

総論 ? . 経済 スハルト政権の経済開発体制とその成果

著者	三平 則夫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	454
雑誌名	現代インドネシアの政治と経済：スハルト政権の30年
ページ	10-21
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00043871

われる。それは言論の自由をはじめ、大統領任期の制限論議や「民主化」を旗印に掲げる政府批判団体の結成、さらには休眠状態にあった議会の活性化の兆しといった展開を導いている。しかし、インドネシアの中間層は(たとえばタイに比べて) 数も少なく、なお幼弱であるという見解が一般的であろう。しかも時を同じくして他方では、労働争議が続発する形勢もあり、早くも、後発国インドネシアの近代化における「ブルジョアジー」の政治的役割には疑問が呈示されている。それにしても、当面の政治文脈では中間層を「民主化」の一勢力に数えてよからう⁽⁵⁾。

以上はスハルト政権の四半世紀を局面の推移という観点から概観した。軍事政権として発足したスハルト統治が、いわゆる官僚主導権威主義体制を確立して長期安定を達成したが、今や新たな局面(転換)を迎えつつあるというのがその趣旨である。本書第1部「政治」ではさらに立ち入って、政治体制、イデオロギー、国軍、ゴルカルを視点ないしは考察対象として取り上げ、具体的記述がなされ吟味が加えられている。スハルト体制について、歴史的なパースペクティブに立つ理解と、その現況および近未来のありうべき展開に関する知識を深めることができよう⁽⁶⁾。

II. 経済 スハルト政権の経済開発体制とその成果

以上のように、スハルト政権はその発足以来いくつかの局面展開を重ねて今日にいたったが、その間ほぼ一貫して政治的安定を維持してきた。このことは同政権下で経済が今日まで順調に発展してくるための欠くべからざる舞台装置であった。マルコス末期からアキノ期にかけて政治的混乱が経済の低迷をもたらしたフィリピンの例をいまさらあげるまでもないであろう。

ここではスハルト政権の経済開発の体制について述べることによって経済の部の総論に代えたいと思う。

1. スハルト政権の経済開発体制

スハルト政権における経済開発は、スカルノ政権時のものとは異なり、また同時代の他国のそれともいささか異なる開発体制の下で進められてきた。開発体制を構成する要素のうちいくつかの特徴があるということである。同政権下の経済開発の成果もこの開発体制とは不可分であったに違いない。

スハルト政権の開発体制を構成する第1の要素は、政権発足とともに、まず、経済政策の基本的枠組みを設定し、それに基づいて一連の制度改革を行ったことである。スカルノ大統領期に数々の規制が加えられて機能しなくなっていた市場メカニズムを回復させるための措置と対外的に門戸を開く措置とからなる包括的制度改革であった。その内容は旧社会主義経済諸国が1980～90年代に行った市場経済化のための施策と酷似していることが興味深い。このインドネシアの例でもIMFは相当程度助言を行っているものと推測され、IMF・世銀による市場経済化施策のはるかな先行事例と位置づけることができる。なお、制度改革の一部は当初は実施規定が策定されないままになっていたが、十数年を経た1980年代になって構造調整政策として実施され、一応の完成の域に近づいた。

第2の要素は、スハルト大統領はこの枠組みの下で経済開発政策を担当する人材の多くを大学の学者に求めたことである。この点に関しては次項で少し具体的に論及する。

第3は、日米欧などの諸国と世銀・IMFなどの国際機関から成るインドネシア援助国会議（IGGI/CGI）が政権発足後まもない時期に組織され、毎年各援助供与国・機関とインドネシアとが一堂に会して対インドネシア援助方針・額を決定することになったが、このような方式は他に類例がなかった。1989年になって類似の対フィリピン多国間援助構想（MAI）が組織されたが、IGGIほどには円滑に運営されていないようである。

