

特集

第I部 「成長」へ向けた政策と課題

「成長」を目指すユドヨノ政権の苦難

佐藤百合

ユドヨノ大統領は、大統領選挙での政治公約に「繁栄するインドネシアの実現」を掲げ、経済成長を目指す姿勢を明確に打ち出した。前メガワティ政権下でインドネシア経済は安定を取り戻し、アジア通貨危機以来のIMFによる経済管理を卒業した。しかし、四〇五%の安定成長では失業率は年々増加する。成長なくしては貧困も失業も解決できない。この認識に立って、経済

態への対応に忙殺され、そのなかで何とか経済の「安定」を維持することに手一杯であった。ショックへの対応力は高く評価すべきだが、ユドヨノ政権に期待された、「安定」から一歩進んだ「成長」のための施策には目立った成果がなく、政権二年目の宿題として持ち越された。

●投資に牽引された六%成長

ユドヨノ政権一年目の経済パフォーマンスは決して悪くはない。GDP成長率は、投資と輸出の成長が重なって三四半期平均で六・一%となった(図1)。メガワティ

政権期の平均成長率四・三%より二ポイント近く高い。任期中の五年間で平均六・六%の成長を目標に掲げるユドヨノ政権としては、まずまずの滑り出しといえる。

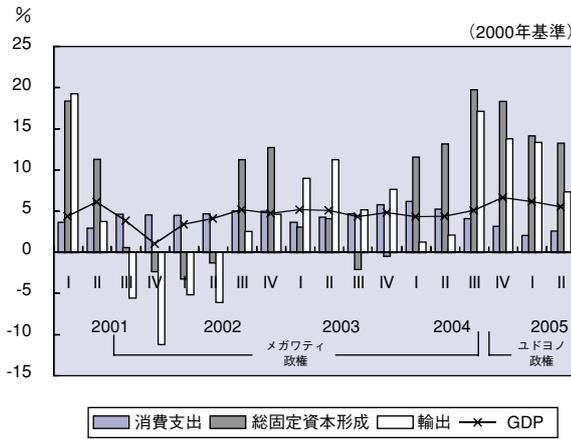
注目すべきは、投資(総固定資本形成)の成長である。危機後の経済回復はもっぱら消費需要に牽引されてきたが、二〇〇四年から投資が消費に代わる牽引役を果たし始めた。現在、6四半期連続で投資は二桁成長を続けているが、これは実は一九八八〜九〇年以來のことである。固定資本の内

訳をみると、需要規模では建物、伸び率では輸入機械設備が大きい。実際、輸入統計でも資本財輸入は消費財の二二%を上回る三六%の高い伸びをみせている(二〇〇五年一〜八月)。投資調整庁による同年一〜九月の投資実績速報(石油ガスと金融を除く)では、国内投資は前年同期比二一%増の二二兆ルピア、外国投資は同二・六倍の七六億ドルとなった。外国直接投資は、危機前の水準にはおよばないものの、危機後では最も高い記録になりそうである。

投資と並ぶ成長牽引役の輸出は、一〜八月の輸出統計で前年同期比二四%増、そのうち非石油ガスは二五%増であった。ただし、伸び率が高いのは世界的に需給が逼迫している鉱物関連品で、工業製品は一九%の伸びにとどまっている。

二〇〇五年のASEAN諸国の平均経済成長率が五%前後とみられるなかで、インドネシアの六%成長はベトナムに次いで相対的に高い位置にある。投資主導の成長であることも、成長の持続性の点から評価できる。堅調な成長の持続によって、危機後に深刻な問題となった対外債務の負担は大

図1 GDP実質成長率の推移

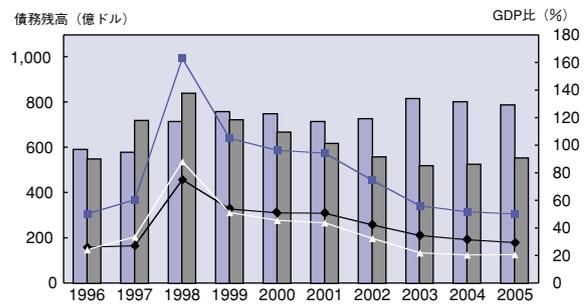


(出所) 中央統計庁。

政策を「安定」から「成長」志向に転換したのがユドヨノ政権の特徴である。そして、「成長」実現のための数々の行動計画案を携えて、政権はスタートした。

ところが、スマトラ沖大地震・津波を皮切りに、ユドヨノ政権は想定外の外的ショックに相次いで見舞われた。とりわけ経済運営を混乱させたのは、未曾有の津波被害を受けたアチェ問題と、国際原油価格の高騰である。政権一年目の経済運営は、予期せぬ事

