

## 第 4 章

### レント追求，汚職，ガバナンス ——インドネシアにおける開発と援助政策——

はじめに

アジア通貨危機後のインドネシアを語る上で、KKNほど有名になった言葉はないであろう。KKNは、汚職 (korupsi)、共謀 (kolusi)、身内びいき (nepotisme) を意味するインドネシア語の造語で、政治家、役人、軍人、裁判官などあらゆる職種の公職者の腐敗ぶりを象徴する言葉となった。特にスハルト大統領一族、クローニーを中心とするエリート層の腐敗ぶりは危機が発生する以前から世界中の注目を集めていたが、危機を契機に、IMFが利権構造の一扫を求めたために、本音では利権の温存を望むスハルト政権との間に軋轢が生じるようになった。また、同政権崩壊後は、新政権の下でガバナンス改革が進展して成果を生むことが期待されたが、次々と新たな汚職スキャンダルが発覚するばかりで、信頼を回復するにはほど遠い状態が続いている。

本論では、危機後のインドネシア政府にとって優先度の高い政策課題となったガバナンス改革を取り上げる。そして、ガバナンス改革の背景を探るために、レント追求や汚職について分析を試みる。それによって、スハルト政権下ではレント追求や汚職が蔓延していたにもかかわらず、例外的に高い経済パフォーマンスが達成されていたことが示される。続いて、その原因を探

るために、スハルト大統領一族、クローニーを中心とするレント追求の社会的厚生への影響、賄賂の投資への影響などについて検討するが、その結果、スハルト政権崩壊後は、そのような例外的に高い経済パフォーマンスを支えた前提条件の一部が覆されたために、ガバナンス改革の重要性がよりいっそう高まったことが明らかになる。

本論の構成は、次のとおりである。第1節では、構造問題の視点から1980年代以降の開発政策と危機発生を経緯についてふりかえる。続く第2節では、汚職に関する実証分析からスハルト政権崩壊以前のインドネシア経済の特殊性を明らかにする。第3節、第4節では、スハルト政権下のレント追求や汚職について分析し、それが政権崩壊後どのように変容したかを論じる。最後に第5節、第6節では、それまでの議論を踏まえて、インドネシアにおけるガバナンス改革と援助による同分野への支援について述べる。

## 第1節 1980年代以降の開発政策と危機の経緯

### 1. 1980年代以降の開発政策

1980年代以降の開発政策の方向性を決定したのは、構造調整である。たしかに、インドネシアでは石油ブーム期に輸入代替が促進され、官庁の権限や国営企業のプレゼンスが拡大した時期があったが、第2次石油ショック後の構造不況を契機に、83年から構造調整が開始され、財政改革の他に、金融、資本市場、貿易、投資などの分野で自由化、規制緩和が進んだ。さらに、金融自由化を進める過程で、裁量的介入の代表的ツールであった政策金融が縮小していくとともに、94年に工業省は劇的な政策転換を行ない、産業政策を実質的に放棄したと言われている（小黒・小浜 1995）。

上述のように、構造調整の影響は広い分野に及び、「東アジアの奇跡」のなかで論じられたような市場志向的な開発政策が進められてきた（World

Bank 1993)。そして教科書どおりに事態が進めば、市場自由化や規制緩和の進展に伴って、レント獲得の機会が縮小していくはずであったが、インドネシアでは別の事態が同時進行していたのである。

具体的には、スハルト大統領の政権基盤が強化された1980年代半ば頃から、成人した大統領の子供たちが次々とビジネスを始めるようになった。そして後述するように、大統領一族とクローニーは、大統領に働きかけて、市場自由化の流れとは逆行する産業保護や市場の独占権、国営銀行のクレジットなどの利権や特権を次々に獲得していったのである。さらにそれとほぼ同時期に、金融自由化や海外からのドル資金の大量流入により資金調達が容易になり、併せてインフラ事業の民営化が始まるなどして、ビジネス・チャンスが急速に拡大した（白石 1999）。そして、通常であれば、市場における競争原理の導入によって企業同士の競争が激化して、経済効率が改善されるはずであったが、インドネシアでは予想外の結果をもたらした。例えば、インフラ事業は、民営化された後も引きつづき政府の関与が必要であったために、入札手続きの過程に政治権力者の意向が働いて公正な競争が歪められればレントが発生する。大統領一族、クローニーは、従来型のレント追求の他に、新しいメカニズムで発生したレント獲得の機会を次々に囲い込むことによって事業を拡大させていったのである。

以上のように、危機以前のインドネシアでは、市場自由化と大統領一族、クローニーによるレント追求という一見すると相矛盾する政策が同時に進められていたと考えられる。しかも民活インフラのような市場自由化の切り札として登場した政策手段ですら、レント追求の道具として利用されたために、市場自由化とレント追求が表裏一体となって同時進行するという皮肉な一面もみられた。その意味で、この時期の開発政策を単純に色分けするのは困難であると言えよう。

## 2. 構造問題と危機発生の経緯

大統領一族、クローニーによるレント追求や汚職は、危機を契機に、構造問題として急浮上した。以下では、IMFの危機への対応に言及しながら、構造問題と危機発生の経緯について論じよう。

利権や特権を獲得して競争上有利な立場に立った大統領一族、クローニーのビジネスは、インドネシア経済の高成長に伴って拡大していった。しかし、彼らにとって好調な時期は長く続かなかった。折しも1997年に発生したアジア通貨危機に際して、IMFがスハルト政権下で肥大化した利権構造の一扫を求めたために<sup>(1)</sup>、本心では利権の温存を望むスハルト政権が柔軟に対応できず、IMFとの対立が激化した。そしてIMFとの対立は市場の失望を生み、ルピア相場の急落や必需品の価格高騰をまねいて、社会不安が高まり、ついに30年以上に及ぶスハルト政権は崩壊したのである。大統領一族、クローニーを中心とするエリート層の腐敗ぶりは、危機が発生する以前から全世界の注目を浴びていただけに、このようなIMFの措置を当然視することもできよう。しかし、他方で、そうしたIMFの対応は、危機をよりいっそう深刻化させた原因であるとして、一部の有力なエコノミストから痛烈な批判を浴びた。

例えば、当時、世界銀行（以下、世銀）のチーフエコノミスト兼上級副総裁であり、同時にIMF批判の急先鋒の1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ことを示す証拠は何もなく<sup>(2)</sup>、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出して、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）。またフェルドスタインによると、IMFの果たすべき役割は、海外からの資金フローを維持することであり、過去の経験が示すとおり、汚職などの構造問題の解決はそうした目的を達成するための必要条件ではない。そして、IMFが汚職などの構造問題を取り上げるようになったのは、汚職の蔓延が世界中の注目を浴びたロシア、

東欧における市場経済化に向けての改革以降であり<sup>(3)</sup>、アジア諸国とそれら諸国との違いを無視して、同様の政策を押しつけようとしたことを鋭く批判している (Feldstein 1998)。

さらに、汚職と危機の因果関係について、インドネシア経済の専門家であるヒルは次のように述べている。

「なるほど汚職は深刻な問題であるが、汚職を（危機を引き起こした）要因であると断定するのは困難である。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、スハルト政権が、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」（かっこ内は引用者）(Hill 2000)。

構造問題については依然論争があり、明確な答えは出ていないが、危機の発生原因について考える時、ここで紹介した論者の意見はかなりの説得力をもつように思われる。特にヒルが指摘するように、汚職や腐敗した政治システムの本当の影響は、危機の発生原因としてよりも、IMFが提示した融資条件への柔軟な対応を困難にしたことに求められるべきかもしれない。また、もしその指摘が正しければ、IMFが危機の原因を見誤り<sup>(4)</sup>、被援助国にとって必ずしも対応が容易ではないコンディショナリティを課してしまったことの影響は大きいと言えよう。中長期的に構造問題の解決が必要なことは疑問の余地はないが、そのような改革を実施する手順やタイミングについてさらに詳しく検討していく必要がある。

一方、構造問題に対するIMFコンディショナリティの適否にかかわらず、危機を契機にレント追求や汚職の問題は、ますますクローズアップされていった。具体的には、スハルト政権を引き継いだ新政権の下でガバナンス改革が進展して成果を生むことが期待されたが、新たな汚職スキャンダルが次々と発覚するばかりで、信頼を回復するどころか、かえってインドネシアにおける汚職問題の根深さを内外に印象づけていった。いまやインドネシアにおける汚職やレント追求の問題は、完全にロックインされた状態にあり、同国

の経済復興を考える上で避けて通れない課題となっている。

## 第2節 汚職と投資，経済成長——インドネシア経済の特殊性

本節では，より一般的な視点から，汚職をはじめとする制度のあり方と経済パフォーマンスの関係についてみていこう。それによって，スハルト政権崩壊以前のインドネシア経済の特殊性が明らかになるとと思われる。

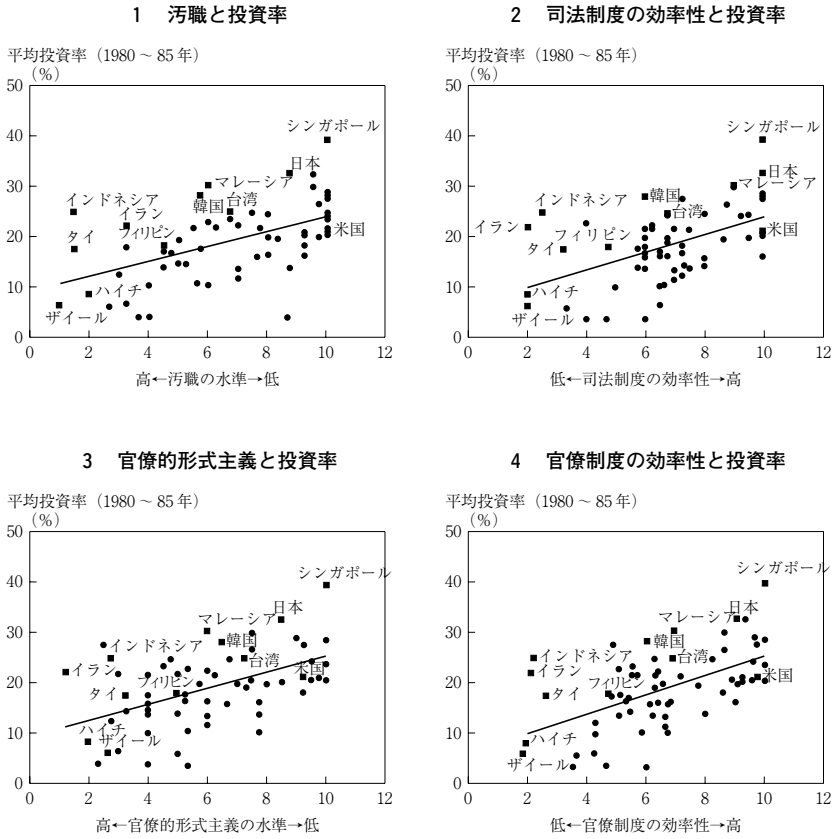
### 1. 汚職と経済パフォーマンス

マウロは，投資家の主観的な評価に基づいて作成された Business International (BI) の指標を加工して，各国の「汚職」，「司法制度」，「官僚的形式主義」などの水準を示す新たな指標を作成した (Mauro 1995)。図1は，マウロが作成した指標を用いながら，対象となる68カ国の制度に関する指標 (1980~83年) と対GDP平均投資率 (80~85年) の関係を示したものである。それによると，汚職が少ない国，効率的な司法制度をもつ国，官僚的形式主義 (=投資の許認可などにかかわるレッドテープ) の弊害が少ない国において投資率が高いことがわかる<sup>(5)</sup>。さらに，上記三つの指標を平均化した「官僚制度の効率性」を示す指標で比較しても，官僚制度の効率性が高い国において投資率が高くなる傾向がある。

次に，上記指標のなかから汚職と官僚制度の効率性を選び出し，それら指標と1人当たりGDP成長率 (1960~85年) の関係を見てみよう。図2によると，汚職が少ない国，官僚制度の効率性が高い国において1人当たりGDP成長率は高くなっており，投資率と同じ傾向を示している。

図1，図2は制度の諸指標と経済パフォーマンスとの単純な相関関係を示したのみであり，より厳密には，制度以外の諸要因を説明変数に加えて重回帰分析を行なう必要がある。マウロは，その考え方に従って，さまざまな重

