規模企業である。

### (3) 地域差による影響

危機が小規模企業に与えた地域差による影響度合いは、BPSのマクロ指標(1999.12)によれば、ジャワ島(バリ含む)における総事業所及び総就業者の減少量(ボリューム)は他の地域と比較して最大(46万事業所減、95.4万人減)である。しかし、ジャワ島以外でも危機により事業所数と総就業者数を著しく減少させた地域(マルク諸島及びカリマンタン)があることが示されており、前述のAkatiga Foundationの調査結果であるジャワ島の小規模企業の方がジャワ以外よりも相対的に大きな影響を受けたとの結論とは若干異なっている。この原因が何かは定かでないが、治安による影響(特にマルク諸島)や地方における購買力不足などに関係があると考えられる。

さて、他の貧困、失業、健康などに経済危機が及ぼした影響に焦点を当てた経済社会へのインパクト・スタディーが示すことは、地方部の方が都市部(特にジャカルタやスラバヤなど大都市)よりも受けた影響が小さかった<sup>注26</sup>としている。裾野産業の比較的詳細な結果などから見て、都市部に集中する大企業において経済危機により生じた変動、動揺が大きく、地方部の中小企業の方が小さかったと言えそうである。

## 2 - 5 - 3 経営ノウハウの蓄積、人作り、中小企業金融制度の整備に向けた課題

### (1) 中小企業が抱える課題

一般的に、インドネシアの中小企業が抱えている課題を挙げれば、次の3点に要約できる。

- 1) 経営の非効率性、生産効率の低さ、製品の品質の低さ - ソフト、ハードの両面における技術的な側面
- 2) 操業を維持したり生産を拡大するための資金不足 - 創業資金や新規設備資金不足などの資金的な側面(市場金利高や担保の問題)
- 3) 国内マーケットに期待できないので輸出先を開拓したいが、そのマーケティングに関する情報不足 - ある程度の品質の製品が作られているのに売る先が分からないという

<sup>注26</sup> Berry, Rodriguez and Sandee(1999)

## マーケティングの側面

この3つの課題を中小企業の類型化により、もう少し詳細に検討してみよう。

中小企業の直面する主な課題として、工業商業省小規模産業貿易総局が地方からの提案として生產品別に小規模企業(「地場産業」と「資源立脚型輸出産業」が主な調査対象)が直面する課題を分析したところ、表2-14の通り、延べ課題総数259のうち、生産力や技術の開発に関する課題が56.8%(「加工・多様化技術」「品質やデザイン」「生産設備」「包装・パッケージ」)を占めていた。これは、インドネシアの大多数の小規模企業は、依然として伝統的な意識の企業群だからである。彼らは、住居の一部を作業場とし、依存する技術は、その大半が手作業や簡易な機械を使用するレベルである。生産サイドの課題に依然として囚われざるを得ないのが現状である。次に、この調査の興味深い点は、主な対象となった企業経営者にとって、近代的な経営ノウハウに関する必要性をまだ認識していない(「事業経営」が2.0%)ことである。また、この調査結果から、多くの企業にとって、マーケティングに関する課題(「マーケティング関連」のみならず、「品質やデザイン」、「包装・パッケージ」も含むと39.4%)及び生産設備(15.1%)という資金面での課題の重要性を認識し始めている点が重要である。

表2-14 インドネシアにおける中小企業が直面する課題

中小企業が直面する課題	延べ課題数(件数)	割合(%)
加工・多様化技術	49	18.9
マーケティング関連	43	16.6
品質及びデザイン	42	16.2
生産設備	39	15.1
事業環境(資本、材料)の開発	21	8.1
包装・パッケージ	17	6.6
事業経営	5	2.0
その他	43	16.5
累計	259	100.0

出所：工業商業省小規模産業貿易総局(2000)「2000年度の中小企業開発計画」より引用。

他方、「裾野産業」を対象とした過去の調査からは、企業経営者(華人系インドネシア人で家族経営の形態が多い)にとっては、近代的な経営能力(適切な経営管理、組織編成、効率的な生産計画など)の重要性は認識しているものの、特に財務・会計に関する知識は不足している。この財務・会計に関する知識不足の大きな理由として、インドネシアの中小企業は、ほとんどが法人税をおさめておらず<sup>注27</sup>、従来は、その必要性を感じてこなかった。経済危機後、インドネシア政府は、企業の不良債権処理問題や政府の財政の著しい逼迫状況から、IMF等の勧告を踏まえて、公正な税務のあり方を模索し始めている。将来、中小企業にまで所得報告書(Income Statement)が課される可能性が高い。また、最近のJICA企業間リンケージ及び金融ニーズ調査

<sup>注27</sup> 現在、大蔵省税務総局に派遣されているJICA伏見俊行専門家の報告書(2000.2)によれば、インドネシアの所得税(個人・法人計)の対GNP比は僅か3.7%(1999年度)、法人による申告所得税は523,456事業所(対GNP比約3.0%)のみである。したがって、政府の優遇税制などの政策の発動が出来ないのが実状である。

(2000)によれば、地場の企業経営者にとって、組立企業や一次部品メーカー(例えば日本電装など)の大企業との下請け制度により、品質管理を中心とした技術支援とマーケティングの支援は満足のいく形で受けておりそれ程問題ないが、資金調達は企業間リンケージでは解決できない大きな問題と分析している。

以上の調査結果より、まず示唆があるのは、経営ノウハウ、人造り、中小企業金融支援を実施する際にどのターゲット層を念頭において政策を打つかを見極めることが重要である。裾野産業にターゲットを置く場合には、経営ノウハウの移転(特に財務・会計や資金繰りのノウハウ)などに効果はあるが、地場産業や地方の資源立脚型の中小輸出産業にとっては、経営ノウハウよりもマーケティングや金融へのアクセスへの情報提供が効果的と考えられる。また、今後、後者の産業にとって重要なポイントは、中央政府による施策より、地方分権化の推進に伴う地域開発戦略との関係が大切であり、地方自治体や地方の業界団体、商工会議所、NGOなどが如何にマーケティングや金融へのアクセスに資する情報提供などの支援が行えるかが重要である。ただし、地方分権化に関しては、権限を委譲された地方が独自の税制を導入したり、地方版の汚職・癒着・縁故主義(KKN)が惹起するなどのマーケットを無視した政策を採用することが懸念され始めている。地方での施策動向や実施状況の注視が必要であると同時に、地方におけるこの分野の人材不足への対応が求められる。

## (2) 危機後の政府の取り組みと課題

インドネシアの中小企業振興の本格的な取り組みは、別表 - 1 が示す通り、小規模企業振興政策として、1969年からスタートした第1次国家経済開発計画の中で開始された。その後、インドネシア政府は、約30年間にわたり小規模企業振興政策をそれなりに実施してきた。しかし、これまでの政策は、総合的な中小企業政策を推進してきたものではなく、アドホックな形での個別政策と「小規模企業政策」が中心であった。今までの中小企業振興政策の主な動機は、社会政策的な側面(Social Consideration)と経済効率的な側面(Efficiency Consideration)に大別できる。具体的な経営・技術指導を所掌してきた実施官庁(商工省や協同組合・中小企業省など)では、長らくプリブミ政策の一環として前者の動機により保護政策的な施策が展開されてきた。

他方、マクロ政策官庁(BAPPENAS、大蔵省、中央銀行)やエコノミストの間では、1980年代後半より、後者の視点の重要性を指摘<sup>注28</sup>してきた。この点、1980年代末から1990年代半ばまでの工業部門の高度成長に起因し、実施官庁内にも初めて経済政策的な側面からの中小企業振興の重要性が認識され始め、实体经济に裾野産業の萌芽<sup>注29</sup>や輸出指向の地場中小企業の発展があった。しかしながら、今回の危機は、次に示す通り、一方で従来型の社会政策的な側面の小規模企業振興政策の再復活を招来することとなる。他方、冒頭で述べた通り、インドネシア政府にとって、IMF合意により、経済の自由化、市場メカニズムの導入という原則に従うことが要請され、経済効率的な側面からの中小企業政策の実施が同時に強く求められた。

注28 Hal Hill 教授(オーストラリア国立大学)、Thee Kian Wie 氏(LIPI)、Sri Mulyani Indrawati 教授(インドネシア大学)他による論文が多数ある。

注29 JICA インドネシア工業分野振興開発計画(裾野産業)調査報告書(1997.2)及びJETRO ジョイン事業調査報告書(1997.3)などに詳細に報告されている。

まず、前者との関連で、インドネシア政府が経済危機の最中に唱えた“人民経済”(ピープルズ・エコノミー、People's Economy)政策の取り組みについて考察する。次に、後者との関連で、IMF 経済改革プログラムの一環として進展している ADB 中小企業開発支援プログラムの取り組み、更に、経済危機後、社会政策的な側面と経済効率的な側面の両面の要素を併せ持つ、輸出振興の取り組みについて考察する。最後に、インドネシア政府の抱える中小企業政策の課題について検討する。

#### 1) “人民経済”(ピープルズ・エコノミー)政策

人民経済政策は、経済危機の最中、社会政策的な側面が色濃く、貧困対策、失業対策など雇用の吸収の視点が強調され、一時マスコミなどで大きな脚光を浴びた。

この政策は、1998年6月ハビビ政権発足と共に、アディ・サソノ協同組合大臣の主導の下、大統領通達 No.8 の発布に基づき、協同組合、小企業、農家を主な対象に、経済回復と食糧供給、融資の拡大、協同組合の拡充、資産の再配分、雇用の拡大、地方自治体を基本とする地方産業振興を目的として、その施策とプログラムが実施<sup>注30</sup>された。この背景には、1999年6月の総選挙及び同年10月の大統領選挙に向けて、全国に展開されている協同組合員総数約2,207万人(1999年9月時点)を主なターゲットとした選挙対策という政治的な狙いがあった。ここで重要なのは、人民経済政策の旗印の下、1990年に一旦制度金融を廃止し市場金利に転換した中小企業金融政策が、再び制度金融を復活させる政策転換をしたこと、また、経営改善及び技術改善に関し、ビジネス相談クリニック(KKB)及び人民経済出張所(PER)の展開を急速に実施したことである。

融資の拡大に関し、1998年10月、市場金利が50～60%の時に、市場金利よりも大幅に低い(平均的な金利14～16%)17本のクレジット・スキームによる制度金融が復活した。17本のスキームのうち、13本のスキーム(当初予算総額は、10兆8,000億ルピア超)は、100%中銀が流動性支援し、うち中小企業向けは次の2本(庶民融資銀行(BPR)・シャリア庶民融資銀行(BPRS)発展のための融資、同銀行を通じた中小企業向け融資)であった。また、同じ1998年度までに中銀の流動性支援外の措置として、4本のスキームがスタートし、うち国営企業預金基金を活用した2つの融資制度(中小企業運転融資、地方産物向け技術援助融資)は中小企業向けであった。

経営改善及び技術改善に関しては、1996年度末に中小企業及び協同組合に対するビジネス相談出張所として、KKB及びPERを整備することが決まり、経済危機に伴ない、KKBにつき1998年末までに27州、7県の計34ヶ所において、またPERについては、1999年9月30日までに3,826ヶ所において急速な展開がなされた。

クレジット・スキームに関しては、1998年10月に政策が実施されると、早くも1999年初頭には、エコノミストを中心にその運営上の不明朗さや実際に生産的な活動にクレジットが活かされていないとその非効率性が指摘され始めた。1999年5月には、新中銀法の制定により、過去に制度金融を担ってきた中銀の役割が廃止された。ワヒッド新政権発足後の1999年

注30 同プログラムの成果については、協同組合・中小企業省の1999年10月の協同組合・中小企業統計に詳細に協同組合・中小企業省の立場から検討されている。

11月以降、中小企業向け融資は新たに創設された Permodalan Nasional Madani( PNM、1999年6月、インドネシア政府100%出資で設立された特殊公社)、農家向け小口融資はインドネシア国民銀行( BRI)、また、低価格住宅融資は国民貯蓄銀行( BTN)にそれぞれ移管された。2000年1月のIMFとの覚書( Letter of Intent)では、取扱銀行が貸出リスクの100%を引き受け、政府は債務保証しないこと、利子補給は国家予算に補助金として計上されたものに限定することが明記され、再び市場金利に回帰しつつある。経営・技術指導に関しては、小規模企業経営者にとって、比較的好意的な意見が多いが、このプログラムを支援する国家予算が2000年度以降打ち切られたため(1999年11月に協同組合・中小企業省が予算の要求できない国務大臣ポストに降格)、どの様に継続していけるか不透明である。

## 2) ADB 中小企業政策支援プログラム

危機後、ADBはインドネシアの中小企業振興に関する外国援助の総合調整機関と位置付けられた。この分野で現在最も着目すべき重要な取り組みは、「産業競争力と中小企業開発( Industrial Competitiveness and SME Development)」という政策支援型の技術協力プログラムである。2000年1月のIMFとの覚書にも本件の執行を義務づける旨が記載されている。協力の内容は、産業貿易上の競争力強化と市場メカニズムの構築(独占禁止法の執行、規制緩和などの推進)及び中小企業支援に必要な諸施策(中小企業金融、銀行以外の代替的な金融、経営・技術指導などのビジネス開発サービス等)となっている。本年2月にインドネシアの経済・財政・産業調整大臣府、大蔵省、中央銀行、工業商業省、協同組合・中小企業省などの関係省庁によるステアリング・コミッティーとタスク・フォースが既に形成されている。

この政策マトリックスが示す主な項目と筆者による評価は別表-2の通りである。政策マトリックスより分かることは、危機後、インドネシア政府が如何に産業競争力の強化の観点から、市場メカニズムを機能させるための努力をしてきているか(逆に言えばIMF、世銀、ADBが突き付けている要求の多さ)に驚かされる。今後の中小企業振興の観点から重要なのは、貿易自由化の堅持、政府の規制緩和の進展、投資規制の緩和策、小規模企業向けの金融政策の方向、公正取引委員会の円滑な運営などであろう。

なお、以上に加えて、民主化に向けた改革として、KKNの撲滅に向けた汚職監視機関や国家公務員の給与の引上げなどによる官僚機構の改善努力なども中小企業振興に間接的に資する要素である。

## 3) 輸出振興政策

危機後、インドネシア政府は、輸出振興を重点政策の一つとして位置付けて推進してきている。主な視点は、インドネシア経済再生の戦略として、何が経済成長のエンジン役かとの問いかけに対する実効性の高い優先政策として、地場資源活用型の産業による輸出振興戦略(輸出型中小企業の振興)にあった。インドネシア政府は、危機後、主に次のような具体的な政策を実施<sup>注31</sup>した。

注31 JICAインドネシア工業分野振興(輸出振興)開発計画フォローアップ第2フェーズ調査報告書にインドネシア政府の輸出振興政策と輸出戦略のあり方につき詳細に記述されている。

L/C対策：インドネシア中央銀行(BI)は、インドネシアの銀行によって発行されたL/Cの保証として10億ドルを預金した。また、BIは日本の輸銀の援助により、共同で同様なスキームを実施した。更に、インドネシア政府は、いくつかの非常に重要で戦略的な商品や資材の輸入に係る融資/保証をするために諸外国政府や金融機関と交渉を行った。

インドネシア輸出銀行(BEI)の創設：1999年5月に新たにBEIを設立した。主な事業として、民間銀行を通して再融資及び直接実施するファイナンシャル・スキーム及び輸志向型企業向けの輸入L/Cの引き取り、輸入L/Cの再融資、輸出に関する運転資金の再融資、貿易金融に関するコンサルティング・サービスなどを行っている。

アグロ・インダストリーの振興：危機後、農業省アグリビジネス庁、工業商業省農林産・化学総局及び輸出開発庁(NAFED)などは、国内に豊富に賦存する自然資源で、国際輸出競争力のあるクルード・パーム・オイル、コーヒー、カカオ、茶、果物、魚などを原料や半製品のままの輸出から、2次加工食品として付加価値を付けて輸出する振興策の策定に本格的に取り組み始めた。これら実施官庁では、マーケット情報提供、民間企業の海外展示会への参加支援、セミナー・ワークショップの開催などを積極的に行った。また、JICAがNAFEDをC/P機関として1990年から協力を継続しているインドネシア貿易研修センター<sup>注32</sup>(IETC)では、危機発生後、研修参加を希望する企業の数が急速に増え、特に、アグロ・インダストリーに関連する民間中小企業の経営者の関心が高かった。

#### 4) 中小企業政策の課題

政府による経営ノウハウの蓄積、人作り、中小企業金融制度の整備に向けた中小企業振興の主な課題として、その政策の一貫性と連携の欠如、実施官庁の政策経費の絶対的不足、効果的な政策の認識不足が挙げられる。

政策の一貫性と連携の欠如：インドネシアの国全体としての中小企業政策が欠如している。中小企業振興に関連する部局を有する省庁が多数存在(大蔵省、中央銀行、工業商業省、協同組合・中小企業省、投資調整・国営企業省、農業省など)しているが、どこも本腰が入った中小企業政策や施策を実施できる組織となっていない。中小企業の定義が各政策官庁ごとに異なる点などは、国全体としての一貫した政策の欠如の好例である。行政のあり方に大きな課題が存在している。一貫した中小企業政策の策定と施策の実施が行える「真の中小企業庁」が求められている。

また、実施官庁内各部局間の連携の欠如がある。過去30年以上にわたり築き上げてきたインドネシアの行政機構の特徴<sup>注33</sup>は、その肥大化(給料を低く抑えたまま国家公務員の数だけを増やした政策)とポラリゼーション化(古い省庁の権限を分割・分散化しながら大臣ポストを35~36にも拡張)にあり、これが一層行政を複雑かつ非効率にさせてきた。現在のインドネシアでは、多数の省庁が、非常に限られた国家予算の枠で、ほぼ同じような中小企業振興策を重複しながら実施している。例えば、中小企業開発に資する要素

<sup>注32</sup> JICAは、プロジェクト技術協力の形態にて第1フェーズ(1990~1995)及び第2フェーズ(1997~2001)とIETCの拡充・強化に努めている。

<sup>注33</sup> 白石隆教授(1996.10)「新版インドネシア」にて詳細に分析されている。

として、新たな農産品加工製品の開発など適正技術にかかる研究開発は特に重要である。この分野では、工業商業省管轄下の研究開発庁が約 3,600 名の職員を抱えているが、この他に、技術評価応用庁(BPPT)、科学評価応用庁(LIPI)などがほぼ同じような研究開発を行っている。この分野などは、まさに統合をした上で、集中的に予算を投入して成果をあげることが望ましい。特に、中小企業にとって重要な試験検査機能の一元化や安全・衛生面(例えば農産品の検疫やパッケージングに必要な施設・機器など)での技術開発を図ることなどはとても重要な行政の役割である。

事業予算・実施能力不足：工業商業省、協同組合・中小企業省等の実施官庁の最も重要な役割として、実態経済の動向を把握するために業種や業界団体別の企業リスト、生産能力、生産量、雇用数などの基礎的な工業統計の整備がある。しかしながら、これらの基礎的な工業統計に関するデータが大幅に不足していること、また存在しても、そのデータの信憑性がとても低い状態にある。主な原因としては、研究や実態調査にかけられる予算が極端に限られていること、また、国家公務員の現行のシステムが、低給料、昇進の縁故主義などで業務へのインセンティブが働いていないなどである。この結果、マクロの経済分析を行うには、新たな実態調査を行う必要が生じている。中長期的な工業統計や中小企業統計のインスティテューショナル・ビルディングが必要<sup>注34</sup>である。

効果的な政策の認識不足：一昨年来のアジア経済危機がもたらした明るい面として、インドネシアが初めて民主化・公平性・透明性の確保に向けた政治・経済改革に乗り出したことである。引き続き、行政機構の大胆な改革と国家公務員の意識改革の推進が期待される。この改革に際して留意すべきは、民間の中小企業がインドネシア政府側に真に求めていることは、成長の阻害になっている不透明な省令や多すぎる規制などの撤廃(余計な政府関与の排除や規制緩和の推進)である。また、危機後急遽導入された人民経済政策のような政治色の強い社会政策的中小企業支援策は、その政策の一貫性や政策効果を充分分析した上で実施に移されるべきであろう。

更に、過去の中小企業政策は、金融(ファイナンス)と経営・技術指導がほとんど有機的に連携することなく支援されてきたため効果が薄かったと言われている。中小企業金融は、大蔵省と中央銀行が主に管理し、他方、経営・技術指導などの非金融支援は、実施官庁(工業商業省、協同組合・中小企業省、農業省など)が所掌してきた。大蔵省と中央銀行の指示に従って動く国営銀行及び民間銀行のフォーマルな金融セクターには、将来の融資先としてどの中小企業を選別するかというノウハウが育たなかった。他方、実施官庁には、中小企業の経営実態は知っているが、中小企業側の金融ニーズに何ら対応できず、将来性があり成長ポテンシャルの高い中小企業を発掘・育成する方法が分からない省庁関連部局が多数存在してきた。これらの有機的な連携と不要な官庁の介在を排除する政治力が求められていると考えられる。

注34 JICAは、1980年代前半より工業省及び商務省(当時)に相当数の専門家を派遣を実施し、工業・商業統計の支援をしているが、現在、工業商業省のデータ解析センターは依然として体制が脆弱である。



## 2 - 5 - 4 今後のわが国援助の取り組み方

### (1) 中小企業政策の基本的考え方

ワヒッド大統領新政権は、国民融和、清廉な政府運営、自由経済政策の堅持、特に外国投資誘致の強化、貧困対策、地方自治拡大、中小企業振興を柱とする政権運営方針を表明している。既に記述してきた通り、インドネシアにおける中小企業振興の取組みは、裾野産業において外国直接投資との関係が強く、地場産業及び資源立脚型輸出産業において貧困対策及び地域開発との関係が強い。

まず、わが国が中小企業分野の援助を実施していく際に最も基本的で重要な考え方は、インドネシアにおける今後の中小企業政策は、従来の社会政策的なアプローチにマーケット指向の改善を図ると共に、潜在的に成長力のある(Potentially Viable)企業<sup>注35</sup>の振興に主眼が移されるべきである。また、支援策のタイム・フレーム及びどのターゲット層の中小企業を対象として支援するかを充分見極めながら、集中的かつ効果的な援助に努めることである。なぜならインドネシアは、一方で2003年のAFTAの実施及び2010年までにAPECの場で工業国の仲間入りをすることを表明しており、より一層ASEAN域内での競争激化に直面すること、他方で、今回の経済・金融危機から既に回復軌道にある韓国、タイ、マレーシアなどと比較して、政治・経済・社会情勢が遥かに複雑(特に地方の独立運動と宗教対立が国家の分裂に発展しかねない情勢)であり、また国家財政も逼迫して、経済の完全な回復には最低5年程度(2005年頃)までかかるとの見方が多く、短期と中・長期の戦略的な取組みが必要だからである。支援策のタイム・フレームとしては、(1)向こう2～3年先までの短期・緊急課題は何か、(2)4年から10年先までの中・長期的課題は何か、(3)これら短期・緊急課題と中・長期的課題に共通する課題は何かの視点が重要である。まず、短期・緊急課題としては、経済回復の牽引役として、資源立脚型輸出産業を支援しながら、輸出振興を図るための環境整備に努めることが効果的である。中・長期的な課題としては、現地資本の裾野産業の振興を図ることにより、外資系企業(特に日系企業)の投資、貿易が円滑に推進できる環境整備が重要である。この点に関し、裾野産業を担う人材育成が特に重要であろう。共通の課題としては、2001年1月の地方分権化法の執行による地方自治の拡大を機会に、地域性に見合った地場産業振興を地道に図ることが効果的である。

### (2) 効果的な支援の方法

従来のわが国の中小企業支援は、金融支援、経営・技術支援、インフラ(ソフトインフラを含む)支援の3つを柱として取り組んできているが、今後、集中的かつ効果的なわが国援助の支援方法として、1)資金協力と技術協力の一体的な協力、2)民間企業間リンケージの促進、3)官を通じた中小企業への新たな支援、4)中小企業統計整備への支援の順にて記述する。

<sup>注35</sup> 「Viable SMEs」は、後述の浦田シニア・アドバイザーによる最終報告書のキーワードの一つである。ここで言う潜在的な成長力のある(Potentially Viable)企業の定義を明確に表現するのは難しいが、あえて定義するならば、“伝統的な経営・技術、また価値観から脱皮し、成長指向で創造性のある企業家(経営者)等により営まれている中小企業”である。

### 1) 資金協力と技術協力の一体的な協力

インドネシアの中小企業振興を考える際、日本の援助機関同士の連携がとても大切である。今後、JICA、JBIC、JETRO、JODC、AOTS、日本商工会議所、日本商工会などの機関同士の連携と協調による協力が一層不可欠となろう。特に、如何に資金協力と技術協力の一体化を図れるかが緊要な課題である。1999年3月のJICA裾野産業フォローアップ調査(フェーズ1)では、金融支援と経営・技術指導の連携を強化する方法として、資金協力(ツーステップ・ローン)と技術協力による貸出先のモニタリング・評価の一体的な協力のコンセプトをインドネシア政府に提示している。わが国の援助をより一層効果的にするには、オールジャパンとして如何に資金協力と技術協力を有機的に結び付けて行けるかが重要である。

### 2) 民間企業間リンケージの促進

アジア経済危機後のASEAN地域の発展には、政府開発援助(ODA)と投資、貿易の連携プレーがより一層重要なものとなる。インドネシアでは、中小企業開発に関し、政府の役割として、政府部門が直接的な支援に介入するのではなく、民間企業同士の活力を引き出す形での政策環境を整えること及び人づくり(HRD)に重点を置くべきであるとの認識が高まってきている。

今後、日本のODAの重点は、次第に政府部門に対する政策環境整備支援(投資法、独占禁止法、知的所有権法などの法律、制度等の整備、また、その行政上の運営・執行の指導・助言及び研修・訓練)に置かれるべきである。また、インドネシアの業界団体、商工会議所(KADIN)、NGO等を通じた民間セクターへの直接支援により、下請け制度などによる企業間の垂直的なリンケージ及び地方産業クラスター内での民間企業間での水平的なリンケージを促進する環境整備支援などに重点が置かれるべきである。

### 3) 官を通じた中小企業への新たな支援

インドネシアにおける政府の汚職の実態や低賃金による国家公務員の低モラルの問題は、いまや周知の事実である。今回のアジア経済危機は、過去20～30年にわたり続いて来た政府の脆弱さをより際立たせた。援助の世界では、日本を除いて、1980年代以降、アフリカ、中南米諸国等に対する欧米の援助の方向が、既にバットガバナンスの「政府」の存在を前提として、小さい政府を指向し、多くの援助機関がNGO及び民間セクター支援に重点が移行している。しかしながら、開発途上国の発展段階によっては、欧米流の小さい政府、市場(マーケット)至上主義が最善なのかは議論が分かれている。また、相手国政府を通さない援助の問題点も多く指摘されている。非効率な点の多いインドネシア官僚機構ではあるが、日本の政府開発援助(ODA)が原則としているG-Gベースの援助による経済・社会改革支援の必要性は依然としてある。こうした中で、今後の中小企業振興の方向性として、JICA現地国内研修、開発パートナーシップ事業、開発福祉支援事業、シルバー・ボランティア制度などのように、既存のインドネシア政府機能を上手く活用しながら直接中小企業に裨益する支援を行うという一石二鳥の方法が効果的と考えられる。

#### 4) 中小企業統計整備への支援

上記(1)民間企業間リンケージの促進に関連し、インドネシアの実務官庁にとって、効果的な政策環境を作り出す際の最も基本的な工業・商業統計、中小企業統計などの統計の体制整備(人造りによるインスティテューショナル・ビルディング)は重要である。今回の危機により、改めて地域別、産業・業種別、業界団体別などの企業リスト、生産能力、生産量、雇用者数など信頼できるリアルタイムの基礎的なデータや情報(特に中小企業の実態にかかる情報)が少ないかが露呈した。実務官庁の大臣や事務次官は、一様に、実体経済の動向を把握することの難しさを嘆いていた。今後、地方分権化の流れの中で、中央政府と州・県政府の間で統計整備をどのような役割分担で行うのかも重要な課題である。まず手始めに、中央実務官庁及び地方自治体の統計部局と連携しながら、中央統計局(BPS)の中小企業統計整備向けの人造り、システム構築等の支援を行うことが大切と考えられる。

### (3) 戦略的な取り組み

わが国は、2000年1月より、インドネシア政府に中小企業政策の指針を示すため、クイック・クアン・ギー調整大臣に対するシニア・アドバイザーとして早稲田大学浦田秀次郎教授を支援チームとともに派遣し、2000年7月下旬に同シニア・アドバイザーは中小企業支援の戦略的な取り組みに関する政策提言を行っている。この提言の最も重要な戦略的な視点は、インドネシアに存在する膨大な小規模・零細企業全体を支援の対象にするのではなく、「潜在的に成長力のある企業」に絞って支援をすることを指摘したことにある。わが国にとって、同提言を踏まえて、今後次の3つの戦略的な取り組みがインドネシアの中小企業振興に際して重要である。

#### 1) 経営・技術指導と中小企業金融とのリンケージ促進：

中小企業訓練センター及び中小企業診断士制度の導入(経営コンサルタントや産業普及員の強化・育成、中小企業経営者の経営ノウハウの向上など)

中小企業金融制度の整備(中小企業専門銀行の育成による中小企業金融システムの再構築、中小企業信用保証制度の改善及び同審査能力向上による人材育成など)

#### 2) 地方分権化による地場産業クラスターの活性化支援：

産地巡回指導(品質向上、デザイン振興及びマーケティング指導など)

輸出振興支援(輸出振興に資する地方の貿易人材育成、ITを活用したマーケティング情報支援、アグロ・インダストリー振興計画策定支援など)

#### 3) 中小企業行政の効率化支援：

中小企業政策調整機関の強化(中小企業政策の整合性と一貫性の確保に向けた政策支援)

地方自治体の中小企業行政官の育成・強化

中小企業振興施策モニタリング及び評価体制の強化

別表 - 1 インドネシアにおけるこれまでの中小企業(小規模企業)政策

政策	第1次～第4次5カ年計画 (1969.4～1986.3)	第5次5カ年計画 (1989.4～1994.3)	第6次5カ年計画 (危機以前:1994.4～1997.7)	経済・金融危機後の政策 (1997.8～2000.5)
中小企業政策 (全般的な政策)	1967 協同組合基本法制定 1978 工業商業省小規模総局創設 1979 政府調達の小規模企業への優先発注 1979 特定業種(37)の小規模企業専有開始 1985 表彰制度開始	1993 協同組合・小企業省に改編(協同組合省に小企業育成が追加) 1994 工業省小規模工業開発庁(小規模工業総局の改編)	1995 工業商業省に改編(工業省と商業省の合併) 1995 小規模企業育成基本法制定	1999 協同組合・小企業省(国務大臣ポストに降格) 1999 工業商業省小規模産業貿易総局(小規模工業開発庁の改編)
中小企業金融政策	1971 インドネシア信用保証会社(ASKRINDO)設立 1973 設備資金・運転資金融資開始(KIK・KMKP) 1973 開発金融会社設立(PT.BAHANA) 1974 Kredit Mini 開始(農村部の小口融資) 1980 Kredit Midi 開始(Miniの拡充) 1984 KEPEDES 開始(村落一般融資)	1989 国営企業利益基金開始(DANA BUMN) 国営企業は収益の1～5%小企業向けに拠出 1990 KIK、KMKP 新規貸出廃止 1990 小規模金融制度(KUK)開始 商業銀行は20%まで小規模企業向け融資義務付け 1993 KUK 一部改定(融資限度額の増加)	1995 無担保融資制度(KKU)開始 1997 KUK 一部改定(再度融資限度額の増加)	1998 制度金融復活(17本のスキーム) 1998 リボルビング・ファンド制度の導入(工業商業省及び州政府) 1999 新中銀法(流動性支援機能の廃止) 1999 BEI 及び PNM 創設
経営・技術支援策	1974 小規模工業振興事業開始(BIPIK)産業指導員(TPL)による経営・技術指導 1979 小規模工業団地(LIK)設置開始 1979 技術サービスユニット(UPT)設置開始	企業養父制度(PERSAHAN PAKANKAT)の導入 SENTRA(同業ユニットが集まった産地)を組織化したKOPINKRA(小規模ハンディクラフト協同組合)の設置	1994 小規模企業開発プロジェクト開始(PIKM) BIPIKの継続発展 1997 パートナシップ制度開始 企業養父制度改正	1998 KKBとPERの展開 1998 UPT改革案検討 1999 産業普及員(TFPP、TPL)の能力向上プログラムの開発

出所：1996～98年に工業商業省小規模工業開発庁(BAPIK)にJICA専門家として派遣されていた高橋恒彦氏の報告書他を参考に作成。

別表 - 2 ADB 中小企業政策支援プログラムの政策マトリックスとその評価

目的	危機後の具体的行動(行動済みの内容)	現時点での課題(行動目標)	評価(現状と課題)
競争力強化 A. 商法の強化と規制環境の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>破産法とその執行強化(1999.8) ジャカルタ・イニシャティブによる債務対策(1999.9)</li> <li>1999年3月に独占禁止法(Ban on Monopolistic Practices and Unfair Business Competition)が成立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公正取引委員会の設置(2000.6)とその運営・執行(2001.3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ジャカルタ・イニシャティブによる民間債務対策は大きく進展していない。なお、銀行再建庁(IBRA)の統計によれば、IBRAに債務管理されている中小企業数(Retailを含む)は、18万3千社(11.7兆Rp)(2000.5時点)である。</li> <li>工業商業省の主導により、新しい公正取引委員会の設置が進められている。しかし、予算不足・人材不足のため、同委員会が実効性のある形で運営されるまでには長い年月を要すると思われる。</li> </ul>
B. 工業部門の規制簡素化と改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>競争力強化と規制緩和のためのタスク・フォースの設置(2000.2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ADBの国際コンサルタントと共に現行規制の評価と簡素化を推進(特に中小企業の負担削減の観点)(2001.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ADBが派遣する国際コンサルタントがどのような技術協力をを行うか注視していく必要がある。特に、実効性のある計画が策定できるかがポイント。</li> </ul>
C. 内国貿易と流通改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>肥料供給と流通の改善(1999.1)</li> <li>投資規制法の廃止(1998.11)</li> <li>丁子の独占禁止(1998.9)</li> <li>紙・合板の市場制限の排除(1998.8)</li> <li>セメントの管理価格と流通制限の排除(1998.8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>石油・ガスの独占禁止にかかる行動計画(2001.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公平性と効率性の観点から、各種の独占的な制度の廃止や改善は評価できる。中小企業にも有益であるとの意見が多い。石油・ガスの独占は、プルトミナの利権との絡みから簡単ではないと思われる。</li> </ul>
D. 関税及び非関税障壁の削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>15-25%関税率物品の5%削減及び食品、非食品農産物、化学製品、製鉄・金属製品の関税5%削減(1998.4)</li> <li>自動車及びコンポーネントの原料輸入税のゼロ%化及び指定倉庫での輸出向け自動車原料・部品の無税化(1999.6)</li> <li>BULOGの独占廃止(1998.9)</li> <li>輸入生産者及び輸入貿易業者の許可物品リストの削減(1999.12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸入生産者及び輸入貿易業者にかかる全許可の見直し(安全性や環境などの配慮を除いての自由化)(2001.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>関税及び非関税障壁の削減に関するインドネシア政府の取組みは大いに評価できる。</li> <li>1999.6の新自動車政策の内容は、国産化率を上げる保護政策から自由化路線への転換となったと言われている。自由化が国内の裾野産業の発展に与えるメリット・デメリットは意見が分かれており、未知数である。</li> </ul>

投資・貿易の促進			
A. 投資政策の枠組み改善・実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国投資・内国投資規制の削減と民間セクターのインフラへのアクセス改善(1998.4)</li> <li>・投資手続きの合理化(手続き日数の短縮 1998.10、外国直接投資の地域指定の緩和、投資許可の権限委譲など 1998.7)</li> <li>・新投資法案の策定(2000.1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ネガティブ投資リストの基準作り、新規投資規制業種の削減、小規模企業留保分野及び義務的ビジネス・パートナーシップの削減(2000.9)</li> <li>・投資手続きの合理化(投資規制の緩和 2000.9、BKPMの強化 2001.9)</li> <li>・投資政策声明書の発行(2000.12)</li> <li>・投資法の発効(2001.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・危機後、外国投資に関しては、流通産業に関する規制緩和に大きな進展が見られた。ただし、外国資本にとって、小企業との義務的パートナーシップ規制が残っている。</li> <li>・新投資法や投資手続きの合理化など重要な改革が行われる予定であるが、問題は行政の執行能力にある。</li> </ul>
B. 関税払戻し制度(Draw Back System)の見直し		<ul style="list-style-type: none"> <li>・合理性と効果の観点からの見直しと廃止計画の策定(2000.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関税払い戻し制度は、通常の払い戻しまでに1~6ヶ月かかり、余分なコストと見られている。また、事前の免税制度を含めて中小の間接輸出業者に不利に働いている。</li> </ul>
C. 通関業務の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通関介入の削減(輸入通関チェック率を最高10%までとする目標 1999.5)</li> <li>・通関の業績標準の設定(1999.5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・透明性と効率化促進(通関の電子化 2000.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通関業務の電子化は、わが国も支援を行っており、暫時改善されている。</li> </ul>
合理的な中小企業(SMEs)支援			
A. SMEsの政策形成への参加及び効果的な省庁間調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SMEタスク・フォースの設置(2000.2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SMEタスク・フォースによる中期行動計画の準備(2000.6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ADBが派遣する国際コンサルタントがどのような技術協力を行うか注視していく必要がある。特に、実効性のある計画が策定できるかがポイント。</li> </ul>
B. 金融仲介業務の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中銀の流動性資金によるクレジット・プログラムの適正な運用(1998.4)</li> <li>・流動性支援の廃止と補助金によるクレジット・プログラムの中銀からの移管(1999.11)</li> <li>・会計検査院による補助金によるクレジット・スキームの監査(1998.12)</li> <li>・SMEs向けの融資スキーム(KUK)の一時棚上げ(1998.12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SMEクレジット・プログラムの評価とスキームの統合整理と合理化(2000.12)</li> <li>・商業銀行に強制的に義務化してきた融資総額22~25%のSMEs向け融資制度(KUK)の段階的廃止とSME融資手法の改善(2001.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SMEクレジット・スキームの今後の方向性は、今だ明確ではない。今後の方向性を見極めるためには、中小企業金融におけるBRIとPNMの役割がどの様になるかを引き続き注視する必要がある。</li> </ul>
C. 商業ベースによる技術・ビジネス支援の促進		<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府支援による既存のSME技術・ビジネス支援プログラムの見直し・評価(2001.3)</li> <li>・マーケット・ベースのサービス提供と民間セクターの参加可能性行動計画策定(2001.4)</li> <li>・技術・ビジネス支援プログラムの統合整理及び行動計画に基づく商業ベースの支援の実施主導(2001.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府支援による既存のSME技術・ビジネス支援プログラムの見直し・評価を行うことは重要である。しかし、ADBの想定しているような全てを民間セクターで行っていく方法が採用されるとは考えられない。この領域においては、引き続き官民の双方の役割が存在すると思われる。ADBの行動計画が実行性のある計画策定かどうかを注視する必要がある。</li> </ul>

