

第2部

法・制度改革の取り組みと問題点



タナー・アバン方面からインドネシア銀行を望む（2003年12月18日 濱田美紀撮影）。

第5章 財政健全化に向けた取り組み

梅崎 創

はじめに

インドネシアが経済危機に陥るまでは、良好なマクロ経済実績、スハルト (Soeharto) 政権下で安定を維持しているかにみえた政治・社会情勢により、インドネシアの財政制度に関する問題点は覆い隠されていたように思われる。経済危機直前に発表された国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) の報告書もインドネシアの財政 (対外債務) の持続可能性に問題はないと結論づけており (Bascand and Razin [1997])、インドネシアにとって最大の政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA) 供与国である日本は右肩上がりに円借款を増額していた。さらに、民間資金が大量に流入していた事実も、危機前のインドネシア経済に対する国際社会からの信任の傍証と考えることができる。

しかし、経済危機により急増した偶発債務 (contingent liabilities) はインドネシア財政にとって大きな負担となり、第4章で論じたような債務管理と並行して、抜本的に財政を健全化する必要性を浮き彫りにした。このため、インドネシア政府はIMFとの合意に従って財政の緊縮化を進める一方で、財政の制度上、構造上の問題に取り組むことになった。本章では、インドネシア政府の財政健全化に向けた取り組みを、財政制度、財政構造の両面における改革として整理することにする。

第1節 財政制度改革

1. スハルト政権下の財政制度

スハルト政権下のインドネシアの財政制度は、国家開発計画の根幹をなす国策大綱（Garis-Garis Besar Haluan Negara: GBHN）を中心に構成されていた。国策大綱は国政全般に関する施政方針を定めるものであり、5年ごとの総選挙の後、国権の最高機関である国民協議会（Majelis Permusyawaratan Rakyat: MPR）において策定され、法律化される。その後、国民協議会の選挙で選出される大統領は、国策大綱に基づく5ヵ年開発計画（Rencana Pembangunan Lima Tahun: Repelita）を作成し、大統領決定（Keputusan Presiden: Keppres）として施行していた。国家開発企画庁（Badan Perencanaan Pembangunan Nasional: Bappenas）は、Repelitaに基づいて、各財政年度の優先政策や開発計画を規定する年次開発計画（Rancangan Rencana Pembangunan Tahunan: Repeta）を策定し、閣議に諮る。インドネシアの国家予算（Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara: APBN）は、閣議で承認されたRepetaに基づいて策定される。

インドネシアでは、經常予算と開発予算からなる二重予算制度が採られてきた。經常予算とは税収や非税歳入などの經常歳入、人件費や物件費などの經常歳出に関する予算である。一方の開発予算は、経済開発のための社会資本整備や教育・保健等の各種公共サービスの提供に関する開発歳出、それをファイナンスするための開発歳入からなり、その性質上、複数の財政年度にまたがって編成されることが多い。予算編成は大蔵省の財政分析庁（Badan Analisa Fiskal: BAF）によるシーリングの設定から始まり、そのシーリングに基づいて、大蔵省予算総局（Direktorat Jenderal Anggaran）が經常予算、Bappenasが開発予算を編成していた。

スハルト政権下のインドネシア財政は、經常歳入と開発歳入からなる総歳入と經常歳出と開発歳出からなる総歳出とを均衡させるという「財政均衡主義」によって特徴付けられてきた⁽¹⁾。当時、財政赤字を補填するために赤字国債を発行することは禁じられており、經常歳入と総歳出との差額は、外国援助、海外借入やソブリン債発行による資金調達などからなる開発歳入によって賄

れなければならなかった。すなわち、インドネシアの財政制度は、外国からの借入れを歳入の一部として計上するというものであった。

2. 開発計画と財政

スハルト政権崩壊後、民主化、法による統治の確立に向けた取り組みのなかで、1999年10月、臨時国民協議会は、大統領決定として施行されていた5ヵ年開発計画 (Repelita) を、国会 (Dewan Perwakilan Rakyat: DPR) 審議を経て法律化される国家開発プログラム (Program Pembangunan Nasional: Propenas) に変更するという決議 (国民協議会決議1999年第4号) を採択した。Propenas法案はBappenasが中心となり、関係各省庁、市民団体、大学等が参画する参加型アプローチによって策定されることとなった。その後、2000年11月20日には、「2000年～2004年の国家開発プログラム (Propenas) に関する法律2000年第25号」が制定された。

Propenasへの移行は、開発政策の決定過程を民主化するものではあったが、財政健全化のためには、より抜本的な財政制度改革が必要であった。例えば世界銀行は、経済危機後のインドネシアのように経済情勢が不安定な国では、国策大綱やRepelita/Propenasのような5ヵ年計画に基づく財政運営には困難が伴うと指摘している。特にPropenas導入後の体制では、決定過程の民主化という利点の反面、その変更には法改正が必要になるため、情勢の変化に応じた優先政策の変更などが困難になる (World Bank [2003a, pp.55-64])。

インドネシアの財政制度は、2001年11月9日の第3次憲法改正によって国民協議会の特権的地位が剥奪されたことにより、大きな転機を迎えることになった。「主権は国民に存し、国民協議会によって行使される」と規定していた1945年憲法第1条2項が、「主権は国民に存し、憲法に従って行使される」と改正されたのである (加藤・佐藤 [2003, p.308])。さらに、国民協議会の構成、権能に関する改正が具体化された第4次憲法改正 (2002年8月10日) により、国民協議会は国策大綱を策定する憲法上の権利を失うこととなった。この憲法改正は、国策大綱→Repelita/Propenas→Repeta→予算という階層構造を呈していたインドネシア財政の根幹を揺るがすものであった。このため、従来、国策大綱に基づいてRepelita/Propenasを策定する任に就くことでインドネシアの開発政策に強い影響力を行使してきたBappenasは、その拠り所を失うこととな

った。

一方でインドネシア政府は、世界銀行の協力を仰ぎながら、中期支出枠組み(Medium Term Expenditure Framework: MTEF)を財政運営に導入する準備を進めていた。MTEFは、財政の透明性、効率性の向上を目的として、開発計画と予算編成・執行を一元管理するという財政運営手法である(World Bank [2003a, pp.59-64])。その中核として3年間の財政支出計画が策定されるが、従来のRepelita/Propenasよりは柔軟に運用されることになる。

