

第3章

インドネシアの経済危機とガバナンス ——汚職，契約執行，所有権の保護——

はじめに

インドネシアは、1997年に経済危機に見舞われ、歴史的に大きな転換期を迎えた。具体的には、タイから伝染した通貨危機が経済危機を誘発し、それに伴う国民生活の困窮化によって社会危機へと進展していった。そして深まる社会危機は、98年5月21日のスハルト大統領退陣によって頂点に達し、インドネシアは改革の時代を迎えたのである。なかでも、スハルト退陣後、民主化や地方分権化が進められ、市民社会やマスメディアの自由な活動が保障されるようになった。また、危機後の経済改革を指揮してきたIMFは、金融システムの脆弱性やガバナンス問題を経済危機の原因であると考えたために、金融機関の情報開示、透明性の向上、反汚職対策、司法制度改革など、スハルト時代には想像もできなかったような改革が次々に実施された。これら一連の改革は、ガバナンス改革という共通の言葉でくくられ、危機発生から6年近くを経過した現在でもインドネシア政府やドナーの間で高い優先順位が置かれている。

本章の目的は、ガバナンスがインドネシアの経済危機の発生や危機後の経済停滞にどのように関係したのかを考察することである。そのため本章では、危機が発生する以前に溯り、危機の発生とガバナンスの関係について考察する。IMFの指摘を待つまでもなく、インドネシアの脆弱なガバナンスは危機

表1 インドネシアにおける

(1) 通貨危機
＜外国為替自由化＞
・1970年の外国為替(經常, 資本)取引自由化
・1988年の銀行の海外借入れ自由化(その後91年に規制強化)
＜短期資本の大量流入＞
・1980年代後半以降 経済自由化による収益率上昇, 投資リスク低下に対する期待感, 90年代以降の国内金利の高止まり(13~24%), 海外金利の低下(SIBOR: 3~6%), 安定した為替減価率(2~5%), 海外投資規制の大幅緩和→海外資金の大量流入
・短期資金の大量流入→短期対外債務残高が外貨準備を上回る(1997年6月現在: 銀行融資残高 587億ドル, 短期融資残高 347億ドル, 短期融資残高/外貨準備比率 1.629)→先進国の銀行がロールオーバーを拒否すれば, 潜在的に外貨準備が枯渇する状態
＜タイからの通貨危機の伝染＞
・タイの通貨危機(1997年7月2日バーツ変動相場制に移行)→通貨危機のインドネシアへの伝染, 資本逃避の開始→97年7月21日 ルピア相場7%下落, 8月14日 ルピア変動相場制に移行
(2) 銀行危機
＜市場経済化を志向した「銀行改革」＞
・1983年「第1次金融改革」による国営銀行に対する金利規制の完全撤廃, 貸出枠規制の撤廃, 中銀の優遇貸出制度の大幅削減→貯蓄率, 資源配分の向上
・1988年「第2次金融改革」による銀行部門の新規参入自由化(払い込み資本金100億ルピア以上にて民間銀行の設立が可能)→民間銀行の数, 資産規模のシェア急増
＜リスクの高い貸付の増大＞
・貸出先への政府介入, 無審査融資, 審査能力の未発達, 国営銀行に対する政府保証(モラ

(注) 通貨危機, 銀行危機については, 小松 [1998] などを参考にした。

(出所) 筆者作成。

の発生と何らかの関係を持っていたと予想される。本章では, インドネシアの経済危機を通貨危機, 銀行危機, 社会危機の複合危機であるにとらえ, それら危機とガバナンスの関係について考察していく。続いて危機後の経済停滞の原因になっている投資低迷に着目する。特にインドネシアにとって最大の投資主体である日系企業の投資が落ち込んでおり, その原因を探ることによって, 投資低迷とガバナンスの関係を明らかにする。最後に, 危機後投資が低迷するようになった原因を説明するために, 汚職の理論モデルの適用を試みる。汚職の理論モデルによって, スハルト政権崩壊を契機に投資に対す

経済危機発生メカニズム

- ルハザード)→国営銀行による不健全な貸付の増大
- ・金融監督機関の能力・体制の不備, 財務諸表など情報開示の不徹底, 政府と民間の緊密な関係(モラルハザード)→民間銀行によるグループ企業向け貸付, 不健全な貸付の増大<非効率な投資案件の増大>
 - ・政府による特定企業, グループに対する利権や特権の付与, 経営者の能力不足, 企業統治の脆弱性→非効率な投資案件の増大, 経営破綻のリスク増大
 <通貨危機→銀行危機の連動>
 - ・通貨危機→10月31日IMFとの合意成立→16銀行閉鎖のパニック, ルピア相場急落による銀行危機の誘発→さらなる通貨危機を誘発→通貨危機と銀行危機の相互補強のメカニズム→経済状況の一層の悪化
- (3) 社会危機
- <スハルト体制下における国民の不満, 社会的亀裂>
- ・スハルト権威主義体制に対する国民の不満, 民主化要求
 - ・スハルト一族, クローニーを中心とするKKN(汚職, 共謀, ネポティズム)に対する国民の不満
 - ・スハルト体制下で抑えられていた民族, 宗教対立, 地方の分離独立運動
 <経済危機→社会危機の連動>
 - ・IMFがスハルト一族, クローニーの利権の温床となっていた構造問題の解決を市場の信任回復の中心に据える→スハルト一族の抵抗→市場の信任喪失とルピア相場の急落→インフレ, 失業の増大による国民生活の困窮化→社会危機の発生→学生蜂起によるスハルト体制の崩壊(1998年5月21日)→脆弱な新政権の基盤と民族・宗教対立, 地方の分離独立運動の激化→経済状況の一層の悪化→経済危機と社会危機の相互補強のメカニズム→危機の長期化
-

る汚職や脆弱な司法制度の影響が変化したことを示すとともに, 現在進められているガバナンス改革の意義をより明確にするつもりである。

I 危機発生とガバナンス

表1で示されるように, インドネシアの経済危機は「銀行危機」, 「通貨危機」, 「社会危機」の複合危機であるととらえられる。アジア通貨危機を銀行

危機と通貨危機の複合危機であるにとらえる見方が有力であるが(吉富 1998, Kaminsky and Reinhart 1999, Ito 2001), インドネシアの場合は, それに社会危機が加わったものと考えられよう。これら3危機は, アジア通貨危機が発生する以前から潜在的に進行しており, 危機が発生した以降は, それらが相互に連動し, 補強しあった。以下では, ガバナンスの視点から, それぞれの危機の発生プロセスについて考察していく。

1. 通貨危機

インドネシアの通貨危機は自国で最初に発生したわけではなく, 外部から伝染したものである。その意味で, 通貨危機の引き金を自ら引いたタイとは状況が異なる。しかしながら, 伊藤が指摘するように, 韓国, タイ, インドネシアなど通貨危機の直撃を受けた諸国では, いずれも, 短期対外債務残高が外貨準備を上回っており, 先進国の銀行が一斉にロールオーバーを拒否すれば, 外貨準備が枯渇する状況にあった(Ito 2001)。そのため, インドネシアにおける通貨危機の危険性は, 危機発生以前から潜在的に高まっていたと言えよう⁽¹⁾。そして97年7月にタイから通貨危機が伝染すると, ルピアが一斉に売り浴びせられ, 通貨当局が為替レートを維持できないと判断して, 変動相場制に移行した以降も, ルピアは下落し続けたのである(表1(1)参照)。

以上のような経緯から, 短期対外債務など流入してくる資本の構成と通貨危機の間に因果関係があることが予想される。ウェイ＝ウーは, これまで行われてきた実証研究の結果をまとめて, 以下のような状況において通貨危機が発生する危険性が高いと述べている。(1)総資本流入に占める直接投資の割合が低い, (2)短期対外債務残高の外貨準備に対する比率が高い, (3)全債務残高に占める外貨建て債務の割合が高い, などのケースである(Wei and Wu 2001)。その理由は, 直接投資のボラティリティは低く, 資金の流れが安定しているのに対して, 海外から流入する銀行ローンやポートフォリオ投資は, ボラティリティが高く, ファンダメンタルズの変化に敏感に反応して, 資金

が急激に流出していく可能性が高いためである。なお、ウェイ＝ウーによると、80～96年の期間中における103カ国の直接投資／GDP比率、銀行ローン／GDP比率、ポートフォリオ投資／GDP比率の標準偏差（ボラティリティを表す）を平均すると、それぞれ0.012, 0.041, 0.014であった。またインドネシアにおけるそれらの数値は、0.007, 0.017, 0.009である。

おそらく、1980年代までのインドネシアのように、国内市場と海外市場の統合が弱く、流入してくる資本の主要な形態が援助などの公的資金や直接投資であった時代には、上述のような問題を避けて通ることができたのであろう。しかし、90年代に入って、海外市場との統合が進み、民間債務やポートフォリオ投資が増えてくると、状況は違ってくる。つまり、それら資本の流入によって通貨危機が発生したり、あるいは伝染したりする危険性が潜在的に高まったものと考えられる。それでは、通貨危機の発生に影響を及ぼす資本流入の構成を決定する要因とは何であろうか。それに対して、ウェイ＝ウーは、パネルデータを用いた回帰分析を行い、汚職が流入してくる資本の構成に対して有意な影響を与えるという結論を導いた。具体的には、汚職が多い国ほど、直接投資の割合が低く、反対に銀行ローンやポートフォリア投資の割合が高くなることを示したのである。例えば、表2によると、汚職指数の高いウルグアイ、タイ、インドネシアでは、同指数の低いシンガポール、ニュージーランドと比較して、ポートフォリオ投資／直接投資比率および銀行ローン／直接投資比率は高くなっている。このような実証分析の結果に対して、ウェイ＝ウーは以下の二つの理由をあげている。

- (1) 直接投資を行う企業は、受け入れ国の投資環境に対して情報収集能力をもっており、ポートフォリオ投資家などと比較して情報上優位な立場にある。そのため、仮に受け入れ国の汚職が少なければ、直接投資が先行する可能性がある。一方、受け入れ国で汚職が蔓延している場合には、いったん投資を行うと、許認可、税金、その他さまざまな手続きのために受け入れ国の役人と接触する機会が多くなり、賄賂を要求される機会が増えてくる。しかも、直接投資には大きなサンク・コストを伴うため、

表2 汚職と資本流入の構成

	ニュージー ランド	シンガ ポール	ウルグ アイ	タイ	インド ネシア
汚職(TI指数)* 比率(1994～96年平均)	0.6	0.9	0.9	7.0	8.5
ローン／直接投資	0.11	0.44	0.44	5.77	0.61
ポートフォリオ／直接投資	0.07	0.09	1.40	1.76	0.95

(注) * TI＝トランスペアレンシー・インターナショナル。表中の数字は、 $(10 - [\text{オリジナルなTI指数}])$ であり、数字が大きいほど汚職が多いことを示す。

(出所) Wei and Wu[2001]，およびインドネシアに関するデータは、Ikhsan[2002]から抜粋。

簡単に資本を引き上げるわけにはいかない。そのため企業は、汚職が蔓延している国への直接投資に対して慎重になる傾向がある。

- (2) メキシコ危機やアジア通貨危機の例で見られるように、銀行ローンは、危機に際して、国際社会の救済を受けられる可能性が高く、したがって相手国の債務不履行のリスクが高くても融資を行いやすい。一方、直接投資は、そのような救済をほとんど期待できないために、より慎重になる傾向がある。

換言すると、直接投資は資金の流れが安定的であり、危機に際して即座に流出しない代わりに、汚職に対して敏感であり、汚職が蔓延する国には容易に流入しない。一方、銀行ローンは、その反対に、汚職は許容するが、ボラティリティが高く、過剰に流入すれば、通貨危機を誘発する危険性が高いというわけである。