出所：ADB(2000) Report and Recommendation on a Proposed Loan and Technical Assistance Grants to the Republic of Indonesia for Industrial Competitiveness and Small and Medium Enterprise Development Program, ADB Material Paperの政策マトリックスより作成。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ アジア経済研究所編(1999)『インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題』アジア経済研究所
- ・ 伊藤元重・浦田秀次郎(1998)『中小企業と中小企業援助政策(1):3産地の比較調査』『経済学論文集』東京大学経済学会
- ・ 伊藤元重・浦田秀次郎(1997)『中小企業と中小企業援助政策(2):3産地の比較調査』『経済学論文集』東京大学経済学会
- ・ 浦田秀次郎(2000)『東アジアの持続的経済成長と中小企業』JICA地域別職員研修資料
- ・ 小黒啓一及び野村俊郎(2000)『インドネシア中小企業振興の検討課題(小黒啓一)及びインドネシアの中小企業金融の現状と日本の金融支援の方向(野村俊郎)』国際協力事業団
- ・ 菊池剛(1999)『投資の規制緩和』インドネシア投資調整庁
- ・ 北端辰昭(1996)『産地/工場視察調査レポート』国際協力事業団
- ・ 白石隆(1996)『新版インドネシア』NTT出版
- ・ 白石隆(1999)『崩壊インドネシアはどこへ行く』NTT出版
- ・ 財団法人国際開発センター編(1983)『インドネシアの中小工業開発に関する調査』昭和57年度海外経済協力基金委託調査報告書
- ・ JICA開発調査報告書(1997)『インドネシア共和国工業分野振興開発計画(裾野産業)調査』国際協力事業団
- ・ JICA開発調査報告書(1999)『インドネシア共和国工業分野振興開発計画(裾野産業)フォローアップ第1フェーズ調査』国際協力事業団
- ・ JICA開発調査報告書(2000)『インドネシア共和国工業分野振興開発計画(輸出振興)フォローアップ第2フェーズ調査』国際協力事業団
- ・ JICAセミナー資料(1999)『Proposal for Economic Recovery in Indonesia』国際協力事業団
- ・ ジャパン・クラブ編(1997)『ジャパン・クラブ・ハンドブック(1997/1998年版)』ジャパン・クラブ
- ・ JETRO編(1999a)『インドネシアにおける裾野産業育成の課題』JETRO
- ・ JETRO編(1999b)『インドネシアにおける小企業金融政策』JETRO
- ・ 林 光洋(1997)『インドネシア経済の新局面 - 持続的発展の鍵を握るもの』『IDCJ FORUM 18、特集/21世紀のインドネシア』財団法人国際開発センター
- ・ 伏見俊行(2000)『税の観点からの企業経営・会計処理能力向上策と納税水準向上策』国際協力事業団

### (英文)

- ・ ADB(2000) *Report and Recommendation on a Proposed Loan and Technical Assistance Grants to the Republic of Indonesia for Industrial Competitiveness and Small and Medium Enterprise Development Program*, ADB Material Paper, ADB, Manila
- ・ Asia Foundation(1999) *Indonesia's Antimonopoly Law & Its Impact on Small and Medium Enterprises*,

Asia Foundation: Jakarta

- Asia Foundation and AKATIGA( 1999 )*The Impact of Economic Crisis on Indonesian Small Medium Enterprises*, Asia Foundation: Jakarta
- Berry, A, Rodriguez, E and Sandee, H( 1999 )' Firm and Group Dynamics in the Role of the SME Sector in Indonesia ', World Bank, *The Role of Small and Medium Enterprises in Development*. Washington
- Center for Economic and Social Studies( CESS )( 2000 )*Study on the Problems and Improvement of the Institutional Capacity of Social Safety Net Service Delivery: Case of Credit Program for SME's*, JICA Local Study Report , JICA: Jakarta
- Musa, A( 1998 )*A Study on Access to Credit for Small and Medium Enterprises in Indonesia Before and During the Economic Crisis( 1997-1998 )*
- Nehru, V. et al( 1999 )*Indonesia From Crisis to Opportunity*, World Bank: Washington
- Nehru, V. et al( 2000 )*Indonesia: Seizing the Opportunity, Economic Brief for the Consultative Group on Indonesia*, World Bank: Washington
- Pangestu, M.E and Sato, Y eds.( 1997 )*Waves of Change in Indonesia's Manufacturing Industry*, Institute of Developing Economies: Tokyo
- PT. Kami Karya Nusantara( 2000 )*Study on Inter-firm Linkage and Financial Needs for the Development of Small and Medium Scale Manufacturing Industry in Indonesia*, Supervised by Toshio Kinoshita, JICA Local Study Report, JICA: Jakarta
- Sato, Y ed.( 1998 )*Changing Industrial Structures and Business Strategies in Indonesia*, Institute of Developing Economies: Tokyo
- Urata, S( 2000 )*Policy Recommendation for SME Promotion in the Republic of Indonesia*, JICA

( インドネシア文 )

- BPS( Badan Pusat Statistik )( 1997 )*Statistik Industri Besar Dan Sedang*, BPS: Jakarta
- BPS( 1999 )*Indikator Makro Ekonomi Indonesia*, BPS: Jakarta
- BPS( 1999 )*Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri( EKSPOR )*, BPS: Jakarta
- Director General of Small Industry and Trade( 2000 )*Seri Data Dan Informasi, Industri Kecil Dan Dagang Kecil*, MOIT: Jakarta
- Director General of Small and Medium Enterprises( 1999 )*Statistik Koperasi*, MOCSME: Jakarta



## 第3章 社会開発と貧困対策

### 第3章 社会開発と貧困対策

#### 3 - 1 経済危機の影響とソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)

##### 3 - 1 - 1 経済危機がもたらした社会的影響

1997年のアジア経済危機はルピアの大暴落によりインドネシア経済に大打撃を与え、景気の後退、失業者の増大、貧困層の拡大をもたらした。経済危機は貧困人口の増加をもたらした。中央統計庁(BPS)によると危機前の1996年の貧困人口が2,250万人、11.34%であったのが1998年12月の時点で実施された全国家計調査(SUSENAS)によると貧困人口は4,950万人、24.2%と推計され、2倍強に増加している。都市部と農村部の貧困人口を比較すると都市部の貧困人口が増加した割合が大きく、危機の影響が都市部に現れているのが示されている。

また、失業者数もBPSの推計によると完全失業率が1997年の4.68%から1998年には5.46%に上昇し、週の労働時間が35時間以下の不完全失業率は33.93%から36.64%に増加し、経済危機による失業者の増加が示されている。特に、製造業及び建設業を始めとする非農業セクターの失業者が多く、非農業セクターから農業セクターへの雇用の移動、フォーマルセクターからインフォーマルセクターへの雇用の移動が見られた。

表3 - 1 貧困人口の推移(1976年～1998年)

年	貧困人口数(百万人)			貧困人口の割合(%)		
	都市部	農村部	全国	都市部	農村部	全国
1976	10.0	44.2	54.2	38.79	40.37	40.08
1978	8.3	38.9	47.2	30.84	33.38	33.31
1980	9.5	32.8	42.3	29.04	28.42	28.56
1981	9.3	31.2	40.6	28.06	26.49	26.85
1984	9.3	25.7	35.0	23.14	21.18	21.64
1987	9.7	20.3	30.0	20.14	16.14	17.42
1990	9.4	17.8	27.2	16.75	14.33	15.08
1993	8.7	17.2	25.9	13.45	13.79	13.67
1996	7.2	15.3	22.5	9.71	12.30	11.34
1998	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2

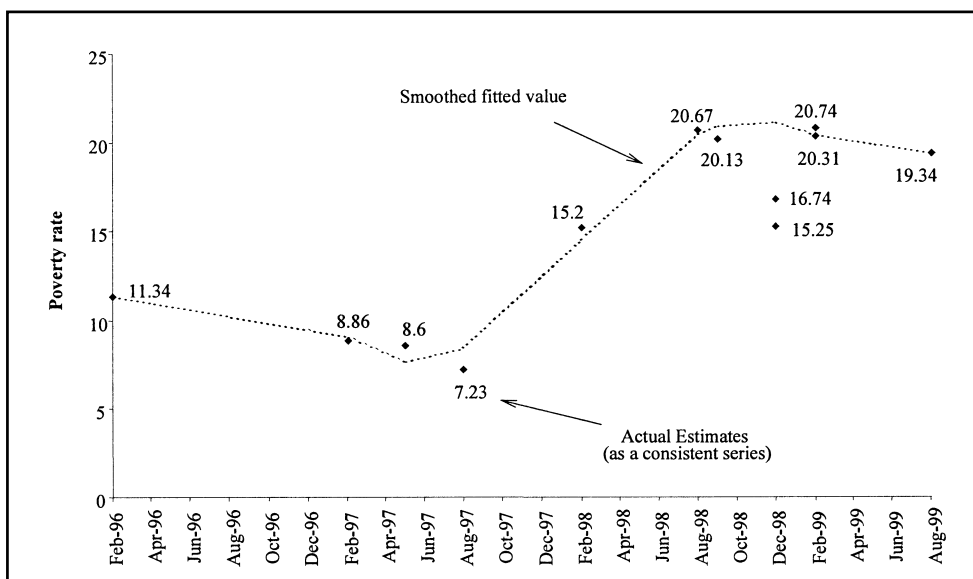
出所：BPS(1999) *Laporan Social Indonesia, 1998*, p. 15

経済危機の影響は必ずしも均質的に現れていない。危機の影響はジャワ島に大きく、また都市部の住民が景気の低迷、失業などにより大きな影響を受けた<sup>注1</sup>。また、地域別では、輸出作物の生産地であるスマトラ或いはスラウェシなどの外島ではルピアの下落による輸出産品価格の上昇に輸出作物生産農家の収入が一時的に向上している。

注1 The World Bank(1998) *The Social Impact of the Crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan Survey*

経済危機の影響に関しては中央統計庁を始め多くの機関がドナーの支援を受けて家計調査を実施し貧困人口の推計を行っている注<sup>2</sup>。世界銀行の推計によると、貧困率は経済危機の進展に伴って1997年8月から悪化し1998年12月にピーク達している注<sup>3</sup>。その後徐々に経済が回復に向かうとともに貧困率に若干の改善が見られるようになった。経済の回復により、危機の影響が若干緩和されてきているのが示されているが、依然として貧困率は1996年2月に比べて、2倍弱の約20%という高いレベルにある。貧困率を経済危機前の状況に戻すためには長い時間がかかることが予想され、緊急的なSSNプログラムによる社会的弱者救済から、中長期的の貧困削減プログラムの強化が重要な課題となっている。

図3 - 1 経済危機前後の貧困の推移



出所：The World Bank Office in Jakarta (2000) *Indonesia: Seizing the Opportunity, Economic Brief for the Consultative Group on Indonesia*, p. 5

### 3 - 1 - 2 SSNプログラムによる危機への対応

経済危機は貧困層の増加をもたらしたが、そのために初等中等教育からのドロップアウトの懸念、保健医療サービスへのアクセス、栄養状態の悪化など、貧困ライン以下となった社会的弱者への影響の緩和、失業者に対する雇用機会の確保を図ることが必要となった。政府は貧困層や失業者などの社会的弱者への危機の影響を緩和することを目的として緊急的なソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)プログラム注<sup>4</sup>の実施を1998/1999年から開始した。SSNプログラムは、1)貧困層に基礎的な食料を安価な価格での提供を保障する、2)雇用を創出し貧困層の購買力を上げる、

注<sup>2</sup> BPSのSUSENAS、UNICEFの支援による100カ村調査、インドネシア大学人口問題研究所がランド研究所の支援で実施したIFLS2+などがある。

注<sup>3</sup> 世界銀行は1996年2月のBPSの貧困人口推計(1人1日当たりの最低カロリー摂取量が2,100カロリー以下、また1人当たりの最低月額所得は都市部で38,246ルピア、農村部で27,450ルピアと設定)で出された11.34%を基に、その後に実施された調査からインフレ率や名目所得の変化などを考慮して推計している。

注<sup>4</sup> インドネシア語では、Jaring Pengaman Social(JPS)とされている。

3)貧困層に対する保健と教育サービスの提供、4)コミュニティの経済活動の振興、が主要な目的とされている。1998/1999年から1999/2000年、2000年度を含む3ヵ年において、1)食料保障、2)社会保障：教育、3)社会保障：保健、4)雇用の4つの分野でプログラムの実施がなされている。

SSNの主要なプログラムは表3 - 2、表3 - 3に示されている。SSNプログラムに関するドナーの支援は大きく、奨学金と学校補助金には世界銀行とアジア開発銀行の融資、保健のSSNにはアジア開発銀行の融資が用いられている。さらに国際協力銀行もセクタープログラム融資(SPL)の一部、世界銀行のSSN調整融資(SSNAL)やアジア開発銀行の保健・栄養セクター開発融資との協調融資を行ってSSNプログラムを支援している。

表 3 - 2 1998/1999 年度のソーシャル・セーフティ・ネット主要プログラムの概要及び予算

( 100 万ルピア )

項目	プログラム	内容	実施機関	1998/1999
食料保障				633,199
	特別市場操作( OPK )、 食糧作物生産補助	OPK は貧困世帯( 1,460 万世帯対象 )に 20kg/ 月の米を kg 当たり 1,000 ルピアで販売。投入材、融資の補助を通じた食糧作物生産の促進。	地方政府、 BULOG、 農業省	633,199
教育				2,706,857
	奨学金と学校補助金 ( 初・中等教育 )	学校補助金を貧困地域の 60% の小学校( 200 万ルピア )、中学校( 400 万ルピア )、高校( 1,000 万ルピア )に配布。貧困家庭生徒への奨学金として小学生( 12 万ルピア )6%、中学生( 24 万ルピア )17%、高校生( 30 万ルピア )19%を配布。世銀・ADB の融資。	教育省	1,259,105
	小学校のリハビリ	県へのインプレス補助金による小学校のリハビリ。	地方政府	852,600
	小学校開発資金補助	県へのインプレス補助金による小学校建設資金補助。	地方政府	594,978
保健				2,253,174
	保健セクター SSN ( JPS-BK )	貧困家庭への無料保健カードの配布、母子保健サービス、栄養改善、ポシアンドゥ再活性化、JPKM などの活動に対する保健所、助産婦、地方病院への資金支援。ADB の融資。	保健省	1,042,760
	社会福祉( JPS-BS )	13 都市のストリートチルドレン( 約 9,000 人 )への奨学金。ADB の融資。	社会省	75,037
	保健開発資金補助	インプレスを通じた地方政府への保健セクターの補助金。	地方政府	720,917
	小学校補助給食 ( PMT-AS )	貧困村にある 6,430 の小学校における補助給食。	地方政府他	414,460
雇用				3,749,762
	労働集約プログラム ( 公共事業 PKPU-CK )	公共インフラの維持、管理、建設を低賃金で短期間雇用し雇用を創出する。	公共事業省	560,000
	労働集約プログラム ( PDKMK )	農村部、都市部でのインフラ整備の労働集約プログラムによる雇用創出。	労働力省	598,585
	技術労働者の雇用対策 プログラム( P3T )	職業訓練、職業紹介、起業支援を通じた技術労働者の雇用対策プログラム。	労働力省	399,185
	労働集約プログラム ( 林業 )	植林、林業開発により雇用創出を図る労働集約プログラム。	林業園芸省	490,520
	PDM-DKE( コミュニティ ・エンパワーメント )	村落のコミュニティファンドを通じた貧困層、失業者を対象としたインフラ整備、経済活動を通じた雇用の創出。	Bappenas、 地方政府	1,701,472
合計				9,342,738

表 3 - 3 1999/2000 年度のソーシャル・セーフティ・ネット主要プログラムの概要及び予算

( 100 万ルピア )

項目	プログラム	内容	実施機関	1998/1999
食料保障				116,898
	特別市場操作( OPK ) BULOG	貧困世帯( 1,460 万世帯対象 )に 20kg/ 月の米を kg 当たり 1,000 ルピアで販売。	地方政府、	5,323 <sup>[1]</sup>
	農村養鶏センター開発	80 人以上( 20 ~ 30 人で 4 グループ )の貧困農家を対象とする養鶏センターを 16 州、62 県に設置。	農業省	57,270
	エビ養殖インフラリハビリテーション	エビ養殖インフラ( 4,750ha )のリハビリを 10 州で実施。JBIC の融資。	農業省	54,305
教育				2,022,872
	奨学金と学校補助金 ( 初・中等教育 )	学校補助金を貧困地域の 60% の小学校( 200 万ルピア )、中学校( 400 万ルピア )、高校( 1,000 万ルピア )に配布。貧困家庭生徒への奨学金として小学生( 12 万ルピア )6%、中学生( 24 万ルピア )17%、高校生( 30 万ルピア )20%を配布。世銀・ADB の融資。	教育省	1,208,615
	奨学金と大学補助金	奨学金対象 162,730 人、公立 50 校、私立 1,000 校への補助金。	教育省	277,789
	小学校の運営維持管理	小学校の維持管理に条件によりミニマム 150 万ルピアの補助を行う。	地方政府	536,468
保健				1,664,071
	保健セクター SSN ( JPS-BK )	貧困家庭への無料保健カードの配布、母子保健サービス、栄養改善、ボシアンドゥ再活性化、JPKM などの活動に対する保健所、助産婦、地方病院への資金支援。ADB の融資	保健省	1,030,350
	社会福祉( JPS-BS )	13 都市のストリートチルドレン( 約 9,000 人 )への奨学金。ADB の融資。	社会省	102,002
	小学校補助給食 ( PMT-AS )	貧困村にある 6,430 の小学校における補助給食。	地方政府他	531,719
雇用				1,792,009
	都市インフラ労働集約 プログラム( PKP )	都市インフラの建設とリハビリ、維持管理に貧困層・失業者を地域最低賃金で 4 ヶ月間 40 万人を雇用( 最低 20% は女性 )。	地域開発居住 省	850,000
	女性失業者対策( PKPP )	6 州の都市部女性失業者を対象に社会サービス、インフラ整備、職業訓練を実施し 3 ヶ月間 7 万人の雇用を創出。	地域開発居住 省	150,000
	PDM-DKE( コミュニティ ・エンパワーメント )	村落コミュニティの貧困層、失業者を対象としたインフラ整備、経済活動を通じた雇用の創出。	Bappenas、 地方政府	792,009
合計				5,595,850

[1] 情報普及、不平処理の予算のみ計上されており、実際の価格補助額は米の要請量による。

### 3 - 1 - 3 SSN プログラムの実施状況とその課題

SSN プログラムは 1998/1999 年度から開始されたが、緊急的な危機に対応するためプログラムのデザインと実施が早急になされた。プログラムは中央政府によりデザインされ、プログラムの実施を早めるとともに、汚職による漏れを防ぐために資金の流れは地方政府を通さず、郵便局や銀行(BRI)を通して受益者に直接資金を提供する形をとった。しかし、SSN プログラムの実施は限られた時間で早急に実施されたため、プログラムの実施にあたった地方政府、コミュニティ、ならびに受益者に対するプログラムのソーシャリゼーション(広報普及)が充分ではなかった。そのため、受益者の選定が恣意的に行われるなど透明性や説明責任の確保に問題が生じた。SSN プログラムの受益者は家族計画調整庁(BKKBN)の貧困世帯の統計を基にターゲティングがなされた。しかし、貧困世帯の定義が質的な基準に基づいていたり、最新のデータがなかったため経済危機により新たに貧困となった世帯が含まれなかったり、貧困ではない世帯が含まるなど、貧困層の特定が充分ではなかった。このためターゲティングの正確さに疑問が出されていた。

このように、1998/1999 年度に実施された SSN プログラムはターゲティングや広報・情報普及に問題があったため、1999/2000 年度のプログラムではいくつかの改善がなされ、効果的でなく問題の多かったプログラムの中止ならびに変更がなされている。一方、1999/2000 年度はバリ銀行に関わる不正疑惑のため世界銀行の SSN 調整借款のディスバースが遅れ、PDM-DKE を含む雇用関係のプログラムの実施が遅れている。

SSN プログラム実施における改善点としては、受益者やコミュニティに対する様々なメディアを通じた情報普及活動の強化、中央における SSN の情報クリアリングハウスの設置と州、県・市レベルにおける SSN 情報センターの設置、各プログラムにおける不平処理ユニットの設置、独立したコントロール・チームによるプログラムのモニタリングの実施、プログラムの計画とモニタリングに NGO など市民社会からの参加を促進するためのステークホルダーズ・フォーラム(*Forum Lintas Pelaku: FLP*)の設置<sup>注5</sup>、などがある。

一方、受益者のターゲティングに関しては、プログラムごとに明確なガイドラインを策定するとともに、地方政府、コミュニティ、受益者への普及、ならびに県・市レベル、郡、村落レベルの委員会を設置し、BKKBN のデータだけでなくコミュニティ自身によって受益者である貧困世帯の選定をするなどある程度柔軟性を持たせるようになった。

例えば、貧困世帯への米価格補助プログラムである特別市場操作(OPK)はターゲティングの問題に対処するために、BKKBN のデータによる貧困世帯の他に都市部で身分証明書(KTP)を持たない貧困世帯も対象に含め、村落会議でリストを公開するなどコミュニティレベルでのターゲティングに柔軟性が持たせられた。1999/2000 年度は 2000 年 3 月末までに約 750 万トンの米が約 900 万世帯に配給された<sup>注6</sup>。

教育分野における奨学金と学校補助金のプログラムは中央レベルで作成されたガイドラインを基に、県や郡、学校レベルの委員会が奨学金の需給対象となる生徒の選定、学校補助金の運営な

注5 中央と各県・市レベルに設置しており、既に 156 の県・市に設置されている。

注6 Social Safety Net Programs Management Coordinating Team(2000) *Indonesia's Social Safety Nets: Progress and Future Action Plans*, Jakarta.

どに大きな役割を果たしている。経済危機により小中学校からの中途退学(ドロップアウト)の増加が懸念されたが、顕著な増加は見られておらず、奨学金の支給が一つの要因として中途退学の増加を抑えることに貢献している。

保健分野における SSN プログラムは貧困世帯への無料保健カードの配布、保健所と助産婦に対する補助金の直接供与を通じた母子保健サービスの強化、ポシアンドゥ・小学校における補助給食プログラムなどにより、経済危機の影響を受けた社会的弱者、特に貧困世帯の妊産婦や乳幼児の保健サービスへのアクセスを確保している。

教育ならびに保健分野の SSN プログラムの実施においては、学校レベル、村落レベルに委員会が設置され受益者の選定が行われているが、選定が比較的うまくなされているところでは、選定基準として中央で定めたガイドラインと共に、これらの委員会が地域の特性に応じて独自の選定基準を盛り込んでコミュニティの参加の基に選定を行っている場合が多い。奨学金の受給者の選定においては、校長、教師、親の代表(BP3)、などをメンバーとする委員会が貧困家庭の生徒を選んでいるが BKKBN などの既存のデータと共に家庭訪問を行って生徒の家庭の経済状態を確認している。また、無料保健カードの提供においては、村長、助産婦、村落保健ボランティア、BKKBN ボランティア、インフォーマルリーダーなどを含む村落保健委員会が独自の基準を含めながら貧困世帯の選定と定期的な改定を行っている例が見られる。このような中央からのガイドラインに従った受益者の選定の仕方と共に、コミュニティレベルの委員会が受益者の選定過程に独自の基準とコミュニティの参加を得ながら実施する制度を確立している地域では、透明性の確保とターゲティングの精度の向上をもたらしている<sup>注7</sup>。しかし、他の地域では受益者のターゲティングをめぐるコミュニティの不和やミスタゲティングの例も多く、依然として課題を抱えている。

一方、SSN の提供に関しては、政府の SSN プログラムだけでなく、NGO も政府と連携しながら、或いは外国ドナーの支援を受けて食糧配給や貧困対策、生計向上などのセーフティ・ネットの提供を行っている。UNDP の信託基金による Community Recovery Program は NGO からのプロポーザルをもとに SSN 提供の活動に対する支援を行っている。JICA も開発福祉支援事業を通して NGO と連携して SSN の提供を実施するモデルプロジェクトを 1998 年度に 6 件実施した。SSN プログラムの強化においては政府のプログラムの支援とともに NGO との連携による事業の実施も強化していくことが望ましい。

注7 JICA インドネシア事務所が平成 11 年度の在外プロジェクト形成調査で実施した「SSN サービス提供制度の実態及び向上のための基礎調査」によると教育ならびに保健のベストプラクティス事例では受益者の選定がうまくなされている要因として、委員会が透明性とコミュニティの参加を確保し、家庭訪問などを実施している点が指摘されている。Dedi Supriadi(2000) *In Search of the Best Practices on the Implementation of Social Safety Net Programs for Education( Block Grants and Scholarship )*, JICA Indonesia Office. Purnawan Junadi(2000) *The Study on the Problems and Improvement of the Institutional Capacity of Social Safety Net Service Delivery, Case Studies: SSN in Health*, JICA Indonesia Office.



### 3 - 1 - 4 危機対応から中長期的な貧困対策に対する支援

#### (1) 貧困対策への支援において留意すべき点

経済危機に対応する緊急的な SSN のプログラムは 2000 年度で終了する予定である。SSN プログラムはその実施において様々な新しい試みがなされた。経済危機への対応と共に政治的民主化、地方分権化が同時に進行した時期に実施されており、汚職(KKN)を避けるために直接資金を末端の受益者に供与する仕組みや、プログラムの透明性と説明責任を確保するための県レベル、郡レベル村落レベルでのプログラムに関連した委員会の設置、NGO のプログラムの計画実施、モニタリングへの参加、インフォーマルリーダーや NGO などを含むマルチステークホルダーによる委員会の設置、受益者の選定過程におけるコミュニティの参加が促進された。このような SSN プログラム実施のなかで良い経験を中長期的な貧困対策や社会開発のプログラムの中に取り入れていくことが必要であり、持続的なセーフティ・ネットの形成を行っていくことが求められている。また、2001 年 1 月から実施される地方分権化により、地方政府(県・市政府)がセーフティ・ネット提供において主導的な役割を担うことになる。したがって、緊急的な SSN プログラムから中長期的な持続的な貧困対策プログラム、セーフティ・ネットの形成を地方分権化の中で地域の事情に即した形でデザインし、地方政府の実施能力を強化していくことが必要である。また、現在実施されている緊急的な SSN プログラムはコストがかかっており、中長期的には少ない予算で限定されたプログラムに対してターゲットを絞り込んだ形で実施していくことが必要である。

一方、緊急的な SSN プログラムはインドネシアの社会保障制度の不備を露呈する事となった。したがって持続的なセーフティ・ネットの形成のためには、健康保険や雇用保険などの社会保障制度の改善強化を図っていくことが必要である。しかし、社会保障制度の充実のためにはそのための財政支出を必要とするが、インドネシアの財政事情を考慮すると十分な財源を確保することが困難である。したがって、社会保障制度の整備には長期的な取り組みが必要であり、制度開発の側面も含めて支援を行っていくことが必要である。また、貧困対策としてターゲットを絞った形でのセーフティ・ネットの整備や教育や保健など社会サービスの質の向上ならびに提供組織の強化などを重要な課題となり、継続的な支援を行っていくことが必要である。

インドネシア政府は緊急的なソーシャル・セーフティ・ネットから中長期的な持続可能な貧困削減プログラムの策定と実施を計画している。Bappenas は 2000 年 8 月に開催された貧困削減戦略に関するセミナーの中で、今後の貧困削減戦略の方向性として、1)高い成長を実現するマクロ経済政策、2)労働集約的な工業化政策、3)貧困層によるサービスへのアクセスの向上、4)コミュニティ組織の強化により貧困コミュニティの発言力を高める、5)女性の役割の重視、6)地域レベルにおける資本蓄積の促進、7)遠隔地の貧困地域に対する特別プログラム、8)ショックに対する社会保障の整備、などを示している。

したがって、これまでの SSN プログラム実施からの経験も踏まえると、貧困削減プログラムを支援していく際に、1)提供するサービスと受益者のより選択的な絞り込みの必要性、2)地方分権化に関連して地方政府によるサービス提供の質の維持、貧困削減計画の策定の必要性、3)

より多くのステークホルダーの参加を促進するために地方政府公務員の官僚的態度からの脱却の必要性と参加型開発手法に関する研修の必要性、4)地域の経済活動の促進を図る際には住民の依存心を起こさせないように配慮する、5)政府、NGO、民間、大学など様々なステークホルダーの参加により貧困層に対する支援システムを形成する、6)貧困削減の成功事例(グッド・プラクティス)の経験の紹介と普及の促進、などの点を考慮する必要がある。

## (2) 今後の支援の方向性

短期的な緊急対応のSSNから中長期的な貧困削減プログラムへの転換を支援していく上では、以下の3点が重要な支援の方向性として考えられる。

### 1) 社会サービス提供の質的向上

教育や保健医療などの社会サービス提供の質的向上である。教育においては、COPCEPやREDIPで実施されている初中等教育における地域社会の学校教育運営への参加の強化を継続して支援していくことが必要である。教育省が推進しようとしているスクールベース・マネジメント(学校補助金の運営管理を含む)の普及強化に資するように学校委員会の運営を強化するような研修、県の教育委員会の機能強化と運営強化に関わる研修などを支援することが必要であろう。また、保健医療に関しては、保健医療従事者の技術能力の向上やマネジメント能力の強化に関する研修を強化する必要がある。成功事例の経験ならびに相互の経験から学ぶ研修の方式が効果的と思われる。地方分権化に実施により、地方政府が教育や保健のサービス提供を担っていくことになるが、このようなサービス提供機関の技術面ならびに運営面における質的な向上を支援するような現地国内研修、プロジェクト方式技術協力(南スラウェシ地域保健)による協力を強化していく必要がある。このようにサービス提供の質を高めるとともに、受益者の絞り込みやターゲティングの手法など制度的な側面においてもアドバイスを行っていく必要もある。

### 2) 貧困削減に関する成功事例の経験の分析と普及

貧困対策プログラムを支援していく上では、貧困削減の成功事例の経験を分析し他の地域に普及していくことである。例えば、現地国内研修の活用などにより、地域経済の活性化、零細・中小企業の支援という観点から、地域の金融機関が果たす役割に関する成功事例を紹介するワークショップをいくつかの地域で実施したり、地方政府や地域の金融機関のマネージャーが成功事例の経験から学び、参加者相互の経験から学ぶ研修を実施することが、多くの地域の地方政府関係者ならびに地域金融関係者の意識付けにつながる可能性がある。地域金融機関の強化は地域の資源の動員や地域コミュニティ組織の強化の観点からも重要な要素である。特に地方分権化の実施により、地方政府が貧困削減プログラムを実施し、地域経済の活性化を図っていくことが求められ、地方政府が住民や民間の活動を促進するような環境作りをどのように行っていくことができるか、スラウェシ貧困対策支援村落開発計画の参加型開発のアプローチ、参加型社会開発手法の研修プログラムなどの成果も活用しながら、内

外の成功事例の経験から学ぶ機会を提供していくことが重要である。

### 3) 中長期的な社会保障制度の整備に関する支援

中長期的にセーフティ・ネットを整備するという観点から、健康保険や労働者社会保障などの社会保障制度の整備に対する支援を行っていくことも重要である。現在、インドネシア政府は既存の制度( JPKM 及び JAMSOSTEK )の見直しと法律の改正作業を進めており、その動向を見極める必要があるが、日本の制度や他の諸国の制度の紹介、調査の支援などを通して制度整備への協力を行うことができよう。

### 参考文献

- Dedi Supriadi( 2000 )*In Search of the Best Practices on the Implementation of Social Safety Net Programs for Education( Block Grants and Scholarship )*, March 2000, JICA Indonesia Office.( 平成 11 年度在外プロジェクト形成調査報告書 )
- Purnawan Junadi( 2000 )*The Study on the Problems and Improvement of the Institutional Capacity of Social Safety Net Service Delivery, Case Studies: SSN in Health*, JICA Indonesia Office.( 平成 11 年度在外プロジェクト形成調査報告書 )
- Social Safety Net Programs Management Team( 2000 )*Indonesia's Social Safety Nets: Progress and Future Action Plans*
- World Bank Office in Jakarta( 2000 )*Indonesia: Seizing the Opportunity*, Economic Brief for the Consultative Group on Indonesia
- World Bank( 1998 )*The Social Impact of the Crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan Survey*

## 3 - 2 食糧

### 3 - 2 - 1 食糧供給の現状

インドネシアの食糧事情は1997年の経済危機とエルニーニョ現象による旱魃により悪化し、1997年、1998年の米の生産量は連続して減少した。また、米の生産の減少とともに経済危機による農業投入財(肥料、農薬等)の価格上昇による生産活動の停滞などが見られた。経済危機によるインフレは米価の上昇をもたらし、地域によって米の供給状況は異なるが、売り惜しみや1998年5月の暴動以降は消費者の米買いだめ、農家や集荷業者の売り惜しみなどの行動が起こり、流通の停滞なども生じ食料供給の問題が深刻化した。公務員向け米供給など政府部門の米の調達を行っている食糧調達庁(BULOG)は、1998年は生産者米価が上昇してBULOGの最低買付価格を上回ったため国内調達が難しくなった。このため、1998年は日本からの援助米を含め約600万トンの米の輸入量を記録した。

一方、貧困層への影響を緩和するためにソーシャルセーフティネット(SSN)プログラムの一つとして特別市場操作(OPK)を通じて貧困層を対象に月20kgの米を1000ルピア/kgで配給する米の供給の確保と価格補助を行った。このプログラムは家族計画調整庁(BKKBN)の貧困世帯のデータに基づき貧困世帯と判断された世帯を対象に地方の食糧調達事務所、地方政府、BKKBNが各地域におけるOPKの必要量を決め、食糧調達事務所が協同組合(KUD)事務所など郡の指定された場所に毎月一回運搬し村長や町長が確認した貧困世帯の名簿に基づき対象世帯に直接配給される。しかし、地域によっては村の住民全体に均等に分配するなど、配給の仕方に違いが見られる。

米の生産量は1999年から回復基調にある(表3-4)。しかし、経済危機後に肥料などへの補助金の削減による生産費の上昇、1998年9月に米の輸入自由化が行われ、民間の輸入業者の参入が合法化されたことによる安価な輸入米の流通などの要因により、国内の米の市場価格は低下し、一部では生産費を下回る事態を招き、米生産へのインセンティブを妨げる要因を持っている。インドネシア政府は、国内の農民を保護し、農民に増産のインセンティブを与えるために国内の米価を高く維持する必要があると判断し、IMFの承認を受けて2000年1月1日より米の輸入関税を30%とし、半年毎に国際相場等の動きに合わせて再検討する措置をとった。

表3-4 食用作物の生産量、1996年～2000年 (単位1,000トン)

食用作物	1996年	1997年	1998年	1999年*	2000年**
米	51,102	49,377	49,237	50,402	49,105
水稻	48,188	46,592	46,483	47,756	46,552
陸稲	2,913	2,785.	2,754	2,646	2,552
とうもろこし	9,307	8,771	10,169	9,172	9,182
大豆	1,517	1,357	1,306	1,372	1,310
落花生	738	688	692	648	643
小豆	301	262	306	245	252
キャッサバ	17,002	15,134	14,696	16,347	15,741
サツマイモ	2,018	1,847	1,935	1,627	1,630

出所：農業省ホームページ(<http://www.deptan.go.id>) 1999年は速報値、\*\*2000年は予測値。

### 3 - 2 - 2 食糧の流通システム

インドネシアでは米は生産者である農家から主に民間流通を經由して消費者まで流通している。一方、政府部門は食糧調達庁(BULOG)が米の買付・市場放出により米価の安定を図り公務員等や貧困層への供給を行っている。米の流通量に関する統計は十分整備されていないが、米流通量の8-9割程度は民間部門を經由し、残りの1-2割が政府部門を經由しているものと推測される<sup>注8</sup>。

民間部門における米流通は自由競争・市場原理に基づく取引関係が主体で、農家は集荷業者、精米所に販売している。精米された米は仲買業者や卸売業者にわたり、県内、県外の卸売業者や小売業者に販売される。集荷業者、中小精米業者はプリプミが占め、華人は大手精米業者・卸売業者の大半を占めている。プリプミが中心の中小業者の活動範囲は県内に留まることが多い。華人が民間部門の米流通で重要な役割を担っていることは間違いないが、華人大手業者一社ごとの米取扱量が決して大きくなく、多数の中小業者が米流通に携わっているため、華人が国内の米流通を支配しているとは言えないとの見方もある<sup>注9</sup>。特に経済危機後は華人を中心とする大手米流通業者の活動は収縮し、プリプミを主体とする中小業者は経済危機の影響も比較的少なく、米の流通システムが維持されている。

政府部門による米の流通は食糧調達庁が管轄している。食糧調達庁は国産米の買い入れと輸入米の独占取扱権限を持つ大統領直属の機関として1967年に設立され、1969年からは生産者米価の下限と消費者米価の上限を設定し、米価の安定とインフレの抑制を行う価格政策に取り組むようになった。食糧調達庁は地方出先機関として州食糧調達事務所(DOLOG)、県食糧調達事務所(SUB-DOLOG)を持ち、全国約1,500ヶ所に約350万トンの貯蔵能力を持つ倉庫を有し米の流通実務を行っている。米の調達はKUD(村落協同組合)ないし民間部門から買付けている。KUDは食糧調達庁が設定したフロア・プライス(最低買付価格)で農家や集荷業者から購入するが、農家はKUDへの販売を強制されておらず、買付価格の有利な業者に販売することができる。DOLOG・SUB-DOLOGによって集荷された米は、公務員・軍人・国営プランテーション向けの配給、消費者米価安定のための市場放出、貧困層支援の目的で食糧調達庁の指示・監督に基づき放出されている。

食糧調達庁は米だけでなく小麦粉、砂糖、大豆等の輸出入を独占していたが、運営の不透明さの批判もあり、IMF・世銀の勧告を受けて、1998年2月に米以外の農産物の輸入自由化がなされ、同年9月には米の輸入自由化がなされた。このように食糧調達庁はその機能縮小と規制緩和により組織・機能の見直しを行い改革を実施することが課題である。

### 3 - 2 - 3 食糧の増産と供給の安定化の取り組み - 成果と課題

主食である米は食糧安全保障の上で戦略的な意味を持ち、政府は米の自給を目標に掲げ、1969年の国家経済開発計画(Repelita)以来、食糧増産は農業政策の中で高い優先順位を維持しつづけている。政府は1998年に危機対策のクラッシュプログラムとして"Gema Palagung"(Self-achievement Program for Rice, Soybean, Corn)を開始し2001年までに米、大豆、とうもろこしの趨勢自給を可能

注8 国際協力銀行開発金融研究所(1999)「インドネシア 米流通の現状と課題」pp. 10-11.

