

インドネシア国
経済危機克服のための中小企業支援等
社会セーフティネットのあり方に係る
情報収集・確認調査

最終報告書

平成 22 年 1 月
(2010 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

委託先
学校法人 早稲田大学

東大
JR
10-001

目 次

第1章 インドネシアの政治、経済、社会状況.....	1
1-1 経済危機以降の政治・経済改革.....	1
1-1-1 スハルト政権後の政治・経済改革の概要.....	1
1-1-2 2008年世界恐慌の影響と新5ヵ年計画（2010～14年）.....	6
1-1-3 地方分権と所得分配への影響.....	12
事例研究 1 インドネシアおよび近隣諸国における分権の動向.....	18
1-2 インドネシアの貧困の特徴と政策的対応.....	21
1-2-1 貧困プロファイル.....	21
1-2-2 インドネシア貧困の特徴.....	30
事例研究 2 韓国における1997年金融危機前後の社会セーフティネット.....	47
第2章 インドネシアにおける貧困削減・社会セーフティネット政策.....	50
2-1 貧困削減政策の概観.....	50
2-1-1 貧困プログラムの枠組み.....	50
2-2 実行中プロジェクトのレビュー.....	54
2-2-1 理論的枠組み:インドネシアの貧困問題に取り組む戦略.....	54
2-2-2 クラスタ1:貧困世帯向けプログラム.....	60
2-2-3 クラスタ2:コミュニティベースプログラム.....	65
2-2-4 クラスタ3:市場ベースプログラム.....	66
2-3 結論.....	68
第3章 プログラム評価.....	70
3-1 文献レビュー.....	70
3-1-1 社会セーフティネットプログラムの効果.....	70
3-1-2 ターゲティング.....	72
3-1-3 政府プログラムの評価.....	74
3-2 JICAチームによる評価.....	82
3-2-1 数量分析（計量経済分析）.....	82
3-2-2 質的評価（参加型貧困調査：Participatory Poverty Assessment）.....	97
事例研究 3 カンボジアの社会保護事業からの教訓.....	108
第4章 ドナー協力.....	115
4-1 貧困削減・社会セーフティネット政策に関するドナー戦略.....	115
4-1-1 ODAのセクター別配分.....	115
4-1-2 ドナー調整のメカニズム.....	117
4-1-3 多国間機関.....	119
4-1-4 二国間機関.....	121
4-2 日本の対インドネシア協力の方向性.....	124
4-2-1 インドネシアのドナー関係の変化.....	124
4-2-2 社会保障に関する日本の経験の有効性.....	125

事例研究 4 日本の社会保障制度の歴史.....	127
第5章 わが国による支援方針の提言.....	131
5-1 インドネシアにおける社会保護・セーフティネット政策に対する提言.....	131
5-2 JICAによる対インドネシア支援・協力可能分野.....	132
5-2-1 JICAの比較優位と支援課題.....	132
5-2-2 農村開発支援.....	135
5-2-3 社会保障における制度構築.....	135
5-2-4 中小零細企業支援.....	135
5-2-5 援助協調に関する新たな動向.....	136
参考文献.....	137

別添資料

現地再委託調査報告書 (Participatory Poverty Assessment in West Java and South Sulawesi)

議事録

統計資料

図表リスト

図 1-1	インドネシア株式指数 (Indonesia Stock Index) 2 年間推移	7
図 1-2	為替レート (ルピア / 米ドル) 2003 年～2009 年.....	7
図 1-3	2008 年 危機前後の 1 人当たり家計支出 (対数つき) の分布 (全体)	8
図 1-4	2008 年 危機前後の 1 人当たり家計支出 (対数つき) の分布 (都市部)	9
図 1-5	2008 年 危機前後の 1 人当たり家計支出 (対数つき) の分布 (農村部)	9
図 1-6	国家財政支出に占める地方政府の割合 (%)	18
図 1-7	インドネシアの貧困者数と貧困率 (1996-2009)	25
図 1-8	インドネシアの貧困率 (1996-2009)	26
図 1-9	インドネシアの貧困人口分布 (2002、2005、2009 年)	27
図 1-10	貧困率と経済成長	31
図 1-11	貧困分類	35
図 1-12	貧困率と失業率 (1996-2009)	38
図 1-13	インドネシアでのフォーマル、インフォーマル・セクターの雇用の割合 (1990-2009)	39
図 1-14	就業形態別就業者数	42
図 1-15	産業別インフォーマル労働者	43
図 1-16	教育水準別インフォーマル労働者数.....	43
図 1-17	HTモデル.....	44
図 2-1	貧困対策への戦略的政策	54
図 2-2	原油価格 (2004 年 6 月 ; 単位 : ユーロ / 10 リットル)	56
図 2-3	貧困削減に対するRASKINの役割.....	61
図 2-4	保健医療サービスの目標	63
図 2-5	保健医療プログラムの発展	63
図 2-6	PNPM コミュニティエンパワメントプロセス.....	66
図 3-1	貧困プログラムサイクル	80
図 3-2	村落における厚生変化 (西ジャワ及び南スラウェシ)	101
図 3-3	貧困の因果関係	103
図 3-4	返済回ごとの債務返済不履行率 (合計および男女別)	106
図 3-5	地域別家計所得の分布 (2004)	110
図 4-1	新たなドナー調整メカニズム	118
図 5-1	社会セーフティネットに係る日本の対インドネシア支援の三本柱.....	134

表 1-1	2008 年及び 2009 年名目 1 人当たり家計支出（対数）分布	11
表 1-2	行政的 decentralization (Administrative Decentralization)	13
表 1-3	2001 年および 2008 年における県・市の財政状況	14
表 1-4	分権に関する法的枠組み	17
表 1-5	1 人あたり州政府収入の格差（米ドル）（交付金による調整前）	19
表 1-6	人間開発指数（HDI）における地域格差	19
表 1-7	1 人あたり DAK 交付金及び DAU 交付金（ルピア）	20
表 1-8	2008 年及び 2009 年の貧困ライン（ルピア、月 1 人当たり金額）	22
表 1-9	貧困基準	24
表 1-10	貧困率及び非所得貧困の相関係数	28
表 1-11	2008 年および 2009 年時点における家計支出および貧困率	32
表 1-12	2008 年および 2009 年時点における家計の貧困状況の推移	33
表 1-13	1993 年、1997 年、および 2000 年時点における家計の貧困状況の推移	34
表 1-14	2008 年および 2009 年におけるサンプル家計の貧困状態の推移（%）	34
表 1-15	2008 年から 2009 年にかけての貧困遷移マトリクス	36
表 1-16	インドネシアの労働市場状況（2004–2009）	37
表 1-17	ジニ係数と貧困率	45
表 1-18	失業率（%）	47
表 1-19	若年失業率（15-24 歳）（%）	47
表 1-20	1 人当たり GDP ないし GNI	47
表 1-21	月収基準（単位: 1000 韓国ウォン）	49
表 1-22	住宅補助および生活補助（単位: 韓国ウォン）	49
表 2-1	リスクの分類及び保障・保護の提供者	50
表 2-2	貧困及びセーフティネットプログラムの歴史	53
表 2-3	中央政府の石油・ガスの収入割合及びキャッシュ・フロー（10 億米ドル）	57
表 2-4	社会セーフティネット・社会保護分野への予算配分（2005～2010 年）	59
表 2-5	RASKIN によるターゲティングの有効性	61
表 3-1	政府プログラムのターゲティングの有効性（%）	73
表 3-2	インドネシア政府によるプログラムレビュー	75
表 3-3	1 人当たり家計支出における五分位階級別、2008 年および 2009 年時点、プログラム・カバレッジ（%）	83
表 3-4	社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの家計支出に対する影響	85
表 3-5	家計支出が貧困ラインを下回る確率（Marginal Effect）	89
表 3-6	都市部／農村部別、社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの家計支出に対する影響	92
表 3-7	ジャワ島／非ジャワ島別、社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの家計支出に対する影響	93
表 3-8	都市部／農村部別、家計支出が貧困ラインを下回る確率（Marginal Effect）	94
表 3-9	ジャワ島／非ジャワ島別、家計支出が貧困ラインを下回る確率（Marginal Effect）	95

表 3-10	西ジャワと南スラウェシの対象村.....	98
表 3-11	西ジャワ州及び南スラウェシ州でのPPAにおける貧困指標および基準.....	100
表 4-1	二国間ドナーによるODAコミット額（単位:百万米ドル）（2008）	116
表 4-2	ドナーによるSSNプロジェクト（予定・単位:千ドル）	117
表 4-3	ドナーによる援助総括表	124

略語一覧

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADWD	Asian Decent Work Decade	アジアにおける適切な仕事の実現に向けた 10 年
AHP	Analytical Hierarchy Process	分析的階級プロセス手法
AIP	Australia Indonesia Partnership	豪イパートナーシップ
AIPRD	Australia Indonesia Partnership for Reconstruction and Development	豪イ復興開発パートナーシップ
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (National State Budget)	国家財政計画
ASKESKIN	Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin (Health Insurance for Poor)	貧困者のための健康保険
ASKRINDO	Asuransi Kredit Indonesia, PT (Indonesian Credit Insurance PT)	インドネシア融資保険
AUSAID	Australian Aid	オーストラリア援助庁
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (National Development Planning Agency)	国家開発計画庁
BLK	Balai Latihan Kerja (Training Center)	訓練センター
BLT	Bantuan Langsung Tunai (Unconditional Cash Transfer)	ひもなし (条件なし) 所得補助
BNI	Bank Negara Indonesia (Indonesia National Bank)	インドネシア国立銀行
BOP	Bottom of Pyramid	最貧層
BOS	Bantuan Operasional Sekolah (School Operational Assistance)	学校運営補助
BPHTB	Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Property Transfer Tax)	資産譲渡税
BPS	Biro Pusat Statistik (Central Bureau of Statistics)	中央統計局
BRI	Bank Rakyat Indonesia (Indonesian People's Bank)	インドネシア人民銀行
BTN	Bank Tabungan Negara (National Savings Bank)	国立貯蓄銀行
BULOG	Badan Urusan Logistic (Logistic Affairs Agencies)	調達管理庁
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CBOs	Community Based Organizations	地域社会組織
CDD	Community Driven Development	コミュニティ主導開発
CERD	Community Empowerment for Rural Development	農村開発のための地域エンパワーメント
CGI	Consultative Group on Indonesia	インドネシア支援国会合
CIDA	Canada International Development Aid	カナダ国際開発庁
COBP	Country Operations Business Plan	国別業務実施計画
CPS	Country Program Strategy	国別事業戦略
CRP	Country Recovery Program	国家復興事業

CSP	Country Strategy and Program	国家戦略及び事業
DAK	Dana Alokasi Khusus (Special Allocation Fund)	目的別交付金
DAU	Dana Alokasi Umum (General Allocation Fund)	一般交付金
DBH	Dana Bagi Hasil (Regional Share of Natural Resources Revenue)	地方交付金
DCI	Development Cooperation Instrument	開発協力事業
DFID	UK Department for International Development	英国援助庁
DJSN	Dewan Jaminan Sosial Nasional (National Social Security Council)	国家社会開発委員会
DPJ	Democratic Party of Japan	民主党 (日本)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Regional People's Representatives Assembly)	地方人民代表会議
DSF	Decentralization Support Facility	地方分権支援ファシリティ
EU	European Union	欧州連合
FDI	Foreign Direct Investment	海外直接投資
FGD	Focus Group Discussion	フォーカスグループディスカッション
FY	Fiscal Year	会計年度
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GOI	Government of Indonesia	インドネシア政府
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IDB	Islamic Development Bank	イスラム開発銀行
IDR	Indonesian Rupiah	インドネシアルピア
IDT	Inpres Desa Tertinggal (President's Instruction for Backward Villages)	後発村向け大統領令
IFLS	Indonesia Family Life Survey	インドネシア家族生活調査
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
INDOPOV	Indonesia Poverty Analysis Program	インドネシア貧困分析プログラム
JAMKESMAS	Jaminan Kesehatan Masyarakat (Public Health Insurance)	国民健康保険
JAMSOSTEK	Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Worker's Insurance)	労働者保険
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際開発銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JPK-GAKIN	Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Keluarga Miskin (Health Insurance for the Poor)	貧困者のための健康保険
JPS	Jaring Pengaman Sosial (Social Safety Net)	社会セーフティネット
JPS-BK	Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (Health Sector Social Safety Net)	保健分野社会セーフティネット
JPY	Japan Yen	日本円
KDP	Kecamatan Development Program	郡開発プログラム
KHR	Cambodia Riel	カンボジアリエル

KKPPI	Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (National Committee on Policy for Accelerating Infrastructure Provision)	インフラ供給促進政策のための国家委員会
KMK UKM	Kredit Modal Kerja Usaha Kecil dan Menengah (Working Capital Credit for SMEs)	中小企業向け運転資金
KPEL	Kemitraan Pengembangan Ekonomi Lokal (Partnership for Local Economy Empowerment)	地域経済エンパワーメントのためのパートナーシップ
KUR	Kredit Usaha Rakyat (People's Business Credit)	人々のためのビジネス融資
LPG	Liquefied Petroleum Gas	液化天然ガス
LSE3	Life Skills Education for Employment and Entrepreneurship	雇用と起業のための生活スキル教育
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MICRA	Microfinance Innovation Center for Resources and Alternatives	資源及び代替案のためのマイクロファイナンス・改革センター
MOF	Ministry of Finance	財務省
MOH	Ministry of Health	保健省
MOHA	Ministry of Home Affairs	内務省
MSMEs	Micro, Small and Medium Enterprises	中小零細企業
NSSS	National Social Security System	国家社会保障制度
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
ODA	Official Development Aid	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
OPK	Operasi Pasar Khusus (Special Market Operation)	特別市場操作
P3BM	Pro-Poor Planning, Budgeting and Monitoring	貧困層に裨益する計画、予算、管理
P2D	Program Pengembangan Prasarana Desa (Rural Infrastructure Development Program)	農村インフラ開発プログラム
P2KP	Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (Urban Poverty Project)	都市貧困対策事業
P3DT	Proyek Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (Infrastructure Development for Backward Villages)	後進村向けインフラ開発事業
P3T	Proyek Penanggulangan Penanggungan Pekerja Terampil (Unemployment Alleviation and Skilled Labor Project)	失業緩和及び熟練労働者育成事業
P4K	Program Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani Nelayan Kecil (Income Generating Program for Small Farmers and Fishermen)	小規模農民・漁民向け生計促進事業
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan (Property Tax)	資産税
PDKMK	Program Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan (Drought Impact Mitigation and Labor Force Problem Program)	干ばつ被害軽減及び労働力問題対策プログラム

PDMDKE	Pemberdayaan Daerah untuk Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (Region Empowerment for to Overcome Impact of Economic Crisis)	経済危機の被害を克服するための地域エンパワーメント
PERPRES	Peraturan Presiden (Presidential Regulation)	大統領令
PISA	Program for International Students Assessment	国際学生評価プログラム
PK	Padat Karya (Intensive Work)	集約的労働 (ワークフェア) 事業
PKH	Program Keluarga Harapan (Conditional Cash Transfer)	ひもつき (条件付) 所得補助事業
PKPS	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (Compensation Program for Oil Subsidy Reduction)	燃料補助削減における補償事業
PKSK	Proyek Padat Karya Sektor Kehutanan (Forestry Intensive Worker Project)	森林労働者プロジェクト
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (National Community Empowerment Program)	国家地域エンパワーメント事業
POSYANDU	Pos Pelayanan Terpadu (Integrated Health Service)	総合的保健サービス
PPA	Participatory Poverty Assessment	参加型貧困調査
PPLS	Pendataan Program Perlindungan Sosial 2008 (Social Protection Program Listing 2008)	社会保護プログラム受給資格登録 2008
PPP	Public-Private Partnerships	官民協力
PROFI	Promotion of Small Financial Institutions	小規模金融促進
PROPENAS	Program Pembangunan Nasional (National Development Program)	国家開発プログラム
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
PSE 2005	Pendataan Sosial Ekonomi 2005 (Socio-Economic Listing 2005)	社会経済登録 2005
PSF	PNPM Support Facility	PNPM 支援ファシリティ
PSM	Private Sector Management	民間セクター開発
PT ASBRI	PT. Asuransi ABRI (Indonesian Armed Forces Insurance Company)	インドネシア軍保険会社
PT ASKES	PT. Asuransi Kesehatan (Health Insurance Company)	健康保険会社
PT TASPEN	PT. Tabungan Pensiun (Pension Savings Company)	年金貯金会社
PUSKESMAS	Pusat Kesehatan Masyarakat (Public Health Services)	公的保健サービス
RASKIN	Beras Miskin (Rice for the Poor)	貧困者のための米プログラム
REPELITA	Rencana Pembangunan Lima Tahun (Five Years Development Plan)	5 年開発計画
RIS	Rural Infrastructure Support	農村インフラ支援
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (National Mid Term Development Plan)	国家中期開発計画
RPJP Nasional	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (National Long Term Development Plan)	国家長期開発計画
SAADP	Sulawesi Agricultural Area Development Project	スラウェシ州農業地域開発事業

SEMBAKO	Sembilan Bahan Pokok (Nine Basic Necessities)	9つの基本財
SMEs	Small and Medium Enterprises	中小企業
SMERU	SMERU Research Institute	SMERU 研究所
SSN	Social Safety Net	社会セーフティネット
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional (National Socio-Economic Survey)	全国社会経済世帯調査
TA	Technical Assistance	技術協力
TKPK	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (Coordination Team of Poverty Alleviation)	貧困削減のための調整チーム
UMKM	Usaha Mikro Kecil Menengah (SMEs)	中小企業
UNDP	United Nation Development Programme	国連開発計画
UPP	Urban Poverty Project	都市貧困対策事業
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
USD	United States Dollar	米ドル
VIP	Village Infrastructure Project	村落インフラ整備事業
WSILC-2	Second Water and Sanitation for Low-Income Communities	低所得コミュニティ向け第2次上下水道事業

第1章 インドネシアの政治、経済、社会状況

1-1 経済危機以降の政治・経済改革

1-1-1 スハルト政権後の政治・経済改革の概要

1-1-1-1 政治体制の転換

1997年にアジアを直撃した通貨危機がインドネシアにも波及したのち、1998年にスハルトの後を継いで第3代大統領として就任したハビビは、権威主義体制の根幹をなしていた法制度を新たなものに置き換えた。ハビビ政権下で進められた政治制度改革は、政治的自由化、政治的競争と参加の制度化、権力分立関係の制度化を進めるものであった。

政治的自由化に関しては、情報相に与えられてきた新聞・雑誌などの出版物発行許可権を廃止し、また報道の自由を侵した機関・人に対する罰則を法制化し、記者協会の設立を自由化することで政府公認の記者協会の独占的地位を利用した政府の情報操作を放棄した。またスハルトが思想統制に使っていた、パンチャシラ（建国5原則）をすべての政治社会組織に受容させる政策の法的根拠となった指針（「パンチャシラの理解と実践のための指針」を定めた1978年国民協議会決定第2号）が破棄された。さらにはデモや集会開催の自由を法的に確保した。

一方、政治的競争と参加の制度化としては、まず新たな政党法を施行し、スハルト体制下で政治団体として認められていた政党・団体以外の政党も選挙に参加することができるようにした。また公務員による政党活動への参加制限、新たな総選挙法の制定、議会構成法の制定を通じて、スハルト時代からの与党や国軍の議会における特権的な優位性が排除されると同時に、選挙管理委員会の中立性確保や大統領による議員任命権の停止などにより政権が議会政治をコントロールする手段が剥奪された。

権力分立関係の制度化は、大統領への過度な権力集中がスカルノ、スハルト両大統領時代における権力の濫用と長期間にわたる独占を可能にしたとの広い範囲の関係者に共有された認識にもとづいて進められたものであり、それゆえ独立以来初めてとなる1945年憲法の改正に帰結した。この改正では、大統領の多選に対する歯止めがなかった条文を1度に限り再選を認めるものに変更し、立法の最終権限を大統領から国民議会に移し、大統領の人事任命権についても大幅に制限が加えられることとなった。

こうした新たな法制度のもとで1999年に自由な総選挙が実施され、そこで選ばれた議員を中心とする国民協議会においてインドネシア史上初の投票による大統領として、アブドゥルラフマン・ワヒドが選出された。しかし民主化にともなって役割を増した議会内政党勢力と大統領を中心とした行政府との競合が政治的停滞を招くまでに深刻化してしまい、この政権に化された課題である社会的公正の実現、国家統一の維持、地方紛争の解決と治安の安定、経済回復などはほとんど前進することがなかった。

国軍改革についてもスハルト後の勢いが 2000 年頃には後退することとなった。スハルト体制崩壊直後は民主化の推進に伴う改革のターゲットとしての国軍が注目を浴び、当初の議論は極端な国軍改革論に振れていた。スハルト時代に形成された、国軍は治安防衛機能だけでなく政治社会機能をも担うという原則について、その二つ目の役割を破棄した上で、治安防衛機能についても多くの人権侵害をともなってきた治安活動を文民化した警察に移管すべきだ、という改革要求が高まったのである。国軍はこれを受けて自己改革を進めていたが、アチェをはじめとした地方での治安の悪化や住民紛争の増加が続く状況にともない、民族主義勢力から国軍の治安機能の必要性を訴える声が高まってきた。結局 2001 年に民族主義政党を率いるメガワティが大統領に就任すると、国軍の治安・情報機能の再構築が進められることとなった。

1-1-1-2 経済法改革

1997 年のアジア通貨危機の発生後、他の通貨危機国と同様にインドネシアでも IMF の処方箋にしたがって、一言で言えば国家による経済管理を廃して市場指向の制度を構築するための構造改革が進められた。中でも経済法の改革は目玉の一つであったが、必ずしも目的通りに機能したとは言えない。たとえば、債務返済不能に陥った国内企業の清算を目的として 1998 年に IMF 主導で改定された破産法は、同時に外国債権者の救済という隠れた立法目的をも持っていたものの、新設された商業裁判所における法運用では債権者側は敗訴を続け、また国内債務企業を支払い不能の窮地からも解放できていないという意味で債務者を利するものにもならなかった。この改定がインドネシアの政府からも財界を含むインドネシア国民からも望まれた法改革ではなく、IMF の融資条件を満たすための立法政策だったことが、失敗の大きな原因であった。

また経済法改革のもう一つの目玉である、1999 年の独占・不公正競争禁止法の制定と 2000 年の競争監視委員会の新設についても、社会の要請に合致した機能を果たせていない。この改革も IMF 主導ではあるが、スハルト体制下で横行した独占慣行を是正するものとしてインドネシア社会からも歓迎されていた。ところが国際標準に準拠した新法は、先進諸国によって採用されている、産業独占に関する規定を主体とする競争法に近く、政府認可に基づくインドネシア特有の独占慣行については法的根拠があるかぎりでは違法とは見なさないものとなってしまった。

この時期の経済法改革は、インドネシア固有の課題を解決するための十分な手当てがなされておらず、また実体法の改革に重点がおかれ施行段階での改革（特に司法府改革）と有機的に連携していないため実効性が失われてしまったと見ることができる。

1-1-1-3 銀行再編と金融制度改革

1997～1998 年の通貨危機後の経済再編の過程において、経済構造改革の中心として最も激しい変化を経験した部門のひとつが銀行を中心とする金融部門である。IMF 支援下での 3 大政策の 1 つとして、業界再編とともに銀行監督を中心とした制度改革が進められた。そもそもインドネシアの銀行部門はスカルノ時代に国有事業としての基礎が作られ、それをスハルト政権が継承し、法制度を刷新して経済開発体制の一翼を担う国家管理事業として再スタートさせたものであった。通貨危機前までに一通

りの銀行監督システムが制度上は整備されていたが、実際には各種の規制がそもそもの目的に沿った実効力を持つような制度環境（明確な市場退出ルールの存在など）が欠けていたため、銀行の不良債権は増加し、いくつかの大規模な銀行不祥事¹が発生していた。

通貨危機後の金融再編は、2003年までの足掛け7年をかけて銀行の閉鎖と国有化、統合と公的資本注入、その後国がテコ入れした銀行の政府保有株売却が進められた。再編プロセスを通じ、国営・公営銀行が1行も閉鎖されず資産を膨らませたのに対して、民間銀行数の41%（民間銀行総資産の31%）が閉鎖され、同4%（46%）が国有化または資本注入を受けた。しかもこの国有化／資本注入は、企業グループ系銀行のみに集中していた。国有化／資本注入された銀行については、他行との統合を含む経営再建、そして幾つかの銀行は政府保有株の民間への売却という処理に至った。その結果、特定の企業あるいは企業グループが大半の株を保有する資本構造は消滅し、一方で、外資系民間銀行が新しい役者として登場した。通貨危機後の再編プロセスによって民間銀行部門もたらされた最大の変化は企業グループ系銀行の消滅と外資系の参入であった。

また同時に実施された金融制度改革として、銀行監督制度の刷新が図られた。危機直後の改革では中央銀行の独立が制度化され、2004年には一段と進化したシステムとして大統領、国会、中央銀行との間にチェック・アンド・バランス関係が構築された。また預金者からの銀行への信頼を高め、その上で優良銀行に対する選別的行動を生起させることを通じて、銀行部門の競争と健全化を進めるため、全預金債務保証制度を時限的に導入したのち段階的にペイオフ制度に移行し、2007年3月に預金保険制度の完全実施に至った。

こうした激変の中で、地方開発銀行（そもそもは地方政府が出資する公的な銀行）は、2002年時点ですでに零細な規模ながらも効率性や利益率の点で優れたパフォーマンスを示しており、不良債権比率が他のタイプの銀行に比べても最も低かった。後述する2001年以降の地方分権化の流れの中で国内のほとんどの地方開発銀行は普通銀行化を進めてきており、旧来の問題点であった地方政府との癒着や汚職の根絶が進めば、各地方経済の金融仲介に一定の役割を果たす地元密着型の地方銀行として存在意義を発揮できる可能性がある。

1-1-1-4 第1次ユドヨノ政権（2004～09年）

2004年にインドネシアは国家中期開発計画（RPJMN）2004-2009を策定した。この中期開発計画は以下のように開発上の問題/課題を整理している。

1. 経済成長や国民の福祉の水準の低さ、その他さまざまな社会問題
2. 良質な教育へのアクセスが限られていることによる人材レベルの低さ
3. 環境保護と天然資源利用の問題（しばしば経済的利益、天然資源の採掘（鉱業や林業）、環境保護の間で緊張関係が生じる）
4. 地域間の発展格差が非常に大きい（ジャワ島とそれ以外、西側と東側、都市部と農村部など）

¹ 1990年9月に発覚したデュタ銀行（Bank Duta）における巨額の不正取引事件に始まり、1998年までに少なくとも9件の銀行不祥事が発生した。詳細は Tabalujan（1999）を参照。

5. インフラ関連プロジェクトの実施におけるサービスの質の低下や遅延
6. インドネシア共和国の安定を脅かす恐れのある社会政治不安
7. 国内および国際犯罪の増加
8. 広域に分散した国土に起因する内外の安全保障上の脅威（社会・経済・文化の各側面での多様性を保っていく上でのあらゆる課題に伴うもの）
9. 正義、平等、人権の尊重と保護を十分促進するに至っていない法制度の不備
10. コミュニティに提供される低水準な公共サービス（権限の誤用、もはや現状を反映していない多数の法規制に起因）
11. 政治制度と国家の実施機関の脆弱性

こうした課題に対処するため、インドネシア政府は 2004～2009 年期の開発計画の中で次のように 3 つの重点目標を定めた: (i) 平和で安全なインドネシアの創造 (ii) 平等と民主主義の促進 (iii) 国民福祉の向上。

3 番目の目標に関連して、優先課題と政策方針の中では以下の事項が強調されている。

- 貧困と失業の削減
- 投資の拡大
- 農業の再活性化
- 漁業と林業の育成
- 農村開発と地域間格差の削減
- 教育と良質な保健サービスへのアクセス向上
- 社会的保護と社会福祉の向上
- 市民社会意識の向上
- インフラ開発の加速

2004 年から 2008 年は実際に、民主主義的制度を整えて政治経済的な安定を取り戻した期間であった。象徴的な出来事は、2004 年に実施されたインドネシア史上初の大統領直接選挙と GDP の 35%にまで債務を削減させたことである。その結果、インドネシアは再び高成長期を迎え、既に自信に満ちた中進国として再起したと言えよう。しかしながら、貧困率は 1998 年の通貨危機で急激に悪化し、2002 年までは概ね停滞していた。

地方分権化のおかげで感情的な分離独立主義や地域紛争は緩和された。特に、30 年にわたり内紛の続いていたアチェの独立派武装組織と 2005 年に平和協定を締結した際には、政府は国際社会から称賛を浴びた。他にも、中部スラウェシ、マルク、パプアでの緊張が目に見えて緩和された。多数の地方政府が、公共行政システムの重要な改革、とりわけ、業績連動型予算編成 (performance based budget) やワンストップ・サービス（投資の許認可など）の導入に着手している。

政府はリソースを追加投入し、キャパシティの弱さとその結果の開発効果の乏しさに対処するべく公共サービスの改善につとめてきた。乳幼児死亡率は着実に減少し、初等・中等教育への就学率について

でも好ましい進捗があった。近年の別な統計調査によれば、2003年と2006年に実施された「国際学生評価プログラム」(Program for International Students Assessment: PISA)での数学の調査では子どもの学習効果に改善が見られた。

とはいえインドネシアがミレニアム開発目標(MDGs)の全ターゲットを達成するためには依然としてさらなる取り組みが必要である(達成状況の詳細は巻末資料参照)。下水設備の普及率(推定1.3%)は東南アジアで最低であり、また幼児栄養失調率は2002年以来停滞しており、州によっては上昇している。政府は公共サービスの地方分権化を進めている最中にある。基礎的サービスを提供する上で生じている乖離の多くは、サービス提供における州政府と県政府の役割分担の難しさ、あるいは公共セクターの役割が、供給者から、民間保険サービスの規制者(regulator)あるいは監視者(monitor)に移行する際の困難に起因するものである。

投資比率は改善しているが、依然として1997年の通貨危機前の水準には届いておらず、鉱山業のような重要なセクターや労働改革のような政策分野でのさらなる進展が望まれている。インドネシアは投資環境に関する国際比較指標で低いランキングに位置している²。政府は民間投資家が関心を寄せる主要な領域をカバーする政策改革パッケージを通じて、幾つかの側面から投資環境を改善すべく歩みを進めてきた。カバーした領域としては例えば、税、関税、投資枠組み、金融セクターなどがあり、2007年には投資環境改善のための法律25号を公布した。しかしまだいくつかの課題が残っている。制度的横領はこの分野の大きな障害である。他にも多くの改革が効果的かつ公正に、現場で実行に移される必要がある。

インドネシアの競争力を強化する上では、インフラの質を高めることもまた欠かせない。交通渋滞は多くの深刻な問題を引き起こしていると考えられており、電力システムはますます高まる需要を満たすだけのキャパシティが不足したままである。一般世帯向け料金水準はあらゆるインフラセクターでコスト割れしており、それが電力や水道といった重要なセクターへの投資意欲を削ぐ結果となっている。また、インフラプロジェクトに関わる、事業運営面あるいは金融面での大きな障害がいくつも残っており、用地買収手続きも大変煩わしいものであるだけでなく往々にして不公正ですらある。

政府は民間部門活性化のために欠かせないインフラの重要性、そしてそのために公共投資と官民連携(Public-Private Partnerships: PPP)の両方を通じた投資を行う必要性については認識している。2005年には「インフラ供給促進のための国家委員会」(KKPPI)が設置された。KKPPIは法令に違反するプロジェクトの発生をうまく予防することはできたが、透明性と競争力のあるPPPプロジェクトを育んでいくために必要な打開を果たせないでいる。

現在インドネシア政府はユドヨノ大統領・ブディオノ副大統領が率いる新政権下で2010~14年度の中期開発計画を策定中である。その行政指針である、厚生向上、良い政府・良いコーポレート・ガバナンス、民主化プロセスの継続、法秩序の確立、包含的開発(inclusive development)に基づき、開発政策の優先順位を以下の通り作成した。

² 例えば2010年のビジネス環境インデックス(Index of Ease of Doing Business)では、183カ国中129位である(<http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/>)。2007年も181カ国中122位であり、改善の見通しは立たない。

1. 物理インフラの供給促進
2. ソフトインフラ（制度改革等）の改善
3. 社会インフラ（教育医療等）の確立
4. 中期開発のため創造力の開発

とりわけ、ソフトインフラの改善には投資環境の改善、特に実務レベル、地方制度、行政改革が不可欠となってくる。新しいソフトインフラ・社会インフラを建設するために、中期計画は以下の事業に優先順位をおくことが予測される。すなわち、(i) 効果的でターゲットを絞った政策介入（例えば家族向け保護政策、貧困の農村地域に絞ったコミュニティ・エンパワーメント事業の拡大、保健・社会保障への支出増）の実施、(ii) 3 クラスタプログラム（公的保護、コミュニティ・エンパワーメント、マイクロクレジット）の促進のための、高レベルでの省庁間協議委員会の活性化である。

1-1-2 2008 年世界恐慌の影響と新 5 ヶ年計画（2010～14 年）

1-1-2-1 2008 年世界恐慌の影響

本節では2008年9月に勃発した世界恐慌のインドネシア経済に対する影響を考察する。全体として、1997～98年の前回の危機とは異なり、世界恐慌の影響はさほどではない。今回の危機と異なり、前回の危機は「ローカル」に発生したものであり、マクロ経済のみならず社会政治の混乱ももたらした。経済面では、交換レートは1997年7月の1米ドル=2,350ルピアから、1998年1月には1米ドル=16,800ルピアに急落し、インフレ率も1年間に11.1%から78%に急増し、経済成長率も5.8%からマイナス13.5%に急落し、1人当たり所得も1184米ドルから485米ドルに、対外債務も対GDP比24%（1996）から97%（1999）、貧困率は17.3%（1996）から23.4%（1999）に悪化した。

1997～98年危機では、社会経済状況は破綻し、都市失業率の急上昇、フォーマル経済の「インフォーマル化」、食料不足、乳児栄養失調の悪化、妊婦の医療施設へのアクセス不足、学校中退率の増加、社会的不安定・犯罪率の増加をもたらした。この状況下、インドネシアの経済危機は、多面的危機となり、社会・政治危機をもたらし、ついに30年続いたスハルト長期政権を終結させたのである。

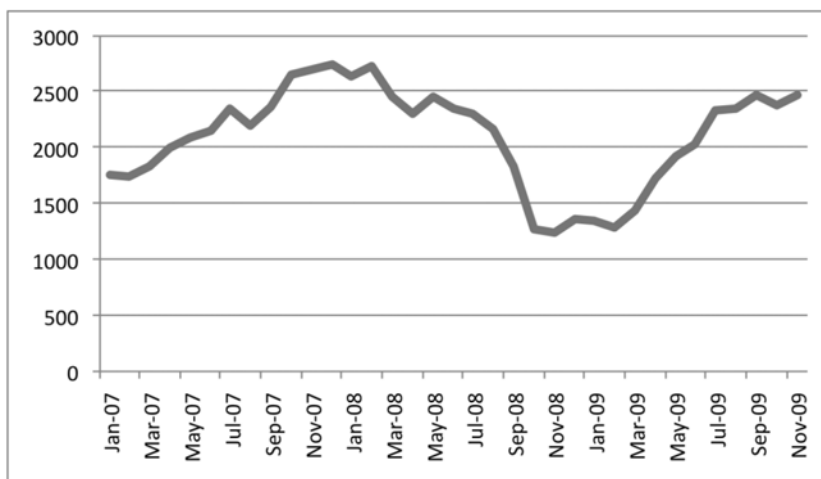


図 1-1 インドネシア株式指数 (Indonesia Stock Index) 2 年間推移

出所：インドネシア株式指数

今回のウォール街を発端とするグローバル危機はインドネシア株式市場に対して悪影響はあったものの、2009年3月以降は回復してきており、同年11月現在、危機前の水準まで回復している。

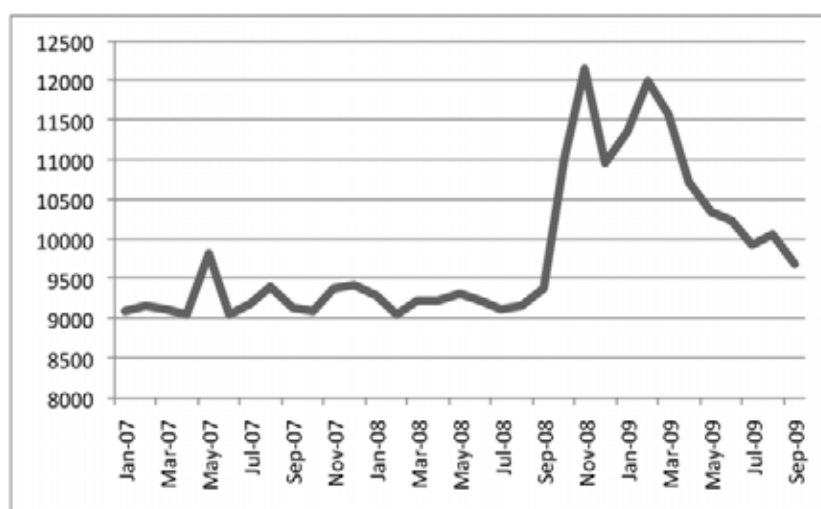


図 1-2 為替レート (ルピア / 米ドル) 2003 年～2009 年

出所：インドネシア銀行

対ドル外国為替レートは当初、過去の危機のように急激な下落を経験したが、3月頃から回復をはじめ、11月現在ほとんど危機前の状態に回復している。

マクロ経済は、懸念材料を抱えながらも2008年の金融危機までは堅調であった。世界的な経済の落ち込みと金融危機にあつて、インドネシアの経済成長は加速を続け2007年には6.3%という10年ぶりの高成長を遂げた。その後は、2008年に6.1%と微減し、2009年第2四半期では4.0%にまで落ち込んでいる。

国内需要、特に民間投資が近年の成長率を牽引してきたが、危機後の民間投資の伸びは2008年の11.7%から2009年には3.6%にまで激減する予測である。実質GDPは2002年以降毎年5-6%成長を続け、2005年には1人当たり実質GDPが1997年の通貨危機直前の水準を初めて上回った。インフレは年々進んで2008年6月に11%を記録した（原因の一部には2005年の平均125%を超える燃料価格の高騰もある）のち、金融危機以降は縮小を続け、現在までのところ、2009年7月に2.7%の低水準で一旦底を打って8月に2.8%に上向いたものの、11月には再び2.41%に下がっている。強固な財政基盤に支えられて、過去5年は公共投資が着実に増加してきた。2009年の公共財政は過去数年よりも景気刺激に傾注するものとなっている。民間投資は2006年以降ようやく回復して急速に上向いてきたが、1997年通貨危機前の水準にはいまだ戻っていない。1997年の通貨危機の後、GDPに占める投資の割合は30%から2002年には19%もの低水準にまで冷え込んだ。2009年第3四半期の暫定値では対GDP比23.54%である。

