

第8章

インドネシアにおける開発への支援のあり方 —ガバナンスに視点をあてた支援メカニズムの構築に向けて—

はじめに

インドネシアに対する援助を取り巻く環境は大きく変容してきている。これは日本の政府開発援助(ODA: official development assistance)についても何ら変わることはない。日本サイドではODA削減の流れの下で従来にもまして効率的・効果的ODAが求められている。一方、インドネシアでは膨大な額の債務や開発予算の欠如といった財政の悪化、さらには地方分権そして各種のセクター改革、特に、汚職に代表されるガバナンス改革の遅れがODA受入れの障害となり援助吸収力の低下につながっている。

1997年7月のアジア通貨危機によってインドネシアでは政治・経済・社会の三重苦が発生し、いまだにこの状態は続いている。特に、スハルト政権時には潜在的であった法制度の不備・人材の欠如が見事に顕在化した。スハルト時の統制のとれた汚職から無秩序な個人の汚職へと深化しつつある。特に2001年から始まった地方分権においてこの現象がミニ・スハルト症候群の地方展開という形でより一層顕著に露呈しているといえる。

本稿では、まずインドネシアに対する日本のODAをインドネシア政府の開発政策と日本のODAとの係わりから概観し、次いで今までのODAの主要ターゲットであったインフラに対する維持管理(O&M: operation & maintenance)⁽¹⁾の不備の状況をガバナンスの視点から検証し、最後に今後の

ODAによる支援で活用すべき教訓を示すものとする。

I インドネシアに対する日本のODA

1. スハルト政権下でのODA概観

日本のODAの歴史を概観してみると、戦時賠償から円借款への引継ぎという経緯がインドネシアに対する本格的な日本のODAのスタートといつてよいであろう。つまり、インドネシア政府に対する賠償から円借款に引き継がれた3Kダム建設事業⁽²⁾がその例である。このような経緯で始められた円借款支援は、その後1980年代に至るまで中央政府による直営事業としての大規模土木型事業や機材整備事業に拡大・展開されていった。この背景には、中央政府による公共事業の実施という当時の経験論(技術移転)や財・サービスの輸出促進論といういわゆる日本の国益増進をも狙った大義名分が存在した。1980年代になると世界銀行(世銀)やアジア開発銀行(ADB)の後押しを受けた請負土木型の開発事業にシフトした結果、民間企業の参加が促されていった⁽³⁾。

開発事業への民間企業の参加はまた、政府や民間企業による開発事業への取り組みに関するマインドにも多大な影響を及ぼした。すなわち、開発事業が政府の直営事業で実施された場合、民間企業は建設機材などの財・サービスの提供者に過ぎず、機材などを納入すれば契約は終わりという距離のある関係であった。他方、ソフトを担当するコンサルタントの場合は、計画作り・詳細設計・機材調達管理・施工管理といった一連の作業フローにおいてインドネシア政府事業実施機関を全面的に支援し、ある面では前面に立って開発事業を進めてきた。この例証としてブランタス河総合開発事業があげられる。しかし、1980年代から大型土木事業を中心に請負方式に展開すると、ゼネコンを中心とする財・サービスの提供者はあたかも開発事業の担い手のごとく

表1 インドネシアに対する日本の二国間ODAの実績

(単位:100万米ドル)

暦 年	贈 与		政府貸付 〔支出総額〕	合 計
	無償資金協力	技術協力		
1990	58.38	108.82	964.81	1,132.01
1991	79.73	133.07	1,169.73	1,382.53
1992	85.73	141.72	1,469.06	1,696.51
1993	67.61	157.93	1,303.45	1,528.99
1994	72.28	177.69	1,084.37	1,334.34
1995	66.46	203.67	1,155.14	1,425.27
1996	71.17	163.31	1,234.15	1,468.63
1997	93.66	148.39	739.61	981.66
1998	208.84	123.99	1,034.51	1,367.34
1999	54.90	130.80	1,994.04	2,179.74
2000	74.50	144.60	945.66	1,164.76
累 計	1,286.75	2,809.87	20,023.89	24,120.49

(注) (1) ODAの実投入という意味から、支払いの実数を示す。
これは、政府貸付の年間数百億円レベルの元利払いを控除しない値。DACへの報告のため、米ドル表示である。

(2) 1998年と1999年の政府貸付(実行額)の大幅増は、円借款のプログラム・ローン(国際収支支援)が、2,304億9000万円、719億2800万円と多額が供与されたため。ちなみに、1998年、1999年の従来型のプロジェクト借款は、ともにゼロであった。

(出所) 外務省『我が国の政府開発援助』各年版。

のマインドとなる一方で、インドネシアの事業実施機関サイドは「任せておけばよい」という考え方に次第に変質していったのは自然の流れといえよう。この結果、インドネシア政府や事業実施機関では「座しての姿勢」が形成・定着し、他方、民間企業サイドでは(日本企業の)顔の見えるODA論が生み出されることになった⁽⁴⁾。

話がそれだが、ここでインドネシアに対する日本のODA(二国間ベースのみ)の実績を振り返ってみよう。最近のODA白書から得られる1999年3月末現在の累積の数字は、円借款3兆5000億円(貸付承諾ベース)、無償1900億円、技術協力2200億円である。表1には1990年以降のスキーム別の実績を示す。

表2 インドネシア政府の歳出・開発予算および援助資金の推移
(単位：兆ルピア)

年 度	歳 出			
	総 額	開 発 予 算	プロジェクト 援 助	プログラム 援 助
1985/86	22.82	10.87	3.50	0.69
1986/87	21.89	8.33	3.79	1.95
1987/88	26.95	9.47	5.43	0.72
1988/89	32.99	12.25	7.95	2.04
1989/90	38.16	13.83	8.42	1.00
1990/91	49.45	19.45	8.50	1.39
1991/92	52.12	23.07	8.59	1.38
1992/93	60.51	26.90	10.58	0.51
1993/94	68.71	28.42	10.75	0
1994/95	74.76	30.69	9.83	0
1995/96	79.21	28.78	9.00	0
1996/97	98.51	35.95	11.90	0
1997/98	127.97	38.36	14.38	0
1998/99	215.58	69.86	25.91	30.30
1999/00	245.19	78.31	18.27	25.36
2000	197.03	26.19	16.03	11.29
2001	295.00	33.36	22.26	13.72
2002	344.01	52.30	25.83	36.77
2003	370.59	65.13	18.90	10.35

(注) (1) 名目ルピア表示。なお、プロジェクト援助とプログラム援助は、元利返済を加味しないグロスの額。

(2) 2000年から会計年度が1月～12月に変更された（それ以前は、4～3月）。

(3) 2000年度は、4から12月の9カ月予算。2003年は予算案。名目の数字である。

(出所) インドネシア政府大蔵省予算書他より作成。

ここでのポイントは、なぜこれだけの額が人口大国の中国やインドをはるかに超えてインドネシアに供与されてきたかである。ここには、戦時賠償に続くODA供与初期の段階でインドネシアの有する豊かな天然資源を当て

にした日本の国益確保のためのODA供与が行われてきたという指摘がある⁽⁵⁾。逆の立場からすると、インドネシアにとってその豊かな天然資源は海外からの援助を含む投融資を引き出すための大きな担保になっていたといえよう⁽⁶⁾。さらに1980年代後半の逆オイル・ショックから立ち直った90年代には、資源という担保に加えてスハルト不滅説までが語られ、官民の多くの資金が流入したのは周知の事実である。これは開発予算そのものや援助額の増大からもうかがうことができる(表2)。

1990年代に入ってからこのような現象の背景には、スハルトは絶対的な権力を有する大統領であるとともに自身が法律でもあったことが存在した。スハルトによる中央集権的な体制は開発独裁と呼ばれたが、インドネシアの村という村に小学校を建設したことに示されるように全国に開発が進められた。開発の父と尊称されたゆえんである。その一方で、大統領兼法律となったことで「スハルトさえOKすれば、あとは儲かる」というKKN問題⁽⁷⁾が発生したといつてよいであろう。

2. スハルト政権崩壊後のODA環境の激変

1998年5月のスハルト政権崩壊に伴いインドネシアは民主国家となった。これは事実である。スハルト不滅説が崩壊し、その結果としてインドネシアにおける開発のあり方、そしてODAによる支援のあり方が大きく変容することになった。以下において、スハルト政権崩壊後のインドネシアにおける援助吸収力の低下の要因を財政の制約、地方分権の制約および改革の遅れからくる制約という三つの側面から検討してみよう。一方、日本におけるODA環境の変化については、経済の長引く低迷(改革の遅れ)にともなう財政の逼迫・ODA予算削減やODA関連の相次ぐスキャンダルに起因する日本国民のODA離れ(サポートの低下と批判増大)という言葉を示すにとどめておく。

表3 予算に占める利払いの大きな負担

(単位：兆ルピア)

年 度	歳 出	経常予算	元 利 払	
			国内債務分	対外公の債務分
1993/94	68.71	40.29	0.12	17.04
1994/94	74.76	44.06	0.10	18.29
1995/96	79.21	50.43	1.62	20.48
1996/97	98.51	62.56	4.58	22.90
1997/98	127.97	89.61	1.62	29.48
1998/99	215.58	147.71	0.22	55.57
1999/00	245.19	166.88	0.17	39.81
2000	197.03	137.31	37.00	16.62
2001	295.11	189.85	55.79	21.60
2002	344.01	193.74	59.52	28.98
2003	370.59	188.58	55.18	26.80

(注) (1) 2000年は会計年度変更による4月～12月の9カ月予算。

(2) 1998年8月から2003年12月までは、バリ・クラブによるリスクが行われている。

(出所) インドネシア政府大蔵省予算書他より作成。

(1) 財政の制約

インドネシア政府の援助吸収力低下の背景を少し分析してみよう。問題は山積である⁽⁸⁾。まずマクロ経済面では、世界的な景気低迷、特に最大の輸出先であるアメリカ合衆国と日本の2大国の経済減速を受けて輸出入は必ずしも芳しくはないものの、外貨準備高やインフレ率、金利水準などを見る限りそれほど大きな問題は認められず、国際通貨基金(IMF)の優等生といえる。しかし、IMFとのLOI(合意書)に示された各種の改革の遅れがIMF融資実行の遅延の原因となり、他のドナーからも問題視されている。根本の問題があるとすれば、内外からの直接投資の減退が今後のインドネシアの経済成長に大きな影を落としていることであろう。特にバリ爆弾事件(2002年10月)やジャカルタのホテル爆弾事件(2003年8月)の影響は、バリにおける観光関連