注9 *Ibid*, pp.12

にする生産水準を達成するための増産プログラムを開始した。このプログラムは「国家食糧自給力強化特別策(UPSUS)」によって実施され、1)投入財の集約的利用の質的増強対策、2)圃場における水管理の徹底、3)作付面積の拡大、などが基本的な内容となっている。

また、肥料補助金の廃止に伴い、食糧生産の促進を図るために農民の肥料購入を補助するKUT(農事クレジット)に6.5兆ルピアと大量の資金を注入した。KUTの貸付金利は年利14%から98年12月に10.5%に引き下げられたが、これらの融資制度は返済率が悪く(約40%)、必ずしも期待された効果を発揮していない<sup>注10</sup>。

さらに、政府は経済危機後の政策目標として食糧の安定供給を目指す食糧安全保障(Food Security)と農産物の付加価値向上を目指すアグリビジネスの促進を掲げている。

2000年11月に制定された国家開発計画(PROPENAS)では、生産者の所得向上とともに、単一作物への依存や気候変化への脆弱さに起因する食糧問題への弾力的な対応力を高めたいとしている。食糧安全保障プログラムのなかで、食糧増産に加え、食糧生産の多様化の促進を戦略として掲げている。このプログラムの目的には、1)食肉、野菜、輸入品に代替する食品の生産と流通の拡大、2)最適なレベルの米の生産の維持、3)国内産の原材料に基づいた栄養食品、加工食品の開発、4)消費カロリーの向上、5)食糧不足、栄養不良に陥っている家庭の減少、6)農民、漁民の収入の向上、が挙げられている。そのための具体的方策として、1)潜在的な食糧資源の評価とインベントリー作成、2)畜産品、水産品、野菜、果物などの生産拡大、3)零細農民、漁民のための融資や、技術、種子、市場へのアクセスの改善による食糧生産の多様化に対する支援、4)アグリビジネスや農産加工振興にからめた、農民、中小企業者、協同組合に対する教育と技術・情報の普及活動、5)優良種子・苗木の生産拡大、6)経済的に優位性のある地域での米生産の拡大、7)食用作物の生産・加工・流通システムの効率化、8)健康的な栄養摂取パターンに関する情報普及、9)SSNを通じた貧困層への短期的な食糧援助、などが挙げられている。

また、PROPENASでは、制度・組織的側面の強化のプログラムも計画されており、1)種子産業、食品加工産業に関する中小規模の投資、研究開発、技術研究を促進するための投資環境とインセンティブの整備、2)地域間、島嶼間の食糧の流通の効率化の拡大、3)食糧安全保障のための早期警戒システム(SKPG)の改善、4)村落コミュニティレベルでの食糧備蓄管理の向上、5)農地の維持、保全に必要な法律整備、などが目標とされている。

### 3 - 2 - 4 援助の取り組み方

今後のインドネシアの食糧問題に対する支援としては、食糧の増産と供給安定化の効果的かつ効率的な実施、農業生産の効率性と競争力の向上、アグリビジネスの振興とそのための組織・制度の整備や拡充が重要な項目である。

#### (1) 食糧の増産と供給安定化の効果的かつ効率的な実施

まず、食糧増産に資する支援を強化していくことが重要である。地方の灌漑や道路インフラ

<sup>注10</sup> Center for Economic and Social Studies(CESS), *Study on the Problems and Improvement of the Institutional Capacity of Social Safety Net Service Delivery: Credit Program for Promoting Micro, Small and Medium Enterprises and Employment Creation*, March 2000, JICA Indonesia Office.(平成11年度在外プロジェクト形成調査報告書)

の整備、農業用水・灌漑水資源の利用管理の効率性の向上など食糧増産・流通のための環境整備につながる地方のインフラ整備ならびに既存施設の維持管理を図ることが必要である。また、第三次アンブレラ協力において11県で実施されている食糧増産モデル事業のように農民の組織化支援を含み回転資金および肥料等の支援を通して農業生産の拡大と農産物の付加価値向上を図る協力がなされている。トップダウンで組織されたKUDではなく、農民自身のボトムアップでつくられた協同組合の組織化や地方分権化に基づいた県レベルでの食糧増産プログラムの強化を支援するためにも食糧増産モデル事業への支援を強化していくことが必要である。

一方、食糧の生産や流通、消費などに関する統計が十分に整備されておらず、適切な政策の策定・評価の上で阻害要因となっているため、情報の信頼性を改善する必要がある。食糧生産・流通のモニタリングを行っていくためにも統計技術、制度、組織への継続的な支援が重要である。

## (2) 農業生産の効率性と競争力の向上

農業生産の効率性と競争力の向上のためには市場の歪みを是正し、企業家など民間の経済活動の担い手の能力を高め、農業生産における投入財及び生産物市場に市場メカニズムを機能させることが必要である。このような方向で、インドネシア政府は様々な改善を進めている。したがって、農業協同組合の機能の活性化や自立性の確立、より機能的な農業経営信用システムの構築と農村部における競争力のある金融機関の育成、土地登記簿のシステムなど土地制度の見直し、市場情報の提供、マーケティング支援などが重要である。さらに、中央の政策レベルにおける規制の緩和や地方政府における農業生産の効率を高めるための環境づくりを支援することが必要である。特に農民の組織化、協同組合の機能強化、農村金融機関の育成強化、マーケティング支援など、地方分権化の流れに沿って地方政府がファシリテーターとして環境整備を担っていくことが求められる。具体的方策としては、例えば、食糧増産モデル事業における県レベルでの活動のなかで県政府による環境整備の側面をモデル的に支援していくことも検討できよう。

## (3) アグリビジネスの振興とそのための組織・制度の強化・拡充

インドネシアは経済危機により製造業から農業セクターへの雇用の移動が見られ農業セクターが危機のバッファラーとしての機能を果たした。一方、農業セクターは単に雇用の吸収だけでなく、農産物の付加価値を高めアグリビジネス・アグロインダストリーを発展させることにより、さらに新たな雇用の創出と農村における所得の向上を可能とする、積極的な意味での潜在力を持っている。したがって、アグリビジネス・アグロインダストリーの振興に対する支援は重要な項目である

アグリビジネスセクターの育成にはインフラストラクチャーの整備と金融制度の強化によって戦略的かつダイナミックな育成を図っていくことが必要である。そのためには州政府及び県政府におけるアグリビジネス・アグロインダストリー振興機関の育成、地域の比較優位を生か

すための地方政府による農業政策、農業プログラムの強化、市場開拓と市場情報の収集と提供、零細・中小企業金融制度・農村の金融制度の強化などに関する支援が必要である。特に、地方政府がアグリビジネス・アグロインダストリーを振興するためには地域の金融機関の役割は重要であり、地方分権化の流れに沿って地方政府がファシリテーターとして環境整備を行っていくことが必要である。また、一村一品運動の成功事例の紹介や、インドネシア国内での成功事例に関する情報普及、経験の共有に関する研修事業の実施などを通して地域におけるアグロインダストリー促進のイニシアティブの掘り起こしを行っていくことも重要である。

#### 参考文献

(邦文)

- ・ 国際協力銀行開発金融研究所(1999)「インドネシア 米流通の現状と課題」
- ・ 米倉等(2000)「経済危機下のインドネシア農業政策」山本裕美編『現代アジアの農業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所
- ・ (財)国際開発センター(2000)『今後のインドネシアの経済協力に関する調査』

(英文)

- ・ Center for Economic and Social Studies(CESS)(2000) *Study on the Problems and Improvement of the Institutional Capacity of Social Safety Net Service Delivery: Credit Program for Promoting Micro, Small and Medium Enterprises and Employment Creation*, JICA Indonesia Office.(平成11年度在外プロジェクト形成調査報告書)
- ・ National Development Planning Agency(2000) *National Development Program PROPENAS 2001-2005 (Draft)*



### 3 - 3 保健<sup>注11</sup>

#### 3 - 3 - 1 インドネシアの保健の現状と今度の動向

インドネシアは過去 30 年あまり中央政府主導の下に保健医療行政システムの整備、保健医療従事者の育成、ポシアンドゥに代表されるコミュニティの参加の促進により、乳児死亡率の低下、家族計画活動の推進、感染症の減少など、健康水準の改善を図ってきた。乳児死亡率は、1967 年に 145( 出生 1,000 人当たり )であったのが 1990 年調査( 1986 年 )では 71、1995 年調査( 1991 年 )では 51 に低下している。また、5 歳未満死亡率も 1986 年の 111( 出生 1,000 人当たり )から 1993 年には 81 に低下している。妊産婦死亡率も 1986 年の 540( 出生 10 万人当たり )から 1994 年には 390 に低下している。また、平均寿命も 1967 年の 45.7 歳から 1995 年調査( 1991 年 )の 64.4 歳と伸びており健康水準の改善が示されている<sup>注12</sup>。しかし、これらの数字は地域的に大きな差が見られ、各州における健康水準の格差が大きい。例えば、1995 年調査による乳児死亡率では、ジャカルタ特別市の 22 に対して西ヌサトンガラ州は 101 となっている<sup>注13</sup>。

インドネシアはこのように保健水準の改善を達成してきたが、1997 年の経済危機により保健医療システムの脆弱性が露呈した。政府予算に占める保健支出の割合は 1.9%( 1992 年 )と少なく、GDP の 0.7% となっており ASEAN 諸国の中でも低いレベルにある。政府は保健コスト全体の約 30 % しか補助しておらず、残りは民間によって負担されている。財政基盤の弱い保健医療システムは経済危機によりさらに影響を受け、医薬品の供給や母子保健サービスなど保健サービス提供ならびに貧困層のサービスへのアクセスに対する悪影響が懸念された。これに対して政府は保健サービス提供の維持と貧困層など経済危機の影響を大きく受ける社会的弱者への保健へのアクセスを確保するためにソーシャル・セーフティ・ネットプログラムを実施し、保健所ならびに助産婦への補助金を供与した。また、保健医療セクターの改革を通して予防・健康増進を重視し、民間やコミュニティの参加の下に保健支出の抑制を図りながら健康水準の改善を図っていくため、「国家保健計画 2010」を基に保健政策を推進している。

#### 3 - 3 - 2 保健医療セクターの改革の動向

インドネシア政府は 2010 年を目標とする「国家保健計画 2010( Healthy Indonesia 2010 )」を 1999 年 4 月に発行し、今後の保健政策の方向性を示して保健分野の機構改革を行っている。従来の治療中心の保健サービスから予防・健康増進活動重視への転換、及び質の高い公平で住民が負担可能な保健サービスの拡充を目標に、以下の 4 つの戦略に基づいて保健医療セクターの改革を推進しようとしている。

第一は健康増進で、予防・健康増進活動に重点をおき、保健以外の各公共セクター、民間、ドナー及び地域住民全ての参加による統合的な活動を実践することである。

<sup>注11</sup> 保健分野における報告書案は保健省に派遣されている小畑美知夫専門家(保健医療分野プロジェクト管理)作成のドラフトによるところが多い。

<sup>注12</sup> Ministry of Health, Republic Of Indonesia( 1999 ), *Health Development Plan Towards Healthy Indonesia 2010*.

<sup>注13</sup> Ministry of Health, Republic Of Indonesia( 1999 ), *Profil Kesehatan Indonesia 1999 Lampiran*, p. 162.

第二は保健従事者の技術とモラルの向上で、予防・健康増進重視への政策転換に伴う保健従事者の再訓練、技術とモラルの向上、研究や科学技術教育の強化、地方分権化の実施に伴い、州・県保健スタッフの計画・管理運営能力の強化などを通して、専門職業意識( Professionalism )を高めていくことである。

第三は地域健康保障制度( JPKM )の推進である。公務員・富裕層以外の国民の保健サービスへのアクセスの改善、保健財政への民間資金の導入を図るために地域健康保障制度が導入されてきたが、法制度の整備、広報普及活動の強化により制度の普及を推進することである。

第四は地方分権化で、それぞれの地域のニーズに基づいたプログラムの実施、各地域のエンパワーメントを促進するために、明確な指標に基づいたガイドラインの整備や持続的な人的資源開発政策などを実施していくことである。

2001年から2004年の国家開発政策( PROPENAS )では、「国家保健計画2010」の4つの戦略に基づき、コミュニティの参加による健康な行動への啓蒙、保健衛生環境の整備、感染症対策や母子保健、栄養など保健医療活動及び保健医療施設の向上、保健医療従事者の人的資源開発、医薬品・食品・危険物の管理、保健政策とマネジメントの強化、保健に関する科学技術の7つを重要な政策項目として挙げている。

### 3 - 3 - 3 社会的弱者の保健医療サービスへのアクセスの状況

経済危機をもたらす社会的弱者への影響を和らげるために、政府は緊急的な対策としてSSNプログラムの実施を通して貧困層の保健医療へのアクセスを確保しようとした。特に妊産婦や2歳以下の子供の健康と栄養への影響を緩和するために母子保健活動におけるコミュニティレベルでの健康管理が重視され、助産婦へのブロックグラントを通して助産婦及び保健ボランティアの活動を活性化して保健サービスへのアクセスの維持が図られた。また、保健センターでの基礎的な医療サービスの提供を維持するためにブロックグラントが供与され、貧困層に対する基礎的な医療サービスへのアクセスを維持しようとした。しかし、保健所や助産婦による補助給食プログラムの受益者は子供の年齢が高くなるにしたがって低下している。また、保健所までの距離の問題もあり必ずしも十分に受益者をカバーしていない<sup>注14</sup>。

一方、経済危機で影響を受けた貧困層に対する保健・医療面における支援はNGOを通しても実施された。UNDPのCommunity Recovery Programにおいても保健や栄養に関するNGOの活動を支援している。また、JICAも開発福祉支援事業を通してNGOと連携して保健・医療に関する活動を実施している。例えば、南スラウェシ州の離島におけるプライマリー・ヘルス・ケアの普及やマカッサル市の貧困地区における無料診断サービスの提供などの活動をNGOと協力して実施している<sup>注15</sup>。

近年、インドネシアではNGOの活動が活発に行われるようになり、多くのNGOがソーシャル・

<sup>注14</sup> ADBが設置した独立モニタリング機関( Central Independent Monitoring Unit )によると保健カードを持つ貧困世帯の10 - 15%が地域保健センターを利用している。保健センターを利用する人は月に人口の15 - 25%という数字に比べるとアクセスが確保されているといえる。また、母子保健サービスを利用率は70 - 80%となっている。一方、補助給食の受益者は50%前後となっている。Muhadi Prabowo( 2000 )*Results from Monthly Monitoring Period of 1 January to 31 May 2000*, Central Independent Monitoring Unit for the Health and Nutrition Sector Development Project.

<sup>注15</sup> 離島のプロジェクトではLP3M、貧困地区の無料診断支援ではPKBIと協力してプロジェクトを実施している。

セーフティ・ネットに関連する活動を行っている。中にはPKBIのように保健医療・家族計画に実績のあるNGOも存在している。このように貧困層への支援などの活動においては、NGOとの連携を図って住民に直接サービスを提供していく事が必要である。

### 3 - 3 - 4 医薬品、医療消耗品などの価格、供給量の現状

インドネシアの医薬品の年間消費額は1996年が29,580億ルピア(123.2万ドル)、1997年が29,090億ルピア(96.9万ドル)、1998年が32,040億ルピア(42.7万ドル)となっており、ルピア額は増加しているがUSドルに換算すると1996年から1998年にかけて約3分の1に減少しており、1997年におきた経済危機による為替レートの下落が医薬品の消費に大きな影響を与えたことが示されている<sup>注16</sup>。また、公務員を中心とした健康保険であるPT.ASKESの医薬品の予算総額は1998年度1,358億ルピアで前年度の966億ルピアから40.57%増加している<sup>注17</sup>。インドネシアでは90%の完成品が国内生産されているが、医薬品原料の90%を輸入に依存していることが大きな問題である。今後、新薬技術の開発、関連化学産業からの支援、市場の拡大等が重要な課題である。

政府は地域保健サービスの質の向上や流通の改善策として必須医薬品リスト<sup>注18</sup>(DOEN)を採用し、医薬品の流通の効率性のみならず、安全性と効率的な使用、さらに医薬品の管理を改善することを目指している。DOENは地域保健サービスや医療機関に必要とされる診断、予防、治療及びリハビリテーションの医薬品を網羅している。

インドネシア政府はまた国民に医薬品を安く普及するために1989年からOGB(generic medicine: 特許期限切れを含む国際的な非特許薬品のリストに掲載された医薬品)といわれる医薬品の生産、流通を奨励している。OGBは政府所有の4つの製薬会社及び27の民間会社が生産しており、現在232種類のOGBが生産され、1998年度で薬品市場の15.6%を占めている。1998年現在のインドネシアの製薬企業は205で、1997年から1998年にかけて19社減少している。医薬品の卸売業は1998年現在1,728で1997年と比べ80以上増加した<sup>注19</sup>。

公的部門における医薬品の調達に関して、保健センターや病院は必須医薬品リストに基づいた薬品の使用量、在庫量、必要量をLPLPO(医薬品管理台帳)に記入し、毎月GFK(県医薬品貯蔵所)に提出する。GFKは各県にほぼ一ヶ所あり、1998年現在全国に319ヶ所ある。このようにボトムアップされたLPLPOは保健省の食品医薬品総局(POM)に集められ、査定され、中央で入札にかけられて需要に応じて製造業者が請け負って配送される。なお、このシステムの問題点として次のことが指摘されている。1)医薬品のボトムアップ計画に対する職員の能力開発、2)医薬品配分に対する透明度の向上、3)病院におけるOGB薬品の使用促進、4)県における一定医薬品の共同購入の促進、5)公共部門に対する医薬品の資金供給、6)GFKと保健センター、病院のコミュニケーションの改善、7)医薬品管理に関する能力開発。

医薬品の品質管理に関して政府は以下のような目標を示している。1)国民が要求する医薬品の

注16 Ministry of Health, Republic of Indonesia(1999) *Profil Kesehatan Indonesia 1999*, pp. 64-65.

注17 Ministry of Health, Republic of Indonesia(1999) *Profil Kesehatan Indonesia 1999*, Lampiran, p. 99.

注18 1994年に発表されているDOENによると病院の医薬品リストは320、保健センターの医薬品リストは167、村落の医薬品ポストは32で構成されている。

注19 Ministry of Health, Republic of Indonesia(1999) *Profil Kesehatan Indonesia 1999*, pp.78-79,83-84.

質と量の確保、2)医薬品の入手のための流通と利便性の改善、3)医薬品の効能、効果、安全性、品質の保障、4)患者に対する正確で適切な医薬品の処方、5)医薬品の合理的な使用の指導。生産における医薬品の品質確保についてはCPOB(良質の医薬品生産に関する基準)に基づいて実施している。また、市場における医薬品の品質監視は各州に設置された食品と薬品の試験研究室(Balai POM)により実施されている。

### 3 - 3 - 5 プライマリー・ヘルス・ケアの現状

インドネシアではプライマリー・ヘルス・ケアを実践する第一線の機関として、1998年現在、保健センター(Puskesmas)が全国に7,602ヶ所、保健センター支所(Pustu)が21,811ヶ所、また、移動式保健センター(Pusling)が7,035ヶ所ある。この他に村落医薬品ポスト(POD)が14,376ヶ所、村落の助産施設(Polindes)が29,321ヶ所、また、住民参加の拠点で母子保健、栄養指導、家族計画、予防接種を実施する場所として地域保健ポスト(Posyandu)が249,516ヶ所ある。保健センターは人口26,000人に一ヶ所所在することになる。保健センターに勤務する医師数は8,790人で、平均的に保健センター一ヶ所に医師1人以上(1.16人)所在することになる。同じく看護婦は35,712人勤務しており、一ヶ所平均4.7人となる。この他、ポシアンドゥにはボランティア(Kader)が登録されており、一ヶ所平均のボランティア数は1997年現在4.41人となっている。

保健センターでは患者の約80%は看護婦の一次診療と簡単な処方を受けており、残り20%は医師による二次診断と処方を受けているといわれる。また、保健センター支所に常駐するのは看護婦のみで、投薬は看護婦の業務となっている。また、このような公的施設から遠隔地にある村落では、村落医薬品ポスト(POD)があり必須医薬品32種が配備されている。保健センターの外来を訪れる患者を妊婦、乳児、五歳以下の小児、歯科及びその他に分類すると、最も多いのが妊婦で年間570万人、ついで乳児で230万人、以下、5歳未満小児、歯科、その他となっており、合計780万人になり、国民の38%が年1回保健センターを利用していることになる。

次に小児の主要疾患の予防対策としての予防接種の実施率は、インドネシアは比較的高い水準を保っている。しかしながら、1997年の経済危機により1997年、1998年の接種率は低下の傾向にある。

表3 - 5 予防接種の実施率 ( % )

	1994/95年	1995/96年	1996/97年	1997/98年	1998/99年
結核(BCG)	100.0	99.0	99.6	98.01	93.14
DPT 混合ワクチン	101.0	100.4	101.4	99.31	95.01
ポリオ	92.8	86.6	89.5	86.29	88.40
麻疹	91.6	88.9	91.7	92.51	86.76

出所：Ministry of Health, Republic of Indonesia(1999) *Profil Kesehatan Indonesia 1999*, p. 109, Table IV.C.1

栄養指導については、保健センター、ポシアンドゥを中心に活動を行っているが、1997年の経

済危機によりカロリーの摂取量や蛋白質、脂肪の摂取量が低下傾向にあり、いわゆる低栄養児、低栄養妊婦の発生が増加したという報告があり、UNICEFを中心とした栄養補給プログラムが行われている。また、インドネシアでは妊婦や5歳未満の子供の鉄欠乏貧血やビタミンA欠乏による角膜乾燥症、またヨード欠乏による甲状腺腫(ゴイター氏病)の発生が見られ、政府やドナー各国、国際機関、NGOによる援助対策が行われている。

人口問題は2億を超える人口を抱えるインドネシアにとっては重要な問題である。これまでインドネシア政府は家族計画に関して積極的に取り組んでおり、家族計画調整委員会(BKKBN)が保健省を含めた関係各省と調整して家族計画を促進している。末端では保健センター或いはポシアンドゥが家族計画指導員(PKLB)と協力しながら指導を行っている。インドネシアでは家族計画を実施していると見られるのは生産年齢人口の約66%で、1997年から1998年にかけてこの数字が13%減少している。ここにも経済危機の影響が見られ、避妊具の供与等ドナーからの支援がなされた。インドネシアでは家族計画における避妊の方法としてはImplant、注射、ピル、IUDが多く、コンドームの割合は低い。

インドネシアの乳児死亡や人口の粗死亡の原因疾患を見ると、下痢症によるものがそれぞれ第5位と第8位を占めているが、この原因の多くは環境衛生の低い水準によるものと思われる。特に安全な飲料水の確保や食品衛生の取り扱い、また家庭排出の雑排水の処理も問題となっている。下痢症対策の施策としては安全な飲料水の供給確保や食品の安全な取り扱い及び管理等に対する衛生知識の普及が必要である。

また、デング熱、マラリア対策、結核対策(WHOのDOTS方式の推進)、エイズ対策(知識の普及、予防)などの感染症対策がなお重要な課題として挙げられる。

### 3 - 3 - 6 保健医療保険制度の整備に向けての現状と課題

インドネシアの医療保険制度は1968年に公務員を対象とする健康保険制度であるASKESの前身が設立されたことから始まる。ASKESは1970年代半ばには管理医療(Managed health care)の手法をアメリカから導入し、1988年には人頭割前払い方式(Capitation)を採用するようになり、今日の地域健康保障制度(Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat: JPKM)のモデルともなった。JPKMは国家保健法(1992年法律第23号)でその枠組みが規定されており、PT. ASKESが第一号のJPKM事業免許を獲得している。ASKESは対象となる公務員とその扶養者など1,600万人中1,570万人(97.5%)を既にカバーし、民間セクターからの自発的な加入者も70万人に達している。

1999年3月にインドネシア保健省が表した“Healthy Indonesia 2010”によると4つの大きな戦略のうちの一つがJPKMの推進となっている。JPKMは前払いの掛け金を払うことによって予防サービスや疾病にかかった場合に医療サービスを受けられることになっている。JPKMを運営するものは公的セクターに限らず民間セクターでも一定の資格を有するものに認可が与えられ、民間を参入させることにより競争原理を働かせ効率的な運営を実施するとともに、民間資金を活用して地域住民の保健サービスを拡大・発展させることをねらいとしている。このJPKMが目標とする対象人口は主として零細中小企業の職員、自営業者、農民などで最貧層を除いた中以下の階層である。JPKMの運営者は一定の前払い資金に基づいて保健センターや病院と契約して加入者に対して保健

医療サービスを提供する。したがって、健全な経営を図る場合にはより予防サービスを重視することにより経費の削減を図ろうとするインセンティブが働くことになり、全体として医療費支出の増加を抑制することができ、所得の再分配の効果や医療サービス供給の公平が図られることになる。

JPKM の加入者は 1997 年時点で約 1,810 万人と潜在的市場の約 10% をカバーしているに過ぎず、JPKM の普及、加入者の増加はあまり進んでいない。

表 3 - 6 セクター別 JPKM 加入者( 1997 年時点での推測 )

セクター	加入者( 万人 )	潜在的市場( 万人 )	%
民間保健	8	1,680	0.5
公務員	1,560	1,600	97.5
フォーマルセクター	160	4,000	4.0
インフォーマルセクター	83	10,700	0.8
合計	1,810	18,080	10.1

出所 : Widyastuti Wibisana( 1998 ) *The Status of Managed Care in Indonesia*

JPKM の運営の問題点として、以下の 4 点が挙げられる。

- 1) 政府が予定していたようには加入者の増加が見られない。この原因としては 1997 年に発生した経済危機により JPKM が加入対象とする階層人口が大きな打撃を受け掛け金を払えなくなったことがある。
- 2) 一般住民の保険の意識が薄く、特に農村部においてはゴトン・ロヨン( 相互扶助 )制が根づいており、これに代わって現代的な JPKM の利点が理解されない
- 3) 農村部など特に都市から離れた遠隔地では保健センター( Puskesmas )が保健医療サービスの提供者となるが、その提供するサービスの質がよくない。したがって、JPKM に加入しても十分な医療サービスが受けられるメリットが無いということになる。
- 4) サービスを提供する医療機関、医師側についても JPKM に対する十分な理解と協力が見られない場合がある。JPKM は人頭報酬或いは定額医療費支払いという支払い制度をとるために、従来出来高払いに慣れている医師にとっては馴染みにくい面がある。

今後の課題として、保健省では JPKM の普及を促進するために、JPKM の強制加入制度の導入と運営機関と監督体制の強化に関して、JPKM の法律改正を準備している。また、地方分権化に関連して県・市レベルでの JPKM のシステム作りも必要である。

### 3 - 3 - 7 援助の取り組み方

保健・栄養、人口・家族計画分野の援助において留意すべき点として、各国ドナー、国際機関との協調を図っていくことが大切である。特に保健・栄養・人口分野における専門機関である WHO や UNICEF、UNFPA などの国連機関、さらには SSN に関して保健・栄養に関するプログラム

を実施してきたアジア開発銀行や世界銀行の動向を踏まえて、援助の重複を避けるとともに、母子手帳などわが国の得意とする分野、経験のある地域において連携を強化して協働の効果を生むような援助を実施していくことが望ましい。また、プライマリー・ヘルス・ケアや貧困層に対する保健サービス提供の支援を行う場合はジェンダーの視点を充分配慮することも必要である。

#### (1) 地方分権化への対応

インドネシア政府は2001年度から地方分権化を実施する計画で現在準備をすすめている。中央政府の権限のうち地方政府にゆだねるものは県・市に移譲し、州は県・市間の調整役になるということで、県・市の権限が強化されることになる。保健行政は住民のより身近な所に行政の責任を持たせることが望ましく、地方分権或いは地方自治は保健行政を推進していく上で重要な要素である。したがって、今後の援助の取り組み方としては、保健行政は広く地域住民のより活発な参加と協力を得ながら、行政と住民組織が一体となって保健衛生の向上を目指す施策を支援することが必要である。インドネシアにおいては村や地区にも数多くの保健ボランティア(Kader)の活動拠点(ポシアンドゥ)があり、その5分の1は活発に活動しているといわれている。したがって、母子保健の推進、環境衛生の改善、環境衛生に改善(安全な飲料水、排水処理、清掃、蚊の駆除など)、結核対策、栄養改善など身近な保健衛生問題を捉えて、いわゆる「草の根ボランティア」活動を促進するための支援策が求められる。

1998年度から実施されているソーシャル・セーフティ・ネットプログラムの中で村落において保健委員会が設置され、情報の普及や受益者の選定、プログラムの実施においてコミュニティの参加を促進している。助産婦や保健ボランティア、村長、区長、家族計画普及員などが委員会のメンバーとなっており、SSNプログラムの実施に関する事だけでなく、地域の保健衛生に関して行政と住民をつなぐ役割を期待することができる。また、郡、県レベルでも行政と住民代表、NGOを含む委員会或いはフォーラムが設立されており、参加型の保健行政の仕組みをさらに発展させていくことが可能である。県や保健センターにおける保健衛生従事者は、このような参加型の保健行政を形成していく中で中心的な存在となることが求められ、研修や訓練がますます重要になる。現在実施している現地国内研修による管理者研修を拡充・強化し、企画立案、予算の編成執行などに関して能力向上を図るための支援が必要である。

住民参加型の保健行政を推進していく一つの手法として、JICAが中部ジャワ州で導入を開始し、現在、北スラウェシ州、西スマトラ州で普及活動を行っている母子手帳の普及を全国的に広げていくための支援を進めていくことが効果的である。母子手帳は受益者の手元に各種の記録や保健衛生、栄養に関する情報が残り、保健医療機関と受益者の間の情報を繋げると共に、健康教育の有効なメディアとなっている。しかし、母子手帳の全国的な普及を図っていくためには、必要となる予算をどう確保するかが重要な課題となり、世界銀行やアジア開発銀行の融資プロジェクトとの連携、JBICによる円借款の可能性、利用者からの料金徴収の可能性など、全国展開のための戦略と資金手当てに関する計画が必要である。また、地方展開の促進に関してトレーニングの実施など技術協力も必要である。したがって、地方分権化の実施とも関連づけ、母子手帳の全国的な普及を促進するためのフィージビリティ調査を含む、開発調査或いは在外

ミニ開発調査の実施も検討する価値がある。

## (2) 地域保健保障制度(JPKM)の支援

JPKMは2010年までの保健政策大綱の中で4つの柱の一つとして取り上げられている。また、中長期的な社会保障制度の充実という観点から、健康保険制度の強化に関する支援は重要である。しかし、現行のJPKMはいくつかの問題点を抱えており、この問題に対する取り組みとしては、JPKMに関する啓発と技術向上の研修及び必要な資機材の整備を行い、住民の信頼を得ることが重要である。したがって、以下のような協力の可能性を検討することができるが、JPKMの法律改正の動向を見極めるなど、制度改善の動きに十分な注意を払う必要がある。

- 1) 日本の地域保険である「国民健康保険」の施設活動の現状についての研修の実施。国民健康保険による農村における国保診療所、保健婦活動などは、JPKMの運営に非常に参考になると思われる。
- 2) JPKMの普及のためのIEC活動の強化。JPKM普及のネックになる住民の知識の欠如、情報不足を克服するための住民に対するIEC活動、また医療提供者に対するIECの強化を図り理解を求めめるための視聴覚教育の技術に対する支援が考えられる。
- 3) マーケティング・リサーチのためのデータベース作成の支援。JPKMを地域に導入する場合に必要な地域の社会、経済、保健、文化、教育、習慣などを分析し地域住民のニーズに合った方式やサービスを導入していく必要がある。

## (3) 感染症対策への支援

インドネシアでは現在なお感染症や寄生虫病、結核、下痢症が乳児死亡や人口の粗死亡率における原因疾患の上位を占め、これらの疾病の予防、治療は依然として大きな保健衛生の課題である。少なくとも予防接種によって予防可能な小児の疾患の死亡については、予防接種率の普及向上により目覚ましく減少してきているが、今後も予防接種率が低下をきたさないように維持していくことが必要である。一方、現在もなお新生児や妊産婦死亡の原因として破傷風感染があることから、妊婦に対する破傷風予防注射の更なる普及が必要である。マラリアはジャワ島以外の諸島では依然として散発流行しており、マラリアに対する知識の啓発、地域における蚊の駆除対策、マラリアの予防対策(ベットネット)など無償協力と技術協力との共同による援助策が考えられるが、ここでも住民参加による住民の主体的なマラリア対策の活動を支援していくことが大切である。開発福祉支援を通じたNGOとの協力も考慮すべきである。

一方、インドネシアは結核による死亡者が年間175,000人、全結核の推定発生数450,000人(1999年版WHO報告書)といわれ、インド、中国に次ぐ結核高負担国といわれている。また、1997年の経済危機により国民の生活水準が低下し結核の蔓延に拍車をかけている。インドネシア政府は1969年に国家結核対策計画(NTP)を策定し、保健センターを中心にその対策を行ってきたが、1994年にWHOとの合同評価を行いWHOの推奨するDOTS方式(Directly Observed Treatment, Short Course)を採用した。さらに1999年に「結核対策国家統合運動」(Gerduanas: National Integrated



Movement of Tbc)を発足させ、保健センターによる NTP の推進だけでなく、民間医療機関や NGO と連携して 2004 年までに DOTS 方式を全医療機関の 70% に採用させ、結核菌を持つ陽性患者発見率 70% 以上、治療成功率 85% 以上を目標として動き出した。日本は戦後から昭和 30 年代において結核対策を全国的に展開して多大の成果を上げた実績を持っており、いわば日本の得意な協力分野と考えられており、短期専門家を派遣して結核対策の実情把握と協力分野の検討を行っている。わが国が結核対策の協力を実施する場合には WHO の DOTS 方式に基づいて WHO とも協力しながらどのような部分を受け持って支援を行うのか検討を行うことが必要である。

#### 参考文献

- Ministry of Health, Republic of Indonesia( 1999a )*Healthy Indonesia 2010*, April 1999
- Ministry of Health, Republic of Indonesia( 1999b )*Profil Kesehatan Indonesia 1999*.
- Muhadi Prabowo( 2000 )*Results from Monthly Monitoring Period of 1 January to 31 May 2000*, Central Independent Monitoring Unit for the Health and Nutrition Sector Development Project.
- Widyastuti Wibisana( 1998 )*The Status of Managed Care in Indonesia*

### 3 - 4 教育<sup>注20</sup>

#### 3 - 4 - 1 経済危機の初中等教育セクターへの影響

##### (1) 予想された初中等教育セクターへの影響

今回の経済危機による教育セクターへの影響として、当初一番懸念されたのは、貧困家計を中心に、教育諸経費が払えないことや子供を働かせることを理由とした中途退学(ドロップアウト)や進学断念等に伴う就学率の低下である。インドネシア政府は、過去の同様の経験(1986年から1987年にかけて石油価格の暴落と旱魃を引き金として深刻な不況を経験した際に、主として中学校の就学率が著しく低下した)等を基に、1998/1999年度には、小学校児童の5.7%(約165万人)、中学校児童の約11.5%(約111万人)が中途退学し、このほか4万人の小学校卒業生が中学進学を断念するものと当初推計した(表3-7参照)。

表3-7 インドネシア政府による中途退学に関する変化予測

	1996/97	1997/98	1998/99の当初予想値 ( )内は前年比
小学校			
就学児童数(百万人)	29.24	29.27	28.99 (-0.28)
中途退学者数(百万人)	0.88	0.76	0.65 (+0.89)
中途退学率	3.0%	2.6%	5.7% (+3.1%)
中学校			
就学児童数(百万人)	9.28	9.69	8.33 (-1.36)
中途退学者数(百万人)	0.3	0.47	1.11 (+0.64)
中途退学率	3.6%	5.1%	11.5% (+6.4%)

出所：Ministry of Education and Culture(1998) *Crises Relief Interventions: Scholarships and School Grants Program*, p. 2

さらに、各学校における運営維持予算の減少等を理由とした現場レベルでの教育の質の低下も懸念された。各学校の運営維持予算の多くは、生徒の家庭からの入学金や寄付金(BP3)等に多くを頼っているため、今回の経済危機により、寄付金はもちろんのこと、入学金や授業料も支払えない生徒が激増し、多くの学校が運営維持予算の大幅な不足に苦しむものと考えられた。

##### (2) インドネシア政府の対策

このような教育分野での懸念に対応して、インドネシア政府は、世界銀行やアジア開発銀行をはじめとする援助機関と協調しつつ、SSNプログラムの一環として以下のような緊急対策を

注20 教育省派遣の佐久間潤専門家(初中等教育)の作成のドラフトによるところが多い。

打ち出した。

#### 1) 教育諸経費の免除

インドネシア政府は、各家計の経済的負担を軽減するため、制服、教材費、登録料等については原則として申請があれば免除することとした。また、公立小学校及び中学の授業料(SPP)は、各々1984年、1994年の義務教育化の際に廃止されていたが、未だ徴収している学校が存在することから、その廃止をあらためて周知するとともに、公立高校のSPPに関しても1998/1999年度の新学期からこれを廃止することとした。さらに、毎月各家計から徴収される保護者会費(BP3)に関しては、その支払いがあくまでも自発的なものであり、義務ではないことが強調された。

また、1998/1999年度における小学校の新入学対象者約400万人のうち、1998年8月初めまでの登録者は全体の約半分にとどまったため(前年比で24%の減少)、政府は、新学期の登録を9月末まで延長する等の措置を講じた。

#### 2) 学校へ行こう(Aku Anak Sekolah)プログラム

政府は、就学率の低下及び教育の質の低下を防ぐために、「学校へ行こうプログラム」を開始した。本プログラムは、1998年7月からの5カ年計画で、具体的には、(ア)各種メディアを通じての「学校へ行こうキャンペーン」の展開、(イ)貧困家庭の生徒に対する奨学金の支給、(ウ)貧困地域の学校に対する運営維持予算の支給(ブロックグラント)、という3大プログラムで構成されており、世界銀行、ADB、UNICEF等のドナーが支援している。プログラムの総予算は、5年間で約4億9100万ドルである。具体的な内容は以下の通りである。

##### (ア) 「学校へ行こう」キャンペーンの展開

新入生に対して、冊子の配付やテレビ/ラジオでのコマーシャルの放映により、学校へ行くことを働きかけるキャンペーンを行っている。5年間で400万ドルの経費が見込まれており、このうち300万ドルはUNICEFが拠出することとなっている。

