

## 第5章

# ジョコ・ウィドド政権の基本政策

佐藤 百合

### はじめに

2014年10月20日、大統領選挙を僅差で制したジョコ・ウィドド（通称ジョコウィ）が第7代インドネシア共和国大統領に就任した。第7代にして初めて、エリートでもなく軍人でもない国家指導者が誕生した。ジョコウィ政権の発足は、インドネシアの歩みにどのような変化をもたらすだろうか。本章は、基本政策という観点からジョコウィ政権の性格を把握し、インドネシアの先行きを展望しようとするものである。

まず第1節では、建国以来のインドネシア史のなかにジョコウィ政権を位置づける。つぎに第2節で、ジョコウィ政権の基本政策を、「選挙公約」と「国家中期開発計画」を手がかりにしながら整理し、その特徴を抽出する。第3節では、「働く内閣」と名づけられたジョコウィ内閣の特徴を概観する。第4節では、ジョコウィ政権が直面する課題を整理する。第5節では、政権1年目の政策運営を評価する。最後に、ジョコウィ政権の登場が今後のインドネシアのパフォーマンスにどのような影響を与えるかについて考える。

## 第1節 ジョコウィ政権の歴史的位置づけ

ジョコウィ政権が誕生した2014年は、インドネシアが1945年8月17日に独立を宣言してから69年目、国際的に独立主権国家として認められてから65年目に当たる。この間の歩みを大づかみにしたうえで、インドネシアの現在位置を確認しよう。

まず独立宣言から20年ほどは「建国」の段階だった。つぎに「開発」の時代が32年間続いた。そして「民主化」への大転換が起きた。社会は混乱したが、やがてインドネシアは「安定と成長」を取り戻し、国際社会においても民主的な新興国として一定の地位を確保するところまできた。

最初の「建国」段階は、「建国の父」たる初代大統領スカルノの治世であり、国家統治のあり方が模索された時代である。インドネシアはまず対オランダ独立戦争を闘い、独立が認められた連邦共和国を単一共和国に編成し直した。1950年代には自由民主主義に基づく議院内閣制を試行した。だが、多政党の離合集散と地方反乱に悩んだスカルノは、ある結論に達する。それは、大統領に権力を集中させた権威主義体制であった。経済面では外国資産を国有化することで経済的自立をはたし、国家主導の統制経済を志向した。しかし、多様な勢力のうえで超然としているはずだった大統領はしだいに共産主義に傾き、閉鎖的な統制経済は行き詰りをみせる。

つぎに、「開発の父」スハルト第2代大統領による「開発」の時代がくる。強力な権威主義によって国家を安定させ、「開発」に邁進する体制が構築された時代である。陸軍将校だったスハルトは、スカルノから1966年に実権を奪うと、直ちに共産主義と訣別し、資本主義諸国寄りに立場を変えた。経済を自由化し、外国直接投資と外国援助を導入し、工業化、農業開発、社会開発を推進した。他方、政治的には権威主義体制をスカルノから受け継いで強化した。軍と官僚を母体に中央集権を進め、抵抗勢力を弱体化させた。しかし、監視機構をもたない体制はやがて汚職・癒着・身内びいきに侵蝕されるようになる。

アジア通貨危機で「開発」の成果が色あせるとスハルトへの不満が一気

に噴き出し、長期にわたった権威主義体制は「民主化」運動によって1998年に崩壊した。体制転換期に登場した第3代ハビビ、第4代アブドゥルラフマン・ワヒド、第5代メガワティ・スカルノプトゥリ（スカルノの長女）の3人の大統領は、いずれも異常な形で就任または退任した。地方で分離運動や紛争が起き、テロ事件が頻発し、経済もアジア通貨危機の後遺症に苦しむなかで、憲法が4回改正された。これによって、国民の自由と人権が保障され、三権分立、直接選挙、地方分権が定められた。6年半のあいだに民主主義の制度的土台が整えられた。

建国史上初めての大統領直接選挙が2004年に平和裡に行われ、インドネシアの民主主義体制がスタートした。国民に選ばれた第6代スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領は、2009年にも再選され、任期をまっとうして退任した初めての大統領になった。ユドヨノの10年に、インドネシアは「安定と成長」をとり戻した。陸軍出身のユドヨノのもとで、根の深いアチェの分離運動に和平が成立し、テロ事件もかなりの程度抑えられた。経済は平均6%近い成長を示し、名目国内総生産（GDP）は4倍に拡大した。インドネシアは20カ国・地域（G20）のメンバー国になり、有力な新興国のひとつと目されるまでになった。

これが、インドネシアの現在位置である。そして今、インドネシアは、新しい段階に歩を進めようとしている。ただし、それは「建国」「開発」「民主化」「安定と成長」に続く、次の時代への転換点ということではない。あくまでも前の時代の延長線上にあって、そこに新しい要素をつけ加えようとしている。延長線上にあるというのは、民主主義体制という制度的土台は変わらないからである。「安定と成長」、つまり、国を割り社会を揺るがすような動乱や攪乱が抑えられ、失業と貧困を減らしていけるだけの成長が続くことも大前提である。

その前提のうえに、新たにつけ加えられる要素とはなんだろうか。最も重要な要素は、2014年大統領選挙に出馬した2組の候補がともに強調していた主張が示している。それは、国民が自国に自信をもつためのアイデンティティを確立することである。めざすべき自国像を国民が認識し、それに向けて前進すべく動機づけられる。外に向けては、自国の国益をはっ

きりと主張できるインドネシアになる。2組の大統領候補の選挙公約は、インドネシアが「主権を有し」「自分自身の足で立つ」（ブルディカリ——Berdikari : Berdiri diatas kaki sendiri の略——）べきことを、「建国の父」スカルノの言葉を借りて強調していた。そして、アイデンティティの拠りどころを、ジョコウィ陣営は「海洋」に求め、プラボウォ陣営は「アジアの虎」になる、と表現した。

ジョコウィの個人的特性もまた、新たにつけ加えられる要素の一部になるだろう。ジョコウィが歴代大統領と一線を画すのは、彼が非エリートだという点である。「建国」に始まり「開発」「民主化」を経て「安定と成長」に至るインドネシアのこれまでの歩みを率いてきたのは、いずれもエリート指導者だった。しかし今度は、庶民出身のジョコウィが庶民と同じ高さの目線で庶民のための政治を行う。それを国民は期待している。

ジョコウィの得意技に「ブルスカン」(blusukan——抜き打ち視察)がある。彼は、大統領になっても、ソロ市長、ジャカルタ首都特別州知事だった時代と変わらず、好んでアボなし現場視察を行い、住民の声を聞く。これを彼はブルスカンと呼ぶ。「(未知の場所に) 入る」ことを意味するジャワ語である。これまで大統領の現場視察は「下に降りる」(turun ke bawah, 略して turba) とか、「山を降りる」(turun gunung) などと表現されてきた。開所式などのイベントか災害時でもなければ、最高指導者はそれほど頻繁に「山から降りて」はこなかった。ジョコウィはもともと、そして大統領になっても、山には棲んでいない。この言葉遣いの変化ひとつとっても、大統領の立ち位置が大きく変わったことが表れている。

インドネシアの現在位置を改めてまとめれば、次のようになろう。インドネシアは、2004年に確立された民主主義体制を維持し、ユドヨノ政権10年の成果である国家の安定、経済の成長、国際社会における認知を前提にして、自国アイデンティティの確立を図ろうとしている。これは、新興国と目されるようになったインドネシアに国民が自信をもち、めざす自国像に向けて前進していくための内なる改革である。そこに登場したジョコウィ政権は、自国アイデンティティとして「海洋立国」を掲げる一方、庶民のための政策を展開しようとしている。

