

特集

特集／インドネシア・ユドヨノ政権の1年

特集／インドネシア・ユドヨノ政権の1年

はじめにーユドヨノ政権の一年を振り返る

松井和久

●本特集の目的

二〇〇四年一〇月二〇日にユドヨノ政権が発足して一年以上が経った。当時、多くの国民は向こう一年間のうちに、治安・社会問題が大きな改善を見せ、投資や経済活動も回復して、インドネシアの対外的イメージがよくなることを願っていた。インドネシア史上初の大統領直接選挙を経て発足したこともあり、ユドヨノ政権への国民の期待には並々ならぬものがあつた。むしろ、あまりにも大きな期待が新政権への重荷になるのではないかと心配さえあつた。

ユドヨノ政権は一年間、何をしてきたのか。一九九八年五月にスハルト政権が崩壊した後、ハビビ、アブドゥルラフマン・ワヒド(グス・ドゥル)、メガワティと政権交代が繰り返され、社会不安や経済低迷に喘いできたインドネシアはユドヨノ政権下で前に進み始めたのか。「変化」を掲げるユドヨノ政権の一年で何が「変化」し始め何が「変化」しなかったのか。それは今後のインドネシアにどんな意味を持つのか。本特集は、ユドヨノ政権が目指すインド

ネシアの「成長」と「安定」の両立という観点を踏まえ、過去一年の新政権の動きを振り返って検証するとともに、新政権の直面する課題への今後の取り組みや目指す方向性について、視点を提示することを目的に組まれた。なお前段階として、平成一六年度アジア経済研究所機動研究事業の成果である松井・川村編『インドネシア総選挙と新政権の始動ーメガワティからユドヨノへ』(明石書店より二〇〇五年八月に出版。本号五四ページの「新刊紹介」を参照)において、二〇〇四年総選挙から新政権の始動に至るプロセスを詳細に論じた。あわせてご参照いただきたい。

●不満が増加、まだ高い期待

ユドヨノ政権は、過去一年の大半を二〇〇四年一二月に未曾有の被害をもたらしたスマトラ沖大地震・津波の緊急支援・復興に追われたが、間もなく一年を迎えようとする二〇〇五年一〇月一日、石油燃料価格を平均一〇八%と大幅に引き上げたと同時に、二〇〇二年一〇月に続くバリ島での二度目の連続爆弾テロ事件に見舞われた。直

接選挙で選ばれた大統領があえて不人気政策を断行し、同時に治安維持上の大きな汚点を残す事件に遭遇した。政権発足後一年の間に、ユドヨノ政権に対する国民の満足度はどのように変化してきたのだろうか。

一年前を振り返ると、ユドヨノ政権は、政権発足の翌日(一〇月二二日)に初閣議を開き、一週間内に各省庁が一〇〇日アジエンダを発表、というスタート・ダッシュをみせ、国民はそうした「やる気」に大きな期待を寄せた。大統領選挙時にユドヨノとカラが国民へ提示した「政治契約」として、政権発足後三カ月以内の策定を義務付けられた中期開発計画の基本となった。国民は大きな期待とともに、この「政治契約」が遵守されるかどうかを厳しく見守るようになった。実際、二〇〇四年総選挙で信頼を得たNGOやマスメディア各社の世論調査は、ユドヨノ政権発足後も、定期的な満足度調査の形で行われてきている。たとえば、国内の有力朝刊紙『コンパス』は、全国三都市で約一〇〇〇〜二〇〇〇人を対象に、発足一カ月後、三カ月後、

表1 ユドヨノ政権に対する満足度

(%)

	ユドヨノに投票した者				ユドヨノに投票しなかった者			
	3ヵ月	6ヵ月	9ヵ月	1年	3ヵ月	6ヵ月	9ヵ月	1年
政治・治安	72.8	54.6	68.8	56.8	53.5	44.7	52.6	45.0
法秩序	66.5	56.6	69.2	55.7	51.8	44.2	51.6	40.9
経済	52.3	39.6	53.3	36.9	33.6	25.3	34.2	22.3
国民福祉	58.0	44.8	57.5	50.2	41.7	30.5	42.4	37.4

(出所) Kompas.