##### (イ) 奨学金の支給

本奨学金プログラムは、経済的な理由による生徒の中途退学及び進学への断念を防ぐことを目的としたもので、教育省所管の公立学校だけでなく、宗教省所管の学校(マドラサ)及び私立学校の生徒も対象とする。支給額や対象者数は小学校が12万ルピア(約180万人、6%)、中学校が24万ルピア(約167万人、17%)、高校が30万ルピア(50万人、10%)である。なお、支給対象者の半数以上を女子とすることとされている。また、第2年度目(1999/2000年度)からは、特殊学校の生徒も支給対象にされることとなった。

本プログラムの実施に合わせて、小、中、高校生徒を対象とした既存の貧困家計の生徒のための奨学金プログラムは、全て本奨学金プログラムの中に統合された。

### (ウ) ブロックグラント(学校補助金)の給付

他方、学校の運営維持予算不足による、現場レベルでの教育の質の低下を防止することを目的としたものが学校補助金(ブロックグラント)支給プログラムである。政府は小、中、高校の全体の60%にあたる約13万2,000校を対象にブロックグラントを支給している。

ブロックグラントは、教科書や教員ガイド、参考図書といった教材及び学生のノート等の文具購入、さらには学校施設/備品の修繕、生徒の入学金他の経費充当といった使途に支出が限られており、教員給与の補助やコンピュータ等高額機材の購入といった用途への支出は禁じられている。

ブロックグラントの金額は、小学校(60%対象)が一校あたり200万ルピア/年、中学校(60%対象)が400万ルピア/年、高校(60%対象)が1,000万ルピア/年となっている。奨学金同様に、宗教省所管の学校及び私立校も給付対象である。

奨学金及びブロックグラントの実際の支給に当たっては、州、県、郡の各レベルで委員会が組織され、小学校については郡委員会が、中・高校については県委員会が支給対象となる学校を決定する。奨学金については、さらに学校内の委員会において具体的な受給生徒を決定する。なお、各委員会の活動における透明性を確保するため、構成員として、NGOや保護者会の代表、コミュニティの代表などが入ることが定められている。実際の資金は、中央銀行から中央郵便局を経て、県及び郡の郵便局へと送金され、これを受給する学校及び生徒が直接受け取りに行くことが原則となっている。その際に、予め委員会から受給者リストが郵便局へ通知されており、郵便局は右リストに基づいて不正受給が行なわれないようチェックを行う。したがって、基本的には郵便局、学校及び生徒以外は、実際の資金にアクセスすることができず、不正な中間搾取ができない仕組みになっている。

さらに、本件奨学金及び学校補助金プログラムの実施をモニタリングするための第三者機関として、アジア開発銀行の資金により、CIMU(Central Independent Monitoring Unit)が設立され1999年から調査等の活動を実施している。また、市民からのプログラムに関する苦情やコメント等の相談窓口として、中央のプロジェクト実施ユニットと州委員会、CIMU(中央及び各州)に担当部署がおかれ、ホットラインサービスが確立されている。

住民が意思決定に参加する委員会システム、中央から末端へのダイレクトな資金の流れの確保、第三者機関によるモニタリング、さらには誰もに開かれたクレーム窓口の設置といった本プログラムにおける様々な新しい試みは、教育施策における説明責任と透明性を確保するための具体的なシステムとして、これまでのところ有効に機能しており、今後とも各種施策の中で取り入れられていくことが期待される。わが国の協力においても活用できるものについては、積極的に活用していくべきであろう。

### (3) 経済危機の実際の影響

それでは、実際のところ、経済危機は基礎教育分野に対してどれくらいの影響を与えたのだ

ろうか。ここでは、既存の調査報告書をもとに、就学率への影響と教育の質への影響について述べる。

### 1) 就学率への影響

就学率の変化に関しては、従来から毎年教育省が調査をしているほか、中央統計局(BPS)が全国規模で実施している社会経済調査(Susenas)からもデータを知ることができる。この他、教育分野でのインパクトに関する複数のサンプル調査がこれまでにこなわれており、その規模、対象地域等は様々である。

まず、全国規模で集計されるデータを見る限り、経済危機後の1997/1998年度以降も就学率の落ち込みはほとんど見られない。表3-8は、Susenasによる年齢層別の就学率の変化を示したものであるが、7-12歳児及び13-15歳児の就学率は、経済危機後の1997/1998年度に若干減少したものの、1998/1999年度には各々増加傾向に転じている。16-18歳児においては、経済危機後も就学率は低下せず、増加しつづけている。

表3-8 Susenasのデータに基づく就学率の変化

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
7-12歳児	94.4%	95.4%	95.1%	95.2%
13-15歳児	75.8%	77.5%	77.2%	79.1%
16-18歳児	47.6%	48.6%	49.3%	51.2%

出所：Gavin W. Jones, Peter hagul and Damayanti(2000) *A Study of the Impact of the Scholarship and Grants Program*, p. 10

また、表3-9は、教育省データによる中途退学率の変化を示したものである。いずれの教育段階においても、経済危機直後の1996/1997-1997/1998年度にかけて、一時中途退学率が増加したものの、その翌年には以前の水準まで回復しており、上記のSusenasとほぼ同様の傾向が示されている。

表3-9 中途退学率の変化(1994/1995-1998/1999)

	1994/95-1995/96	1995/96-1996/97	1996/97-1997/98	1997/98-1998/99
小学校	3.12%	3.09%	3.59%	2.93%
中学校	4.00%	3.25%	5.17%	3.64%
高校	5.47%	4.94%	6.51%	3.64%

出所：Departmen Pendidikan dan Kebudayaan(1999) *Rangkuman Statistik Persekolahan 1998/1999*, p. 125

しかしながら、地域や対象数を絞って行なわれたサンプル調査では、就学率の顕著な低下を報告している例も多い。例えば、1997年と1998年に、7州の2,000世帯を対象に実施されたIFLS(Indonesian Family Life Survey)では、7-12歳児に関しては、農村部において貧困層及び女子生徒の就学率が大きく低下し、13-19歳児では、逆に都市部で、貧困層及び男子生徒の就

学率が顕著に低下したと報告されている。

また、1998年10月に世界銀行と教育省が5州(中部ジャワ、ジャカルタ特別州、北スマトラ、南スラウェシ、マルク)の小中学校600校を対象に実施した調査は、小中学校とも、私立学校において就学率が顕著に低下したことや、中学校の就学率が都市部の貧困層を中心に大きく減少したこと等を報告している。

この他、教育省がUNESCO、UNICEFと合同で1998年の8月及び12月に5州(西ジャワ、南スラウェシ、東及び西ヌサテンガラ、南カリマンタン)で小学校227校、中学校97校を対象に実施した調査では、小学校全体で見ると中途退学率に大きな変化はないが、農村部では大幅に増加したこと、中学校では農村部では就学率が増加したが準都市部においては減少したこと、公立中学校への就学が増加し、私立中学校への就学は減少したことなどが報告されている。

これらをまとめると、概ね以下のように概括することができる。

- ア 経済危機直後の1997/1998年度以降、小中学校における就学率は減少したが、全体として見れば当初の予想ほど深刻なものではなかった。
- イ 小学校レベルでは農村部で、中学校レベルでは都市部で、より大きな就学率の減少がみられるとする報告が多い。
- ウ 就学率の落ち込み及びドロップアウトの増加は貧困層(低所得家計)に多く見られる。
- エ 性差による影響の違いには、明確な傾向は見られない。
- オ 私立学校での就学率低下は公立学校よりも顕著である。

就学率が当初の予想ほど落ち込まなかったことにはいくつかの理由が考えられる。中でも一番の理由と考えられるのは、政府の上述の方針に沿って、多くの学校が入学金や寄付金(BP3)といった経費の支払いを免除したり、或いは遅延を認めたりしたため、これらの支払いができないという経済的理由で就学を断念する必要がなくなったことである。実際に、公立中学校では全体の35%が入学金の徴収を廃止したとの報告があるほか、貧困家計からのBP3徴収を免除した事例が多数報告されている。

西ジャワ州でのCIMUの調査では、入学金と寄付金を支払える家計の割合は、小学校レベルでは1996/1997年度の74%から1998/1999年度の51%へと、また中学校レベルでは83%から53%へと低下しており、これらの家計の生徒の多くが、上記の措置がなければドロップアウトしていたものと考えられる。

就学率が低下しなかった第2の理由として、政府の実施した「学校へ行こうキャンペーン」及び奨学金プログラムが一定の効果を上げていると推測することができる。キャンペーンプログラムの直接的な影響を測定することは難しいが、これまでに行なわれた複数の調査の中で、経済危機による家計の逼迫後は多くの親が家財を売ったり、食事の回数を減らしてでも子供を学校へ行かせていることが明らかになっており、このような教育優先の考え方が浸透した背景には、キャンペーンの影響があるものと考えられる。

奨学金プログラムの影響に関しては、生徒のドロップアウト防止に一定の成果を挙げていると結論付けている報告書が多数である。しかし、費用対効果の観点からは、その効果を疑問視する報告もある。例えば、その支給対象が、小、中、高校全生徒の各々6%、17%、10%のみであり、そもそも貧困家計の多くはカバーされていないことや、既にドロップアウトしてしまった生徒や、公開中学校の生徒が、本奨学金の対象外であることがその理由として挙げられている。

加えて、奨学金受給者の選定に関する問題も指摘されている。中央統計局(BPS)の調査によれば、実際に奨学金を受け取った生徒を家計支出の分位によって分類してみると、小学校では奨学金受給者の45.8%が最下位20%の家計に属しているが、裕福な家計(上位40%の家計に属するもの)に属するものも12.3%と1割以上を占めている。同様に中学校では最下位20%に属するものが、32.1%であるが、上位40%に属するものも約2割(20.1%)を占めた。高校では各々19.7%と34.0%である(表3-10参照)。

表3-10 奨学金受給生徒の家計消費による分類

	小学校	中学校	高校
最下位20%	45.8(28.0)	32.1(21.2)	19.7(13.5)
下位20%	26.0(14.7)	25.7(15.4)	22.5(13.3)
中位20%	15.9(9.2)	22.1(12.9)	23.8(14.2)
上位20%	9.5(4.3)	13.8(7.2)	21.1(11.9)
最上位20%	2.8(0.9)	6.3(2.7)	12.9(4.7)
合計	100(57.1)	100(59.4)	100(57.6)

出所：Gavin W. Jones, Peter hagul and Damayanti(2000)A Study of the Impact of the Scholarship and Grants Program, p. 31

すなわち、教育段階があがるにつれ、最下位20%に属する奨学金受給者の割合が減っていることが分かる。ただしこれは、一般に教育段階があがるにつれて貧困家計の出身者が少なくなることも関連している。そこで、奨学金受給者の中で、実際に教育費の支払いに困っていたと答えた生徒の割合を示したものが( )内の数字である。この点から見ても、適切な受給者の割合は、いずれの教育段階においても、せいぜい6割弱程度であったということになる。受給者の選定に関しては、今後とも改善の余地があるものと考えられよう。ただし、受給者の半数以上を女子学生とするという基準は概ね順守されたと報告されている。

このような様々な情報を総合して、もし奨学金プログラムが行なわれなかったとしたら就学率がどれくらい落ち込んだかということに関し、以下のとおり推定値が報告されている。

小学校の就学率：ほとんど変化なし

中学校の就学率：73.0%(実際の就学率76.0%)

高校の就学率：36.2%(実際の就学率37.1%)

ちなみに、奨学金受給者のうち、奨学金の支給がなければドロップアウトしていたと考えられる学生の割合は、中学校及び高校の生徒でも4人にひとり程度であったとの指摘があわ

せてなされている。

ただし、奨学金はドロップアウトの防止というその本来の目的に加え、間接的に学校予算を補填するという役割をも果たしており、特に中学校及び高校においては、この点から大きな意義を有していることも見落としてはならない。

奨学金の受け取り方法は、小学生であれば親とともに、また中学生以上であれば本人が、郵便局に出向いて直接受け取るのが原則とされており、郵便局が遠いなどの理由がある場合のみ学校委員会に代理受け取りを依頼できるものとされている。しかしながら、CIMUの行なったサンプル調査では、生徒の代わりに学校が奨学金を郵便局から受け取っているケースが8割以上に上っている。そして、平均すると、小学校では奨学金の約27%、中学校で35%、高校では43%が学校によって徴収されている。また、生徒が受け取った奨学金を、すぐに学校が各種経費として徴収している場合もある。この結果、表3-12にあるように、中学及び高校では奨学金による補填額は、学校補助金と比べても大きな割合を占めることとなっており、この意味で大きな役割を果たしていることが分かる。

この他、就学率が当初予想ほど落ち込まなかった理由としては、地域によっては経済危機により就業の機会も減り、働き口がないために学校にとどまる生徒がいたことなどが指摘されている。

## 2) 教育の質への影響

次に、経済危機の教育の質への影響についてであるが、これは客観的な数字での測定が難しいことから、各学校の予算収入の変化を見ることとする。就学率の場合と異なり、各学校の実質的な予算収入は、いずれの調査においても顕著に減少したと報告されているが、これには3つの要因がある。第一には、1997年7月から1999年7月までの2年間のインフレーションの累積は91.5%にも達し、ルピアの実質的価値が大きく減少したこと。第二には、従来生徒の各家計から徴収していた入学金や寄付金といった収入が減少したこと。第三には、中学及び高校においては、政府から毎年分配される通常の学校運営予算(OPF)の実質額が減少したことの3つである。

下記の表3-11が示すように、1997/1998年度と比較した場合、1999/2000年度の名目上の収入額はいずれの学校レベルにおいても増加しているが、インフレーションを考慮した実質額に換算すると、小学校では5分の1程度、中学及び高校では3分の1程度、学校の実質収入は減少している。学校によっては実質的な予算が以前の3分の1程度まで落ち込んだところもあると報告されている。

表3-11 学校の平均収入の変化(単位 Rp.)

	1997/98年度	1999/2000年度 (名目上)	1999/2000年度 (1997年度換算 の実質額)	実質的な減収額	減少の割合
小学校	7,063,500	10,711,100	5,593,200	-1,470,300	-20.8%
中学校	44,551,300	56,856,600	29,650,100	-14,861,200	-33.4%
高校	108,436,300	136,602,300	71,332,800	-37,103,500	-34.2%

出所：CIMU(1999)Findings from The National Survey Conducted by The Independent Monitors, pp. 17-18



このような学校予算の不足に対処するために実施されているのがブロックグラント(学校補助金)の支給である(ただし、上述のとおり実際には奨学金も間接的に学校運営予算への補填として使われている)。

ブロックグラントは、小、中、高校の過半数(60%)をカバーしており、また、CIMU等によるサンプル調査によれば、その支出は概ね当初の目的に沿って適切に行なわれていると報告されている。したがって、ブロックグラントは、経済危機によって大きく減少した各学校の予算収入を補填し、教育の質低下を防止するという本来の目的に沿った役割を果たしているといえよう。

ただし、表3-12から分かるように、現在のブロックグラントの金額は、学校予算の実質的な減収額を十分にカバーするものでない。特に、中学、高校では、学校補助金と奨学金による補填をあわせても、実質的な減少額の各々35.4%、22.8%しか穴埋めされていない。このため、特に中学及び高校におけるブロックグラントの支給額の拡大が必要とされているといえることができる。

表3-12 学校収入の減少に対するブロックグラントと奨学金による補填率

	実質的な減収額 (A)	学校補助金による補填(1997年度換算の実質額) (B)	奨学金による補填(1997年度換算の実質額) (C)	両者の合計額 (D)=B+C	両者による減収に対する補填率 (D÷A)
小学校	-1,470,300	1,044,400	236,500	1,280,900	87.1%
中学校	-14,861,200	2,088,800	3,177,300	3,386,100	35.4%
高校	-37,103,500	5,221,900	3,244,100	8,466,000	22.8%

出所：CIMU(1999)Findings from The National Survey Conducted by The Independent Monitors, pp. 19-20

ただし、このような報告がある一方、ブロックグラントの一枚当たりの支給額が、学校の規模(生徒数)や現状(施設の古さや整備状況、実験室の有無等)に関係なく、全国一律に設定されていることから、学校によってその充足度の差が大きいといった調査結果もあり、こういった点からも今後改善の余地があるものと考えられる。

なお、表3-12から、中学校では奨学金による学校経費への補填金額が、ブロックグラントによる補填額を上回っており、奨学金が教育の質の確保においても大きな役割を果たしていることが分かる。

### 3-4-2 今後の教育政策及び援助の取り組み方

#### (1) 基礎教育分野における重点施策

インドネシア政府は、奨学金及びブロックグラント支給プログラムを2003年6月まで継続して実施するとしている。両プログラムには、これまで述べたようないくつかの改善すべき点があるものの、全体としてみれば、経済危機対策として効果を挙げていることは事実である。1986

年から 1987 年に起きた不況の際には、その後 4 年間は就学率が低下し続けたことから、引き続き本プログラムを継続することは、妥当な措置といえよう。

しかしながら、このプログラムはあくまでも教育の低下を防ぐための緊急措置として実施しているものである。したがって、今後は中長期的展望に立った政策を積極的に展開していくことが重要であり、わが国としてもこのための支援を行っていくことが求められる。

1999 年に出された国家政策大綱(GBHN)は、教育分野の重点事項として、(ア)教育機会の均等な拡大、(イ)教育の質の改善、(ウ)教育運営システムの改善の 3 点を挙げており、PROPENAS では、右重点を踏まえた上で、基礎教育分野での今後の重点事項として、適正なマッピングに基づく学校校舎の増設、既存施設のリハビリ、教員の質の改善、教員待遇の改善、学校を主体とした経営の強化といった事項が述べられている。

他方、2001 年以降は、地方分権化政策により、国民教育省の役割は国家レベルでの教育政策の立案に限定され、実際の教育サービスの提供は、高校教育に関しては各州政府が、小中学校教育に関しては県・市政府の業務局(DINAS)が一元的に担当することとされている。したがって、今後の教育分野での支援は、地方分権化の進捗を把握し、その枠組みの中で取り組んでいくことが重要である。

地方分権化の関係で、国民教育省が現在特に推し進めようとしているのが、学校主体の経営(School-based management)の強化である。これは、従来中央政府による画一的かつ一方的な教育行政が、各地方のニーズに応じた教育サービスの提供を阻んできたことや、国から州、州から郡という複雑な行政システムが効率的な予算執行を妨げてきたことへの反省として出てきた政策である。具体的には、学校が教育サービス提供の主体として、各学校の実情に基づいた教育改善計画を自律的に立案し(ただし学校長と BP3 が共同で計画を策定する)、その実施に必要な予算が各学校に直接交付される(中央政府はガイドラインの提示と各学校から提出されるプロポーザルの審査を行う)。

この試みは 1999/2000 年度から試行的に開始されたところであり、初年度は全国から選定された中学校 240 校と高校 140 校を対象に、各々一校あたり、年間 2,000 万ルピアと 2,500 万ルピアが交付された。今年度は引き続き、中学校 158 校、高校 486 校を対象に実施が予定されている。なお、本件は世界銀行及びアジア開発銀行が、既存のプロジェクトの中に取り込む形で、実施を支援している。

## (2) 援助の取り組み方

### 1) 教育の地方分権化と学校主体の経営に対する支援

基礎教育分野における援助の、今後の最優先事項は、来年度から施行される地方分権化の中で、教育改善のための諸政策が円滑に進むよう、これを支援していくことである。というのも、この地方分権化は、そのフィージビリティとは関係なく政治的に決められたものであり、実際の教育現場においては、未だ多くの課題が山積しているからである。中でも一番の課題は、地方或いは学校現場における教育行政能力の強化(ソーシャライゼーションを含む)である。地方分権化後は、学校長及び郡・県レベルの教育行政官が中心となって、各地域や学

校における教育の現状分析、問題把握、ニーズ分析、教育改善計画の立案及び実施といった一連の活動を行っていくことが求められるが、これまでのトップダウンの教育行政しか経験していないこれらの地方教育行政官には、そのようなノウハウも経験もほとんど蓄積されていない。また、説明責任や透明性の概念も希薄である。

現場レベルで教育行政に携わる関係者の能力が不十分であれば、地域等の事情に応じた教育サービスを効率的に提供しようという地方分権化の最大のメリットが活かされず、むしろ地域や学校間の格差が拡大し、教育の質が低下することが懸念される。したがって、地方教育行政官の能力向上は急務であり、わが国としても、このための協力を積極的に行っていくことが必要である。例えば、学校運営に関する校長への研修の実施などを通してインドネシア政府が推進しようとしている学校主体の経営に対する支援や、また、SSNの実施において設置された県の委員会を教育施策の実施を調整する機関としての機能と運営能力を高めるような政策支援と研修の実施も検討できる。

## 2) 住民参加の促進と各委員会の機能の整理と強化

地方分権化後の教育を真に現場主体なものとし、またその透明性を確保するためには、地域住民の積極的な参加促進があわせて大きな課題である。例えば現在各学校では保護者会(BP3)が組織されているが、その役割は専ら寄付金の徴収であり、学校の経営方針等はおろか、集めた寄付金の使途に関してさえ関与していない場合がほとんどである。

奨学金及び学校補助金プログラムのために組織された各委員会においても地域住民の参加が義務付けられているにも関わらず、不十分であり、このため学校補助金の支給対象校の選定過程における透明性が十分に確保されていないとCIMUのモニタリング調査は報告している。したがって、地域住民の参加意識ないしは当事者意識を高めるためのソーシャライゼーションを行うとともに、具体的な住民参加のためのシステムをつくることがあわせて重要であり、この点からの協力も重要である。

JICAは現在、現地国内研修により、地方教育行政能力の向上と地域住民参加促進のための協力(COPSEP: Community Participation for Strategic Education Planning)を展開している。また、パイロットプロジェクトを伴う中学校教育分野での実証型開発調査(REDIP: Regional Education Development and Improvement Project)を実施中であり、2001年9月には、地方分権等の与条件も踏まえたうえでの中等教育改善のための戦略を提言することとなっている。したがって、来年度以降、右現地国内研修の教訓や、右開発調査の提言を踏まえ、わが国として、教育における住民参加の促進と郡や学校レベルの委員会の機能と能力の強化を含む新たな教育協力を展開していくことが期待される。その際には、JBICとも協力して、これまでのスキームの枠を越えた総合的な援助の可能性についても検討していくことが望ましい。

## 3) ITを活用した教育統計情報整備への協力

地方分権化と関連して、IT分野での支援でもある教育統計情報整備のための協力が考えられる。現在教育統計データは、教育省の州、県事務所を通じて各学校に個票が配付され、下からの積上げ方式で集計し、教育省の教育統計センターが全国のデータを取りまとめている。

しかしながら、地方分権化により、これらの教育省の地方組織廃止後は、教育統計の集計も各地方政府に任されることになる。したがって、そもそも各地方政府が集計システムを確立できるか、さらには教育省が今後とも全国のデータを管理していけるかということが懸念される。また、現在州レベル以下でのデータ集計作業は、基本的に手作業で行なわれており、多大な時間と人員を要している他、各学校からのデータ回収率はせいぜい8割程度と推測されており、その精度が問題となっている。

統計データは、教育政策の基本となるものであり、その整備の重要性は非常に高い。特に地方分権化後は、初中等教育行政の中心は、県が担うことになるため、各県レベルで正確な統計を収集し、これを活用した政策を立案、実施していくことが重要になる。したがって、地方分権化にあわせた教育統計システム全体の再構築をはじめ、各地方政府におけるコンピュータによる教育統計マネジメントのための訓練及び機材の供与といった支援が考えられる。

#### 4) 教員の質の改善

教員の質の改善は、従来からの最重点課題のひとつである。現在 JICA は、インドネシア教育大学(旧 IKIP バンドン)他において初中等理数科教員の養成及び再訓練のためのプロジェクト方式技術協力を実施している。あわせて、無償資金協力による大学施設の整備も進行中であり、今後とも継続的な支援を行っていくことが必要である。

#### 5) 学校校舎の計画的な建設

教育機会の拡大、特に9年制義務教育のユニバーサル化のためには、生徒を収容するための学校校舎(特に中学校校舎)の新設及び改修が急務の課題である。しかしながら、学校校舎建設への協力を適切に実施するためには、スクールマッピングによる校舎の配置計画が必要な他、土地選定も含めた一連の建設行程において十分なモニタリングを行うことが不可欠であり、また建設後の教員配置等も計画的に行なわれなければならない。したがって、学校建設を目的とした援助を行う場合には、これらの事項を予め担保することが前提条件となろう。

### 3 - 4 - 3 高等教育における経済危機の影響について<sup>注21</sup>

#### (1) 為替レートの下落に伴う各大学等の高等教育機関の実質予算額の減少による影響

インドネシアにおいて経済危機は高等教育に多くの面で影響を及ぼした。ここでは予算資料に基づいてその状況を概観する。表3-13は1996/1997から2000年度までの高等教育予算の推移を示している。なお、2000年度は会計年度の開始時期の変更のため9ヶ月予算となっている。比較のためにこれの12ヶ月相当額を[ ]で右横に示している。これによると高等教育予算総額は、1997/1998年度予算は1996/1997年度予算の1.22倍、1998/1999年度予算は1997/1998年度予算の1.11倍、1999/2000年度予算は1998/1999年度予算の1.32倍、2000年度12ヶ月相当額は1999/

<sup>注21</sup> 高等教育に関しては教育省派遣の高松典雄専門家(高等教育行政)のドラフトに基づく。

2000年度予算の1.36倍となっており一見順調に増加しているように見える。しかし、この間ドルとルピアの平均レートは1996年度が1ドル2,342ルピア、1997年度は2,909ルピアだったのに対し1998年度は9,950ルピア、1999年度は7,816ルピアと大きく変動している。これを考慮しての夫々の年度におけるドル相当額で比較すると表3 - 14の通りである。1997/1998年度予算は1996/1997年度予算の0.98倍、1998/1999年度予算は1997/1998年度予算の0.31倍となっており、経済危機の影響が顕著に現れている。経常費、開発費の内訳に見てもこの比率はほぼ同様である。高等教育機関の自己収入も名目では増加し続けているもののドル相当額では1998/1999年度は1997/1998年度の0.39倍に減少している。1999/2000年度の高等教育予算総額のドル相当額は1998/1999年度予算のその1.56倍となり、多少持ちなおしているものの、なお経済危機以前の水準の半額程度に留まっている。

表3 - 13 高等教育予算額 (単位：千ルピア)

	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000(9ヶ月) [12ヶ月相当額]
経常費	729,245,598	899,913,690	996,806,161	1,313,182,150	1,192,307,115 [1,788,460,672]
開発費	662,074,000	790,882,000	821,914,145	910,293,413	497,595,000 [746,392,500]
合計	1,391,319,598	1,690,795,690	1,818,720,306	2,223,475,563	1,689,902,115 [2,534,853,172]
自己収入	-	529,765,535	701,670,777	915,934,221	740,489,617 [1,110,734,425]

出所：教育省高等教育総局内部資料より作成。

表3 - 14 高等教育予算の米ドル相当額<sup>注22</sup>

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
1USD = RP	2342	2909	9950	7816
経常費	311,377	309,355	100,181	168,012
開発費	282,696	271,874	82,604	116,465
合計	594,073	581,229	182,785	284,477

出所：教育省高等教育総局内部資料より作成。

このため、高等教育機関においては、輸入品に頼っている薬品、機材、そのパーツ等が購入困難となり、実験の質を低下させ、新規機材等の購入を控え、故障した機材の修理を見送るなどの対応を余儀なくされ、教育研究環境が著しく悪化したと言われている。

研究費は経済危機の前まで増加を続けてきたが、1997/1998年度以降は金額で頭打ちないし、やや減少となり、レート下落を考慮すると実質的には相当減少している。このため、これまで続けてきた研究に配分するのがやっとで、1999/2000年度においては新たな申請にはほとんど応じられない状況ということである。

また、教員の学位取得支援(S2、S3)の経費は多くの高等教育機関では優先順位が低いとされ、予算の割り当てが減少しているとのことである。

注22 1996/1997年度(4月～翌年3月)の平均レートはWorld Bank(2000) *Education in Indonesia, From Crisis to Recovery* による。1998、1999年の平均レートは東京三菱銀行での月末日の中値平均値による。2000年度までは会計年度は4月から翌年3月までであり、1998年、1999年の平均レート計算の年値と3ヶ月のずれがあるが無視した。

## (2) 経済環境の悪化による親及び教員の家計の逼迫による教育現場における影響

高等教育機関への入学者数、在学者数、卒業者数には特に大きな変化は認められない。しかしながら、インフレ、賃金カット、雇用先の倒産等による親の家計の悪化や学生アルバイト需要の減少等のため支出可能な教育費が減少し、価格の上昇した図書購入に支障をきたしている学生が多くいる等、厳しい経済状況が学習に影響を及ぼしていると言われている。

インフレにより教員の家計も悪化し、また学内で行える研究費が獲得し難くなっているため、他の私学での指導等、校外での副業に多くの時間を割く教員が多くなり、その分、学生と教員が接する時間が減少し、授業以外での指導等が受けにくくなっているといわれている。

## (3) 政府の対応

教育学習を支援するため臨時に予算を付加したほか、経済的に困窮している学生のために新たな奨学金が設けられた。奨学金の対象は約25%の学生で成績に応じて支給され、1998年度が198,680人、1999年度は163,590人となっている。また、教員の能力開発のための学位取得に対する奨学金も供された。しかし、これらによってもなお充分ではない模様であり、更なる対応が求められているとのことである。

## (4) 大学の運営改革

高等教育の改革の中で国立大学に法人格を与えて自治に基づく運営に条件の整った大学から順次移行させる計画が打ち出されている。2000年度からインドネシア国立大学(UI)、ガジヤマダ大学(UGM)、バンドン工科大学(ITB)、ボゴール農科大学(IPB)の4つの大学を対象に自治に基づく運営を推進するためのパイロットプロジェクトが実施されている。したがって、日本における大学の独立行政法人化の流れも踏まえて、大学の運営改革に関する支援を行っていくことが必要である。大学の自治、運営改善の推進を支援するために、日本の独立行政法人化に関する情報提供などソフト面における支援も重要である。

## (5) 高等教育分野における今後の援助の方向性

### 1) 地方の大学のキャパシティ・ビルディング

2001年に実施される地方分権化は大学の自治の拡大と共に大学に大きなインパクトを与える。分権化において地方政府は大きな役割を担うことになるが、必ずしも十分な人材を確保しておらず地方政府の人材育成、能力強化が必要になっている。地域の大学は地方政府のキャパシティ・ビルディングに教育や研修、研究調査に関連して重要な役割を果たすことが期待されている。したがって、地方における援助において大学との連携をさらに強化していくことが必要である。一方、インドネシアの大学は地域において核となっている主要な大学を除くと必ずしも十分な能力を持っていない。したがって、大学の研究、研修などに関する

情報を把握し資源として活用すると共に、特に機能の低い地方大学のキャパシティ・ビルディングを行っていくことも重要である。高等教育分野においては高等教育開発計画( HEDS )を通してスマトラ、カリマンタン地域の 11 大学を対象に工学部系教員の資質の向上を図っているが、地域における核となる大学との連携を図りながら、研究及び研修機能の強化を図るためにネットワークを活用した形で地方大学への支援を行っていくことが必要である。アジア開発銀行の支援を受けて、先進 4 大学と 11 の大学の間で衛星通信による授業の提供や研究情報の交換がなされているが、このような IT を用いた地方大学の教育研究の改善についても考慮する必要がある。

## 2) IT 分野の人材の育成

今後、インドネシアの経済状況が改善されていけば、工学系を中心に人材需要の増加が見込まれるが、現状では人文社会系が多く割合を占め、社会的需要に対応していないと考えられる。したがって、引き続き工学系教育の強化に支援する必要がある。特に IT 技術者の養成などは周辺諸国と比べてインドネシアは立ち遅れている状況にある。こうした今後の経済の回復や中長期的な発展の上で重要となると見込まれる分野については、インドネシア政府の教育改善の意向を確認しつつ、積極的に支援方策を検討する必要がある。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ 国際協力事業団( 1999 )『第 3 次インドネシア国別援助研究会報告書』

### (英文)

- ・ Boediono and Shafiq Dhanani( 1998 ), *Impact of Economic Crisis on School Enrollment*, Ministry of Education and Culture, Jakarta.
- ・ CIMU( 1999 ), *Findings from The National Survey Conducted by The Independent Monitors, November - December 1999*, Jakarta.
- ・ Frankenberg Elizabeth, Duncan Thomas, and Kathleen Beegle( 1999 ), *The Real Cost of Indonesia's Economic Crisis: Preliminary Findings from the Indonesia Family Life Surveys*.
- ・ Gavin W. Jones, Peter Hagul and Damayanti( 2000 ), *A Study of the Impact of the Scholarship and Grants Program( Draft 28/4/2000 )*.
- ・ Hinduan Achmad A.( 1998 ), *Study on the Drop-out Situation of the Basic Education due to the Latest Monetary Crisis in Indonesia( Kabupaten TEGAL, Central Java )*, IKIP Bandung, Jakarta.
- ・ IKIP Jakarta( 1998 ), *A Study on the Drop-out Situation of Basic Education in DKI Jakarta*, Jakarta.
- ・ Ministry of Education and Culture( 1998 ), *Crisis Relief Interventions: Scholarships and School Grants Program*.
- ・ Ministry of Education and Culture( 1999a ), *School Enrollment during the Economic Recession - A Sur-*

vey of Basic Education Schools, Jakarta.

- Ministry of Education and Culture( 1999b ), *Scholarship & Grants Program for Primary and Secondary Schools, Program Implementation Plan( PIP )1999-2000*, Jakarta.
- Ministry of National Education( 1999 ), *Indonesia Education Statistics in Brief 1997/98*, Jakarta
- National Development Planning Agency( March 2000 ), *National Development Program PROPENAS 2001-2005( Draft )*, Jakarta.
- Office of Research and Development, Ministry of National Education( February 1999 ), *Impact of the Economic Crisis on Basic Education, A study in Ten Rural Districts in Indonesia, A cooperation among MOEC, UNICEF and UNESCO*, Jakarta.
- Office of Research and Development, Ministry of National Education( May 1999 ), *The Impact of Indonesia's Economic Crisis on Education, Findings from a Survey of Schools, A cooperation between MOEC and the World Bank*, Jakarta.
- The People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia( 2000 ), *The Guidelines of the State Policy*, Jakarta.
- World Bank( 1998 ), *Education in Indonesia -from Crisis to Recovery*, Report No. 16369-IND.

( インドネシア文 )

- Departmen Pendidikan dan Kebudayaan( 1999 ), *Rangkuman Statistik Persekolahan 1998/1999*, Jakarta.