## 第2節 基本政策にみる特徴

### 1. 基本理念

ジョコウィ政権の基本政策を知るための公式文書はふたつある。ひとつは大統領選挙に際して発表された「選挙公約」(Widodo and Kalla 2014)であり、もうひとつは政権発足後に5年間の任期中の全政策を国家開発企画庁(バペナス——Bappenas)がとりまとめた「国家中期開発計画2015～2019年」(Republik Indonesia 2015)<sup>(1)</sup>である。両方の文書に、政権の基本理念を示す「ビジョン」「ミッション」「9つの優先アジェンダ」が掲げられている(表5-1)。

「ビジョン」は、政権が描くインドネシアの将来像である。表5-1に訳出した「ビジョン」の文言は、「選挙公約」によれば、「3原則」(トリサクティ——Trisakti)を踏襲している。トリサクティというのは、初代大統領スカルノが1960年代半ばに唱えた思想で、「政治において主権を有し、経済において自分自身の足で立ち(ブルディカリ)、文化において個性を発揮する」(Widodo and Kalla 2014, 3)というものである<sup>(2)</sup>。

スカルノがトリサクティを唱えてから50年あまりを隔てて、今ことさらに「主権・自立・個性」が強調されるところに意味がある。その背後には、自信と裏腹の不安が見え隠れする。民主的な新興国として外形的には一人前になったものの、ひとたび足元を見つめ直してみれば、われわれはいまだに自国の主人公になりきれていないのではないのか。国益を主張すべきときに満足に主張できておらず、経済の要所は外国に押さえられている。インドネシアらしさとはいったい何なのか、われわれ自身のがはっきり自覚できていない。こうした不安感が膨らんできたからこそ、改めて国民と国家のアイデンティティの確立が強く意識されるようになったと考えられる。

「ミッション」には、政権が実現したいより具体的な姿が7項目挙げられている。ここで目につくのが「海洋」というキーワードである。国民と国家のアイデンティティを「海洋」に求めることが表明されている。この

表 5-1 ジョコウィ政権の基本理念

<p><b>ビジョン</b></p> <p>主権を有し，自立し，個性を発揮するインドネシアを相互扶助（ゴトン・ロヨン）に基づいて実現する</p>
<p><b>ミッション</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 領域の主権を守り，海洋資源を保全しながら経済的自立を支え，群島国家としてのインドネシアの個性を反映することのできる，国家的安全を実現する</li> <li>2 法治国家を基礎とした，先進的で，バランスがあり，民主的な社会を築く</li> <li>3 自由積極外交を展開し，海洋国家としてのアイデンティティを強化する</li> <li>4 高く先進的で豊かなインドネシア人の生活の質を実現する</li> <li>5 競争力のある国民を形づくる</li> <li>6 自立し先進的で強固で，かつ国益に基づいた海洋国家たるインドネシアを実現する</li> <li>7 文化において個性のある社会を実現する</li> </ol>
<p><b>9つの優先アジェンダ（Nawa Cita）</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 すべての国民を守り安心感を与える国家をとりもどす</li> <li>2 清廉で効果的で民主的で信頼される行政ガバナンスを構築する</li> <li>3 統一国家の枠組みのなかで地方と村落を強化し，辺境からインドネシアを構築する</li> <li>4 汚職のない，品格のある，信頼される法堅持とシステム改革を実行し，国家を強化する</li> <li>5 インドネシアにおける人間と社会の生活の質を向上させる</li> <li>6 インドネシア国民が他のアジア諸国とともに前進し興隆できるように国民の生産性と国際市場における競争力を向上させる</li> <li>7 国内経済の戦略部門を活性化し，経済の自立性を実現する</li> <li>8 国民性に対する革命を実行する</li> <li>9 インドネシアの多様性を確固たるものとし，社会復興を強化する</li> </ol>

（出所）「選挙公約」（Widodo and Kalla 2014）および『国家中期開発計画 2015～2019』（Republik Indonesia 2015）第1巻5章より全文を逐語訳。

点については次項でとりあげる。また，政権がめざす国づくりの方向性が，「法治国家を基礎とした」，「先進的で」，「バランスがあり」，「高く…豊かな…生活の質」，「競争力のある」，「強固で」，「国益に基づいた」といった表現で示されている。アイデンティティを確立したうえで，国民と国家の発展段階をもう一段引き上げることがめざされている。

「9つの優先アジェンダ」は、政権がなすべきさらに具体的な活動である。サンスクリット語で「9つの思想」を意味するナワ・チタ (*Nawa Cita*) と称され、政権の基本理念の一部をなしている。抽象的な文言が連ねられているようにみえるが、「国家中期開発計画」第1巻では、政権のおもな政策がこの9項目のもとに編成されている<sup>(3)</sup>。

第8項目に「革命」とあるのは、ジョコウィ大統領が重要性を強調している「メンタル革命」(*revolusi mental*) を指す。メンタル革命は、旧態依然とした悪弊を打ち破り、理想の実現に向けて前進する国民全体の精神的な集団行動だという。「主権・自立・個性」を実現するには、制度を改革するだけでなく、国民一人ひとりがマインドセットを変えなければならない、とジョコウィは唱える (Widodo 2014)。他力本願や指導者任せではなく国民一人ひとりの自己変革こそが必要だと説くメンタル革命は、大統領就任演説で彼が国民に向けて呼びかけた「働く、働く、働く」とともに、ジョコウィ政権の基本理念を表す合い言葉になった。

以下では、「ミッション」が力点をおく「海洋」、優先アジェンダにみる分配の重視、成長戦略の3点を、基本政策の特徴としてとりあげる。

## 2. アイデンティティとしての「海洋」、戦略としての「海洋」

総選挙委員会 (KPU) が大統領選挙の結果を発表した2014年7月22日の夜半、ジョコウィとユスフ・カラの正副大統領候補は、ジャカルタ北西の古い港スダ・クラパの帆船のうえで勝利を宣言した。10月20日、ジョコウィ大統領は就任演説のなかで「われわれは海洋国家としてのインドネシアをとり戻すために懸命に働かなければならない。大洋、海、海峡、湾にこそわが文明の将来はある。これまでわれわれはあまりにも長いあいだ、海に、大洋に、海峡や湾に背を向けてきた」と述べ、「インドネシア共和国という船に乗り、偉大なるインドネシアに向けてともに漕ぎ出そう」と国民に呼びかけて演説を締めくくった<sup>(4)</sup>。

前節で述べたように、ジョコウィ政権は、国民と国家のアイデンティティを確立しようとしており、「海洋」をそのアイデンティティに選んだ。

日本でいうならば、国民一般に浸透した自国認識として、古くは明治期以来の「貿易立国」があり、1970年代には「技術立国」という言葉も生まれた。これになぞらえていえば、「海洋立国」というコンセプトをジョコウィ政権は打ち出したことになる。

インドネシアは、1万3466の島をもつ世界最大の群島国家である<sup>(5)</sup>。インドネシアが「建国」の時代に国際社会に対して国益を強く主張した特筆すべき出来事に、1957年の「群島国家宣言」がある。宣言者である首相の名をとって「ジュアンダ宣言」と呼ばれる。これは、公海と領海とのあいだに群島水域という概念を設け、群島の最も外側の島を結んだ直線（群島基線）で囲まれる群島水域、および群島基線から12海里の水域を、インドネシア固有の領域として宣言したものである。群島理論と呼ばれるこの考え方は、その後25年におよぶ外交交渉の末に1982年の国連海洋法会議で公式に承認されるに至った。ジュアンダ宣言は、「海洋立国」をめざすインドネシアの原点ともいえる。

しかし、群島理論はあくまで国家の主権がおよぶ範囲を主張するものであって、海洋とともに生きるというアイデンティティには直結しない。独立以来のインドネシアの国家観は、むしろ陸地が中心であり、海洋を中心にした発想は影が薄かった。歴代内閣の構成からこの点をたどってみると、海と名のつく大臣ポストが設けられたのは1957年のジュアンダ内閣における海運大臣が初めてである。これを引き継ぐ形で、スカルノ大統領が組閣した1959～1967年には海運大臣あるいは海事大臣がおかれ、海に一定の位置づけが与えられた。閣僚数が50以上に膨れ上がった時期には漁業大臣や海洋産業大臣が追加された。しかし、国家開発が本格的に進んだスハルト体制期には、30年にわたって一度も海と名のつく大臣ポストはおかれなかった。スハルトの「開発」は陸地中心であった。