表4 パリ・クラブにおけるODA債権のリスクの内容

	パリ・クラブⅠ	パリ・クラブⅡ	パリ・クラブⅢ
リスク実施日	1998年9月23日	2000年4月13日	2002年4月12日
リスク対象金額	417,600万米ドル	544,500万米ドル	540,000万米ドル
リスク対象期間	1998年8月6日から 2000年3月31日	2000年4月1日から 2002年3月31日	2002年4月1日から 2003年12月31日
繰延期間(据置期間)	20年(5年)	20年(7年)	20年(10年)
日本の対応	新宮澤構想(特別円 借款を含む)のもと ニューマネー対応	円借款(ODA債権) は元本のみリスク (約1,450億円相当)	円借款(ODA債権) は元利のリスク (約2,290億円相当)

(出所) パリ・クラブおよびインドネシア政府大蔵省資料から作成。

産業への打撃のみならずインドネシアの治安に対する不信感を増長させ、インドネシア経済へのマイナスの影響は相当に大きいと推測される。さらに直接投資の分野では、衣料品や運動靴などを製造している韓国企業の業務縮小・撤退やソニー社の工場閉鎖(2003年3月)の根本が工場労働者による争議に起因するといわれていることから、インドネシアの直接投資の吸収力減退を如実に示す事例といえよう。ここにも労働関係の法の欠如と法を司る人材の欠如の実態が露呈されている。インドネシアの経済・社会開発にかかわる最大の課題は総人口の20%近くを占める貧困層⁽⁹⁾への対応といってよく、この解決手段はひとえに国内外からの投資による労働集約的な工場の建設でしかない。その根源を今回のソニー事件は揺り動かそうとしている。

援助受け入れに係わる経済面での最大の問題は財政である。歳入に占める徴税基盤の拡大がまだまだ限定的である一方で、歳出に占める公的対外債務と国内ボンド(銀行への資本注入のため)の元利払いが大きな負担となっている(表3)。公的対外債務関係では、世銀やADBといった国際金融機関への支払いは継続する一方で、ドイツなど一部の債権国は債務削減に合意したものの、日本を最大の債権者とする二国間債務はパリクラブ(国際債権国会議)のリスクスケジュールでしのいでいる状況にある(表4)。

このようなリスクスケジュールが行われている限り、財政の最大のポイントは国内ボンドの処理と言ってよいであろう。2003/04年と2008年の償還のピー

クに向けて利払いも急増していくと予測されており、この国内ボンドの処理が国家予算の最大の課題である。しかしその一方で最近の新聞情報によれば「2003年12月をもってIMF支援から卒業。そのためにIMFからの卒業計画を策定」と示されている⁽¹⁰⁾。これはこれで結構な考え方では是非ともそうあって欲しい。ただし現実的にはそのような簡単な話とはならず、国内ボンドは借り換えがせいぜいの処理策であろう。IMFからの卒業ということはバリクラブでのリスケジュールがなくなるということを意味する。つまり2004年度からは公的対外債務(二国間)の元利の支払いを再開しなければならない。歳入の伸びが大きく見込めない折に、歳出に占める国内ボンドの利払いと公的対外債務の元利払いが増大していくのは目に見えている。そうなれば、ドナーは、日本政府を含めてまた多額のフィナンシャル・ギャップを埋めるためのプログラム援助(財政支援)を行わざるをえないであろう。

財政面における次の問題は2001年1月から始まった地方分権である。従来は中央政府から必要に応じてその都度地方政府に流されていた予算を地方政府に直に流し、その用途は地方政府に任せることになった。この結果、限られた予算を地方に平等に薄く配分せざるをえなくなっている。よって、中央政府でも地方政府でも人件費や事務所運営などの経常予算にその多くが消費され、従来はある程度確保されていた(中央政府に頼めば、中央主導でやってくれた)開発予算が十分に確保できない状況に陥っている。つまり、やりたくても予算不足で開発事業ができない。日本のODAの場合、円借款であろうと無償資金協力であろうとプロジェクト事務所の一般管理費や土地収用・住民移転の費用などはインドネシア政府の負担である。しかし、現在ODAで支援されている多くの事業で住民移転や土地収用に大幅な遅れが発生していることに示されるように、このインドネシア政府負担分の確保も困難になりつつある。それは、ひとえに財政面が大きな制約となっているからである。これだけを見てもインドネシア政府の援助吸収力が大幅に低下していることがうかがい知れる⁽¹¹⁾。

(2) 地方分権関連の制約

地方分権によって開発事業の実施は基本的に地方政府に移ることとなった。これはインドネシア政府の意思である。内外の識者の間では「あまりにも急ぎすぎた地方分権ゆえ、実情にあったレビューを行うべし」という声も出ている。その理由は法制度整備・人材育成が整わずということにある。地方政府の高官から必ず出される言葉が「インフラが必要。予算がない。援助が欲しい」というものである。地方における開発のニーズはまだまだ高い。これを否定するつもりはないが、だが疑問もある。それは実際に「やれるのか。メカニズムがないのではないか」という点である。それは法制度と人材の制約であって、予算の問題ではないといたい。ともあれ地方政府による開発事業の実施に進みだした。

ではODA資金は地方政府に流れるのか。「財政均衡法」(1999年法律第25号)では「地方政府は内外からの資金を借り入れることができる。しかし、中央政府は借り入れの保証をしない」となっている。入り口の法律はできた。しかし、各地方政府レベルでは借り入れ・返済するという法制度(条例)ができていない。これでは資金の出口はない。地方分権関連では、まずは中央政府と地方政府の役割分担にかかわる「地方行政法」(1999年法律第22号)の改定作業が進められているが、その進捗は遅々としたものである。まずは法律第22号が改定され、各地方政府でそれに基づいた条例が作成され、それに平行して法律第25号が改定され、それを受けて地方で条例が作られる必要がある。法律はこれだけではないであろう。長い道のりのかかる話である。

地方分権関係では多くのドナーが各種の支援を行っている。地方政府に資金を流す方策(転貸か交付金か)については、これらの法律改定作業に合わせるような形で、財務省が世銀・ADBそして日本の国際協力銀行(JBIC)などの支援をえてマッピング調査(地方政府の財政能力に基づき、転貸かグラントとするかのセクターごとの区分)を開始している。しかし、繰り返しになるが、地方政府による開発事業の実施のための援助資金(円借款のみならず、無償や技

術協力も)の受け入れにはまだまだ時間がかかることは確かである。ここにも制度上の吸収力欠如の難関が横たわっている。しかしそれよりも筆者の憂慮は地方の開発にかかわる為政者の意識である。それは「まだまだやることはハードだ」という従来型の思考に加えて、地方分権下では「すべては自分たちができる」という錯覚である。これらの意味するところは開発行為というソフト(計画や施工管理・事後評価)やハード(工事)面のみならず汚職という社会面の危険性も潜んでいるということである⁽¹²⁾。

3. 「許された」モラル・ハザードからの教訓

インドネシアの投資環境とその背景となる汚職度などに関する海外の目はますます厳しくなっている⁽¹³⁾。それだけ汚職が蔓延・野放しになっているからであろう。汚職大国といわれる中国やベトナムでも、新聞報道ながらも公開処刑を含むそれなりの厳罰が課せられている。しかしインドネシアでは汚職関連の立件・収監はあくまで例外的で、今まで経済犯罪に関する法の適用はほとんど行われてこなかった⁽¹⁴⁾。これでは法欠如とみなされ、民間投資は戻っては来ない。となれば、経済回復も貧困・失業対策もありえないことになる。それがゆえにガバナンスは現下のドナーの最大関心事となっている。最近のインドネシア支援国会合(CGI会合)のテーマとしては従来型のマクロ経済・財政、新規資金需要・プレッジの議論は副次的となり、援助の効率性・統治(ガバナンス)・森林セクター改革(これも環境保全とともに、汚職への対応)が主要討議事項になってきている。

スハルト政権時の援助はインドネシア政府・開発事業実施機関にとっては非常に使い勝手のよい資金であった⁽¹⁵⁾。プロジェクト・サイクルに沿った案件発掘から事後評価、次の案件へのフィード・バックまでの各ステップにおいて種々の潜在的なモラル・ハザードが発生していたのであろう。

インドネシアの地方分権の後戻りはないであろう。となれば今後の開発は地方政府が実施の主体となる。既存インフラのO&Mも同じである。スハル

ト時には中央政府の指示どおりにしか行動してこなかった地方政府には法律、人材、予算確保といった開発のメカニズムは必要なかった。今後は予算不足の問題のみならず開発やO&Mに係わるメカニズムの欠如、広義にいえば開発マネジメント欠如の問題が表面化することになろう。しかもスハルト政権時に培われたモラル・ハザードは依然として健在であり、混乱の域が続くことは容易に想像できる。世銀やADBはガバナンスを含む改革への支援に大きく展開しており、日本政府もその方向へ動き出している⁽¹⁶⁾。

II インドネシアにおける開発メカニズムのレビュー

1. 中央集権体制下での開発メカニズム

世銀の『東アジアの奇跡』にも指摘されるように中央政府によるすべての開発行為は決して否定されるものではない。発展の段階では許されるのであろうし、現実には東アジアやASEANの諸国では、開発独裁と呼ばれながらも政府主導の開発を強力に推し進めてきた。その成果として公共サービス提供のための各種のインフラが整備されてきている。

インドネシアも決して例外ではない。スハルト政権下ではこの広く大きな群島国家のすみずみにまで開発は進められてきた。これをジャワ化の促進に過ぎないという見方も出来るが、これによってインフラという大きな資産(アセット)が形成されてきたのは事実である。この結果として開発面では何が起こったか。中央政府による画一的な開発という点に限定して少し検討してみよう。

この中央集権的なやり方はその時代のニーズとして一定の評価はされるべきである。しかし、地方分権下では負の遺産も発生している。その遺産の例はまずは開発にかかわる資金・情報・経験・ノウハウ・技術などのほとんどが中央政府に蓄積された一方で、地方政府にはそういう資源がほとんど蓄積