### 3 - 5 雇用

#### 3 - 5 - 1 雇用の現状と政府の取り組み、及びその成果

インドネシアの雇用の現状は、1997年に発生したアジアの経済危機の影響を大きく受け、失業者の増大をもたらした。ILOの調査によると1997年から1998年にかけて失業者の総数は420万人から506万人となり、前年に比べて約20%増加した(表3 - 15参照)。完全失業率は5.4%であるが、週35時間以下の不完全失業率は1997年の37%から1998年には40%に増加している。

表3 - 15 労働人口の変化

	1994	1996	1997	1998	変化率(%)		
					94-96	96-97	97-98
・人数(百万人)							
15歳以上の人口	125.3	131.9	135.1	138.6	2.59	2.42	2.58
労働人口	83.7	88.2	89.6	92.7	2.65	1.61	3.50
失業者	3.7	4.3	4.2	5.1	8.31	-2.08	20.61
被雇用者	80.0	83.9	85.4	87.7	2.38	1.79	2.65
非労働人口	41.6	43.7	45.5	45.8	2.48	4.07	0.78
学生	9.8	10.8	10.8	11.3	4.87	0.18	4.25
主婦	22.1	24.0	225.9	25.2	4.08	7.95	-2.43
その他	9.7	8.9	8.8	9.3	-3.88	-1.70	5.98
失業率(労働人口の%)	4.36	4.89	4.68	5.44	0.26	-0.21	0.76
・人口の割合(%)							
労働人口	66.80	66.87	66.34	66.93	0.04	-0.53	0.59
失業者	2.92	3.25	3.11	3.65	0.17	-0.14	0.55
被雇用者	63.88	63.62	63.23	63.28	-0.13	-0.39	0.05
非労働人口	33.20	33.13	33.66	33.07	-0.04	0.53	-0.59
学生	7.83	8.19	9.01	8.14	0.18	-0.18	0.13
主婦	17.67	18.19	19.17	18.24	0.26	0.98	-0.94
その他	7.70	6.76	6.48	6.70	-0.47	-0.27	0.21

出所：ILO(1999)Indonesia: Strategy for Employment-Led Recovery and Reconstruction, Report of the Employment Strategy Mission 26 April-7 May 1999, Main Report, Ch.3 "Employment Effects of the Economic Crisis", P. 26

また、失業者の状況を見てみると、男性の割合が高く、また、都市部での失業者が約6割を占めている。また、若年層(15歳~29歳)の失業の割合が従来から高かったが、1997年と1998年と比較すると30歳以上の労働者の失業が46万人から150万人に増加すると共に、既雇用者の失業が77万人から196万人と増加しており、経済危機の影響は30歳以上の労働者、既雇用者に大きく現れている(表3 - 16参照)。

表3 - 16 失業者の状況

	人口( 100 万人 )				割合( % )			
	1994	1996	1997	1998	1994	1996	1997	1998
・ 全失業者数	3.65	4.29	4.20	5.06	100	100	100	100
・ ジェンダー								
男性	1.98	2.29	2.26	2.86	54.2	53.3	53.8	56.5
女性	1.67	2.00	1.94	2.20	45.8	46.7	46.2	43.5
・ 地域								
都市部	2.14	2.49	2.57	3.10	57.9	57.9	61.2	61.3
農村部	1.51	1.80	1.63	1.96	42.1	42.1	38.8	38.7
・ 労働経験								
あり	1.05	0.78	0.77	1.96	28.7	18.1	18.3	38.7
なし	2.60	3.51	3.43	3.10	71.3	81.9	81.7	61.3
・ 年齢								
15-19	1.07	1.39	1.39	1.44	29.2	32.4	33.1	28.5
20-24	1.55	1.65	1.60	1.19	42.4	38.4	38.1	23.6
25-29	0.65	0.77	0.75	0.93	17.7	17.9	17.9	18.3
30+	0.39	0.48	0.46	1.50	10.7	11.3	11.0	29.6
若年層( 15-29 )	3.26	3.80	3.73	3.56	89.3	88.7	89.0	70.4
・ 教育								
小学校卒以下	0.91	1.05	0.98	1.17	24.8	24.4	23.3	23.1
中学卒	0.63	0.79	0.74	0.98	17.1	18.1	17.5	19.4
高校卒	1.81	2.06	2.11	2.448	49.6	48.2	50.2	49.0
ディプロマ・大学卒	0.31	0.40	0.38	0.43	8.5	9.3	9.0	8.5

出所：ILO( 1999 )Indonesia: Strategy for Employment-Led Recovery and Reconstruction, Report of the Employment Strategy Mission 26 April-7 May 1999, Main Report, Ch.3 "Employment Effects of the Economic Crisis", P. 28

経済危機による失業者をセクター別に見ると製造業及び建設業を始めとする非農業セクターに大きな影響が現れている。雇用の変化を見ると非農業セクターの雇用は235.8万人減少し、その内、製造業が107.5万人、建設業が66.3万人となっている。これらのセクターの失業者は農業セクターに吸収され、農業セクターの雇用は462.5万人増加している(表3 - 17参照)。また、農業セクターの労働者の増加が顕著であるが、非賃金雇用の労働者が大幅に増加している。経済危機は非農業セクターから農業セクターへの雇用の移動(都市部から農村部への雇用の移動)、フォーマルセクターからインフォーマルセクターへの雇用の移動をもたらしている。

表3 - 17 失業と農業セクターへの雇用吸収、1997年～1998年(15歳以上)

	雇用の変化		地域		ジェンダー		雇用状況	
	百万人	%	都市	農村	男性	女性	賃雇用	その他
全雇用者	+2.267		0.951	1.316	0.894	1.373	-1.684	3.951
%	100.0		42	58	39	61	-74	174
1. 農業	+4.625	100	23	77	57	43	9	91
非農業	-2.358	100	4	96	73	27	88	12
2. 鉱業	-0.201	9	(7)	107	61	39	36	64
3. 製造業	-1.075	46	29	71	58	42	66	34
4. ユーティリティ	-0.085	4	91	9	97	3	100	0
5. 建設	-0.663	28	27	73	98	2	109	(9)
6. 商業・ホテル	-0.139	6	(166)	266	37	63	201	(101)
7. 運輸	0.028	-1	207	(107)	40	60	(284)	384
8. 金融	-0.039	2	38	62	90	10	95	5
9. その他サービス	-0.184	8	(104)	204	97	3	51	49

注:( )内の数字は非農業セクターの雇用の増加を意味する。

出所: ILQ 1999 *Indonesia: Strategies for Employment-Led Recovery and Reconstruction*, Report on the Employment Strategy Mission 26 April-7 May 1999, Main Report, Ch. 3, "Employment Effects of the Economic Crisis", p. 33

このように経済危機はインドネシアの雇用構造に大きな影響をもたらし、失業者の増大に対処するため、政府はソーシャル・セーフティ・ネットプログラムの中で雇用の創出を図るプログラムを実施した。その中でも都市での公共事業、インフラ整備、或いは農村部での小規模なインフラ整備の実施を通して雇用を創出する労働集約プログラム、或いは経済活動を振興するための協同組合、中小企業への融資、コミュニティへの資金提供(PDM-DKE)などのプログラムを実施した。1999/2000年度は労働集約プログラムを都市インフラ労働集約プログラムと女性失業者対策の二つのプログラムに集約されたが、PDM-DKEとともにバンク・バリ事件の関係により世界銀行のSSN調整借款のデイスパースが遅れ、実施がなされていない状況にある。このように、緊急的な対応として労働集約プログラムにより雇用の創出を図っているが、雇用状況の改善のためには急場しのぎの雇用創出プログラムだけでは充分でなく、景気の回復によって製造業の雇用拡大や中小企業振興による雇用の拡大など経済活動の持続的な回復が必要となっている。

また、雇用の創出、拡大のためには直接的な雇用創出のプログラムだけでなく、雇用環境の改善を図る雇用政策を整備していくことが必要である。労働市場の情報システムや雇用統計の整備、職業紹介制度、職業訓練制度の改善など総合的な取り組みが必要である。

インドネシアの雇用状況は経済危機の影響と共に、スハルト政権崩壊後の改革・民主化の流れの中で労働組合の結成が自由化されるなど、労使関係に関しても大きな変化をもたらしている。これまで労働者は弱い立場に置かれていたが、労働組合法の改正など、労働者の権利の見直しが行われ、雇用関連の政策決定の過程に労働者の代表の参加がなされるようになってきている。

### 3 - 5 - 2 雇用保険制度の整備に向けての現状と課題

経済危機による影響は貧困と失業の増加を招き、インドネシアの社会保障制度が未整備な点を露呈した。インドネシアの労働者社会保障制度としては、健康保険ならびに労働災害、死亡、障害、高齢(退職)の不測の事態における所得保障を行う制度が整備されている。これらの制度の中には公務員を対象とした ASKES、軍人を対象とした ASABRI、さらに 1992 年法律第 3 号で規定された民間セクターを対象とした労働者社会保障制度(JAMSOSTEK)がある。

JAMSOSTEK はフォーマルセクターを対象として、労災(employment accident benefits)、死亡給付(death benefits)、年金(old age benefits)、健康保険(health care benefit)の 4 つの分野をカバーし、従業員 10 人以上或いは 1ヶ月に 100 万ルピア以上の給与を支払っている企業が加入することが義務づけられている。現在約 88,000 の事業所が加入し、約 800 万人が参加している。

JAMSOSTEK が抱える問題点として、1)カバーする労働者の割合が 13%と少ない、2)社会保障として一括で支払われ長期の危機に対応しきれない、3)雇用者の支払い分の滞納、4)JAMSOSTEK の資金の運用に関して前政権で政治的な影響力が働いていた点、5)PT. JAMSOSTEK という国営会社で運営され課税対象となるとともに、雇用者や労働者が運営を監督できない、6)PT. JAMSOSTEK の運営能力の弱さ、などが指摘されている。政府は ILO の技術協力を受けながら社会保障制度の見直しを行っており、JAMSOSTEK の改革の方向として以下の点が検討されている。1)PT. JAMSOSTEK を会社形態から労働者・雇用者・政府が平等に参加する公共的な社会保障機関が運営する信託基金に変更することを検討する、2)運営面に置ける透明性の確保、3)投資資金の運用における透明性の確保と投資戦略に関する専門家の助言の活用、4)サービスの効率性、効果的な範囲拡大の促進、自立性の確保、メンバーとのコミュニケーションの改善、などを図るための組織体制と運営システムの変更。政府は JAMSOSTEK の基本法(1992 年法律第 3 号)の改正作業を行い制度の改善を目指しているが、その中でインフォーマルセクターの労働者をどのように取り込んでいくか、失業保険導入に関するフィージビリティの調査などの課題も検討されている。

### 3 - 5 - 3 援助の取り組み方

雇用問題に関する重要な課題は短期的には雇用の増大を図ることであり、中長期的には労働者の健康、安全、失業保険などの環境改善を図ることが必要になる。したがって、雇用の増大につながる環境整備を雇用政策の中に位置付けて支援を行っていくことが必要である。

#### (1) 雇用環境の整備

雇用環境の整備に関しては労働市場の情報システムを強化や、職業紹介システム、職業訓練システムの整備を支援していく事が重要である。特に地方分権化の実施に伴い、地方における労働市場の情報の把握、地域における雇用ニーズと職業紹介システム、職業訓練システムの供給サイドとのマッチングを確保していくための協力が求められるであろう。また、マイクロファイナンスや中小企業への融資制度などの活用、投資の促進などにより地域における経済活

働の促進を通じた雇用の拡大を雇用政策と連動させて実施していくことが必要である。

## (2) 労働者社会保障制度の改善、失業保険のフィージビリティの確認

労働者社会保障制度の改善は JAMSOSTEK の基本法の改正などを通して実施が予定されているが、JAMSOSTEK の組織改革だけでなく、雇用政策全般の中で社会保障制度が機能するための環境整備を合わせて支援を行っていくことが必要である。制度改革に関する日本の経験や他の途上国の経験を紹介するような技術協力( 専門家の派遣、本邦研修或いは域内における研修 )はインドネシアにおける今後の制度改革にとっても参考になるものである。また、失業保険の導入可能性に関するフィージビリティ調査に関する技術協力( 専門家の派遣或いは開発調査 )も検討すべきである。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ 国際協力事業団( 2000 )『「社会保障分野」プロジェクト形成調査報告書』

### (英文)

- ・ ILO( 1999 ) *Indonesia: Strategy for Employment-Led Recovery and Reconstruction, Report of the Employment Strategy Mission 26 April-7 May 1999, Main Report*

## 第4章 森林保全

## 第4章 森林保全

### 4 - 1 インドネシアの森林が直面する危機

#### 4 - 1 - 1 森林の減少

林業農園省の推計によると1985年から1998年の間、平均170万ha/年の割合で森林減少が進んでいる。インドネシアの全森林面積<sup>注1</sup>は1億2,000万haであるから毎年1.4%の割合で減少してきたこととなる。また、森林減少のスピードは年とともに増大し、生物多様性保全上最も貴重な低地熱帯降雨林(Lowland Rainforest)の減少は特に著しい。その結果、スマトラ島では2005年までに、また、カリマンタン4州では2010年までにほとんどの低地熱帯降雨林が消滅するという極めてショッキングな予測<sup>注2</sup>が出されている<sup>注3</sup>。

森林の減少は地域における人口増加、木材生産志向の森林政策、林地の他用途への転換、地域住民の自然に対する認識の低さなどを背景に、移住地開発、農園開発、農地拡大、森林火災、移動耕作、違法伐採、違法採掘等を直接の要因として急速に進んでいる。特に最近の傾向としては、1990年代後半から、開発可能な面積を越える規模で農園開発が進んでいること、1997年の経済危機以降、非持続的な移動耕作など農民による土地開墾も増大していることが挙げられる。そして、その結果1998年には280万haの熱帯林が消失したと推定される<sup>注4</sup>。

#### 4 - 1 - 2 違法伐採

近年、インドネシアの各地で天然林の違法伐採や野生鳥獣の違法捕獲が問題となっている。特に、スマトラ北部のグヌン・ルサール国立公園では有用材目当ての違法伐採が組織的に行われている。これら長年行われてきた違法伐採により河川の水量の減少や洪水の被害が顕在化している。また、オラウータン等の稀少野生動物が豊富に生息する中央カリマンタン州のタンジュン・ブティン国立公園ではラミン等の有用材をねらった大がかりな違法伐採が進行しており、これらの悪質な伐採業者は30%の輸出税を免れた違法な国外輸出により莫大な利益を得ているといわれている<sup>注5</sup>。

国全体の違法伐採量についてのDfID(英国国際開発省)の推計によると、1997年の丸太消費量は8,650万m<sup>3</sup>であったのに対し、公式な伐採量は3,000万m<sup>3</sup>、古紙再利用量は丸太換算で1,550万m<sup>3</sup>

注1 林業農園省は1999年に森林区分を大きく見直している。それによると森林は自然保護林2,100万ha、保安林3,400万ha、生産林5,800万ha及び転換林800万haからなり、合計では国土の63%に相当する1億2,000万haである。一方、見直し以前(1995年)の森林面積は、自然保護林1,900万ha、保安林3,000万ha、生産林6,300万ha、転換林3,700万haからなり合計1億4,800万haであった。つまり、禁伐である自然保護林と保安林がそれぞれ200万ha、400万haずつ増加し、逆に伐採の対象となる生産林と転換林がそれぞれ500万ha、2,900万haずつ減少し、合計では2,800万haの減少となっている。このように、1999年の森林区分の見直しは従来の森林開発志向の政策から森林保全政策へのシフトであると解釈できる。

注2 WBはカリマンタン4州の低地熱帯降雨林は1900年に1,000万haあったものが2000年には400万haにまで減少し、2010年にはほぼ消滅すると予測している。

注3 Thomas E. Walton(2000)

注4 世界銀行のセミナー“Government of Indonesia, Removing the Constraints, Post-CGI Seminar on Indonesian Forestry”におけるCIFORの資料による。

注5 同セミナーにおけるEIA/TELPak INDONESIAの発表資料による。

であり、この差 4,100 万 m<sup>3</sup> が違法伐採や公式に記録されていない伐採によってもたらされているという。おなじく 1998 年には公式な伐採量が 2,100 万 m<sup>3</sup> に減少しているのに対し、合板やパルプ・紙の生産は反対に増加し、公式な供給量と消費量との差異は 5,700 万 m<sup>3</sup> に増加している。そして、この量は各ドナーや政府関係機関、NGO 等によりもたらされる各種情報を総合すると違法伐採によるものと推定されている<sup>注6</sup>。

#### 4 - 1 - 3 森林火災

BAPPENAS/ADB の調査によると、1997/1998 年の森林火災( 森林以外への延焼を含む )の被害状況は表 4 - 1 のとおりである<sup>注7</sup>。同報告によると 1997/1998 年火災による煤塵及び CO<sub>2</sub> の総量のうち少なくとも見積もって 60% は泥炭層の燃焼から、20% は森林を農地やオイルパーム園に転換するための火入れから発生したとみられる。また、同火災によるカーボン排出量は 700 万 t と推計される。公益的な機能の損失を含む経済的な損害は、総額で 93 億ドルと見積もられ、内訳では農作物被害が 24 億ドル、天然林の木材被害が 18 億ドル、土壌流出・堆積機能の損失が 16 億ドル、炭素固定機能の損失が 14 億ドルと試算される。

一方、1999 年は雨量が平年並みに多く、森林火災の被害は 1 万 ha 程度( 林業農園省 )と少なく、ヘイズの問題も発生しなかった。しかし、今年の乾季がどのような規模となるか予断を許さない。早くも今年 3 月にはスマトラ島のリアウ州などでかなり多数のホットスポットが検出されており、3 月には火災とヘイズの拡大を危惧するシンガポール政府からクレームが出されている。

表 4 - 1 植生 / 土地利用区分別火災面積( 1997/1998 年 )

区 分	面積( 百万 ha )
山岳林	0.1
低地林	3.3
泥炭湿地林	1.4
農地及び草地	4.5
植林及び農園	0.3
合 計	9.7

出所：世界銀行のセミナー“ Government of Indonesia, Removing the Constraints, Post-CGI Seminar on Indonesian Forestry ”における BAPPENAS/ADB の発表資料による。

注6 同セミナーにおける DfID の発表資料による。

注7 林業・農園省の公表による 1997/1998 年の森林火災被害面積は 80 万 ha 程度であり、BAPPENAS/ADB の発表値より著しく少ない。他のドナーの調査によっても( EU による南スマトラ州、GTZ による東カリマンタン州など )、1 州で 100 万 ha 以上の被害が報告されていることを考えあわせると、BAPPENAS/ADB の発表値が真実に近いと推測される。なお、わが国の協力では森林火災被害の調査はこれまでになされていない。



表 4 - 2 地域別火災面積( 1997/1998 年 )

地 域	面積( 百万 ha )
スマトラ	1.7
カリマンタン	6.5
ジャワ	0.1
スラウェシ	0.4
西パプア	1.0
合 計	9.7

出所：同セミナーにおける BAPPENAS/ADB の発表資料による。

さらに森林火災跡地への住民の侵入と農地開墾が大きな問題となっている。東カリマンタン州のクタイ国立公園は野生オラウ - タンの生息数が最大の国立公園として名高いが、ここでは 1998 年 1-4 月の異常乾季に公園総面積 20 万 ha のうち約 7 万 ha が延焼したと報告されている( 林業農園省 )。そののち経済危機の影響を受けて、国立公園内の火災で荒廃した森林を焼き払い違法入植する住民が増加しており、特に、スラウェシ島からの移民であるブキス人によりバナナ畑が急速に拡大している。これらの違法行為に対する林業農園省国立公園管理事務所による取り締まりは不十分である。このため JICA で計画していた同国立公園内の火災跡地への無償資金援助による復旧造林は調査終了後計画変更を余儀なくされ、現在、実施を見合わせている状況にある。

## 4 - 2 インドネシア政府による森林保全への取り組み

大きな危機に直面したインドネシアの熱帯林の保全を図るためには、森林セクターの構造改革が緊急に求められるとともに、同セクターがインドネシアの国家経済の回復と地域社会の安定にとって不可欠であることを広く国民が認識する必要がある。このことは IMF 経済メモランダム<sup>注8</sup>のなかでも述べられており、また、CGI 会合等でもこれらの問題が集中的に討議されている。

これらの流れを受け、森林セクター変革のため森林政策の基本となる森林法が 32 年ぶりに改定されるなど各種の取り組みがなされている。以下、新森林法の変革点とインドネシア政府による主な森林保全政策の概要を述べる。

### 4 - 2 - 1 各種法令の制定

IMF メモランダムに関連し、1998 年には次々と大統領令や省令が制定・改正された。1998 年 6 月に林業改革検討委員会が編成され、改革が必要な現行法令を洗い出し、改革案の提案を行った。これにより制定された主だった法令は次のとおりである。

注8 インドネシアの森林セクターに投げかけられた IMF メモランダムの課題は次の 3 点に集約される。

- ・森林利用に関する意思決定プロセスの透明性と一貫性。
- ・競争的な市場メカニズムの導入。
- ・森林利用に関する権利の明確化。

これらのポイントを今後、持続可能な森林の管理と利用、木材関連産業の諸政策の中いかにして反映させるかが重要である。

- ・丸太・製材品等の資源利用税導入に関する大統領令
- ・丸太・製材品等の輸出税の漸減に関する大蔵省令
- ・インドネシア択伐造林方式に関する省令
- ・コミュニティ林に関する省令
- ・森林開発権の面積制限等に関する省令
- ・生産林の利用と林産物採取に関する省令
- ・野生動植物の保護と利用に関する省令

これらにより、1985年の丸太輸出禁止措置の実質解禁、地域住民の森林利用に対する権利の保護、特定のグループによる大面積におよぶ森林開発権の占有の排除や森林開発権の取得の透明性の確保、野生動植物の保護等の改革が法令上整った。

しかしながら、実態は必ずしも文面どおりには進んでいない。とりあえず法令をつくったものの具体的な実施手続きが先送りされたり、現地では実際に守られないなどのケースがみられ、政府の対応能力への疑問がたびたび呈せられている。

#### 4 - 2 - 2 新森林法の制定

1999年に制定された新森林法の最大の改革点は、従来、曖昧であった地域住民の森林保全への参加と権利の保護が次の3点により明確に定められたことである。

- ・地域住民による森林・林産物利用の拡大
- ・地域住民の権利の明文化
- ・地方への権限委譲の明文化

まず、住民による森林・林産物の利用については利用対象を森林エリア、環境サービス<sup>注9</sup>、森林経営、林産物採取に区分し、生産林、保安林、自然保護林別にそれぞれ利用範囲を明確にした。旧森林法では森林の利用権を原則的に政府事業体(中央及び地方)と私企業のみにししか与えていなかったのに対し、新森林法では個人及び協同組合(Koperasi)にまで拡大している(表4-3参照)。

「地方への権限移譲」については、地方自治の発展の中で森林・林業に関する諸政策を効果的に実施するためそれらの権限の一部を地方政府に委譲するとしている<sup>注10</sup>。

また、「住民の権利」については慣習法に基づく、住民の日常生活に必要な林産物の採取、森林経営や住民福祉向上のための諸活動を認めている。「住民の参加」については具体的に次の権利をあげている。

- ・森林及び林産物の利用
- ・森林や林産物の利用に関する計画及び林業に関する情報について知ること
- ・林業開発における情報、助言、意見等を提供すること
- ・林業開発に対し監視を行うこと

注9 環境サービスはキャンプ場などのレクリエーション利用、森林経営は造林、保育、伐採、林産物の加工・流通をいう。

注10 現状の地方政府において適切な森林の管理・経営が行われるか疑問視する声が林業農園省側には多い。また、地方分権化の噂に乗じた地方での不穏な動き(違法伐採の活発化、中央機関の取り締まりへの反発等)も多くみられる。一方、地方政府からは林業農園省が地方分権化の流れに逆行しているとの反論がなされている(佐藤雄一専門家)。

・慣習法に基づく森林利用が制限された場合、住民は補償を受けることができる

さらに、住民が行う森林復旧活動に対する政府の援助、森林セクターへの住民参加や活動の活性化のための「林業関係者フォーラム」の設置などについても述べられている。

しかし、一方でかつての森林事業権や林産物採取権など企業や住民に認められていた「権利」を林地利用事業許可やコミュニティー林利用許可などの「許可」へと再編成するなど国家の管理権を強化する動きもみられる。

表 4 - 3 森林・林産物の利用について

利用区分	森林エリア	環境サービス	森林経営	林産物採取
生産林	個人 協同組合	個人 協同組合 私企業 政府事業体	個人 協同組合 私企業 政府事業体	個人 協同組合 (木材及び非木材 林産物)
保安林	個人 協同組合	個人 協同組合 私企業 政府事業体	禁止	個人 協同組合 (ただし、非木材 林産物のみ)
自然保護林	原則禁止 (ゾーンによっては利用可能)	原則禁止 (ゾーンによっては利用可能)	禁止	原則禁止 (ゾーンによっては利用可能)

出所：森林法(1999) <http://www.mofribet.cbn.net.id/> )及び Ministry of Forestry(1995) *National Conservation Plan for Indonesia* より作成。

#### 4 - 2 - 3 森林・農園事業に関する戦略的計画( Rencana Stratejik )の策定

標記の国家5か年計画が2000年7月、林業農園省により策定された。本計画は新体制における森林・農園資源の管理・経営についての最も基本的な国家計画であると考えられる。しかしながら、従前の国家計画( REPERITA )に比較すると極めて抽象的な内容にとどまっている。つまり、森林保全、開発等の各活動に係る数量的、地域的、セクター的な具体的目標はいっさい示されておらず、森林・農園資源の管理・経営の基本的ポリシーに終始している。

計画全体を通じ過去の経済開発偏重の森林・農園政策が国土の乱開発と森林資源の大幅な劣化・減少を引き起こし、その一方で地域住民の福祉向上になんらの貢献もしてこなかった、という反省に基づき新政策が展開されている。特に、「森林・農園資源の管理・経営は経済、エコロジー及び最終受益者である住民の3要素のバランスにいつそう配慮する必要がある」と強調していることが注目される。

上記の3要素を受けて、エコ・ツーリズム振興や生物多様性保全など森林・農園資源の非木材生産機能の側面や天然資源経営への住民参加などの概念が本計画の随所にちりばめられている。さらに、もう一つの大きな変革の軸として地方分権化が取り上げられ、本計画でもスムーズな対

応の必要性が強調されている。

本計画の方向性は昨年 32 年ぶりに改正された森林法の変革点に呼応するものであり、林業農園省としての基本的な政策の進め方は森林法及び本計画により明確になったといえる。今後、本計画に基づき数量的目標などを盛り込んだ具体的な 5 年計画が策定されるものと考えられる。

#### 4 - 2 - 4 住民参加によるコミュニティ林( Hutan Kemasyarakatan )

コミュニティ林とは政府が地域住民の福祉に供する目的で国有林の一部を住民利用に供するものであり、新森林法で規定する地域住民の森林利用を実現する有力な方法である。政府は地元住民が結成した協同組合に対し、ロイヤリティーを課して 1 期が 35 年間( 延長或いは更新は可能である )の利用権を与えることができる。コミュニティ林は生産林、保安林、自然保護林の区分に応じて事業の内容が規定される。つまり、生産林に設定したコミュニティ林においては、植林、保育、保護、伐採、販売等の事業を通じて、木材及び非木材林産物、レクリエーション・サービス等を利用することができる。保安林に設定されたコミュニティ林においては、非木材林産物及びレクリエーション・サービスの利用、また、自然保護林に設定されたコミュニティ林においては、レクリエーション・サービス及び動植物の飼育栽培などの利用が可能である。コミュニティ林の利用者は 1 期 35 年間の基本計画、5 年ごとの事業計画及び毎年の年間計画を作成し政府に提出し認可を受ける必要がある。また、これらの作成に当たっては NGO 等の技術支援を受けてもよいとされる。当制度は 1987 年に創設され、現在まで 19 州で 18 の協同組合等が利用権を与えられ、主として多目的樹種の利用などの活動を行っている。なお、コミュニティ林事業の 1997/98 年度実績は、苗木生産約 260 万本、植林 9,500ha、農民への訓練 1,060 人である。

#### 4 - 2 - 5 民有林( Hutan Rakyat )の造成

インドネシアの森林は原則的に全てが国有林であるが、住民が家屋や農地の周辺に植林するケースもあり、これらを民有林と称し植林事業を国有林の造林( reboisasi )に対し緑化( penghijauan )と呼んでいる。近年の木材需要の増大に伴い国有林のみならず民有林からの木材生産のニーズも増大しており、林業農園省は民有林を経営する農民等に対する資金及び技術面の援助を開始した。まず、いくつかの農民グループが集まり、協同組合や政府企業体等の調整・指導を受けて経営ユニットを形成する。この場合、個々の農民グループは 25ha 以上、経営ユニットは 900ha 以上の土地を所有していることが条件となる。政府はこれら経営ユニットに 1ha 当たり 200 万ルピア以内の資金を融資する。融資の対象事業は計画作成、地ごしらえ、育苗、植林、保育、造林地の保護、施設・機材の整備、民有林の警備、林産物の収穫、技術指導等である。また、金利は年 6% で返済期間は 11 年間である。レペリタ VI の期間全般では、民有林約 25 万 ha( 材積にして 4,300 万 m<sup>3</sup> )の造成計画があった。また、民有林事業の 1997/1998 年度実績については、モデル設定 18 ユニット、苗木生産約 650 万本、農民への訓練 350 人である。

#### 4 - 2 - 6 慣習林( Hutan Adat )の推進

慣習林は住民の慣習共同体による管理権を認められた林地であり、新森林法第 67 条の規定に基づき国有林内に設定される。政令案によれば地元住民が慣習法に関する以下の基準を満たしている場合に地方政府により認定される。

- ・ 住民が慣習法による地域に定住していること
- ・ 慣習法の執行者が存在していること
- ・ 慣習法による地域の境界が明瞭であること
- ・ 森林に関する慣習法が住民により守られていること
- ・ 住民が自家用に林産物を収穫・利用したり、森林と宗教的な関係があること

ある森林が慣習林として認定されると、関係住民は慣習林の経営計画を作成し伝統的技術・知識の実践を通じ慣習林の適切な利用、保護、復旧を行う。住民は協同組合を形成し慣習林の管理・経営を行うことができ、また、政府や NGO から支援を受けることができる。例えば住民が劣化した慣習林の復旧を行う場合、政府はこれを援助する。一方、住民は土地税等の支払いの義務を負う<sup>注11</sup>。

#### 4 - 2 - 7 各種資金による森林復旧

数百万 ha の要造林地をかかえるインドネシアにおいて、林業農園省は様々な手法と資金源を活用し造林事業を進めている。主なスキームによる造林実績は表 4 - 4 のとおりである。これらを合計しても 10 年間で 400 万 ha 程度であり、さらには、産業造林のように短伐期ローテーションで伐採される造林地も含まれている。先に見た通り近年の森林減少面積が 170 万 ha/ 年であることを考慮すると、造林規模は充分とはいえない。本年 3 月に来日したヌール・イスマイル林業農園大臣は、現在インドネシア全土で造林を必要とする土地は 600 万 ha 以上に及ぶとし、わが国への資金援助を求めている。

表 4 - 4 各種施策による造林事業

事業名	実績
造林基金 <sup>注12</sup> による保安林等への復旧造林	1987/88-1996/97 の 10 年間で約 8 万 ha。
大統領特別予算( INPRES )による保安林等への復旧造林	1987/88-1996/97 の 10 年間で約 39 万 ha。
大統領特別予算による民有林( Hutan Rakyat )造成	1987/88-1996/97 の 10 年間で約 79 万 ha。
円借款による保安林等への復旧造林	1989/90-1996/97 の 8 年間で約 7 万 ha。
産業造林	1987/88-1996/97 の 10 年間で約 228 万 ha。
林業セクター雇用対策事業による造林	民有林 50,900ha の造成など。

出所：林業農園省( <http://www.mofribet.cbn.net.id/> )

注11 何世代にもわたり地域住民により慣習法に基づき実施されてきた森林資源の管理制度( 慣習共同体林業 )を重視し、所有権を主張する NGO もある( 井上委員 )。

注12 国あるいは民間セクターが実施する造林事業の推進を目的とし、1989年に設立された基金で、国は伐採業者より伐採された丸太 1m<sup>3</sup>につき 10 米ドルを徴集して財源に充てる。当基金の運営状態については、これまで公表されておらず用途が不明瞭であるとの批判もあったが、2000 年より、当基金が林業省より大蔵省に移管され予算計上されることとなった。

#### 4 - 2 - 8 林業雇用対策事業

経済危機による地域住民の救済策として森林・林業セクターでの雇用の拡大と、あわせて荒廃した森林の復旧を目的として 1998/1999 年から開始されている。主な事業内容と目標は次のとおり。

- ・ 民有林の造成( 50,900ha )
- ・ 荒廃マングローブ林の復旧( 2,110ha )
- ・ 雇用対策事業としての産業造林( 51,340ha )
- ・ 国有林内でのグリーンベルト造成( 9,470ha )
- ・ 荒廃保安林の復旧( 4,670ha )

これらの事業による雇用創出は 3,060 万人・日にのぼる。

#### 4 - 3 援助の取り組み方

##### 4 - 3 - 1 各国の援助の現状

CGI 等の資料によると、林業農園省が各ドナーの援助を受けて実施している現在進行中の森林及び自然環境保全分野のプロジェクトは、今年 4 月現在で 52 件となっている(表 4 - 5 参照)。これらを ODA(Grant)、ODA(Loan)及び NGO に区分すると、ODA(Grant)によるプロジェクトが全体の約 60%を占めて多く、つづいて NGO が約 30%、ODA(Loan)が 10%となっている。プロジェクトの内容を分野別にみると ODA(Grant)のプロジェクトは全ての分野を網羅しているが、特に天然林管理や森林保全の案件が多い。一方、ODA(Loan)のプロジェクトは森林保全と社会林業にいくつかみられるが他の分野では実施されていない。また、NGO のプロジェクトは社会林業と生物多様性保全の分野に集中している。

ドナー別にみると、ODA(Grant)では、JICA が最も多く 7 件<sup>注 13</sup>を、EU、GTZ、ITTO がそれぞれ 4-6 件を、USAID、DfID、SIDA、KOICA、CIFOR、ICRAF などが 1 件ずつを実施している。ODA(Loan)では IBRD、ADB が多いが JBIC も社会林業のプロジェクトを実施している。

##### 4 - 3 - 2 JICA に期待される援助

###### (1) これまでの協力

森林セクターの協力は 1970 年代後半に開始され、これまでに現在進行中のものも含め、プロ技協等 8 件、開発調査 6 件、無償資金協力 6 件及び個別専門家派遣が実施されている。初期の協力は大規模な森林造成や木材の収穫技術など森林資源開発に関するものであったが、その後、世界的な協力の動向に沿って、住民参加型の社会林業や森林火災予防、生物多様性保全といっ

<sup>注 13</sup> 林業農園省に対する 7 件のプロジェクトのうちには今年中に開始予定のもの 2 件を含む(表 4 - 5 参照)。また、このほか個別派遣の長期専門家 2 名の協力がある。

た自然環境保全の協力を重点がシフトしている。

最初のプロ技協は1977-1985年に実施されたジャワ山岳林収穫技術プロジェクトであり、ジャワ島の山岳マツ造林のケーブルシステムによる収穫技術の協力である。南スマトラ森林造成、南スラウェシ治山造林の2つのプロ技協及びマングローブ林資源保全開発現地実証調査は荒廃した林地への適正樹種/技術による復旧造林というわが国が多くのノウハウと技術的蓄積を持つ分野の協力である。これらの協力ではカウンターパートの育成やモデル林の造成などで十分な成果をあげ、現在の産業造林や保安林の復旧事業に反映されている。また、熱帯降雨林研究プロジェクトでは15年の長期間にわたりボルネオ島の熱帯降雨林生態系の基礎的研究を行い、カウンターパートの研究能力向上に貢献した。現在進行中の林木育種、生物多様性保全、森林火災予防の3つのプロ技協はそれぞれがユニークなテーマを対象とする技術協力である。林木育種プロジェクトはアカシア、ユーカリ等の選抜育種により、主として産業造林の生産量向上に貢献するものである。生物多様性保全プロジェクトは稀少動物の保護や自然保護区の管理、住民への環境教育を内容とするものであり、もっとも新しい分野の協力である。また、森林火災予防プロジェクトは森林火災の予防から早期発見、初期消火までの総合的な取り組みを行う技術協力である。

一方、開発調査については森林資源の調査や森林管理計画の策定などを内容とし、スマトラ、ジャワ、スラウェシ、NTT等の各地域で実施してきたが、近年の案件には地元住民の参加による社会林業の手法が取り入れられていることが特徴である。無償資金協力はプロ技協を実施するための基盤となる施設の整備が主であるが、昨年より森林火災跡地の復旧造林を行う植林無償がランブン州のワイカンバス国立公園で実施されている。

## (2) 今後の協力の方向性

### 1) 現場主義を継続すべきか

わが国の協力の特色は現場主義であるといわれるが、森林セクターにおいて特にその傾向は著しい。森林生態系は地域の様々な自然条件により多様であり、また、森林保全の課題も地域の社会的・経済的条件により異なる。したがって、森林セクターの技術協力もプロジェクト・サイトにおけるモデル林の造成や様々な技術の試行など属地的性格が強いものとなる。専門家がカウンターパートとともにプロジェクト・サイトで活動を行い、それらを通して技術移転が行われる。また、マルチラテラルとバイラテラルの協力形態を比較すると、一般にマルチの協力が法制度や政策面へのアプローチをとるのに対し、バイの協力は技術志向型で活動の中心も現場サイトに重点が置かれる。上記の性格をあわせ持つJICAの森林セクターの協力活動は極めて具体性に富むが、反面、協力の成果がプロジェクト・サイト内に限定され、広域的な波及効果が期待されにくいという難点を持つ。

他方、マルチラテラルの協力はプロジェクト・サイトを設け長期間に及ぶ地味な活動を行うというよりは中央政府レベルでのワークショップやセミナーの開催などに重点が置かれることとなる。広域的な波及効果は大きいのが、いわゆる地に足がついた協力はさほど期待できないという難点がある。

さて、JICAの技術協力について今後も現場主義で行うべきかどうかという議論がある。インドネシアにおける森林の減少・劣化は森林開発などの政策的要素によって極めて大きな影響を受けており、単なる森林保全技術の協力ののみによっては解決し得ない問題である。したがってJICAの協力においても個々の基礎的な技術の移転ではなく、森林開発や土地利用に関する政策アドバイスにより重点を置くべきだとする考え方もある。

しかし、インドネシアの森林セクターで協力を行うドナーは数多く、上で述べたようにマルチとバイの協力ではおのずとその性格が異なる。お互いの長所を最大限に活かし、足りないところは双方が連携し補い合うという観点から、JICAは従来どおり現場重視の協力を継続するのが望ましいと考える。現場主義の協力ではあっても政策提言を行うことは可能であり、また、必要である。現場の状況を踏まえ、現場技術を前提としたアドバイスであるだけに、より説得力がありインパクトが高いと評価すべきである。また、協力の成果の波及効果についてであるが、成果をプロジェクト・サイトという限定された範囲から、より広い州レベル或いは全国レベルに広げるための工夫が必要である。プロジェクト活動の波及は本来相手国政府の責任であり、わが国がそこまでの責任を負うことはないが、現在のインドネシア林業農園省の能力をもってしては広域的な波及活動は極めて困難であり、わが国からの後方支援が必要となる。特に近い将来予測される地方分権化により、州やさらには県レベルをカウンターパートとして協力を実施することとなった場合、協力の成果が局地的に限定され波及効果を期待することが困難となる。したがって、わが国によるより強力な後方支援が必要になる。

## 2) 協力のテーマをどのように設定するか

従来、インドネシアの森林セクターにおけるわが国の協力は育苗、造林、治山などの基礎的な森林保全技術を対象とし、これらを様々な形で組み合わせた技術提供型のプロジェクトが中心であった。そして、これまでの20年以上におよぶ協力の中で、これら基礎的技術の移転は大きな成果をあげたと評価される。今後は、それらの基礎的技術の上に立った次のステップの協力のあり方を志向する必要がある。また、近年、インドネシアの森林を巡る状況が多様化、複雑化し、森林セクターの課題が単なる森林保全技術のみでは対応できない状況となっている。森林保全に関する技術を中心としながらも、広く環境問題や地域の住民との係わりを扱うアプローチが必要となる。さらには表4-5に見るとおり、インドネシアには数多くのドナーが入り様々な分野で協力を展開しており、これまでも実績をあげている。当然のことながら、これらの協力との重複を避け、かつ、極力インパクトの高い協力テーマを探す必要がある。

以上を念頭に考えると、今後の協力は、現在インドネシアの森林セクターが直面する課題を解決するための、より焦点を絞りこんだコンパクトで緊急性及び速効性が高い、問題解決志向型のプロジェクトが望ましい。具体例をあげると、マングローブ、森林火災、泥炭湿地林、カーボンシンク、コミュニティ・林、エコツ・リズムなどトピックス的な分野に焦点を当て、森林生態学、人類学、社会学など幅広いアプローチで取り組むプロジェクトである。それが協力の目標や成果をより明確にし、限られたODAの人的・資金的資源をより有効に活用することにつながると考えられる。



表 4 - 5 林業農園省が実施する森林セクターのプロジェクト

分野	プロジェクト	タイプ	ドナー	C/P 機関
資源調査/ 計画策定	・ Sustainable Forest Management and H R Development	Grant	ITTO	SETJEN
	・ Forest Inventory and Monitoring	Grant	EU	Planologi
	・ Bulungan Model Forest	Grant	ITTO	LITBANG
	・ Carbon Fixing Forest Management( provisional )	Grant	JICA	LITBANG
天然林の管理	・ Forester Research	Grant	CIFOR	LITBANG
	・ Tropical Rain Forest Research in E. Kalimantan	Grant	Tropenbos	LITBANG
	・ Promotion of Sustainable Forest Management System	Grant	GTZ	PHP
	・ Bureau Forest Management	Grant	EU	PHP
	・ Provincial Level Forest Management	Grant	DfID	PHP
	・ Natural Resources Management Project	Grant	USAID	PHP
人工林育成/ 人工林経営	・ Forest Tree Improvement Development	Grant	JICA	LITBANG
	・ South/Central Kalimantan Production Forest	Grant	EU	PHP
	・ Development of Sustainable Mangrove Management	Grant	JICA	RLPS
	・ Indonesia Forest Seed	Grant	Denmark	BAPPENAS
	・ Plantation Techniques of the Dipterocarpas species	NGO	Komatsu	LITBANG
社会林業	・ Regional Program on Agroforestry Research	Grant	ICRAF	LITBANG
	・ Social Forestry Development	Grant	GTZ	RLPS
	・ Social Forestry Development	Loan	JBIC	RLPS
	・ Social Forestry Development Project at NTB	NGO	Ford F.	RLPS
	・ Social Forestry Development	NGO	Ford F.	RLPS
	・ Participation in Forest Management	NGO	Ford F.	RLPS
	・ Community Forestry Development	NGO	Ford F.	RLPS
	・ Village Participation at Gn. Betung Park	NGO	Ford F.	PKA
	・ Forestry Reformation Research in Lampung	NGO	Ford F.	PKA
生物多様性	・ Kerinci Seblat National Park Integrated Conservation	Grant	WB	PHP
	・ Biodiversity Conservation	Grant	JICA	PKA
	・ Leuser Development	Grant	EU	PKA
	・ Integrated Protected Area System/Biodiversity Conservation	Loan	ADB	PKA
	・ Nature Conservation and Sustainable Use Wildlife	NGO	ANCA	PKA
	・ Indonesian Bird Conservation	NGO	BirdLife	PKA
	・ Promoting Sustainable Development and Nature Conserv.	NGO	CI	PKA
	・ Promoting Nature Conservation in Sumatera	NGO	PanEco	PKA
	・ Conservation of Terrestrial and Marine Biological Diversity	NGO	TNC	PKA
	・ Support the Wise Use of Wetlands	NGO	WCS	PKA
	・ Conservation and Protection of Wildlife and Protected Area	NGO	WCS	PKA
	・ WWF-Indonesian Programme	NGO	WWF	PKA
	・ Wallacea Bioregional Programme	NGO	Wallacea	PKA