第4は、1969年4月より開発五カ年計画を策定し、5年ごとの開発の方向

と成長率目標を設定して開発に取り組んできた。第1次～第5次開発五カ年計画を合わせて長期開発25カ年計画として、長期的な意義付けおよび目標設定も行っている。

第5は、世銀・IMFはIGGIを主導するとともに開発政策にも少なからず関与してきたが、この他にも1960年代末以来今日にいたるアメリカのコンサルタント、そして75年以來の欧米系の3つのコンサルタント企業がインドネシアの経済政策の立案に助言を与えてきた。

第6に、石油輸出国であることから巨額な石油収入が国際収支と財政を潤してきた。

2. スハルト政権の経済閣僚

スハルト政権の閣僚構成の基本的な特性は大学所属の学者と軍人が多いことで、下表のごとく、初期には学者が閣僚の半数を超えるほどであった。体制の転換とともにそれ以前とは異なった合理的な政策を断行してゆくには前政権とは関わりをもたなかった学者の登用は理にかなった方策であったに違いない。他方、軍人の登用は、最初期には腹心を要所に配置するという意図があったと想像されるが、後には論功行賞の色彩が支配的となった。このように軍人を非軍関係の閣僚にも登用することが社会的に容認された背景には、インドネシアに独特な「軍の二重機能」イデオロギーがあったものと考えられる。ただ、時とともに各省の業務も専門性が高まっていったため、軍人の

スハルト政権期内閣の学者・軍人数

(単位：人)

組閣時期	1968.6.6	1971.9.9	1973.3.27	1978.3.29	1983.3.19	1988.3.23	1993.3.19
学 者	7	13	13	10	7	9	6
軍 人	6	5	4	10	11	8	7
閣 僚 計	23	24	22	30	36	38	38

(注) ハビビ、ワルディマンは学者に含めず、スフド、ムルディオノ、ギナンジャール、ガフルは軍人に含めていない。

登用も削減されたいった。学者の登用数は1973年がピークであり、軍人の登用では10年遅れの83年がピークとなった。彼らに代わって、人材が育ってきた官僚機構や与党ゴルカルからの登用が増加し、さらには社会団体、企業家からの登用もそれに加わった。

各経済関連閣僚ポストのなかでは経済担当調整相、蔵相、国家開発企画庁長官、商業相、農業相、鉱業相といった閣僚ポストは長期にわたって学者が占め続けた。ただ、工業相は例外で、学者閣僚は1人もなく、まず腹心の将軍が2期続けて務め、以後、省内からの抜擢となった。運輸相にはスカルノ時代からの閣僚経験者、学者と続いた後、軍人が3期続き、再び学者に戻った。労働力相は軍人、学者、軍人の後、与党幹部、民間企業家という推移で、運輸相とともに官僚機構からの抜擢はまだ行われていない。

学者閣僚のなかでもその中核となったのは、政権発足時にはアメリカ留学から帰国して間もなかったインドネシア大学経済学部の一団の若手教官を中心とするエコノミストたちであった。経済テクノクラートと通称された彼らは揃って閣僚・幹部官僚に登用され、マクロ経済政策を担当するとともに開発政策全般の調整役を果たしてきた。彼らの最初の仕事は、閣僚登用以前にIMFなどの支援を得て行った上述のスハルト政権の経済政策枠組み作りであった。その後、彼らは国家開発企画庁長官、蔵相、商業相ポストを1968年から88年まで、経済担当調整相は73年からやはり88年まで占め続けた。中央銀行総裁も通常テクノクラートの一員であった。また、運輸、労働、鉱業の各閣僚ポストにも彼らの一員が一時期就任している。彼ら経済テクノクラートは、IMF、世銀、ひいてはインドネシア援助国会議（IGGI）参加諸国から緊密な支援を得ながら政策運営を行ってきた。さらに上述の外国コンサルタントも主として彼らの助言者であった。1980年代、彼らは世銀、IMFおよび外国コンサルタントの後押しを得て構造調整政策を実施するが、これは政権発足時の経済政策枠組み整備のやり残し部分を実施して、枠組みを完成に近づけたことを意味する。

