

第6章

BULOG公社化の背景と特質

——食糧部門における制度改革——

米 倉 等

はじめに

米を主とする食糧の調達や価格の安定に重要な役割を果たしてきた国家機関としての食糧調達庁 (Badan Urusan Logistik: BULOG, Food Logistics Agency) が、2003年5月9日、公社 (Perusahaan Umum: Perum) BULOGとなり国有の企業組織となった。本章は、食糧調達庁 (以下BULOGと略称) 公社化の過程とその背景を明らかにし、通貨・経済危機後のBULOG改革の意義と性格および当面の課題を明らかにすることを狙いとしている。

世界銀行の『世界開発報告』は開発問題の潮流と文脈を代表し、周知のように影響力の大きい報告書である。その2002/2003年報告のテーマが制度の変革であったことにも示されるように、開発途上国の経済システムの変更においてその制度的側面が重視されている。IMFや世界銀行が主導して多くの途上国で行われてきた行財政の効率化と経済構造変革、いわゆる構造調整政策は、それぞれの国のさまざまな制度にメスを入れることによって推進された。市場の機能を重視すると同時に、市場を支える制度に着目することで具体的な改革作業が行われてきた。構造調整政策を推進し経験する過程で、これを実のあるものとするには、さまざまな制度が有効かつ実質的に機能するように設計される必要があるという認識が強まったのである。

その事例をインドネシアのBULOGの公社化という改革のなかにみることができる。改革がどのような背景のもとでどのように行われ、どのような課題を残しているか検討する。主に、(1)国内の食糧政策との関連、(2)貿易の自由化とグローバリゼーションという与件、言うなれば構造的環境、(3)IMFの要求のもとでの国営企業改革などにみられる制度改革の方法上の特徴⁽¹⁾、といった点に注目しながら、改革がどう行われたか変革の過程を追う。制度改革後の公社BULOGの変化に関する本格的検討は今後の課題であるが、2003年までの実態をもとに、制度改革の特質について現時点での検討を試みる。

第1節 BULOG改革の背景とその課題

1. BULOG改革への経過と方向性

BULOGの発足はスハルト（Soeharto）体制の成立した直後の1967年であった⁽²⁾。大統領直属機関として制度が固まったのは1978年であった。BULOGに与えられた役割は、米およびその他重要食糧の安定供給であり、第1に、対政府公務員、軍人、国営企業・農園従業員への現物供給であった。第2に、国内市場の安定のための市場操作であり、価格安定による消費者の保護、とくに市場価格の地域間格差是正および季節変動抑制であった。以下に、BULOG改革にいたる経過をごく簡単に振り返っておこう。

第2代の長官で、スハルトの側近將軍の一人であったブスタニル・アリフィン（Bustanil Arifin）の時代⁽³⁾、第3次開発5カ年計画（Repelita III, 1979～83年度）および第4次開発5カ年計画（Repelita IV, 1984～88年度）期は、以上のような役割が遂行されると同時に、他方では米の自給が達成されるという時代であった。しかし、第4次5カ年計画期は、早くもBULOGの役割の再検討がなされるようになった時期でもあった。ついでアリフィンに近いイブラヒム・ハッサン（Ibrahim Hassan）が1993年に第3代の長官に就任した⁽⁴⁾。ハッ

サンは、1993年当時BULOGの持株会社化の考えを示したことがあったが(Saefuddin [2002: 381]), これは1970年代から1980年代を通じてBULOGがさまざまな関連企業を抱える複雑な国家機関となっていたことを示唆する。

食糧の安全保障を担当するのが食糧担当国務大臣であり、1990年代前半はBULOG長官のイブラヒム・ハッサンが両者を兼務していた。1995年に、食糧担当国務大臣は引き続きハッサンであったが、BULOG長官には生え抜きで実務と内部事情に精通したベドゥ・アマン (Beddu Amang) が就任した。これにより、実施機関としてのBULOGと法案作成機能をもつ大臣府とに、形のうえでは分離されることになった。これがBULOG改革の目に見えた前触れとなった。ベドゥ・アマンは1998年8月の米価高騰、大量輸入という米危機の最中、さまざまな不正疑惑が取りざたされ辞任に追い込まれた。

とくに1990年代に入るとBULOGの上記の二つの役割の双方について、その意義や効果が検討され始めた。直接的には、財政の逼迫による政府機能の見直しであり、根本的には市場と政府との役割についての検討であった。その結果、改革すべき諸点が明確になったものの、それが実際に動き出すには、スハルト体制の崩壊を待たねばならなかった。

スハルトの後を継いだハビビ (B. J. Habibie) 大統領は、商工大臣であったラハルディ・ラムラン (Rahardi Ramelan) をBULOG長官に起用するとともにBULOGの管轄権限を委譲した。次のアブドゥルラフマン・ワヒド (Abdurrahman Wahid) 大統領のもとでは、当初商工大臣ユスフ・カッラ (Yusuf Kalla) がBULOG長官に就任した。このような動きによって、制度上はともかく、BULOGの実質的な所管が不明確化する行政機構上の問題が生じた。また、このポスト・スハルトの「改革」の時代にも、BULOGをめぐる選挙資金や大統領への献金などの疑惑が噴出し、たとえば今日に至るまで裁判が続きBULOGATEとして取りざたされる汚職事件や、BULOG職員厚生基金350億ルピアの不正利用疑惑事件が発覚して副長官サプアン (Sapuan) が逮捕された(2000年5月) 事件など一連の混乱が発生した⁽⁵⁾。

1997年後半に起こった通貨・経済危機と翌1998年のスハルト大統領退陣を

表1 BULOG改革の提要

制度の側面	改革前	改革後
役割・機能	米、小麦（粉含む）、砂糖、大豆、ニンニクの輸入独占、DO（デリバリーオーダー）制度による国内取引業者指定など、とくに小麦加工や大豆国内流通の独占の発生要因を形成 市場操作による国内米価コントロールと緩衝在庫管理、食糧安保	輸入独占権廃止、国内取引規制緩和、国内流通・加工の独占要因排除 市場操作縮小、在庫圧縮、米の基礎価格の監視、主にソーシャルセーフティネットとしての食糧安保を担う
資金・財政	中央銀行流動性貸出（KLBI）利用 米部門の費用や損失を他の農産物取引の利益で補填、取引利益はBULOGの収入	廃止 食糧安全保障など公的活動はすべて国家予算化、営利活動（米など農産物取引を含む）は独自の経営判断で行う
組織・ガバナンス	大統領直属機関 WTO監視対象国家貿易企業	公社(国営企業担当国務大臣所管) 一般企業と同等の扱い 会計原則の確立

（出所）筆者作成。

契機として、BULOG改革は一気に動き出した。まず、市場経済の安定と効率化のために、さまざまな独占的な権限や規制が廃止されるところから始まり、さらに組織・制度改革へと進んだ。これは一連のIMFへの意向表明書（LoI）に明記され、そこに指定された期限を目指して実施するという、ドラスチックなものであった。BULOGは民営化には至らなかったが、制度改革の基本的な方向性は企業化・民営化である。改革前（1997年ごろ）と改革後（公社化直後の2003年）のBULOGの特徴の変化を要約したのが表1である。改革作業は、およそ、役割・機能、資金あるいは財政との関係、組織の法的地位の順序で進められた。組織としては、長官のもとで5人の次官が調達、流通、財務、総務、監査などの部門を統括していた。改革後も、呼称はともかく、この基本形態は変わっていないようである。

また、BULOG改革の必要性について、新生BULOGの初代社長ウィジャナルコ・プスポヨ（Widjanarko Puspojo）は、(1)輸入独占廃止にともなう、役割の見直しと調整の必要、(2)独占禁止法（法律1999年第5号）および地方行政法（法律2000年第22号）の施行にともなう対応、(3)BULOGに対する政治的影響の排除、(4)WTO協定に適合する国家貿易企業の改組、対IMF意向表明書による組織の透明化、合理化、専門化、説明責任の向上、を指摘している（Puspojo [2003: 27-28]）。すなわち彼は、改革の必要性を、BULOGの機能、関連法との調整、政治との関係、グローバリゼーションあるいは外圧への対応、という四つの要因で捉えている。組織・制度上の変革が本格化するのが2000年以降であるが⁽⁶⁾、主要なポイントはこの4要因に集約されよう。

2. BULOGの機能に関する検討

制度改革にいたる前段としてBULOGのもつ市場操作、緩衝在庫の機能に関する検討が行われた。これは、食糧なかんずく米の流通と価格安定のための財政負担問題として、1980年代後半以降の構造調整の過程ですでに問題視されていた。その対策立案のために、価格安定機能の費用対効果についての調査研究が行われていた。その代表的研究を簡単に紹介しておこう。