開発計画と予算を一元管理するMTEFの導入は既得権益をめぐる大蔵省とBappenasの主導権争いを意味しているが、MTEFの性格上、世界銀行の後ろ盾をもつ大蔵省が常に優位に立ってきた。最終的には、2003年4月5日に成立した「国家財政に関する法律2003年第17号」(以下、財政法と称する)により、PropenasからMTEFへの移行が決定され、Bappenasの苦境がより鮮明なものとなった。

しかし、Bappenasは2004年初頭、自らの存在意義である中長期開発計画の重要性を主張し、国家開発計画に関する法案を国会に上程した。さらにBappenasは、MTEFに反映させることを企図して、その法的位置付けが不明確なまま、独自に中期・長期開発計画(Bappenas [2004a, 2004b])を策定している。結局、国家開発計画法案は2004年9月に国会を通過し、Bappenasは1年、5年、20年を対象とした開発計画を策定する法的根拠を再び手にすることになった(法律2004年第25号)。結果的にBappenasは予算編成過程への影響力を保持することになり、インドネシアのMTEFは大蔵省が単独で所管する他国のものとは異なったものになりそうである。

3. 財政関連法と大蔵省の機構改革

2000年9月、財政運営に関連する3法案が国会に上程された。上述の財政法は、大蔵省、地方財政当局の責任と権限を明確化し、財政運営の効率化、説明責任の遂行のための制度的基盤を固めることを主眼としたものである。2004年1月には、財政法を補完するために、中央および地方政府の資金、資産および負債の管理方法を改正する「国庫に関する法律2004年第1号」(以下、国庫法と称する)⁽²⁾が成立した。さらに6月に成立した「国家財政の監査・責任に関する法律2004年第15号」(以下、監査法と称する)は、中央・地方政府など

すべての公的機関の外部監査を行う権限を会計検査院（Badan Pemeriksa Keuangan: BPK）のみに付与し、不正行為や非協力的な行為に対する懲役や罰金刑を定めている。以上の3法はインドネシア財政の効率性、透明性を高めることを目的としており、財政制度改革の中核をなしている。

また、以上の動向と関連して、経済政策パッケージ（通称「白書」、Republic of Indonesia [2003]）には、財政支出を効率化するための方策として、①予算編成機能と財務管理機能とを分離するよう大蔵省の機構改革をすること、②政府調達の効率性と透明性の向上、③国際標準にならって予算項目の新分類を導入すること、④実績主義の予算編成を促進すること、などが規定されている。

大蔵省は2003年8月までには機構改革の草案（Ministry of Finance [2003]）をまとめており、2004年9月から改革に着手している。機構改革の主眼は、①予算編成・管理機能、②国庫管理機能、③政策研究機能を中心に、関係部局を整理・統合することである。この3機能は機構改革後、それぞれ、予算・財政収支総局（Direktrat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan）、国庫総局（Direktrat Jenderal Perbendaharaan）、経済・財政・国際協力研究庁（Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional）が担当している。

4. その他の財政制度改革

前述のように、スハルト政権下のインドネシアは二重予算制度を採用し、海外借入に依存した財政運営を進めてきた。この予算制度は、2000年と2004年の改革を経て、IMFが定める統一様式である政府財政統計（Government Financial Statistics: GFS）の2001年版に準拠するものに変更された。財政年度が4月～3月から暦年と同じ1月～12月に変更された2000年度以降、海外からの借り入れを計上していた開発歳入という予算項目が廃止され、その分は歳入ではなく、財政赤字のファイナンス項目として記録されるようになった（国際協力銀行・開発金融研究所 [2003, p.11]）。2005年度予算編成から採用された様式では、2001年版GFSの採用およびMTEFへの移行を反映して、経常歳出と開発歳出が統合された。また、補助金支出に関しては、従来は目的別に分類されていたものが、補助金受取機関別に分類されることになった。このため、中央政府歳出のうち、2004年度以前の財政統計と比較可能なのは、利払いのみということになっている。

第2節 財政構造改革

1. 経済危機前後の財政構造

表5-1はインドネシアの財政収支を示したものである。経済危機前の3年間（1994/95年度～96/97年度）、財政収支は黒字を計上しており、この時期は対外債務も減少局面に入っていた。96/97年度を例に取ると、国内総生産（Gross Domestic Product: GDP）比15.5%の歳入に対して、同14.8%の歳出、すなわち同0.7%（4兆572億ルピア）の財政黒字が計上されている。同年度内に11兆9001億ルピアの外国援助（プロジェクト援助）が流入している一方で、対外債務（元本）返済が16兆2920億ルピアに上っているため、対外債務残高は4兆3919億ルピア減少している。

しかし、1997/98年度以降、経済危機により財政収支は急激に悪化し、99/2000年度にはGDP比2.8%の財政赤字を計上するに至った。この間の財政収支の悪化は、歳出の増加率が歳入の増加率を上回ったことによる。歳出の増加の要因は、ソーシャル・セーフティ・ネットとしての補助金の増加、および公的債務の利払いの増加である。歳出に占める補助金の割合は、96/97年度には2.0%（うち燃料補助金1.7%）に過ぎなかったが、97/98年度には19.3%（同9.0%）へと急増し、その後の世界的な原油価格高騰を反映して燃料補助金の負担が増加し、98/99年度には20.7%（同16.6%）、99/2000年度には28.4%（同17.6%）、2000年度には28.3%（同24.3%）にまで達している。公的債務の利払いが歳出に占める割合は、97/98年度までは対外利払いのみで10%前後であったが、98/99年度には19.0%（うち国内利払い4.9%）、99/2000年度には18.4%（同9.6%）、2000年度には22.6%（同14.1%）となっている。一方で、同期間にプライマリー・バランスが改善しているという事実は、利払いの増加が財政収支の悪化に及ぼす影響の大きさを示している⁽³⁾。利払いの内訳をみると、ルピアが急落した98/99年度は対外利払いが急増しているが、その後は国内債務の利払いの増加が顕著である。

2000年度前後を境に、財政収支は徐々にもち直しつつある。この要因は、2000年度を底とした国内税歳入の増加、2001年度を一つの頂点とした補助金

表5-1 財政統計

(単位：兆円)