農業相については1978年まで大学の農業専門家が登用され、以後2任期は

省内の官僚機構から抜擢された。1993年には再び大学人が登用されたが、この人の場合は直前に農業担当の副大臣も経験している。インドネシアの農学の世界ではボゴール農業大学とガジャマダ大学農学部とが双璧で、互いに切磋琢磨する関係にあり、そのような環境にある学者が農業相のポスト就いたことが良い結果を生むことにつながったとみてよいであろう。この間の農業分野の成功はたゆまぬ農業政策の工夫の賜であったと考えられるからである。学者農業相も当初はボゴール農業大学教授で、それを継いだのがガジャマダ大学教授であった。

これに対して、工業相ポストについては全く対照的であった。当初から1978年3月まではスハルト大統領の腹心で生粋の陸軍将官がそのポストにあり、その後は官僚機構からの抜擢であった。筆者はインドネシアの工業政策は重点分野の明確な優先順位がなく、ひいては戦略性を欠くというきらいがあると判断しているが、このような閣僚人事にその一因を求められるのではなかろうか。1978年までそのポストにあった将軍は実力者で省内のにらみはきいたが、工業全般を見渡しての工業化の戦略を自ら練る、あるいはスタッフにそれを指示するだけのセンスはもとより期待できなかったであろうからである。さらに、工業省の幹部職員の人事をみると、まず、技官優先で、甚だしい縦割り人事異動が行われている。すなわち、たとえば、化学部門の技官は入省から退官まで異動は化学工業総局内に限定されている。それゆえ、たとえば、工業省の開発五カ年計画では総局を越えての優先順位の設定は行われず、各総局間では同レベルの並記となってしまうのが常であった。それゆえ、この工業相にも工業全般を見渡すことのできる学者ないし視野の広い事務官僚が必要であったように思われる。むしろ、スハルト政権下で工業は著しい発展を示しているがこれはふんだんな石油収入などの賜であり、政策次第ではより効率的な発展が可能であったに違いない。

そして、1993年3月、大統領6選後、定例の内閣改造が行われたが、これが歴史的な転換点となり、経済テククラートは経済担当調整相に1人を残しただけで他のすべての閣僚ポストから一掃された。つまり、経済テクノク

ラートは第1次長期開発25カ年計画の期間中の経済運営の中樞を担い、その終了とともに退場していったわけである。代わって、テクノログと通称される技術官僚群と彼らの人脈とから人材が登用された。経済テクノクラートの後継世代エコノミストはこのテクノログの下で行政を支える役割に回された。この歴史的転換は、第2次長期開発25カ年計画では技術の重要性が一層増すとのスハルト大統領の判断からなのであろうか。

3. 経済開発体制がもたらしたもの

さて、このような特徴をもつ開発体制は経済の運営にどのような性格を付与するであろうか。

まず、経済テクノクラートたちが一体となって掌握した強大な権力が目立つであろう。蔵相、商相、中銀総裁がマクロ経済運営を担っていたのはもとより、国家開発企画庁長官と蔵相は各省庁の開発プロジェクト実施可否の決定権をもっているし、プロジェクト援助案件の可否の決定権も彼らが握っていた。つまり、開発政策全般に関して彼らは大きな影響力をもっていたわけである。

そして、彼らのマクロ経済運営は常に「高い経済成長率」を追求しがちな状況に置かれていたようにみえる。すなわち、開発五カ年計画で目標成長率が設定されると、彼らは常にその超過達成を目指した。彼らには石油収入の急増があったし、巨額の経済協力資金を出し惜しみしないIGGIがあったため、高度成長政策をとるうえで障害はなかったからである。事実、1974年度からの石油ブーム期に石油収入が大幅に増加しても経済協力資金の導入規模は下げず、第2次石油危機に際しては経済協力資金規模をむしろ増大させた。その結果債務残高が増加してデット・サービス・レシオが高まってくるとその算定式の分母を、慎重な設定であった〔非石油収入＋石油部門純収入〕から〔非石油収入＋石油部門粗収入〕に変えてでも高成長を追求した。このような積極的経済運営のため、インドネシアの物価上昇率は東アジア諸国のな

