

総論

インドネシアの経済再編

——構造・制度・アクター——

佐藤 百合

第1節 本書の目的

2003年12月末、インドネシアは6年におよんだIMF支援プログラムを「卒業」した。1997年のアジア通貨危機以来、インドネシアはIMFの管理下で、深刻な打撃を受けた経済の再建とともに広範な制度改革に取り組んできた。IMF「卒業」は、インドネシアの長引いた経済危機とIMF主導の改革がようやく収束に向かうというシグナルを市場に与え、市場も好感をもってこれを受け止めた。

2004年はインドネシアにとって選挙の年である。総選挙に続いて初めての大統領直接選挙が実施され、10月に新政権が発足した。国民が選んだこの新政権は、スハルト政権崩壊後初めて5年の任期をまっとうする政権になると期待される。1998年5月のスハルト大統領辞任を機に、民主化改革が急ピッチで進み、インドネシアは権威主義体制から民主主義体制へと転換した。政治のみならず経済社会の分野においても中央政府による管理体制が解除されたが、そのことがまたさまざまな混乱を引き起こした。この歴史的な体制転換と混乱の時期も、新政権発足を節目にして一区切りつくものと期待されている。

ひとたび国外に目を向けると、インドネシアが国内問題に忙しかった危機

以来の7年間に、アジア域内経済に著しい変化が起きていた。中国経済の台頭は目覚ましく、AFTAが動き出し、ASEANあるいは二国間のFTA交渉がにわか加速した。国際競争環境が厳しくなるなかで、インドネシア経済の相対的な位置づけは後退しつつあるようにみえる。2004年に始動する新政権は、国内問題のみならず対外環境の変化をも的確に把握したうえで、次の5年の経済発展戦略を策定する任を負っている。

本書の目的は、経済危機とスハルト政権崩壊を契機にしてインドネシア経済に起きた変化の実相を、構造、制度、アクターに注目して分析し、さまざまな改革や混乱が収束に向かうかにみえる現段階においてもなお、インドネシア経済は重要な問題を抱えていることを明らかにすることにある。その作業を通じて、新政権にとって何が優先的に取り組むべき経済課題になるのかを提示することが最終的な狙いである。

第2節 危機前後のインドネシア経済

ここで、本書の主な分析対象期間である通貨危機前後のインドネシア経済を、ごく簡単に振り返っておこう。インドネシアは、1960年代末以来の約30年間、スハルト体制のもとで年平均7%の高成長を続け、世界銀行が「東アジアの奇跡」と呼んだ高パフォーマンス経済8カ国・地域の仲間入りを果たした⁽¹⁾。しかし、1997年にアジア通貨危機が波及し、1998年にスハルト政権が倒れるにおよんで成長率はマイナス13%にまで下落した。同じく通貨危機に見舞われたタイ、韓国と比べると、インドネシアは1998年に最も深刻なマイナス成長を記録しただけでなく、他の2国がV字型回復を示した翌1999年にもほぼゼロ成長を続けた(表1)。経済危機に政治体制の転換が重なったことが、このパフォーマンスの違いをもたらした主因であった⁽²⁾。

それでもマクロ経済指標は比較的早く回復をみせた。まず為替レート、インフレ率、金利が1999年中に安定に向かい、成長率も民間消費需要に牽引さ

表1 インドネシア経済の主要指標 (1995~2003年)

指 標	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GDP成長率 (%)	8.2	-13.1	0.8	4.9	3.4	3.7	4.1
民間消費支出 (%)	12.6	-6.2	4.6	3.1	3.4	3.8	4.0
総固定資本形成 (%)	14.0	-32.5	-18.7	14.2	6.5	0.2	1.4
輸出 (%)	7.7	11.2	-31.8	26.5	2.9	-0.6	4.0
非石油ガス輸出 (10億米ドル)	36.2	41.9	39.5	48.4	43.2	44.9	47.5
外国直接投資(認可ベース) (10億米ドル)	40.6	13.6	10.9	15.3	15.0	9.7	13.2
対外債務(政府+民間) (GDP比)	55.7	158.1	105.8	95.4	94.8	76.0	63.5
財政収支 (GDP比)	0.6	-2.0	-2.3	-1.3	-2.9	-1.7	-1.9
消費者物価上昇率 (%)	8.6	77.5	2.0	9.4	12.6	10.0	5.1
為替レート(ルピア/米ドル)	2,249	10,014	7,855	8,422	10,261	9,311	8,577
失業率 (%)	7.2 ¹⁾	5.5	6.4	6.1	8.1	9.1	9.5
貧困人口比率 ²⁾ (%)	11.3	24.2	23.5	19.0	18.4	18.2	16.6
[韓国]							
GDP成長率 (%)	8.9	-6.7	10.9	9.3	3.8	7.0	3.1
総固定資本形成 (%)	11.9	-21.2	3.7	11.4	-0.2	6.6	3.6
消費者物価上昇率 (%)	4.5	7.5	0.8	2.3	4.1	2.7	3.6
[タイ]							
GDP成長率 (%)	8.9	-10.5	4.4	4.8	2.1	5.4	6.7
総固定資本形成 (%)	11.2	-44.3	-3.2	5.4	1.2	6.5	11.7
消費者物価上昇率 (%)	5.8	8.1	0.3	1.6	1.6	0.7	1.8