イーストアングリア（East Anglia）大学のフランク・エリスを中心とする研究では、農民による米の貯蔵は、販売目的ではなく多くは自家消費のためであるとされた。BULOGによる価格安定化対策は農民のレベルで重要であること、BULOGの調達活動は2月から5月の第1の作期にとくに重要であるが、季節間の米のフローは農民や商人に負うところが大きく、この点を考慮すれば、BULOGの事業規模の削減は可能であるとエリスは指摘した（Ellis [1993: 313]）。1985年には倉庫の不足が要因となり米価が暴落したことがあったが（Ellis [1993: 312]）、BULOGの役割は、とくにジャワでは特定の期間に特定の地域に集中している。地域間、および季節間の価格変動の速やかな調整は、農民や商人自身によっても十分機能しうるとエリスは指摘している。

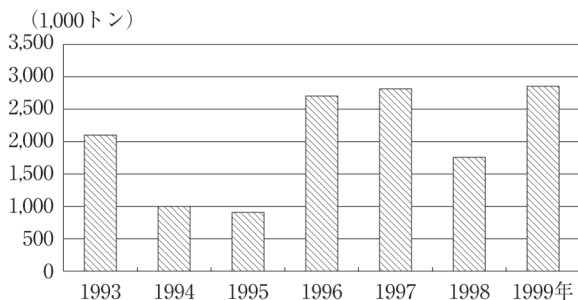
グローバル開発センター (Center for Global Development) のティンマー (発表当時ハーバード大学教授) は、食糧価格の安定化に果たしてきたBULOGの歴史的な役割を認めつつ、あるいはこのことによる投資の促進と経済成長への効果を明らかにしつつも、BULOGの価格安定化の役割が将来的に必要なものとは考えられないとしている (Timmer [1996])。

主要農産物の輸入独占が許されていたときには、BULOGは国内外価格差を利用して利益を上げることが許され、これで米に関する公的な諸般の役割を果たすための費用を捻出した。しかしこのような特権が廃止され、公的機能にかかる費用が補助金化され国家予算化されるようになると、財政当局もその財政負担を真剣に検討しなくならなくなった。BULOGの米在庫と価格安定機能に関するシミュレーションが国家開発企画庁 (Bappenas) などを中心に行われた (Biro Pangan, Pertanian dan Pengairan [2000/2001])。調達量の削減、在庫水準の圧縮は、財政負担軽減のためには最も注目すべき課題であった。1990年代の米の在庫水準は図1にみるとおりである。

シミュレーションは、BULOGの年間の国内米調達量を201万トン水準にとどめた場合と351万トン水準とした場合の収支、つまるところ財政負担を計算したものである。政策決定の背景として興味深い。前者は、貧困世帯への安価米の供給つまりセーフティネットと、軍などへの米の供給に事業を限定したケースで、月に約17万トン程度の米の供給とそれに見合う調達活動である。他方、351万トン調達シミュレーションは、さらに市場安定化のための市場操作を事業分野に組み入れた、従来のBULOGの機能を維持するケースで、生産者初価格を引き上げ農民に増産のインセンティブを与えるケースである。

2001年の基礎価格はキログラム当たり1500ルピアであったが、農家段階の籾 (生産者初価格) では約1100ルピアに相当する (表2参照)。201万トン調達シミュレーションでは収穫期を中心に調達を行い、基礎価格にして1200ルピアでほぼ2000年の価格水準で安定するものとしている。生産者初価格は900~950ルピアを想定している。ボゴールの農業社会経済研究センターの調査結果に基づいて、生産者初価格が850~900ルピアで十分収益があるとの前提

図1 米の在庫水準



(出所) Amin and Soepanto [2000: 33] により筆者作成。

表2 米市場の価格水準(2001年11月)

流通段階	価格 (ルピア/キログラム)
公定基準価格 (精米前乾燥粉:GKP)	1,095
精米前乾燥粉 (GKP) 農家価格	1,253
精米価格 (精米所段階)	2,315
卸売価格	2,567
小売価格	2,690
タイ米 (15%碎米: 米ドル/キログラム)	167
輸入米国内卸売価格	2,417

(出所) BULOG, "Indikator Pasar Gabah dan Beras," BULOG homepage(<http://www.bulog.go.id>), December 2001.

である。通貨レートを1ドル9500ルピアとして、ジャワ島の主要生産地を中心に十分な生産が確保されれば、キログラム当たり430ルピアの関税で、端境期やイスラム正月の需要期であっても極端な民間輸入は発生せず、概ね均衡水準とみている。しかし、351万トン調達シミュレーションのように大量の調達を行って国内価格を上げ支えすると、大量の米輸入が発生すると判断している。

BULOGが利用可能なローンの金利を16%としてコストを計算すると、201万トン調達では、2001年末の損失が約5000億ルピア、2002年末で1兆ルピアであった。351万トン調達では、損失はそれぞれ1兆ルピアおよび3兆ルピア

にのぼる。BULOGの調達規模を大きくすると、そのコストが飛躍的に増大することがわかる。201万トン調達の水準であれば、BULOGのコストは関税収入でほぼまかなえる。

以上のような分析やシミュレーションの結果と諸条件を踏まえ、国家貿易企業であるBULOGを改革し、可能なかぎり独立採算性をとり、財政負担を軽減するために在庫水準を圧縮し、それに整合するよう貧困者向けおよび軍などへの米供給に重点を絞るといった、食糧安全保障上のBULOG機能縮小の方向がほぼ定まった。

3. BULOGの機能の変化

BULOGは、重要な食糧安全保障などの公的活動を保持しつつ、米などの食糧輸入では他の民間業者と同等の地位とし1998年に特典は廃止された。また、IMFの勧告によってBULOGの米調達活動を支えた低利の中央銀行流動性貸出(KLBI)が1999年以降利用できなくなり、特権的な地位と役割を資金的に支えていた制度が変更されることになった。一般商業銀行からの借入によって事業を行わざるをえなくなったBULOGにとって、資金調達が直ちに喫緊の重要課題となった⁽⁷⁾。他方、貧困者を対象とする低価格米の配給事業OPKプログラム(特別市場操作プログラム、現RASKIN、第4節第2項参照)が、1998年に通貨・経済危機対策として開始され、BULOGはその実施機関としての役割を果たすことになり、BULOGの資金確保と組織存続にとって救いの手となった。

OPKプログラムは、富者貧者に関わりない一般的低米価政策を廃止し、特定貧困層にのみ低価格米を供給するプログラムである⁽⁸⁾。BULOGでなくとも適切な方法で食糧供給を保証する体制がとれるとする考え方もあった。その方が制度改革の基本である高い透明性(transparency)や説明責任(accountability)が達成できるとの判断もあったようだ。しかし、実際に国内の米の流通を津々浦々まで遅滞なく実施できる実力は、実績のあるBULOGをおいては

かになく、他機関や民間に任せるにしても、多かれ少なかれBULOGが築き上げたシステムを踏襲せざるをえなかったに違いない。このためには地方機構を一体として維持しなければならないが、後に述べるように国家機関のままでは地方分権化法に抵触してしまう。この点で、BULOGの企業化は避けがたかった。BULOGの公社（Perum）化が最終的に固まるのは2002年であったが、その構想は1999年インドネシア大学による調査報告のなかに登場し、結果的にこの方向で改革が進んだ（Puspo [2003: 29]）。いくつかの選択肢のなかで、どのような過程を経て最終的に公社化に決まったのか、以下にその推移を明らかにして制度改革の過程と残された問題点を探ることとする。

第2節 BULOG改革の推移と特徴

1. 2000年の改革^④

通貨・経済危機と政治の自由化への動きのなか、2000年には矢継ぎ早に法案策定や政府決定がなされ、それまでのBULOG改革の一連の検討と動きが、日程を定めて具体的に制度化される段階に入った。表3は、主な変化をクロノロジカルに確認したものである。

2000年5月17日の対IMF意向表明書で政府は、BULOG、電力公社、石油公社プルタミナ、植林基金に対する特別監査の結果を踏まえ、是正対策を実施することをIMFに約束した。経済担当調整大臣は、是正策の実施について2000年7月より四半期報告を公表することをそれぞれの機関に義務づけた。続く7月31日の意向表明書の内容は、下記のようなものであった。

- (1) 特別監査された機関に義務づけられた是正対策の実施状況に関する四半期報告書を8月中旬までに公表する。ならびに開発会計検査院（BPKP）は2000年のBULOGの取引活動すべてについての監査を実施する。
- (2) 関連する農業政策の基本として3項目を実施する。

