

Executive Summary

新政権誕生の意義

インドネシアに新政権が誕生した。1999年10月、インドネシア最大のイスラム組織ナフタトゥール・ウラマ（NU）議長であるアブドゥルラフマン・ワヒドが第四代大統領に、闘争民主党党首でスカルノ初代大統領の長女メガワティ・スカルノプトリが副大統領に選出された。ワヒド＝メガワティ政権の誕生によって、スハルト政権末期から続いていたインドネシアの政治的不安定と国民の根深い政府不信はひとまず払拭された。スハルト辞任の後を継いだハビビ大統領が再選されなかったことで、国民の多くは初めてスハルト体制との訣別、新しい「市民社会」の時代の幕開けを実感することができた。経済回復の大前提となる政治的安定という要件がこれで満たされたことになる。

1998年5月のスハルト退陣後、新法の下で総選挙が実施され、新選出議員を中心とする新国民協議会において、独立以来初めて投票による多数決で正副大統領が選出された。これまで国際社会から民主化の遅れた国と見なされてきたインドネシアが、1年半という短期間のうちに合法的かつ民主的なプロセスを踏んで国家指導者の選出を成し遂げたことは高く評価すべきであろう。

新政権の特徴

新政権の最大の特徴は、イスラム対民族主義、改革派对旧体制派といった相対立する勢力を妥協させ、その双方を支持基盤に取り込んだことにある。寛容で穏健なNUの指導者として、これら対立軸の接点に立つことができたのがワヒドであった。国民の和解、社会の安定という観点からこれは最善の選択だった。しかし、その結果として新政権がスハルト、ハビビ時代以来の旧勢力をも内包している点には注意しておく必要がある。

新たに発足した「国民統一内閣」では、政党間、政党と非政党、文民と軍人、地域間など多面的な勢力バランスと人事の刷新が図られた。こうした特徴は、しかし、専門性の欠如、利害対立顕在化の危険性といった弱点にもなり得る。

注目すべきは、スハルト政権発足時から経済運営を担ってきた経済テクノクラートが一掃され、彼らによる開発政策の立案と資金配分の中心機関であった国家開発企画庁（バペナス）が降格された点である。この変化は、新政権が開発政策に関わる策定者、組織、資金の流れを変えることによって、従来の子銀・IMF主導の政策策定や中央主導の大プロジェクト中心の開発から、各地方の保有資源と中小資本を基礎にした開発へとシフトしようとしていることを示唆している。

政治制度の改革

政治制度の改革はスハルト退陣と同時に始まっていた。「開発」をその正統性の根拠にし

てきたスハルト権威主義体制は、構造的腐敗と経済危機によって国民の信頼を失い、「改革」が新たな正統性の源になった。そこでハビビは、大統領就任とともに「改革」の旗を掲げ、矢継ぎ早に政治改革を発表したのである。

ハビビ時代には、まず言論の自由、結社の自由が認められた（政治的自由化）。次に、政治関連三法が改正され、自由な総選挙実施の法的基盤が整備された（政治的競争と参加の制度化）。さらには、1945年憲法が初めて改正され大統領権限が制限された（権力関係の制度化）。1999年6月の総選挙が平穏裡に実施されたことで、インドネシアは民主主義体制へ向けて最初の一步を踏み出した。

ハビビ自身は国民から「改革」を達成できなかつたと判断され、最終的に再選への出馬を断念せざるを得なかつたが、ハビビ時代に政治制度が大きく変わり始めたことは事実である。ワヒド新政権は、政治改革を次の段階に進め、人権の法的保障、司法府の改革、議会内任命議員の見直し、大統領直接選挙の検討などに取り組むことになる。

