

インドネシアにおける
JICA事業の足跡に関する情報収集・確認調査
最終報告書

平成22年9月
(2010年)

独立行政法人 国際協力機構 (JICA)

委託先

一般財団法人 国際開発センター
日本工営株式会社

序文

我が国の ODA 供与額（累計）において、インドネシア共和国は第一位の受取国であり、インドネシアにとっても我が国は第一のドナーとなっています。インドネシア共和国に対する協力は、我が国がコロンプランに加盟した年である 1954 年から開始され、50 年以上の歴史を有しています。近年では政治的、経済的に安定し順調な経済成長を維持しており、G20 のメンバーとなるなど国際社会でも存在感を増しています。

本調査は、これまで独立行政法人国際協力機構（JICA）が行ってきた協力についてレビューを行い、50 年以上に亘る協力の潮流、特徴などを把握することを目的として実施されました。インドネシアの発展に応じて JICA 事業の重点がどのように変遷してきたかについて、大きな流れを整理・理解しようとするもので、一国に対する長期に亘る協力全体を対象とする調査は、新たな試みでありました。

本調査は、2010 年 1 月から 9 月までの間、一般財団法人国際開発センターの藪田仁一郎氏を総括として、同法人と日本工営株式会社の共同企業体に委託して実施されました。本調査は全体の流れを把握することが目的であったため、個々のプロジェクトについて深く調査・分析するものではありませんが、この報告書が、両国のこれまでの協力の歴史を確認するものとなるとともに、今後の両国の協力関係にとって有効なものとなることを願います。

終わりに、本調査の実施にあたっては、インドネシア側、日本側、多くの関係者の皆様にご協力を頂きました。本調査にご協力とご支援を頂きました関係各位に対し、心から感謝申し上げます。

2010 年 9 月

独立行政法人国際協力機構
東南アジア第一・大洋州部
部長 広田 幸紀

目 次

略語表

要 約

1. 総論 インドネシアに対する協力の足跡の全体像	1
1.1. インドネシアの国づくりの推移	1
1.1.1. 国づくりへの取組みの概観	1
1.1.2. 国家開発計画にみられる開発で重視されてきた考え方	7
1.1.3. 時代区分ごとの国づくりの状況	9
1.2. 日本の協力の概要	14
1.3. 日本の協力が果たしてきた役割	17
1.3.1. インドネシアの国づくりへの支援	18
1.3.2. インドネシアの国づくりを支えるシステムの強化	24
1.3.3. インドネシア、日本の二国間関係の深化	26
1.3.4. まとめ	28
2. 経済政策・マクロ経済運営	29
2.1. セクターの概要	29
2.2. 時代的変遷と日本の協力	29
2.2.1. 概観	29
2.2.2. 時代区分別の状況	31
2.3. まとめ	38
3. ガバナンス	41
3.1. セクターの概要	41
3.2. 時代的変遷と日本の協力	41
3.3. まとめ	48
4. 地域開発	49
4.1. セクターの概要	49
4.2. 時代的変遷と日本の協力	52
4.3. まとめ	55
5. 運輸交通	59
5.1. セクターの概要	59
5.2. 時代別変遷と日本の協力	60
5.3. まとめ	69
6. 電力・エネルギー	73
6.1. セクターの概要	73
6.2. 時代的変遷と日本の協力	76

6.3.	電力・エネルギーセクターのまとめ	85
7.	情報通信セクター	87
7.1.	セクターの概要	87
7.2.	時代的変遷と日本の協力	89
7.3.	まとめ	99
8.	流域開発・管理	101
8.1.	セクターの概要	101
8.2.	時代的変遷と日本の協力	101
8.2.1	流域開発・管理に係る日本協力の時代的特徴	101
8.2.2	流域総合開発に係る日本の支援の代表流域と代表的プロジェクト	102
8.2.3	流域（水資源）管理に関する支援	107
8.2.4	ダム貯水池の堆砂対策に関する支援	107
8.3.	まとめ	108
9.	災害管理	111
9.1.	防災	111
9.2.	災害復興支援	114
9.3.	まとめ	116
10.	都市環境・上下水道	119
10.1.	セクターの概要	119
10.2.	時代的変遷と日本の協力	119
10.3.	代表的プロジェクト：ジャカルタ都市環境整備プロジェクト群	123
10.4.	まとめ	127
11.	森林・自然環境保全	129
11.1	セクターの概要	129
11.2.	時代的変遷と日本の協力	132
11.3.	まとめ	136
12.	農水産業	139
12.1.	セクターの対象と概要	139
12.2.	時代的変遷と日本の協力	142
12.3.	まとめ	151
13.	民間セクター開発	155
13.1.	セクターの概要	155
13.2.	時代的変遷と日本の協力	155
13.3.	まとめ	164
14.	教育	167

14.1.	初中等教育	167
14.1.1.	セクターの概要	167
14.1.2.	時代的変遷と日本の協力	168
14.1.3.	初中等教育：まとめ	170
14.2.	高等教育	172
14.2.1.	セクターの概要	172
14.2.2.	時代的変遷と日本の協力	173
14.2.3.	高等教育：まとめ	175
15.	保健・医療	177
15.1.	セクターの概要	177
15.2.	時代的変遷と日本の協力	178
15.3.	まとめ	185
16.	研修・留学生・交流	187
16.1.	セクターの概要	187
16.2.	時代的変遷と日本の協力	187
16.3.	まとめ	195
	添付資料：セクター別案件一覧	197

图表目次

図版目次

図表 1-1	インドネシアの国づくりの変遷	3
図表 1-2	インドネシアの人口の変化	4
図表 1-3	道路整備の推移（延長キロおよび舗装率）	4
図表 1-4	発電設備能力の推移	4
図表 1-5	実質経済成長率の推移	5
図表 1-6	失業率の推移	5
図表 1-7	産業別 GDP 構成比の推移	5
図表 1-8	輸出構造の推移	5
図表 1-9	輸入構造の推移	6
図表 1-10	産業別就業者数の推移	6
図表 1-11	貧困者数の推移	6
図表 1-12	貧困率の推移	6
図表 1-13	国家開発計画の要約	8
図表 1-14	時代区分ごとの世界と日本の主な出来事	9
図表 1-15	原油価格の推移	11
図表 1-16	ルピアの対米ドルレート推移	11
図表 1-17	アジア諸国における経済回復	12
図表 1-18	インドネシアに対する ODA（グロス）	14
図表 1-19	JICA の協力：分野別の協力額	15
図表 1-20	日本の ODA 金額とインドネシアの国家予算	16
図表 1-21	JICA の協力：年度別セクター別の協力額	16
図表 1-22	日本の協力の役割整理の枠組み	17
図表 2-1	経済政策・マクロ経済運営の内容	29
図表 2-2	年次別ノン・プロジェクト借款実績	29
図表 2-3	経済政策・マクロ経済運営の状況と協力	30
図表 2-4	経常収支の変化	32
図表 2-5	輸入額および輸入カバー外貨高	32
図表 2-6	年次別海外からの製造業投資	36
図表 2-7	経済政策・マクロ経済運営に対する日本の協力の流れ	39
図表 3-1	ガバナンス・セクター協力の流れ	41
図表 3-2	ガバナンス分野での日本の協力の流れ	48
図表 4-1	地域開発の状況と協力	49
図表 4-2	インドネシアの地域開発への取組みと日本の協力	50
図表 4-3	1971 年の人口分布（左図）と面積（右）	50
図表 4-4	一人当り GRDP の地域別推移	51
図表 4-5	地域開発協力の形態別、年代別分類	51
図表 4-6	地域開発の課題と協力	56
図表 4-7	ガバナンス指標	57
図表 4-8	格差指標	57
図表 5-1	運輸交通セクターの状況と協力	60

図表 5-2	ジャカルタ首都圏においてわが国が援助した有料道路	62
図表 5-3	円借款によるジャカルタ首都圏の鉄道整備	63
図表 5-4	インドネシアにおける国道・州道・地方道延長および 車両（二輪を除く）登録台数の変遷	69
図表 5-5	インドネシア鉄道における貨物取扱量および旅客数の変遷	70
図表 5-6	インドネシアにおける国内および国際航空旅客数の変遷	70
図表 5-7	インドネシアにおける港湾輸出入貨物取扱量の変遷	71
図表 6-1	インドネシア発電能力の変遷	73
図表 6-2	インドネシア電力エネルギーセクターの状況と日本の協力	75
図表 6-3	各国の経済指標 1960 年から 1980 年	76
図表 6-4	1960 年代の円借款承認額	76
図表 6-5	インドネシア国家歳入の変遷	77
図表 6-6	インドネシアの石油および天然ガス施設	78
図表 6-7	インドネシアの石油・ガス生産量と対日本輸出	79
図表 6-8	インドネシアのエネルギー生産と消費	79
図表 6-9	セクター別円借款供与額の変遷	85
図表 6-10	国際援助機関の対インドネシア・エネルギーセクター融資額	85
図表 6-11	電力・エネルギーセクターへの協力の流れ	86
図表 7-1	インドネシア情報通信セクターの変遷	87
図表 7-2	アジア各国の電話普及率	89
図表 7-3	インドネシア情報通信セクターの状況と日本の協力	89
図表 7-4	インドネシア情報通信セクターにおける JICA、国際機関、民間の活動	90
図表 7-5	円借款承認額（1980 年代前半まで）	90
図表 7-6	インドネシア通信セクターにおける JICA、国際機関および 民間企業の活動（1980 年代前半まで）	91
図表 7-7	インドネシア情報通信セクターにおける JICA、国際機関、 および民間企業の活動（1980 年代後半から 1997 年まで）	92
図表 7-8	通話完了率の変化（ジャカルタ首都圏通信網整備事業）	94
図表 7-9	事故発生率の変化（OPMC 建設事業）	95
図表 7-10	アジア通貨危機前後の民間投資	96
図表 7-11	インドネシア情報通信セクターにおける JICA、国際機関、 および民間企業の活動（1998 年以降）	97
図表 7-12	国際機関および JICA の対インドネシア情報通信セクター協力	98
図表 7-13	情報通信セクターへの日本の協力の流れ	198
図表 8-1	日本の協力で実施されたブランタス河流域内の流域開発案件	103
図表 8-2	日本の協力で実施されたソロ河流域内の流域開発案件	105
図表 8-3	日本の協力で実施されたジェネベラン川流域内の流域開発・管理案件	106
図表 8-4	水資源開発・管理セクターの協力の流れ	108
図表 8-5	流域開発・管理セクターの課題と協力	110
図表 9-1	災害管理セクターの協力の流れ	116
図表 9-2	災害管理に関する日本の支援	117
図表 9-3	災害管理分野の課題と協力	118

図表 10-1	都市環境・上下水道セクターのカテゴリー別案件数	119
図表 10-2	都市環境・上下水道セクターの状況と協力	122
図表 10-3	都市環境・上下水道セクターの協力の流れ	126
図表 11-1	分野別案件数	128
図表 11-2	時代背景とセクター、協力の流れ	128
図表 11-3	インドネシアの木材（丸太・木材・合板）生産量	132
図表 11-4	森林開発権発給数と発給面積	132
図表 11-5	毎日インターネットに情報がアップデートされるホットスポット地図	135
図表 11-6	森林・自然環境保全セクターの協力の流れ	136
図表 12-1	時代区分毎の農業の状況と協力	139
図表 12-2	農業セクターの位置づけとその変遷	140
図表 12-3	農業セクターの変遷	141
図表 12-4	分野別・協力形態別の農水産業協力と分野別推移	142
図表 12-5	一人当たりコメ供給量の各国比較	143
図表 12-6	コメ生産の推移	143
図表 12-7	1960年代から1980年代前半の農業政策と日本の協力	143
図表 12-8	農業分野への協力の流れ	144
図表 12-9	コメの種子生産の推移	145
図表 12-10	インドネシアの食物消費の推移	146
図表 12-11	ジャガイモと大豆の生産推移	146
図表 12-12	食需要の変化	147
図表 12-13	水産分野への協力	148
図表 12-14	養殖生産量の推移	149
図表 12-15	畜産分野への協力	150
図表 12-16	肉牛生産、酪農振興の推移と協力	151
図表 12-17	インドネシア農業と協力の变遷	152
図表 13-1	輸出入額の変化	155
図表 13-2	セクター別累計投資額	156
図表 13-3	セクター別輸出額(1982)	156
図表 13-4	セクター別輸出額(2008)	157
図表 13-5	民間セクター開発の状況と協力	158
図表 13-6	民間セクター開発の流れ	164
図表 14-1	初中等教育の粗就学率の変遷（1945-2007）	167
図表 14-2	教育セクターの状況と協力	170
図表 14-3	国民教育省所管の高等教育機関数（2008）	172
図表 14-4	高等教育の粗就学率および教育機関数の変遷（1974-2007）	172
図表 14-5	日本の高等教育協力の流れ	176
図表 15-1	保健・医療セクターへの協力案件：スキームと分野別内訳	177
図表 15-2	保健・医療セクターへの協力案件：年代と分野の変遷	177
図表 15-3	保健・医療セクターの課題と協力	178
図表 15-4	乳児死亡率と合計特殊出生率	180
図表 15-5	保健・医療セクター協力の流れ	185

図表 16-1	インドネシアに対する JICA 研修実績	187
図表 16-2	インドネシアに対する JICA 研修の分野別実績	188
図表 16-3	研修員上位 5 カ国の研修分野別実績	188
図表 16-4	インドネシア協力隊派遣実績数と職種	193

通貨換算レート（2010年8月）

USD1=JPY87.05

IDR100=JPY0.969

List of Abbriiations／略語表

(Abbriiation – Indonesian – English – 日本語)

ADB:	Asian Development Bank アジア開発銀行
ASEAN:	Association of South-east Asian Nations 東南アジア諸国連合
AusAID:	Australian Agency for International Development オーストラリア国際開発庁
BAKORNAS-PB:	<i>Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana</i> National Coordinating Agency for Disaster Management 国家災害対策調整庁
BALAI POLMAS:	<i>Balai Perpolisian Masyarakat</i> Community Policing Center バライ・ポルマス(インドネシア版駐在所)
BAN-PT:	<i>Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi</i> National Accreditation Agency for Higher Education 全国高等教育課程認定機関
BAPPEDA:	<i>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah</i> Regional body for planning and development 県開発企画局
BAPPENAS:	<i>Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional</i> National Development Planning Agency 国家開発企画庁
BKKBN:	<i>Badan Kordinasi Keluarga Berencana Nasional</i> National Family Planning Coordination Board 国家家族計画調整庁
BKPM:	<i>Badan Koordinasi Penanaman Modal</i> Investment Coordinating Board 投資調整庁
BKPM:	<i>Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat</i> Police and Community Partnership Center 警察と地域社会の連携の場所 (インドネシア版交番)
BMKG:	<i>Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika</i> Meteorology, Climatology and Geophysics Agency 気象気候地球物理庁
BNPB: 庁	<i>Badan Nasional Penanggulangan Bencana</i> National Agency for Disaster Management 国家防災庁
BOS:	<i>Bantuan Operasi Sekolah</i> School Operational Assistance 学校運営補助金
BOT:	Build-Operate-Transfer 建設-維持管理・運営-所有権移転
BPJT:	<i>Badan Pengaturan Jalan Tol</i> Toll Road Authority 有料道路庁
BPPT:	<i>Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi</i> Agency for Assessment and Application of Technology 技術応用評価庁
BPS:	<i>Badan Pusat Statistik</i> Central Statistics Agency 中央統計局
BRI:	<i>Bank Rakyat Indonesia</i> People's Bank of Indonesia インドネシア国民銀行
BULOG:	<i>Badan Urusan Logistik</i> National Food Logistic Agency 食糧調達庁
C/P:	Counterpart カウンターパート
CDM:	Clean Development Mechanism クリーン開発メカニズム
CEP:	Community Empowerment Program コミュニティ・エンパワーメント・プログラム
CEVEST:	Center for Vocational and Extension Service Training 職業訓練指導員・小規模工業普及員養成センター
CGI:	Consultative Group on Indonesia インドネシア支援国会合
CLMV:	Cambodia, Laos, Myanmmmer, Vietnam カンボジア、ラオス、ミャンマー、ヴェトナム
CNS/ATM:	Communication, Navigation and Surveillance/Air Traffic Management 通信・航法・監視/航空交通管理
COP13:	13th Conference of the Parties 気候変動枠組条約第13回締約国会議

CRIFI:	Central Research Institute for Fisheries インドネシア中央水産研究所
DAC:	Development Assistance Committee (OECD)開発援助委員会
DCD:	Development Co-operation Directorate (OECD)開発協力局
DGAC:	Directorate General of Air Communications 運輸省航空総局
DGRI:	Directorate General of Regional Infrastructure, Ministry of Settlements and Regional Infrastructure 居住・地域インフラ省地域インフラ総局
DHS:	Demographic and Health Surveys 人口保健調査
DPD:	<i>Dewan Perwakilan Daerah</i> Regional Representatives Council 地方代表議会
DPL:	Development Policy Loan 開発政策借款
DUWRMT:	Dissemination Unit of Water Resources Management and Technology 水資源管理・技術普及センター
E/S:	Engineering Service エンジニアリング業務
EEPIS:	Electronic Engineering Polytechnic Institute of Surabaya スラバヤ電子工学ポリテクニク
EPA:	Economic Partnership Agreement 経済連携協定
EU:	European Union 欧州連合
F/S:	Feasibility Study 事業化可能性調査
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations 国際連合食糧農業機関
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade 関税および貿易に関する一般協定
GBHN:	<i>Garis-garis Besar Haluan Negara</i> Outlines of the State Policy 国策大綱
GDP:	Gross Domestic Product 国内総生産
GNP:	Gross National Product 国民総生産
Golkar:	<i>Golongan Karya</i> Functional Groups ゴルカル(党)
GRDP:	Gross Regional Domestic Product 地域総生産
HEDS:	Higher Education Development Support Project 高等教育開発計画
HELTS:	Higher Education Long Term Strategy 高等教育長期戦略
HPH:	<i>Hak Pengusahaan Hutan</i> Logging Concessions 森林開発権
ICAO:	International Civil Aviation Organization 国際民間航空機関
IDA:	International Development Association 国際開発協会
IDHS:	Indonesia Demographic and Health Survey インドネシア人口保健調査
IETC:	Indonesia Export Training Center / PPEI: <i>Pusat Pelatihan Ekspor Indonesia</i> インドネシア貿易研修センター
IGGI:	Inter-Governmental Group on Indonesia インドネシア債権国会議
ILO:	International Labour Organization 国際労働機関
IMF:	International Monetary Fund 国際通貨基金
IMO:	International Maritime Organization 国際海事機関
IMR:	Infant Mortality Rate 乳児死亡率
IMSTEP:	The Project for Development of Science and Mathematics Teaching for Primary and Secondary Education 初中等理数科教育拡充計画
INPRES:	<i>Instruksi Presiden Republik Indonesia</i> Indonesian Presidential Instruction 大統領訓令
IPM:	Integrated Pest Management 総合的病害虫管理
IPP:	Independent Power Producer 独立発電事業

ITTA:	International Tropical Timber Agreement 国際熱帯木材協定
ITTO:	International Tropical Timber Organization 国際熱帯木材機関
ITU:	International Telecommunication Union 国際電気通信連合
IUCN:	International Union for Conservation of Nature 国際自然保護連合
JBIC:	Japan Bank for International Cooperation 国際協力銀行
JICA:	Japan International Cooperation Agency 国際協力機構
JJC:	Jakarta Japan Club ジャカルタジャパンプラブ
JOCV:	Japan Overseas Cooperation Volunteers 青年海外協力隊
JOICFP:	Japanese Organization for International Cooperation in Family Planning 日本家族計画国際協力財団
JPKM:	<i>Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat</i> Community Medical Services Insurance 地域健康保障制度
KADIN:	<i>Kamar Dagang dan Industri Indonesia</i> Indonesia Chamber of Commerce and Industry インドネシア商工会議所
KFW:	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> Reconstruction Credit Institute ドイツ復興金融公庫
KIMPRASWIL:	<i>Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah</i> Ministry of Settlement and Regional Infrastructure 居住地域インフラ省
KPPTJP:	<i>Kerangka Pengembangan Pendidikan Tinggi Jangka Panjang</i> Framework of Long Term Higher Education Development: 高等教育長期開発計画
KPPU:	<i>Komisi Pengawas Persaingan Usaha</i> Commission for the Supervision of Business Competition 事業競争監視委員会
KUD:	<i>Koperasi Unit Desa</i> Village Cooperative System 村落協同組合
LIPI:	<i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i> Indonesian Institute of Sciences インドネシア科学院
LNG:	Liquefied Natural Gas 液化天然ガス
M/P:	Master Plan マスタープラン
MIC:	Mangrove Information Center マングローブ情報センター
MIDC:	Metal Industry Development Centre 金属機械工業研究所
MKK:	<i>Model Kampung Konservasi</i> Model Conservation Village 環境保全モデル村
MMC:	Mangrove Management Center マングローブ管理センター
MMTC:	Multi Media Training Center マルチメディア訓練センター
MOF:	Ministry of Finance 財務省
MPR:	<i>Majelis Permusyawaratan Rakyat</i> People's Consultative Assembly インドネシア国民協議会
MRT:	Mass Rapid Transit train system 都市高速鉄道
N/A:	Not Applicable (該当なしの意味)
NAFED:	National Agency For Export Development 輸出振興庁
NEITWC:	National Earthquake Information and Tsunami Warning Center 地震情報津波早期警報中央センター
NGO:	Non Governmental Organization 非政府組織
NZAID:	New Zealand's International Aid & Development Agency ニュージーランド国際開発庁
O&M:	Operation and Maintenance 運営維持管理
ODA:	Official Development Assistance 政府開発援助
OECD:	Organisation for Economic Cooperation and Development 経済協力開発機構

OECF:	Overseas Economic Cooperation Fund 海外経済協力基金
OJT:	On the Job Training 職場内教育
OPMC:	Outside Plant Maintenance Centers 局外設備保守センター
OTCA:	Overseas Technical Cooperation Agency 海外技術協力事業団
PDIP:	<i>Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan</i> Indonesian Democratic Party of Struggle インドネシア闘争民主党
PELITA:	The Program for Enhancing Quality of Junior Secondary School Education 前期中等教育の質の向上プロジェクト
PHC:	Primary Health Care プライマリヘルスケア
PHRDP:	Program for Human Resource Development 高等人材開発事業
PKK:	<i>Pembinaan Kesejahteraan Keluarga</i> family welfare movement 家族福祉運動(婦人会活動)
PLSD:	Participatory Local Social Development 参加型地域社会開発
PMU:	Project Management Unit プロジェクト事務所
POLMAS:	<i>Perpolisian Masyarakat</i> Community Policing インドネシア版コミュニティポリシング
POLPOS:	Police Post 警察官立寄所
PPA:	Power Purchase Agreement 電力売電契約
PPP:	Public Private Partnership、パブリック・プライベート・パートナーシップ/官民協調スキーム
PROPENAS:	<i>Program Pembangunan Nasional</i> National Development Program 国家開発計画
PTT:	Posts, Telegraphs and Telephones インドネシア郵便電信電話
PU:	<i>Departemen Pekerjaan Umum</i> Ministry of Public Works 公共事業省
PUCK:	<i>Departemen Pekerjaan Umum, Cipta Karya</i> Ministry of Public Works Directorate General of Human Settlements 公共事業省人間居住総局
QC:	Quality Control 品質管理
R/D:	Record of Discussion 協議議事録
RBO:	River basin Organization 河川流域機関
REDD:	Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation 森林減少・劣化からの温室効果ガス排出削減
REDIP	Regional educational development and improvement program 地域教育開発支援計画調査および地方教育行政改善計画
REPELITA:	<i>Rencana Pembangunan Lima Tahun</i> Five Year Development Plan 開発5ヵ年計画
RETPC:	Regional Export Training and Promotion Centers / P3ED: <i>Pusat Pelatihan dan Promosi Ekspor Daerah</i> 地方貿易研修振興センター
RPJM:	<i>Rencana Pembangunan Jangka Menengah</i> Medium Term Development Plan 中期開発計画
RRI:	<i>Radio Republik Indonesia</i> Indonesian Republic Radio インドネシア国営ラジオ
SAPI:	Special Assistance for Project Implementation 案件実施支援調査
SEED-Net:	Southeast Asia Engineering Education Development Network アセアン工学系高等教育ネットワークプロジェクト
SIAP:	Strategic Investment Action Plan 戦略的投資行動計画
SISDUK:	<i>Sistem Dukungan Local Village Community Development Support System</i> 行政支援システム
SISTTEMS:	Strengthening In-Service Teacher Training of Mathematics and Science Education at Junior Secondary Level 前期中等理科教員研修強化プロジェクト
SPL:	Sector Program Loan セクター・プログラム・ローン