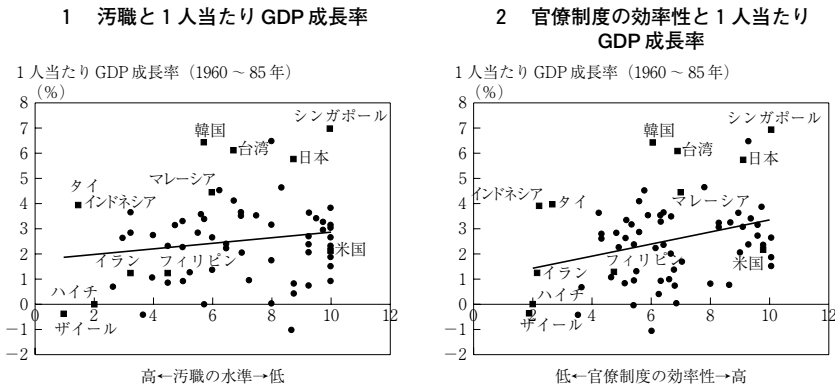
図 1



(注) 制度の諸指標は Mauro (1995) を, 平均投資率 (1985 年実質価格) は Penn World Table 5.6 のデータを利用した。  
 (出所) 筆者作成。

回帰分析を行なった (Mauro 1995)。そして, 他の説明変数をコントロールした場合でも, 制度の諸指標と投資率の間には明確な相関関係があることが判明した。例えば, Levine and Renelt (1992) の定式化に従って, 初期時点の所得水準, 教育水準, 人口成長率などを説明変数として加えると, 汚職と投資の間には, 汚職指標が 1 標準偏差だけ改善すると投資率が 3.26% 増加

図 2



(注) 制度の諸指標は Mauro (1995) を、1 人当たり GDP (85 年実質価格) 成長率は Penn World Table 5.6 のデータを利用した。  
 (出所) 筆者作成。

する、官僚制度の効率性と投資の間には、官僚制度の効率性が 1 標準偏差だけ改善すると投資率が 4.10% 増大する、などの関係を導き出すことができた。

以上の結果は、汚職を防止するために有効な司法制度やガバナンス改革が経済パフォーマンスの向上に結びつく可能性があることを示している。ノースは、「社会が低コストの契約執行を展開できないことが第三世界における歴史的な停滞と現代の低開発の最も重要な原因である」(North 1990) と喝破したが、まさに彼が指摘したとおりに、契約執行の費用を著しく高め、所有権を不確実にする司法制度の脆弱性や汚職の蔓延が経済パフォーマンスにマイナスの影響を及ぼすことが示されたのである<sup>(6)</sup>。

## 2. インドネシア経済の特殊性

ここでは、図 1、図 2 を参照しながら、インドネシアにおける制度の諸指標と経済パフォーマンスの関係を見てみよう。図 1 によると、インドネシア



の汚職指標（1980～83年）は、タイと並んで1.5であり、68カ国中ザイール（1.0）に次いで低い値である。この数字からも、スハルト政権下のインドネシアでいかに汚職が蔓延していたかがうかがえるだろう。次に、司法制度の効率性指標は2.5であり、これまたザイール、ハイチ、イラン（以上2.0）に次ぐ。さらに官僚的形式主義（レッドテープ）指標で比較しても2.75と振るわないために、官僚制度の効率性指標は2.25である。

以上のように、インドネシアの制度に対する評価は、世界的に見ても低く、最貧国と肩を並べる水準であったと言えるだろう。そして、図1、図2の一般的な関係から類推すると、最貧国と同様な低い経済パフォーマンスが予測されるが、危機以前のインドネシアでは、投資率24.69%、1人当たりGDP成長率3.86%と良好なパフォーマンスを示しており、そのため図1、図2におけるインドネシアの位置は傾向線を大きく越えている<sup>(7)</sup>。

たしかに、インドネシアには、高い期待成長率、マクロ経済の安定性、ミクロ的な投資インセンティブ、豊富な資源や労働力の存在など投資の収益性を高める要因がいくつかあり、それらによって高投資、高成長のメカニズムのかなり多くを説明することができよう（MacIntyre and Ramli 1997）。しかし、図1、図2で示された傾向線からの大きな乖離から類推すると、レント追求や汚職がインドネシアの経済発展の妨げにならなかった別の理由を見い出せるかもしれない<sup>(8)</sup>。以下では、インドネシアにおけるレント追求や汚職の中心部分を占める大統領一族、クローニーの事例を取り上げながら、上述の仮説について検証していこう。

### 第3節 レントの類型化と大統領、クローニーのレント追求

本節では、レント追求に関する分析を行なうためにレントの類型化を試みる。次にそれに基づき、大統領一族、クローニーのレント追求の事例を検討していこう。

## 1. レントの類型化

最初にレントとは何かについて明確にしておこう。レントとは、「経済活動の見返りとして受け取る収益で、経済活動に資源を引き寄せるために必要とされる最低収益を越えた部分に相当する」(Milgrom and Roberts 1992)と定義される。なお、完全競争市場では、経済活動のための資源を動員するために必要最低限の収益を支払うだけでよく、レントは発生しない。レントは類型化されることなく、一緒に扱われることが多いが、レントが発生するメカニズムや経済パフォーマンスに及ぼす影響はそれぞれ違っており、類型化が可能である。ここでは、Khan (2000a)を参照しながら、レントを以下のように類型化してみよう。

「学習レント」——国際競争力の強化を目的として、政府が一定期間、貿易障壁、補助金、政策金融などを通じて幼稚産業を保護する際に発生するレント。静学的には非効率を発生させ、純便益(=社会的厚生への影響)は負となるが、学習効果を通じて保護を受けた産業の生産性が高まり、国際競争力をもつレベルにまで到達すれば、動学的な純便益は正となり得る。他方、保護が長期化して、レントが既得権益化すれば、純便益は負となる。

「独占レント」——規模の経済性によって発生する自然独占の他に、政府の介入によって他企業の自由な参入が妨げられたり、他企業との公正な競争が妨げられることにより、「独占レント」が発生する。独占レントは、死加重(=静学的な非効率)を発生させるのみならず、動学的にも他企業との競争から遮断されることによって効率性を向上させるインセンティブが失われて、X非効率を発生させる。

「移転レント」——産業の資本蓄積、あるいは社会政策的な配慮<sup>(9)</sup>のために、政治的メカニズムを通じて他部門から移転されるレント。レントを移転させるための政策手段としては、課税や補助金の他に、政策金

融、政府資産の売却などがある。静学的には非効率を発生させる可能性があるが、「学習レント」と同様に、競争圧力が働いて、レントを移転された産業の競争力が強化されれば、動学的な純便益は正となり得る。

「自然資源レント」——自然資源（牧草地、漁場等）の供給量が限られた状況において、資源の排他的な所有権が認められたときに発生するレント。希少な資源に所有権が設定されることによって、「共有地の悲劇」のような資源の過剰利用が避けられ、自然資源部門における投資や経済成長が促される。

「技術革新レント」——技術革新による新製品の開発、生産コストの低下などによって発生するレント、あるいは技術が容易に模倣される恐れがある場合には、特許権を設定することによって得られるレント。報酬が確保されることによって技術革新が促され経済成長への刺激となる。ただし、特許権によるレントの保護が長期間に及ぶと模倣者が排除されることによる消費者の不利益が発生するために、特許権の有効期間は適切に設定される必要がある。

「監視レント」——銀行に対して、借り手を監視するように動機づけるレント。金利規制によって市場均衡レートよりも低い預金金利が設定されれば、預金者に対する利子支払いが節約されて、レントが発生する（＝金融抑制）。そして、レント（より厳密には将来にわたるレントの現在価値であるフランチャイズ・バリュー）を失いたくない銀行は、借り手を十分に監視しながら、銀行の効率的な経営に努力すると考えられる。しかしながら、例えば、（危機以前のインドネシアで見られたように）企業グループの資金調達为目的で設立された銀行などの場合には、借り手を監視するインセンティブがそもそも発生しないために、監視レントは有効利用されない可能性がある。そのため、監視するインセンティブに影響を与える銀行の所有構造が重要となろう。

以上6種類のレントを、効率性への影響（＝静学的な純便益）および成長

表1 レントの純便益

レント類型	静学的な純便益 (効率性への影響)	動学的な純便益 (成長への影響)	備 考
学習レント	非効率	(競争条件次第で) 成長促進	競争が制限されて既得権益化すれば、純便益は負となる。
独占レント	非効率	成長減退	X非効率を発生させ、成長減退につながる可能性が高い。
移転レント	中立あるいは 非効率	(競争条件次第で) 成長促進	競争が制限されて既得権益化すれば、純便益は負となる。
自然資源 レント	効 率	成長促進	所有権の設定によって投資が促進される。
技術革新 レント	効 率	成長促進	報酬が確保されることによって技術革新が促進される。
監視レント	(監視・執行能力次第で) 効 率	(監視・執行能力次第で) 成長促進	監視・執行能力が低ければ、純便益は負となる。

(出所) Khan (2000a) の Table 1.3 を参照して筆者作成。

への影響 (= 動学的な純便益) から取りまとめたのが表1である。同表から明らかなように、静学、動学の両面で明らかに有害であるのは独占レントのみであり、その他のレントは社会的に有益であるか、あるいは条件さえ整えば有益となりうるものである。新古典派経済学の強い影響もあって、一般にレントは有害で不必要であるというイメージが定着しているが、規模の経済や市場の不完全性が存在する現実の経済では、レントは有益となり得るのである。ただし、学習レントや移転レントの場合には、産業保護が長期化して既得権益化する恐れがあるために、それらを防ぐための規律や能力が政府に求められるのである。

## 2. 大統領一族、クローニーのレント追求

上述のレントの類型化に従いながら、インドネシアにおける大統領一族、クローニーのレント追求を検討してみよう。表1における6種類のレントのうち、学習レント、独占レント、移転レントは、政府の開発政策と密

接に関係するのみならず、それを獲得する企業に多大な報酬をもたらすためにレント追求の対象となりやすい。以下では、これら3種類のレント追求の事例を取り上げながら、インドネシアにおけるレント追求の社会的厚生(=レントの純便益)への影響を見ていこう。

#### (1) 学習レントの事例

規模の経済や学習効果が働くために、幼稚産業の段階では国際競争力をもち得ない産業がある。このような産業においては、企業の側に貿易障壁や補助金を設けて産業保護を行なうように政府に対して働きかけるインセンティブが発生する。一般にこのような行為は、学習レントの追求であると見なすことができるが、インドネシアにおいては、スハルト大統領次男、バリト・パシフィック・グループ、ナパングループなどが関与した石油化学事業、三男の国民車計画、ハビビの航空機開発事業など世間の注目を浴びた事業が多い。これらの事業は、いずれも大規模な投資を必要とする幼稚産業であり、国の威信も手伝って手厚く保護されてきた。

ところが、そのような手厚い保護を受けてきたにもかかわらず、これらの事業はいずれも厳しい経営状態におかれている。例えば、関税保護を受けてきた石油化学事業は大量の不良債権を抱え、銀行再編庁(IBRA)の管理下にある。また国民車計画に対する税の優遇措置や航空機事業に対する財政支援は、IMFによって中止に追い込まれた。特に後者2件に対して、IMFが厳しい措置をとった背景には、事業に絡んだ不正行為の他に、これら事業が競争力を強化して国際市場で生き残れる可能性が乏しかったことがある。例えば、国民車計画の場合には、海外で生産された車を国民車として認定するなど常軌を逸した行動が見られ、産業政策によって競争力を強化するというよりも、輸入税や奢侈税の免除など特権の獲得が最初から目的ではなかったのかと疑われている。また航空機開発事業の場合も、政府によって大量の資金が投入されておりながら、杜撰な経営戦略のために国際競争力をまったくもち得ず、同国における産業政策の失敗例として取り上げられることが多かった

(World Bank 1993)。

これらの事業においては、学習レントが生産的に使われるための必要条件である保護された企業に対する競争圧力が欠けていたために、レントが既得権益化して、非効率で高コストな経済構造が温存されたのである。なお、このような事例は、輸入代替期を含めて数多く見られ、インドネシアで産業政策を実施することの難しさを物語っていると言えよう。