項目：財政年度	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. 歳入・贈与	71.3	86.3	101.8	156.4	200.6	205.3	301.1	298.5	341.1	407.8	380.4
I. 国内歳入	71.3	86.3	101.8	156.4	200.6	205.3	300.6	298.5	340.7	407.6	379.6
1. 税歳入	48.7	57.3	70.9	102.4	126.0	115.9	185.5	210.1	241.6	280.9	297.8
a. 国内税	45.5	54.7	67.8	95.5	120.9	108.9	176.0	199.5	230.6	268.1	285.5
(1) 所得税	21.0	27.1	34.4	55.9	72.7	57.1	94.6	101.9	114.8	134.9	142.2
i. 石油・ガス	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	18.7	23.1	17.5	18.8	22.9	13.6
ii. 非石油・ガス	21.0	27.1	34.4	55.9	59.7	38.4	71.5	84.4	96.1	112.0	128.6
(2) 付加価値税	18.5	20.4	25.2	27.8	33.1	35.2	56.0	65.2	76.8	87.6	98.8
(3) 物品税	3.6	4.3	5.1	7.7	10.4	11.3	17.4	23.2	26.4	29.2	28.9
(4) その他国内税	2.3	3.0	3.1	4.0	4.7	5.3	8.0	9.6	12.6	16.5	15.5
b. 国際貿易税	3.2	2.7	3.1	6.9	5.0	7.0	9.6	10.6	11.1	12.7	12.4
(1) 輸入税	3.0	2.6	3.0	2.3	4.2	6.7	9.0	10.3	10.8	12.4	12.0
(2) 輸出税	0.2	0.1	0.1	4.6	0.9	0.3	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3
2. 非税歳入	22.7	28.9	30.8	54.0	74.7	89.4	115.1	88.4	99.0	126.7	81.8
a. 天然資源	16.1	20.1	20.1	41.4	45.4	76.3	85.7	64.8	67.1	91.4	50.9
(1) 石油収入	12.0	14.8	18.2	26.0	33.1	51.0	59.0	47.7	42.6	63.1	47.1
(2) ガス収入	4.1	5.4	1.8	15.4	12.4	15.7	22.1	12.3	19.0	22.2	}
(3) その他天然資源	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.6	4.6	4.7	5.5	6.1	3.8
b. 国営企業の利潤移転	1.6	0.0	2.3	3.4	5.4	4.0	8.8	9.8	12.6	9.8	10.6
c. その他非税歳入	5.0	8.8	8.4	9.2	23.8	9.1	20.6	13.9	19.4	25.5	20.3
II. 贈与	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.4	0.3	0.8
B. 歳出	65.3	82.2	109.3	172.7	231.9	221.5	341.6	315.6	374.8	436.4	397.8
I. 中央政府歳出	49.9	64.0	88.4	146.0	201.9	188.4	260.5	217.4	254.1	306.7	266.2
1. 経常歳出	28.5	37.1	60.6	104.5	156.8	162.6	218.9	180.1	189.1	237.8	na
a. 人件費	13.0	14.5	17.3	23.2	32.7	29.6	38.7	39.5	47.3	54.2	na
b. 物件費	5.2	6.6	9.0	9.9	10.8	9.6	9.9	12.8	13.9	16.2	na
c. 利払い	6.6	6.6	10.8	32.9	42.7	50.1	87.1	81.1	69.2	62.4	64.1
(1) 国内金利	0.0	0.0	0.0	8.4	22.2	31.2	58.2	62.3	46.4	39.6	39.0
(2) 外国金利	6.6	6.6	10.8	24.5	20.5	18.8	28.9	22.9	22.9	25.1	25.1
d. 補助金	0.2	1.7	21.1	35.8	65.9	62.7	77.4	43.6	43.9	85.5	31.3
(1) 燃料補助金	0.0	1.4	9.8	28.6	40.9	53.8	68.4	31.2	30.0	69.0	19.0
(2) 非燃料補助金	0.2	0.2	11.3	7.2	25.0	8.9	9.1	12.5	13.8	16.4	12.3
e. その他経常歳出	3.5	6.3	2.4	2.7	4.6	10.5	5.7	3.1	14.8	19.6	na
2. 開発歳出	21.4	26.9	27.8	41.6	45.2	25.8	41.6	37.3	65.0	68.9	na

a. ルビア・フアイナンス	12.4	15.0	13.4	15.4	20.8	8.8	21.4	25.6	48.8	50.4	na
b. プロジェクト援助	9.0	11.9	14.4	26.2	24.4	17.0	20.2	11.7	16.2	18.5	na
II. 地方移転歳出	15.4	18.2	20.9	26.6	29.9	33.1	81.1	98.2	120.7	129.7	131.5
1. 均等予算	15.4	18.2	20.9	26.6	29.9	33.1	81.1	94.7	111.4	122.9	124.3
a. 歳入分与	1.7	2.4	2.4	3.7	4.0	4.3	20.0	24.9	31.8	36.7	31.2
b. 一般剰当	13.7	15.8	18.6	22.9	25.9	28.8	60.3	69.2	76.9	82.1	93.1
c. 特別剰当	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.6	2.7	4.1	7.2
2. 特別自治州	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5	9.3	6.8	7.2
C. 財政収支 (=A-B)	6.0	4.1	-7.5	-16.3	-31.2	-16.1	-40.5	-17.1	-33.7	-28.6	-17.4
GDP比 (%)	1.3	0.7	-1.1	-1.6	-2.8	-1.3	-2.8	-1.1	-1.9	-1.4	-0.8
プライマリー・バランス	12.6	10.7	3.3	16.6	11.5	33.9	46.7	64.0	35.6	33.8	46.7
GDP比 (%)	2.7	1.9	0.5	1.6	1.0	2.7	3.2	4.0	2.0	1.7	2.1
D. 純フアイナンス (= -C)	-6.0	-4.1	7.5	16.3	31.2	16.1	40.5	25.2	33.7	28.6	17.4
I. 国内融資	-1.1	0.3	1.3	-4.8	1.8	5.9	30.2	25.2	32.1	51.6	37.6
1. 国内銀行	-2.8	-1.0	1.3	-6.4	-1.9	-13.0	-1.2	0.0	8.3	25.5	9.0
2. 国内非銀行	1.7	1.4	0.0	1.6	3.8	18.9	31.4	25.2	23.9	26.1	28.6
a. 民営化	1.7	1.4	0.0	1.6	3.7	0.0	3.5	7.7	7.3	3.5	7.5
b. 銀行資産売却増益	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	18.9	28.0	19.4	19.7	15.8	22.1
c. 国債(純)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-1.9	-3.1	6.9	22.1
(1) 発行	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	11.3	32.3	na
(2) 元本償還	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.9	-6.2	-24.5	na
(3) 買戻	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-8.3	-1.0	na
II. 海外融資(純)	-4.9	-4.4	-4.3	21.1	29.4	10.2	10.3	0.1	1.6	-23.0	-20.2
1. 粗流入	9.0	11.9	14.4	51.1	49.6	17.8	26.2	18.9	17.7	23.4	26.6
a. プログラム援助	0.0	0.0	0.0	24.9	25.2	0.8	6.4	7.2	1.8	5.1	8.6
b. プロジェクト援助	9.0	11.9	14.4	26.2	24.4	17.0	19.7	11.7	15.9	18.4	18.0
2. 元本返済	-13.9	-16.3	-18.7	-30.0	-20.2	-7.6	-15.9	-18.8	-16.1	-46.5	-46.8
GDP	470.5	555.8	693.5	1,019.4	1,117.9	1,264.9	1,449.4	1,610.6	1,786.7	1,990.3	2,190.8