表3 2000年のBULOG関連法・政府決定

月日	関連法・政府決定	主な内容
1月1日	関税に関する大蔵大臣決定2000年第568号	サトウキビ砂糖20%, 甜菜糖25%, 米 Rp430/kg
2月21日	国家予算(APBN)に関する大統領決定2000年第17号	公務員に対する米現物扶養手当の現金化
2月26日	BULOGに関する大統領決定2000年第29号	米流通管理に関する役割・実施権限について
5月17日	対IMF意向表明書 (LoI)	特別監査の結果を踏まえ、是正対策実施の指示、四半期報告の公表義務づけ
7月31日	対IMF意向表明書	特別監査の実施、農業政策の変更
9月7日	対IMF意向表明書	四半期報告の公表の確認
11月23日	LPND(省以外の政府機関)に関する大統領決定2000年第166号	LPNDの性格の明確化に伴うBULOGの運営・監督体制の変更

(出所) 主にPranolo [2002: 417-421] により筆者作成。

- ① 米輸入関税の水準およびBULOGの調達価格を協議のうえ、次期作付け期に先立って8月に再評価・調整する。同時に、より透明な会計制度と事業の実施体制の大幅な合理化を図るべくBULOGの法的地位変更の準備を9月までに進める。
- ② 砂糖部門について、ジャワにある多数の非効率な国有製糖工場の統合による製糖産業の効率向上計画を、9月末までに発表する。
- ③ 農家の運転資金である農業経営クレジット(KUT)は廃止し⁽¹⁰⁾、10月以降一般の商業銀行を通じて供与する食糧保障クレジット(KKP)プログラムを開始する⁽¹¹⁾。

また、省以外の政府機関(LPND)に関する大統領決定がなされたことによって⁽¹²⁾、BULOGの性格が次のように固まった。

- (1) 6カ月の移行期間をもって、BULOGは省以外の政府機関(LPND)として国家予算による中央機関とするなど、実質的な運営・監督体制の変更が図られた。
- (2) BULOGはこの措置により、立法府の審議、行政府の政策遂行、司法府の管轄・監視のもとに置かれ⁽¹³⁾、地方分権化による諸改革の対象に含ま

表4 米の取り扱いシェアにみるBULOGの活動の変化 (%)

米流通チャンネル	変更前 (1998年7月)	変更後 (1999年2月)
財政支出対象グループ	45	32
国営企業	2	1
一般市場操作	52	21
特別市場操作 (OPK)	0	42
社会支援	1	4
合計	100	100

(出所) Amin and Soepanto [2000: 23].

れる。

(3) 中央銀行の役割の限定により、BULOGは中央銀行流動性貸出 (KLBI) 制度の対象外であることが確認された。

(4) IMFへの意向表明書に沿ってBULOGの役割が限定され、米を含む主要食糧その他物品取引に関する特権が廃止された。

公務員への米の現物支給の停止、生産者価格および消費者価格の安定化機関から籾の基礎価格 (harga dasar) の監視者に役割を限定して一般市場操作を縮小するなど (表4参照)、一連の措置と特権廃止は、いずれもBULOGの存続意義を脅かすものであったが、この大統領決定がBULOGの新たな性格を固めた。機構上、BULOGは省に属さない大統領直轄機関ではあるが、大統領直轄ゆえに与えられていた独占的な諸特権が廃止され、不適切な資金源の使用が禁止され、その活動はすべて国家予算化されるなど大統領のみの管理下にあるのではないことが、明確かつ正式に定められた。このようなBULOG改革は、ほかと同様に意向表明書に沿って行われたことから明らかなようにIMFあるいは世界銀行の影響のもとで推進された。

2. 移行期とそれ以降のBULOG

1978年 (大統領決定1978年第39号) 以来、BULOGは省以外の政府機関 (LPND)

として大統領直属機関とされてきたが、営利活動を行うなど実態は国営企業（BUMN）に類似する部分もあった。だが、その権限や利益の分配を定める制度が曖昧であるなど、制度上の不備によってさまざまな問題とレントが生じた。1998年以降の「改革」（reformasi）のうねりのなかで行われてきたBULOG改革は、特権を整理・廃止しつつ、法制や組織上の不備を埋める作業であった。そこで後者が完成するまでの間、すなわち2000年以降国営企業化実現までを、政府は「移行期」と位置づけ、以下のような諸方針を立て対策を実施した。この対策には、改革後のBULOGの農業政策や食糧安全保障との関係、組織の性格、役割が示され、存続の必要性が明示されている。またこの移行措置は一方で、BULOGに自由な取引を公認することで、特権喪失によって揺らぐ営業基盤を下支えするという意味合いもあった。「移行期」の指針は次のようなものであった。

第1に、それまでの経緯に沿った財政資金による活動・役割の限定である。(1)貧困層向けの特別市場操作（OPK）、(2)予算による米現物支給対象グループ（golongan anggaran）に対する米を供給、(3)食糧安全保障活動⁽¹⁴⁾、に限定されることになった。

第2に、農民の保護とBULOG負担の最小化努力である。CIFプラス関税分に近い水準の価格で、通年でなく収穫期に集中的に国内調達を実施する。緩衝在庫を最小水準にとどめ、調達価格は予想必要量、作柄、国際価格を考慮し、国内価格がCIFプラス関税分を上回るよう維持する⁽¹⁵⁾。米価を下支えすると同時に、端境期の高騰の原因を作らない。またこのような調達方針に沿って運営システムも変更する。

第3に、規制緩和と市場の活性化である。一般輸入業者による輸入を許可し米輸入を自由化する。BULOGは、国内需要を充足させるために、直接あるいは間接（輸入業者からの購入）を問わず競争的に米の輸入を行う。BULOGへの特別な便宜・支援や諸権限はすべて廃止するが、米以外の商品の取り扱いも許可される。

第4に、ガバナンスの改善である。政府予算からの資金、商業借款を問わ

表5 BULOGの組織と正職員数 (単位:人)

	BULOG	DOLOG ¹⁾	Sub-DOLOG ²⁾	支所	倉庫	合計
長官/事業所長	1	27	96	31	424	
次官/事業所次長	5	15	38			
局長	14					
部長	49	27				
全職員	479	1,086	1,134	31	424	3,154

(注) 1) 州レベル食糧事務所。

2) 県レベル食糧事務所。

(出所) Badan Urusan Logistik [1998].

ずBULOGはキャッシュフローを厳格に管理する。

BULOGを具体的にどのような法的地位にするかについては紆余曲折があったが、2001年9月の大統領決定(第103号)で、2003年5月末までにBUMNとする方針が固まった⁽¹⁶⁾。国家機関のままでは、1999年の地方分権化の関連法との調整が困難であることが理由のひとつとしてあげられる(次節参照)。中央と地方の組織を一体化したまま存続させるには、企業化するしかなかった。予算による公的事業を継続するうえでも、とくに地方事務所のDOLOG(州レベルの食糧事務所)あるいはSub-DOLOG(概ね県レベル)を分離するわけにはいかなかったものと考えられる(表5の組織と職員数を参照)。

3. ガバナンス問題

BULOGは、運営が不透明でアカウントビリティが低く不正や汚職問題が取りざたされてきたことにより、同じく国際監査を受けた石油公社プルタミナ、電力公社PLN、植林基金とともに、その会計システムの整備について格段の注意が払われたのが特徴である。資金管理は次の方針で改革が行われた。(1) Sub-DOLOGは事業所として位置づける。貸借対照表、損益収支などを明らかにし、より正確にキャッシュフローを管理する。(2)とくに負債は、これを行った事業所の責任を明確にし、負債の発生から返済までを内部組織の下から上

までの各段階で一貫して管理する。

BULOGはインドネシア汚職監視団(ICW。NGOのひとつ)など監視団体が最も注目する機関とされ、さまざまな不正疑惑がインターネットなどを通じて公開された。不正の主な内容としては、(1)スハルト元大統領に近い政商たちのクローニー企業等への中銀融資制度(KLBI、1999年廃止)の転貸など多額の資金の不適切な流用、(2)スハルト元大統領や元長官プスタニル・アフィインらの一族が経営する企業などとの簿外(non neraca BULOG)取引や特典・便宜供与、(3)地方組織Sub-DOLOGやDOLOGにおけるさまざまな不正や無届取引など、多岐にわたる。さらにBULOGATE事件で明るみに出たように、国家機関BULOGの国家資産を不適切に利用し篡奪したのはこれらの取り巻きばかりではなかった。BULOG職員自体も制度化された慣行のなかで資金流用を組織的に行ってきた可能性が高く、問題の深さと複雑さを示していた⁽¹⁷⁾。

ガバナンス改革の内容は、不正な資金の流用などを防止することにあるが、会計制度の整備と確立は、クローニーや職員関連団体に関わる企業などの活動とBULOG本体との明確な分離を可能にし、BULOG資産の不正使用のリスクを削減するうえで大きな効果がある。BULOGの活動や資金の動きならびに内部組織のアカウンタビリティと透明性を高め責任の所在を明確にするうえで、会計原則の徹底は必須条件であっただろう。BULOG改革を後ろで指揮した世銀・IMFが、国際特別監査をはじめとして会計制度に格別に着目した理由が理解できる。