されていないことである。今後は地域の状況に立脚した足元をしっかりと見据えた開発が求められ、そのための法制度整備・人材育成、つまり開発のメカニズムをどのように形成していくかが重要である。次は単価主義に基づく画一的な開発手法の問題である。今後は画一的な手法を廃し、現場の自然条件や文化・慣習を含む社会的な条件などを開発に取り込んでいかなければならない。そして最後の問題は開発そのものへの考え方である。

ここでスハルト時代の開発のあり方に戻ってみよう。スハルト中央集権体制下では、ほとんどの開発が独自予算か援助資金かの原資を問わず中央政府の事業実施官庁によって実施されてきた。特に大規模開発事業の大半が援助資金で行われてきたといえよう。見方によれば、要請主義という建前は守られていたが、案件の発掘・形成から計画作り（開発調査など）を経て事業の実施までをドナーが手作りでほとんどすべてを取り仕切ってきたといっても過言ではない。確かに戦時賠償からODAに引き継がれたブラントス河総合開発では、直営事業であったがゆえに実施機関の役人も現場で必死に汗をかいた。その結果、ブラントス・スピリットという新たな言葉が生み出されその後のインドネシア開発の標語にもなった。これは日本からの技術移転の最大の成果といえる。ところが、1990年代に入ってから開発全盛期に問題が発生した。つまり、ドナーサイドが開発事業の発掘・形成から実施にいたるすべての段階において手作りでやったがゆえに、中央政府や事業実施機関の官僚や役人ですら横から眺めているだけになってしまい、エアコンの効いた事務所での会議の主催・書類のサインだけが仕事になってしまった。

これが中央レベルの話とすれば、地方はもっと開発からは遠かったはずである。少なくとも中央政府は開発には参加をしてきたといえようが、地方における案件であっても中央政府が開発の主体であったため、地方政府の関係者はあくまで横で指をくわえて眺めているだけになってしまった。地方政府自体は割り振られた開発予算（大統領令に基づく村落開発予算）を使って村道・県道の整備や公設市場建設などの簡単な開発事業は実施してきた。しかし、そのような開発事業の実施においても中央政府が作ったガイドラインやマ

ニュアルに忠実に従ってきただけといわれている。これでは、今後の地方政府による開発事業の実施が従来どおりの中央政府作成のガイドラインやマニュアル追従型の開発しか出来ないと危惧されて当然である。

さらにここで指摘すべきことは開発にかかわるマインドである。スハルト政権時には「座して待っておれば、すべては(少なくとも資金手当ては)中央政府がやってくれる。ドナーも支援してくれる」という新規開発志向が為政者にも国民にも共通して定着してしまった。新規のインフラが建設され公共サービスの量的拡大と質的向上が図られることは開発の真髄といえる。しかし、今後の地方分権下での開発においては、このような新規開発志向だけではかえってマイナス面が増長される危険性が潜んでいる。

ここで横道にそれるが、スハルト体制崩壊後の地方分権のもとで中央・地方政府レベルで発生している現象を述べておこう。ここでのポイントは資源とそれへのアクセスである。スハルト政権の中央集権下での開発にかかわる資源(予算・援助、技術、情報、人材)およびそれへのアクセスはすべて中央政府(各省庁など)が握っていた。地方政府はそういう中央政府にすべて依存していた。地方分権のもとで地方政府、特に県・市レベルでは「予算が来た。でもどのように使う？」で困惑し、中央や州レベルでは「予算がない。どうしよう？」という開発の真空状態に陥っていることが指摘できよう。開発には予算は不可欠であるがすべてではない。こういう状況下でインドネシアの多くのところで発生していることは、地方為政者(一部は住民)による天然資源の好き勝手な略奪行為であり、これがミニ・スハルト症候群の地方展開と指摘される現象といえる。その結果が壮大なる自然破壊となって現れてきている。

次は、開発事業の期間の短視的なとらえ方から発生する問題である。従来はドナーへの要請から施設の完成までの援助の支援期間のみに重点をおく考え方がインドネシアにもドナーサイドにおいても重要視されてきた。つまり、開発事業の発掘・形成を経て実施し、完成すれば「よかった、出来た」で終わってしまっていたのが実情であろう。ODAの種々のスキームのプロジェ

クト・サイクルの終点も完成後の事後評価を通じて次の同種事業へのフィード・バックまでである⁽¹⁷⁾。ドナーサイドは開発への支援という立場から、この考え方に立脚することで問題ないであろう。しかし、インドネシア側も同じ考え方に立っているとすればこれは大問題である。今後より重視すべきは、援助によって完成した施設をその耐用年数にわたって所定の便益が発生するようにO&Mを行っていくことである。支援するドナーも完成した施設などのO&Mにも十分に配慮することが求められよう。しかし、現状での完成後への配慮は極論すれば、実施可能性調査(F/S)や要請事業採り上げの際に、プロジェクト期間として施設の耐用年数にわたるコストと便益の比較を通じた経済や財務の評価を行うだけといえる。それほどに施設完成後については注視が払われていない。ODAによる支援で完成した施設などのO&Mに関しては「途上国政府の責任において適正に実施されることが期待されている」と示されているだけである。これは正論であろう。まさしく開発事業の実施は途上国政府の役割であり、ドナーの役割は支援にすぎない。昨今は、ドナーによる完成後のフォローはより頻繁に行われるようになってきているが「とてもすべてまでは手が廻らない」というODA担当官の言い分も一つの真実を示している。やはり計画の段階から完成した施設の(物理的な)耐用年数にいたる期間に行われるべきO&Mを開発事業のスコープととらえるだけでも、援助終了後の活用状況は大きく異なってくるのではなかろうか。

昨今の日本のODAに関する標語は「効果的・効率的なODA」の実施である。この視点でいう効率的とは、限られたODA予算を有効に使うということであり、汚職対策を含むODAのガバナンスを示すものであろう。他方、効果的とは当初の計画に示される効果、すなわち事業の便益が発生することを狙ったものである。となれば、開発という概念を援助によって完成した施設(ハードやソフト)が事業の受益者によって確実に活用されるようにより中長期的にとらえることが求められる。従来は開発事業の実施は政府部門であり、その所有権も政府部門が有していた。ならば、O&Mに係わるハードやソフトの充実が政府部門でしっかりとなされる必要がある。もし、それらの施設が受

益者に移転されておれば、受益者が効果的に使えるように法制度の整備を図るのが政府の役割といえる。インドネシアではこのO&Mに関しても大きな問題があった。従来は多くの開発分野において建設のみならずO&Mをも中央政府が行ってきたため、地方政府は横で眺めていただけのケースが大半であった。地方政府自身がやるとしても中央政府のガイドラインやマニュアルに忠実に従ったO&Mだけであった。2001年から始まった地方分権では、例えば小学校や保健所といった資産(施設)の多くが中央政府から地方政府に移管された。しかし、現場の地方政府のレベルでは「予算がないからO&Mが出来ない」という釈明が常にだされている。

スハルト政権崩壊後のワヒド大統領の「国策大綱」(GBHN: 1999~2004年の国家政策の最重要基本方針, 1999年10月国民協議会制定), それを受けた「2000~2004年国家開発計画」(PROPENAS: 2000年法律第25号, 2000年11月制定)や第2次ワヒド政権のリザル・ラムリ経済調整大臣の「10項目経済回復促進プログラム」(2000年8月発表)などにおいても、従来の開発一辺倒の政策から脱却し既存インフラのO&M重視がうたわれるようになった。これはこれで非常に評価できる。しかし、実態はどうか。新聞などの情報ではせっかくスハルト時代に作られたインフラがどんどん劣化・陳腐化している。本当に予算不足が原因であろうか。予算がないのは理由の一つである。むしろ本質は予算確保を含めたO&Mメカニズムの未整備であり、開発全般にかかわるマネジメント欠如といえる。この背景には、開発を自ら行うというマインド(意思)の徹底的な欠如が根本にあるのではなかろうか。

2. リハビリテーションというトリック

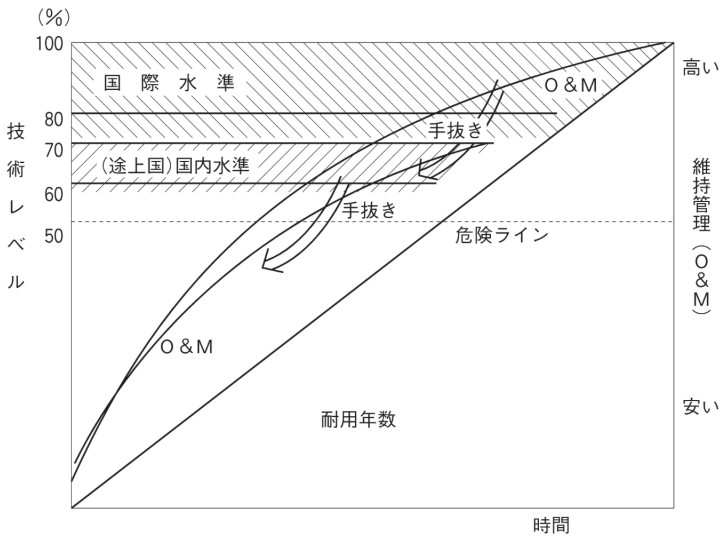
よく話題になるのが「インドネシアの人は物を大事にしますね。20年30年も前の車もキッチンと修理してまだ使っている。すごい」。これは事実で、個人のものは非常に大事にする国民性といえよう。問題は公共物への対応である。上記とはまったく逆の「どうしてインドネシアでは、ODAで供与され

た機材や建設された施設の維持管理ができないのであろう。困ったことだ」というのがODA関係者の共通した認識である。このような個人の物と公共物への対応の差は何もインドネシアだけに限ったことではないが、これを開発の側面からみると、すべてではないにしても、スハルト時代の開発のあり方に原因があるのではないかと推測される。一例として「ODAで立派な施設ができた。感謝感謝。でも(維持管理もせずに、使うだけ使って)壊れてしまった。すいません、援助でリハビリしてください。できれば新規を援助してください」というインドネシア側の要求に対して、ドナー側にも「壊れたのか、困ったな。まあインドネシアだから仕方ない、修理するか」という発想が当たり前になっていたのではなかろうか。次節で触れるが、地方政府レベルでは「経常予算でやるべきO&Mをやらず、施設が壊れれば、開発予算で行うリハビリや改良事業に格上げして、中央政府やドナーの支援を求め、O&Mを開発事業の実施ということのでつじつまあわせをしてきた」という事実がある。つまり、スハルト政権下、特に、新規開発全盛期の1980年代後半以降では潤沢な国内の開発予算と潤沢な援助資金に支えられて、このような既存施設のリハビリや改良と新規を組み合わせた開発事業が行われてきた。ドナーサイドにおいても「リハビリ事業はEIRR(経済性: 経済的内部収益率)が高く、便益も早く発現し、資金も早くはけるからよい」⁽¹⁸⁾という神話が発生していたとみられる。