海洋開発の重要性に目を向けたのは、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領である。スハルト体制に対するアンチテーゼでもあっただろう。彼は1999年の政権発足にあたって海洋開拓省（2000年に海洋漁業省に改称）を新設し、大臣をおいた。これが、現在に連なる海洋開発行政の制度的な起点となった。2001年に地方分権が始まると、独自の裁量で海洋漁業局を



表 5-2 ジョコウィ政権の海洋ドクトリン

<p style="text-align: center;"><b>世界海洋の要衝</b> (Poros Maritim Dunia/World Maritime Fulcrum) <b>としてのインドネシア</b></p>	
<b>1 海洋文化の再興</b>	大洋をいかに管理するかによってアイデンティティ、豊かさ、将来性が変わってくる民族であるという認識をもつ
<b>2 海洋資源の保全と管理</b>	漁業と漁民の振興を通じて海洋資源の主権を構築し、海洋の富を国民の利益のために最大限活用する
<b>3 海洋インフラと連結性</b>	海洋高速道路、深海港、ロジスティック、造船、海洋観光を振興する
<b>4 海洋外交</b>	海洋協力を呼びかけ、密漁、領海侵犯、領有権問題、海賊、海洋汚染などの海洋紛争の原因を取り除く
<b>5 海洋安全保障</b>	ふたつの大洋の要衝にある国家として航行安全と海上治安を守る責務をもつ

(出所) 「ASEAN 首脳会議インドネシア大統領演説」(2014 年 11 月 13 日、脚注 6 参照) より抄訳。

農業局から分離して漁業を振興する州や県も現れた(岡本 2007)。海洋への関心はこうして喚起されたものの、その後ユドヨノ政権が提起した「6 つの経済回廊」は、陸と陸をつなぐ陸地中心の開発構想だったという指摘がある。とりわけ、ユドヨノ大統領が執心したスマトラ島とジャワ島をつなぐスンダ海峡大橋は「海を分かつ」発想であり、「海をつなぐ」ジョコウィ政権の構想によって否定されることになる(Wibisono 2014)。

2014 年 11 月 13 日、大統領として初の外遊となったミャンマーでの東南アジア諸国連合(ASEAN)首脳会議の演説で、ジョコウィ大統領は「5 つの海洋ドクトリン」を発表した(表 5-2)<sup>(6)</sup>。第 1 は、海洋民族としての、海洋国家としてのアイデンティティを再興する、という表明である。第 2 と第 3 は、経済開発戦略としての海洋である。海洋資源、とくに漁業を振興し、海洋インフラを開発する。海洋高速道路というのは、アチェからパ

プアに至る 24 の港湾をつなぐ海の回廊構想である。海洋流通が効率化すれば、ジャワに比べて数倍から数十倍も外島での物価が高くなる現象が解消される、とジョコウィはいう。第 4 と第 5 は、対外戦略としての海洋である。海洋紛争としては、これまで野放しにされてきた密漁問題が領有権問題よりも重視されている。インド洋と太平洋のふたつの大洋における安全保障は、前ユドヨノ政権が提唱した「インド太平洋友好協力条約」構想の延長線上にあるが、海洋防衛力の強化により力点がおかれている。

このように、ジョコウィ政権の「海洋ドクトリン」は、海洋を国家アイデンティティとして、さらには国家戦略としてとらえている。政権の外交ブレーンであり、「海洋立国」の考案者のひとりでもあるリザル・スクマ戦略国際問題研究所 (CSIS) 所長は、海洋国家を単なる理想や主義として掲げるのではなく、具体的な戦略として実現しようとする点にかつての政権とのちがいがあ、アジア地域のこれからの経済資源活用のカギは陸でなく海にある、と指摘している (Sukma 2014)。ジョコウィ政権は、経済開発戦略として陸地以上に海洋を重視する方向へと舵を切った、初めての政権と位置づけることができるだろう。

### 3. 分配の重視

庶民出身のジョコウィ大統領に国民が期待するのは、庶民の目線に立ち、庶民の声を聞き、庶民のためになる政策を実行することである。経済が成長を続けるのは当然のこととして、その成長の果実がどのように分配されるのかが国民の関心事になる。

この国民の期待に応えようとするのが、「9つの優先アジェンダ」の第 3 と第 5 の項目である。第 3 項目は、地方、村落、辺境など、経済的に脆弱な地域がより多くの果実を得られるようになるための政策であり、平準化 (pemerataan) とも表現されている。第 5 項目は、人間開発と社会開発を指している。教育、保健、社会保障がここに含まれる。

ユドヨノ政権も失業と貧困の削減を重視していたが、そのためには成長が不可欠だとのロジックを立て、第 1 期には投資環境の改善、第 2 期には

インフラ開発，食料とエネルギーの安全保障といった成長政策を優先テーマにした（佐藤 2005；2010）。ジョコウィ政権においても次項に述べる成長政策は引き続き重要ではあるものの，分配面の政策がより前面に打ち出されたのが前政権とのちがいである。

分配面にかかわるおもな目標を表5-3にまとめた。失業率は前政権期にかなり下がってきており，これを維持しつつ，貧困人口比率を5年で3～4ポイント下げるとしている。8%の貧困人口比率は，2004年にユドノ政権が目標に設定しながら10年かけても達成できなかった水準である。15年かけて達成をめざすことになる。

平準化には，貧困・低所得層の底上げを図る所得階層間の平準化と，相対的な後進地域——村落，ジャワ外，東部インドネシア，辺境地域など——の底上げを図る空間的な平準化がある。ジョコウィ政権の基本的なアプローチは，相対的な経済的弱者が標準的な社会生活を送るために必要な基礎的サービスへのアクセスと，生産活動に従事するために必要な手段へのアクセスを改善し，同時にそのアクセスを効果的に活用できる能力を向上させるというものである。たとえば，表5-3に挙げた金融機関からの借入れ，各種の証明書，情報通信へのアクセスは，小事業者の生産活動を後押しする。一定規模の農地の保有，農林産種苗・種畜・水産種苗へのアクセス，産地で加工度を高める技術の普及，産地に近い市場の整備なども，重要な方策として位置づけられている。

農地については，ジョコウィ政権は農地改革（*reforma agraria*）を選挙公約と国家中期開発計画に盛り込んでいる。土地問題の根幹にある土地権の不確定性（土地証書がなかったり，複数あったり，不備あるいは不正確だったりするなど）を改善すること，国有地や新規開墾地，移住予定地など900万ヘクタールの土地権を小農・農業労働者に分配すること，それにより小農の1世帯当たり平均農地面積を0.3ヘクタールから2.0ヘクタールに増やすことが企図されている。小農（*petani gurem*）とは1世帯当たりの農地が0.5ヘクタール以下の農家を指す。2013年の農業センサスによれば，全農家2614万世帯のうち小農は56%を占めている。この農地改革構想は，民主化後の土地行政改革をめぐる議論の方向性に沿ったもの<sup>(7)</sup>