国軍改革の実態

スハルト政権末期以来、国民の「改革」要求の矢面に立たされたのが、国軍であった。スハルト時代の国軍による反政府勢力への武力弾圧や人権侵害、「国軍の二重機能」の名の下に正当化されてきた国軍の政治関与が、社会の厳しい批判にさらされた。そこでウィラント国軍司令官（当時）は、改革派将校を前面に立てて、政治機能の縮小などの国軍改革案を自ら打ち出すことで、国軍の威信回復に努めた。

総選挙から大統領選への過程で、ウィラントは、国軍の政治的中立をアピールするため、意図的にハビビ陣営から距離を置き、メガワティ、ワヒドなどの改革リーダーに接近した。この戦略は功を奏した。ウィラント率いる国軍は結局、ハビビ支持派、改革派の双方から支持を要請され、しかも土壇場でハビビを見切りワヒドに乗ることで、新政権の誕生に貢献した。こうしてウィラントは、スハルト側近という過去を持った閣僚としては唯一、新政権にも影響力を保持したのである。

重要なのは、この政治過程でウィラントが軍内の異なる派閥を拮抗させ、そのバランスの上に立って軍内の支持基盤を強めたことである。斬新な国軍改革案を掲げて一時主導権を握った改革派に対して、守旧派は、「民主主義体制が確立するまでの移行期には逆に社会的危機が高まり国軍の重要性は増す」と主張して、勢力を盛り返した。このようにみると、新政権の下で国軍改革が順調に進むとみるのは尚早であろう。ワヒドは、守旧派の論理が時に国軍を暴走させ政権を揺るがす危険性さえ持つことを考慮した上で、漸進的な国軍改革を進めなければならない。

国家分裂の回避と地方分権化

地方分権化は、ハビビ時代に重要課題として浮上した。この問題には、スハルト型中央集権体制を改革するという意味だけでなく、外島出身のハビビがスハルトのジャワ中心主

義を否定し、外島勢力の支持をとりつけるという政治的意味合いが込められていた。

ハビビ政権は、地方分権化の基礎となる法令を成立させた。これによって、中央集権体制の根幹を成していた中央州県（市）郡村と繋がる地方自治体間の縦の責任関係が廃止され、各レベルの地方首長が地方議会に責任を負う横の責任関係に置き換えられることになった。また、中央＝地方間の財政配分が見直され、天然資源収入の一部を地方が享受できるようになった。しかし、地方政府の行政能力の低さ、資源の乏しい地方の財政縮小と地方間格差の拡大など、今後の地方分権化の実施過程で解決すべき問題は多い。

ハビビ政権は、東ティモールで住民投票を実施し、その結果を踏まえてインドネシアからの離脱を承認した。これを契機に、アチェ（スマトラ島北端）などの各地方で分離運動が激化している。ポルトガル領であった東ティモールとは違って、オランダ領東インドとしての歴史を共有するアチェからの分離要求にどう対応するかは、ワヒド新政権にとって最初の正念場となる。ワヒド自身もアチェ問題を最重要課題と認識している。ワヒドは「自治か独立か」ではなく「広範な自治の受入の賛否」を問う形での住民投票を慎重に目指すだろう。長期的には連邦制への移行も視野に入れつつ、いかにして国家分裂の危機を回避しながら地方分権化を進めていくか、ワヒド政権の手腕が問われるところである。

金融部門の再構築

ワヒド大統領は就任直後、新政権の最優先課題は経済回復だとの認識を示し、IMFとの融資交渉を再開する一方、インドネシア経済に対する国際的信用の回復のために外遊に出た。当面の経済回復の呼び水として公的援助と民間資金の環流が不可欠だからである。しかし、中期的にインドネシア経済への信用を回復するには、健全な金融部門を再構築しなければならない。銀行部門の不良債権と、企業部門の債務がここでの最大の問題である。

再建の対象となった有力銀行は、回収不能債権を公的管理下へ移行し、公的資本の注入を受けたが、残る債権をこれ以上劣化させずに財務を健全化できるか、信用供与を早期に再開できるか、引続き注視しなければならない。企業債務は、一部の企業グループで対外債務処理の合意がなされたものの、中小規模の国内債務には解決の目途が立っていない。