(注) 1) 1995年の数値は危機前においては例外的に高い (1994年2.7%, 1996年4.9%)。

2) 全人口に占める貧困線以下の人口の割合。貧困線の定義は中央統計庁 (BPS) による。

1998年以降はBPSによる新定義に基づく。1995年の数値は1996年時点。

(出所) 中央統計庁統計, World Bank [2003], 『アジア動向年報』(各年版, アジア経済研究所)。

れて2000年以降は成長軌道に戻った。対外債務もGDP比100%を超える危機的状態を2000年には脱した。ところが、2000年以降のインドネシア経済は、マクロ経済の安定化にもかかわらず、新たな懸念材料を抱えることになった。投資の減退がそれである。年率4%台よりもう一段高い成長軌道に乗ることができないのは、投資需要の低落によるところが大きい。外国直接投資(認可ベース)の水準は危機前とは比ぶべくもないが、2000年以降それがさらに悪化している(表1)。経常収支黒字の拡大傾向は、民間資本の純流出、資本財の輸入減少の裏返しである。投資の減退は間接的に、輸出を停滞させ、失業

率を悪化させている。危機前のインドネシア，あるいは2003年のタイにみる高投資に支えられた高成長とは対照的な姿である。

投資の減退傾向は，安定を取り戻したかにみえるマクロ経済指標の背後にさまざまな問題が隠されており，それを丹念に掘り起こしていく作業の必要性を示唆している。経済活動の実態観察を重視する本書の基本的立場も，以上のような問題認識に基づいている。

第3節 本書の分析アプローチと分析課題

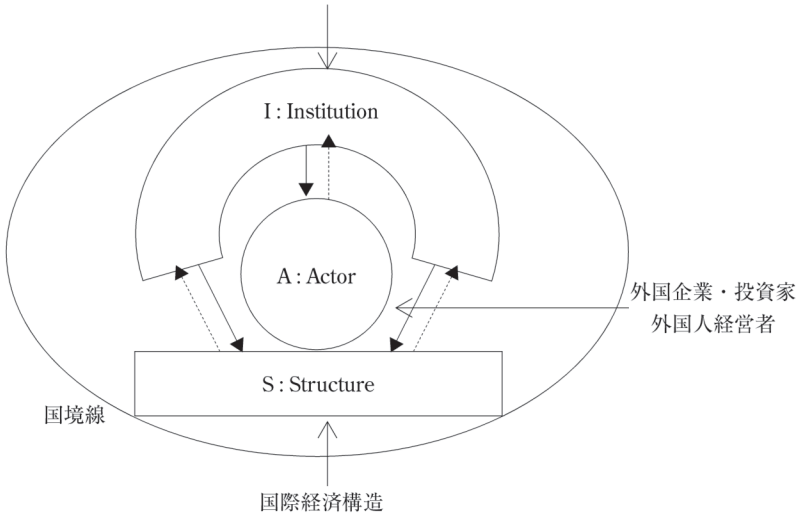
第1節に述べた，経済の変化を構造，制度，アクターに注目して分析するとはどういうことか。本書の分析アプローチについて説明しておこう。

構造 (structure)，制度 (institution)，アクター (actor) の関係を図1に示した。仮に相撲に喩えるならば，2人の力士と1人の行司がアクターであり，土俵が構造，試合のルールが制度である。すなわち，アクターは行動の主体，アクターが行動する場 (field) が構造，アクターが行動する際の公式・非公式のルール，そのルールの施行のされ方 (formal and informal rules and their enforcement) が制度である^③。構造・制度・アクター (SIA) アプローチでは，制度 (I) は操作可能であり，操作された制度変化——つまり制度改革——に対してアクター (A) は自律的に反応し，構造 (S) はその制度改革から影響を受ける，と想定する。そして，アクターと構造の観察から制度改革が所期の目的どおりに機能したかどうか，その有効性を評価することができる，と考える。

また，インドネシア国内の構造・制度・アクターは，それぞれ国外から影響を受ける。とくに制度は国外から直接持ち込まれることも可能である。IMF主導の制度改革はその典型的な例であり，しばしば世界標準にしたがった制度改革プログラムがモジュール化された形で外からはめ込まれた。アクターは外国アクターが国内に進出することにより，構造は貿易・投資などを

図1 SIAアプローチの概念図

IMF・世界銀行・その他援助国・機関などによる
制度改革プログラム



(出所) 筆者作成。

通じた国際経済構造との相互関係によってそれぞれ影響を受ける。このSIAアプローチをインドネシアの文脈に適用すると、次のような分析課題を設定することができる。

危機後のインドネシアにおいて進行したのは、さまざまな制度改革の実験であった。その制度改革が、対象分野の経済構造——生産構造，市場構造，資源配分構造など——にどのような影響を与え（図のI→S），またその分野で活動するアクターたちの行動にどのような影響を及ぼしたのか（I→A）を観察し，構造の変化やアクターの反応をみることによって制度改革が目的どおりの効果を上げたかどうかを評価することが本書の第1の研究課題である。ここでいうアクターとは，たとえば政府・国家機関，企業，銀行，業界団体，地方政府，労働組合，農民組織などである。自律的な行動主体であるアクターの反応はさまざまでありえる。アクターが概ね制度改革の目的に沿った反応