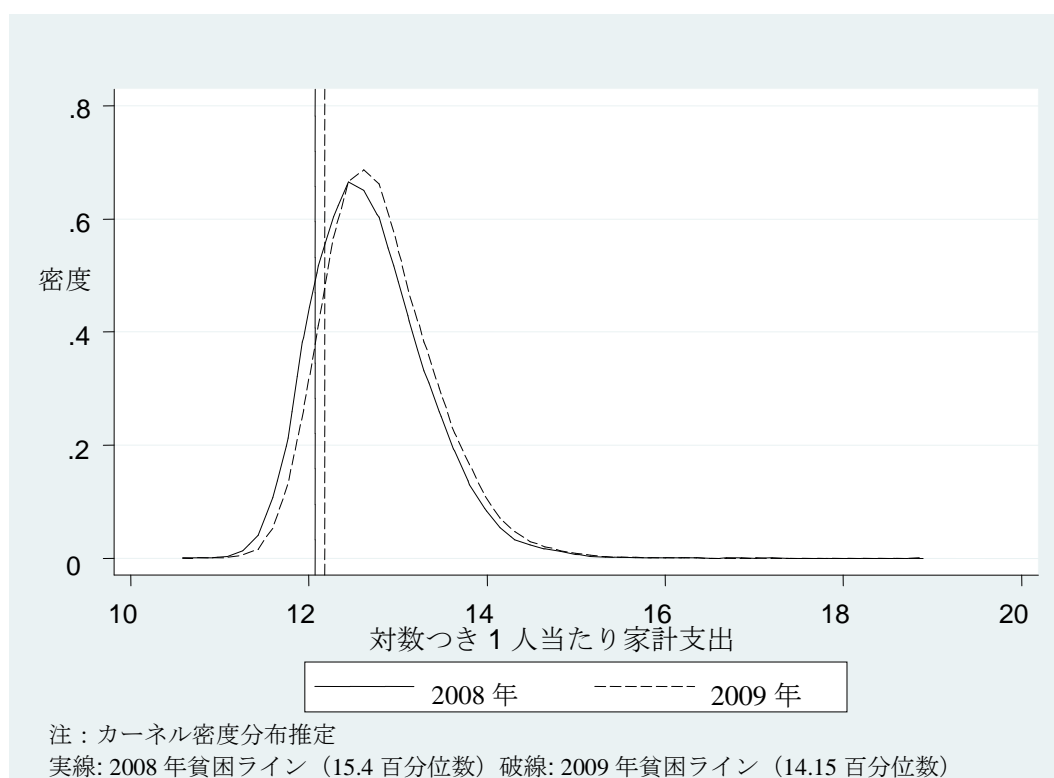


図 1-3 2008年 危機前後の1人当たり家計支出（対数つき）の分布（全体）

出所：JICA 調査団作成

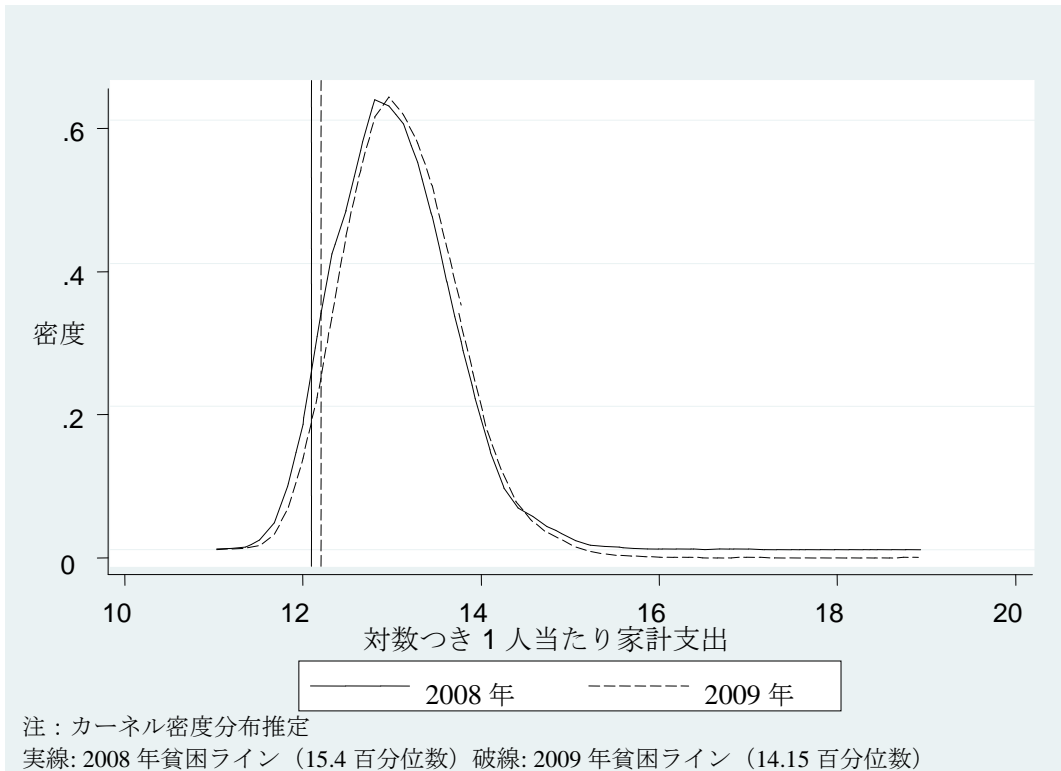


図 1-4 2008 年 危機前後の 1 人当たり家計支出（対数つき）の分布（都市部）

出所：JICA 調査団作成

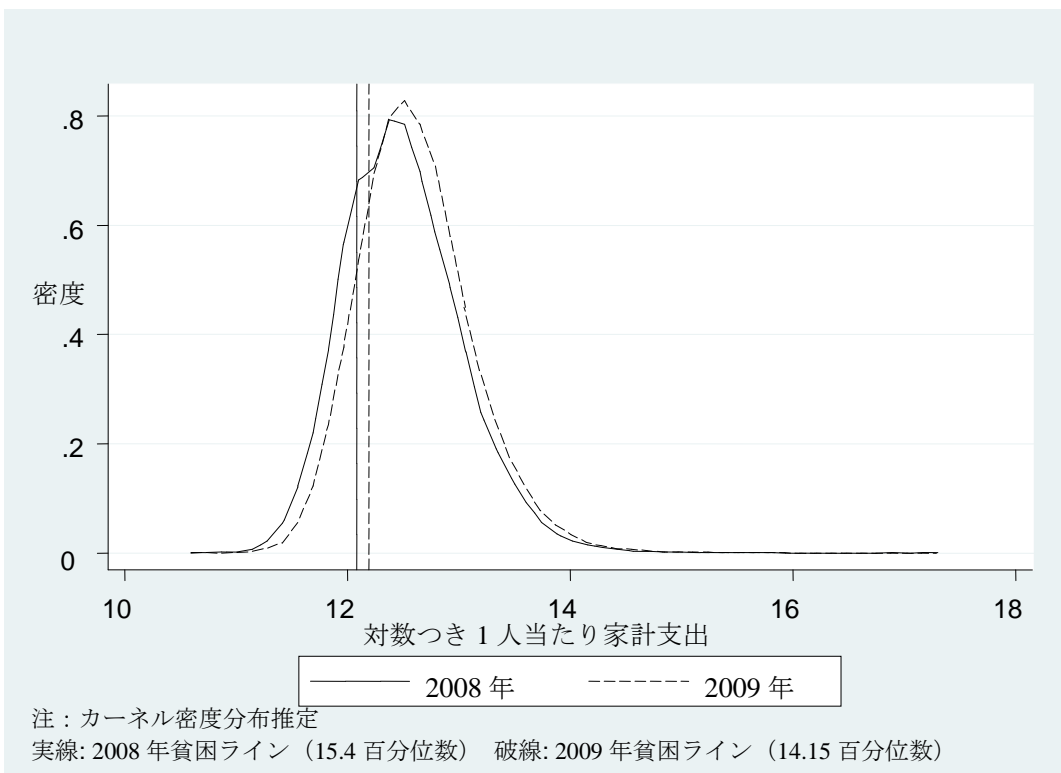


図 1-5 2008 年 危機前後の 1 人当たり家計支出（対数つき）の分布（農村部）

出所：JICA 調査団作成

図 1-3 は、2008 年及び 2009 年 SUSENAS（全国社会経済世帯調査）のパネルデータを構築する家計を使って、1 人当たり家計支出（名目）の分布を示したものである（パネルデータを構築するサンプル家計の数は、約 65,000 である）。実線は 2008 年の分布を、破線は 2009 年の分布を示している。それぞれの年の貧困ラインは、それぞれ同じ線種の縦ラインで示してある。ここで示した貧困ラインは、政府発表の貧困率から計算したものである。上記の 2008 年および 2009 年時点の分布は、名目 1 人当たり家計支出に基づいているため、両分布の単純な比較はできない。

表 1-1 は、2008 年及び 2009 年において、名目 1 人当たり家計支出（対数をとったもの）の分布の 5% 分位点、10% 分位点、20% 分位点、30% 分位点、40% 分位点、50% 分位点、60% 分位点、70% 分位点、80% 分位点、90% 分位点、95% 分位点を示したものである。例えば、表 1-1 (a) にあるとおり、2008 年時点において、5% 分位点に位置する家計の名目 1 人当たり家計支出（対数をとったもの）は 11.803 に、2009 年時点において、5% 分位点に位置する家計の名目 1 人当たり家計支出（対数をとったもの）は 11.921 となっている。表 1-1 (a) の最終列にあるように、5% 分位点に位置する家計の名目 1 人当たり家計支出は、2008 年から 2009 年にかけて、12.5% 上昇したことがわかる。

表 1-1 (a) を見ると、低支出家計（5% 分位点から 30% 分位点に位置する家計）のほうが高支出家計（60% 分位点から 95% 分位点に位置する家計）よりも、パーセント変化で計算すると、2008 年から 2009 年にかけて、1 人当たり家計支出を大きく増加させていることがわかる。しかしながら、このことは、2008 年から 2009 年にかけて、1 人当たり家計支出分布の不平等性が改善したことを意味するわけではない。絶対量で見れば、2008 年から 2009 年にかけて、高支出家計のほうが低支出家計よりも、1 人当たり家計支出を大きく増加させたかもしれないからである。

表 1-1 (b) および表 1-1 (c) は、名目 1 人当たり家計支出の分布を都市部と非都市部別に見たものである。表 1-1 (b) が示すとおり、都市部においては、2008 年から 2009 年にかけて、裕福な家計と貧しい家計の家計支出の不平等性は拡大した。パーセント変化で見て、高支出家計は、2008 年から 2009 年にかけて、低支出家計より大きく、または、少なくとも同程度に 1 人当たり家計支出を増加させたことがわかる。これとは対照的に、表 1-1 (c) が示すとおり、非都市部においては、2008 年から 2009 年にかけての、1 人当たり家計支出の変化は、裕福な家計よりも貧しい家計において、パーセント変化で見ると大きくなっていることがわかる。

表 1-1 2008 年及び 2009 年名目 1 人当たり家計支出（対数）分布

表 1-1 (a) すべてのサンプル家計 (N=65,239)

百分位数	2008 年	2009 年	変化 = (b) - (a)	exp ((c)) -1
	対数つき 1 人当たり 家計支出 (a)	対数つき 1 人当たり 家計支出 (b)		
5	11.803	11.921	0.118	0.125
10	11.955	12.082	0.126	0.135
20	12.158	12.286	0.129	0.137
30	12.330	12.445	0.114	0.121
40	12.481	12.590	0.110	0.116
50	12.631	12.736	0.104	0.110
60	12.791	12.889	0.098	0.103
70	12.970	13.068	0.098	0.103
80	13.196	13.293	0.097	0.102
90	13.525	13.625	0.099	0.104
95	13.808	13.912	0.104	0.110

表 1-1 (b) 都市部サンプル家計のみ (N=26,133)

百分位数	2008 年	2009 年	変化 = (b) - (a)	exp ((c)) -1
	対数つき 1 人当たり 家計支出 (a)	対数つき 1 人当たり 家計支出 (b)		
5	12.053	12.138	0.085	0.089
10	12.222	12.323	0.101	0.106
20	12.452	12.556	0.104	0.110
30	12.646	12.739	0.093	0.098
40	12.806	12.902	0.096	0.101
50	12.967	13.060	0.093	0.097
60	13.132	13.227	0.096	0.100
70	13.311	13.409	0.097	0.102
80	13.525	13.621	0.097	0.101
90	13.830	13.926	0.096	0.101
95	14.094	14.208	0.114	0.121

表 1-1 (c) 農村部サンプル家計のみ (N=39,106)

百分位数	2008年	2009年	変化 = (b) - (a)	exp ((c)) -1
	対数つき 1人あたり 家計支出 (a)	対数つき 1人あたり 家計支出 (b)		
5	11.714	11.847	0.133	0.142
10	11.865	11.992	0.127	0.136
20	12.038	12.180	0.141	0.152
30	12.185	12.318	0.133	0.142
40	12.324	12.442	0.118	0.126
50	12.450	12.563	0.113	0.120
60	12.577	12.689	0.112	0.119
70	12.721	12.827	0.106	0.112
80	12.902	13.001	0.099	0.104
90	13.159	13.266	0.108	0.114
95	13.404	13.506	0.102	0.108

出所：SUSENAS (2008-2009)

1-1-2-2 中期国家開発計画 (2010～2014年)

2009年12月現在、新政権はRPJMN (中期国家開発計画) を発表しておらず、2010年1月末までの発表が予想されている。新計画³におけるGDP成長は年平均6.5%、対GDP比財政赤字2%、失業率5-6%、貧困率8～10%、インフレ率5%を目標値としている。これらの目標値を達成するため、インドネシア政府は次の4分野、すなわち(1)物理インフラの供給促進、(2)法制度等ソフトインフラの改善、(3)教育医療等社会インフラの確立、(4)中期開発のため想像力の開発を優先課題としている。

1-1-3 地方分権と所得分配への影響

生産ファクターの可動性やそれに関連する空間的取引コスト (locational transaction cost) が重要な役割を果たす場合、所得分配の権限は中央集権であるべきか地方分権であるべきかの学術論争がおこなわれてきた⁴。Tieboutモデルの特徴は地域住民の間で選好に関する情報が共有されていること、および住民が選択により居住地の移動が可能であることは、財政的分権が望ましいとされることである。他方、労働力の可動性に関連する取引コストは著しく軽減されてきているため、合理的な納税者は自らの納税義務を最小化しつつ、非居住地から得られる公共財・サービスからの波及便益 (spillover

³ Dr. Mohamad Ikhsan (2009), "Economic Strategy for 2010-2014" (Special Advisor to Coordinating Minister for Economic Affairs), mimeo.

⁴ この議論の口火を切ったものとして Tiebout (1956) を参照。

benefit) を最大化しようとする、との反論もなされてきた。連邦制では、これは居住地間の競争をもたらし、その結果得られる非協力的解は社会的最適ではないことが示されている⁵。

他方、中央集権的な政策介入が望ましくとも不可能である場合もある。例えば、地域特定的な変数（例えば公共財提供のためのコストや公共サービスに関する選好）に関して、中央政府と地方政府の間に情報の非対称性が存在する場合がそうである。そのような場合には、地方政府はその情報を戦略的に駆使しつつ、中央政府との交渉を推進しようとするであろう。その際、地方政府は狭隘な利益を最大化させるため、中央政府を騙そうとするインセンティブを持つ。その結果、もたらされる公共財は社会的最適でもなく効率的でもない⁶。

行政的にみた場合、分権（decentralization）とは分散（deconcentration）、委任（delegation）および委譲（devolution）に分類することができる。

表 1-2 行政的分権化（Administrative Decentralization）

権限の分散化: Deconcentration (最低限の変化)	委任: Delegation (中間レベルの変化)	権限委譲: Devolution (実質的な変化)
<ul style="list-style-type: none"> ● サービス提供機関のスタッフは中央政府（通常は各省庁）の職員であり、報告義務も中央政府に対して負っている。すなわち中央政府の職員が地方政府のキャパシティ不足を補完している。 ● 説明責任の距離感は遠いままである。すなわち、サービス提供機関に対してのモニタリングが不十分であれば、「近距離の説明責任ルート」が弱い事になる。そして市民は中央の政治家への弱くて伸びきった「遠距離の説明責任ルート」に依存せざるを得ない。ただし政策立案者とサービス提供機関の間で強い「盟約」があればある程度は補われる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● サービス提供機関のスタッフは中央政府職員の場合と地方政府職員の場合がある。しかし往々にして、中央政府が給与支払や採用を規定している。 ● 地方政府はスタッフの採用や配属に一定の権限があるが、解雇についての権限が無い場合が多い。 ● 「遠距離」および「近距離」両方の「説明責任ルート」は、潜在的にはより強固である。現地に関する知識が増える分、提供するものがより現地ニーズに適合したものになり、またモニタリングも強化される。それにより「盟約」が強化される上に「顧客力」も高まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● サービス提供機関のスタッフは地方政府職員である。 ● 地方政府は職員の採用と解雇の権限に加えて、給与水準、配置転換、人数についての裁量権を有する。 ● 一方で、全地方政府を対象とする包括的な行政サービス枠組もあり、職員の採用や管理についての基準と手続はそれによって定められる。 ● 「遠距離」および「近距離」両方の「説明責任ルート」は、潜在的には最も強固である。とは言え、現地の社会規範、キャパシティ、政治力学からの影響を受けやすい側面もある。

出所: World Bank (2005)

インドネシアは分権が大々的に実施されてきており、ほとんどの公共サービスは県・市および郡レベル（州レベルではなく）に権限委譲されている。スハルトを継いだハビビは、1999年に成立した地

⁵ Wildasin 1991、Keen and Marchand 1997。

⁶ Raff and Wilson 1997、Dhillon et al 1997、Cornes and Silva 1998、Bucovestky et al 1998。

地方分権化2法（地方行政法（22/1999）、中央・地方財政均衡法（25/1999）をはじめとする地方分権化関連法規の制定と地方分権化のグランドデザインを描き、政治面での民主化プロセスと共鳴する形で進められた。一連の地方分権化の特色は、分散よりも委譲を重視していること（中央政府の代理機能は州政府が担い、県・市政府には中央政府の持つ権限以外が全て移譲された）、中央＝州＝県・市＝村・区という垂直関係よりも地方首長＝地方議会という水平関係へ責任関係が変化したこと（地方首長は基本的に中央政府に対してではなく地方議会に対して責任を負うことになった）、中央から地方への政府間資金移転の規定を明確化したこと（石油など天然資源収入の地方への還元分を細かく定めるとともに、一般交付金（Dana Alokasi Umum: DAU）システムを導入した）、村落自治を復活させたこと（行政村（デサ）導入以前の慣習法にもとづき各地域の特性に合わせた村落行政を実施できるようになった）、の4点にあった。

「財源手当のない委任」に陥らぬよう、地方政府の歳入システムは中央・地方財政均衡法に従って変更された。下表 1-3 に示す通り、地方税、地元企業への課徴金と手数料、借入金といった自己財源収入は、県・市政府の財政の平均 6～7%に過ぎない。加えて州や県はいくつかの調整分配資金（Dana Perimbangan）から収入を得ることができるが、これらは地方財政において重要な役割を担っている。財政面の地方分権化における中心的な課題は DAU である。地方政府が自由に支出・管理できるものである。一方で目的別交付金（Dana Alokasi Khusus: DAK）は、最低限のサービスを確保するために支給される。調整分配資金としては、他にも財産税（PBB）や財産譲渡税（BPHTB）の地方分配金、あるいは天然資源収入（Dana Bbagi Hasil: DBH）の地方分配金がある。これらの資金以外では、国家予算から一定量が州や地方に振り向けられる。なお、地方交付金は天然ガスなど国際商品市場に左右されるため不安定な財源である。

表 1-3 2001 年および 2008 年における県・市の財政状況

財源種別	2001 年 (273 の県/市 政府の平均) (%)	2008 年 (434 の県/市 政府の平均) (%)
自己財源収入（地方税、地元企業への課徴金と手数料、借入金）	6.65	6.28
地方分配金（財産税・財産譲渡税収入、天然資源収入）	13.21	25.01
一般交付金（DAU）	69.63	57.77
目的別交付金（DAK）	0.61	6.82
その他の調整分配資金	2.93	4.12
繰入残高	6.97	
歳入計	100.00	100.00

出所: UNDP (2009)

こうした地方分権化の取り組みはしかしながら、実施段階で様々な問題を露呈した。1 つは地方分権化関連法の明瞭さの欠如であった。青写真が無いままに大量の関連法が整備されたため、法そのものの混乱状態を引き起こし、基準とすべきものが存在しない状態に陥った。UNDP の「国家人間開発報

告書 2004 年版」(National Human Development Report 2004) は、中央政府と地方政府の役割分担の線引きが曖昧であると指摘している。もう 1 つの問題は、州政府も県・市政府も、即時有効活用できる人数以上の職員を吸収しなければならなかったということである。結果として、高い経常経費にもかかわらずサービス提供は乏しいという状況が引き起こされた。財政面のさらなる問題は、自己財源収入(own-source revenues)であった。主要な税収はすべて中央政府に抑えられていたため、自己財源収入が地方政府の事業をまかなうに足る規模に達することはほとんどなかった。こうした状況に起因して新たな地方税の導入が進められたが、それは投資環境に悪影響を及ぼした。UNDP の議論によれば、この財政構造は資源の豊富な地域に有利であり、そのせいで地域間格差を強めた。そのような地域間格差だけでなく、地方政府の重要な収入源として天然資源が独占されてしまう懸念もある。天然資源の独占は過採掘につながることもあり、環境に負の効果をもたらす。また、このような財政構造が意図せざるインセンティブとなって、地方のエリート層が新たな地方政府設立に動くという問題もあった。そのような新たな地方政府が、それほど強く求められていないという非効率だと分かった場合でも起きた問題である。

こうした問題を解決し地方分権化プロセスを改善することを企図して、2001 年以降多くの法規制が承認あるいは改正された。地方行政法(32/2004)と財政均衡法(33/2004)は旧法である同名の二法(地方行政法(22/1999)、中央・地方財政均衡法(25/1999)に替わって制定された。新地方行政法では地方首長の公選制が導入される一方で、新財政均衡法では、地方の予算や財政に対する上位政府の監督機能が強化された。すなわち、これら 2 法により地方分権化の象徴として首長公選制が導入される一方で、財政面については実質的に集権的性格が強化されることになった。一方で 2004 年当時には、省庁間の調整不足、特に内務省(Ministry of Home Affairs: MOHA)と財務省(Ministry of Finance: MOF)のデマケの困難さという中央レベルで古くから続く問題が法改正の過程で露呈した。中央レベルのリーダーシップの欠如のせいで調整不足やデマケの問題はさらに深刻化した。1999 年の地方行政法は MOHA が管轄するセクターレベルの法に過ぎないという認識が依然として残っていた。MOHA と MOF のデマケ問題は、一体どちらが地方分権化プロセスを司るかという問題に行き着くたびに袋小路に陥った。それぞれが上述の二法の改正案を個別に提出していたうえに、さらに悪いことには重複する懸案について別個に作業をしていたのであった。

インドネシア内務省と財務省のデマケ問題は今日まで未解決の問題である。地方分権法を 2004 年に改正して以降も、徴税し地方に交付する財務当局と資金の使われ方を監督、監理、評価する他機関との調整が必要なことには変わりがない。

まず、財務省は財務収支と交付金に関する役割を担う観点から、地方開発を監視していく必要がある。収支計算を正確に行うためには地方政府から様々な法的書類を徴求しなければならない(一例を挙げれば、交付金に関しては過年度の予算について監査局による監査を受けておく必要がある。)その他様々な行政手続きについても財務省を通さなければならないことになっている。

他方で、内務省が権限を主張するのはこうした様々な行政手続きについてである。そもそも内務省の主な権限は地方政府に対する行政である。時として、それが財務分野に触れることもあり、財務省との(重複はないにせよ)内務省が権限を有する政令や行政指導との境界線に近い場合もある。

特に、地方分権法の改定をめぐっては、両省の権限分担について活発な議論が交わされた。1994年と2004年の地方分権法は地方政府の法律に関するものと、中央・地方間の財務バランスに関するもの両方を含んでいる。過去数年、内務省と財務省はこの法改正を巡って議論を行ってきたが、現在まで、両省は法改正に関する学術論文を出版したり、意見交換を行ったりしており、議論の収斂は見えない。

インドネシアは、行政区分として33の州（Propinsi）496の県（Kabupaten）または市（Kota）からなっている。その下位区分は郡（Kecamatan）であり、さらにその配下に、インドネシアの政治システムにおける最小単位である村（DesaあるいはKelurahan）が配置されている。各州は州知事が統治し、立法機関として地域人民代表会議（Dewan Perwakilan Rakyat Daerah）が設置されている。州知事は自治地域の長であると同時に中央政府の代表であり、MOHAを通して大統領の配下にある。州政府の責任範囲は、マクロ経済計画、人的資源開発、調査研究、地域港湾管理、環境保護、貿易観光振興、ペスト予防/検疫、土地計画である。地方政府の権限は、国際政策、防衛と安全保障、司法、金融と財政、宗教などの分野を除いたあらゆる統治分野に及ぶ。例示すれば、公共行政、保健、教育、文化、農業、通信、産業、貿易、投資、環境、協同組合や労働問題が含まれる。ただしこれらの活動は中央政府の監督下に置かれ、中央政府は地域の決定を無効にする権限を有している。こうした新たな責務を遂行するために、約220万人の国家公務員と1万6千の施設が中央政府から地方に移管された。

そのように拡大してきた責任範囲を全うするために、州政府および配下の地方政府は以下のような制度改革が必要である。すなわち、(i) 投資環境を改善する；(ii) 地方公共財政を適切に管理しガバナンスを強化する；(iii) 新規に与えられた権限と開発目的の資源とを活用する有効な計画を立案する；(iv) より良いサービス提供を実現することである。

インドネシア政府が直面する課題は、いかにして過度に地方自治を制限することなく地方政府を統制し国家目標を実現するかにある。このプロセスに必要な規則と手続きは政府規則2005年79号によって定められている。この政府規則には、地方経済に関する地方規制の中で欠陥のあるものに対してより厳密な対処をすることが含意されている。持続的発展のために天然資源の採掘に関する地方規制についても同様である。

しかしながらUNDPによれば、実際の政府機能の分担はいまだに不明確なままである。政策制定、モニタリング、実施といった機能が分割あるいは共有されるかどうかは依然として明らかではないし、地方政府が説明責任を果たすべき相手も定かではない。州政府は県や市に対して監督権限を有しておらず、県や市も州に対して説明責任を持たないため、結局はモニタリングが困難である。これは州政府が財政的な権力を県や市に対して持てないことに帰結してしまっている。

表 1-4 分権に関する法的枠組み

1999年 法律第22号：州政府に関する規定	2004年 法律第32号：州行政に関する規定
<ul style="list-style-type: none"> ● 県・市にまたがる領域の権限を州政府に与える ● 下位の地方政府が担えない権限を州政府が担う ● 中央政府の代理機能は州政府が担う 	<ul style="list-style-type: none"> ● 11項目の州規模行政を管轄する ● 現地事情にあわせてその他の行政を管轄する
1999年 法律第25号 財政均衡法	2004年 法律第33号：財政均衡法
<ul style="list-style-type: none"> ● 中央政府、州政府、下位の地方政府間での歳入分配を規定 	<ul style="list-style-type: none"> ● 税収の分配についての規定を追加 ● 歳入分配の微調整：中央政府に大部分が分配される鉱業収入を除いて、資産税を含む歳入は、州に16%、県・市に64%が分配される
2000年 州政府に関する政令第25号	2007年 各レベル政府間の権限配分に関する政令第38号
<ul style="list-style-type: none"> ● 本政令は1999年の法律第22号9条を引用して、州政府は、下位の地方政府が担当できない地域間の行政事項を管轄すること、及び中央政府の代理機能を担うことを規定している ● 州政府は20のセクター内の108の権限を有する(対して中央政府は25セクター202権限である) ● 州政府は県・市が担当できない場合にその権限を担う 	<ul style="list-style-type: none"> ● 本政令は、中央政府、州政府、県・市政府が共同運営すべき31の権限(各セクターを担当省庁が統制)を規定している。 ● 附属文書には義務的業務と任意業務が規定されている(任意業務は現地の経済的・政治的特質にふさわしいものである) ● 本政令はまた、州政府が地方政府の担当範囲を引き受けたり、また指し戻したりできるケースについても規定している。

出所:UNDP (2009)

事例研究 1 インドネシアおよび近隣諸国における分権の動向

地方分権は過去数十年間の世界的現象である。1990年代末には、OECD諸国の多くは地方政府に公共政策の権限を委譲してきた。東アジア諸国もこの国際潮流に合わせるかのように、2005年時点で、国家財政支出に占める地方政府の割合は中国で60%を超え、ベトナムでも50%に迫る勢いであった。

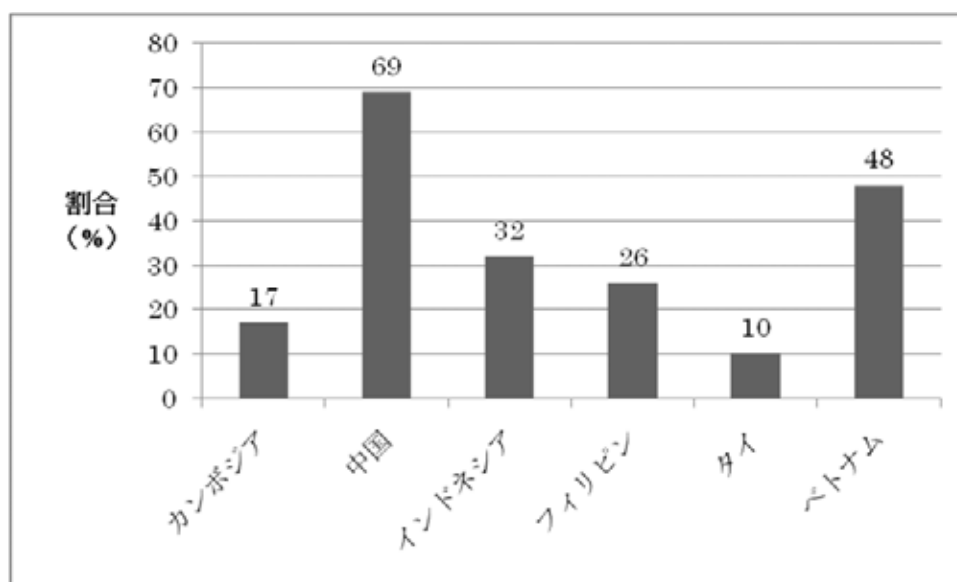


図 1-6 国家財政支出に占める地方政府の割合 (%)

出所: World Bank (2005)

他方、地域間格差の拡大に対する関心が高まっている。下表が示す通り、最も裕福な地域と最も貧しい地域との格差は顕著に拡大している。中国では、最も裕福な地域では、住民1人あたり財政収入は280米ドルであるのに対し、最貧地域では20米ドル以下である。格差は地方分権を行っている他国、例えばインドネシア、フィリピン、ベトナムでも確認されている。しかし、中央政府からの所得移転や政策介入によって、財政収入の格差が厚生水準のギャップに転嫁している訳では必ずしもない。変動係数 (coefficient of variation) で測定した場合の財政収入の格差はほぼ1.0に達しているのに対して、厚生水準の場合には0.2以下の国が大多数である。

これらの国の政府間交付金制度は、条件付き交付か条件無し交付かという点で異なっている。例えば中国では、税共有制度 (1994年に発足) により税金の一定割合が地方政府の収入になることになっている (この制度では中央と地方の財政関係が決定されているが、各地方政府間の分配については省級政府 (省、自治区、直轄市) の裁量により決定されている)。条件無し交付金では、新旧両システムが共存しているが、すべての政府間移転の半数以上を占める条件付交付金は社会保障、賃金上昇、財政刺激補助金などが占めている。インドネシアでは、条件なし交付金については、下位の地域政府と共有することになっており、交付金計算式により算出されるDAU交付金が国内収入の26%を占め、州ならびに州以下の地方政府は共同で一定割合の拠出責任を有するとされる (2004年法律第33号)。

条件付交付金は比較的少ないが、DAK 交付金は同じく 2004 年法律第 33 号によってマッチング・グラントとして地方からも 10%程度の財政負担を義務づけている（詳細は巻末統計資料を参照）。

表 1-5 1人あたり州政府収入の格差（米ドル）（交付金による調整前）

	中国	インドネシア	フィリピン	ベトナム
最大値	283.2	59.5	7.6	343.4
最小値	18.1	3.8	0.2	6.5
平均値	55.7	12.1	1.5	36.9
最大値/最小値 ^a	15.7	15.7	35.4	53.0
標準偏差	54.8	11.6	1.4	61.1
変動係数 ^b	0.98	0.96	0.97	0.79

a. 歳入が最大の州と最小の州との金額比。

b. 標準偏差÷平均値。

出所: World Bank (2005)

表 1-6 人間開発指数（HDI）における地域格差

	中国	インドネシア	フィリピン	ベトナム
最大値	0.85	0.73	0.65	0.84
最小値	0.52	0.54	0.39	0.49
平均値	0.70	0.64	0.56	0.74
最大値/最小値	1.64	1.34	1.65	1.72
標準偏差	0.07	0.04	0.11	0.06
変動係数	0.10	0.06	0.19	0.08

注：フィリピンは地方（region）レベルのデータ。

出所: World Bank (2005)

表 1-7 1人あたり DAK 交付金及び DAU 交付金 (ルピア)

コード	州	DAK		DAU	
		2006	2007	2006	2007
11	ACEH	146,278	196,554	1,238,942	1,390,989
12	SUMATRA UTARA	51,188	79,769	660,400	743,742
13	SUMATRA BARAT	100,660	158,816	1,106,716	1,228,807
14	RIAU	33,911	42,635	393,906	530,491
15	JAMBI	74,635	133,590	1,042,795	1,146,194
16	SUMATERA SELATAN	45,314	65,450	615,753	704,231
17	BENGKULU	186,627	256,448	1,466,706	1,605,417
18	LAMPUNG	42,747	62,261	590,698	645,174
19	BANGKA-BELITUNG	165,947	240,739	1,365,585	1,567,432
20	KEPULAUAN RIAU	61,085	106,333	771,301	1,036,463
31	JAKARTA	-	-	85,659	13,218
32	JAWA BARAT	17,294	20,279	334,495	390,020
33	JAWA TENGAH	27,922	40,069	493,298	540,704
34	YOGYAKARTA	37,313	51,185	723,413	786,789
35	JAWA TIMUR	24,971	36,893	453,930	508,129
36	BANTEN	10,803	25,440	293,142	345,846
51	BALI	68,626	100,019	831,386	945,359
52	NUSA TENGGARA BARAT	68,953	95,424	710,552	817,270
53	NUSA TENGGARA TIMUR	112,932	167,943	1,039,570	1,135,428
61	KALIMANTAN BARAT	86,944	138,991	1,146,562	1,249,043
62	KALIMANTAN TENGAH	196,537	254,443	2,269,798	2,501,866
63	KALIMANTAN SELATAN	97,571	121,882	1,003,888	1,096,722
64	KALIMANTAN TIMUR	72,540	89,719	751,452	988,580
71	SULAWESI UTARA	145,779	229,855	1,280,191	1,407,496
72	SULAWESI TENGAH	123,493	199,625	1,406,715	1,539,205
73	SULAWESI SELATAN	85,703	128,405	868,700	960,451
74	SULAWESI TENGGARA	160,565	245,471	1,444,442	1,587,489
75	GORONTALO	143,510	229,673	1,493,268	1,476,982
76	SULAWESI BARAT	148,193	202,041	1,336,293	1,445,920
81	MALUKU	197,277	316,515	1,936,552	2,153,434
82	MALUKU UTARA	315,643	391,928	2,074,430	2,352,907
91	IRIAN JAYA BARAT	388,900	570,968	4,108,684	4,546,786
94	PAPUA	342,749	525,150	3,784,759	4,016,792

出所：BPS データベース <http://www.djpk.depkeu.go.id/>

1-2 インドネシアの貧困の特徴と政策的対応

1-2-1 貧困プロフィール

1-2-1-1 インドネシアの貧困測定

BPS は貧困基準を定める方法として、食料貧困基準と非食料貧困基準を組み合わせている。食料貧困基準は 1 日 1 人当たり 2,100kcal に相当する消費を出来るかどうかである。消費バスケットは、精米前の米、魚、肉、卵、牛乳、野菜、ナッツ、果物、油、脂肪など、52 の産物を含んでいる。これに対し、非食料貧困基準は、住宅、衣服、教育、健康の最低限必要な消費を意味する。消費バスケットは、都市部で 51 の品目、農村部では 46 品目示されている。

インドネシアは広大な国であるため、地域間の差異が非常に大きい。州によって、商品価格のみならず消費量や消費傾向も異なる。1 日 2,100kcal 分の消費バスケットも地域によって異なる。もう 1 つ重要な点は、都市部と農村部との間の差異である。これら全ての特徴は、インドネシアの貧困範囲を正しく測定する為に考慮されなければならない。よって、インドネシアの貧困基準は、州別に定められており、かつ都市部と農村部とで異なる設定になっている。

表 1-8 は、2008 年および 2009 年時点の、インドネシア 33 州の貧困ライン（ルピア／人／月）を都市部と非都市部別に示したものである。2008 年および 2009 年ともに、ジャカルタにおける貧困ラインが最も高くなっている。これは、ジャカルタにおける 1 ルピアの価値が他のインドネシアのどの地域における 1 ルピアの価値よりも低いことを意味している。

表 1-8 2008 年及び 2009 年の貧困ライン（ルピア、月 1 人当たり金額）

州	2008		2009	
	都市部	農村部	都市部	農村部
N. Aceh Darussalam	266,168	229,237	287,551	254,202
Sumatera Utara	218,333	171,922	232,104	190,905
Sumatera Barat	226,343	179,755	239,463	197,867
Riau	247,923	210,519	262,976	228,422
Jambi	223,527	162,434	232,642	173,563
Sumatera Selatan	229,552	175,556	256,863	191,185
Bengkulu	224,081	170,878	239,013	195,355
Lampung	203,685	160,734	220,769	177,400
Kep. Bangka Belitung	250,240	242,441	264,383	251,156
Kep. Riau	289,541	231,580	300,758	250,622
DKI Jakarta	290,268	-	315,713	-
Jawa Barat	190,824	155,367	201,380	167,394
Jawa Tengah	184,704	152,531	202,844	165,236
DI Yogyakarta	208,655	169,934	216,758	184,699
Jawa Timur	183,408	155,432	201,977	172,169
Banten	197,328	156,494	206,688	173,832
Bali	190,026	158,206	201,572	169,158
Nusa Tenggara Barat	193,241	148,998	211,461	169,641
Nusa Tenggara Timur	199,006	126,746	212,950	141,775
Kalimantan Barat	179,261	150,968	193,314	170,846
Kalimantan Tengah	196,354	180,671	214,889	212,749
Kalimantan Selatan	199,416	166,676	214,620	192,060
Kalimantan Timur	257,862	205,255	277,562	223,160
Sulawesi Utara	175,628	162,433	186,012	176,556
Sulawesi Tengah	196,229	160,527	212,089	175,679
Sulawesi Selatan	160,220	127,938	171,779	141,363
Sulawesi Tenggara	151,471	139,065	161,457	152,040
Gorontalo	154,987	143,584	164,013	153,384
Sulawesi Barat	156,041	141,701	168,106	153,948
Maluku	213,969	180,087	223,280	190,161
Maluku Utara	213,505	176,757	237,064	203,503
Papua Barat	244,807	230,254	286,040	258,672
Papua	264,625	213,548	288,702	239,368

出所: BPS

インドネシアでの貧困状況を計算し測定した調査とデータがいくつかある。SUSENAS（全国社会経済世帯調査）は、国と地域の貧困率に関する主要なデータである。毎年、SUSENAS は全国の約 275,000 世帯の中核的な調査を行い、健康、教育、雇用、消費に関する基本的な世帯レベルのデータを集めている。これらのデータにより、県・市（kabupaten/kota）レベルの貧困率が測定される。

SUSENAS はまた消費モジュール（Consumption Module）と呼ばれる調査を実施している。これは、消費と支出に関する詳細な情報源であり、世帯レベルで、200 以上の食料と 100 以上の非食料品目を

記録している。このモジュールは当初、BPS によって 3 年毎に記録され、1 度に約 65,000 世帯のデータを取っていた。

2003 年に、貧困測定は継続的に実施すべきと考えられ、結果として 1 家計の特定期間の消費状況を計測することとなった。そして、SUSENAS サンプルの中の約 1 万世帯がその対象となった。この 1 万世帯のデータは、国レベルでの貧困率測定に有効である。この毎年の 1 万世帯は毎年再検討され、人口移動と他の統計上の理由によって約 5%の誤差がある。2007 年に、インドネシア政府はデータサンプルの数を約 68,000 世帯まで増やした。これは、2006 年の貧困統計に関して白熱した、「国全体の貧困統計として十分な追跡データ数なのかどうか」という議論をふまえたものである。2008 年に、BPS は世帯数を変えずに新たにサンプル作成を行った。この新たなサンプルは、2003 年当初の統計は既に大きく変化しており、今後の分析の為、新たな長期的サンプルが必要ということが理由である。よって、2009 年の統計は 2008 年の新サンプルによるものである。

本節の分析において、実質家計所得および実質家計支出の算出は、2008 年時点のジャカルタの物価をベースにしている。例えば、仮に、バリ州都市部在住のある家計の 2008 年時点の 1 人当たり名目家計支出（/月）が 200,000 ルピアであるとする。この家計の 1 人当たり実質家計支出（/月）（2008 年時点ジャカルタ物価）は、 $200,000 \times 290,268 \div 190,026 = 305,503$ ルピアとなる。この作業を他の地域および 2009 年についても繰り返すと、1 人当たり実質家計支出（/月）（2008 年時点ジャカルタ物価）が算出される。

世帯レベルが広範囲に及ぶ為には、異なるデータセットが必要であり、政策介入も必要である。国全体の調査データは、貧困世帯の的確な位置を把握できないからである。その為には、ある世帯が貧しいと認められる特定の基準に適用する登録過程が必要になる。インドネシアの貧困世帯に関するリスト作成の最初の試みは、2005 年に始まった。燃料補助金削減の衝撃を和らげる為に、インドネシア政府は 2005 年末までに、ひもなし（条件なし）所得補助プログラム（Bantuan Langsung Tunai or : BLT）を開始した。BLT 受給資格世帯を特定するために、政府は BPS を通じて、社会経済登録（Pendataan Sosial Ekonomi : PSE）2005 と呼ばれる登録作業を実施した。

PSE2005 は、家計レベルの収入と相関関係にあると考えられる変数と指標を認定する為の検査であり、この登録作業では、受給資格は貧困ライン以下の家計のみならず、貧困予備軍も含めた困窮者を含めるべきだとの考えから、通常のヘッド・カウント率に基づいた場合の受給資格世帯数とは明らかに異なるものであった。

結果、約 1550 万世帯が当初 BLT 受給資格世帯であると認定された。各世帯はひと月 100,000 ルピア受け取り、それは郵便局を通じて 3 ヶ月毎に支払われる。郵便局はインドネシア国有の郵便会社（Pos Indonesia）である。所得は受給資格認定作業では考慮されなかったため、家計所得の水準にかかわらず同額の所得補助を受けることになっている。

以下の表は、14 の変数とその基準を表し、世帯が「最も貧困」、「貧困」、「貧困に近い」の中のどの種類に属するか示したものである。

表 1-9 貧困基準

定義変数	基準（貧困 = 1 ; 非貧困 = 0）
1. 世帯の人数ごとの住宅の床	8 平米未満 = 1、その他 = 0
2. 住宅の床の種類	土あるいは低質の木材 = 1、その他 = 0
3. 住宅の壁の種類	竹あるいは低質の木材 = 1、その他 = 0
4. トイレ	なし = 1、その他 = 0
5. 飲料水の水源	安全でない水 = 1、その他 = 0
6. 住宅の電気	電気なし = 1、その他 = 0
7. 加熱調理方法	薪あるいは炭 = 1、その他 = 0
8. 1 日の食事回数	1 回以下 = 1、その他 = 0
9. 1 週間の肉、牛乳購入回数	0 回 = 1、その他 = 0
10. 世帯の各 1 人が 1 年間に新しい服を購入できる 出来る回数	0 回 = 1、その他 = 0
11. 医療センターや診療所に行く能力	0 回 = 1、その他 = 0
12. 世帯主の職業	無職、自作農、漁師 = 1、その他 = 0
13. 世帯主の学歴	小学校卒未満 = 1、その他 = 0
14. 資産（最低限 500,000 ルピア）	なし = 1、その他 = 0