(注) 1) 2003年、2004年は速報値。2005年は予算(2004年9月28日国会通過)。

2) 2004年5月にGDP統計が大幅に改定されたが、本表では比較のため旧系列を示している。2004年については補正予算編成時、2005年については予算編成時の想定値(2004年9月)。GDP統計の改定については、World Bank [2005, Box I.1] を参照。

3) 2005年度予算から2001年版GFSに準拠する形式が採用されたため、経常歳出、開発歳出の区別がなくなつた。この変更にともなつて比較が不可能になった項目については本表に記載していない。

4) 「その他国内税」には土地建物税、土地建物取引税などが含まれる。

(出所) 大蔵省、インドネシア銀行のホームページ。

支出および利払いの減少にあると考えられる。国内税歳入のGDP比（歳入比）は2000年度には8.6%（53.0%）にまで落ち込んだが、2001年度には12.1%（58.4%）、2002年度には12.4%（66.8%）、2003年度には12.9%（67.6%）へと増加しており、経済危機前の水準を上回るようになった⁽⁴⁾。補助金支出は2001年度に77兆4434億ルピア（歳出比22.7%、うち燃料補助金は20.0%）に達したが、2000年末以降の原油価格下落⁽⁵⁾、2000年9月30日と2001年6月16日の燃料価格引き上げなどにより、歳出に占める補助金の割合は、2002年度には13.8%（うち燃料補助金9.9%）へと急減し、2003年度には11.7%（同8.0%）となっている。公的債務の利払いは、2001年度には87兆1423億ルピア（歳出比25.5%、うち国内利払いは17.0%）に達したが、それ以降金額では減少に転じ、利払いが歳出に占める割合は、2002年度には25.7%（うち国内利払い19.7%）、2003年度には18.5%（同12.4%）となっている。この背景には、2002年4月のパリ・クラブ合意において対外利払いが債務繰延対象に含まれたこと、2003年8月の政府とインドネシア銀行の合意により、インドネシア銀行への利払いが減少したことなどがある⁽⁶⁾。

(1) 歳入構造

①低い税収比率

世界銀行は、インドネシアの税制度について、近代的な付加価値税・所得税制度をもっていること、輸入関税への依存度が低いこと、所得税と消費税のバランス（直間比率）が適正であること、所得税の累進構造などにより税制の公平性が確保されていること、を評価する一方で、近隣諸国と比較して、税収のGDP比が低いことを問題点として指摘している（表5-2、World Bank [2003a, p.21]）。東南アジア諸国および中国の6カ国を比較すると、インドネシアでは歳入のGDP比が20.1%と最も高い一方で、税収のGDP比は12.5%と最も低くなっている。言うまでもなくこの背景には、石油・ガスなどの天然資源に由来する非税歳入がある。しかし、このような歳入は一種の天恵（*manna*）であり、税収のように国民の負担になっているわけではない。したがって、平均税率を他の東南アジア諸国と同等の水準にまで引き上げることは不可能ではなく、それによって財政収支を大きく改善することができる。例えば、他の条件を一定に保ったまま平均税率（表5-2中の税収）を12.5%から14.0%まで引き上げ

るとすると、財政赤字のGDP比は2001年実績の2.8%（表5-1）から1.3%に縮小することができる。2004年度予算では1.2%の財政赤字を見込んでいるが、平均税率を1.5ポイント引き上げるだけで、これを黒字に転換することも可能なのである。

インドネシアには、実際に各種税率を引き上げることなしに、上述のような考えを実現する方策が残されている。広い意味で、税務当局の徴税能力を向上させることである。インドネシアは、税制の執行が不十分であるうえに、税務当局に汚職が蔓延しているという問題も抱えている。世界銀行の報告書によれば、「実際に徴収した税額」の「制度上徴収可能な税額」に対する比率と定義される捕捉率（coverage ratio）は、徐々に改善してはいるものの、2002年時点でも75%にとどまっているという（World Bank [2003b, p.10]）⁽⁷⁾。捕捉率を100%にまで高めるということは、平均税率を33.3%引き上げることと同値であり、税収比率は12.5%（表5-2）から16.7%にまで4.2ポイント上昇することになる。その他の条件が一定であると仮定すると、2001年度の財政収支（GDP比）は2.8%の赤字ではなく、1.4%の黒字であったということになる。

徴税をめぐる汚職は、法人所得税を例にとると、控除対象支出項目に関する規定を悪用して「法外な」納税を要求し、その割引と引き替えに賄賂を授受す

表5-2 東・東南アジア諸国の税収構造（GDP比）

（単位：%）

	歳入	税収	所得税			消費税				不動産税	1人当たり GDP(ドル)
			計	法人	個人	小計	一般	物品	貿易		
香港	13.6	10.0	5.7	3.4	2.3	3.9	0.0	3.9	0.0	0.1	23,800
インドネシア	20.1	12.5	6.4	na	na	5.7	3.7	1.2	0.6	0.4	796
フィリピン	14.8	13.1	5.8	2.5	2.3	7.2	2.8	1.8	1.4	na	948
タイ	16.1	14.1	4.8	3.0	1.8	8.4	2.8	3.8	1.8	0.1	2,014
マレーシア	18.3	14.3	7.9	5.8	2.1	4.5	2.9	1.7	1.4	0.1	3,869
中国	17.1	15.9	4.1	2.7	1.0	11.3	9.5	1.0	0.9	na	986
シンガポール	30.5	16.3	7.8	5.5	2.3	6.8	1.4	4.0	0.7	1.0	20,888
韓国	30.8	26.4	7.6	3.7	3.9	10.1	4.5	4.0	0.2	3.3	10,006
日本	39.7	27.1	9.1	3.5	5.7	5.1	2.4	2.0	1.1	2.8	31,290