を示すこともあれば、逆に予想外の逸脱行動や混乱を起こし、それを解決するために新たな制度作りが必要になることもある(A→I)。あるいは、外来の制度を持ち込んでもアクターが期待された反応を示さず、制度改革が機能しない場合もあろう。さらに制度改革は、アクターの新旧交替を促したり、既存のアクターの性格を変えたりすることもある。本書では、IMF主導の改革である経済法改革、銀行再建、企業ガバナンス改革、IMF改革と民主化改革の双方の要因によって進行した食糧調達庁(BULOG)改組と林業改革、民主化改革の代表例である地方分権化と労働運動自由化を取り上げ、制度改革後の構造とアクターの実態分析に基づいて制度改革の実効性を評価し、問題点の抽出を試みる。

しかし、この間に行われた主な制度改革を評価するだけでは、新政権が取り組むべき重要な経済課題を洗い出すための作業としては十分とはいえない。というのは、IMF改革や民主化改革が射程の外に置いていた経済分野で、重要な意味をもつ構造変化が生じ、そこから新たな制度構築が求められている可能性もあるからである(S→I)。とりわけ、インドネシア一国全体、さらには国際経済との関係を広い視野で見渡し、そこから要請される戦略的な経済制度を構築しようとする発想は、危機後のIMF改革と民主化改革においてきわめて希薄であった。そこで本書の第2の課題となるのは、インドネシアの貿易・投資・産業構造が危機前後にどれだけ変化したか、この間の著しい国際経済構造の変化に対してインドネシア経済の位置づけや相互関連性はどのように変化したのかについて実証分析を行い、そこから明らかになった問題を解決するために必要な制度改革についての知見を提示することである。

本書では、まず国際比較および一国経済の視点で貿易・投資・産業構造の現段階を評価する巨視的分析によって第2の課題に応え、その後第1の課題である制度改革の進捗とその実効性を構造とアクターの分析を通じて評価する作業を上記のそれぞれの分野で試みる。

第4節 本書の分析結果

1. 制度改革の目的——「外からの改革」と「内からの改革」

これまで触れてきたように、インドネシアの制度改革は、アジア通貨危機を契機とした「外からの改革」とスハルト政権崩壊を契機とした「内からの改革」の二つが重なって進行してきた。IMFの融資条件にしたがってIMF、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）などの支援によって進められた「外からの」制度改革は、一言でいえば、国家による経済管理を排し市場指向の制度（institutions for markets⁽⁴⁾）を構築することが目的であった。インドネシアの文脈に即して別言すれば、これまでスハルト権威主義体制というブラックボックスの中にあった資源配分機能を外部化して透明化し、公式な法制度として作り直すことにあった。その際に、スハルトという究極の調整役に代わって市場による調整を機能させ、そこに世界標準に則った法制度や規範を移植しようとした。

他方、スハルト政権崩壊後の「レフォルマシ」（改革）運動によって推進された「内からの」制度改革は、権力の集中から分散へ、がその目的であった。究極の権力者スハルトの代理人たる中央政府・国家機関が掌握していた権限を分権化させること、「開発」主義に合目的的でないと抑圧されてきた主体に権限を分与すること、がそれである。この民主化改革は、権力の分散化それ自体が目的であり、権力分散化の後に新たに機能すべき制度の具体的な姿が予め構想されていたわけではなかった⁽⁵⁾。そこで多くの場合、制度改革の後に混乱が生じ、関係するアクターが試行錯誤を繰り返しながら時間をかけて新しい制度を形成していくという道筋をたどることになる。

二つの制度改革は突然動き出したようにみえるが、実はそれに先立つ10年ほど前から改革のエネルギーは徐々に蓄積されていた。1990年代、民主化と経済自由化の国際的潮流を受けて、スハルト政権は「上からの」民主化と見

かけ上の経済自由化を実施した。ところが、民主化政策に触発された「下からの」運動は徹底して弾圧され、経済自由化の旨みに与る特権はもっぱら政権に直結した一部の企業家が獲得した。こうした過程で国民は、スハルト体制の本質が相変わらず権威主義的で内向き志向であることをかえって強く認識させられた（佐藤 [2002]）。すなわち、スハルト体制下の頑迷固陋な「制度」と、対外環境により開放的な「アクター」や「構造」との間に軋轢が生じるようになったわけである。一方、IMFや世銀は1980年半ば以来経済制度の市場化を主唱してきたが、スハルト政権は部分的にしかそれを受け入れなかった。スハルト政権崩壊によって改革運動に対する障害が取り除かれると、水面下に蓄積されてきたエネルギーが一挙に噴出することになった。

二つの制度改革は、旧制度を変えようとする点では一致して大きな変革のエネルギーを放出した。しかし、外から持ち込まれた新制度の適合性、権力分散化の後の新制度形成が不確実であったという点で、それらの制度改革は多分に「実験」的であった。実際、次にみるように、制度改革後の展開は決して一様ではなかった。

2. 「外からの」制度改革の実効性

以下では、本書各章の分析結果を、必ずしも章立ての順序にとらわれず、比較検討しやすいように再構成しながら紹介していく。

まず、「外からの」制度改革をみよう。通貨危機後のインドネシアにおけるIMF主導の制度改革は、経済法改革、銀行と企業の再構築、各産業セクター改革から、行政改革、司法改革にまでおよぶ、きわめて広範なものであった。本書で取り上げたのは、そのうち経済に関わる主要なものだけだが、それでも制度改革の実効性は多様であった。