出所: BPS

政府プログラム受給資格世帯リストは、定期的に更新される。2008 年には、社会保護プログラム登録（Pendataan Program Perlindungan Sosial -PPLS）と呼ばれる調査により、重要な更新がなされた。この更新は、インドネシア政府が貧困撲滅プログラム クラスター1 に記載されている、全社会保護プログラムの基礎の為のデータを使うようになって以来、とても重要な事である。

1-2-1-2 貧困率

インドネシアの貧困層は、2009 年 2 月時点で、約 3,240 万人であった。この数字は、総人口の約 14.15% に値し、1999 年の経済危機直後の 23.4% から低下しており（図 1-7 参照）、30 年以上前になる 1976 年の 40.1% からすればかなりの差である。

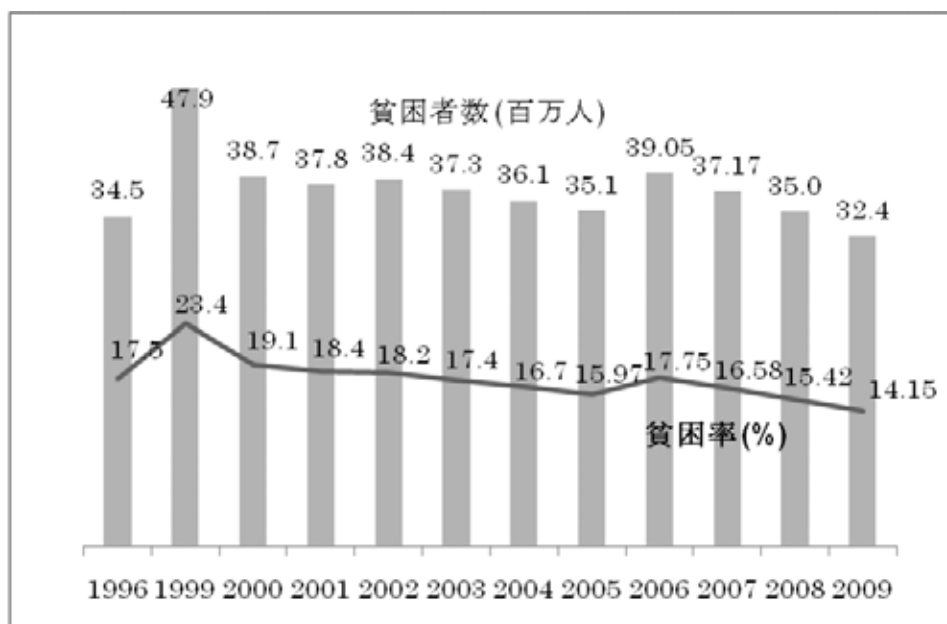


図 1-7 インドネシアの貧困者数と貧困率（1996-2009）

出所：BPS

1998年の危機はインドネシアの多方面に大きな打撃を与えた。経済面では、1998年は13%のマイナス成長を記録した（前年に5.8%成長を記録した所からの後退であった）。高騰していた為替相場のために（同年に発生した75%のインフレーションもあり）、1人当たりの収入はわずか1年で1,184米ドルから485米ドルまで激減した。インドネシアの対外債務は、対GDP比で1996年の24%から1999年には97%に増加した。

このようなマクロ経済の状況下で、貧困率は1996年の17.5%から1999年には23.4%に上昇した。貧困ライン以下で生活する人口は、1996年には3,450万人であったが、1999年には4,790万人に増加した。通貨危機の間、インドネシア人は貧困とは異なる、経済発展の後退を実感した。就職は大変困難になった。経済不況は広い範囲での解雇につながり、その結果多くの人々は、失業支援もなかったため生計をたてるにはインフォーマル経済に従事せざるを得なくなった⁷。広範囲に及ぶ食料不足による栄養失調が広がり、特に5歳以下の子供がこの影響を多く受けた⁸。この時期には退学率も上昇した⁹。全体としての経済的混乱により治安の悪化と社会不安が蔓延し、それゆえ犯罪率が上昇した¹⁰。

⁷ Hill (1999) によれば、失業率は1997年4.68%、1998年5.44%、1999年6.36%と劇的な悪化とは言えない。しかし、部門別雇用を見てみると、1997年には農業部門が全体の40.7%だったものが1999年には43.2%に増えていることが示すように、農業部門への労働力移動が起きたと考えられる。

⁸ NIRA (2002) によれば、経済危機以後、各地で重度小児栄養失調などの症例や栄養失調による死亡例が報告されるようになった。

⁹ Frankenberg ら (1999) によれば、1997年から1998年にかけて中等・高等学校での退学率が、都市部で約6%、農村部は約3%増加した。

¹⁰ Asian Economic News (2001) によれば、1999年の犯罪件数は前年比5.2%増であった。

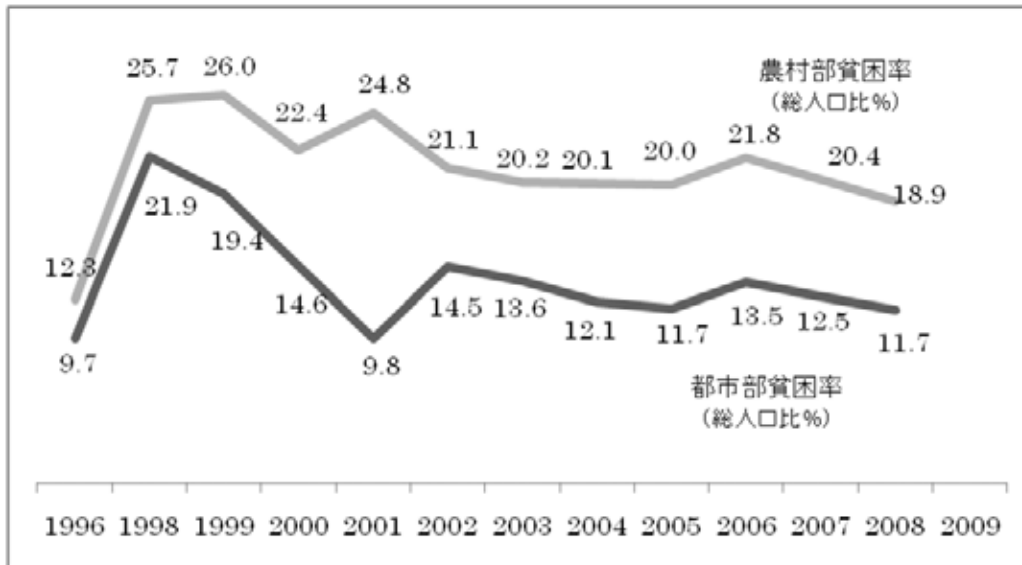


図 1-8 インドネシアの貧困率（1996-2009）

出所：BPS

インドネシアの貧困は、いまだに大部分が農村地域で起きている現象である。図 1-8 は、農村部の貧困人口の割合は都市部よりも多い事を示している。この農村部と都市部での違いを示す値は、1990年代末の危機以前よりも最近の方が大きいと言える。農村部の貧民は、かなりの程度、農業に依存している。ジャワから離れた地域や都会から遠く離れた農村部は、農業からでは十分な収入が得られないためどうしても貧困が集中する。実際のところ、農村部の貧民は、しばしば農業製品の最終消費者である。沿岸地域に住む人々の多くは、技術へのアクセスと経済成長をけん引する都市部へのアクセスに問題を抱えている。

図 1-9 は、インドネシアの州別による貧民人口分布率を示したものである。2002 年、2005 年、2009 年の 3 年の分布が示されている。濃い色は、貧困人口の比率が特に高い事を示している。ジャワから離れた州では、高い貧困率となっている。2002 年においては、ジャワ、カリマンタン、スマトラの一部では平均値以下であった。

2002 年の地図は注意する必要がある。家計所得調査はアチェとパプアにおいては部分的にしか実施されなかったため、貧困率に偏り（バイアス）をもたらす結果となっている。そのため 2002 年は後年と比較して、貧困率指標が比較的低くなっている。他方、データの制約はあるものの、アチェはここ数年間で大きく改善を見ている。両地域とも特別な自治が認められた地域であり、最も分権の進んだ地域である。

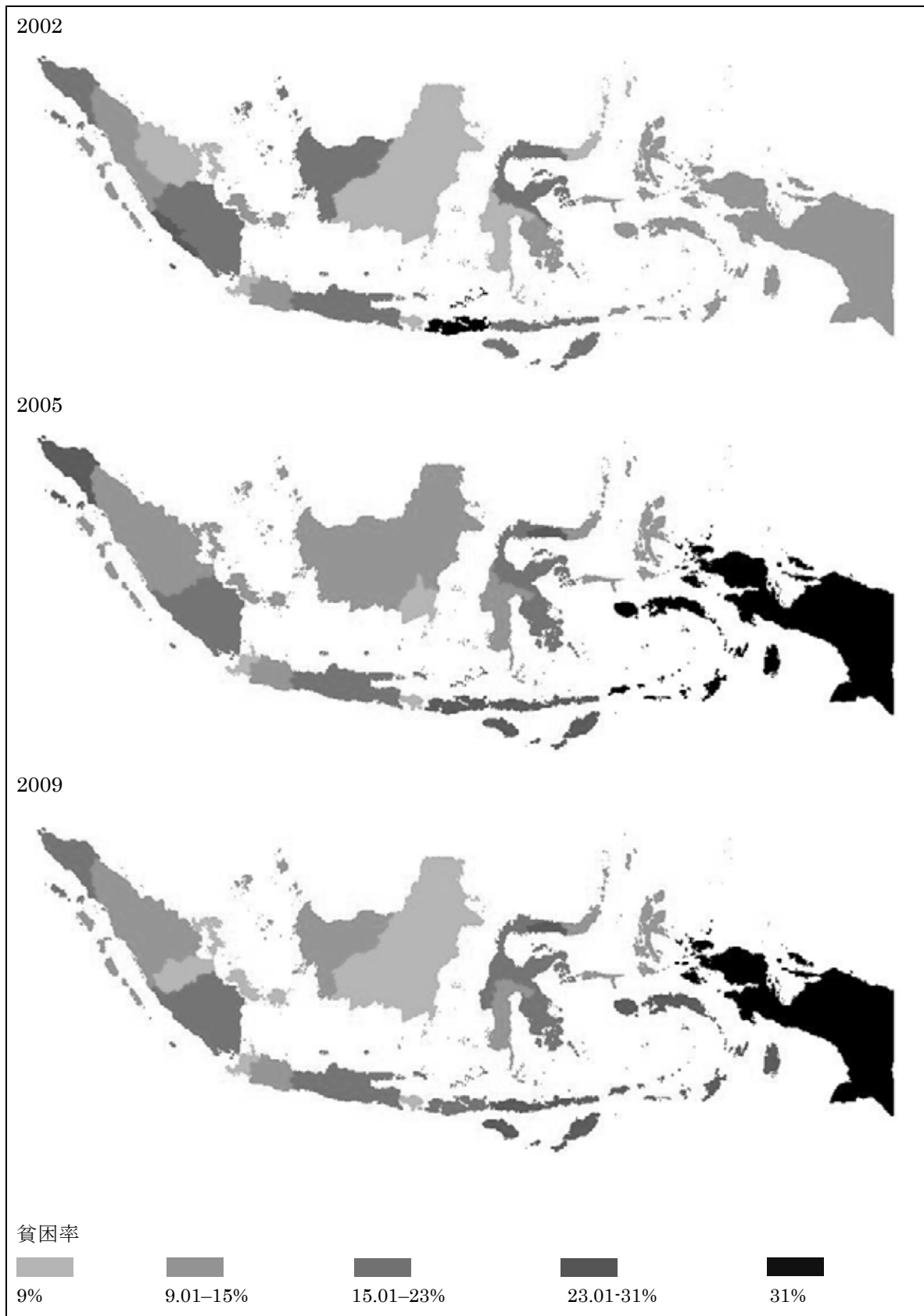


図 1-9 インドネシアの貧困人口分布 (2002、2005、2009 年)

出所：BPS 統計年鑑 (隔年)

前述のように、インドネシアにおいて貧困率が減少してきたことはここ数年来の共通認識である。しかし、インドネシアは大国であり、州間にも顕著な格差が存在する。ジャワ・非ジャワの格差もこれまでも多くの指摘がなされてきた。また、州内における格差も顕著である。さらに、過去10年にはこうした格差は地方分権によって助長されたと考えられる。というのは、地方政府に財政支出の権限を与えられるということは、地方財政が社会・経済に与える影響は場所によって異なるからである。インドネシアにおける分権は主として、県・市、郡レベルであり、州は調整に徹している。とはいえ本項の分析では、データの入手しやすさと信頼性を鑑みて、州別のBPSデータを使用している。

貧困は様々な点で多面的である。まず、貧困が測定される変数においても多面的、即ち、収入、財産、その他の必需品により測定される。また、教育、健康、衛生、インフラなどの変数とも相関しているという意味において、多面的である。従って、巻末統計資料にあるように、様々な非所得貧困指標を考えることができる。以下の表は所得貧困（貧困率）と非所得貧困指標の相関関係を示したものである。変数は全て自然対数で示されている。

表 1-10 貧困率及び非所得貧困の相関係数

	<i>Poverty</i>	<i>Primary</i>	<i>Illiterate</i>	<i>Area</i>	<i>Floor</i>	<i>Wall</i>	<i>Toilet</i>	<i>Water</i>	<i>Electricity</i>
<i>Poverty</i>	1.000								
<i>Primary</i>	0.270	1.000							
<i>Illiterate</i>	0.439	0.395	1.000						
<i>Area</i>	0.134	-0.263	-0.164	1.000					
<i>Floor</i>	0.800	0.186	0.414	-0.014	1.000				
<i>Wall</i>	0.567	0.415	0.488	0.003	0.637	1.000			
<i>Toilet</i>	0.430	0.417	0.421	0.239	0.378	0.332	1.000		
<i>Water</i>	0.466	0.489	0.291	0.009	0.350	0.098	0.297	1.000	
<i>Electricity</i>	0.544	0.389	0.240	0.391	0.325	0.105	0.432	0.833	1.000

注: 全て自然対数にて表記し、各変数の定義は次の通り。それぞれ *Primary*: 学歴小学校卒未満、*Illiterate*: 世帯主が非識字、*Area*: 家のサイズが8平米未満、*Floor*: 床材が低質、*Wall*: 壁材が低質、*Toilet*: 専用トイレなし、*Water*: 飲用水が悪質、*Electricity*: 電力供給無し、の世帯の割合

出所: SUSENAS パネルデータ 2008-2009

これらのうち、教育は貧困率と顕著に相関している。低い教育水準は貧困家計に十分な所得水準を達成することを困難にさせる。関連する指標としては、世帯主が小学校卒未満の学歴の家計の割合、そして世帯主が非識字者である割合である。それぞれ、貧困との相関係数¹¹は0.270及び0.439である。これらは州別データを使用して得られた数値である。

これらの指標は過去3年のSUSENAS家計調査でパネルデータが入手可能な3カ年について分析したものである。全体として、いずれの指標も改善傾向が見られた。こうした改善はより多くの家計が小学校教育以上の教育を受けており、より多くの世帯主が識字者であることを示している。貧困率は家

¹¹ 相関係数とは、2変数の共分散 (covariance) を各変数の標準偏差 (standard deviation) の積で除したものと定義される。

長が小学校卒以下の場合にはより高くなっている。平均して約 1/4 のインドネシアの家長はそれに相当する。地域によっては、1/3 にも及ぶ州もある。教育水準に関する指標は改善まで時間がかかるため、短期的には改善の見込みはない。他方、他の指標（世帯主の非識字率）は事情が全く異なる。ヌサ・テンガラやパプアなどのように比較的高い非識字率を示している地域もあるものの、非識字率は全国的には低い。これは、農村において識字率向上のための諸政策が即効性を示していることを示唆している。

他に貧困率と相関を示しているのは居住環境である。ここで示されている指標は、1 人あたり 8 平米以下の居住家計の割合（貧困率との相関は 0.134）、悪質な床材を有する家計の割合（同 0.800）、悪質な壁材を有する家計の割合（同 0.567）となっている。

居住空間と貧困率との低い相関は両者の間に錯綜した因果関係があることを示唆している。ミクロ及び家計レベルでは、貧困は劣悪な居住空間と関連している。ところが、マクロレベルでは必ずしも自明ではない。データによれば、ジャカルタのような都市州では実際に家計 1 人あたり 8 平米以下に居住する住民も少なくない。これは高度経済成長の中にある都市住宅全般が直面する課題である。過去 3 年間のデータでは、不十分な家屋に居住する家計の割合は徐々に減ってきている。しかし、改善率は必ずしも十分ではない。

他方、床材・壁材の質は貧困率と高い相関を示している。貧困家屋は劣悪な床材（たとえば土などタイル以外の材質）でできていることが多い。したがって、このような指標と貧困率には高いそう関係がみられるのである。

他の指標は健康状態と密接に関係している衛生施設である。これらの指標はトイレがないか、または共同トイレを使用している家計（貧困率との相関は 0.430）、飲料水の質の悪さを意味するろ過されていない水源¹²を使用している悪い家計（同 0.466）との相関関係がある。衛生施設や信頼できる水は健康や生産性を支える重要なインフラである。2007 年と 2008 年には、スマトラ島の一部には半数以上の家屋にトイレ施設のない家計が少なからず存在した。2009 年には、これらの各州はトイレなし家屋を半数以下に減少させることに成功した。他方、東部インドネシアには、この数値が半数以上を占める州も存在する。水関連施設については、2008 年、2009 年時点においても、半数以上の家計が清潔な飲用水のない州が 7 州存在する。これらの施設は健康状態、よって生産性に影響をもたらすため、衛生施設の改善が重要となっている。

最後はインフラに関して、これは電力供給のない家計の割合（貧困率との相関は 0.544）で示される。全国的にみれば、電力供給のないインドネシア人は 9.03% にすぎない。しかし、パプアやヌサ・テンガラの状況は半数以上の家計に電力供給がないという驚くべき事実が存在する。電力供給があることで重要なのは、財・サービスを生産する機械が使えるようになって、経済成長につながるだけでなく、現在は下校後すぐに親の農作業を手伝わざるを得ない生徒達の勉強時間も増えるということである。東部インドネシアにおける電力供給の改善は経済成長を促す上で重要である。

¹² ここでいう「ろ過されていない水源」とは、湧水、河川、滝を指す。

巻末統計資料 E は 2009 年における貧困層・非貧困層の間の相違を示す指標である。これを貧困率と比較してみよう。教育水準に関しては、明らかに非貧困層は貧困層と比較してよい指標となっている。全国的にみて、貧困家計の家長の 39.19%は小学校卒以下の学歴であり、これは非貧困層の 23.00%より多い。地域的には、小学校卒以下の貧困層の家長はパプアの 22.22%から西カリマンタンの 58.9%まで異なり、非貧困層の場合はジャカルタの 8.98%からゴロンタロの 36.52%まで異なる。貧困層における教育水準の欠如は非貧困層の 2 倍である。これらの数値は教育の欠如と貧困率のとの相関により示されている。

全国的には、13.58%の非貧困家計は家族 1 人当たり 8 平米以下の狭い居住空間に住んでいる。他方、35.92%の貧困家計が同様の居住空間に住んでいる。このことはまた、貧困層が避妊具を購入する余裕がないこともあって、子どもが多くなることと相関があるとも考えられる。非貧困家計、貧困家計のそれぞれの最低値は中央ジャワで 3.06%、ジョグジャカルタで 6.82%である。興味深いのはインドネシアの首都ジャカルタでは、貧困層の 85.54%が 8 平米以下の居住空間であるのにたいして、非貧困層では 33.80%となっている。すなわち、ジャカルタでは非貧困層とほぼ同じ割合でパプアでは 35.94%の非貧困層が同様の居住空間を有している。同様にパプアの貧困層の 80.62%は同様の居住空間である。ジャカルタはインドネシア中から人口移動が集中している都市であり、スラム地域が急速に拡大しているため、こうした都市化の負の側面を抑制する政策が必要となってきた。

貧困はトイレの所有率と負の相関を示している。これは非貧困層の 34.52%がトイレを保有しているのに対して、貧困層ではトイレのない家計がその倍近くであることに示されている。地域格差については、リアウが貧困層・非貧困層ともにトイレ所有率が最も高いのに対して、ゴロンタロはいずれの所得層においても最低水準（貧困層で 92.98%、非貧困層で 59.14%）となっている。他の地域でもトイレについては貧困層への注意を払う必要がある。トイレは健康状態と密接に関連しており、ある地域での劣悪なトイレの状況は居住者の生産性を低下させてしまう。

首都ジャカルタは商業の中心地であり、電力供給には有利な状況にある。電気のない家計は非貧困層のわずか 0.03%にすぎず、貧困層でも 1.20%足らずである。他方、インドネシア全土では東西では大きな隔りがある。東ヌサ・テンガラ、パプア、西スラウェシは電化率がそれぞれ、11.2%、22%と全国平均と比較して極端に低く、これら各州は全国の貧困率より高いのは偶然ではない。

1-2-2 インドネシア貧困の特徴

1-2-2-1 貧困と経済成長

貧困撲滅はインドネシアの経済開発の中でも重要な焦点となってきた。多くの貧困対策がスハルト政権の「新秩序時代」の頃から行われてきた。1990 年代末の危機に引き続く改革期にもその撲滅運動は異なる社会、経済、政治環境のもとで引き継がれてきた。この節ではインドネシアにおける貧困状況の概観を提供し、政府が貧困対策を講ずる上での基本的枠組みを紹介する。

2006年以來、貧困削減プログラムによって年間約200万人の貧困者を削減することに成功した。貧困削減プログラムはインドネシアの開発に長い歴史を有してきたが、1998年の経済危機は貧困状況は逆戻りとなり、危機前の1996年レベルに戻るのに約10年間を要することとなった。

経済成長は、貧困削減の為に最も長期的で安定した政策と考えられる。経済成長はものやサービスを更に生産する経済の幅を広げる。経済成長は異なった方法で貧困に影響を与えると思われる。1つは、トリクルダウン効果で、貧困削減が既存の社会経済構造に依拠する方法である。つまり、経済が成長すると産業化が起これ、より大きな正規労働の吸収を通して高賃金化が進む。元々インフォーマル(非正規)セクターにいた貧困者の方は、複数の乗数効果による経済成長によって利益を得る事が出来る。

経済成長は、それが本当に貧困層に裨益するよう計画されていれば、貧困削減に重大な影響を及ぼせるだろう。具体的には、農村部のインフラ投資、農業、労働集約産業への補助、零細・小企業開発といった、貧困層にとって重要な開発課題を支援することである。

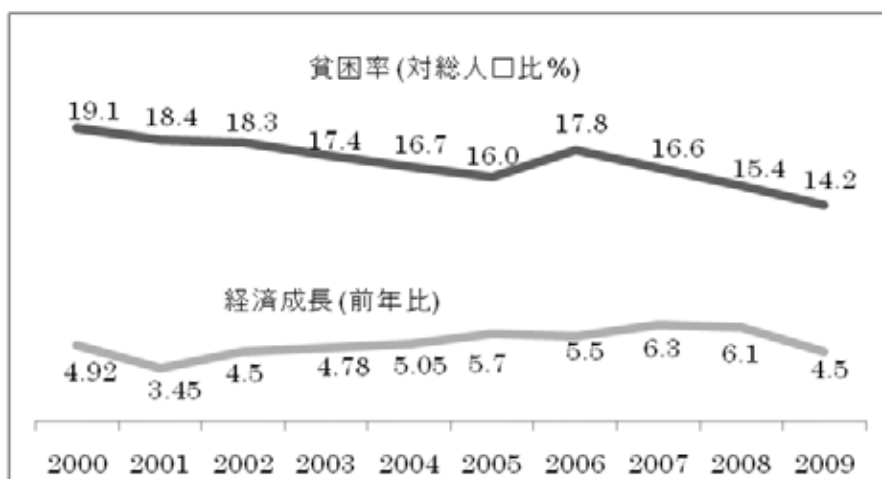


図 1-10 貧困率と経済成長

出所：BPS 統計（隔年）

ここで **pro-poor economic growth** (貧困層に裨益する経済成長) という用語の定義を確認しておくべきであろう。要するに **pro-poor economic growth** とは、貧困層の消費を増やすような経済成長である。しかし、貧困者の消費の伸びが全体の消費の伸びより小さい場合があっても良い。よって **pro-poor** な成長は、分布の観点からも確認されるべきである。USAID (2005) は、成長戦略を2つの異なる方法に位置付けた。1つ目は、どれだけ速く貧困者の消費が他と比べて増加するのか。2つ目は、どれだけ速く貧困者の消費が増加するかである。

表 1-11 は、2008年および2009年時点の1人当たり実質家計支出(月あたり)(2008年時点ジャカルタ物価水準)のサンプル平均と貧困率(headcount index)を示したものである。1人当たり実質家計支出の平均は、2008年から2009年にかけて、約1.4%増加し、貧困ヘッドカウント・インデックスは同時期に、1.3%ポイント減少している。既存文献は、経済成長が貧困削減の大きなけん引役と

なっていることを指摘している（Dollar and Kraay 2002¹³、Sala-i-Martin 2002¹⁴）。表 1-11 は、経済成長と貧困削減との関係について、Dollar and Kraay やSala-i-Martin（2002）による指摘と整合性のある結果を示している。すなわち、（経済成長に牽引された）家計消費の伸びは、貧困率と負の相関を持っている。

表 1-11 2008 年および 2009 年時点における家計支出および貧困率

	2008	2009
実質家計支出（2008 年時点ジャカルタ物価）		
- 平均（ルピア／人／月）	632,385	641,019
- %変化	-	+1.37
貧困		
- ヘッドカウント・インデックス（%）	15.42	14.15
- %ポイント変化	-	-1.27

備考: パネルデータを構築する家計のみ（N=65,239）を使用し、サンプリング・ウエイトを用いず算出。

出所: SUSENAS パネル 2008-2009

貧困削減プログラムの最優先は、一般的なただの経済成長ではなく、むしろ *pro-poor growth* と位置付けられなければならない。インドネシアでこのような成長が達成される為には、貧困者は他と同様の経済アクセスを持ち、それに参加する事が必要である。貧困支援経済成長は 2 つの相関がある: (i) 労働に友好的な経済成長と (ii) 農村部中心の経済成長である。労働に友好的な経済成長と労働集約型の経済成長は、貧困支援に大きく影響を与えやすい。これはまた、貧困者がより多く、より良い雇用機会にアクセスできる可能性を増やす為のより良い教育とスキルを通して、彼らに能力を与える重要性を示唆している。労働集約型産業支援は、フォーマル、インフォーマル・セクターの零細・小企業育成にとって有効な手段である。

もちろん、経済が資本集約的産業を完全に拒むべきと言っているわけではない。資本集約的産業も経済成長にとって良いものであり、間接的に貧困者に利益を与える事が出来る。しかし、インドネシアのような労働余剰国において、とりわけ労働市場の末端では、貧困削減を最優先目標とするのであればなおさら、労働市場の改善にも焦点を当てる事が大切である。特に貧困の集中する農村部では、農業を含む労働集約型産業は依然として最優先で模索されるべき選択肢である。農村部での経済は、

¹³ Dollar, David, and Aart Kraay. 2002. "Growth is Good for the Poor" *Journal of Economic Growth* 7 (3) : 195-225.

¹⁴ Sala-i-Martin, Xavier. 2002. "The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)." NBER Working Paper 8933.

異なった側面や規模の貧困を含んでいる。インドネシアでこのような地域の労働余剰は、農村部経済の雇用可能性を増加させる、より多くの誘因で処理されるべきである。

1-2-2-2 貧困と貧困層の可動性

表 1-12 は、2008 年および 2009 年の 2 ヶ年に渡る、貧困状況の推移を示している。約 81% のサンプル家計が 2008 年および 2009 年の 2 ヶ年に渡り、一度も貧困状態に陥らなかった¹⁵。約 6% のサンプル家計が 2008 年および 2009 年の両年ともに、貧困状態であった。残りの約 14% のサンプル家計が 2008 年か 2009 年のいずれか一度、貧困状態に陥っている。これは、既存文献による指摘と合致しており、インドネシアの貧困の特徴は、慢性的な貧困 (chronic poverty) よりも過渡的な貧困 (transitory poverty) が多く見られることである (Widyanti, Suryahadi, Sumarto, and Yumna 2009)。

もう一点、指摘すべきことは、2008 年および 2009 年における貧困状態の発生は、1990 年代と比較して、減少しているということである。Widyanti らは IFLS パネルデータ¹⁶ を分析し、1993 年、1997 年および 2000 年の 3 ヶ年において、一度も貧困状態を経験しなかったサンプル家計は約 66% であった (表 1-13 参照: Widyanti らによる研究 2009 年からの抜粋) ことを指摘した。この節で算出した、2008 年および 2009 年の 2 ヶ年において、約 81% のサンプル家計が貧困状態を一度も経験しなかった。もちろん、3 ヶ年のパネルデータ分析と 2 ヶ年のパネルデータ分析の厳密な比較を行うことは無理があるが、表 1-12 と表 1-13 は、歴史的に、インドネシアの貧困発生は、減少しているということと矛盾しない結果を示しているといえる。

表 1-12 2008 年および 2009 年時点における家計の貧困状況の推移

貧困推移	2008	2009	相対頻度 (%)
(1)	(2)	(3)	(4)
2 ヶ年ともに貧困 (5.55%)	貧困	貧困	5.55
1 ヶ年のみ貧困 (13.66%)	貧困	非貧困	7.34
	非貧困	貧困	6.32
貧困経験なし (80.79%)	非貧困	非貧困	80.79

出所: SUSENAS パネル 2008-2009

備考: パネルデータを構築する家計のみ (N=65,239) を使用し、サンプリング・ウェイトを用いず算出。

¹⁵ ここで言う貧困状態とは、一人当たり名目家計支出 (／月) が表 1-8 にリストされている貧困ラインを下回ることである。

¹⁶ RAND が他の機関と実施したインドネシア家族省察調査 (IFLS) に基づく。

表 1-13 1993 年、1997 年、および 2000 年時点における 家計の貧困状況の推移

貧困推移	1993	1997	2000	相対頻度	
常に貧困	貧困	貧困	貧困	4.23	
2 ヶ年貧困	貧困	貧困	非貧困	4.33	9.89
	貧困	非貧困	貧困	3.56	
	非貧困	貧困	貧困	2.00	
1 ヶ年貧困	貧困	非貧困	非貧困	10.93	20.16
	非貧困	貧困	非貧困	4.00	
	非貧困	非貧困	貧困	5.23	
貧困	非貧困	非貧困	非貧困	65.72	
サンプル数 (N)				6,403	

出所: RAND IFLS (Widyanti らによる研究 2009 年からの抜粋)

表 1-14 は、2008 年および 2009 年 SUSENAS パネルデータにおける貧困の推移について、主要な統計を示している。約 6% のサンプル家計が、2008 年から 2009 年にかけて、貧困状態に陥った。これとは反対に、約 7% のサンプル家計が、同時期に、貧困から脱却した。両グループを足し合わせて、約 14% のサンプル家計が、貧困状況の変化（貧困への転落、または貧困からの脱却）を経験した。ネットの貧困状態の変化は、約 1% ポイントの減少であった。この数字は、インドネシア全土における貧困率の推移と矛盾がない。インドネシア全土における貧困率は、1-11 の最終列に表示されており、2008 年から 2009 年の間に、15.69% から 14.15% に減少した。

表 1-14 2008 年および 2009 年におけるサンプル家計の貧困状態の推移 (%)

調査年	貧困転落 (1)	貧困脱却 (2)	状態変化率計 (1) + (2)	状態変化率差 (1) - (2)	貧困率 (ハット・カウント)
2008	-	-	-	-	15.42
2009	6.32	7.34	13.66	-1.02	14.15

備考: パネルデータを構築する家計のみ (N=65,239) を使用し、サンプリング・ウエイトを用いず算出。

出所: インドネシア統計局

2008 年 9 月に米国において端を発し、全世界に影響を与えた、金融経済危機を考えるならば、2008 年から 2009 年の間の、上記の貧困率の減少は、意外に見えるかもしれない。2008 年の SUSENAS 調査は、3 月に実施されたため、2008 年 SUSENAS 調査には、金融経済危機の影響は現れていないはずである。もし、金融経済危機の影響があるとすれば、それは、2009 年 SUSENAS 調査に、家計消費の減少として、現れるかもしれない。ところが、全世界に影響を与えた、金融経済危機にもかかわらず、表 1-11 に示したとおり、インドネシアでは、2008 年から 2009 年にかけて、貧困率は減少している。

実際のところ、IMFは、2009年のインドネシアの経済成長を3~4%と予測しており、金融経済危機にもかかわらず、インドネシア経済は、プラス成長を達成する見込みである¹⁷。

2008年から2009年にかけての貧困状況の推移は、確率遷移マトリクス (probability transition matrix) によって示すことができる。表 1-15 にあるように、この遷移マトリクスは、2008年に、貧困分類上のあるカテゴリーに位置した家計が、2009年に、貧困分類上のそれぞれのカテゴリーに位置する確率を示している。遷移マトリクスを作成するため、SUSENAS パネルの家計を表 1-15 にある4カテゴリーに分類した (極度貧困層、貧困層、貧困危険層、非貧困層)。

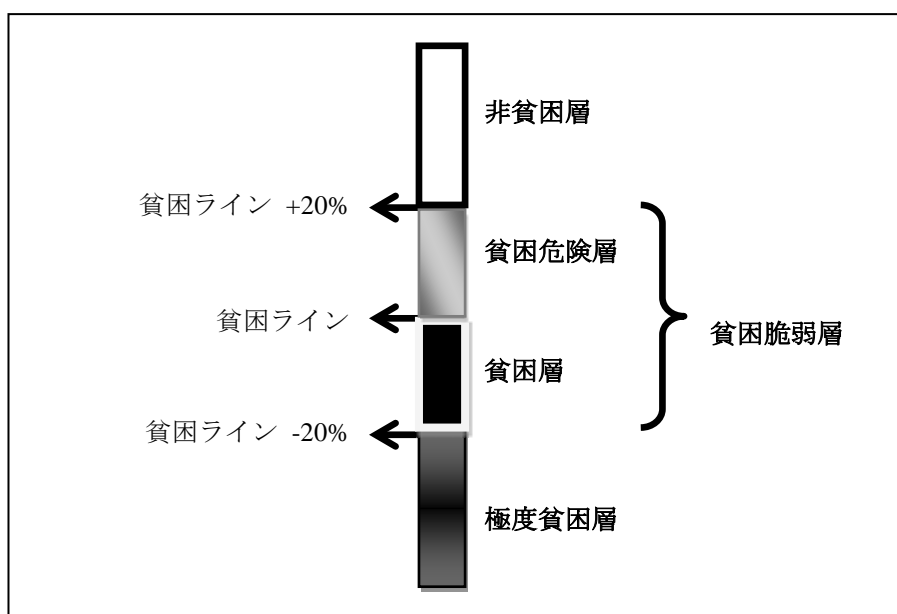


図 1-11 貧困分類

出所：JICA 調査団作成

貧困ラインの上下20%に含まれる家計 (貧困層および貧困危険層) を貧困脆弱層と定義する。貧困脆弱層とは、なんらかの外部ショックによって、貧困ライン以下の生活に陥るリスクが高いグループである。インドネシアの貧困ラインはもともと低く設定されていることからしても、貧困ラインの上下20%の値域 (range) といってもさほどの広域ではない。にもかかわらず、この値域に非常に多くの家計が含まれる。2008年の場合、貧困ラインの上下20%値域に、貧困家計の約3分の2が含まれる。わずかばかりの家計支出の上昇によって、家計が貧困ラインを超えて、貧困から脱却することもあれば、小額の生活必需品の値上がりで、家計支出が貧困ラインを下回り、貧困状態へ陥ることもある。

¹⁷ <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0993.htm>

表 1-15 2008 年から 2009 年にかけての貧困遷移マトリクス

2008	2009											
	都市部				農村部				全体			
	EP	P	NP	NoP	EP	P	NP	NoP	EP	P	NP	NoP
EP	17.02	22.42	21.24	39.32	29.75	25.63	19.09	25.54	26.29	24.75	19.67	29.29
P	5.76	12.40	19.58	61.26	12.93	21.71	20.79	44.57	10.93	19.11	20.45	49.52
NP	1.28	6.54	11.99	80.19	6.53	14.82	20.69	57.95	5.00	12.41	18.16	64.42
NoP	0.27	1.16	2.42	96.15	1.88	4.84	8.90	84.38	1.17	3.22	6.06	89.54
Total	1.21	2.94	4.81	91.05	5.21	9.05	12.26	73.48	3.61	6.60	9.27	80.51

注：EP: 極度貧困層, P: 貧困層, NP: 貧困危険層, NoP: 非貧困層

出所：SUSENAS パネル 2008-09 データ

同表にあるように、2008 年において貧困三層（極度貧困層、貧困層、貧困危険層）に位置すると、2009 年も貧困三層に位置する可能性はかなり高くなっている。たとえば、2008 年に極度貧困層に位置すると、2009 年に貧困三層に位置する確率は 70.71%（貧困層から貧困は 50.49%、貧困危険層からは 35.57%が、2009 年に貧困三層に位置する）となっている。2008 年時点の貧困状態が、極度貧困層から貧困層へ、さらに貧困危険層へと緩和されるにつれ、翌年、貧困三層から脱出できる確率は高くなっている。

この貧困遷移マトリクスを異なる視点から眺めてみると、2009 年において 2008 年と同じグループに位置する確率は、あまり高くない。絶対貧困層、貧困層、貧困危険層それぞれについては、その確率は、26.29%、19.11%、18.16%となっており、非貧困層のそれが 89.54%であることと対照的である。

2008 年時点の貧困層カテゴリーが極度貧困層から貧困層へ、さらに、貧困危険層へと緩和されるにつれ、2009 年の家計支出が貧困ラインを上回る（貧困から脱却する）確率が高くなることは、政策立案者にとり、この貧困層カテゴリーが何らかの意義のあるものであることを示す証拠といえるかもしれない。2008 年時点の、絶対貧困層、貧困層、貧困危険層のそれぞれが、2009 年に貧困から脱却する（家計支出が貧困ラインを上回る）確率は、それぞれ、48.97%、69.97%、82.58%となっている。ただし、このように、貧困から脱却する確率が高くなっている大きな原因が、貧困ラインが低く設定されているという事実であることは言うまでもない。

次に、貧困脆弱状態（すなわち、貧困ラインから上下 20%以内）に位置する確率を見てみると、絶対貧困層、貧困層、貧困危険層のそれぞれについて、44.42%、39.56%、30.57%となっているのと対照的に、非貧困層では、10%未満となっている。この数字が示唆することは、絶対貧困層、貧困層、貧困危険層に位置する家計にとって、貧困脆弱状態から脱出することは簡単ではないということであろう。

都市と農村部に分解して分析すると、貧困三層が非貧困層に移行できる確率は都市部のほうが高い。加えて、非貧困層にとどまる確率も農村部より都市部のほうが高い。2008 年に非貧困であった都市

部家計の 96.15%は、翌 2009 年にも非貧困層にとどまるのに対して、農村部ではそれを下回る 84.38%にすぎない。

他方、貧困層にとどまる確率は都市部より農村部のほうが高い。農村では 2008 年の極貧層家計のほぼ 3 割が翌 2009 年にも同じ状態にとどまるのに対して、都市部では、その割合は 17.02%にとどまる。この状況は貧困層・貧困危険層も同様である（都市部では貧困層が 12.4%、貧困危険層が 11.9%；農村部では同様に 27.7%、20.6%）。

農村部家計は都市部家計より脆弱性が高い。都市部では 2008 年の貧困危険層のわずか 7.82%のみ翌年状況が悪化するのに対して、農村ではこの数字は 21.35%にも達する。

1-2-2-3 貧困と労働市場

この国の貧困範囲にとって重要な 1 つの特徴は、労働市場状況である。持続可能な貧困削減プログラムは、貧困者が仕事の世界に参加できるように、労働市場状態を改善する努力を含むべきである。次の表は、インドネシアの最新の労働市場を表しており、特に 1990 年代末の危機後の回復期間からを示している。

表 1-16 インドネシアの労働市場状況（2004－2009）

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
労働力（百万人）	103.97	105.80	106.28	108.13	111.48	113.74
労働市場参加率（%）	67.6	68.0	66.7	66.6	67.3	67.6
失業率（%）	9.9	11.2	10.3	9.8	8.5	8.1

注：労働力=15 歳以上で就職中あるいは就職活動中、労働市場参加率=労働力/15 歳以上人口、失業率=失業者数/労働力。2009 年だけは 2 月の数値、他は各年の平均値。

出所：BPS

インドネシアは、2009 年時点で、15 歳以上が 1 億 6,800 万人以上存在する経済である。67.6%の労働市場参加率を持ち、経済は 1 億 1,400 万人に近い労働市場である。労働力はこの 5 年間で毎年約 1.8%の成長を遂げている。

2004 年から 2005 年のわずかな成長の後には、失業率は下がる傾向にある。2009 年の失業率は 8.14%¹⁸で、約 930 万人の失業者がいる。インドネシアは、明確な失業の特徴がある。都市部の問題として、多くの失業者は 15－24 歳の高校卒業生である。この国の失業者の殆どはまだ学生の年齢である。彼らは、経験不足で、労働市場における競争力がないため失業してしまう。これは稼がねば生きていけない経済では典型的な問題である。なぜなら、経済は十分な生活保護プログラムや失業手当給付金を

¹⁸ 2009 年 8 月時点で 7.87%。

与えてくれないからである。失業を抑制する 1 つの方法としては、学生の年齢の人々を学校に置いておく事である。

先述したように、持続可能な貧困削減は就労と組み合わせられる必要がある。労働市場に多く参加する事は、貧困者を含む人々の収入を増やし、貧困者を貧困基準よりも上へさせる事につながるであろう。このような考えを含む貧困削減は、失業率と平行して貧困率が下がる事を示し得る。下図は、インドネシアで何が起きているのか示したものである。