## (2) 独占レントの事例

レント追求者にとって学習レント以上に手っ取り早く獲得できるのが独占レントである。独占レントは、規模の経済がもたらす自然独占の他に、政府が特定の事業者に対してライセンスや独占権を付与することによって発生する。なかでもインドネシアでは、大きな収益が見込まれる事業の生産、販売、流通のライセンスや独占権が大統領一族、クローニーに対して付与される場合が多かった。古典的なケースとして、小麦の輸入、製粉、流通にかかわるライセンス(=実質的な独占権)を付与されて、同グループが発展する基礎を築いたサリム・グループが有名であるが、その他にも大統領三男が得た丁字の流通、販売の独占権、大統領の孫が得た中国産医薬品の輸入ライセンスなど枚挙に暇がない。このような独占による価格設定は、財、サービスの最終的な購入者である消費者から独占企業へとレントを移転させるとともに、いわゆる死加重を発生させて静学的な非効率を生じさせる<sup>(10)</sup>。その上独占による競争圧力の欠如から経営者がコスト引下げの努力をほらうインセンティブを失ってしまうためにX非効率が発生しやすい。規模の経済がもたらす自然独占は、政府による価格、サービスに対する統制を伴えば理論的にも正当化され得るが、インドネシアでは自然独占だけでなく、政府の介入が作り出した人為的な独占が幅を利かせていた。そのため、特定の事業者に付与するライセンスや独占権を正当化するために、経済的効率性よりも、むしろ零細な生産者の保護など公共政策としての側面が強調される傾向があった。しかし、市場メカニズムを無視した政府の介入が成功するわけではなく、かえって市場

を混乱させるだけの結果に終わることが多かった<sup>(11)</sup>。

さらに、インドネシアにおいて特徴的だったのは、競争原理の導入によって効率化やコスト削減が期待された民活インフラ事業においても、政治権力の介入によって独占レントが生み出された点である。例えば、入札を経ずに受注業者が指名されたり、入札に参加できる企業が制限されたりしたのである。その際、落札業者は入札による競争圧力を免れるために、競争価格を上回る価格を設定することができる。そしていったん価格が設定されれば、長期契約によって新規参入が阻まれるために、高コストの負担が長期にわたって利用者に転嫁されることになる。大統領次女とティルタマス・グループがかかわる発電事業、長女の有料道路事業などの場合には、入札手続きの過程で大統領の介入や不透明な指名入札があったと言われている。また水道事業の場合には、長男およびサリム・グループが入札を経ることなく事業の権利を獲得した。そのため、これらの事業では競争圧力が働かず、コスト削減やサービス向上の面で期待された効果が得られなかったと言われている。

### (3) 移転レントの事例

インドネシアにおけるレント追求は、他のレントに付随して移転レントが供与される場合が多く、獲得できるレントはよりいっそう大きくなる傾向があった<sup>(12)</sup>。

レントは、課税、補助金など公式の予算制度を通じて移転される場合が多いが、スハルト政権下のインドネシアでは、均衡予算が原則とされ、しかも開発予算に対しては、ドナーの監視が働いたために、公式の予算制度を通じたレントの移転には限界があった。そのため、それを補完する役割を果たしたのは、予算外資金であったと考えられる。例えば、1983年石油収入が落ち込みはじめた時、インドネシア政府は、均衡予算を堅持するために大型プロジェクトの中止を決定した。しかし、それによってすべてのプロジェクトが中止されたわけではなく、リム・シウ・リオンの資金協力を得て進められた冷延鋼板工場のように、予算外資金を使って一部の事業が継続されたのであ

る。また後述のハビビの航空機開発事業でも、公式予算に対する負担が過剰にならないように予算外資金が投入されてきた。このように、均衡予算という歯止めが働いた公式予算に対して、予算外資金は、柔軟性に富み、しかも資金の流れが不透明であったために、大統領一族、クローニーの事業を支援していく上で大変都合がよかった。

マッキンタイヤーによると、インドネシアにおける予算外資金は以下の3タイプに分けられる。

「政策金融」——対象とされる事業を支援するために、中央銀行、国営銀行、年金基金などの公的金融機関から大量の資金が引き出された。政策金融は、過剰な中央銀行融資によるインフレの発生や不良債権の累積などの危険性があるが、少なくともインフレは、比較的良好にコントロールされてきた。大統領三男による丁字の独占事業のために融資された3億5000万ドルにのぼる中央銀行の流動性信用をはじめ、数多くの融資が大統領一族、クローニーの事業を支援するために行なわれてきた。

「民間の貢献」——政府の公式予算を使えない場合には、政府が民間に非公式に働きかけて資金の拠出を求めた。大統領と関係の深い事業家に要請するケースが多いが、広く国民に呼びかける場合もあった。例えば、20億ドルを要するハビビのジェット機（N-2130）開発事業のために、クローニーだけでなく、国民に対しても出資を求めている。

「隠された政府資金」——政府が裁量的に使える資金を確保するために、中央銀行における政府の公式な預金口座以外の場所に資金を隠した。そのための資金源としては、石油・ガス収入、森林再生基金、投資基金（Dana Rekening Investasi）<sup>(13)</sup>、食糧調達庁（BULOG）、各種財団（yayasan）を通じて集められる資金などがあった。例えば、ハビビのプロペラ機（N-250）開発事業のために、森林再生基金から2億ドルが無利子融資された。

たしかに、上記メカニズムによって、有利な条件の資金が引き出されて、



対象とされる事業の資本蓄積を促進する。しかも大統領一族、クローニーは、移転レントに付随して、学習レントや独占レントを獲得する機会にも恵まれていたために、ビジネスとして圧倒的に有利な立場にあったと言えよう。しかし、国民経済の視点から重要なのは社会的厚生への影響である。予算外資金は、移転される金額が大きく、しかも資金の流れを捕捉するのは困難であったために、レントを移転させるための手段として重要であったと考えられる。しかし、他のレントと同様に、必ずしも企業の競争力強化や効率性改善に結びつかず、しかも調達された資金が不良資産化したとみられるケースが多いことから、社会的厚生への影響について否定的な見方が強い。

以上、3種類のレント追求について見てきた<sup>(14)</sup>。いずれも政府の規律や能力の不足が原因で、レントが有効に利用されない事例が多かった。しかし、それらの事実によってインドネシアにおけるレント追求を全面的に否定する必要はないかもしれない。その理由は、市場環境の急激な変化に即応して、従来型のレント追求からしだいに距離を置きはじめた企業グループがあるためである。その代表例がサリム・グループのリム・スイ・リオンである<sup>(15)</sup>。

サリム・グループの創設者であるリム・スイ・リオンは、スハルトとの緊密な関係を利用して莫大な利益を上げてきた。なかでも、先述した小麦の独占事業は、政商としてのリム・スイ・リオンの一面を語る上で欠かすことができない部分である。ところが、1983年に構造調整が始まり状況は一変した。構造調整によって、輸入代替期の産業保護に代わり、規制緩和や市場競争が至上命題となった。また輸出促進のために、為替切下げ、輸入関税の引下げ、輸出信用をはじめとする各種の輸出インセンティブ(=レント)が供与され、88年からは製造業品輸出が本格化したのである。サリム・グループは、そうした市場環境の変化に即応して、80年代後半には、スポーツ・シューズ、玩具、衣類、革製品、土産品などの労働集約的な製造業品輸出に乗り出した。また同時に、アグリビジネス、オレオケミカルなどインドネシアが比較優位をもつ産業に力を入れるようになり、インドネシア国内で生産された原材料を海外子会社で加工するという事業を展開するようになったのである。

このように、レント追求の社会的厚生への影響については異なる見方も可能である。また、レント追求の影響を評価するのは方法論的に容易ではなく、ここで紹介した以外にもさまざまなケースがあろう。しかし、インドネシアのように、大統領が強大な権力を持ち、しかもそれに対するチェック機能が働かなかった開発途上国では、レントが生産的に利用されるための規律を確保できない場合が多かった。特にスハルト大統領の政権基盤が強化され、子供たちがビジネスを始めた1980年代半ば頃からは、そのような傾向が強くなった。一方、興味深いことに、80年代に始まった構造調整は、レントを輸入代替型から輸出志向型産業へとシフトさせ、その結果一部の企業グループの行動に大きな変化をもたらした。それによってインドネシアのレント追求が全面的に変わることはなかったが、少なくともレントが国際市場での競争力を強化するために使われる機会が出現したのである。

#### 第4節 レント追求費用と政府財の価格、所有権の保護

本節ではレント追求に伴って発生する、もう一つの社会的費用である「レント追求費用」について論じる。続いて、代表的な汚職モデルであるシュライファー＝ヴィシュニー・モデルを取り上げ、インドネシアの政治システムと政府財の価格、所有権の保護の関係について述べる。

##### 1. インドネシアのレント追求費用

レント追求の社会的厚生への影響は、レントの純便益だけにとどまらない。例えば、独占レントを獲得するために、企業が政府に対して働きかける場合を想定してみよう。ここで、働きかけの結果、政府が他企業の参入を妨げるような指名入札を行ったり、あるいはライセンス、独占権を当該企業に与えたとしたら、レント追求は成功である。そしてレント追求によって獲得し

た独占的な地位は企業に利潤をもたらすが、他方で独占は死加重やX非効率を発生させる。これが、前節で論じたレントの純便益である。しかし、レント追求の社会的厚生への影響はそれだけにとどまらない。一般に企業が政府に働きかける際に、人材、資金などの企業内の貴重な生産資源が投入される。これらの生産資源は、市場が競争的でレント追求を行なうインセンティブなどまったくないような状況であれば、企業の生産的な活動に使われていたはずであるから、レント追求は新たな社会的費用を発生させ得る。本論では、そのような社会的費用を「レント追求費用」と呼ぶことにしよう。レント追求費用の一例として、有能な人材がロビー活動に投入されると、ロビー活動自体は、レント追求を通じて企業の収益を向上させても、生産能力を向上させるわけではないので、動員された人材はすべて社会的費用となる。一方、賄賂の場合は、資金の使われ方によって影響が違って来る。例えば、賄賂として手渡された資金が政治家、役人の個人消費や資本逃避を促すのみで国内の生産活動に使われることがなければ、社会的費用を発生させる。ところが、賄賂として手渡された資金が政治家や役人によって投資され、そのため企業家がそれらの資金を生産活動のために使った場合と比較して、国内生産に変化が生じなければ、社会的費用は発生しない。この場合、賄賂は企業家から政治家、役人への移転と見なすことができよう (Khan 2000b)。

以上のように、レント追求費用をレント追求のために投入される人材、資金などの生産資源の社会的費用と定義すると、レントの純便益との間で以下の関係が成立する。

$$\text{「レント追求の社会的厚生への影響」} = (\text{「レントの純便益」}) - (\text{「レント追求費用」})$$

上式によると、レント追求が正当化されるのは、レントの純便益が正であり、しかもその絶対値がレント追求費用を上回る場合だけである。以下では、もう一つの社会的費用であるレント追求費用に焦点を当て、インドネシアのケースを検討しよう。

容易に想像されるように、レント追求活動に投入される人材や資金の大き

さを示す信頼できる資料やデータはない。しかし、少なくとも政治権力者の恣意的な介入によって公正な競争が歪められ、そのため企業の収益が市場における競争力よりも政府から得られる保護や特権によって決められるような状況では、後者を獲得するために多くの生産資源が投入されたと考えるのが自然であろう。

インドネシアにおけるレント追求や汚職の度合いを示す一つの指標として、スハルト大統領一族の資産総額がある。大統領一族の資産総額としては、『タイム』誌150億ドル、『ニューズウィーク』誌400億ドル、『アジアウイーク』誌80億ドル、CIA300億ドル、インドネシア・ビジネス・データ・センター200億ドルなどさまざまな数字が報道されているが、確定した数字はない<sup>(6)</sup>。またこれらの資産総額には、大統領一族が企業活動によって獲得した資産なども含まれているために、すべてを不正蓄財であると見なすのは誤りであろう。しかしながら、大統領個人の給与水準と比較すると、これらの数字は常軌を逸しており、さらに大統領以外にも、有力な政治家、軍人、役人などの生活水準が彼らの給与水準から大きくかけ離れているのは周知の事実である。

次に、投資家の主観的な評価に基づいてインドネシアの汚職を評価するとどうであろうか。すでに第2節で指摘したように、インドネシアにおける汚職指標は1.5（1980～83年）であり、最貧国と肩を並べる水準であった。またBardhan（1997）によって更新されたデータによると、1996年の汚職指標は2.7（54カ国中45位）であり、多少の改善はみられるものの、相変わらず低い状態が続いている。一方、汚職を誘発する原因の一つである官僚的形式主義（レッドテープ）指標でも2.75（80～83年）と低いことから、ロビー活動に多くの人材や資金を投入する必要があったことがうかがわれる。