●進む汚職の摘発

六カ月後、九カ月後、そして一年後という区切りで、経済・政治・治安・法秩序、社会福祉の四点に対する満足度調査を行っている(表1)。この一年間の満足度の変化を一言で言えば、政権発足時から満足度は低下したが、一年経ってもそれなりの満足度を示していることである。満足度は六カ月後までに下がった後、九カ月後にはいったん上昇し、一年後時点で再び低下した。なかでも「経済」は、「ユドヨノに投票した者」で九カ月の五三・三%から一年時の三六・九%へ、「ユドヨノに投票しなかった者」では同じく三四・二%から二二・三%へ、それぞれ大きく低下した。汚職摘発、アチエ和平などが満足度上昇に貢献したと見られる一方、国際石油市況の上昇で余儀なくされる石油燃料価格値上げなどの不人気な政策がとくに経済面での評価を引き下げている。

他方、政権の能力に対する確信度は、グス・ドウル政権やメガワティ政権の発足一年後と比べても、はるかに高い値を示している(表2)。経済面への不満は高まっているが、それでも現政権への期待は依然として大きいといえるだろう。マスメディアでは知識人やNGO活動家が盛んに政権批判を行っているが、国民一般はまだユドヨノ政権を見限っていない。それは、政権への対抗勢力が見えないからでもある。

過去の政権が手をつけようにもできなかったか、敢えて手をつけてこなかった様々なタブーの際たるものが汚職問題である。この問題については本特集の川村論文が詳説するが、世界有数の汚職大国とレッテルを貼られ、「汚職は文化」と内外から諦められてきたインドネシアにおいて、二〇〇四年から動き始めた汚職摘発の動きがユドヨノ政権下で一気に加速した。初めは地方議会や地方首長の汚職摘発から始まり、総選挙委員会(KPU)の裏金問題、宗教省による巡礼基金の流用、国会議員の地方政府に対する口利き、など中央レベルの政府機関に摘発は及び、ついには裁判所での判決買収問題など司法における汚職にまでメスが入り、直近では最高裁判所内の汚職の摘発が取り沙汰されている。ユドヨノの全面的なバックアップを得た汚職撲滅委員会(KPK)が獅子奮迅の活躍を見せ、汚職容疑者摘発、汚職裁判に関する記事がメディアに載らない日はないほどである。ユドヨノ自身に汚職にまつわる噂がなく、「上が汚職まみれだから下もそうなのだ」という論理が成り立たなくなったのである。危機感を抱いた勢力は、カラ副大統領やバクリ経済調整大臣など実業家出身閣僚の利益誘導や汚職の兆候を探ろうと懸命だが、決定打を放ってはいない。もともと、前KPU委員のハミッド法務人権大臣がKPKの事情聴取は受けたものの、今のところうまく裁判沙汰を逃れている点など、身内に

は甘い面がまだありそうである。そのほか通関、租税事務所などでの汚職も投資阻害要因として摘発の対象となっており、若干の成果は上がっているが、まだ十分と見られる。石油燃料価格引き上げを見越した燃料密輸、それも国営石油会社プラタミナの地方事務所が絡んだ組織的な密輸までもが、摘発の対象になっている。

●アチエ和平合意の実現

汚職とともにタブーへの挑戦として特筆できるのが、アチエ和平合意の締結である。河野論文がその内容を詳述しているが、アチエの反政府勢力・独立アチエ運動(GAM)に対してメガワティ前政権が軍事的に強硬姿勢を示したため、事態は一層泥沼化し、和平への希望が遠のき始めていた。そんな矢先にスマトラ沖大地震・津波が発生し、一般住民に加えてGAM兵士にも多大な犠牲者が発生、緊急支援・復興をユドヨノ政権が中心に諸外国の支援を受けながら行ったため、支援活動に関われないGAMへの住民の支持が低下していった。この機をつかんだユドヨノ政権は、カラ副大統領のイニシアティブで和平交渉を一気に進め、GAMに武装解除とインドネシアへの帰属(Aチエ分離独立の放棄)を認めさせることに成功した。同時に、軍部隊の撤退とアチエ特別自治においてGAM関係者を念頭に置く地方政党の設立を認めた。アチエ和平合意はEUやASEAN諸国からなる国

表2 政権の能力に対する確信度

	アブドゥルラフマン・ワヒド政権			メガワティ政権			ユドヨノ政権		
	6ヵ月	9ヵ月	1年	6ヵ月	9ヵ月	1年	6ヵ月	9ヵ月	1年
政治・治安	70.7	52.6	47.9	63.2	60.2	52.7	77.3	81.9	73.5
法秩序	72.4	54.7	54.8	58.5	55.7	46.5	77.8	82.3	73.0
経済	67.3	52.0	44.1	54.0	58.0	47.2	69.6	77.5	64.2
国民福祉	76.1	57.1	54.2	62.0	63.1	51.6	74.5	78.6	70.1

(出所) Kompas.