BULOGは国家機関であるもののその役割は国営企業と同様その現業活動にある点で、前者なら国家予算、後者であれば独自の収入によって運営されるべきものであるが、BULOGの特徴は、両者が渾然として不分明な点だった。いわば両性具有(kebanecian)だとして、設立当初より汚職の温床となるなどの問題が指摘されてきた。しかし、大統領直属機関としての権限の大きさによって、この問題は等閑視されてきたのであった。IMF主導による改革とグローバル化への対応のなかで、アカウンタビリティと透明性の改善が義務づけられ、カパナンスの改善のためにも法的地位の変更という手段が

とられることとなったのである。

第3節 公社移行の決定過程と事業構想

2001年9月の大統領決定第103号で、国営企業（BUMN）化が決まったが、このような決定にいたる経過を明らかにしつつ、どのような機関がBULOG改革に関係していたかを見ておこう。そのうえで次の第4節で、関係機関とのデマケーション、とくに食糧安全保障を中心に農業関連機関との調整など公社化直後の課題を検討しよう。

IMFと交わした意向表明書に盛り込まれた国際特別監査の結果を受けて、BULOG内部に改革のための内部検討委員会が1999年に設置され、その組織形態やステータスについて検討が重ねられた。2001年には、BULOG構造改革チーム（Tim Restrukturisasi BULOG）が発足し、基本的な方針の決定作業が行われた⁽¹⁸⁾。その結果、国家機関からBUMNへの移行が妥当との評価にいたり、大統領決定2001年第103号が交付され、それまでの紆余曲折を経てBUMN化の方針が確定した。

BUMN化確定の背景として、2000年1月より漸次実施に移った地方分権化の影響が決定的であった。中央政府機構は原則として、財政、金融、国防・治安、外交、宗教に限定され、これら以外はすべて地方行政に移管する基本方針が定められた。中央の出先機関はすべて廃止とされ、DOLOG（州レベル食糧事務所）やSub-DOLOG（県レベル食糧事務所）をはじめとして地方機構はすべて地方行政に移管すべき対象とされたのである。BULOGおよび国家家族計画調整庁（BKKBN）、国家土地庁（BPN）、中央統計庁（BPS）などが例外扱いあるいは実施の延期を求めた。BULOGは実施延期対象とされ、地方機構の廃止期限を2003年5月末とされた。BULOGの残された役割を遂行するためには、中央・地方機構を備えたままでの存続が必須であり、そのためにも企業化が必然となった。

2002年2月、内閣官房を中心に法案の検討会がもたれ、いくつかの提案がなされた。その第1は、中核的な事業のいっそうの明確化、第2は関係大臣（大蔵大臣、国営企業担当国務大臣、科学技術担当国務大臣）の権限と位置づけ、第3は職員職務規定、第4は移行期に関する対策・方針、などであった。さらに、職員年金問題も含めて、公社化について原則合意が成立したところで、2002年5月29日食糧公社設立準備委員会（Panitia P4: Panitia Persiapan Pendirian Perum Pangan）が発足した。同委員会で法令、内部規則および社会的対応、職員の地位の変更、組織機構、人事、財政および会計制度、財務分析、在庫・資産評価、公的事业および営利事業問題などが検討された。

食糧公社設立準備委員会は、2002年7月末に法案の草稿を策定し、2003年1月1日公社発足を予定した。委員会の各部署はさらに検討を重ね、2003年度の事業計画予算（Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan: RKAP）案を検討し、中期の事業計画などを作成した。公社の事業は、基本として公的な非営利部門と民間ビジネスに相当する営利部門とされた。前者は、(1) 粉基礎価格の安定を図りつつ農民からの米の調達、(2) 貧困者向け公定低価格米（RASKIN）の支給事業、(3) 国軍および警察に対する米の供給、である。

後者の営利活動分野としては、(1) 加工、(2) 貿易、(3) 輸送、(4) 食品取引（米以外を含む）などである。発足当初は公的部門のウェイトが大きいものの、営利部門のウェイトを段階的に高めていくこととされた。営利部門の具体的な活動計画は、2003年度早速スタートする短期的活動として、(1) プラスチック袋の取引、(2) 購買事業、(3) 調査事業、(4) 保全修理事業、(5) 運輸事業、(6) 小売事業、(7) 倉庫賃貸、(8) 米、大豆、砂糖の輸入事業、などである。

長期的には収益が期待できる部門を合理的に選択拡大することを考え、従来からある流通販売ネットワークを生かして将来は製造業製品の流通、製造業分野そのもの、その他への進出が考えられている。たとえば、(1) 製糖工場、(2) 購買販売事業、(3) プラスチック袋製造、(4) 小麦製粉、(5) 米関連事業（ライス・エステート、精米所、その他）、(6) 不動産、(7) その他事業（教育、調査、コンサルタント等）、などで、キャッシュフローに問題を起こさないように適切

な管理を行いつつこれらの分野に投資を実施しようというものである。

2002年8月29日、BULOGより大統領に公社化に関する政令案の最終案が提出された。ここで、公社名は、Perum BULOGと変更されBULOGはBadan Urusan Logistikの略称としてではなく公社の正式名称として残されることになった。他方、食糧安全保障のために2001年に食糧安全保障庁を発足させている農業省は、公社化案に対抗して食糧安全保障に関する政令案（RPP Ketahanan Pangan）を内閣官房に提出したため⁽⁴⁹⁾、両者の競合関係についての再検討が行われた。12月23日、BULOGは再び公社化政令案を内閣官房に提出し、最終的に2003年1月13日の閣議で大統領が政令案の成立を承認し同20日の日付で「Perum BULOGの設立に関する政令2003年第7号」として公布された。2003年5月9日、BULOGはPerum BULOGとして再スタートを切ったのである。

第4節 公社化直後の実態

公社化が、BULOGの経営を合理化し、組織としての持続性を確立させ、同時に公的機能の効率的・効果的实施を可能にするか、現時点で十分な検討は難しいが、公社化直後のBULOGの営利ビジネスと公的活動についておのおの簡単に事例をみておくこととしよう。

1. 最近のBULOGビジネス

まず米の輸入について、2003年の米の作柄はますますだったようだが、2004年初頭の端境期に50万トン程度の輸入が必要とされ、20万トンをタイから輸入する計画がある。これについては農民団体（HKTIなど）からの反対意見が多い。またBULOGは、ドル外貨節約のために米と引き換えにタイとのカウンタートレードを検討し、国営車輛製造会社（PT INKA）の車輛300両、国営航

空機製造会社 (PT Dirgantara Indonesia) の航空機などを輸出しようとした (*Kompas*, 2003年12月3日)。

BULOGは、新たなビジネスとしてロシア製航空機スホイ4機とMIヘリコプター2機を輸入するために協同組合銀行BUKOPINより2600万ドルを借入した (*Kompas*, 2003年7月3日)。総額1億9290万ドル、手付金として現金3000万ドル、1500万ドルはパーム油 (CPO) その他物品によるカウンタートレードにより支払うことを計画した。大蔵大臣ブディオノによれば2003年度 (7757万ドル) および2004年度予算 (1億1463万ドル) で支払い予定であるという。BULOGが航空機、ヘリコプターの購入者で、利用者はインドネシア国軍、ロシア側輸出業者はロソボロンエクスポート社 (Federal State Unitary Enterprise Rosoboronexport Rusia) である。

他方、アメリカのPL480食糧援助では、2003年に2100万ドル相当の米および豆類がオファーされた。BULOG長官ウィジャナルコ・プスポヨは全量を輸入に頼る小麦の支援を希望していた。他方、農業省 (食糧生産開発総局長モハammad・ジャファル・ハフサ <Mahammad Djafar Hafsa>) は、PL480支援米の価格は過去30年間でトン当たり300ドルにも相当し、タイ米なら170ドルにすぎず、また小麦にしてもインドなどアメリカ以外から輸入した方が安いとしている。しかも農業省は、民間製粉会社ボガサリ社と東ジャワで小麦栽培試験を実施しているところでもあり、明確に拒否の姿勢を示している (*Kompas*, 2003年5月29日)。

以上のような最近の活動における取扱い商品や他機関との関係をみるかぎりでも、BULOGが公企業として健全な成長を遂げうるかどうかについて、懸念を抱かざるをえないケースがある。今後とも慎重に見守る必要性が強く感じられる。