STC:	Sabo Technical Center 砂防技術センター
STMDP:	The Science and Technology Manpower Development 科学技術復興プログラム
SV:	Senior Volunteer シニア海外ボランティア
TA:	Technical Assistance 技術協力
TFR:	Total Fertility Rate 合計特殊出生率
TVRI:	<i>Televisi Republik Indonesia</i> Indonesian Republic Television インドネシア国営テレビ
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development 国連貿易開発会議
UNDP:	United Nations Development Programme 国連開発計画
UNEP:	United Nations Environment Programme 国連環境計画
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 国際連合教育科学文化機関
UNFPA:	United Nations Population Fund 国連人口基金
UNICEF:	United Nations Children's Fund 国連児童基金
USAID:	United States Agency for International Development アメリカ国際開発庁
VSTC:	Volcanic Sabo Technical Centre 火山砂防技術センター
WB:	World Bank 世界銀行
WHO:	World Health Organization 世界保健機関

要約

日本はインドネシアの開発を50年間にわたり継続的に支援してきた。日本は2008年までのJICAの協力累計で4兆6,261億円の支援をインドネシアに対して行ってきた。インドネシアにとって日本は最大の援助国であり、日本にとってもインドネシアは最大の援助供与相手国である。また日本にとってもインドネシアは最大の援助受け取り国であった。インドネシアは、2009年にG20のメンバーになるなど、その発展は第一義的にインドネシアの人々と政府の努力の結果である。しかし同時に、それは日本をはじめとする支援国・国際機関の協力の積み重ねの上に立っている。なかでも、そのときそのときの開発ニーズに対して適切に即応し、国づくりに貢献してきたというのが日本の対インドネシア協力の特徴であった。

1. インドネシアの国づくりの推移

インドネシアの国づくりへの取組みは、大きく「国民国家の形成」、「開発国家の形成」、「民主国家の形成」の3つの段階に分けられる。

(1) 国家統一のための「国民国家の形成」: 多種多様な人々の一体感の醸成

インドネシアは、オランダ領東インドの領域に含まれていた民族、言語、宗教などが異なる広大な地域が1940年代に独立してできた国家である。建国当初は国民が同じ言葉、同じ価値観で意思疎通できるような共通言語としてのインドネシア語の普及が国民国家形成の優先課題として取り組まれた。また、広大な国土を空間的に結びつける、運輸交通、通信などのインフラ整備が進められた。

この段階の国づくりの重点としては、次の2つがあげられる。なお、これらの重点は、国づくりの次の段階になっても継続されている。

重点1: 国民意識の醸成(徐々に人間中心の開発に)

重点2: インフラ・ネットワークの強化

(2) 統一と安定のための「開発国家の形成」: 持続的な食の提供と職の創出への試み

米国、ソ連、中国の間の対立やベトナム戦争等、不安定なアジア情勢の下、国が安定しなければ統一を保つのは難しい。国の安定を維持するには、膨大で増え続ける国民に食料と雇用機会を提供しなければならない。つまり食料増産と経済成長が必要とされる。インドネシアにとってこの2つの課題を中央政府の強いリーダーシップの下で最優先し開発を押し進める必要があり、「開発国家(Development state)」が生まれた。

国民に食料と職を提供できる農業の振興は喫緊の課題と捉えられ、1969年に開始された第1次5カ年計画において開発の中心課題とされた。インドネシアは、各種資源に恵まれていたため、徐々に石油、天然ガス、森林等の資源開発により外貨を獲得し、資本財を輸入して開発に回すという経済構造となっていた。

しかし、1982年の国際原油価格の低迷以降、石油依存経済から脱却する必要性が強く認識され、製造業やサービス業の振興が重視されることとなった。このような背景のもと、プラザ合意(1985)以後急増した日本企業による海外直接投資が、インドネシアの社会経済にとっても大きな成長機会となった。

この段階の国づくりの重点は、次の3つがあげられる。

重点3:食の提供と雇用機会の創出

重点4:経済構造の転換

重点5:生活水準の向上

(3) 「民主国家の形成」へ向けて:新たな挑戦

「開発国家」のもとで順調に経済的発展を続けることで、地域間対立など国の安定を揺るがす要因は抑制されてきたものの、一方で国内の経済格差が顕著になり始めた。

自然災害の多発、アジア通貨危機による外的経済ショックなどが契機となり、スハルト大統領が退陣すると、「民主国家(Democratic state)」への移行のための取組みが急速に進み、基本的人権の保障、政治関連法の改正、行政機構の再編、地方分権化の促進など矢継ぎ早に改革が行われた。現在も「ひとびと中心の社会」への変貌の努力が続けられている。

この段階の国づくりの重点としては、次があげられる。

重点6:市場経済社会および民主主義と市民社会の形成

2. 日本の ODA の果たしてきた役割

こうしたインドネシアの国づくりの過程に対し、日本はそれぞれの段階に応じつつ継続的に対応し、その自立的发展を下支えしてきた。支援対象は直接にはインドネシア政府であるが、その成果は政府内に留まらず、民間の活動や投資の呼び水の役割も果たしてきた。その結果、日本とインドネシアの間には緊密かつ安定的な関係が長期にわたって維持され、さらにアジアにおける経済発展と国際環境の安定にも寄与することとなった。

以下、日本の ODA が果たした役割について「(1)国づくりの支援」、「(2)政策立案実施体制の自立化」、「(3)日伊関係の深化」に分けて整理したい。

(1) 国づくりの支援

A. 国の統一と安定への寄与

日本は、インドネシアが独立したばかりで経済の混乱を早期に収束させることが課題だった時代に、商品借款を提供し国際収支安定化を支援した。その後もインドネシアが経済危機に直面した際には、ODA を通じて柔軟な支援を行い、インドネシアが危機を乗り越えるのを支援してきた。1980 年代前半における国際原油価格の低迷と、1997～1998 年のアジア通貨危機に対応した緊急支援が代表例である。一方、平常時にはインフラ、人材、行政制度の強化に向け継続的な支援が行われ、民間部門の安定的な成長を支えた。日本の対インドネシア協力は安定に向けた緊急時の集中的支援と、開発基盤強化のための継続的支援との組み合わせであったといえる。

経済財政の安定と並び、国の安定にとって重要なもう一つの問題が食料の確保であった。この問題に対し、日本は灌漑整備、農業振興、農業研究開発等、多様な支援を行ってきた。その結果、主食である米は一時的とはいえ自給を達成した。また食生活向上に対応して、畜産、水産分野でも技術協力が継続的に行われた。

人材は社会の基礎である。しかし、1960 年代のインドネシアは乳児死亡率が高く、感染症問題にも直面していた。医療インフラの整備、公衆衛生の向上は必須課題であった。人口圧力も大きな課題であった。日本は、家族計画及び保健衛生の向上を継続的に支援してきた。とくに母子手帳の普及、ポリオワクチンの製造配布、上水道整備に果たした役割は特筆される。

インドネシアは地震、津波、洪水、森林火災と自然災害が多く、国民生活と国家安定に対する脅威となってきた。日本は、2006 年のアチェ州地震・津波災害への対応をはじめとする緊急支援は勿論、災害予防についても支援を行い被害の減少に貢献してきた。自身も自然災害を頻繁に受けてきたことから、その経験を活かしてきたのが日本の特徴であった。メラピ火山砂防、森林火災に対する消防組織づくり、津波等災害早期警戒体制整備、継続的な流域管理などが代表例である。

B. 国家の社会・経済発展の基盤づくりへの支援

広大な島嶼国であるインドネシアにとって、インフラ・ネットワークを強化することは、民間部門発展の基礎としてだけでなく、行政を全国に行き渡らせるためにも重要であった。日本の援助の最大部分はインフラであり、このニーズに全面的に対応してきたといえる。交通分野では、例えばスマトラ島縦貫道路、首都圏高速道路、首都圏鉄道整備、バリ、パダン、スラバヤ、パレンバン等の空港整備、スマトラ～ジャワ海峡横断フェリーがある。通信分野では、島嶼間通信網（沿岸無線通信、海底ケーブル等）が挙げられる。また、電力分野では日本の支援による発電所の容量が国有発電施設の4分の1に達している（2008年）。

日本のODAをきっかけに資源開発が進み、その結果インドネシアは外貨を獲得、日本は長期安定的に資源を確保できるようになり、両国の経済発展に寄与した。特筆すべきは石油・天然ガス開発に対する資金協力である。代表例は北スマトラと東カリマンタンにおける大規模な石油・天然ガス生産の実現であった。

インフラ・ネットワークの形成、資源の開発は、国家の統一と安定化に加え、民間投資の重要な基盤ともなった。民間投資の基盤づくりに関して重要な役割を果たしたもうひとつの協力が「ジャカルタ・ジャパン・クラブ投資環境対話」である。この対話をきっかけに、制度、インフラ両面での投資隘路の早期克服に向け、日本・インドネシア双方の経済界の声を政府間協力に反映させる道が開かれた。

国づくりでは組織制度の枠組みを作ることも重要だが、現場レベルの人材を育成し、組織制度が実務的に動くようにすることが欠かせない。日本の協力はとくにこの面を重視し、成果を挙げてきた。多くの特定分野で人材育成が行われてきた。例えば、マルチメディア訓練センター、水道・環境衛生訓練センター、貿易研修センター、火山砂防技術センターが挙げられる。人材育成を直接目的としないプロジェクトでも実施を通じた能力強化が重視されてきた。継続的な協力プロジェクトを通じてコンサルタント・建設会社が自立成長した例もある。例えば、ジャカルタ首都圏有料道路整備、電力マスタープランづくり、スマトラ縦貫道路開発事業、ブランタス流域開発を通じたものである。

日本は単なる技術移転でなく、インドネシア自前の研究開発能力の構築を継続的に支援してきた。研究開発能力は継続的発展のための基本的課題でもある。代表例として、インドネシアを代表する農学系大学となったボゴール農科大学、国際的にも活躍するスラバヤ電子工学ポリテクニク、全国の植林活動を支える林業省林木育種センター、「高等教育開発計画（HEDS）」によるスマトラ、カリマンタンの11大学工学部の研究能力向上支援が挙げられる。

C. 民主化・地方分権化へ向けての支援

2000年代に入り、インドネシアが民主化・地方分権化へ大きく転換する中、多くの新しい制度が諸外国の経験に基づいて急速に策定された。しかしインドネシアの現状に十分に即していない制度や、枠組みだけでできていて中身は未整備な制度もあった。日本はこうしたケースで、インドネシア側の関係者と協働しながらインドネシアの実情に合う、具体的に動く仕組みを作り込むための支援をしてきた。仕組みづくりと並行して個人の意識が変わっていくことも重要である。そのために日本が果たしてきたひとつの役割は、日本の経験を紹介しながら、当事者に考える機会を与え、意識変化を促進することであった。例えば、警察の主要な役割が国の治安から人々の安全に変わったことに応じ、各地で地元の人々に信頼される警察活動の展開を支援した。地域教育開発支援計画調査／地方教育行政改善計

画 (REDIP) では、地域社会と学校を主役とした教育運営管理の試行を続け、全国的な政策の具体化につなげた。また、スラウェシ貧困対策支援村落開発計画では村落レベルの開発プロジェクトの作成と地方政府による承認と実施のプロセスの一つのモデルとなった。

(2) 政策立案実施体制の自立化

プロジェクトの目的や分野はプロジェクトごとに異なるが、インドネシアに対する協力に共通して流れる発想として「継続性」「総合的観点」「オーナーシップの尊重」が挙げられる。これらの発想は日本の対インドネシア協力の特徴であり、同時にインドネシアの政策立案実施体制の自立化に貢献してきた。

第一の特徴は継続性である。インドネシア政府は日本の継続的協力を織り込むことによって、中長期的観点から政策を考えることが可能になった。また、人材、資機材の安定確保、建設・維持・運営の一貫性、組織体制の維持、計画実施能力の強化が容易になり、事業実施体制の自立化にもつながってきた。日本の協力では、プロジェクトの内容はニーズの変化に対応しつつ、重点分野の内容面での継続性は維持されてきた。即ち、ある時期は市場経済化を重視し、別の時期には貧困削減を重視するといった国際援助潮流の変化に対し、日本はこれに留意しつつも「国づくり」という基本的価値観を一貫してインドネシアと共有してきた。

第二の特徴は総合的観点である。1960～1990年代に行われた地域総合開発マスタープラン型開発調査は、「複数セクターにまたがる中長期的・総合的な計画を地域ごとに策定する」という思想をインドネシアに定着させた。また国家開発企画庁 (BAPPENAS) のスタッフが地域ベースで開発を考えるようになるきっかけともなった。プロジェクトの計画実施にあたっては「まずマスタープランを作成してその中に個別プロジェクトを位置づけ、それを実施する段階では次の展開を念頭に置きながら組織・人材を強化していく」というパッケージ性を意識した考え方が採用された。また、食糧増産のため、関係省庁が協力する枠組みとしてのアンブレラ協力のような総合的な取り組みも行われた。

第三の特徴はオーナーシップの尊重である。日本の協力の多くは、一方的に日本の経験や手法を持ち込むのではなく、現場に密着し、インドネシアの関係者と協働しながらその考え方を尊重し、協力終了後も定着し発展する開発アプローチを創り出してきた。ひとつの典型例は REDIP であり、特定地域における協力事業が他の地域に広がりつつある。

また、日本の協力でインドネシアに導入された制度の中には「インドネシア人が日本に行ってその有効性を発掘した」ことがきっかけとなったものがある。全国に普及した母子健康手帳の制度が一例である。

(3) 日伊関係の深化

両国の政府間協力は、インドネシアの国づくりに貢献する過程を通じ、民間レベルでの両国関係拡大に貢献した。初期は主に貿易面での貢献であり、インドネシアから日本へのエネルギー資源輸出、日本からインドネシアへの工業製品輸出が拡大した。続いての貢献は、日本からインドネシアへの民間投資の拡大とそれに伴う雇用機会の拡大であった。インフラ整備と人的資源開発に対する継続的な政府間協力が民間投資の呼び水となったことは既に定説である。民間投資の基盤づくりに関して重要な役割を果たしたもう一つの協力が「ジャカルタ・ジャパン・クラブ投資環境対話」である。この対話をきっかけに、制度、イン

フラ両面での投資隘路の早期克服に向け、日伊双方の経済界の声を政府間協力に反映させる道が開かれた。第三の貢献は、技術協力を通じた価値観と意識の共有であった。具体的には、規律、効率的な業務方法、清潔、詳細な段取り、部門間の横の調整、プロ意識、伝統文化を保つ姿勢、チームワークの重要性に対する認識の共有である。これらはプロジェクトにおける共同作業、研修、助言を通じてとくに現場レベルで広く定着するようになった。また、こうした価値観と意識は行政の職場だけでなく、民間の職場にも広がっていった。2007年に署名された日本インドネシア経済連携協定(EPA)は、こうした協力の積み重ねの上に成立したものである。

3. まとめ

過去 50 年間、インドネシアは、政治体制と経済体制の両方において、大きな変化を経験した。日本はその流れに沿いつつ長期的・継続的にインドネシアを支援し、経済の量的拡大と質的向上、また国民生活水準の向上に貢献してきた。大きな社会・経済変化が起こった際には、その変化に相応しい内容と方法で集中的に支援を行い、社会・経済の安定回復に貢献した。そして変化の間に続くならかな成長期にはインフラ整備や人的資源開発を継続的に支援してきた。

現代インドネシアの民主社会と市場経済は、こうしたインドネシア自体の努力と、日本をはじめとする支援国や国際機関の協力の積み重ねの上に立っている。インドネシアの民主主義的発展は、ASEAN 経済、インドネシアと日本の二国間関係、国際社会の安定に大きな意味を持っているだけに、日本の協力は、インドネシア自身はもとより、アジア太平洋地域においても重要な役割を果たしてきたといえるであろう。

また、長い年月の協力の継続を通して人間同士の交流と相互理解も深まった。こうした交流関係・相互理解は両国それぞれの未来にとって最も重要なアセットである。

1. 総論 インドネシアに対する協力の足跡の全体像

1.1. インドネシアの国づくりの推移

インドネシアは、東南アジア南部に位置する共和制国家である。国土面積は約 1,904,44Km²(世界第 15 位)、5,110km と東西に非常に広く、世界最多の約 17,000 以上の大小の島嶼を抱えている。9,000 余りの島々に約 2 億 3 千万人(2008)の人々が暮らしており、多様な民族、宗教が共存している。「多様性のなかの統一(Unity in diversity)」が国是である。

1.1.1 国づくりへの取組みの概観

インドネシアの国づくりへの取組みは、大きく「国民国家の形成」、「開発国家の形成」、「民主国家の形成」の 3 つの段階に分けられる。

(1) 国家統一のための「国民国家の形成」: 多種多様な人々の一体感の醸成

インドネシアは、オランダ領東インドの領域内に含まれていた、広大で民族、言語、宗教などが異なる地域が独立して出来た国家である。

建国当初は「国民国家¹を形成(Nation-building)」し、「インドネシア」という国家に確固たる基盤を築くことが最重要課題であった。国家としての一体感を醸成するため、国民が同じ言葉、同じ価値観で意思疎通できるよう、地域共通言語としてのインドネシア語の普及が強化された。また、広大な国土を空間的に結びつける、運輸交通(道路・鉄道・海運)、通信などのインフラ整備が進められた。

この段階の国づくりの重点としては、次の 2 つがあげられる。なお、これらの重点は、国づくりの次の段階になっても継続されている。

国民国家

国民国家は Nation-State の訳語である。元来、Nation は同郷の集団を、State は財産を意味し、国民国家を構成する人的な部分と物的な部分を合わせた言葉である。

ウェストファリア条約(1648)によって成立した主権国家が、その後の市民革命を経験し、18-19 世紀に成立したものが国民国家の始まりとされる。

国民意識を醸成するには民族としてのアイデンティティーが重要な要素であり、言文一致運動、マスメディアの誕生、義務教育等々による国語の定着、経済圏の統一が重要な役割を果たした。

- 重点 1: 国民意識の醸成(徐々に人間中心の開発へ)
- 重点 2: インフラ・ネットワークの強化

¹ 国民国家あるいはナショナリズムについては膨大な文献がある。入門書としては、谷川稔(1999)「国民国家とナショナリズム(世界史リブレット)」、これまでの研究を概観するには大澤真幸(2002)「ナショナリズム論の名著 50」がある。またアンダーソン(1997)「想像の共同体-ナショナリズムの起源と流行」の 196-200 頁にはインドネシア建国当時の国民国家形成への考察がある。

(2) 統一と安定のための「開発国家の形成」: 持続的な食の提供と職の創出への試み

国が安定しなければ統一を保つのは難しい。国の安定を実現するためには、増え続ける国民に食料と雇用機会を提供しなければならず、人口増加率を上回る食料増産と経済成長が必要とされる。このためには開発を押し進める必要があり、国の統一と安定を支える「開発国家 (Development state)」が生まれた。

国民に食料と職を提供できる農業の振興は喫緊の課題と捉えられ、第一次開発5ヵ年計画において開発の中心課題とされた。インドネシアは、鉱物資源、農林水産資源、観光資源など各種資源に恵まれていたため、徐々に天然資源開発により外貨を獲得し、輸入財を購入して開発に回すという経済構造となっていた。

しかし、1982年の国際原油価格の低迷以降は、石油依存経済から脱却する必要性がより強く認識されるようになり、製造業やサービス業の振興が次第に重視されることとなった。このような背景のもと、1985年のプラザ合意後の日本企業による海外直接投資の増大は、インドネシアの社会経済にとっても大きな成長機会となった。

この段階の国づくりの重点は、次の3つがあげられる。

- 重点 3: 食の提供と雇用機会の創出
- 重点 4: 経済構造の転換
- 重点 5: 生活水準の向上

(3) 「民主国家の形成」へ向けて: 新たな挑戦

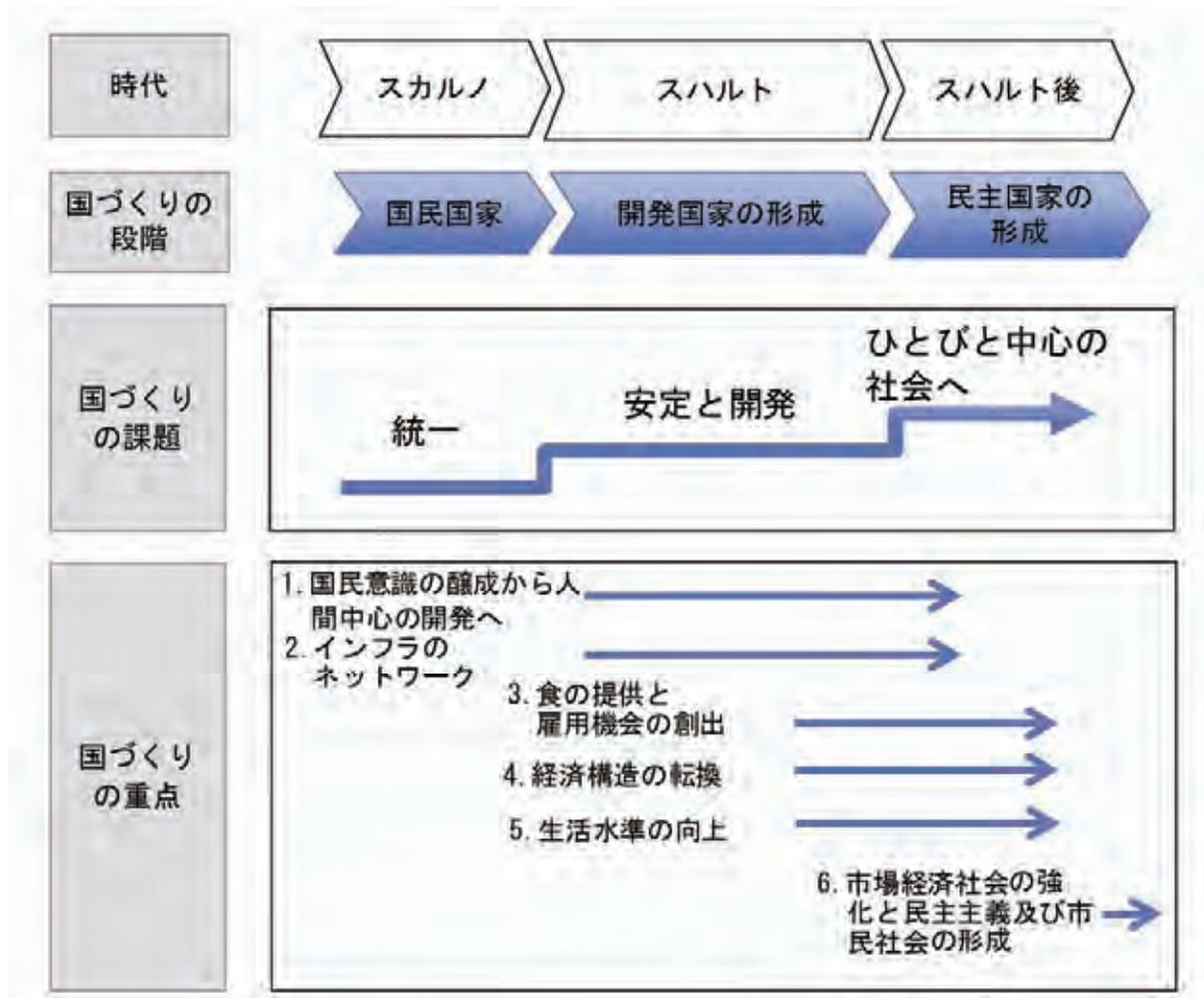
「開発国家」のもとで順調に経済的發展を続けることで、地域間対立など国の安定を揺るがす要因は抑制されてきたものの、一方で国内の経済格差が顕著になり始めた。

1997年のアジア通貨危機による外的経済ショックなどが契機となり、スハルト政権が崩壊すると、「民主国家 (Democratic state)」への移行のための取組みが急速に進み、基本的人権の保障、政治関連法の改正、行政機構の再編、地方分権化の促進など矢継ぎ早に改革が行われた。現在も「ひとびと中心の社会」への変貌の努力が続けられている。

