

第 3 章

産業開発政策と外国援助

はじめに

インドネシアにおける産業政策、開発政策として実行された政府介入は資源配分のみならず、裁量的に運用された性格が強く、しばしば特定の個人、グループに特権を供与してきた。政府介入は広汎な腐敗の機会を提供し、深刻な問題と捉えられたが、経済成長の成果が問題を隠蔽してきた。30年を超えるスハルト政権は1997年の通貨・経済危機までは年平均7%を超える実質GDP成長率を達成し、東アジアの奇跡の有力プレーヤーであった。

政府介入政策は資源配分のみならず、経済活動の基盤となる制度と慣行に影響し、インドネシアの場合は非貿易財であるサービス価格を大きく歪めてしまい、その後遺症の解消は非常に困難になっている。これが経済危機からの回復の障害となる政治的混乱の最大の要因になっている。中央政治エリート間の抗争と現地アカデミズム、マスメディアが表現しているが、その背景にある構造的課題は不思議なほど注目されていない。

スハルト政権を崩壊させた改革要求、反KKN（korupsi, kolusi dan Nepotisme＝汚職、共謀、身内びいき）は幅広い支持を集めたが、具体的政策となると合意の形成が難しく、経済支援策の中心となるIMFと摩擦が発生している。改革で被害を受ける可能性のある既得権グループのみならず新たな利権を求めるグループもナショナリズム、宗教、社会的公正、社会不安へ

の懸念などあらゆる口実を利用して政治的圧力を高める。銀行再編庁（IBRA）による資産売却についても、民族主義者を表面の旗印にしたさまざまな抵抗が発生しており、遅延による機会費用が大きくなる傾向がある。

インドネシアの経済開発には世界銀行（以下、世銀）を中心とする国際機関、援助国が協力し、助言、政策対話を実行してきたが、最終的な決定権はインドネシア政府にあり、歯止めをかける影響力は実質的には非常に小さかった。強力なスハルト政権は国際官僚の要求をほとんど無視することが多かった。経済危機の際に世銀と国内のエコノミストの同盟に対し敬意をはらったことがあったが、基本路線は変えなかった。IMFに対しても表面的には協調しているが、政治エリート層は全体的に根強い抵抗を示しているのが現実である。

援助側の政策提言、あるいは危機支援のコンディショナリティを性急で過大な要求と批判する主張も理解できるが、少なくとも長期的には実行したほうがよいと判断されるものが多く、早急に実行するほうがよいものもある。緊急事態でも抵抗が強く実行が困難であることが示すように、通常の時期には表面的に受け入れても実態は軽視ないし無視されることが少なくなかった。世銀や援助国の影響力は実際には非常に弱いものであり、実態以上に高く評価されてきたと思われる。

過去の実績を検証すれば、インドネシアの産業政策は失敗した事例のほうが圧倒的に目立っている。1983年からの構造調整政策と総称される経済民営化、貿易自由化がインドネシアでは劇的な成果を示したことが実態をなによりも雄弁に語っている。市場に任せるのが最良の政策とする新古典派的なワシントン・コンセンサスを支える事例のような効果が出現した。過剰介入の縮小が成果を達成できたのは民間企業の間ですでにコンセンサスとして存在していた持続する経済開発への信認が最大の要因である。ただし、金融部門の自由化は深刻な問題を抱えていたことが97年危機で露呈した。

経済援助はインドネシアの経済開発、国民の生活水準向上に大きく貢献してきたことはまぎれもない事実である。持続する開発への信認の形成に大き

な正の影響を与えた。しかし、長期的な発展を阻害する制度的な問題の除去にはほとんど無力であった。主権国家への内政干渉は厳しい批判の対象となってきた。助言が軽視されても援助停止はできず、援助が政権にとって経済介入の幅を拡大する効果をもっていたことは否定できない。石油収入と援助という借金が政府主導の経済開発を可能にさせ、そのなかで裁量的配分による利権保有者を増加させた。1980年代に石油価格の低下と債務返済の増大が政府の直接的な経済活動の制約となったが、政府規制による特権供与は継続された。

効率的な資源配分を達成する市場の発展を促進する政策実施は現実に遅れたばかりでなく、多くの例外が用意された。そのなかで競争的市場環境では発生しない富裕層が成長した。その周辺の間層も1人当たり所得で示される発展段階と対応しない消費生活を期待し、実現してきた。市場機能があまりにも軽視されたことに原因が求められることが多数ある。それを産業開発政策の展開のなかで検証する。この事例は今後の援助を考える場合に無視してはならないと同時に、政府介入が大きな危険を伴う教訓となる。

東アジア経済危機が明らかにしたのは、持続的成長を実現するために何が重要であるかということであった。世銀が制度基盤の形成を重視する包括開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework：CDF）を発表したのは1998年である。その内容の是非はともかく持続的な成長のために制度基盤が不可欠であるという認識は共有されている。援助する側は経済政策に従来とは比較にならない厳しい注文をつけることになりそうである。

第1節 市場と産業政策

スハルト政権の経済政策は国内の政治勢力のバランスに配慮しながら、政治基盤を固めることを重視し成功したといえるが、市場機能を大きく制約することにもなった。スハルトは基本的に民族主義者であり、国軍自体が民族