IMF改革のうち、最も徹底的な改革が断行されたのは銀行部門である（第4章佐藤論文）。改革の末に、アクターと構造が変化し、新しく導入された制度が機能する兆しがみえる⁽⁶⁾。一連の銀行再建措置によって破綻銀行は退場

させられ、代わって外資系銀行が新たに登場した。その過程で市場退出ルールが初めて作られると同時に、これまで大統領の代理人たる大蔵大臣のもとで中途半端な権限しかもたなかった中央銀行が銀行に関する全権限を獲得した。この結果、中銀による銀行監督、各銀行によるリスク管理、そのための能力形成努力が始動し、政府が暗黙裡に銀行の存続を保証していた旧体制下の銀行制度は過去のものになった。銀行改革が実効を上げつつある内在的要因として、1980年代から市場化に向けた改革が段階的に実施されていたこと、危機後に外資・外国人銀行家が進出したこと、新しい行司役である中銀に専門的人材が蓄積していたことが考えられる。

しかし、大改革の末に新制度が機能し始めた銀行の例はむしろ例外的であった。逆に、改革が目的どおりに機能していないのが、経済法改革の目玉であった倒産法と競争法である（第3章ジュワナ論文）。倒産法⁽⁷⁾については、債務返済不能に陥った国内企業の清算を目的として、IMF主導で破産法が導入された。外国債権者の救済がこの立法の隠れた目的であった。ところが、新設された商業裁判所における法運用では、債権者側は敗訴を続け、支払い能力のある外資系企業に破産判決が下る例まで出た。破産法の機能不全の要因のひとつとして、IMFによる法導入が裁判官たちに外国による敵対的企業買収への防衛反応を起こさせたことが考えられる。同法は結局、債権者だけでなく、国内債務企業を支払い不能の窮地から解放できないという意味で債務者を利するものでもない。会社更生に向けた適切な法制度の再整備が必要とされるゆえんである。

他方、競争法については、独占・不公正競争禁止法が制定され、競争監視委員会が新設された。同じくIMF支援による法導入ながら、こちらはスハルト体制下で横行した独占慣行を是正する機能をもつものとして社会から歓迎された。社会からの要請を受けて、競争監視委員会は既存の独占にメスを入れようとした。ところが、国際標準に準拠した法は、政府認可に基づくインドネシア特有の独占慣行を法的根拠があるかぎり違法とは見なさず、法も同委員会も社会の要請に合致した機能を果たせていない。これら二つの経済法

改革は、いずれも新法がインドネシア側からみた問題の核心と適合的ではなかったために、アクターに混乱が生じてしまった。

以上の銀行改革とも経済法改革とも違って、企業ガバナンス改革の場合は、見かけ上はスムーズに新制度がアクターに受容されたようにみえるものの、改革の実効性が疑われる例である(第5章佐藤論文)。IMFと世界銀行は、銀行再建と並ぶ重要課題である企業再建にあたって、企業ガバナンス改革を並行して推進した。OECD企業ガバナンス原則に準拠して、独立監査役による企業内監視機構の設置を全上場企業に義務づけた。一方、上場企業は、危機後も集中所有型、所有経営一致型が主流を占めており、そのうちの特定の企業グループに世銀が問題視した過剰債務問題が生じていた。企業グループ所有経営主に対する規律づけが問題の核心なのであれば、所有と経営の分離を前提にした内部監視機構よりも、むしろ企業グループに関する情報開示と、その情報を活用した外部監視機構の構築にこそ重きが置かれるべきである。企業グループ所有経営主が人事権を握り企業情報において優位に立つかぎり、独立監査役による内部監視機能は限定的であり、形式だけの制度遵守に終わる可能性が高い。

3. 「内からの」制度改革の実効性

IMFや世銀が進める「外からの」改革に、スハルト政権崩壊後の「内からの」改革エネルギーが重なって進行した制度改革には、食糧流通、石油ガス鉱業、林業、電力業などの重要部門における国家管理体制の見直し、国家機関・国営企業の改組がある。このうち本書では、食糧流通と林業の改革を取り上げた。

スハルト時代を通じて、米、小麦などの食糧輸入・国内供給を一元管理してきた大統領直属の国家機関である食糧調達庁(BULOG)が公社に改組された(第6章米倉論文)。この公社化は、食糧輸入独占の廃止(貿易自由化)、財務会計の自律化と透明化、それによる国家財政負担の削減を狙いとしたIMF

によるBULOG改革の一環であり、スハルト後の権力集中の排除とも方向が一致した。BULOGの機能は、全面的な食糧安定供給から貧困層向けの米供給へと大きく縮小された。しかし、改革に前後してさまざまな混乱が生じた。BULOGに蓄積されたレント刈り取り合戦が政党政治家などの間で起こり、BULOGをめぐる汚職事件が続発した。BULOGの地方組織に対する分権化圧力には、BULOGが強く抵抗し一体化が保持された。BULOGの機能縮小に対応して、食糧安全保障政策の中心は農業省に移ったが、BULOGを含む関係機関の間の役割分担は未整理である。BULOGに残された、貧困層を対象を絞った低価格米供給の役割は、農村内の平等分配原理に阻まれて実際には実行が難しい。グローバル化の時代に対応した農業政策への転換という観点からみれば、BULOG改革は早晚必要であったが、新制度の定着にはいまだ時間がかかりそうである。