分野	プロジェクト	タイプ	ドナー	C/P 機関
森林保全 (狭義の)	・ Tree Breeding /Soil Specialist and Watershed Mgt	Grant	KOICA	RLPS
	・ Integrated Watershed Rehabilitation and Environment Devt.	Grant	SIDA	RLPS
	・ Forest Fire Prevention Management	Grant	JICA	PKA
	・ Integrated Forest Rehabilitation in Way Kambas National Park	Grant	JICA	PKA
	・ Forest Fire Prevention and Control	Grant	EU	PKA
	・ Integrated Forest Fire Management System	Grant	GTZ	PKA
	・ Integrated Forest Fire Management	Grant	ITTO	PKA
	・ Critical Land & Protection Forest Rehabilitation at Tondano	Grant	JICA	RLPS
	・ National Watershed Management and Conservation	Loan	IBRD	RLPS
	・ Planning and Evaluation Cimanuk Watershed	Loan	IBRD	RLPS
・ South Java Flood Control	Loan	ADB	RLPS	
その他	・ Strengthening the Management Capacities of MoFEC	Grant	GTZ	SETJEN
	・ Plant Resource of South-East Asia( PROSEA )	Grant	PROSEA	LITBANG
	・ Books and Databank on the Medicinal Plants	Grant	ITTO	PROSEA
	・ Integrated Forestry Radio Communication	Grant	EU	SETJEN

出所：CGIF 内部資料に基づき作成。

注：1. おもな略語は次のとおり。

ドナー：ANCA: Australian Nature Conservation Agency, CI: Conservation International, TNC: The Nature Conservancy, WCS: Wildlife Conservation Society, CGIF: Consultative Group on Indonesian Forestry

C/P 機関：SETJEN: 大臣官房( 林業農園省、以下同様 )、RLPS: 造林社会林業総局、PKA: 自然保護総局、PHP: 生産林経営総局、Planologi: 林業農園企画庁、LITBANG: 林業農園研究開発庁

2. 農園総局が実施する農業エステート分野のプロジェクトは森林保全とは異なる分野であり、この表には含まれていない。また、個別派遣専門家による協力は含まれていない。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ 青山銀三、佐藤雄一(2000)『クタイ国立公園植林無償予定地の違法伐採問題』、JICA 専門家報告
- ・ 佐藤雄一(2000)『インドネシア森林セクターの課題とその検討状況 第10回 CGI(東京)に向けて (中間報告)』、JICA 専門家報告

### (英文及びインドネシア文)

- ・ 森林火災予防プロジェクト(2000)FFPMP UPDATE、プロジェクト・ホームページ(<http://www.geocities.co.jp/NatureLand/1381/FFPMP/>)
- ・ 林業農園省(2000)Kegiatan Reboisasi Dana DR, Dana INPRES, Dana Bantuan OECF, Pembuatan Hutan Raya, HTI 林業農園省ホームページ(<http://mofribet.cbn.net.id/>)
- ・ Anang Noegroho(2000)Extent and Costs of the 1997/98 Fires and Drought in Indonesia, Post CGI Seminar presentation paper
- ・ Departemen Kehutanan dan Perkebunan(2000)RENCANA STRATEGIK(RENSTRA) Tahun 2001-2005
- ・ Ministry of Forestry(1995)National Conservation Plan for Indonesia, Volume 2, IBRD/WB Number 3423-IND
- ・ Walton, T(2000)Coordination and Implementation of Forest Strategy in Indonesia, World Bank
- ・ World Bank(2000)Presented papers in the Seminar of “ Government of Indonesia, Removing the Constraints, Post-CGI Seminar on Indonesian Forestry ”

## **附章 対インドネシア援助動向及び援助実施上の問題点**

## 附章 対インドネシア援助動向及び援助実施上の問題点

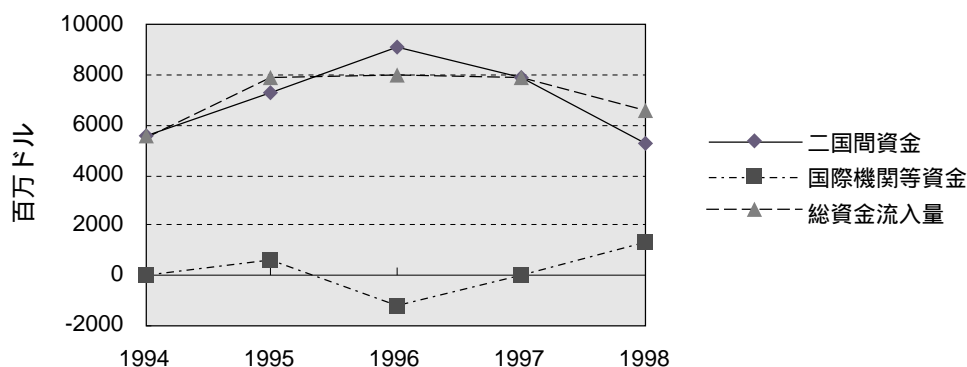
### 1. わが国及び他の主要国・国際機関等の援助の現状

#### 1 - 1 インドネシアへの資金の流れ

##### 1 - 1 - 1 近年の資金の流れ

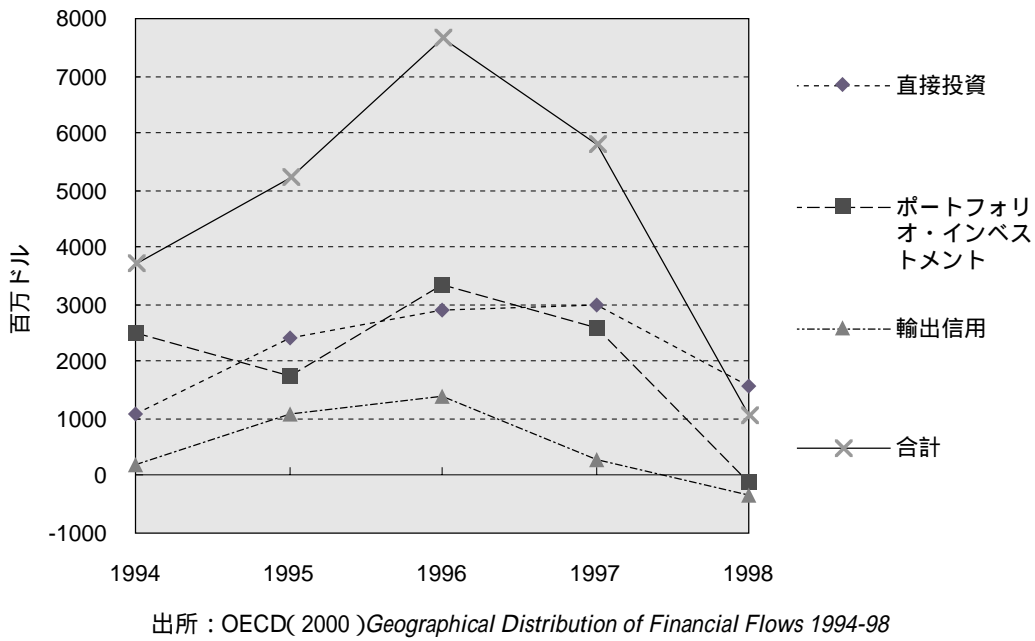
インドネシアに対する資金流入額(ODA+OOF+PF)は、1998年度において6,612.1百万ドルであったが、2国間、国際機関を合わせたODA実績は1,257.7百万ドル、贈与額は569.6百万ドルである。近年の流入額の傾向としては、1996年7,944.1百万ドルに達した後、1997年のタイに始まったアジア経済危機の影響を大きく受け、資金流入量が減少傾向にある。特に民間セクターの資金では、1996年に7675.5百万ドルに達していたものが、1998年には1104.6百万ドル(1996年のおよそ1/7)にまで激減してしまった。民間投資が経済危機の影響で冷え込むなか、資金流入量総額の減少が民間投資の減少幅に比して、比較的小幅であったのは、インドネシア経済復興支援のためのOOFを含んだ資金協力等が大幅に増加したためと分析される(図附 - 1、図附 - 2、図附 - 3参照)。

図附 - 1 資金総流入量

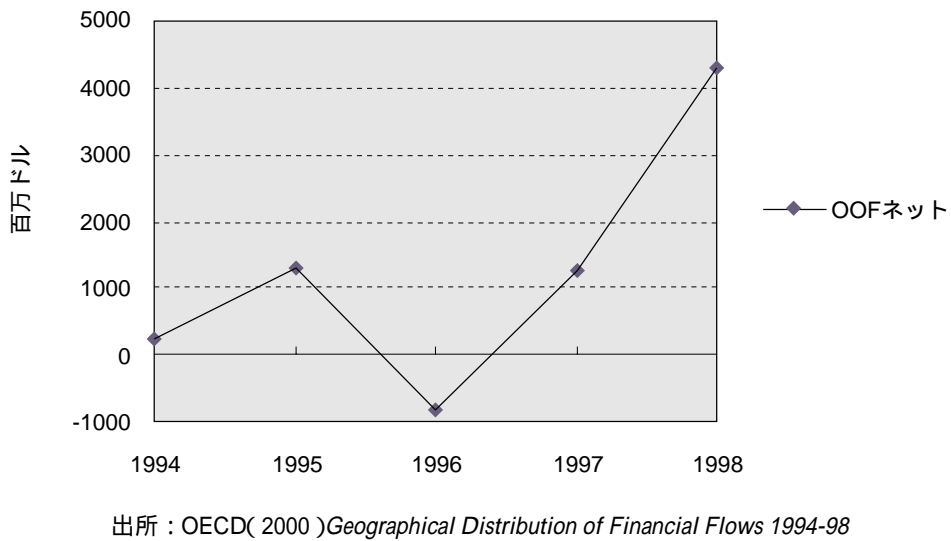


出所：OECD(2000) *Geographical Distribution of Financial Flows 1994-98*

図附 - 2 DAC 諸国からの民間投資

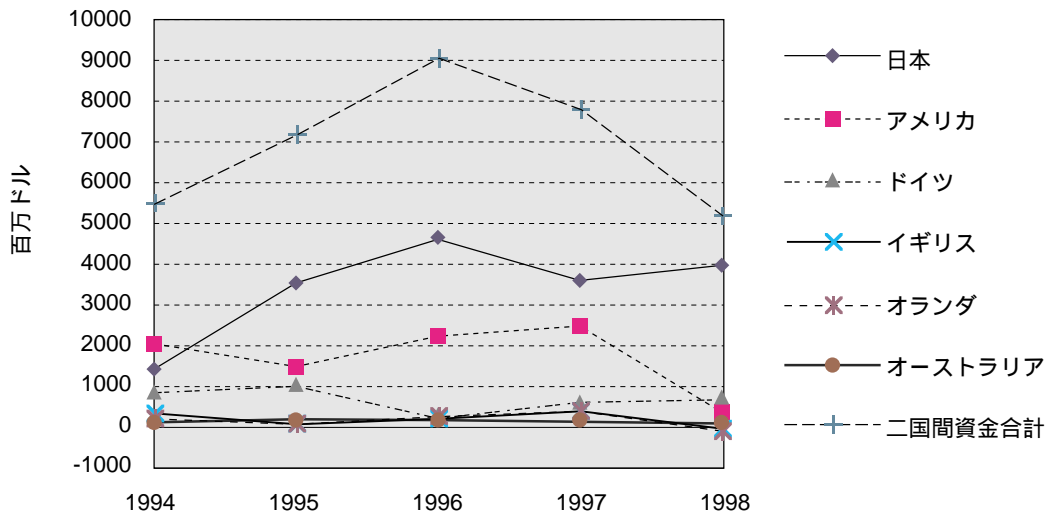


図附 - 3 OOF ネット



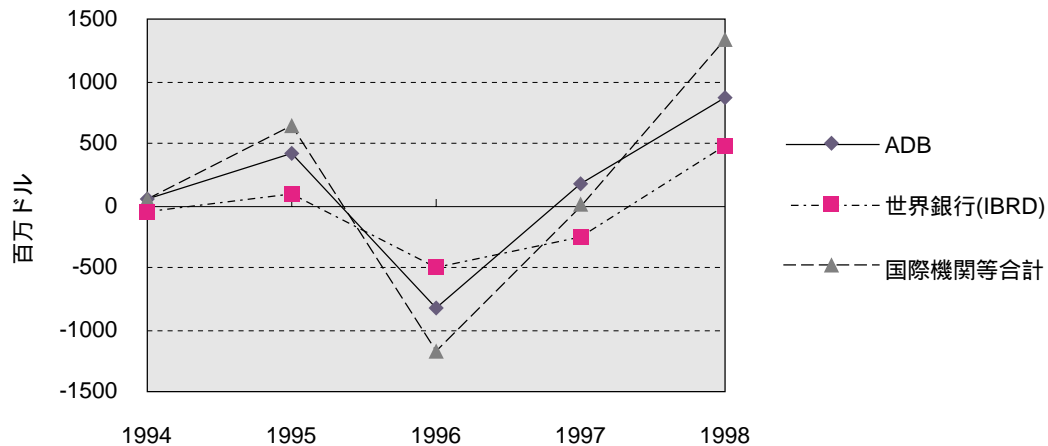
各国、機関別の資金流入は、二国間では日本・米国・ドイツの占める割合が大きいがとりわけ日本からの資金量が多く、1994年から1998年までの二国間資金累計の49.2%を占めている。また、経年的には1997年から1998年にかけての米国の落ち込みが目立つ。国際機関では1997年から1998年にかけて経済危機への対応で、ディスパースメントが急激に増加しているが、内訳は従来よりADBとIBRDが主要な資金供給元である(図附 - 4、図附 - 5参照)。

図附 - 4 二国間資金総流入量



出所：OECD(2000) Geographical Distribution of Financial Flows 1994-98

図附 - 5 国際機関等資金流入量

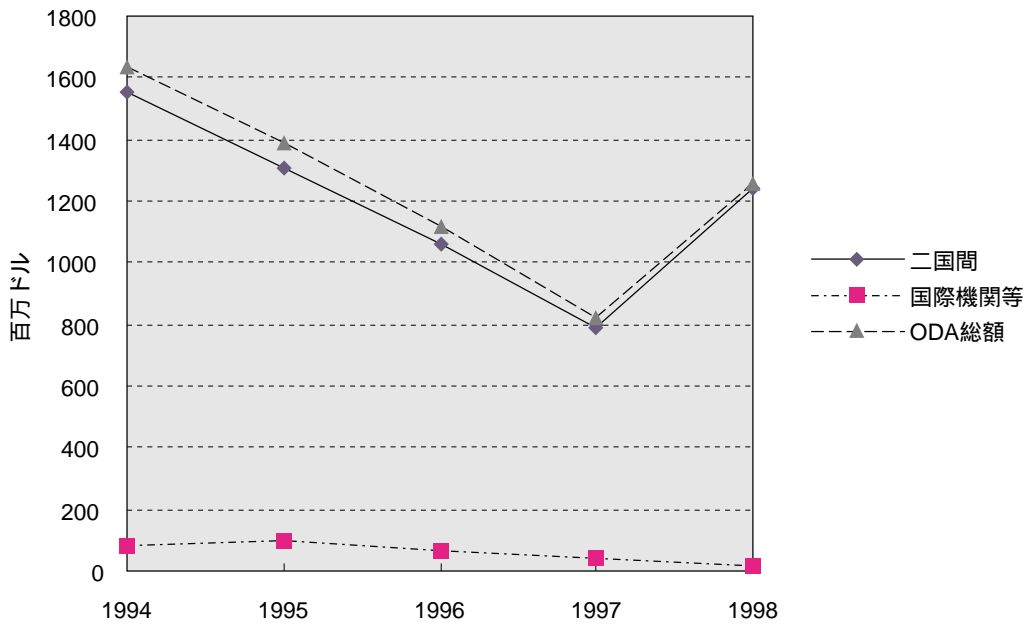


出所：OECD(2000) Geographical Distribution of Financial Flows 1994-98

ODA については、1996 年までは順調であった経済成長を受ける形で減少を続けていたものと推定されるが、1997 年までディスパースメントが減少した後、1998 年度には各ドナーの支援が本格化し、ODA 受入額が向上したものと考えられる(図附 - 6 参照)。

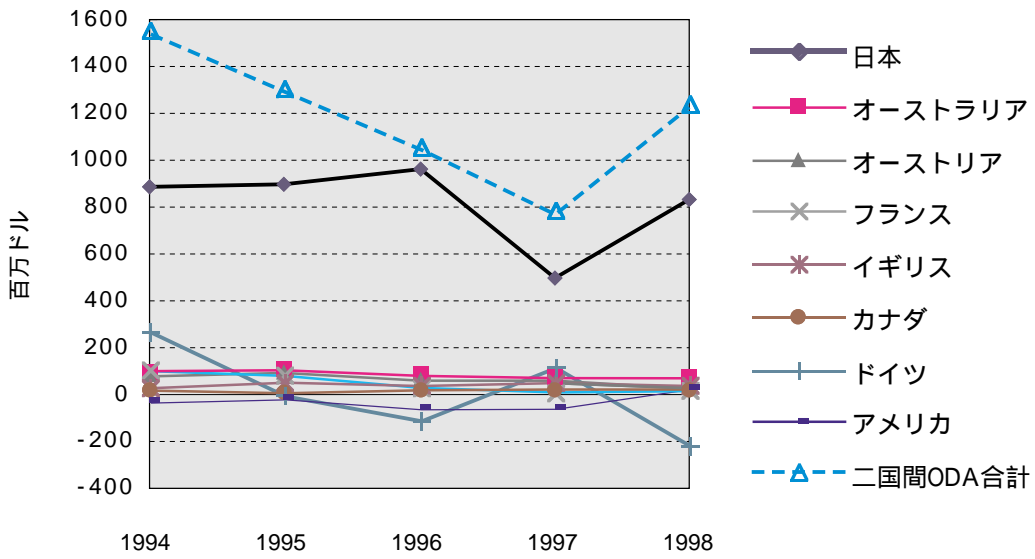
ODA 実績の大半を占める二国間実績では、1994 年から 1998 年までの実績累計では、日本の果たした役割が極めて大きく、5 年間の二国間 ODA 累計の内、68.3% を占め、2 位のオーストラリアの 7.4% を大きく引き離している(図附 - 7、図附 - 8 参照)。なお、図附 - 7、図附 - 8 において米国、ドイツは資金の流れがマイナスの年もあり累計はその他に含まれる額となっている。

図附 - 6 ODA実績総額



出所：OECD(2000) Geographical Distribution of Financial Flows 1994-98

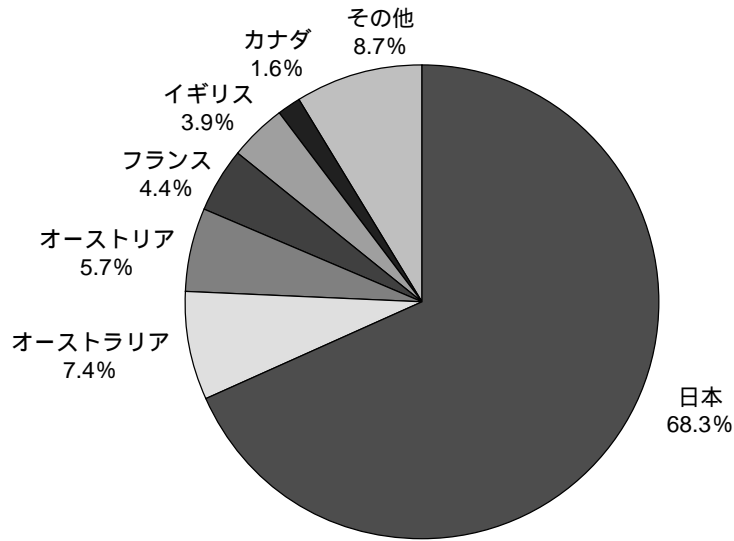
図附 - 7 二国間ODA実績



出所：OECD(2000) Geographical Distribution of Financial Flows 1994-98



図附 - 8 二国間 ODA 実績に占める日本の割合( 1994 年から 1998 年までの累計 )

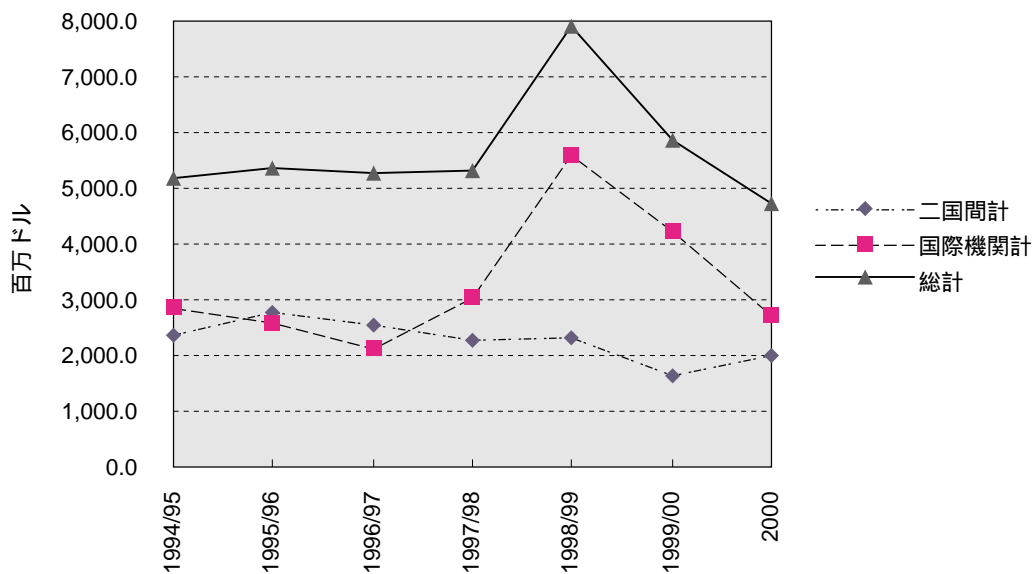


出所：OECD( 2000 ) Geographical Distribution of Financial Flows 1994-98

### 1 - 1 - 2 CGI におけるプレッジ額

1997 年まではプレッジ総額はほぼ横這いであったが、1998 年は経済危機への緊急支援の意味合いから 1997 年の 1.5 倍弱に急増し、7,894 百万ドルに達した。その後 1999 年から 2000 年にかけては減少を続け、経済危機前の水準を割り込む形になっている。2000 年のプレッジ額については 2000 年 4 月から 12 月までの 9 ヶ月予算に対応しているという要因もあるが、基本的に 1998 年から 2000 年にかけては、財政ギャップ補填のためギャップ額に応じてディスパースペースでのプレッジを行った背景による( 図附 - 9 参照 )。

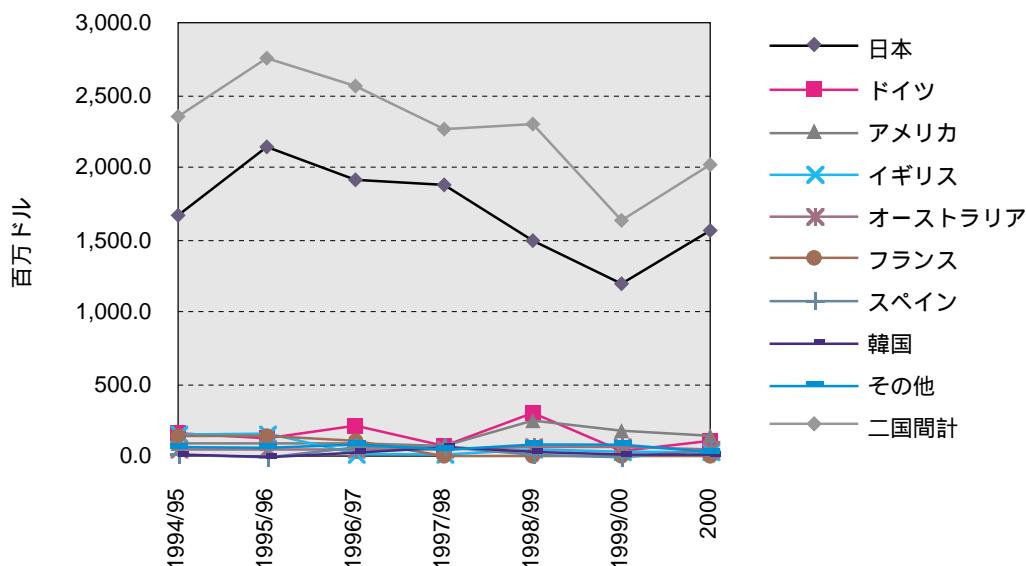
図附 - 9 CGI プレッジ額



出所：インドネシア中央銀行資料( 1997/1998 まで )、その後は CGI 後の記者会見による。

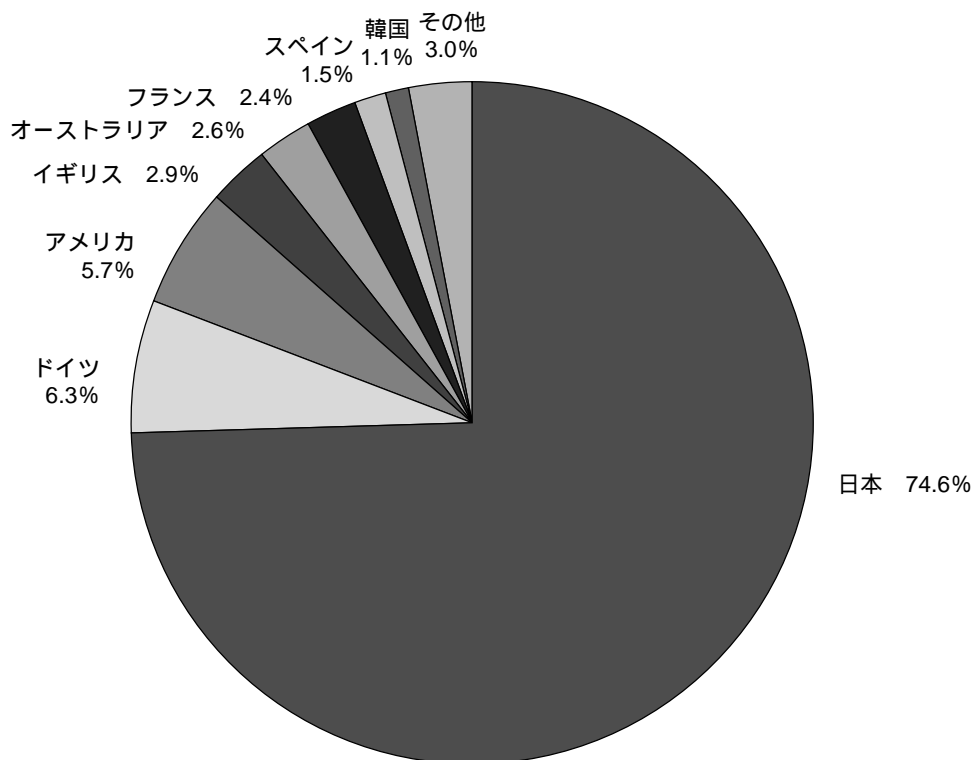
二国間プレッジ額では、過去7回のCGIにおける二国間プレッジ累計総額の74.6%を日本が占めており、2位のドイツの6.3%を大きく引き離している。この状況から二国間のプレッジ額は日本の傾向がそのまま反映される形となっている( 図附 - 10、図附 - 11 参照 )。

図附 - 10 CGI 二国間プレッジ額



出所：インドネシア中央銀行資料( 1997/1998 まで )、その後は CGI 後の記者会見による。

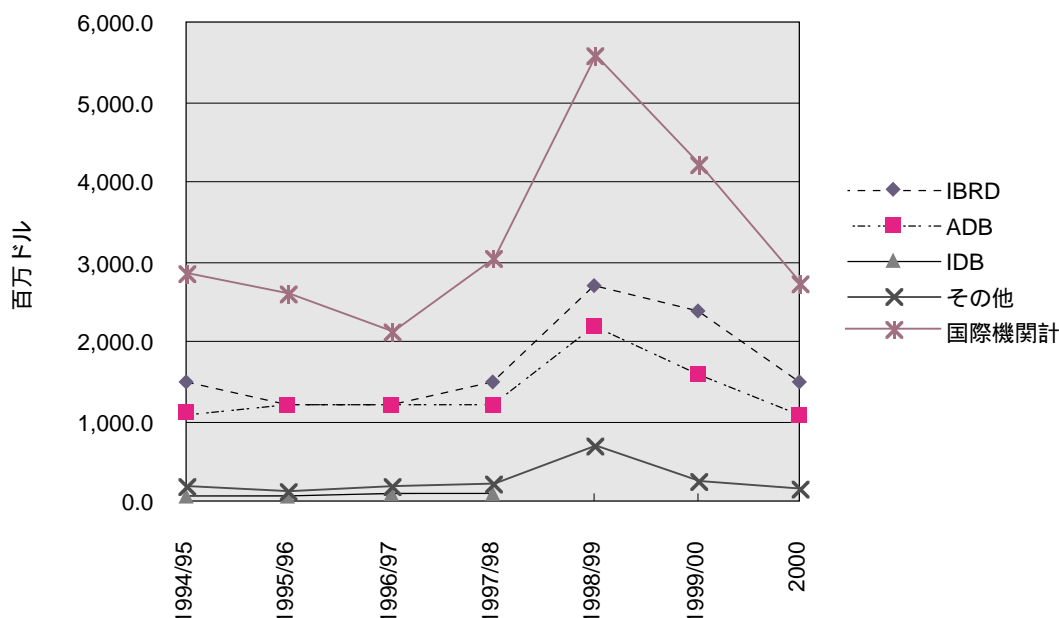
図附 - 11 1994 年から 2000 年までの CGI 二国間プレッジ額における日本の割合



出所：インドネシア中央銀行資料( 1997/1998 まで )、その後は CGI 後の記者会見による。

国際機関プレッジ額の傾向では、経済危機への緊急対応として1998年は、経済危機前の1996年プレッジ額の2.6倍に達した。これは、国際機関の2大ドナーであるIBRDとADBの傾向を大きく反映したもので、1998年のピーク後は減少傾向を続けている(図附 - 13参照)。

図附 - 13 1994年から2000年までの国際機関プレッジ額



出所：インドネシア中央銀行資料(1997/1998まで)、その後はCGI後の記者会見による。

## 1 - 2 2000年CGIにおける主要論点

2000年2月1日、2日ジャカルタにてCGIが開催された。2000年の支援約束額総額は、47億米ドルにのぼった。本CGIでインドネシア政府と援助国・機関の間で広く合意された点を以下簡単に述べる<sup>注1</sup>。

### (1) 経済の安定化

経済の安定化についてはかなりの進展が見られ、経済回復の徴候も見られるが、その回復を持続させるためには引き続き政府財政の健全化を目指すとともに、銀行セクター改革と企業セクター改革を早急にすすめる必要がある。民間セクターがビジネスに戻り、雇用を創出することが経済の回復にとって重要である。

### (2) ソーシャル・セーフティー・ネット(SSN)、貧困撲滅

基礎教育や保健・医療分野での支出などソーシャル・セーフティー・ネット(SSN)或いは貧

注1 本CGIのプレス・リリースによる。

困撲滅プログラムは社会的公平性の改善の観点からも引き続き実施していく必要がある。また、このプログラムは地域コミュニティや組織の参加のもとに実施すべきである。

### (3) ガバナンス

ガバナンスの改善は極めて緊急度の高い課題である。インドネシア政府、援助国、国際機関によるガバナンスに関するパートナーシップをつくり、インドネシア政府が市民社会や民間セクターなどとも対話したうえで司法改革や法制度改革、汚職防止等を含む具体的なガバナンス改善プログラムを作成するのを支援する。

### (4) 地方分権化

地方分権化は良好に実施するとコミュニティや経済に大きな便益をもたらすが、実施を誤ると貧困層に悪影響を及ぼし、財政が不安定になり、公共サービスの質の低下をもたらすものである。こういう地方分権化のリスクを充分認識したうえで、地方政府の行政能力の向上を図り、また、歳入・歳出の権限委譲は慎重に進めて行く必要がある。

### (5) 森林

長期的な対応として森林資源を適切に管理するためにインドネシア政府は国家森林計画 (National Forest Program) の策定に着手することとするが、違法伐採の禁止、自然林の転換の停止、木材産業の規模の縮小等緊急な課題については、関係機関で調整しつつ取り組んでいく。この緊急対応については実施のタイムテーブルを作成する。

### (6) その他

インドネシア政府はインフラストラクチャーについては既存のものの維持管理やりハビリテーションを重視する旨を述べている<sup>注2</sup>。

## 1 - 3 日本、他の援助国・国際機関の重点課題別の援助の動向

インドネシアにおいては従来より広範な開発ニーズがあり、わが国もインドネシアの累次の5年計画等に基づき援助の重点分野を定め援助を進めてきている。最新のものでは1994年2月の経済協力総合調査団がインドネシア側と合意した「公平性を確保した国全体の均衡ある開発」、「競争力確保の観点からの教育水準の向上・広範な分野の人造り」、「急速な開発に伴い生じてきた環境問題への対応」、「健全なマクロ経済運営と裾野の広い経済発展のための産業構造の再編成」、「投資の継続的な導入のための産業基盤整備」の5つを重点分野とし、協力を進めてきた。しかし

<sup>注2</sup> 例えば本 CGI におけるスディビヨ (Sudibyo) 大蔵大臣及びジュナイディ (Djunaedi) BAPPENAS 長官の発言。

ながら、1997年の経済危機以降は上記重点分野の協力は継続しつつ、インドネシア政府の要請や CGI での議論を踏まえ、マクロ経済運営の安定化や SSN 等より緊急性の高い短期的な課題への協力を重点的に行っている。

本節においては、各援助国・国際機関が共通して重点的に協力している緊急的な課題について、課題毎に日本の援助の現状と各援助国・国際機関の現状を述べることとする。

### 1 - 3 - 1 経済運営の安定化

経済運営の安定化に関してはマクロ経済の再建、財政の健全化、金融・企業セクター改革等が挙げられるが、各援助国・国際機関の取り組み振りは以下の通りである。

#### (1) 日本

##### 1) アジアの経済危機に対する日本の支援

本項で述べるのが必ずしも適切でないかもしれないが、インドネシアの経済運営の安定化への支援について述べる前にアジア経済危機全体に対する日本の支援について触れておきたい。

アジアの経済危機に対して日本は 1998 年度までに「アジア通貨危機支援に関する新構想」(新宮澤構想)をはじめとして総額約 800 億ドルの支援策を表明した<sup>注3</sup>。更に 1999 年 5 月には新宮澤構想の第二ステージとしてアジアの民間資金活用構想を表明した。

1999 年 8 月には今後のアジア経済の課題と日本が果たすべき役割を見極めるという目的で韓国、ヴィエトナム、タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンに対しアジア経済再生ミッションが派遣され、ヒト、モノ、カネ、情報の 4 つの分野において具体的提言を行った。

この経済再生ミッションの報告を受け、1999 年 11 月にマニラで開かれた ASEAN+ 日中韓首脳会議において小淵首相は小淵イニシアティブを表明した。その中では「東アジアの人材の育成と交流の強化のためのプラン(小淵プラン)」、社会的弱者支援の継続、ASEAN の発展のための協力、経済再生基盤強化に向けた協力と情報化時代への対応のための協力、海賊問題への対応に関して具体的プログラムが盛り込まれている。

##### 2) 資金協力

1997 年度末以降インドネシアに対する円借款は国際収支支援及び執行の速い援助という観点からプログラム・ローンに特化して供与されている。また、旧日本輸出入銀行に関しても経済構造改革を支援するアンタイト・ローンが供与されている。具体的には、表附 - 1 の通りである。また、無償資金協力では 1998 年度に実施したノンプロジェクト無償の供与(30 億円)が挙げられる。

<sup>注3</sup> アジアの経済危機に対する日本の支援策の概略については、例えば外務省経済協力局編(1999)『わが国の政府開発援助 ODA 白書下巻』の pp.5-6 を参照のこと。

表附 - 1 経済危機以降の日本の円借款とアンタイト・ローン

(最後の欄に\*のある案件は新宮澤構想の一環)

案 件 名	供与年月	供与額	
(円借款)		(億円)	
セクター・プログラム・ローン(職業教育、保健、社会福祉分野)	1998.3	200	
セクター・プログラム・ローン(灌漑、農村インフラ分野)	1998.10	500	
セクター・プログラム・ローン(居住環境、教育、社会福祉、運輸分野)	1998.12	1000	
ソーシャル・セーフティー・ネット借款	1999.3	452	*
保健・栄養セクター開発借款(ADBとの協調融資)	1999.3	352.8	*
ソーシャル・セーフティー・ネット調整借款(世界銀行との協調融資) (内貨、燃料電力関連経費)	2000.1	719.28	*
(アンタイト・ローン)		(億ドル相当円)	
輸出促進支援アンタイト・ツーステップローン	1998.6	10	
IMF 拡大信用供与措置とのパラレル融資	1999.3	10	*
ADB 電力部門改革融資との協調融資	1999.3	4	*
第2次政策改革支援融資(世界銀行との協調融資)	2000.1	1	*

出所：JICA 内部資料より作成。

### 3) 技術協力

本課題に関しては、特に財政・金融分野への支援について経済危機後大幅に拡充した。1998年度には「アジア経済危機のための緊急人材育成プログラム」の補正予算が認められたことから、この予算を活用した協力を行った。