表5-3 平準化・人間開発・社会開発に関する主な目標

指 標	単 位	2014 年実績	2019 年目標	備 考
〔マクロ指標〕				
完全失業率	%	5.9	4.0～5.0	
新規雇用創出	万人 (5 年合計)	—	1,000	
労働力フォーマル部門比率	%	40.5	51.0	
貧困人口比率	%	11.0	7.0～8.0	
〔所得の平準化〕				
所得下位 40%の住民によるアクセス比率				
金融サービス	%	4	25	現金給付を除く
出生証明書	%	65	77	2013
情報通信	%	52	100	
飲料水	%	56	100	
下水処理	%	20	100	
小農の農地面積	ha (1 世帯平均)	0.3	2.0	2013
ジニ係数		0.41	0.36	
〔空間的な平準化〕				
GDP に占める比率				
スマトラ	%	23.8	24.6	2013
ジャワ	%	58.0	55.1	2013
メサトゥンガラ	%	2.5	2.6	東部 2013
カリマンタン	%	8.7	9.6	東部 2013
スラウェシ	%	4.8	5.2	東部 2013
マルク・パプア	%	2.2	2.9	東部 2013
後進地域数	県の数	122	42	199 県 (2004)
後進地域経済成長率	% (5 年平均)	7.1	7.24	
後進地域貧困率	%	16.6	14.0	
ジャワ外経済特区	特区数	7	14	
〔社会保障制度〕				
健康保険加入率	%	51.1	95.0～	
労働保険加入率	%	16.1	フォーマル 100% インフォーマル 10%	(第 2 巻 3 章)
フォーマル部門	万人	2,950	6,240	(第 1 巻 5 章)
インフォーマル部門	万人	130	350	
〔人間開発・社会開発〕				
合計特殊出生率	%	2.6	2.3	2012
平均就学年数	年	8.1	8.8	2013
乳児死亡率	1000 人中	32	24	2012
結核罹患率	10 万人中	297	245	2013
高血圧症有病率	%	25.8	23.4	2013
国連人間開発指数		73.8	76.3	

(出所) 『国家中期開発計画 2015～2019』(Republik Indonesia 2015) 第 1 巻 5 章, 第 2 巻 3 章, 8 章より作成。

(注) 2014 年は実績値。2014 年が得られない場合は計測年を備考に示した。

だが、どこまで実現可能かは未知数である。

以上にみたような経済的弱者による生産手段へのアクセス改善は、「下からの開発、辺境からの開発」政策である。分配という観点からいえば、所得の第1次分配構造を改善しようとする政策だといえる。これに加えて、所得の第2次分配（再分配）もジョコウィ政権の重要政策である。政策手段のひとつが地方交付税交付金制度であり、後進地域に対して積極的格差是正措置をとるとしている。詳細は明示されていないが、本来の不均衡是正機能をはたしていないと批判されている一般配分資金（DAU）と特別配分資金（DAK）が後進地域により厚く配分される可能性がある。また、前政権末期に成立した村落法（法律2014年第6号）によって、全国7万4093（2014年）の村に対して県・市政府を経由せず村に村落資金（dana desa）が直接配分されることになる。村落資金を消費ではなく生産活動に投資するように、ジョコウィ大統領は促している。

再分配政策として最も重要なのは、2014年に本格的に始動した社会保障制度である。ジョコウィ政権期における目玉となる政策であり、人間開発・社会開発の要に位置づけられている。もともとジョコウィは、ソロ市長時代に貧困層への無償教育カードと無償医療カードを独自に導入し、ジャカルタ州知事になるとジャカルタにも同様の制度を導入した。大統領就任後は、これを全国版に拡充し、無償教育カード（Kartu Indonesia Pintar）と無償医療カード（Kartu Indonesia Sehat）の配布を開始した。いわば手づくりの公的扶助サービスがジョコウィのトレードマークになっている。

他方、国民皆保険・皆年金をめざした国民社会保障制度は、2000年にアブドゥルラフマン・ワヒド大統領が提唱したが、その後は亀の歩みで基本法（国民社会保障システムに関する法律2004年第40号）、実施機関法（社会保障庁に関する法律2011年第24号）が制定され、ようやく2014年1月1日に社会保障庁（BPJS）が発足した。BPJSは、国民健康保険（JKN）と労働保険（労災補償、老齢給付、年金、死亡給付）を扱う。

国民健康保険は、これまで軍人・警察官（1963年～）、公務員（1968年～）、民間従業員（1977年～）、貧困層（2005年～）をそれぞれ対象として

表 5-4 国民社会保障制度の加入者数（2014 年）

(1) 国民健康保険（JKN）

対象カテゴリー	対象者（旧制度名）	加入者数 （万人）	比率 （%）
賃金受給就業者	軍人・警察官（Asabri） 公務員（Askes） 民間従業員（Jamsostek）	2,374	9.4
非賃金受給就業者	農民・自営業者等（制度なし）	596	2.4
中央政府支援受給者	貧困層（Jamkesmas）	8,640	34.3
地方政府支援受給者	貧困層（Jamkesda）	795	3.2
非就業者	（制度なし）	487	1.9
既加入者合計		12,891	51.1
うち社会保険型	貧困層以外	3,457	13.7
公的扶助型	貧困層	9,435	37.4
未加入者合計 <sup>1)</sup>		12,325	48.9
全人口		25,216	100.0

(2) 労働保険

旧制度加入者	軍人・警察官（Asabri） 公務員（Taspen） 民間従業員（Jamsostek）	116 456 1,231	1.0 4.1 11.0
既加入者合計 <sup>2)</sup>		1,803	16.1
未加入者合計		9,369	83.9
全就業人口		11,172	100.0

（出所）『国家中期開発計画 2015～2019』（Republik Indonesia 2015）第 2 巻 3 章  
表 3.17 より作成（一部修正）。

（注） 1) 民間の医療保険，民間企業の自家保険の加入者を一部に含む。

2) 表 5-3 の数値（第 1 巻 5 章）によれば計 3080 万人となり，齟齬がある。

いた複数の制度をひとつに統合し，全国民に対象を広げて強制加入にしたものである。注意を要するのは，ひとつの制度のなかに公的扶助と社会保険とが併存していることである。すなわち，貧困層にとっては保険料なしで政府が医療費を全額負担してくれる公的扶助であり，それ以外の加入者にとっては毎月保険料の支払いを義務づけられる社会保険である<sup>(8)</sup>。初年の 2014 年に，加入者数は全国民の 51% に当たる 1.3 億人に達したが

(表5-4の(1))、その7割以上の9435万人が公的扶助型である。ジョコウィ政権は5年間で加入率を95%以上に上げるとしている(表5-3)。2015年に国営・民間企業従業員、2016年には零細企業従業員の加入を進めるとともに、地方政府の公的扶助対象者を統合する。2017～2019年に1億人を超えるとみられる被雇用者以外の無保険者層、すなわち農民、自営業者、インフォーマル部門などの就業者、および非就業者を加入させる計画だが、この段階が大きな挑戦課題となろう。

労働保険の方は、すべて社会保険型である。2015年から段階的に加入を進め、2019年にフォーマル部門の就業者は100%、インフォーマル部門(農民や自営業者を含む)は10%をカバーすることが目標とされている(表5-3)。全就業者の約半数を占めるインフォーマル部門の本格的な加入は、現政権の任期を超えた課題になる。

#### 4. 資源立脚型の成長戦略

ジョコウィ政権は、任期中のGDP成長率の目標値を平均7.0%に設定している。ユドヨノ政権は第1期、第2期ともに6.6%(実績はそれぞれ5.6%, 6.0%)、スハルト政権期はつねに6.5%(実績は1968～1996年に平均7.0%)が目標だったことを考えると、かなり野心的な目標設定だといつてよい。

政権の成長政策は、「9つの優先アジェンダ」の第6と第7の項目に謳われている、生産性と競争力の向上、および戦略部門の活性化である。戦略部門あるいは優先部門は、①食料の安全保障、②エネルギーの安全保障、③海洋開発、④観光業・製造業、⑤インフラ・水の安全保障、⑥環境、である。これらの部門は、インドネシアのもつ天然資源をうまく環境と両立させながらいかに最大限に自国のために活用するかという点で共通性をもっている。資源立脚型の成長戦略といえるだろう。表5-5と表5-6に優先部門の目標をまとめた。