しかしながら、危機前のインドネシアでは、短期対外債務が急増する一方で、直接投資も伸張しており、必ずしも汚職が直接投資の重大な阻害要因であったとは言えない状況にあった(表2の中で、タイ、ウルグアイと比較すると、インドネシアのローン／直接投資、ポートフォリオ／直接投資比率は低い)。またスハルト時代、特に政権末期のインドネシアでは、有力者へ接近することによって政府契約、独占権、ライセンスなどのレント獲得機会を得ることがで

きた。そのようなケースでは、レント獲得機会の存在は、汚職を増加させる一方で、(投資家が政権崩壊によるレント喪失のリスクを受け入れる限り)むしろ投資インセンティブとして働いていたかもしれない。例えば、電力民営化事業では国営電力会社(PLN)に有利な料金で売電契約が結ばれたため、利益率は極端に高くなり、それを求めて多くの企業がスハルト一族と提携して進出したのである。したがって、ウェイ＝ウーの議論をインドネシアに単純に当てはめるわけにはいかないが、少なくとも、政府の保護に依存しない企業にとって、汚職は企業の生産コストや不確実性を高め、直接投資の阻害要因として働いていたはずである。そのため、ウェイ＝ウーの議論を部分的に適用することは可能であろう。

2. 銀行危機

通貨危機が伝染した後、為替レートの急落や景気後退によって国内銀行の抱える不良債権が激増した。さらにインドネシアでは、IMFコンディショナリティによって、預金保険などの預金者へのセーフティネットが準備されないまま、16銀行が閉鎖されたために、銀行危機が拡大していった。後述するように、インドネシアでは銀行における不良債権の累積が通貨危機を誘発したとは言えないが、危機前に累積した不健全な銀行貸付が危機を契機に不良債権化して、危機の影響をさらに拡大させたものと考えられる。以下では、危機前に累積した不健全な銀行貸付の背景をガバナンスの視点から考察しよう(表1(2)参照)。

銀行の中でも、貸付先の決定に際して政府の介入を受けやすく、しかも審査能力が低く、政府保証によって破綻の心配のない国営銀行の場合には、モラルハザードが発生して、不良債権が蓄積する傾向にあった。事実、危機前(1997年3月)の国営銀行の不良債券比率は14.2%であり、民間外為銀行の不良債券比率4.4%の3倍以上に達していた(武田 2002)。一方、民間銀行の場合には、財務諸表など情報開示が不徹底である上に、政府と民間の癒着がモラ

表3 銀行危機の規模の比較

(%)

	救済費用 (対GDP比率)	不良債権 比 率
インドネシア	50	75
韓 国	60	50
マレーシア	45	35
タイ	45	55
チリ(1981～85年)	41	16
メキシコ(1994～95年)	15	11
ブラジル(1994～96年)	10	9
アメリカ(1984～91年)	7	4
スウェーデン(1991～93年)	4	11
日本(1990年代)	3	16

(出所) Hill [1999].

ルハザードを発生させて、銀行の貸付を歪める危険性があった。例えば、1990年9月のデユタ銀行の救済劇⁽²⁾に見られるように、政権中枢とのつながりが深い銀行ほど、経営危機に陥った際に救済を期待することができた。

同時に、銀行を監督する立場にあった金融監督機関も能力、体制に不備があり、規制は守られず、民間銀行では関連企業グループに融資が集中するなどの問題が発生していた。とりわけ政治的コネクションが強い銀行に規制を適用するのは困難であり、スハルトと関係の深い金融機関に対して規制を適用しようとする、責任者が解任されるケースすらあった(1992年インドネシア銀行理事ピンハディ、96年大蔵省総局長マルチオノなどのケース、Cole and Slade 1998)。ちなみにウェイ＝シーバースは、汚職と金融機関に対する政府規制、監督能力の劣悪さ、銀行の脆弱性などの間に強い相関関係があることを明らかにした。その中でインドネシアは、ウクライナと並んで、汚職が最も蔓延しており、同時に金融機関に対する規制、監督が劣悪で、銀行が脆弱な国の一つとして位置づけられている(Wei and Sievers 2000)。

以上のように、インドネシアでは、貸付先への政府介入、低い審査能力、

政府と銀行の癒着、情報開示の不徹底、金融監督機関の能力、体制の不備などの要因が重なったため、銀行部門の抱えるリスクは潜在的に高まっていた。そして、そのような状況の中で通貨危機に見舞われたために、不良債権が激増して、銀行危機が顕在化したのである。表3によると、危機後のインドネシアの銀行の不良債権比率は75%であり、不良債権の処理コストはGDPの50%にまで達している。他国と比較して、インドネシアの陥った銀行危機がいかに深刻であったかがわかるであろう。ただし、危機後の不良債権の規模の比較から、銀行危機が経済危機の原因であったと推論するには無理がある。事実、タイ、韓国と比較すると、インドネシアの対外債務に占める銀行部門の比率は低く⁽³⁾、銀行における不良債権の累積が海外への資本流出を促す余地は小さかった。その上、インドネシアではタイのような不動産バブルや株式バブルの発生は見られず、1990年代には不良債権比率が傾向的に低下していたのである⁽⁴⁾。

そのためインドネシアでは、銀行危機が経済危機を誘発したと考えるよりも、むしろ通貨危機がタイから伝染したために、為替レートの急落や景気悪化によって対外債務を抱える国内企業のバランスシートが悪化して、返済不能に陥り、同時に国内銀行の抱える債権が不良債権化したと考える方が自然である⁽⁵⁾（また国内銀行の抱える対外債務は、そのまま為替レートの急落によって返済負担が激増して銀行のバランスシートを悪化させた）。その際、経済状況の急速な悪化によって健全な経営を行う企業が破綻する場合もあろうが、実際には、政権とのつながりが強い企業ほど、融資が不良債権化するとともに、株価が下落するなどの傾向が見られた。

表4は、返済不能の国内債務を保有する21大債務者のリストである。それによると、上位11人中8人までもが、次男、三男を含めてスハルトと緊密な関係にあった企業家たちである。この事実は、政権中枢にアクセスをもつ企業が適正な審査を経ずに融資を引き出していたことを示すとともに（佐藤2002）、政権との癒着のなかで発展してきた企業は、政権崩壊によって企業としての存続基盤を失い、破綻した可能性があることを示す。具体的には、ス

表4 返済不能国内債務を保有

	企業グループ名	主たる所有経営者
1	テクスマコ	マリムトゥ・シニヴァサン
2	バリト・パシフィック	ブラヨゴ・パンゲストゥ
3	フンプス	フトモ・マンダラ・プトラ
4	ボブ・ハサン	モハマド・ハサン
5	パクリ	アプリザル・パクリ
6	PSP	トリヨノ・ゴンドクスモ
7	ティルタマス	ハシム・ジョヨハディクスモ
8	ナバン	ヘンリ・プリバディ
9	ティルトブミ	ムルトモ・バスキ
10	ジャヤンティ	ブルハン・ウライ
11	ビマンタラ	バンバン・トリハトモジョ
12	ラジャ・ガルーダ・マス	スカント・タノト
13	バハナ	国営企業
14	ダルマラ	スハルゴ・ゴンドクスモ
15	オンコ	カハルディン・オンコ
16	グヌン・セウ	ダスキ・アンコスプロト
17	ダナモン	ウスマン・アドマジャヤ
18	ヌグラ・サンタナ	ボンチョ・ストウォ
19	コデル	スゲン・サルヤディ
20	ラジャワリ	ピートゥル・ソンダク
21	アルゴ・マヌガル	テ・ニンキン

21大債務者合計（全体に占める割合：％）

50大債務者合計（全体に占める割合：％）

債務合計額

（出所） 佐藤 [2002]。

ハルトへの接近によって得られた利権がレントを生み出し、大量の資金流入に支えられて事業を成り立たせていたが、政権崩壊によってその基盤を消失したために、事業が立ちゆかなくなるというわけである。なお、このことを

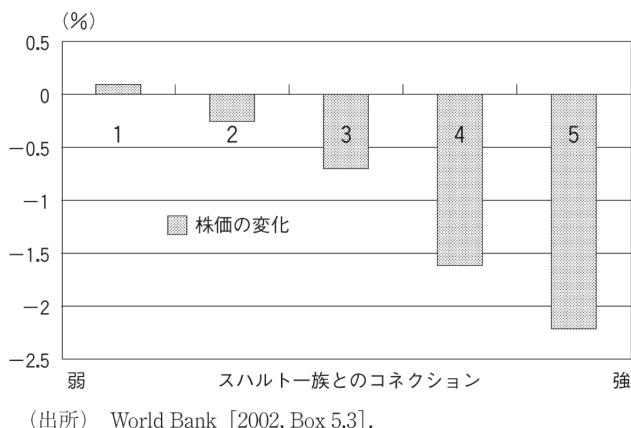
する21大債務者(2001年11月末現在)

返済不能 債務額 (兆ルピア)	主要事業	売り上 げ順位 (1996)	所有経営者の特徴 (C:華人, P: プリブミ, I: 印僑)
17.3	繊維・機械	28	I スハルトに近い
8.6	合板	15	C スハルト・長女に近い
6.0	天然ガスなど	17	P スハルト三男
6.2	合板	7	C スハルトの朋友
6.1	鋼管・不動産	20	P スハルト家に近い
4.2	不動産	79	C ダルマラ・グループ三男
4.3	セメント・化学	44	P スハルト姻戚
3.6	石油化学	47	C サリム・グループ共同事業者
2.9	高速道路	—	C
2.9	合板・養殖	4	C
3.2	放送・自動車	6	P スハルト次男
2.6	紙パルプ	24	C
2.9	ベンチャー企業	—	— 国営企業
3.0	貿易, 不動産	13	C 中国生まれの華僑
3.7	金融, 不動産	9	C ボブ・ハサンが資本参加
3.4	不動産, 農園	59	C ダルマラと姻戚
3.1	金融, 不動産	23	C スハルト, サリムに近い
2.2	不動産	35	P 元プロタミナ総裁長男
1.0	不動産	109	P プリブミ企業家数人の出資
2.9	観光, 通信	43	C
2.1	繊維	12	C 日系企業多数
91.7	(29.5)		
139.8	(45.0)		
310.7	(100.0)		

より端的に示すのが、政治的コネクションと株価の関係を描いた図1である (World Bank 2002)。

図1によると、スハルト一族との関係が深い企業ほど、1998年末に大統領

図1 スハルトの健康不安説に対する株価の反応



の健康不安説が流れたことによって株価が大きく下落した。分析者のフィスマンによると、スハルト一族との関係が深い企業は、資産価値の約4分の1を政治的コネクション(あるいはそれによって獲得できるレント)に依存していたために、政権の存続が危ぶまれたと同時に、多くの資産価値を喪失したのである。

以上のように、インドネシアの銀行危機は経済危機の直接の原因ではないものの、危機前に行われた不健全な貸付が、危機を契機に不良債権化して銀行の経営をより一層悪化させたものと考えられる。またスハルト政権との癒着の中で発展してきた企業は、政権崩壊とともにレントによって支えられた存続基盤を失い、不良債権の累積や資金流出を招いた。

3. 社会危機

インドネシアでは経済危機が社会危機に発展して、さらにそれが経済危機を深刻化させるという悪循環が発生した。そのような悪循環のきっかけを作ったのは、IMFコンディショナリティである。以下では、IMFコンディ

シヨナリティに焦点を当てながら、社会危機とガバナンスの関係について考察しよう(表1(3)参照)。

通貨危機がインドネシアに伝染した際、ガバナンス問題がクローズアップされた。その理由は、通貨危機の発生原因を、マクロ経済の不均衡ではなく、金融システムの脆弱性や政府と民間の癒着に見られるガバナンス問題であるにとらえたIMFが、構造問題の解決を市場の信任回復の中心に据えようとしたためである(IMF 1999)。実際、1997年10月31日のIMFコンディショナリティには、大統領三男の国民車計画に対する税の優遇措置の廃止が含まれており、その後も、ハビビの国営航空機会社に対する財政支援の中止、食糧調達庁(BULOG)の食料輸入独占の中止、大統領三男の丁字流通機構の解体、大統領一族が関与する大型インフラ事業12案件の中止などの実施が次々に求められた。