この段階の国づくりの重点としては、次があげられる。

- 重点 6: 市場経済社会および民主主義と市民社会の形成

以上の国づくりの取組みをまとめたものが、次ページの図表である。



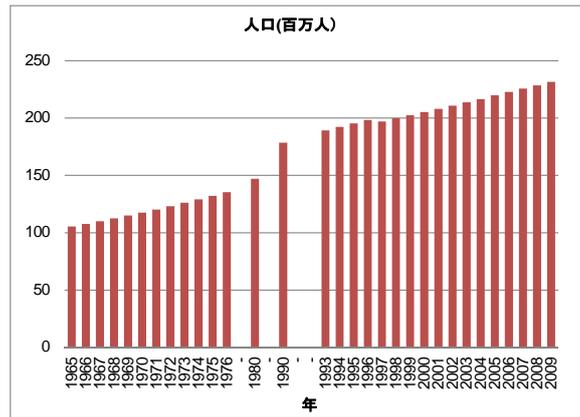
図表 1-1 インドネシアの国づくりの変遷

以下に、これらの国づくりの重点について、その状況を振り返る。

重点 1: 国民意識の醸成から人間中心の開発へ

オランダ統治時代には、一部の親オランダ的なエリートを除き、教育機会は限られていたため、地域共通言語であるインドネシア語による初等教育の拡充は国民意識の醸成のための最重要課題であった。独立当初、初等教育総就学率は、僅か 21.17%に留まっていたが、以後順調にアクセス拡充が進められた結果、1984年には小学校の義務教育化が宣言され、就学率は 100%を達成した。10歳以上の非識字率も 1969年の 39.1%から 2006年には 7.6%まで減少した。

保健・医療分野においても、公的医療機関の充実に伴って状況が改善し、平均寿命は 1967年の 45.7歳から 2008年には 70.5歳にまで上昇、同時期に乳児死亡率は 1,000人あたり 145人から 26人まで大きく減少している。



図表 1-2 インドネシアの人口の変化²

重点 2: インフラ・ネットワークの強化

運輸交通(道路・鉄道・海運)、通信・放送等の国内の基礎インフラ・ネットワークの整備・拡充によって、自立的な経済圏が形成され、中央政府で決定した行政・制度が全国に行き渡る基盤が出来た。

道路総延長は1970年の84,297kmから2007年には421,535kmへと5倍になり、自動車・二輪車の登録台数も1973年の148万台から2007年には5,774万台と39倍に達している。同時期に鉄道総延長は1972年の334百万kmから2009年には2,227百万kmまで延びた。

通信・放送では、1964年に国営電信電話局および国営放送局が設立され、以後電話普及が進められていった。また、発電設備能力の拡張に伴い、送電・配線網整備が進んだ。

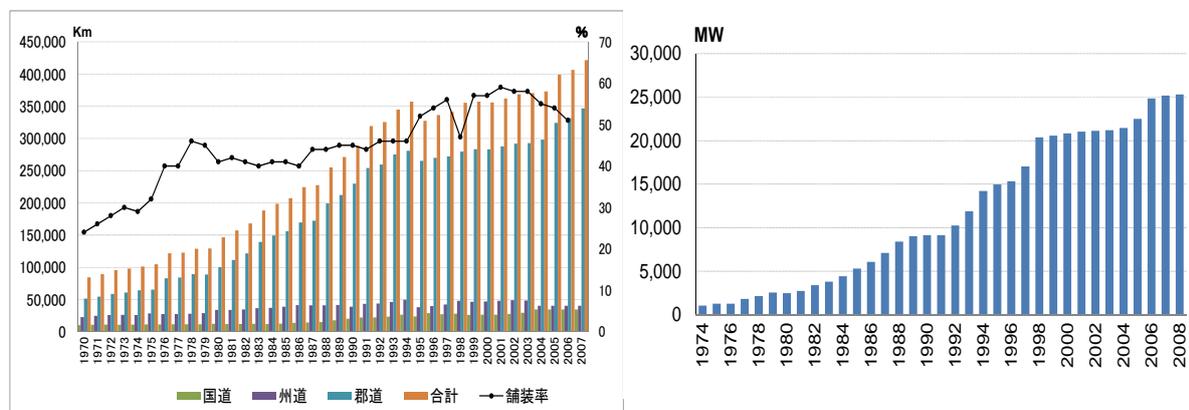


表 1-3 道路整備の推移(延長キロおよび舗装率)

図表 1-4 発電設備能力の推移

重点 3: 食の提供と雇用機会の創出

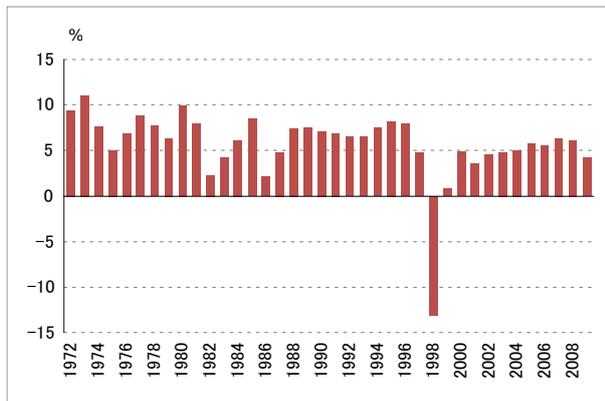
人口が多くしかもその増加率が決して小さくないインドネシアではまず食料供給が最優先課題であり、農業の振興が必要とされた。

生活の糧を提供し、失業率を最小限に抑えるため、歴代政権を通じて雇用創出の努力が行われてきた。

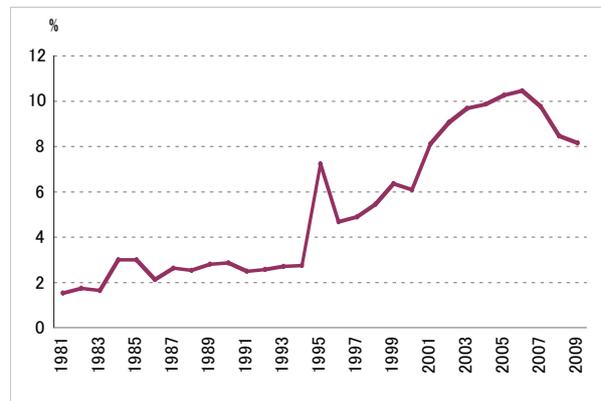
² 総論の統計データは特段の断りがない場合、インドネシア中央統計局(BPS)の Statistical Yearbook による。

1976年から2008年の間に人口は1億3,500万人から2億2,900万人に増加し、15歳以上の労働力人口も7,600万人から1億6,800万人に増加したが、同期間の実質平均経済成長率は5.4%と持続的な経済成長が実現され、創出した雇用機会は5,860万人に及んだ。とりわけ、1994年までは失業率を1-3%台に押さえ込むことに成功した。

ただ、2000年以降の経済システムの構造変化を背景に現時点では失業率は8-10%の水準で推移しており、2000年以前の水準にまで戻すには最低でも7%程度の経済成長が必要と考えられる。



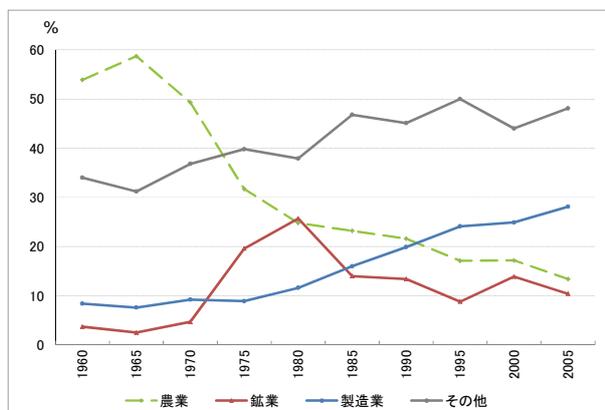
図表 1-5 実質経済成長率の推移



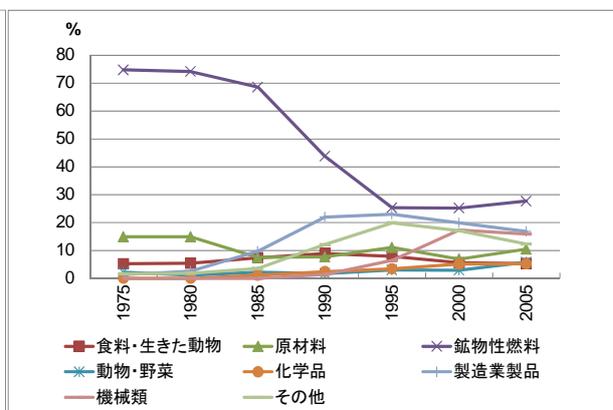
図表 1-6 失業率の推移

重点 4: 石油依存の経済構造の転換

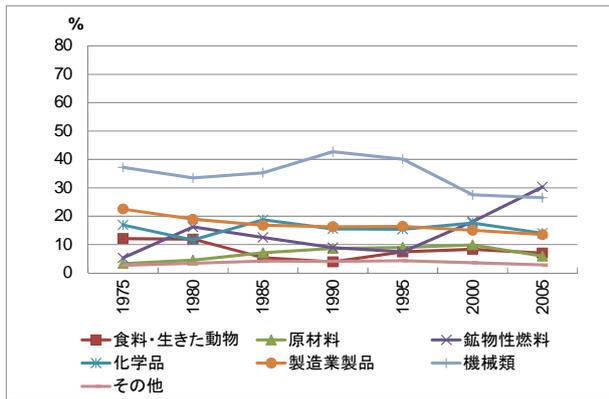
経済開発の進展により、インドネシアの経済構造は大きく変化した。第一に産業構造は従来の第一次産業集中型から第二次産業および第三次産業のバランス型へと変化した。第二に国民支出構造も消費から資本形成へと少しずつ重点が移り始めた。第三に輸出入構造は、輸出については機械類および製造業製品の輸出比率が増加する一方、鉱物性燃料の比率が大きく減少、輸入については機械類の輸入が減少する一方、鉱物性燃料の輸入比率が増大している。第四に産業別就業者構成比は、農業従事者の比率が大きく減少するなか、製造業およびサービス産業従事者の比率が増加している。



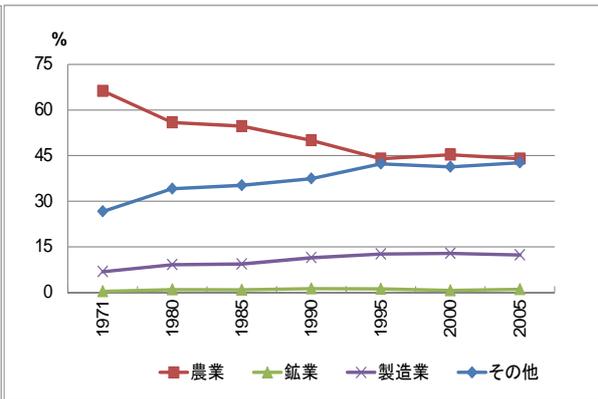
図表 1-7 産業別 GDP 構成比の推移



図表 1-8 輸出構造の推移



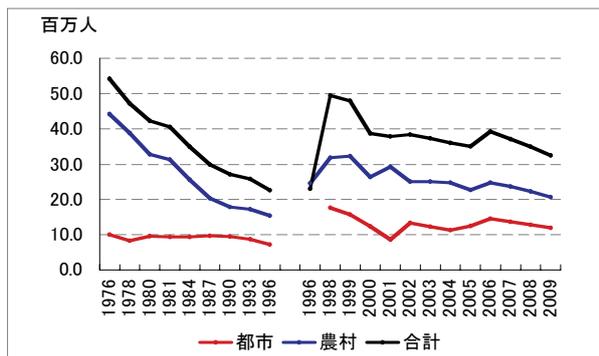
図表 1-9 輸入構造の推移



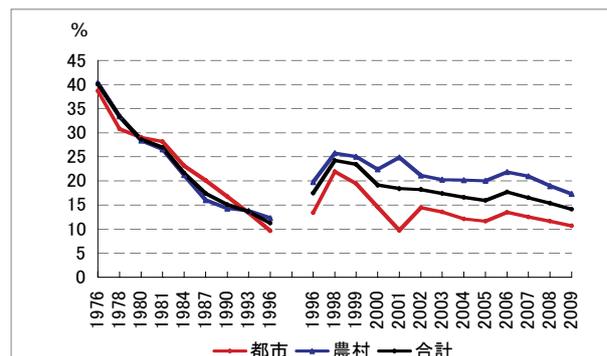
図表 1-10 産業別就業者数の推移

重点 5: 生活水準の向上

雇用機会の創出に加え人口増加率の低下もあり、インドネシア国民の生活水準は向上した。一人あたり GDP は 1969 年の 70 米ドルから 1999 年には 1,000 米ドル、2008 年には 1,982 米ドルにまで増加した。一方、貧困層³については 1976 年に 54 百万人(全人口の約 40%)であったのが 1996 年には 23 百万人(全人口の約 12%)にまで減少した。その後、1998 年の経済危機により貧困層は増加に転じたが、翌年には再び減少に転じた。2006 年に一時増加が見られたものの、減少傾向は持続している。



図表 1-11 貧困者数の推移



図表 1-12 貧困率の推移

注:1996 年を境に統計データの算出方法が変わっている

重点 6: 市場経済社会および民主主義と市民社会の形成

経済構造の変化の過程で、経済システムは国家主導型経済から市場経済へ、また国のかたちも開発独裁国家から民主主義国家へと移行していった。

透明で公平な市場経済に不可欠なのが民主主義社会の形成である。民主主義なくしてはイノベーション(言論の自由が不可欠、ルールに基づく安心な投資環境、汚職なき社会はあり得ない。通貨危機は、経済の透明化と公平化を促進する契機となり、同時に民主主義体制への移行の外圧ともなった。スカルノからスハルトへの政権移行時には共産党の弾圧により数十万人の犠牲者が出たが、30 年後のスハルトからハビビ、ワヒド、メガワティ、ユドヨノに至る政権移行は大きな犠牲を出さずに行われた。これは民主主義体制を支える中間層、人材、行政基盤がこの 30 年の間に形成されてきたということの意味している。ただし、

³ インドネシア中央統計局の定義による。

インドネシアの民主主義制度は、地方分権も含め、未だ形成途上にある。

1.1.2 国家開発計画にみられる開発で重視されてきた考え方

インドネシアにおいてはこれまで数次にわたり開発 5 ヵ年計画が策定され、それに沿った開発が進められてきた。なお、国家開発計画の要約は次ページの図表の通りである。

図表 1-13 国家開発計画の要約

計画期間	背景	開発方針	重点分野
第一次 開発 5 年計画 (1969/70 -1973/74) REPELITA I	<ul style="list-style-type: none"> ● 経済混乱の早期收拾 ● 国際収支難 	<ul style="list-style-type: none"> ● 経済統制時代の枠組みの自由化 ● 経済のリハビリテーションと安定化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業、基礎インフラ整備、基礎製造業、石油・鉱業を重視 ● 製造業は農業とのリンケージを重視 ● インフラ整備はネットワークを重視（電力、道路など） ● 家族計画支援
第二次 開発 5 年計画 (1974/75 -1978/79) REPELITA II	<ul style="list-style-type: none"> ● 経済成長を通じた雇用機会創出が最重要課題 	<ul style="list-style-type: none"> ● 安定から成長へ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 消費を抑制しても生産関連資材輸入を優先 ● 雇用創出のために労働集約産業を重視 ● 農業は食糧増産、コメ自給率向上、農村部での失業削減を考慮、最重要セクター ● 製造業は雇用吸収力にあるかつ輸出拡大に資する基礎消費財を重視 ● 外貨獲得を考え資源開発に注力 ● インフラ整備は電力、輸送、通信分野を重視 ● 家族計画導入を推奨
第三次 開発 5 年計画 (1979/80 -1983/84) REPELITA III	<ul style="list-style-type: none"> ● 成長のみならず分配および安定が重要に ● 農業および鉱業の比重低下、製造業、建設、運輸・通信の比重上昇 	<ul style="list-style-type: none"> ● 三つの基本方針：食糧自給自足、労働集約的産業振興、最終製品製造業振興 ● 持続的成長のための「構造変化」にチャレンジ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 外貨節約のために輸入代替促進 ● 労働集約的工業の振興 ● 農業は引き続き重要な役割：食糧自給、雇用の受け皿、原材料供給源、外貨獲得 ● インフラ整備には引き続き注力
第四次 開発 5 年計画 (1984/85 -1988/89) REPELITA IV	<ul style="list-style-type: none"> ● 持続的成長の基盤を固める ● 生産サイドだけでなく分配にも目配りが必要に ● 逆オイルショック（油価低迷） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 産業構造の変革：石油依存体質からの脱却および資本財および中間投入財生産部門の振興とそれによる雇用創出 	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業・灌漑の成長は食糧自給、原材料供給、雇用創出、輸出拡大、農家所得向上、地域開発促進に資する ● 製造業：産業機械、尿素、セメント、衣料 ● 大企業と中小企業とのリンケージ強化 ● 運輸・通信は「ネットワーク産業」として整備
第五次 開発 5 年計画 (1989/90 -1993/94) REPELITA V	<ul style="list-style-type: none"> ● 今後 25 年を展望、より多様化した効率的な、ダイナミックな社会の形成が必要 ● 雇用創出が緊急課題 	<ul style="list-style-type: none"> ● 均衡のとれた経済構造構築 ● 地域開発：国家統一と団結を重視する「列島国コンセプト」に基づく開発（地域間格差をなくすための地方分権化と中央政府による地方開発資金の確保） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 第二・三次産業の比重拡大（結果的に第一次産業の比重低下） ● 非石油・ガス部門輸出強化、国内外投資拡大 ● 工業を経済成長の原動力かつ雇用俗化の源泉と位置づけ ● 優先分野：輸出指向型産業、産業構造の高度化寄与産業 ● 中小企業開発 ● 農産物加工産業 ● 輸出品目多様化および輸入代替産業 ● 観光：外資獲得、雇用創出、ビジネスチャンス、インドネシア文化開発 ● インフラ整備：拡張と維持補修
第六次 開発 5 年計画 (1994/95 -1998/99) REPELITA VI	<ul style="list-style-type: none"> ● 高成長実現のためには「人的資源」の質的向上が不可欠 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一人当たり GDP を 1999 年に 1,000 米ドルに ● 人口増加率を 1998 年には 1.51%まで下げる ● 工業セクターを成長のエンジンに（輸出拡大を成長の源泉に） ● 農業と工業のリンクを強化 ● 農業および工業の発展を支えるサービス産業の充実 	<ul style="list-style-type: none"> ● 非石油・ガスセクター（農産工業、金属、化学、機械） ● アグロインダストリー、鉱物資源加工、機械、資本財、輸出指向型産業 ● 競争力のある中小企業および地場産業の育成 ● インフラは引き続き新規整備と維持補修の二本本だて ● 外貨獲得の一手段として観光を促進
国家開発計画 (2000-04) PROPENAS	<ul style="list-style-type: none"> ● スハルト政権の終焉に伴う新たな政治経済体制の抜本的構築 ● 直面する 5 つの課題 <ol style="list-style-type: none"> 1. 社会的紛争増加と国としての統合の欠如 2. 法律・人権遵守の弱体化 3. 遅々とした経済回復 4. 福祉水準低下と社会病増大 5. 地方およびコミュニティ開発の遅れ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 成長率 6-7%、失業率 5%以下、インフレ率 3-5%、貧困層 14%以下 ● 民主的政治システムの開発とその下での国家統一 ● 法治および良き統治の実現 ● 「国民のための経済システム」の開発 ● 経済開発において二つの挑戦：グローバル化と分権化 	<p>七つのプログラム</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 貧困削減 2. 零細・中小企業強化、育成 3. 金融・経済の安定と輸出強化 4. 非石油・ガス部門競争力強化による輸出拡大 5. 資本市場整備による投資促進 6. インフラ整備 7. 環境配慮と資源有効利用
中期開発計画 (2005-09) RPJM	<ul style="list-style-type: none"> ● 成長に成果を挙げってきたが、資源の効率的・賢明な配分において問題山積 ● 格差拡大 ● 既存システムおよび戦略的機関の機能麻痺により国内外のショックへの抵抗力が弱まる ● より高いレベルでの成長が不可欠 	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育の質、生活の質の向上 ● 地域間格差是正 ● 1998 年危機以降停滞するインフラ整備への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ● 貧困削減 ● 具体的海外投資拡大策 ● 輸出拡大 ● 製造業の競争力強化 ● 農業活性化 ● マクロ経済の安定

1.1.3 時代区分ごとの国づくりの状況

インドネシアの国づくりの状況を、歴史的な転換点を基準に次のような時代区分に分けて振り返る。

- 1960年代(国家建設期)
- 1970年代および1980年代前半(経済開発期)
- 1980年代後半(原油価格低迷による構造調整期)
- 1990年から1990年代後半の通貨危機(経済危機に至るまでの成長期)
- 1990年代後半の通貨危機以降(民主化と地方分権への改革期)

なお、それぞれの時代区分における世界と日本の主な出来事を整理すると下表のようになる。

図表 1-14 時代区分ごとの世界と日本の主な出来事

インドネシアの時代区分		1960年代	1970年代から1980年代前半	1980年代後半	1990年から1990年代後半の通貨危機	1990年代後半の通貨危機以降
		国家建設期	経済開発期	構造調整期	経済危機に至るまでの成長期	民主化と地方分権への改革期
世界の動き	政治経済	冷戦 ベトナム戦争 ASEAN 発足	デタント 日中国交回復 石油危機	原油価格低迷 ブラザ合意	冷戦終結 アジア通貨危機	9.11 事件およびテロ対策 高資源価格時代
	援助の潮流	インフラ投資と成長 アジア開発銀行設立	ベーシック・ヒューマン・ニーズの充足 制度構築	市場経済化	地球環境問題	MDGs 貧困削減 ガバナンスの重視
日本の動き	対アジア政策	輸出促進	東南アジア市場への進出 開発輸入	対先進国輸出製造拠点の形成	域内分業の形成	EPA アジア共同体構想
	ODA 政策	戦時賠償から経済協力へ	拡大基調 インフラ重視、ASEAN 重視	世界最大のドナー国	ODA 大綱	継続的削減基調 援助のソフト化

(1) 1960年代(国家建設期)

1945年の独立宣言後の内戦を経て、1949年、インドネシアのオランダからの独立が国際的に承認され、スカルノ大統領の下、国づくりの第一歩が踏み出された。経済開発はオランダ企業の国有化から始まった。しかし、国営企業には経営能力が不足しており、財政赤字、無秩序な通貨供給、激しいインフレをもたらした。スカルノ大統領は軍部と左派(共産党)とのバランスの上に立ち、民族主義と「指導された民主主義」を国づくりの基調として政権運営を行ったが、1965年の9月30日事件により失脚した。

スハルト新政権の課題は、経済・社会の混乱をいち早く收拾し、経済開発を加速することであり、西側諸国の援助を取り付けることが基本戦略となった。こうしたなか、インドネシアは、1966年に国連に復帰し、1967年のASEAN設立にも参加することで自由主義陣営諸国との協調姿勢を明確にした。1966年には「インドネシア債権国会議(IGGI)」が結成され、外国債務繰り延べの難題も解決した。こうしたなか、経済体制は国営企業主導から民間主導に切り替えられ、海外援助・外資導入で経済開発を進める方針が明確にされた。1967年には外資投資法が制定され、外資導入の自由化に踏み切った。

スハルト政権は大統領直轄の組織として国家開発企画庁(BAPPENAS)⁴を1963年に設立し、ここに政策立案に係わるスタッフと情報を集中させ、予算配分権も与えた。1969年にはBAPPENASが中心となって、最初の開発5ヵ年計画が策定され、大統領令として発布された。以後6次にわたるスハルト政権下の開発5ヵ年計画では、開発政策の優先順位が中央政府主導の経済開発に置かれており、中央集権体制の確立によるスハルトの権力基盤強化に寄与することとなった。

スハルト政権の自由・開放政策は西側諸国に好感をもって迎え入れられ、海外援助および同国への投資が増加したため、経済成長は軌道に乗り始めた。

(2) 1970年代および1980年代前半(経済開発期)