（注）歳入に関してはデータが利用可能な直近年。インドネシアについては2001年。1人当たりGDPは2002年。

（出所）World Bank [2003a, p.21, Table 3.1]、樋田 [2003, 表10]。

る、といった形で行われる（第9章参照）。すなわち汚職の撲滅は、潜在的収賄者に不当な利益を与えないことにより、歳入を増やすか、納税者が被っている不当な負担を軽減するか、あるいはその双方という社会的利益につながる。さらに、汚職の撲滅はマクロ的な投資環境の改善をもたらし、経済危機前までの経済成長の原動力となってきた海外直接投資（Foreign Direct Investment: FDI）を引きつけるという副次的な効果をもつものと思われる。

②石油・ガス収入への依存

1984年1月の税制改革⁽⁸⁾、および80年代以降の工業化を通じた経済構造の変化により、石油・ガス収入への歳入の依存度は低下してきているが、経済危機直前の95/96～96/97年度においても20%強を占めていた（表5-1）。その後、99/2000年度以降は法人所得税が入るようになったこと、さらには99年以降の原油価格上昇の影響もあり、歳入の石油・ガス収入依存度は2000年度には41.5%にまで上昇している⁽⁹⁾。

石油は依然としてインドネシアの重要な輸出品であり、財政面のみならず、外貨獲得という点においてもインドネシア経済を支えてきた。しかし、確認可採埋蔵量が約10年分にまで減少していることから、インドネシア財政は否応なく石油への依存度を低下させていくことになる。また、石油収入を予算として計上するためには、世界市場における原油価格を予測する必要があるが、それがきわめて困難であるという点にも留意する必要がある。実際、他の歳入項目と比較すると、石油・ガス収入では予算と決算の乖離が非常に大きくなっており、財政運営を困難にする一因となっている。さらに、国内消費向けの石油輸入が増加しているため、石油関連の貿易収支は趨勢的に悪化しており、2001年第3四半期に赤字に転じて以降、赤字幅は拡大を続け、2004年通年では46億ドルを超えると見込まれる⁽¹⁰⁾。すなわち、インドネシアの石油輸出はもはや国内消費向けの石油輸入に要する外貨を賄うことができなくなっているのである。

天然ガスについては状況が少し異なっている。天然ガスの確認可採埋蔵量が約40年分に上っていること、国内消費が限定的なので貿易収支が大幅な黒字を計上していること、通常、輸出が長期供給契約に基づくため価格変動の影響を受けにくいこと、などが石油との主な相違点である。しかし近年、世界各地

で豊富な天然ガス資源が発見されたことにより、液化天然ガス（Liquefied Natural Gas: LNG）の世界市場が買い手市場になっているという問題がある（第8章参照）。すなわち、供給契約を獲得するためには価格を下げる必要があるということである。それでも供給契約を獲得することができるならば、石油よりは安定的な財源として活用することができよう。

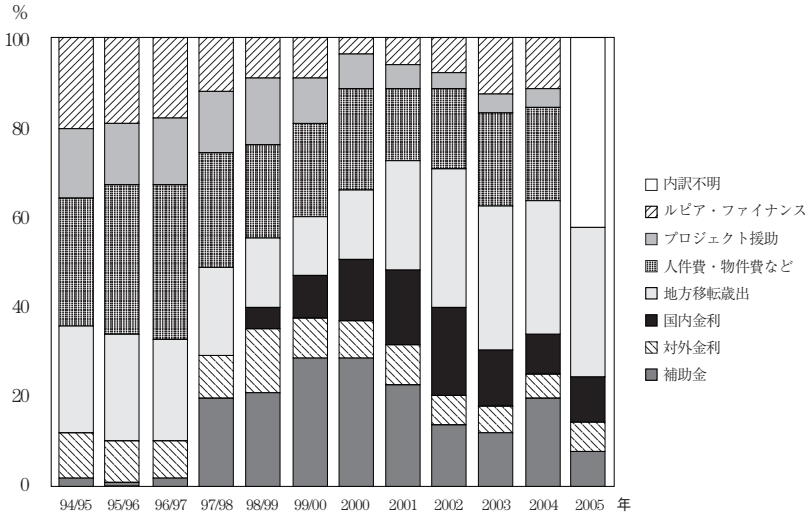
(2) 歳出構造

開発途上にあるインドネシアでは、開発歳出を通じてインフラ整備などを行う必要性は高く、それにより経済成長の促進に寄与することは財政の重要な機能である。しかし、経済危機後の債務返済負担、2001年に始まった地方分権化により、開発歳出が圧迫されているため、成長のエンジンとしての政府の機能が弱まっているという指摘があった（Feridhanusetyawan [2003, p.259]）。

「成長のエンジン」として期待される開発歳出は、現地経費支出（ルピア・ファイナンス）とプロジェクト援助からなる。ルピア・ファイナンスとは、インドネシア政府が自らの資金によってインフラ開発などを行うものである。他方、プロジェクト援助はODAを通じた海外からの借入れによるものであり、開発歳出の1項目であると同時に、純ファイナンスの1項目でもある（表5-1）。経済危機の初期段階では、財政・国際収支支援が急務であったため、主要ドナーはプロジェクト援助からプログラム援助へと大きく比重を移した。その結果、歳出に占めるプロジェクト援助のシェアは、経済危機の初期時点までは13%～15%であったが、その後は10ポイントほど低下している。また、経済危機前は歳出比20%程度を占めていたルピア・ファイナンスは、大規模公共事業が延期・中止されたことにより急速に減少し、2000年度には同4.0%にまで落ち込んでいる。この結果、経済危機前は歳出比30%を超えていた開発歳出は、2000年度から2002年度にかけては12%前後にまで減少している。

このように開発歳出が圧迫された要因は、補助金と利払いの増加にある。通貨の急落は、輸入財の国内価格の高騰をもたらし、インドネシア政府は燃料、食糧などに対する補助金の増額を余儀なくされた。また、1998/99年度以降、国債発行にともなう国内金利払いが発生したことにより、利払いが歳出に占めるシェアは2001年度、2002年度には25%を超えている（表5-1、図5-1）。このような状況下では財政の持続可能性に対する懸念が広まるのはやむを得な

