

インドネシアの民主化10年—その成果と課題

経済システムの変貌

—権限集中から分散へ、保護からリスク分担へ—

佐藤百合

スハルト体制の下では、政治の世界だけでなく経済運営においても、スハルトに最終的権限が集中した統治システムが機能していたと考えられる。スハルトの辞任とともにこのシステムは崩れ去り、スハルトが束ねていた経済の監督権限は分野ごとに分散していった。それまでスハルトの開発政策にしたがう限り保護されていたシステム内のプレイヤーは、それぞれが自らリスクを負わなければならなくなった。権限の一極集中から多極分散へ、保護からリスク分担へと、民主化後のインドネシアの経済システムは変貌を遂げつつある。

●スハルト期の経済システム

まず、変化前の状況をやや単純化して見よう。スハルト体制下では、実体経済の運営においても経済政策の形成においても、スハルト大統領自身が最高意思決定者となっていた。各分野にはスハルトの意を汲んだ代理人がいて、彼らがその分野におけるプレイヤーの管理と運営に当たっていた。代理人を介さずにスハルト自身が直接プレイヤーに指示することもあった。この

経済システムは、「開発」の推進という目的に沿って意思決定を行うスハルト、その代理人、決定にしたがって行動するプレイヤーから成る、極めてシンプルな構造だったと考えられる。

スハルトはまた、このシステムの頂点にあつて、システム内の異なる系統を束ねる唯一の要となり、それらを時によって使い分けるバランスの役割を果たしていた。ここでは、経済運営にかかわる三つの系統があつたと考えよう。第一は、経済ナショナルリズム思想をもつて国産化を推進するテクノローク（技術官僚）と彼らが運営する国営企業群である。第二は、市場重視の経済自由主義思想を持つテクノクラートである。彼らは、特定のプレイヤーに指図することを是とせず、外資を含むすべてのプレイヤーに行動の自由を与えようとした。第三は、ビジネスの実利を重視する民間部門の商人・企業家である。スハルトは、しばしば代理人を介さずに彼らに優先すべき投資先を指南し、利権を配分した。そのことから、まず華人企業家が成長し、後にスハルト家をはじめとするプリブミ（先住のマ

レー系住民）企業家が台頭した。

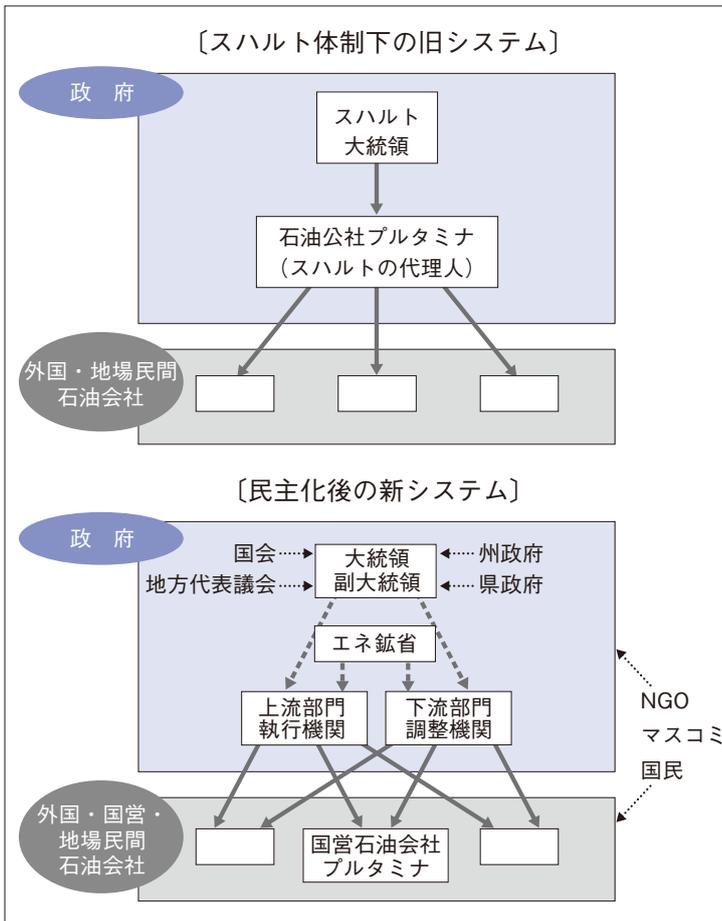
第一と第二の系統は、経済運営の表舞台で政策をめぐって対立した。第三の系統は、政策としては現れにくく、舞台裏でやりとりされた。系統の違いはあつても、いずれの代理人・プレイヤーもスハルトの意図する「開発」目的にしたがって行動する限り暗黙裡に保護され存続を保証されていたのが、スハルト期の経済システムであつた。