主義の守護神としての原則を維持してきた。経済開発と民生向上が政権安定の基盤であることを重視した一方で、インナーサークルへの利益配分で忠誠を固める現実主義者であった。忠誠の報酬が富の配分であり、反抗はその機会を失う。配分が大きいほど反抗のコストは大きくなる。幸運にも配分のための資源は十分に大きく、1980年代初めまで拡大した。また、冷戦という国際環境もこのような政策を容認していた。

1. 経済政策の国内環境

インドネシアが民族主義を強調し、しばしば外敵を求めたのは政治指導層にとって合理的な選択であった。多様な種族と群島という条件は統一国家の形成の障害となる。独立運動は生活改善の期待を膨らませたが実現できず、外敵に不満の捌け口を向けさせた。SARAと要約された種族、宗教、人種、社会集団の問題を公然と論ずることがタブーとされたのはそれだけ問題が深刻であるということである。

有能な企業家が優位に立つ市場経済は効率的であっても容認できない世論が形成された。外国企業、華人企業の優位が目立つことへの公然の反発があった。これが民族主義強調の結果であった。その解決策としては国営企業、民族企業の振興が要求された。独立運動指導者のハッタは協同組合主義を唱えたが、あくまで理想として思い出されるものとなった。スハルト政権の成立直後は一時的に市場重視政策が採用されたが、1974年の「反日」暴動に示された民族主義の強さにより、民族企業振興策が追及されることになった。

1970年代初めからの石油増産と価格上昇による財政収入の急増が民族主義的政策の支えとなった。石油収入はインドネシア全体に将来への期待を膨らませ、最終的にはすべての産業が可能となるという合意を形成し、フルセット型工業化政策が採用された。技術、資本の不足は外資を利用し、最終的に民族化するという基本方針が決定され、輸入代替工業化が性急に実施された。

この政策は1983年以降の構造調整策により修正されたが、プリブミ・エリート層には根強い政策介入への要求が依然として存在する。独立以来、インドネシアでは圧倒的多数が政府の経済介入を要求してきた。その内容は政治勢力による相違があるが、華人・外国企業に対抗するためには、プリブミー般にハンディキャップが必要であるとして、特別の優遇措置を是認する世論があり、現在もまだ残っている。結果として特別の優遇措置を取得するのはプリブミ特権層がほとんどで、利権ブローカーを創出することが多かった。

構造調整策の採用以後はスハルト・ファミリーを中心とする特定層への利権集中が目立つようになり反発が強まったが、他のエリート層への機会配分が縮小したわけではない。問題はファミリー・メンバーの拡大ばかりでなく、特別の機会を求めるエリート層の数も増大し不公平感を募らせたことであった。この要求に政権全体が対応したことがインドネシアの回収不能な不良債権を膨らませる要因となった。経験も担保もない青年が国営銀行から融資を受けて、事務所、セクレタリー、高級車を用意して事業を開始するが実態はない事例が少なくない。

2. 国際的環境の影響

スハルト政権は冷戦時代の産物であり、反共政策に対して米国が強力に支援した。さらに米国の同盟国としての日本経済が急速に成長しインドネシアへの経済支援を急増させる資力をもっていた。石油収入の増大と世銀、日本の援助増大は国内需要を大幅に増大させ、財政主導、需要先導型の高成長を実現させた。

1960年代は国連開発の10年の時代であり、70年代は第2次開発の10年が宣言された。戦後復興計画であるマーシャル・プランの成功、社会主義国の5カ年計画の成果にまだ疑念が発生しておらず、国家の介入による開発の有効性が信じられていた。西欧諸国も社会主義に対抗して福祉国家を目指していた。インドネシアも69年より第1次5カ年計画をスタートさせ、国家の役

割は公認された使命となっていた。アカデミズムの世界では60年代は反ケインジアン伸張期で、60年代末から70年代初めまでにはケインズ派は劣勢となり新古典派優勢が明らかになっていたが現実の政策では国家の役割が拡大し⁽¹⁾、世銀もまだ市場重視路線に転換していなかった。

この時代には投資増大がほぼ自動的に開発を実現させると信じられていた。世銀もパークレー・マフィアと総称されたインドネシアのエコノミストも国家主導型の政策の有効性を支持していたといえよう。ただし、世銀は輸入代替工業化には批判的であったが、石油ブームと同時に、1970年代の新国際経済秩序（NIEO）を主張する途上国の要求もあり、インドネシアでは協調的な助言者の役割を果たしていた。厳しい批判を開始するのは石油価格急落により構造調整策が採用される80年代になってからである。

インドネシアの知識人のなかにはスハルト政権に基本的に協調し、開発成果を賞賛してきた世銀が、1997年の経済危機以降に急速に批判的になったことに反発するむきもあるのも理解できる。しかし、世銀のエコノミストの立場からは必要な助言は実施してきたが無視されてきたという反発がある。

3. 産業政策の現実

産業政策の目標は工業化を達成することと同時に、民族企業、次善の選択として国内企業にまで範囲を広げて華人系企業、最後に外資系企業という明確な順位が暗黙のうちにつけられた。外資系企業では人と資本の現地化も可能なかぎり実現しようという政策が追加されていた。国内企業でも可能な業種は外資を規制する方針から、流通部門は外資に閉鎖された。この政策は華人系企業の発展を促進するという皮肉な結果をもたらし、華人系企業をパートナーとして優先する外資への反発が増大した。