食料とエネルギーの安全保障は前政権の重点課題で、自給を進める計画だったが、実際には内需が拡大して輸入が増加傾向にある。食料では、前

表 5-5 優先部門の目標：食料とエネルギー

指 標	単位	2014 年 実績	2019 年 目標	年平均増減率 (%)
〔食料安全保障〕				
粳つきコメ	万トン	7,060	8,200	3.0
とうもろこし	万トン	1,913	2,410	4.7
大豆	万トン	92	260	22.7
砂糖	万トン	260	380	8.3
牛肉	万トン	45	76	10.8
漁獲量	万トン	1,240	1,880	8.7
塩	万トン	250	450	12.9
灌漑地面積	万 ha	914	1,000	1.8
ダム建設	件数	21	49	—
ダムによる灌漑水供給	%	11	20	—
〔エネルギー安全保障〕				
原油	万 SBM/ 日	81.8	70.0	-3.1
新規製油所	件数	0	1	—
天然ガス	万 SBM/ 日	122.4	129.5	1.1
国内利用率	%	53	64	—
ガスパイプライン網	km	11,960	18,322	8.9
都市ガス網	万世帯	20	110	40.6
石炭	億トン/ 年	4.21	4.00	-1.0
国内利用率	%	24	60	—

〔出所〕『国家中期開発計画 2015 ～ 2019』（Republik Indonesia 2015）第 1 巻 5～6 章より作成。

政権の重点 5 品目——コメ、とうもろこし、大豆、砂糖、牛肉——をそのまま受け継ぎ、高い増産目標が掲げられている。これを支えるべく、灌漑とダムの設備強化に力点が置かれる。海洋立国へのシフトに伴って、水産品も重点品目に追加された。漁獲量は現時点で中国に次ぐ世界第 2 の規模だが、違法・無報告・無規制漁業（IUU——illegal, unreported and unregulated——fishing）の取締りを厳格化して損失分を確保することによって、増産目標の達成が見込まれている。

他方、エネルギーでは、増産は見込まれていない。減産基調が続く原油は、前政権が計画しながら実現できなかった製油所を増設し、石油製品の



表5-6 優先部門の目標：海洋・観光・製造業・インフラ・環境

指 標	単位	2014 年実績	2019 年目標
〔海洋開発〕			
国連への島嶼登録*	島の数	13,466	17,466
海洋境界線の画定	相手国の数	1	9
漁船の順法率	%	52	87
海洋高速道路の港湾	港湾数	0	24
船舶建造数	隻	50	104
水産製品生産量	万トン/年	2,240	4,000～5,000
海洋保全区域	万 ha	1,570	2,000
〔観光業・製造業〕			
観光業			
GDP に占める比率	%	4.2	8.0
国内観光件数	億件	2.5	2.75
外国人観光客数	万人	900	2,000
製造業			
GDP に占める比率	%	20.7	21.6
製造業成長率	%	4.7	8.6
新規大中企業数	社	—	9,000
〔インフラストラクチャー〕			
発電能力	GW	50.7	86.6
電化率	%	81.5	96.6
1 人当たり電力消費	KWh	843	1,200
都市スラム居住地	ha	38,431	0
飲料水へのアクセス	%	70	100
下水処理へのアクセス	%	61	100
道路の新增設距離	km	1,202	2,650
鉄道総距離	km	5,434	8,692
港湾数	港湾数	278	450
港湾滞留時間	日	6～7	3～4
空港数	空港数	237	252
航空オンタイムパフォーマンス	%	75	95
県市ブロードバンド敷設	%	82	100
都市公共交通シェア	%	23	32
〔環境〕			
温室効果ガス削減	%	15.5	～ 26

(出所) 『国家中期開発計画 2015～2019』(Republik Indonesia 2015) 第1巻5章より作成。

(注) \*脚注5を参照。

輸入依存度を下げる。天然ガスと石炭は、輸出から国内利用にシフトさせる。石炭は、確認埋蔵量では世界第10位にすぎないインドネシアが、3～4倍も埋蔵量の多い中国やインドなどに輸出を急増させ、2013年には世界最大の輸出国になった。だが、2009年鉱物・石炭鉱業法の制定後は国内利用比率を毎年定めており、その比率を今後5年で大きく高める計画である。

海洋については、主権の主張から、インフラ、造船、漁業、資源保全に至る広範な内容を反映した目標が設定されている。製造業は、基本政策全体のなかでは決して大きな扱いではない。天然資源の加工業という観点から優先部門の一部に入っている。その一方、脱工業化の懸念、再工業化の必要性が国家中期開発計画に明記され、製造業の成長率を高めてGDPに占める比率を反転上昇させること、漸減傾向にある大中規模の製造業企業の数を増加させることが目標にされたのは、前政権にはみられなかった点である。インフラ開発は、ジョコウィ政権がとくに重視する分野である。経済的弱者に対する基礎インフラの整備と、成長を支える連結性の拡充との両方をにらむ。連結性では、道路と空運に比べて相対的に弱体だった海運と鉄道に力点がおかれているのが特徴である。

環境については、温室効果ガスの削減目標を自発的に定める前政権の方針を受け継ぎ、2019年までに削減率を26%に近づけるとしている。とくに、取り組みが強化されるのは、林業・泥炭地、農業、エネルギー・運輸、工業、廃棄物の5分野である。

### 第3節 内閣の特徴

#### 1. 閣僚の構成

2014年10月27日、ジョコウィ政権の内閣が発足した。ジョコウィはこの内閣を「働く内閣」(Kabinet Kerja)と名づけた。インドネシアでは、スカルノ初代大統領が議院内閣制に見切りをつけて大統領制をしいた

1959年の組閣以来、内閣に公式名称をつける慣わしがある。「働く」は、勤労精神と実行を重んじるジョコウィの合い言葉だが、じつは「働く内閣」は1959年にスカルノが初めて自ら名づけた内閣とまったく同じ名称である。

ジョコウィ政権の「働く内閣」の特徴をつかむために、閣僚の出身構成を歴代政権のいくつかの内閣と比較した。表5-7から指摘できるおもな点は次のとおりである。第1に、中央行政の経験者が少ない。表の最下段に示したのは、大臣経験者と官僚出身者の合計である。この比率が極端に低かったアブドゥルラフマン・ワヒド政権とほとんど同じレベルの低さである。民主化後の行政改革を担ってきた中堅官僚たちが副大臣クラスにまで複数育っていたが、彼らは登用されなかった。中央行政の経験をもたないジョコウィが経験ある既存の人材を活用するという形ではなく、むしろジョコウィと同じく経験のない新人が選ばれた。

第2に、政党人の比率は期待されたほど低くない。ジョコウィは、議会内少数派に甘んじても、閣僚ポストを連立形成の道具にすることを拒否してきた。前政権では政党ぐるみの汚職で現役閣僚がつぎつぎに逮捕されており、政党色を抑えることを国民もまた望んでいた。だが実際には、第4章にみるように、与党周辺からの圧力はそれなりに強く、ジョコウィの思いどおりの人選ができなかったことがうかがえる。

第3に、企業出身者が多い。ただし、大規模な企業グループの所有経営者ではなく、ジョコウィのような中小企業の起業経験者や、国営企業の改革を成功させた経営者などである。企業家マインドによる改革実行力が重視されている。

第4に、表には示されていないが、世代が若返った。ジョコウィの生年である1961年以降の生まれが22人、63%を占める。スカルノの足跡を参照軸とするジョコウィ政権だが、リアルタイムではスカルノを知らない世代が政権のおもな担い手となる。

ジョコウィ大統領は、就任式後の初閣議で閣僚たちに、本日から即刻「働く」ように、独自のアジェンダではなく「選挙公約」を実行するように指示した。そして、少なくとも月2回は現場を視察し、現場での発見を

表 5-7 インドネシア歴代内閣

出身 \ 大統領 内閣の名称 期間	スカルノ (1) 働く内閣 1959 ~ 1960	スハルト (1) 開発内閣 1968 ~ 1973	スハルト (7) 開発内閣 1998
政党	12 (39)	6 (25)	5 (15)
国軍・警察	9 (29)	7 (29)	4 (12)
官僚	0 0	1 (4)	14 (41)
学者・専門家	7 (23)	10 (42)	8 (24)
企業*	1 (3)	0 (0)	3 (9)
その他	2 (6)	0 (0)	0 (0)
合 計	31 (100)	24 (100)	34 (100)
大臣経験者	11 (35)	14 (58)	11 (32)
+官僚**	11 (35)	15 (63)	18 (53)