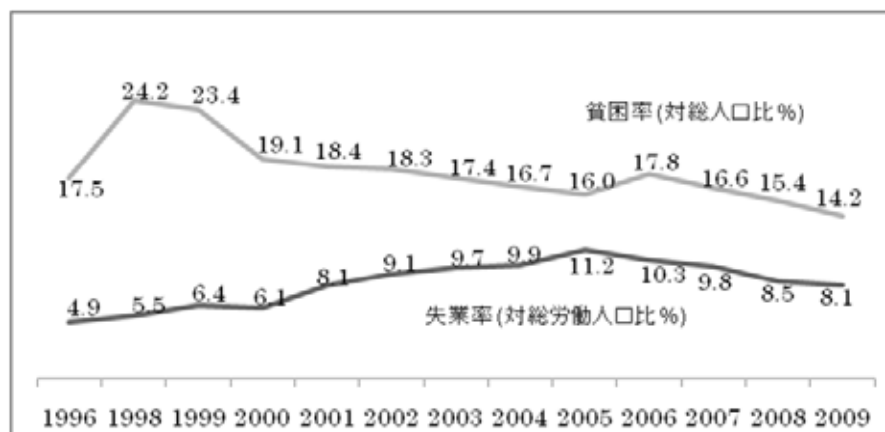


図 1-12 貧困率と失業率 (1996—2009)

出所：BPS インドネシア統計年鑑 (隔年)

2006 年以降インドネシアの貧困率と失業率は同様の傾向を示している。2000 - 2005 年の復興初期は、貧困率減少と失業率上昇が同時に起こった。これは、貧困削減が労働力とは別に対策されていたことを示唆している。つまり、インドネシアの貧困層の脆弱性問題にも関わってくるが、貧困ライン付近をやや下回る層への所得補助は、貧困脆弱層を多く生み出すと同時に、貧困・非貧困の逆転が起こる可能性が高い。それを裏付けるように、復興初期の段階で貧困上代から脱却した貧困者数は、比較的少ない。殆どの年では、貧困者数の減少幅は 100 万人よりやや下回る程度であったが、これは 2005 年以降の数字と異なっていた。同年以降は約 200 万人の減少幅となり、失業率の減少を伴っていた。

貧困率、失業率の減少そのものは望ましいものの、貧困削減にとって明記すべき点がもう一つある。それは、インドネシアの労働市場の特徴である、インフォーマル経済の持つ意味である。持続可能な貧困削減を実現させるためには、正規雇用 (formal employment) の増加を背景にしたものでなければならない。しかし、危機後のインドネシアの実情は必ずしもそうではなかった。

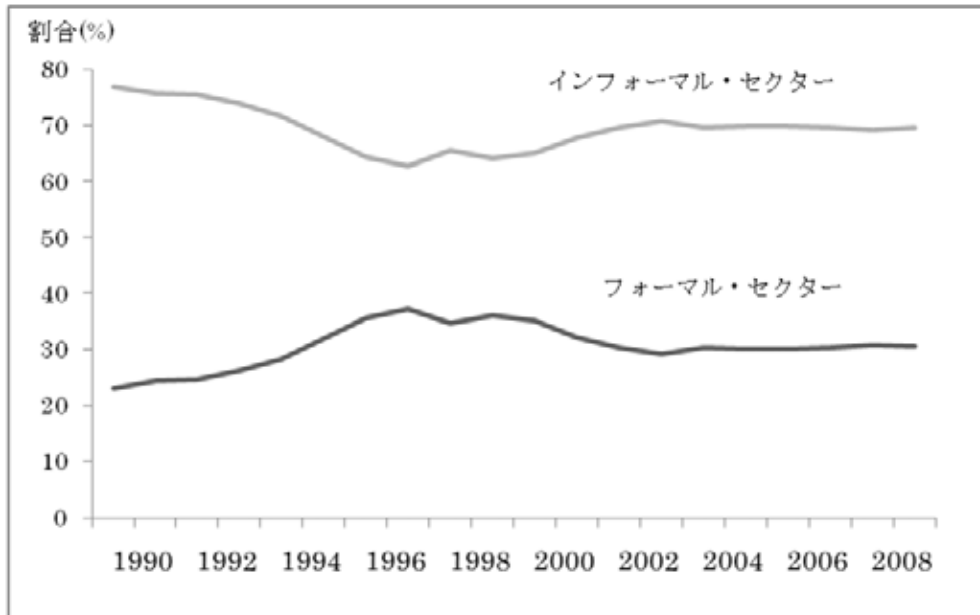


図 1-13 インドネシアでのフォーマル、インフォーマル・セクターの雇用の割合 (1990-2009)

出所：BPS インドネシア統計年鑑 (隔年)

上図は、1990年から2009年のインドネシアでのフォーマル（正規）、インフォーマル（非正規）・セクターの雇用の割合を示している。正規雇用者には2つ身分があり、(i) 賃金労働者、(ii) 賃金従業員を持つ自営業者である。非正規雇用として分類されているその他の身分は、自営業者、無賃金従業員を持つ自営業者、無賃金労働者又は家族労働者、日雇い労働者（農業や非農業セクター）を含む。上図からわかるように、1990年代中頃までは、インドネシアはインフォーマル・セクターの減少とフォーマル・セクターの増加傾向を示していた。1990年代末に経済危機が勃発し、こうした構造転換を容易に行うことができなくなった。現に、2003年までこれらの正規・非正規雇用の変動が逆転していた。なお、過去5年間、フォーマル・セクターの労働吸収力は、労働者の約30%を占め、70%はインフォーマル経済にあるという傾向は変わらない。

インフォーマル経済は、低い雇用保障、不規則な労働時間、過酷な労働環境という点で、脆弱性が特に問題視されている。インフォーマル経済での労働は、公的保障に保護されていない。例えば、最低賃金法は全ての企業に義務付けられている。しかし、最低賃金を守らないインフォーマル企業が多い。このように、こうした法令の執行力は、フォーマル企業にしか及んでいない。

インフォーマル経済に従事する労働者の割合が高いことは、労働市場での様々な硬直性から切り離しては考えられない。周知のように硬直性は、主に2003年の労働に関する法律第13号によって助長された。この法律は労働者の保護を実現しようとして、インドネシア労働市場の硬直性を高めてしまった。現に、保護主義的な労働規定は、フォーマル経済にしか守られず、インフォーマル経済の労働にはあまり影響を及ぼしていない。更に、労働市場の様々な硬直性は実際に、正規労働者の採用を制限し、アウトソーシング及び契約労働者を採用する企業を生み出した。このような行動は、インフォーマル経済の割合を増やしてしまう。

法律 13/2003 の改定はここ数年議論を呼んでいる。改定はインドネシア産業界が強く要求しているものであり、彼らは現行法が本質的に保護主義だと見ている。労働市場の実情は、正規労働の減少を示唆している。上記のマクロレベルの統計は、ミクロレベルで起きていることと合致する。すなわち企業が既存のビジネスを地理的に再配置することで、一時的解雇が国中に拡散する。また、現存する企業は、長期雇用を渋り採用をやめる傾向にある。これに対して労働者は、現存する法律は、特に労働者の雇用保障の面で、いまだに、彼らの希望を満たす十分なものではないと見ている。改定への機運の高まりは、労働者の観点からすると受け入れられないのである。現時点で、労働法が一般的にインフォーマル・セクターの労働者よりもフォーマル・セクターの労働者を守るものと考えるのが適切である。フォーマル・セクターには約3分の1しか労働者がいない事を踏まえると、インドネシアの大半の労働者が実際には法律によって保障されているものを享受していないとの結論に達する。もう一つの考え方は、もしその保障が低くなった場合、フォーマル・セクターで投資への刺激を増やし、労働者を採用する事に役立つという事を示唆する。

現政権においても、2003年労働法改定への試みが何度かなされている。しかし、法改定が成功するためには、政府と議会両者が問題の本質に真剣に取り組むことがまず肝要である。国民全体を納得させるだけの強い指導力が発揮されなければ、政府・経営者・労働者の3者間の合意は実現しないであろう。法改定の主要課題は、5つの項目、最低賃金、解雇手当、契約雇用とアウトソーシング、海外労働者の雇用である。各々の課題について、簡単に以下で説明する。

積極的な最低賃金政策は、2000年から2002年の間で最低賃金を著しく上げた。2001年以来、賃金政策の確定は、地方政府によって分散されている。このような政策は、インドネシアの既に複雑な最低賃金確定を更に複雑にする。異なる事例では、最低賃金確定は、今後の選挙での協力を探す地方リーダーによる政治手段として使われている。例えば、2009年のジャカルタの最低賃金は月1,069,865ルピアに達する。最低賃金の引き上げ要求はまた労働組合から来ている。例えば、以前の最低賃金が最低生活必需品 (kebutuhan hidup minimum) によって定められた場合には、実際の基準は適切生活必需品 (kebutuhan hidup layak)¹⁹に沿って高く設定される。これら全ての要因は最低賃金を引き上げ、賃金基準を上げる事につながる。

急激な最低賃金上昇に対する懸念は、雇用に向けられる。雇用への影響は普通、女性、学歴が低い人々、若者のより弱い集団にとって更に厳しい。他の研究では、最低賃金は収入を貧困者へは再分配しないとなっている (Bird and Manning, 2004)。その理由は十分明確である。なぜなら、最低賃金が義務付けられたフォーマル・セクターの労働者がいる貧困世帯は、ごく少数だからである。しかし、それで話が終わったわけではない。最低賃金を引き上げる事は、大抵全ての商品の値段上昇を引き起こす。この状況では、最低賃金しか受け取っていない貧困者はまた同時に消費者である為、彼らの生活はさらに困窮する。

労働法改正の2つ目の問題は、解雇手当 (severance pay) であり、これは危機以前にも問題視されていたが、危機後労働市場が難しくなり、更に深刻となった。パジャジャラン大学の研究は、2003年

¹⁹ 適正生活必需品は地方レベルで実施する調査に基づき、各州の統計虚構が報告するもの。最低限生活必需品は適正生活必需品の一定割合 (通常8割) を基準として算出。

労働法制定以来、企業に向けた解雇手当が引き上げられたことを示した。またこの研究は、解雇手当増加は実際には新たに雇われた人々のやる気を削ぐと述べている。企業は長期間契約を好まないの、若者の採用に乗り気ではない。これに対し、高い解雇手当は高価である為、年配労働者を解雇する事を意味する。つまり、企業は基本的に現在の労働者に困っている。高い解雇手当の存在により、企業は、短期労働者や下請け契約に頼りがちになる。

また、契約社員やアウトソーシングは、労働法改定の中でも特に主要な問題である。契約社員やアウトソーシングは、変動する今日の商環境では必需である。この労働力調達手法を避けることは、インドネシア経済の競争力に大きな影響を与えることは間違いない。ところが、契約社員の利用は、現行労働法では制限されている。このことは、コア活動・非コア活動を含めた企業のありかたそのものに関わってくるものであり、適切な契約とは何か、下請への外注はどうあるべきかという議論も巻き起こしてきた。契約社員や外注の問題はまた、企業による人的資本投資に影響を与える。企業は一般的に、投資するのであれば短期のアルバイト要員よりも正規社員にと考えるのが普通だからである。

労働法改定の最後の問題は、外国人労働者雇用についてである。インドネシアには、外国人労働者は制限されるべきとの考えがある。外国人労働者が現在就いている職は、可能な限り国内労働者も就けるものでなければならない。国内と外国人労働者間の賃金や給料の相違は、労働法が定めなければならない1つの問題である。解決方法として、政府は外国人労働者の給料に上限を設けるのか、就業分野の制限を設けるのか、検討しなければならない。もう1つの問題は、外国人労働者に求められる言語能力である。言語能力は、経済にとって利益となるいくつかの理由がある。初めに、言語能力は、もしインドネシアが外国人労働者に後の経済で更に社会的統一してほしいと長期的に望む場合必要になるかもしれない。次に、言語能力は、外国人労働者を利用する状況で、外国人労働者から国内労働者への技術移転を容易にすることも期待される。

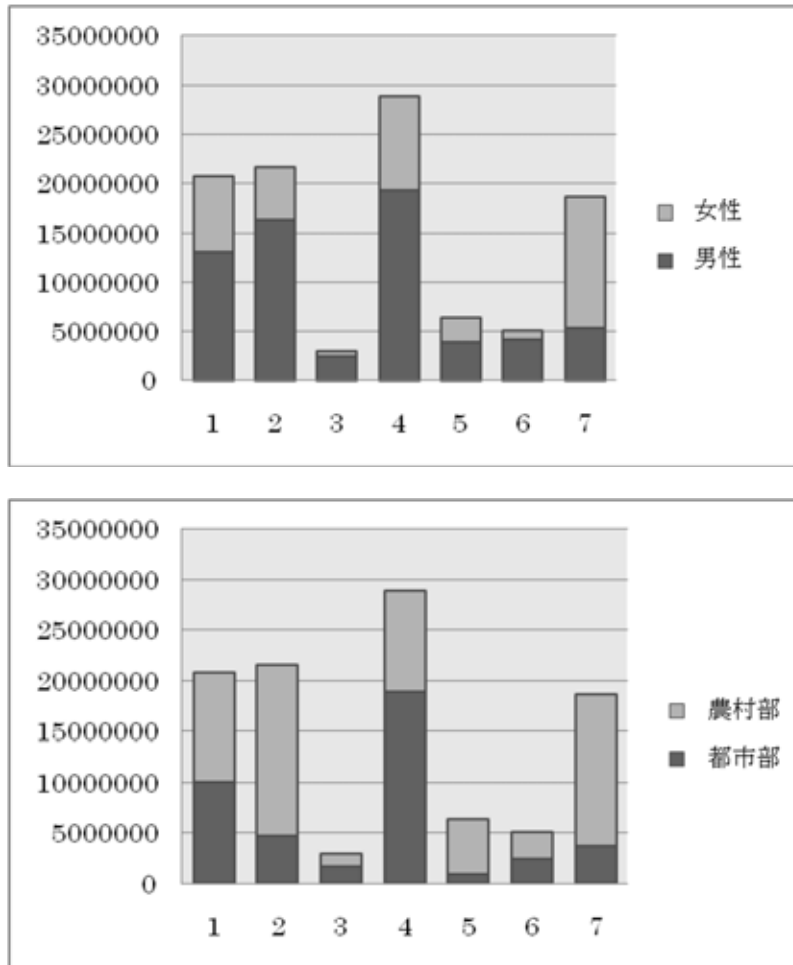
インドネシアの労働法改定が成功すれば、最終的には労働者の利益となる。フォーマル・セクター従事者の割合を高めることは、「アジアにおける適切な仕事の実現に向けた10年 (Asian Decent Work Decade: ADWD)」の間に追求すべき1つの目標であろう。インドネシアの労働者は自身の雇用を確保するに十分な能力があるが、インフォーマル・セクター従事者は、フォーマル市場が雇用機会を提供できないことに直接影響をうけている。フォーマル・セクター従事者は、適正なビジネス環境・投資環境が改善される中で投資が起きれば増えていくものである。つまり、労働者労働を保護し過ぎるような労働法は、最終的には労働者の雇用そのものに悪影響を与えるのである。

1-2-2-4 インフォーマル・セクターの重要性²⁰

2009年2月、15歳以上人口1億6,828万人のうち、1億1,374万人が就労人口であり、うち、1億448万人が実際に仕事をしており、926万人は失業者である。労働市場参加率は67.60%で、失業率は8.14%である。2008年2月から2009年2月までに、全就労者数は増加したものの、建設・運輸業、倉庫・通信業の各部門ではそれぞれ123,000人、66,000人が職を失っている。

²⁰ 本節のデータは2009年2月に実施された国家労働力調査 (Survei Tenaga Kerja Nasional –Sakernas) に基づくものである。

下記は就業形態別、就業者数を示したものである。



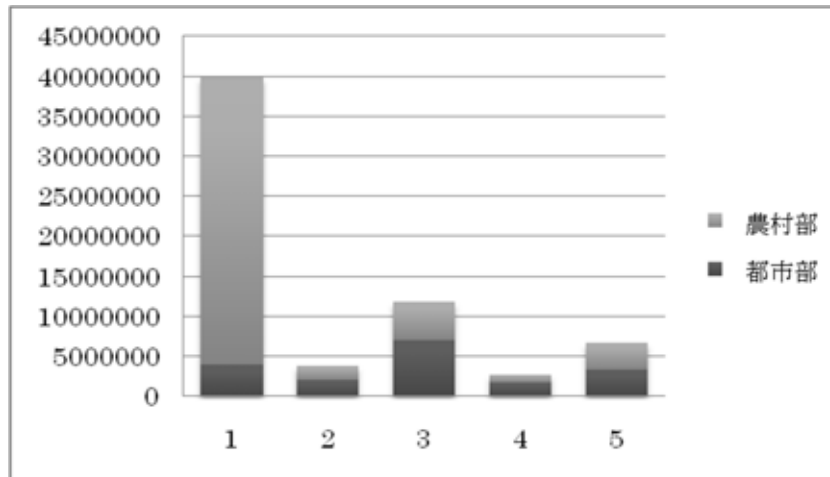
注: 1. 自営業 2. 非正規労働者の雇用者 3. 正規労働者の雇用者
4. 労働者 5. 季節農業従事者 6. 非農業季節労働者 7. 家族経営

図 1-14 就業形態別就業者数

出所：BPS

就労者の多くは被雇用者、非正規労働者の雇用者、ないし自営業であり、それぞれ、27.7%、20.7%、19.9%を占めている。正規雇用者は3%以下とわずかである。その他、家族経営は17.9%であり、うち71.5%は女性である。残り約11%は季節性農業・非農業労働者である。その多くは男性で都市部に居住している。インフォーマル労働の多くは農村の女性が中心である。

インフォーマル経済活動の多くは農村であり、農業、森林、狩猟、漁業といった産業が9割近くに達する。次に多いのは都市部に多い（都市部が6割、農村部が4割）卸売り業、小売業、レストラン、ホテル等小企業である。

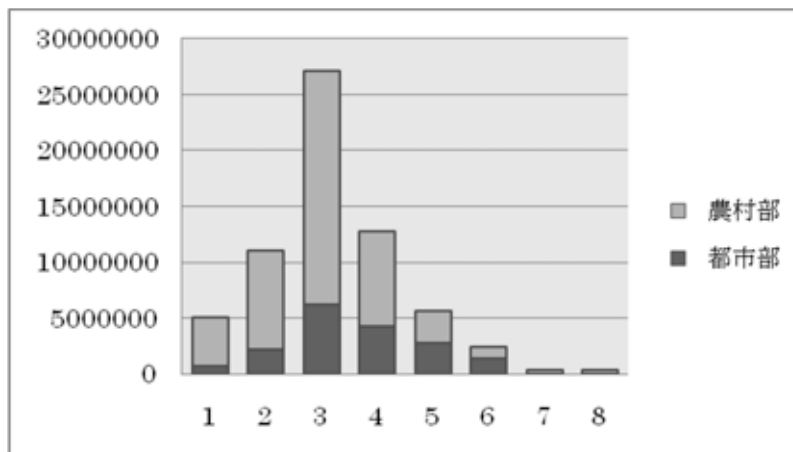


注: 1. 農林水産・狩猟 2. 工業 3. 卸売り業、小売業、レストラン、ホテル
 4. 地域・社会・個人向けサービス業 5. その他 (鉱工業、電気、ガス、水、建設、運輸、倉庫、通信、金融、保健、不動産、その他ビジネス)

図 1-15 産業別インフォーマル労働者

出所：BPS

また、図 1-16 が示すように、都市部より農村部において教育を受けていない労働者の割合が高い。農村の 60%以下が中学校卒業以下である。高校卒業者は都市・農村とも差異は見られない。比較的高度な教育を受けた層については、都市部の方が農村部よりも高い結果となっている。これは、教育を受けた層が都市部に居住するものの、正規雇用には就かず、インフォーマル部門に就労せざるを得ない実情を反映している。但し、現在では高等教育を受けた人口層の中でも起業を目指し、結果としてインフォーマル部門からスタートするケースも増えている。



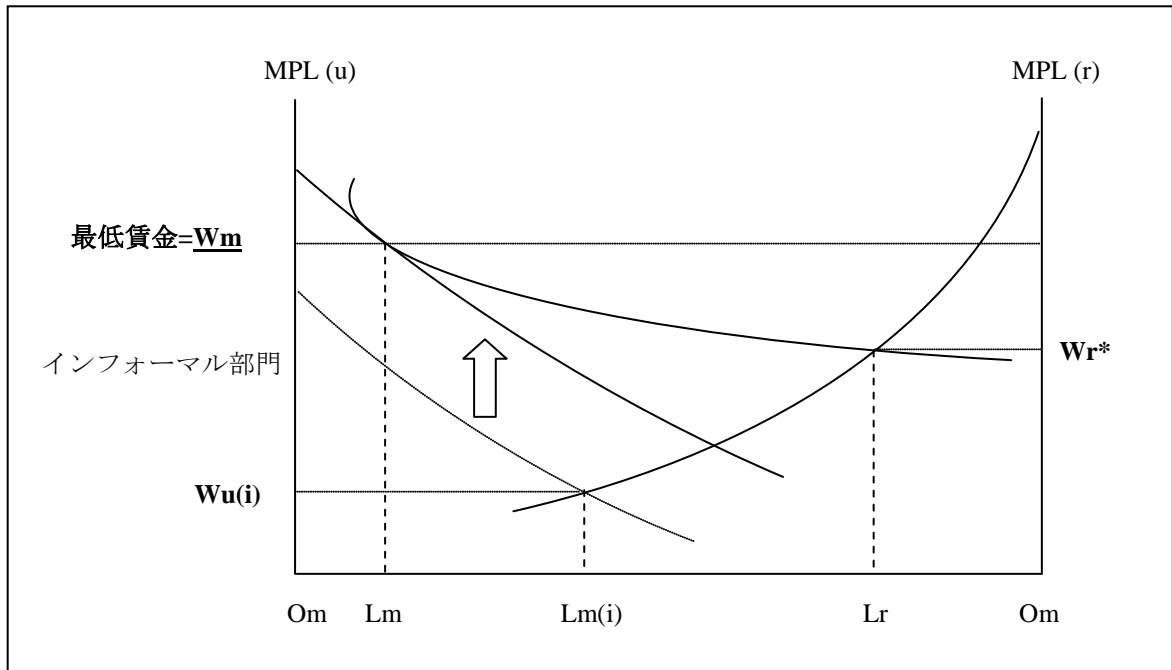
注: 1. 通学経験なし 2. 小学校中退 3. 小学校卒業 4. 中学校卒業
 5. 高校卒業 6. 職業訓練高校卒業 7. 専門学校卒業 8. 大学卒業

図 1-16 教育水準別インフォーマル労働者数

出所：BPS

1-2-2-5 政策的介入の経済的合理性

政策的介入の方向性を考えるに際して、インドネシア経済の特徴を示した簡単なモデルを考えてみたい。これは、2つのセクターからなるハリス・トダロ (HT) (1970) モデルといわれるものに沿っている。



出所：JICA 調査団

図 1-17 HT モデル

HT条件は農村の賃金（限界労働生産性MPL (r) によって決定される）が都市部の期待賃金（都市部での就業可能性に都市部での賃金を乗じたもの）を下回る場合、農村の労働者は都市部へと移住するであろうということである。都市部の賃金が硬直的で最低賃金により決定される場合には、都市部には余剰労働（失業）が生じてしまう。上図では、最低賃金は W_m と仮定してあり、HT条件による均衡農村賃金は農村労働者が移住する・しないに関して無差別である賃金であり、 W_{r^*} で示される。すなわち、

HT 均衡条件: $W_m \times \frac{O_m L_m}{O_m L_r} = W_{r^*}$ によって、 W_m と W_{r^*} は直角双曲線上にある。

最低賃金はインドネシアの7割の労働力を占めるインフォーマル部門については拘束されない。というのはフォーマル部門の限界労働生産性MPL (u) より生産性が低いからである。失業者は理論上、 $L_m L_r$ によって示される。実際には、インフォーマル部門は $W_u(i)$ の賃金（インフォーマル部門・農村部門の2つのMPLの交点）であり、インフォーマル部門の労働者は $L_m L_m(i)$ である。残りの労働者 $L_m(i) L_r$ が失業者であり、厳しい生活水準を余儀なくされている人々である。

このモデルの政策的含意は次の通りである。まず、インフォーマル部門からも排除された「底辺」の人々は公的部門から、所得補助などの生活保護プログラムを中心とする「的をしぼった」政策的対応が必要である。第2に、インフォーマル部門は低い労働生産性のために、低賃金を甘受せざるを得ない。従って、この生産性をフォーマル部門の労働生産性 MPL (u) まで引き上げれば、インフォーマル部門の均衡賃金も上昇し、同時に失業者も減らすという効果（図中の矢印の方向）をもたらすであろう。インフォーマル部門（中小、零細企業）における生産性の向上は職業訓練や資金提供により、人的・物理的資本を構築することである。第3に、生産性の向上は農村部門において行われてもよく、農村の賃金と労働者数を増やす。但し、インフォーマル部門の労働者を減らしてしまう可能性もある。

1-2-2-6 貧困と不平等

貧困は不平等とは異なる概念であるが、関連付けて考察されるべき概念である。不平等の測定指標でもっとも一般的なのはジニ係数である。ジニ係数は平等ラインからの所得分布の距離を示すものである。その範囲は0-1の値をとり、0であれば完全な平等、1では完全な不平等を意味する。

貧困とは異なり、インドネシアは前回の危機以降、不平等の改善をみた。1999年の家計支出に関するジニ係数は0.31であり、これは1996年当時の0.35からの改善である。すでに示したように、貧困率は1999年に貧困率の著しい悪化を経験したが、この要因には1998年におきた価格高騰および為替レートの急落による過渡的貧困（transient poverty）の急増によるものである。

表 1-17 ジニ係数と貧困率

	ジニ係数	貧困率
1996	0.35	17.5
1999	0.31	23.4
2002	0.33	18.3
2005	0.33	16.0
2006	0.36	17.8
2007	0.36	16.6

出所：BPS

経済危機の際のジニ係数の改善は構造的なものではなかった。その改善の主要因は危機がジャワ島の都市経済を直撃したのに対して、スマトラ、カリマンタン、スラウェシの輸出換金作物を中心とする経済は為替レート下落から得た便益が大きかったことによる。

回復期に入り、逆に不平等が悪化した。2002年には、ジニ係数は0.33であったが、2007年のBPS統計によれば、0.36でありこの数値は危機前の1996年よりわずかに高い。

経済回復は異なる所得集団に異なった改善率をもたらした。1990年代末の経済危機以降、インドネシアは様々な改革を実行した。それらは、経済、政治、社会、および政府の性質そのものの変化をもたらした。その影響の一つは異なる社会経済集団に不平等をもたらしたことである。

インドネシア危機後の不平等は地方分権政策と関連している。2001年以降、インドネシアは分権改革を推進していくが、その中で地方の支出サイドに焦点をあてた中央・地方の新たな財政関係は確立した。

分権により不平等に影響を与えるのは2つの側面である。1つめは、収入面である。新たな分権改革では、地域の天然資源（石油、ガスなど）を中央政府からの所得移転と考えている。結果的に、天然資源の豊富な州（および県）は中央政府からより多額の補助金を受領することになった。おそらく、所得移転における多様性の増大は不平等を増加させることになる。2つめは、支出面である。分権改革は地方政府に支出方法を選ぼうえでの裁量を与える。旧来の官僚は従来の方法を踏襲しているものの、中には地方政府が住民のために支出をしようという改革に取り組んでいる者もいる。公共支出をより効率的に管理する手法が出現しはじめた。好事例の地域では、無料の教育と医療を住民に提供している県がある。これらの地域では不平等が低下している可能性が高い。

最近の不平等は労働市場との関連で考えることができる。インドネシアでは労働者の約7割がインフォーマル部門に勤務している。多くの事例が示すように、このセクターは低賃金、雇用不安、法的保護の欠如、搾取の横行がはびこっている。インフォーマルな労働市場は経済危機後むしろ回復基調と逆行してむしろ増加している。この問題は労働市場のみで解決できないことも多く、インドネシアにとって重大な懸念材料である。正規雇用を促進するためには、税制、商業許可証、中小企業を含めた多層的で横断的な市場改革が必要となっている。

事例研究 2 韓国における 1997 年金融危機前後の社会セーフティネット

韓国経済はいわゆる 1997 年アジア金融危機により頭打ちになるまで、奇跡的な年間成長率で成長を遂げてきた。1 人当たり年間所得の伸び率は 1990 年から 1996 年の間に平均 6.6 パーセント²¹を記録し、1996 年に韓国は OECD 加盟を果たした。当時食料不足や教育を受けられない状況に苦しむ人々もごく一部確かに存在したものの、経済成長を続け、失業率が非常に低かった同国において、社会セーフティネットは差し迫った課題とは考えられていなかった。表 1-19 に示すように、韓国の失業率はアジア通貨危機前の 1994～1997 年の 4 年間は日本よりも低く、1995 年と 1996 年には 2 パーセントに近い水準を記録した。しかし、1997 年 11 月にアジア金融危機に見舞われ、韓国の社会的、経済的環境は大きく変化することとなった。

表 1-18 失業率 (%)

年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
韓国	2.5	2.4	2.5	2.9	2.5	2.1	2.0	2.6	7.0	6.3	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.4	3.2
日本	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4	3.4	4.1	4.7	4.8	5.0	5.4	5.2	4.7	4.4	4.1	3.9
米国	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6

出所: WDI

表 1-19 若年失業率 (15-24 歳) (%)

年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
韓国	7	7.4	7.7	..	7.2	6.3	6.1	7.7	16	14	12	11	..	10	10	10	10	8.9
日本	4.3	4.5	4.4	5.1	5.5	6.1	6.7	6.6	7.7	9.3	9.2	9.7	10	10	9.5	8.7	8	7.7
米国	11	13	14	13	13	12	12	11	10	10	9	11	12	12	12	11	11	11

出所: WDI

表 1-20 1 人当たり GDP ないし GNI

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(1)	11,383	12,337	12,944	13,615	14,645	15,761	16,704	17,318	16,015	17,410
(2)	8,203	9,201	9,876	10,627	11,672	12,818	13,843	14,592	13,644	15,047
(3)	8,200	9,190	9,860	10,610	11,640	12,770	13,790	14,510	13,420	14,870
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
(1)	18,730	19,331	20,598	21,071	21,961	22,783	23,884	25,021	25,498	
(2)	17,137	18,169	19,656	20,145	21,671	22,783	24,736	26,833	27,939	
(3)	17,050	18,130	19,670	20,160	21,740	22,760	24,770	26,880	28,120	

(1) 1 人当たり GDP (固定国際価格水準、基準年=2005)

(2) 1 人当たり GDP (変動国際価格水準)

(3) 1 人当たり GNI (変動国際価格水準)

出所: WDI

²¹ この伸び率は国際不変物価 (international constant price) ベースの一人当たり GDP から算出したものである。データは WDI データベースによる。

1998年、1人当たり所得は1953年の朝鮮戦争終結以来、初めて下落した。表1-20が示すように、購買力平価（2005年固定物価基準）で測ったGDPは1997年の17,318ドルから、1998年には1996年の16,704ドルよりも低い16,015ドルまで下落している。労働市場はさらに深刻であり、1996年に2パーセントであった失業率は1998年には7パーセントにまで跳ね上がった。その後、1999年より徐々に下落の傾向を見せ、2002年以降は3~4パーセント水準を維持してきた。2000年代を通じて韓国のマクロ経済は1997年のショックから完全に立ち直ったと言われてはいるものの、失業率は通貨危機以前の水準に戻っていない。15歳から24歳の若年失業率はさらに深刻で、2007年には日本のそれより高い約9パーセントを記録している。

1997年と1998年における韓国のマクロ経済状況は厳しく、多くの失業者を生み出したため、より柔軟な労働市場の形成が求められた。また韓国企業の倒産はかつて強硬な態度をとり続けていた労働組合を弱体化させ、また韓国政府は、破産企業の買収を進める外資系企業の要求により、より企業に都合のよい労働市場を法制化せざるを得なかった²²。

そのような劇的な社会環境の変化の過程で、韓国政府および社会は社会セーフティネットの整備不足を認識するに至った。OECD（2000）によると、最富裕層にある上位20パーセントの総所得は1996年と比較して1999年には3.7パーセント上昇したのに対し、同時期の最貧困層にある下位20パーセントの所得は8.4パーセント下落しており、経済格差が広がったことを示している。収入ベースのジニ係数は1996年の0.29から1999年には0.36に上昇している。Kang and Lee（2001）もまた異なる測定結果を用いて同様の傾向を確認している。さらに韓国統計局の調査によると、精神的問題から死亡した人の数は1998年に10万人あたり15.6人とピークに達し、その後減少した。1996年には10万人あたり13.1人であり、2008年には11人である。

こうした社会的問題に直面し、韓国社会では社会セーフティネットを見直し改善しようという議論がなされるようになり、政府もわずかではあるが新しい政策を実施した。そのうちもっとも注目すべきものは失業保険と基礎生活保障制度である。

まず初めに、失業保険制度は1997年以降、より多くの失業者を保護するための改正がなされた。同制度が1995年に初めて導入されたときは、30人以上を雇用する企業に属する被雇用者にのみ適用されていた。その後、同制度は1998年での幾度かの改正を経て、2008年10月には1ヶ月以上の雇用状態にある全ての労働者が対象とされるようになった。さらに、月に80時間以上働くパートタイム労働者も対象となった。現在では、事実上全ての労働者がこの失業保険の対象となっている（MOL 2006）。

²² 1997年以降の韓国労働法の改革については、OECD（2000）参照。

次に、もともとあった生活保護給付金制度が、より多くの人々を対象とするように改正され、2003年10月に発展的に国民基礎生活保障制度が開始された²³。この新しい制度の基本的な考え方は、ある一定の所得水準以下で暮らす世帯に月々必要分の補助金を給付するというものである。基準となる月収は下表のとおりである。

表 1-21 月収基準（単位: 1000 韓国ウォン）

世帯人数	1	2	3	4	5	6
基準収入	460	780	1,030	1,260	1,490	1,710

出所: 韓国厚生労働省 (2008)

表 1-22 住宅補助および生活補助（単位: 韓国ウォン）

世帯人数	1	2	3	4	5	6
住宅補助	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292
生活補助	307,752	521,276	682,304	841,312	988,877	1,137,958

出所: 韓国厚生労働省 (2008)

2008年現在、7種類の補助金制度があり、それぞれ受給資格条件が異なる。そのうち最も重要なのは、住宅補助と生活補助である。それぞれの補助金額は表 1-22 の通りである。

Kang and Lee (2001) が主張しているように、金融危機の時期における韓国の社会セーフティネットは一般的に十分ではなかったと評価されている。それに対して、1997年以降、社会セーフティネット改善のために政府が実施した政策は、最貧困層をうまく支援したと評価されている。しかしながら、現行制度に関してよく指摘される問題として、貧困から脱け出るために就業しようという意欲を削いでいるのではないかという指摘がよくなされる²⁴。そうした指摘に対し韓国政府は近年、貧困層と失業者に就業機会を提供するためのプログラムを開始した。この新プログラムはまだ定着していないため、その効果を評価することは時期尚早である。一方で韓国政府のウェブサイトに掲載されている様々な政策発表から、韓国政府は社会セーフティネット充実のため雇用創出にさらに注力していくことは間違いない。

²³ 2つの制度の詳細な違いについては KDI (2007) を参照。

²⁴ KDI (2007) を参照。

第2章 インドネシアにおける貧困削減・社会セーフティネット政策

2-1 貧困削減政策の概観

2-1-1 貧困プログラムの枠組み

2-1-1-1 ターゲティングと財政問題

人は、貧困であるないに関わらず、様々なリスクや不確実性に対応しなければならない。貧困であればあるほど、それらに対してより脆弱であることも知られている。よって、社会的弱者は社会的保護を受ける必要があり、非貧困層は民間や公的な保険でカバーすることができる。

表 2-1 リスクの分類及び保障・保護の提供者

	民間保険	公的社会保険	公的社会保護
(裨益者)	非貧困層	貧困・非貧困層	貧困層
健康	JAMSOSTEK	JAMKESMAS	JAMKESMAS
老齢	JAMSOSTEK	(あり)	なし
失業	退職金	なし	なし
教育	(対象外)	(対象外)	BOS / 奨学金
金融	中小企業支援	銀行保障	(対象外)
食料	(対象外)	(対象外)	RASKIN
コミュニティ	(対象外)	(対象外)	PNPM

注：JAMSOSTEK= Jaminan Sosial Tenaga Kerja (労働者保険)、JAMKESMAS= Jaminan Kesehatan Masyarakat (公的健康保険)、BOS= Bantuan Operasional Sekolah (学校運営補助)、RASKIN= Beras Miskin (貧困者向け米補助)、PNPM= Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (国家地域エンパワーメント事業)

出所：JICA 調査団

そもそも財政論の問題として、納税者自身が便益を受けない社会プログラムに税金を払いたいと考えるかということがある。その答えは、人々の「社会契約」に関する認識に依存している。公共経済学では二つの考え方がある。一つは「福祉国家」モデルであり、厚生事業に全員が恩恵を受け、中央集権的になされる考え方で、もう一つは「社会国家」モデルであり、厚生水準がまず確認された後、もっとも必要とされる人々にのみ照準を当てて提供される、納税者の「連帯感」に支えられたものである。

インドネシアの社会保護・保障における主な課題は、低い加入率、分散した制度、インフォーマル部門の存在 (GTZ 2008) である。現在、公的保障を受けている人々は全労働者の2割未満であり、彼

らは軍人 (PT Asbri, PT Askes)、公務員 (PT Taspen, PT Askes)、及び大企業の従業員 (PT Jamsostek) である。また社会保護システム全体に一貫した制度が欠如している。国全体の7割の労働者を占める、インフォーマル部門の存在により、最低賃金などの法的保護を求めるのは非常に困難となっている。しかし一方で、インドネシアのインフォーマル部門は(低賃金ながら)仕事を与えることにより、インフォーマルな社会保障の役割を果たしているとも見ることができよう。

ターゲティングについては、公的社会保護は貧困層を救済するべきものであるが、貧困層のみをとりあげて完璧な精度で救済することは政治的に支持を得られない場合もある。多少の自由度を設けて、非貧困層やほぼ貧困に近い層も恩恵にあずかることができなければならない。例えば、健康保険制度は現在、JAMKESMAS (Jaminan Kesehatan Masyarakat 貧困層のための健康保険制度)を通じ、ターゲットとなっている貧困家計を対象とした無償の医療サービスである。保健省はいずれインドネシア全国の全家計に健康保険制度を拡大させる計画であるが、過度の財政負担をもたらすことは明らかである。よって、パブリック・プライベートが並立する公私混合の制度、ないしは個人負担分 (co-pay) のある公的制度について検討を進める必要がある。

国家社会保障システム (NSSS) に関する法律第 40 号/2004 は、福祉事業の拡大と散在する福祉事業を調和化させることを目的としている。この法令下の福祉改革は 2009 年 10 月現在、発効となり、現政権下で徐々に実行に移されていく見込みである。基本的な考え方としては、社会保険を受ける資格のある人は支払額ではなく、その必要性に応じて受けるべきであるということである。

2-1-1-2 1997~98 年危機以来の社会セーフティネット事業

1997~98 年の社会危機に直面し、社会セーフティネットは緊急の政治課題となった。数多くのセーフティネットプログラムがはじまった。食料安全については、特別補助金プログラム (Operasi Pasar Khusus 通称 OPK プログラム) が貧困層を対象として9つの基盤となる食料品 (米、小麦、砂糖、料理用油・バター、卵、牛乳、食肉、とうもろこし、ケロセン油 (ないし液化天然ガス)、ヨウド入り塩) を供給するものであった。教育に関しては、貧困層をターゲットとした奨学金や食料補助プログラム、学校運営費補助もはじまった。保健分野では、JPS (Jaring Pengaman Sosial:社会セーフティネット) プログラムがはじまり、貧困層への保健サービス、助産婦への訓練、地域医療施設への支援がおこなわれた。エネルギー分野では、貧困層を対象として燃料や電気の価格補助が行われた。雇用創出については、PK (Padat Karya) プログラムないしは「ワークフェア」として知られる事業 (失業者に現金ではなく仕事を提供する) が行われた。これらすべてのセーフティネット事業はその後、PK プログラムを除いて (というのは実際には当初予想していたほどの雇用創出にはつながらなかったようである)、危機終了後には「通常の」社会保護プログラムとして実施された。

一方で、政府はいわゆる「コミュニティ・エンパワーメント」プログラムを推し進めた。その中で特に、「郡開発事業」 (Kecamatan Development Program : KDP) 及び「都市貧困事業」 (Urban Poverty Project : UPP) はドナーが支援をしたこともあり、よく知られたプロジェクトである。これらプロジェクトの基本原則は、プロジェクト発掘、準備、実行の各分野においてコミュニティ中心と参加型を取り入れることである。それによって、「社会関係資本」 (social capital) ないしは、より伝統的に

は「相互扶助」（インドネシア語で”Gotong Yorong”）が強化され、開発事業活動の「ターゲティング」の効率と効果を改善し、民主化を促し、ジェンダー、ガバナンス、説明責任、透明性において改善をもたらすと期待されている。

2005年8月には、貧困層の生活水準がようやく回復しはじめたころ、石油価格が前年の1バレルあたり40米ドルから、60米ドルにまで高騰した。政府は石油燃料への補助金が34%にまで増大してしまうことを恐れ、2006年には石油燃料への補助金を削減したことにより、貧困層が打撃を受けてしまった。その代わりに政府は1,910万人の家計を対象とした、ひもなし（条件なし）所得補助プログラム（BLT: Bantuan Langsung Tunai）を開始する。さらに2007年にはUPP、KDP両プロジェクトがPNPM（Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat）となり、2009年までに都市・農村部の郡あわせて6,408に対して実施されることとなった。他方、ひもつき（条件付）所得補助プログラム（PKH: Program Keluarga Harapan）が388,000世帯の最貧層向けに開始され、パイロット的にコミュニティ中心のひもつき（条件付）所得補助プログラム（PNPM Generasi）も開始された。