1999年度については、新宮澤構想を初めとする日本からの資金協力と連携し、更に効果を挙げるという観点からも技術協力を一層推進した。まず、6月にインドネシア、マレーシア、タイに対して、財政金融分野技術支援調査団を派遣し各国の技術協力のニーズの把握を行うとともに、本分野の専門家人材の公募・登録を行い実施体制の整備を図った。

具体的な協力内容としては、経済計画分野においては経済モデル開発の技術協力、財政分野においては人材開発、財政地方分権化、マクロ経済分析、税務行政、付加価値税改革、関税業務改善などの技術協力、金融・通貨政策分野では人材開発、金融調節(インフレ・ターゲット)、貿易金融、銀行部門の監督・再編、資本市場整備分野への技術協力等を実施している。

本分野の技術協力の強化については前述の「東アジアの人材の育成と交流の強化のためのプラン(小淵プラン)」の中でもうたわれており、今後も更に拡充していくこととしている。

## (2) World Bank

世銀の経済運営安定化についての支援は、マクロ経済安定化支援、金融機関・民間企業の再

建、金融システムの制度的基盤の強化を重点分野としている。

マクロ経済安定化支援(SAL、構造調整借款)においては、(1)通貨政策の強化による為替レート、インフレ率、実質金利の安定化支援、(2)政府の歳入動員能力の改善支援、(3)食料・燃料補助金の対象見直しを含む政府支出の削減・再調整が行われている

金融・民間企業の再建については、(1)IBRA強化、国営銀行統合・改革、経営状態の悪い銀行の整理統合、経営状態の健全な少数の銀行への資本注入など、効果的な銀行部門の形成支援、(2)税的・法的障害の除去や、改正破産法の効果的な運用による民間企業の自発的再編促進についての支援を行っている。

効果的金融システムの制度的基盤の強化については、(1)銀行への監督能力の強化、銀行関連の法律・規則など制度的基盤の強化、(2)資本市場に関連する政策、制度・法的基盤強化の支援を行っている。

### (3) ADB

財政金融部門の改革については中央銀行に対して、(1)国際会計監査会社によるIBRA以外の全ての銀行の財政状態調査、(2)地域開発銀行の再構築計画策定の支援、(3)銀行監査能力強化、等の支援を行っている。

また、大蔵省に対しては、(1)大蔵省教育訓練庁を通じたデリバティブ等の新しい金融制度に関する職員訓練、(2)債権市場(debt market)の形成支援、(3)保険業に関する法律・規制の見直し支援、(4)年金に関する法律・規制・制度の見直し等の支援を行っている。

民間・国営企業の改革については、(1)資本市場監督庁(BAPEPAM)へのコーポレートガバナンス基準の改善支援、(2)金融開発監督委員会(BPKP)への民間・公的セクターの経営責任・透明性等に関する法的枠組の形成支援、(3)国営企業省への国営企業のコーポレートガバナンスの標準モデルの作成や、国営企業の民営化・再構築支援、等の支援を行っている。

### (4) GTZ

GTZは大蔵省や中央銀行などへの協力は行っておらず、主に地方にて活動を展開している。具体的には、西ヌサテンガラ州やスマトラの州立銀行の強化や他の小規模農村金融の改善を支援している。

### (5) CIDA

金融機関改革については、金融機関(特に大蔵省)の政策策定能力の向上(特に年金、保険、非税収入に関する政策立案について)の支援を行っている。

国家予算・債券発行等については、中央銀行への国庫や関連統計情報に関する研修プログラム実施や、大蔵省に対する対外債務政策の準備支援、歳出情報システム(Expenditure Information System)構築の支援等を行っている。

民間企業の再構築については、保険経理士や会計士、査定士それぞれの専門家団体の強化や保険経理士の大学教育支援を行っている。

#### (6) USAID

経済運営の安定化に関する USAID の重点分野は、銀行部門改革、企業再構築、経済運営に関する政府能力の強化の3分野である。

具体的な支援内容としては、(1)IBRA 及び中央銀行の分析・対策立案支援による銀行部門再編の促進、(2)独占禁止法等の商法改革による公平かつ競争的な民間セクターへの構造改革への支援、(3)経済危機に対応し、将来同様の問題を防ぐ為の新たなマクロ経済運営方法の形成支援、(4)政策指向の非政府研組織である CSIS への支援・協力によりコーポレートガバナンスについての改善に関する政策提言、等を行っている。

#### (7) AusAID

銀行部門については、(1)IBRA の保有する債権の売却に関する助言、(2)大蔵省に対する国営銀行への資本注入協定の監督業務について助言、(3)中央銀行が進める商業銀行の最終的な再構築についての助言を行っている。

国家予算・債券発行等については、大蔵省に対して政府債券の管理の為の債券管理ユニットの設立、能力強化を支援している。

その他の支援としては、監査制度、破産法などの商法、外国投資、通商貿易政策、統計制度、資本市場整備、知的所有権、一般経済政策などに関する制度整備、能力強化支援を行っている。

### 1 - 3 - 2 ソーシャル・セーフティー・ネット(食糧、保健、教育、雇用)

#### (1) 日本

社会的弱者対策に対する技術協力としては食糧の確保、医療の確保、雇用機会確保、教育機会の確保の観点から 1998 年度は補正予算を活用し、短期的に効果のあがる事業を集中的に進めていった。同時に経済危機が家計・企業、農村、教育、栄養状況、医薬品・病院経営、失業という分野においての与えたインパクトに関する調査を実施し、1999 年 3 月ジャカルタにてセミナーを開催し調査結果を公表した。

1999 年度は現地国内研修、専門家派遣、NGO と連携して実施する開発福祉支援事業などにより、引き続き協力を実施した。特に 1999 年度からは中長期的な SSN の強化に資するために SSN サービス提供の鍵になる組織制度に焦点をあて成功例となる事例を抽出してその要因を分析する調査を行った。また、これら事業は既存の技術協力プロジェクトと連携しながら実施された。

無償資金協力においても食糧、保健・医療などを中心に緊急的な協力を行った他、草の根無償資金協力で数多くの社会的弱者支援案件が実施されている。



一方円借款では表附 - 1にある一連のプログラムローンの見返り資金の活用等によって本課題への取り組みに協力した。

#### 1) 食糧の確保

食糧の確保においては、1998年度には5万トンのコメ援助(無償資金協力)及び70万トンの政府米貸付とその輸送費の無償資金協力による支援を行ったうえ、同援助米の流通促進のための専門家派遣も行った。食糧援助は1999年度も引き続き実施した。技術協力ではジャカルタ周辺の農村の実態調査を行うとともに精米機器のリハビリのための助言、農機具整備のための研修、優良種子の配付、統計の整備等の協力を行った。また、現地NGOと連携して、食糧増産に資するための開発福祉支援事業も展開した。

一方、円借款においても前述のセクター・プログラム・ローン等の資金が活用された。

#### 2) 保健医療

従来行ってきた、母子保健・栄養対策関連の技術協力に加え、経済危機に伴って従来に増して保健医療サービスに手が届きにくくなった社会的弱者への医療対策を支援するため、円借款、無償資金協力、専門家派遣、現地国内研修、開発福祉支援事業等多様なスキームを連携させた協力を展開してきた。

無償資金協力では医薬品、医薬品原料、粉ミルク等の緊急無償(総額40.2億円)を行った他、新生児破傷風・はしか予防接種拡大計画への協力を行った。

技術協力では経済危機後の栄養状況、医薬品状況、病院経営の状況とその対策についての調査を行った他、医薬品支援のモニタリングの専門家派遣や栄養不良対策、地域助産婦の能力向上、保健・医療サービス危機管理等の現地研修を行った。また、NGOとの連携事業ではプライマリー・ヘルス・ケア自立支援等の事業を実施した。

円借款では前述のセクタープログラムローンや保健栄養セクター開発借款の資金が活用された。

#### 3) 教育

経済危機の中で、家庭の経済的な問題から学校へ通えなくなった子どもの復学ということが大きな問題とされてきたが、JICAでもドロップアウトの現状とその対策についての調査を実施した。具体的対応の一例として子どもへの奨学金と学校に対する補助金配布を世銀、ADBが行ってきており、JICAでは個別専門家が世銀、ADBと連携して、上記事業の円滑な実施を支援した。

また、初中等理数科教育拡充プロジェクトを無償資金協力と技術協力で実施するとともに地域レベルの教育行政機能の強化等に関する計画策定のための調査を実施している。

円借款では前述のセクタープログラムローンの見返り資金が活用された。

#### 4) 雇用対策

雇用については、失業の現状とその対策についての調査を行うとともに、中堅技術者に対

する現地研修や南スラヴェシ州の貧困生活者のエンパワーメントについての NGO との連携事業を行った。

一方、円借款においても、前述のセクター・プログラム・ローン、ソーシャル・セーフティ・ネット借款の見返り資金が活用された。

## (2) World Bank

世銀では Social Safety Net Adjustment Loan( SSNAL )を始め、 Policy Reform Support Loan( PRSL )、 Urban Poverty Project Loan、 Kecamatan Development Program, Sumatra/Sulawesi Basic Education Loan 等を実施することにより SSN の各課題に対応を行っている。

支援策のうち、(1)食料については、貧困層の米入手の確保に重点をおいている。また、食料政策(米補助金、食料品流通方法、BULOGの機能等)改善の支援も行っている。(2)保健医療については、各種保健衛生関連の融資により、必要不可欠な薬品確保、村落保健衛生サービスへのアクセス、栄養改善を支援している。(3)教育については、貧困層へ配慮した形での教育機関への補助金、奨学金供与による高い義務教育就学率(教育へのアクセス)の維持を支援している。(4)雇用の確保については、公共事業や労働集約型の村落事業による雇用の創出を支援している。いずれの SSN 支援策に関しても監視、実施方法(分権化、透明性確保等)改善による SSN 資金不正使用の防止を支援しているのが特徴である。

## (3) ADB

(1)食料については、流通政策変更の効果的実施支援、農業普及活動の地方分権化や、農業開発における参加型アプローチ採用の促進、園芸作物振興による輸出志向農業の支援等を行っている。(2)保健医療については、経済危機前に達成した保健衛生状態の維持と貧困層の保健衛生状態の保護、地方政府の保健衛生事業実施能力の強化、分権化した保健衛生事業への資源動員支援、リプロダクティブ・ヘルスの促進に重点を置いて活動してる。(3)教育分野においては、経済危機前の高い就学率の維持支援、離島・貧困地域における教育の質向上、中等教育、技術教育の強化、地方の教育分野の計画立案・管理能力向上等を支援している。(4)雇用創出については、農業農村振興に重点を置いた事業実施を行っている。

## (4) ドイツ(GTZ 及び KfW)

(1)食料については、東西ヌサテンガラ州での自助努力を通じた貧困緩和事業や、村落栄養改善事業を行っている。(2)保健医療については、東ヌサテンガラ州の公衆衛生システム改善事業や、村落保健栄養プログラムを行っている。(3)教育については、基礎教育段階における理数科教育の支援を実施している。(4)雇用創出については、基礎・職業訓練に重点おいている。

## (5) CIDA

(1)食料については、東部インドネシアの旱魃の大きな影響のあった地域に対して、緊急食料援助を行うとともに、住民が適切な食料、水、住居、衛生を持続的に確保できるような援助を行っている。(2)保健医療については、経済危機の影響で生産が減少した経口避妊薬(ピル)の配布を行っている。また、州レベル公務員の能力向上、住民組織形成・強化による妊婦の健康管理、水/環境の衛生管理など公衆保健衛生を促進している。(3)教育については、基礎教育の分野における支援は現在行っておらず、イスラム高等教育や東部インドネシア地域の大学支援を行っている。(4)雇用対策については、特にそれに特化したプロジェクト等はない。

## (6) USAID

(1)食料については、国際 NGO/国際機関を通じた食糧配布を行うとともに食糧価格政策を含む食糧政策立案を支援している。(2)保健医療については、経済危機が公衆衛生や栄養状態へ与えた影響についての調査・モニタリングを行うとともに、母子の健康と栄養状態の保護、家族計画の支援、HIV/AIDSなどの性感染症の拡大防止の支援を行っている。(3)教育については、back to School Program等のプロジェクトにより、経済危機の影響による就学率の低下防止の支援を行っている。(4)雇用機会創出については、共同体提案型のインフラプロジェクトを地方政府が全国雇用創出プログラムに適合させる際の支援をしたり、地方/共同体の雇用創出プロジェクトの効果的/効率的実施を支援している。また、支援を最も必要としている地域をインドネシア政府が抽出する際に支援を行っている。更に、雇用プログラムの中で女性の参加が増加するように、Employment Secretariatにジェンダー専門家を配置している。

## (7) AusAID

(1)食料に関する援助は、経済危機と異常旱魃による貧困層への悪影響を緩和するために共同体レベルでの弱者(幼児など)への補助食配給や、農業施設のリハビリテーションを行っている。(2)保健医療については、東部インドネシアの高い妊婦死亡率と新生児死亡率の改善を目指して母子保健、家族計画、マラリア対策研究、結核、HIV/AIDS対策の支援を行うとともに、フローレス、チモール島における給水、保健衛生の改善を行っている。(3)教育分野での支援はインドネシア政府の中等教育までの義務教育化及び、教育と雇用の関係性の強化という目標を支援しており、具体的には、東ヌサテンガラ州への教育アドバイザーの派遣や、産業界と緊密な連携のとれた職業教育推進を目的としたプロジェクトの実施、オーストラリアの高等教育機関へ(科学、保健衛生、農業、法律、環境等の分野での)奨学生を約700人受け入れを行っている。(4)雇用創出に関しては、経済危機と異常旱魃による貧困層への悪影響を緩和するために共同体レベルでの雇用創出活動を支援している。

### 1 - 3 - 3 地方分権化

#### (1) 日本

この課題はグッドガバナンス確立のための大きな構成要因であるとともに他の多くの分野に対して影響を持つ重要なものとして取り組んできている。

まず、技術協力の面で、地方政府の行政能力向上を目的とした専門家派遣及びプロジェクト方式技術協力を行ってきた。具体例としては、内務省に地域開発政策専門家を派遣するとともに、南スラヴェシ州政府に開発援助調整専門家を派遣し、地域のイニシアティブに基づいた開発政策に対する助言を行うとともに、地方行政官の育成も目的としているプロジェクト方式技術協力として、スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト及び南スラヴェシ地域保健強化プロジェクトを実施している。

これらプロジェクトでは個別専門家との連携による現地研修に加え、現地の大学(ハサヌディン大学)との協同による研修コースを行うなどスラヴェシ4州をターゲットに地方政府の行政能力の向上を図る活動を実施している。

また、地方分権化の進捗や今後の技術協力のニーズを調査するために、要請背景調査や基礎調査を実施している。

今後は、これまで継続して行ってきたプロジェクト方式技術協力2件及び南スラヴェシ州への専門家派遣に加え、地方分権化に伴う地方開発行政官育成計画及び地方政府の開発政策支援についての技術協力や、内務省地域開発総局へのアドバイザーの派遣を予定している。

#### (2) World Bank

地方分権化に関して世銀はGTZやUNDPの様な地方分権化全体にかかる制度・法律策定の支援は行っておらず、地方分権化の促進に間接的に貢献する支援を行っている。世銀が地方分権化に関して1999年の段階で行っている支援は二つあり、一つは村民作成の開発プロポーザルに対し郡議会を通じて資金を供与することにより、郡・村レベル政府の能力強化を計るKecamatan Development Program(1998-2001)である。他の一つは、Municipal Learning and Innovation Loan, and TA(1999-2001)があるが、この融資/技術支援では、地方政府間にネットワークを形成することにより各地方政府での経験・成功例の共有を促進する。これにより地方政府の能力向上をはかり、地方分権化を側面的に支援することを目的としている。

#### (3) ADB

地方分権化支援は、ADBのガバナンス改革支援において、不正・汚職防止とともに重点分野である。政府機能の地方への移管とともに、プロジェクト(特にSSN関係)におけるNGOや地域住民組織のモニタリング、実施への参加の強化を計っている。新規中央政府の担当してきた機能を州・県政府に移管する過程を支援し、現在実施中の案件についても同様の方向性での見

直しを行っている。具体的には Community and Local Government Support: Sector Development Program( CLGS: SDP )など地方分権化の全体的な過程を法的・制度的整備により支援するものと、Decentralized Management Capacity Project や Capacity Buildings for Decentralization of the Environmental Impact Assessment Process Project、Capacity Building in Urban Infrastructure Management Project 等各セクターにおける地方分権化を支援する案件の2種類がある。

#### (4) UNDP

UNDPにおいては、中央レベルと地方レベル双方における議会の能力強化により地方分権化の支援を行っている。中央レベルにおいては、国会(DPR)に対する組織・制度能力強化の協力を行っている。地方レベルに対しては、地方分権化の過程に伴い、中央から権限の委譲される地方議会の開発計画の策定・管理等に関する能力強化や、地方開発計画に関するニーズへの対応能力・透明性・説明責任性の向上、さらに、地方開発における住民やNGOの参加等について支援を行っている。

また、議会支援以外に地方開発計画や都市計画分野において、全ての地方政府が順守すべき統一的な基準の策定について支援を行っている。

#### (5) GTZ

GTZでは、インドネシアにおける地方分権化政策の実施の支援を1992年より行ってきており、現在はその第3フェーズを実施中である。現フェーズでは、(1)地方分権化に関する政策形成支援、(2)中央政府レベルにおける地方分権化プロセス管理の支援、(3)東西ヌサテンガラ両州政府の貧困開発に関する政策形成・実施能力向上の支援を中心に活動を行っている。

具体的には、中央・地方政府の機能分担に関する法律・規則の策定、地方分権化後の地方政府に対する中央政府の監督・指導方法についての規則策定、地方政府の地方開発政策能力向上の為に大学院レベル教育、地方政府の人的資源管理に関する規則策定、東西ヌサテンガラ両州政府の政策形成・実施能力の向上、東ヌサテンガラの地方保健サービス体制の改善、村落企業の形成・村落間協力、村落共有地の管理など村落レベル開発アプローチの制度形成、等についての協力を行っている。

#### (6) CIDA

CIDAの協力重点分野には地方分権化政策の支援は明確には含まれていないが、本分野への協力は中央政府・地方政府の能力向上を計る案件が2件存在する。一つは北スラウェシ州地方政府の水資源開発関連組織の制度・組織的能力を向上させることを支援するものであり、他の一つは、BAPPENASの政策立案、戦略形成、事業形成に関する能力向上を支援することにより、間接的に地方分権化の流れを支援する案件である。

## 1 - 3 - 4 ガバナンス

### (1) 日本

1999年10月のワヒッド政権確立以来、インドネシアではグッドガバナンスが重要な政策課題されているが、わが国のグッドガバナンスの改善に貢献する協力の主なものとしては次のものが挙げられる。まず、民主化支援としては1999年6月に実施された総選挙への支援として、ドナー調整を行ったUNDPを通じた緊急無償資金協力及び総選挙管理委員会及びUNDPに対する専門家計20人の派遣を行った。

また、効果的・効率的な政府機能の改善強化に関しては、前述の経済運営の安定化に関する協力や地方分権化に関する協力が挙げられる。また、市場環境整備という観点からは前述の経済運営の安定化に関する協力の一部に加え、後述の中小企業振興に対する協力の中の制度改善を目指すものもガバナンスを改善するための協力といえよう。行政の透明性の改善の観点からは例えば円借款の中の前述のセクター・プログラム・ローンにおいて進捗管理・財務管理について第三者機関をモニタリング・コンサルタントとして雇用し、そのコンサルタントのもとに州レベルの管理コンサルタントとその下のローカルモニターを置き全体を監理することとしている。

特に最近の動きとしては、国軍から分離されて民主警察の確立に向けて組織改革を実行中のインドネシア国家警察に対する協力を検討するべく短期専門家を派遣した。

### (2) World Bank

ガバナンスに関する世銀の重点分野については、(1)統治機構の改革、(2)司法・法制度改革、(3)公務員制度の改革、(4)市民社会の強化の4点が挙げられる。具体的には、世銀の全融資に公的機関における不正・腐敗の撲滅、効率性向上、透明性の確保を不可欠な要素として含めるとともに、腐敗防止関連法案の支援をおこなっている。また、市民社会の強化による政府のチェックやプロジェクトにおける地方分権化と住民参加の推進による透明性の向上を計っている。

また、UNDP、ADBとともにPartnership to Support Governance Reform in Indonesia(詳細はUNDPの項目を参照)を創設し、ガバナンスに関する各援助機関の支援調整を行っている。

### (3) ADB

ガバナンスに関するADBの支援の特徴として、不正・汚職の防止に力点を置いていることが挙げられる。98年にインドネシア政府から不正・汚職防止に関する協力を要請されてから、ADBは様々な不正・汚職対策を行っている。具体的には、(1)各セクターへの融資の際の説明責任や透明性改善、実施・管理の地方分権化を求めることにより不正・腐敗の減少を支援、(2)汚職防止法の改正、(3)最高監査機関(BPKP)の組織強化への支援、(4)検察庁の能力強化への支援、

(5) 独立した不正・汚職防止委員会の設立支援、等の支援を行っている。

また、UNDP、世銀とともに Partnership to Support Governance Reform in Indonesia( 詳細は UNDP の項目を参照 )を創設し、ガバナンスに関する各援助機関の支援調整を行っている。

(4) UNDP

ガバナンスに関する支援について UNDP は各ドナーの支援の調整を行っている。1999 年の総選挙ではインドネシア政府の要請のもと、各ドナー及び NGO の選挙支援の促進と調整を全選挙プロセスに渡り担当した。

また、選挙支援後は世銀と ADB とともに Partnership to Support Governance Reform in Indonesia を創設し、ガバナンスに関する各援助機関の支援調整を行っている。このプログラムはインドネシアにおけるガバナンス改革について、(1)ガバナンス改革のモデルとなるインドネシア国内外の事例の紹介・普及を行い、(2)インドネシア政府・援助機関、NGO の活動を調整を行うとともに、(3)ガバナンス改革の促進に貢献する新たな活動への資金手当を行うものである。このプログラムに含まれるガバナンス改革の内容は、司法改革、地方分権化、議会能力強化、選挙制度改革、公務員制度改革、コーポレートガバナンス改善、市民社会強化、等が含まれる。

(5) GTZ

GTZ のガバナンス支援は地方分権化支援が中心である。

(6) CIDA

CIDA によるガバナンスに関する支援は、人権保護、統治機構の改革、及び選挙支援の三つに分類される。人権保護については、Komnas Ham( Indonesian National Human Rights Commission ) の調査・人権保護啓発等についての能力向上を支援するとともに、人権 NGO の人権問題に対処する能力( アドボカシー能力や国内外ネットワーク強化 )の向上を支援している。統治機構の改革については、住民のニーズに対応できるように住民参加型開発を含む BAPPENAS の企画・プログラム化・政策形成能力について支援を行うとともに、NGO の能力強化による参加型開発の推進を行っている。選挙支援においては、NGO の選挙監視や啓発活動に関する能力向上を支援している。

(7) USAID

ガバナンス分野における USAID の活動は、(1)選挙支援による民主的政府の形成、(2)啓発団体、各専門家の協会、労働組合、住民組織等の市民社会組織による政治過程への参加支援、(3)法律整備、法治、民主的政党育成、治安維持・国防の文民統制、等の支援による民主的かつ効果的ガバナンスの促進、(4)報道方法や報道倫理面での能力強化による自由かつ責任あるメディ

ア育成支援、(5)マルク、アチェ、イリアンジャヤ等における人権順守監視や仲裁・紛争管理能力の育成支援、など5分野における活動を行っている。

#### (8) AusAID

AusAIDのガバナンス支援の内容は、(1)人権保護の促進を目的としたKomnas Ham(Indonesian National Human Rights Commission)に対する技術支援、(2)Center for Democratic Governanceの設立によるインドネシアにおける政治的ガバナンスの改善戦略の形成、(3)総選挙におけるKPUやNGOへの技術支援、等を行っている。

### 1 - 3 - 5 中小企業振興

#### (1) 日本

中小企業振興は経済危機からの復興を最重要の政策課題とするインドネシア政府の経済政策の中でも重点項目の一つとなっている。この分野の技術協力では、地場産業の振興、裾野産業の育成、輸出振興、中小企業金融整備を支援する目的で工業商業省や協同組合・中小企業省へのアドバイザー派遣、中小企業診断、企業家育成、輸出振興、服装デザイン等10以上の現地研修、農産物加工をテーマとした本邦研修、貿易セクター人材育成や鑄造技術分野裾野産業育成のプロジェクト、輸出振興やデザイン振興のための計画策定調査などの協力を行っている。更に本年1月からは早稲田大学浦田教授をハイレベルアドバイザーとしてインドネシアに派遣しており、包括的な中小企業振興政策を検討し、7月にインドネシア政府に対し提言を行った。今後はこの提言を踏まえて具体的な事業を進めていく予定である。

また、資金協力では1996年の実績であるが、小規模企業育成のための旧日本輸出入銀行のアンタイド・ツーステップ・ローン530億円を供与している。

#### (2) World Bank

世界銀行の中小企業支援は、輸出金融の改善、中小企業育成政策の改善、企業の再構築の3分野において行われている。

輸出金融面については、貿易金融の未整備による輸出再開の困難さの解消を目的とした公的輸出信用の改革支援や、輸出前と輸出後それぞれに適用される貿易金融のリンケージ改善を支援している。

中小企業振興政策の支援については、インドネシア政府に中小企業支援融資スキームの国際的成功事例の導入を支援すると共に、適切な融資技術の促進、取引費用削減の為の方策導入、ベンチャーキャピタルの改善、経営訓練組織の設立を支援している。

企業の再構築に関しては、自発的な企業再構築を促進する環境の整備に関して支援を行っている。具体的には、新破産法や新設の商事裁判所(Commercial Court)の運用面の有効性確保や、



税制・法律/規制面での障害除去等についての支援を行う。

### (3) ADB

ADBは、中小企業の直面する阻害要因の排除とインセンティブ供与に貢献する制度構築に重点を置いている。具体的には、(1)現行の融資制度の有効性の調査、現行融資制度の統廃合、市場ベースでの融資実行、商業銀行への中小企業融資の義務化の廃止など、中小企業への融資制度の見直しの支援を行っている。さらに、(2)許認可等の規制緩和など法的環境の改善による企業間競争の促進、(3)国際貿易の自由化の促進、(4)融資の自由化や関税手続きの改善による外国からの直接投資の促進、(5)政策調整メカニズムの強化、(6)Bank Export Indonesiaを通じた中小企業向け輸出金融の支援、等の活動を行っている。

### (4) GTZ

中小企業振興についてGTZは、中央政府レベルで中小企業振興の制度改善に関する政策支援を行うとともに、地方政府の中小企業振興政策への支援も行っている。また、個別課題への対応としては、中小企業へ融資を行う銀行の能力向上や銀行監督制度の構築や、起業活動に関する研修の支援も行っている。

### (5) CIDA

CIDAの中小企業振興支援については、二つのプロジェクトによってなる。一つはPrivate Enterprise Participation Projectであり、これは中小企業経営者の経営面・技術面の能力向上及び商工会議所の調査・情報収集能力の向上により中小企業の生産性の向上を目指す。第二はCanada-Indonesia Technology Networkであり、これはインドネシアの中小企業とインドネシア国内及びカナダの研究・開発機関(政府組織、大学、民間企業)とのネットワークの形成によりインドネシア中小企業の科学・技術力を向上させることも目的とする。

### (6) USAID

USAIDは中小企業振興政策の改善について様々な支援を行っている。具体的には、協同組合・中小企業担当国務大臣府へは中小企業政策改善について、インドネシア中央銀行へは中小企業への融資制度改善について、それぞれ技術支援アドバイザーを派遣している。また、政策提言の為の調査事業として、イスラム金融の中小企業振興への活用に関する調査、輸出志向の中小企業の課題の調査等を行っている。さらに、ベンチャー企業を対象とした金融機関の設立の支援や、中小企業の製品品質向上・マーケティングの改善の支援、独占禁止法等の商法改革による公平で競争のある民間セクターへの構造改革を支援している。

## (7) AusAID

ビジネス技術に関する研修をオーストラリアで実施している(詳細なし)。

### 1 - 3 - 6 環境保全

#### (1) 日本

1994年の経済協力総合調査団がインドネシア政府との間で確認して以来、環境保全は重点課題の一つとして、居住環境改善(産業公害防止を含む)及び自然環境保護の両面で協力を行ってきたが、2000年2月のCGIにおいても引き続き重点分野であると再確認されている。

具体的には環境管理庁へのアドバイザー派遣や環境管理センタープロジェクトの実施、環境衛生分野ではアドバイザーの派遣や水道環境衛生プロジェクトの実施、更には産業公害防止プロジェクトの実施が挙げられる。

一方、1997/1998年に発生した大規模な森林火災はマレーシア、シンガポール等の近隣諸国にまで煙害による健康被害及び社会的経済的悪影響を及ぼした。1998年12月には日本の提唱により周辺国、国際機関、ドナー等が参加する「東南アジア森林火災フォーラム」が開催され、それまでの成果及び今後の対策について協議が行われた。また、この問題は2000年1月に開催された「森林に関するCGIフォローアップセミナー」でも協議された。本件に関してはJICAからは専門家、プロジェクト、無償資金協力等で協力している。

2000年2月のCGIでは森林減少問題が取り上げられ、長期目標として国家森林プログラムの実施を通じた森林の持続可能な利用を目指すことが確認され、短期目標として不法伐採対策のための省庁横断的組織の設置等の項目が確認された。

森林セクターへの日本の協力としては林木育種、熱帯降雨林研究、生物多様性保全のプロジェクトの実施等があるが、特に森林火災防止に関連しては森林火災防止政策アドバイザーの派遣や森林火災予防計画プロジェクトの実施、国立公園森林火災跡地回復に関する無償資金協力等で協力している。

#### (2) World Bank

世界銀行の環境分野における焦点は、水資源、森林、沿岸資源、都市部での大気汚染に関する管理改善にある。支援に当たっては、環境に関する組織・制度の強化、女性や社会的弱者のニーズへの対処、市民社会組織の強化、村落を拠点とした天然資源管理に力点が置かれる。具体的な支援としては、(1)新しい環境保護法の効果的運用の支援、(2)火災管理を含む森林管理の強化支援、(3)Water Sector Adjustment Loan(WATSAL)による水資源の総合的な管理の推進、(4)村落環境基金パイロット事業による村落レベルを拠点とした環境・天然資源の管理の推進、(5)持続可能な漁業の推進、等についての活動を行っている。

### (3) ADB

環境分野において ADB は、その活動の焦点を以前の天然資源の調査や開発計画策定から天然資源管理へと移している。また、インドネシアの地方分権化の流れを受けて、地方政府の環境管理能力の強化や環境管理への受益者の参加を重視している。具体的活動の一つとして、現在 Natural Resources Management Sector Project( 1999 年は技術協力, 2000 年より融資開始予定 )において、(1)マングローブ林の植林/管理支援、(2)森林火災防止支援、(3)全国規模の生物多様性ネットワーク形成、(4)珊瑚礁の植生回復と保護支援、(5)海洋資源の調査、管理、利用計画策定が行われている。

### (4) GTZ

GTZ の対インドネシア支援においては、環境分野は重点分野の一つである。特に森林分野において様々な活動を行っており、具体的には(1)東カリマンタン州の持続的森林管理の促進、(2)林業農園省の組織能力強化、(3)西カリマンタン州での社会林業支援、(4)森林火災対策などを行っている。

### (5) CIDA

CIDA は現在、環境分野において二つのプロジェクトを行っている。一つは熱帯降雨林の持続的利用・管理を図る為に、東カリマンタン州にあるムラワルマン大学( UNMUL )の熱帯降雨林管理・活用に関する研究・普及・教育能力を向上させる Kaltim Social Forestry Project であり、他方は BAPEDAL( 環境管理庁 )へ専門家を派遣し、環境政策・規制策定能力を強化すると共に大学関連機関の訓練・研究分析能力を向上させる Collaborative Environmental Project in Indonesia である。

### (6) USAID

USAID の環境分野での協力では、自身の生活が環境資源に依存しているアクターによって最も適切に管理されるという観点から、資源管理の責任を地方政府や村落組織に移管する方針を採っている。具体的には、(1)違法な伐採減少や森林管理権限の地方政府への移管など森林政策の改善に向けた助言、(2)天然資源の有効、公平、持続的な利用促進のための NGO、村落組織、政府組織の強化、(3)天然資源の豊富な地域での生物多様性や生態系に配慮した地域開発計画能力の向上、(4)自然公園の持続的な保全の為に民間セクターと連携した資金調達制度の促進、等の活動を行っている。

## (7) AusAID

97年間の経済成長の過程で環境問題が深刻化したが、AusAIDではこれに対しBAPEDAL(環境管理庁)のデンパサールや東ジャワ地方事務所の能力強化を計画している。また、サンゴ礁の保護や再生についての活動も開始する予定である。

## 2. 援助実施上の留意点

### 2 - 1 援助関係者の安全確保

現状ではインドネシアの政治情勢は全般的には安定しつつあるといえるが、マルクやアチェなど依然不安定な治安情勢の地域もあり、援助関係者の安全確保には引き続き充分注意する必要がある。

### 2 - 2 住民に直接届く援助や民間企業を支援する協力の強化

上記課題、特にSSN関連においては即効性及び継続性のある協力が要求されており、現地国内研修、ローカルコスト負担事業、開発福祉支援事業、緊急調査等を継続的かつ網羅的に実施する必要がある。

また、インドネシアの直面する状況を踏まえれば、従来の技術移転を基本とする中期的な観点からの人材育成に加え、住民に直接届く援助や民間企業を支援する協力が必須である。1998、1999年度に実施、拡大方向にある現地国内研修と開発福祉支援事業はこの状況に即応したものであり、インドネシアからも高く評価されている。インドネシア経済は、今後も厳しい状況が続くと予想されるところ、これら直接支援型の事業を継続していくとともに、プロジェクト方式技術協力を中心とする技術協力においても立ちあがりを早めるよう努力し、加えて、住民に直接裨益する活動を取り入れて行く必要がある。このためには従来手薄であったNGOとの連携を強化し、また、シニア海外ボランティアの活用をすすめることが不可欠である。また、現地ニーズに即応して行くためにも、各スキームを組み合わせた上で一つのパッケージとして協力をを行う必要性が高まっている。

### 2 - 3 他の援助国・国際機関との連携及び資金協力との連携

経済危機やワヒッド新政権の樹立を契機にインドネシアにおける組織・制度改革はかつてない速度で進んでいる。また、開発における課題についても金融・企業セクター改革、グッドガバナンスの実現、地方分権化の推進など相互に関連する構造的な課題であるうえ、市民社会やNGOの

参加といった援助における取り組みにも変化があるなど協力を効果的・効率的に進めていくためには様々なことを視野におく必要がある。このため他の援助国・国際機関と種々のデータの共有、事業にかかる情報の交換など従来以上に連携・協調しながら事業を進めていく必要がある。

また、日本の協力において円借款や無償資金協力案件の形成・実施における JICA 専門家の参画はこれまでも進められているところであるが、これについても旧日本輸出入銀行の部分を含め資金協力と技術協力の連携を更に推進していく必要がある。

## 2 - 4 地方分権化への対応

インドネシア側が強力に押し進めている地方分権化政策は今後のプロジェクト形成等に大きく影響を与えると考えられる。1999年4月に制定された地方行政法においては、中央政府の機能は、国防、治安、金融・財政、外交、司法の分野に縮小され、国としてのマクロな政策・戦略造りに集中している反面、県レベルを中心とする地方政府が地域の多様性にあわせ開発計画立案の機能を持つこととなる。地方開発に関しては世界銀行等の国際機関の強い働きかけもありインドネシア側のアプローチに大きな変化が見られ、「コミュニティ・ベース・アプローチ」、「ボトムアップ手法」をキーワードとし、今までの「トップダウン」方式からの脱却を図ろうと意図している。地方政府の援助受け入れ能力に関しては未だ不明な点も多いが、これら地方政府の案件形成能力の向上をはかる支援も検討しておく必要がある。

## 2 - 5 ローカルコストの負担

インドネシア政府は2004年の均衡予算を目指し<sup>注4</sup>、歳入を強化したり、海外の借入れを減らす努力をすることとしているが、支出についても限られた予算で多くの政策課題に対応する必要があり、援助案件のローカルコスト負担についてもかなり逼迫することが予想される。案件形成・実施の際にはインドネシア側のローカルコスト負担について充分確認するとともに、プロジェクトの適正規模(過大なハード投入の必要がないかなど)というものを充分考える必要がある。また、活動を通じてプロジェクトの運営維持管理に必要な経費を得られる仕組みの導入を図るとともに、必要に応じて援助国側のローカルコストの一部負担についても検討する必要があると考えられる。

## 2 - 6 新内閣発足に伴う省庁再編成への円滑な対応

1999年10月に発足した内閣編成に伴い、従来の省庁構成及び所掌業務が大きく変化した。これに伴い既に派遣されている専門家や派遣要請のある専門家の所属先の変更、或いは業務内容の変

<sup>注4</sup> 2000年2月のCGIにおけるジュナイディ(Djunaedi)BAPPENAS長官の発言。

更が生じておりインドネシア政府とも協議のうえ円滑な移行を図る必要がある。また、地方分権化との関連で例えば、協力をしている国立の研究機関が地方政府所管に移管されることがありうる。これにより、当該機関の設立目的に変更が生じたり、予算が縮小するようなことが考えられるのでそれに対する対応を考えておく必要がある。インフラストラクチャーの建設事業等においては施設の完工までを中央が所管し、その後運営管理を地方政府が実施するが多かったが、今後、建設自体を地方政府が所管する可能性もあり、協力の進め方に影響を与えるので留意が必要である。

## 参考文献

### (邦文)

- ・ 外務省経済協力局編(1998)『我が国の政府開発援助 下巻』国際協力推進協会
- ・ 外務省経済協力局編(1999)『我が国の政府開発援助 下巻』国際協力推進協会
- ・ 国際協力事業団(1999)『インドネシア国別援助研究会報告書(第三次)』
- ・ 国際協力事業団(1994)『インドネシア国別援助研究会報告書(第二次)』
- ・ 海外経済協力基金(1999)『OECD Research Paper No. 37 途上国実施機関の組織能力分析 パングラディシュ、タイ、インドネシアの事例研究』海外経済協力基金開発援助研究所
- ・ 国際協力銀行、1997年から2000年までの貸し付け契約調印に関するプレス・リリース(<http://www.jbic.go.jp>)
- ・ 国際協力銀行ホームページ『OECD1998年度業務実績』国際協力銀行(<http://www.jbic.go.jp/japanese/release/oecf/1999/0430-j.html>)

### (英文)

- ・ ADB(2000)Country Assistance Plan(2000-2002)Indonesia: Manila
- ・ AUSAID. Country Information: Indonesia(<http://www.usaid.gov.au/country/country.cfm?CountryId=30>)
- ・ CIDA. List of Bilateral Projects in Indonesia([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/))
- ・ GTZ. GTZ Partner Countries - Indonesia(<http://www.gtz.de/laender/asp/laender.asp?z=220301&spr=2&sektion=4>)
- ・ IMF (2000a)Interventions in Banks During Banking Crises: The Experience of Indonesia, IMF Discussion Paper: Washington, D.C.
- ・ ----(2000b)IMF Approves US\$5 Billion Extended Arrangement for Indonesia, IMF Press Release No.00/4(<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/PR0004.htm>)
- ・ OECD(2000)"Geographical Distribution of Financial Flows to Recipients 1994-1998 "
- ・ UNDP. United Nations Development Programme Indonesia(<http://www.un.or.id/undp>)
- ・ United Nations, Country Strategy Note: A Strategy for the United Nations Development System in Indonesia(<http://www.un.or.id/csn.htm>)
- ・ USAID. USAID/Indonesia Program(<http://www.usaid.gov/indonesia/program.html>)
- ・ World Bank (1999a)Documents related to the Ninth Consultative Group Meeting on Indonesia(CGI) (<http://wbIn0018.worldbank.org/eap/eap.nsf>)
- ・ ----(1999b)Indonesia Country Assistance Strategy Progress Report: Washington, D.C.