植民地時代から流通ネットワークで優位を確立した華人系企業は輸入業において先導者となっていた。輸入規制により国産化政策が実行される際に外資にとって取引関係があり、市場を熟知している華人をパートナーに選択す

るのは当然であった。さらに、流通を華人に任せることにより、製造部門の利潤は抑制され利益はパートナーに集中することになった。輸入代替工業化は華人系企業の経験と資力の蓄積に大きく貢献した。

国内流通部門からの外資排除に華人系企業がどのように政策に影響力行使できたかは不明であるが、その自由化の実施に強く抵抗したことは明らかである。政府に輸入代替を決定させることが有利である結果が明らかであれば、当然のことながらロビーイング活動が予想される。板ガラスのような資本集約型の装置産業でも、輸入商がパートナーとなり資力を増大させてマジョリティ保有者となる事例が示すように、政策により資本も技術も外資が負担して成果は華人パートナーが享受するという現象が広汎に観察された。

この現実プリブミが反発したのは当然である。政府に対して批判すると並行して特別のファシリティを要求した。スハルト政権はこの反発を巧みに利用した。華人に対してはプリブミ・エリートに利益機会を与えること、さらに保護の代償として資金的貢献を要求し、利益を配分させた。また、国営銀行の優遇金利による融資、国営企業、政府案件の契約などでプリブミ・エリートに特別の配慮をはらってきた。これが腐敗を際限なく助長させてしまった。

スハルト政権が長期に安定した最大の理由は富の分配の最終決定者として、忠誠の褒賞を実行したことである。その資源の面でスハルトには幸運が続いた。1950年代に中部ジャワのスマランに司令部のあるディボネゴロ師団長であったスハルトは側近のアリ・ムルトボ、スジョノ・フマルダニとともに師団の兵糧、兵士の生活費を調達した。当時の政府財政は各師団に自給自足を強いるほど逼迫していた。この際に華人商人をパートナーとする経済活動のパターンが形成された。その最大のパートナーがリム・スウリヨン（スドノ・サリム）であった。この3名は後にスハルト政権で大きな役割を果たした。その師団の経済活動には非合法的な部分があり、スハルトは密輸摘発により軍を追放されかけた事実がある。

スハルト政権が発足した際には旧スカルノ体制の有力者の利権が豊富にあ

り、再分配の資源は十分であった。また、西側資本への門戸開放は石油などの鉱物資源への投資急増、木材資源、エビなどの水産資源など利権が豊富にあった。スハルト周辺に急激な富裕層の肥大がみられ、新興成金（Orang Kaya Baru）という言葉は怨嗟の響きを含んでいた。石油収入の急増はプラタミナの資金力を急増させ、当時のストゥォ総裁はプリプミ・エリートの子弟に多くの事業機会を与えた。石油収入と援助によるプロジェクトはマークアップ慣行が広くみられ関係者が急に富裕層になった。

産業開発政策は、民族主義、民族企業振興の政策目的と密接に絡んでおり、ファシリティと現地で総称される特別の便宜が供与された。これを集中的に享受できるのは政権に近い政治エリートであり、その周辺の上層社会であった。この構造は1980年代に入った構造調整の時代も、スハルト政権が崩壊した現在でも変わっていない。

第2節 制度・取引慣行と企業行動

インドネシアでは市場競争を促進し効率的な資源分配を目指す意思も熱意もほとんど存在せず、政治勢力とならなかった。市場競争の勝者は外国企業か華人企業となると暗黙のうちに前提とされていた。プリプミ・エリートは自分たちには機会が与えられず、スハルト政権は華人を優遇していると常に非難したが、市場競争の実現は要求しなかった。特別の支援策が要求され、外資・華人企業にも協力を求めた。エリート層には外からみると十分な機会が提供されたといえるが、現地での期待と要求の増大には追いつくはずがなかった。

1. 歴史的背景

オランダ植民地政府は少数のオランダ人が効率的な支配権を確立するため

に原則として現地の慣習を尊重した。強制栽培制度も現地慣行を都合のよいように利用したものといえる。現地エリート層を官僚として取り込み、別の世界を形成した。農園などの近代部門はオランダ人が主体となり、現地大衆を対象とする商業では華僑が優位を占めるようになった。近代部門ではオランダ商法が実行されたが、他は伝統的な商慣行が継続された。

独立後のスカルノ政権も経済法制度の面では植民地の遺産を引き継いだが、当時の社会主義の影響もあって労働法など非常に先進的な制度も策定された。官僚は経済の実態についての知識が不十分で、実行不可能な規則を決定したり、実態に合わなくなった規制の変更にも鈍感であった。経済は混乱し、インフレが進行、植民地時代の資産も疲弊した。

スハルト政権は非常に現実的であり、必要に対応して制度を変更したが、それが制度をかえって複雑化した面がある。開発による近代工業国への発展という基本方針は明確であったが、ルール・オリエンテッドな経済活動を保証する制度を確立する意欲はまったく示さなかった。問題が発生した場合に、迅速に対応するという性格が強く、最終的には国軍の武力で意思を実現するという姿勢も変えなかった。商業紛争が発生した場合、最終的な判断は1830年のオランダ商法典に依存するという状態が現在も続いている。契約の履行を強制する効果的な制度はまだ確立されていないし、土地の所有権などもまだ明確に規定されていない。

インドネシアでルール・オリエンテッドな市場重視、民主主義が公然と主張されるようになったのは経済危機によりスハルトが退陣してからであり、きわめて最近の現象である。しかも本当にその必要性を認識しているのはきわめて少数である。