際監視団が現場で監視している。

このほか、本名論文が指摘するように、ユドヨノ政権は国軍改革にも再挑戦し、警察との完全分離と五年後のシビリアンコントロール化を目指しているが、利権の一つであった国軍ビジネスに本格的なメスを入れ始めた。また、岡本論文が詳述するが、二〇〇四年の大統領直接選挙に引き続き、二〇〇五年六月から州知事・県知事・市長の直接選挙が全国各地で実施されており、多少混乱もあるが、総じて順調に推移した。二〇〇四年一〇月に新法が施行された地方分権化は、地方政府の義務を明示しつつ中央・地方関係を再構築し、行政サービス向上を目指す方向性を示した。これらを見る限り、民主化プロセスがさらに進みつつあるとみられるが、至るところで旧勢力とのせめぎ合いが続くのも事実である。

●民間投資誘致の方向性は明確、しかし高成長が必須

汚職撲滅と並ぶユドヨノ政権の重要課題は民間投資誘致である。雇用機会を拡大し、一〇〇〇万人以上の失業者を漸次吸収し、所得向上を図って貧困層人口を減少させていく。雇用機会拡大には政府資金だけではなく、国内・国外からの民間企業投資が不可欠になるため、投資誘致のための環境整備が何よりも優先される。しかも、雇用吸収のためには年四〇程度の成長では不十分であり、七〇以上の高成長を実現し

なければならぬ。実業家出身者を閣内に招いたユドヨノ政権は、何よりもまずビジネス・フレンドリーな政権のイメージを内外に示す必要があった。インドネシア商工会議所(KADIN)との協力関係も民間投資誘致を目的としたものである。

こうした基本的な考え方に基づき、政権発足三ヵ月後に中期開発計画が策定され、民間投資・資金の動員なしには実現不可能な開発資金計画が立てられた。そしてユドヨノ大統領を先頭に、海外での首脳会議などありとあらゆる場を使ってインドネシアへの投資誘致を訴え始めたのである。

その頂点が二〇〇五年一月に開催されたインフラ・サミットであり、スマトラ沖大地震・津波被害の直後ということもあり、五〇〇人以上の出席者を得て盛大に開催された。インフラ整備に民間の参加を仰ぐ傾向はユドヨノ政権下で高まったが、石田論文が述べるように、その動きはまだ本格化していない。また、桑原論文が指摘するように、その後、七月政策パッケージでバタム島保税区分ステータスの明確化などの措置が講じられ、一〇月一日の石油燃料価格値上げの補償政策で産業界へもインセンティブが与えられたが、通関・税務・労務などで出された優遇措置には画期的なものはまだ見られない。ユドヨノ政権が掲げる民間投資誘致という方向性は明確であるものの、その決定打となるような政策はこの一年間に打ち出せていないのである。

長年待たれる新投資法も、許可制から登録制への移行など投資促進へ向けて根本的な改善が期待できる内容をこぼれ聞か、政権発足一年内の制定は叶わなかった。濱田論文が指摘するように、国内民間資金の動員についても不十分な現実がある。

●石油燃料価格値上げの断行

ユドヨノ政権が民間投資誘致に集中できなかった最大の原因は、スマトラ沖大地震・津波、原油価格の高騰などの外的なショックへの対応に忙殺されたことである。ユドヨノ政権は経済政策を「安定」から「成長」志向へ転換させたにもかかわらず、結局この一年間は財政破綻を回避するための「安定」の維持に手一杯であった。

とくに原油価格高騰は、石油燃料向け補助金の削減と厳しい財政運営を強いた。前政権まで長年放置してきた石油燃料に関する内外価格差を是正し、国内価格を国際価格に近づけ、財政破綻を回避するため、ユドヨノ政権は発足直後から、石油燃料補助金の削減と石油燃料価格値上げは不可避と国民に訴え続けてきた。産業用燃料価格を小刻みに値上げし、家庭用などは二〇〇五年三月に引き上げた。他方、一九九〇年代に石油部門への投資がほとんど行われなかったことを理由に国内原油生産が減少する一方、国内原油需要は大幅に増加、それを賄う原油輸入も増加させざるを得なくなり、産油国インドネシアは原油の純輸入国とな