## 添 付 資 料



資料1 略式年表(1999年3月～2000年8月)

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
1999.3.26	日本政府、『新宮沢構想』から、日本輸出入銀行を通じアンタイドローンとして2100億円の供与を決定。(うち10億米ドルはIMFとの並行借款、4億米ドルはADBとの共同出資)また、IMF、世銀、ADBは対インドネシア追加支援を表明。		
1999.4.3	中央統計庁、3月の物価上昇率がマイナス0.18%に達し、1999年初めてのデフレを記録と発表。また、1月から3月の累計インフレ率は4.08%。		
1999.4.8	投資企業庁が1999年第1四半期に認可した海外直接投資は5億6千万ドルと前年同期の51億ドルから89%落ち込んだことが明らかになった。一方で、国内投資は前年の16兆9千億ルピアから218%の大幅増を記録。	1999.4.11	東ティモール各地で対立激化、ペロ司教のミサを併合が襲撃。
1999.4.19	中銀バンク・インドネシアは、1998年末時点の対外債務残高は1468億7千万ドルと発表。		
1999.4.24	インドネシアとポルトガルが、東ティモールの特別自治勅案について原則合意(5.5に調印)。		
1999.5.3	中央統計庁発表によれば、今年の経済成長率はマイナス1.02%にとどまる見込み。4月の物価上昇率はマイナス0.68%と二ヶ月連続でデフレを記録。	1999.5.3	アチェで軍と住民が衝突。デモ隊への発砲で18人が死亡、81人が負傷。
		1999.5.4	国会議員候補者の登録が締め切られ、ゴルカルが最多の902人を擁立した。
		1999.5.5	インドネシアが東ティモール自治権案をポルトガルと正式調印。東ティモールでは国連の監督下で、独立か自治権受け入れかを問う住民投票の実施が決定。
		1999.5.7	政府は総選挙前の治安強化を図りアチェに特別部隊派遣。
		1999.5.9	ディリで独立派と併合派の対立により、1人が死亡。翌10日にも衝突で3人が死亡。
1999.5.10	イ政府は99/2000年度の経済成長率を0-2%、インフレ率を8-10%と予測し、国内経済は最悪期を脱したとの見解を示した。	1999.5.20	ハビビ・マハティール会談。両国間の緊張緩和へ。
		1999.5.21	スハルト前大統領の資産が150億米ドルに上るとの報道に対し、スハルト自らが否定会見。他方、スハルト退陣から1年にあたるこの日、ジャカルタ各地ではスハルト訴追を求める学生デモが発生、国会付近では治安部隊との衝突も。
1999.5.24	世銀は20日に対イ支援11億米ドルの拠出を決定したが、拠出を総選挙後まで見合わせる方針を示した。IMFもこれに同様の措置をとることを明らかにした。		
		1999.5.25	アチェで騒乱再発。4人死亡。
		1999.5.31	東ティモールに警察部隊第一陣452人派遣。現地駐留の国軍部隊を撤収し、代わりに警察部隊を派遣するとの政府決定に基づくもので、住民投票監視が目的。
1999.6.1	中央統計庁は、5月の物価上昇率はマイナス0.28%で、三ヶ月連続のデフレを記録と発表。閣僚・政府高官は経済回復の兆しを楽観。	1999.6.1	メガワティ氏、東ティモールの残留を訴える。
1999.6.7	インドネシア総選挙投票。日本政府は選挙支援のためUNDPを通じて348万ドルの追加援助を決定。		
		1999.6.7	ガリブ検事総長に収賄疑惑が浮上。大物実業家が4億ルピアを贈賄した疑い。
		1999.6.9	ハビビ・カーター会談。内容は東ティモールの住民投票。

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
1999.6.18	IMF のフィッシャー副専務理事が闘争民主党ら有力 5 政党と会談。経済改革策の継続に合意。	1999.6.12	与党ゴルカルが総選挙の敗北宣言。
		1999.6.21	東ティモール問題、独立派と併合派が武装解除で合意。
		1999.6.22	国連のアナン事務総長が、8月8日に予定されていた東ティモールの住民投票を2週間延期することを決定。
1999.6.25	中央銀行のミランダ副総裁がルピア急騰に対して市場介入をする意図がない旨を発表。		
1999.7.1	中央統計局は1999年上半期経済指標を発表、4ヶ月連続でデフレを達成(マイナス0.34%)、また、5月の輸出は前月の実績をやや上回ったものの、輸入は以前低迷。		
1999.7.2	国営企業民営化による政府収入が、1999.6現在で8兆120億ルピアに達し今年度目標の約半分に到達した。	1999.7.4-5	東ティモールの情勢悪化。国連平和維持軍の派兵検討へ。
		1999.7 第1週	スハルト財団が地元財団から8750億ルピアの寄付を受領した事実が明らかになる。
1999.7.14	ヘルマン地域・地方副長官が2000/2001年度予算の70%を地方に配分する予算方針について説明。	1999.7.15	総選挙の最終集計結果が発表され、闘争民主党が、2位の現与党ゴルカルに大差で勝利。
		1999.7.19	アチェで治安部隊5人が死亡、フェイサル調整相は戒厳令を示唆。
1999.7.26-27	インドネシア支援国会議(CGI)がバリで開催。1999年度の支援約束額を58億6千万ドルと決定。日本はそのうち、約16億7千万米ドル(約2000億円)を供与することに。		
		1999.7.29	国軍憲兵本部が、休職処分を受けたガリブ検事総長の汚職容疑について証拠不十分のため無罪と判定、捜査を打ち切る方針を明らかに。
1999.8	債権国会議「バリ・クラブ」が、インドネシアの政府借款26億米ドルの繰り延べで合意したことをギナンジャール経済・財政・産業開発調整相が発表。		
1999.8.2	中央統計局の発表。7月の物価上昇率はマイナス1.05%で1999年最低値を記録した。		
1999.8.3	IMFが4億6000万米ドルの対イ支援を表明。	1999.8.4-5	アチェで2日間のゼネスト、全面的な軍事撤退を要求。他方、同州山中でゲリラ部隊の銃撃戦が発生、9人が死亡。
		1999.8.5	イスムジョコ暫定検事総長が、スハルト前大統領の汚職調査に関し、9月末にも調査が終了する旨を発表。
		1999.8.18	スハルト前大統領の汚職調査に関して、ムラディ法相が法的解決を約束。
		1999.8.18	ウィラント国軍司令官がアチェの暴動鎮圧部隊の前線からの撤退を指示。
		1999.8.30	東ティモールの独立か、インドネシア残留かを問う住民投票が実施。国連によると投票率は98.6%に達した模様。
		1999.9.1	選挙委員会が国会議席配分を承認した。総選挙から3ヶ月を経てのこと。
1999.9.3	BPSが経済指標の発表。8月の物価上昇率はマイナス0.93%で半年連続のデフレを記録。		

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
1999.9.5	東ティモール情勢を懸念した IMF が、対イ支援停止を警告。 1999.9.7 日本が 1998 年の ODA 実績が前年比の 14% 増の 107 億 7600 万米ドルに達したと発表 1999.9 IMF が経済改革に関する追加覚書を協議する使節の派遣を正式に中止。	1999.9.4	東ティモールの住民投票は、独立派が圧勝を治める。同日夜から併合派民兵隊による武力活動が開始。事態は収拾不可能に。
1999.9.7		1999.9.5	東ティモール併合派の連合組織が住民投票の結果の拒否を表明。
1999.9		1999.9.7	ハビビ大統領が東ティモールに軍事緊急事態を公布、事実上の戒厳令へ。
		1999.9.8	東ティモールに関する国連平和維持軍の受け入れをインドネシア政府が拒否。
		1999.9.10	ウィラント国軍司令官が東ティモールに関して国連平和維持軍の受け入れを示唆。
		1999.9.11	インドネシアに関する国際的非難が高まる中、高村外相は日本が経済制裁を科さない旨を言明。
		1999.9.12	インドネシア政府、国連平和維持軍の派遣受け入れへ。
		1999.9.15	国連が東ティモールへに対して、国連平和維持軍よりも比較的派遣が易しい多国籍軍(名称：インターフェット)を承認。
1999.9.16	日本政府が東ティモールに 200 万米ドルの援助を決定。		
1999.10.1	中央統計庁が、9 月のインフレ率はマイナス 0.68 %、7 ヶ月連続のデフレを更新と発表。1999 年 1-9 月の累計インフレ率は過去 15 年で最低レベルの 0.02%。	1999.9.22	アチェ特別法が成立、広範な自治権を獲得。
		1999.9.23	東ティモールの戒厳令解除。多国籍軍に治安権を移管。
		1999.9.29	東ティモールの国連暫定統治が、インドネシアの最高意志決定機関である国民協議会の承認を待たずに始動する方向へ。
1999.10.7	現在の 150 ある国営企業を将来 3 分の 1 に削減する計画をタンリ・アベン国営企業効率化担当国務相が発表。	1999.10.3	国民信託党のアミン・ライス総裁が国民協議会議長に選出される。
		1999.10.6	国民協議会全会派が、憲法改正と東ティモール独立に合意した。他方、同日東ティモールでは多国籍軍(インターフェット)と民兵隊が衝突し、2 人が死亡した。
		1999.10.10	インターフェットとインドネシア警察が銃撃戦。国軍の 1 人が死亡したと発表。
1999.10.15	IMF がハビビ政権下の国内経済の回復ぶりを認める発言。ただし、債務処理・投資再開は新政権後との見解。	1999.10.11	最高検察庁はスハルト前大統領の不正蓄財疑惑に関し、証拠不十分として捜査を中止すると発表。
		1999.10.16	民兵隊がインターフェットを攻撃。銃撃戦で民兵隊 3 人が死亡。
		1999.10.18	アチェで反政府ゲリラ 2 人射殺、軍の強硬策が続いている。
		1999.10.19	国民協議会が独立国家・東ティモールの誕生を正式に承認。
1999.10.19	ハビビ大統領の国政責任演説が国民協議会の投票の結果、承認 322 票、拒否 355 票で拒否。ハビビ大統領への不信任決議。		
1999.10.20			国民協議会における投票で、第 4 代大統領(1999-2004 年)にイスラム指導者のワヒッド氏が当選。メガワティ氏を破る。
1999.10.21	国民協議会が新副大統領にメガワティ闘争民主党総裁を選出。		

金融 / 財政動向		政治 / 社会動向	
		1999.10.21	マルク州アンボンで武力衝突。10人死亡。
		1999.10.26	マルズキ新検事総長が就任直後、スハルト元大統領の訴追への意気込みを表明。
		1999.10.27	ゴルカルにバリ銀事件の資金が流れたとの不正献金疑惑が持ち上がる。
		1999.10.29	スハルト元大統領の不正蓄財疑惑に関して、最高検察庁が決定した捜査中止の処分取り消し訴訟が棄却され、スハルト究明に暗雲。
1999.11.1	中央統計庁が10月のインフレ率は前月比0.06%で、8ヶ月ぶりのインフレと発表。	1999.11.1	ワヒッド大統領が、スハルト元大統領の不正蓄財疑惑に関する捜査の再開を承認。
1999.11.2	スディビヨ蔵相が、1999/2000年度の財政赤字がGDP4%相当に達すると予測。	1999.11.2	黒田大蔵省財務官、インドネシア訪問。両国の関係不変を確認。
1999.11.3	ワヒッド大統領がIMFのナイス・アジア太平洋局長と会談。支援再開を強く要請。		
		1999.11.4	国軍幹部の人事異動。ウィラント国防司令官は政治・治安調整相へ。
		1999.11.8	独立に関する住民投票を求めて、アチェで50万人が集会。
1999.11.10	クイック経済担当調整相が、対外債務縮小に向けて、プロジェクトの大幅変更を含む政策転換を行う旨を明らかにした。		
		1999.11.13	ワシントン時間12日昼に、ワヒッド・クリントン会談が実現。クリントンは、対イ支援の継続を約束した。
		1999.11.16	ワヒッド大統領訪日。小淵総理大臣と会談。小淵総理はインドネシアの政治改革を引き続き支援する考えを表明した。
1999.11	1999/2000財政年度上半期に海外から供与された援助金が、年度予算77兆4000億ルピアの30.1%にとどまったことが明らかになった。		
1999.11.19	日本政府がインドネシア政府に総額850億米ドルを無償協力資金として提供し、関係強化をはかることに。		
		1999.11.22	国連軍・ゲリラ・国軍が相互の直通電話を開設する協定に調印。東ティモール治安好転に期待が持たれた。
1999.11.23	経済改革の追加覚書、IMFと大筋で合意に達した。	1999.11.23-26	ワヒッド大統領が中東歴訪。投資を呼びかける。24日にはパレスチナのアラファト議長と会談した。
		1999.11.27	小淵総理大臣がインドネシアを訪問。二度目の小淵・ワヒッド会談で日本は経済支援の継続を約束。
1999.12.1	中央統計庁が11月のインフレ率を0.25%と発表。食料品値上げが主要因と考えられている。	1999.12.1	イリアンジャヤで独立要求集会。また、東ティモールでの人権侵害に関し、人権侵害調査委員会が、ウィラント国防司令官ら国軍幹部の喚問を実施すると決定。
		1999.12.1-4	ワヒッド大統領が訪中。経済関係の強化を図る。
		1999.12.4	アチェで反政府団体の集会開催。独立派が政府へ宣戦布告。
		1999.12.6	スハルト元大統領の不正蓄財疑惑の捜査再開。汚職容疑を断定へ。
1999.12.9	アジア開銀のピーター・サリバン東アジア担当副局長が、中小企業支援などのために10-15億ドルの追加支援を行うことを明らかにした。		
		1999.12.12	正副大統領がマルク州アンボンを訪問し、和平を要請した。

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
1999.12	政府は世銀とアジア開発銀行が約束した今年度支援の内、約 10 億米ドル分をキャンセルする。債務の削減が狙い。		
1999.12 月	1999/2000 年度の政府債務残高が 1466 億米ドルに達する見通し。公的債務の増大が顕著。	1999.12.16	東ティモール人権侵害委員会が、ウィラント調整相(かつての国防司令官)ら国軍関係者の召還を決議。
1999.12.20	イスラエル経済使節団が来訪。当月はじめにワヒッド大統領が、イスラエル投資協会が 2 億米ドルをインドネシアに間接投資する用意があることを明らかにしていたがその動きが本格化。	1999.12.16-17	東ティモール支援国会合、東京で開催。東ティモールの復興、開発の為に支援や国連東ティモール暫定行政機構に対する支援の今後の進め方等について議論される。
1999.12.22	インドネシア・韓国首脳会談。国民車計画を WTO に抵触しない範囲で続行することを明らかにした。	1999.12.22	シハブ外相が、インドネシア・ポルトガル間の国交がまもなく回復する旨を表明。(12/28 に正式調印)
		1999.12.26	マルク州アンボンで再び騒乱が発生。少なくとも 38 人が死亡。
		1999.12.27	アチェで反政府ゲリラが国軍と衝突。ゲリラ 3 人が射殺。
		1999.12.31	ワヒッド大統領が、イリアンジャヤ州をパプア州に名称変更することに同意。ただし、独立は認めない考え。
2000.1	1999 年 12 月のインフレ率は 1.73%。イスラム教の断食月明け大祭を控えて需要が拡大したため。7ヶ月に渡るデフレの影響で 1999 年通年のインフレ率は 2.01% に抑えられた。	2000.1.11	アチェの反政府ゲリラが活発化。ゲリラ体調が全面抗戦を宣言。
		2000.1.12	黒田大蔵財務官が大統領と会談。山崎元自民党政調会長も 14 日に会談。
		2000.1.12	アチェの反政府ゲリラが強硬姿勢。ワヒッド大統領の恩赦の申し入れを拒否。
2000.1.13	シンガポールのゴー首相が訪伊。大統領に投資促進を約束。	2000.1.16	アチェで反政府ゲリラ活動が強まり、国軍との衝突で国軍兵士 20 人が死亡との発表。また、マルク州でも同日、住民同士の衝突が発生し、計 3 人が死亡。
		2000.1.17	アチェゲリラの本部を国軍が一斉攻撃。また同日、観光地として知られるロンボク島で、イスラム教徒がキリスト教会を襲撃する騒乱が発生。マルク州でも不安定な情勢が続く。
2000.1.18-20	アメリカの経済使節団が来伊。投資事業の継続を約束。		
2000.1.20	新年の国会初会議が開かれ、2000 年度予算案が提出された。総額 183 兆 690 億ルピア(歳入 137 兆 6950 億ルピア)。財政赤字額は GDP の 5% にまで圧縮された。また、同日、ジャカルタ訪問中のサマーズ米国財務長官は、国際金融機関が今後 3 年間に最高 100 億米ドルのインドネシア援助を行うと発表した。		
2000.1	IMF と覚書調印。改革の継続を提言。	2000.1	EU がインドネシアに対する爆薬や銃などを含む軍用品の輸出を再開へ。ワヒッド政権を評価してのこと。

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
		2000.1.23	マルクで再び騒乱発生。少なくとも18人が死亡。24日にはメガワティ副大統領が同州を訪問するも、解決の糸口見つからず。また、東ティモールに関して、東ティモール人権侵害委員会が同日、国軍関与の立証が可能であるとの見通しを明らかにした(1/31最終報告)。
		2000.1.24	ダウナー豪外相が来日し、両国関係の改善に期待している旨を述べた。
2000.1.25	日本政府が719億2800万円の円借款についてインドネシア政府と書簡を交わした。		
		2000.1.25	ワヒッド大統領が就任以来初めて、アチェ特別州を訪問。
		2000.1.27	東ティモールと隣接州の警備を強化、民兵隊の侵入阻止へ。
2000.2.1-2	インドネシア支援国会議(CGI)がジャカルタで開催。2000財政年度(3-12月)に47億米ドルの援助を行うことを約束した。日本はそのうち、約15億6千万米ドル(約1650億円)を供与することに。		
2000.2	台湾企業が2億米ドルの投資を生保業界を行うことを発表。	2000.2.1	アチェの反政府ゲリラが停戦に応じる声明を発表。
2000.2	中央統計庁発表によると、1月の物価上昇率は、断食明けの物価高を背景に1.32%。インフレ傾向が見られた事が明らかに。		
2000.2.5	IMF、向こう3年間で50億米ドルの対イ支援を決定。		
2000.2.8	ラクサマナ投資担当国務相が訪日。新生インドネシアをアピール。		
		2000.2.10	最高検察庁がスハルト元大統領を再召喚へ。健康上の理由からスハルトは召喚拒否。
		2000.2.14	東ティモール人権侵害への関与が取り沙汰されていたウィラント調整相が停職処分。同日、東ティモールでは多国籍軍(インターフェット)が任務を終了し(正式な任務終了は23日)、国連平和維持軍に権限委譲。
		2000.2.19	アチェで反政府ゲリラ「アチェ自由運動」とゲリラ取り締まりにあたった警察の銃撃戦が発生、ゲリラ3人が射殺。
2000.2.22	ジャカルタで、インドネシアと日本の経済的連携の強化を目的としたセミナー「21世紀における日本・インドネシアの経済パートナーシップの構築に向けて」が開催。		
2000.2.24	2000年度予算が国会で修正。歳入・歳出共に拡大(歳入が137兆6950億ルピアから150兆5千億ルピアへ。歳出が83兆690億ルピアから194兆7千億ルピアへ)。結果的には財政赤字が減少した(45兆3730千億ルピアから44兆2千億ルピアへ)。		
2000.2.28	ジャカルタを訪問しているIMFの堀口雄助アジア太平洋担当局長はインドネシアの今年の経済成長率について3-4%に達するとの楽観的見解を示した。		
		2000.2.29	ワヒッド大統領が東ティモールを訪問。
		2000.3.1	東ティモールで発生した人権侵害との関わりを指摘されて、現在停職中のウィラント調整相が国会で証言。人権侵害の責任を否定した。
2000.3	中央統計庁発表によると、2月の物価上昇率は0.07%で1月より低下。食料品などの価格が下がったことが影響したものと見られる。		
2000.3.2	2000年度予算が成立。財政赤字をGDP4.8%に圧縮。		

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
2000.3.8	中銀のインフレ予測、3-5%から5-7%に修正。	2000.3.5 2000.3.6	東ティモールで独立派民兵が発砲、1人死亡。 ワヒッド大統領がアチェ代表と会談、マレーシアを仲介役にする事で合意。
2000.3.22-23	経団連ミッションがジャカルタ訪問。インドネシア経済の回復を確認。	2000.3.13 2000.3.13	国会がスハルト三男を召喚。 国会議事堂に銃弾が撃ち込まれる事件が発生。政治テロの気配。
2000.3	1999/2000年度(3/31まで)の国際支援拠出が停滞。政府資金流用問題(バリ銀事件)が元凶。	2000.3.24	政府と反政府ゲリラ「アチェ自由運動」の話し合いの気運が高まる中、国軍と「アチェ自由運動」が銃撃戦。
2000.4.3	中央統計局が3月のインフレ率をマイナス0.45%と発表。2000年第1四半期の累計では0.93%。1999/2000財政年度では通算してマイナス1.10%のデフレであった。	2000.3.25 2000.3.30	共産主義禁止の廃止をワヒッド大統領が提言。 スハルト元大統領、最高検察庁の召還を再度拒否。
2000.4.7	農産物の自給自足を目指すインドネシア政府がアチェ特別州など9州を農業州に指定した。チューリッヒ保険などが出資するネット企業インドネシア・オンラインが2000万米ドルを追加投資する旨を発表。		
2000.4.10	日本の石油公団がイリアンジャヤ州油田開発会社の株式50%取得。	2000.4.10	スハルト元大統領の取り調べ再開。スハルトの健康状態を理由に3時間半で中断。 アチェの空港で銃撃事件続き、国軍8人が死傷。
2000.4.11	世銀がバンドンのスラム再生支援へ。	2000.4.11 2000.4.12	ワヒッド大統領、キューバでG77に出席。 スハルト元大統領に出国禁止令。
2000.4.11-13	主要債権国会議「パリクラブ」が総額58億米ドルの公的債務の繰り延べ承認。		
2000.4.17	前週末株価が大暴落した影響を受け、インドネシア株式市場も全面安。ジャカルタ証券取引所総合株価指数は前週末より4.94ポイント安も529.26ポイント。	2000.4.16 2000.4.17	ワヒッド大統領、訪日。 中部スラウェシ州ソボで暴動、3人が死亡。また、アチェ特別州では17人が負傷。
2000.4.20	銀行再編行、国営企業の債務処理に優遇措置。これにより、国営企業が民間企業と同じ再編処理を行う義務から開放された。	2000.4.18 2000.4.19	4.22-26に開催される予定だったアチェ全体会議が5月下旬に延期される。 東ティモールの人権侵害調査団が発足。
2000.4.23	IMFのスタンレー副専務理事がインドネシア訪問。ワヒッド政権の支持を改めて表明。		
2000.4.24	韓国が開発支援として拠出した対インドネシア融資3600億米ドルの返済の繰り延べに合意。	2000.4.24	ワヒッド大統領が、ユスフ商工相、ラクサマナ投資・国営企業担当国務相に、辞任要請。経済改革推進派の現在の経済閣僚チームにふさわしくないと判断されたため。
2000.4.26	24日の閣僚更迭劇により政局不安が高まり、ルピア相場が1米ドル=8000ルピア台に下落。半年ぶりの安値に、中銀が市場介入へ。	2000.4.26	マルズキ検事総長は、裁判所からスハルト資産に対する差し押さえ状を受け取ったことを表明。
2000.5.3	中央統計庁の発表によると、4月のインフレ率は0.56%。3月の輸出高は過去最高。	2000.4.29 2000.5.2 2000.5.3	河野・ワヒッド会談。アジアの安定確保を確認。 スハルト元大統領の禁足令、20日間延長。 北マルク州でイスラム過激派と国軍が衝突。4人が死亡。

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
		2000.5.8	シハブ外相が、訪問先の北京でトウカセン外交部長と会談し、政治、経済、科学、等各部門における二国間協力及び協力実現のための合同委員会結成に関する覚書2通に調印。
		2000.5.12	アチェ停戦協定に調印。
		2000.5.16	東ティモール人権侵害問題で、ウィラント調整相が最高検察庁の取り調べを受ける
2000.5.17	IMFと経済覚書に調印、信頼回復に期待高まる。		
2000.5.17	内務省が、新規制を制定し、国営企業の経営改善を図る旨を表明。	2000.5.19	メガワティ副大統領が、イリアンジャヤ州ワメナでイリアンジャヤ独立組織「西パプア独立運動」の聴衆1000人を前に演説。
		2000.5.20	ワヒッド大統領が、共産主義の解禁の必要性を改めて主張。
		2000.5.25	東ティモール人権侵害問題で、ウィラント前調整相が最高検察庁から二度目の取り調べを受ける。
		2000.5.30	スハルト元大統領に自宅拘束措置(この前後にスハルトの国家予算横領の疑いが浮上)。 北スマトラ州で再度爆発物発見。東ジャワ州では、自動車爆発事件で二人が死傷。
		2000.6	中央スラウェシのボソで紛争が続き、6月までに住民1000人以上が避難。また、北マルク州の紛争も拡大の様相を見せる。
2000.6.2	IMF、経済改革プログラム支援を目的としたインドネシア向け融資3億7200万米ドルを承認。		
		2000.6.4	パプア人民会議、イリアンジャヤの独立を宣言。
2000.6.4	西スマトラ州ブンクル沖震源のM7.9の地震発生。住民66人の死亡確認。		
2000.6.5	中央統計庁の発表によると、5月のインフレ率は0.84%。輸出入高は共に増加。	2000.6.5	スディビヨ蔵相は東ティモールからの難民を対象に2000年度予算からこれまでに879億ルピアを支出したと発表。 スハルト元大統領、自宅拘束後初の事情聴衆。
2000.6.6	「バリ銀行事件」の捜査をしている最高検察庁は、中銀のシャハリル総裁を容疑者として認定(6/21拘留)。		
2000.6.7			ハワード豪首相は4日に発生した地震被災者に50万豪ドル(29万米ドル)の緊急支援を表明。 4日に地震被害を受けた地域に日本の先遣調査チームが現地入り。また1500万円相当の援助物資の供与を決定(6/9贈与)。
		2000.6.10	ハスバラ人権担当国務相はイリアンジャヤ州での人権侵害の特別調査団を編成、第一陣を派遣。
		2000.6.11	イ米首脳会談(ワシントン)。クリントン米大統領はワヒッド政権への支持を表明。
		2000.6.14	西カリマンタン州ボンティアナックで学生デモ隊と治安部隊が衝突。学生1人死亡。
2000.6.15	世銀ジェマルディン東アジア・太平洋地域担当副総裁が10億米ドルの追加融資を約束。		
2000.6.16	中銀は、民間債権銀行団「ロンドンクラブ」と総額3億4千万ドルの債権を繰り延べることで合意したことを明らかにした。		
		2000.6.18	南ジャカルタ・マトラマンで住民衝突が再発。
		2000.6.19	スハルトファミリーが資産返還の意志を示していることが明らかになる。 北マルク州ハルマヘラ島のガレラで宗教紛争再発。152人が死亡。
2000.6.20	水道・衛生向上のための1億1540万米ドルの世銀融資契約調印。	2000.6.20	イ政府はマルク諸島の避難民向けに少なくとも12000戸の住宅を建設すると発表。



	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
		2000.6.21	マルク州アンボンで紛争再発。兵士ら数人死傷。
2000.6.21-23	第2回東ティモール支援国会合。23日には1600万米ドルの支援を決定。		
		2000.6.23	スハルト元大統領の長女に造林保証基金の流用疑惑浮上。 マルク紛争激化、同地域への外部からの立ち入り禁止令を発布。
		2000.6.27	マルク(マルク州、北マルク州)に対する非常事態宣言が午前零時より発効され、市民生活を大幅規制。
2000.6.29	中銀のスバルジョ副総裁は、国内銀行の抱える不良債権が融資総額270兆ルピアの32%を占めていると発表。		
2000.6.29	国連人間開発レポート、インドネシアは昨年の105位から109位へ後退。		
		2000.6	アチェ・イリアンジャヤ・リアウ3州が独立目指し協力宣言。
		2000.7.3-4	マルク州アンボンで武装集団が放火。
2000.7.5	ルピア続落、1米ドル=9310ルピアと遂に9000ルピアを割り込む。	2000.7.5	インドネシア政府が、東ティモール国境制定委員会を設立することで国連と合意。またワヒッド大統領は、イリアンジャヤに関する問題でティス・パプア人民会議議長と会談。中部カリマンタンで州でクマイでは、民族紛争が発生。
		2000.7	最高検が、スハルト氏の自宅拘束措置来月10日まで再延長。シャハリル中銀総裁の身柄拘束機関も延長へ。
		2000.7.8	東ヌサトゥンガラ州フロレス島で住民と警察が衝突。2人が死亡。
		2000.7.10	労働組合法が成立。国家治安を脅かすときには裁判所が解散命令。
2000.7	地方分権化に伴う地方への予算配分が2001年1月1日から始められることになった。		
2000.7	ジャカルタ・イニシアチブが、1998年の設立以来2000年6月末までに、総額38億米ドルの債務を再編したと発表。		
2000.7.12	ルピアが昨年3月来の安値を付ける(1米ドル=9405ルピア)。	2000.7.12	ジャワ島西部で地震。マグニチュード5.1。
		2000.7.13	イリアンジャヤ州(パプア)に1兆4500億ルピアの追加予算を注入する旨を政府が発表。
		2000.7.14	最高検察庁がスハルト元大統領への聴取を終えたと発表した。
		2000.7.16	アチェで発砲事件再発。機動隊員1人が死亡。
2000.7.17	ドロジャトゥン・クンチョロジャクティ駐米大使は、インドネシア政府が米国に対して民間債務問題を巡る相互交渉を求めていることを明らかにした。	2000.7.17	ワヒッド大統領が、北マルク州への支援強化を約束。また同日、ワヒッド大統領はマルク地方への外国軍介入の可能性を否定。 バンク・パリの国有化問題で法廷で争っていたルディ元頭取と銀行再編庁が和解。政府がルディ氏に賠償金を支払うなどの和解内容。
2000.7.19	ルピア市場がルピア高に転化。中銀が市場介入に乗り出したためとされる。		
2000.7.20	APEC経済法制度シンポジウムが開幕。ジャカルタ・イニシアチブを通じた債務再編が、債務総額1億ルピア以上、或いは外国債権者が関わるケースに限られることに。	2000.7.20	最高検察庁は、スハルト元大統領及びスハルト氏所有の財団の不動産の差し押さえを行った。
2000.7.21	インドネシア中銀、国際決済銀行に加盟。	2000.7.21	経済閣僚の更迭問題(4/24)に関しワヒッド大統領は国会にあてた回答文書の中で謝罪を表明。

	金融 / 財政動向		政治 / 社会動向
2000.7	中銀が旧紙幣3種の回収を決定。旧紙幣は8/21より使用不可能に。		中国政府がインドネシアの国家主権と領土保全の支持を表明。
2000.7	燃料の供給不足による混乱が続き、近隣諸国は支援を表明。市民による買い占めが状況を更に悪化させている模様。	2000.7	東ティモール併合派が人権侵害調査に抗議。森林火災の煙害、カリマンタンにまで拡大。
2000.7.27	燃料不足の解消が見られ、これに好感を持ったルピア市場が前日までのルピア安傾向に反発。1米ドル=8000ルピア台に回復。	2000.7.26	マルズキ検事総長、スハルト関連財団の汚職疑惑を送検したと発表。
2000.7.28	日本政府、東ティモールの教室再建のため、123万米ドルの資金援助。		
		2000.8.1	マルク州アンボンで紛争が再燃。23人が死亡。
		2000.8.2	東ティモールで豪兵が民兵2人を射殺。
2000.8.3	世界食糧計画(WFP)が、6830億米ドル相当の小麦、及びその他の食糧の供給を決定。		
	中央銀行の発表によると7月のインフレ率は1.28%。輸出高は過去10年間で最高額を記録。		最高検察庁が、スハルト元大統領を被告に認定した。8/8に起訴。国民協議会閉幕後すぐにも初公判が行われる見通し。
2000.8	通信自由化、2002-2003年に前倒しの見込み。	2000.8.5	イリアンジャヤ州で警察と武装住民が衝突、少なくとも3人が負傷。アチェでも銃撃戦により、3人死亡。
		2000.8.6	東ティモール国境で豪州兵と民兵が再度衝突。
		2000.8.7	国民協議会(MPR)開幕。大統領は、寛容・法の尊重・平等を強調。また、市政報告に先立つ演説で内閣改造を行う意向を表明。
			アチェの停戦協定延長へ、インドネシア政府と独立運動組織「アチェ自由運動」の両当事者が前向きな姿勢を見せる。他方、マルク州アンボンでは宗教紛争が続き兵士1人が死亡した。
2000.8.8	中央統計局によると、今年第2四半期の経済成長率は0.38%。中銀はインフレの拡大に懸念を表明。一方、経済金融推進研究所も、中銀が設定した今年のインフレ目標率3-5%の達成は困難だとの見方を発表。一方で、国民協議会では中銀廃止論が議論の俎上に。	2000.8.8	スハルト元大統領起訴。拘束期間が9/6まで延長される。ただし、自宅拘束は解除され、市外が移出禁止措置へ。
2000.8.9	資産譲渡協約の見直しを国会が支持。		
		2000.8.10	クイック経済調整相が内閣改造を見据えて辞表を提出。ワヒッド大統領は改造後の内閣では閣僚の60%を政党外から登用する旨を表明。ただし、メガワティ副大統領との政務分配に関しては不透明。
2000.8.11	株価が急上昇。ルピア高も続伸。		

出所：PT. NEWSNET ASIA( <http://nna.asia.ne.jp/> )より作成。

## 資料2 インドネシア国家開発計画( PROPENAS )の概要

1. 名称：国家開発計画( PROPENAS: PROgram Pembangunan NASional = National Development Program )

2. 対象期間：2000年～2004年( 中期5ヵ年計画 )

### 3. 基本的考え方

- ・新国家開発計画( Propenas )は、従来の国家開発5ヵ年計画( Repelita )に代わるものとして、1999年10月の国民協議会( MPR )で制定された国策大綱( GBHN )に基づき、同月に発足したワヒッド新政権の下で策定作業が行われ、国会審議等を経て、2000年11月20日に「PROPENAS法( 2000年法律第25号 )」として制定された。
- ・Propenasは、毎年度ごとに策定される年次開発計画( Repeta )と国家予算案( APBN )において具体的な政策として反映される。また、各実施省庁や地方政府は、Propenasを踏まえ、より具体的な各課題・セクターや各地方の中期開発計画( Renstra や Propeda )を策定することになっている。
- ・Propenasでは、統一国家体制の維持と民主的政治システムの確立、法による統治・グッドガバナンスの実現、経済回復の促進と持続可能かつ公平な発展基盤の強化、国民の繁栄や宗教・文化の増進、地方開発の増進、の5項目が国家開発計画の重要な優先政策課題として位置付けられている。
- ・Propenasのマクロ経済フレームは、基本的には2000年1月にIMFと合意した経済再建のための趣意書( Lol )及びその後の改訂趣意書( 新Lol )等を踏まえて策定された( 2004年度最終目標：実質経済成長率GDP6-7%、消費者物価上昇率3-5%、為替6,500-7,500Rp/US\$、公的対外債務残高GDP比46%程度 )。

### 4. Propenasの主な構成

第1章 序文：一般概況、国家開発の展望と役割、Propenasの策定根拠、構成等

第2章 国家開発の優先課題：統一国家体制の維持と民主化、法による統治・グッドガバナンス、経済回復と持続可能かつ公平な発展基盤の強化、国民の繁栄や文化・宗教の増進、地方開発

第3章 法務：法制度整備、KKN排除・基本的人権、法務意識の向上等

第4章 経済：経済構造改革、経済社会基盤整備等

第5章 政治：内政、外交、情報・メディア等

第6章 宗教

第7章 教育：初中等教育、高等教育、教育の質的向上、教育運営システム改善等

第8章 社会と文化：保健医療、文化・芸術・観光、人口・女性の地位、青年・スポーツ等

第9章 地方開発：地方分権化、地方開発の促進、地域社会機能の向上、特別地域への対応等

第10章 天然資源と環境：天然資源の活用や環境保全、情報整備、環境管理等

第11章 国防・治安

## 第12章 結語

### 5. 策定プロセス(概要)

- 2月～ Bappenas で第一次案作成、国会等へ事前説明。Bappenas 内部で討議。
- 3月～ Bappenas で第二次案作成。各実施省庁・機関、地方政府、マスメディア、学会等へ原案提示。
- 4月～ Bappenas や主要都市でセミナー開催(各方面への趣旨説明等)。原案の修正等。
- 5月～ Bappenas で最終案作成。政府案確定。
- 9月～ 国会へ政府案提出、国会審議。
- 10月～ 2001年度の年次開発計画及び国会予算案の策定、国会審議。
- 11月 国会承認、PROPENAS 法策定( UU Propenas )、公表。
- 12月 2001年度国家予算の成立。

### 6. 留意点

- ・ Propenas は、従来の Repelita とは異なり、具体的な開発計画よりも重要な国家政策課題を踏まえた中期的な国会開発戦略の策定に重点が置かれている。また策定プロセスが、従来のトップダウンではなく、各実施省庁や地方政府、有識者等の幅広い意見も踏まえ、透明性の確保や説明責任にも配慮している。
- ・ Bappenas は、国家開発計画の企画・調整を行うとともに、各課題・セクター間や地方間の開発計画の調整を行い、国家開発計画と当該諸計画との整合性を確保することが重要な役割である。