これらの事業は危機前から国内外の批判を浴びており、しかもレントで支えられた非効率な投資案件でもあったために、事業中止は危機の処方箋としてまったく正しい措置のように思えた。しかしながら、その後の展開はIMFの予期しないものとなった。利権構造の一掃を狙うIMFの要求に対して、スハルト一族は抵抗し始めたのである。すでにその兆候は、IMFによって潰された事業の復活をはかる一族の行動の中に見られていたが、それが顕著にあらわれたのは、1998年1月以降である。スハルトは、非現実的な予算案を提示し、IMFの処方箋の代替案としてカレンシー・ボード・システムの設立をほのめかした。さらに3月には、世間の反発をよそに長女やクローニーを新内閣の閣僚に任命したのである。しかしながら、内外の情勢変化をまったく無視したこのような対応は、市場の失望を招き、ルピア相場が急落して、必需品の価格高騰や失業者の急増など大きな社会不安を引き起こした。そして、国民生活の困窮化とそれまで鬱積していたスハルト体制に対する国民の不満が結びつき、5月の学生蜂起を契機にしてスハルト体制は崩壊したのである。

以上のような経緯からIMFの構造問題に対する措置は、さまざまな論議を

呼んだ。例えば、IMF批判の急先鋒の一人であったスティグリッツは、汚職や透明性の欠如が通貨危機の原因であったということを示す証拠は何もなく、したがって、スハルト体制下のクローニー・キャピタリズムを引き合いにだして、政府による大幅な統制や汚職に通貨危機の責任を負わせようとするのは完全な誤りであると批判している(Stiglitz 1998)。

確かに、透明性の高さで知られるスカンジナビア諸国でも通貨危機は発生しており、汚職と通貨危機を結び付ける論拠は薄弱である。また通貨危機の直接の原因は、(急速な金融の自由化・国際化、内外金利差の拡大、安定した為替減価率などを背景とする)短期資金の過剰な流入であり、ウェイ＝ウーが指摘した汚職による直接投資の阻害などは副次的な影響を与えたにすぎない。むしろスハルト時代の不健全な銀行貸付や政治的コネクションによる利権や特権の付与は、経済危機を発生させた原因ではなく、危機発生後に不良債権を急増させ、危機の痛手を一層拡大させた要因であるとみなすべきであろう。その意味で、危機の原因を金融の脆弱性やガバナンス問題であるととらえ、構造問題を優先的に取り扱ったIMFの対応は適切でなかった可能性がある。

またインドネシア経済の専門家であるヒルも、汚職が危機を引き起こした原因であると断定するのは困難であると指摘した上で、以下のように述べている。「より可能な説明は、…… 1990年代までに形作られてきた汚職や政治システムの特異な形態が、スハルト政権に対して危機に臨んで果敢かつ柔軟に対応する意欲を失わせたか、あるいはそのように対応するのを困難にしたというものである」(Hill 2000)。ヒルの指摘に従うと、ガバナンス問題の本当の影響は、スハルト一族を中心とする利権構造が、利権の保持を優先せざるを得ない状況にスハルト大統領を追い込み、危機への柔軟な対応や政策変更を困難にして、危機を深刻化させたことであろう。つまり、危機への対応能力を低下させたことがガバナンス問題のもう一つの影響である。

以上のように、インドネシアのガバナンス問題は、経済危機を発生させた直接の原因ではないものの、(1)直接投資を部分的に阻害して資本流入の構成に副次的な影響を与えた、(2)不健全な銀行貸付やレントに依存する非効率な

事業を累積させて、銀行危機を深刻化させた、③構造改革に関わる政策変更を困難にして政府の危機への対応能力を低めた、などの影響があったと考えられる。その意味で、ガバナンスは経済危機と密接な関係を持っており、危機の再発を防ぐ上でもガバナンス問題への対応は重要である。

以下では、分析の視点を危機後に移し、ガバナンスと危機後の経済復興の関係について考察する。そこでは、企業の投資に焦点を当て、ガバナンスが危機前とは異なる形で復興の足かせになっていることを示す。具体的には、スハルト時代の大規模な政治汚職やレント・シーキングに代わって、通関や税関で日常的に発生する汚職が問題になる。また、危機発生を契機にスハルト時代には等閑視されていた司法の重要性が急速に高まり、企業の契約執行、所有権の保護などが中心的なテーマになる。

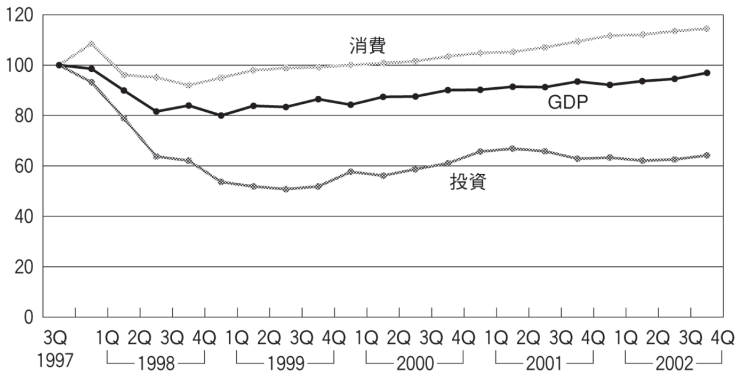
II 危機後の経済回復の遅れ——投資低迷とガバナンス

1. 危機後の投資動向

図2は、危機後のインドネシアにおける国内総生産(GDP)、民間消費、投資(=民間+政府投資、1993年実質価格)の四半期ごとの趨勢を示している。それによると、国内総生産は、危機が発生した翌年の第2四半期に2割近く落ち込んだが、その後は、国内総生産の7割以上を占める民間消費に主導されて景気は回復してきている。

一方投資は、国内総生産の3割以上を占めてきたが、危機後急激に落ち込み、1999年第2四半期には危機前の水準の5割近くにまで下落して、対GDP投資率も2割を下回るようになった。その後、投資は一時的に回復するものの、2001年第1四半期をピークに再び低迷を続けている。そのためインドネシアの国内総生産は、投資の低迷が消費の拡大をうち消す形となり、2002年第3四半期においても、危機前の水準に回復していない。なお投資の急落は

図2 実質 GDP、投資、消費の推移



(出所) 中央統計局(BPS)資料。

民間投資の許可額(月別, 12カ月移動平均)の推移を見ていくと, より鮮明になる。図3によると, 民間投資の許可額は, 図2の投資とほぼ連動した動きを見せながら, 図2以上に激しく落ち込み, 国内, 海外投資ともにピーク時の5分の1にまで下落している。

以上のように, インドネシアの投資の落ち込みは深刻であり, その影響は需要面だけでなく, 供給面にまで及んでいる。例えば, 政府投資の落ち込みは, 電力, 道路, 港湾, 空港などのインフラの劣化や不足をもたらし, 企業のコスト負担を高め, 一方民間投資の低迷は, 海外からの資本財輸入の減少を通じてインドネシア製品の国際競争力に影響を及ぼしている。一例として, 中国との競争が激化するなかでインドネシアの繊維産業の国際競争力の低下が懸念されているが, その原因の一つは, 経済危機のために地場企業の設備投資が低下して, 最新の機械を導入できなくなったためである (*Jakarta Post*, August 11, 2003)。なかでも海外投資は, これまで進められてきた輸出志向の強い工業化の原動力の一つであり, 産業構造高度化においても重要な役割を果たすことが期待されているため, 低迷すれば, とりわけ大きな影響を及ぼすであろう。しかも投資受け入れ国として, 中国, ベトナムなどが台頭してきたため, 直接投資を巡る誘致競争は熾烈を極めている。以下では, 日系企

図 3a 国内投資許可額の推移

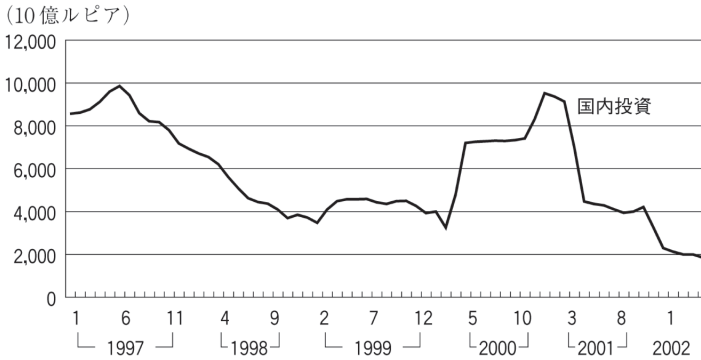
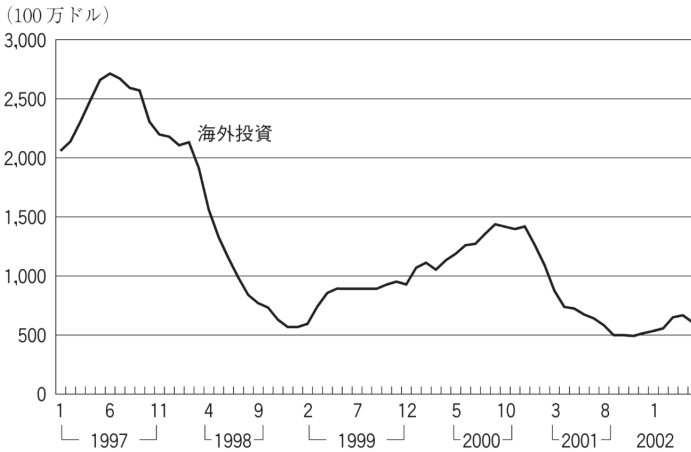


図 3b 海外投資許可額の推移



(出所) 投資調整庁(BPKP)資料。

業の投資動向に焦点を当てながら、インドネシアへの海外投資が低迷している原因について考察してみよう。日系企業はインドネシアにとって最大の投資主体であり、1980年代後半以降の海外投資ブームの主役でもあった。そのためその動向は、インドネシアの経済復興の行方を左右する重要なファクターであると考えられる。

2. 日系企業の投資動向

日系企業は、製造業を中心に積極的に投資を行い、対インドネシア直接投資をリードしてきた。1967年1月から2001年12月までの日系企業の投資認可額は、累計342億ドルにのぼり、海外投資全体の14.7%を占める。また主要産業の自動車、二輪車、家電、板ガラス、繊維などでは、インドネシア総生産額の約5～9割を生産している⁽⁶⁾。

このように日系企業は、インドネシアの産業発展にとって重要な役割を果たしてきた。そのためその動向はとりわけ大きな注目を集めるようになった。

表5は危機前後の日系企業の投資許可額の推移を示している。それによると、危機前の許可額は、順調に伸びて、1996年には77億ドルにまで達していたが、危機発生を契機に、許可額は急落して、99年には上記水準の11分の1以下、6億ドルにまで下落した。翌年、許可額は20億ドルにまで回復するものの、2001年には再び8億ドルにまで下落して、その後も低迷が続いている。また、投資の形態を見ると、危機前は新規投資が中心であったが、危機後は新規投資が急落して、既存施設の拡張に重心が移っている。そのため98年以降は、拡張投資が新規投資を上回る年が目立つようになった。

以上のように、危機発生を契機に、日系企業の対インドネシア投資は急落し、なかでも新規投資の落ち込みが著しい。日系企業のプレゼンスの大きさを考えれば、このような事態がインドネシアの投資環境に大きな影響を与えたことは容易に想像できる。特に2002年11月にソニーがインドネシアの生産拠点を閉鎖し、撤退すると発表したために、インドネシア政府は大きな衝撃を受けた。国際的ブランドをもつソニーの撤退は、新規投資はおろか、既存の海外企業の流出を防ぐのも容易ではないという印象を内外に与えたのである⁽⁷⁾。

それでは、日系企業の投資が危機後に激減した原因は何であろうか。無論、その原因として、中国、ベトナムなど強力なライバルの出現、AFTAの域内関税撤廃に伴う生産拠点の再編など外部的要因も考えられる。しかし、外部的