バングラデシュのような国と異なり、インドネシアにおけるマイクロクレジットは貧困層のエンパワーメント策としては重用されてことなかった。しかし、政府保証付きで民間銀行が貸し出す形態をとった。他方、マイクロクレジットはインドネシアの多数の労働力を吸収している中小企業の重要な資金源を提供してきたのも事実である。

表 2-2 貧困及びセーフティネットプログラムの歴史

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
大統領	Suharto			Habibie		Wahid		Megawati			Yudhoyono I				Yudhoyono II					
I. マクロ経済政策 (成長戦略)	REPLITA VI (1994-99)						PROPENAS (2000-04)				RPJM (2005-2025)			RPJM (2004-09)		RPJM 2010-15				
II. 社会開発戦略 1 個人・世帯向けプログラム (クラスター 1)	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>SSN for Crisis 1987-99</p> <p>OPK (Rice Delivery)</p> <p>JPS-BKRY/Health Card</p> <p>SBG/Aku Anak Sekolah - Scholarship</p> <p>SGG - School Assistance</p> <p>PDKMK</p> </div>						I-PRSP		(Pro-Poor Budgeting / ADB - UNDP)											
食糧									RASKIN / WFP											
健康									JPK-Gakin (district level)		ASKESKIN		JAMKESMAS							
教育																				
雇用																				
所得補助											PKH (Unconditional)		PKH Phase II							
													BLT (Conditional)							
2. 地域エンパワメントプログラム (クラスター 2)	IDT (Inpres Desa Tertinggal)				KDP (Kecamatan Development Project)				PNPM (Community CCT)											
農村交付金	P3DT				P2D															
農村インフラ	KDP																			
都市貧困					UPP (Urban Poverty Program)				UPP III (2005-2011) / WB											
3. 中小零細企業振興(クラスター 3) 無担保融資(政府保障)													KUR							

注: 略語については報告書巻頭の略語表を参照
出所: JICA 調査団

2-2 実行中プロジェクトのレビュー

2-2-1 理論的枠組み:インドネシアの貧困問題に取り組む戦略

貧困緩和は継続的な取り組みを必要とする。したがって、持続可能な貧困削減計画には、下図が示すような戦略的領域に含まれるべきである。第一の戦略的領域に含まれているのは、貧困層の生計を補う必要性であり、第二には、商品生産（あるいはとにかく仕事に）貧困層に従事させ収入を提供することである。

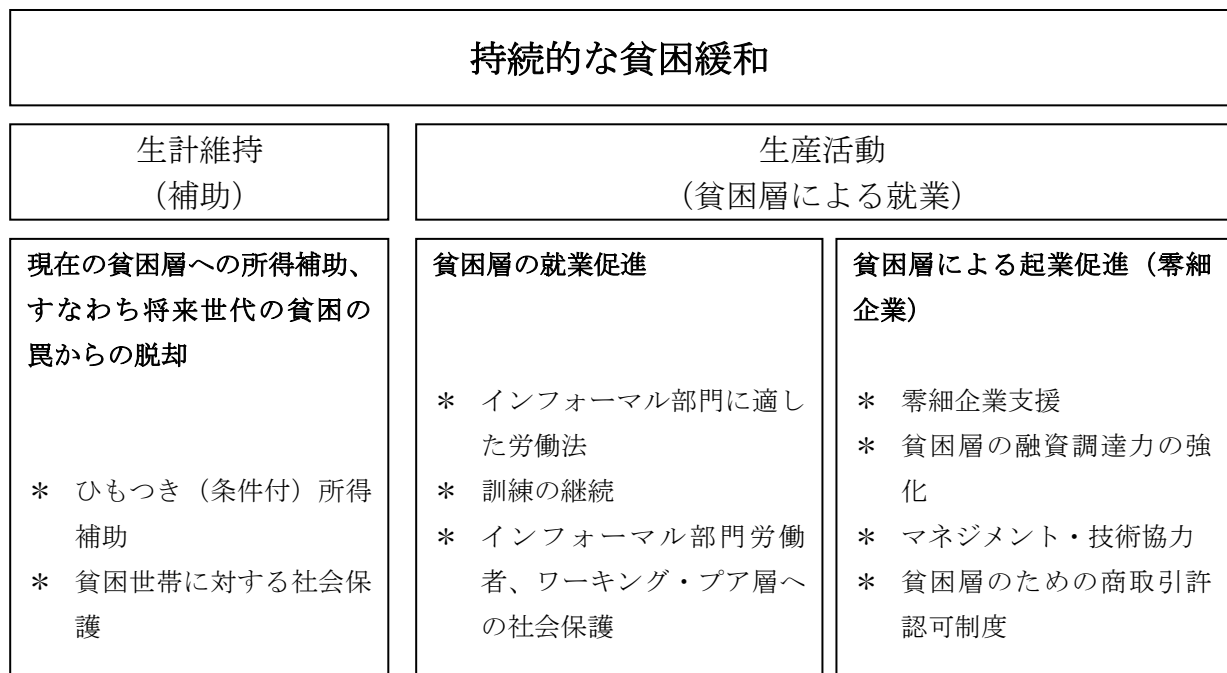


図 2-1 貧困対策への戦略的政策

出所：JICA 調査団

貧困緩和プログラムを成功させるためには、貧困層の社会的問題に取り組むことが重要である。例えば保健や教育分野などにおいて、貧困層は社会的保護と援助を必要としている。確かに、現金支給は一つのオプションであり、貧困が収入の不足であるという事実を示している。世代から世代へと貧困が引き継がれないようにすることもまた重要なことである。しかし、直近の収入の補足に加えてより良い教育や保健も必要とされている。したがって、教育・保健計画に沿った条件付現金支給は堅実な介入政策であるかもしれない。

さらに、持続可能な貧困緩和政策の中に貧困層に対して収入提供を含めるべきである。生産活動に貧困層に従事させることによってそれは可能になる。就業形態については、大半の貧困者はインフォーマル・セクター、特に農業や他の零細事業での就労を希望する。このことは、技術や資本を得るための能力が貧困者には限られているという労働の動機があることを示している。そのため、商品生産において貧しい人たちの参加を高める為に、政府は包括的な支援政策を取る必要がある。貧しい人たち

は生産活動に関わる際にインフォーマル・セクターを一般的に選ぶ傾向にあるので、政府として中小企業を発展させる分野を重点的にするべきである。貧困予備軍によって所有されていることの多い、中小企業は貧困層を雇う可能性がある。このように、中小企業の役割を高めることは貧困者やその予備軍に対して仕事を与える事になる。

中小零細企業の発展について考えると、貧困層は十分な資本をあまり持ち合わせていないため資本供給が一つの課題となっている。たとえば、創業資金を貧困層に提供するというような直接介入は一つの選択肢かもしれない。他の選択肢として、貧困層が正規の金融部門から融資を受けやすくするための担保形成があげられる。担保は目に見える即物的資産だけでなく社会関係資本（social capital）の両面から形成される。物的資産（physical assets）の中で、土地は担保形成の中でもとても重要な資産の一つであるため、そのことが全国規模の土地区画整理の必要性が議論される理由である。社会関係資本の重要性も認識されなければならない。地方の人々は親しく、広範な親族関係があるということで知られている。社会的保障によって銀行やコミュニティ所有の金融協同組合により良いアクセスを促す事が出来る。

生産側の成長の生産性を上げるには技術が必要である。貧困層の場合に関して、作物の植え付けのための効率的な方法や、中小企業のための簿記というような基礎的な技術を学ぶことによって、生産性を高める事が出来る。但し、それには、生産技術や管理の訓練が必要とされる。中小企業への支援は事業発展だけを優先的にするのではなく、生産過程の初めから終わりまで行うべきである。企業への支援は協同システムを通して打ち込むことが出来る。事実、コミュニティ所有の協同組合は彼らの領域についての情報や専門知識へのより良いアクセスを持っているので、資本、技術やマーケティングへのアクセスという重要な役割を担っている。

生産プロセスは、主として地方において、より優れたインフラから利益を得るとされる。道路、住宅、水、灌漑、公衆衛生や電気は貧しい人たちの収入を生むプロセスを支えるだろう。

インドネシア政府が現在採用している貧困緩和政策の大部分は 1990 年代末の危機後に開始したイニシアチブの延長である。前章で示したように、貧困層の人口は 1996 年から 1999 年の間に 1,300 万人ほども多く増えた。世帯レベルでは、経済的に耐え難い苦難をその危機によって受けた。マイナス影響を軽減するため、インドネシア政府は危機の政治・経済及び社会に対する影響を軽減することを目的とした幾つかの社会セーフティネット（JPS）プログラムを開始した。食糧を確保するため、インドネシア政府は、特別市場操作（Operasi Pasar Khusus もしくは OPK）プログラムを指揮し、9つの基本食料品を分配すると同時に、農家の生産物買い取りを保証した。教育分野において、インドネシア政府は貧困層への奨学金、学生への食物補足、学校運営支援に乗り出した。保健に関して、インドネシア政府は、助産婦の訓練や作業支援だけでなく、現地の（公共の）保健所でのサービスを向上させ、貧困層に対する保健サービス（外来／入院患者）を提供した。エネルギーについて、インドネシア政府は燃料と電気の補助金を引き続き拡大した。雇用分野に関して、インフラにおける労働集中プログラムを設置した。新しい地方自治計画の一つとして、インドネシア政府は地方の最低賃金の決定を分散した。

インドネシアは修復期間に突入したとして、政府は貧困削減の責任を保ち続けている。ユドヨノ大統領はこれらの責任について2つの計画文書を出した。(i) 法律第17号/2007長期国家開発計画(*Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional* もしくは **RPJP**) と (ii) 大統領令第7号/2005中期国家開発計画 2004~2009年 (*Rencana Pembangunan Jangka Menengah* もしくは、**RPJMN**) である。

インドネシアの貧困緩和政策における重要な段階は2005年の燃油高騰である。燃油は長い間政府から助成金を受けている日常品である。2005年国際価格がさらに上がるのと同時に、相当な額の助成金をもたらした。インドネシア政府は1990年代末の危機後何年もの間求められていた国内価格の調整を延期しており、その調整が認識されるのと同時に、特に強く主張している都市の人々の間で政府の人氣が悪化した。

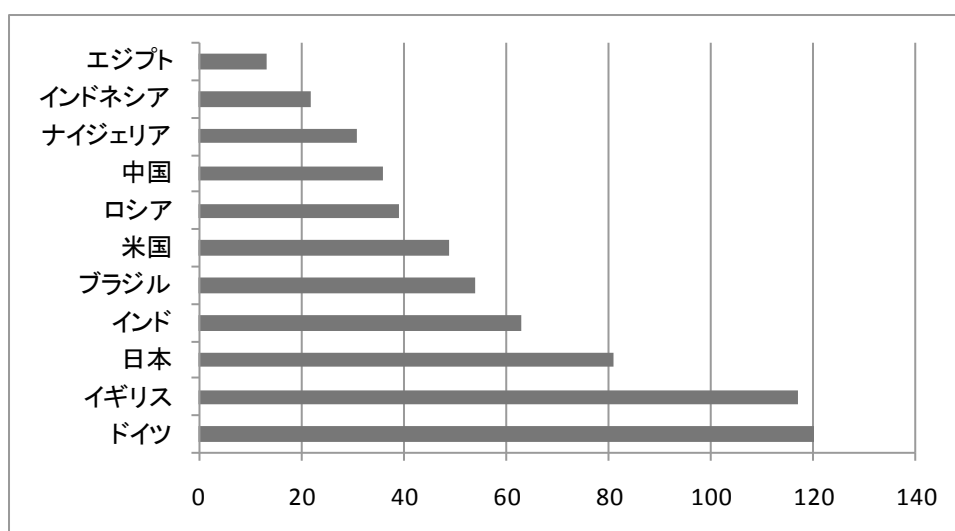


図 2-2 原油価格 (2004年6月; 単位: ユーロ/10リットル)
出所: LEPM (2005)

上図は、インドネシア産の原油価格が他国と比較して低価格であることを示している。これは上述した政府による補助金政策によるものである。石油・ガスの政府予算に占める割合は下表から読み取ることができる。

表 2-3 中央政府の石油・ガスの収入割合及びキャッシュ・フロー（10 億米ドル）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
石油天然ガス収入	10.3	10.2	8.6	9.4	12.2	14.3	22.0	18.5	26.0
- 石油補助金	6.5	6.7	3.5	3.5	7.8	9.9	7.0	9.2	13.9
- 電力補助金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.4	3.3	3.6	6.6
国家収支	3.8	3.5	5.1	5.9	4.2	4.0	11.7	5.7	5.4
- DAU	0.6	0.9	2.0	1.9	1.9	1.3	1.5	4.4	4.4
- 石油ガス収入分担	1.5	1.5	1.2	1.5	1.7	2.8	3.1	2.6	3.6
中央政府収支	1.1	0.2	2.1	2.3	1.4	-0.2	4.1	-1.3	-1.9

出所: Agustina et.al (2008)

他の重要な点として、当時国内外間の燃油価格の大きなギャップが拡大することにより、密輸活動に拍車がかかった。2005年8月の燃油価格は、2004年1バレル40米ドルから比べて引きあがり、1バレル60米ドルを記録した。負担しなくてはならない助成金の額は膨大となった。2005年10月1日、インドネシア政府は助成金節減を図るべく、燃油価格の値上げを決議した。それにより燃油価格は、ガソリンは87.5%、ディーゼル重油は104.8%、灯油は187.5%の増加と高騰することとなった。

燃油価格の高騰は他の商品や日用品へも波及効果をもたらした。そのマイナス効果を軽減するため、インドネシア政府は貧困層のための補償計画を考案した。最初は、貧困世帯に現金支給をするものとして広く知られる「ひもなし（条件なし）所得補助（BLT）」プログラムを考案した。約1550万もの貧困世帯に対して月100,000ルピアを46億USドルの予算から供給している。世帯の受給資格確認はインドネシア中央統計局（BPS）によって行われ、現金はインドネシア郵政公社（PT Pos Indonesia）を通じて支給された。

BLTはインドネシアの貧困緩和政策に新しい時代の幕開けをもたらした。インドネシア政府は膨大な現金支給プログラムを行うための能力と必要なデータを持っている。貧困緩和は公共政策の人気を高めるための常套句となった。各省庁は公共政策を立案するに際して、いずれも貧困撲滅のためであると主張したのである。

とは言え、貧困緩和政策は散発的には行うべきものではない。インドネシア政府は、貧困削減は国家的枠組みの中で戦略的に組み立てられる必要があるということを理解している。貧困緩和と背策の概念化は国家貧困削減戦略プログラム（PRSP：貧困削減戦略文書）の構築によって始められた。実際のPRSP文書は起草されていたが、インドネシア政府によって公式に発表はされなかった。その代わりに、インドネシア政府はPRSPをより簡素化した大統領令No.13/2009 貧困緩和調整として組み込んだ。また国家と地域レベルの両方において貧困緩和に関する連絡会議（Tim Koordinatsi Penanggulangan Kemiskinan もしくは TKPK）を設立した。同会議の役割は国家、地域レベルで様々な部門が実施する貧困緩和プログラム政策を調整、協調ないし、統合することである。中央政府レベルでは、連絡会議は福祉担当調整大臣と他の関連する省庁を代表する24人の大臣、及び国家家族計画調整庁長官、イ

インドネシア統計局長官、国土開発庁長官で構成されており、福祉担当調整副大臣が事務局を努めている。中央省庁代表に加え、コミュニティ代表や起業家も委員となっている。

大統領令第 13 号/2009 は、貧困緩和のための政策課題は以下三つの「クラスター」に分類している。

クラスター1：社会的保護と援助を基礎とした貧困緩和政策であり、基礎的ニーズ、生活苦の削減、貧困層の生活水準の改善を達成する事を目的とするものである。このクラスターに含まれているプログラムは、貧困層への米供給事業（RASKIN）、学校運営支援制度（BOS）、貧困層のための健康保険制度（JAMKESMAS）である。このクラスターのプログラムは絶対的貧困層を対象としたものである。

クラスター2：コミュニティ開発を基本とした貧困緩和政策であり、開発に貧困層の参加を促すことによって貧困層の潜在力や能力を高める事を目的とするものである。このクラスターの主なプログラムは、PNPM であるが、その下位プログラムとして、様々な省庁が実施する、コミュニティ・エンパワメントへの支援を行っている特定分野に特化したプログラムも存在する。

クラスター3：中小零細企業のエンパワーメントを基礎とした貧困緩和政策であり、将来性のある企業家に対して経済的、財政的な便宜を提供する事を目的とするものである。このクラスターは、クラスター1 と 2 のプログラムの受領者ではなくなったグループや個人に向けられている。これにあてはまるグループや個人は絶対的貧困から逃れ、日々の基本的ニーズを達成する十分な能力があると考えられている。このクラスターのプログラムは「人民のための商業融資」（Kredit Usaha Rakyat : KUR）を通して実施される資金援助を含めた、中小企業の能力とエンパワーメントを基本にしている。

表 2-4 社会セーフティネット・社会保護分野への予算配分（2005～2010年）

単位：特に断りのない限り10億ルピア
（表中のRp.はルピアの略）

		2005	2006	2007	2008	2009	2010（見込み）	
教育	I. 教育部門	4,824.3	9,848.5	10,435.9	14,787.3	22,071.5	22,798.5	
	1. 学校運営補助	4,824.3	9,848.5	10,435.9	12,541.9	19,074.5	19,950.2	
	BOS 予算	4,824.3	8,658.3	9,841.1	11,869.3	19,074.5	19,950.2	
	BOS 書籍予算	0.0	1,190.2	594.8	672.6	n.a.	n.a.	
	ターゲット人口	3,480万人	3,370万人	3,520万人	4,190万人	4,280万人	4,440万人	
	学生あたり金額	小学校=Rp.235,000/人 中学校=Rp.324,500/人	小学校=Rp.235,000/人 中学校=Rp.324,500/人	小学校=Rp.254,000/人 中学校=Rp.354,000/人	小学校=Rp.254,000/人 中学校=Rp.354,000/人	小学校/県=Rp.397,000/人 小学校/市=Rp.400,000/人 中学校/県=Rp.570,000/人 中学校/市=Rp.575,000/人	小学校/県=Rp.397,000/人 小学校/市=Rp.400,000/人 中学校/県=Rp.570,000/人 中学校/市=Rp.575,000/人	
	2. 苦学生への奨学金	n.a.	n.a.	n.a.	2,245.4	2,997.0	2,848.3	
	a. 小学校	予算	n.a.	n.a.	n.a.	682.8	1,023.9	
	ターゲット人口	n.a.	n.a.	n.a.	180万人	250万人	250万人	
	b. 宗教系	予算	n.a.	n.a.	n.a.	326.4	624.7	
	ターゲット人口	n.a.	n.a.	n.a.	640,000人	1,198,000人	1,180,000人	
	c. 高等学校	予算	n.a.	n.a.	n.a.	571.4	450.7	
	職業高校	ターゲット人口	n.a.	n.a.	n.a.	732,000人	5,778,000人	5,771,000人
	d. 宗教系高校	予算	n.a.	n.a.	n.a.	159.8	246.7	
	ターゲット人口	n.a.	n.a.	n.a.	2,102,000人	3,250,000人	3,200,000人	
	e. 高等教育	予算	n.a.	n.a.	n.a.	446.2	572.8	
ターゲット人口	n.a.	n.a.	n.a.	1,611,000人	2,335,000人	1,000,000人		
f. 宗教系	予算	n.a.	n.a.	n.a.	58.8	78.2		
高等教育	ターゲット人口	n.a.	n.a.	n.a.	48,900人	65,277人	65,000人	
健康	II. 健康部門	3,236.3	2,526.5	4,448.5	4,686.4	5,302.0	5,584.0	
	1. 公共保健	予算	1,703.3	893.3	1,048.5	1,000.0	1,694.0	
	プログラム	ターゲット人口	6,000万世帯	6,000万世帯	7,640万世帯	7,640万世帯	7,640万世帯	
	2. 第3級病院	予算	1,533.0	1,633.2	3,400.0	3,686.4	3,608.0	
プログラム	ターゲット人口	6,000万世帯	6,000万世帯	7,640万世帯	7,640万世帯	7,640万世帯		
PNPM	III. PNPM 活動	282.3	2,395.7	3,775.8	6,836.5	9,041.6	12,920.9	
	1. 農村・郡PNPM (PPK)	42.1 1,592郡 Rp.350百万/郡	1,520.4 1,144郡 Rp.5~10億/郡	1,453.4 1,993郡 Rp.10~15億/郡	3,552.9 2,818郡 Rp.30億/郡	6,002.5 4,371郡 Rp.30億/郡	9,629.0 4,804郡 Rp.30億/郡	
	2. 都市 PNPM (P2KP)	240.2	375.3	1,477.7	1,577.4	1,829.8	1,509.5	
	3. 農村インフラ PNPM (PPIP)		500.0	500.0	588.1	925.9	1,225.9	
	4. 後進・特別領域PNPM (PDT)			344.7	475.4	283.4	57.0	
	5. 地域社会経済インフラPNPM (PISEW)				52.5	470.6	499.5	
所得補填	IV. 社会保護システム	4,620.0	18,618.8	8,384.0	15,106.7	4,911.0	1,100.0	
	1. ひもつき(条件付) 所得補助(PKH)	0.0	0.0	838.4	1,006.7	1,100.0	1,100.0	
	ターゲット人口			7州387,28世帯 49県/市、348郡 Rp.60~220万/世帯	13州625,099世帯 73県/市、811郡 Rp.60~220万/世帯	13州720,000世帯 73県/市、811郡 Rp.60~220万/世帯	13州720,000世帯 73県/市、811郡 Rp.60~220万/世帯	
	2. ひもなし(条件なし) 所得補助(BLT)	4,620.0 15.4百万世帯 Rp.10万/世帯 3ヶ月ごと 3ヶ月間	18,618.8 17.7百万世帯 Rp.10万/世帯 3ヶ月ごと 12ヶ月間	0.0	14,100.0 19.1百万世帯 Rp.10万/世帯 3ヶ月ごと 7ヶ月間	3,811.0 18.5百万世帯 Rp.10万/世帯 2ヶ月間	0.0	
V. 自然災害撲滅飢饉	3,258.0	2,900.0	2,700.0	3,000.0	3,000.0	3,000.0		

出所：インドネシア財務省

2-2-2 クラスター1：貧困世帯向けプログラム

2-2-2-1 ひもなし（条件なし）所得補助

ひもなし（条件なし）所得補助（Bantuan Langsung Tunai：BLT）は2005年に、インドネシア政府が燃料補助金を減額した際の所得補償政策として始まった。このプログラムの目的は政府が燃料補助金政策を変えたために貧しい市民の暮らしが悪くなるのを防ぐことである。

このプログラムでは、該当する世帯は収入にかかわらず月額10万ルピアほどの現金支給を受けられる。該当世帯は、インドネシア統計局が収集した2005年度社会経済状況データ（通称PSE 2005）を使ってリストアップされている。このリストは短時間で作られたものであるためあまり正確なものとは言えず、多くの人がこのリストは現実を表していない、すなわち多くの貧困層が除外されているとして不満の声をあげている。

このプログラムの2008年度第2フェーズのために、統計局は2005年からの更新情報を収集し、2008年度社会状況調査（PPLS）と名付けた。現地指導者たちと入念に協議をした結果、新しいリストはPSE 2005よりかなり妥当なものとなった。2008年には1901万8057世帯がプログラムの対象として登録されたが、2009年にはそれより18万6千世帯ほど少なくなっている。

2-2-2-2 RASKINプログラム

RASKIN（インドネシア語でBeras Untuk Rakyat Miskin）プログラムは、インドネシアの主食である米食へのアクセスを確保することを目的とする社会保障プログラムである。貧困家庭が負担を強いられる費用を削減することが期待されている。このプログラムのために政府は全国規模で米の在庫を確保しなければならない。したがって、政府は農家に対する生産米の買い取り保証を行っているのと同様である。RASKINの前身はOPK（Operasi Pasar Khusus）と呼ばれる、1990年代の経済危機の後にインドネシア政府が開始した社会セーフティネットプログラムである。当時のOPKによる支給対象は、9種の基本的物資、すなわち、米・小麦粉・砂糖・調理用油・バター・卵・牛乳・肉・トウモロコシ・ケロセン油または液化天然ガス（LPG）・ヨード入りの塩であった。

前述の通り、このプログラムは下表に示す2方面からの影響を通じて貧困削減を進めようとするものである。1番目の方向性は米の調達側であり、供給過剰の時であっても安定した価格で売却できるという点で農民の厚生水準を高める効果を持つ。2番目の方向性は家計レベルの食の安定供給を通じて、貧困層の生産性を高めるというものである。

調達及び RASKIN プログラムを通じた貧困削減

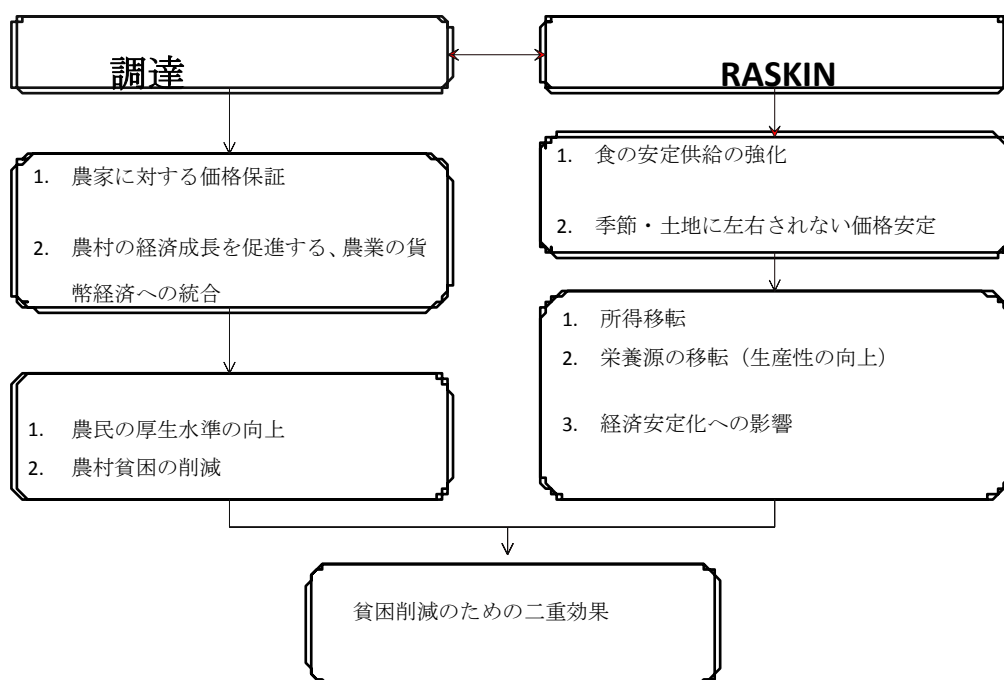


図 2-3 貧困削減に対する RASKIN の役割

出典: BULOG

2009 年には、各世帯は毎月 15kg までの米を、補助金によって 1kg あたり 1,600 ルピアで購入できる。受給資格世帯のリストの認可は村レベルで行われる。しかし、現場では資格のない世帯にまで補助米を支給している所もある。政府は、村のニーズが反映され村での公開討論で承認されている限りは、この慣行を黙認している。それに加えて、消費者は運送コスト分を含めると 1,600 ルピア以上を払っている可能性もある。

下表は最近 5 年間の RASKIN の割当と支給実績を示したものである。毎年、受給者は増加してきたが、2009 年のみ、PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial 社会保護プログラム受給資格登録) を統計局が更新したことにより、若干減少している。2008 年以降は、事実上、RASKIN はインドネシアの全貧困層に裨益していることになる。

表 2-5 RASKIN によるターゲティングの有効性

年	2005	2006	2007	2008	2009
貧困家計	15,791,884	15,503,295	19,100,905	19,100,905	18,497,302
ターゲット家計	8,300,000	10,830,000	15,781,884	19,100,000	18,497,302
ターゲット率 %	52.56	69.86	82.62	100.00	100.00

出典: BULOG

2008年以來、全貧困世帯は RASKIN の対象となっている。2005年時点では貧困世帯の約半分しか対象となっていなかったが、その後徐々に増えている。2009年度の対象は1,850万人である。RASKIN はまた、予算割当に対する支給実績の比率は比較的高く、常に95%を上回っている。

2010年には、RASKIN は RASDI (Beras Bersubsidi) という名称に変わり、補助米が1,750万世帯を対象として支給される。但し、RASKIN 事業は恒常的な財源不足のため、価格・割当期間・世帯当たりの月次支給量が依然として検討中である。代替案として挙げられているのは、世帯あたり13.5kgとして12カ月支給する、15kgとして10カ月に縮める、あるいは価格を上げるといったものである。

2-2-2-3 健康保険制度

JAMKESMAS (インドネシア語で Jaminan Kesehatan Masyarakat : JAMKESMAS) は2008年から運営されており、その前身は ASKESKIN (Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin : 貧困層のための健康保険) と呼ばれていたものである。JAMKESMAS ではインドネシア政府から公衆衛生サービスあるいは病院に対して直接現金が支給される。受給資格者のリストは県および市の首長が定める。対象者数は保健省により発表され、2008年は7,640万人であった。あるレポートによれば実際の加入者数は7200万人だったようである。2008年度の請求総額は、割り当てられた3兆6,000億ルピアのうち、病院向けが2兆5,000億ルピア、PUSKESMAS (保健所) 向けに1兆ルピアであった。

地方政府は、地方予算からプログラムに支出すれば割り当てられた対象者数を超過して、受給資格者を追加することができる。これは、割当対象者数と地方政府が認識する実際のニーズとの間のギャップを埋める一手段である。

貧困層向けに保健サービスへの便宜を提供する最終目的は、下図のような仕組みで貧困を削減することである。貧困層に保健サービスへの便宜と質を湖上させることにより、貧困者の生産性が高まり、貧困状況から脱出できるのではないかという考えによるものである。

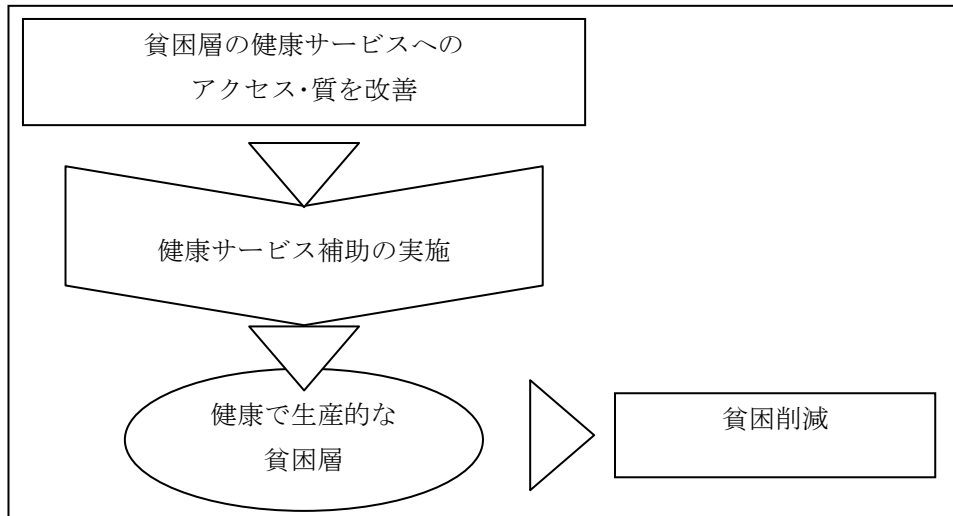


図 2-4 保健医療サービスの目標

出所: 保健省

インドネシア政府は、アジアの国々を襲った深刻な金融危機に際して貧困層を支援するため、1998年に保健医療サービスに関する補助を始めた。それ以降同種の支援は発展を見せてきた。2004年以降の保健医療サービスプログラムは数に示す通りである。

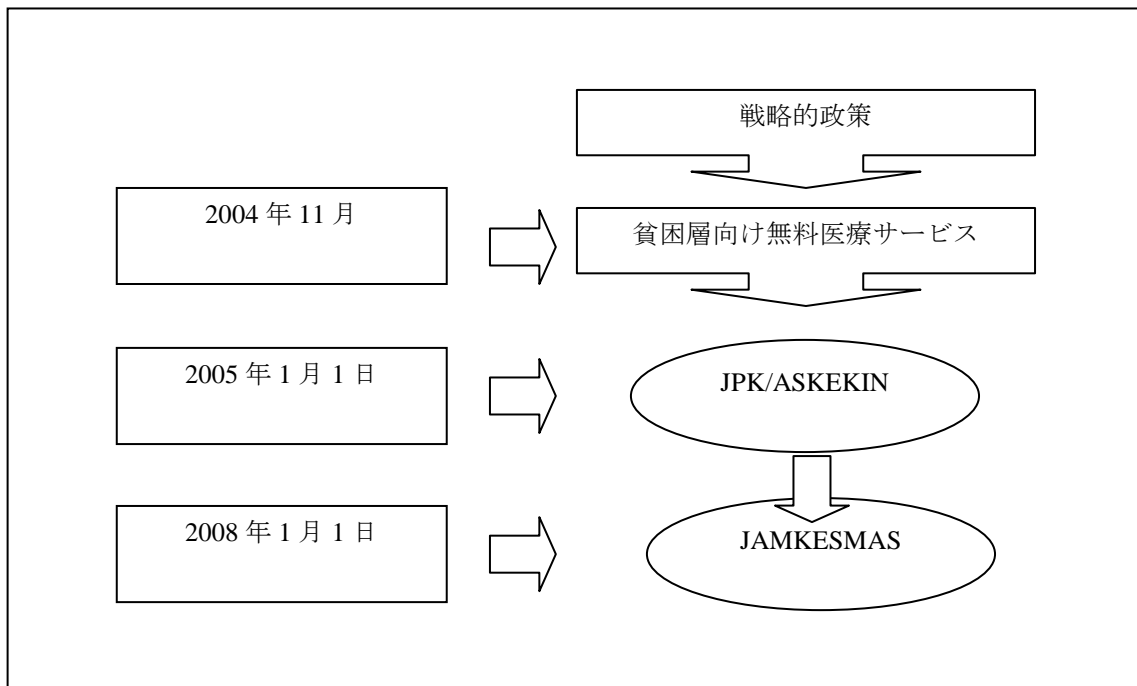


図 2-5 保健医療プログラムの発展

出典: 保健省

JAMKESMASには4つの原則がある。1) 「全国展開」－JAMKESMASは、受給者が規則を守りインドネシア全土の紹介制に従っている限りは、あらゆる治療が対象となる。中央政府と地方政府はこ

のプログラムを支援する。2) 「可搬性」－受給者はカードさえ持っていればどこでも治療を受けられるよう、データベースが全病院に送られている。3) 「公平性」－JAMKESMAS においては全ての受給資格者は同様の権利を有する。4) 「非営利」－利益が出た場合はサービス向上のために消費される。

政府は 2014 年から、国民皆健康保険を導入する計画である。現状では、貧困層、公務員、フォーマル・セクター労働者は社会健康保険に加入できる。富裕層は私営の健康保険に加入できる。大まかに言って全人口 2 億 3,000 万の総人口のうち 45%が何らかの健康保険に入っていることになる。

2-2-2-4 学校運営補助

BOS (Bantuan Operasional Sekolah : BOS) は 2005 年末に開始されたが、これは同年前半の燃料価格高騰の影響を緩和するために政府が貧困支援として開始したプログラムの一部であった。普通校と宗教校双方の小中学校が助成対象である。公・私立ともに受給資格がある。

BOS によって、貧困家庭をも含めた 9 カ年基礎教育を達成することが見込まれている。2008 年には 49 兆 7,100 億ルピアもの予算が割り当てられている。助成は学校と生徒の双方に給付される。生徒 1 人当たりの金額は、小学生で約 39 万 7,000～40 万ルピア (40 米ドル)、中学生で約 57 万～57 万 5,000 ルピア (60 米ドル) である。県在住の生徒は市に在住する場合より若干低い金額となっている。

BOS はインドネシア憲法に明記されている「政府予算の毎年 20%を教育に充当する」ための適切な介入でもある。BOS はもともと貧困家庭の教育コストを支援するものであるが、仕組みとしては万人のための教育を保証するための社会保障プログラムの一部となっている。

2-2-2-5 ひもつき (条件付) 所得補助

ひもつき (条件付) 所得補助 (Program Keluarga Harapan : PKH) は貧困層が貧困から脱するために次世代の状況を改善することが期待されている。貧困層の次世代を担う層は、より良い質の人材として、生産過程に入っていける可能性が高まるだろうということである。インドネシア政府は目下 PKH のパイロット実施の最中であり、ゆくゆくは BLT にとってかわる予定である。このプログラムは Gorontalo で 2007 年に開始され、パイロット地域として同年に 7 州が選ばれている。PKH では、健康・教育に関するいくつかの条件を満たす世帯に現金が支給される。

健康面の支給条件としては、posyandu (地元の保健施設) で産前検診を受け、妊婦用の栄養補助食品を受け取ること、また、訓練された専門家の助けを受けて出産することといった要求事項がある。別の条件としては、妊婦自身が乳児を連れて posyandu に定期的に通うこと、子どもは全ての予防接種 (BCG、三種混合、ポリオ、はしか、B 型肝炎) を受けること、6～11 カ月の乳児にはビタミン A を摂取させることがある。教育上の履行内容として要求されているのは、小中学生の年齢の子どもは、最低でも 85%の出席率で通学することである。もし PKH の受給家計がこれらの要求を十分に満たせない場合、数回の猶予期間があるが、継続して同様の状況であれば現金支給が停止される。

最初の PKH の一部として 2009 年 4 月に実施された交付金は、58 万 7,712 世帯に配分された。保健衛生と教育に対する技術的支援は、同月に 35 県で、翌月に他の 35 県で実施された。5 月末になって BPS からデータが届き、このプログラムは 150 の郡で 12 万世帯の貧困層が対象となることになった。全国の県の 65% は PKH を支援するために地方予算を配分している。とりわけ、モニタリング、評価、運営上の経費にあてられている。

2-2-3 クラスタ 2 : コミュニティベースプログラム

2-2-3-1 PNPM

PNPM Mandiri は国家地域エンパワーメント事業 (Program National Pemberdayaan Masyarakat Mandiri) の略称であり、コミュニティ開発を基盤とし、貧困層が開発に関わることを可能にすることで、貧困層の人々の潜在能力と可能性を高めることを目的とした貧困削減プログラムである。同プログラムは世界銀行による郡開発プログラム (Kecamatan Development Program : KDP) の延長として、2007 年に開始され 2015 年までの期間で実施される。同プログラムの目的は、貧困層の福祉および雇用機会を向上させることである。その手段として、コミュニティが経済的社会的な潜在能力を顕在化させるにより、コミュニティの生活の質、自立心、福祉を向上させるために様々な問題を解決して行くキャパシティを高めようとしている。

PNPM Mandiri はコミュニティ開発、コミュニティ向け包括的補助金、地方政府の強化、パートナーシップ、プログラム管理および開発における技術協力といった要素を含む。このプログラムにおいて、各郡は最大 300 万ルピアを上限とする基金を得て、これを各村に分配する。各村では、インフラ、経済開発、社会開発の 3 つの主要な活動に対して割り当てられる。経済活動においては、女性のためのマイクロクレジットに基金を使うことが義務付けられている。

他方、PNPM にはいくつかの下位プログラムがあり、それらのプログラムでは各省庁がコミュニティ・エンパワーメントを支援できることになっている。PNPM には Core と Support の二つのタイプがある。PNPM Core は農村部の PNPM、都市部の PNPM、農村インフラ PNPM、特定の低開発地域向け PNPM、地方の社会経済インフラ向け PNPM といった 5 つのプログラムから成る。PNPM Support は、PNPM Core とは別枠の予算計上となされ、県単位に支給されるものである。例えば、観光省による PNPM 観光や農業省による PNPM アグリビジネスのように、一定の基準を満たした県が受給するものである。