図5-1 歳出構造



(注) 2003年、2004年は速報値、2005年は予算。

(出所) 表5-1と同じ。

いことである。

しかし、2003年度には改善の兆しを観察することができた(図5-1)。まず、2003年8月にインドネシア銀行に対する利払いが大幅に軽減されたため(第4章参照)、2003年度以降は国内金利払いの財政負担は大きく軽減されている。また、97/98年度以降に急増した補助金も、燃料価格の引き上げや価格決定方式の変更などを経て、縮小しつつある。一方、2001年に始まった地方分権化により地方移転歳出が急増し、2002年度以降は歳出の30%を超えるようになったが、人件費・物件費との合計は歳出比50%前後と、経済危機前と同等の水準を回復し、維持している⁽¹¹⁾。この結果、利払いと補助金のシェアの低下に対応する形で2003年度以降の開発歳出は急増しており、歳出比でも2002年度の11.8%から、2003年度には17.3%、2004年度当初予算では18.9%が計上されるまでに回復していた。したがって、既存債務の返済負担により、経済開発に必要な財政出動ができず、経済成長が鈍化し、さらに財政が圧迫される、という悪循環から、インドネシアは脱しつつあった。

2. 税制改革

現在インドネシアは、白書に沿って、大規模な税制改革に取り組んでいる。その主眼は、税構造の簡素化および税率の改定を通じて、税収を増加させ、投資環境を改善することである。白書では2003年内には国税通則法（法律2000年第16号）、所得税法（法律2000年第17号）、付加価値税・奢侈品販売税法（法律2000年第18号）の改正案を策定し、2004年1月にも国会に上程するというスケジュールが組まれていた。

2004年1月に公表された改正案に対しては、税務職員の裁量の余地が拡大されていること、納税者を性悪説、税務職員を性善説で捉えるような罰則規定になっておりインドネシアの税務をめぐる汚職の実情に即していないこと、などが問題点として指摘されていた。大蔵省はインドネシア商工会議所（Kamar Dagang dan Industri Indonesia: KADIN）やインドネシア支援国会合（Consultative Group on Indonesia: CGI）を通じて民間部門、外国投資家との協議を続け、6月には税務職員に強力な権限を付与する条項を削除することとした。しかし、抗告訴手続、監査の透明性、付加価値税などの還付手続などについての問題点が残されており、2005年3月時点でもこれらの改正案はまだ国会に上程されていない。

3. 燃料補助金

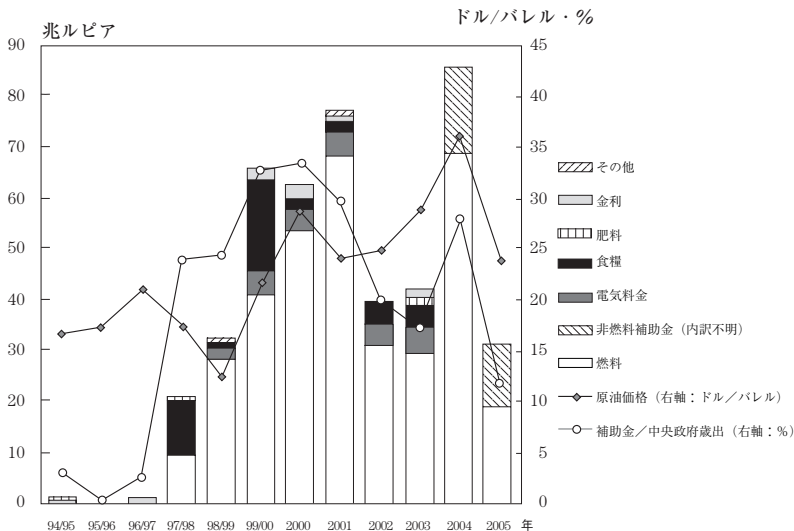
インドネシア政府が拠出する補助金の大半は燃料に対するものである（表5-1、図5-2）。1998年1月15日付けのIMFとの覚書では、98年4月1日から燃料価格、電気料金などを引き上げ、ルピア増価の効果と併せて、段階的に補助金を削減していくことなどが合意された⁽¹²⁾。この合意に基づいて98年5月5日に燃料価格、電気料金、公共交通料金の引き上げが発表されたが、この発表を契機として各地で反対運動が起こり、大規模な暴動へと発展していった。15日、スハルト大統領は事態を収拾するためにこの措置の見直しを発表したが奏功せず、ついに21日には辞任へと追い込まれることになった（川村[1999, pp.388-392]）。

経済危機の最中、為替レートの減価と原油価格の高騰が重なったため、燃料に対する補助金が急増し、1997/98年度から2001年度にかけての補助金総額は経常歳出の3分の1以上を占めている。補助金の削減は、政治的にきわめて困

難な選択であるが、IMFとの合意に基づき、貧困層への配慮を担保しつつ、補助金の総額を抑制していくという方向性は継続されている。そして前述のように、2000年9月には平均12%、2001年6月には平均30%の燃料価格の引き上げ、すなわち補助金の削減が実施されたが、財政負担の軽減という意味では大きな効果はなかった。燃料に対する補助金は、財政負担になるだけでなく、世界市場と国内市場の価格差を利用した密輸出を増加させる一因ともなり、さらには、それに関連する汚職も増加させることとなった(World Bank[2003a, p.29])。特に、貧困層保護のために価格上昇を抑制していた灯油は、国際市場価格との乖離が大きくなるため密輸が増加し、国内で供給不足が生じたとも報じられている⁽¹³⁾。

2002年度には補助金歳出が前年比43.7%減と大きく減少している。これは同年1月17日に、燃料価格が平均22%引き上げられると同時に、国内の燃料価格をシンガポールの国際市場価格(Mean of Platts, Singapore: MOPS)に連動さ

図5-2 補助金の内訳と財政負担



(注) 1) 2003年、2004年は速報値、2005年は当初予算(2004年9月28日)。

2) 2005年の原油価格は当初予算の想定値(24ドル/バレル)。

(出所) インドネシア銀行、大蔵省のホームページ。

せるよう価格決定方式が変更されたためである⁽¹⁴⁾。2002年3月以降、この新方式に沿って、国営石油ガス公社プルタミナ（Perusahaan Pertambang Minyak dan Gas Bumi Negara: Pertamina）が燃料価格を決定してきたが、原油価格の上昇を反映して、同年末までには大統領決定2002年第9号で定められた上限価格に達してしまった。このため、インドネシア政府は2003年1月2日付けで燃料価格変動の許容範囲を上方修正（大統領決定2002年第90号）すると同時に、燃料価格を3～22%引き上げた。しかしこの価格改定が全国的な抗議運動を引き起こしたため、インドネシア政府は1月21日付けで産業用・自動車用ディーゼル油、産業用灯油などの燃料価格を引き下げた。同時に、市場価格に連動する価格決定方式は事実上棚上げされることになった。