スハルト大統領は政権の正当性を内外に示すべく1971年に総選挙を実施し、これに圧勝した。スハルト政権に対する西側諸国の支持は政権に安定感をもたらし、ひいてはインフラ・ネットワークの整備などの継続的な政策実施を可能にした。

インドネシアにとって二度の石油危機に伴う石油価格高騰は経済開発への「追い風」となった。急増する石油収入は、海外からの開発援助と相俟って、積極的なインフラ投資の資金源となった。インフラ整備進展の結果、海外からの民間投資も増加し始めた⁵。農業、工業、サービス部門はいずれも目に見えて発展し、実質年平均6.5%の経済成長を続けた。とりわけ製造業の成長は顕著で年平均12%に及んだ。農業部門でも、一時的にはあるが1984年には悲願であったコメ自給を実現した。

またこの時期には、社会インフラを整備することで貧困の根本原因を除去するという考え方の中で、BAPPENASが中心となって地方農村の社会資本整備のためのインプレス(Inpres: 大統領訓令)プログラムが実施された。この結果、教育、保健、地方インフラの整備が進むことになる。

原油価格の高止まりは同時に、経済の過度の石油依存と政府部門の肥大をもたらした。ルピア価格は高めの水準が維持されたため、コーヒー、ゴムなどの石油以外の一次産品は国際競争に負けていった。また製造業は国内市場依存が続き、輸出競争力は弱かった。輸入関税(1973)および外資規制(1974)の強化が輸入代替体質をさらに助長した。こうした保護政策のもとで利権企業が成長し始めた。

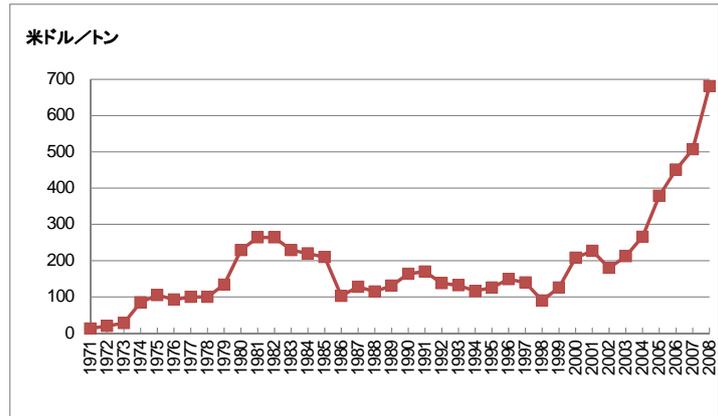
(3) 1980年代後半(構造調整期)

1974年以来ほぼ一本調子で上昇してきた石油価格は1981年にピークをつけた後、1983年から一転大きく値を下げ、1986年には最高値のほぼ4割にまで落ち込んだ。この石油価格急落は経常収支と財政に大打撃を与え、対外債務負担が増大したため、ルピアの価値下落を招くこととなった。

1980年に9.9%を記録した成長率は1986年には2.1%にまで低下した。石油・ガス依存体質からの脱却が真剣に模索され、1986年から88年にかけて規制緩和策と国営企業改革が進められた結果、産業資本の主体は政府から民間へと大きく変化した。華僑系企業の進出、金融の自由化、海外投資の急増などにより、資源依存体質からの脱却が進行し、1981年に国民総生産の24%を占めた原油およびガス部門の比率は1992年には13%にまで低下することとなった。

⁴ 1958年に設立された国家計画庁を改組した。

⁵ 典型的な事例は北スマトラ州アルンおよび東カリマンタン州パダクのLNG開発で、前者は三菱商事グループ、後者は日商岩井グループが手がけた。



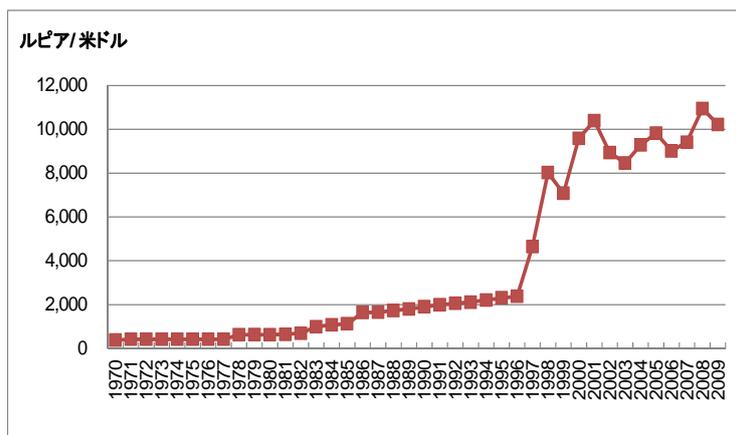
図表 1-15 原油価格の推移

(4) 1990 年から 1990 年代後半の通貨危機(経済危機に至るまでの成長期)

1980 年代後半の石油価格急落に伴う経済危機を乗り越えたインドネシア経済は構造調整が進み外国直接投資も拡大、新たな工業化が進められた。東西冷戦の終焉後には、世界経済の一体化が進み、資本移動が世界的に展開されるようになった。インドネシアも資本および金融の自由化を進め、海外から大量の短期資金が流入した。

1997 年にタイで始まったアジア通貨危機はインドネシアに飛び火した。まず投資家が米ドルを海外に持ち出し始め、国民も商業銀行に預けた資産を引き出し、米ドルに換金し始めたため、ルピア安は一層加速し、一部銀行に経営不安をもたらした⁶。また、インフレーションにより、生活必需品の価格が急激に上昇し、それに対する暴動を招くこととなった。

こうした情勢に対し、国際通貨基金(IMF)は銀行改革を条件に流動性を供給することを決めたが、それが極めて大きな犠牲を強いるものであったことから、スハルト大統領は受諾を渋った。事態を打開できない大統領に対する不信は、スハルト一族による不正蓄財と政策の私物化に対する不満に結びつき、大統領は退陣を余儀なくされ、30 年余り続いた開発独裁体制は終焉を迎えた。



図表 1-16 ルピアの対米ドルレートの推移

⁶ この当時、国境を越えた資本取引が加速していた国際環境にインドネシア経済は十分な対応力を持っていなかった。海外からの資金の質と量を十分管理できる金融制度が整備されておらず、ファミリービジネス等に対する金融機関の与信管理も十分でなかった。

(5) 1990年代後半の通貨危機以降(改革期)

1998年5月、スハルト退陣を受けてハビビ副大統領が大統領に就任し、金融・経済危機の事態収拾に乗り出した。ハビビ政権は、民主化政策を進め、政党法、総選挙法、国家機構組織法を制定もしくは改正して、法による統治の基盤を築いた。また、中央集権による地方統治方式も改め、地方政府に大幅な権限を委譲する地方自治法、財政均衡法を制定した。国際通貨基金を中心とした国際的な支援体制も整った。

日本は1998年10月に、アジア通貨危機後のアジア諸国の実体経済回復のため、中長期資金支援として150億ドル、経済改革を推進していく過程の短期資金需要の備えとして150億ドル、合わせて300億ドル規模の資金支援を行うという新宮沢構想を表明した。国際収支難に直面するインドネシアに対して日本は、10回にわたる「セクター・プログラム・ローン」で計4,300億円、「教育・保健衛生・社会福祉分野に対するセクター・プログラム・ローン」として1998年に200億円、「ソーシャル・セーフティ・ネット借款および保健・栄養セクター開発借款」として世界銀行との協調で3回と大量の資金的支援を行い、世界銀行とともにインドネシア経済を支える上での重要な役割を担った。

一方、インドネシア国内では東ティモール独立紛争により、政権の求心力が低下するなか、1999年6月の総選挙で与党ゴルカル党(Golkar)は議席を減らし、闘争インドネシア民主党(PDIP)が第一党となった。1999年10月の大統領指名選挙でハビビ大統領は出馬せず(所属党の指名を得られず)民族覚醒党(ナフダトゥル・ウラマ議長)のワヒド氏が第3代大統領に、闘争インドネシア民主党のメガワティ党首が副大統領に選出された。

ワヒド政権下で、開発5ヵ年計画は大統領令ではなく、国権の最高機関である国民協議会での議論を経て、民主的なプロセスのもと決定されると改められた。また、2001年には地方自治法が施行され、行財政の本格的な地方分権が始まった。期待を担ってスタートしたワヒド政権であったが、政治姿勢を巡って大統領と国会との間の確執が深まり、2001年7月国会で罷免された。後継大統領にはメガワティ副大統領が昇格した。

このワヒド、メガワティ両大統領の時代には、制度改革、債務返済問題への円滑な対応が課題であったが、これらへの対応が徐々に効果を現わし経済はようやく安定的な成長軌道に乗り出した。

図表 1-17 アジア諸国における経済回復

年	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GDP 成長率 (%)							
インドネシア	8.2	-13.1	0.8	4.9	3.4	3.7	4.1
韓国	8.9	-6.7	10.9	9.3	3.8	7.0	3.1
タイ	8.9	-10.5	4.4	4.8	2.1	5.4	6.7
物価上昇率 (%)							
インドネシア	8.6	77.5	2.0	9.4	12.6	10.0	5.1
韓国	4.5	7.5	0.8	2.3	4.1	2.7	3.6
タイ	5.8	8.1	0.3	1.6	1.6	0.7	1.8

出所:インドネシア中央統計局

2004年10月、初の大統領直接選挙によりユドヨノ政権が誕生した。ユドヨノ政権は、与党勢力の安定多数確保、国軍・警察・国家情報庁の掌握、テクノクラートを中心とした新経済チームによる経済運営によって政策基盤を強化することに成功し、司法改革、汚職撲滅、インフラ整備、アチェ復興等において実績を挙げている。

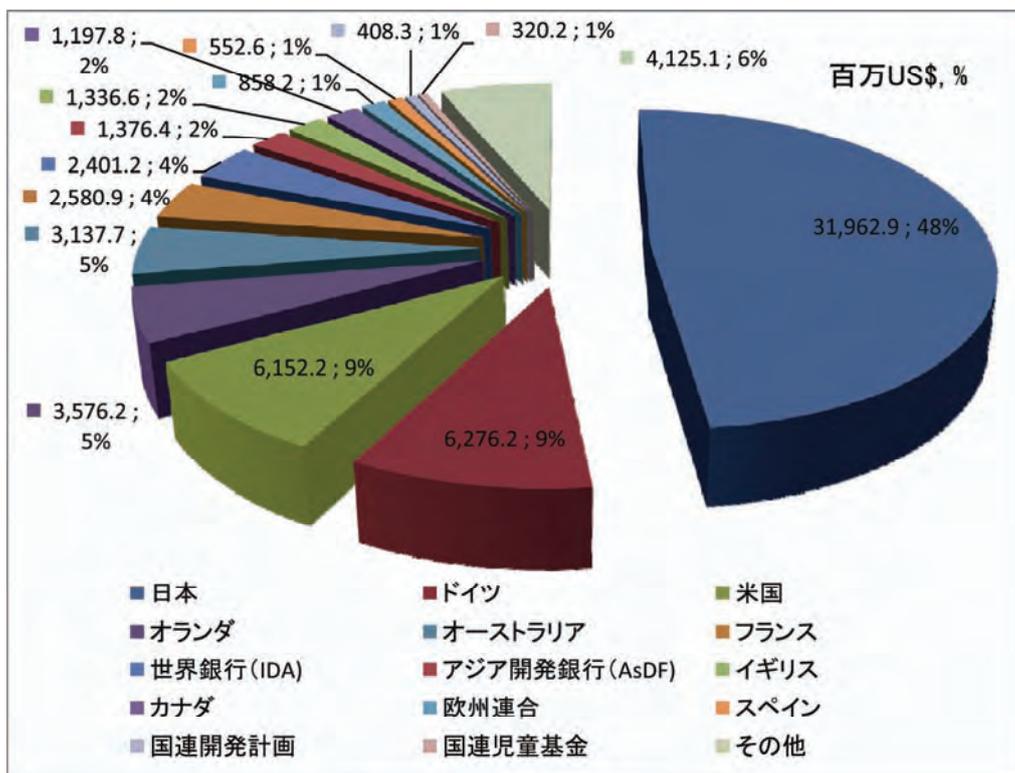
また、対外的には2006年に国際通貨基金債務の早期返済を完了し、公的対外債務の独自返済に目処が立ったことを理由に、2007年には1966年以来続いていた支援国会合⁷を廃止した。その後、2009年1月には、従来のドナー、レシピエントとの関係をパートナーの関係に変える、「援助協調に関する合意文書(ジャカルタ・コミットメント)」をドナー、国際機関との間で合意・署名している。

世界金融危機の影響でアジア諸国の経済が減速するなか、インドネシア経済は比較的堅調に推移している。その背景としては、1) 輸出産品の石油およびガス価格が高騰したこと、2) 物価の安定および金融環境の改善が安定的成長を可能にしたこと、が挙げられている。

⁷ 1992年にCGI(Consultative Group on Indonesia)に名称を変更。

1.2. 日本の協力の概要

日本は 2008 年までの JICA の協力累計で 4 兆 6,261 億円の支援をインドネシアに対して行ってきた。インドネシアにとって日本は最大の援助国であり、日本にとってもインドネシアは最大の援助供与相手国であり、1960 年から 2008 年までの累計で約 320 億ドル、インドネシアに対する援助合計の約 48%を占めている。



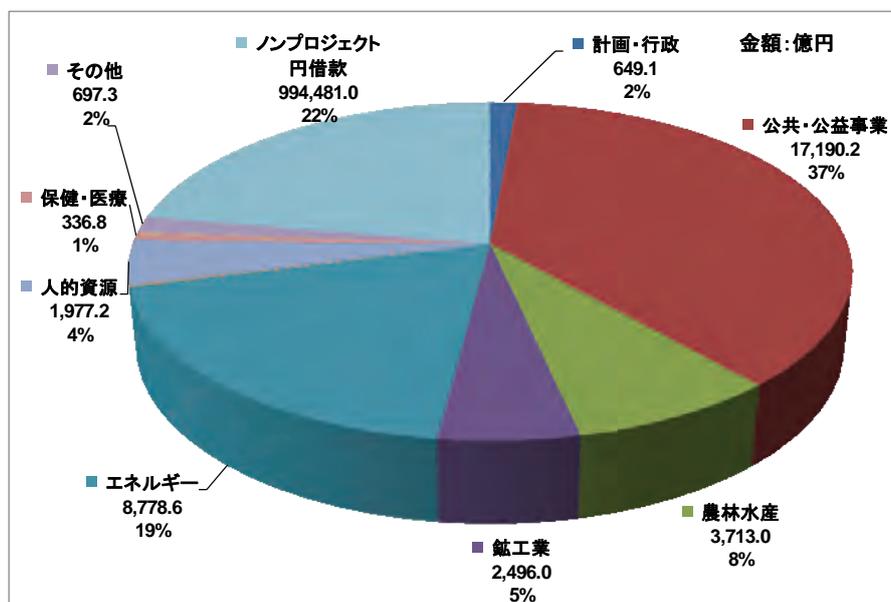
出所:OECD 統計データベースより作成

注:金額は 1960 年から 2008 年までの累計

図表 1-18 インドネシアに対する ODA(グロス)

ここには両国が歴史的、経済的に深く結びついているという事情がある。インドネシアに対する日本の協力は 1954 年に日本がコロンボプランに加盟したのを契機にインドネシアから 15 名の研修員を受け入れたことに始まる。その後、1958 年にインドネシアとの間での第二次大戦後の戦時賠償協定が締結され日本の協力が本格化する。1968 年には海外経済協力基金 (OECF: Overseas Economic Cooperation Fund、現 JICA) による円借款供与が開始された。そして、同年まず海外経済協力基金のジャカルタ事務所が開設され、翌 1969 年には JICA の前身である海外技術協力事業団 (OTCA: Overseas Technical Cooperation Agency) の事務所が置かれることになった。

その後現在に至る 50 年間の JICA の協力の内訳を見てみると下図のようになる。



図表 1-19 JICA の協力:分野別の協力額⁸

この図表からも明らかなように JICA の協力は、運輸交通、情報通信、上下水道、流域管理などを含む「公共・公益事業」に 1 兆 7,190 億円 (全体の 37%)、「エネルギー」に 8,779 億円 (19%) となっており、この 2 つで 56% を占めている。これに農林水産分野への協力 (3,713 億円、8%)、鉱工業分野への支援 (2,496 億円、5%) が続く。

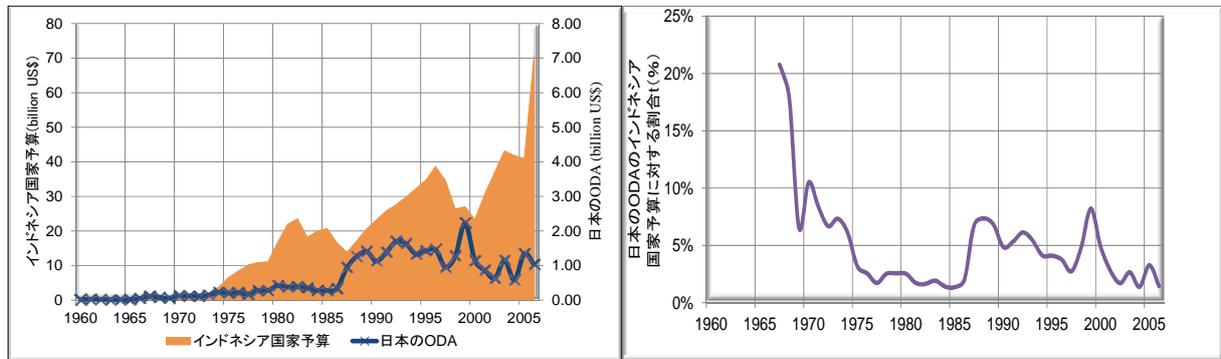
運輸交通などからエネルギーまでを含む経済インフラ整備は、社会経済の安定・発展の基礎であり、さらにエネルギー・資源開発は貴重な外貨獲得源でもある。更に日本は、インドネシアが直面している最も大きな問題の一つである食料安全保障、そして石油・ガスといった資源依存から脱し産業の多様化・高度化を進めるために重要な人的資源、鉱工業分野で主に支援を行ってきたことを示している。言い換えれば、日本の協力はインドネシアの国家作りのニーズに応じてきたといえる。

またノン・プロジェクト円借款の割合が大きくなっているが、これはインドネシアが国際原油価格の低迷、プラザ合意による為替変動などから国際収支が大幅に悪化した時期から、1997 年からのアジア通貨危機の際にインドネシア経済の安定化を目的に多額のセクター・プログラム・ローンが提供されたためと考えられる⁹。これは、日本がインドネシアの社会経済が安定している時は国づくりの支援を行い、危機に直面した時には危機対応を支援してきたということを示す一つの例である。金融の世界では、企業が好調な時には資金を提供するが、企業が危機に直面した時には逆に貸し出しを渋るという話があるが、日本はこれとは異なり、インドネシアに対して「雨の日には傘をさしのべてきた」のである。

⁸ 但し、金額が 1% に満たない分野はこのグラフでは表示していない。

⁹ 詳しい時代的背景とセクター・プログラム・ローンについては「経済政策・マクロ経済運営」の章を参照。

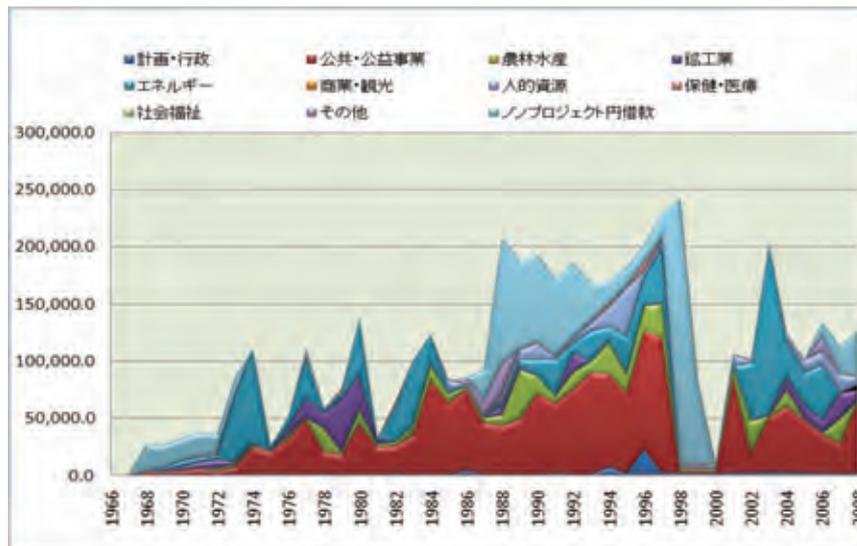
このことを、インドネシアの国家予算と日本の ODA 金額との関係でみてみたい。1960 年代後半にインドネシアが自由主義陣営にはいり新たな発展を目指すこととなった。自立的な経済発展を支援するため、日本はインドネシアを支援してきた。インドネシアの国家予算と日本の ODA 金額の推移をみると、1960 年代は国家予算の 10-20%に相当する額の支援をし、経済的に困難な時期である 1980 年代後半と 1990 年代後半に国家財政が逼迫した際には金額を増加し支援していたことがいえる。



出所: 在インドネシア日本大使館 他

図表 1-20 日本の ODA 金額とインドネシアの国家予算(左: 金額推移、右: 比率)

次に示す図表は、日本の協力額を年度別セクター別に積み上げたものである。



出所: JICA から提供されたデータを基に調査団作成¹⁰

図表 1-21 JICA の協力: 年度別セクター別の協力額

この図表で 1998-2000 年に掛けてはノンプロジェクト円借款を除いては、協力額が極端に減少している。これは日本の協力の場合、日本が協力する代わりに相手国側、つまりインドネシア政府にも応分の負担を求めることが基本であるため、インドネシアが経済危機に直面している時には具体的なプロジェクトを凍結し、社会・経済を安定化し回復に向かわせるための資金的支援に協力内容を絞ったためである。

¹⁰ 1) JICA の実績については、1988 年以降は JICA データベースの分類に従っているが、それ以前は調査団がプロジェクトの名称などから分類した。2) 1987 年以前の実績には JICA の個別派遣専門家やプロジェクト外で実施された研修が含まれていない。3) JBIC (現 JICA) の実績については、JICA ウェブサイトよりデータを入手した。4) 実績額は年度別である。

1.3. 日本の協力が果たしてきた役割

本調査における基本的な命題は、「過去50年間にわたり日本のODAはインドネシアの社会・経済発展にどのような役割を果たしてきたか」である。ここでは、各セクターの調査で明らかになった事例を踏まえ、この命題に答えることを試みる。

答えを整理するに当たっては、「インドネシアの国づくりへの支援」と、「インドネシアの国づくりを支えるシステムの強化」、「インドネシア、日本両国の関係の深化」に分けた。

「インドネシアの国づくりへの支援」とは、前章で論じたように、インドネシアが国家統一のための国民国家から、経済開発を政治の主要目的とする開発国家、そして民主化・地方分権化によって国家を再編し新たな段階に挑むまでの道筋でどのような支援をしてきたかである。インドネシアの50年間にわたる国づくりには平坦な時もあれば急坂もある。そして独立国家の成立から社会・経済が発展してくることで、支援ニーズも変化する。日本は、インドネシアの50年間の国づくりに長期的・継続的に支援を行いつつ、支援内容自体は状況変化に柔軟に答えながら柔軟に対応してきている。

これに対して「インドネシアの国づくりを支えるシステムの強化」とは、ODA プロジェクトを通じて、そのプロジェクト期間に留まらず、インドネシアが主体性を持って持続的に発展していくための仕組みの強化に資する支援を意味している。直接の効果を図ることは難しいが、いわば国家の地力であり、今後の開発をより効果的に進めるための重要な資産である。

また、本調査を通じてインドネシアに対する日本の支援はインドネシアの国づくりに貢献しているだけでなく、日本側にとっても日本の社会・経済発展につながる重要なきっかけとなってきたこと、将来に向けての両国の友好関係の原点の一つでもあることが浮かび上がってきた。「インドネシア、日本両国の関係の深化」では、この点について整理した。



図表 1-22 日本の協力の役割整理の枠組み

1.3.1 インドネシアの国づくりへの支援

(1) 国家の統一と安定への寄与

社会・経済の安定化の努力を支援

日本は、インドネシアがスルハト政権となったばかりで経済の混乱を早期に収束させることが課題だった時代に、商品借款を提供し国際収支安定化を支援したのに始まり、その後もインドネシアが経済危機に直面した際には、ODA を通じて柔軟な支援を行い、インドネシアが危機を乗り越えるのを支援してきた。