(出所) アジア経済研究所『アジア動向年報』各年版, インドネシア国家図書館サイト ([www.pnri.go.id](http://www.pnri.go.id)), 閣僚各人に関する各種情報より作成。

(注) 1) 各内閣発足時の構成。正副大統領は含まない。スカルノ期は大統領制に復帰した後の初代内閣(閣僚ポスト数は34だが3人が兼任)。

基に戦略的な判断を行うよう求めた。新人が多いだけに、専門性や能力の点で不適任リスクはあるかもしれない。だが、若くて清新な人材、行政の素人集団が現場から学習しながら懸命に国政に取り組むというのは、これまでのインドネシアにはなかった挑戦である。

## 2. 省の再編

ジョコウィ大統領は、組閣にあたって省庁の再編を行った。最も重要な第1の変化は、調整大臣よりも上位に国家開発企画庁(バベナス)を位置づけたことである。より正確にいうと、国家官房長官、内閣官房長官、国家開発企画大臣兼国家開発企画庁長官の3ポストを閣僚ラインナップの最上位においた(巻末資料4の閣僚名簿を参照)。そして、大統領選挙から政権移行にかけてブレーンとしてジョコウィを支えた3人の政治学者を配置

における閣僚の出身構成の変遷

(人, カッコ内は%)

A. ワヒド 国民統一内閣 1999～2001	メガワティ 相互扶助内閣 2001～2004	ユドヨノ (1) 一致団結内閣 2004～2009	ユドヨノ (2) 一致団結内閣 2009～2014	ジョコウィ 働く内閣 2014～2019
17 (52)	12 (39)	12 (34)	20 (57)	12 (34)
5 (15)	3 (10)	4 (11)	2 (6)	2 (6)
4 (12)	9 (29)	5 (14)	5 (14)	4 (11)
5 (15)	5 (16)	9 (26)	7 (20)	9 (26)
0* (0)	1 (3)	3 (9)	0* (0)	8 (23)
2 (6)	1 (3)	2 (6)	1 (3)	0 (0)
33 (100)	31 (100)	35 (100)	35 (100)	35 (100)
3 (9)	7 (23)	7 (20)	10 (29)	4 (11)
7 (21)	16 (52)	12 (34)	14 (40)	8 (23)

2) \* 民間・国営企業の起業者・経営者。ワヒド政権発足時に3人, ユドヨノ第2期政権に4人いたが, いずれも政党所属。

3) \*\* 大臣経験者に, 大臣経験のない官僚出身者を足し, 中央政府行政の経験をもつ閣僚の合計を示している。

した。従来は, 国家官房長官と内閣官房長官は内閣の事務局的な位置づけであり, 国家開発企画大臣は複数ある国務大臣職のひとつにすぎなかった。バペナスは, かつてスハルト体制下においては「開発」の計画策定権と予算権をもつ強力な司令塔だったが, 民主化後は予算権を財務省に移譲し, 企画機能だけにスリム化された。経済テククラートと官僚たちが全省庁の計画と実績をとりまとめる役務を担ってきた。それが今回の再編で, 大統領の直下に引き上げられ, 大統領と政策構想をともにする長官が国政運営を直接支えることになる。

第2の変化は, 海事調整大臣府の新設である。「海洋立国」を掲げるジョコウィ政権は, 海洋行政の担当省を調整大臣府に格上げし, かつ4つある調整大臣府の筆頭に位置づけた。海事調整大臣府の管轄下には, 運輸省, 海洋・漁業省, 観光省, エネルギー・鉱物資源省の4省が配置された。「海洋ドクトリン」は広範な内容を包含していたが, 行政としてはもっぱ

ら経済・資源面からの海洋開発が重視されている。調整大臣には技術評価応用庁（BPPT）で海洋リモートセンシングを専門にしていた技術系研究職の官僚が就き、その下の4大臣にはいずれも企業出身者があてられた。企業家マインドでの改革実行力が最も期待されるのが、海洋開発行政ということになる。

第3は、環境省と林業省が統合して環境・林業省となったことである。森林や泥炭地の保全をめざす環境省と、林業開発を推進する林業省とはしばしば利害が対立することもあったが、近年劣化が進む森林の問題を環境省主体で統合的に管理しようとするものである。しかし、幅広い問題を扱うべき環境省が森林問題に矮小化されとの懸念も環境NGOなどから表明されている<sup>(9)</sup>。

第4は、農地（agraria）・空間計画省の新設である。同大臣が国家土地庁（BPN）長官を兼ねるので、国家土地庁が格上げされたともいえる。前述した農地改革を実行し、その基礎となる土地登記の整備、全国の土地利用にかかわる地理空間情報の整備などに責を負う。土地行政には、汚職を排してガバナンスを強化することが求められる。だが、土地問題を扱ったことのない政党人があてられたことで失望の声も聞かれる<sup>(10)</sup>。

第5は、教育にかかわる省の再編である。教育・文化省から高等教育を分離し、研究・技術担当国務大臣府と統合して研究・技術・高等教育省とした。元の省は、文化・初中等教育省に改称した。研究・技術開発力を強化するために、政府系研究機関と高等教育機関とが統合的に所轄され、連携を強めていくねらいがあると大統領は説明している。

また、建国以来の伝統であった国務大臣制が今回は採用されなかった。スカルノ大統領の「働く内閣」第1～3期だけが例外であり、その形式に倣った可能性がある。

## 第4節 ジョコウィ政権の政策課題

ジョコウィ政権は、前政権に引き続いて成長を維持しつつ、新たに分配にかかわる制度の構築と普及を進めることになる。成長と分配それぞれにおける政策課題を整理しよう。

まず分配面から、ジョコウィ政権期の目玉となる社会保障制度の課題を考える。制度の普及に合わせて取り組むべき重要課題のひとつは、財政基盤の強化、とりわけ租税収入の引上げである。インドネシアの社会保障制度は、貧困層向け公的扶助の部分が大きく、今後はこのための国庫負担の拡大が予想される。非貧困層に対しては、社会保険料の徴収対象が段階的に拡大されるが、この対象からは同時に所得税を徴収する必要があるだろう。政府の徴税捕捉率は低く、納税者数（2014年時点で2300万人）は保険料を支払っている国民健康保険の既加入者数3457万人（2014年）を大きく下回る。租税収入のGDP比は、前政権の10年間に11.3～13.3%で推移し、G20の新興国のなかで最低水準だった。ジョコウィ政権はこれを2019年に16%に引き上げるとしている（Republik Indonesia 2015, I-4-16, II-3-4）が、この目標を達成するには、所得税に限らず、幅広い徴税可能性を追求する必要があるようだ。徴税能力を伴わない国の社会保障制度は、持続可能ではあり得ないだろう。

もうひとつ大きな課題となるのは、政権の後半期に予定されている農民・自営業者・インフォーマル部門への皆保険の拡大の実現可能性である。多くの農民人口を抱える中国やタイなどアジア中所得国の例は、この層への皆保険・皆年金の拡大に多くの困難が伴うことを示している。国家による「福祉の制度化」だけに頼るのではなく、企業内福祉や民間保険業などによる「福祉の商業化」や、家族や地域の相互扶助、非営利組織などによる「福祉の社会化」を合わせて進める包括的な社会保障を設計すべきことが示唆されている（末廣2010）。先行する周辺国の経験に、インドネシアは多くを学ばなければならない。