林業部門は、スハルト体制下の資源管理体制に代わる新しい制度設計をめぐって、相異なる「外からの」改革と「内からの」改革が試行され、そのいずれもが失敗したという、最も悲劇的な例である(第7章加藤論文)。その制度改革の混乱のなかで、違法伐採による森林破壊が加速している。

IMFと世銀は、価格調整メカニズムによる資源管理制度の導入を図った。丸太輸出を解禁し、伐採業者からの資源レント料を引き上げることで国内の丸太価格を国際価格に近づける。同時に、安い丸太の供給によって合板産業に移転されていたレントを政府に吸い上げ、政府に資源管理のインセンティブを与えるというのがその構想であった。しかし、合板業界団体は丸太の輸出に抵抗し、民主化後の政府も徴収を断行する力は弱く、改革は頓挫した。一方、林業省は地方政府に森林伐採権の発行権限を与え、地方政府と共同体による資源管理を企図した。しかし、地方政府は伐採権を乱発し、森林破壊はかえって進行した。そこで林業省は、一転して権限を中央へ引き上げ、同時に政府公認の業界団体を新設して違法材の監視と輸出管理を委託した。これは、中央政府と業界が伐採・丸太流通管理を分担してレントを分け合う方式であり、スハルト時代の制度に戻ったことになる。しかし、実際のレントは

合板業界、政府ともに増えておらず、闇の取引業者に渡ってしまっている。結局、資源レントが資源管理の誘因となる制度はいまだに構築されていない。

スハルト体制崩壊にともなう「内からの」改革のうち、経済活動に関係する代表的な制度改革が、地方分権化と労働運動自由化である。外国投資家からみた投資リスク上の懸念としても、この二つの改革にともなう混乱が常に指摘されてきた。それぞれの改革後の構造とアクターの変化、改革の実効性はどのように評価できるだろうか。

地方分権化は、生産や財政面におけるジャワの比重増大、ジャワ内外の経済格差拡大という構造変化をもたらしている（第8章松井論文）。地方分権化は本来、各地方での資源配分の効率化を目指すもので、地域間の格差縮小が目的ではないため、この結果は当然かもしれない。一方、投資や金融面では首都圏集中からジャワ外を含む地方への拡散化が起きている。分権化は官から民への移行も含意するが、地方経済における役割が高まっているのは民間アクターよりもむしろ地方政府である。とくに県・市政府は、多額の財政資金移転を享受するようになった。しかし、地方政府は効率的な財政運営の経験が乏しいため、公共投資より政府消費を優先させ、地方政令増発による自己財源の増収、空港・港湾の管理、既存の国営・外資系企業への資本参加などによるレント獲得を試みている。地方分権改革は、地方間の資金配分構造を変えはしたが、資源配分の効率化、地方経済の活性化という点においてはあまり実効を上げていない。その一因は、地方政府の行動様式や思想が中央集権時代から基本的に変化していない点にある。民間アクターの調整・啓発役としての地方政府の「ファシリタシ」能力の向上が求められる。

インドネシアの労働運動は、スハルト退陣直後にハビビ政権が団結権を承認したことによって新時代の幕が開けた（第9章水野論文）。労働組合が叢生し、労働法制が刷新され、労使関係はスハルト体制下での強い政府規制による排除的コーポラティズムから大きな変貌を遂げている。その労使関係は、一時は、新しい組合に対する企業による交渉拒否や敵対的対応、これに対する組合の対抗のなかで、企業がやくざを用いたり交渉過程に暴力が介在した

りするなど、混乱の様相を呈した。しかしその後、しだいに公式・非公式のルール作りが始まった。公式ルールとしては、政府から独立した労使関係裁判所による紛争処理制度が成文法として成立した。興味深いのは非公式なルールの形成である。ある大手縫製メーカーの事例は、労使双方の政府からの自立化、労働者側の従業員団結と参加の重視、影響力が伴えば非公認労働組織であっても交渉相手とする会社側の対話重視姿勢、労使双方による解雇ルールの共有や意思疎通円滑化対策などを通じて、「合議」(ムシヤワラー)を重んずる実効的な労使関係制度が成立しつつあることを示している。

4. 経済構造変化に関する分析結果

以上にみてきた制度改革は、これまで国家権力による管理や暗黙裡の保護が存在していた分野に集中して起きていた。それ以外の分野は、制度改革の圧力から言わば置き去りにされてきたわけだが、そうした分野での構造変化を分析し、そこで生じている問題と求められる制度改革についての含意を導くことが我々の第2の課題であった。この課題に対して、本書では、東アジア域内におけるインドネシア経済の相対的位置づけと一国経済レベルの視点から実証分析を行い、次のような結果を得た。

東アジア諸国は、1990年代初頭から外資誘致による産業集積を重視する開発戦略に転換し、機械産業を中心とした国際的生産・流通ネットワークの形成が急速に進んだ(第1章木村論文)。しかしインドネシアは、この国際的ネットワークへの参画の度合いがいまだに低いことが、1990~2002年の貿易投資構造変化の分析から確認できる。その理由として、距離の遠さ、国内市場の大きさ、資源輸出の大きさなどが指摘されるが、これらの要因を制御してもなおインドネシアの機械部品輸出の度合いは小さい。インドネシアの立ち後れの原因はむしろ1990年代に開発戦略の転換が後れたことにあり、その背後には経済的初期条件に起因する内需主導型成長、裾野産業を形成できる地場企業の未成熟、根強いプリブミ優先政策ゆえの外資誘致への抵抗があると考