以上のように、インドネシアにおける汚職は高い水準にあり、そのため多くの生産資源がレント追求に投入されてきたと推測される。そして、そのような事実は大きな社会的費用を発生させた可能性を示唆するが、同時に、賄賂として手渡された資金が個人消費や資本逃避などに使われず、生産活動に

投資されれば、必ずしも社会的費用を発生させないことに注意が必要である。その意味においてインドネシアでは、

スハルト大統領を筆頭に、有力な政治権力者の一族は企業を設立した。そして、レント追求者から集めた資金をそれらに投資することによって、さらに資産を増やそうとした。投資先の企業も保護され特権を得ていたため、そのような行為は合理的であった。

と同様に、支配的な軍部・官僚グループ（国防省、師団、陸軍戦略予備軍、内務省など）が企業を設立して、現役・退役の財務担当将校などを会社取締役を送り込んだ（Robison 1978；間苧谷 1999）。

賄賂として資金の代わりに株式が譲渡されるケースがあった。そのような場合には、企業の所有権が移転されるだけであり、企業の生産活動には直接影響は及ばなかった。

などの特徴があった。これらの事実をデータや資料によって確認するのは難しいが、このような傾向がみられたことは、インドネシアにおける豊富な投資機会の存在が、賄賂として集められた資金を再び生産活動に向かわせたことを示すものであり、汚職が蔓延したにもかかわらず、レント追求費用は相対的に低く抑えられた可能性があることを示唆している<sup>(17)</sup>。

## 2. スハルト政権下の政治システムと政府財の価格、所有権の保障

以下では、賄賂を扱った理論モデルであるシュライファ＝ビシュニー・モデル（Shleifer and Vishny 1993）に依拠しながら、スハルト体制下において賄賂が投資に及ぼした影響について検討してみよう。

シュライファ＝ビシュニー・モデルでは、民間企業は事業を行なうために政府財を購入する必要があると想定されている。政府財は、ライセンス、許認可など特定の政府機関のみが提供できるものであり、それによって企業は収益を獲得するが、その見返りとして賄賂を求められる。また通常企業が事業を行なうには、複数の政府機関からライセンス、許認可を取得する必要がある

あるために、政府財は複数あり、しかも互いに補完的である。

このような想定の下で、次の二つのケースが比較される。一つは、中央集権的で統制力の強い政府によって政府財が供給される「連結独占機関」(joint monopoly agency) モデルのケースである。他の一つは、分権的で統制力の弱い政府によって政府財が供給される「独立機関」(independent agency) モデルのケースである。

前者のケースでは、強大な政治権力を背景に、政治指導者はライセンス、許認可を供給するすべての政府機関を上から強力に統制することができる。そして、あたかも独占企業が利潤を最大化するように、政府機関全体で徴収できる賄賂の総額を最大化するように政治権力者が調整すると想定されている。なお、賄賂の総額を最大化するには、全体の政府財の需要が大きく落ち込まないように、政府財の補完性について配慮する必要がある、そのため個々の政府財価格(=政府財の公式価格+賄賂の額)はそれぞれの政府機関が独立して賄賂を徴収する場合よりも低い水準に設定される。他方企業家にとっても、政府財価格が抑えられることによって、投資意欲の減退は防がれ、しかも強大な政治権力によって政府財に対する所有権が保障されるから、企業家は安心して投資を行なうことができる。このように、連結独立機関モデルでは、全体の調整者がいることによって、後述するような「囚人のディレンマ」が回避されるのである。

一方、後者のケースでは、政府機関を統制できる強力な政治指導者がいないために、それぞれの政府機関は、独立して徴収できる賄賂の金額を最大化しようとするであろう。そのため、調整なしに決められる政府財価格(あるいは政府財1単位当たりの賄賂の額)は、連帯独占機関モデル以上に高くなる。ところが、皮肉なことに、政府財価格が高く設定されることによって当該政府財のみならず、それと補完性をもつ他の政府財に対する需要も落ち込むために、全体の政府財需要が大きく落ち込み、最終的に徴収できる賄賂の総額はかえって小さくなってしまうのである。つまり、補完性に配慮して調整する者がいないために、囚人のディレンマの状態に陥るのであり、この構図は

クロー・モデルにおいて補完性を無視して利潤最大化を目指した寡占企業が陥る「罠」とアナログスである。

なおこのような状況は、政府機関にとって不都合だけでなく、企業家の投資意欲に多大な悪影響を与えてしまうという点で注意が必要である。まず政府財を獲得するために、より多くの賄賂を支払わなければならないから、企業家の投資意欲は減退する。そのうえ政治権力者による上からの統制が働かないために、後から別の政府機関が参入してきて、先に承認された政府財を無効にしたり、あるいは彼らが新たな賄賂を要求してくるのを止められない。また場合によっては、同じ政府機関が繰り返し賄賂を要求してこないともかぎらない。このような状況が続けば、政府財に対する所有権が保障されなくなり、企業家の投資意欲が大きく落ち込むのは避けられない。

上述のシュライファ＝ビシュニー・モデルに基づいて、スハルト政権下のインドネシアにおける汚職のメカニズムを論じたのが、マッキンタイヤー＝ラムリ (MacIntyre and Ramli 1997; MacIntyre 2000) である。彼らによると、スハルト政権下の汚職は、前者の連結独占機関モデルに適合していたと考えられる。なぜなら、インドネシアでは、スハルト大統領が強大な権限をもち、国会ですら彼の翼賛機関にすぎなかった。そのうえ大統領は、政府財を供給する政府機関（官庁、国営企業等）だけでなく、政府機関の活動を監視する立場にあった軍人、軍人OBの人事も掌握していたのである。したがって人事の掌握を通じて、大統領は、政府機関に対して自分の命令を執行させ、しかも命令の執行を監視させることができたと考えられる。そのような状況において、大統領は政府機関全体の調整を行ない、獲得できるレント（あるいは賄賂）の総額を最大化しながら、自分のところに吸い上げるシステムをつくりあげたのである。なお、このようなシステムができた背景には、大統領自身の蓄財目的の他に、パトロン・クライアント的な人間関係を通じて大統領が支配力を維持していくために、吸い上げたレントを自分の協力者や側近に分配する必要がある、そのためには最大限のレントを吸い上げる必要があったからである。またこうして政府が連結独占機関モデルとして機能したこ

とによって、政府財価格は投資家が許容できる水準に抑えられ、しかも政府財に対する所有権は大統領の強大な権限によって保障されたのである。インドネシアではそのような背景があったために、汚職やレント追求が蔓延したにもかかわらず、高投資、高成長が達成されたと説明されている。

ここでマッキンタイヤー＝ラムリの説明を含めて、インドネシア経済の特殊性を解く鍵をもう一度整理しておこう。インドネシアでは、1980年代以降の構造調整や輸出促進政策によって、レントを輸入代替型から輸出志向型産業へとシフトさせた結果、一部の企業グループの行動に変化がみられ、レントが国際市場での競争力を強化するために使われる機会が出現した、大量の人材や資金がレント追求に投入されたにもかかわらず、インドネシアにおける豊富な投資機会の存在が賄賂として集められた資金を再び生産活動に向かわせたために、レント追求費用は相対的に低く抑えられた、スハルト大統領の強大な権限によって政府機関全体が連結独占機関モデルとして機能したために、最大限の賄賂が集められたにもかかわらず、政府財価格は抑制され、しかもその所有権は保障されたために投資への悪影響が緩和された、などである。以上のような背景があったために、インドネシアでは汚職やレント追求が蔓延したにもかかわらず、経済パフォーマンスが良好であったと考えられるのである。しかし、これらのうち、その一部は、スハルト政権崩壊を契機に状況が大きく変わってしまった。以下では、を取り上げ、スハルト政権崩壊後の変化について述べる。

### 3. スハルト政権崩壊後の政治システムの変容

スハルト政権崩壊後は、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、大統領以外の複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、スハルト政権下では大統領の単なる翼賛機関にすぎなかった国会が急速に力をつけて、ワヒド大統領を弾劾に追い込むまでとなった。しかも単独で国会議席の過半数を占める政党がないために、



政党間の合従連衡が行なわれ、不安定で先が読めない状態が続いている。また、2001年から施行された地方分権化によって、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ために、中央—地方政府の関係は劇的に変わってしまった。

ところで、民主化や地方分権化の進展によって、マッキンタイヤー＝ラムリが指摘したインドネシアに特有な汚職やレント追求のシステムはどのような影響を受けるであろうか。容易に想像されるように、スハルト大統領という強力な調整役を失った現在のインドネシアでは、もはや連結独占機関モデルが妥当するための前提条件は満たされない。むしろ、それぞれの政府機関が独立してレントを集めようとするため、独立機関モデルが妥当するような状況に陥る可能性が高い。またその際、スハルト政権崩壊後に新しく台頭してきたグループと既得権益を失いたくないグループとの間に軋轢が生じるのは避けられない。すでにその兆候として、「地方分権化法」によって投資分野における権限を失った投資調整庁（BKPM）は、地方政府から権限を取り戻すために中央政府や国会に対して働きかけている。また反対に、石油、天然ガスなど資源の利用にかかわる権限は引きつづき中央政府に残されたために、地方政府の関与を求める声がありアウ州などから沸き上がっているのである。

このように、レント獲得をねらうアクターが急に増えたことにより、政府財をめぐる利害の調整はますます困難になった。そして独立機関モデルが示唆するように、予見が困難なアクターの行動によって政府財価格が高騰したり、それに対する所有権の不確実性が高まると、企業家の投資意欲が減退するのは避けられない。事実、中央政府からライセンス、許認可を取得して進められていた事業が、地方政府や地元住民の強引な介入によって頓挫してしまうようなケースが、スハルト政権崩壊後に急速に増えている。また地方分権化や議会の影響力増大によって汚職が地方政府や議会の間広がるのではないかという懸念が高まっている。インドネシアにおける外国投資の承認額は、1997年の338億ドルから2000年の154億ドルへと54%落ち込んでおり、そ

の後も回復の兆しをみせていない。民主化や地方分権化はそれ自体インドネシア社会の発展にとって望ましいのは間違いないが、少なくとも過渡的には、企業家にとってのコストや不確実性を高め、投資が低迷する原因になっている。

インドネシアの現状について悲観的な見通しが示されたが、それではそれを克服するための望ましい方策とは何であろうか。むしろ、それは利権の調整を行なう政治権力者が再び現れて、連結独占モデルが機能するような状況を作り出すことではない。むしろ上述の事実は、汚職やレント追求の蔓延にもかかわらず良好な経済パフォーマンスが達成されていたインドネシア経済の特殊性に翳りが見られるようになったことを示唆するものであり、危機からの復興のためには、政府の役割の見直しやガバナンス改革を進めることによって汚職やレント追求の弊害を軽減していくことがよりいっそう求められるようになったとみるべきであろう。以下の節では、危機以降のインドネシアにおけるガバナンス改革とドナーによる同分野への支援について述べる。

## 第5節 危機以降のガバナンス改革

汚職やレント追求の弊害を軽減するための措置として、ガバナンス改革とならんで政府機能の見直しが議論される場合が多い。その理由は、政府の裁量的な市場への介入が汚職やレント追求と結びつきやすいためである。政府機能の見直しについては補論のなかで触れることにして、本論ではガバナンス改革を中心に述べる。

ガバナンス改革はさまざまな施策によって成り立っている。以下では、便宜的にそれらを3分野に分けて論じる。

### 1. 外部からの監視, 懲罰機能の強化

国民と政府の関係を, 国民=「依頼人」, 政府=「代理人」としてとらえるならば, 汚職やレント追求の問題は, 「エイジェンシー問題」(agency problem)として理解することができよう。なぜなら本来国民の負託を受けた政府は, 代理人としてひたすら国民の利益のために働くことが求められているが, 依頼人である国民が政府の活動について不完全な情報しかもたず, しかも十分な懲罰機能をもたなければ, 政治家や役人は国民の利益よりも自分たちの利益のほうを優先するからである。汚職やレント追求もそのようなメカニズムで発生した現象であるにとらえることができよう。さらに, この問題をよりいっそう難しくしているのは, 汚職やレント追求の利益は, 政治家, 役人, 利益集団など一部の利害関係者に集中する一方で, そのコストは, (産業保護による非効率, 高コストな経済構造, 利益集団の圧力で歪められた非効率な財政資金の配分などさまざまな形で) 国民全体によって薄く広く負担される点である。そのためたとえ汚職やレント追求を防ぐために国民が結束して行動するほうが全体の利益にかなうような場合であっても, 国民一人一人にとっては, 汚職やレント追求を防ぐ活動に参加することによって得られる利益はそのコストと比較して小さくなり, むしろ他人の努力にただ乗りして何も行動しないほうが合理的であったりする。つまり「共同行動の問題」(collective action problem)が同時に発生してしまうために, 国民が結束して行動するのが難しいのである。