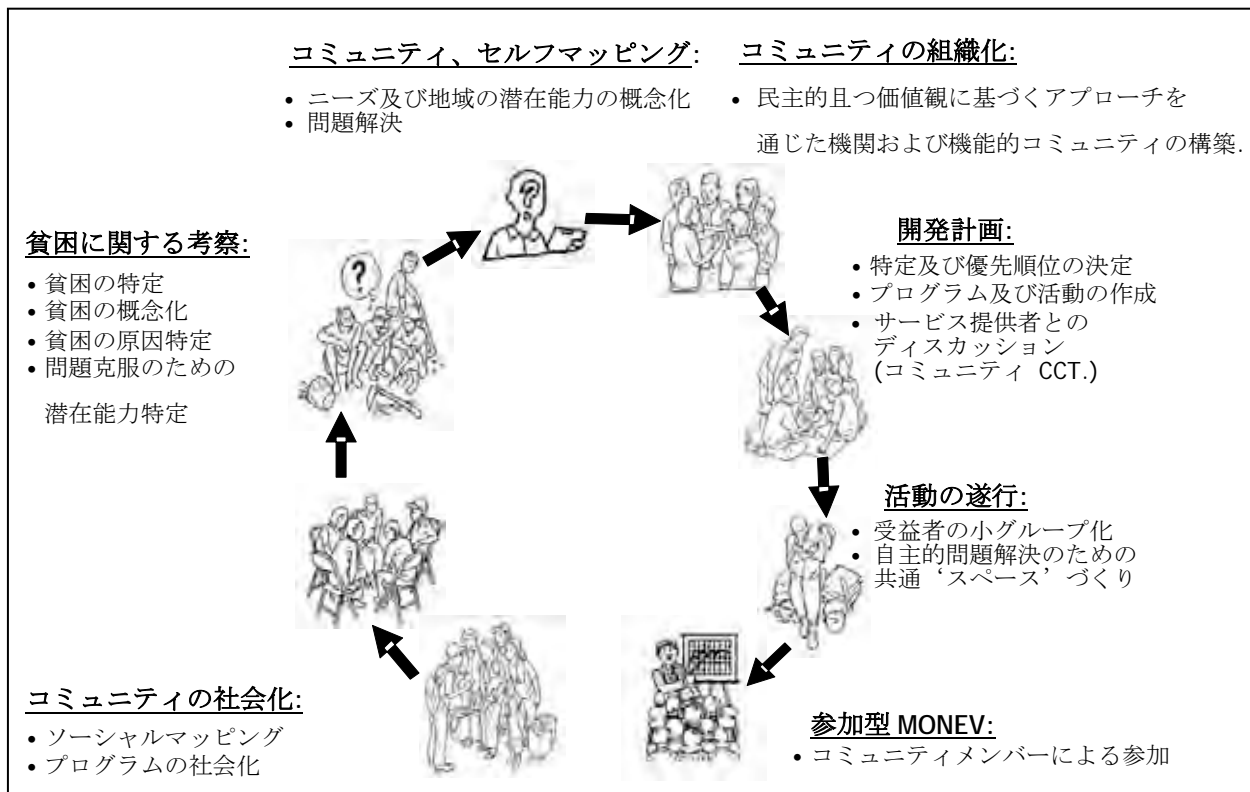


図 2-6 PNPM コミュニティエンパワメントプロセス

出典: BAPPENAS

2-2-4 クラスタ3：市場ベースプログラム

2-2-4-1 マイクロクレジット (Kredit Usaha Rakyat : KUR)²⁵を通じた中小企業支援

中小及び零細企業はインドネシア企業の大半を占めるものである。BPS の定義によれば、零細企業とは従業員数 5 名未満、小企業とは 5～19 名、中企業は 20～99 名の企業である。

貧困削減と零細・小企業は 2 つの点で大いに関連している。1 点目は、未熟練・未教育の貧困労働者が多く雇用されていることである。貧困者が商売をはじめるときには、たいてい零細または小企業であるし、また、外に職を求める場合にもそうした規模の企業に就業する機会が多い。2 点目は、生産する財・サービスとの関連である。貧困者は零細・小企業の生産品を消費しているため、そうした財・サービスの質が消費者である貧困者に直接影響を及ぼす。

そうした零細、小企業の重要性にもかかわらず、彼らの経済活動は一般的にはインフォーマル・セクターに組み込まれる。そうした企業は登記されておらず、それゆえ関係当局から認可を受けていないことになる。つまり彼らのビジネスは絶えず不安な状態で、違法な活動に従事する可能性もまた高くなる。こうしたインフォーマル経済はまた臨時工や時に無給労働者の温床となる。

²⁵ インドネシア語のニュアンスは「人民のためのビジネス融資」ということであり、必ずしもグラミン型のマイクロクレジットと同義ではないが、ここでは便宜上マイクロクレジットと訳出した。

インフォーマル経済におけるそうした雇用保障（job security）の欠如が高い離職率を招き、金銭的そして社会的な垂直移動性を阻害している。過去を振り返ってみると、非公式であれば柔軟性が付随していた。危機の時期において、柔軟性を持つ零細、小企業は効率性に迅速に対応することができた。つまり柔軟性は零細及び小企業が生存していく上での究極的手段であった。従い、中・大企業が倒産していく経済の混乱時期であっても、財やサービスを作り続けていくことができたのだ。

それゆえ零細、小企業発展を標榜することは、社会政策というより経済政策として妥当性が高い。社会政策の中心にある資本補助は比較的限られたリソースの利用においてはしばしば非効率を生むものである。零細及び小企業は現行の利子返済能力があることを多くの人が示しているが、彼らが実際に望むものはリソースへのアクセスであり、経済における配分効率を悪化させる補助金ではないのである。零細及び小企業発展のための経済的アプローチとは生産性と効率性を戦略の中心にすえることであろう。

クラスター3は、零細および小企業に対するエンパワーメントを基にした貧困削減プログラムであり、企業化予備軍への市場そして資本に対するアクセスの提供を目的としている。このクラスターでは、クラスター1とクラスター2にてプログラムの受益者ではなくなったグループや個人を対象としている。このクラスターでのプログラムは人々のための商業融資（Kredit Usaha Rakyat : KUR）を通じた資本金補助といった零細および小企業に対するキャパシティおよびエンパワーメントを基にしている。このプログラムを通じて、インドネシア政府はPT Asuransi Kredit Indonesia（Askrindo）社を通じ500万ルピアの無担保融資を行っている。KURはBank BRI、Bank Mandiri、Bank BNI、Bank Bukopin、Bank BTN、Bank Syariah Mandiriといった様々な銀行とつながりを持ち、2008年6月の時点で、KURの総額は91万6,000のクライアントに対して8.4兆ルピアを記録した。2009年には、24兆ルピアまで伸びると予測されている。

2-2-4-2 中小企業支援（2004-14）計画

国家協同組合及び中小企業省による中小企業支援に関する10年計画の要約は以下のとおりである。

1. よりよい政策環境の構築
 - 中小企業登録手続きおよび中小企業支援サービス手順の単純化、一本化、合理化
 - 中小企業支援のための政策及び規制の枠組みの手直し
 - 中小企業支援と統合における官民相乗効果・強調の醸成
2. 支援的な政策環境の確立
 - 中小企業登記手続きおよび中小企業支援事業手続きの簡素化・合理化
 - 中小企業開発のための微調整された政策と規制枠組み
 - 官民シナジーおよび中小企業発展/統合の促進
3. 人的資源開発とキャパシティ・ビルディング
 - 起業家精神開発プログラム

- 自助努力による中小企業セクターでのマネジメント及び組織運営スキルの強化
 - 企業間ネットワーク構築を目的とした中小企業能力向上
 - 中小企業的能力、活力、競争力向上の追跡調査及びベンチマーキング
4. 市場における中小企業的能力向上
- 地域的及び準地域的ネットワークの相互リンク、オンライン決済サービスや中小企業ビジネス向け貿易商社の構築
 - ITやeコマースによる、またそれらを利用した中小企業の潜在能力向上
 - 下請け業者としての中小企業の即応性の追跡調査及び基準化、そして、交渉不可という下請け業者の前提条件遵守、或いは需要サイドにおける要求遵守
 - 伝統的な市場の復旧
 - 中小共同組合市場を通じた小売ビジネス業界での協同組合の能力向上
 - 国内及び国際展示会への参加
5. 資本へのアクセス
- 中小企業による資本アクセス向上のためのキャパシティ・ビルディング-KUR向け信用保証政策
 - 中小企業金融促進のための金融機関キャパシティ・ビルディング(マイクロファイナンス機関、リボルビングファンド運営機関)
 - 中小企業の信用貸へのアクセスを深め拡張する
6. テクノロジーへのアクセス
- 中小企業技術の向上及び革新的技術の移転

2-3 結論

インドネシアは従来「ゴトン・ロヨン」、すなわち、大家族や地域間でのインフォーマルな相互扶助の伝統があった。その伝統は現在でも生きており、公的保護が受けられない様々な状況にあって重要な役割を果たしてきた。例えば、1998-99年の経済危機では、何百万というインドネシア人が生活困窮となり、都市部を中心に、もともと非貧困層であったものが一時的にせよ貧困層に陥った時、こうしたインフォーマルなメカニズムでは不十分であった。このことが政治・経済改革を求める人々の政治的要求を促し、結果、スハルト長期政権も退場せざるを得なくなったのである。

国際ドナー社会の援助を受け、新政権はマクロ経済と社会開発の両分野で一連の政策を実行することとなった。社会開発の分野では、政府は収入源を失い、日々の生活にも困窮する人々にセーフティネットを提供する必要があった。このようにして、1988-99年の危機を経て、社会セーフティネット(SSN)が制度化されたのである。こうして、2000年代半ばには、貧困率を含め、経済危機前の経済状況にまで改善した。

インドネシアは社会開発の新たな局面に入っている。第1章で示したように、2008-09年におこった世界恐慌は経済成長ないし貧困の両面において、インドネシア経済はさほど影響を受けなかった。しかし、フォーマルな社会保護・社会保障の欠如により、貧困層ないしそれに近い層は「恒常的」な社会問題については依然、脆弱なままである。よって、政府はSSN制度の拡充や社会保障制度の改革を継続する必要がある。本章でみたように、2009年に政府は家計、地域、企業をターゲットとしたエンパワーメント政策を「3つのクラスター」を通じて行う方向性を示した。

第3章 プログラム評価

3-1 文献レビュー

3-1-1 社会セーフティネットプログラムの効果

一般的に、政府による社会セーフティネット（Social Safety Net）プログラムは、1997年から始まった前回の危機の期間、世帯向け厚生や貧困削減に対して限定的な、あるいはわずかな影響しか及ぼしていないと先行研究の中で結論付けられている。RASKIN が前回の危機の間に貧困削減に効果的であったことを示している研究が若干存在するにすぎない。しかし、本項でレビューする研究の大部分は、前回の危機の期間のデータを使用しており、そして政府による社会セーフティネットプログラムはすべて危機の勃発後に始まっている。そのため、先行研究によるインパクト評価は、社会セーフティネットプログラムが開始された直後の貧困削減効果を推定している。危機の真ただ中は混沌状態であり、また新しい社会セーフティネットプログラム導入には混乱も多かったことを鑑みれば、社会セーフティネットプログラムの貧困削減効果は徐々に向上してきた可能性がある。本報告書における我々の独自研究では2008年及び2009年のSUSENASデータによりこの問題を検証しており、次節（JICA調査団による評価）では、貧困削減に対する社会セーフティネットプログラムの影響についての最新の評価結果が示されることとなる。

近年の研究は、社会セーフティネットプログラムのインパクトよりもむしろ、世帯向け厚生に対するコミュニティ・ベースのプログラムの影響に焦点をおいている。インドネシア政府は、経済成長と貧困削減にコミュニティの資源を活用しようと、政策の中心課題を地方分権化に移してきた。インドネシアの中央政府は包括的補助金（block grants）を地方コミュニティに付与し、各コミュニティはそれぞれの開発ニーズに合わせて使用する裁量権も与えられている。先行研究の中には、このような世帯向け厚生におけるコミュニティ・ベースのプロジェクトの肯定的なインパクトを見出しているものもある。このような研究のうちいくつかは、ランダム手法（randomized study design）をとっており、そのため、これらの研究の質は高く、結果に関してもかなり説得力のあるものである。

社会セーフティネットと貧困削減の分野におけるドナーによる政策インパクト評価は、あまり存在しない。国際的 NGO による評価報告書（Save the Children 2008）では、Kecamatan Development Program Education Pilot Project が学生の学習到達度に与えた影響の調査を行っている。このパイロットプロジェクトでは、5億ルピアの包括的補助金を郡政府（Kecamatan）に提供し、郡政府には包括的補助金を初等教育や中等教育での教育的支援に使用する決定権を与えた。方法論としては、この研究は単純に試験群と対照群の学校における学生のテストの平均点を、政策介入以前と以降で比較している。読解やインドネシア語（国語）、数学、理科の科目において、試験群（treatment group）は対照群（control group）よりも介入前と比較してよい成績を出している。

その他の言及すべき研究としては、Voss（2008、世界銀行）によって行われたものがある。ただしこれは、2002年（SUSENAS）と2007年PNPM農村調査（Suevei Evaluasi Dampak PNPM-Rural; SEDAP）

に行われたインタビューから抜粋したデータを使用した規模の大きい長期的な研究の、ベースラインレポートである。この研究では、「国家地域エンパワーメント事業 (PNPM-Rural)」と呼ばれる、世帯向け厚生と貧困削減に関するプログラムのインパクトを検証している。PNPM-Rural は、現地のニーズは現地の人々が最もよくわかっているという原則のもと、現地のコミュニティに自身の優先的な開発課題を決める主導権を与えている。この評価プロジェクトは現在進行中であり、2009年9月現在まだ結果が明らかになっていない。しかしながら、この非常に頑健なリサーチデザインとデータ源の質の高さのおかげで、このプロジェクト結果は質の高いものになることが予想され、将来的にも政策実務家にとっても有効な研究になるであろう。

Sumatro et al (2004) は、1998年から1999年の間の14カ月にわたるパネルデータを利用し、社会セーフティネットプログラムへの参加は一般的に世帯における消費の増加と関連していることを発見した。具体的には、補助米、奨学金、医療サービス、栄養改善、雇用創出、補助金付クレジット供与 (subsidized credit) の6つの社会セーフティネットプログラムが分析された。しかし、貧困のリスクの軽減という観点では、上記6つの社会セーフティネットプログラムのなかで14カ月の期間で貧困のリスクを統計的に有意に削減したのは補助米だけであった。

研究課題として3つの県におけるケーススタディを行った Arifianto et al (2005) は、貧困層に対する医療保険へのアクセスを提供するには、「保健分野社会セーフティネット」(Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan : JPS-BK) のような以前の保健への資金補助方式よりも、「貧困者のための健康保険」(Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Keluarga Miskin : JPK-Gakin) の方が優れていることを示した。この報告書によれば、JPK-Gakin がより良い効果をもたらしたのは、このプログラムが完全に地方政府による管理下にあり、そのため地方の状況やニーズに合わせて枠組みをデザインしたり調整したりすることができたためである。しかしながら、JPS-Gakin は貧困層によるアクセスをさらに向上するためには、まだ十分改善の余地がある。たとえば、ファンドのモニタリングや管理が悪い点、貧困層の医療施設利用を妨げる公式／非公式な障壁 (高い交通費や受給資格証配布の遅延など)、またターゲティングがあまり成功していない点、NGO の関与が無いあるいは少ない (具体的には JPK-Gakin のメンバーとして) ためこのプログラムのメンバーに対する透明性と説明責任のなさにつながりかねない点、などである。

Hastuti et al (2008) は、メタ評価メソッド (文献レビューと2次データ分析) を用いつつ中央政府の重要な情報提供者へのインタビューとフィールドリサーチを加えた研究で、RASKIN プログラムの効果を質的に検証した。この研究で明らかになったのは、このプログラムの効果が低いことで、それはプログラムのパブリシティ (周知性) と透明性の欠如からもたらされるものであるという。その例として、ターゲティング・値段・量・分配頻度の不適切さ、高いマネージメントコスト、最適とは言えないモニタリング、そしてほとんど機能不全の苦情処理システムなどがある。

Dhanani et al (2002) は、食物の値段における突発的なインフレ (特に米の値段) は、1998年までの危機の期間の貧困増加の主要な決定要因の一つであると主張した。その理由は、貧困で脆弱な状況にある人々は正価で食物を購入しているからであり、また、実質賃金は危機の期間を通じて下落し続けたからである。著者によれば、補助米は貧しい人々や貧困危険層に属する人々のうちかなりの部分に

分配された。ターゲティングはあまり成功とはいえなかったが、一般均衡効果を通して米の値段のインフレを抑えたことや、貧困層による米消費を押し上げたことによって、補助米の販売が貧困層の人々にとって有益であったことが主張されている。

3-1-2 ターゲティング

先行研究が明らかにしているのは、1997年から始まった前回の危機の中で、社会セーフティネットプログラムは一般的に、ターゲティングと対象範囲（カバレッジ）の両側面において成功とはいえなかった、ということである。先述したように、これまでに公表されたほとんどの研究が、前回の危機の期間のデータを使用していたということを考慮すべきであろう。つまりターゲティングと対象範囲に関する評価のほとんどは、社会セーフティネットプログラムが導入されてすぐの期間、あるいは、長くても2～3年という短期間だけ実施されたプログラムについて、下されたものなのである。しかし社会セーフティネットプログラムのターゲティングと対象範囲は、長い時間をかけて改善してきているとも考えられるのである。

本項でレビューされた先行研究から得られた重要な教訓として、インセンティブが社会セーフティネットプログラムのターゲティングと対象範囲の程度を決めるうえで重要な役割を果たすということがある。例えば、社会セーフティネットプログラムのターゲティングの正確さが必要であれば、行政が基準を設定するよりも自己選択によるメカニズムの方がよい結果をもたらすことが先行研究であきらかになっている。さらに、現物支給は貧困層にターゲティングしやすいと指摘されている。すなわち、貧困層ではない人々は普通、例えば食料や医療サービスなどの現物支給であればわざわざ権利を主張しないが、現金支給には列をなすわけである。最後に、もし社会セーフティネットプログラムが貧困層に対して医療サービスや教育といった専門的なサービスを提供しようとする際には、サービス提供者に対する支払いは必ず、貧困層向け特定で提供されたサービスの量に直接結び付くようにすべきであることも明らかになっている。そうでない場合、サービス提供者は貧困層に対してサービスを提供するインセンティブを失い、その結果ターゲティングは緩んでしまうのである。

SUSENAS 1999 を利用した Sumatro et al (2002) は、社会セーフティネットプログラムは多くの場合、狭い対象範囲と曖昧なターゲティングという両面で、多くの場合目標を達成できていないということを明らかにした。以下の表は Sumatro et al (2002) からの抜粋である。

表 3-1 政府プログラムのターゲティングの有効性 (%)

プログラム	プログラム受益者 (総人口)			ターゲティング 対象人口の割合 (d)	実施率 (e) = (c) / (d)	ターゲティング 支出率 (f) = (a) / (c)	カバー率 (g) = (e) × (f)
	貧困層 (a)	貧困層以外 (b)	全体 (c) = (a) + (b)				
補助米	10.53	29.52	40.09	15	267.27	26.26	70.19
雇用創出	1.66	3.95	5.61	15	37.40	29.63	11.08
初等教育奨学金	1.16	2.88	4.03	6	67.17	28.78	19.33
前期中等教育奨学金	2.43	6.02	8.42	17	49.53	28.86	14.29
後期中等教育奨学金	1.08	2.66	3.71	10	37.10	29.11	10.80
医療サービス	2.12	4.22	6.33	15	42.20	33.49	14.13
栄養改善	3.31	12.63	15.94	15	106.27	20.75	22.05

出所: Sumatro et al (2002) .

しかしながら、著者は対象範囲とターゲティングに関して、プログラム間や地域間でかなりの違いを明らかにした。例えば、プログラム間では、医療サービスにおいてはターゲティング度合いは比較的高く、補助米における対象範囲はかなり広い。また地域間で見れば、県レベルのカバー率はほぼ0%から100%まで格差が広がっている。

Sumarto et al (2003) は、1997年からの危機に対処すべく政府が開始した、雇用創出と補助米販売という2つの社会セーフティネットプログラムについて、ターゲティングの効率性を比較した。ターゲティング手法として、補助米のプログラムは家族計画庁のリストに基づいた行政基準に従っている一方で、雇用創出プログラムに関しては自己選択法を採用した。著者は、静態的および動的な意味合いの両方での受給発生率を試算した。静態的な意味合いについては、1997年時点での家計支出の五分位数ごとに補助米・雇用創出プログラムへの受給発生率を試算した。動的な観点では、1997年から2000年までの家計支出変化の五分位数について、同様の試算をした。雇用創出プログラム（自己選択を通じた貧困層へのターゲティング）の方が、補助米のプログラム（行政基準を通じた貧困層へのターゲティング）よりも、ターゲティングがよりの確であったことが明らかになったのである。

Pradhan et al (2004) は、健康保険制度のインパクトを外来患者の利用によって検証した。この健康保険制度には独特のコンポーネントが二つある。ひとつは貧困層に対して健康保険証を配ること、もうひとつは追加需要に対応するために医療提供元に対して資金的なサポートをすることである。健康保険証の保有者は、公共の医療提供者から、医療代金の補助を受けながら医療サービスを受けることができた。医療提供元に対する資金援助は、健康保険証保持者の利用実績に基づくものではなく、地域における健康保険証保有資格のある推定世帯数に基づいていた。著者らの発見は以下の通りである。すなわち、1) 健康保険証の配布は貧困層優先であった、2) 健康保険制度は、健康保険証がない状況に比べれば、貧困層による医療利用を促進させる、3) しかしながら、健康保険制度の給付金の大部分は、貧困層ではない人々にわたっていた。このような想定外の給付金配分は、医療提供者に対する一般的な資金補助が、健康保険証保持者による利用と緊密にリンクしていないことに起因した。健康保険制度による資金援助によって、医療の供給と質、特に公的な医療施設における医薬品の供給量な

どが向上したことで、貧困層による利用よりもそれ以外の人々による利用が増加する結果となったのである。

BOX 1 インドネシア政府の各種プログラムに関する評価報告書

Arifianto, Alex, Ruly Marianti, Sri Budiyati, and Ellen Tan. 2005. "Making Services Work for the Poor in Indonesia: A Report on Health Financing Mechanisms (JPK-GAKIN) Scheme in Kabupaten Purbalingga, East Sumba, and Tabanan" SMERU Research Report.

Dhanani, Shafiq, and Iyanatul Islam. 2002. "Poverty, Vulnerability and Social Protection in a Period of Crisis: The Case of Indonesia" *World Development* 30 (7): 1211-1231.

Hastuti et al. 2008. "The Effectiveness of the Raskin Program" SMERU Research Institute.

Pradhan, Menno, Fadia Saadah, Robert Sparrow. 2004. "Did the Healthcard Program Ensure Access to Medical Care for the Poor during Indonesia's Economic Crisis?" Tinbergen Institute Discussion Paper.

Save the Children, UK. 2008. "Final Report on the Monitoring and Evaluation of the Kecamatan Development Program Education Pilot Project 2006 and 2007."

Sumatro, Sudarno, Asep Suryahadi, and Lant Pritchett. 2003. "Safety Nets or Safety Ropes? Dynamic Benefit Incidence of Two Crisis Programs in Indonesia" *World Development* 31 (7): 1257-1277.

Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Wenefrida Widyanti. 2002. "Designs and Implementation of Indonesian Social Safety Net Programs" *The Developing Economies* XL-1: 3-31.

Sumatro, Sudarno, Asep Suryahadi, and Wenefrida Widyanti. 2004. "Assessing the Impact of Indonesian Social Safety Net Programs on Household Welfare and Poverty Dynamics" SMERU Working Paper

Voss, John, 2008. "PNPM-Rural Baseline Report" The World Bank.

3-1-3 政府プログラムの評価

インドネシア政府が始めた各種の貧困削減プロジェクトに関しては、一連の評価がなされている。またその他の機関によって、特に現在進行中のプログラムを含み異なるタイミングで行われた評価も存在する。プログラムリストと評価者は下表のとおりである。²⁶

²⁶下記リストに含まれていない、特に実施中案件については他の報告書もあると思われるがここでは割愛した。

表 3-2 インドネシア政府によるプログラムレビュー

プログラム	評価者
農村部インフラストラクチャ - 石油関連補助金削減にともなう補償 (PKPS)	LP3ES, 2005
ひもなし (条件なし) 所得補助 (BLT)	SMERU, 2006
貧困者のための補助米 (RASKIN)	SMERU, 2007
教育補助 (BOS)	SMERU, 2005
医療費ファイナンス (JPK-GAKIN)	SMERU, 2005
中小企業: スラウェシ州における農業を基盤とした地域発展プロジェクト (SAADP)	SMERU, 2004
低所得コミュニティのための上水道及び衛生施設供給 (WSLIC2)	LP3ES, 2007
農村部インフラストラクチャ開発プログラム (P2D)	Bennatin Surya Cipta, 2007
地域経済開発のためのパートナーシップ (KPEL)	Bennatin Surya Cipta, 2007
農村部経済開発のためのコミュニティ・エンパワーメント (CERD/PMPD)	LP3ES, 2007
小規模農漁業家計のための農村部所得創出 (P4K)	MICRA, 2007

出所: Hickling (2008)

表 3-2 にある評価レポートの要約は次のとおりである。

3-1-3-1 農村部インフラストラクチャ - 石油関連補助金削減にともなう補償 (PKPS)

2005 年における石油関連補助金削減にあたり、インドネシア政府が創設したプログラムで、特に農村部における貧困層の生活のサポートを目的とした補償プログラム。資金供給は、主に、教育、保健、基本インフラストラクチャ、衛生、環境改善の分野に対して行われた。2 億 5,000 万ルピアがおのこの村に支給され、村がそれぞれの必要に応じて資金用途を決定した。

本プログラムの評価は、記述的および質的方法を用いてなされ、インタビューや複数のフォーカス・グループ討論が行われた。評価は、技術的、財務的、社会的の 3 つの観点から行われた。計画、実施、促進のための時間が不足していたことに加え、管理監督は不行き届きであった。この結果、プログラム・ターゲティングは精度を欠き、プログラムの恩恵を享受した村の 26.9% が比較的开发が進んだ村であった。さらに、汚職やピンはねの痕跡がしばしば見られた。

3-1-3-2 ひもなし (条件なし) 所得補助 (BLT)

第 2 章ですでに説明したように、BLT は現金を支給することにより貧困家計を補助することを目的としている。すべての貧困家計は、3 ヶ月ごとに 100,000 ルピアを支給される。BLT 支給は BPS と

PT. Pos Indonesia が担当した。BLT の評価は SMERU によってなされた。評価方法は、主に質的評価で、有意抽出を用いて選んだ 5 つの県に在住する、93 の BLT 受給世帯、30 の BLT の支給を受けていない世帯、多くの村長に対して、詳細なインタビュー調査を行った。フォーカス・グループ討論 (FDG) も用いられ、県レベルで 5 つの FDG が、村レベルで 10 の FDG が利害関係者を討論者にして行われた。さらに、12 の FDG が BLT 受給家計を討論者に行われた。

SMERU による評価によると、BLT のターゲティング精度には疑問符が付く。さらに、BLT 支給の過程で (認められていない) 交通費等の名目で不正な金銭の授受があったことが発覚した。事務管理上の問題は多発した。BLT 受給家計は、支給された現金を食料などの生活必需品にあて、教育や医療や貯金にあてた家計はまれであった。さまざまな問題の理由は、不十分な計画やそれにとまなう、関係官庁間の意思疎通や調整の不足にあるとされた。

3-1-3-3 貧困者のための補助米 (RASKIN)

第 2 章ですでに述べたように、RASKIN はインドネシア政府のプログラムで貧困層を対象に、主食である米を安価に販売するものである。RASKIN の評価は、BAPPENAS と分権支援ファシリティ (Decentralization Support Facility : DSF) の支援のもと、2007 年に SMERU によって行われた。評価方法は、メタ評価メソッド (文献レビューと 2 次データ分析) と中央政府の重要な情報提供者へのインタビューを加えたものであった。さらに、フォーカス・グループ討論が西スマトラ、東ジャワ、南東スラウェシで行われた。

この研究で明らかになったのは、調達管理庁 (BULOG) は、中央から県レベルへの米配分を担当したが、その業務は効率的かつ効力があつた。しかしながら、米配分の問題は、県レベルから RASKIN の対象となる貧困家計への流通において頻発した。米配分の過程に問題はあつたが、RASKIN は貧困家計にかなりの便益をもたらしたとレポートは結論付けており、その理由はつぎのとおりである。第一に、RASKIN は貧困層の米消費を質と量の両面で向上させた。第二に、RASKIN は貧困層の米購入に費やす資金を減少させることにより、家計の他の項目に対する支出を容易にした。最後に、とりわけ、RASKIN により抑えられた米への支出は、教育や保健医療の目的で使用された。

3-1-3-4 教育補助 (BOS)

BOS の評価は、2006 年の 2 月から 3 月にかけて、5 州にまたがるサンプル 10 県におけるフィールドワークを経て、SMERU により行われた。評価の手法は、質的評価で、インタビューとフォーカス・グループ討論が主であった。この評価は次のように結論付けている。(a) プログラム実施において、対象となる家計の選定とプログラムの周知化に問題があつた。(b) 資金は実施要綱に従って配分されたが、資金配分の実施の遅れが問題となった。(c) モニタリングについては、学校は、県レベル政府に対して、プログラム進捗についてレポートを行っていたが、学校児童の保護者に対しては全く報告を行っていなかった。これは、プログラムの透明性及び説明責任を減ずるものであり、プログラム進捗について内部および外部のモニタリングが必要である。総じて、BOS は教育の発展に重要か

つ有効なプログラムであると認識されているが、プログラムにまつわる事務作業が校長の時間を多くとり、彼らの教育活動に対する時間を奪うことがありえる。

3-1-3-5 医療費ファイナンス (JPK-GAKIN)

このプログラムの評価は、SMERUによって行われたが、3つの県をサンプルにとり、第1次データ及び第2次データを使用した。第1次データについては、プログラム実施者と便益享受者に対するインタビューを通じて、データを収集した。評価結果は、貧困層に対して医療サービスへのアクセスを与えるという意味で、JPK-Gakinは前身のプログラムであるJPK-BKよりも、より効果的であった。JPK-GakinがJPK-BKよりも優れていた点は、各地域の事情（どんな保健医療サービスが必要とされているか、どんな実施制度が望ましいか、など）に明るい地方政府をプログラム実施に巻き込んだことである。JPK-Gakinの短所もいくつか指摘されており、県レベルの病院の資金管理が非効率的であること、貧困層以外がプログラムの便益を享受することについて検証する制度が欠けていること、貧困層のプログラム利用が十分でないこと、患者1人当たりのコストが高いことなど、ターゲティング精度が低いことやプライベートセクターを本プログラムに巻き込むことができなかったこと、モニタリング、評価、プログラム関係者の協調が欠如していることと関係があるかもしれない。

3-1-3-6 中小企業：スラウェシ州における農業を基盤とした地域発展プロジェクト (SAADP)

このプロジェクトは、中央及び南東スラウェシにおける、経済商業開発プロジェクトで、1996年から2003年にかけて、世界銀行からの借入れ資金を使って実施された。プロジェクトの主眼は、1999年に、農業開発から、村レベルのマイクロファイナンスに重点を置いたコミュニティ開発へと移った。評価は4つの県において、デザイン変更後のプロジェクトについて、SMERUによって行われた。このプロジェクトを通じて、村民が借入れを行うことは容易になったが、マイクロファイナンスの管理が問題であった。例えば、マイクロファイナンスによって得られた利子収入の管理に透明性がなく、モニタリングや評価も適切になされていなかった。これらのことが原因で汚職が起こる可能性が増加した。このプロジェクトによって、村民の貯蓄限界性向上は上昇したかもしれない。全体的に言って、プロジェクトは成功とは言えず、マイクロファイナンス供与者の中にはビジネスが立ち行かなくなったものもあったし、村民の社会経済状況の改善には、せいぜい限定的効果があったとしかいえない。

3-1-3-7 低所得コミュニティのための上水道及び衛生施設供給 (WSLIC2)

本プロジェクトの目的は、貧困層を対象に、適切な衛生施設と清潔な水へのアクセスを供給することで、世界銀行が、関連省庁と協力して本プロジェクトを実施した。評価は5つの村をサンプルに行われ、インタビュー、フォーカス・グループ討論、評価者による観察が評価手法として使われた。評価レポートによると、WSLIC-2は飲料水を汲みに行くために費やす時間を軽減し、飲料水の品質を向上させた。飲料水を得るために費やしていた時間の軽減は、他の生産活動に費やせる時間を増大させることにより、人々の厚生増進に効果があった。さらに、飲料水へのアクセスが容易になったことにより、人々の衛生行動が改善し、水を媒介とする病気を減少させ、コミュニティの水や衛生施設の建設を促した。しかし、その一方で、顕在化した問題としては、プロジェクトに参加しなかった村があ

ったということで、その理由は、コストが高い、過去のプロジェクトの失敗経験、プロジェクト管理者のやる気がないこと、ドナー資金に頼りすぎていること、継続性に問題があること、プロジェクトの効果を計測するための情報や指標が不足していることなどが挙げられた。さらに、プロジェクトの遅延で、いまだに、プロジェクトが実施されていない村も存在している。

3-1-3-8 農村部インフラストラクチャ開発プログラム (P2D)

このプロジェクトは、内務省 (MOHA)、世界銀行、日本政府との協調事業であり、2001年から2005年に実施された。このプロジェクトはインドネシア全土を対象として、目的は、農村部のインフラストラクチャ開発を通じて、農村地域の経済発展、農村コミュニティのエンパワーメント、農村地域の貧困削減を進めることであった。BAPPENASが本プログラムの評価を2007年に開始したが、評価手法は、主に質的なもので、AHP (analytical hierarchy process) を取り入れたものであった。総じて、P2Dは成功プロジェクトと結論付けられているが、それは、P2Dが、プログラムサイクルにおける評価基準に、ほとんどすべての点で合格点に達したという意味においてである。準備段階におけるプロジェクトの周知化については、県および郡レベルの政府関連機関から好評価を得た。モニタリングと評価は、機能的な情報収集と情報伝達のおかげで、うまく作用した。インフラストラクチャ建設事業は、地域経済に雇用の機会を与えたばかりでなく、完成後は、コミュニティの人々の経済活動の機会を増加させた。問題点としては、インフラストラクチャ建設に、官僚組織の典型的な弱点が持ち込まれたことで、事業の入札において、地域の人材および物的資源が十分に活用されなかったことや、それに関連して、汚職や談合の温床となってしまった点である。

3-1-3-9 地域経済開発のためのパートナーシップ (KPEL)

このプログラムは、当初は、BAPPENAS、UNDP、国際連合人権調停プログラム (Human Settlement Program) によって企画立案され、その目的は、コミュニティ参画と地域政府の説明責任と透明性の向上を通じた、地域経済開発であった。このプログラムの評価はBAPPENASにより、2007年に行われた。評価方法は、主に質的なもので、AHP (Analytical Hierarchy Process) を用いて、10の鍵となる要素および9の成功を測る指標をみるものである。評価は、KPELの次のような弱点を指摘している。まず第一に、本プログラムに限らず、地方分権化プログラムに共通することとして、地方政府の能力が不十分なことと中小企業の政府資金に対するアクセスを複雑な官僚機構が妨げている。中小企業の資金アクセスについての問題は、標準的なローン申込書を作成する能力が、多くの中小企業にないことも原因である。第二に、中小企業についてのデータベースが不十分で、資金供給者が行う審査に耐えるだけの情報がないため、中小企業の資金需要に応えることができない。第三に、本プログラムのインパクト自体が貧困削減を達成したといえるものではなかった。これは、資金規模が小さく、地域経済を活性化するほどのインパクトを与えられなかったことも原因である。第四に、資金供給の遅れが発生したが、これは資金供給のための標準的な手順を踏めなかったことが原因である。

3-1-3-10 農村部経済開発のためのコミュニティ・エンパワーメント (CERD/PMPD)

本プログラムは、1997年のアジア通貨危機以降に、貧困削減政策の一環で、インドネシア政府が実施した地域エンパワーメント事業の一つである。このプログラムは、アジア開発銀行の資金協力を得て、NGO、地方政府、大学と連携して行われた。このプログラムの目的は、農村部開発プロジェクトの企画管理促進について、コミュニティの参画と能力を増進させることによるコミュニティ・エンパワーメントである。CERDの評価は、BAPPENASにより、2007年に行われた。評価手法は、質的なもので、インタビューとAHP (Analytical Hierarchy Process) と文献レビューであった。評価により、わかったことは、プログラムの効果は、理想とはほど遠い状況で、その原因は、関連機関の協調が全くうまくいっていないことと、人材不足のため、融資の管理が全くうまく行っていないことである。その他、評価が指摘していることは、インフラストラクチャ開発は、あまり効果がなかったということで、意思決定プロセスにコミュニティの参画が不十分で、そもそも建設されたインフラストラクチャは、住民の意思を反映したものではなかったため、完成したインフラストラクチャの利用頻度も低い。

3-1-3-11 小規模農漁業家計のための農村部所得創出 (P4K)

このプログラムは、Bank Rakyat Indonesia と協力して、農業省 (Ministry of Agriculture) が実施した。目的は、人材資源向上や中小企業への資金支援により農村地域における貧困を削減することで、プログラムの対象となるグループは、小規模農家、漁業家、不定期の労働者、さらに、貧困層が多数を占めるコミュニティ・グループであった。このプログラムが強調しているのは、中小企業のエンパワーメントと貯蓄の促進であった。このプログラムの資金供給は、インドネシア政府と UNDP の合弁企業によりなされ、プログラムは、1997年から2005年の間に3フェーズに分割して行われた。

このプログラムの評価は MICRA (Microfinance Innovation Center for Resources and Alternatives) により行われたが、重点は、次の3点であった。P4Kプログラムの有効性、P4Kプログラム改善のための提案、貧困緩和プログラムのグット・プラクティス。評価方法は、文献レビュー、インタビュー、フィールド調査、フォーカス・グループ討論であった。評価が見つけたことは、P4Kは、総じて、貧困削減に有効であったことで、その大きな要因は、貧困層のターゲティングに農村地帯コミュニティによる審査を利用したことである。プログラムについてのデータベースと情報掲載の文書は包括的で、有用であった。農業省 (Ministry of Agriculture) が行ったプログラム管理は有効であった。しかし、P4Kの目的は多岐にわたるため、そのすべてをカバーすることはできなかった。その他の問題点としては、資金供給が限られていたことや、技術協力がなかったことである。このプログラムの事業継続性にも疑問符が付く。これは、このプログラムから得られる利益が Bank Rakyat Indonesia に事業継続のための十分なモチベーションとなるレベルのものではないということである。

3-1-3-12 貧困プロジェクト・サイクル

これら一連の評価から、インドネシアの貧困削減プログラムのある重要な特徴が明らかになった。この特徴を浮き彫りにするため、まず貧困削減プログラムの典型的サイクルを示す。このサイクルは以下のように5つのステップからなる。

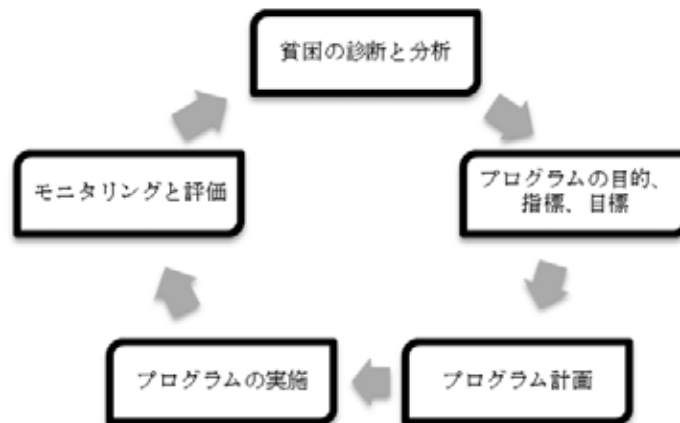


図 3-1 貧困プログラムサイクル

出所：JICA 調査団

1. 貧困の診断と分析 (Poverty diagnosis and analysis)

この診断に含まれるのは、貧困をもたらした根本原因と考えられるものを明らかにすることとともに、ミクロレベルでの貧困とは何かを特定することである。地域別の貧困度分析あるいは貧困マッピングも実施される。この際には困難な行政的意思決定が伴うため、貧困データの特定にあたっては注意深く対処する必要がある。

2. プログラムの目的、指標、目標 (Program objectives, indicators and targets)

目的とは、分析の段階で選択されたターゲット対象人口あるいは地域ごとに設定されたゴールのことをさす。指標にはインプット、アウトプット、結果、インパクトが含まれる。目標はある一定期間内に達成されるべき指標の数値として設定される。目的は国際基準（例えばMDGなど）を遵守すべきであると同時に、鍵となる利害関係者との協議を経る必要がある。目標は達成可能なものでなければならない。目的、指標、貧困削減目標が決定された時には、そのインパクトと収益の分配を考慮することも重要である。

3. プログラム計画 (Program planning)

計画はプログラムの主要なコンポーネントの詳細作業からなる。こうしたコンポーネントは、期間、実施機関、関係組織の役割とキャパシティ、利用できる資源、パートナー、報告、そして最終的な協議と承認のプロセスのことである。もちろんモニタリングと評価の計画も加えられる。計画段階での作業としては、規制や運営上/技術上の基準やガイドラインなどである。ここで重要なのは、計画段階で入念に作成されたものは後に、プログラム報告やモニタリングのために、あるいは説明責任や透明性の観点で、活用されるということである。プログラム計画はまた、参加型でなければならない。

4. プログラムの実施 (Program implementation)

プログラムの実施は非常に重要な段階である。それは単に実行するというだけではない。実施には、プログラムの社会化が求められる。すなわち、地元のコミュニティやターゲットグループに、プログラムの詳細と情報へのアクセス方法、プログラムから得られる便益、責任者、現地オフィス、その他のプログラム実施の重要な点を伝えなければならない。また、主な実施機関（中央レベルと地方レベルの双方）で、適切な協力調整を確立することも必要である。さらに適切な苦情処理メカニズムや、公開の定期報告も必要となる。

5. モニタリングと評価 (Monitoring and evaluation)

モニタリングとは、政策やプログラムが計画通りに実施されているかどうかの情報を提供することである。効果的なマネジメントがされていれば、いつプログラムの実施状況が計画とは異なっても、問題を特定し、解決策の決定が可能となる。評価は、その他の要因による影響を区別することによって、プログラムのインパクトを明確にすることである。適切なモニタリングと評価のためには、比較対象としてベースラインデータが必要である。そのため、評価計画は初期段階から開始されるべきであり、その際には目的、方法、スケジュール、財源も決定しなければならない。モニタリングと評価は質的方法・量的方法の両方を組み合わせて行う必要がある。

上記の5つのプログラムの要素を使い、プログラム評価を評価する試みが以前になされた。その結果は、インドネシアにおける典型的な貧困削減プログラムの成績は、診断、目的・指標の形成、計画段階において比較的良好であり、実施段階は普通、モニタリングと評価では比較的弱いというものであった。初期段階が比較的良好であったということは、長い経験がもたらしたものである。診断、目的・指標の形成、プログラム構築は、予算の割当を獲得するのに大変重要なのである。こういった初期段階は通常、政府職員や官僚だけが参加して、あるプログラムの標準業務基準をまとめるのである。しかし、プログラム実施は、多くの外部団体を巻き込むことになる。さらなる徹底した協調が必要となり、同時に特定の状況に合わせた調整も必要であろう。