2. 貧困者向け米供給事業の実施状況：マラン県の調査から

新生BULOGが、引き続きその主要ミッションとして担う貧困者向けの低価

格米供給事業RASKINの実態について、過去4年間の筆者の東ジャワにおける農村調査をもとに以下に簡単に紹介しておくことにする。

(1) S村

貧困者向けの低価格米の提供プログラムであるRASKINの支給対象者は、S村内PT地区のみで500世帯にのぼる。支給対象の決定は各RT（いわゆる隣組）からの情報の提供による。各支給対象世帯には、現物を受け取るパスポートとして、カードが配られていた。RASKIN米はマラン県の食糧事務所から当該の村に輸送され、村役場に届けられる。村役人から各RTの長、さらに対象世帯に提供される仕組みになっている。実際の配給にあたっては、各世帯がRT長宅に行って受け取ることになっている。1袋20キログラムの単位で輸送され、価格はキログラム当たり1000ルピアである。毎月1回、定期的に村に輸送されてくるが、ときには月2回になることもある。通常は、毎月15日に届けられるが、あらかじめ郡役場から連絡が入る。

PT地区に配分されている米は500世帯が受け取っているが、全量で40袋、800キログラムにすぎない。S村全体では112袋で、残り2地区ではNP地区が58袋、PK地区が14袋である。この村では、一様に1袋を4世帯で分けている。PT地区の場合は、1回の支給において500世帯中160世帯を対象とし、各世帯平均5キログラムを支給して輪番制を敷いている。村議会(BPD)の承認に基づき、村役人と村長の責任において村長決定として実施されている。地区長(kamituo)は、村役場から各RTの長に米を届け、各RTの長が村人4人当たり1袋を支給する。村は、その実施状況について食糧事務所に報告する制度となっていて、登録上、支給はS村全体で毎月112袋=112世帯とされている。

村役場から各RT長に米を輸送する場合は、トラックを用い、その費用としてキログラム当たり100ルピアが徴収され、受益者の負担は、キログラム当たり1100ルピアとなる。

登録のための受益対象者の決定は、経済状況による。各地区では、地区長

およびRT長（とくに後者）が経済状況に関する資料を参考にし、かつ本人の状況も聴取する。そして、その支給対象者については、村役人および村長が村議会に報告をすることになっている。112世帯の決定は、郡役場を通じ、村からの情報提供を受けて食糧事務所が決めている。村としては、500世帯を支給対象者として要望しているが、2003年現在なお112世帯にとどまっている。

(2) T村

水田の少ないT村におけるRASKINの実施状況は、全1300世帯に対し350世帯が対象とされている。米は、食糧事務所から村役場に毎月輸送されてくる。村役場から各地区への輸送は、村の責任で行われている。米の価格はキログラム当たり1000ルピアで、平均的な輸送費は、キログラム当たり50ルピアであるので、受益者の負担はキログラム当たり1050ルピアである。各RT内での配分は、おのおののRTの裁量に任されていて、貧困者のみに限定支給されているわけではない。

以上の2カ村での観察事例から明らかなのは、村のなかでは平等原理が強く働き特定貧困者のみに低価格米を支給することはできず、均等に配分する実態である。貧困者を特定選別して補助金負担を減らすという分離方法は、村や住民のレベルでは徹底しえない。実施にあたっては実行可能性が重要であり、実施段階では現実的な対応がみられる。政府の思惑は実現せず、制度と実態の乖離が観察されるのである。

第5節 制度改革の特質と課題

1. 改革の特質

以上の検討を踏まえてBULOG改革の特質を整理しておこう。第1に、公務員などへの米支給、食糧の確保と国内の米市場の安定などの機能に関して、

その財政負担などに照らして1980年代後半より検討が行われるようになり、制度変革の必要が認識されるようになっていた。役割の適正化、機能の有効性と効率性の改善、それらを可能にする組織の整備ならびに政治との分離という課題が明らかになった。しかもこれらが農業政策、食糧安全保障政策と整合性を保っていることが、もうひとつの大きな課題であった。とくに、通貨・経済危機以降は、食糧安全保障の一環であり貧困層保護手段として重視されるセーフティネット機能の強化との関係が重要となった。この点については、項を改めて検討する。

第2には、1990年代を通じて顕著となるグローバリゼーションの名に代表される外圧の高まりのもとで、改革が実施されるようになった点である。IMF・世界銀行による1980年代以来の構造調整、IMFと交わした意向表明書に示される改革、WTOに代表される自由貿易を実現するための諸改革である。さらには、貿易環境の変化である。ベトナムなどの米の国際市場への参入の影響⁽²⁰⁾、経済発展にともなう賃金上昇などによる比較優位構造の変化、あるいはAFTAなどへの対応等々である。

第3に、これらは単なる圧力にとどまらず、IMF・世界銀行に主導された構造調整以来の一連の改革が、具体的かつ実質的である点に特徴がある。意向表明書に基づくガバナンス改革の口火となった国際監査がその良い例である。表6は、WTOとの取り決めで与えられた関税枠とBULOGの役割が廃止された対象品一覧である。これらの例にみられるように、強い強制力をもつ具体的な方法によってグローバル化への対応が迫られた。対応として、国内法制度の変革が行われた。たとえば1996年の食糧法（「食糧に関する基本法」、後述）の策定と施行、その後の独占禁止法の施行、地方分権化関連法が、BULOG改革に直接間接に影響して重要であった。

次に、制度改革（表1参照）によってアクターとしてのBULOGはどのように変容した（する）のか、その組織形態や機能の選択ならびに行動などに影響した（している）要因ないし背景とあわせて、以下に整理をしておこう。

第1に、BULOGの組織形態とそれを決めた要因についてである。財政負担

表6 BULOG対象産品保護の変化(1998年9月21日以降)

(単位:関税率,%)

	WTOコミットメント(上限枠)		1998年9月21日直後の状況		
	1995	2004	関税率	非関税障壁	BULOGの役割
米	180	160	○	なし	価格安定
砂糖	110	95	○	なし	なし
ニンニク	60	40 ¹⁾ 50 ²⁾	○	なし	なし
小麦	30	27	○	なし	なし
小麦粉	10	9	○	なし	なし
大豆	30	27	○	なし	なし

(注) 1) 乾燥ニンニク。

2) 生ニンニク。

(出所) Amin and Soepanto [2000: 31].

軽減のために企業の活動分野を拡大せざるをえないBULOGが、分権化のための法改正によって地方機構を地方行政などへ分割・移譲させられることを回避するためにも、機能的解体を免れ組織を一体として維持したまま包括的に改革に対応するためにも、企業化の方向をとらざるをえなくなった。しかし、食糧安全保障とセーフティネットという公的機能を担うために、一気に株式会社化・民営化に走ることはなかった。他方、職員厚生基金の不正利用事件から推察されるようにBULOG自体が、そのシステムと組織力によって巨額の経済的地代(レント)を生み出している機関であることが、組織の一体化にこだわった大きな内部的背景であろう⁽²¹⁾。

第2に、BULOGは、実は従来ももっていた営利機能を、それまでとは違って明確に制度化した形で保持することになった。その理由は、ひとつには、いうまでもなく、レント資金創出のためでなくBULOG自身が企業としての自立性・持続性を保持する基盤としての収益部門の創設のためであり、いまひとつは、通貨・経済危機の要因となったグローバリゼーションへの対応であり、WTOなどから突きつけられた世界標準の受容である。経済の開放性を高め規制緩和によって競争を促進するという課題実現のためには、BULOGの担ってきた食糧部門も例外とされず、営利事業であるかぎり他の企業と同等の資格で市場競争に参加することになった。公社化前から、BULOGの特権的

な諸権限は食糧安全保障などの一部公的機能を除いて廃止された。また、1998年4月の対IMF意向表明書で明記された独占禁止法が1999年3月5日に成立した。公社化したBULOGの営利事業は、農産物取引であれこの法律の適用対象となった。

第3に、公的機能と営利機能という異なる機能の適正な並存という特徴である。これを可能にするのが組織としてのガバナンス改革であり、公的機能の完全な国家予算化と営利活動との分離を可能にする会計システムの厳密化、キャッシュフロー管理の徹底などビジネス・アドミニストレーションの改革が行われた。これらが、相異なる二つの機能の癒着を実質的に防止し、企業としてのアカウンタビリティと持続性を支えるはずである。また、会計的ガバナンス改革は、組織整備を促すのみにとどまらず、政治過程との癒着を断ち切る制度的担保でもある。以上の改革手法は徹底してIMFおよび世銀の指導のもとに行われたわけであり、ここにBULOGをはじめとする国営企業改革の大きな特徴がある。ガバナンス改革は企業行動と組織の透明化およびアカウンタビリティの向上を期待させる。一連の改革は、新公共政策 (New Public Management) の開発途上国における実験として注目される。