今でも、インドネシアの中央政府も地方政府もこのような過去のよき時代の亡霊の再来を期待しているようである。一見すればO&Mの予算欠如であるが、本質は開発マネジメントの欠如である。うがった見方をすればインドネシアのO&Mとは「壊れれば、リハビリ・改良という開発予算のカテゴリーにまわして、O&M不足を一気に解決する」とも定義できるし、あるいは「意図的にO&Mをしない」というのは言い過ぎであろうか。

ここでO&Mの重要性を考えてみよう。図1は、ある施設を国際水準で作る場合と(途上国の)国内水準で作る場合に、完成した施設の耐用年数にどのような差が発生するか、これにO&Mが適正になされなければ、あるいは手

図1 技術の〔国際・国内〕水準と維持管理



(注) 技術レベルが低いほど（低水準への設定や手抜きの結果）単位当たりのO & Mコストは高くなる（耐用年数が短くなるがゆえに、O & Mコストは相対的に高くなる）。

(出所) 筆者作成。

抜き工事が加われば、O & Mコストがどうなるかを簡略化して示したものである。

この図の意味するところを少し述べてみよう。国際水準とは、国際入札で選定された先進国のコントラクターか国際水準に達している途上国のコントラクターが建設するもので、(1)技術水準の設定方法(国によって異なる)、(2)コントラクターの技術水準(先進国のコントラクターか、途上国のコントラクターか)、(3)手抜きの有無という三つが組み合わせられて、図の左縦線のごとく技術水準、つまり建設されたハードの質に20% (80%と100%の間)の幅ができるとする。他方、国内水準では途上国の国内コントラクターが建設を担当し、(1)技術水準、(2)手抜きの有無の二つが組み合わせられて同様に左縦線の10% (60%から70%まで間)の幅ができると考えてみる。好ましいことではないがもしここで手抜きが加わればどうなるか。国際水準であれば、10%の手抜き

であっても最悪でも70%の国内水準のレベルに留まり、決して危険ラインまでは届かない(例えば、50%を危険ラインとすれば)。しかし、国内水準で手抜きが発生すれば容易に危険ライン(50%)を割ってしまうことになる。そうなれば、せっかく完成した施設も急速に劣化が進み、いつ施設が崩壊してもおかしくはない事態に至るであろう⁽¹⁹⁾。このような低水準の施設のO&Mは、コスト面でも膨大なものとなろう。さらにあえていえば、このような施設をいくらかハビリしても決して100%の水準には至らないことは明白であろう。ここに示したのはあくまで仮定の話である。国際水準か国内水準かという技術のレベルの設定、そして手抜き工事の有無が、さらには適正な維持管理が行われるか否かが施設の耐用年数確保、つまり便益の発生 of キーとなるのは明らかであろう。

この事例は土木・建築分野の事業を想定したものである。では機材型の場合はどうであろうか。ODAで供与されるとすれば先進国からの高水準の機材となろう。途上国に欠乏する(外貨資金とそれに伴う)技術を支援するというODAの主旨からすれば当然の帰結となる。そうなれば、機材のO&Mに不可欠なスペア・パーツも時には消耗品も輸入しなければならない。そこでまずはそういう高価なパーツ(取替えの技術料を含む)購入のための予算が確保されるのかという問題が発生してくる。そしてその輸入に必要な外貨が割り当てられるかどうかの課題も出てくる。この点が機材供与型事業のO&Mの大きなボトルネックといえる。

では従来からO&M強化は行われてこなかったのか。ドナー支援の開発事業の多くでは、コンサルティング・サービスの業務方法書(TOR)にO&M強化が組み込まれていた。しかし、それらの大半がO&Mマニュアル作成といいつつ、ゲートの開閉やポンプの点検・修理、あるいはO&M機材の使用・点検・修理といったハードに対する支援が中心であり、O&Mそのもののメカニズム作り、特に、人材育成や予算確保といった根本問題のソフト面の強化は組織・体制には口を出せないという理由もあったのであろうが、ほとんど行われてこなかったのが実態といえる。これが今までのO&M強化策といって

よかった。今後は財政も逼迫しドナー支援の見通しも立たない状況が続けば、せつかく営々と築かれてきたインドネシアのインフラはどうなるのであろうか。筆者の観点からすれば「インドネシアにはインフラは腐るほどあって、今やその多くが本当に腐りつつある」ということになる。

Ⅲ 地方分権下の開発施策の模索

1. 既存インフラの維持管理欠如——南スラウェシ州での調査から

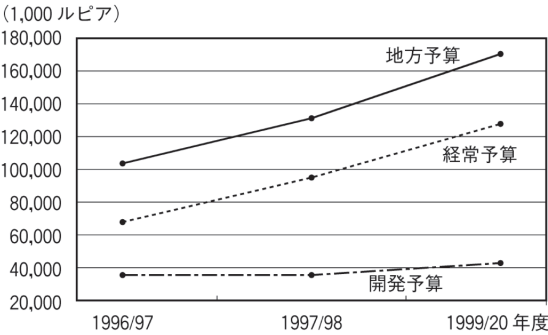
2000/2001年度、南スラウェシ州マカッサル市のハサヌディン大学経済学部のグループと共同で「地方分権下における既存インフラO&M効率化」という調査を実施した。調査の目的は地方政府の既存インフラに対するO&Mメカニズムを予算の観点から探ることであった。調査対象地は南スラウェシ州政府、マカッサル市(南スラウェシ州州都)、ゴワ県(マカッサル市に近接する都市・農村混在型の県)およびソッペン県(純農村の県)である。調査項目は、(1)調査対象地の有するインフラ台帳:公共サービス分野の基本インフラのインベントリー(どういうインフラが、どの程度地方政府にあるのか、もしくはどのように把握されているのか)、および(2)地方政府予算に占める分野別O&M予算配分(1995/96: 通貨危機以前, 1998/1999: 通貨危機後・地方分権以前, および2001: 地方分権初年度)であった。この調査の問題意識は、すでに述べてきたように、(1)O&M意識の欠如: スハルト政権では経済発展のための新規開発にのみ目が向けられていた、(2)中央依存症: 地方政府では、中央政府に依存という待ちの姿勢が蔓延していた、(3)現場条件の無視: 中央集権の統一基準が一律に適用されていた、という三つの仮説の実証である。また、それを受けてどうすればO&M意識は高まるのか、そしてドナーは何をすべきかを明らかにすることであった。

表5 ゴワ県ソンバオブ郡の小学校のデータベース抜粋（2001年）

No.	小学校名	所在地	クラス・ルーム の状態					面積 (m ²)	建設 年度	生徒 総数
			良	全 破 損	重 破 損	軽 破 損	総 計			
1	スングミナサ 第1小学校	スングミナサ	0	0	6	0	6	141.2	1952	390
2	同第2小学校	ボント・ボントア	3	0	0	3	6	1,446	1980	443
3	同第3小学校	スングミナサ	6	0	0	0	6	374	1966	283
4	同第4小学校	ボント・ボントア	0	0	6	0	6	750	1978	287
5	同第5小学校	ボント・ボントア	0	0	3	3	6	1,143	1957	285

（出所） ゴワ県教育文化局「初等教育データ 2001」より作成。

図2 マカッサル市の経常予算と開発予算の推移



(1) インベントリー

・データの不備

インベントリーとし

ては道路、灌漑、教育、

医療などの公共サービ

ス提供型の基本インフ

ラを調査した。結論か

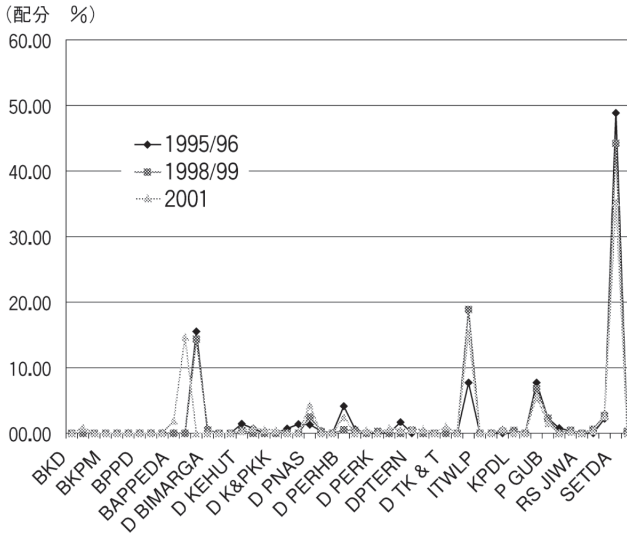
らえば道路と灌漑を

除きまともなデータはない。道路や灌漑分野においてもリストと現状とは大きく乖離し、フィジカルな詳細データも初期投資額といった基本事項もO&Mやりハビリの履歴も一切記されていないことが判明した。これはある程度予想されていたことであるが、あまりにも初歩的としか言いようがない。しかし、これがインドネシアにおける地方政府の資産台帳の実態である。表5には、ゴワ県の小学校のインベントリーの一部を示してみる。

(2) 経常予算偏重の構造とその中身

経常予算と開発予算の配分に関しても、おそらく中央政府の指示を忠実に

図3 南スラウェシ州経常予算の分野別配分



(注) BKD：人事局，BKPM：投資調整局，BPPD：調査開発局，BAPPEDA：計画開発局，D BIMARGA：道路インフラ局，D KEHUT：林業局，DK & PKK：組合開発局，D PNAS：教育局，D PERHB：運輸局，D PERK：プランテーション開発局，D PTERN：畜産局，D TK & T：人材育成・移住局，ITWLP：監査局（Inspectorate），KPDL：環境保全局，P GUB：秘書局，RS JIWA：精神病院局，SETDA：官房局

(出所) 南スラウェシ州予算書（APBD）より作成。

守っているのであろうか、いずれの調査対象地においても経常予算が大きなシェアを占める一方で、開発予算は20～30%も配分されていない。これは通貨危機前、通貨危機後、地方分権後も大きな差は認められない。図2は、マカッサル市の経常予算と開発予算の推移を示したものである。