モニタリングや評価が弱いである原因は、過去のプログラムが一定の財政年度で終了してしまうプロジェクトベースのプログラムであったことある。特定のプログラムが次の財政年度にも継続して行われる保証がない。このような場合には、モニタリングと評価はプログラムの中で重要な要素ではないのかもしれない。しかし現在では、いくつかのプログラムが継続して行われている。RASKIN や、

BOS、JAMKESMAS などはその例である。このような状況において、モニタリングと評価は、プログラムの継続と向上にとって極めて重要なのである。

3-2 JICAチームによる評価

3-2-1 数量分析（計量経済分析）

本節では、最新のデータを用いて、インドネシアで実施されている、いくつかの社会セーフティネットプログラムおよび貧困対策プログラムのインパクト分析を行う。具体的には、RASKIN、貧困層に対する無料の医療サービス提供、および政府によるビジネス・ローンの提供²⁷の各々が、家計の厚生や貧困削減に与える影響を 2008 年及び 2009 年時点で定量的に評価する。

本節における分析は、2008 年および 2009 年の SUSENAS 調査から構築されたデータを使用する。SUSENAS 調査はインドネシア統計局（BPS）によって毎年実施されている社会経済統計調査で、通常インドネシア全土に渡り、約 200,000 の家計の情報が収集される。本節の分析では、総数約 200,000 家計のうちの一部である約 65,000 の家計のデータを利用するが、これは、これら約 65,000 家計が 2008 年と 2009 年に渡るパネルデータ（追跡調査）を構築しており、パネルデータ分析が本節における分析に、有効であることが理由である。

3-2-1-1 家計支出グループごとのプログラム・カバレッジ

SUSENAS 調査の質問項目には、「この家計は、過去 3 ヶ月間に RASKIN 補助米を購入したか」、「この家計は、過去 6 ヶ月間に貧困層向け、無料の医療サービス提供を受けたか」、「この家計は、過去 1 年間にビジネス・ローンを利用したか」が含まれる。

表 3-3 は、上記の社会セーフティネットおよび貧困対策プログラム（RASKIN、無料の医療サービス、ビジネス・ローン）の利用があった家計の割合を 1 人当たり家計支出における五分位階級別に見たものである。ビジネス・ローンについては、すべてのソース（政府資金および民間資金）と政府資金のみとに区別して分析を行った。1 人当たり家計支出は、2008 年ジャカルタの物価をベースに算出した実質家計支出を家計構成人数で除したものであり、Q1 は最下位の五分位（もっとも貧しいグループ）を Q5 は最上位の五分位（もっとも豊かなグループ）を意味している。表 3-3 は、2008 年および 2009 年のそれぞれにおいて、上記 3 プログラムそれぞれの利用があった家計の割合を示している。

²⁷ 本節で使用するデータ（SUSENAS）においては、ビジネス・ローンは、以下の 7 種類に分類される。i) 郡部開発プログラム、ii) 都市部貧困撲滅プログラム、iii) その他、政府プログラム、iv) 銀行、v) 協同組合／財団、vi) 個人または個人的なつながりによる資金、vii) その他の資金。本節では、前者 3 カテゴリーを政府資金と定義し、後者 4 カテゴリーを民間資金と定義する。

表 3-3 1人当たり家計支出における五分位階級別、
2008年および2009年時点、プログラム・カバレッジ (%)

プログラム (1)	1人当たり家計支出における五分位階級					すべての家計 (7)
	Q ₁ (2)	Q ₂ (3)	Q ₃ (4)	Q ₄ (5)	Q ₅ (6)	
2008						
1.RASKIN	70.66	62.34	53.42	38.12	17.84	46.46
2.貧困層向け、無料の医療サービス	22.49	19.28	16.50	13.77	10.02	15.94
3.ビジネス・ローン (政府及び民間資金)	3.84	4.99	5.55	6.32	7.09	5.68
4.ビジネス・ローン (政府資金)	1.20	1.27	1.42	1.68	1.25	1.37
2009						
1.RASKIN	61.68	53.64	44.37	32.51	14.01	39.46
2.貧困層向け、無料の医療サービス	24.06	20.78	19.17	15.74	10.86	17.64
3.ビジネス・ローン (政府及び民間資金)	2.96	4.35	5.09	5.92	6.87	5.18
4.ビジネス・ローン (政府資金)	1.14	1.35	1.34	1.46	1.30	1.33

備考: パネルデータを構築する家計のみ (N=65,239) を使用し、サンプリング・ウェイトを用いず算出。

出所: SUSENAS パネルデータ (2008-2009)

表 3-3 から、次のことがわかる。第一に、RASKIN を利用した家計の割合は、他の 2 プログラム (無料の医療サービスおよびビジネス・ローン) と比較して、かなり高くなっていることがわかる (全家計で、RASKIN については、2008 年は 46%、2009 年は 39% であるが、無料の医療サービスについては、2008 年は 16%、2009 年は 18%、ビジネス・ローンについては、2008 年は 6%、2009 年は 5%)。RASKIN のカバレッジが 2008 年と 2009 年で異なるのは、補助米の分配方法が変更されたことに原因があるかもしれない。すでに書いたように、各々の村が、それぞれの事情に対応して、補助米の分配方法を決定してよいことになっており、2008 年から 2009 年の間に、補助米の分配方法が変更された可能性がある。

第二に、RASKIN と無料の医療サービスについての分布は、2008 年および 2009 年ともに累進的 (1 人当たり家計支出が小さいグループほどプログラム利用の割合が高い) となっているが、ビジネス・ローンについては、2008 年および 2009 年ともに逆累進となっている。恐らく、この原因は、プログラムの性質の違いによるものと思われる。すなわち、RASKIN と無料の医療サービスは、プログラム便益を享受する者にとって、返済の義務のないグラントであることと対照的に、ビジネス・ローンは、プログラム便益享受者に借入れ返済の義務が生じ、ときには、貸付に際し、担保が要求される。また、ビジネス・ローンは、マイクロクレジット (KUR) に含まれ、インドネシア政府の貧困削減政策のクラスター 3 (より広範な貧困削減プログラム) の 1 コンポーネントとなる。貧困削減政策における、クラスター 3 の位置づけは、コミュニティを基盤とする PNPM プログラムの完了後となっており、大部分の貧困層が、ビジネス・ローンを利用していないことは、驚くにあたらない。

3-2-1-2 家計支出に対するプログラム・インパクト

2008年から2009年にかけて、インドネシアでは、貧困の発生が減少していることがわかった。本節の残りは、2008年から2009年にかけて、インドネシアでは、なぜ貧困の発生が減少しているのかについて解明することに貢献しようとするものである。とりわけ、本節では、RASKIN、無料の医療サービス、ビジネス・ローンの社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムが、2008年から2009年にかけて、貧困層や貧困危険層（near poor）が貧困状態を回避することに有益だったかを分析することとする。一方で、インドネシア経済は、2008年および2009年でさえも、プラス成長を続けているようなので、1997年に始まった、金融経済社会政治危機と異なり、今次の世界的金融経済危機においては、インドネシアの貧困層や貧困危険層は、負の影響を感じていないかもしれない。他方で、インドネシア政府は、1997年の危機以来、社会セーフティネット、年金、医療保険を含む、社会経済のさまざまな分野における改革に着手し推進してきたことが功を奏し、インドネシア経済は、現状、以前と比較して、外部ショックに対して頑強になったかもしれない。もし、これらの改革が非常に有効であったなら、RASKIN、無料の医療サービス、ビジネス・ローンなどの社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムが、インドネシアの貧困層や貧困危険層が貧困状態を回避することに役立つ可能性がある。

SUSENASの質問項目には、過去3ヶ月間にRASKINによる補助米を購入したか、過去6ヶ月間に無料の医療サービスを利用したか、過去1年間に、ビジネス・ローンを利用したか、が含まれる。本調査の興味の対象は、政府による社会セーフティネットおよび貧困削減政策にあるので、ビジネス・ローンについては、政府資金によるビジネス・ローンの利用の有無を計量経済分析における独立変数として使用する。本分析は、計量経済学的に、多くの家計の属性をコントロールしながら、2008年から2009年の1人当たり実質家計支出の変化と2008年における上記3プログラムの利用状況との相関を算出するものである。もし、上記3プログラムの利用状況と2008年から2009年の1人当たり実質家計支出の変化に正相関が見られるならば、それは、上記3プログラムが、家計の支出を増加させることにより、インドネシアの家計の厚生を増進させたという仮説をサポートする証拠となる。

具体的には、次の計量経済モデルを最小二乗法（OLS）を使って推定する。

$$\log(y_{2009}) - \log(y_{2008}) = \beta_j + \beta_1 S_{2008} + \beta_2 X_{2008} + \varepsilon \quad (1)$$

変数の説明：

- y_{2009} , y_{2008} ：それぞれ、2009年および2008年時点の1人当たり実質家計支出。
- S_{2008} ：2008年時点における、RASKIN、無料の医療サービス、ビジネス・ローンの利用状況（ダミー変数のベクトル）。
- X_{2008} ：表3-4にリストされているコントロール変数のベクトル。
- ε ：エラー。
- $\beta_j, \beta_1, \beta_2$ ：推定すべき係数。 β_j は地域ごとのY切片で、ここでいう地域とは、各州における都市部または農村部をさす。SUSENAS調査には、33州が含まれるが、ジャカルタには、農村部がないため、65地域それぞれのY切片を推定する（ $j = 1, \dots, 65$ ）。各地域固有のY切片は、

地域ごとのインフレーションの違いなど、2008年から2009年の家計支出の変化に影響を与える、地域特有の事情をコントロールすることができる。

表 3-4 社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの家計支出に対する影響
従属変数：実質1人当たり家計支出（対数をとったもの）の2008年から2009年にかけての変化

独立変数	A	B	C
2008年から2009年にかけての所得変化：			
実質1人当たり家計所得（対数）の変化		0.157***	0.154***
実質1人当たり家計所得（対数）の変化の コミュニティ（村または町）毎の平均			0.018**
2008年時点における社会セーフティネットおよび 貧困削減プログラムの利用状況：			
RASKIN (d)	0.008*	0.057***	0.058***
無料の医療サービス (d)	-0.004	-0.002	-0.002
政府資金によるビジネス・ローン (d)	-0.055***	-0.075***	-0.076***
2008年時点における家計の属性：			
世帯主年齢/100	0.010	-0.026	-0.027
世帯構成人数	0.033***	0.029***	0.029***
世帯主女性 (d)	0.030***	0.019*	0.019*
世帯主既婚 (d)	-0.001	-0.010	-0.010
2008年時点における世帯主学歴：			
初等教育未満（リファレンス・グループ）			
初等教育 (d)	-0.001	-0.002	-0.002
前期中等教育 (d)	-0.001	-0.005	-0.005
後期中等教育 (d)	-0.010*	-0.010	-0.010
高等教育 (d)	-0.043***	-0.026***	-0.026***
2008年時点における世帯所得の主要セクター：			
農業（リファレンス・グループ）			
工業 (d)	-0.020***	-0.003	-0.003
貿易・通商 (d)	-0.009	0.010	0.010
サービス (d)	-0.015**	-0.003	-0.003
その他 (d)	0.004	0.008	0.009
2008年時点における世帯主の雇用状況：			
不労（リファレンス・グループ）			
自営業 (d)	-0.015**	-0.000	-0.001
雇用 (d)	0.012**	0.024***	0.024***
家族経営 (d)	-0.002	-0.040	-0.041
2008年時点における世帯インフラ：			
水道水 (d)	-0.024***	-0.024***	-0.025***
電気 (d)	-0.046***	-0.029***	-0.029***
Y切片（コンスタント）	-0.069***	-0.100***	-0.099***
Adjusted R-square 統計量	0.019	0.098	0.098
サンプル数	65,239	35,483	35,483

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

(d) はダミー変数を意味する。

出所：SUSENAS パネルデータ（2008-2009）

BOX 2 計量分析で使用される変数の説明

従属変数
2008年1人あたり家計支出の変化（対数） 2009年における貧困（1）、非貧困（0）のダミー変数：
独立変数
家計及び村レベルの所得
村レベル家計支出1人あたり変化 2008年における実質1人あたり消費
SSNまたは貧困削減プログラムへの参加経験（2008年）
RASKIN
無料の医療サービス 政府資金によるビジネス・ローン
世帯主の特徴（2008年）
世帯主年齢/100 世帯構成人数 世帯主女性（d） 世帯主既婚（d）
世帯主の教育（2008年）
初等教育（d） 前期中等教育（d） 後期中等教育（d） 高等教育（d）
世帯の主要所得源（2008年）
工業（d） 貿易・通商（d） サービス（d） その他（d）
世帯主の就労状況（2008年）
自営業（d） 雇用（d） 家族経営（d）
世帯インフラ（2008年）
水道水（d） 電気（d）

上記計量経済モデルの推定結果は表 3-4 の列Aに示したとおりである。2008年から2009年にかけての1人あたり実質家計支出の変化は、2008年時点のRASKINの利用状況とは正相関が見られる一方、2008年時点の無料の医療サービスと政府資金によるビジネス・ローンの利用状況とは負相関が見られる。ただし、2008年から2009年にかけての1人あたり実質家計支出の変化と2008年時点の無料の医療サービスの利用状況の間の負の相関は統計的に有意でない。額面通り解釈すれば、上記の推定値は、RASKINは、家計厚生が増加に、政府資金によるビジネス・ローンは家計厚生を減少に寄与するということになるが、最小二乗法による推定値を額面どおり解釈するのは、ナイーブすぎる。最小二乗法を観察データに応用した場合、通常、最小二乗法には、いわゆる、内生性にまつわる推定上の問題が発生する（Wooldridge 2006²⁸）。例えば、表 3-3 に示したとおり、RASKINの分布は、累進的である一方、政府資金によるビジネス・ローンの分布は、逆累進である。すなわち、2008年時点で、RASKINを利用している家計は、2008年時点の家計所得が例年と比較して低くなっている確率が高い一方、政府資金によるビジネス・ローンを利用している家計は、2008年時点の家計所得が例年に比

²⁸ Wooldridge, Jeffrey M. 2006. *Introductory Econometrics A Modern Approach*. Thomson South-Western.

べて高くなっている確率が高い。通常、家計所得は、長期の平均に回帰するので、2008年にRASKINを利用した家計の所得は、（RASKIN利用にかかわらず）2009年は増加傾向にあり、2008年に政府資金によるビジネス・ローンを利用した家計の所得は、（ローンの利用にかかわらず）2009年は減少傾向にある。最小二乗法は、このような、変数の内生性にまつわる影響を、プログラム・インパクトと区別して推定することができない。²⁹

上記の変数の内生性に対処する方法の一つは、ふさわしいコントロール変数を加えて、内生性の原因を緩和することである。表3-4の列Bは、コントロール変数として、2008年から2009年間の、1人当たり実質家計所得の変化を加えた。上記のとおり、2008年にRASKINを利用した家計の所得は2009年は増加傾向にあり、2008年にビジネス・ローンを利用した家計の所得は減少傾向にあるので、2008年から2009年の所得の変化を直接コントロールした上で、RASKIN、無料の医療サービス、ビジネス・ローンの家計支出の変化に与える影響を見ようというものである。残念ながら、多くのサンプル家計において所得データが得られなかったため、サンプル数は、列Aの65,239家計から列Bの35,483家計に大きく減少している（表3-4最下行参照）。

列Bにおいて、家計所得の変化をコントロールすると、RASKINと家計支出の変化の正相関はより強くなりビジネス・ローンと家計支出の変化の負相関もより強くなった。無料の医療サービスと家計支出の変化の正相関に大きな変化はない。

列Cは、追加的なコントロール変数として、1人当たり実質家計所得の変化のコミュニティ（村または町）ごとの平均を加えた。この分析の目的は、コミュニティ・レベルのフォーマルおよびインフォーマルのリスク対処メカニズムが存在するかどうかを調べるものである（Townsend 1994³⁰）。この変数の係数推定値である0.018は統計的には有意であるが、ゼロに近く、1から大きくかけ離れている。この推定値が意味するものは、個々の家計の支出の変化とコミュニティにおける家計の支出の変化の平均には、ほとんど相関がないので、コミュニティ・レベルのフォーマルおよびインフォーマルのリスク対処メカニズムが存在しないということである。言い換えれば、コミュニティ内の少数の家計にのみ影響を与えるショック（病気、家族の死亡、限定的作物不良など、コミュニティの一部のみが影響を受けるショック）が起こったとしても、それを和らげるフォーマルおよびインフォーマルのリスク対処メカニズムは、コミュニティ・レベルでは存在しないようである。

RASKIN、無料の医療サービス、政府資金によるビジネス・ローンの3プログラムのインパクト推定については、列Cにおける推定値は、列Bに示されている推定値と、ほとんど変化はなかった。³¹

²⁹ 2008年時点の無料の医療サービス利用と2008年から2009年にかけての一人当たり家計支出の増加の正相関が統計的に有意でない理由として、推定に使われたダミー変数「無料の医療サービス」の定義上の問題があるかもしれない。このダミー変数は、無料医療サービスの実際の利用状況を示しており、無料の医療サービスの需給資格を示しているわけではない。したがって、受給資格があったとしても、家計の構成メンバーが全員医療サービスを必要としなかった場合は、このダミー変数はゼロとなる。

³⁰ Townsend, Robert M. 1994. "Risk and Insurance in Village India" *Econometrica* 62 (3) : 539-591.

³¹ 内生性の問題を除去することは容易ではない。この内生性の問題を除去するためには、操作変数（instrumental variable）が必要である。今回の計量分析では、操作変数は独立変数（2008-2009年間の家計支出の変化）が政策変

3-2-1-3 貧困削減に対するプログラム・インパクト

次に、家計厚生 の指標として、家計の貧困状況（ダミー変数）を使用する。具体的には、次の計量経済モデルについてプロビット・モデルを使い推定する。

$$\Pr (y_{2009} < pline_{2009}) = f(\alpha_0 + \alpha_1 \log(y_{2008}) + \alpha_2 S_{2008} + \alpha_3 X_{2008} + u) \quad (2)$$

変数の説明：

$\Pr (y_{2009} < pline_{2009})$ は、2009 年時点の 1 人当たり家計支出が貧困ラインを下回る場合、1 となり、さもなければ、ゼロとなる。

その他の変数は計量モデル (1) と同様である。

表 3-5 列 A に、計量モデル (2) の推定結果が示されている。2008 年時点の実質家計支出が高い家計は、2009 年において貧困に陥る確率が低いのは、予想されたとおりである。2008 年時点の RASKIN および無料の医療サービスの利用は、2009 年時点の貧困状況と正相関を示しているが、2008 年時点の政府資金によるビジネス・ローン利用と 2009 年時点の貧困状況については、相関は観察されなかった。

数 (RASKIN, 医療サービス、ビジネスローン需給状況) を通じてのみ影響を与えるものでなければならない。そのような変数は、(i) 政策変数ダミーと強い相関関係にあり (ii) その他の特徴と相関関係がないが、独立変数と相関するもの。今次の推定では、そのような操作変数を見つけることは困難である。

表 3-5 家計支出が貧困ラインを下回る確率 (Marginal Effect)

(従属変数: 2009 年時点貧困状況ダミー変数)

プロビット・モデル推定

独立変数	A	B	C
2008 年時点家計支出及び 2009 年時点家計所得			
2008 年時点、1 人当たり実質家計支出 (対数)	-0.138***	-0.086***	-0.085***
2009 年時点、1 人当たり実質家計所得 (対数)		-0.034***	-0.032***
2009 年時点、1 人当たり実質家計所得 (対数) のコミュニティ (村または町) 毎の平均			-0.012***
2008 年時点における社会セーフティネット および貧困削減プログラムの利用状況:			
RASKIN (d)	0.021***	0.020***	0.020***
無料の医療サービス (d)	0.008***	0.007***	0.007***
政府資金によるビジネス・ローン (d)	0.002	0.003	0.003
2008 年時点における家計の属性:			
世帯主年齢/100	-0.053***	-0.049***	-0.047***
世帯構成人数	0.006***	0.002***	0.002***
世帯主女性 (d)	-0.003	-0.005	-0.005
世帯主既婚 (d)	-0.006	-0.009**	-0.009**
2008 年時点における世帯主学歴:			
初等教育未満 (リファレンス・グループ)			
初等教育 (d)	-0.014***	-0.010***	-0.010***
前期中等教育 (d)	-0.021***	-0.014***	-0.013***
後期中等教育 (d)	-0.028***	-0.019***	-0.018***
高等教育 (d)	-0.029***	-0.020***	-0.020***
2008 年時点における世帯所得の主要セクター:			
農業 (リファレンス・グループ)			
工業 (d)	-0.013***	-0.003	-0.002
貿易・通商 (d)	-0.021***	-0.007***	-0.007***
サービス (d)	-0.017***	-0.006***	-0.005**
その他 (d)	-0.001	0.005	0.006
2008 年時点における世帯主の雇用状況:			
不労 (リファレンス・グループ)			
自営業 (d)	0.003	-0.003	-0.004
雇用 (d)	-0.001	0.004**	0.004**
家族経営 (d)	0.007	-0.005	-0.005
2008 年時点における世帯インフラ:			
水道水 (d)	-0.016***	-0.008***	-0.007***
電気 (d)	-0.041***	-0.027***	-0.026***
統計量			
サンプル数	65,239	43,052	43,052

備考: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

(d) はダミー変数を意味する。

出所: SUSENAS パネルデータ (2008-2009)

ここで、再び、内生性の問題に直面することになる。表 3-3 に示したとおり、RASKIN および無料の医療サービスの分布は、累進的であり、政府によるビジネス・ローンの分布は逆累進であるため、RASKIN および無料の医療サービス利用者は、貧しい家計である確率が高く、政府によるビジネス・

ローン利用者は比較的豊かな家計である確率が高い。計量モデル (2) では、被説明変数は、2009 年時点の貧困状況であるため (計量モデル (1) と異なり、計量モデル (2) において、被説明変数は変化ではなくレベル)、計量モデル (1) と同様の内生性の説明で計量モデル (2) の係数推定値の説明ができる。

表 3-5 列 B および列 C は、表 3-4 と同様に、2009 年時点の 1 人当たり実質家計所得とコミュニティ内の 2009 年時点の 1 人当たり実質家計所得の平均を順次、説明変数として加えた。それぞれの説明変数を追加した目的は、以前説明したとおりである。残念ながら、多くのサンプル家計が所得をレポートしていないために、家計のサンプル・サイズは、列 A の 65,239 家計から列 B の 43,052 家計に大きく減少した。

表 3-5 列 B および C にあるように、2009 年時点の家計所得が高いほど、同年に、その家計が貧困に陥る確率は低くなることは予想通りである。2009 年時点の家計所得をコントロールしても、RASKIN、無料の医療サービス、政府資金によるビジネス・ローンの各プログラムのインパクト推定値に、ほとんど変化は見られなかった。2009 年時点の家計所得をコントロールしても、計量モデル (2) は依然として、内生性の問題で、推定値にバイアスがかかっているようである。

表 3-5 列 C では、コミュニティ内の 2009 年時点の 1 人当たり実質家計所得の平均を、説明変数として、さらに加えた。この説明変数の係数は、負であり、統計的に有意である。これが意味することは、2009 年時点のコミュニティ内の家計の所得の平均が増加すれば、個々の家計が 2009 年に貧困に陥る確率が下がるということで、計量モデル (1) と異なり、計量モデル (2) においては、コミュニティ・レベルのフォーマルおよびインフォーマルのリスク対処メカニズムが示唆される。しかしながら、係数推定値のマグニチュードを見ると、家計所得のそれ (-0.032) がコミュニティ (村または町) ごとの家計所得の平均のそれ (-0.012) と比較して、約 3 倍となっており、コミュニティ・レベルのフォーマルおよびインフォーマルの貧困対処メカニズムの重要性または有効性は、家計所得に比べると小さいと言えるかもしれない。

表 3-5 列 C では、RASKIN、無料の医療サービス、政府によるビジネス・ローンの各プログラムのインパクト推定値にほとんど変化は見られなかった。この推定結果は、政策変数の内生性の問題の影響で、バイアスがかかっていると考えられるが、この問題を除去することは容易ではない。³²

3-2-1-4 地域別の分析

本節では、社会セーフティネット及び貧困削減プログラムの家計支出および貧困削減に対するインパクトを地域および都市部/非都市部別に分析する。具体的には、上記の計量経済モデル (1) および (2) を、i) 都市部/農村部およびii) ジャワ島/ジャワ島以外に分けて推定する³³。推定方法は、上記のとおりであり、計量経済モデル (1) には、最小二乗法 (OLS) を、計量経済モデル (2) には、

³² 内生性の問題を除去するためには、操作変数を使用する必要があるがそれを見つけることは困難である。

³³ 主要島別の回帰分析結果は、巻末統計資料に報告した。主要島別の分析では、次の 5 グループを使用した。(i) スマトラ島、(ii) ジャワ島またはバリ島、(iii) カリマンタン島、(iv) スラウェシ島、(v) その他の島。

プロビット推定を用いる。推定結果は、表 3-6（計量経済モデル（1）都市部／農村部別）、表 3-7（計量経済モデル（1）ジャワ島／ジャワ島以外別）、表 3-8（計量経済モデル（2）都市部／農村部別）、表 3-9（計量経済モデル（2）ジャワ島／ジャワ島以外別）に示されている。

言うまでもなく、表 3-6 から表 3-9 に示された推定値は、変数の内生性にまつわる問題のため、バイアスがかかっている。したがって、係数推定値は額面どおり解釈されるべきではない。しかしながら、それでも、以下に示す推定値の中には、いくらかの政策インプリケーションを帯びている地域間の違いがあるかもしれない。なお、紙面制約の都合上、表 3-6 から表 3-9 はもっとも関連のある独立変数の係数推定値のみを載せており、その他のコントロール変数の係数推定値は、割愛した。

表 3-6 では、所得や政策変数（RASKIN、無料の医療サービス、政府資金によるビジネス・クレジットの利用状況を示すダミー変数）の係数推定値について、都市部と農村部間で、大きな違いはなかった。表 3-7 の結果によると、コミュニティ・レベルのフォーマルおよびインフォーマルのリスク対処メカニズムはジャワ島でのみ存在し、非ジャワ島では存在しないかもしれない。さらに、2008 年時点の無料の医療サービス利用と 2008 年から 2009 年にかけての 1 人当たり家計支出変化は、非ジャワ島でのみ正相関かつ統計的に有意であり、ジャワ島では負相関しているばかりでなく、統計的に有意な相関も見られる。繰り返しになるが、この違いが起こる原因は、無料の医療サービス利用の分布が、ジャワ島と比較して非ジャワ島において、より累進的（pro-poor）であるか、もしくは、無料の医療サービス利用の実際のプログラム・インパクトがジャワ島と比較して非ジャワ島において、大きいことであるが、どちらが原因であるかは、ここにある分析結果から判断することは難しい。

表 3-8 が示すとおり、2008 年時点の家計支出、2009 年時点の家計所得およびコミュニティ毎の家計所得の平均のおのおのと、2009 年時点に家計が貧困状態に陥る可能性の負相関は、都市部と比較して、農村部で強くなっている。この結果は、実質所得が、都市部よりも、農村部において平均的に低いことで説明がつく。所得レベルが、貧困ラインを上回るかぎり、所得レベルの高低は、貧困状態に陥る可能性に影響を与えないからである。無料の医療サービスと貧困状態の相関については、農村部においてのみ、統計的に有意な正相関が見られる。実際のところ、農村部でのみ負のプログラム・インパクトがある（2008 年時点の無料医療サービス利用が 2009 年時点の貧困状態に悪影響を与える）ことは考えづらいので、この都市部と農村部における違いは、おそらく、無料の医療サービスの分布が、都市部と比較して、農村部において、より累進的（pro-poor）になっていたことが原因であろう。これと同様に、RASKIN の係数推定値のマグニチュードは、いずれの推定結果においても、都市部よりも農村部において大きくなっているが、この原因は恐らく RASKIN の分布が都市部よりも農村部で、より累進的（pro-poor）になっていたことが原因であろう。

表 3-9 を見ると、ジャワ島とジャワ島以外の地域で、計量経済モデル（2）の推定値に大きな差は観察されなかったことがわかる。

表 3-6 都市部／農村部別、社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの家計支出に対する影響
 従属変数: 実質1人当たり家計支出（対数をとったもの）の2008年から2009年にかけての変化

独立変数	A		B		C	
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
2008年から2009年にかけての所得変化：						
実質1人当たり家計所得（対数）の変化			0.182***	0.135***	0.179***	0.128***
実質1人当たり家計所得（対数）の変化のコミュニティ（村）毎の平均					0.023*	0.028***
2008年時点における社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの利用状況：						
RASKIN (d)	0.009	0.009*	0.065***	0.050***	0.066***	0.052***
無料の医療サービス (d)	-0.018**	0.004	-0.008	0.004	-0.008	0.004
政府資金によるビジネス・ローン (d)	-0.061**	-0.052***	-0.069**	-0.078***	-0.069**	-0.078***
Adjusted R-square 統計量	0.024	0.017	0.113	0.084	0.113	0.085
サンプル数	26,133	39,106	18,903	16,580	18,903	16,580

備考

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

(d) はダミー変数を意味する。

表3-6では、表3-4にあるのと同じ独立変数がコントロールされているが、紙面の制約上、係数推定値は示されていない。

出所：SUSENAS パネルデータ（2008-2009）

表 3-7 ジャワ島／非ジャワ島別、社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの家計支出に対する影響

従属変数: 実質1人当たり家計支出（対数をとったもの）の2008年から2009年にかけての変化

独立変数	A		B		C	
	ジャワ島	非ジャワ島	ジャワ島	非ジャワ島	ジャワ島	非ジャワ島
2008年から2009年にかけての所得変化：						
実質1人当たり家計所得（対数）の変化			0.154***	0.160***	0.148***	0.159***
実質1人当たり家計所得（対数）の変化のコミュニティ（村）毎の平均					0.036***	0.003
2008年時点における社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの利用状況：						
RASKIN (d)	0.013**	0.005	0.062***	0.054***	0.064***	0.054***
無料の医療サービス (d)	-0.020***	0.008	-0.027***	0.021**	-0.027***	0.021**
政府資金によるビジネス・ローン (d)	-0.063***	-0.046**	-0.078***	-0.070**	-0.078***	-0.070**
Adjusted R-square 統計量	0.014	0.023	0.091	0.105	0.091	0.105
サンプル数	29,757	35,482	17,925	17,558	17,925	17,558

備考

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

(d) はダミー変数を意味する。

表 3-7 では、表 3-4 にあるのと同じ独立変数がコントロールされているが、紙面の制約上、係数推定値は示されていない。

出所：SUSENAS パネルデータ（2008-2009）

表 3-8 都市部／農村部別、家計支出が貧困ラインを下回る確率 (Marginal Effect)
 (従属変数: 2009 年時点貧困状況ダミー変数)
 プロビット・モデル推定

独立変数	A		B		C	
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
2008 年時点家計支出及び 2009 年時点家計所得						
2008 年時点、実質 1 人当たり家計支出 (対数)	-0.077***	-0.184***	-0.046***	-0.131***	-0.045***	-0.130***
2009 年時点、実質 1 人当たり家計所得 (対数)			-0.020***	-0.049***	-0.019***	-0.045***
2009 年時点、実質 1 人当たり家計所得 (対数) のコミュニティ (村) 毎の平均					-0.010***	-0.015***
2008 年時点における社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの利用状況:						
RASKIN (d)	0.014***	0.024***	0.013***	0.025***	0.013***	0.026***
無料の医療サービス (d)	0.003	0.012***	0.002	0.014***	0.002	0.014***
政府資金によるビジネス・ローン (d)	-0.008	0.013	-0.003	0.015	-0.003	0.015
サンプル数	26,133	39,106	21,119	21,933	21,119	21,933

備考

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

(d) はダミー変数を意味する。

表 3-8 では、表 3-5 にあるのと同じ独立変数がコントロールされているが、紙面の制約上、係数推定値は示されていない。

出所: SUSENAS パネルデータ (2008-2009)

表 3-9 ジャワ島／非ジャワ島別、家計支出が貧困ラインを下回る確率 (Marginal Effect)

(従属変数: 2009 年時点貧困状況ダミー変数)

プロビット・モデル推定

独立変数	A		B		C	
	ジャワ島	非ジャワ島	ジャワ島	非ジャワ島	ジャワ島	非ジャワ島
2008 年時点家計支出及び 2009 年時点家計所得						
2008 年時点、実質 1 人当たり家計支出 (対数)	-0.142***	-0.131***	-0.097***	-0.074***	-0.096***	-0.073***
2009 年時点、実質 1 人当たり家計所得 (対数)			-0.035***	-0.033***	-0.033***	-0.031***
2009 年時点、実質 1 人当たり家計所得 (対数) のコミュニティ (村) 毎の平均					-0.013***	-0.010***
2008 年時点における社会セーフティネットおよび貧困削減プログラムの利用状況:						
RASKIN (d)	0.026***	0.016***	0.023***	0.016***	0.022***	0.017***
無料の医療サービス (d)	0.008**	0.008**	0.009***	0.006**	0.009***	0.006**
政府資金によるビジネス・ローン (d)	0.003	0.001	0.009	-0.005	0.009	-0.005
サンプル数	29,757	35,482	21,172	21,880	21,172	21,880

備考

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

(d) はダミー変数を意味する。

表 3-9 では、表 3-5 にあるのと同じ独立変数がコントロールされているが、紙面の制約上、係数推定値は示されていない。

出所: SUSENAS パネルデータ (2008-2009)

3-2-1-5 政策的含意

本節では、2008年および2009年 SUSENAS 調査のパネルデータを用いて、1. RASKIN、無料の医療サービス、政府資金によるビジネス・ローン利用の分布、2. 貧困家計の推移、および3. 上記3プログラムの家計厚生や貧困状況に与えるインパクト分析を行った。2008年9月にアメリカ合衆国に端を発した、金融経済危機は全世界に影響を与えたが、本節では、昨今の金融経済危機がインドネシア経済に負の影響を与えたのか、さらに、もし、影響があったならば、上記の3プログラムは、インドネシアの貧困層および貧困危機層に対するショックを和らげることができたのかについて、分析した。

まず、RASKIN、無料の医療サービス、政府資金によるビジネス・ローンの各プログラムについて、累進的 (pro-poor) か逆累進的 (anti-poor) について分析したところ、前者2プログラムの分布は累進的、後者1プログラムの分布は逆累進的であることがわかった。もちろん、このこと自体で、社会セーフティネットまたは貧困削減プログラムとして、前者2プログラムが後者1プログラムより優れていることは意味しないが、政府資金によるビジネス・ローンの便益を享受するグループの多くは、貧困層および貧困危険層ではない確率が高いことは事実であろう。(ただし、政府資金によるビジネス・ローンが、新たな雇用機会を生み出し、貧困層および貧困危険層の雇用につながっている可能性はありえる。)

次に、インドネシアの貧困は、過渡的貧困が多いことが再確認された。複数の既存文献がこのことを指摘しており、本節における分析は、既存文献と合致する。さらに、2008年から2009年にかけて、SUSENAS サンプル家計では、貧困発生が減少したことがわかった。これは、インドネシア全土における貧困率が同時期に減少していることと整合性がある上、全世界に影響を与えている昨今の金融経済危機にかかわらず、インドネシアは2008年から2009年にかけてプラス経済成長を続けていることとも合致する。インドネシア経済については、1997年に始まった前回の危機と比較すると、昨今の危機による影響は、かなり小さいように見える。

最後に、本節では、RASKIN、無料の医療サービス、政府資金によるビジネス・ローンの各プログラムの家計支出や貧困状況に対するインパクト分析を行った。残念ながら、推定した計量経済モデルはいずれも、内生性の問題を十分に排除できず、上記3プログラムのインパクト分析の結果は、バイアスがかかったものとなっているようである。さらに、プログラム・インパクトの地域間における違いを分析するため、i) 都市部/非都市部、およびii) ジャワ島/非ジャワ島別にプログラム・インパクトを推定した。分析の結果、都市部と比較して、非都市部において、無料の医療サービス利用の分布がより累進的 (pro-poor) であろうということがわかったが、地域別の分析においても、変数の内生性問題は依然として存在し、正確なプログラム・インパクトの推定は困難である。

3-2-2 質的評価（参加型貧困調査：Participatory Poverty Assessment）

3-2-2-1 PPA実施の目的

貧困層自身による貧困への認識を知らなければ、貧困の本質を本当に理解することはできない。貧困層が貧困をどう認識しているかということは、貧困の診断・分析を行う上で重要な要素であると長く考えられてきた。さらにこうした認識は、プログラムのモニタリングや評価において、またプログラムの実施にあたって、極めて重要であるとみなされている。貧困の特徴、貧困層が直面している実際の問題、貧困に対する解決方法をどのように考えているか、といったマイクロレベルの事柄から、貧困層が貧困をどのように認識しているかが分かってくる。貧困層が直面する社会経済的な状況は地域によって様々でありうるため、それらを反映する貧困の認識というものは通常、非常に主観的なものである。

貧困への認識を適切に把握するには、貧困層の世帯や個人だけを対象にするのでは不十分である。同じくらい重要なのが、地方政府（村あるいは郡レベル）や公共サービスの提供主体（地元の診療所や教師）、それに地元の名士による認識も同じようにとても重要である。こうした対象の全てが、貧困の本質について、また特定地域での最適な貧困削減方法についての、より精緻な理解を助けてくれるのである。

こうした貧困の認識を把握するには、参加型貧困調査（Participatory Poverty Assessment: PPA）が最も適している。この調査手法は、人々を、特に貧困家庭を貧困問題の中心と位置づけている。そうした人々は貧困について学ぶ上での最良の情報源なのである。PPAは、貧困住民・貧困家庭による貧困への認識から、貧困を観察する。PPAは次のような目的のための最適なアプローチの一つであると考えられている。すなわち、貧困状態に対する様々な認識を確認する、貧困の多次元的原因を特定する、彼らが認識する貧困解決方法、特に経済危機にどう対処すべきだと認識しているかを探る、貧困削減政策の立案者にとって非常に重要な、政府による様々な貧困削減プログラムの効果を評価する、などである。

本調査研究では、2009年10月にPPAを実施した。西ジャワ州の8村、南スラウェシ州の4村を対象とした。調査地点の選定に用いたリストは、2007年のPNPMにおける郡開発プログラム（2007 Sub-district Development Program of PNPM : PNPM-PPK）、2007年のPNPMにおける都市部の郡開発プログラム（2007 Urban Sub-District Development Program of PNPM : PNPM-P2KP）、2008年のPNPMにおける都市部のリスト、2008年のPNPM-PPKである。対象村の選定に用いた基準は、地理的な位置関係とそこから考えられる原因による異なった貧困現象を含めること、農村部と都市部の特徴を明らかにすること、特定の問題を抱える地域を含める、貧困に関して似たような特徴のある村からは代表的なサンプルだけを抽出する、などであった。対象村は下表の通りである。

表 3-10 西ジャワと南スラウェシの対象村

No	州 県/市 郡	町村	概要				
			地域の 特徴	生計 手段	アクセス容易性	貧困率	都市部 / 農村部
1	西ジャワ <i>Bekasi</i> Cabangbungin	Jaya Bakti	陸地、 平地地形	農業、 漁業/養魚 池	Bekasiの北部に位置 し、海に近い（ある 村の後方から 輸送 機関が利用可能）	郡では 34.8%	農村部
2	西ジャワ <i>Cianjur</i> Sukanagara	Sukanagara	丘の上に 平地地形	農業	Bogor に近く、 Cianjur regency, の 中央に位置する。輸 送機関利用可	郡では 39.8%	農村部
3	西ジャワ <i>Cirebon</i> Gegesik	Gegesik Kulon	陸地、 平地地形	農業及び 栽培農業	Cirebon の北西部に 位置し、北に海岸線、 輸送機関利用可	郡では 55.5%	農村部
4	西ジャワ <i>Purwakarta</i> Maniis	Pasirjambu	丘陵地系	農業 /耕作畑	Purwakarta の南西 地域、Plered に近く、 輸送機関利用可	郡では 35.8%	農村部
5	西ジャワ <i>Bogor</i> Tajurhalang	Nangerang	陸地、 丘陵地形	農業、 肉体労働、 漁業	Located north of Bogor city の北部に 位置し、Bogong Gede 駅まで 30 分以 内でのアクセス、輸 送機関利用可	村では 66.69%	都市部
6	西ジャワ <i>Bandung</i> Majalaya	Neglasari	陸地、 平地地形	織物産業	Bandung の南西に 位置し、輸送機関の 利用可	村では 81.49%	都市部
7	西ジャワ <i>Tasikmalaya</i> Sukarame	Padasuka	丘陵地系	農業	南/南西部にある Tasikmalaya city に隣接しており、輸 送機関の利用可	村では 83.59%	都市部
8	西ジャワ <i>Garut</i> Karangpawitan	Lengkongjaya	陸地、 平地地形	農業	Tasikmalaya/Cibat 方面にある Garut city に近い、輸送機 関の利用可、	村では 65.04%	都市部
9	南スラウェシ <i>Jeneponto</i> Tamalatea	Manjang Loe	丘陵地形	様々な 中小企業	南スラウェシの最西 端に位置し、輸送機 関の利用可	郡では 48.1%	都市部
10	南スラウェシ <i>Bulukumba</i> Kajang	Batuninglampung	海岸地域	観光業と 漁業	Makassar city より およそ 200km、輸送 機関の利用可	郡では 26.1%	農村部
11	南スラウェシ <i>Maros</i> Turikale	Raya	陸地、 平地地形	農業	輸送機関の利用可	村では 6.61%	都市部
12	南スラウェシ <i>Gowa</i> Somba Opu	Kalegowa	陸地、 平地地形	畜産	Makassar city より 9km、輸送機関の利 用可	村では 72.21%	都市部