経済危機については、1980 年代前半の国際原油価格が低迷した時期と、1997-98 年のアジア通貨危機が代表例である。この時期に日本は様々な金融支援スキームなどを応用して苦境にあるインドネシアを支援した。

特に、アジア通貨危機の際は、世界銀行や国際通貨基金との政策的協調の下に支援を実施するとともに、白石隆京都大学教授(当時)などのインドネシア経済に経験の深い有識者による経済政策支援チームを派遣し、経済再生プランの受入を迫る国際通貨基金とインドネシア側テクノクラートの間の調整を支援した。

- 原油・ガス価格が急落し「逆オイルショック」が生じた 1980 年代後半から 1990 年代、外貨準備不足に直面しているインドネシアに対し必要な物資を輸入する資金として 1,484 億円の円借款を供与。
- インドネシアの経常収支が悪化した 1988 年と 1989 年には、特定セクターの開発を目的に 2 回にわたって総額 1,049 億円の円借款を期間 30 年、金利年 1-2.7%という条件で供与。
- アジア通貨危機の 1998 年、国際収支の改善と農業生産力拡充および緊急雇用創出を目的とした公共事業実施のために計 3 回、計 1,700 億円の円借款を供与。1999 年には日本、世界銀行、アジア開発銀行などが実施中のプロジェクトの内貨負担分と燃料・電力関連の経費に充当するための費用を円借款で供与。

食料安全保障への支援

インドネシアにとっても食料安全保障は大きな問題である。日本はこの分野で総合的なアンブレラ協力を実施し、その後も多くの支援を行ってきたが、その結果、主食であるコメは一時的とはいえ自給を達成した。現在でも地域間格差はあるが、日本の協力した分野では状況の改善が見られる。

- 灌漑開発による農地面積の拡大、多毛作化、二期作化を支援。加えて、主食であるコメの増産と自給のために「病害虫防除」、「収穫後処理技術の向上」、「優良種子の増殖配布」など農業技術協力を実施。
- 1970 年代後半から、家畜衛生、動物医薬品検定、酪農などの畜産分野での研究・技術協力を実施。高品質なタンパク源の供給、農民の現金収入源確保に寄与。
- 1970 年代から一貫して漁港整備や市場整備を実施。1980 年代にエビ養殖、1990-2000 年代に種苗生産と養殖についての技術協力を実施。
- ボゴール農大を初めとする研究機関を支援し、農水産業分野の長期的人材育成を支援。
- 1998 年エル・ニーニョの影響による農業産品の不作と経済危機が重なった際に食料援助を実施。

また、長期的な状況改善への支援だけでなく、食料不足に直面していた1968/69年には、GATTケネディ・ラウンドの食糧援助規約に基づき米、小麦、とうもろこしなど穀物の購入資金を無償援助した。このように長期的目標と短期的・危機的状況の両方に対応してきたのも日本の協力である。

保健衛生・母子保健の向上

人材は国家の基礎である。しかし、1960年代のインドネシアは乳児死亡率も高く(145/対出生 1000、1967)、感染症問題にも直面し、医療インフラの整備、公衆衛生の向上は必須課題であった。同時に人口圧力はインドネシアにとって常に大きな課題であり、第一次開発5ヵ年計画(REPELITA I)では既に家族計画が奨励されている。

日本は、具体的プロジェクトと、プロジェクト実施を通じて新たな制度を導入することにより、インドネシアの保健衛生・母子保健の向上を支援してきた。

- 1969-85年という長期間にわたり家族計画の普及を支援。
- 「母子手帳」のインドネシア版を1年余りかけて共同開発、普及活動を実施。現在では全国で約6割の妊婦が母子手帳を用いて産前検診を受診している。また、母子保健サービスのためのシステムの確立を支援。
- ビオ・ファルマ社に、ポリオ・麻疹生ワクチン製造施設を建設、機材を供与、技術を移転。安価でワクチンを供給できるようにすることで保健衛生の向上に寄与。なお、2009年度で同社はポリオ・ワクチンの国内シェア100%(世界シェア30%)、麻疹ワクチンの国内シェア100%(世界シェア10%)と感染症対策だけでなく外貨獲得にも貢献。
- 35年にわたるジャカルタ上水道への援助で、新たに340万人への上水供給を実現。衛生環境と保健の増進に寄与。ジャカルタ市の排水と洪水制御システムの建設を支援。洪水の回数が減少、被害も軽減。ジャカルタ首都圏の廃棄物処理に円借款を供与、最終処分場や中継基地の建設、ゴミ収集車等の調達を支援。

災害への対応

インドネシアは、日本と同じように環太平洋地震帯に属し、約130の活火山を持つ世界でも有数の火山国であり、地震も多く津波被害も経験している。さらには熱帯に位置するため雨量が多いが火山灰の影響もあって洪水被害も多い。森林火災も大きな問題である。

こうした国土の地理的特性から生ずる自然災害に対し、日本は発生時の緊急的な支援だけでなく、経験を活かして様々な予防措置についての支援を行い被害の減少に貢献してきた。

- ブランタス河、ソロ河、ジェネベラン川という主要河川の流域開発を長期間にわたり実施。洪水被害が無くなり、下流の灌漑地区で農業生産が増大、沿岸市町への都市・工業用水の供給および電力供給にも貢献して、経済発展に貢献。
- メラピ火山砂防に関して約30年間にわたって協力。「火山砂防技術センター」を中心として、砂防施設の建設、関係者へ技術移転を実施。
- 森林火災予防のために、「衛星情報による早期発見システム」、「初期消火訓練プログラム」、「国立公園における地域初期消火活動」を開発。国立公園を対象とした消防組織 Manggala Agni(マンガラアグニ)を創設。
- 「住宅・建築の耐震化」、「津波等災害早期警戒体制の構築」、「洪水・土砂災害・火山噴火などその他自然災害への対応策」、「森林火災予防体制の強化策」をインドネシアと日本の共同でとりまとめ。

(2) 国家の社会・経済発展の基盤作りへの支援

インフラ・ネットワークの形成

広大な島嶼国であるインドネシアにとって、国土をつなぐインフラ・ネットワークを強化することは、経済発展の基礎としてだけでなく、国民の間をつなぎ国家としての統一を保つためにも重要である。

日本の支援で開発されたインフラ・ネットワークには以下のような例がある。

- スマトラ島南北を縦貫する主要幹線道の総延長約 2,500km のうち約 6 割、ジャカルタ首都圏の高速道路の約 2 割の建設を支援。
- バリ、パダン、スラバヤ、パレンバン等で空港の建設・拡張を支援。
- スマトラ-ジャワ海峡横断フェリー導入を支援。(現在、乗客年間約 1500 万人、貨物年間 1800 万トンを輸送)
- 1969 年、沿岸無線通信、マイクロウェーブ網に円借款を供与、島嶼間通信網整備を世界に先駆けて支援。1985 年にはジャワ-カリマンタン海底ケーブル敷設を支援し両島を通信でつないだ。

なお、インフラ整備だけではないが、日本の協力では技術協力によって計画を策定するだけでなく、円借款との連携で実際の建設を可能にすることで、インドネシア側が計画を実現させるための支援をしてきたことが重要である。

実務人材の育成

国づくりのソフト面では制度や仕組みといった枠組みを作ることも重要だが、人材を育成しその制度が実際に動くようにすることが欠かせない。日本はこれまで、この点を意識した協力を行ってきた。後述するように研究レベルの人材育成だけでなく、実務レベルの人材育成にも力を入れてきたことは重要と思われる。

実務レベルでの人材育成を目的として多くの組織が設立され、そこで多くのプロジェクトが実施されてきた。以下のような例がある。

- 「マルチメディア訓練センター」を建設、機材を供与し、専門家を派遣して研修制度の開発、インストラクター養成等を実施。2,700 名を超える卒業生がラジオ、テレビの現場で活躍中。
- 1988 年にジャカルタ郊外に「水道・環境衛生訓練センター」を建設。2009 年までの 19 年間で、水道分野 3948 名、環境分野 2,471 名、計 6,419 名の訓練を実施。
- 「貿易研修センター(IETC)」と「地方貿易研修・振興センター」が設立され、ここで貿易実務の研修を実施することで、中小企業の人材育成に寄与している。貿易研修センターの 2009 年度の受講生は延 2,462 名である。
- 「火山砂防技術センター」関連では、約 320 名のインドネシア人砂防技術者が育成され、現在インドネシアの砂防事業の中心となっている。ガイドラインおよびマニュアルが作成され、統括的土砂災害管理の考え方がインドネシア人技術者の間に広まった。
- インドネシアで最初のマングローブ普及・研修活動の拠点として「マングローブ情報センター」を設立し、マングローブ林管理にかかる人材育成を実施している。
- バンテン州セランの中央水産研究所(CRIFI)所属のボジョネガラ・ステーションにおいて「浅海養殖プロジェクト(1978-86)(アフターケア 1989-91)」では、魚類養殖と貝類養殖に関する技術者の育成を実施。同じく中央水産研究所(CRIFI)所属のバリ島ゴンドール研究所に対して「エビ養殖計画(1988-93)」という技術協力を行い、エビ養殖の病気管理や稚エビ生産の技術を開発して民間企業に技術提供した。その後、「多種類種苗生産技術開発計画(1993-2001)」が実施され、ミルクフィッシュとハタの養殖技術開発を実施し、沿岸の貧しい漁民に対し稚魚を提供した。
- 東ジャワ州シンゴサリの家畜人工授精センターに対して技術協力を行い、センターの機能強化と人材育成を実施。

また、日本の協力では直接人材育成を目的としていないプロジェクトでも人材育成が意識されてきた。日本の協力をきっかけに現地コンサルタント／建設会社が生まれた例もある。

- ジャカルタ首都圏有料道路整備で、国営 PT. Jasa Marga に対し道路運営・維持管理に係る技術的支援を実施。現在ではバングラデシュで業務を請け負うまでに成長。
- 2002-09 年にかけて4回行われた最適電源開発調査(電力マスタープラン)では、調査過程でインドネシア側への技術移転に重点を置いた。その結果、現在ではインドネシア人技術者が発電所開発計画および送電線延伸計画を自ら立案出来るまでに成長。
- 「スマトラ縦貫道路開発事業」では、現地建設業者／コンサルタントへ建設機材を無償供与し、設計や施工管理を含めてこれらの業者を育成。育成された道路技術者は、その後の「幹線道路補強事業」や「スマトラ東海岸道路建設事業」、その後の道路開発に貢献。
- ブランタス流域開発では 1960 年代から日本人専門家とインドネシア人技術者がマンツーマン方式で業務に従事した結果、インドネシア人技術者の技術力が飛躍的に向上。他の河川の流域開発で中心的役割を果たす人材を輩出。さらに、このプロジェクトの事務所を核として、建設コンサルティング会社「PT インドラカルヤ(1970 年設立)」、建設会社「PT. ブランタス アピプラヤ (1980 年設立)」、水資源公社「PJT 1 (1990 年設立)」の3つの企業が生まれている。

資源の開発

日本の ODA をきっかけに資源開発が進み、その結果インドネシアは外資を獲得、日本は長期安定的に原油と天然ガス資源を確保できるようになり、両国の経済発展に寄与した。

現在では資源の輸出先は多様化し、またインドネシア自体の経済発展によって自国消費も増加していることから日本への輸出比率は低下しているが、両国の経済発展の過程で日本の ODA による資源開発が大きな意味を持っていたことは明らかである。

- 1973-76 年インドネシアの国有石油・ガス会社(PERMINA: 現プルタミナの前身)の油田・ガス田開発事業、計 40 件に対し総額 1,100 億円の円借款を提供。PERMINA は北スマトラと東カリマンタンで大規模な原油と天然ガス資源を掘り当てるのに成功。
- 北スマトラ、アチェ州のアルンと東カリマンタン州ボンタンで、LNG(液化天然ガス)プラントを円借款で建設、30 年間以上インドネシアの LNG 生産の要となった。
- インドネシアで 1965 年から 2005 年に生産された原油と天然ガスの 3 分の 1 が日本に輸出された。

民間投資の基盤作り

国家の統一と安定化に加えたインフラ・ネットワークの形成、資源の開発などは、民間資本投資の重要な基盤となる。一国の経済・社会発展のために ODA だけで限界があることは自明であり、民間資本投資促進の基盤整備に ODA が寄与してきたことは、インドネシアの経済発展に大きな意味があったものと思われる。

民間資本の投資決定要因には、インドネシア国内の投資環境だけでなく、国内および周辺国の市場規模、労働力の質とコスト、例えば輸入代替工業化のような産業政策など、多くの要素が影響しており、協力が民間投資促進にどのように貢献したかを測ることは簡単ではない。東京大学の戸堂教授達は、援助国と対象国の間における開発援助額および直接投資額の間を計量経済的に分析した結果、日本の協力には日本企業の直接投資を誘引する効果があるという興味深い結果を発表しているが¹¹、今後さらなる

¹¹ 戸堂泰之・木村秀美(2007)「開発援助は直接投資の尖兵か? 重力モデルによる推計」,RIETI Discussion Paper Series 07-J-003

研究が望まれる分野である。

こうした民間投資の基盤造りに関しては、ビジネス環境の整備という観点からインドネシア中央政府各省庁に専門家を派遣して各種制度の整備を支援しているほか、両国の官民を交えての政策対話の機会を創ってきた。この一例が「JJC 投資環境対話」と呼ばれるもので、ジャカルタ・ジャパン・クラブと国際協力銀行(JBIC、現 JICA)等が中心となり、1)通関・関税、2)課税、3)労働、4)投資促進・裾野産業振興、5)電力の5つの小委員会を設け、投資環境改善に向けて民間の要望をとりまとめ、インドネシア政府との間で定期的な話し合いの場を持ったものである。

官民の政策対話の意義であるが、両国の民間の声をそれぞれの国の政策や政府間援助(ODA)の内容に活かす道が開かれたことにあると考えられる。これは一見当然と思われるかも知れないが、当時は、例えばインドネシア民間企業の要望をドナー国政府機関が聞く機会は希であったし、たとえドナー国の在インドネシア商工会議所がインドネシア政府に対して投資環境改善を要望することはあっても、それはあくまで自分たち進出企業にとって望ましいビジネス環境をつくるためであり、インドネシア企業にとっての意味はあまり考えられていなかったケースが多いと言われている。従って、日本の協力のように、両国の政府関係者と民間企業が一堂に集まって議論する場、しかも日本側だけではなくインドネシア側も含めて話し合う機会を創りだしたことは、インドネシアの産業発展への支援としては大きな意味があるものと思われる。

高等教育機関の教育・研究水準の向上

日本の協力の結果、高等教育機関の教育・研究水準が向上したという例が複数存在する。また、樹木の品種改良のように、それまでインドネシアではあまり重視されていなかった分野に日本の協力で日が当てられるようになりこれを契機に教育・研究水準が向上したような例もある。

- 1977-90年代までの日本の協力の結果、ボゴール農科大学はインドネシアを代表する農学系大学の一つとなった。研究業績をあげられるようになり、修士、博士を輩出、国内／国際セミナーを開催するなど、インドネシアの他大学の農学部の強化に貢献している。現在ではJICAと協力して第三国研修を行い、他国からの研修員を受け入れている。
- 設立から、校舎建設、教員の採用・養成、シラバス・教材開発、具体的な実験の手法伝授などの技術協力を実施したスラバヤ・ポリテクニクは、ロボコンでは国内大会で常に1位、世界大会でも上位入賞を果たす(2001年は優勝)国内屈指のポリテクニクへと飛躍的に成長。2009年までに5,150名の「ものづくり」のできる中堅技術者を社会に送り出した。著名な民間企業との協力、他のポリテクの教員養成も行っている。2009年は定員の9倍にあたる4,050名の志願者があった。1993年からは、JICAと協力して第三国研修を行い、協力の成果を他国へ普及している。
- 1990-2002年にかけてスマトラ、カリマンタンの11大学工学部を対象に行われた「高等教育開発計画(HEDS)」プロジェクトでは、対象大学教官の研究能力向上、大学の運営管理能力向上を支援するとともに、大学間ネットワークの形成を促進して地域の高等教育水準を向上させることを目的とした。各工学分野の最先端研究を行っている日本の大学教員が短期専門家として投入され、この結果インドネシア側教員の研究意欲が刺激されたと言われている。
- 1990年に林業省林業研究開発庁の下に林木育種センターを設立した。このセンターが建設されるまでは、インドネシアでは樹木の品種改良は行われていなかった。ここで開発された品種は、在来のものより生残率が20%高く、各地の産業造林地に普及している。
- 東南アジア最大の動植物標本を保管するインドネシア科学院(LIPI)生物学開発研究センターの動物・植物標本館の移設と施設の近代化を支援し、生物多様性関連の研究能力の強化に協力した。

(3) 民主化・地方分権化へ向けての支援

2000年代に入るとインドネシアの民主化・地方分権化が本格化してきた。経済発展を政治の大きな目的とした中央集権的な国家から新たな民主国家の形成への挑戦であり、インドネシアの歴史上でも最大のパラダイムシフトである。

このような変化に対して日本は、従来からの支援分野に加えて、民主化・地方分権化という新たな枠組みの具体的な中身を作り込み、組織の意識変革を支援することで、このパラダイム変化が実質的な変化として定着することを支援してきた。

新たなメカニズムの作り込み

民主化・地方分権化へとインドネシアが大きく転換する中、この新しい思想の下で具体的なメカニズムを動かすために様々な制度を整備する必要が出てきており、この数年間で地方自治法を初めとして多くの新たな法律が制定されてきている。

しかし、新しい制度には残念ながら現時点でのインドネシアの状況に合わなかったり、大きな枠組みだけ完成していて具体的中身はこれから整備する必要があったりするものがある。日本はこうしたケースで、インドネシア側の関係者と協働しながらインドネシアの実情に合う、具体的に動く仕組みを作り込むための支援をしてきている。以下のような例がある。

- インドネシア警察はインドネシアの民主化にともなって軍から分離され、国家としての治安から市民の安全を守る警察への変化を目指していたが、これまで長く軍の一部であったため具体的なアドバイスを日本警察に求めてきた。日本は、警察官毎に担当地域を決め、一人ひとりの警察官が担当地域の住民の安全に責任を持つという地域警察活動の考え方をインドネシアに導入する支援を行っている。
- 「地域教育開発支援調査および地方教育行政改善計画(1999-2008年。通称 REDIP)」では、地方分権の下で、どのようにして地域・学校主体の教育運営管理を推進し地域コミュニティと教育行政機関の協力体制を構築するかについて、パイロット・プロジェクトを通じて具体的な仕組みを作り込むことを支援した。
- 「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(1997-2002)」では、村から提案される開発計画に対し、郡が要件を確認した上で県が資金や技術などのサポートを提供し、住民側も3分の1の費用を負担するという地方主体の地域開発の仕組み(SISDUK)が構築された。

意識の変化

急速な民主化・地方分権化の結果、地方政府関係者や住民の中には、具体的に何をすればよいのか戸惑ったり、新たな役割を担う人材の不足に悩んだりする例が見られる。こうした問題を解決するためには、民主主義、地方分権を機能させるための制度的枠組みも重要であるが、個人の意識が変わっていくことも重要である。

ここで日本の協力が果たしてきた役割は、日本の経験を紹介すると共にインドネシア側の当事者に今後のあり方について考える機会を作り、協働する中で意識変化のきっかけを作ることはなかったかと思われる。

- 地方分権前は全て中央でプログラムやガイドラインを作成し、州、県が実施するという仕組みであった地域開発分野において、「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画(1997-2002)」で、村、郡、県のそれぞれのレベルが役割を分担し、住民側も費用を負担する地域開発の仕組みが作られた結果、これまで中央の指示を待つ傾向が強かった地方政府が自分達で住民との協議を踏まえ問題を解決するようになり、計画から実施までの期間が大幅に短縮された。また、地方開発プロジェクトの評価が地方議会によって行われるようになり、さらに結果が誰にでも閲覧できるようになって透明性も高まった。

- 「地方行政人材育成プロジェクト」で、インドネシア側関係者と徹底的に議論を行ってプロジェクトの内容を決めていった結果、地方行政組織の中に、「何が問題なのか」、「それをどう解決していくのか」を自分達で考えていくという改善プロセスが残された。

1.3.2 インドネシアの国づくりを支えるシステムの強化

(1) 中長期的、総合的・体系的な開発メカニズムの導入

中長期的視点にたった継続的支援

日本は 1970 年代の初めより特に経済インフラ開発について毎年着実に支援を続けてきた。そのためインドネシア側も日本の支援を期待しそれを前提として中長期的な開発の計画を考えることが可能になった。1980 年代より「ブルーブック」と呼ばれる中長期での対外協力候補案件リストを作成出来るようになったのは、日本とインドネシアの関係者が何年か先のことを考えて次はどうするかを議論できる状態にあったからといわれている。

また、日本が一つのプロジェクトから次のプロジェクトへと継続的な協力を実施してきたことで、インドネシア側関係組織でも、人材、資機材などを安定して確保することが可能となり、開発のための組織体制を維持することができたことにより、効率的に開発を進めることができたという面もある。協力プロジェクトに参画し、その内容を熟知した人材が、他の現場で同様の業務に従事する、あるいは完成した施設などの運営・維持管理に従事することは最も効率的な方法の一つである。

マスタープランという考え方の導入

1960-90 年代に行われた地域総合開発マスタープラン型開発調査は、「特定地域を対象に複数セクターにまたがる中長期的・マクロ的な開発計画を策定する」という地域マスタープランの思想をインドネシアに持ち込み、国家開発企画庁 (BAPPENAS) のスタッフが地域ベースで開発を考えるようになるきっかけとなった。

2008 年からは、地域アプローチを重視し、全国を 7 つの地域に分けて国土のグランドデザインをすることとなった他、最新の『国家開発中期計画 2010-14』では、「第 1 部 総論」「第 2 部 セクター」に加え、「第 3 部 地域開発」が追加されている。

また、日本の協力は個別セクターの計画でも、「個別のプロジェクト計画から入るのではなく、まず全体を中長期的に考えてからその中に体系的に個別プロジェクトを位置づける」、また「個別セクターの計画であっても他のセクターとの関係を意識して計画を策定する」というセクター・マスタープラン的な考え方を導入するきっかけとなったものと思われる。

- 「ジャカルタ市内有料高速道路建設事業(1978-85)」では、都市計画的視点から地域的発展の方向性を誘導することを意識してジャカルタ高速道路網の出入口の位置を決定。
- ジャカルタ外郭環状道路の設計では、人口増加と水供給、洪水などの要素を勘案し、都市南部への開発を制限するための境界として道路を設計。日本が調査を実施した時点でインドネシア政府は沿道の土地を確保し、開発を制限。
- ジャカルタの上水道整備については、1963年に日本の協力で1971年を目標年次とする最初のマスタープランが策定された。
- 「ブラタス河は、水資源開発が包括的かつ統括的に計画され、プロジェクト建設が問題無く行われた、インドネシアで最初の主要河川である。」と1984年のロドヨ堰の落成式スピーチで当時の公共事業省大臣が述べた。

(2) インドネシアに適した開発アプローチの創造

日本の協力の中には一方的に日本の経験や手法を持ち込むのではなく、現場に密着しインドネシアの関係者と協働しながらその考え方を尊重し、インドネシアに適した開発へのアプローチを創り出してきた例が見られる。別の言い方をすれば、インドネシアのオーナーシップを尊重し、インドネシア人の知見と視点を活かすことを重視してきた。現場に密着し関係者と協働しながら作り上げた開発アプローチは現実を踏まえたものになっているはずであり、インドネシアの他の地域、あるいは分野にも応用しやすいものになっている可能性が高い。

実際に、日本の協力で見いだされた開発アプローチには、日本の協力プロジェクトが終了した後も、他のプロジェクトの実施に活用されているものもある。

- 「地域教育開発支援調査および地方教育行政改善計画(REDIP)」では、「特定のモデル校を選ぶのではなく対象地域のすべての学校を対象とし、地方政府、地域住民、教育関係者に同時に働きかけ、本当に必要な活動を主体的に計画・実施するための用途の自由な事業費を用意する」というアプローチを作りだした。このアプローチは、国民教育省、州政府などがそれぞれのプロジェクトに採用している他、国民教育省初中等運営総局がインドネシア政府版 REDIP(REDIP-G: Government)をパイロット・プロジェクトとして実施している。
- バルウ県では、ボランティアである青年海外協力隊が始めた、トマトや唐辛子などを農民に配布／販売する育苗センター、家畜銀行などは現在でも継続的に発展している。また、協力隊員が設置した地元の技術でできる村落給水施設は、現在でも村の水道として機能し給水世帯数も増えているのに加え、山麓にある同じような条件の他村に広く普及した。