2. 制度の現実

憲法が最上位にあり、議会で決定される法律が基本となるが、経済活動の多くは政令で決定されてきた。各省の総局長決定、大臣決定、政府決定の順

に効力が増大していくことになるが、重要な問題は大統領令で決定された。スハルト時代はすべての最終決定権を大統領が保有し、裁量的な変更も頻発していた。また、公表されない大統領令も珍しくなかった。各省担当大臣にとっても大統領の指示に従うことが絶対条件であり、直接の指示がなくともその意向を常に推量することが評価の基準とされていた。

このシステムの下では大統領官房の役割が重要になる。多くの政令がここでチェックされ、大統領の意思を実現する政令が起草される。それは非常に細部にわたるもので、制度上は振興対象となっていたラタン家具の外国投資認可案件が投資調整庁（BKPM）長官のサインを得て審査にまわったが官房で拒否された例すらある。大統領側近のボブ・ハッサンのグループがこの分野に投資したため競争を制限するためと判断されていた。ロビーイングにより競争を制限することも側近層には可能であった。

投資認可案件から政府案件、国営企業案件まで大統領が介入するばかりでなく、各省庁はそれぞれの政令を多数制定し頻繁に変更した。それぞれに関連の政令があり、最終的な解釈は担当大臣、総局長の判断に依存することが多かった。民間企業にとって官庁との密接な関係が必要なことが多くなり、それには費用がかかった。官庁が企業の生命を支配し得る規制を用意し、逆に官庁の支援を受ければ大きなレントが期待できた。有能な企業家であればレント収入を求めるのは当然である。このようなシステムは企業にとって取引コストを上昇させるが、それを上回るレントを獲得できる可能性もある。

官僚の腐敗と癒着はインドネシアのシステムから発生している。この影響が民間経済活動に対して増大したことがハイコスト・エコノミーのひとつの大きな要因となった。末端の官僚も規制の数量が増加し、署名の必要な書類が増大すればサボタージュによる企業のコストは増大する。手続きを正常に進行させるためにやむを得ず費用を支払うことも一般的であった。スハルト政権は官僚数の肥大化、規制の増加に寛大であった。そこで発生する費用についてはほとんど考慮しなかった。構造調整策による規制緩和で一部は改善されたが、それは輸出産業に関連した部分が中心であった。公務員の多数の

生活が依存する費用徴収システムの変更は不可能なほど増殖してしまっていた。

3. 取引慣行

インドネシアの場合、契約履行の強制が非常に難しい。機会主義的な行動に対しては被害を受けたら諦めるほうが費用が安いことが多い。華人系企業で成功した企業は機会主義的な行動を回避し、契約を履行することにより信用を確立した企業が多い。華人商店とプリブミ商人が植民地時代以来、競合するケースが各所で発生したが結果的に華人商人が圧倒した。各取引で利益極大化を目指すプリブミ商人が多かったのに対し、華人商人は顧客の長期獲得をはかり信用を得た結果である。これは近代企業においても当てはまる。

プリブミ商人のみならず多くのエリートがプリブミを排除しようとする華人の共謀により、競争面で不利があった結果と公式には解説している。しかし、多くのプリブミ・エリートがパートナーとして選択しているのは華人であり、資産運用も華人に任せることが多い。公式には反華人を隠さないエリートも自分の私的事業では華人をパートナーとするのが一般的である。結果的に近代部門における華人系企業の優位が確立した。

利権配分、事業や国営銀行の融資認可、政府契約などプリブミ・エリート層に重点的に有利に配分される。しかし、主契約者は実行を華人に委託して利益配分を得るというケースが最近まで非常に多かった。単純な納入契約の場合でもこのような事例が少なくない。

国営企業などの場合、周辺に多数のコントラクターや取引業者が存在し、指名入札や高値納入などで利益を配分していることが多い。そのような企業は監督官庁の高官の一族が経営していたり、その子女たちが非常に高給で雇用されている。このような恵まれた階層の場合、そのような高給は期待できない一般の民間企業には就職しにくくなる。華人系企業や外資系企業にプリブミ・エリートの子弟が就労することは少なくなった。

有力な華人系企業は幹部社員に非常に高給を支払っている。これは希少資源であると同時に機会主義的な行動を抑制するためでもある。私的にコミッションをとるなどの行為が社会一般に蔓延しているなかでその防止は高給による失職の機会費用を大きくする必要があるからである。しかも、プリブミ職員の場合、なおも機会主義的行動をとる比率が高く、幹部職員のなかで珍しい存在になってしまう。

長期的な取引関係を結ぶ場合に相手の実績と信用が重要となるが、契約の履行が長期的に優位を確立することを認識した華人系企業が結果的に支配的となる。また、外部調達への信頼が低い場合は内製化する誘因が発生する。税制上、新規企業に優遇措置が供与されてきたインドネシアでは企業数が増加する傾向があった。コングロマリットと呼ばれる有力企業グループの企業数が肥大する要因ともなっていると同時に、下請企業発展の障害ともなっている。生産活動の範囲増大による税制的インセンティブを新規企業として求めていくことのメリットが大きいため、同一敷地内に多数の分社の企業が存在することになる。この結果、グループ企業の数が増える。