上記の問題のうち, エイジェンシー問題に対処するには, 代理人(=政治家, 役人等)の利害を依頼人(=国民)のそれに近づけることが重要である。なかでも依頼人の利益に反した行為のコストを高めるために, 代理人の活動に関する情報開示や監視機能を強化して, そうした行為が摘発される確率を高めるとともに, そうした行為に対する懲罰機能を強化することが求められる。またそのための具体的措置として, 政府の活動に対する情報開示の促

進、 監督機関の独立性と機能強化、 司法制度の独立性と機能強化、 などが考えられる。

一方、共同行動の問題に対処するには、マスコミ、NGO、市民グループ、さらには公共サービスの直接の受益者である地域住民を積極的に関与させることによって、市民社会や地域住民を主体とした監視、懲罰機能を強化することが求められている。とりわけ公的機関に対する国民の信頼が失墜したインドネシアのような開発途上国では、それらグループが果たす役割は重要であり、政治家、役人、利益集団などの勢力に対抗して国民の利益を守るとともに、警察、裁判所、会計検査院などに対する国民の信頼や能力の不足を補っていく必要がある。

以上のような措置は、スハルト政権下では、形式的にしか行なわれていなかったり、あるいは自由な活動が禁止されていた分野もあった。しかし、スハルト政権崩壊後は、そのような制約が取りはらわれるとともに、国民や国際社会の積極的な支持があったために、ガバナンス改革が進展した。以下、その具体例を示すと、

「政府の活動に対する情報開示の促進」に関しては、大統領を含む公職者の資産公開、植林基金など予算外資金に対する監査の実施と一般予算への統合、省庁における情報開示の推進<sup>(18)</sup>、税務署、中央銀行、銀行再編庁(BPPN)、国営銀行、国営企業などに対する監査の実施と情報開示の促進、などの措置がとられてきた。しかし、スハルト体制下で最も深く汚職にかかわってきた機関の一つとみられる軍については、未だ本格的な監査が実施されておらず、不徹底な印象が否めない(Hamilton-Hart 2001)。

「監督機関の独立性と機能強化」に関しては、公職者の資産を監査する「公職者資産監査委員会」の設置、会計検査院(BPK)、開発会計検査院(BPKP)、省庁の監察総監(Irjen)の機能強化、などの措置がとられてきた。なお公的機関や地場の監査法人に代わって、外国の監査法人が監査を担当する機会が多くなり、コスト面で大きな負担となってい

る。しかし、公的機関に対する国民や投資家の信頼が著しく低下した状況ではやむを得ない措置であるかもしれない。

「司法制度の独立性と機能強化」に関しては、汚職に対する量刑を重くした「反汚職法」の制定、司法制度改革を推進するための「国家法律委員会」の設置、司法に対する市民からの苦情を処理する「国家オンブズマン委員会」の設置、司法の汚職を調査する「共同調査チーム」の設置、司法・人権省に対する司法の独立性の確保、「破産法」の制定、商業裁判所の設立と特別 (ad hoc) 判事の任用、裁判官の人事刷新、最高裁判所判事や長官を任命する際の国会によるスクリーニングの導入、最高検察庁の機能強化、警察の機構改革、など数多くの措置がとられてきた。なかでも裁判官の腐敗は最も憂慮すべき問題であり、海外の投資家の信頼を高めるためにも、一刻も早く公正な裁判が行なわれるようにしなければならない。しかし、司法の信頼性を示すバロメーターともなっているスハルト大統領一族、クローニーに対する裁判では、ボブ・ハッサンなど一部のクローニーを除けば、多くの黒幕、大物は、起訴あるいは有罪判決を免れており、司法に対する不信感は払拭されないままである。

以上のように、公的機関の監視、懲罰機能を強化するためにさまざまな措置がとられてきた。しかし、失墜した公的機関に対する国民の信頼を高めるのは容易でなく、これらの制度が有効に機能するようになるには、なお長い年月を要すると考えられる。そのため、公的機関の機能を補完するために、マスコミ、NGO、市民グループ、地域住民が果たす役割がますます重要になってきた。

事実、それに呼応するかのように、スハルト政権下で政府の厳しい統制を受けていたマスコミ、NGO、市民グループが活発に活動するようになった。具体的には、ハビビ政権下で統制を解かれたマスコミが政治家、役人の汚職スキャンダルを盛んに報道するようになり、汚職問題に対する国民の関心が高まった。また同時に、政府の活動を監視したり、汚職を告発するNGOが

多数出現し、そのなかには、テテン・マルズキに率いられたインドネシア・コラプション・ウォッチ（ICW）のような大きな社会的影響力をもつものまで登場した。さらに、後述するように、事業の実施・監理体制の中心に受益者である地域住民を組み込んだソーシャル・セーフティネット（SSN）プログラムなどが現れて、マスコミ、NGO、市民グループとならんで、地域住民が主体となって、政府の活動を監視していく仕組みが生まれたのである。

しかしながら、このような市民社会の活動が急速に活発になったインドネシアでは、一口にマスコミ、NGO、市民グループといっても玉石混交の状態であり、なかには悪質な団体も存在する。そのため、これらの団体の淘汰が今後どのように進むか見守っていく必要があるだろう。

## 2. 内部規律の強化、報奨システムの導入

ウェーバーは、自らの専門性を前提に、ひたすら没主観的な規則や職務にのみ服従する官僚制の純粋な型を描いた（ウェーバー 1967）。このような官僚制の純粋な型は、先進国でも実存しえないかもしれないが、開発途上国では現実との間にさらに大きなギャップがあるように思える。例えば、開発途上国では役人の採用や昇進が、専門知識や能力よりも、情実やパトロン・クライアント的な人間関係によって決定され、また実際の職務では、没人格的な法律や規則に従うよりも、個人的な裁量や利害関係が優先されるとみられるケースが多いためである。

このような状態から抜けだし、効率的でクリーンな官僚制を築くのは容易なことではないだろう。しかしながら、汚職やレント追求に対処するには、外部からの監視や懲罰機能を強化するだけでは不十分であり、官僚制の内部規律を強化するとともに、不正行為を働かなかつた場合には、報奨が与えられるなどインセンティブを高めていかねばならない。そのための具体的措置としては、公務員給与の引上げ、実力主義の採用・昇進システムなどが考えられる。なかでも公務員給与の引上げは汚職を減少させるための必要条件と

して優先度が高く、インドネシアにおいても2000年に公務員給与が大幅に引き上げられた。また1999年に「新公務員法」が制定されて、公務員改革の枠組みができあがった。しかしながら、インドネシアのガバナンス改革は、外部からの監視、懲罰機能の強化が中心であり、内部規律の強化に対して向けられる関心は低いとみられている (Hamilton-Hart 2001)。

### 3. インフォーマルなルールの変化

本節の第1項、第2項では、公式な制度や組織、あるいは法律や規則などによって構成されるフォーマルなルールを中心に論じてきた。しかし一国の制度構造は、フォーマルなルールだけではなく、インフォーマルなルールによっても規定されるものである。イエーガーによると、インフォーマルなルールとは、「文化、行動規範から生まれる、成文化されない社会のルール」のことであり、「フォーマルなルールのタイプやフォーマルなルールが執行される方法に大きな影響を与えるほど深く社会に浸透している」ものである (Yeager 1999)。そのため、外部からフォーマルなルールが導入されても、文化や行動規範が異なる社会では、フォーマルなルールが意図したとおりに執行されるとは限らないのである。

例えば、ある国が汚職にまみれた歴史をもち、子供たちが汚職を当然のことと育てば、その子供たちは大人になっても、汚職を許容するであろう。そうすると、たとえ司法制度を整備して、警察官の数を増やしても、(裁判官や警察官自身も汚職にまみれているだろうから) 国民の間に汚職が蔓延するのを防ぐのは容易ではない。

一方、権力を握るエリート層の意識や行動規範は、汚職への影響を考える上で重要である。例えば、政治家や役人の、公僕としての意識が乏しく、むしろ官職を自分に与えられた「家産」や「職録」と見なして、それらを私的利益のために使うのが当然であると考えていたら、そうでない場合と比較して、国民の利益を守るのは著しく困難になるであろう。スハルト政権下のイ

インドネシアでは、大統領が支配力を保持するために、利権を伴う官職を協力者や側近に分配していただけに、そのような意識構造を変えるのは困難であったと思われる<sup>(19)</sup>。

以上のように、インフォーマルなルールは、フォーマルなルールが執行される方法に対して大きな影響力をもち、インフォーマルなルールの変化なしには、フォーマルなルールの改革は、意図した効果をもち得ないであろう。しかし、容易に予想されるように、それぞれの社会に固有で、しかも長い時間をかけて歴史的に形成されてきた文化や行動規範は変化するのに時間がかかる。したがってそのような理由で、インドネシアの制度改革に対して悲観的な見解も一部には聞かれる<sup>(20)</sup>。

しかしながら、長いタイムスパンで見れば、フォーマルな制度の変化によって長い間保持されてきた文化的価値や信念が変わる可能性も否定できない (Yeager 1999)。例えば、司法制度の強化により、汚職を働いた政治家や役人が有罪判決を受けるケースが増えれば、官職を家産や職録であると見なすような前近代的な意識に変化がみられるかもしれない。特に大物の政治家や役人が有罪判決を受けると、下級の政治家、役人の意識に大きな影響を与えられている。一方、賄賂を送る企業家が処罰されたり、また不必要なライセンス、許認可権を政府から剥奪することによって、賄賂を送る必要性自体が減少すれば、汚職を許容していた国民の態度にも変化の兆しが現われるかもしれない。

おそらく、インドネシアにおいて汚職が蔓延するのを容認してきた文化や行動規範が変革されるには長い年月を要するであろう。しかし、現在の先進国も開発途上国と同様の問題を克服しながら、長い年月をかけて今日のような制度を発達させてきたことを忘れてはならない<sup>(21)</sup>。緒に就いたばかりの開発途上国における制度改革の試みに対して、拙速な結論を出すべきではないのである。



## 第6節 ガバナンス改革に対するドナーの支援

インドネシアにおけるガバナンス改革は、危機後のドナーの活動のなかでも高い優先順位を与えられるようになった。本節では、その背景について述べるとともに、世銀のSSN調整借款を事例として取り上げ、ガバナンス改革に対するドナーのアプローチについて検討する。

### 1. ガバナンス改革に対する支援の背景

第1節で述べたように、危機の最中にIMFは、スハルト政権下の利権構造の一扫をコンディショナリティとして要求した。このようなガバナンス改革に対するドナーのコミットメントは、危機の発生当初から始まっていたのである。そして、その後予想を上回るペースで、ガバナンス改革がクローズアップされるようになった。ドナーがガバナンス改革を重視した背景としては、以下のようなものが挙げられる。

危機を契機に、大物、エリート層から下級の政治家、役人にいたるまで、あらゆる階層の公職者による汚職が注目を浴びるようになった。同時にマスコミ、NGO、市民グループなどが自由に活動できるようになったために、彼らの活動をとおして国民の関心が高まり、もはやKKN（汚職、共謀、身内びいき）は許容できないという認識が広がった。一方、インドネシア政府やドナーの間にも、KKNの撲滅は国民の政府に対する信頼を高めるために不可欠であり、民主化や市民社会の発展にとって重要な試金石になるというコンセンサスが生まれた。

危機からの復興のためには、海外からの投資資金を呼び戻す必要がある。しかるに現状では、司法制度の不備や裁判官の汚職などのために失墜した投資家の信頼は回復されておらず、さらに不安定な政治状況や治安悪化などの要因が重なって、投資に伴う不確実性が増大した。そのため、

海外の投資家の信頼を回復するために、政府とドナーが率先して司法制度改革や汚職防止に取り組む必要がでてきた。

インドネシア政府のみならず、ドナー自身も汚職の批判にさらされるようになった。例えば、世銀のインドネシア向け融資の2、3割が同国政府内部で不正使用されているという疑惑がマスコミによって報じられたためにドナー自身が積極的に汚職防止に乗り出さざるを得なかった。