このような経常予算偏重の構造をさらに検討してみると、特徴的なことは官房局(Sekretariat Daerah)に多くの予算が割り当てられており、インフラを担当する部局(Dinas)への配分は非常に少ないことである(図3)。

調査対象地区のいずれのインフラ部局で聴取しても「O&M予算として配分されてくる額は、職員の人件費と部局事務所の管理費(電気代や電話代など)だ

けで現場に出かけるガソリン代もほとんどない」(表6および7参照)という話であった。その一方で、官房局や地方議会(DPRD)に配分されている予算の一部は機材の調達にも使われるが、その多くが知事や議会関係者用の新たな車、エアコン等の調達、公舎の建設・修理、海外を含む出張旅費、知事の制服代やその家族の医療費などに充当されているとの話も聞いた。ここでの結論は得られた予算をできるだけ機密費的な経常予算に組み入れるというメカニズムの存在であった。

(3) O&M予算配分の共通事象

経常予算の配分されている各インフラ部局のO&M予算額は人件費や事務所経費をまかなうだけの額でしかない。ということは、このような配分額は現場の状況から導かれるO&Mのニーズとはまったくかけ離れた数字と推定される。このため、インドネシアの地方政府で共通して行われているのは、O&M不足で劣化の進んだインフラをそのセクター内で取りまとめて、リハビリまたは改良という新たな事業へ組み替え、開発予算のもとで行われる開発事業として立ち上げる作業である⁽²⁰⁾。このような開発事業は当然のこととして自らの開発予算ではまかないきれないことから、中央政府の特別予算(各省庁の特別財源)に依存し、その中央政府はドナーからの支援(灌漑セクターリハビリ・ローンや道路セクター改良事業ローン)に依存してきた。

上記のごとくの地方政府のO&M予算の配分・確保のあり方は、一方でO&Mはしなくとも、開発事業に持っていけばいいという安易なマインド、他方で新規開発を望むビヘイビアを生み出したと結論づけることもできる。

次の問題はO&M予算積算の問題である。ここでも開発事業と同様にO&M対象の内容や質つまり損傷や劣化の状況には一切関係なくキロメートル当たり・ヘクタール当たりいくらといった中央政府の基準単価⁽²¹⁾を漫然と適応するだけとなっている点である。したがって、中央政府からの特別資金によるリハビリや改良工事の支援が得られても中央政府の基準単価による予算配分をそのまま受け入れることから、現場の状況と大幅な乖離が生じ、現場や地

表6 ソッペン県公共事業局およびゴワ県地方インフラ局の経常予算の内容（2001年）

（単位：ルピア）

No.	項 目	ソッペン県 公共事業局	ゴワ県地方 インフラ局
1	職員の給料	526,060,996	612,305,993
2	事務所機材および消耗品	41,390,000	8,300,000
3	事務所建物の維持管理	87,100,000	7,000,000
4	公用旅費と手当	2,500,000	8,800,000
5	その他	14,300,000	38,625,000
	計	671,350,996	675,030,993

（出所） ソッペン県およびゴワ県 2001 年予算書。

表7 ゴワ県初等教育関係の経常予算

（単位：ルピア）

項 目	1995/1996	1999/2000	2001
経常予算	15,481,750,000	35,984,366,942	62,940,656,690
管理費用	16,403,000	514,151,000	8,755,250
建物維持費用	1,109,118,000	3,732,506,000	0

（注） 2001年の経常予算の急増は、地方分権で始められた中央政府職員の地方政府への移管によって、地方政府支払いの給与分が大幅に膨らんだためである。

（出所） ゴワ県予算書（APBD）より作成。

域の状況に応じた変更の余地が非常に限定されることになる。この結果、現場では中央政府の単価に基づき、せいぜい過去の類似の実績をインフレ率で調整することのみが精一杯の仕事となっている。

（4）予測される事態と今後への提案

このような傾向が今後とも継続すれば、公共サービスを提供するインフラがO&M不足のために急速な質の低下に結びつくことは明らかである。その結果、民間セクターの活動の不活発化（経済の低迷や所得の低下）、地方政府信用力の低下、さらには税収の落ち込みにつながっていくことになろう。インド面では中央政府への従属性の継続である。今回の調査でも公共サービスを供与するインフラのO&Mの重要性は理解はされていたが、実際には予算

配分を含めてまったくなおざりになっていたといえる。会計制度や予算管理の弱さや低い技術水準が地方政府レベルのO&Mの効率化の障害になっている。特に、現場の実情を反映しないO&Mのやり方とその裏にある不適切な予算配分ではインフラの適切な活用には結びつかない。人件費に大部分が食われている状況下では、O&Mの実績額は地方政府予算に計上されている額のほんの一部にしかすぎない。一つの解決策は、公共サービスの料金を適正化することによって地方政府の歳入を増加させ、その結果O&Mを適正に実施し公共サービスの効率を高めるという正のサイクルを作ることである。受益者は基本的にサービスの料金を払うだけの資力を持っており、しかも支払う意思も有している。しかし、徴収された料金の管理とその使途も不透明になっているがゆえに(この典型例が、次に述べる水道公社である)受益者にはデイスインセンティブとなっている。

今後の地方政府によるO&M充実に必要な施策としては、一言でいえば効率的なO&M実施のための制度の整備である。しかし、中央政府の財政の逼迫に伴い今後とも地方政府の予算がより限定的になるものと予測されていることから、コミュニティレベルでの貢献の機会を増大させるべく、計画・実施を経て維持管理までをスコープに入れた参加型開発の導入を考えるべきである。加えて予算措置面では2002年度から導入が図られている実績予算制度(performance budgeting)⁽²²⁾の拡充であろう。

2. 新規開発とネガティブ・サイクル

新規開発のニーズは否定されるものではないが、既存インフラのO&M体制の不備から発生する問題には大きな注意を払うことが不可欠である。地方政府高官の「インフラが足りない。借金はしたくない。無償援助が欲しい」といった願望は尊重したい。しかし、現状のような既存インフラのO&Mメカニズムがない状態で、有償資金協力にしろ無償援助にしろ従来のようなハードのみを追加することは益になるどころかむしろマイナス効果になるの

でないかと危惧する。

ここで、水道を例に負の循環（開発のネガティブ・サイクル）を述べてみよう。現状のインドネシアの水道公社(PDAM)の大半が、O&Mコストをリカバーするだけの収入がなく毎年の赤字を地方政府から補填してもらっている。ここで質と量を求める住民の要求に応えるべく援助で取水・浄水・配水施設が増設されたとしよう。負の循環の構図は次のようになる(図4)。

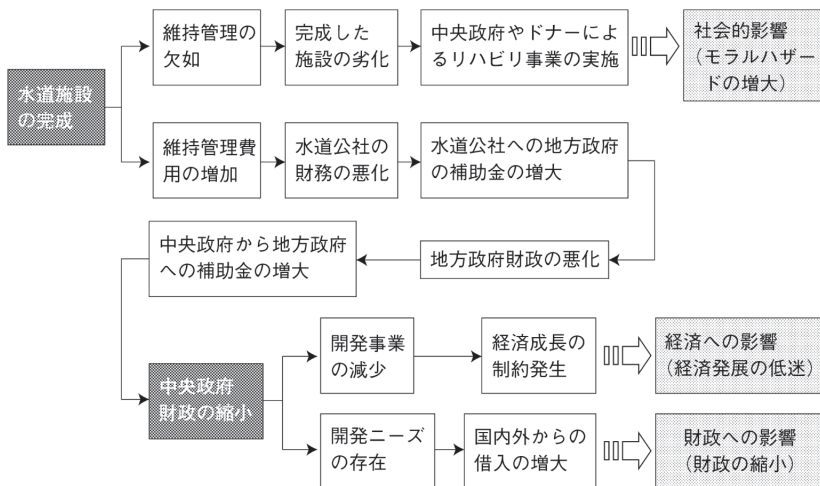
これはあくまでも仮定の話である。しかし、現状のPDAMの組織・体制ではこのような負のサイクルが発生する確率はきわめて高い⁽²³⁾。インドネシアの300以上もあるPDAMの中で「まともなものは10%」とか「二つか三つのPDAMのみが健全」などと諸説があるが、いずれにしても90%以上がダメということである。よってハードの増設や新設ではなく、まずは既存のハードを活かすようなソフトの開発への支援つまり水道セクター改革への支援が求められているわけである。

水道のハードの建設を担当する居住・地域インフラ省や地方政府担当官に共通した「ハードが不足しており、サービスの程度が悪いから、住民は地下水に依存せざるを得ない。だから地下水汲み上げが規制できない」(中部ジャワ州スマラン市水道など)という言い分も一理はある。同様に灌漑分野においても「灌漑用水が計画通りに来ないから、農民は水代を払わない。施設を整備すれば、水代は払われる」というのも事実であろう。

ここでの結論は新規開発をすべて頭から否定することではない。それより既存のインフラのO&Mをきちんと行い公共サービスを低下させないようにすべきということである。地方政府の為政者にはそのようなマインドに切り替えて欲しい。

O&Mに関してはマインド形成のためのソフト支援が今後のインドネシアに対するODAで最重要課題といえるが、ハード面に関してはO&Mコストの少ないやり方を計画の段階から考えることもひとつの方向である。従来の日本の技術移転はそれなりの成果があったが、今後は現場でO&Mができるようなハード支援が望まれる。これは適正技術論の話といえよう。例えば、あ

図4 ハード支援に係わるネガティブ・サイクル



る灌漑事業では堰や分土工にもゲートなどの構造物をできるだけつけない計画が立てられている。水利用の効率は下がるが、優先すべきは農民や水利組合が主体的にO&Mをできるようなハード作りである。これは、新たな取り組みといえる。

IV 今後の開発とODA支援の考察

1. まだ経済インフラか

インドネシアの地方分権は若干のゆり戻しは起ころうとも進めていかざるをえないであろう。そのための法制度整備や人材育成などへのドナーの支援が始まっている。

ここで検討すべきは政府の役割である。日本においても「はたして従来型の公共事業の実施をこのまま進めることでいいのか」と大きく問われている

ように⁽²⁴⁾、インドネシアにおいても小さな政府に向けて徐々にシフトしていくことが求められている。つまり、中央政府は、開発事業の実施の主体からシンク・タンクへ機能転換してゆくべきであろう⁽²⁵⁾。そして、公共サービスを提供する経済・社会インフラは受益者にできるだけ近い地方政府で開発をしていく。これが、地方分権の本来の目的といていいだろう。中央政府の役割は、国家計画の策定・国としての統一基準の策定などの法制度作りであって、開発事業の実施はごくごく限られた分野のみと規定されている⁽²⁶⁾。だから、従来は中央政府が実施主体となってきた開発事業の大半が地方政府の役割となりつつある。分野によっては住民自体や民間企業でやっていくべきであろう。