表5 日本からインドネシアへの直接投資

(単位:100 万ドル)

年	新 規		拡 張		形態変更		合 計	
	件 数	許可額	件 数	許可額	件 数	許可額	件 数	許可額
1994	68	759	63	700	7	103	75	1,562
1995	123	2,494	82	1,146	12	152	135	3,792
1996	132	3,762	81	2,288	13	1,605	145	7,655
1997	87	3,908	76	1,253	7	260	94	5,421
1998	70	372	48	719	8	240	78	1,331
1999	64	168	71	474	6	2	70	644
2000	82	1,066	111	861	11	27	93	1,954
2001	91	273	92	495	7	4	98	772
2002*	74	320	59	183	5	2	79	504

(注) * 1～11月。

(出所) 投資調整庁(BKPM)資料。

要因以上に重要なのは、投資受け入れ国としてのインドネシアの魅力が近隣諸国と比較して低下したことである。以下では、ジャカルタ・ジャパン・クラブ(以下JJC)が実施した日系企業の投資環境に関する調査結果をもとに、その原因について考察していこう。

3. ガバナンスと投資のボトルネック

JJCは、加盟企業367社を対象に詳細な調査を行い、インドネシアの投資環境について問題点をリストアップした。その成果を要約して、2002年6月にメガワティ大統領に提出されたのが、JJCの提言である。提言は、日系企業から提出されたものであるが、他の外国企業にもあてはまる内容を含んでいる。今後インドネシア政府は、JJCと協議しながら、指摘された問題点を順次解決していく方針である⁽⁸⁾。

JJCの行った調査は、全体で81項目にわたるが、主要な論点は、表6のように整理することができる。また表6で指摘された10項目のうち、①、②、③、④、⑦、⑧は危機を契機に注目を浴びようになった投資の阻害要因であり⁽⁹⁾、

表6 メガワティ大統領へのジャカルタ・ジャパン・クラブの提言(2002年6月)

- ①治安の維持と司法の確立
- ②課税(課徴金)および課税事務の適性化
- ③通関、関税手続の迅速化と法律・運用規定の情報公開の義務づけ
- ④労働問題の解決
- ⑤海外直接投資を奨励する各種優遇制度や促進策の充実
- ⑥サポーティングインダストリーの振興
- ⑦電力等エネルギーの安定供給
- ⑧産業インフラの整備
- ⑨大型投資案件の早期解決
- ⑩国の発展を支える人材育成

〔上記のうち、危機を契機に注目を浴びようになった投資の阻害要因〕
 <ガバナンスに関連する要因>

- ①治安の維持と司法の確立
 治安維持、司法に関わる者のモラル向上、信頼できる治安、司法の確立が不可欠である。
- ②課税(賦課金)および課税事務の適性化
 税の捕捉の不徹底による不公平感がある。法律や運用規定の不合理な解釈、適用などのために、不透明な謝礼金を要求されたりする。地方分権化は、地方政府の無秩序な課税、課徴金の策定を助長している。
- ③通関、関税手続きの迅速化と法律・運用規程の情報公開の義務づけ
 運用内規の非公開、税務担当者の見解の不統一などによって通関が滞るなど混乱が生じている。
 大臣令などの運用規程が未整備なことから、法律の運用が不透明となり、汚職の温床になっている。
 <それ以外の要因>
- ④労働問題の解決
 民主化の進展によって労働運動が激化しつつある。グローバルスタンダードと調和するように、労働関係法規などを整備する必要がある。
- ⑦電力等エネルギーの安定供給
 経済危機によって新規の発電事業が止まり、2004年に電力不足が懸念されている。新規電源の開発、電力流通設備の整備を行う必要がある。
- ⑧産業インフラの整備
 経済危機によって新規のインフラ建設が止まり、インフラの維持費用が不足している。空港、港湾、生産拠点とのアクセス道路などの容量が不足しつつあり、企業の経済活動に悪影響を及ぼしている。

(出所) ジャカルタ・ジャパン・クラブ資料より筆者作成。

それ以外は投資振興のためのより恒常的な課題を列挙したものである。本章では、前者のうち、インドネシアの投資環境にとってとりわけ優先度が高く、しかもガバナンスとの関連が深い①、②、③に焦点をあててみよう。

(1) 治安維持

表6のなかで、優先度が最も高いのは①である。インドネシアでは、軍の力を背景にした32年間に及ぶ権威主義体制が突然崩壊したために、それまで抑えられていた民族・宗教対立、地方の分離独立運動、さらにはイスラム活動家によるテロ行為などが一斉に噴きだした。このような治安状況の悪化が企業の投資活動に悪影響を与えたことは言うまでもない。しかしながら、個々の企業にとって、民族・宗教対立やテロ行為の直接の標的にされる可能性は必ずしも高くなく、むしろ企業周辺に住む地元住民とのトラブル防止の方が切実な問題であろう。

その際政府は、中立、公正な立場から企業の資産や従業員の安全を保障する責任を負うが、危機後のインドネシアでは、民主化の進展によって住民の権利意識が高まる一方で、その行き過ぎを抑えるはずの治安当局が適切な措置を取らなかったために、住民との軋轢が昂じて、企業の資産や従業員が危険に曝されるケースが続出した。例えば、多くの日系企業が立地しているジャカルタ周辺の工業団地では、地元住民が企業に対して雇用や寄付金の提供を求めるとともに、道路封鎖などの違法な営業妨害活動が取り締まられず、放置されたままであった。またジェトロ・ジャカルタ・センターが行った企業調査によると、地方で操業している企業は、さらに多くの要求を地元住民から受けているが、地方の警備レベルはジャカルタよりもはるかに低く、その上地方政府は住民の側に立ち、企業を保護しようという意志は弱いようである。そのため、地方で操業する一部企業は、軍や警察に資金（用心棒代）を提供して、彼らの保護を受けるとともに、地元住民との関係を良好に保つためにさまざまな出費を余儀なくされている⁽¹⁰⁾（村上・桑原 2003）。

治安維持の機能は、政府が提供する最も基本的なサービスの一つであるが、

インドネシアではそれが私的財化しており、コストを負担する者しか満足なサービスを受けられない。そのため、治安維持のコストは、企業のコスト負担を高めるか、あるいはそのような支払いを拒否する企業にとっては、資産の安全に対する不安を高めて、投資の阻害要因になっている。以下では、世銀の企業調査の結果を参照しながら、治安維持の責任を負う軍、警察を各国の企業がどのように評価しているのか見てみよう。

世銀は危機発生後の1999～2000年に大規模な企業調査(World Business Environment Survey 2000, 以下WBES 2000)を実施した。同調査は、各国の投資環境を比較するために、80カ国、1万社以上の企業を対象に実施された。そのうち、表7～9は、インドネシアの近隣諸国に中国を加えて、各国の投資環境を比較したものである。なお、このような企業調査は、企業の主観的な評価に基づいており、必ずしも実態を正確に反映したものではない。しかし、実際に投資決定を行うのは企業自身であり、彼らの認識を把握できるメリットがある。ここでは、企業の投資活動に焦点を当てているために、企業の主観的な評価が最も適当な指標であると考ええる。

表7によると、インドネシアで操業している企業の50.0%は、インドネシアの軍隊を悪質あるいは非常に悪質であると評価しており、悪名高いフィリピンの軍隊(23.9%)と比較しても、その評価は極端に低い。同様に警察についても、企業の60.2%はインドネシアの警察を悪質あるいは非常に悪質であると見なしており、軍に対する評価と同様な傾向が見られる。

旧英領植民地で優れた制度を持つシンガポールやそれに準じるマレーシアと比較して、他国の軍、警察に対する評価が低いのは予想できる。しかし、インドネシアの軍、警察に対する評価は、他の近隣諸国と比較しても明らかに低い。おそらく、インドネシアの軍、警察の評価がこのように低い原因は、彼らの能力以上に規律の低さや内部で蔓延する汚職や犯罪に関係があるのであろう。これらは、後に述べる裁判官や役人の汚職と共通する問題点かもしれない。スハルト政権崩壊後の困難な政治・社会状況を考えると、治安悪化の責任をすべて軍、警察に負わすことはできないが、少なくとも彼らの不適

表7 軍、警察に対する企業の評価

(%)

	軍(質, 効率性)に 対する評価 ¹⁾				警察(質, 効率性)に 対する評価			
	非常に 良 い	良 い	悪 い	非常に 悪 い	非常に 良 い	良 い	悪 い	非常に 悪 い
中 国 ²⁾								
インドネシア	2.2	47.9	44.6	5.4	1	38.8	52	8.2
マレーシア	3.1	81.3	14.1	1.6	3.8	70.9	19	6.3
フィリピン	4.1	72.0	18.8	5.1	2.4	41.5	44	2.1
シンガポール	25.3	73.6	1.1	0	27.1	71.9	1	0
タイ	6.8	73.3	17.5	2.4	2	60.9	33.3	3.8

(注) 1) WBES 2000 の回答のうち、「良い」と「少し良い」を「良い」に、「少し悪い」と「悪い」を「悪い」にそれぞれ統合した。以下の表においても、WBES 2000 のオリジナルの回答は6段階で評価されており、そのうち、一番高い評価を本表における一番高い評価（「非常によい」等）に、二番目と三番目を二番目に高い評価（「良い」等）に、四番目と五番目を三番目に高い評価（「悪い」等）に、六番目を一番低い評価（「非常に悪い」等）にそれぞれ含めた。

2) 軍、警察に対する評価など一部中国に関するデータは、WBES 2000 の中に含まれない。

(出所) WBES 2000 より筆者作成。

切な態度や行動が企業の資産や従業員の安全に対する不安を高め、投資の阻害要因になったものと思われる。

(2) 司法制度

治安維持と並ぶ最大の投資阻害要因は司法制度である。司法制度は、治安維持と同様に、企業の所有権を保障する手段であり、企業活動にとって最も重要な制度の一つである。

危機前のインドネシアでは、右肩上がりの経済成長に支えられて、司法制度における重大な欠陥が露呈しなかった。ところが危機の発生を契機に、多数のインドネシア企業が経営困難に陥り、債権回収、破綻処理などの問題が急浮上したが、オランダ植民地時代につくられた破産法や裁判制度が機能し

なかったために、IMFの指導によって近代的な破産法や商業裁判所が設立される運びとなった。これらの新しい制度は、当初問題解決の切り札として期待されたが、いざ実施に移されると、裁判官の汚職や能力不足⁽¹¹⁾、破産処理に対する裁判官の消極的な姿勢、法制度の不備などが原因で、債権者に有利な判決が出されるケースはまれであった。またマニユライフ事件のように、悪質なインドネシア企業家によって商業裁判所が悪用されるケースが発生したために⁽¹²⁾、外国企業の商業裁判所に対する信頼は地に墜ち、1999年には100件以上あった訴訟件数が、2003年4月には12件にまで下落したのである(*Jakarta Post*, May 20, 2003)。

新制度学派のノースによると、取引相手の裏切り行為を抑制するための制度的制約がなければ、取引費用に反映される契約執行の不確実性やリスクプレミアムが高まり、複雑な交換が成立しなくなる(North 1990)。換言すれば、ルールを適用して執行を行う第三者機関である司法制度などが有効に機能しなければ、取引費用が高くなりすぎて、経済成長に必要な複雑な交換が成立しなくなるというわけである。

危機後のインドネシアでは、ルピア建て債務の膨張のために、多くの債務者が契約に定めた返済義務を履行しなくなった。また危機前に急速に拡大した電力民営化事業でも、ルピア相場の急落のために国営電力会社(PLN)が経営危機に陥り、民間の独立発電業者(IPP)との間で電力販売契約をめぐるトラブルが発生した。そのため、多くの外国企業は裁判所を通じて契約の履行を求める必要が生じたが、インドネシア国内の裁判所では公正な判決は望めず、訴訟以外の方法で対処する企業が増えてきた。同時に外国企業にとってインドネシア企業との取引に伴う契約執行の費用やリスクが高まり、投資などさまざまな企業活動に悪影響を与えるようになった。例えば、日系企業が関与するIPPのケースでは、PLNに契約を履行させるために、国際仲裁を要請する、先進国政府に働きかけてインドネシア政府に圧力を加える、などの措置が取られた。また日系銀行などでは、訴訟を避けて、債務返済の繰り延べ、買い戻し、債権売却などの方法で債権を回収するようになった。一方、