第4に、レント配分の変更が与えた影響である。一連の改革にともなうレント配分の変更あるいはレントの消滅は、BULOGの役割や行動そして活動成果に大きな影響を与えうる。自由化と規制緩和ならびに会計上のガバナンスの改善は、スハルト家やクローニー企業がもっていた特権すなわちレント創出メカニズムを消滅させるものと期待された。しかし他方で、そのレントをめぐって関係機関・団体や権力者による奪い合い、つまり「地代の刈り取り」(rent harvesting) 合戦が起きていたことも間違いない⁽²²⁾。食糧安全保障の体制をめぐって農業省との間にみられる調整の混乱など(後述)、各省庁間での所管についての検討が長引いているのは、官僚機構上の権力の獲得競争とみることができる。別の意味での地代の刈り取りともみなせよう。改革が、無意味なレントの再発を防止し、BULOGの合理的経営を保障し、企業組織としての持続性を確立させ、同時に公的機能の効率的・効果的实施を可能にする

か、さらに観察検討の必要があろう。

2. 食糧安全保障体制の課題

BULOG改革が残した課題は、少なくない。まず第1に、上記第4点のレントに関連したデマケーションの問題がある。BULOGの行政上の所管は、国营企業担当国務大臣となったが、大蔵省あるいは商工省などかつてBULOGを担当したことのある機関との関係はどのようになるのかである。また、食糧在庫の方法として農村での備蓄と食糧の供給を行う村倉庫制度（Lumbung Desa）に関して内務省や地方政府との関係はどのようなものであるか、セーフティネット機能としての貧困者向け米供給事業の実施体制に矛盾や不備はないのかなど、多くの検討課題がある。そして何よりも、食糧安全保障に関する企画立案の権限を有する農業省との関係・役割分担が整理されているかが重要である。

第2に、BULOGとしてあるいは国家全体として、食糧安全保障上の効力が上がることになるのか否かがさらに検証されねばなるまい。たとえば、米調達方式の変更と市場操作機能の縮小の後も食糧価格を引き続き安定させることができるのであろうか。国内調達の縮小により、BULOGやDOLOGによる米調達が多くの地域で停止され、末端での調達手段であった農村協同組合（KUD）との関係の多くが断ち切られることにもなり、KUDの活動は停滞した⁽²³⁾。米の流通構造に変化が生じている。これらを包括的に検討するには資料的に不十分であり、機も熟してはいない。以下では、とくに食糧安全保障問題に関して、農業省との役割分担問題を中心に検討しておきたい。

食糧自給についての基本的スタンスの変化を確認しておこう。米に関していえば、1970年代のビマス計画における増産時代には完全自給を目指し、1980年代末以降1990年代にはいわゆる趨勢自給が言われた。1990年代末以降の大量輸入などの混乱とグローバリゼーション下での市場解放のなかで、現在は「食糧確保の自立性」（kemandirian pangan）が言われている。農業省の農業社

会経済研究センター所長パンチャル・シマトゥパン (Pantjar Simatupang) によれば、2015年までの展望として90%程度の自給水準維持というあたりが「食糧確保の自立性」と考えられているようである⁽²⁴⁾。財政負担との関連からみた食糧政策の基本方針としては、(1)貧困者など特定のターゲットグループのみに補助金を与える、(2)関税化による保護を行いつつ、自由貿易に向けて段階的に関税率を引き下げる⁽²⁵⁾、(3)補助金の財源はすべて国家予算とする、の3点が指摘できる。

農業政策との関連でみたBULOG改革の意義は、(1)食糧消費や農業生産の多様化にともなう農業政策全体、たとえば農業金融や農業生産資材への補助金の削減、市場流通の整備と規制緩和などのさまざまな制度変更と連動している点、(2)農業省における食糧安全保障体制の行政機構変更と呼応している点、(3)貧困対策の方法と考え方の変化を代表している点、(4)価格安定方式の変更による財政負担の削減に 대응しようとした点、などであろう。BULOGをめぐる制度改革が、農業政策と概ね整合的にデザインされているものと思われるが、食糧安全保障制度に関していえば、すでにふれたように関係機関の間での役割と権限の配分に未整理な課題が少なくなさそうである。

食糧に関する基本法として、1996年11月に成立した「食糧に関する基本法」(Undang-Undang tentang Pangan, 法律1996年第7号)がある。食糧・食品の安全 (keamanan) と安全保障 (ketahanan) の基本方針を定めたものである。これを踏まえ、2000年に農業省内に食糧安全事業庁 (Badan Usaha Ketahanan Pangan: BUKP) が食糧安全保障部門を担う機関として設置されたが、2001年にはインドネシアの米増産事業を担ってきたピマス庁と統合して農業省食糧安全保障庁 (Badan Bimbingan Masyarakat Ketahanan Pangan, 以下、食糧安全保障庁と略称) が発足した。同庁は、2003年現在アフマド・スルヤナ (Ahmad Suryana) 長官以下、官房および5センター、すなわち、食糧供給、食糧流通、食糧消費、コミュニティ食糧保障強化、食糧警戒の各センターより成る。

農業省は、各州の農業省出先機関 (Kanwil) を改組し、食糧安全保障の地方委員会 (council) を食糧安全保障庁のもとに発足させた。国家レベルでは、

大統領を委員長とする食糧安全保障委員会 (Dewan Ketahanan Pangan) が設置され、食糧安全保障庁が事務局となっている。多くは、食糧担当国務大臣府の業務を継承しているとみられる。他方、食糧の備蓄方法として伝統的な村倉庫制度 (ルンブン・デサ) が再着目され、2001年には内務省が大臣決定によって、農村行政の一環として具体化に動き始めている⁽²⁶⁾。食糧安全保障庁では、コミュニティ食糧保障強化センターが対応する担当部局である。しかし、地方行政府の関与の大きいルンブン・デサであるから、地方行政府を所管する内務省は、農業省ましてその一部局たる食糧安全保障庁の指示を受ける立場にはないなどの理由により、その調整が困難視されている。

食糧安全保障問題の最高決定機関は、大統領を委員長とする食糧安全保障委員会であり、BULOGや内務省にしてもその構成メンバーではあるものの、事務局たる食糧安全保障庁すなわち農業省の命令や指導を受ける立場になく、食糧安全保障政策の実効性に懸念が生じている状況がある。

農業省としては、食糧安全保障の実施権限と能力の強化という観点から、公社BULOGから食糧価格安定などの機能の全面的移管を迫りたいところであろう。2003年8月、公社発足後間もない時期にブンガラン・サラギ (Bungaran Saragih) 農業大臣は、企業化しビジネス志向となったBULOGの食糧安全保障あるいは社会的厚生部門は農業省の食糧安全保障庁が所管すべきであるとし、農業省内で検討中と表明している⁽²⁷⁾。

BULOGの公的機能の最大の柱となった低価格米供給事業RASKINプログラムは、一般的消費者保護から生産者保護に移行せざるをえない農業政策の大きな転換のなかで行われている。1998年の食糧危機に緊急対応ソーシャルセーフティネットとして富裕層を除外し貧困者のみにターゲットを絞って導入された特別市場操作 (OPK) を継続するものであり⁽²⁸⁾、財政負担の少ない消費者保護手段として存続することになった。政府は、世界銀行などの意向を受けて食糧増産対策のための投入財補助金や農業政策金融を次々に廃止して財政負担を軽減するとともに、他方では農産物市場を歪めず生産者に増産インセンティブを与えるために一定程度の農産物価格の上昇を容認すること

となった。米輸入関税（税率にして約30%）の導入もそのような政策の具体化であったが、生産者からは関税率のいっそうの引き上げ要求が大きい。貧困者のみにターゲットを絞った低価格米供給事業は、消費者保護と生産者保護を同時に達成する名案とみられた。しかしRASKINの執行過程を観察するかぎり、政府の目論見がそのまま実現しているとは言いがたい。富裕者と貧困者を識別して、低価格米を支給するなどは、多くの場合行われていない。農村社会内部では人々を平等に扱おうとする伝統が強く、村のなかの執行者である村役人もこのような伝統を無視はできず、目論見を実現する制度的仕組みがない。

むすび

BULOG改革にみられた課題、特徴ならびに意義を最後に整理しておく。

第1に、食糧安全保障、価格安定化、国際競争、低所得者保護、増産対策、農業生産者保護など、農業政策の全体的体系と整合性をとって制度変革を行う必要にインドネシアは迫られていた。BULOGの改革はこのような農業発展に関わる広範な背景と影響のもとに行われた。しかし、食糧安全保障の実施体制の整備は、関係政府機関の権限と役割の調整問題という未解決の大きな課題を残している。また、新生BULOGの役割として注目される低価格米の貧困層への供給事業と、政府による一定程度の農産物価格の上昇容認策は、消費者保護、生産者保護、財政負担削減を同時に実現しようとの妙案であるが、制度的不備によってその実効性に懸念があり、今後の注意深い観察が必要である。