開発経済学や援助における世界的な潮流の変化も影響を及ぼすようになった。本論でも紹介したように、近年、司法制度の脆弱性や汚職の蔓延などが投資や経済成長に重大な影響を与えるという認識が広まり、そうした分野の研究成果が開発政策の策定に活かされるようになった。また援助の世界においても、政策、制度を重視するという方針がより明確に打ち出された。例えば、世銀が発表した援助に関する報告書（World Bank 1998）によると、開発援助は被援助国の政策、制度が良好である場合にのみ、経済成長や貧困解消にプラスに働くことが明らかになった。換言すると、政策、制度が良好でないときに援助を実施しても、民間投資がクラウドアウトされてしまい、限られた効果しか生み出さないのである。そのような視点から報告書では、援助が単なる開発資金の補ではなく、政策、制度の改善を促す「助産婦」（midwife）としての役割を果たすように提言している。

以上のような要因が重なったために、ドナーはインドネシアのガバナンス改革を積極的に支援したと考えられる。なかでも の指摘は重要であり、援助を通じて政策、制度の改善を促すという目的意識が強かったために、SSN調整借款のような構造調整借款とともに、数多くの技術援助が実施されてきた。実際、前節で紹介されたガバナンス改革の多くもドナーの援助活動の一環として実施されたものである<sup>(22)</sup>。

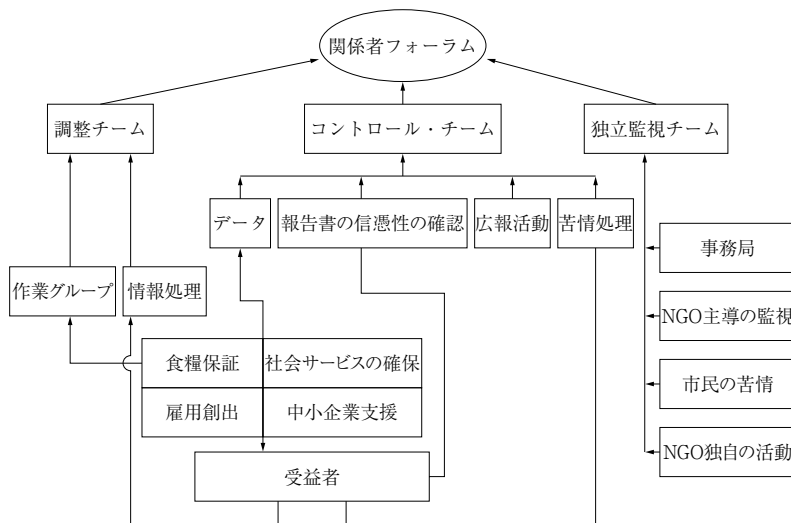
2. ガバナンス改革に対するドナーの支援の方向性

——世銀のSSN調整借款——

世銀のSSN調整借款は、本論で取り上げた大統領一族、クローニーなどエリート層のレント追求や汚職を対象としたものではないが、スハルト政権崩壊後のガバナンス改革の方向性を最も鮮明に表しており、今後の援助事業のスキームを考える上で大きな影響力をもつと考えられる。

先述したとおり、世銀は自らが汚職の批判にさらされたこともあり、ガバナンス改革に積極的に取り組まざるを得なかった。その上、本論で取り上げるソーシャル・セーフティネット（SSN）プログラムは、危機後の政府予算のなかで大きな比重を占めたにもかかわらず、役人や住民リーダーによる資金の不正使用が後を絶たなかったために、NGOのなかには、SSNプログラ

図3 SSNプログラムの実施・管理体制



(出所) 世界銀行資料。

ムの即時中止を求める団体まで現れた。そのような状況のなかで実施されたSSN調整借款（1999年5月理事会承認，2000年1月第1回目のディスバース3億ドル）は，汚職の防止やガバナンス改革を強く意識した内容となった。

図3は，SSN調整借款のスキームを示している。それによると，インドネシア政府がSSNプログラム<sup>(23)</sup>を実施する際のコンディショナリティとして，個別のSSNプログラムの実施状況を監視・管理する，ランダムなサンプリング調査を行ない，毎月提出される報告書の信憑性を確認する，SSNプログラムの内容，予算，受益者，意思決定のメカニズム，苦情処理の方法などについての情報を，広報活動を通じて，地域住民に周知徹底させる，苦情処理やルール違反者に対する制裁機能をもたせる，監視のあらゆる段階でNGOや地域住民を積極的に関与させる，などが盛り込まれていた。さらに，全国で実施されるSSNプログラムを監視するために，NGO，市民グループなどで構成される「独立監視チーム」，大統領の管轄下にある「コントロールチーム」，関係省庁間の調整機関である「調整チーム」などの設置が要求されており，加えてそれらチームが毎月参加して，問題提起や意見交換を相互に行なう「関係者フォーラム」が設立される予定になっていた（黒岩2000）。

以上のように，SSN調整借款の目指しているガバナンス改革の方向性は，明確でわかりやすい。つまり，情報開示の徹底，報告書の信憑性の確認，住民の苦情処理機能，ルール違反者に対する懲罰機能，さらにはあらゆる段階においてNGO，市民グループ，地域住民を関与させることなど，どれも前節で紹介した外部からの監視，懲罰機能を強化する上で有効と考えられる手段であり，同時に従来の対応が不十分であるか，あるいはまったく実施されてこなかった分野である。その意味で，SSN調整借款は，教科書的に正しいことはほとんどすべて盛り込んだと言えるかもしれない。

またSSN調整借款は，NGO，市民グループ，地域住民などを動員して，政府の活動に対する監視，懲罰機能を強化しようとしている。こうした措置は，政府を軽視しているかのような印象を与えるが，その背景には公的機関

に対する国民の強い不信感があるために、一時的にはやむを得ない面がある。さらに、このようなアプローチをとることによって、民主化や地方分権化の促進、市民社会の強化につながるという利点も意識されていた。

しかし、SSN調整借款について、外見上は理想的に見えるが、インドネシア政府ならびに国民の能力、経験を考慮すると、あまりに野心的で過剰な内容が盛り込まれていたとの印象は否めない。そのため、現場において多くの不手際や混乱が発生したことが予想される。また同時に、同借款は、先行して準備が進められてきた世銀プロジェクト（「郡開発プロジェクト」、「都市貧困プロジェクト」等）の経験が活かされているとはいえ、あまりに急速に欧米的なシステムや価値観を導入しようとしており、インドネシア社会の慣習や伝統的な価値観との間に軋轢が生じないか不安も残る。

実際、SSN調整借款は、第一ランシェがディスバースされた後、第二ランシェの融資条件の一部が満たされずに中止されてしまった（第5章参照）。その意味では、SSN調整借款は必ずしも成功したプログラムとは呼べないかもしれない。しかし、筆者がSSNプログラムの現場を視察した際、SSN調整借款で実施された新しい試みや実験は、インドネシア国民にとって貴重な経験やアイデアを提供したという声を耳にした。現時点で、SSN調整借款の残した影響を評価するのは難しいが、仮にそれから得られた経験やアイデアが将来のガバナンス改革のために活かされるとしたら、SSN調整借款は、政策、制度の改善を促す助産婦としての役割をある程度果たしたと言えるかもしれない。いずれにしろSSN調整借款の影響を正當に評価するには、もう少し時間が必要であろう。

#### おわりに

本論では、危機を契機に大きな注目を浴びるようになった汚職やレント追求の問題を取り上げた。そのなかで、スハルト政権崩壊後は、政府の役割の

見直しやガバナンス改革を進めることによって汚職やレント追求の弊害を軽減していくことがよりいっそう求められるようになったが、これらの問題は、歴史的に形成されてきた人々の文化や行動規範にも深くかかわるために、解決への道のりは容易でなく、そのため悲観的な見方をする人たちも多い。しかし、これらは、インドネシアが危機を克服して、安定した経済発展の基盤をつくり上げるためには避けて通れない課題であり、引きつづき、政府の優先的な政策課題として取り組んでいく必要がある。

同時に、ガバナンス改革に対するドナーの支援も重要である。1998年に世銀の内部資料がマスコミによって暴露された際、そのなかで世銀はインドネシア向け融資の2、3割が、同国政府内部で不正使用されているという事実を自ら指摘していたのである。そのため、それを契機に、ドナーに対する不信感が一挙に高まり、不正使用された分の債務を棒引きすべきであるというNGOの主張が登場したのである。むろん、このような極端な主張が受け入れられるわけではないが、ドナーの責任を問う彼らの主張が大きく取り上げられた点は特筆すべきであろう。同時に、このような不信感が、世銀のみならず、わが国を含めた他のドナーに対しても向けられていたのは否定しがたい事実である。

上述のような経緯もあって、多くのドナーがプロジェクトの入札手続きや監理体制を強化するようになった。特に、信頼関係を前提に成り立っていた相手国政府から提出される諸々の書類や報告書の確認作業に多くの時間とエネルギーを割かざるを得なくなり、ドナーの負担が増えるのは避けられない。しかし、世銀の内部資料の内容から類推すると、多くのドナーがインドネシア政府から提出される書類や報告書の信憑性に問題があることは気づいていたと考えられ、むしろそのような措置をとるのが遅すぎたぐらいであると言えよう。援助が政策、制度の改善を促す助産婦の役割を果たすべきであるという主張は、ハードよりもソフトを重視する世銀の新しいスタンスを表明したものであろうが、そのような新しい援助観は、ドナーにとって、より高い能力と被援助国に対する深いコミットメントを要求する。なかでも、汚職や

レント追求の弊害を軽減するための試みは、多くの困難を伴うことが予想され、ドナーにとってこれまでにない大きな挑戦となる。

注 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優遇措置の廃止が含まれていた。またその後も、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）の食糧輸入独占の中止、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案件の中止などがIMFコンディショナリティとして求められた。

例えば、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いる。また、危機発生国の間で汚職や透明性の高さを比較しても、インドネシアは中所得国として最悪の部類に属するが、タイ、フィリピンはほぼ平均的であり、韓国、マレーシアはすべての開発途上国のなかでも最も汚職が少なく、透明性が高い部類に属している。したがって、汚職や透明性の欠如を危機の発生と結びつける明確な根拠はない。そもそも汚職や透明性の欠如は、危機が発生する以前から投資家の間に広く知れわたっており、すでに折り込み済みであったと考えられる（Stiglitz 1998）。

例えば、フィリピンにおいて1983年10月のモラトリアム以降にマルコス政権に課せられたIMFコンディショナリティは、同政権の腐敗や独占に一切触れず、財政、経常収支、国内流動性、インフレ率などマクロ経済にかかわる分野に限られていた（江崎・小野 2000）。

IMFは当初、通貨危機の原因は金融セクターやガバナンスの脆弱性にあると考えていたようである（IMF 1999）。そのため、従来型のマクロ安定化政策の他に、汚職やレント追求にかかわる構造問題をコンディショナリティに加えてしまったのである。

各指標間の相関係数は下記のようになっている。それによると、制度の指標間には相関関係があり、司法制度が脆弱であるほど、またレッドテープの弊害が大きいほど、汚職が蔓延している様子がうかがえる。これらは、司法制度が脆弱であれば、裁判官に賄賂を手渡して有利な判決を出してもらおうという動機が高まること、レッドテープが煩雑でライセンス、許認可を取得するために、多くの時間と手間が必要であれば、賄賂を手渡すことによってそれらを節約したいという動機が高まること、などによって説明できよう。

指標間の相関係数

法制度の効率性	官僚的形式主義	汚 職
法制度の効率性		
官僚的形式主義	0.778243	
汚 職	0.783014	0.791359

(出所) 筆者作成。

高い取引費用（執行費用はその一部）が開発途上国の低開発の最も重要な要因であると考えたノースは、次のように述べている。「われわれが契約の執行に依存できる程度には先進国と第三世界の間に大きな相違が存在する。先進国では、効果的な司法システムは、明確な法典、弁護士、仲裁人、調停者のようなエージェントを含み、人々は個人的な得失よりも、裁判での理非曲直が結果に影響を及ぼすという信頼感を有する。対照的に、第三世界における執行は、法的原理の曖昧さ（測量費用）のためだけでなく、またエージェントの行動についての不確実性のため、不確実である」(North 1990)。一方、汚職は取引費用を増大させて、経済発展に悪影響を与えると考えたイェーガーは次のように述べている。「国の主要な経済的機能は、交換を促し、成長へのインセンティブをつくりだすような制度的環境をつくることである。汚職は、国の信頼をそこね、政府によってつくられるフォーマルなルールの正当性を弱めることによって、このような役割を直接さまたげる。……汚職はまた、ルールが公平でないという認識を拡大するので、多くの国民が政府と政府の方針に対して冷たくなったり、疑い深くなったりする。これらの影響は両方とも取引費用を増大させる」(Yeager 1999)。