かではフィリピンと並んで最も高いものとなり、高度成長を実現するとともに、反面では巨額の累積債務を負う結果となった。

これらの経済テククラートは経済思想的に世銀・IMFと近いことから当初から両機関とは親密な間柄であり、加えてIGGI経由の経済協力の調整役の立場にあることから、世銀・IMFは経済テククラートに対して強い影響力をもっていた。とくに、累積債務が増加した昨今はIGGI借款はインドネシア経済の行方を左右しうることから世銀・IMFの影響力は一層強まったものと考えられる。同時に多数の外国人コンサルタントも政策アドバイスを通じて経済テククラートへの影響力が強かった⁷⁾。このように、経済テククラートは省庁内の自らのスタッフよりも世銀・IMFや外国人コンサルタントに依存するところが多いような状況となっていたようである。1993年の経済閣僚ポストのテクノロジーへの転換はこのような影響力に距離を置く効果があるのかもしれない。

IGGIの各メンバーが各援助国・機関とも一様にインドネシアの借款額増加要請に対しては積極的に応じがちであるが、これはインドネシアの将来性への信頼が根底にあるのではあろうが、他方でIGGIという常設機構の存在も経済協力を増大させる方向に作用しているのかもしれない。

農業部門でもIGGIの経済協力は灌漑をはじめとした農業関連インフラ建設に大きく貢献したし、豊富な石油収入は膨大な資金を投入して成果をあげた米増産事業であるビマス計画とその後継計画の長期にわたる実施を可能にした。その際だった成果が1984年の米自給自足達成である。

工業部門における豊富な石油収入の影響は一般行政的な事業費の増額とともに国営企業新設資金・既存国営企業向け補助金の増加につながっていった。

4. 開発五カ年計画の展開と開発実績

開発五カ年計画は、期間中の不完全就業者数を増加させないためにはどの程度の成長が必要か、ということをお大前提として策定されている。すなわち、

まず期間中の労働力の純増加数を推定し、これに等しい雇用機会を分担して創出するためには各産業部門がどれだけ成長すればよいかを——産業ごとの個別の事情も勘案して——導き、それに必要な投資額を産業ごとに確定するという手順による策定である。各開発五カ年計画の概略は次のようであった。

第1次ではそれまで政府の赤字財政と並んで物価騰貴のもうひとつの原因であった食糧不足を克服することを主眼とし、他の産業のなかの重点分野も食糧増産とその流通に寄与する分野が選ばれた。実績をみると、マクロ経済の成長率は目標をはるかに上回り、食糧の中心である米作は過大に設定された目標には及ばなかったものの、年率5.7%増という良好な成果をあげた。

第2次計画では重点目標は衣食住をカバーする一層幅広い設定となり、目標成長率も一挙に高めた。結果は、石油ブーム期にもかかわらず成長率ではわずかに及ばなかった。これは第1次石油危機後の世界的景気後退のなかで石油公社プルトミナが巨額の投資案件に手を染めて資金繰りに破綻をきたし、それが国家経済をも揺るがし、1975年の成長率が低下したことが響いた。これは農林漁業の不振と石油生産量の伸び悩みが主因であった。製造業も目標成長率13%にわずかに及ばなかった。

第3次計画は第2次石油危機直前の着手であったため成長率目標の設定は控え目であった。産業別では、農業では食糧の自給自足達成をあげ、工業では労働集約工業のほか機械・金属・化学工業の振興へと目標も一歩進んだ。計画着手直後に石油危機が起こり、1980年には成長率は跳ね上がったが、反落の到来も早く、82年、83年と深刻な景気後退に見舞われたため期間中の成長率は目標をも下回った。期末の1983年6月には経済の脱石油依存を目指す構造調整政策の第1弾として第1次金融改革が実施された。食糧の自給自足に関しては、計画終了の翌1984年に達成が宣言されているので、計画期間中に十分な成果があったことは明らである。工業の重点課題は自動車・重機などの国産化義務規定などによりある程度の成果はあったが、政府主導の石油化学・金属などの無謀ともみえる大規模事業計画は国際収支の悪化のため棚上げとなっている。