第2に、1980年代から行われてきた構造調整およびグローバリゼーションへの対応ならびにこれらの一環として行われた民営化、地方分権化、規制緩和政策という条件のもとで、BULOGの改革が実施されたという特徴がある。スハルト退陣とともにIMFの管理下で一気に進められたが、検討自体は構造

調整に基づいた一連の政策のもとで始まっていた。しかもBULOGは国家貿易企業として、WTOの監視対象とされてきた。BULOGの法的ステータスの変更は、IMFとの合意事項としてプルトミナや電力公社など他の主要な国営企業改革とともに実施された。BULOG公社化はグローバリゼーションへの対応として実施された制度変革でもあり、アクター自体の変容作業ある。規制緩和による競争促進政策との関係で独占禁止法がインドネシアでも策定され、このような市場運営のルールに米や食糧も従わなければならないと考えられるようになったことが大きい。政策や法律の実施に整合性を保つうえでもBULOGの改革が必要だった。

第3に、IMF管理下での最重要課題は、財政負担の軽減であり、不透明な会計処理の透明化と公正化であり、ガバナンス改革であった。その手段としての公社化であった。スハルト体制下ではメスが入れられなかった予算外支出（オフバジェット）問題に、会計の側面から今までになく深くメスが入った。対象となった代表例が、BULOG、石油公社プルトミナ、電力公社PLNおよび植林基金であった。アカウンタビリティと透明性を改善することで、政治家やクローニー企業の跋扈に歯止めをかけさまざまなレントの発生装置としてのBULOGの体質を変革しようとした意義は大きい。BULOGの改革が、経済制度の合理化・効率化の一環として狙いどおりの効果を上げるかどうか、さらに注視していく必要がある。

第4に、制度変革の全般的特長についてである。BULOGを取り巻く一連の制度変革は、法制度や会計制度の変革、財政負担の削減、農業政策手段の変化などにみられるように、その手法それ自体がモジュール化されグローバル化されていて、どの発展途上国に対しても適用されつつある手法であることだ。多くは外部から持ち込まれ移植された制度変革であるから、大なり小なり適用のための調整がさらに必要であり、移植された制度変革が定着するか否かは時間をかけて経過を観察する必要もある。しかし、その成否の責任はそれを持ち込んだ側ではなく、受け入れたインドネシア側にあるとされている。IMFと結んだ意向表明書は、このことの証文ともいえよう。

〔付記〕 本章は、科学研究費による「発展途上国における市場制度の整備に関する研究：インドネシアの農村地域を事例として」（2000～2003年度）の成果の一部である。

〔注〕 _____

- (1) 国営企業改革の企画・監督は世界銀行が主に担当した。
- (2) 初代長官（在任期間1967～73年）は、陸軍中將アハマド・ティルトスディオロ（Achmad Tirtosoediro）。
- (3) 陸軍大将。在任期間は1973～93年。
- (4) アチェのシャクアラ（Syiah Kuala）大学教授。専門は、農業経済学。
- (5) 数々の不正疑惑対策として、BULOGは、他の主要機関、とくに石油公社ブルタミナ、電力公社、植林基金とともに特別国際監査にかけられ、企業化においては会計制度の整備確立に格段の力が注がれた（後述）。
- (6) 1999年までのBULOGの改革について、米倉 [2003] で一部言及しているが、本章はその後の変化と知見を加え実態を分析する。
- (7) 大量の輸入が続いている小麦や大豆については、アメリカ政府がPL480などの見返り資金をローンとして提供する計画があった。期間30年、金利1%の格段の好条件である。アメリカ政府は、小麦や大豆の輸入について積極的に支援する方針とみられた。世銀やIMFは、米や大豆の増産・自給のためのさまざまなインセンティブ、とりわけ低利融資制度については否定的な評価をしてきた。しかし、アメリカからの大豆や小麦の輸入のためであれば援助を背景にした低利資金を利用してもよいという政策は、はなはだ整合性を欠いて恣意的であるように思われる。以上のようなアメリカからの提案については、インドネシア側は慎重に対応してきた。
- (8) 貧困層を分離したターゲッティング政策については、米倉 [2003] および Tabor, Dillon and Sawit [1998] 参照。生産者に増産のインセンティブを与える意味で米価水準を一定程度引き上げることが容認するもので、各種農業補助金の削減にもつながる対策であった。経済発展にともなって、農産物の消費が多様化し生産も多様化していくなか、米など一部の食糧のみを低価格で生産させる増産政策の意義が小さくなったことに対応する政策変更でもあった。
- (9) 主にPranolo [2002: 417-421] を参照した。
- (10) 農業経営クレジット（KUT）は、肥料など生産投入財の購入のための農家向け低利融資制度である。1998年の食糧危機を契機に、当時の協同組合・小企業大臣アディ・サソノ（Adi Sasono）によって大幅に貸出枠が拡張された。農業経営クレジットの未返済額は8兆3000億ルピア、率にして約50%にも達した。農民の多くがこのクレジットスキームを享受したとは考えられていない。

Surabaya Post, 2001年1月6日。

- (1) 財政当局が実施後一定期間は利子補填する。商業銀行は、与信について独自に意思決定を行い、かつ返済のリスクのすべてを負担する。
- (2) 大統領決定2000年第166号（2000年11月23日）、その後2001年第103号まで何度か改定された。
- (3) 国民協議会（MPR）、国会（DPR）のなどの審議を実質的に受けることになったが、残念ながら本章では、資料などの制約から、このとき以降国会でなされた審議などを詳細に検討することができなかった。
- (4) 特定地域での市場操作、緩衝在庫および天災に備えるための食糧調達活動などを含む。国民のさまざまな食糧備蓄を国の食糧安全保障と一体化して考え、最小費用で食糧安保の強化に資するというものである。
- (5) 農民への増産インセンティブを最低水準維持しつつ、米の輸入が急増しない水準に保つ、という意味をもつと考えられる。
- (6) 国営企業（BUMN）には大別して公社（Perum）と政府出資株式会社（Persero）がある。2001年9月時点で公社化が正式に決まったわけではないと思われる。
- (7) BULOGの職員厚生基金（Yayasan Dana Kesejahteraan Karyawan BULOG: Yanatera BULOG）をはじめ職員組合（Koperasi Pegawai BULOG: Kopel BULOG）やBULOG婦人会（Darma Wanita BULOG）などにも不明瞭、不適切な資金が使われていた。職員厚生基金の詳細は不明であるが、その代表はBULOG長官が務め、BULOGと取引する企業や関連する事業分野の企業を所有経営している。不正資金疑惑の額から判断しても相当の規模にのぼるものと推察される。
- (8) 国際的監査法人のひとつプライス・ウォーターハウス・コーパーズ（PWC）がコンサルタントとして、機構、人事、財務、事業の全般についての改革計画を作成した。ほかにインドネシア大学、国際特別監査を実施し現在すでに解散した監査法人アーサー・アンダーセンなども加わった。
- (9) この政令案は、2002年12月30日付けで政令2002年第68号として公布された。このように、BULOG公社化法案にぶつける形で食糧安全保障政令が制定された。BULOGの主管官庁を農業省に、との声もあったものの、結局国営企業担当国務大臣のもとに置かれることになった事態と無関係ではあるまい。
- (20) この点についての報告としては佐藤 [2001] を参照されたい。
- (21) これが、食糧安全保障機能の点で農業省との役割・権限の分掌に検討の余地を大きく残したひとつの重要な要因とも考えられる。
- (22) Thee [2002: 332] 参照。インドネシアの競争政策、新独禁法の性格について紹介検討した論文である。
- (23) スハルト体制の残存機構としてKUDを冷ややかにみる雰囲気もある。地方における米流通構造についての実証研究としては、たとえばJamhari and

Yonekura [2003] を参考にさせていただきたい。

- ⑭ Suryana [2003: 173-178]。kemandiran panganという表現自体は、インドネシア農民親和協会 (HKTI) 代表のシスウォノ (Siswono Yudo Husodo) によって示されたものである。
- ⑮ 米輸入の関税化とBULOGによる輸入独占に関する利害と立場について、関係機関およびステークホルダーごとに検討したソーフィンの整理が参考になる (Saefuddin [2002: 375-381])。
- ⑯ 内務省は、ルンブン・デサを農村住民食糧庫 (Lembung Pangan Masyarakat Desa/ Kelurahan: LPMD/K) と改称して1998年より開始した (Sawit [2003: 38-39])。
- ⑰ “Badan Bimas Ketahanan Pangan Depan Pengganti BULOG” [食糧安全保障庁が将来BULOGの代替機関となる], *Berita Buana*, 2003年8月12日。
- ⑱ 1998～99年に始まったソーシャルセーフティネットについては、米倉 [1999] などを参照されたい。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 佐藤朋久 [2001] 「グローバリゼーション下の米貿易が直面する問題」(米倉等編『農村開発における新たな動き—グローバリゼーション下のジャワ—』2000年度科学研究費 調査研究報告書, 97～121ページ)。
- 米倉等 [1999] 「経済危機下のソーシャルセーフティネット—インドネシア農村の事例—」(『農業構造問題研究』No. 200, Vol. 2, 85～137ページ)。
- [2003] 「構造調整視点から見たインドネシア農業政策の展開—80年代中葉からの稲作と米政策を中心として—」(『アジア経済』第44巻第2号, 2～39ページ)。