出所：PPA 報告書

貧困に対する認識は、PPA におけるいくつかのアクティビティから得られる。フォーカスグループ
ディスカッション（Focus Group Discussion: FGD）がそれぞれの村あたり 2 回実施される。初回は、
村の自治会（village apparatus）、基礎的サービスの提供主体、住民リーダーが参加する。2 回目は、
15 から 20 の選定された貧困世帯が参加する。FGD によってグループとしての認知が明らかになるが、
同時にまた、様々な課題についてのより個人的な認識を把握することも必要である。このような認識

は、FGD 参加者とのインデプス・インタビューを通じて明らかになる。FGD とインタビューから重要な認識が数多く得られるが、それらは 2 次データとケーススタディによって検証される。PPA における別の重要なアクティビティとして、「歩き回り (transect walks)」による直接観察がある。

西ジャワ州の 8 村、南スラウェシ州の 4 村における PPA フィールドワークはファシリテータ 3 人編成の 6 チームが実施した。実施期間は 2009 年 10 月 7 日から 16 日である。なお、この結果は各サイトにも掲載されるが、最終版は「The Final Report of Participatory Poverty Assessment Volume 1 and 2」(別添) の中に掲載されている。

3-2-2-2 貧困指標

FGD に基づくヒアリングの結果、貧困と厚生それぞれの状態を特定する指標として使用された基準は、西ジャワ州の 8 村、および南スラウェシ州の 4 村において酷似していることがわかった。住居タイプ、土地・水田・農園・養殖用の池・畜牛といった天然資源の所有、所有資産、職業類型、所得総額、また、ヘルスケア、子供の教育、清潔な水や公衆衛生といった種々の事項へのアクセス、さらには食生活などが指標の一例である。なお、今回の調査で FGD において挙げられた貧困指標や基準は下表の通りである。

表 3-11 西ジャワ州及び南スラウェシ州での PPA における貧困指標および基準

基準	西ジャワ州	南スラウェシ州
所有住居タイプ	<ul style="list-style-type: none"> ● 小型、半レンガ・半竹/木製の壁、床なしか高床式 ● 住居なし、親戚宅に居候 ● 古いテレビセット（若干名） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 5m×7mの竹製または木製の小屋、ニッパヤシ、シュロヤシ、サゴヤシの屋根、床なしか竹または木製の床 ● 住居なし、賃貸、他人の土地に居住、親戚宅に居候
土地、水田、農園、養殖用の池、畜牛の所有	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有なし ● 鶏や家鴨を飼う者 ● 収益配分を見返りに他人の羊を世話する者 	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有なし ● 他人の農地を耕作する者、他人の畜牛を飼育する者
車両の所有	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有なし ● 自転車を所有する者 ● 旧型のバイクを所有する者 	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有なし
職業	<ul style="list-style-type: none"> ● 日雇い農民、土木作業員、工場労働者、リサイクル用廃棄物収集 ● 栽培農場 ● 無職 	<ul style="list-style-type: none"> ● 日雇い農民、運搬労働者、採石場労働者、工場労働者、洗濯業労働者、三輪運転手
収入	<ul style="list-style-type: none"> ● 散発的に日給15,000～30,000ルピア ● 収入なしの者もあり 	<ul style="list-style-type: none"> ● 固定収入なし、または地域最低賃金以下 ● 月給150,000～500,000ルピア ● 日給15,000～20,000ルピア
保健医療	<ul style="list-style-type: none"> ● 保健所 ● 薬局からも薬品を購入できず伝統的な薬草に頼る者 ● 栄養不良により病にかかりやすい 	<ul style="list-style-type: none"> ● 保健所 ● 伝統医療
児童教育	<ul style="list-style-type: none"> ● 小学校レベルまで 	<ul style="list-style-type: none"> ● 小学校レベルまで
清浄水、衛生施設へのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ● 井戸からの取水 ● トイレなし、水田や川での排泄 ● 共同の風呂、洗面、トイレ ● 飲料水商からの飲料水購入 	<ul style="list-style-type: none"> ● 農場その他場所での排泄 ● スラム環境 ● 清浄水のため2km先まで歩く者
食生活	<ul style="list-style-type: none"> ● 1日2度の野菜摂食、1度は農場にて ● 1日に1度の十分でない食事 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1日に1～3回の食事（米とインスタントヌードルなど） ● 一部地域では米とトウモロコシ（またはトウモロコシのみ）と魚・野菜
その他	<ul style="list-style-type: none"> ● 高齢、身体障害者 ● 衣服の購入ができない ● 小売店での多くの負債あり、また貸し付けを受けられない ● 多くの子供を抱えている ● 施しを受けている 	<ul style="list-style-type: none"> ● 近所から電気の授与をうけている ● 1年に1度100,000ルピア以内で衣服購入 ● 貯蓄がない

出所：PPA 報告書

こうした FGD の参加者によって提示された貧困指標や基準はインドネシア中央統計局（BPS）で使用されている指標に含まれていることが分かる。

3-2-2-3 厚生変化

今回の PPA では、厚生変化の認識についても質問した。特に FGD では現況と 10 年前の状況の比較調査を実施した。その結果、調査対象であった 12 村のうち 9 村が 1999 年から 2009 年の間で厚生の向上を感じる傾向が見られたのに対し、残りの 3 村では厚生の欠乏を感じる傾向が見られた（図 3-2 参照）。この傾向の違いにはいくつかの要因がある。まず、道路、教育、水・公衆衛生、健康、通信、

灌漑といった設備、インフラなどが最も目で見取れる厚生変化の指標である。これに加え、雇用機会、sembako（9つの生活必需品）の価格、農地所有、そして労働者の賃金といった生計に関わる事項も厚生変化に影響を及ぼす重要な要因となっている。

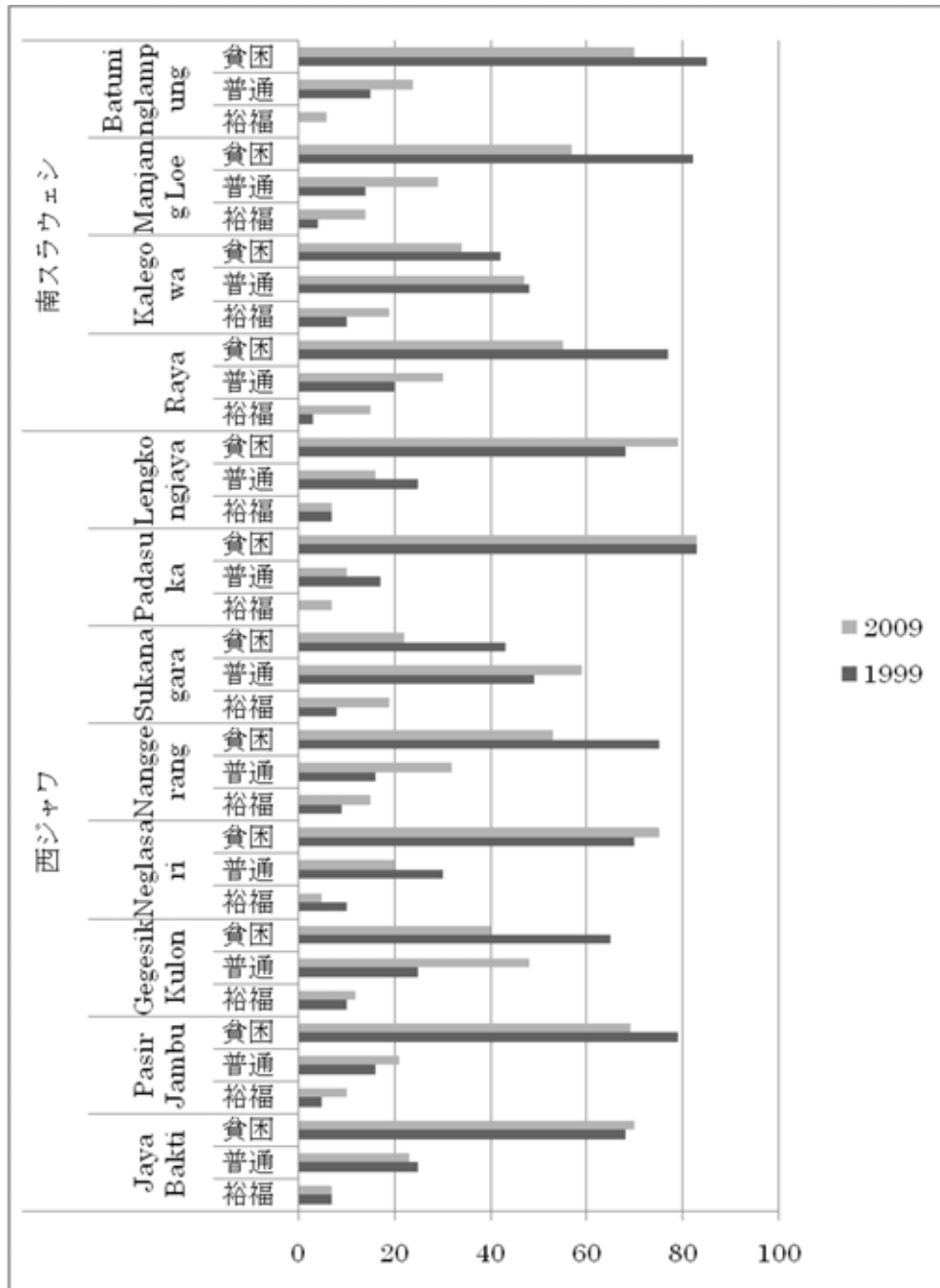


図 3-2 村落における厚生変化（西ジャワ及び南スラウェシ）

出所：PPA 報告書

厚生への欠乏を招く諸要因の中でも、農家の所得低下をもたらすことから、灌漑水の劣化や水汚染そして肥料へのアクセス難が厚生への悪化をもたらす重要な要素と認識されている。その他の要因として、負の外部性が挙げられる。例えば最も有益な政府のプログラムの一つに灯油からガスへの転換がある

が、これにより灯油の需要が急激に低下し、結果、灯油商が生計を失うという事態をもたらした。なお、子どもたちによる土地所有権の分割や倒産もまた、厚生悪化の要因となる。

一方で、NGO である Tenaga Kerja Indonesia (TKI) や Tenaga Kerja Wanita (TKW) は、移民労働者として働くことが厚生向上の最速の方法であると認識している。とは言え、村民の中には、夫あるいは妻の長期不在は家庭崩壊を招く可能性があるため、移民労働は危険な職務形態であると指摘するものもある。市場や灌漑へのアクセスといったインフラ向上や漁業の新手法の導入もまた、厚生向上と正の相関がある。

2008 年の世界危機の影響に関しては、PPA の結果によると、各村のコミュニティはさほど影響を受けなかったようである。2009 年のそれぞれの村における各厚生指標の世帯比率（裕福、普通、貧困）は 2008 年の数字とほとんど変わらない。

3-2-2-4 貧困の原因および結果

貧困は、多次元的問題である。貧困は、健康、教育、所得、インフラ等多くの社会経済的要素と相関があり、また、そういった要素同士もみな相互に関連している。したがってこれら要素のうちどれが原因でどれが結果であるかを特定することは簡単ではない。その一方で、原因と結果について理解することは政策立案における重要な知見となる。コミュニティの人々にとって原因と結果を識別することは難しいので、この二つは往々にしてどちらとも取れる言い方で用いられた。

例えば、貧困が栄養不足、過労、医療支出を賄えない状況等をもたらすため、貧困の結果、健康不良が生じると言える。反対に、健康不良によって、生産的に働けなくなったり、医療費のせいでもともと苦しい家計がさらに圧迫されたりするため、健康不良は貧困の原因だとも言えるのである。

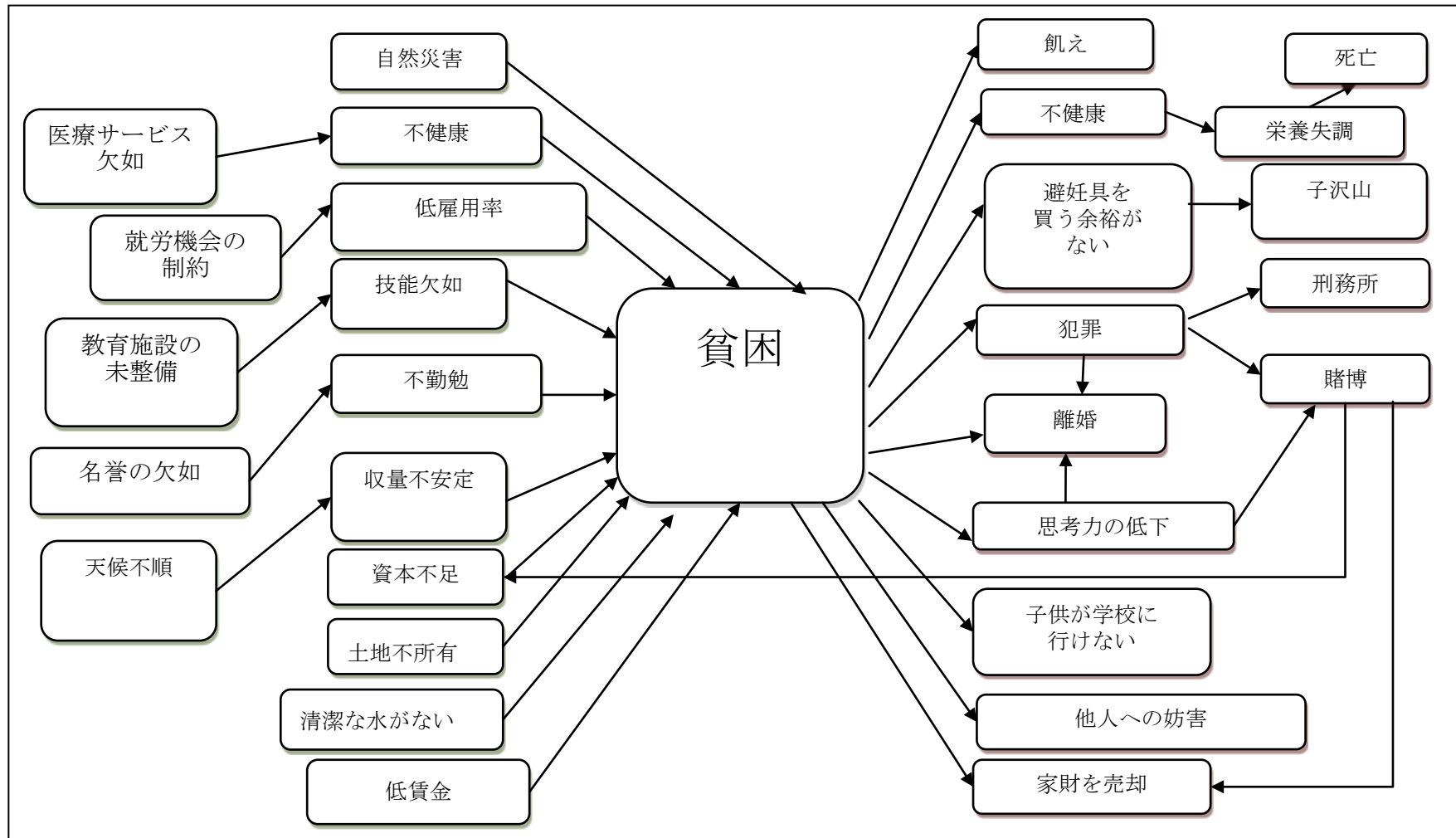


図 3-3 貧困の因果関係

出所：JICA 調査団

貧困層の生活に影響を与える要素間の関係を分析するためには、FGDと因果関係図が用いられる。FGDをベースにししながら、西ジャワ州と南スラウェシ州の調査対象村におけるインデプス・インタビューと観察によって確認したところ、貧困の原因になっているのは基本的に、教育と技能、雇用機会、ヘルスケア、土地所有、就業意欲、企業資本、土地の肥沃度、施設やインフラ、ジェンダー平等、そして家族計画といった事項が、まとまって不足していることである。貧困の結果として挙げられるのは、子供たちが学校に行けない状況、食事が不十分で定期的にとれないこと³⁴、病気にかかりがちであることなどである。

3-2-2-5 コミュニティにとっての実施機関の重要さと身近さ

村々にはコミュニティに便益をもたらすべく設置された機関やプログラムが数多くある。FGDを行いながら、詳細インタビュー、「歩き回り (transect walks)」、その他の情報を使って再確認することで、ある村の機関やプログラムによる便益をFGD参加者の認識を基に評価した。機関については、FGD参加者の意見を基に、どの程度重要で身近であるかという観点で測定した。

機関のコミュニティへの身近さのレベルは、コミュニティが機関と交流した経験によって決められる。また、機関は委員会／組織や、個人、また、重要な役割をもつ施設を代表する個人と住民との関係によって表される。コミュニティによるアクセスが容易であればあるほど、機関との身近さのレベルは高くなる。村の事務所とその代表がコミュニティにとって最も身近で重要な機関であると認識されている村もある。

3-2-2-6 コミュニティに対してプログラムがもたらす便益

今回のPPAでは、政府による貧困削減プログラムに関する意見も収集した。とりわけFGDではどのプログラムが貧困層に対する便益が最大であると感じるか、あるいは最小であると感じるかを調査した。西ジャワ州のいくつかの村(4~8村)のFGD参加者が共通して最も便益が大きいと評価したプログラムは、RASKIN (Rice for the Poor)、ひもなし(条件なし)所得補助(BLT)、PNPM/P2KP、JAMKESMASである。一方、西ジャワ州の4村に共通して、FGD参加者が便益は比較的小さいと評価したプログラムはひもなし(条件なし)所得補助(BLT)であった。プログラムの便益は同じ村の同じFGD内であっても、参加者によって違った感じ方をされることがある。例えば、BLTに対して、同じ村の同じFGD内であっても、最も便益が大きいと評価したFGD参加者もいれば、便益は大きくないと評価した参加者もいた。このような意見は、BLTの受給資格、すなわちBLTを受給したかどうかに影響されたものである。全てのBLTが適切に配分されていたわけではない。南スラウェシ州の3~4の村で、同じようにFGD参加者が最も便益が大きいと評価したプログラムはRASKIN、BLT、JAMKESMAS、PNPM/P2KPである。これらのプログラムは全て、南スラウェシ州の少なくとも一つの村で、便益が小さい方だとも評価された。

³⁴ 食事が定期的に取りれない状況とは、例えば、昨日は3度の食事ができたが、今日は、2度だけというような状況である。

なお、BLT に関しある重要な発見がある。FGD 参加者に最も便益が大きいと思われるプログラムを聞いた場合に BLT が挙がってくる一方で、最も便益が小さいと思われるプログラムへの回答としても大部分が BLT と答えたのである。この事実は BLT の有効性についての議論が続いていることを反映していると言える。BLT は原則的に、貧困層の生産（或いは生産性）よりも消費を高めるものであるが、それこそが、同プログラムは貧困削減にほとんど役立たないと考える住民がいる理由かもしれない。

3-2-2-7 グループ貸付における人々の行動に関する実験

グループ貸付メカニズムを再現した実験を各対象村で実施した。この実験的ゲームの主な目的は、村民がグループとして組織されたとき、債務返済において人々がどのように行動するかを観察すること、また、社会関係資本が債務返済の結果に影響を与えるか否かを検証することである。もう一つの重要な目的は調査対象者を同様の環境の下で、グループ貸付に参画させることである。これにより調査対象者にグループ貸付メカニズムの根本的な考え方を学んでもらうことを意図している。この2点目の目的は特に、グループ貸付という概念がこれまでなかった村にとって重要である。

このゲームでは、参加者は小規模グループを形成し、債務をグループで返済するという条件を基に、無担保で小額融資を受けることができる。参加者は債務を返済するかどうかを決めるのだが、グループのあるメンバーによる債務返済が滞った場合には、他のメンバーがその債務を肩代わりしなくてはならない。また、そうした損害はグループの全メンバー内で等しく分担される。このゲームでは複数回の分割払いであり、参加者は毎回小額の返済を求められる。それぞれの返済の回では異なるルールが適応される。例えば、参加者はグループ内の他のメンバーと連絡を取ってよいかどうか、あるいは、返済できなかったメンバーの名前が開示されるかどうか、等である。

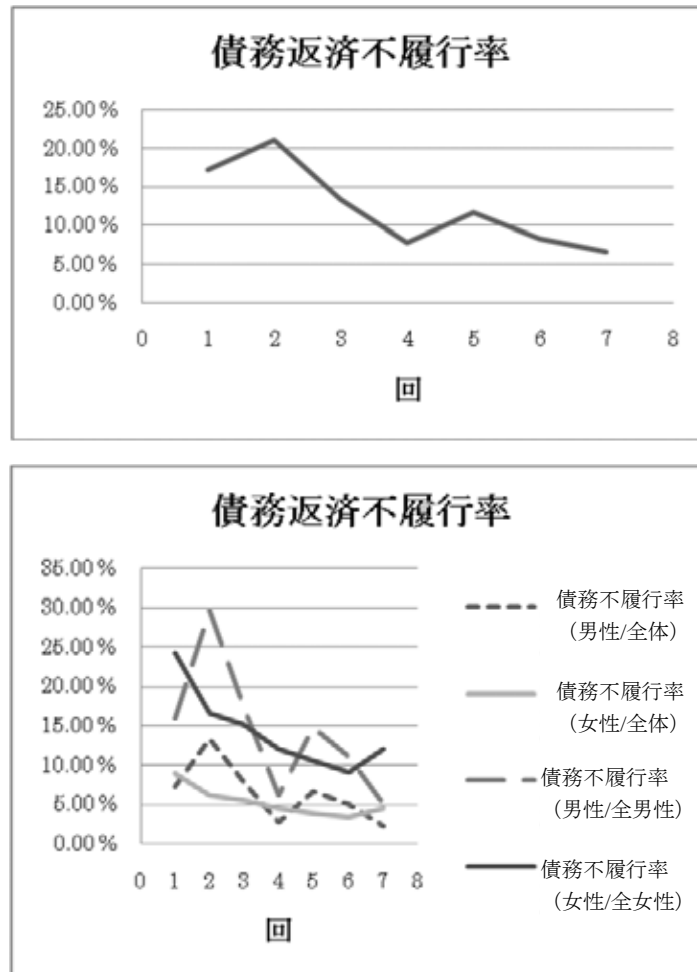


図 3-4 返済回ごとの債務返済不履行率（合計および男女別）

出所：JICA 調査団作成

上のグラフからわかるように、各返済回で債務不履行に陥る割合は異なっている。これは、債務不履行の結果と返済回毎の異なるルールとの間に相関があることを示している。このマイクロクレジットゲームから引き出せる教訓は、各種の社会関係を取り入れてゲームのルールを変えると債務返済行動も同様に変わると見られること、そして、男性と女性はあるルールに対して異なる反応を示し、男性の方がルールの変化に敏感であることは特筆すべきことである。そして最も重要なことは、社会的制裁はどうやら債務不履行を避けるために重要な役割を果たせるらしいということである。

同調査はグループ貸付の実行可能なモデルを求めて、インドネシアにおける調査の礎となるであろう。しかしながら、マイクロクレジットゲームを利用したグループ貸付の際の行動に関するこの調査には少なからぬバイアスがかかっているため、今回の調査はインドネシアにおける全マイクロクレジット債務者への一般化を意図としたものではない。

3-2-2-8 政策的含意

西ジャワ州と南スラウェシ州での 12 の村で実施した上記 PPA の結果の基、以下のような政策的含意及び教訓が得られた。

1. 政府はまず貧困に関する公式の指標が人々の認識に合致しているか確認をする必要がある。今回の PPA 調査は、現在使用されている公的指標は、支出（所得）を基準とする指標・代替指標いずれも、人々が実感している貧困状況と比較的合致していることを示唆している。
2. 中央政府・地方政府とも地域に根ざした貧困測定・ニーズ評価に基づく貧困撲滅政策を策定・実施していく必要がある。地域経済の発展はさまざまなレベルの技能・教育水準をもつ人々に就労の機会を提供することにより、農村の住民にもよりよい暮らしを実現するための所得獲得を可能にする。農村の住民が生産的であるためには、保健、教育、水回り、道路、通信を含めた必要最低限の公共サービスの提供が不可欠である。人々の教育・技能も改善されなければならない。今次 PPA 調査により、貧困削減のために優先されるべき分野は、農道、プライマリ・ヘルスケア、農業生産性向上、上下水道、その他地域に固有のニーズであることが明らかになった。
3. 貧困緩和には生計手段を提供することが大切ではあるものの、PPA 調査は生活支援の必要性も示している。その支援は BLT（ひもなし（条件なし）所得補助）や RASKIN のように一時的なもの、JAMKESMAS、PKH（ひもつき（条件付き）所得補助）、PNPM のように支援やエンパワーメントが長期間に及ぶものの両方を含むものである。
4. 政府はインドネシアにおけるマイクロクレジットの借り手の行動により注意を払う必要があるだろう。つまり、より精緻な統計的手段を通じて、所得水準等による偏りのない集団的貸し付け方法のあり方を検討しなければならない。政府は、貧困削減政策を推進していく中で、PNPM を重視する計画であり、なおさら重要な点となっている。

事例研究 3 カンボジアの社会保護事業からの教訓

伝統的な社会セーフティネット

カンボジアは、ほかの東南アジア諸国と同じように、家族・コミュニティ・ベースの伝統的な社会セーフティネットを保持しており、それは主として社会資本と現物支給支援³⁵によって賄われている。伝統的に、また現在でも、カンボジアの家族の大部分は両親、子息、孫、そして配偶者を含む大家族か、直近の家族間で暮らしている。家族の資本は、出費のために共同出資され、ある家族構成員が2年間の通学のための支援を受け、それが修了すると次の家族構成員が教育を受けられるように支援をする、といった人的資本投資のための回転式の支援システムに使われているのである。

このような伝統的状況における富の再分配は、物乞いという形でも起こる。伝統的な考え方では、共同体の中である個人が自分の困窮している状態をより豊かな人に知らせ、現物や現金を支給してもらうことが容認されている。そしてこの受給者は、伝統的な仏教の習慣にしたがって感謝と祈りを表すのである。カンボジアの社会的状況を見るときに、上座部仏教の役割と、社会・家族との相互関係は分けて考えることができないということは非常に重要である。上座部仏教と社会・家族は、二つ重なって伝統的な社会支援のメカニズムを支えているのである。

伝統的な年長者に対する家族支援

カンボジアにおける年長者への支援は、家族制度に基盤を持っている。前の章であったように、年長者は拡大家族と一緒に住んでおり、介護と必需品を勤労世代の子供や親族から得ることが可能である。伝統的制度においては公的な年金システムが存在していないにも関わらず、こどもたちや親族は10分の1税のような形で月々何がしかのお金を渡すことが奨励されており、代わりに年長者は個人個人や夫婦に祈りをささげるといったことが行われているのである。このようにして、こどもたちと直系は、毎月10分の1税を家族の中の年長者に対して払うことで、事実上の年金を提供していることになるのである。

拡大家族の伝統的な支援

家族ユニットが個人の構成員にとって社会的保障の大きな提供先だとすれば、それは経済的・社会的ショックによって崩壊してしまう傾向がある。もしある家族が何かしらの内部的あるいは外部的な出来事によって彼ら自身の生活を維持することが不可能になった場合、彼らに対する援助の義務はその親戚や周りの家族にある³⁶。伝統的な社会的状況におけるこのような援助支援は、直接の現金支給や、財政的に安定している親戚の家族において子供の半養子縁組をするなどの現実的な支援等、様々

³⁵ Chanphal, N. (2009) . "Developing Effective and Affordable Social Safety Nets for Cambodia." Council for Agricultural and Rural Development. Phnom Penh, Cambodia, Ministry of Interior.

³⁶ Damme, W. V. (2004) . "Out-of-Pocket Health Expenditure and Debt in Poor Households: evidence from Cambodia." Tropical Medicine and International Health. 9 (1) : 273-280.

な形を通して行われ、それらを通じて貧窮する家族の重荷を軽減しようとするものである。このような貧困状態から抜け出した際には、他の家庭にいた子供は元の家族に戻る事ができる。

宗教団体による伝統的な支援

カンボジアの伝統的な社会制度において、もし家族や拡大家族の中で社会セーフティネットを提供できない場合、最終的な支援は仏教寺院が行っている。家族が子どもへの支援を行うことができず、さらにその拡大家族も不可能な場合、地元の寺院がその寺院内、もしくはそのほかの寺院で子供を育てることができるよう便宜を図るのである。同じように、もし子どもが孤児になった場合、地元寺院が子どもを引き受け、育てている。高齢者に対しては、未亡人の僧が新しく入った人の世話をするために存在している。未亡人の生活が困難になり、家族や拡大家族の支援を受けられない場合には、伝統的に寺院に入るという選択肢が存在している。

伝統的支援体制の崩壊

1975年から1978年にかけてのクメール・ルージュ、ポルポト政権下では、伝統的なカンボジアの支援体制の大部分が消滅していった。これらの体制崩壊は、主に家族構成員を異なった地域に移住させるという家族体制の解体と、クメール語の使用を普及させ、家族や地位に起因する代名詞や関連語の消滅を図る言語政策という、ポルポトの行った二つの取り組みの結果であった³⁷。これまで存在してきた伝統的な社会セーフティネット体制に対する決定的な衝撃打は、寺院を空洞化し、かつてのクメール社会のバックボーンを形成したクメール上座部仏教を排除したことである。1978年のベトナム侵攻時には、カンボジア全土を通して個人における伝統的な社会体制や家族の絆は残っておらず、人口の約20%が死亡していた³⁸。それに代わる社会的保護の施設はベトナム占領時に設立され、それらは1990年代の半ばには社会主義国からの資金援助が減少したこともあって、ほとんどが消滅の道をたどった。最近10年の安定の中で、伝統的社会の構成要因は少しずつであるが元に戻りつつあり、伝統的支援も再度出現し始めている。

現在の人口統計

貧困率と脆弱性

カンボジアにおける貧困に関してはデータが不足しており、貧困率と分配に関する有効なデータと概観は2004年までしかない。このような制限にも関わらず、以下のデータはカンボジアの状況と社会的背景の全体像を表しており、現在見ることができる事例研究の実証ともあてはまっている。最後の公式データによれば、カンボジアの貧困率は、1日1人当たり1,826リエル(5人家族あたり1日9,130

³⁷ World Bank (2006). "Managing Risk and Vulnerability in Cambodia: An assessment and strategy for social protection." The World Bank Reports. June, 2006

³⁸ Chanphal, N., loc.cit.

リエル)、もしくは1日1人当たり0.45米ドル(5人家族あたり1日2.25米ドル、2004年の為替レートによる)の貧困線で算出した場合、人口全体の35%に上る³⁹。

2004年の人口1人当たり家計消費データによれば(図3-5)、人口のうちかなりの割合が貧困線に近接する位置で生活している。全世帯のうち7%は貧困線の上部10%以内に位置しており、それはもし収入が10%減少すれば、貧困率が35%から42%に上昇することを意味している。残念なことにカンボジアにおける脆弱性と大きなリスクに関するデータは非常に限られており、これらの問題を明確にし、必要な対策をとることを非常に困難にしているのである⁴⁰。

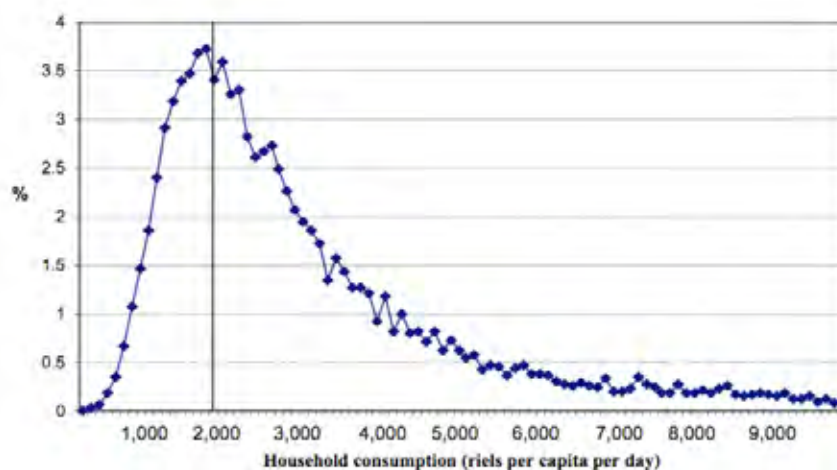


図 3-5 地域別家計所得の分布(2004)

出所:カンボジア統計局

地域的分布

近年15年間、カンボジアの都市部では大規模な発展が見られた一方で、都市部や郊外以外に住む約94%の貧困層の人々にはほとんどなにも起こっていない⁴¹。これら94%の人々は農業による単独収入に依存しているほか、GDP成長や都市の発展にもかかわらず、農村部における収益増加はほとんど見られない。同様に、ジニ係数を見てみると、1990年代の平均の0.35から2004年の0.42へと変化し、国内の不平等の差が広がってきている。さらに、2004年から現在までに、人々が過渡的なリスクにさらされており、それはたびたび人々を貧困線以下の生活に押しやっている。

³⁹ World Bank, loc.cit.

⁴⁰ ibid

⁴¹ World Bank loc.cit.

法律における社会的保護

1998年に施行されたカンボジア憲法の下では、人々に対する社会的保護は明確に定義されている⁴²。限定的にだが、これらの権利と義務のうちいくつかは、労働法や保険法、社会保全スキームに関する法律など、いくつかの法律の中で成文化されている。これらは法律上の前進である一方で、実際には非常にわずかな向上しか見られていない。これらの結果をもたらしたひとつの重要な要因は、これらの成文化された権利が、人口の20%しかいない正規の労働セクターにしか適用されないということだろう。これら成文化された権利はひとつも強制的に実行されることはなく、さらにユニバーサルヘルスアクセスなどの権利も概念にとどまったまま、実行への計画も立てられていないのである。

現政府における社会的保護への取り組み

カンボジアの予算実行計画の31章は、特に2003年に全体の支出の10%、GDPの0.71%を占める年金、奨学金、援助といった“Social Intervention”と関連している。さらに、国家貧困削減戦略は社会的保護について、以下の項目における実行計画に関して資金手当てをしている。(1) 社会的保護(1,400万米ドル)：労働調査、青少年虐待予防、囚人の職業訓練、(2) 社会セーフティネット(200万米ドル)：雇用保障政策の再検討およびパイロット事業、(3) 児童労働と人身売買禁止とこどもの保護(2,600万米ドル)：貧困地域におけるこどもの権利に関する関心を高めるためのプログラム支援、および法の施行の促進である。

これら掲げられた目標へ向けた取り組みは、政府省庁や社会問題省、退役軍人、ユースリハビリテーション(MOSVY)、労働省、そして職業訓練校(MLV)などによって行われている。しかしながら実際には、31章で掲げられた内容は、省庁の大部分における予算法によって規定された予算と比べて大幅なずれがあった。経済財務省や内務省ではそれぞれの総予算を超え、経済財務省では規定されていた31章のための予算割り当ての8,063%、内務省においても総予算の438%を使い果たし、国全体の総支出の61.5%を計上した。そして現在まで、これらの超過支出に対する重要な説明はなされていない⁴³。

31章のための支出金のうちその大部分は、カンボジア国民の15%に満たない公務員と軍人の年金に回されている⁴⁴。残りの多くは政策遂行および行政コストとして使用されているほか、限られた支出であるが、職業訓練プログラムにも支払われている。

漏洩

社会セーフティネットの施行におけるカンボジア政府の限られた取り組みの中で直面した最も大きな後退現象は、官僚および政府機構内の一連の腐敗問題に起因している。漏洩は、カンボジアの社会

⁴² Sotharith, C. (2008) . "Urban Poverty and Social Safety Nets in Cambodia." Cambodian Institute for Cooperation and Peace. East Asian Development Network Regional Project on Urban Poverty and Social Safety Nets in East Asia 2008

⁴³ Chanphal, N., loc.cit.

⁴⁴ Chanphal, N., loc.cit.

保障のコンテキストで言及される場合、通常支払いのプロセスの中で、インフォーマルなブローカーに対する支払という意味である。このブローカーは、支援行政の中のある一定のレベルにおいて、最終的な受給者と政府関係者の間に立って支援の配達を処理する役割を果たしている。

このような漏洩の典型的な例は、退役軍人の年金管理の中で見ることができる。多くの退役軍人は田舎に住んでいるため、彼ら年金受給者からかなり遠い都市や州の中心で行われている年金の支給に困難が生じてくる。さらに、年金支給はたびたび遅れるため、最終的に受け取るまで、受給者自身が何度も行政部まで足を運ばなければいけないという結果になっていた。これら距離の問題、一貫しない支給配達、そして年金支給が月ごとに行われるという事実のため、年金受給者は行政の内部にいる役人に年金受給の権利を売り渡し、彼ら役人が毎月年金の半分を天引きする代わりに、年間支給される年金総額の半分を受給者が受け取ることができる、ということが行われているのである。行政における役人は、年金支給のプロセスの中で重要な役割を果たすブローカーを雇い、もし受給者が上記のような形で役人自身をブローカーとして雇わない場合には、年金支給に大きな遅れと障害ができることを保証しているのである。このような漏洩は広く知られているにもかかわらず、この問題を解決するための公的な策はなにも取られていない⁴⁵。

このような性質の漏洩は、年金システムの中に見られたようなブローカーを中心としたアプローチもあれば、貧困層のための病院や職業訓練校の内部で見られる非公式な謝礼金などもある。漏洩へのアプローチはそれぞれ異なるが、社会セーフティネット制度の実行に関わる政府組織のすべての段階において存在している。この問題は、これ自体が多くの政府プログラムにおいてその機能を失わせる影響力を持っており、それが外部からの支援の撤退と人々の不参加を招いているのである。

「四辺形戦略」

2004年7月に始まった新しい政府成立のあと導入されたカンボジア政府による「四辺形戦略」は、以前社会セーフティネットが経験した非効率性と後退に対する直接的な対応であった。この戦略は、現政権の経済政策の要点を述べており、社会的保護のありたかに最も近い、いくつかの方向性がかみ合わさった構造として捉えられている。それらは、1) 農業セクターの強化、2) 民間セクターの成長と雇用、3) キャパシティ・ビルディングと人的資本の発展、である。この3つの分野の中でも、特にインフォーマル・セクターに多大な注意が払われており、社会的保護のメカニズムとしての地方コミュニティと家族の支援、貧困層のための健康保険、そして平等な資源利用を強化する法律の役割を拡大することが、もっとも重要な優先項目として位置づけられている。この戦略において、社会的保護の方策はカンボジアの発展レベルに対応する必要があるとみなしており、例をあげれば、老後の生活をすべて賄う年金システムを発達させるよりも、基本的な社会セーフティネットを創設することが非常に重要であるとしている。

しかしながら、現在まで社会セーフティネットの実現をもたらすようなプログラムの形成は見られることなく、この戦略に関する具体的な政策表明もほとんどなされていない。さらに、社会保護システ

⁴⁵ World Bank loc.cit.

ムの致命傷ともなりえる漏洩の問題は、これらの戦略の中でまだ手付かずの状態である。そしてこの実態を見て、多くの人々は、漏洩が存在する限り、現在の社会セーフティネットがその機能を弱めているのと同じように、もし「四辺形戦略」が実行されたとしても、今度はさらに大きなスケールで同様の経験をするのではないかと考えるのである⁴⁶。

しかしながら、この戦略が具体的な実行の面で問題があるとしても、社会セーフティネットについて、カンボジア政府は、その必要性とそれを実施することの責任を痛切に感じ始めているばかりか、その思いは強くなってきている。将来において、カンボジア政府のさらなる関与と考察が行われることを願うばかりである。

NGOの取り組み

カンボジアの社会的保護におけるNGOの役割

社会セーフティネットの実現においてカンボジアでは多くの固有の障害と限界があるため、カンボジアにおける社会的保護の取り組みはその大部分を外部からの支援とNGOによるプログラムにより行われてきた。有効なデータの中では、開発支援は年々増えており、政府の支出に比べて外部からNGOや援助システムに流れ込む援助資金が大きくなっている。結果として、特に保健・社会開発セクターとはじめとする多くのセクターが、外国の援助機関に支援と実行を頼る時事実上のNGO組織となっている⁴⁷。これは同時に、NGO組織がドナーに応えることでインセンティブを得ているため、蚊帳の外に置かれた受給者の離反を招くことにつながり、政府はこれらのセクターを管理する能力に欠けているため、プロジェクトや支援行政の第三者的立場にとどまっている。

協調における課題と限界

政府により管理されたプログラムとは異なり、NGO行政は重複する傾向にあるという先天的な特質をもっている。このリスクはカンボジアのシステムを通して明らかであり、すべてのセクターの中でプログラムの重複が頻繁に起こっている。同時に、それぞれの組織の中で個別に教訓が学ばれているため、全体においては非効率的で過剰なものになってしまっている。さらに大部分のNGO本部が首都プノンペンに置かれているため、多くの資源がプノンペンと首都近郊に集中している。結果として、地方における保健・社会的保護が不十分となり、地方でこのようなサービスを受けられる人は、必要のある時には都市にでかけるだけの余裕のある、比較的裕福な貧困層である、というターゲティングの後退がおきている。

代替可能性（ファンジビリティ）

NGOの主要な取り組みと多くのセクターにおける外国援助の役割によって、政府財源にはあまり逼迫はなく、説明責任も求められなかった。これは世界銀行（2006）にも述べられているように、特に

⁴⁶ World Bank, loc.cit.

⁴⁷ Chanphal, N., loc.cit.

保健・社会助成分野における政府財源の代替可能性を促進させた。それは同時に、前に第 31 章の支出に関する議論でみたように、政府の予算割り当てにおける不一致の原因を説明している。この外国援助の流入は、この外部性を創出し、将来的にこれらのセクターを政府の直接行政下に戻すという取り組みを妨げる可能性がある⁴⁸。

⁴⁸ World Bank, loc.cit