汚職に関しては、投資率や成長率への影響以外にもさまざまな実証分析が行われてきた。そのなかの一つとして、汚職は貧困や所得分配に対しても悪影響を及ぼすことが明らかにされている (Gupta Davoodi, and Alonso-Terme 1998)。一方、インドネシアの統計データを見ると、貧困比率は1970年の60%から90年の16%へと大きく低下しており、ジニ係数は65-70年（期間平均値）の0.40から81-90年の0.30へと下落している。つまりインドネシアでは、スハルト政権下において投資率や成長率のみならず、貧困や所得分配の指標においても著しい改善がみられ、実証分析が示すトレンドとの間に大きな乖離がみられるのである。

図1、図2を見ると、フィリピンを除く多くの東アジア諸国は傾向線の上方に位置している。このことは、汚職やレント追求に関しても、東アジアに固有な共通の特徴があることを示唆しているのかもしれない。



社会政策的な配慮のために移転されるレントの例としては、危機発生以降のインドネシアで重点的に予算配分された燃料補助金などがある。こうした補助金は、貧困層を中心とした国民の消費活動を支援するために使われており、必ずしも生産的ではないが、政治的安定を維持することは、経済活動を円滑に進めるための前提条件でもあるため、過度にならなければ正当化することができる。

技術的には政府による価格統制を通じて独占企業が獲得する利潤を適正な水準に抑えることができる。事実、小麦を製粉して食糧調達庁に売却する際の価格は政府によって決められていた。しかし、国家食料調達庁への売却価格は異常なほど高く設定されており、サリム・グループの製粉会社ボガサリは、30%のマージン（＝米国の製粉会社の6倍）を得ていたようである（Schwarz 1999）。

例えば、丁字の独占権は、丁字の買取り価格を高く維持することによって生産者である農民の生活を安定させるために、大統領三男が率いる丁字流通機構（BPPC）に付与された。しかし、人為的に高い買取り価格が設定されたために、同機構は大量の丁字を在庫として抱える羽目になり、事業は事実上破綻してしまっ

た。移転レントに関する以下の記述は、主としてMacIntyre（2000）に負っている。

インドネシア政府に対して供与された援助資金が、国営電力会社（PLN）などに転貸されるケースがあった。1990年代初め以降、インドネシア政府は、PLNなどが返済した資金を政府の中央銀行口座ではなく、投資基金口座に集めるようになった（MacIntyre 2000）。

本論では、学習レント、独占レント、移転レントを中心に論じてきた。しかし、他のレント追求についても、インドネシアの特色を踏まえながら論じることができる。例えば、④自然資源レントに関連して、森林資源の不正使用が問題となっている。森林資源は国有財産であるため、すでに排他的な所有権が確定しており、通常であれば資源を適正に配分できるはずである。しかしながら、インドネシアでは国家の監視能力が低いために森林資源の過剰伐採が後を絶たず、表面的には共有地の悲劇と類似の現象が起きている。なお、ここで森林事業者が得る利益は、自然資源レントと理解されるべきではなく、低価格で森林事業権が売却されるために発生する移転レントと過剰伐採、手数料の不払いなどレント追求以外の不正行為から得られた不当な利益とに分けられるべきであろう。⑤技術革新レントに関しては、特許権が侵害されて、革新者が技術革新を生み出すインセンティブを失うことによって発生する厚生上の損失が問題となろう。ただし、技術革新の多くは先進国で行なわれるために、特許権の侵害は、必ずしもインドネシアのような開発途上国に損失をもたらすとは言えない

かもしれない。⑥監視レントに関連して、危機を契機に発生した多額の不良債権が物語るように、インドネシアでは企業グループの資金調達为目的で設立された銀行が多数あり、そのような銀行では借り手の返済能力をまともに審査したり、監視する体制にはなかった。また国営銀行の場合には、政治的な思惑で融資が決定されることが多かった。したがって、それらのケースでは、監視レントが有効に使われるための前提条件がそもそも欠如していたと言えよう。

サリム・グループに関する以下の記述は、主としてSato (1993) に負っている。

村井ほか (1999) から引用した。

その意味でインドネシアと対照的なのはアフリカのケースであろう。アフリカでは、ザイール (現コンゴ民主共和国) のモブツ大統領のように汚職で得た資金を海外に逃避させたケースが多いと考えられている。例えば、ロンドン大学のパトリック・シャバル教授はアフリカの現状について次のように述べている。「先進国からのODAも民間投資も途中で搾取されてしまう。そうした金は欧州の銀行にある隠し口座に送られ、国内資本はいつまでたっても蓄積しない。域内投資が始まらない限り、経済発展はありえない」(『朝日新聞』2000年3月30日付)。

例えば、公共事業を担当する住宅地域インフラ省では、ウェブサイトを立ち上げて、すべてのプロジェクトに関する実施計画、入札手続き、受注業者、建設期間、場所、予算などの情報を公開するようになった (Witoelar 2001)。

ロビソンは、インドネシアの国家システムを「新家産制的官僚資本主義国家」(neopatrimonial bureaucratic capitalist state) と性格づけた。それによると、植民地支配以前のジャワの王国では、官職保持者は、官職を個人的な目的のために利用することが許されており、官職自体が職録、封地に相当するものであった。それと同じことが現在 (スハルト政権下) でも起きており、利権を伴う官職が高級官僚や軍人に分配されている。特に石油や鉱物の採掘権、木材伐採権、輸出入ライセンス、公共事業や政府調達の商品の契約、国営銀行のクレジットなどの利権は大きいと言われている (Robison 1978; 間苧谷 1999)。

2001年のインドネシア支援国会合 (CGI) の席上で、クイック・キアン・ギー国家経済開発庁 (BAPPENAS) 長官は、次のように発言している。「インドネシアにおける汚職は生活と文化の中心部分になってしまった。……あなた方にこの新しい債務の一部が過去と同じように不正に使用されないと約束することはできない」(Jakarta Post, November 9, 2001)。

例えば、19世紀初期までのイギリス内務省においても、役人が官職を売却可能な財産であると見なし、官職を利用して集める賄賂が給料を補うような状態が続いていた。その後、ビクトリア朝時代に改革が実施されて、はじめてキャリア公務員を基礎とする近代的官僚制度ができあがったのである (World

Bank 1997)。

ドナーが関与したガバナンス改革の代表例としては、IMFへのコミットメントとして実施された商業裁判所の設立と特別判事の任用などがある。一方、二国間ドナーは多くの専門家を政府機関のみならず、中央銀行、警察などに派遣して、積極的にガバナンス改革を支援している（わが国の国際協力事業団は、警察行政、地方行政などの分野で専門家を派遣している）。一方、UNDP、世銀、アジア開発銀行などの国際機関は、「ガバナンス改革のためのパートナーシップ」(The Partnership for Governance Reform in Indonesia) を設立して、ガバナンス改革のための政策対話、調査活動、市民社会の活動などの分野で支援するようになった。

貧困層をターゲットにした教育、医療、食糧、雇用創出、中小企業支援などの分野における支援活動がSSNプログラムの主な内容であった。

補論 インドネシアにおける政府の機能と能力  
——世界銀行「二部戦略」の視点から——

ここでは、新古典派経済学の政府観と世銀の「二部戦略」について説明する。続いて、二部戦略の視点から、インドネシアにおける政府の機能と能力の関係について論じよう。

1. 新古典派経済学の政府観

初期の開発経済学が、開発途上国における市場の失敗を問題視して、介入主義的な開発戦略を提唱したのとは対照的に、市場メカニズムに信頼を寄せる新古典派経済学（以下、新古典派）は、市場の失敗よりも政府の失敗<sup>(補1)</sup>のほうを問題視してきた。例えば、新古典派の政治経済学とも呼べる「公共選択論」では、政治家、役人、利益集団は、それぞれ公共の利益よりも自己の利益のほうを優先すると想定されており、そのため利益集団がレントを求めて政府に対して強く働きかける一方で、政治家、役人は、その見返りとして、政治的支持、献金、賄賂、接待、天下り先などを利益集団に要求する。そうした行為の結果、政府の権限や資源が誤って使われてしまい、国民の厚生が犠牲にされるというわけである。

さらに先進国と比較して、国民の教育レベルの低さ、未成熟な政治意識、エリート層である政治家、役人、企業家などの規律、職業倫理の欠如、政府の監督機関、司法制度などの脆弱性、マスコミ、市民社会などの未成熟および彼らの活動に対する政府の干渉や統制など、数多くの不利な条件を抱える開発途上国では、権力者による恣意的、非道徳的な行為を摘発して処罰するのは容易なことではない。したがって、そのような諸国では、先進国で見られる政治献金、ロビー活動などの合法的なレント追求のみならず、贈賄などの非合法的なレント追求、さらには国家資産の横領、詐欺など、数々

の犯罪, 不正行為が横行する可能性がある<sup>(補2)</sup>。歴史上, 権力者による略奪的な行為によって破綻した国家は無数に存在したが, いまだに数多くの開発途上国においてそのような光景が見られる。

以上のような視点に立てば, 政府が市場に積極的に介入するよりも, 政府の介入が許される範囲を限定して, 政府の失敗が発生するリスクを低く抑えたいほうが賢明であるという新古典派の発想が出てくる。

## 2. 世界銀行の「二部戦略」

1990年代前半に世銀は, 「市場に友好的なアプローチ」(World Bank 1991)に引きつづいて, 「機能的アプローチ」(World Bank 1993)を発表した。これらは, 自由放任 (laissez faire) を主張する極端な新古典派とは異なり, 一定の範囲内において政府の介入を認めようとする立場である。しかし, これらのアプローチでは, 政府の機能に関する分析が中心で, それと政府の能力との関係が必ずしも明確でなかった。そのような経緯を踏まえて, 発表されたのが「二部戦略」(World Bank 1997)である。二部戦略は, それ以前に出された二つのアプローチの枠組みを踏襲しながらも, 政府の能力をより明示的に扱い, 政府が果たすべき機能の選択や政府の能力向上の意味づけをより体系的に論じた。以下, 二部戦略の内容について紹介する。

### (1) 政府の機能の能力への適合

能力と比較して, 過大な役割を政府が担った場合には, 市場への介入に伴う費用 (=政府の失敗) があまりに大きくなり, 介入の便益 (=市場の失敗の矯正) を上回るかもしれない。具体的には, 民間部門と比較して公的部門が著しく非効率になったり, 特定の産業を保護育成するのに伴ってレント追求や汚職が発生する可能性がある。したがって, そのような事態を避けるために, 政府の機能を自らの能力に適合させることが第1の戦略となる。具体的には, 政府の能力が低く, したがって「政府の失敗」のリスクが高い開発途

表 2 国家の機能

より高い政府の能力が必要となる	市場の失敗への対処			衡平性の改善
	〈民間活動の調整〉 市場の強化, 産業クラスター形成のイニシアティブ (積極的な産業政策, 政策金融)			〈再分配〉  資産再分配
	〈外部性への対処〉 基礎教育 環境保全	〈独占規制〉 公益事業規制 独占禁止政策	〈不完全情報克服〉 保険 (健康保険, 生命保険, 年金) 金融規制 消費者保護	〈社会保障機能〉 再分配的年金 家族手当 失業保険
最低限の機能	〈純粋公共財の供給〉 防衛 法と秩序 所有権 マクロ経済管理 公衆保健			〈貧困層保護〉 対貧困プログラム 災害援助

(出所) World Bank (1997) 所収の表 1.1 より筆者作成。

上国の場合には、純粋公共財 (=防衛, 法と秩序, 財産保護, マクロ経済管理, 公衆保健等) の供給や貧困層保護などの基礎的機能に焦点を絞るべきであり、高度な介入的機能は避けることが薦められている (表 2 参照)。次に、基礎的機能を越えた中間的機能としては、外部性への対処 (=環境保全や基礎教育)、独占規制 (=公益事業規制, 独占禁止政策)、不完全情報の克服 (=保険, 金融規制, 消費者保護)、社会保障の供給などがある。さらに能力が高く、政府の失敗のリスクが低い (一部の例外的な) 開発途上国では、積極的な産業政策, 政策金融など高度な介入的機能が選択肢として含まれている。