●一極集中から多極分散へ

スハルトの辞任によってこの経済システムから頂点に位置するスハルトが姿を消した。すると、各分野で権限を手中にしていたスハルトの代理人に民主化勢力の批判が向けられ、それら代理人も排除されるか、特権的地位を剥奪されていった。代わって、分野ごとに監督や調整を行う機関が置かれるようになる。こうして、かつてスハルトが一手に束ねていた権限は、各分野の調整機関に分散していった。ただし、新しい機関がうまく機能しない分野も多く、そこでは経済活動の混乱が長引くことになった。

重工業・鉱業の国産化を推進してきた国

図1 石油産業におけるシステム変化



(出所) 筆者作成。

営企業部門では、スハルト時代最強のテクノロギ、ハビビ技術担当国務相が長を務めた戦略産業管理庁（航空機・造船・鉄鋼・産業機械・武器などの国営企業一〇社を管理）は、曲折の末二〇〇二年に廃止された。イブヌ・ストウォ初代総裁の時代以来、石油産業を管理してきた石油公社プルタミナは、管理権を持たない一事業会社に格下げされ、代わって管理権を持つ新機関が政府内に設置された。このプルタミナも含めて全ての国営企業は、一九九八年に発足した国営企業担当国務大臣府が収益性の観点から監督することになった。

民間企業部門では、スハルトと直接的な関係にあった有力プレイヤー「ボブ・ハサン、サリム、スハルトの三男・長女などの各企業グループ」が企業債務や汚職の嫌で排除された。代わって、スハルト時代には影の薄かったインドネシア商工会議所（KADIN）が、財界の利益を代表して政府・国会に異議申し立てや政策提言を行う機関として表舞台に立ち現れてきた。権限の一極集中システムが解除された後ある分野にどのような変化が起きたのかを石油産業の例を用いて示したのが図1である。旧システムでは、スハルトの代理人たるプルタミナがスハルトの石油開発目的に沿って外国・地場民間石油会社と契約を結んで生産を管理した。新システムでは、一見してわかるように、政府内の権限関係が分散化した。鉱業権の行使主体はプルタミナから新設の二政府機関に移ったものの、二機関はプルタミナと同等の強力な権限を行使し得ず、二機関を監督する大統領も多方面から影響を受ける。結果として、政府の石油会社に対する交渉力は弱まり、生産・投資の管理が効かなくなり、石油の大幅減産を招くことになった。

●暗黙裡の保護からリスク分担制度へ

スハルト型統治にしたがう限り各

プレイヤーに与えられてきた保護は、新しい経済システムではリスク分担の原則にとって替わられつつある。

この点を、重点的な改革が行われた銀行業（国営・民間銀行双方を含む）の例で見てもみよう。銀行業では、監督制度の刷新、国際基準に則った銀行監督の強化、預金保険制度の導入が実行された。スハルト時代には、中央銀行は、大統領、内閣、大蔵省、通貨委員会という権限序列の下位に置かれ、単独の権限をもって商業銀行を監督できなかった。しかし新制度では、中銀は行政からの独立性を保証され、銀行の営業許可の発行・取消し、制裁措置を含む監督権を単独で行使できるようになった。これは、前述したスハルト一極統治の瓦解、新しい監督機関の登場という経済システムの变化の銀行版といえる。

この变化の結果、中銀は銀行監督を強化し、スハルト時代には皆無に近かった銀行の閉鎖をも辞さなくなった。こうした事態を受けて、各銀行は貸出審査やリスク管理に取り組み始めた。また、かつて暗黙裡に保証されていた預金者の資産は、預金保険制度の導入によって制度的な全面保証に変わり、二〇〇六年からは預金者もリスクの一端を負うペイオフ制度に切り替えられた。さらに、銀行融資を受ける企業の側においても、政府や国営銀行が有力企業の支払い不能を救済してくれる事実上の政府保証はもはや期待できなくなった。こうして、銀