第4次計画は石油輸出価格下落下の苦境のなかでの着手であったため成長率目標は5%の低水準に設定し、経済の脱石油依存と機械・金属・化学工業振興に重点を置いた。一連の構造調整政策を推進することによって貿易・歳入の脱石油依存に筋道をつけることには成功した。1987年より非石油産品輸出が増加し始め、GDP成長率も目標をわずかながら上回った。だが、機械・金属・化学工業の振興は緩慢な動きしかなかった。

第5次計画では成長率目標は第4次と同一とし、重点分野の設定でも脱石油依存を一層進める地道な方向を打ち出した。輸出志向労働集約型外国民間投資の流入急増によって非石油産品輸出主導の景気回復は一層力強いものとなり、金融部門の規制緩和によって株式上場ブーム、銀行新設・支店開設ブームが起り、これに不動産投資ブームが加わって景気は一気に過熱に向かった。経常収支が急速に悪化して景気引締めに転じ、1991年10月には海外商業借款に規制が加えられ、多数計画されていた石油化学などの大規模投資案件が実施繰延べとなった。また、急拡大した銀行部門でも不祥事が続発したが、一連の構造調整政策で経済は確実に活性化し、また非石油部門税収も目立って増加した。

各開発五カ年計画の目標と実績

第1次計画 (1969/70～73/74)

推定人口増加率：2.5%

成長率：目標；5%，実績；8.4%

重点課題：食料増産を中心とした農業，農業支援型工業（肥料，セメントなど），インフラ改善，衣料増産，雇用機会拡大

第2次計画 (1974/75～78/79)

推定人口増加率：2.3%

成長率：目標；7.5%，実績；7.2%

重点課題：食糧・衣料の増産と品質向上と廉価供給，住宅供給増大，インフラ整備，公平化された国民福祉，雇用拡大，

第3次計画（1979/80～83/84）

推定人口増加率：2.0%

成長率：目標；6.5%，実績；6.1%

重点課題：大衆向け衣食住必需品充足の平等化（&あらゆる側面の公正・平等），食糧自給自足，労働集約型工業および機械・金属・化学工業振興

第4次計画（1984/85～88/89）

推定人口増加率：2.0%

成長率：目標；5.0%，実績；5.2%

重点課題：経済の過度の石油依存の脱却（非石油・ガス産品輸出の振興，非石油・ガス部門からの歳入の増加），雇用機会拡大，輸出指向工業振興，機械・金属・化学工業振興，

第5次計画（1989/90～93/94）

推定人口増加率：1.9%

成長率：目標；5.0%，実績；6.9%

重点課題：食糧自給自足と農業多角化，輸出促進，機械工業振興，雇用機会拡大，農産加工技術普及。

以上を第1次長期計画期間中の成果として見直すと、GDPは平均6.5%、工業が平均11%余りで成長し、1人当りGDPは約70ドルから700ドル余りへと10倍強に拡大し、工業がGDPに占めるシェアは8.4%から22.3%にまで拡大し、農林漁業を抜いて最大の産業となった。しかし、農林漁業も大きな成果をあげており、この間の1984年、宿願の米自給自足達成はその象徴であり、近年では大豆、野菜、鶏卵、食肉など都市市場向け農産物生産も増加している。工業部門でも軽工業の輸入代替から始まって、組立型工業の輸入代替、部品・資本財輸入代替、工業の輸出産業化へと進み、今後は重化学工業化へ向けての飛躍を目指している。雇用の問題はあまりに大きく、目立った改善が認められるにはいたっていないが、事態の悪化は阻止してきた。同時に、