えられる。危機と政治体制転換を経た現在においても、これらの要因は大きく変わっていない。こうした古い構造を打破し、十分な雇用を創出できる経済開発シナリオを描くのであれば、国際的ネットワークを形成する輸出指向型機械産業に携わる外資企業を戦略的アクターとして誘致する政策が一考の価値をもとう。そのためにはサービス・リンク・コスト（輸送費，電気通信費，各種取引費用，企業間契約の安定性をもたらす経済法制度の整備コストなど）の低下と産業集積の形成を支える制度の整備を近隣諸国に学ぶことが大切である。

一方、インドネシアの産業・貿易構造を1985年から2000年までの5年ごと4時点の産業連関表を用いて分析すると、どのような変化が読みとれるだろうか(第2章林論文)。危機の打撃はとくに製造業に著しく、またスハルト時代の大規模工業優先主義の否定から一次産業回帰論も聞かれるが、分析の結果、1995～2000年の製造業の全産業に占める生産比率は持続的に拡大していたことが判明した。製造業における輸入率の低下，輸出率の上昇も持続していることが確認された。危機下で一時後退を余儀なくされながらも、工業化は着実に歩を進めていた事実は正しく認識されてよい。この期間に主に輸出要因によって前期に比べて力強い成長が認められたのは、情報・通信機器などの機械産業，家具や紙パルプなどの資源集約産業と基礎化学品であった。輸出成長はルピア減価に負うところも大きいですが、他方で1997年までの好況期に産業間の後方連関がとくに電気電子などの機械産業で上昇したことに支えられている。ただし、製造業成長要因のひとつである投資需要の成長率が1985年以降一貫して低下し、1995～2000年にはマイナス成長に転落したことが確認された。この点は今後の工業化進展の隘路となる可能性があり、投資制度そして投資環境に関わる諸制度⁽⁸⁾の改善がとくに重要課題であるとの含意を導くことができる。

5. インドネシア経済の問題と政府の課題

本書の分析結果からは、制度改革の成果がかなりのまだら模様であり、危機以来の改革の実験が全体として収束に向かいつつあるとはいええない状況が浮かび上がった。しかし、一般的な認識に反して、銀行と労使関係の分野では、アクター側に新制度に合致した行動や意識の変化が生じ、非公式ルールも含めた制度安定化の展望がみえ始めたことは重要な前進といえるだろう。

この間のインドネシアにおける制度改革は、国家管理の解除という点に共通性がみられた。しかし、制度改革の実験の結果、皮肉にも中央政府による一定の管理を必要とする問題がかえって浮き彫りになってきた。たとえば、天然資源管理や国土保全のあり方、地方分権化後に拡大の方向にある地方間格差問題への対処、貧困層への食糧安定供給、投資環境改善や経済インフラの計画的供給などの公共政策の分野である。これらは、中央政府が取り組むべき中期的な課題と位置づけられよう。インドネシアは、危機以来の7年にわたって、国家管理から自由化へと極端に振り子を振幅させる実験を行った。その実験の経過から教訓を引き出し、中央政府の果たすべき役割を改めて測定し直すべきときではないだろうか。

より短期的な課題としては、制度改革が有効に機能しておらず、インドネシアの問題の核心に適合したより実効性のある制度の再構築が求められる分野がある。たとえば、現行の破産法に代わる会社更生のための法制の整備、企業がガバナンス改善のための外部監視機構の構築である。現在試行中の林業省と業界団体による違法材監視制度、BULOG改組後の食糧安保体制がはたして機能するかどうか、引き続き注意深く見守る必要がある。

最も短期的な課題、すなわち新政権が優先的に取り組まねばならない喫緊の課題として重要なのは、IMF改革や民主化改革が重視してこなかった経済発展戦略の策定とそれを支える制度の改善に目を向けることである。本書の分析は、インドネシアの工業化が確実に前進を続けていること、にもかかわ

らず域内生産・流通ネットワークからみたインドネシアの位置は低下しつつあることを提示した。域内ネットワークへの参画を経済発展戦略の一角に位置づけることは、これまでの工業化の蓄積を活かす方途であるばかりでなく、貧困や失業問題の克服のためにも必要不可欠な手立てである。民主化改革は中央政府の主導権排除の方向に動いてきたし、世銀やADBの当面の政策的重点も貧困削減政策にある。したがって、これまでの制度改革の延長からは、中央政府による経済発展戦略の策定へ向けた指導力の発揮は自動的には導き出されてこない。新政権は、制度改革の定着・再構築にも注力する一方で、意識を転換して域内経済と自国経済の現段階を正しく見据えたうえで経済発展戦略の必要性を認識し、指導力を発揮する方向へと一歩を踏み出すことが重要である。

第5節 本書の意義と残された課題

深刻な経済危機と政治体制の転換を経験した激動期のインドネシアは、各方面から注目を集め、これまでに多くの研究がなされてきた。そこで主流を占めたのは、民主化にともなう急激な政治社会の変化を経済的影響も含めて論じる民主化移行研究と、経済危機と経済再建の方途を論じるマクロ的あるいは政策的見地からの経済危機研究である。後者は、IMFや世界銀行などの国際援助機関の研究スタッフと、その研究プロジェクトに参加したインドネシア側研究者が主導的役割を果たし、マクロ経済分析、財政金融政策、対外債務問題、失業・貧困問題といった危機下の政策的ホット 이슈が盛んに論じられてきた。