(2) 政府の能力向上

政府の能力が低い国でも、それを向上させることによって、政府の失敗のリスクを低く抑え、政府がより高い機能を担えるようになることが望ましい。したがって、政府の能力向上が第 2 の戦略となる。政府の能力を向上させる方法としては、司法制度をはじめとする政府に対する監視機構の強化, 官僚

制の内部および外部からの政府に対する競争圧力の増加, 審議会, 仲介グループ, 消費者グループの参加, 市民の発言機会の増加などが含まれている。

以上のなかで, World Bank (1993) においてその有効性が必ずしも肯定的に評価されていなかった産業政策が, 前向きな評価を受け, 介入的機能の一部として含まれた点は注目に値しよう。しかしながら, 産業政策を政府の失敗という副作用をまねかずに実施できるのは, 政府の能力が高い日本, 韓国などの一部諸国に限られるために, 大多数の開発途上国にとっては, 「基礎的政策」<sup>(補3)</sup>に専念すべきであると論じた「機能的アプローチ」と同様な結論になろう。ただし, 唯一の救いは, 政府の能力が低い国でも能力を向上させれば, いずれは高度な介入的機能がオプションとして許される点であるが, 政府の能力を短期間で向上させるのは不可能に近い。

また, 二部戦略を実際の開発政策に適用する場合には, 政策選択の判断基準となる政府の能力を具体的にどのように測定するかなどの曖昧さが残る(白鳥 1998)。また政府の失敗を懸念するあまり, 石川などが指摘する市場経済の低開発による「生まれつきの歪み」<sup>(補4)</sup>(石川 1996)の存在を見逃すことにもなる。さらに, 政府の失敗というリスクはあるものの, 産業政策が放棄されることにより, 規模の経済や学習効果を伴う自国産業の発展機会が永久に失われる恐れがある。

要するに, 世銀のスタンスは, 「身の丈に応じて暮らせ」, 「自分の能力を超えた高望みはするな」, 「またそうすることによって多少の不都合が生じて甘受しなさい」ということであろう。むろん, このように単純化された見方に対して, 上述のような批判が寄せられてきた。しかし, 二部戦略にはそれ以前のアプローチには見られない新しい視点が盛り込まれていたように思われる。

第1に, 二部戦略では市場の失敗よりも政府の失敗のほうを問題視する新古典派なスタンスから脱却して, 市場も失敗するが, 政府も失敗するという, より現実的なスタンスを打ち出している点である。そのため民間活動の調整

機能として産業政策などが政策メニューのなかに含まれている。

第2に、市場の失敗と政府の失敗の双方を比較することによって、政府の機能に関する選択基準を提示している点である。つまり、政府介入に伴う便益（＝市場の失敗の矯正）がそれによって発生する費用（＝政府の失敗）を上回るかぎり、政府介入を認めようとするスタンスである。そして、最終的に政府介入の費用は、政府の能力によって決められるために、能力が機能を決定する上で重要な鍵を握るようになるのである<sup>(補5)</sup>。

以上のように、二部戦略は政府の能力という視点が盛り込まれていたために、とりわけインドネシアのような開発途上国では関連する部分が多いように思われる。以下では、二部戦略の考え方を踏まえながら、インドネシアにおける政府の機能と能力の関係について考察しよう。

### 3. インドネシアにおける政府の機能と能力

#### (1) 政府の機能

二部戦略の第1の戦略は、政府の役割を自らの能力に適合させることである。これをインドネシアの現状に当てはめると、政府の能力が高くなく汚職やレント追求を抑制するのが困難なインドネシアのような開発途上国では、産業政策などの高度な介入的機能はリスクが大きいのは明らかである。事実、危機後のIMFコンディショナリティによって非効率な産業保護政策が排除されてきたのは、第1節で触れたとおりである。産業政策に対して一律のスタンスをとるのは難しいが、少なくとも将来的に産業政策を実施する場合でも、政府の失敗を生じさせないように細心の注意が必要になろう。

しかし、それよりも優先すべきことは、基礎的、中間的機能を政府が確実に実施していくことであろう。過去においてインドネシア政府は、国家財政に負担をかけたり、海外との摩擦を引き起こしながらも強引な産業政策を進めてきた。しかしその一方で、基礎的、中間的機能の一部を疎かにしてきたように思われる。なかでも、法と秩序、所有権保護などの機能は、市場経済



が機能するための必須の純粋公共財であるが、現在のインドネシアではそうした機能すら十全に果たされていない。また独占禁止政策や金融規制などの機能が不十分であったために、非効率な独占がはびこり、金融部門には大量の不良債権が累積した。一方、他の分野に目を転じると、基礎教育の充実や、環境保全にもっと力を入れるべきだとの主張も強い。

むろん、すべての国に共通な政策メニューなど存在しないであろう。その意味で世銀が作成した政策メニューは、一つのサンプルにしかすぎない。しかし、限られた政府の能力を最大限に活かしていくためには、政府の機能に関する見直しが必要であり、その場合には、基礎的、中間的機能を従来以上に重視していくべきであろう。

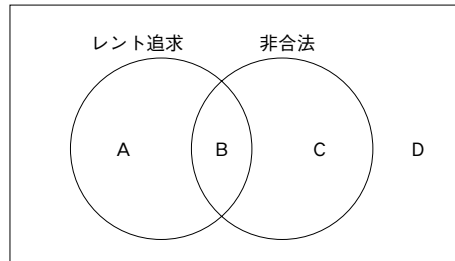
#### (2) 政府の能力向上

二部戦略の第2の戦略は、政府の能力を向上させることである。特に司法制度やガバナンス改革によって汚職やレント追求の弊害を軽減していくことが中核的な課題である。本論で紹介したように、インドネシアにおいてもほぼその考え方に従って、制度改革が実施されてきたが、課題の達成は容易ではない。

注(補1) 竹中・宇野(2000)によると、「政府の失敗」は以下の三つのカテゴリーに分けられる。①レント追求が発生して、特定集団の利益が社会全体の利益よりも優先される、②コスト削減のインセンティブが欠如するために政府部門において非効率が発生する、③選挙民は、候補者の主張する政策の「まとめり」に対して投票できるのみであり、個別の政策について投票できない、などがある。

(補2) 汚職とレント追求の関係に関して、下図のように区分することができる。

## レント追求と汚職



(筆者作成)

A：合法的なレント追求——政治献金，選挙支援，ロビー活動，天下り等

B：非合法的なレント追求——贈賄等

C：レント追求以外の非合法的行為——国有資産の横領，詐欺等

D：上記以外の行為

以上のうち、(B+C)は非合法であり汚職として認定される。一方、(A+B)はレント追求であり、合法的な行為が含まれる。しかし通常AとBを区別するのは困難である場合が多い。例えば、インドネシアでは、レント追求者が賄賂ではなく大統領が管理する財団への寄付を要求され、次に財団資金を使って大統領一族や軍が彼らと関係の深い企業へと出資するという行為がよく見られた。本来的にこれは賄賂と同様な行為であるが、寄付という合法的な行為に基づいているかぎり、合法的なレント追求と見なすこともできよう。

(補3) World Bank (1993)において、「基礎的政策」には、マクロ経済の安定、人的資本への高い投資、安全な金融制度、限定された価格の歪み、外国技術への開放性などが含まれる。

(補4) 石川は、政府の不適切な介入によってもたらされる歪みを「人工的な歪み」と呼び、それと開発途上国における市場経済が低発達(=資源配分機構の未発達、市場経済に代位する「慣習経済」の存在等)であるがゆえに発生する「生まれつきの歪み」とを厳密に区別する。「人工的な歪み」は計画や統制を緩和、廃止することによって縮小、排除することができるが、「生まれつきの歪み」までは排除できない(石川 1996)。

(補5) 費用便益分析の考え方と同様に、政府介入に伴う費用はそれによって得られる便益を上回ってはならない。このような考え方は、政策の具体的な中身にかかわらず、常に妥当するはずである。では、なぜエコノミストによって提案する政策の中身が異なるのであろうか。その理由は、政府介入の費用と便益、とりわけ費用に対する評価がエコノミストによって異なるためである。実際、

便益に関しては、「二部戦略」において、産業政策の理論的根拠でもある「情報のプロカー」、「学習と協調の促進者」などの市場促進的な（market-enhancing）機能を政府が果たすことを評価するようになったために、日本と世銀エコノミストの間に歩み寄りが見られた。一方、費用に関しては、依然大きな隔たりがあるように思われる。以前、世銀エコノミストの一人が私に対して、「日本のエコノミストは『政府の失敗』について楽観的すぎる。日本の産業エコノミストは全員アフリカに行き、アフリカにおける政府の実態を見てきて欲しい。そうすれば彼らの考え方は変わるだろう」と話したことがある。産業政策の有効性に関して、世銀のスタンスに納得できない日本のエコノミストは多いが、少なくとも「政府の失敗」に関して明確な考え方を打ち出さないかぎり、説得力を持つ提言を行なうのは難しいのではないだろうか。

#### 〈参考文献〉

##### 〈日本語文献〉

- 石川 滋 1996. 「開発経済学から開発協力政策へ」（『開発協力政策の理論的研究』アジア経済研究所）.
- 江崎正彦・小野沢純 2000. 『アジア経済ハンドブック』全日法規.
- 小黑啓一・小浜裕久 1995. 『インドネシア経済入門』日本評論社.
- 黒岩郁雄 2000. 「新生インドネシアの制度改革——ソーシャルセーフティネットプログラムの事例——」（『アジア研ワールド・トレンド』4月号）.
- 白石 隆 1999. 『崩壊インドネシアはどこへ行く』NTT出版.
- 白鳥正喜 1998. 『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社.
- 竹中平蔵・宇野禎晃 2000. 「政府の役割と市場の役割」（『経済セミナー』6月号）.
- 間苧谷榮 1999. 『現代インドネシアの政治・社会変動』勁草書房.
- マックス・ウェーバー 1967. 『権力と支配』（濱島朗訳）有斐閣.
- 村井吉敬ほか 1999. 『スハルト・ファミリーの蓄財』コモンズ.

##### 〈外国語文献〉

- Bardhan, Pranab 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV.
- Feldstein, Martin 1998. "Refocusing the IMF." *Foreign Affairs*, 77 (2).
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme, 1998, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *IMF Working Paper*. May.
- Hamilton-Hart, Natasha 2001. "Anti-Corruption Strategies in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.37, No.1.

- Hill, Hall 2000. *The Indonesian Economy*. Cambridge University Press.
- Khan, Mushtaq H. 2000a. "Rent, Efficiency and Growth." in Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram ed., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*. Cambridge University Press.
- 2000b. "Rent Seeking as Process." in Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram ed., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*. Cambridge University Press.
- IMF 1999. "The IMF's Response to the Asian Crisis." January 17.
- Levine, Ross and David Renelt 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions." *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 82.
- MacIntyre, Andrew 2000. "Funny Money in Indonesia." in Mushtaq, H. Khan and Jomo Kwame Sundaram ed., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*. Cambridge University Press.
- 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 in East Asia" August 24-26, Hakone, Japan.
- Mauro, Paolo 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics*, Vol.110.
- Milgrom, Paul and John Roberts 1992. *Economics, Organization, and Market*. Prentice Hall. (『組織の経済学』〔奥野正寛ほか訳〕NTT出版 1997年)
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (『制度、制度変化、経済成果』〔竹下公視訳〕晃洋書房 1994年)
- Robison, Richard 1978. "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State." *Indonesia*, 25.
- Sato, Yuri 1993. "The Salim Group in Indonesia: The Development and Behavior of the Largest Conglomerate in Southeast Asia." *Developing Economies*, XXXI-4.
- Schwarz, Adam 1999. *A Nation in Waiting*, Allen & Urwin.
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*. Vol.108.
- Stiglitz, Joseph 1998. "The Asian Crisis and the Future of the International Architecture." *World Economic Affairs*, September.
- Witoelar, Erna 2001. "Governance Reform in Indonesia." paper presented at the Interim Consultative Group on Indonesia Meeting, April 23-24, Jakarta.
- World Bank 1991. *World Development Report, The Challenge of Development*.

Oxford University Press.

—— 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press (『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割——』〔白鳥正喜監訳〕東洋経済新報社 1994年)

—— 1997. *World Development Report, The State in a Changing World*. Oxford University Press.

—— 1998. *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why*. Oxford University Press.

Yeager, Timothy J. 1999. *Institutions, Transition Economies, and Economic Development*. Westview Press (『新制度派経済学入門——制度・移行経済・経済開発——』〔青山繁訳〕東洋経済新報社 2001年)