行、預金者、企業が暗黙裡に存続を保証され資産を保護されていた時代は終わり、それぞれがリスクを担う制度に移行したのである。旧経済システムに内部化されていたスハルトによるインフォーマルな保証機能は、政府による限定的保証と各プレイヤーによるリスク分担の制度として外部化されたといえる。

●解き放たれた三本の手綱

こうしてインフォーマルな保証機能がなくなったうえに、テクノローグ・国営企業群、テクノクライト、財界の企業家という三つの異なる系統は、バランスシートとして手綱さばきをしてくれていたスハルトを失った。その結果、それぞれの系統にどのような変化が起きたのだろうか。

テクノローグと国営企業群にとってスハルトは、テクノクライトからの批判を抑え、経済合理性を時に度外視しても国産化を後押ししてくれる強力な後ろ盾であった。旧経済システムなくしては、東南アジア唯一の航空機製造会社も一貫製鉄所も、高水準の原油生産も、インドネシアは実現できなかったであろう。しかしシステムの変貌を経て、国営企業群はリスクと競争の世界に投げ込まれた。戦略産業の象徴であった航空機製造会社は二〇〇七年、ついに破産を宣告された。一貫製鉄所は外資の参加なくしては立ち行かなくなっている。インドネシア最大企業のプルタミナも、グローバル

競争のただ中であつて前途は厳しい。そして、ハビビを最後に、有力テクノローグが登場してこないのが、現在のインドネシアである。

一方、テクノクライト陣営も、システム変化の影響を免れなかった。テクノクライトの牙城であった国家開発企画庁（バベナス）は開発予算の配分権を失い開発企画機能だけにスリム化され、大蔵省・中銀を補助してマクロ経済を共同運営する立場に再編された。この結果テクノクライトの配置は分散したが、ただし、その役割自体は健在である。それどころか、彼らの掲げる経済自由主義は今や世界標準となり、スハルトの後ろ盾がなくなっても政策立案や企業経営の大前提として新システムに浸透してきている。

財界では、スハルトの手綱から解き放たれた後、前述のように、政策形成に影響を与える業種横断的な代表機関が表舞台に現れたことが大きな変化である。しかも、経済団体を踏み台にして、行政府・立法府入りを果たす企業家が中央にも地方にも増えてきた。そして彼らの中から、自由な競争環境を前提としつつも、外国製品に侵食されない国内産業をいかに振興すべきかという意味での経済ナシヨナリズムが表明されてきている。テクノローグから財界の企業家へと、経済ナシヨナリズム思想の発現者が移行しているのである。

このように、民主化後の経済システムの

変化は、経済自由主義が広く浸透したこと、後ろ盾を失ったテクノローグ・国営企業が退潮を余儀なくされていること、財界の企業が経済運営の表舞台に登場し経済ナシヨナリズムを肩代わりし始めたことに見てとることができる。

●新しい経済システムの課題

民主化後の経済システムは、経済自由主義とリスク分担を前提に、さまざまな分野で調整・監督機関が機能するという姿を現しつつある。しかし、まだ随所に、リスク分担制度や新しい調整機関の機能不全が見られる。とりわけ、林業、食糧生産、資源開発といった土地・資源利用にかかわる調整機関や、企業の退出・再建のルール化を図る倒産法、バランスのとれた労使関係などのリスク分担制度は、経済活動の正常化のために整備が急がれるべきであろう。

スハルト体制下に較べて、現在の経済システムにテクノローグの退潮という特徴が現れている点は、今後インドネシアが産業技術の向上を図るうえで懸念材料である。一方、財界人と財界団体の表舞台への登場は、インドネシアの政治経済に新たなダイナミズムをもたらす要因である。しかし、同時に、政治とビジネスの舞台裏での癒着関係を制御する工夫が、今後はますます重要になってくるであろう。

（さとう ゆり／アジア経済研究所地域研究センター）