また、日本の協力でインドネシアに導入された仕組みの中には、「インドネシア人が日本に行って(あるいは日本人の行動を見て)その有効性を発見した」ことが導入のきっかけとなったものがある。このようなケースでは、仕組みがうまく定着して効果を発揮しているケースが多い。私達は日本のやり方が最善とは思っていないが、インドネシア側から日本のやり方を導入したいという要請があった場合には、それを支援しインドネシアの発展に貢献してきた。

- 家族計画・母子保健のプロジェクトで日本に研修に行った州の保健局長が、母子健康手帳を見て強くインドネシア語版の開発・導入を希望、1年余りの期間をかけインドネシア版の母子健康手帳を開発するのを支援した。母親達の需要も高く、今では全国の約6割に広まっている。
- 警察改革プログラムの研修で日本に行ったインドネシア警察官が、地域の中に居住しながら地域警察活動を行う駐在所の仕組みが役立つと考えたことがインドネシアに駐在所が作られるきっかけとなった。インドネシア警察は全国に駐在所を設置することを検討している。
- 国立公園の森林火災予防のために作られた消防組織 Manggala Agni(マンガラアグニ)は、インドネシア林業省の自然保護総局長が、日本に研修で言った際に視察した「消防団」から着想されて実現した。現在ではマンガラアグニは全国ほぼ全ての国立公園で組織されている。

「ジャカルタ・コミットメント¹²」に示された「開発分野でのインドネシアのオーナーシップの強化」により、今後インドネシアのプログラムやシステムに整合したアプローチを採ることが益々求められることを考えると、上述のような現場に密着して関係者と協働することでインドネシアに適した開発アプローチを作り出したという経験は重要性を増すものと思われる。

1.3.3 インドネシア、日本の二国間関係の深化

(1) 互いの「気づき」の機会

一つの文化の中でだけ過ごしていると気がつかないことも多い。しかし、私達の社会が発展していくためには今まで考えても見なかったようなことに「気づき」、人間的理解の幅を広げることは非常に重要である。インドネシアに対する日本の協力は、協力プロジェクトに関わる両国の人達にこの貴重な「気づき」の機会を与えてきた。

同時に、日本からインドネシアの協力プロジェクトに参加したコンサルタント、青年海外協力隊やシニア・ボランティアは、そのプロジェクトを通じ様々なことに気づき、そこから何かを学んでいるはずである。以下のような例がある。

- インドネシア警察への支援では、日本での研修の一環として、日本の交番や駐在所の勤務に数週間にわたって張り付き、日本の警察官の日々の活動を横で見る機会が設けられている。この研修では活動を常に見ていて何か疑問があれば通訳を通して日本の警察官に聞くことが出来る。こうして日本の警察官の勤務を疑似体験することでインドネシアの警察官は様々な発見を得ている。同時に日本の警察官にとっては、インドネシアの警察官から質問を受けることで普段あまり意識せずに行っていることの意味を考える機会になるとのことである。
- バルウ県ガルン (Galung) 村の村長は、青年海外協力隊の活動が村人に刺激を与えたと述べている。この村では協力隊の活動が終了した現在でも日本との市民ベースの交流が続いている。協力隊 OB/OG で頻りに当地に帰ってくる人も多い。ガルン村の村長は、「このような交流があると村が活性化して成長する」と述べている。

それでは、日本の協力プロジェクトに関わって、あるいは日本での研修¹³を通じて具体的に何を感じたかと言うことであるが、下記のような点を挙げる関係者が多い¹⁴。

規律、効率的な仕事の方法、詳細な計画の重要性、包括的な調整の重要性、プロ意識の重要性、伝統文化を保つ姿勢、チームワーク

これらがインドネシアの国づくりという点においてどのように貢献しているかを確認することは難しいが、日本人と一緒にプロジェクトに従事することによって行動様式に変化が見られるような例はある。例えば、「貿易研修センター (ITEC)」や「職業訓練指導員・小規模工業普及員養成センター (現 B2PLKLN-CEVEST)」では、長期にわたり日本人専門家がインドネシア側関係者と協働でプロジェクトを実施してきたが、ここでは「機能別部門の長が部門の責任を持ち、部門間で横の調整をする」形の組織運営が見られる。インドネシアでは組織のトップと各部門が直接つながっており、部門間の横の連携は弱い

¹² 2009年1月12日にインドネシアと、日本を含む19の援助国等との間で署名されたもので、2005年の「援助効果向上に係るバリ宣言」、2008年の「アクラ・ハイレベル・フォーラム」を踏まえ、開発効果の向上に向けたインドネシアの2014年までの政策方針を定めるロードマップである。

¹³ JICAによるインドネシアの研修事業は1954年に始まり、2008年までに課題別国別を合わせた一般技術研修に15,798名、青年招聘・青年技術研修に3,554名、第三国研修に1,872名を受け入れている。54年間で、日本で研修を受けたインドネシア人の総数は20,170名、インドネシアにおける全ての研修への参加者総数は37,273名である。

¹⁴ インドネシアの国づくりへの貢献ではないが、二国間関係という意味では「第二次世界大戦の日本のイメージが強かったが、日本人は実際フレンドリーでイメージが変わった」という声があることは日本にとっては重要である。

ことが多いだけに興味深いケースと思われる。そして、これらの組織が、事業環境が設立時と大きく変わっているにもかかわらず、部門間で連携し業務内容を変化させながら自立していることには、日本のプロジェクトで得た経験が何らかの形で影響している可能性があると思われる。

(2) 技術交流、研究交流の進展

日本の協力をきっかけに、インドネシアと日本の組織間で技術交流、研究交流が起こり、それが継続することで双方に良い影響を与えている。以下のような例がある。

- 1979-99 年にかけて東カリマンタン州ムラワルマン大学に「熱帯降雨林研究センター」を設立、日本から長期専門家を派遣しインドネシア側研究者と共同で熱帯降雨林に関する科学的な研究プロジェクトを実施した。これをきっかけにムラワルマン大学の講師の日本留学が増え、両国の研究機関につながりが生まれて現在でも共同研究が続いている。熱帯地域がほとんど無い日本の研究者にとっても貴重なフィールドになっている。
- 無償資金協力によって施設の整備および技術協力が行われたインドネシア科学院 (LIPI) 生物学開発研究センターでは、プロジェクトをきっかけに多数の研究員が留学し日本で博士号を取得した。生物学研究センターでは、日本との共同研究が最も多く、留学先も日本が最多である。
- 1990-2002 年の「高等教育開発計画 (HEDS)」プロジェクトは、日本初の他先進国 (米国) との技術協力協調プロジェクトであるが、プロジェクトを通じて国内大学間および国際的な研究交流ネットワークが構築された。プロジェクト終了後も研究交流ネットワークは維持されており、プロジェクトの中核大学の一つであった北スマトラ大学では、マレーシアの大学との定期会合や国際会議の開催、当時の日本人専門家との共同研究も実施している。

民間企業間でも同様の例が見られる。

- ジャカルタ首都圏通信網整備事業では、日本とインドネシアの技術者が協同で計画設計を行い、この結果、インドネシア人技術者の技術力が大きく向上。この事業を契機に 2010 年の現在でも民間レベルで親交が継続し、継続的なレベルアップに役立っている。

日本の協力プロジェクトをきっかけに民間レベルで技術交流、研究交流の場が広がることは、技術・研究水準の向上のみならず両国の相互理解の促進にとっても重要である。

(3) 国際協力の手法を磨く機会

インドネシアへの協力は、日本が国際協力の手法を磨く貴重な機会を提供してくれたものと思われる。現在でこそ当たり前の考え方になってきているが、複数のプロジェクトを関連づけてプログラム化する試みを最も早く行った対象国の一つがインドネシアである。

1970 年代、インドネシアへの協力の初期に携わった日本側援助関係者は、「当時は個々のプロジェクトが点になっておりプロジェクト間のつながりがない例が多かった」と述べている。それが、1981-85 年にかけて行われた農業分野での協力である「第一次アンブレラ協力」の頃から、関係する分野を一つのパッケージとして実施するという発想が生まれてきた。この背景には、インドネシアでは長期にわたり多くのプロジェクトが実施されてきており、ここからプロジェクトを効果的に実施するための様々な教訓が蓄積されていたこと、複数の関連案件が同時に実施できる状況があったことなどが、こうした新しいアプローチを発想する一つの原点になっていると思われる。

第一次アンブレラ協力とは

コメの増産を主目的として、1) 優良種子の増殖配布、2) 作物保護の強化、3) 技術の地域実証と展示、4) 灌漑・水管理、5) 収穫後処理改善をプログラムとして組み合わせて実施されたプロジェクト。

対象地域は、アチェ、南スマトラ、ランブン、西ジャワ、中部ジャワ、東ジャワ、南カリマンタン、南スラウェシの 8 州であった。

近年では、「南スラウェシ州地域開発プログラム」において、州知事と日本大使館の間で「プロジェクト毎でなく長期間にわたるプログラムでの協力合意」がなされた。この合意は、州や県が自分達の開発計画のインプットの一部として日本の協力を使えるようになった事を意味しているが、援助対象国のオーナーシップの尊重が重視される中、こうした具体的・包括的協力を実施し、その過程を通じて他国にも通用する国際協力の手法を磨いていくことは、インドネシアにとっても日本にとっても重要である。

また、インドネシアへの協力の中で開発されてきた開発アプローチ、例えば HEDS に見られる工学教育のための教官の育成強化手法、SISDUK という行政と住民の間での開発計画の調整方法、REDIP で開発された学校運営とそこへの住民の参加方法などは、一つのモデルとしてインドネシア内の他の分野のプロジェクトや他国への同種の協力の際にも活用されうる可能性を有している。

そして、忘れてはならないことであるが、こうした新たな開発アプローチを他の国に先駆けて試行的に実施できる背景には、インドネシアと日本の長い歴史の中で築かれてきた相互信頼関係が存在する。この相互信頼関係があつてこそ、新たな手法を両国関係者が協働で作りに上げていくことが可能となる。

1.3.4 まとめ

インドネシアの国づくりの進展、社会・経済の発展は、インドネシア人自身のたゆまない努力と工夫の賜である。日本を含む各国および国際機関による支援もインドネシア人自身の国づくりへのコミットメントがあつて初めて意味を持つてくる。しかし、必ずしも平坦でない国づくりの道筋において、対外的な支援が果たす役割も無視できない。

そして、本調査の結果は日本がアジアの隣人としてインドネシアの国づくりの努力に対し協力を通じて以下のような分野で重要な役割を担ってきたことを示唆している。

- 1) 国家の統一と安定への寄与
- 2) 国家の社会・経済発展の基盤造りへの支援
- 3) 民主化・地方分権化へ向けての支援
- 4) インドネシアの国づくりを支えるシステムの強化
- 5) インドネシア、日本の二国間関係の深化

振り返ってみれば、過去 50 年間のインドネシアは、開発独裁体制から民主体制へ、国家主導経済から市場主義経済へと大きく変化する過程にあった。日本は、長期的・継続的、しかもインドネシアの発展に合わせてインドネシアを支援し、インドネシア経済の量的拡大と質的向上、また国民生活水準の向上に貢献してきた。大きな社会・経済変化が起こった際には、その変化に相応しい内容と方法で集中的に支援を行い、社会・経済の安定維持に貢献し、変化の間に続くならかな成長期にはインフラや人的資源開発を継続的に支援してきている。

そして、こうしたインドネシア自体の努力と、日本を初めとする支援国や国際機関の協力の積み重ねの上に現在の民主国家インドネシアがあるはずである。民主主義の下でのインドネシアの発展は、ASEAN 経済、インドネシアと日本の二国間関係、国際社会の安定に大きな意味を持っているだけに、日本の協力も重要な役割を果たしてきたといえるであろう。

また、長い年月に亘る協力の継続を通して人間同士の交流、そこに根ざす両国間の相互理解も深まった。インドネシアと日本、両国それぞれの未来にとって、こうした二国間の関係は最も重要なアセットである。

2. 経済政策・マクロ経済運営

2.1. セクターの概要

経済政策・マクロ経済運営に関する日本の支援は、経済安定化を主目的とした短期集中的なものや経済成長を主目的とした長期継続的なものとの組み合わせで実施されてきた。

図表 2-1 経済政策・マクロ経済運営の内容

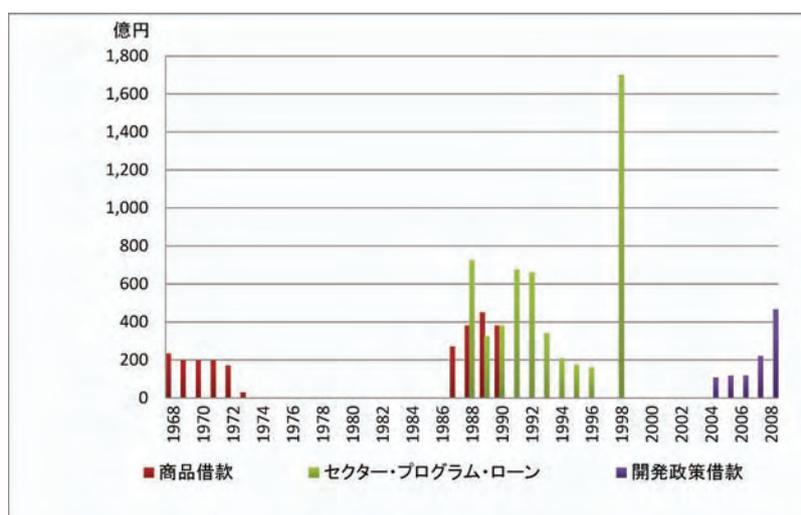
	経済安定化を主目的とした 短期集中的支援	経済成長を主目的とした 長期継続的支援
ノンプロジェクト型 資金協力	- 商品借款 - セクター・プログラム・ローン - 債務救済援助	- 開発政策借款 - インフラ改革セクター開発プログラム
技術協力		- 国家開発企画庁 BAPPENAS 支援 - 制度構築関連技術協力
経済政策支援	- 政策対話	- 政策対話

2.2. 時代的変遷と日本の協力

2.2.1. 概観

経済政策・マクロ経済運営に関する支援の背景を概観すると次ページの表の通りである。

また、マクロ経済運営支援のためにインドネシア向けに提供されたノン・プロジェクト借款につき種類別年代別実績を示すと下図の通りで、1960年代および1970年代前半、ならびに1980年代後半には商品借款が、1980年代後半から1990年代にはセクター・プログラム・ローンが、2004年以降は開発政策借款と、時代の変化に伴いノン・プロジェクト借款の形態も変化してきている。



図表 2-2 年次別ノン・プロジェクト借款実績

図表 2-3 経済政策・マクロ経済運営の状況と協力

時代区分		1960年代 国家建設期	1970年代および 1980年代前半 経済開発期	1980年代後半 原油価格低迷による 構造調整期	1990年から1990年 代後半の通貨危機 経済危機に至るまで の成長期	1990年代後半の 通貨危機以降 民主化と地方分権 への改革期
経済政策・マクロ経済運営	時代背景	<ul style="list-style-type: none"> - 東西冷戦 - 緑の革命 - スカルノ大統領からスハルト大統領へ - 石油依存型経済開発 	<ul style="list-style-type: none"> - 第一次オイルショック(1973) - 国際収支危機(1982) 	<ul style="list-style-type: none"> - ブラザ合意(1985) - 冷戦終結(1989) - 石油依存型経済からの構造調整 	<ul style="list-style-type: none"> - アジア通貨危機(1997) - スハルト大統領辞任(1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - 民主化 - 地方分権
	当該セクターの状況	<ul style="list-style-type: none"> - 国家計画庁(1958設立)が改組され、国家開発企画庁(BAPPENAS)に(1963) - 5ヵ年開発計画(REPELITA)作成開始(1969) - 経済成長率平均3.5% - 一人当たりGDP70ドル(1969) - 外貨準備が不十分(外貨準備高は輸入1か月分以下) 	<ul style="list-style-type: none"> - 石油価格の高騰により国際収支改善、経済成長 - 資源開発関連権益獲得投資 - 経済成長率平均7.3% - 一人当たりGDP608ドル(1981) - 財政赤字平均-3.7%(1981-85) 	<ul style="list-style-type: none"> - 石油価格下落(逆オイルショック)の影響を受け実体経済は悪化、国際収支も再び悪化 - 石油・ガス依存型経済構造からの脱却を目指す - 経済成長率平均5.5% - 一人当たりGDP505ドル(1988) - 財政赤字平均-2.7%(1986-89) 	<ul style="list-style-type: none"> - 逆オイルショックを乗り切り再び成長軌道へ - 投機的な民間資本の流入 - アジア通貨危機に伴い資本流出 - 1998年13%のマインナス成長 - 経済成長率平均4.2% - 一人当たりGDP700ドル(1995) - 財政赤字平均-2.8%(1990-98) 	<ul style="list-style-type: none"> - 政治の安定に伴い、経済は復調 - 財政収支悪化からの回復 - 「財政法(2003)」により財務省の権限強化 - 「国家開発計画システム法(2004)」により民主化、地方分権強化を踏まえたBAPPENASの役割規定 - 経済成長率平均4.7% - 一人当たりGDP1,982ドル(2008) - 財政赤字-3.9(1999)-1.1%(2006)
	5ヵ年計画等にみる重点開発課題	<ul style="list-style-type: none"> - 安定的な経済開発促進のための国際収支安定 	<ul style="list-style-type: none"> - 安定的な経済開発促進のための国際収支安定 	<ul style="list-style-type: none"> - 脱石油・ガス依存のための経済構造・産業構造の転換 	<ul style="list-style-type: none"> - 経済格差是正 - 経済・金融危機の克服 	<ul style="list-style-type: none"> - 経済・金融安定 - 財政収支悪化への対応
	日本の取組方向	<ul style="list-style-type: none"> - 経済安定化のための支援 	<ul style="list-style-type: none"> - 経済安定化のための支援 - 国家開発計画策定支援 	<ul style="list-style-type: none"> - 経済安定化のための支援 - 国家開発計画策定支援 	<ul style="list-style-type: none"> - アジア通貨危機に対応する緊急支援 - 国家開発計画策定支援 	<ul style="list-style-type: none"> - 対話を通じた経済政策策定支援 - 制度改革とのパッケージによる財政支援
	日本の重点協力内容	<ul style="list-style-type: none"> - ノンプロジェクト型借款 	<ul style="list-style-type: none"> - ノンプロジェクト型借款 - BAPPENASにおける人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> - ノンプロジェクト型借款 - BAPPENASにおける人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> - セクター・プログラム・ローン - アジア通貨危機対応としての財政支援、貧困層支援 - BAPPENASにおける人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> - 経済政策支援 - 開発政策借款 - 気候変動対策プログラム・ローン - 税制改革、資本・市場整備、投資環境整備分野の制度整備

2.2.2. 時代区分別の状況

(1) 1960年代(国家建設期): 国際社会からの孤立から転換、国際社会との協調の下で経済開発

スハルト政権誕生後の治安回復、物資不足対策、インフレ防止など、安定確保のための「戦い」の時期にあり、経済混乱の早期收拾が最重要課題とされた。重点経済政策は経済統制時代の枠組みの自由化および経済のリハビリテーションと安定化であった。問題は政策遂行に不可欠な外貨が極端に不足していたことで、日本は自由主義陣営の一国になったインドネシアに対し、インドネシアのマクロ経済の安定化に資する目的で、常態化する国際収支難に対し「商品借款」の形で決済資金を提供した。

商品借款

商品借款は、インドネシアが国際収支難に陥り、経済・社会発展に不可欠な輸入に支障をきたすような場合、日本が円貨を貸与し、貸与を受けたインドネシア財務省が、日本と合意した商品リストから彼等が必要とする原材料、機械等を買付け、というものである。

(2) 1970年代および1980年代前半(経済開発期): 石油危機を追い風に経済開発を加速

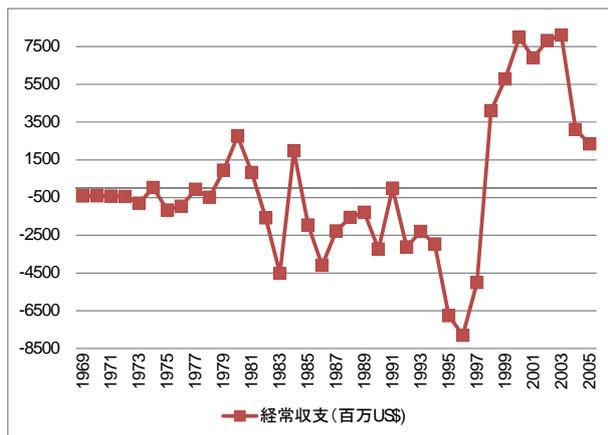
経済混乱の克服と共に、経済政策の重点は「安定」から「成長」に移った。成長を通じての雇用機会創出が最重要課題とされ、労働集約型産業の育成に重点が置かれた。農業も、食糧増産・コメ自給率向上・農村部での失業削減、を考慮、最重要セクターと位置付けられた。経済成長確保に不可欠な基礎的インフラ整備が加速した。

二度にわたる石油危機を背景とした原油価格高騰に支えられ、原油輸出国インドネシアの経済開発は加速した。実質経済成長率は年平均6.5%を記録、その牽引役は製造業で、その成長率は年12%に及んだ。ただ、失業率は労働力人口の伸びから、目立った低下は見られなかった。経済構造は、GDP構成比で見ると、石油危機を反映して鉱業の比率が高まる一方、農業の比率は大きく低下した。

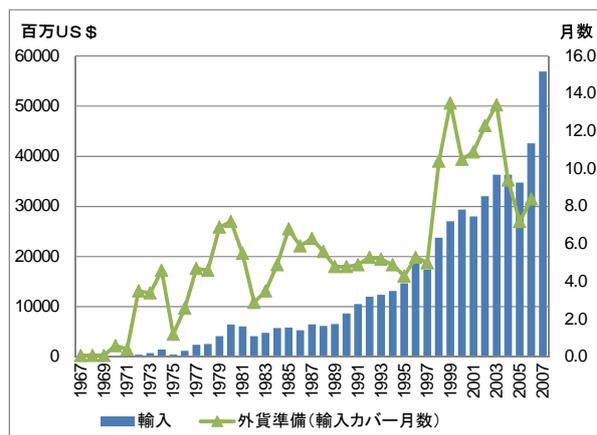
スハルト体制の下、経済開発が進められたが、インドネシアの国際収支状況はこの時期の前半は引き続き厳しく、経済成長に不可欠な資本財は勿論、消費財の輸入にも外貨に事欠いたことから、引き続き商品借款が行われた。しかし、石油危機以降は国際収支改善を背景に姿を消した。

商品借款

商品借款は、延べ5回、合計736億円にのぼった。生活物資・食料不足対策および大衆必需品の安定供給が重要政策目標とされたことによる。商品借款はそもそも国際収支支援であることから、この借款はインドネシアの外貨繰りと関係している。インドネシアの1960-80年代前期のいずれの時期も経済構造、産業構造は現在ほど、多様化、高度化されていなかったことから外的環境如何で外貨繰りが厳しくなり、経済が不安定化する状況であった。



図表 2-4 経常収支の変化



図表 2-5 輸入額および輸入カバー外貨高

BAPPENAS 支援

BAPPENAS に対する協力は、スハルト政権設立時においてインドネシアが開発計画策定のためのアドバイスを必要とした際、大来佐武郎氏がインドネシア政府の要請に応じて政府顧問に就任、計画策定に関するアドバイスをおこなったことに始まる。以後、開発調査、研修員受け入れなどの技術協力が継続して行われ、インドネシアの行政組織の体制整備・能力強化に貢献した。

技術協力の内容は当初は「開発 5 ヶ年計画」策定にかかわる考え方およびフレームワーク作りに力点が置かれていたが、徐々に、計量経済学的分析へと変化、1970年代および1980年代前半には延べ4名の長期専門家と16名の短期専門家が派遣された。目的は経済計画策定に必要な以下モデルを開発することにあった。