ところで、インドネシアではまだまだ大型開発事業推進の声が高い⁽²⁷⁾。技術者の夢ならぬ為政者の夢ということであろう。現下の経済・財政状況においてもジャカルタ市地下鉄に代表されるような大型開発事業がまじめに考えられている。まだまだ大型事業の必要性はあるのであろうが「今やれるのか、完成しても使われるのか」という点から判断すれば、現状では答えはノーであろう。最近の新聞情報では「インドネシアのインフラは、アジア諸国の中で最悪」という記事さえある⁽²⁸⁾。これは、量の問題かそれとも質を問いただしているのか。だからか「土地収用も完了し、スラマドゥ橋の建設が近々始まる。東ジャワ州政府の予算だけでは足りず、中央政府からの予算配分を待っている」、「日本政府はジャカルタ地下鉄建設への援助を決定」といった願望記事がでる⁽²⁹⁾。日本が駄目なら「ジャワ・バリ間の橋梁建設に中国が支援」とか「スラマドゥ橋建設にクウェート資金が」といった記事もでてくる。依然として援助依存症は健在である。夢を否定するつもりはないが、夢と現実との履き違えのないようにとアドバイスしたい。

2. ソフト支援

日本のODA環境も大きく変容してきている。それは効率的・効果的なODA

に集約され、「従来型のハードは止めて、ソフト支援を」という大合唱となる。これは今後の方向を暗示する話である。しかし、ソフトだけでいいのであろうか。ODAに関してはハードあってのソフトではなからうか。ハードを活かすためのソフトの充実であれば大賛成であり、これがインドネシアにおいて一番必要とされている。

ODAの理念として「経済開発を通じて途上国国民の社会福祉の増進に寄与」と示されているとおり、ハードは経済開発のためには不可欠なアセットである。工場も道路や灌漑施設も然りである。しかしながら、今のインドネシアで欠落しているのは競争性を発揮するような企業マネジメントの育成であり、民間活動を支える公共サービス供与のためのインフラの開発メカニズム作りである。

今までのODAではどうしてもハードが主体であった。民間企業による経済発展をサポートするべく経済インフラの整備にODAが大きな役割をはたしてきた。技術協力によるインフラ整備のための開発調査も専門家派遣もその当時の時流(ニーズ)に沿ったものであった。なぜなら世銀・ADBも他のドナーも基本的には同様な支援を行ってきたからである。日本の経済発展も政府の公共事業にサポートされた民間企業の発展の結果であったといえる。同じようなアプローチがインドネシアでも行われてきた。ハードとともによく言われる技術移転というソフト支援も行われてきた。しかし、このソフト支援部分はPRされることもほとんどなかったため、今や「ハードばかりやってきた」と批判を仰ぐ結果となっている。

筆者の考えは「ハード抜きのソフト支援などありえない」である。既存ハードを有効活用するためにソフトの支援を付加する余地はインドネシアには山ほどある。しかしそこにはセクター改革というソフトが不可欠といえる。今後のインドネシアの開発事業への支援ではハードから、よりソフトに重点を置いたものとすべきではなからうか。

3. 参加型から住民自立型へ

(1) 現場のトップ・ダウン

参加型開発も最近の流行の言葉であり、これからのインドネシアには一番望まれる開発手法といえるであろう。理由としては中央集権体制からの決別、予算の制約、地方分権などいろいろあげられる。ここでは視点を所有意識(ownership)に限定して考えてみたい。その背景にある現象はすでに述べたごとく、なぜインドネシアではO&Mが出来ないかである。この原因としては「中央政府がすべてをやってくれる」症候群があげられよう。従来は石油や天然ガス、鉱物資源に木材といったインドネシアの有する天然資源が援助資金を含む国内外からの資金流入の大きな担保になっていた。それに加えて32年間のスハルトの統治である。1990年代には、スハルト大統領の存在だけで、あり余る資金が流入し官民による開発事業が盛りだくさんに実施されてきた。その結果、現場では「中央政府予算によって、いつかはインフラができる。インフラが完成すれば、維持管理せずとも、使うだけ使って、壊れても中央政府やドナーがリハビリしてくれる」というインドネシアの新たな文化が醸成されてきた。

これがインドネシアの新たな文化とすれば、その打破には相当の時間がかかるであろう。ただ、これからの地方分権下の「限られた」予算という実態が、インドネシアの政府とともに国民の間に所有意識を植えつけ、この文化を打ち破る最初で最後のチャンスといえなくもない。おそらくはO&Mメカニズムの欠如で既存のインフラはどんどん劣化・陳腐化していき、必然的に公共サービスの質は低下していくことになる。ここで住民が声をあげるか否かである。それが従来型の座して待つ姿勢のままか、それとも「この道路を何とかしろ」、「政府がやらないなら、自分たちで修理しよう」と行動を起こすかどうかで為政者の意思も大きく異なってくるであろう。

今後の地域開発では足元をしっかりと見据えた地道な開発というのが一つの

方向といえる。まずは既存インフラのO&Mの充実である。それに続き現場の住民ニーズに合った新規の開発となろう。ここでも必ず問われるのが為政者の意思と住民の意識である。今までのインドネシアにおける政府の役割が、開発事業の直接的な実施と民間や住民への介入(汚職)であったとすれば、今後はいかに政府の介入を排除するかのガバナンスの問題であり、もう一つはO&Mを重視した開発実施への頭の切り替えといえる。

スハルト体制下での中央政府によるトップ・ダウンの後遺症は相当に大きい。当面は地方におけるより住民に近い現場でのトップ・ダウンの参加型開発を採らざるをえないのではなかろうか。それならリーダーは開発の新たな担当者となった県や市の為政者(知事・議員・役人)や住民組織の代表となる。しかし、彼らがどういう役割をはたすかである。当然、KKNとは決別しなければならない。次は、開発を直接担う地方政府や各種の団体や組織であろう。ここではリーダーとメンバーとの関係が重要である。リーダーには強力なリーダーシップが求められる。そうであれば現場におけるトップ・ダウン開発である。ここでのもう一つのキーワードは住民や受益者による応分の負担である。従来の「待っているだけ」が所有意識の欠如の原因とすれば、今後の参加型開発では自ら動いて汗をかくことで所有意識が高められる可能性がある。

昨今のインドネシアの開発・援助の世界ではソシアリゼーション(socialization: 住民説明)という言葉が頻繁にでてくる。今後の(中央および州)政府の役割は、法制度の整備に加えて予算や人材・技術・情報といった資源を地方の現場のニーズに沿って動員するといったシンク・タンク機能に徹すべきであろう。この場合、政府の行うソシアリゼーションでは「住民に、きちんと伝えました」ではなく、「住民が納得・理解して、実際に動きます」という方向にもっていくことが求められる。その上で住民が応分の負担をするかどうかである。座して待つ以上のインセンティブがあれば住民は必ず動くはずである。コントラクターが建設資材を運んでくれば、周りの住民がさっと出てきてそれらを自主的に現場に運ぶのを手伝うだけでも、所有意識の醸成のみならず品質低下の防止の観点からも相当大きなインパクトとなる

であろう⁽³⁰⁾。

さらには、このような参加型から住民自立型開発に進んで欲しい。今のインドネシアの大きな課題が貧困層・失業層の解消のための就職や所得獲得の機会の創出である。アジア通貨危機によっていわゆる開発のトリクル・ダウン効果もこれらの層には届かなかった。今後はこれらの層への支援が不可欠である。この解決策の一つは参加型を一步進めた自立型つまり雇用・所得源創出型の開発事業の実施である。世銀の郡レベルに焦点を当てた郡開発事業(Kecamatan Development Project)に代表されるようなドナーの支援も始まっており、NGOの多くの支援も住民組織に視点をあてたコミュニティ強化事業(CEP: community empowerment program)に向けられている。JBICによるチャリック流域保全事業は、農民組合による山斜面のテラス化による流域保全と促成樹種の植林と野菜の植付けによる所得向上・自立化を狙った画期的な参加型事業である⁽³¹⁾。

参加型開発事業は点としてはあちこちに存在している。今後はそれらを線に結びつけ、面に拡大していくことである。そのためには良い事例(good practice)とともにむしろ失敗のbad/poor lessons)の集積と伝播への支援、さらには良き実践者(good performer)への支援ではなかろうか。これは良き実践者に対して繰り返し同じような支援を行うことではない。良き実践者を支援して、まごついている集団・団体への二次的な支援を行ってもらうことをねらうものである。これが効果的・効率的なODAという日本国民の要求に応える一つの手段といえよう。

(2) 現場でのリーダーシップ

今後のインドネシアの開発を考えていく上で、予算不足・法制度の未整備・人材の欠如という制約をどのように乗り越えていくかが大きな鍵である。繰り返しになるが、これからの地方分権下ではまずは地域で地道に開発を実施していくしかないであろう。ここでも必ずやこれらの三つの制約が重くのしかかっている。

スハルト体制下の開発はトップ・ダウンであった。確かに、村落開発委員会(LKMD: lembaga ketahanan masyarakat desa)という行政村単位に設立された開発実施機関を活用したボトム・アップの開発も行われてきたが、その多くは一部有力者の私権に結びつき汚職構造を拡大したのみと指摘されている。同様の現象が村落組合(KUD: koperasi unit desa)でも発生している。

筆者の現場調査からの限定的な結論にすぎないが、現場レベルでの強力なリーダーシップがなければ、さらに開発の主体者たる住民・農民にある程度の所得や意識のレベルに到達していないかぎり開発事業のサステナビリティは確保できないのではないかということである。一例として西ヌサテンガラ州中ロンボク県の灌漑事業を見ると、地元の名門出の高学歴の農民が水利組合の組合長であり、そのもとで、参加する農民も農業以外の軽石採取・販売という副収入があつて村全体の経済レベルが高いがゆえに、コンサルタントから技術指導を受けただけで灌漑水路の補修や増設を自らやり遂げている。このような組合長の強いリーダーシップがあつたため地方政府の役人の(汚職を求めた)「介入」もなかったという⁽³²⁾。南スラウェシ州ソッペン県の灌漑事業の場合も資産家の若い農民が強力なリーダーシップで水利組合を引っ張っている。この村もカカオという米以外の大きな収入源がある。双方の事例ともすべてを物語るものではないが、今後の参考事例といえよう。