これらに対して、制度面の変化に焦点を当てた制度改革研究は、特定の分野・テーマに偏っていた感がある。たとえば、地方分権化、森林破壊の背後にある制度問題、グローバル化のもとでの農業・農地改革、そして司法を含む法制度改革は、近年注目を引くテーマとして比較的多くの議論がなされて

きた⁹⁾。

こうした最近のインドネシア研究の流れのなかで本書は、経済に分析対象を限定し、通貨危機から2004年新政権発足までの7年間をインドネシア経済にとっての制度改革の実験の時期と位置づけ、経済分野の主要イシューを制度改革と関連づけながら論じたところに第1の特色がある。

さらに、本書はその制度改革に一定の評価を試みた。その際に、制度改革の目的と実際の効果が一致しているか、経済が抱える問題に新制度は適格的かという観点から評価を行った。この基本的立場は、インドネシアでの一般的議論であるIMF是非論とは一線を画している。すなわち、IMF改革をインドネシアにとって必要とみなすか、外来既製品の押しつけとみなして拒否するか、という議論には距離を置き、あくまで実態分析から出発して制度改革の有効性を見定めるという姿勢である。加えて、IMF改革を議論の出発点とせず、この間の制度改革が見落としてきた分野での実態変化にも目を向けた。制度評価にあたって経済実態を重視する基本的姿勢が、本書の第2の特色である。

そして、その実態分析においてはアクターの反応、構造の変化に焦点を当てた。制度改革そのものだけでなく、アクター、構造と制度との相互関係に注目する点が第3の特色である。アクターの行動や構造的特質には、インドネシアの歴史的、社会文化的要因、あるいはスハルト権威主義体制がもたらした政治的要因などが反映されてくる。この意味で、本書が試みた構造・制度・アクター（SIA）アプローチは、地域研究を土台とした制度論試論といえるかもしれない。

しかし、このSIAアプローチ自体がまさに試論の段階であるのに加え、本書にまとめた成果はこのアプローチによるインドネシア経済分析の一部分を構成するにすぎない。むろん危機後の主要テーマはできるだけ扱うように努めたが、ほかにも今後の展開を注視すべきテーマがいくつかある。たとえば、スハルト型国家管理体制の改革の一環であるプルトミナ（石油ガス鉱業）や国营電力会社（電力業）の改革、BULOG改革後の協同組合や農民組織の変化な

どは、これからのアクターの反応に注目すべき分野である。企業部門では、アクター再編に一定の決着がついた銀行部門とは異なって、債務処理後の企業グループの事業再編や新旧交替がいまだに不透明な姿で推移しており、この点を解明する作業も今後の課題として残されている。また、SIAアプローチをインドネシアの体制転換分析に応用することも興味深い挑戦課題になりえよう。すなわち、ポスト・スハルト時代の政治制度改革が、官僚組織、国軍、政党、宗教組織、中央・地方レベルの政治家、企業家、経済団体、NGO、村落住民組織などのアクターに与えたインパクトと、アクター間の権力構造・資源配分構造に生じた変化を解明する研究である。

本書がやり残した課題として最も大きいのは、経済開発計画あるいは経済発展戦略を策定するための制度的枠組みの変化に関する分析である。この点は、新政権に求められる戦略策定への指導力発揮とも密接に関係する。スハルト体制下では、国家開発企画庁（Bappenas）を中心にかつて「パークレイ・マフィア」と呼ばれた一群の経済テクノクラートによる開発計画策定体制が整備されていた。この体制が崩壊した後の新しい制度的枠組みは、IMF管理が続いている間はそれほどの危機感をもって再構築への努力が払われたとはいえなかった。しかし、IMF「卒業」が確実となった2003年からは、IMFへの意向表明書に代わる自主的意向表明書たる「白書」の作成、その進捗状況の監視報告体制の構築、Bappenasによる次期中長期開発計画の策定、大蔵省の組織改革など、さまざまな変化が見え始めている。これらの変化が、一定の経済戦略策定体制の構築に向けて収斂していくのかどうか、インドネシア経済の近未来を左右する重要なカギを握ることになろう。

〔注〕 _____

- (1) 世界銀行の『東アジアの奇跡』（World Bank [1993]）は、日本、韓国、台湾、香港、シンガポール、タイ、マレーシア、インドネシアの8カ国・地域を高パフォーマンス・アジア経済（HPAE）と定義した。ただし、本書で使用する「東アジア」は、この8カ国・地域よりも広い範囲を想定しており、中国、フィリピン、そして場合によりベトナムを含んでいる。