<英語・インドネシア語文献>

- Amin, Moh. and Achmad Soepanto [2000] “A Cost-effective Public (Food) Distribution System Towards the New Millennium Indonesian Experiences,” *Indonesian Food Journal*, Vol.7, No. 13, pp.19-40.
- Badan Urusan Logistik (BULOG) [1998] *Penyebaran Kantor Instansi Vertikal BULOG dan Eselonering* [BULOGの垂直的にみた事業所の配置と職階], Jakarta: BULOG.
- Biro Pangan, Pertanian dan Pengairan [2000/2001] “Logistical and Financial Implications for BULOG of Alternative Procurement Strategies at 1500 Rp/kg

- Floor Price,” BAPPENAS Working Paper No.4, Jakarta: BAPPENAS.
- Ellis, Frank [1993] “Indonesian Rice Marketing Study: Aggregate Rice Market and Role of BULOG,” in M. Husein Sawit et al. eds. [2002] pp.303-315 (reprinted from *Indonesian Food Journal*, No.7).
- Jamhari and Hitoshi Yonekura [2003] “Efficiency of Rice Distribution between Margokaton Village and Yogyakarta,” Yoshihiro Hayashi et al. eds., *Sustainable Agriculture in Rural Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, pp.259-281.
- Pranolo, Tito [2002] “LOI-IMF dan Implikasinya terhadap Peranan BULOG [IMFの意向表明書とそのBULOGの役割に関する含意],” M. Husein Sawit et al. eds. [2002] pp.417-421.
- Puspoyo, Widjanarko [2003] “Masa Depan BULOG: in Arah Perubahan dan Tantangannya [BULOGの未来:変革の方向と挑戦],” *Pangan*, No.40, January, pp.26-33.
- Saefuddin, A. M. [2002] “Kebijakan Proteksi Beras di Pasar Domestik [国内市場における米の保護政策],” in M. Husein Sawit et al. eds. [2002] pp.375-381.
- Sawit, M. Husein [2003] “Pengadaan Gabah BULOG dan Lumbung Pangan Masyarakat Desa [BULOGの糶調達と農村住民食糧庫],” *Pangan*, No.40, January, pp.34-40.
- Sawit, M. Husein; Tito Pranolo; Agus Saifullah; Bambang Djanuardi; and Sapuan eds. [2002] *BULOG: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan* [BULOG:役割の整理と制度調整の苦闘], Bogor: IPB Press.
- Simatupang, Pantjar [2001] “Anatomi Masalah Produksi Beras Nasional dan Upaya Mengatasinya [全国の米生産問題の解析とその解決策],” Paper Presented at the National Seminar ‘Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan [‘2001年および以後の農業・林業開発の展望’全国セミナー],’ Bogor, November 9-10.
- Suryana, Achmad [2003] *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan* [食糧安全保障政策論の展開に関する論集], Yogyakarta: BPFE Yogyakarta.
- Tabor, Steven R.; H. S. Dillon; and M. Husein Sawit [1998] “Food Security on the Road to Economic Recovery,” *Agro-ekonomika*, 28 (2), pp. 1-52.
- Thee, Kian Wie [2002] “Competition Policy in Indonesia and the New Anti-Monopoly and Fair Competition Law,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.38, No.3, pp. 331-342.
- Timmer, C. Peter [1996] “Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should It Try?” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 32, No. 2, pp.45-74.

付表 食糧部門における制度改革史（1980年代以降）

	BULOG・食糧・農業関連事項
1983年	金融制度の自由化始まる（11月）。農業金融制度の見直しへ
1984年	第4次開発5カ年計画開始（4月）。食糧消費の多様化が着目される
1985年	ビマスケレジット廃止（3月）。農業経営クレジット（KUT）始まる（4月） 米の自給水準達成。スハルト大統領FAOより表彰さる
1987年	スプラインス開始（特別集約増産事業、乾季作より）
1988年	農村金融制度改革（10月）
1989年	米の絶対自給から趨勢自給へ
1992年	新協同組合法（1992年第22号）。組合活動の規制緩和
1993年	農産加工重視策
1994年	第6次開発5カ年計画開始（4月）。IDT（貧困村開発インプレス）開始 アグリビジネス庁新設
1995年	食糧調達庁長官から食糧担当国務大臣府を分離（2月）
1996年	食糧法制定（11月）
1997年	農産物・商品の地域間流通規制緩和（1997年第18号）成立 7月ルビア下落始まる。ルビア管理フロート制停止（8月）。通貨危機の始まり 9月以降エルニーニョによる乾季の長期化、稲作の生産減 スマトラ、カリマンタンにおける森林火災。煙害深刻化、国際問題化
1998年	98/99年雨季作開始遅れ（99年乾季作が困難となる）。サトウキビ栽培割当制の 廃止（2月） 新内閣発足（3月）、ハビビが大統領に就任 農産物・商品の地域間移動を制限する課徴金の廃止（4月：丁子、カシュウ、パ ニラなど含む） パーム油の輸出禁止措置を撤廃し関税化へ（4月：40%、7月には60%に引き上 げ） スハルト大統領退陣、ハビビが大統領に就任（5月21日） 7-9月米価高騰、インドネシア食糧危機 米・大豆・輸入小麦の輸出（再輸出）禁止措置（7-9月）、食糧の緊急増産対 策および各種ソーシャルセーフティネットプログラム開始される BPPC（丁子マーケティングボード）による丁子流通独占廃止（7月）。 BPPC解体 8月末、日本からの支援米（計75万トン契約）到着始まる 小麦、小麦粉、砂糖、大豆の補助金廃止、輸入自由化（9月）。一般輸入業者 による輸入を許可し届出制とする。畜産物の輸入品の割当制度廃止 10-12月、肥料流通混乱、肥料（流通）補助金廃止（12月）、農業経営クレジ ット（KUT）強化 食糧調達庁（BULOG）による特別市場操作（OPK）で貧困1世帯当たり米の低 価格販売月10キロから20キロに増加
1999年	独占的行為および不正競争禁止法制定（3月） 地方分権2法成立（5月）。地方行政法（1999年第22号：Pemuda）、中央地方財 政均衡法（1999年第25号：PKPD） 中央銀行の流動性貸出（KLBI）制度廃止（第23号） 商工相、砂糖の輸入制限決定（8月） 小麦粉、砂糖、米の輸出完全自由化（9月）。低品質米輸入規制（9月） 食糧調達庁の国際監査結果公表（10月：93-98年の間の非効率な経営7兆ルビ ア） アブドゥルラフマン・ワヒド新大統領就任、「国民統一内閣」発足（10月）
2000年	米の輸入関税をゼロから30%に引き上げ、砂糖も25%となる（1月） 農業、公共事業、協同組合の地方分権化スタート。公共事業省、協同組合省、 移住省の再編実施、権限のない大政府に、農業省省内の再編

BULOG・食糧・農業関連事項	
	1 - 3月, 米収穫期 生産者米価低落, 消費者米価高騰, 米の不正輸入(Spanyol)横行 食糧安全事業庁(BUKP)発足 BULOG職員厚生基金350億ルピアの不正利用疑惑事件, 副長官サブアン逮捕(5月) 農業省と林業省統合(8月), 内閣改造 農業大臣ブンガラシ・サラギ(ポゴール農業大学教授) 食糧保障クレジット(KKP)開始(10月), 農業経営クレジット(KUT)廃止 農業林業省再分割(11月)
2001年	年初米輸出急増。原油高, 家電・電気・機械の輸出伸張, 貿易黒字基調 米基礎価格(GKG)をキロ当り1400ルピアから1500ルピアに引き上げ(1月) 食糧安全事業庁とビマス庁を統合し食糧安全保障庁(BBKP)設立 メガワティが大統領に就任(7月), 「ゴトンロヨン」内閣発足(8月) 食糧調達庁国営企業化決定(9月:2003年5月末までに実施)
2002年	特別市場操作OPK解消(12月) 新制度RASKIN2002年1月より開始
2003年	公社BULOG発足(5月)

(出所) 筆者作成。