では、このような事例を今後のインドネシアの開発に当てはめてみよう。必要不可欠の要件は、政府や役人の介入を許さないような強力なリーダーの存在である。これは今のインドネシアでは、非常に稀有なことといわざるをえない。インドネシアにおける今後の参加型開発を想定した場合、完全なボトム・アップはよほどの例外を除いて考えられない。ということは現場でのトップ・ダウンということになる。つまり、過去のスハルト体制下のジャカルタからのトップ・ダウンがこれからは現場でのトップ・ダウンに変形していくことになる。これがやはり今後の移行期における地域開発の一つのやり方と言わざるをえないのではないか。ここでの鍵は、開発事業に対する住民の意識と牽引役たる現場における強力なリーダーシップの存在と言える。

リーダーの資質は何に求められるのか。国家レベルでは国民の、現場では住民の信頼である。インドネシアの現状をみると「すべてにわたって信頼がなくなった。役人に対しても警官に対しても」と指摘されている⁽³³⁾。国家レベルや現場レベルに堅固なリーダーシップのない現状では、残念ながら多くの従来型の開発事業が役人主導のもと住民不在のままに行われているのではなかろうか。

今後の開発への支援に当たっては、ここで述べたような要因がすべてを語るものではないとしても、対象地区選定の際に有効な指標となりうるのではなかろうか。極端に言えばすべての支援をゼロから手作りではなく、現場における既存の優秀な組織・リーダーシップのある組織をモデルに選び、そこから他の地区への伝播を考えるべきではなかろうか。これは開発のトリクル・ダウン効果を求める現場でのトップ・ダウンである。同様に、インフラはすでにあるが劣化がどんどん進んでいる。リハビリといった支援を行うとしても、まずは上手くO&Mをやっている地区の事例や失敗した地区の事例からえられる教訓をどのように他の地区に伝播するかの検討からスタートすべきであろう。これは選択的なアプローチである。さらに強調すべきはKKNを追いかけている地域・地区あるいは組織・団体には決して日本のODAを供与しないことである。これこそが効率的・効果的なODAを実現する上での鍵といえる。

おわりに

日本も改革の時代である。当然ODAも改革されなければならない。ODA予算の削減だけではなく、ODAにかかわる組織・体制の見直しを図るとともに不要なスキームは廃止されるべきである。インドネシアにおいても、日本以上に改革が必要といえる。今後の世界的なグローバリゼーションの進展のもとで国際競争力を高めるべく法制度の整備とそれを司る人材の育成が急務

である。これこそ改革そのものといえよう。さらに付加すれば、グローバリゼーションそのものが、スハルト政権時からの遺産である「すべては、インドネシアだけでやっていける」という国家単位の伝統的な開発のありかたを揺り動かしているといえる。

最後に評価に関して一点だけ新たな提案として述べておきたい。昨今、日本国民に対しても事業実施中の中間評価や支援終了後の事後評価への参加の機会が与えられている。今後はこのような評価がより広い視野から行われることを望みたい。さらには日本政府による援助要請事業の採否決定の際に、多くの視点からなる専門家の公開の場での事前評価が行われるようなスキームの創出を提案したい。援助によって実施中の開発事業に対する中間評価の結果として根本的な問題が発見されても、事業の内容によっては途中で止めることは不可能に近く、事業を何らかの形で継続するしかない。例えば、建設中のダムを途中で止めれば、わずかな洪水によってもダムは崩壊し、下流域に大災害を引き起こす危険性がある。また事後評価は事業のサステナビリティの確認が目的であり、次の同種事業への教訓をえるための作業である。

インドネシアを例にあげれば、スハルト体制崩壊後のここ数年間に開発やODAに係わる環境は激変した。しかも、国家計画の位置づけや地方分権を含む各種の改革も揺れ動いている。しかし、現実にはスハルト時と変わらない従来型の開発事業も要請されてきていると聞く。今後とも従来型の開発事業を支援するのかという設問に対して、入り口での第三者機関による公開事前評価がその回答を示すのではなかろうか。これが提案の主旨である。ODAで問われている効率性と効果性は、このような入り口の国民による評価を加えることによってより高まるものと信じる。すでにODAに関する情報公開は始まっている。この意義をより高いものにするためにも国民による事前評価が行われるべきである。

本章は、論拠が抽象的あるいは根拠薄弱といった指摘を受けることは重々承知の上で、ODAに関わる今までの教訓の分析と今後への提案という形でまとめたものである。なお、紙面の制約から評価に関しては十分に触れること

ができなかった。詳細は別の機会に書かせていただくこととしたい。

- 注(1) 管理 (operation) とは、既存の資産 (asset) を運営する行為であり、維持 (maintenance) とは、資産の最低限の機能を確保するための行為である。
- (2) Kali Kontoダム (東ジャワ州ブラントス河), Karangatesダム (同) および Riam Kananダム (南カリマンタン州リアムカナン河) を指す。これからスタートしたブラントス河総合開発では、日本の技術移転の成果として、ブラントス・スピリットという概念がインドネシアの土木関係者に生まれた。日本工営[1997]に詳しい。
- (3) 土木工事の実施方法は、事業実施機関による直営工事(資機材を輸入し、オペレーターや労働者を自前で確保して工事を進める)から、資機材型(輸入した機材や資材を業者に貸与・供与し工事する)を経て、請負型(業者が資機材やオペレーター・労働者を持ち込み、工事を実施)と変遷した。したがって、1980年以前の円借款では、輸入される資機材とコンサルティング・サービスの外貨分(日本人技術者の直接費用)のみが融資対象であった。
- (4) 最近のODA白書にも、「日本企業の有する技術や経営上のノウハウの活用、円借款事業への日本企業の事業参加のあり方といった側面にも係わる」といった日本企業の受注向上に視点おいた顔の見える援助論が記載されている(外務省 2000, 23)。
- (5) 福家他[1999]に詳しい。
- (6) ドナーからの援助の減退やIMFからの卒業に関して、ハムザ・ハス副大統領を代表とする為政者は「インドネシアには豊かな天然資源があり、ドナーの援助なしで十分にやっていける」といった発言が相次いでいる(*Jakarta Post*紙や*Kompas*紙に一連の記事)
- (7) 村井他[1999]に詳述されている。
- (8) 政治面は、その不安定さにあり(特に、ワヒド大統領の弾劾決議にみられるごとく)、社会面では、アチェやマルク、ポソ、パプアにみられるような紛争(宗教・民族)の問題に加えて、総人口の20%近い貧困層の問題がある。特に、都市部の若年失業層がインドネシアの時限爆弾という見方もできる。経済面では、財政問題を複雑化させている国内公的債務、対外公的債務および民間債務(いずれも、700億USドル前後の水準:いわゆる「三つの700億USドルの債務問題」)である。
- (9) *TEMPO* 紙(2003年7月22日付)の記事を要約すれば、インドネシア貧困対策委員会(グナワン事務局長)発表は「アジア通貨危機後の1999年には19%であっ

た貧困層が、最近では総人口の17%にまで低下し、2004年には14%まで低下すると予測」であった。ここでの貧困層とは、2100キロカロリー/日以下の水準をいう。

- (10) “Boediono optimistic on economy” という *Jakarta Post* 紙 2002年4月20日付け記事の中で、ブデオノ財務大臣は「第三次バリ・クラブ後は、IMFからの卒業を楽観視」する発言を行っている。さらに、*Jakarta Post*紙 2002年12月17日付けでは、“Government to set up special team to assess IMF role in Indonesia” というタイトルで、IMF卒業論(exit program)を検討するための特別チームの発足が示唆されている。
- (11) 例えば、円借款の執行率を見ても明らかである。執行率は、アジア通貨危機の翌年の1998年に一桁まで急落した。その後は、回復傾向にはあるが、通貨危機以前のレベルには戻っていない。

日本の会計年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
執行率 (%)	17.2	14	6.6	11.7	12.5	12.9	9.4 (見込み)

(注) 年度当初のパイプライン額に対するその年度中の実行額の比率。
プロジェクト・ローンのみ。

(出所) JBIC資料より作成。

- (12) このような地方政府実施事業に関して、中央レベルでいかにモニタリングを強化しても、現場レベルで何が発生しているかがなかなかつかめないのが実態である。最近の円借款では、現場におけるモニタリング重視という視点から、外国人のコンサルタントの増強をはかっているが、外国人コンサルタントの数を増強するだけで解決しう分野と、しえない分野がある。調達におけるKKNや手抜き工事に関しても、情報公開と罰則の厳格な適用が図られなければならない。そのためには、インドネシア国内の法制度整備を早急に進めることが不可欠である(これがソフト支援)。このような法の執行が進めば、ドナーのガイドラインの強化が大きな圧力となり、効果が上がるであろう。
- (13) KKNに関しては、“Indonesia Negara ketiga yang Paling Korup” (Indonesia is the 3rd most corrupted country), *KOMPAS* 紙(2000年7月22日付け)とあり、最近のシンガポール調査機関の評価は、「インドネシアは東アジア・ASEAN諸国で一番の汚職国」という記事もある(*Jakarta Post* 紙, 2002年6月3日付け“Corruption rife in Asian justice, regional study finds”)。だからこそ、アジア通貨危機を契機に、インドネシアのルピアは、4分の1にまで低下した(最低は7分の1まで)。タイやマレーシアの通貨は2分の1の下落に留まった。この差は、汚職＝法が効いていないことを示すのではないかというの