新規貸出については、相手がインドネシア企業であれば貸し渋るか、高いリスクプレミアムを要求するようになり、さらに貸し出す際にはオーナーの個人保証を求める、貸出先を有望な業種や業界上位の企業に限定する、などの措置が取られるようになった。このような措置は、商社など他の日系企業でも見られ、その結果、日系企業とインドネシア企業との取引機会は大幅に縮小してしまったようである。社会が効果的で低コストの契約執行を展開できないことが、開発途上国における低開発の最大の原因であるとノースは指摘したが、危機後のインドネシアでは、まさにその指摘が現実の問題になり始めたのである。

表8は、司法制度に対するWBES 2000の調査結果を示している。それによると、司法制度に対する企業の評価はインドネシアで最も低く、58%の企業がインドネシアの司法制度を悪質あるいは非常に悪質と考えている。また司法制度が契約執行や所有権を保護していると考えている企業の割合は、インドネシアで最も低く、全体の48.5%にすぎない。同様にビジネスの紛争を解決する上で、司法制度が信頼に足り、公正で汚職が少ないと評価している企業の割合は6.6%にすぎず、ほとんどの企業はインドネシアの司法制度を信頼していないことが明らかになった。

一方、近隣諸国との比較では、意外なことに中国、タイの司法制度に対する評価はマレーシアと遜色がないほど高く、インドネシア、フィリピンとの間にかかなり大きな格差が見られる。このようなインドネシアの司法制度に対する低い評価は、契約執行や所有権の保護に対する企業の不安を高め、近隣諸国との競争においてインドネシアの立場を不利にしたものと思われる。

(3) 税務署、通関、その他政府機関における汚職

JJCの提言のうち、②課税、③通関の問題では、法律、運用規定等の制度面の不備、役人による制度の恣意的な運用、賄賂や不透明な手数料の要求などが問題点として指摘されている。無論、これらの問題は経済危機が発生する以前から存在していたが、危機の発生を契機にその弊害がより一層顕著に

表 8 司法制度に対する企業の評価

(%)

	司法制度(質, 効率) に対する評価				契約執行, 所有権の 保護				公正さ, 汚職のなさ			
	非常に 良い	良い	悪い	非常に 悪い	非常に 期待で きる	期待 でき る	期待 でき ない	絶対に 期待で きない	非常に 期待で きる	期待 でき る	期待 でき ない	絶対に 期待で きない
中 国	4.1	75.3	20.5	0	24	56	17	3	9.9	46.2	39.6	4.4
インドネシア	0	42	43.2	14.8	6.2	42.3	40.2	11.3	1.1	5.5	57.6	35.9
マレーシア	4.9	65.5	24.6	4.9	14.3	75.9	6.6	3.3	8.3	51.2	33.4	7.1
フィリピン	4.2	46.1	41.3	8.5	8.3	54.2	30.8	6.8	2.9	17.8	65.7	13.5
シンガポール	26.7	73.2	0	0	60	37	2	1	62	38	0	0
タイ	5.5	74.3	19	1.3	15.1	67.5	16.9	0.6	17.2	50	27.9	4.9

(出所) WBES 2000より筆者作成。

なった。例えば、通関では、税関職員の汚職による密輸が急増して、輸入品だけでなく国内産業にまで打撃を与えるようになった。また課税では、財政危機のために税収を増やすように強い圧力がかかる一方で、税務署職員からは相変わらず賄賂や不透明な手数料を要求されており、企業にとっては二重の意味でコスト負担が増加したと感じられるようになったのである⁽¹³⁾。

特に課税との関係で注目されるのは、地方分権化の影響である。地方分権化は、「地方行政法(法律1999年第22号)」と「中央地方財政均衡法(法律1999年第25号)」が整備され、2001年から施行されるようになった。無論、地方分権化を進めることによって、地方公共財の効率性や地方政府のアカウントビリティを高めることができるが(第7章参照)、実際に分権化が施行されると、利点よりも先に弊害の方が目立つようになった。なかでも問題となったのは、地方政府が課税する地方税や課徴金である。地方政府は、「地方税・地方課徴金法(法律2000年第34号)」によって、地方議会の承認を得られれば、地方税や課徴金を課すことができるようになったが、同法が定めた課税原則は守られず、JJSが指摘するような無秩序な課税が横行するようになった⁽¹⁴⁾。

また規制に関しても、中央省庁に加えて地方政府が規制を行うようになり、しかも権限委譲に際して、関連機関の間で調整が行われていなかったために

重複規制が発生した。そのため、企業にとっては汚職の温床が増えるとともに、不確定要因が増大してしまった。そして、地方分権化に伴う権限の移譲によって、汚職が地方へ拡散するとともに、従来のスハルトを頂点とした集権的な汚職のシステムが崩壊して、汚職がランダムに行われるようになった。例えば、インドネシア大学が行った調査によると、ジャワ島では役人に支払った賄賂などの追加的費用が総生産費用の9%であるのに対して、外島では12%にまで達している⁽¹⁵⁾。また従来であれば、賄賂の金額に一定の相場があり、税金のようにコスト計算することができたが、スハルト政権崩壊後は、そのようなシステムが崩壊して、中央政府だけでなく地方政府の役人も参入して賄賂や手数料を要求するようになったために、企業にとっての予見可能性が低下したと言われている。

以上の事実を、WBES 2000の調査結果で確認してみよう。表9によると、インドネシアの通関を悪質あるいは非常に悪質であると評価している企業の割合は全体の53.7%にのぼり、域内で最も高い比率である⁽¹⁶⁾。一方賄賂の要求についても、役人に非公式な支出を一切行っていないインドネシアの企業は7.5%にすぎず、半数近くの企業は総収入の2%以上を支出している。また近隣諸国と比較すると、インドネシアでは高率(10%以上)の支出を求められる割合が高いのが特徴である。その上、インドネシアで操業している企業の59.3%は、同一のサービスに対して複数の役人から支出を求められることが頻繁にあると答えており、一度賄賂を支払っても、必ずしも権益が保障されない実態が明らかになった。このような状況は、汚職の予見可能性を低めており、企業の投資環境をさらに悪化させたものと考えられる⁽¹⁷⁾。

近隣諸国との比較では、タイの評価が相対的に下がり、税関や汚職に対する企業の評価では、フィリピンと同等かあるいはそれ以下である。しかし、インドネシアの税関に対する評価はタイを下回り、近隣諸国の間で最も評価が低くなっている⁽¹⁸⁾。

以上、JJSの提言の中から最も優先度が高かった治安維持、司法制度、汚職の三点に着目しながら、インドネシアの投資環境が悪化した原因について論

表9 税関、汚職に対する企業の評価

(%)

	税関(質, 効率)に対する評価				役人に支払う非公式な支出の割合(年間)				複数の役人に支出を求められる頻度			
	非常に良い	良い	悪い	非常に悪い	0%	0~2%	2~10%	10%~	常に求められる	頻繁に求められる	時々求められる	絶対に求められない
中国	1.6	84.1	12.7	1.6								
インドネシア	0	46.4	48.8	4.9	7.5	45.1	22.5	25.1	15.6	43.7	31.3	9.4
マレーシア	7.2	81.1	10.1	1.4	68.9	13.1	9.8	8.2	1.3	15.8	46.1	36.8
フィリピン	4.3	67.2	23.1	5.4	42.4	35.6	12.4	9.5	19.8	30.8	28.1	21.4
シンガポール	25	73.9	1.1	0	97	3	0	0	1.1	3.3	5.5	90
タイ	2.7	68.5	25.3	3.5	9.4	44.2	25.4	21	8	59.4	23.5	9.2

(出所) WBES 2000より筆者作成。

じてきた。その結果、インドネシアのガバナンスは近隣諸国と比較して明らかに劣っており、それが危機後、日系企業やその他外国企業の投資を妨げる要因になり始めたものと思われる。以下では、危機前から危機後にかけてインドネシアの投資環境が変化した原因を政治体制の変化とガバナンスの視点から論じる。それによって、危機前は必ずしも投資の重大な阻害要因でなかったガバナンスが、危機後なぜそうなり始めたのか明らかにしたい。

III 危機後の政治体制の変化とガバナンス

1. 危機前のガバナンスと投資の関係

汚職は企業にとってのコスト負担を高め、不確実性を増大させる。したがって、汚職は投資にとって有害であるというのが近年の制度経済学の通説である。事実、汚職と投資の負の関係は多くの実証研究によって確認されている。例えば、マウロの研究成果(Mauro 1995)を用いると、インドネシアの汚職がシンガポールのレベルにまで改善すれば、対GDP投資率は10.2%増大

することが明らかになり、一方ウェイの研究(Wei 1998)によれば、同じ汚職の改善が海外直接投資を引き付けるために限界法人税率を39.8%引き下げたのと同じ効果をもつ⁽¹⁹⁾。さらに、投資に対する契約執行や所有権の重要性も確かめられた。クラーク他の行った実証研究(Claque et al. 1997a)によると、所有権が保護されず、契約執行が不確実な国ほど、対GDP投資率は低くなる傾向があり、新制度学派の主張を裏づけている。

このように、汚職と投資の一般的な関係が明らかにされたが、その関係を危機前のインドネシアにあてはめるとどうなるであろうか。図4 a, bは、マウロが作成した汚職や司法制度の指標と対GDP投資率(1980年代前半)の関係を示したものである。それによると、両図の関係は、上記の実証研究から予想されたものになっているが、全般的に東アジア諸国では、汚職や司法制度の水準から予想される以上に投資率は高く、全体の中で例外的な存在になっている。なかでも、インドネシアの投資率は、(より優れた制度をもつシンガポール、日本、マレーシアなどの投資率よりは低いが)、モブツ大統領の汚職で有名なザイル(現コンゴ民主共和国)と並ぶくらいガバナンスが劣悪であったにもかかわらず、投資率は24.7%に達していた⁽²⁰⁾。

図4では、投資に影響を与える汚職や司法制度以外の要因が考慮されていないために、このような関係が生まれた可能性がある。確かに危機前のインドネシアでは、高い期待成長率、マクロ経済の安定、ミクロな投資インセンティブ、豊富な資源、労働力の存在などが、投資の収益性を高め、投資率の上昇をもたらしていた。しかしインドネシアの高い投資率は、そのような要因だけでは十分説明することができず、(汚職の投資への悪影響を抑制するような)スハルト時代の汚職のあり方について検討する必要があるとマッキンタイヤー＝ラムリは指摘している(MacIntyre and Ramli 1997)。また同様の視点から、IMFのタンジは、次のように述べている。「インドネシア、タイ、その他諸国は、高いレベルの汚職にもかかわらず、あるいはそれ故に、高成長を達成したと盛んに言われている。これら諸国の汚職は、不確実性が小さかった。インドネシアでは汚職が制度化されていたために、ランダムな汚職より