この補助金削減の失敗に加え、イラク戦争の影響などにより原油価格が再び高騰したため、2003年度の燃料補助金は当初予算の13兆2100億ルピアを大幅に上回る30兆379億ルピアにまで増加することになった。2004年以降の世界的な原油価格高騰は、さらに補助金歳出を増加させ続けている。2004年度の燃料補助金は、当初予算では22ドル/バレルという実勢から乖離した原油価格想定を反映して14兆5271億ルピア（中央政府歳出比5.7%）に抑えられていたが、2004年9月の補正予算編成時には原油価格想定値が35ドル/バレルに上方修正された結果、59億1790億ルピア（同19.7%）へと急増し、2005年2月に発表された速報値ではさらに69兆245億ルピア（同22.5%）にまで増加している。同じ速報値によると、2004年の開発歳出は当初予算（70兆8712億ルピア）を下回る68兆8793億ルピアとなっており、補助金を若干下回る水準に落ち込んでいる（図5-1）。

一方で、原油生産国でもあるインドネシアにとっては、原油価格の高騰が必ずしも財政収支の悪化に直結するわけではない。原油価格の高騰は、プルタミナの収益増加を通じて所得税収入を増加させ、生産分与契約を通じた非税歳入も増加させる。歳出面では、補助金に加え、産油地方政府への歳入分与の増加をもたらす。世界銀行が2004年度予算に基づいて行った分析によると、原油価格が1ドル/バレル上昇するごとに、税収が0.8兆ルピア、非税歳入が3.1兆ルピア、燃料補助金が3.2兆ルピア、歳入分与が0.6兆ルピア、それぞれ増加する（World Bank [2004]）。すなわち、財政収支は1000億ルピア改善するということである。したがって、燃料補助金削減の必要性の論拠は、原油価格高騰が

財政収支を悪化させたことにあるのではなく、補助金を削減していれば実現できたであろう財政収支改善の機会を逸してしまったということにあると言える。

インドネシアの財政収支に与える影響は、原油の価格よりも生産量の方が大きい。上述の世界銀行の推計によれば、原油生産量が日量10万バレル増加するごとに、4.1兆ルピアの財政余剰が創出される。2004年度の補正予算を編成する際、大蔵省は原油生産量の想定値を115万バレル／日から107.2万バレル／日へと下方修正したが、この影響だけで財政収支が約3.2兆ルピア悪化するという計算になる。中長期的にみると、原油生産量の減少は避けられず、その財政への悪影響を緩和するためにも燃料補助金を削減する必要性は高い。

ユドヨノ（Susilo Bambang Yudhoyono）政権が誕生する直前に成立した2005年度予算は、原油価格を24ドル／バレルと想定し、燃料補助金として19兆ルピア（中央政府歳出比7.1%）を計上している。この原油価格想定値は石油輸出国機構（Organization of the Petroleum Exporting Countries: OPEC）が定める価格レンジ（22～28ドル／バレル）に基づいているとみられるが、実勢から乖離していることは明らかである。政権に就いたユドヨノ大統領は、原油の実勢価格に基づくと燃料補助金が増大し当初予算を大幅に超える見込みであること、燃料補助金の実質的な受益者が自家用車を保有する比較的裕福な階層であること⁽¹⁵⁾などを理由に、燃料補助金の削減、すなわち国内の燃料価格引き上げの必要性を訴えてきた。世論の反発は強かったが、結局、2005年3月1日付けでガソリン（Premium Oil）および自動車用ディーゼル油の価格がそれぞれ、32.6%、27.3%引き上げられることになった。ユドヨノ政権は、原油価格の想定値を35ドル／バレルに引き上げるとともに、燃料補助金削減によって生じる余剰資金を貧困層向けの教育、食糧補助金、農村インフラ開発、保健プログラムなどに再配分するとして、2005年4月には国会に補正予算案を提出する予定である。これは、2003年1月以降、総選挙との兼ね合いで事実上棚上げされてきた補助金の適正化に向けた取り組みの再開を意味しており、財政健全化に向けた大きな一歩であると言える。

おわりに

経済危機に陥ったインドネシアはIMFの管理の下、緊縮的な財政政策を採用すると同時に、より抜本的な財政制度・構造改革にも着手してきた。この動きは、2003年末にIMF管理から卒業した後も、白書に沿って進められている。制度面では、財政関連3法案が成立し、それに基づく大蔵省の機構改革も進められている。財政構造改革に関しては、税制改革には遅れがみられるものの、長年の懸案となっていた補助金改革についてはユドヨノ新政権が再開の一步を踏み出したところである。このような財政健全化に向けた取り組みはまだ端緒が開かれたばかりであり、その効果については中長期的に注視していく必要があるだろう。

【注】

- (1) 1966年7月5日に公布された「経済・財政・開発の基本政策刷新に関する暫定国民協議会決定1966年第23号」に基づく。これは、スカルノ（Soekarno）政権末期（60年代前半）のハイパー・インフレ、経済破綻が、財政赤字を貨幣増発によって賄うという放漫なマクロ経済運営によってもたらされたという反省に基づく決定である。
- (2) 例えば、従来、汚職の温床となってきた公的資産の売却について、国庫法は、大統領、蔵相、国会、地方議会などの承認が必要であること、売却は入札を通じなければならないこと、などを規定している。
- (3) プライマリー・バランスとは、財政収支から公的債務に対する利払いを控除した値である。なお、財政年度は1999/2000年度までは4月～3月であったが、2000年度の4月～12月を経過措置として、2001年度以降は暦年（1月～12月）へと変更された。
- (4) 1994/95年度～96/97年度の平均で、国内税歳入のGDP比は9.8%、歳入比は62.7%。
- (5) IMF, *International Financial Statistics*によると、世界市場での1バレル当たり原油平均価格は、1998年12月の10.4ドルから2000年11月には32.3ドルにまで急上昇していたが、それ以降下落に転じ、2001年12月には18.5ドルとなった。しか

し、その後は不安定化する中東情勢を反映して、再び上昇に転じており、2003年平均は28.9ドル、2004年平均は37.8ドルとなっている。この原油価格高騰により、2004年度の燃料補助金は当初予算（2003年9月24日）では14兆5271億ルピア（中央政府歳出比5.7%）であったが、補正予算（2004年9月28日）では59兆1790億ルピア（同19.7%）、実績（速報値）では69兆245億ルピア（同22.5%）となった。