- 財政モデル(BAPPENAS 年次マクロモデル)
- 金融セクターモデル(インドネシア中央銀行モデル)
- 国際収支モデル
- 産業関連モデル
- 計量経済モデル

(3) 1980年代後半:逆オイルショックを規制緩和による脱石油依存経済体質への転換で乗り切る

石油危機で高止まっていた原油価格は1983年一転して値をさげ始め、1986年には最高値の4割の水準にまで落ち込んだ。原油価格高騰の恩恵をフルに受けていたため、その反動は大きく、「逆オイルショック」と言われた。経済成長率は1986年には2%台に低下した。失業率も1%ポイント上昇した。ただ、貧困率は引き続き低下傾向を維持した。国際収支は悪化、再び国際流動性対策が不可欠になった。日本は再び商品借款を供与した。同時に不況の深刻化から、その影響をまともに受ける貧困層の救援が必要となり、その対象となるセクターに対し借款を提供した。

石油情勢の急激な変化がインドネシア経済に与える影響の大きさを実感したインドネシア政府は脱石油・ガス依存の経済・産業構造への転換を目指し始めた。資本財および中間投入財生産部門の振興・強化はその表れで、具体的には産業機械、セメント、衣料、尿素などが重点開発産業とされた。1980年代後半には構造転換の効果が始り、成長率は5-7%に回復し、産業構造も変化した。GDPに占める鉱業の比率が大きく低下、製造業の比率が高くなった。

商品借款

「逆オイルショック」が生じた1980年代後半から1990年代はじめの構造調整期に再び商品借款が行われた。合計4回、1,488億円にのぼった。なお、1988年以降、従来の商品借款に個別セクター向けファイナンスの役割も組み込んだ「セクター・プログラム・ローン」が供与されるようになる。

セクター・プログラム・ローン (SPL)

セクター・プログラム・ローンは商品借款を通じて得られた「見返り資金」を特定セクターの開発に活用するスキームである。当該ローンは1988年および1989年の2回にわたり総額1,049億円実行された。SPLが供与された時期はいずれも経常収支がかなりの赤字に陥った時期である。

「プロジェクト借款」は以前から数多く供与されてきていた。しかし、概して「大型インフラストラクチャープロジェクト」向けに提供され、地方の小規模プロジェクトにまでは及ばなかった。かかる状況を打開すべく後進地域、貧困層など「社会的弱者」支援の効果を狙って開発されたのが「セクター・プログラム・ローン」である。当プログラムはマルチ・セクターのプロジェクトをカバー、しかも地域的にも全国にまたがる。

居住環境セクターおよび地方電化セクターに対するセクター・プログラム・ローン

1986年における原油価格急落の結果、国際収支は大幅悪化、財政面でも国内歳入の約6割を占めていた石油・ガス収入が急減、加えてドルレート急騰による対外債務返済の急増というダブルショックからインドネシア経済は危機的状態に陥った。この危機打開のために国際収支支援を第一義的目的として1988年724億円が提供された。見返り資金は両国間で予め合意された「国民生活に密着し、今後のインドネシア経済の成長基盤を整える」上で重要な役割を果たすセクターの開発事業に使用されることとなった。8セクターの32プログラムが選ばれた。

BAPPENAS 支援

引き続き、この時期にも長期専門家が3名派遣された。インドネシア経済は折しも逆オイルショックの影響を受け、景気は極度の悪化に陥るといった環境下であり、それまで開発されてきた経済分析モデルの改良を中心に技術移転がなされた。

(4) 1990年から1990年代後半の通貨危機(経済危機に至るまでの成長期): 不十分な管理体制の下での金融開放により経済破綻

構造調整努力により逆オイルショックを乗り切り、再び成長軌道に乗ったインドネシア経済は、その持続性確保の観点から均衡のとれた経済構造の構築を目指した。経済政策として第二・三次産業のシェア拡大、非石油・ガス部門の輸出拡大が重視された。輸出指向型産業、産業高度化に寄与するところが大きい産業がその優先分野とされた。また、持続的な成長確保の観点から中小企業および地場産業の重要性が認識されだし、その育成が重点施策の一つとして取り上げられるようになった。

1997年の通貨危機前の経済成長率は年6-8%のレベルを維持したが、1994年まで2%強のレベルで安定的に推移していた失業率はこの年を境に上昇に転じた。経常収支は年々赤字を記録し、これを民間資本の流入による資本収支の黒字で埋め総合収支は黒字を記録していたが、1997年以降のアジア通貨危機により資本収支が大幅に赤字に転じたため総合収支も赤字転落ないしは若干の黒字にとどまった。

セクター・プログラム・ローン

国際収支難を背景に、この時期 10 回、計 4,300 億円のセクター・プログラム・ローンが提供された。1998 年の 3 件、計 1,700 億円は 1998 年の金融危機対応に伴うものである。

教育・保健衛生・社会福祉分野に対するセクター・プログラム・ローン

借款資金を一般輸入決済に充当することにより悪化しているインドネシアの国際収支改善に役立たせると共に、見返り資金を活用することにより、経済構造改革の影響を大きく受ける分野、具体的には教育(職業高校等の建設)、保健・衛生(地域保健所の機材整備等)、社会福祉(身障者職業訓練施設の整備等)の各分野を支援するもので、1998年に200億円が供与された。貧困対策、地域間格差是正等の効果を狙ったものであった。

ソーシャル・セーフティ・ネット借款および保健・栄養セクター開発借款

通貨危機による経済困難に直面するインドネシアの国際収支を改善し、国際通貨基金などからの支援を得て取り組む経済構造改革努力を支援するために供与されたものである。「新宮澤構想」の一環として用意された借款で、世界銀行との協力の下に 3 件の円借款が行われた。いずれも経済環境の変化に伴い最も打撃を蒙ることになる社会的弱者の救済を狙ったものであった。

新宮澤構想に基づく資金支援

通貨危機に見舞われたアジア諸国の経済困難の克服を支援し、国際金融資本市場の安定化を図るため、日本として早急に支援策を講じていく必要があった。そのため、アジア諸国の実体経済回復のための中長期の資金支援に 150 億ドル、これらの諸国が経済改革を推進していく過程で短期資金需要の備えとして更に 150 億ドル、合わせて 300 億ドル規模の資金支援スキームを 1998 年 10 月に表明したものである。

政策対話

通貨危機後の支援を目的とした円借款供与において前提とされたのは、インドネシア政府による国際通貨基金の枠組みでの経済再生プランの受け入れであった。この再生プランはインドネシア政府にとり、「政治介入」として受け入れがたいものがあったが、国際通貨基金対スハルト体制という構図が政治的危機となり経済の低迷を招いているという事態を憂慮した日本は、国際通貨基金に対してインドネシア政府の問題解決手法に理解を示すよう働きかける一方、インドネシア政府に対してもインドネシア経済に関する正確な現状分析を伝え両者間での合意に努力するよう、橋本首相(当時)を通じて働きかけを行った。

BAPPENAS 支援

この時期にも引き続き BAPPENAS への支援のために 17 名の長期専門家と 93 名の短期専門家が派遣された。ただ、経済モデルの基本型は前期に既に開発済みであったため、この時期には経済分析のためのインフラ整備としてモデル開発に不可欠な国民所得統計、輸出入価格指数、財政データ、賃金・労働価格データ、マクロ経済指標などデータ整備、シミュレーションシステムなどコンピュータシステム整備、に重点が移った。モデル開発が一段落した後の 1990 年代半ば頃からは、モデルの「改良」に重点が移っていった。また、新たに BAPPENAS スタッフ・トレーニングに目配りがなされるようになった。

(5) 1990 代後半の通貨危機以降(民主化と地方分権への改革期):戦後最大の経済・社会システムの改革により国家建て直し

東西冷戦の終結を背景に始まった世界的な資本移動の波に飲み込まれ、インドネシアにも巨額の投機資金が流入した。この資本がタイではじまったアジア通貨危機を契機に、一転、海外に流失した。その影響から経済危機が生じ、1998 年には二桁に及ぶマイナス成長を余儀なくされた。これまで低下してきた失業率、貧困率は反転、増加に転じた。スハルト政権は退陣に追い込まれ、1998 年にはハビビ政権が誕生した。経済の建て直しおよびそれによる失業率・貧困率拡大への歯止めに経済対策のすべてが注がれた。日本の経済支援も、緊急融資、危機により一層弱い立場に立たされた社会的弱者救済に焦点が移った。またこの危機を如何に乗り切るかにつき政策対話が実施された。

スハルト政権の終焉に伴い第七次開発 5 ヶ年計画の下、新たな政治経済体制の構築が行われ始めた。その背景にはインドネシアが直面する五つの課題があった。第一に「社会的な紛争の増加と国としての対応能力の欠如」、第二に「法律・人権遵守の弱体化」、第三に「遅々とした経済回復」、第四に「福祉水準低下と失業率の増大、規律教育の欠如など社会病の増大」、第五に「地方およびコミュニティ開発の遅れ」、である。こうした課題解決のために打ち出された開発方針は、第一に「民主的な政治システムの開発とその下での国家運営」、第二に「法治およびよき統治の実現」、第三に「国民のための経済システムの開発」、第四に「経済開発における二つの挑戦、即ちグローバリゼーションと分権化」、である。重点分野として 1) 貧困削減、2) 零細および中小企業の強化と育成、3) 金融・経済の安定と輸出強化、4) 非石油・ガス部門の競争力強化による輸出拡大、5) 資本市場整備による投資促進、6) インフラ整備、7) 環境配慮と資源の有効利用促進、の七つのプログラムが掲げられた。

ハビビ大統領の舵取りの結果、金融・経済危機からはひとまず脱することが出来たが、経済の浮揚は次のワヒド、メガワティ両大統領時代にまで持ち越された。その理由は上述の改革はそもそも広範囲でかつその実現・定着には時間がかかるからである。

経済社会の変化が実を結び始めたのは 2004 年のユドヨノ大統領就任以後のことである。ユドヨノ政権になって経済成長はようやく 5% 台に乗るところまで回復した。しかし、1990 年代以前のそれより 2-3% 低い水準にとどまっている。失業率、貧困率の低下も微温的¹⁵であり、金融・経済危機直前の水準にはもどっていない。経済の浮揚の鍵を握るのは海外からの投資であるが、金融・経済危機前の力強さは未だ戻っていない。

日本としては、インドネシア政府の自助努力を前提に、できる限りの支援を行っていく方針で臨み以下を重点分野として設定した(「三つの柱」)。

- 「民間主導の持続的な成長」実現のための支援: 財政の持続可能性の確保、投資環境改善のための経済インフラの整備、裾野産業・中小企業振興、経済諸制度整備、金融セクター改革等
- 「民主的で公正な社会造り」のための支援: 貧困削減(農漁村開発による雇用機会の創出および所得・福祉の向上、教育および保健・医療などの公共サービスの向上等)、ガバナンス改革(司法改革・警察改革、地方分権等)、環境保全・防災等
- 「平和と安定」のための支援: アチェ、マルク、パプア等の平和構築・復興支援、治安確保(テ

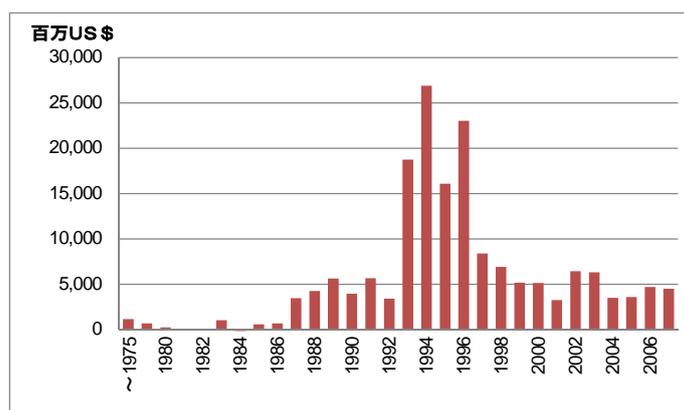
¹⁵ 1996 年以前とそれ以降では貧困率の定義が変わっているため単純な比較はできないが、傾向としては 2000 年以降貧困率は低下しつつあり、ようやく 1996 年の水準に戻ったといえる。

プログラム・ローン:制度・政策改革支援に伴う借款(開発政策借款など)

1) 開発政策借款導入の背景

経済に安定性が出てきた中、国際収支は改善を見せ、国際収支不安は影を潜めたが、代わって出てきた問題が国家財政の悪化で、インドネシア政府は財政収支難から国際機関からの資金調達を必要とした。こうした環境の下、日本のマクロ経済運営支援の目的も「国際収支問題対応」から「財政収支問題対応」へと変化していった。その際採られた借款が「開発政策借款」で、用途は先方に任せ、しかも一定の条件が満たされれば資金を引き出すことが可能な、開発途上国のオーナーシップを重視したタイプの借款である。日本は海外投資の重要性に鑑み投資環境の改善を条件の一つに掲げ、借款を供与した。

海外投資については1985年以降順調に伸びてきたが1995年をピークに減少しており、特にアジア通貨危機以降の投資は激減、ピーク時の20%水準に低迷している。日本の投資も1999年の32億ドルの投資から現在では7億ドルレベルに落ち込んでいる。インドネシア投資額に占めるシェアも1992年の67%近い比率から2009年には6%レベルにまで低下してきている。



図表 2-6 年次別海外からの製造業投資

2) 開発政策借款の実績

「開発政策借款」は2010年までにすでに6回、計746億円が供与された。この開発政策借款の中でも注目すべきものとして第四次借款が挙げられる。これは総額10億ドルという大規模なもので、世界銀行(6億ドル)、アジア開発銀行(2億ドル)、日本(2億ドル)の協調融資となっている。

第四次開発政策借款 220.80 億円(2008)

世界銀行、アジア開発銀行との協調融資で、総額10億ドル。安定化しつつあるマクロ経済に対する「政策アクション」は設定しないが、更なる投資環境改善、財政運営の改善と反汚職、貧困削減の推進のための「政策アクション」を設定し、その達成を目指す。「政策アクション」には、中小企業政策改善、徴税措置への不服申立制度などが含まれている。

政策対話

メガワティ大統領は、経済危機後の国際通貨基金による拡大信用供与プログラムからの卒業に向け、持続可能な財政運営、海外投資の誘致、経済の活性化に取り組んだ。2001年9月、メガワティ大統領は小泉首相と会談し、ハイレベルでの経済政策支援を要請した。その結果、日本人有識者6名とインドネシア側主要閣僚とが政策対話を通じて課題解決を行うこととなった。

政策対話分野はマクロ経済運営、金融セクター改革、中小企業振興、民間投資拡大、民主化、地方分権、であった。日本の経済学者は「危機乗り切りのためには、国民受けを狙った地方に対するばら撒きの社会政策より、財政規律を守りつつ都市部の生産セクターの国際競争力を強化していくことの方が重要」であることを、インドネシア政府に強く進言、結局、その方向に舵がきられた。

このような政策対話はその後、開発政策借款、気候変動対策プログラム・ローンなどの政策アクション策定過程などを通して現在も継続されている。

BAPPENAS 支援

2000年以降派遣された専門家は長期2名と短期13名である。BAPPENAS内の人材が育つに従い、マクロ経済モデルに関する技術協力のニーズは次第に低下し、2002年をもって約20年にわたる協力を終止符がうたれた。しかし、BAPPENAS内には、従来のような政策策定(Policy development)ではなく政策策定手法の改善(Planning Improvement)に関する協力を望む声が聞かれた。

技術協力

2000年以降、日本に対して制度改革に関する技術協力の要請が高まり、各種プロジェクトが実施されてきた。分野としては、金融業務、税務行政、資本市場育成、投資環境整備などが挙げられる。

1) 金融業務関連のプロジェクトに対する長期・短期専門家派遣

インドネシアが直面した金融・経済危機の乗り切りに対して、日本は資金支援に加え、金融危機発生の淵源となった金融業務そのものの改善につき以下二分野の専門家を派遣した。

- 「対外債務管理能力向上プロジェクト(2004-06)」
- 「金融政策向上プロジェクト(2007-09)」

2) 税務行政関連のプロジェクトに対する長期専門家派遣

インドネシアの歳入は、1980年半ば頃までは、その半分近くを原油・天然ガス収入が占めていたが、近年その金額・シェアが縮小する一方、2007年度補正予算で見ると、原油・天然ガス収入152兆ルピアに対し、租税歳入は506兆ルピアと、歳入に占める租税歳入の割合は約7割を占めるに至っている。それだけ税収確保が重要課題となりつつある。一方、歳出面では社会・経済上様々な開発課題を抱えるインドネシアにとって開発促進の資金的裏づけを財政に期待する面が大きく、金融危機後の財政難克服の観点から税務行政の改善が重要となりつつある。更に、より公平な税務行政の実施は、インドネシアにおけるガバナンス改善の視点からも重要となっている。加えて、公平かつ効率的な税務行政は海外投資家からも「投資促進の要」として重要視されている。分野については次の3つのプロジェクトが実施されつつある。

- 「税務行政向上プロジェクト(2003-07)」

- 「税関業務改善プロジェクト(2004-06)」
- 「税務行政近代化プロジェクト(2006-09)」

3) 資本市場育成関連のプロジェクトに対する長期専門家派遣

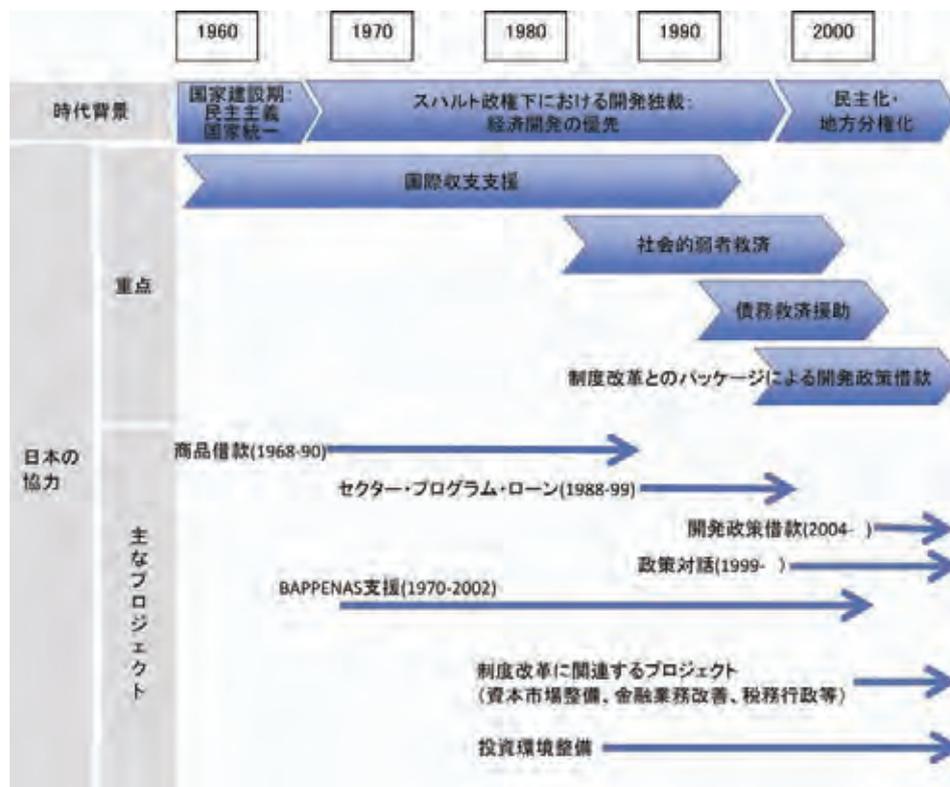
インドネシアにおいては、1997年の経済危機に関し、間接金融、資金源としての海外資金に過度に依存したことが危機を拡大させた原因の一つであると指摘され、経済危機再発防止ならびに経済の本格的回復のために、資金調達手段の多様化に向けた資本市場の育成に乗り出した。インドネシア資本市場育成に関連した技術協力は古くは1996年に遡り、2001-05年には資本市場監督庁職員に対する現地研修および資本市場関係者を対象とした資本市場振興セミナーが行われてきた。2003年以降現在に至るまで長期専門家が派遣され、資本市場育成政策にまで踏み込んだ支援が行われるようになった。

4) 投資環境整備に関する長期専門家

海外からの投資はインドネシアの持続的成長に欠かせない。しかし、どの国も同様な状況にあることから、いかに魅力的な投資環境をつくるかが誘致の成否に大きな影響をもつ。日本はこれまで8名の専門家を投資調整庁(Badan Koordinasi Penanaman Modal: BKPM)に派遣し、日本からの投資拡大のための具体策および投資環境改善策を提案してきている。加えて、日本企業の対インドネシア投資がスムーズにいくよう種々の相談にのっている。韓国や台湾も同類の支援を展開しているが、常設の窓口を設け継続的に支援を行ってきているのは日本だけである。

2.3. まとめ

経済政策・マクロ経済運営の支援は、経済安定化を主目的とした緊急時の短期集中的なもの、経済成長を主目的とした平時の長期継続的なものとの組み合わせで実施されてきた。前者はノンプロジェクト型の資金協力およびそれに関連した政策助言のための技術協力、後者は平時における継続的な財政安定化のための財政支援、経済政策の立案・実施のための技術協力および政策対話であった。ここで経済政策・マクロ経済運営の支援についてこれまでの日本の協力の流れを整理すると次の図のようになる。



図表 2-7 経済政策・マクロ経済運営に対する日本の協力の流れ

経済安定化のためのノンプロジェクト型資金協力の主なものは以下の通りである。

- 1960年代末期から1970年代初期にかけてのスハルト体制発足期、経済がいまだ不安定で物資不足が続いた。こうした緊急時に輸入決済代金を融資し、成長開始に不可欠な資本財・中間財の確保を可能にした。
- 1980年代後半の原油価格低迷期、緊急的に国際収支を継続的に支援することによって脱石油依存に向けての構造調整を下支えした。また構造調整に伴う規制緩和や保護撤廃がもたらした社会的弱者のためのプログラム・プロジェクトを併せてファイナンスし、社会の安定維持に寄与せんとした。
- 1997年通貨危機の直後、緊急措置として国際通貨基金・世界銀行と協調しながら3回にわたる融資(計1,700億円)を行い、国民経済を崩壊の危機から守った。また貧困層に対する通貨危機の影響を最小限に留める目的で社会開発および雇用創出のための即効的なプログラム・プロジェクトを併せてファイナンスした。この過程でJICAによる政策助言のための経済政策支援チームは国際通貨基金融資受け入れを巡る政府部内の意見を調整し、協調融資の迅速な実現をもたらした。ノンプロジェクト融資と経済政策支援チームの連携はその後2000年代初

期まで続いた。

経済成長のための長期継続的な財政支援および技術協力並びに経済政策対話の主なものは以下である。

- 2004 年以降、インドネシアが安定的に経済運営を行うことが可能となるよう、世界銀行、アジア開発銀行との協力の下、パリ宣言 およびジャカルタ・コミットメントの精神に沿い、必要財政資金を供給してきた。
- 第一次開発 5 ヶ年計画立案以来、通貨危機発生まで BAPPENAS の経済計画づくりを継続的に支援し、部門横断的な計画調整能力の強化に貢献した。
- 通貨危機の経験に鑑みて重要な政策課題に関する実施体制を支援中である。具体的には金融業務遂行能力強化、税務行政強化、資本市場育成、投資環境整備である。これらは、インドネシアで透明かつ公正な市場経済を形成するうえで不可欠となっている。

なお、ノンプロジェクト型は短期集中的な協力だけでなく長期継続的な協力にも適用されるようになってきた。その結果、政府の計画・審査能力が向上し、柔軟性の高い協力が可能になってきた。これはオーナーシップや援助資金の統合的な活用を狙ったジャカルタ・コミットメントに沿った方向でもある。

3. ガバナンス

3.1. セクターの概要

ガバナンスの分野には、行政、司法、立法に対する日本の協力が含まれる。内容としては、地方分権を含む行政一般を強化するための協力と、行政に関わる人材育成、治安の維持に対する協力がある。

特に 2000 年以降は、インドネシアの民主化、地方分権化の進展に合わせ、上記以外の分野、例えば教育や保健衛生などの分野でも、中央政府から地方政府および地方政府関係機関に移転された機能の強化を目的としたプロジェクトが行われているが、これらはそれぞれのセクターで説明する。