図 4a 汚職と対 GDP 投資率（1980～85 年平均）

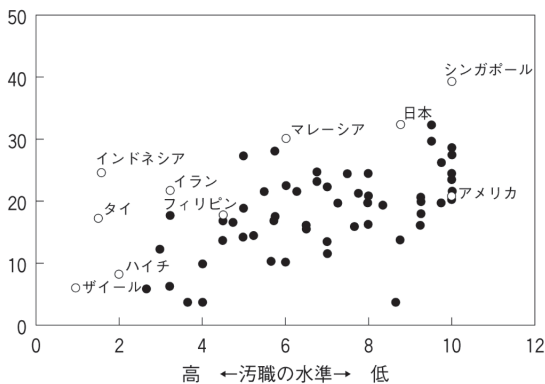
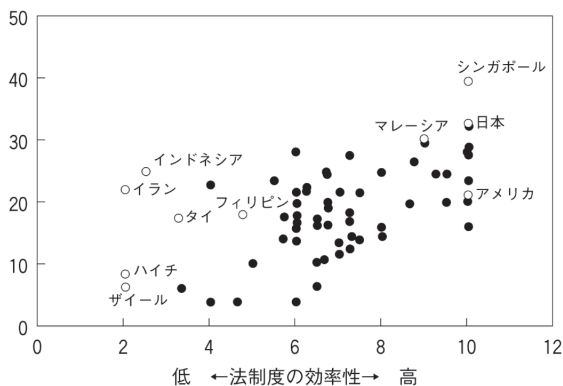


図 4b 法制度の効率性と対 GDP 投資率（1980～85 年平均）



(注) 制度の諸指標は, Mauro[1995]を, 平均投資率(1995年実施)は Penn World Table 5.6 のデータを利用した。

(出所) 筆者作成。

も経済発展に与えるダメージは小さかったと議論された。人々は、特定のサービスを得るために、どこに行けばいいのか、そしていくら払えばいいのか知っていたのである」(Tanzi 1998)。

以上のように、インドネシアを含めた東アジア諸国では汚職についての不確実性が小さく、制度化されていたために、企業活動に大きなダメージを与えなかったという見方が一般的である。また所有権の保護に関しても、司法

制度などフォーマルな制度の脆弱性を補完あるいは代替する何らかのカラクリ(あるいはインフォーマルな制度)があったものと予想される。おそらく、そのようなカラクリが存在したために、少なくとも危機前までは、脆弱なガバナンスと高投資が矛盾することなく継続したのであろう。事実そのような主張を裏づけるかのように、インドネシアで汚職や司法制度の脆弱性が投資の阻害要因として注目され始めるのは、スハルト政権崩壊後である。それまでは、むしろスハルト一族を中心とするレント・シーキングや汚職がもたらす特権階層への経済機会の集中や富の偏在が問題視されていた。

以下では、二つの目的のために、汚職モデルのインドネシアへの適用を試みる。第1の目的は、スハルト時代の汚職と高投資の共存のメカニズムを明らかにすることである。そして、政権崩壊後それがどのように変容し、汚職が投資の阻害要因になり始めたのか説明する。第2の目的は、スハルト時代に所有権など企業の権益を保護するカラクリは何であったのか説明することである。そして、第1の目的と同様に、政権崩壊後の変容を明らかにしたい。以上の目的のために、ここではシュライファー＝ビシュニー・モデル(Shleifer and Vishny 1993)とオルソン・モデル(Olson 1993; 1997)を取り上げる。

2. 汚職の理論モデルと政治体制の変化

(1) シュライファー＝ビシュニー・モデル

マッキンタイヤー＝ラムリは、シュライファー＝ビシュニー・モデルの枠組みを使って、スハルト時代の汚職と高投資の共存のメカニズムを説明しようと試みた。同モデルは、産業組織論の考え方を汚職の理論モデルに適用したものであり、賄賂の水準や汚職の予見可能性に焦点を当てている。同モデルが取り上げるケースの中で、以下の二つが重要である。

① 「連結独占機関」(joint monopoly agency)のケース

モデルの前提として、企業は事業を行うために、関連するすべての政府機関からライセンス、許認可などの政府財を取得しなければならない(そのため

政府財は相互に補完的である)、一方政府の方は、強力な政治指導者の下で汚職が中央集権的に統制されており、官僚組織全体があたかも一つの独占企業のように行動すると想定されている。そのような前提の下で、政府の役人は政府財相互の補完性に配慮しながら最適な課税(=賄賂の徴収)率を設定して、賄賂の総額を最大化しようとする。また賄賂が一旦支払われると、他の役人が追加的な賄賂を要求しないように統制することによって、汚職の予見可能性は高まり、企業の生産活動に対する悪影響を最小限に抑えることができる(その結果、企業の生産活動が活発化すれば、政府は後からより多くの賄賂を徴収することができるため、最終的に両者とも利益を受ける)。

② 「独立機関」(independent agency)のケース

汚職がまったく統制されておらず、政府財を供給する個々の政府機関が全体の調整なしに独立して賄賂の収入最大化をはかると想定されている。その結果、政府財の補完性を考慮することなく賄賂が徴収されるため、課税率は(連結独占機関が設定する)最適水準を上回るようになり⁽²¹⁾、企業の生産意欲は大きく落ち込んで、政府機関全体で徴収できる賄賂の総額は連結独占機関のケースよりも少なくなる。また官僚組織に対する統制が取れていないため、役人が繰り返し賄賂を要求するのを阻止できず、汚職の予見可能性が低下して、企業の生産活動に対して悪影響を及ぼすようになる。

ところで、マッキンタイヤー＝ラムリは、スハルト政権下のインドネシアでは、汚職が中央集権的に統制されていたために、①連結独占機関のケースに近かったと指摘している。スハルトにとって、そのような統制を可能にしたのは、人事の掌握であった。スハルトは、許認可権をもつ政府機関のみならず、官庁に派遣されて役人の行動を監視する立場にあった軍人の人事を掌握していた。そのためスハルトは、役人に命令するだけでなく、彼らが自分の命令を本当に実行したのか確認することができたのである。

またスハルトがこのように振る舞ったのは、自分自身の蓄財目的の他に、政権を維持するためには部下の忠誠心を得る必要があり、そのためには最大限のレントを自分の所に吸い上げて、それを部下に分配することを目的とし

ていたためである。そして、最大限のレントを得るには、企業の生産意欲に配慮する必要がある、そのためには、賄賂は投資家が許容できる水準に抑えられ、しかも一旦発行されたライセンス、許認可に対する投資家の所有権は保護される必要があった。スハルト時代のインドネシアでは、そのような背景があったために、賄賂が投資の大きな妨げにならず、高投資が持続したものと考えられる (MacIntyre and Ramli 1997 ; MacIntyre 2000)。

一方スハルト政権の崩壊とその後の政治体制の変化は、そのようなシステムを完全に破壊したと考えられる。同政権崩壊後は、それ以前の時代と打って変わって、民主化や地方分権化が進展して、大統領以外の多数のアクターが政治の表舞台に登場するようになった。なかでも、大統領の権限が縮小する一方で、スハルト時代には大統領の単なる翼賛機関にしか過ぎなかった国会が急速に力をつけ、さらに2001年から施行された地方行政法によって、外交、防衛、司法、財政、宗教、その他を除くすべての権限が地方政府に移管されたのである。そのため、スハルトのような強力な調整役を失った現在のインドネシアでは、連結独占機関のケースが妥当するための前提条件は満たされず、むしろそれぞれの機関が独立してレントを徴収する独立機関のケースが妥当する可能性が高い(黒岩 2002)。

事実、前節で示したように、危機後のインドネシアでは権限を移譲された地方政府の役人が中央政府の役人と同様に賄賂を要求し、さらには違法な地方税や課徴金まで徴集するようになったために、以前よりも汚職がひどくなったと認識している企業が多い。しかも、関連諸機関の間(中央省庁間並びに中央省庁と地方政府間)に調整メカニズムが存在しないために、汚職がランダムになり、繰り返し賄賂を要求されるなどの危険性が高まった(表9参照)。そのため投資家にとっては、賄賂などの非公式な支出の負担が増大するだけでなく、不確実性が高まり、投資意欲は減退していったものと考えられる。

(2) オルソン・モデル

オルソン・モデルも、スハルトのような権威主義的な長期安定政権の経済

発展の秘訣を探る上で有効である。オルソン・モデルでは、領民(あるいは国民)を搾取する権力者を盗賊にたとえており、領民を支配する期間の長さや支配力の相違から盗賊を二種類に分けている。

① 「定住する盗賊」(stationary bandit)のケース

定住する盗賊は、一カ所に長く留まり、領民から定期的に徴税を行う。また彼らは、領地を独占的に支配しており、領地に対して包括的な権益(encompassing interest)を持つと想定されている。そのため、彼らのタイムスパンは長く、自分たちの行為が及ぼす領地全体への影響に配慮しながら慎重に行動する。具体的には、領民に対する過剰な徴税を避けて、領民が逃げたり、生産意欲を失ったりしないように努める。同時に彼らは、領民の生命、財産を守るために、他の盗賊が侵入してくるのを阻止するインセンティブを持つであろう。なぜならば、領民が安心して生産活動が続けられる環境を整えることによって、領民の投資や生産活動は活発化し、それに独占的に課税することによって、最終的により多くの税収を得られるからである。

以上のように、定住する盗賊は純粋に利己心に基づきながらも、領民の生産意欲に配慮した行動をとる。なお、定住する盗賊のケースに見られる略奪者と被略奪者の利害の一致は、先述した連結独占機関のケース(同ケースでは、強力な政治指導者の下で賄賂を徴収する政府機関と企業の間の利害の一致)にも見ることができる。バーダンが指摘するように、両モデルの構造は類似しており、連結独占機関や定住する盗賊のように汚職が中央集権化されたケースでは、個々の略奪者が独立して行動した場合に発生する外部への影響(外部性)を内部化することができ、過剰な課税や収奪から発生する「共有地の悲劇」のような問題が発生するのを回避できるのである(Bardhan 1997)。

② 「徘徊する盗賊」(roving bandit)のケース

徘徊する盗賊は、定住する盗賊と異なり、領地を長期間にわたって支配することができない。その上、彼らは領地に対して部分的あるいは狭い権益(narrow interest)しか持たないと想定されている。そのため、彼らのタイム

スパンは短く、自分たちの行為の外部(あるいは領地全体)への影響に配慮することなく、短期間に最大限の収奪を行う。しかし、彼らがあまりに厳しい取り立てを行うと、領民の生産意欲が損なわれて、領地全体で収奪可能な生産物はかえって少なくなってしまう。また定住する盗賊であれば、平和的な秩序や公共財を供給して、領民が生産を拡大できるような環境を整備することが合理的であるが、そのために投下した資金を回収できる見込みのない徘徊する盗賊は、そのようなインセンティブを持たない。その結果、徘徊する盗賊が支配する地域では、領民の生産意欲はますます減退して、定住する盗賊が支配する地域との格差はさらに拡大するであろう。

以上二種類の盗賊のうち、定住する盗賊をスハルト、領民を華人企業や外国企業に置き換えれば、スハルト時代の経済発展のメカニズムを説明することができる。32年間にわたる長期安定政権を維持するとともに、企業の生産活動を経済成長の原動力として利用してきたスハルトは、定住する盗賊の代表選手であった。彼の政権の下で、企業は過剰な公式、非公式の徴税を免れ、生産拡大に必要な安定した社会秩序や公共財の便益を受けてきた。また所有権の保護は、企業にとって最大の関心事であるが、スハルト一族を中心とする政権の有力者達は、華人企業や外国企業との合弁事業の経営に参加したり、株式を所有したりしていたため、それら企業の所有権が第三者によって侵害されることはなかった。その上、政権中枢と関係の深い企業は、政府から契約、独占権、ライセンスなどレント獲得の機会を優先的に与えられたのである(Campos and Root 1996)。また法の執行においても、インドネシアの裁判所はまったく信用できなかったために、スハルト一族と組むことによって裁判所が有利な判決を出してくれると、外国企業は期待したようである(吉原1999)。

このように、スハルトとの関係は、企業にとって「保証」あるいは「担保」のような役割をはたし(Cole and Slade 1998)、他の略奪者が参入してくるのを未然に防ぎ、脆弱な司法制度に代わって、所有権をはじめとする企業の権益を保護する上で有効であったと考えられる。一方スハルトや彼の一族、側近