人口増加率を3%台から2%を切るまでに低下させることに成功しているため、将来への展望は改善してきていることは確かである。さらに、市場メカニズムに則った経済活動を促進するための制度整備は期間中に概ね完成の域に近づいたし、そこでの主要なプレーヤーである企業あるいは企業グループも多数成長を遂げてきた。これらは将来への貴重な資産となるものである。

一方、以上の成果を生むために、1993年末までに、累積債務総額約1000億ドルを負って世界第3位の重債務国となった。このような開発借款導入政策が成功であったか否かは、結局、今後この債務の元利を返済しながらこれまでどおりかそれ以上の成長を持続できるかどうかにかかっている。そのためには将来にわたってマクロの投資効率の向上ないし維持、そして投資率の上昇が必要となる。さらにそのためには華人企業の国内への一定規模以上の投資を確保することと外国民間投資の流入促進が鍵となるであろう。第2次長期開発25カ年計画では各5カ年のGDP平均成長率が第6次の6.2%から第10次には8.7%にまで上昇させることを目指している。これが実現されれば全くの大成功ということになる。1000億ドルの債務の荷は非常に重い、先進国・NIEsからの生産拠点移転がさらに進み、拡大ASEANの地域としての活性化の追い風を受ければ成功の確率は高まろう。

〔注〕 _____

- (1) スハルト体制の安定は、大統領任期の更新にともなう内閣改造を除いて、同一任期中に閣僚の更迭や辞任がほとんどないことに、また、経済関係のテククラート閣僚が数次にわたって留任していること（政策指向の継続性）にみることができる。
- (2) スハルト政権の成立から今日までをとおしての政治史は未だ書かれていない。だが以下の著作をつなげることでほぼその代用となろう。H. Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1978/ D. Jenkins, *Suharto and His Generals; Indonesian Military Politics, 1975-1983*, Cornell Modern Indonesia Project No. 64. Ithaca: Cornell University Press, 1984/ Michael R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto; Order, Development and Pressure for Change*. London: Routled-

ge, 1993.

- (3) 1974年のいわゆる反日暴動にはその後明らかになったように多くの要素が絡んでいる。側近グループと治安秩序回復司令部司令官スミトロ將軍の確執、ブルタミナ総裁イブヌ・ストウォに代表される「民族派」と、テクノクラート閣僚に代表される「国際派」との経済方針をめぐる対立、そしてインドネシアを舞台にするアメリカと日本の権益争いがそれである。「事件」はこれら当事者の意図を越えて暴発したという見方が穏当と思われる。
- (4) R・ロビソンの一連の論著はこの構造的な問題をライトモチーフとする。最近のものでは例えば、Richard Robison, “Indonesia: Tensions in State and Regime,” in K. Hewison, R. Robison & G. Rodan, eds., *Southeast Asia in the 1990's; Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, 1993.
- (5) インドネシアの中間層に関する論議は、R. Tanter & K. Young, eds., *Politics of Middle Class Indonesia*, Monash Papers on Southeast Asia, No. 19. Clayton, Victoria, Australia: Monash University, 1990. また *Prisma*. Feb. 1984は中間層特集になっている。
- (6) ここで本書がイスラムをそれとして取り上げていないことに、不審の念を抱かれるであろう。実は、新秩序下のイスラムについてはインドネシアの某氏に依頼し、当人の快諾も得ていたのである。ところがその後、現地の事情から、執筆発表ができない事態になり、やむなく、本書はイスラム関連の論稿を欠いたまま刊行されることになった。この点はお詫びしなければならない。その代わりとっては語弊があるが、近年のイスラムと政治の関連については次のものが参考になろう。R. W. Hefner, “Islam, State, and Civil Society; ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class,” *Indonesia*. No. 56, Oct. 1993, pp.1-35. 中村光男「イスラム世界の盟主めざすインドネシア」(『THIS IS』読売新聞社, 1985年3月) 50~58ページ