つぎに、成長を持続させるための課題をふたつ指摘したい。ひとつは、

インフラ開発や産業投資を支える金融機能を強化する必要があることである。通常、経済が発展すると金融市場が拡大し金融資産が蓄積される「金融深化」現象が進むことが知られている。ところが、インドネシアの金融深化指標（M2/GDP——現金・要求払い預金・定期性預金からなる金融資産の蓄積の大きさを経済生産規模に対する比で表した指標）はスハルト体制末期の60%（1998年）をピークに下降したまま、2010年代に入っても38～40%で低迷している。この水準は、より低所得国であるベトナムの117%やインドの76%（2012年）に比べても大きく見劣りする。アジア通貨危機で深い打撃を受けた東南アジアの金融部門では、2000年代を通じて、企業は自己資本中心の資金調達に回帰し、銀行は産業金融よりも消費者金融にシフトする傾向が共通してみられるが（三重野 2015）、なかでもインドネシアの金融深化の立ち遅れは目立っている。ジョコウィ政権は、インフラ開発銀行を新設する計画であり、中国主導のアジアインフラ投資銀行（AIIB）にも期待を寄せているが、これらの新設機関からの融資が今後5年にどの程度機能するかはわからない。新たなインフラ投資需要に応えるためには、既存の国営・民間銀行、地方銀行の金融仲介機能を活性化させ、インフラ開発にかかわる国営企業の社債発行を後押しするなど、多様な方策が求められる。

持続的成長のための第2の課題は、外資をいかにうまく活用するかである。「主権・自立・個性」を強調するジョコウィ政権は、国民の目に明らかな外国追従と映る姿勢をとることはできない。初の外遊で北京を訪れたジョコウィ大統領は、アジア太平洋経済協力（APEC）会合のCEOサミットでインドネシアへのインフラ投資を外国投資家たちに呼びかける演説を英語で行ったが、たちまち「売国奴」と一部から批判された。こうした空気が国内にはある。その一方、インフラや資源立脚型工業といったハード面の大型投資、産業高度化に欠かせない生産性、技術力、競争力、輸出力といったソフト面での能力向上投資に、外資は引き続き重要な役割をはたす。おそらくジョコウィ大統領は、国民にアピールする対外的強硬パフォーマンス——たとえば、拿捕した外国密漁船を爆破して沈没させる、麻薬取締法を犯した外国人死刑囚への恩赦を拒否して死刑を執行するなど



——を国内向けに続けながら、成長戦略としては外国との連携を積極的に進めようとするだろう。また、外国に対して、天然資源の加工度を国内で高める方向へ、ジャカルタ・ジャワ・陸地・内需中心から外島・海洋・輸出志向へと投資をシフトさせる方向へと、国策に沿った連携を要請するだろう。外国側においても、ジョコウィ政権の政策構想と大統領のおかれた立場についての包括的な理解が求められる。

## 第5節 政権1年目の政策運営

「メンタル革命」,「働く内閣」に表されるジョコウィ大統領の意気込みとは裏腹に、1年目の政権の動きは緩慢にみえる。折りからの経済面の逆風に対処できていないとの批判が高まり、ジョコウィは政権発足から10カ月目に閣僚6人を入れ替える内閣改造を行った。

政策上の成果が上がっていないわけではない。政府は2014年11月に石油燃料補助金を削減した。2015年度の補正予算ではさらに燃料補助金を圧縮し、その4倍以上の276兆ルピア（約2.5兆円）をインフラ向けの投資予算として確保した。前政権期にはつねに燃料補助金を下回っていた財政投資を大幅に増額させたことは、財政の質を高める改革として国内外から高く評価された。投資環境では、政府は投資認可の単一窓口を始動させ、投資優遇免税の認可も28日営業日で下りるようにした。2015年4～5月には、海洋高速道路を構成するスラバヤ新港の開所とマカッサル新港の着工、そしてスマトラ縦断高速道路の着工が行われた。

しかし、せっかく確保した財政投資の実行率が2015年第1四半期に3%、上期を終えても11%にすぎないこと<sup>(11)</sup>が、政府に対する評価を悪化させた。2015年の経済成長率は、世界金融不況だった2009年来の4%台に落ち、第1四半期4.72%、第2四半期4.67%と下げ止まっていない。成長減速の主因は、中国の旺盛な需要に牽引された2000年代の資源ブームが終わったことにある。だが、同時に、内需を喚起し成長を下支えすべき時に財政投資を実行できない政府に対して失望が広がった。

ジョコウィ大統領は2015年8月12日、海事担当、政治・法務・治安担当、経済担当の3調整大臣、内閣官房長官、商業大臣を交代させ、国家開発企画大臣に経済担当調整大臣を横滑りさせた（終章も参照）。大臣を束ねる調整大臣職と、格上げされた国家開発企画大臣（パペナス長官）職を梃子入れすることで、政府の機動力を改善することが改造人事のねらいであろう。この4ポストには、大臣経験者があてられた。その結果、表5-7に示した大臣経験者数は4人から7人（20%）に増え、ユドヨノ政権第1期と同水準になった（ただし、官僚出身者を加えた中央行政経験者数は10人（29%）で、依然としてワヒド政権に次いで低い）。経済担当と海事担当の調整大臣に起用されたのは、どちらも個性派でシニアの経済学者である。前者はダルミン・ナスティオン前中央銀行総裁で、経済テクノクラートのなかでは成長重視派に属する（佐藤 2011, 165-170）。後者は、ワヒド政権期に経済担当調整大臣を務めたりザル・ラムリで、辛口の政策批判を展開する調査会社ECONITの創設者である。海事担当調整大臣は運輸、港湾、電力、資源開発といった経済利権が集中する行政を所轄するが、強固な意志と豊富な産業知識とを併せ持った稀有な人材として、ジョコウィはリザル・ラムリに入閣を懇請した。この内閣改造は、「働く内閣」のエンジンを正常に作動させるための調整と位置づけられるが、その効果のほどは今後を注視しなければならない。

## おわりに

ジョコウィ政権には、いくつかの意味で新しさがある。叡智ある指導者に導かれるインドネシアではなく、等身大のインドネシアが姿を現そうとしている。ジョコウィの言動には、これまでのように一握りのエリート集団に依存するのではなく、ごく普通の人びとが懸命に働いて小さな変革を積み上げていけば必ずやわが国は前進できる、という信念をみることができる。「建国」の時代を参照軸にして、ジョコウィ政権は国民と国家のアイデンティティを再措定し、国民を前進に向けて鼓舞しようとしている。

「海洋立国」を掲げ、陸地中心だった開発パラダイムを海洋志向へとシフトさせようとしている。ASEAN 共同体の発足を控えて ASEAN 域内の連結性が整備されるなかで、じつはインドネシア海域が一番のボトルネックになっていたことを考えれば、ジョコウィ政権の海洋シフトは時宜を得たものだともいえる。信念、理念、政策構想は、高く評価されてよいだろう。

しかし、現実には厳しい。本章で紹介した政策目標は、総じて野心的である。陸から海への重点シフトだけでなく、ジャワへの集中排除、村落や辺境の重視といった政策面のギアチェンジは、方向性としてはまっとうではあるが、短期的に成長加速効果が期待できるものではない。しかも、前政権期に吹いていた資源ブームの追い風はもうない。新しい変化が目に見える成果を現すまでには一定の時間が必要である。

ジョコウィ政権にはまず、成長を雇用維持に必要な最低ライン以下に減速させないことが求められるだろう。成長が減速すれば、失業と貧困が悪化に転じ、財政収入が減少し、政権の開発戦略や分配政策の実行もままらなくなる。5～6%の成長を保ちながら、財政と金融のキャパシティ強化、村落や辺境といった末端行政のガバナンス能力の強化といった、国家運営の基礎体力を一步一步地道につけていくことが何よりも肝要であろう。