たちも、これら企業に対して包括的な権益を保持していたため、企業の発展によってさらに多くのレントを徴収することができたのである。

ところが、経済危機を契機にスハルト政権が崩壊したために、これまで築き上げてきたシステムも崩壊してしまった。特に政権と関係の深かった企業は、スハルトという大きな後ろ盾を失い、獲得した権益を守る術をなくしてしまった。その上、民主化や地方分権化後に登場した政府の有力者たち、とくに地方政府の有力者たちのなかには、企業との間に共存共栄の関係を築くことができず、定住する盗賊よりもむしろ徘徊する盗賊のように振る舞う者が現れた。彼らは、自分たちの地域で操業する企業の生産意欲に配慮せず、拙速に企業から税金や課徴金、さらには賄賂などの非公式な資金を徴収していると批判されている。また、前節で触れたように、住民との軋轢が生じた場合、彼らはしばしば住民の側に立ち、企業の資産や従業員の安全を守る意欲に欠けているようである。このような状況は、地方における住民の権利意識の高まりや地方政府の財源不足などによって発生した一時的現象であるかもしれないが、企業の生産意欲に悪影響を及ぼし、投資が低迷する原因になっている⁽²²⁾。

3. 民主主義への移行とガバナンス改革の意義

以上、スハルト政権崩壊後の政治システムの変化をシュライファー＝ビシュニー・モデルならびにオルソン・モデルの視点から述べてきた。

これらモデルの枠組みに従うと、スハルトのような強力な権力基盤を持つ長期安定政権の方が、短命で脆弱な基盤しか持たない政権よりも経済発展のために有効であるという結論が得られる。確かにスハルトが退陣して以降は、民主化や地方分権化が進展する一方で、いずれの政権も短命でインドネシアに安定をもたらさなかった。そのため、官僚機構に対する統制が失われて、汚職がランダムに行われるようになり、企業の生産活動に対する弊害が目立ち始めた。同時にスハルト時代には、企業が政権中枢と密接な関係を持ち、

スハルトの庇護によって所有権その他の権益が守られていたが、危機後はそのような機能が失われ、企業は所有権の保護に不安を感じるようになった。

つまり皮肉なことに、スハルト政権崩壊とともに、汚職の蔓延や信頼性の低い司法制度が及ぼす悪影響を抑制するメカニズムも崩壊したのである。そのため、現在進められているガバナンス改革は、(汚職の蔓延と高投資を両立させていた旧来のシステムに復帰するのではなく) 透明性を高めて汚職の発生自体を減少させるとともに、司法制度を強化して所有権の保護に対する企業の懸念を払拭させる動きであると理解できる。もはや誰の目からも見ても、旧来のシステムに復帰するのは非現実的な選択であるため、このような改革は不可避であると言える。しかもガバナンス改革は、スハルトのような権威主義体制ではなく、グッド・ガバナンスのもう一つの要件である民主主義体制の下で実施されなくてはならない。それでは、民主主義体制の下でガバナンス改革を進めて以前のような高成長を達成することができるのであろうか。

これまで、経済成長や生活水準の向上が民主主義を促すという仮説(Lipset 1959) は実証的に検証されてきたが、民主主義が経済成長に貢献するという仮説は確かめられなかった(Barro 1997)。これら仮説の検証結果は、民主化した開発途上国の経済停滞をしりめに、開発独裁によって急速な経済成長を達成し、しかも所得水準が向上した後に民主化した韓国、台湾などの経験を振り返れば、理解できるのかもしれない。ところが、最近になって民主主義は経済成長にとって望ましいという仮説を支持する研究が現われだした。例えば、バラは実証分析によって民主主義(あるいは政治的自由)が、経済的自由と同様に、経済成長に貢献することを示し(Bhalla 1997)、またクラーク他は、所有権に焦点をあて、(1)長期間持続する民主主義は長期間持続する独裁政権よりも所有権を保護する、(2)長期間持続する独裁政権は短期間で崩壊する独裁政権よりも所有権を保護する、などを明らかにした。しかし、クラーク他の研究で興味深いのは、たとえ独裁政権から民主主義に移行しても、民主主義が定着化しない場合には、反対に所有権の状態が悪化する恐れがあることを示した点である(Clague et al. 1997b)。そのため、単なる独裁から民主主義

への移行だけでなく、民主主義を定着化させ、安定化させることが重要である。

上記の帰結から、現在のインドネシアは、汚職の撲滅や所有権の保護のためにガバナンス改革を進めながら、民主主義を定着化させるという課題を負っていると言えよう。むしろ、民主主義の定着化は、それ自体大変大きな課題である。しかもインドネシアは、国民の所得や教育水準が(例えば、韓国、台湾と比較して)低い段階で民主化したために、多くの困難を伴うことが予想される。そのため、今後の民主化の展開を注意深く見守っていく必要がある。

一方ガバナンス改革も、民主主義の定着化と同様に、安易な処方箋は望めそうにない。危機が発生して以来、IMF、世銀などの国際機関は、インドネシア政府が行うガバナンス改革を積極的に支援してきた。またインドネシア政府もマスコミや市民社会の圧力を受けながら、優先課題の一つとしてガバナンス改革に取り組むようになった。しかしながら、制度改革には制度のもつ経路依存性やインフォーマルな制度の漸進性(法律などフォーマルな制度に対して、文化、価値観、慣習などは容易に変化しない)などの問題を伴うために、目に見える成果を短期間で実現するのは難しい。その上、反汚職対策などのガバナンス改革は政治家や役人の既得権益を損ねるために、当事者自身が改革に対して後ろ向きになる傾向がある。

このようにガバナンス改革には大きな困難を伴うことが予想される。そのため国際社会は継続的にガバナンス改革を支援するとともに、インドネシア政府は自国の置かれた状況について冷静に把握しておく必要がある。経済取引の透明性や信頼できる司法制度の確立は市場経済の重要な制度インフラである。ましてや、インドネシアが対外開放的な開発政策を採用しつづける限り、その必要性はますます高まっていくだろう。そのため、仮にそのような制度の構築に失敗すれば、インドネシア経済の低迷が長期化する可能性も排除できない。その意味で、インドネシアは重大な岐路に立たされていると言えよう。

むすび

以上、インドネシアにおける経済危機の発生原因、ならびに危機発生後の投資低迷の理由をガバナンスの視点から述べてきた。それらについて、危機発生の前後で整理すると、以下のように要約できるのであろう。

- (1) スハルト一族を中心とする政権の有力者たちは、華人企業や外国企業との合弁事業などに対して包括的な権益を保持していた。そのため、スハルトの庇護によってこれら企業の所有権その他の権益は守られ、同時にそれによって有力者たちはレントを得るという仕組みになっていた。一方、汚職についても、スハルトを元締めとした中央集権的な汚職であったために、不確実性が小さく、企業の生産活動に対する弊害が抑えられた。
- (2) しかしながら、スハルト時代の汚職やレント・シーキングは、①直接投資を部分的に阻害して資本流入の構成に副次的な影響を与えた、②不健全な銀行貸付やレント・シーキングに依存する非効率な事業を累積させて、銀行危機を深刻化させた、③構造改革に関わる政策変更を困難にして政府の危機への対応能力を低めた、などの影響があった。つまり、汚職は経済危機の直接の発生原因ではないものの、危機の発生原因と部分的に関わりを持ち、同時に危機が発生したらその影響をより一層深刻化させる原因になったのである。
- (3) 危機発生後は、企業と政権の共存共栄を前提とした(1)のメカニズムが機能しなくなるとともに、多くのインドネシア企業が経営破綻したために、外国企業は契約執行や所有権の保護を司法制度に求めざるを得なくなった。しかしながら、インドネシアの司法制度は、裁判官の能力不足や汚職の問題を抱えていたために、外国企業の信頼を失っていった。一方、スハルト政権が崩壊して民主化や地方分権化が進み、官僚機構に対

する統制も失われて、汚職が地方へ拡散し、企業に対する(公式、非公式の)徴税が増大した。分権化された汚職は、企業に対するコスト負担のみならず、不確実性を増大させて、企業の生産活動に大きな打撃を与えるようになった。

現在進められているガバナンス改革は、汚職の蔓延と高投資を両立させた旧来のシステムに復帰するのではなく、汚職の発生自体を減少させるとともに、司法制度の強化によって契約執行や所有権の保護に対する企業の懸念を払拭させる動きであると理解できる。ガバナンス改革には、多くの困難を伴うことが予想されるが、インドネシアが対外開放的な開発戦略を採用し続ける限り、改革の必要性は今後ますます高まるであろう。

注(1) 吉富[1998]によると、通貨危機の際には、先進国の銀行がロールオーバーをやめ、同時にヘッジファンドなど投機筋が現地通貨を売り浴びせるため、求められる外貨準備の額は、短期対外債務残高+投機筋による現地通貨の売り浴びせ額となる。一方、Hill[1999]によると、インドネシアのように資本勘定が自由化されている国では、短期対外債務だけでなく、ポートフォリオ投資や国内預金も国外に流出するため、求められる外貨準備の額はその分だけ大きくなる。いずれにしろ、インドネシアをはじめ危機の直撃を受けた諸国では、外貨準備に対して流動性の高い資本の比率が高まり、通貨危機の危険性が高まったものと考えられる。

(2) 1990年8月に、デュタ銀行が外為投機の失敗によって多額の損失を出したことが発覚した。しかしデュタ銀行は、スハルトが理事長を務める三つの財団が所有していたため、スハルト・クローニーであるプラヨゴ・パンゲストゥとリム・スイ・リオンが資金を拠出して、救済した(Cole and Slade 1996)。

(3) 1988年に銀行の海外借入れが自由化されたが、91年に再び規制が強化されたために、銀行部門の対外債務残高は伸びなかった。98年3月末における民間企業の対外債務残高は721億ドル、銀行部門の対外債務残高は110億ドルであった。

(4) Hill[1999]によると、インドネシアにおける銀行の不良債権比率は次表のように推移した。

	1993	1994	1995	1996
不良債権	14.2	12.0	10.4	8.8
貸し倒れ	3.3	4.0	3.3	2.9

(5) 一方、タイ、韓国では銀行危機

(出所) Hill [1999].

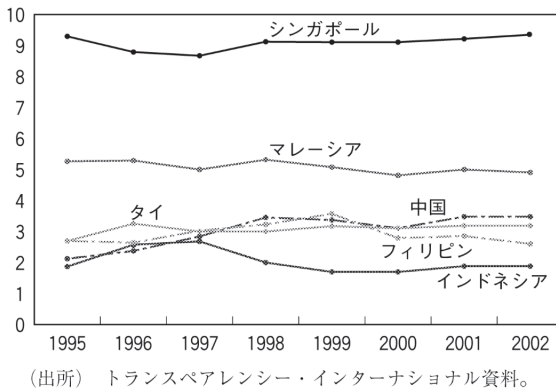
の影響が大きかった。吉富[1998]によると、タイ、韓国では、金融機関が不動産や財閥(*chaebol*)の基幹産業への投資に過剰融資していたために、不動産価格の下落や景気悪化によってそれらが不良債権化する危険性が高まった。そして、それを見越して、国内銀行に短期信用を供給していた先進国の銀行がロールオーバーをやめると、資本が流出して、通貨危機を誘発したのである。つまり、インドネシアでは通貨危機→銀行危機であったのに対して、タイでは銀行危機→通貨危機であったと考えられる(なお Ito[2001]によると、韓国の場合は、タイほど因果関係ははっきりしないようである)。