3.2. 時代的変遷と日本の協力

このセクターの概況を時代背景とともに見ると図表 3-1 のようになる。

図表 3-1 ガバナンス・セクター協力の流れ

時代区分		1960 年代	1970 年代および 1980 年代前半	1980 年代後半	1990 年から 1990 年 代後半の通貨危機	1990 年代後半の 通貨危機以降
		国家建設期	経済開発期	原油価格低迷による 構造調整期	経済危機に至るまで の成長期	民主化と地方分権へ の改革期
ガバナンス・セクター	時代背景	- 東西冷戦 - 緑の革命 - スカルノ大統領からスハルト大統領へ - 石油依存型経済開発	- 第一次オイルショック(1973) - 国際収支危機(1982)	- プラザ合意(1985) - 原油依存型経済からの構造調整	- アジア通貨危機(1997) - スハルト大統領辞任(1998)	- 民主化 - 地方分権
	当該セクターの状況	- インドネシア初の選挙(1955) - 民族主義と政府主導型の開発(-1966) - 国軍の機構改革により警察が第 4 軍として併合(1969)	- スハルト政権下における経済開発主体の体制 - 3 政党のみに選挙参加資格 - 国民議会に国軍枠 - 国会議員による大統領の選出			- 民主化(政党設立の大幅自由化と選挙参加条件の緩和。大統領、地方首長の職説選挙など) - 地方分権化(地方への予算配賦、中央政府の地方出先機関を地方政府へ移管) - 汚職に対する批判の高まり - 警察の国軍からの分離(2000)
	重点開発課題 5カ年計画等に見られる		- 国家の統合			- 平和で安全な国づくり - 公平で民主的な国家の構築 - 民主的政治システムの開発とその下での国家統一 - 法治および良き統治の実現 - 汚職撲滅
	取組方向 日本の					- 地方分権化支援 - ガバナンス改革支援
	重点協力内容 日本の		- 統計整備	- 統計整備	- 統計整備 - センサス支援	- 地方政府の人材育成 - 市民警察活動普及のための人材育成 - 司法改革支援

以下に時代別のセクターの概況と日本の協力について紹介する。

(1) 1960年代(国家建設期)から1990年代後半の通貨危機(経済危機に至るまでの成長期)

ガバナンス分野への日本の協力は、1960年代には行われていない。また、1998年まで続いたスハルト政権下では、経済開発が主眼であったためかこの分野への協力は統計局へのコンピュータ導入など統計整備に関する数件が見られるだけである。但し、人口センサスの改善を含む統計の整備は、国家としての大切な基盤の一つであり、1990年代後半からの民主化の基礎にもなっているものと思われる。

(2) 1990年代後半の通貨危機以降(民主化と地方分権への改革期)

経済危機を契機として1998年5月にスハルト政権が崩壊し5月21日にハビビ氏が大統領に就任した。

ハビビ新大統領は就任当日のテレビ演説で、1)改革の促進、生活水準の回復、民主主義の強化、2)腐敗と縁故主義の排除、クリーンで誠実な政権、3)総選挙に向けた関係所法令の改正、4)独占的な事業形態をなくすための法改正、5)国際社会に対する責務を果たすこと、を方針として挙げたが、これはインドネシア社会の大きな転換点であった。

その後、ハビビ政権は矢継ぎ早に改革を打ち出し、民主化、地方分権への動きが急速に進んだ。その後、政治的混乱期を経て現在はユドヨノ大統領が2期目の任期を務めている。この間の主な動きは下記の通りである。

- 1998/6 出版許可制度の廃止、労働組合結成の自由化
- 1998/10 公共の場での意見表明の自由化
- 1999/1 政治関連三法(政党・ゴルカル法、総選挙法、国民協議会・国会・地方議会法)成立
- 1999/3 競争法(独占禁止法)の制定
- 1999/4 地方行政法(1999年22号法)、中央・地方財政均衡法(1999年25号法)の成立
→州、県・市の2層の地方政府が定められ、中央政府の代理機関としての機能は州に残ったが、法律上、州と県・市の間に上下関係はなくなった。中央政府の地方出先機関はほとんどが、主に県・市に移管された。
→地方政府に移籍した国家公務員の数は中央政府職員総数の約6割、200万人以上
→地方首長の地方議会による選出
- 1999/6 新選挙法の下での初めての国会議員総選挙
- 1999/8 東ティモールのインドネシア帰属を問う住民投票
→78.5%が独立を支持。死者600人を超す争乱に発展。
- 1999/10 新国民協議会の開会
- 1999/10 憲法改定
→大統領の任期制限導入、大統領の立法権剥奪
- 1999/10 ハビビ氏が大統領選出馬を断念
10/20の大統領選で国民評議会によりワヒド大統領を選出
- 2000/8 憲法第二次改定
→基本的人権規定の導入:生存権、差別禁止、法の下での平等、信仰の自由、職業選択の自由、移動の自由、思想・信条の自由、表現の自由、結社・集会の自由等

- 2001/7 国民評議会によるワヒド大統領の罷免により、メガワティ副大統領が大統領に昇格
- 2004/4 新選挙法の下での第2回国會議員総選挙の実施。
メガワティ大統領率いる闘争民主党が大幅に議席数を失う
- 2004/7 国民による初の直接選挙による大統領選により、ユドヨノ大統領が選出された
- 2004/10 地方行政法(1999年22号法)、中央・地方財政均衡法(1999年25号法)の改定。
→国と地方の役割分担の不明確さなど色々な問題を含んでいたため改定され、地方自治法が2004年法律第32号、中央地方財政均衡法が同33号として施行
→地方首長は住民により選出
- 2009/7 第2回大統領選挙でユドヨノ大統領が再選

ここで、政治的混乱の中でもインドネシアは民主化、地方分権化の流れを推し進めてきたことが、このセクターへの日本の協力の役割を理解する上で極めて重要である。

2000年代以降の日本の協力はこうした民主化、地方分権化の流れの支援に重点が置かれている。

1) 民主化への支援

民主化への支援については、まず総選挙支援が挙げられる。日本は、1999年の総選挙に約3,500万ドルの無償資金協力を供与、20名の短期専門家を派遣して選挙の実施を支援した。民主化後2回目の総選挙前の2002年12月には「2004年総選挙支援に係るプロジェクト形成調査団」を派遣し、総選挙総合支援プログラムを策定している。2004年の総選挙は、国会・地方代表會議議員、正副大統領を選出する大規模で複雑なものであり、しかも歴史上初めて正副大統領の直接選挙制度が導入されることが決まっていたため、順調な選挙実施を支援することが目的であった。2003年4月からは長期専門家1名、短期専門家24名を派遣して「インドネシア国総選挙支援」を実施し支援プログラムに基づき選挙委員会が円滑な選挙を実施するのを支援した。この協力では、日本から専門家を派遣し、地方の選挙委員会や投票所係員への研修、情報システムの導入、選挙用品の調達・配布など、具体的な選挙運営活動を確実に行うための支援を行った。

日本は司法制度の改革にも協力を行っており、インドネシア側の司法関係者を日本に招いてのセミナーを行っている他、2007年3月からは「和解・調停制度強化支援プロジェクト(2007-09)」を実施し、和解・調停制度の改正、調停人の養成の仕組み作り、制度の広報などを実施した。

また、民主化については2000年8月に国軍から分離された警察に対する支援も重要な協力と思われる。

インドネシア国家警察改革支援

1999年に民主化への動きの一つとして、それまで第4軍に位置づけられていた警察を軍から分離し、国防は国軍、治安は警察とはっきりと区別し、同時に市民警察¹⁶の考え方を導入しようということになってイギリス、アメリカ、オーストラリア、日本に協力要請がなされた。日本からは2001年1月にインドネシア国家警察長官に対するアドバイザーが着任し、現在はジャカルタに隣接するブカシとバリ島でプロジェクトを展開している。

ブカシにおける活動は、「警察が市民から“基本的信頼を得る”」ために「市民からの通報に”誠実”に応え

¹⁶このプロジェクトの初代プログラム・マネージャーで現在第4代目として再度プログラム・マネージャーを務める山崎警視監によれば、軍警察と市民警察の違いは、軍警察は社会の安全、国の治安に軸足があり、市民警察は市民一人ひとりの安全に軸足があるということである。

る、「市民からの通報に”迅速”に応える」という 2 つの活動の柱を定め、1)現場警察活動、2)現場鑑識活動の強化を支援している。

現場警察活動とは、無線を活用して市民の通報に迅速に応える体制を構築し、さらにはインドネシア版「交番」である BKPM¹⁷ および Polpos¹⁸ の活動を強化するものである。プロジェクト開始前、Polpos は単なる警察官立寄り場所(施設)だった。しかし日本の支援により建設された BKPM で、日本の交番を見本とする受持地区、計画的巡回などの活動を紹介したところ、その効果がインドネシア警察にも徐々に認められるようになってきた。従来の Polpos の運用を交番のようにしたり、BKPM を独自に設置するなどの動きが全土に広がってきている。

また、ブカシの都市部以外の地域では 2010 年 3 月、警察官がそこで生活しながら警察活動を行う日本の駐在所をモデルとしたインドネシア式駐在所 Balai Polmas¹⁹ が設置された。日本に行った研修員が駐在所の有用性に着目して設置したとのことである。

初代プログラム・マネージャーで現在第 4 代目として再度プログラム・マネージャーを務める山崎警視監の談話

初代プログラム・マネージャーとして着任し、どのような協力をするかという話になったときに、まずインドネシアの警察の市民からの信頼を確立することを目的に「誠実」と「迅速」を掲げて協力を始めた。

誠実とは「現場で証拠を集めること」、「現場で事件解決に努力する姿を見せること」であり、迅速とは、「当時なにか問題が起こって警察に通報してもそのまま放置されることが多かったのに対し、通信指令を導入し通報されればすぐに現場に行って対応する」ということである。この 2 つを通じて、少しずつ市民からの信頼を得ることを考えた。

その後、2004 年に「交番」を建設したことにより、地域警察活動という第 3 の柱が出来た。



BKPM



住民の資金で建設された BKPM



同左、住民代表と所長
所長以下全員が女性警察官

現場鑑識活動については、事件現場に同行し鑑識技術の OJT を行うとともに、鑑識ラボでの訓練を行ってきた。その結果、現在ではブカシ警察の鑑識は全国一との評価を受け、2009 年 12 月にはインドネシア国家警察が自主的にブカシ警察で全国の警察の鑑識研修を実施した。これはブカシ警察の鑑識技術が国家警察本部より優れていると認められたことを意味しており、上部組織より下部組織が優れていることを認めた点で、軍隊式階級社会においては画期的なことである。

バリ島のプロジェクトは「バリ島 安心なまちづくりプロジェクト」と呼ばれている。「観光客に安心感を与える」ため、観光警察ポストを中心としてホテルやレストラン、両替商、旅行代理店、土産店舗等の巡回連絡、パトロール、物売りに対する指導等を行っている。基本的な思想はブカシ・プロジェクトと共通している。

加えて、本警察改革支援で特筆すべきことは、2002 年 1 月から毎年、インドネシアの警察の若手中堅幹部を日本での研修に送っており、2010 年度の 10 期生で合計 200 名に達しようとしていることである。この数は警察官全体 40 万人に比べれば小さいが、研修員達が日本での経験から学び、更には将来彼らが警察組織の上層部に昇進していくことで、市民の安全に対して自分達が責任を持つという意識がインドネ

¹⁷ Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat の略称で、インドネシア語で「警察と市民のパートナーシップセンター」という意味を持っている。

¹⁸ インドネシア警察で従来から警察分署の下におかれていた警察官詰所で、警察官の立ち寄り所的な施設である。

¹⁹ POLMAS とは「インドネシア版コミュニティ警察活動」のことである。

シア警察内に浸透、市民警察が現実的な意味を持ってくると期待されている。本件プロジェクトでは、ブカシヤバリをモデル地域として研修にも組み込み、他県からの見学も受け入れている。実際に、他地域から日本での研修に参加した卒業生がブカシのやり方を真似て自分達でもやってみるといった動きが出てきている。

また、プロジェクトを通しての地域警察活動の有効性が評価され、インドネシア側のイニシアティブで通称「POLMAS 通達²⁰」と呼ばれるものが2005年、「POLMAS 振興5ヵ年計画(2006-2010)」が2006年11月に発表されている。このことは日本の協力から始まったインドネシア版地域警察活動が広がりつつあることを示しているだろう。

プロジェクトのアプローチ

このプロジェクトでは日本から派遣された警察官が、現実の警察活動の場で日々OJTを行いながら、インドネシア側の警察官とともに彼らが自らの力で「インドネシア版活動方法」を作り上げるお手伝いをする。

日本での研修の際も、日本に行く前に座学を済ませるなどの方法で、日本では日本の警察官の勤務現場に出来るだけ長い間貼り付けられるようにしている。インドネシア警察官は、日本の警察官の活動の場に密着し、行動を観察することで自ら疑問を持ち、質問する。日本の警察の現場にも負荷の掛かる方法であるが、インドネシアの警察官が体験を通じて自分で疑問を持ち、考えることが大切だとこのプロジェクトでは考えられている。せっかく他の国を訪問しても座学や施設見学が多くなりがちでは、現場でじっくり見て考える時間がとれず帰国しても残るものが少ない。

POLMAS 通達における POLMAS5 原則

「警察官と地域社会のパートナーシップの構築」および「地域社会の中で起こる様々な社会的問題の解決」のため

- 1) 透明性および説明責任
- 2) 参加と対等性
- 3) 個人化(警官が住民と緊密な関係を構築した上で、個々の住民に対してサービスを提供)
- 4) 恒常的配置(同じ警官を長期間にわたって配置)
- 5) 分権化および自治化

2) 地方分権化への支援

地方分権化に対しては、各セクターで制度作りや人材育成に取り組んでいる。下記のような例がある。

- 「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト(2007-12)」では、スラウェシ6州において地域開発の関係者の能力向上と地域開発を住民と協働して実施するメカニズムを構築。
- 「河川流域機関実践的水資源管理能力向上プロジェクト(2008-11)」では、インドネシアの主要河川流域に設立された河川流域機関の実践的な流域管理能力を高めることを目的に技術協力を実施。
- 上下水道分野では、地方政府の下に移されたインフラ整備の支援と上下水道の運営責任を持つ地方の水道公社に対して経営改善と上下水道サービスの向上を目指した技術協力を実施。
- 2001年以降の初中等教育行政の県・市政府への委譲、教育委員会・学校委員会の設立などの動きを受けて、「地域教育開発支援調査(RE DIP)フェーズ1及び2(1999-2001)、(2002-05)」では学校主体の運営管理と地域住民の参加の仕組みを、パイロット事業を通じて構築した。また、2004年からは住民参加型手法による県・市教育局の運営管理能力の強化を

²⁰ インドネシア国家警察長官決定通達(SKEP/737/X/2005)「インドネシア国家警察の責務遂行における「POLMAS」モデルの運用に関する政策および戦略。

目的に「地方教育行政改善計画」を実施。

- 保健医療分野では、地方政府への保健医療サービス供給権限が委譲されたのを受けて、地方政府の計画策定・実施能力の向上、プライマリ・ヘルス・ケアの中心となる保健所の機能強化などを目的として「南スラウェシ州地域保健運営能力向上プロジェクト(2007-10)」を実施。

これに加えて、地方政府職員や、地方代表議会議員に対する人材育成に日本は協力してきた。「地方行政人材育成プロジェクト(フェーズ 1:2002-05、フェーズ 2:2005-07)」がこの分野での代表的な協力であるが、それ以外にも地方の声を国政に反映させるために新設された「地方代表議会(Dewan Perwakilan Daerah:DPD (Regional Representatives Council))」の運営方法、議員の活動方法や能力向上、事務局機能の向上などをめざした「地方代表議会議員研修(2005-07 年度)」などが実施されている。

「地方行政人材育成プロジェクト(フェーズ 1:2002-05、フェーズ 2:2005-07)」

1999 年 4 月に成立した地方自治法と中央地方財政均衡法は 2001 年 1 月から施行され²¹、下記のような変化が起こった。

- 外交、国防、警察、宗教、司法などを除き中央政府から(州ではなく)県・市レベルへ行政権限を委譲
- 中央政府の地方出先機関を中央政府から切り離し地方政府の下の行政組織へ統合。これにともない国家公務員を地方公務員化
- 地方への財源委譲
- 地方議会による地方首長の選出(2004 年の法改正により住民による直接選挙に移行)

この結果、これまで中央政府が政策と予算の全てについてリーダーシップを取っていたのが、地方政府が自律的に動く必要性に迫られるようになり、地方行政官の能力向上が強く求められるようになった。

このプロジェクトは、地方分権の枠組みは作られたがまだ実質的な運営方法等が定まっていない状態で、地方自治が実際に動くようにするための側面支援と捉えられる。特徴的なところは、地方政府そのものではなく地方行政官の研修機関に焦点を当てたことである。この背景としては、人材育成を担う研修機関の重要性に加え、それまでの公務員研修が極めて中央集権的であったことがある。過去には国家公務員と地方公務員に対する研修は全く同じで、幹部研修も技術職研修も中央省庁がデザインし研修を実施していた。このプロジェクトでは、ここを切り離すことで地方政府が自分達で考えて行動できる体制を作ることが意図された。

プロジェクトの実施に当たっては、「プロジェクトを始める前に作った構想を持ち込まない」、「関係者の問題意識を起点に議論を発展させる」という基本方針が立てられた。プロジェクトでは「これからの公務員研修をどのように実施していくべきか」、「研修を実施する人材をどのようにして強化していくべきか」、「州、県、市レベルの関係組織をどのように連携させていくか」などについて、半年近くかけてインドネシア側関係者と徹底した議論が行わ

プロジェクト開始時のシティヌルバジャ内務省次官(当時)の談話

「時にはぶつかるかもしれないが、現場で徹底的に関係者と議論を行い、それに基づいて取り組みを組み立てていきたい」

「他のドナーの中には詳細かつ精緻な調査に基づいて様々な提言、プログラムの実施を要請してくるものの、論理的にはそのとおりであっても、それが実現可能かどうかについては疑問がある場合がある」

「日本はアジア的価値観(“Asian Look”)で、現状を踏まえた現実的な取り組みを協力して行うことが出来るものと期待している」

²¹地方自治基本二法は、国と地方の役割分担の不明確さなど色々な問題を含んでいたため、2004 年 10 月に改定され、地方自治法が 2004 年法律第 32 号、中央地方財政均衡法が同 33 号として施行された。

れたが、これは当時内務省次官であったシティヌルバジャ(Siti Nurbaya)氏のプロジェクトチームへの支持もあって可能となったことである。

ここでは日本側からコンセプトや方法論、活動内容やあるべき姿を一方向的に提示するのではなく、内務省、地方政府、地域住民の持つ経験、しくみ、知識や問題意識を起点とした議論を行い、活動を組み立てるというテラー・メードの活動が行われた。

このプロジェクトについては、「組織や人材育成について議論したこと自体が重要」との指摘がなされている。スハルト時代の中央集権的な体制では、中央省庁が人材育成について全てを企画実施するだけでなく、人事権にまで影響力を持っていた。地方行政官が自分達で考えて議論するという文化はほとんど無かったそうである。このプロジェクトは、プロジェクト活動を通じて「何が問題なのか」、「それをどう解決していくのか」を自分たちで考え実施していく改善プロセス自体の重要性を地方行政組織に残したと考えられている。結果として、プロジェクトの対象となっていた北スマトラ州では民間で幅広く導入されている品質管理システム「ISO9001:2000」が地方政府に導入され、内務省レベルでは「研修運営ガイドライン(2007 年内務大臣規則)」が策定されるなど、プロジェクトをきっかけに起こった変化が定着するための制度的な裏付けがなされている。

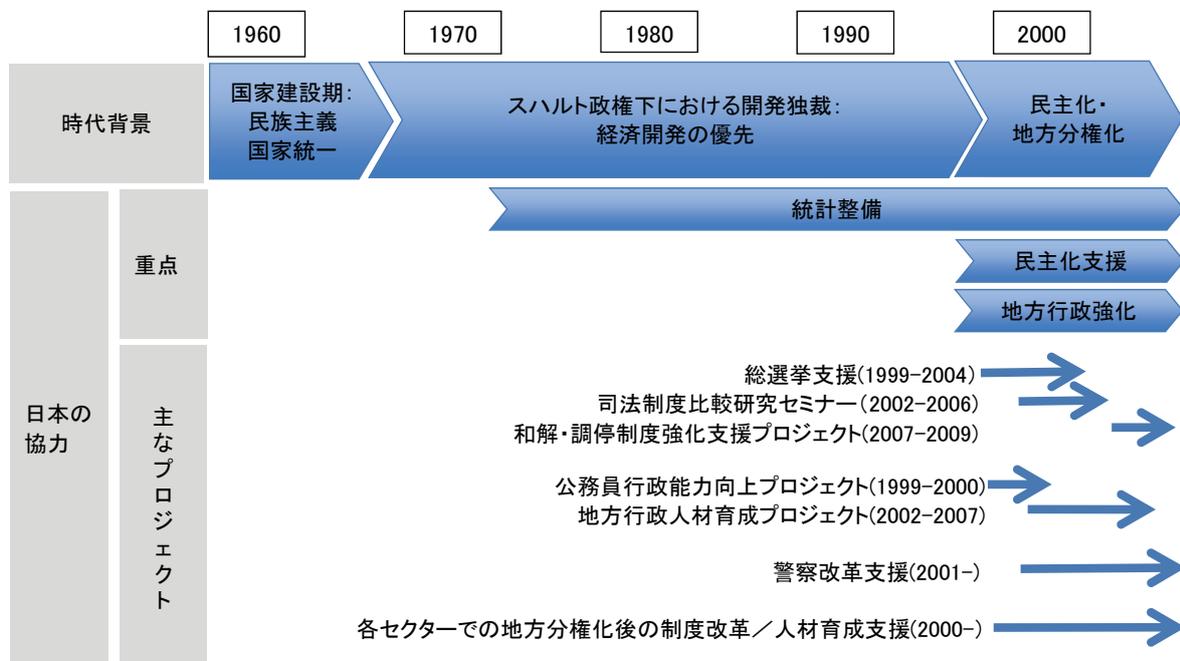
3) 案件管理能力の強化

行政能力強化という意味では、それ自体を主目的とした案件や、プロジェクトの実施プロセスを通じて関係者のキャパシティ・ディベロップメントが図られる案件も実施されたが、加えて、JICA などインドネシアに駐在する援助機関の職員は、その日々の業務を通じてインドネシア側カウンターパートの案件管理能力を向上させようと努力をしてきた。例えば、JICA や JBIC (現 JICA) の駐在員は、毎年の協力案件が形成され実施されて終了するまでの過程を、インドネシア側カウンターパート機関と共同でモニタリング・管理する中で各種業務改善を支援したりマニュアル作成を行ったりするという方法で、インドネシア側関係者の案件管理能力強化を側面支援してきた。

更に、こうした流れを受けて、2000 年代以降には調達管理や予算執行などの案件管理能力向上自体を目的とした協力が実施されるようになっていく。

3.3. まとめ

このセクターでの日本の協力の流れを概観すると下図のようになる。特徴として、中央政府主導で経済開発優先であったスハルト政権下ではほとんど協力が行われていないが、民主化・地方分権化が始まって以降、協力案件が急増している。



図表 3-2 ガバナンス分野での日本の協力の流れ

例えば、一連の警察改革に係るプロジェクトでは、現職の日本警察官がインドネシア人警察官と共同で警察活動を展開し、鑑識などの固有技術は OJT で移転しながらも、地域とどのように関わり合いながら警察活動を展開していくかというような部分については、インドネシア側の発想を尊重して新たな警察のモデルを作り上げる支援をしている。そのため日本で研修を行う際にも、日本の警察官が何をやっているかは見せるが、何を質問するのかインドネシアの警察官に任せている。「地方行政人材育成プロジェクト」では、日本の例を紹介しながらも関係者と時間をかけて議論を繰り返し、インドネシア側関係者の発案を活かしながら改善活動を進め、その結果、関係者が自主的に改善活動を進められるような状況を創りだした。

このセクターで日本は、インドネシアの民主化、地方分権化という新たな枠組みの中で、日本の経験を考える材料として提供しながらも、それをその通りにインドネシアに定着させようとするのではなく、インドネシア側の関係者と協同でインドネシアの実情にあった具体的な仕組み、新たなモデルを作り込み、人材を育成する支援をしてきたと考えられる。