さらに華人系企業には政府に対する懸念と不満が強い。政策による妨害と各種の税と貢献を一方的に求められ、保護は不十分であり公正に処遇されていないという不信感がある。しかも、税金は交渉により決定されることが多いことは公然の秘密である。一般に企業の会計報告には信頼が乏しいとされ、安全性のために個人資産を確保する方策をとっていることが少なくない。このため相手側企業の情報は不足し、典型的な不完全情報市場が形成されている。金融自由化で有力企業グループが銀行を設立したが、グループ外企業への貸出には制約が発生する。グループ内融資枠25%以内を実行することは困難となる。この結果として、抜け道をさがすことになった。他グループ企業への融資とグループ内企業への融資をリンクさせて名目上、制限枠を守るなどの対策をとってきたが、金融市場の発展の障害となってきた。

4. 企業行動

ルールを守り市場競争の勝者になることで生存が確保されない制度の下では企業家は機会主義的な行動をとりやすいが、インドネシアでも企業行動にさまざまな悪影響を与えた。企業家はレント・シーキングによる利益を確保する行動と同時に、その利益の不安定さを認識して個人資産の確保と増大をはかることが多く、それが効率的で透明な企業の発展の制約となった。有力な企業グループにまで成長した場合は利権、政治保護に依存しない部門への進出により安全性の確保を目指したが、依然として保有者の個人資産を優先する慣行が残った。企業が公開されても慣行が継続されることが少なくなく、透明性の面で常に問題を抱えていた。非公開の完全所有トンネル会社に利益を集中させる方式は珍しくない。

シナール・マスのような現在ではインドネシア最大の企業グループにまで成長した企業でも債務危機が発生して販売部門と木材資源供給の2部門の無名企業に利益を集中させていた事実が判明した。前者の利益は海外に蓄積されており、保有者は数十億ドルを隠していると推定されている。この有力企業集団を失ってもオーナー族は再起可能と思われる。社会的に安全性が保障されていない場合、富裕層が保険をかける行動を抑制できない事例を提供している。

利権依存事業の場合、その悪影響は深刻である。森林開発権（HPH）が事業の基盤となる木材関連産業に典型的な事例がみられる。この利権はあくまでも事業権であり、譲渡に制約があり取消しが可能である。さらに事業権を得た軍人・エリート層は自ら実行することが少なくコントラクターに委託した。長期的な観点から伐採、再植林を奨励する私的所有権ではないため、最小の費用で最大の利益を短期に実現するために資源は乱開発となり、開発面積が無秩序に拡大した。さらに、加工度を向上させるための原木輸出禁止、合板産業振興策はさらに森林資源を乱開発させた。輸出規制により国際価格

の半分以下の原木価格で国内供給することになり、伐採コストの低い木を集中的に出荷したため乱伐に拍車がかかった。現在の原木不足、資源枯渇の原因となったばかりでなく、生態系にまで影響を与えている。

沿海エビ漁業についても利益の配分増加を貪欲に追及したため、利権供与が急増、資源再生量を大幅に上回る漁船が操業し10年間で枯渇させてしまった。

製造業についても、不用意な輸入代替工業化はコストのみを拡大させた。輸入代理権者の変更が困難であったため、国内の輸入業者の交渉権が強くなり、最終品の国産化政策の決定は輸入代理権保有者の交渉力をさらに強化した。工業化促進政策と輸入代理権者の双方の思惑が一致することが多く、輸入代替国産化は1970年代に急速に進行した。しかし、基本的に単純組立部門であり、輸入を生産に見せかける偽装製造業といえるものが少なかった。当然のことながら関連産業の発展のインセンティブは乏しく、政府は部品、中間財などの上流部門への工業化の深化を目指した。農業機械、自動車、電気・電子製品が国産化計画の対象となったが、民間企業はコスト上昇要因に苦しんだ。

1978年末からの石油価格上昇は第2次石油ブームをもたらし、政府の国産化計画に拍車をかけた。しかし、ブームは短命で81年後半から石油価格が下落しはじめ、86年まで低下傾向が継続した。実質的に石油資源を担保に急増した対外債務の返済も急増し、82～86年の不況期が到来した。この時期に有力民間企業グループは農園関連産業などの伝統部門、さらにパーム油加工、オレオケミカル部門への投資、労働集約財部門を中心とする輸出部門を拡大し、過去の利権・政策依存からの脱却をはかった。

利権依存部門の不安定な性格を認識した企業は、安全性を確保するために事業分野を多角化する傾向が基本的にあったが、国内市場の不振はこの傾向を助長し、さらに海外投資にまで範囲が広がった。一方で、利権部門への新規参入をはかろうとする新興企業が増大し、構造調整策の成果として発展した輸出部門と並存して成長を続けている。この代表的な存在がスハルト大統領

領の子弟、孫、親族企業、さらに有力閣僚の親族である。

この最も深刻な影響はプリブミ・エリート層に安易な利益期待を求める傾向を助長したことである。本当の事業ではなく、虚業の利益が大きすぎるためレント・シーキングがあまりにも広く一般化してしまったことである。官僚層、国営企業まで含めて、私的な公正ではない事業機会の利用が日常的になり、1人当たり国民所得と比較して異常に高い支出水準が普通になってしまった。公立大学の教育費さえ相対的に高価になり、普通の庶民には遠い存在となった。私立大学の有名校の費用水準は中進国並みである。幼稚園から私立の条件の良い教育機関の月当たり費用はジャカルタの最低賃金はおろか中堅公務員の月収を超えている。それでも、このようなサービス産業は隆盛であり、公式収入では不可能な費用が支払われている。サービス価格は所得水準と連動しており、公共教育費用と公務員給与の連関は高いのが一般的である。公式の給与以外の収入が存在しなければ不可能な教育を官僚層がなぜ実行できるのかを考えれば実態は理解できよう。