- (6) 中央統計局(BPS)、ジェトロ・ジャカルタ・センター、ジャカルタ・ジャパン・クラブなどの資料を参照。
- (7) ソニー以前にも、アイワなどの日系電気メーカー、ジョンソン&ジョンソン、韓国系製靴のドソン社などがインドネシアから撤退していた。
- (8) 2003年3月現在、JJCの81項目にわたる提言のうち、21項目がインドネシア政府によって実施された。その中には、税関における違法な手数料徴収を防ぐ対策、輸入原材料の迅速な通関措置、法人税の誤った課税を防ぐ対策、ストライキや退職金に関する基準設置などが含まれている(*Jakarta Post*, March 17, 2003)。
- (9) 世銀は2003年インドネシア支援国会議(CGI)に提出した報告書のなかで、インドネシアの投資環境について分析を行っている。そのなかで世銀は、投資の阻害要因として、脆弱な司法制度、汚職、レッドテープ、税務署や通関の汚職、労働争議、地方分権化の悪影響、電力不足、インフラの劣化などを挙げている(World Bank 2003)。これらは、JCCの提言の中で①、②、③、④、⑦、⑧とほぼ同じ内容であり、投資の阻害要因については、関係者の間で概ね共通認識が形成されているものと思われる。なお、②～⑦については、JJC内で小委員会が設けられており、個々の問題に対してきめ細かく対処しているようである。
- (10) 例えば、シンガポール系建設エンジニアリング企業からの報告によると、2001年にナングル・アチエ州でプロジェクトを開始した際、軍隊と自由アチエ運動の両方に合わせて36億ルピアを支払ったようである。前者は軍隊の保護を受けるため、後者は自由アチエ運動とのトラブルを防止するためである(村上・桑原 2003)。
- (11) 裁判所の問題点を子細に見ていくと、必ずしも汚職だけが原因で誤った判決が下されるのではない。インドネシアの裁判官は、適切なトレーニングを受けておらず、しかも裁判所の図書館は貧弱で、新しい法律を入手できない裁判所すらある。また、インドネシアの裁判官は、刑法に比べて、商法など民法の知識が乏しいようである(ADB資料)。

- (12) マニユライフ事件では、経済危機によって破綻した現地パートナーが配当金の不払いを理由にマニユライフ・インドネシアの破産を商業裁判所に申請した。マニユライフ・インドネシアの経営状態は健全であり、しかも配当金の不払いについては他の株主の承認を得ていたが、ジャカルタ商業裁判所は現地パートナーの訴えを認めて、2002年6月に同社の破産を宣告した。その後マニユライフ事件は国際的にも大きな注目を浴びようになり、同社の破産宣告は最高裁判所で覆された。一方、ジャカルタ商業裁判所の3人の判事は、汚職の容疑で取り調べを受けた。なお、筆者の聞き取りによると、インドネシアの一部の企業家は、裁判で訴えられても、金やコネで解決できるとしており、外国企業による訴訟を恐れていないようである。マニユライフ事件では、このような態度が昂じて、裁判所を悪用しようと試みたものと考えられる。
- (13) 筆者がインタビューした税務の専門家は、以下のように述べていた。「スハルト時代は、賄賂によって黒を白に変えることができた。現在は、黒の部分はそのまま税金としてとられ、さらに灰色の部分を白くするために賄賂をとられるようになった。そのため、企業が不満をいうようになったのではないか。」
- (14) 2002年6月現在、内務省の報告によれば、調査が行われた1000件の地方税条例のうち、約100件に法律違反が見つかった。しかも、そのうち条例が撤廃されたのは1件に過ぎなかった(World Bank 2003)。
- (15) インドネシア大学経済社会研究所 (LPEM-UI) Chatib Basuri研究員からの聞き取りによる。
- (16) 税務署に対する評価は、WBES2000に含まれていないが、JJSの提言から類推すると、税務署に対する評価も通関に対する評価と大差ないであろう。
- (17) 汚職の影響は、企業規模に対して逆進的であり、とりわけ中小企業にとって汚職のコスト負担が大きいことが世銀のエクアドルにおける調査などで確かめられている(World Bank 2000)。このような事実は、社会的公正の面で重要であるが、インドネシアでもあてはまることを指摘しておこう。その理由は、大企業と中小企業との資金力、組織力の違いから来ている。例えば、税務署から不当な税金を徴収された場合、大企業であれば裁判で争うことができるが、中小企業はそのためのノウハウや組織力を持たない。またインドネシアの徴税規則では、係争中の税金を一旦税務署に納める必要があるため、中小企業では資金繰りが苦しくなり、結局は役人の言いなりになって不透明な手数料を支払うケースが多いようである。以上のように、汚職の蔓延は、インドネシアの投資環境を悪化させるのみならず、社会的公正の面でも歪みを生じさせているのである。
- (18) 危機前後の汚職に対する認識の変化をフォローするため、トランスペアレン

シー・インターナショナル(TI)の汚職認識指数(Corruption Perspective Index)の推移を見てみよう。指数は10点満点で評価され、数が大きいほど、企業家や一般の人々が当該国では汚職が少ないと認識していることを示す。図5によると、危機が発生する以前のインドネシアの汚職認識指数は、低位ではあるが、中国、フィリピンとの格差は小さかった。ところが、その後中国の指数が上昇する一方で、インドネシアの指数は1997年をピークに下落し始めた。そのため、近隣諸国との格差はさらに拡大して、インドネシアのガバナンス面での劣位はさらに強まったものと考えられる(2002年のインドネシアの汚職認識指数は1.9であり、102カ国中96位であった)。

危機前後の汚職認識指標の推移



- (19) Wei[1998]によると、1980～83年のインドネシア、シンガポールの汚職指数(Business International Index)はそれぞれ9.5、1.0であった。Mauro[1995]によると、対GDP投資率を汚職指数に対して回帰したときの傾き(係数)は0.012であるため、 $(9.5-1) \times 0.012$ によって前者の予測が得られる。一方、Wei[1998]によると、海外直接投資の回帰式のなかで、汚職指数とホスト国の限界法人税率の係数は、それぞれ-0.09、-1.92であるため、 $(9.5-1.0) \times 0.09 / (0.01 \times 1.92)$ によって後者の予測を得ることができる。
- (20) 先述したように、危機後の対GDP投資率は20%以下にまで下落している。投資率の下落によって、危機前に例外的に高かった投資率が危機を契機に、汚職や司法制度の指標から予想される水準に近づいたと考えることもできよう。
- (21) 賄賂の収入最大化をはかる独立機関は、他の独立機関の政府財販売額を一定であると仮定して、政府財の限界収入が限界費用(=政府財の公式価格)と一致するように政府財価格を決定する(なお、政府財1単位当たりの賄賂=政府財

価格—限界費用である)。一方、連結独占機関の場合には、個々の独立機関が販売する政府財が他の独立機関が販売する政府財の販売額や賄賂の収入に与える影響(外部性)を考慮するために、均衡における限界収入が下落して、政府財価格および政府財 1 単位当たりの賄賂の額は低下するのである(Shleifer and Vishny 1993, 605-606)。

- (22) 松井和久氏によると、地方首長は任期が2期10年に限られているため、在任期間の中で蓄財したいという誘因が働くようである。一方地方政府高官や地方議会議員には権力志向があつて、さらに上の地位につくためには資金が必要なので、蓄財の誘因が働く。むろん、地方の有力者すべてを徘徊する盗賊であると断定することはできないが、往々にして彼らの行動には長期的視野が欠けているように思える。彼らの意識や行動パターンが変化するにはもう少し時間が必要かも知れない。

<文献リスト>

<日本語文献>

- 黒岩郁雄 2002. 「レント追求, 汚職, ガバナンス」(黒岩郁雄編 『アジア通貨危機と援助政策——インドネシアの課題と展望——』 アジア経済研究所).
- 小松正昭 1998. 「インドネシア金融部門——金融自由化と今日の金融危機の背景——」(大蔵省財政金融研究所編 『ASEAN 4 の金融と財政の歩み——経済発展と通貨危機——』 大蔵省印刷局).
- 佐藤百合 2002. 「経済再建と所有再編——所有構造への介入政策の視点から——」(佐藤百合編 『民主化時代のインドネシア——政治経済変動と制度改革——』 アジア経済研究所).
- 武田美紀 2002. 「金融部門の形成と構造変化」(佐藤百合編 『民主化時代のインドネシア——政治経済変動と制度改革——』 アジア経済研究所).
- 村上傳之・桑原 繁 2003. 『インドネシア・ビジネス障害調査報告』 ジェトロ・ジャカルタ・センター.
- 吉富 勝 1998. 「IMFは間違っている本質は『通貨』『銀行』の複合危機だ」(『エコノミスト』 1月13日号).
- 吉原久仁夫 1999. 『なにが経済格差を生むのか』 NTT出版.

<外国語文献>

- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal*

of Economic Literature 35: 1320-1346.

- Barro, R. J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press. (大住圭介・大阪仁訳 『経済成長の決定要因——クロス・カントリー実証研究——』九州大学出版会 2001年)
- Bhalla, Surjit S. 1997. “Freedom and Economic Growth: A Virtuous Cycle.” In *Democracy's Victory and Crisis: Nobel Symposium No.93*, ed. Axel Hadenius. Cambridge University Press.
- Campos, Jose Edgardo, and Hilton L. Root. 1996. *The Key to the East Asian Miracles: Making Shared Growth Credible*. Brookings Institution.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephan Knack, and Mancur Olson. 1997a. “Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement.” In *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, ed. Christopher Clague. John Hopkins University Press.
- . 1997b. “Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth.” In *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, ed. Christopher Clague. John Hopkins University Press.
- Cole, C. David, and Betty F. Slade. 1996. *Building a Modern Financial System: The Indonesian Experience*. Cambridge University Press.
- . 1998. “Why Has Indonesia's Financial Crisis Been So Bad ?” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34 (2): 61-66.
- Hill, Hall. 1999. *The Indonesian Economy in Crisis: Causes, Consequences and Lessons*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- . 2000. *The Indonesian Economy*. Cambridge University Press.
- IMF. 1999. “The IMF's Response to the Asian Crisis.” January 17.
- Ikhsan, Mohamad. 2002. “Measuring the Economic Costs of Corruption in Indonesia.” In *Stealing from the People: 16 Studies on Corruption in Indonesia, Book 3, Foreign Aid, Business, and the State Enterprises Counting the Cost*, ed. Richard Holloway. Aksara Foundation.
- Ito, Takatoshi. 2001. “Growth, Crisis, and the Future of Economic Recovery in East Asia.” In *Rethinking the East Asia Miracle*, eds. Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf. Oxford University Press.
- Kaminsky, Graciela, and Carmen Reinhart. 1999. “Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payment Problems.” *American Economic Review* 89

(3): 473-500.

- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Review* 53: 69-105.
- MacIntyre, Andrew. 2000. "Funny Money in Indonesia." In *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, eds. Mustaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram. Cambridge University Press.
- MacIntyre, Andrew, and Rizal Ramli. 1997. "Investment, Property Rights, and Corruption in Indonesia." Paper presented at the World Bank/Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID) workshop on "Governance and Private Investment East Asia" August 24-26, Hakone, Japan.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development." *American Political Science Review* 87: 567-76.
- . 1997. "The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development." In *Institutions and Economics Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, ed. Christopher Clague. John Hopkins University Press.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110: 681-712.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. (竹下公視訳『制度、制度変化、経済成果』晃洋書房1994年)
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.
- Stiglitz, Joseph. 1998. "The Asian Crisis and the Future of the International Architecture." *World Economic Affairs*, September.
- Tanzi, Vitto. 1998. "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures." *IMF Staff Paper* 45 (4): 559-594.
- Wei, Shang-Jin. 1998. "Corruption in Economic Development, Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacles?" Paper presented at the Workshop on Integrity in Governance in Asia organized by the United Nations Development Program and the Transparency International Thailand Chapter, held in Bangkok, June 29-July 1, 1998.
- Wei, Shang-Jin, and Sara E. Sievers. 2000. "The Cost of Crony Capitalism." In *The Asian Financial Crisis: Lessons for a Resilient Asia*, eds. Wing Thye Woo, Jeffrey D. Sachs, and Klaus Schwab. MIT Press.

- Wei, Shang-Jin, and Yi Wu. 2001. “Negative Alchemy? Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crisis.” NBER Working Paper 8187.
- World Bank. 2000. *World Development Report: Attacking Poverty*. Oxford University Press.
- . 2002. *World Development Report: Building Institutions for Markets*. Oxford University Press.
- . 2003. *World Bank Brief for the Consultative Group on Indonesia: Indonesia Maintaining Stability, Deepening Reforms*. World Bank.