通貨危機で露呈した銀行債権と企業債務の不良化問題の根本には、個々の銀行の企業審査能力の欠如、企業グループ内金融の横行、金融部門に対する監督機構の機能不全、企業側における情報開示や透明な会計制度の欠如、企業統治システムの機能不全などの構造的な問題があった。新政権は、実体経済の回復のいかにかわらず、こうした構造的な問題の解決に中長期的姿勢で取り組む必要がある。

実体経済の動き

実体経済の動きを振り返ると、まずルピア下落が始まった経済危機初期（1997年第3～4四半期）を経て、続く危機深化期（1998年第1～3四半期）には輸入中間財コストの上昇と国内市場の縮小を主因にして製造業生産が急減した。しかし、ルピアが回復した経済

回復移行期（1998年第4～1999年第3四半期）には、消費財、準耐久消費財、耐久消費財の順に生産が底を打ち、経済が上向き始めた。

しかし、輸出は経済危機からの脱出に貢献していない。回復移行期の実質為替レートは危機前より依然低い水準にあるにもかかわらず、輸出は数量ベースで危機前よりも減少した。この理由としては、債務問題を抱えた企業の資金調達難、不良債権を抱えた国内銀行の信用収縮、そしてカントリーリスクの高まりに伴うインドネシアへの発注減などが挙げられる。

危機深化期には、ルピア下落に伴って加工度の低い一次産品が一時的に輸出ブームに湧いたが、ルピアの回復とともに生産は減少した。逆に、回復移行期に危機前よりも生産を増加させた業種は、加工度の高い資源加工業であった。新政権はアグロビジネスの振興を重視している。だが、この経験からわかるように、加工度の低い一次産品輸出への依存は、生産と農家所得を不安定化させる危険性が大きい。資源の加工度を高め、川上と川下との産業連携を深めることによって、安定的な産業発展を図ることが肝要である。

中長期的な開発課題と日伊関係

ワヒド新政権が直面する課題として、短期的には経済回復とアチェ問題、中長期的には政治制度改革、国軍改革、地方分権化、金融部門の再構築といった問題を指摘してきた。これらを踏まえてさらに今後の開発課題として新政権に望まれるのは、次のような点である。

新政権は、スハルト体制下の成長路線がもたらした様々なひずみの解消を図る必要がある。それは所得格差の是正であり、中央と地方の格差の是正である。前者には税制改革や中小資本中心の投資戦略が必要であり、後者には地方と地方を繋ぐ広域連携型の開発が有効であろう。同じくスハルト時代の負の遺産であるKKK（着・汚職・身内びいき）構造を是正するためには、公務員給与引上げを伴う組織規律の向上、関連する法制度の確立と実施体制の強化、監視機構の整備などの地道な制度改革が必要とされる。さらに、再び経済混乱を繰り返さないためには、ルピアの安定化とセーフティネットの構築が課題となる。

インドネシアにとって、当面はIMFによる支援と世銀の主宰するCGI（インドネシア援助会議）による支援は不可欠である。しかし、IMF・世銀による政策介入や支援体制の長期化に対する疑問の声は、経済政策関係者の中からも提示されている。外国援助国の最大の役割は、新政権の経済政策がポピュリスト的ばらまき政策や内向きの民族主義的政策に偏らないように助言をすることにある。新政権は、最大の援助国である日本に対して、アジアの繁栄と安定に向けた、IMF路線とは異なる日本のリーダーシップの発揮を期待している。ワヒドという個性的な指導者を得たインドネシアもまた、アジアを中心とした経済外交の再構築を図ろうとしている。日本は政府、民間、NGOといった様々なレベルで、インドネシアとの新しい関係の構築へ向けて独自の対応を模索していく必要が

あろう。

(佐藤百合)