給与など所得が異様に高い企業、雇用機会が労働市場全体のなかでは非常に低い比率であるが絶対数では少なくない。競争市場では発生しないサービス価格の歪みは労働集約財部門などの輸出産業に負担をかけている。所得格差が異常に大きく、しかもそれは政策レントに依存している場合、一般大衆の不満が充満する。実際にサービス価格を含めた消費財の価格は本来の市場均衡価格を大幅に上回り、一般労働者の実質賃金を圧迫する。不満をなだめるために最低賃金は高く設定される傾向があり、多くの企業では実行されない。それが労使関係を緊張させ、雇用機会を減少させるという最悪の事態をまねいている。

第3節 産業政策の教訓

1. 産業政策の可能性

一般に産業政策は規模の経済、正の外部性の存在が大きいとき正当化される。戦略的貿易政策の理論が示すように、先端産業では政府介入が自国産業の優位に決定的な影響を与えることが想定される。しかし、暗黙に前提されているのは効率的で、技術を保有する企業が存在していることである。

途上国の幼稚産業育成論も期限を限定した保護政策のなかで、選定された産業において国際価格を実現できる企業が成長することを仮定している。暗黙の前提では競争市場が存在しており、産業の選定が正しく決定され、有能な企業が保護育成の対象として勝者となる。成功した産業政策の事例はこの暗黙の前提条件を満たしている。この場合でも、資本集約的で必要資本の大きい場合、リスクに対して信用を供与する問題が発生する。この際には公的融資、ないし公的信用保障が必要となることが多く、その決定が公正でなくてはならない。世銀報告の主張するコンテスト方式が成功したというのは事後的な追認でしかなく、裁量的決定が成功することもあるということかもしれない。しかし、資金割当が存在する場合、政府がどの程度合理的な判断を実行できるかは決定的に重要となる。

インドネシアの場合、コンテスト方式が社会的に拒絶されているばかりでなく、政治的な縁故者、エリート層に公的ファシリティが与えられた。能力よりも政治権力に近い層が最も手厚い配分を享受し、1980年代までは産業の選択もほとんどすべての部門が奨励対象となった。官僚も資源制約を考慮した立案能力が欠如しており、とりあえずできそうなものはすべて試そうとした。石油収入と外国援助により急速に拡大した国内市場の存在が、先に投資を実行したものが有利となる経験を蓄積し、将来もこのような環境は変わらないだろうとする適応的期待が行動を決定した。

最悪なことにプロジェクトの設備をマークアップし、計画実施の過程で最大の利益を確保し、その後の事業が高い資本コストで赤字になっても意に介しないという事例が多数存在することである。典型的な事例が1980年代の冷延鋼板工場であり、8億ドルの投資のうち少なくとも5億ドルがマークアップで大半がスハルトの政治資金とされたと推定されている。最終的に融資した国営銀行が株式と相殺し国営企業とされた。90年代に入ってもエチレン・センター（チャンドラ・アスリ社）の建設でも8億ドルで建設できるプラントに16億ドルが投資されたと推定されている。

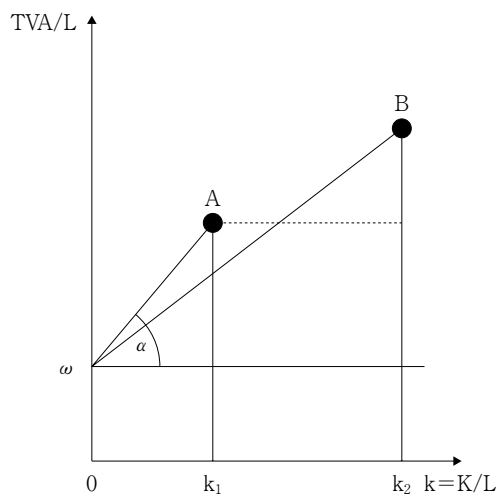
産業政策を実行する前提条件が欠ける国で育成対象産業をモニタリングなしに実現しようとする場合、弊害のほうが大きくなる可能性を示している。

2. 市場軽視のペナルティ

市場に任せれば産業成長が遅れるという判断から政府が誘導するという発想は正当かもしれないが、それには関連した制度が整備され、最低限度の透明なモニタリングが実行されることが不可欠である。インドネシアの場合、制度は民間企業の取引コストを上昇させ、レント・シーキングの利益を拡大させ、監視システムは欠落、結果については厳しい批判を許さない政治環境があった。取引コストの重さに加えて、国産化政策が進むほど国際価格からみてより高い財が供給されることになるのが一般的で、この両輪がハイコスト・エコノミーを形成した。利益は特権層を異常に富裕化させ、被害は輸出部門に最も大きいのしかかった。

輸出部門は1980年代の後半から急成長するが、それは奨励策が効果を示したのではなく、輸入自由化の拡大によりハイコスト・エコノミーの負担が軽減されたからである。産業政策は、他の規制と合わせて輸出産業抑圧策となっていたのが現実である。産業政策の最大の問題は市場を軽視しすぎたことにある。