- (6) 約束手形を発行して流動性支援（Bantuan Likuiditas Bank Indonesia: BLBI）を財政化したことにより、インドネシア銀行に対する利払いは、2001年度に約27兆ルピア、2002年度に約29兆ルピアに上っていた。Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*（以下、BI-SEKIと略記）各号のインドネシア銀行のバランス・シートによる。
- (7) ただし、この低い補足率の要因の一つにインドネシアの地理的な特性があると考えられる。インドネシアは、東西5150km、南北1771kmという領域に広がる大小1万7508もの島々からなる世界最大の島嶼国であるため、遠隔地、特に離島などでは徴税コストがかさむことになる。
- (8) 1983年12月15日、国税通則法（法律1983年第6号）、所得税法（法律1983年第7号）、付加価値税・奢侈品販売税（法律1983年第8号）が国会を通過し、施行が延期された付加価値税・奢侈品販売税法を除いて、84年1月から施行された。この大規模な税制改革は、税体系の簡素化および課税対象者の拡大を通じて、非石油税収を増加させ、歳入に占める総税収のシェアを83年度の27%から、5年間で42%にまで高めることを目標としていた（佐藤 [1984, p.368]、佐藤 [1985, p.391]）。今日のインドネシアの税制度はこの時期に形成されたものである。なお、現行の税法は2000年に上記3税法を改正したものであり、8月2日に施行された。
- (9) 石油・ガス収入には、生産分与方式契約（Production Sharing Contract: PSC）の政府取り分とロイヤルティ収入からなる非税収入と、開発に従事した民間企業からの法人所得税収入からなる。歳入に占める石油・ガス収入の比率は1980年代には約70%であった（第8章参照）。
- (10) サービス貿易を含む国際収支ベースであり、原油だけではなく、石油製品も含まれる。サービス収支を除いても、2002年第3四半期には赤字に転じており、2004年通年（速報値）で21億ドルを超える赤字を計上している。原油のみを対象とした貿易収支は2004年3月に一時的に赤字に転じた（第8章参照）。
- (11) 地方転移歳出には、人件費・物件費などの経常歳出だけでなく、開発歳出についても、地方政府の所管となったものが含まれる。

- (12) ただし、貧困層を保護するため、燃料のうちでも灯油の値上げは最小限にとどめることとされている。IMF, 'Indonesia: Memorandum of Economic and Financial Policies,' 1998年1月15日。
- (13) 'A Nation of Smugglers,' および 'Pertamina to Cut Kerosene Supply to Stop Smuggling,' *The Jakarta Post*, 2000年4月19日。また、2000年の実質GDPは5年前より3%程度高いだけであるのに対し、相対的に安価な灯油への燃料の転換、密輸出の増加などにより、同年の灯油消費は5年前より27%増加している (World Bank [2003a, p.29])。
- (14) 大統領決定2002年第9号。新しい価格決定方式は、政府が設定する価格帯の範囲内では、ガソリンはMOPSと同価格、ディーゼル油、工業用灯油などの価格はMOPSの75%というもの。
- (15) 1999年の統計によれば、貧困世帯の80%以上が灯油を消費しているのに対して、ガソリンを消費している貧困世帯は5%に満たず、公共交通などによる間接的な消費を除けば、ディーゼル油を消費している貧困世帯はない。実際、ガソリンやディーゼル油に対する補助金の90%以上、灯油に対する補助金の半分以上は非貧困世帯によって受益されており、価格の歪みの結果、非効率的な燃料の代替も進んでいると指摘されている (World Bank [2003a, p.29])。

【参考文献】

<日本語文献>

- 加藤学・佐藤百合 [2003] 「2002年のインドネシア——バリ島テロとメガワティ政権安定への模索」(アジア経済研究所編『アジア動向年報 2003』、pp.384-418)。
- 川村晃一 [1999] 「1998年のインドネシア——経済危機の深化とスハルト体制の崩壊」(アジア経済研究所編『アジア動向年報 1999』、pp.385-426)。
- 国際協力銀行・開発金融研究所 [2003] 「インドネシア中央政府財政と政府債務の持続可能性——財政構造、政策効果、債務シミュレーション分析」[JBICI Research Paper No.26]、2003年12月。
- 佐藤百合 [1984] 「1983年のインドネシア——始動する第四期スハルト体制」(アジア経済研究所編『アジア・中東動向年報』1984年度版、pp.361-394)。
- [1985] 「1984年のインドネシア——パンチャシラ政策の波紋」(アジア経済研究所編『アジア・中東動向年報』1985年度版、pp.383-416)。
- 樋田満 [2003] 「2004年東アジアの経済見通し——中国の好調続き、堅実な成長」、アジア経済研究所、記者発表用資料、2003年12月。
- 渡辺慎一 [1991] 「構造調整と公的対外累積債務——インドネシア」(堀内昭義編『累

積債務と財政金融』〔研究双書No.409〕、アジア経済研究所、pp.69-109)。

<外国語文献>

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) [2004a] 'Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2005-2009,' Jakarta: Bappenas.
- [2004b] 'Visi Dan Arah Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025,' Jakarta: Bappenas.
- Bascand, Geoffrey and Assaf Razin [1997] 'Indonesia's Fiscal Position: Sustainability Issues,' in John Hicklin, David Robinson, Anoop Singh eds., *Macroeconomic Issues Facing ASEAN Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, pp.58-90.
- Feridhanusetyawan, Tubagus [2003] 'Escaping the Debt Trap,' in Hadi Soesastro, Anthony L. Smith, and Han Mui Ling, eds., *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, Singapore: ISEAS.
- Ministry of Finance [2003] *Blueprint of MOF Reorganization*, August 2003.
- Republic of Indonesia [2003] *Economic Policy Package Pre and Post-IMF Program (EPP)*.
- World Bank [2003a] *Indonesia: Selected Fiscal Issues in a New Era*, Report No.25437-IND, Washington, D.C.: World Bank, February 2003.
- [2003b] *CGI Brief: Beyond Macroeconomic Stability*, Report No. 27374-IND, December 2003.
- [2004] *Sensitivity Analysis of Budget, Balance of Payments and Growth*, Economic & Social Information Notes, June 2004.
- [2005] *CGI Brief: Indonesia: New Directions*, Report No.31335-IND, January 2005.

<ウェブサイト>

大蔵省：<http://www.depkeu.go.id>

インドネシア銀行：<http://www.bi.go.id>

国家開発企画庁 (Bappenas)：<http://www.bappenas.go.id>