が筆者の推測である。

- (14) インドネシアにおける経済犯罪への「柔軟さ」を示す記事として“Dicari, Penegak Hukum Antikorupsi” (Wanted, a holder of Anti-Corruption Law), *Kompas*紙(2003年6月13日付け)がある。
- (15) “Japan is not our ATM,” *Jakarta Post* (2001年8月6日付け)は、「日本は条件をつけない無尽蔵のATM」とうがった見方もできる記事である。
- (16) 世銀やADBの通貨危機以降のオペレーションを概観すると、確実に改革へのシフトが進められている。例えば、世銀は“CAS2001-2003” (country assistance strategy)において、①経済回復の持続と広範な基礎に立つ成長の促進、②責任あるガバナンスのための国家機構・制度の構築、および③貧困層へのよりよい公共サービスの提供、を優先分野としている。他方、ADBは、“COS2001-2005” (country operation strategy)において、①基本的な組織・制度の創出とガバナンスの改善、②貧困層と雇用創出に寄与する持続的な回復の奨励、③地域間の平等に留意した地域開発、④人間および社会開発、⑤環境管理の主流化と天然資源の持続的な利用の提供、を課題として掲げている。日本のODAでは、1) 経済構造改革への支援、2) グッド・ガバナンスへの支援、3) 経済発展基盤の強化、4) 社会開発と貧困対策、5) 環境保全、の5項目が援助重点分野とされている。他のドナーに関しても、ガバナンスを含むセクター改革への支援が重点となっている。JICA(国際協力事業団)『H14年度JICA国別事業実施計画インドネシア(業務参考資料)』に詳しい。
- (17) 例えば、円借款プロジェクト・サイクルは、簡略化すれば、「マクロ経済・セクター調査」→(要請)→「事前調査」→「審査ミッション」→<プレッジ>→<交換公文>→『借款締結』→(事業実施)「調達・貸付実行管理」「中間管理」→(事業完了・完成報告書提出)→「事後評価」→「完成案件現況調査」である。「」はJBIC担当、()はインドネシア政府担当、『』はJBICとインドネシア政府間、< >は日本政府とインドネシア政府間の作業。OECD(海外経済協力基金)『海外経済協方便覧』1998年版より。
- (18) 世銀やADBの1980年代なかば以降の灌漑分野へのアプローチは、「新規(大型)事業よりも、既存のリハビリが優先。経済性が高いから」というものであった。ここで、リハビリ対象のそもそもの施設の建設コストを埋没費用としてリハビリ事業の経済計算に際してコスト計上しなければ、リハビリ事業の経済性が高まるのは当然である。
- (19) 昨今、維持管理不足によるインフラの劣化の記事が日常茶飯事となっている。例えば、維持管理不足が原因かそれとも手抜き工事が原因かは判断しがたいが、“Empat Gedung SD Nyaris Roboh, 800 Siswa Dibayangi Ketakutan” (Four

elementary school buildings almost fell down, 800 students are in fear) という記事が象徴的である(*Kompas*紙, 2003年4月3日付け)。

- (20) 例えば, 10本の県道改良事業であれば, 5本はリハビリ(穴埋めや側溝の修理など), 3本は改良(拡幅や舗装の格上げ), そして2本は新設(踏み分け道から3メートルの未舗装道路へ)という組み合わせである。
- (21) “Construction Service Act”(No.18/1999)に基づき, 各種の単価が設定される。また, BAPPENAS・大蔵省による「政府建造物単価表」, 「O&M基準単価表」などがある。
- (22) “Performance budgeting”とは, 内務省令No.29/2002年によって定められたもので, 従来の経常予算, 開発予算の区分をなくし, 成果主義の予算設定を図るものである。それは, どのような考え方(visionとmission)で, 何を目的(goal)と対象(objective)に, どのような計画(program)で活動(activity)するかを決め, 成果の測定項目として, 投入(input), 行動(output), 成果(outcome), 便益(benefit)および影響(impact)に具体的な数字を求めるものである。しかし, インドネシア政府財務省やドナーの一部は, 拙速ということで, その導入に反対しており, 現状では宙に浮いた状態となっている。
- (23) 現実に, 日本のODAで新規浄水場が完成した南スラウェシ州マカッサル市の水道公社は, “PDAM Kota Makassar terancam Bangkrut”(Water supply Corporation of Makassar city is threatened bankrupt)(*Kompas*紙, 2001年11月24日付け)に示されるごとく破産の危機に陥った。
- (24) 長野県知事選での田中氏の再選(2002年8月)が, その一つの証であろう。「昭和の国引き」といわれた中海・宍道湖淡水化事業も中止が決定された(『日本経済新聞』2002年12月2日付け)。
- (25) 地方分権後のインドネシアの中央政府や州政府の開発面での役割に関しては, initiator, motivator, facilitator, coordinator, regulatorといった概念の適用案もあるが, 資金(限定的ながら), 技術, 情報, 人材などの資源ならびにそれらへのアクセスを有していることから, 開発にかかわる行政面のシンク・タンクたるべしというのが筆者の考え方である。
- (26) 「地方行政法」(1999年法律22号)では, 中央政府の役割は, 外交, 国防・治安, 司法, 金融・財政, 宗教の5分野とその他の分野(国家計画, 開発管理政策や人材育成・天然資源の利用など)に限定された。他方, この法律に関しては, 目下, 県・市政府と州政府の役割分担見直しの作業が進められている。
- (27) “Japan ready to restart mega projects in Indonesia”, *Jakarta Post* 紙(2002年3月1日付け)とある。これは, ドロジャトゥン経済調整大臣の訪日時に出的話である。しかし, 2003年6月のメガワティ大統領訪日の際には, “Jepang

Janji Bantu RI Pascaprogram IMF” (Japan promised to support Indonesia after IMF program) のごとくの支援の姿勢は表明されたが、従来のような個別の大型プロジェクトへの支援の約束は行われなかった。これも、時代・状況の変化を示す事例といえよう。

- (28) “Infrastruktur Indonesia Terburuk di Asia” (Infrastructure of Indonesia is the worst in Asia), *Kompas*紙 (2002年9月22日付け) という記事がある。
- (29) 大型開発に関しては、スラマドゥ橋では “Surabaya-Madura bridge project to start soon”, *Jakarta Post*紙 (2002年8月30日付け), またジャカルタ地下鉄建設事業では, “Sutiyoso to continue with delayed MRT project”, *Jakarta Post*紙 (2002年8月11月12日付け) といった記事がある。しかし, その後のジャカルタ地下鉄への (日本政府の) 支援の可能性が低下したことから, 2003年6月になって, プカシ市 (西ジャワ州) とジャカルタを結ぶモノレール建設構想 (マレーシア企業が幹事) が急浮上してきている。
- (30) ODA支援のある開発事業の評価を担当したあるコンサルタントの方から聞いた話では, 「カリマンタンの山奥の村に建設された施設が最高の出来であった。土地は, 村の中央の一番いい場所が提供され, しかも毎日, 住民が工事を見に来る。セメントや鉄筋などの資材が届くや, 住民達が率先して運搬を手伝う。まさしく参加型開発である」と。さらには「このように住民の自主的な活動があるから, 手抜き工事が出来ない。特に, セメントや鉄筋は, 朝トラックで運んできて, コンサルタントのチェックを受け, 夕方にはほとんどをまたトラックに積んで持って帰るのが, インドネシアの慣習になっているが, この村では住民たちが倉庫への運搬を手伝い, 夜中の倉庫の監視も住民達が率先してやるから, 業者はこれら資材を持って帰れなくなり, 結局は工事に使うことになった。だから, 考えられないような高品質の建物が出来た」。
- (31) この事業は流域保全と住民自立を促す目的を有している。あえて課題をあげるとすれば, 農民が組合を作り, 自らの土地 (傾斜地) をテラスにする工事を実施することで賃金を得ていることであろう。将来, 野菜作りなどで利益が上がることからすれば, 便益の二重取りともいえる。労働に対する対価の支払い・受取りは当然のことである。しかし, 自らの土地の改良工事の労働に対して賃金が払われていいのか疑問である。こういう二重の便益が発生する限り, 他地域での同種事業の実施に際して, 「援助が欲しい」 (援助が来るまで, 座して待つ) 症候群が継続し, せっかくの新たな開発メカニズムの伝播性を摘み取ることになっているのではないかと危惧される。
- (32) Media Informasi SDA, *AIR*, 2002年8月号 (天然資源情報誌『水』) に “Tjobalit Potret Sebuah Desa Mandiri” (Tjobalit: 自立した一つの村の姿) と紹介されて

いる。

- ㉔ この関連事項は、世銀レポート（2001年度CGI関連）“*INDONESIA: The Imperative for Reform*”（Nov. 2, 2001）に詳述されている。また、同様に、世銀は2003年度CGI関連レポートの“Indonesia Maintaining Stability, Deepening Reforms”（January 2003）で改革の促進を促している。また、*Jakarta Post* 紙 2001年10月19日付けでは“Customs, traffic police the most corrupt: Survey”といった記事もある。

<文献リスト>

<日本語文献>

- 今岡日出紀編 1998. 『援助の評価と効果の実施』 アジア経済研究所.
 小黒啓一・小浜裕久 1995. 『インドネシア経済入門』 日本評論社.
 海外経済協力基金 1998. 『海外経済協力便覧』 1998年版.
 外務省 2000. 『ODA白書2000』.
 佐藤 寛編 1994. 『援助の社会的影響』 アジア経済研究所.
 佐藤百合編 2002. 『民主化時代のインドネシア』 アジア経済研究所.
 世界銀行 1994. 『東アジアの奇跡』 東洋経済新報社.
 寺西重郎 1995. 『経済開発と途上国債務』 東京大学出版会.
 日本工営・コーエイ総合研究所 1997. 『インドネシア プラタス河の開発』
 山海堂.
 原洋之介 1996. 『開発経済論』 岩波書店.
 福家洋介・藤林泰編著 1999. 『日本人の暮らしのためだったODA』 コモンズ.
 間苧谷榮 2000. 『現代インドネシアの開発と政治・社会変動』 勁草書房.
 村井吉敬ほか 1999. 『スハルトファミリーの蓄財』 コモンズ.
 山田道隆 1996. 『いま、インドネシアがおもしろい』 勁草書房.
 渡辺利夫・草野 厚 1991. 『日本のODAをどうするか』 日本放送出版協会.
 後藤乾一編 2000. 『インドネシア—揺らぐ群島国家—』 早稲田大学出版部.

<参考資料>

『朝日新聞』, 『日本経済新聞』, *Jakarta Post*, *Kompas*, 世界銀行・UNDP(国連開発計画)・ADB(アジア開発銀行)・JICA(国際協力事業団)・JBIC(国際協力銀行, 旧 OECF)の各種資料, 対インドネシア支援国会合(CGI)資料, 通商産業省『経済協力の現状と問題点』各年版 通商産業調査会, 外務省編 各年版 『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会.