#### 〔注〕

- (1) 国家開発計画システム法（法律 2004 年第 25 号）によって、新政権は発足後 3 か月以内に「国家中期開発計画」を大統領令の形で公布することが義務づけられている。
- (2) スカルノがいつ「トリサクティ」を最初に唱えたかは定かではない。1966 年 6 月 22 日の第 4 回暫定国民協議会（MPRS）での大統領演説「9 つの章」（ナワクサラ——Nawaksara）でスカルノは、1963 年 5 月 15 日第 2 回暫定国民協議会大統領演説「重要なことを優先せよ！」（Ambeg Parama-Artal）と 1965 年 4 月 11 日第 3 回暫定国民協議会大統領演説「自分自身の足で立つ」（ブルディカリ）で強調したように、と前置きしたうえで、「政治において主権を有し自由であり、文化において個性を発揮し、経済において自分自身の足で立つというわれわれのトリサクティは、現在の国内および国際情勢のなかでわれわれの国家革命を完遂するための…（中略）…最も優れた武器である」と述べている。しかし、1963 年および 1965 年の当該演説にはトリサクティという表現も、相当する内容もそのままの形では出てこない。3 つの演説原文はインドネシア政府情報省 *Penerbitan Khusus 1958-1967*（インドネシア語マイクロフィッシュ資料——アジア経済研究所所蔵）、スカルノ初

- 代大統領デジタルライブラリー「スカルノ・オンライン」(<http://www.soekarno.net>), 日本国際問題研究所編 (1973) を参照した。マイクロフィッシュ資料については高橋宗生氏 (アジア経済研究所図書館) にご教示いただいた。記して感謝する。
- (3) 「国家中期開発計画 2015 ~ 2019 年」は 3 巻とふたつの政策マトリックスからなる。第 2 巻は社会文化・宗教, 経済, 科学技術, 政治, 国防・治安, インフラストラクチャー, 天然資源管理・環境などの 10 の分野別に, 第 3 巻は 7 の地域別に全政策が編成されている。政策マトリックスは第 2 巻と同じ区分の分野別と, 所轄の省庁別とがあり, 政策プログラムごとに目標, 指標, 毎年の数値目標が掲げられている。
  - (4) 大統領演説の全文は内閣官房公式ウェブサイトに掲載されている。大統領就任演説は <http://setkab.go.id/category/transkrip-pidato/page/13/> を参照 (2015 年 8 月 24 日に最終閲覧)。
  - (5) インドネシアの島の数について, インドネシア政府は 1987 年以来 1 万 3667 としてきたが, 国連はこれを公式の数値と認めていなかった。1997 年に海軍は島数を 1 万 7508 (うち島名があるのは 5707) と発表し, 島嶼リストを発行した。2003 年に内務省は, シバダンとリギタンの 2 島がマレーシア領, カンビンとヤコの 2 島がティモール・レステ領となったことを受けて, 島数を 1 万 7504 (うち島名があるのは 7870) に修正した。一方, 政府は 2005 年以降, 国連海洋法条約の定義に沿った島の確定を進め, 2007 年から国連への島嶼登録を開始し, 2012 年に島名をつけた 1 万 3466 島を国連に登録した。それ以降 2015 年現在まで, 公式の島数は 1 万 3466 となっている (以上の情報出所は海洋漁業省ウェブサイト「島名登録の軌跡」(Jejak Rekam Pendataan Nama-nama Pulau) <http://www.kp3k.kkp.go.id> 2015 年 4 月 13 日に最終閲覧)。しかし, 表 5-6 にみるとおり, ジョコウィ政権は任期中に国連への島嶼登録数を 1 万 7466 にまで増やす目標を掲げている。したがって, 公式の島数は, 先に確認されていた 1 万 7504 島から海食などで消滅したものを除いた数まで今後増えると予想される。ただし, 世界第 2 位の群島国家フィリピンの島数が 7109 なので, 島数が変動してもインドネシアが世界最大の群島国家であることには変わりない。
  - (6) ASEAN 首脳会議における大統領演説の全文については, 内閣官房ウェブサイト (<http://setkab.go.id/category/transkrip-pidato/page/12/>) を参照。(2015 年 8 月 24 日に最終閲覧)。
  - (7) ジョコウィ政権の農地改革構想については水野広祐氏 (京都大学東南アジア研究所教授) から貴重な示唆をいただいた。記して感謝する。
  - (8) 国民社会保障制度の創設に至る経緯については増原 (2014), 国民健康保険の運用の詳細については鈴木 (2014) が参考になる。
  - (9) たとえば, Murdiyarso (2014), および “Penggabungan KLH dan Kemenhut Bisa Turunkan Kualitas Lingkungan” [環境省と林業省の統合は環境の質を低下させ得る], *Ekuatorial*, 28 October 2014 (<http://ekuatorial.com/forests/>) を参照。(2015 年 4 月 18 日に最終閲覧)。
  - (10) たとえば, 次を参照。“Tak Punya Sejarah Keberpihakan: Kemampuan Menteri Agraria Diragukan” [(民の) 味方だった経歴がない: 農地大臣の能力に疑義],

*Konsorsium Pembaruan Agraria*, 29 October 2014 (<http://www.kpa.or.id/?p=4804>), “Mengelola Harapan Publik” [世論の希望に対処する], *Perspektif Baru*, 3 November 2014 (<http://www.perspektifbaru.com/wawancara/971>). いずれも2015年4月18日に最終閲覧。

- (11) 2015年上期の全歳出の実行率は39%。燃料補助金は62%で、実額にすると同補助金支出は財政投資を上回っている。予算実行率は財務省ウェブサイトによる。<http://www.perbendaharaan.go.id/new/?pilih=umum&yid=886> (2015年8月24日に最終閲覧)。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 岡本正明 2007. 「インドネシア——『インドネシア化』された海、そしてその脱構築の可能性について——」『「東アジア海」の信頼醸成』総合研究開発機構 105-122.
- 佐藤百合 2005. 「ユドヨノ＝カラ政権の経済政策」財務省委嘱調査報告書『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』日本金融情報センター 57-77.
- 2010. 「第2期ユドヨノ政権の経済政策と課題」本名純・川村晃一編『2009年インドネシアの選挙——ユドヨノ再建の背景と第2期政権の展望——』アジア経済研究所 151-171.
- 2011. 『経済大国インドネシア——21世紀の成長条件——』中公新書.
- 末廣昭 2010. 「東アジア福祉システムの視点——国家・企業・社会の関係——」末廣昭編『東アジア福祉システムの展望：7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房 1-17.
- 鈴木久子 2014. 「インドネシアの公的医療保険制度改革の動向」『損保ジャパン総研レポート』64 3月 88-105.
- 日本国際問題研究所・インドネシア部会編 1973. 『インドネシア資料集・下1959-1967年』日本国際問題研究所.
- 増原綾子 2014. 「変わるインドネシアの社会保障制度」末廣昭編『東アジアの雇用・生活保障と新たな社会リスクへの対応』東京大学社会科学研究所.
- 三重野文晴 2015. 『金融システム改革と東南アジア——企業金融の実証分析——』勁草書房.

### <外国語文献>

- Murdiyarto, Daniel. 2014. “Insight: Merging Environment and Forestry Ministers: Quo Vadis?” *The Jakarta Post*, 7 November.
- Republik Indonesia. 2005. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009*. [国家中期開発計画2005～2009年] Jakarta: Republik Indonesia.
- 2010. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014*.

- Jakarta: Republik Indonesia.
- 2015. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019*. Jakarta: Republik Indonesia. (<http://www.bappenas.go.id>).
- Sukma, Rizal. 2014. “Gagasan Poros Maritim.” [海洋要衝構想], *Kompas*, 21 August.
- Wibisono, Christianto. 2014. “Maritime Shaft and MP3EI.” *Indonesia Infrastructure Initiative*, 8 October, (<http://indii.co.id>).
- Widodo, Joko. 2014. “Revolusi Mental.” [メンタル革命], *Kompas*, 10 May.
- Widodo, Joko and Jusuf Kalla. 2014. “Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian: Visi Misi dan Program Aksi Jokowi Jusuf Kalla 2014.” [主権を有し、自立し、個性を発揮するインドネシアへの変化の道：2014年ジョコウィ=ユスフ・カラのビジョン，ミッション，アクション・プログラム], Jakarta, May. ([http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI\\_MISI\\_Jokowi-JK.pdf](http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf)).