民族企業振興の一つの支柱として期待された国営企業は市場軽視の事例を



提供することが多い。一般に国営企業育成はインドネシアで最も優秀と思われるエンジニアが実施したといえよう。そのなかには実際に近代産業を導入しようという熱意をもって真剣に取り組んだ層がある。この場合にも社会主義国と同じ陥穽があった。

伊東光晴教授は社会主義がなぜ資本主義に効率面で負けるかを金利への反応で開示した⁽²⁾。それは図のようにある産業でA、B二つの技術がある場合、資本集約的なBのほうが労働者1人当たりの付加価値 (TVA/L) は大きくなり、技術水準も高い。エンジニアにとっては先進技術の導入が最も望ましくみえる。しかし、資本の利益率 ($\tan \alpha$) はAのほうが大きい。民間企業が市場金利に依存して選択するならば、賃金率が低いかぎりAとなる。

しかし、Aを選択するかぎり先進国には永遠に追いつけないと判断されてしまう。エンジニアが愛国的であればあるほど、Bを選択する傾向が発生する。

国営企業の場合、公的融資を受けるのが普通であり、市場金利にはあまり関心がはられない。結果的に労働コストの安いインドネシアで資本集約的な技術が採用される可能性が高くなる。もし、エンジニアが野心的な愛国者

である場合、世界最先端の設備を導入したがる可能性がある。この典型例がハビビ主導の航空機産業で、日本の技術者があきれほどの高価な機械を多数購入し、ほとんどが遊休したまま陳腐化した。50億ドル以上が投資された玩具である。

民間企業についても1970年にすべての中古機械の原則的輸入禁止という商業大臣令により、一般に資本投資を過大にすることが強制された。また、最新鋭機械が生産性を向上させ、長期に利得があるとの誤解もあり、必要以上に資本投資が大きいことが観察された。結果的に投資の効率を低下させた。技術官僚の新鋭機械への信仰が政策の背後に存在したと思われる。民間部門の対応は中古機械を新品と偽って輸入することが多くなり、関係官僚に費用を支払うことが必要となる結果となった。

インドネシアでは市場メカニズムが働かない部分が実際には幅広く拡大しており、国営銀行の融資による投資金融など実質金利が異常に低かったりマイナスとなったこともあり、資本集約的な投資が助長された。激しいマークアップ、高い取引費用などと合わせて1970年代末から資本・産出高比率(ICOR)の顕著な上昇が発生した。

一方、厳しい市場競争を回避できない輸出部門はまさに市場メカニズムで動いてきた。皮肉なことに輸出産業振興は産業政策の主要目標の一つであったはずなのに実際は抑圧することが多かった。

世銀以下の国際援助はインフラ整備により輸出産業などの生産を支援する役割を果たしてきた。しかし、政府の政策が市場軽視に向かうことには抵抗できなかった。市場メカニズムが作用するためには輸出部門の発言力拡大が必要であった。しかし、逆オイル・ショックで構造調整策が採用されて結果が出たのはようやく1980年代末であった。世銀が貿易自由化を強力にリコメンドし、政府もそれを採用したことが大きな成果を実現した。しかし、92年くらいから自由化の速度は再び鈍化した。経済が好調になると、スハルト裁量政策が再び主流となった。

3. 市場重視の産業政策

インドネシアの経験から産業政策は基本的に市場が機能していないとコストの大きなものとなる可能性がある。しかし、市場に任せることは政治的、社会的に困難であったことも事実である。最も説得力のあるのは輸出振興のために市場重視が不可欠であるという事実であり、輸出産業が不可欠の存在となる日本、A-NIESでは生産性の向上のために基本的に市場重視とならざるを得なかった。インドネシアのような資源輸出国は外貨獲得部門の存在が大きいため市場軽視の政策が長期に採用された。

対外債務の累積に長期に対応せざるを得ないインドネシアの場合、労働集約財の輸出産業の発展が不可欠であることは全体に認識されている。過去の反省に立つならば、輸出産業を規制による高い取引コストから保護する政策が必要である。インドネシアのKKNは構造的な問題で短期に解決はできない。透明なルールに従う市場が発展して初めてその機会を圧縮できる。

今後の援助は労働集約財の輸出産業の発展に集中し、その成果をベースに市場が発達できるような政策採用を誘導することが最も効果的であろう。IMFアプローチは、その条件の多くは正当なものであるが、早急に制度変更を求めることによる抵抗のコストを少し軽くみていると思われる。この輸出部門育成には多くの援助対象案件が可能であり、現在までの支援規模ならすべてを投入してもまだ対象分野が十分にある。

おわりに

スハルト政権は権威主義的開発独裁体制の下に30年間の政治的安定と7%成長を実現したが、国民には不人気で腐敗した政権であると評価されてきた。この政権の最大の貢献は開発マインドの醸成であると現経済調整相のドロジ

ヤトン博士は1980年代にいつも言っていた。反スハルトで深い傷を負った同氏にとって、経済パフォーマンスがなぜ良好であるかは深刻な問題であり、何度も自問自答するように言っていた。インドネシアには華人人口が絶対数が多いので企業家は十分にいるが、それが問題でもあるとしてサドリ教授は政治的に政府介入が不可欠と認識していた。華人を中心とする民間部門の企業家にとってゲームのルールである制度はスハルトが支配しており、その裁量を予測できるかぎり、許容される範囲で最大限の利益追求は可能であり、行き過ぎてもペナルティを支払えば許される可能性が確信できる。