った。国際市況での原油価格高騰に拍車がかかるなかで、政府は予算策定・執行に関する原油基準価格の度重なる改定とそのたびの石油燃料向け補助金額急増に悲鳴を上げる事態となった。そしてついには二〇〇五年一〇月に石油燃料価格を二倍以上に引き上げる政策を断行するに至る。

もし今回の値上げが見送られれば、原油価格高騰の流れが急反転しない限り、財政破綻または今回以上の値上げ断行が起こり、政権は存亡の危機に立たされたに違いない。苦渋の決断だったが、石油燃料価格値上げはやむを得ない措置であったと考える。

●我慢を続ける国民

石油燃料価格値上げは、一九九八年五月のスハルト退陣の引き金になったといわれるが、その後の各政権はそれを学習して及び腰に対処してきた。幸い、今回は二倍以上という尋常でない値上げ幅にもかかわらず、ユドヨノ政権を揺るがすような抗議行動は起きていない。政権への満足度が低下傾向にあるとはいえず、現政権から乗り換えられるような対抗勢力が見えない現状では、自分たちが選挙で選んだユドヨノへ託す以外に方法はないということだろう。

失業者が減らず、経済回復の実感に乏しい国民や実業家が、三月、一〇月と度重なる値上げで、家計や事業採算に大打撃を受け続けていることは事実である。たとえば一般国民が煮炊き用に使う灯油も今回値上

げされたが、通貨危機の前後も含めて、過去一〇年近く全く値上げはなかった。現在の困窮を「国民に対する長年の甘やかし政策のツケ」と言えなくもないが、日々の生活に追われる一般国民には身近な灯油価格さえ上がる深刻な事態である。ユドヨノ政権は貧困層へ郵便局を使って直接現金を支給するなどの補償政策を採っているが、その場しのぎの対応をするのではなく、社会保障など中長期的な制度改革への取り組みを行っていく必要がある。これが伴ったとき初めて、我慢を続ける国民からも、石油燃料価格値上げが英断だったとの評価を受けることになるだろう。

●期待が失望へ変わらぬうちに…

ユドヨノ政権の一年を評価するにあたっては、我々国外から見ると一般国民など国内の反応とに温度差があることを指摘しておきたい。全般に日本を含む諸外国はインドネシアを好意的にみており、とくにアメリカやオーストラリアは国際テロ対策の観点からもインドネシアを重視した対応を見せている。国際社会が事実上スハルトを見限った一九九八年とは対照的である。一〇月の石油燃料価格値上げも、我々も含めて、「英断であった」と評価している。経済グローバル化や東アジア経済統合への動きのなかで、二億人以上の人口を抱えるインドネシアへの期待も大きいのである。

他方、二〇〇四年大統領直接選挙でユド

ヨノを大統領に選んだ国民は、政権への期待が異常なほど高かった。その反動で、魔法のように状況を改善できない政権への不満はすぐに高まるだろう。日々の生活は困窮の度を深めている。しかし、自らが選んだ政権であり、ユドヨノ以外に託せる選択肢がないので、まだじっと我慢している。もしかすると、国民への大統領直接選挙の学習効果が現れているのかもしれない。

新しい「変化」の芽を摘み取り、既得権益を維持するために制度の換骨奪胎を図ろうとするエリート層が存在することも強調しておきたい。ユドヨノ政権の一年に限ったことではないが、米倉論文が指摘する通り、政府が「優しい開発」を標榜していても、現場では一般国民に「苛烈な開発」が強いられる場合がある。こうした外に見えにくい小さな現実の繰り返しもまた、国民の期待を失望へ変えていく遠因となる。

二年目に入ったユドヨノ政権は、一年目に明確にした方向性を堅持し、さらなる「成長」を果敢に目指さなければならぬ。たとえ災害や原油価格高騰などの外的ショックに再び見舞われたとしても、である。困難な道は続くが、ユドヨノ政権に立ち止まっている暇はない。国民の希望が失望へ変わらぬうちに、着実に進めなければならぬ。そして、急がなければならぬ。

(まつい かずひさ/アジア経済研究所
地域研究センター)