- (2) 政治体制の転換とその影響については、川村 [1999]、佐藤 [2002] を参照。
- (3) 制度の定義づけについては、North [1990: 邦訳4-6]、Yeager [1999: 邦訳11-13]、青木 [2001: 4]、World Bank [2002: 6]などを参照。日本の文脈における制度論としては丸山 [1961] が示唆的である。制度とスポーツ（ゲーム）とのアナロジー、制度と組織（organizations）との明確な区別は、ノース、イエガーを参照した。本書のいうアクターは彼らのいう組織に当たる。ただし、アクターが行動しゲームが展開する場（＝構造）を視野に入れて制度とアクターを分析する枠組みは、本研究会での議論に基づく。相撲の喩えは本研究委員会である米倉等（第6章執筆者）による。
- (4) 世界銀行の『世界開発報告』2002年版（World Bank [2002]）は「市場指向の制度を構築する」というテーマで編纂され、企業、政府、社会における制度の構築・変革を取り上げている。
- (5) 「外からの」改革における国家管理（国家計画による資源配分）から市場指向（市場による資源配分）へのシフトも、権力分散の一形態と捉えることが可能である。つまり、権力分散は市場化改革をも包含する広い概念といえる。しかし、「内からの」改革における権力分散を前者と区別するのは、前者が市場指向制度の構築という方向性をもつのにに対し、後者が権力分散後に指向すべき明確な方向性をもたないことによる。
- (6) ここでは新銀行制度の実効性に的を絞って肯定的な評価を与えており、銀行再建過程全体に対する評価とは区別しなければならない。銀行再建はさまざまな問題を残した。たとえば、銀行再建コストが巨額化し、ほぼ全面的に国家財政の負担となった。その結果、国内政府債務（国債）の管理が対外債務と並ぶ中期的課題として残された。また、各銀行の回収不能債権がインドネシア銀行再建庁（IBRA）に移管され、その後IBRAと債務企業との債務返済交渉が難航をきわめた。さらに、銀行取付けに際して中央銀行が行った特別融資の大部分が、本来の流動性補填以外の不正な使途に向けられていた。
- (7) 倒産法は、債務企業の清算を主たる目的とする破産法、債務企業の更正を主たる目的とする会社更生法、債務者・債権者間の和議を主目的とする和議法を総称して用いている。このうち、インドネシアで導入されたのは破産法であった。
- (8) 投資制度および投資環境に関わる諸制度には、新投資法の制定、明確な投資政策の形成、効率的な投資手続きのほか、末端担当官の裁量の余地の少ない（したがって汚職機会の少ない）効率的な通関・租税制度と行政手続き、法の確実性、適切な労働法制、予見可能で安定的な経済インフラの供給計画などが含まれる。
- (9) 地方分権化については松井編 [2003]（とくに第1章の最近の研究レビュー）を参照。制度的側面を含めて森林資源問題を扱ったものとしては、Ross [2001]、

Colfer and Resosudarmo eds. [2002], 農業・農地改革については、Lucas and Warren [2000], Sumodiningrat [2000], 米倉編 [2001], 法制度改革についてはLimsey [2000], Limsey and Dick eds. [2002] を参照。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 青木昌彦（瀧澤弘和・谷口和弘訳）[2001]『比較制度分析に向けて』NTT出版。
- 川村晃一 [1999]「ポスト・スハルト時代の政治制度改革」（佐藤百合編『インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題』アジア経済研究所）。
- 佐藤百合 [2002]「インドネシア史における『改革の時代』」（佐藤百合編『民主化時代のインドネシア』アジア経済研究所）。
- 松井和久編 [2003]『インドネシアの地方分権化—分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー』アジア経済研究所。
- 丸山真男 [1961]『日本の思想』岩波書店。
- 米倉等編 [2001]『農村開発における新たな動き—グローバル化下のジャワ—』科学研究費（発展途上国における市場制度の整備に関する研究）調査研究報告書，東北大学。

<英語・インドネシア語文献>

- Colfer, Carol J. Pierce and Ida Aju Prandnja Resosudarmo eds. [2002] *Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia*, Washington, D.C.: Resource for the Future (RFF) Press.
- Ikhsan, Mohamad, Chris Manning and Hadi Soesastro eds. [2002] *80 Tahun Mohamad Sadli: Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru* [新政治時代のインドネシア経済], Jakarta: Kompas.
- Limsey, Tim [2000] “Black Letter, Black Market and Bad Faith: Corruption and the Failure of Law Reform,” in Chris Manning and Peter van Diermen eds., *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, Indonesia Assessment Series, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- and Howard Dick eds. [2002] *Corruption in Asia: Rethinking the Good Governance Paradigm*, Sydney: Federation Press.
- Lucas, Anton and Carol Warren [2000] “Agrarian Reform in the Era of Reformasi,” in Chris Manning and Peter van Diermen eds., *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, Indonesia Assessment Series, Singapore: ISEAS.

- North, Douglass C. [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』見洋書房, 1994年).
- Rachbini, Didik, J. [2001] *Ekonomi di Era Transisi Demokrasi* [民主主義移行期の経済], Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ross, Michael L. [2001] *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Soesastro, Hadi, Anthony L. Smith and Han Mui Ling eds. [2003] *Governance in Indonesia*, Singapore: ISEAS.
- Sumodiningrat, Gunawan [2000] *Pembangunan Ekonomi melalui Pengembangan Pertanian* [農業発展を通じた経済開発], Jakarta: PT Bina Rena Pariwisata.
- Yeager, Itmothy J. [1999] *Institutions, Transition Economies, and Economic Development*, Colorado: Westview Press (青山繁訳『新制度派経済学入門』東洋経済新報社, 2001年).
- World Bank [1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.
- [2002] *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington, D.C.: World Bank.
- [2003] “CGI Brief: Beyond Macroeconomic Stability,” Report No. 27374-IND. Washington, D. C.: World Bank.