支配を固めるスハルトはますます寡黙となり、時に厳しい警告を発する。周辺の軍将官、高級官僚などはその意図が何かを判断することが能力判定であることを認識し行動する。スハルトは失敗の責任は常に他者の判断ミスとして修正できるので権威を確保できる。多様な政治勢力の伸張を判断し、伸ばすか弾圧すべきかを決定し実行する。究極の消費財とされる権力の効用を楽しむ大統領に多くを依存する体制の絶頂期が構造調整政策の季節と重なり、1987年以降の輸出ブームが発生してスハルトは自信をさらに深めた。その時期が生理的な老化と一致した。ルールの変更に問題が発生していたが誰も気づかないほど徐々に進行していった。

資源と人口の豊富なインドネシアは多様な企業の存在を可能とする。幸運にも政治資源に近い者は有利な利権を獲得し巨利を得るが、遠い者も才覚しだいで国内市場を利用できる。輸出一次産品も豊富であり、世界市場へのアクセスにも経験が蓄積されている。ビジネス機会、利益機会は十分に存在すると確信できる企業家が多数存在し得る。そのなかでも政治的に2級市民であり、利益を実現しなければ許された機会の利用はあり得ないと知っているのが華人系インドネシア人である。華人はインドネシアほど簡単に利益を実現できる市場はないと発言する者が多く、ここで儲けて老後は安全なオーストラリアかカナダで過ごすという人が少なくない。

企業家精神を発揮しなければ何も得られない華人は総人口の3%という俗説に従っても600万人、実際は1000万人以上ともされている。このなかでの

競争はかなり激しい。スハルト体制のなかで最も政権の性格を認識しているのは華人である。上層はエリートに利益分配を前提にレントを追求し、利権をとれないか回避してきた上層は納税者番付上位に入り、下のほうでも警察に税金以上の保護料を支払っている。これがインドネシアの制度である。

サリム・グループの自動車部門を実際に支配しているアンキー・カマロは何でも率直に話してくれるが、この市場はわれわれのもので外資には参入できないと信じている。別の有力華人は工業団地の用地買収で利幅が大きくなり、結果的に入居価格が高くなる問題を、米の値段は水田で買うのとスーパーで買うのと値段は違うが、外資はスーパーで買うしかないとしている。そのとおりであるが、制度の不備により高利潤の機会が発生し、結果的に外資進出の障害が発生した。制度は表面よりかなり複雑で、先進国市場のようにWTOルールで開放されるというわけにはいかない。

バブル崩壊によって負債を抱え込んだインドネシア企業、特に華人系企業は体制を立て直している。制度の理解と利用という面で華人企業と外国企業には非対称性がある。外資系企業は輸出生産基地として利用するのでないかぎり、競争面で不利であることを認識する必要がある。中国での企業活動において外資企業が直面する問題と類似のものが存在する。

途上国一般にキャッチ・アップの過程では先行事例があるため次の有望分野に確信をもてることが少なくない。ここで重要なのはできるだけ好条件で融資を確保し、政府認可が必要な場合はライバルに先行して取得することが利益を保証する。技術が必要な場合は外国企業を利用し、可能なかぎりライバル企業の参入を阻止する政策をロビーすることになる。信用割当の確保にも政治権力、官僚に依存することが多い。開発マインドが高いほど、優遇金利の融資確保の利益が大きいほど癒着が増大する。プリブミ・エリートが助成対象として採用され、華人企業が実行役を果たす事例が広汎に存在した。

この体験がインドネシア企業に低利の外貨借入を促進する要因となった。1990年代初めに日本の金融機関がBIS規制により融資拡大に慎重になっていた時期に欧州の金融機関が積極的に参入した。華人企業経営者のなかには日

本の銀行は時間がかかりすぎるので、もう欧州の銀行の時代だと言う者まで現れた。また、華人経営者の若い世代が米国でMBAを取得して財務担当に就くことが珍しくなかった。この層は米国金融機関の勧めるデリバティブ取引に参入した。堅実経営で知られたスラバヤの優良企業SEKARグループがこの典型的事例で、実質的に倒産、雇用者数が大きすぎるので国営銀行が融資支援して操業を継続した。民間企業の対外債務が大きいのがインドネシアの特徴であるが、民間企業の過去の体験が大きな影響を与えている。

腐敗、癒着、マークアップなどによる費用増大要因はあっても、長期的な開発に民間企業が確信を抱きキャッチ・アップ部門に参入競争をしてきたことがインドネシアの経済成長を支えてきた。何度かあった過去の経済危機の際にも外国援助が増額され、インフラ建設が進行したことがこの確信を補強した。外国援助は開発マインドの形成に大きく貢献したことはまちがいない事実である。

注 P. クルーグマン『経済政策を売り歩く人々』（伊藤隆敏監訳）日本経済新聞社、1995年、19-23ページ。

伊藤光晴『経済学を問う2；現代経済の変貌』岩波書店、1997年、323-328ページ。

〈主要参考文献〉

世銀カントリー・レポート『インドネシア』各年版。

World Bank, *Indonesia : Industrial Policy-Shifting Into High Gear. World Development Report*, 各年版。

D.C. ノース『制度・制度変化・経済成果』（竹下公視訳）晃洋書法、1994年。