図2 対外債務残高とGDP比の推移



(出所)『インドネシア資料データ集』(アジア経済研究所)、インドネシア銀行月報。
 (注) (1) 名目GDPは2002年まで1993年基準、2003年以降2000年基準の
 数値を用いた。
 (2) 2005年は6月時点。

表2 中期開発計画における投資計画と資金調達源

	2005	2006	2007	2008	2009	5年間 合計
投資必要額 (兆ルピア)	529	653	806	962	1,123	4,073
GDP比 (%)	21.0	23.1	25.3	27.1	28.5	25.4
うち政府投資 (構成比: %)	16.4	15.6	14.1	14.1	14.5	14.7
民間投資	83.6	84.4	85.9	85.9	85.5	85.3
資金調達源 (構成比: %)						
政府貯蓄	11.7	11.8	12.1	13.1	14.3	12.8
国内民間貯蓄	96.2	90.3	88.3	86.1	83.7	87.8
海外貯蓄	-7.9	-2.1	-0.4	0.8	2.0	-0.7

(出所) 表1に同じ。

大きく軽減した。政府の対外債務残高はそれほど変わらないものの、民間を含めた対外債務合計額をGDP比で見ると、ピーク時の一六三%から二〇〇五年六月には五〇%にまで低下した(図2)。

● ユドヨノ政権の経済課題

ユドヨノ政権の中心的経済課題は、雇用創出、貧困削減、それを可能にする成長の実現である。国家開発企画庁(ハベナス)がまとめた国家中期開発計画は、この三つの課題にそれぞれ数値目標を掲げている(表1)。インフレ、財政収支、政府債務の管理といったマクロ的安定を太前提とし、そのうえで成長を加速させて二〇〇九年までに失業率と貧困率を半減させるという目

表1 中期開発計画(2005~2009年度)の経済目標 (%)

経済指標	2005	2009	年平均
GDP 実質成長率	5.5	7.6	6.6
民間消費	4.3	5.3	4.8
投資	14.6	12.8	13.7
輸出	5.7	10.1	7.9
完全失業率	9.5	5.1	—
貧困人口比率	16.6*	8.2	—
インフレ率	7.0	3.0	—
財政収支 (GDP比)	-0.7	0.3	—
政府対外債務 (GDP比)	21.6	12.6	—
政府国内債務 (GDP比)	26.3	19.2	—

(出所) 国家開発企画庁「国家中期開発計画」。
 (注) *2004年。

標である。

この目標はもともとユドヨノ大統領の政治公約として提示されたもので、かなり野心的な数値であることをハベナスのスリ・ムルヤニ長官も認めている。とくに難しいのが雇用である。1%の成長が四〇万人の雇用を創出すると仮定すると、6%の成長でようやく新規参入労働力を吸収でき、さらに既存の失業を減少させるには論理的には七・五%ほどの成長が必要だという。

成長を加速させるには投資が不可欠である。中期開発計画は、五年間の総投資必要額を四〇七三兆ルピア(四六四九億ドル)と見積もっている(表2)。財政の出動余地は限られているとの認識から、全体の八五%を民間投資とし、それを上回る八八%を国内民間貯蓄で賄う計画である。すなわち、政府投資の一部にも民間貯蓄を動員することが想定されている。

ユドヨノ政権の経済目標を達成するには民間投資の活性化が必要であり、そのための投資環境の改善が急務であるとの認識が政権内と財界に強まった。成長に向けた施策は「投資環境の改善」というキーワードに集約され、政治面での「汚職撲滅」と並ぶ二大テーマとしてユドヨノ政権の手腕に期待がかけられた。政府は早速、経済団体や外国政府からの提案も容れて、投資環境の改善に向けた行動計画を練り、一〇〇日アジェンダの経済政策の筆頭にそれを掲げて改革への意欲を示した。

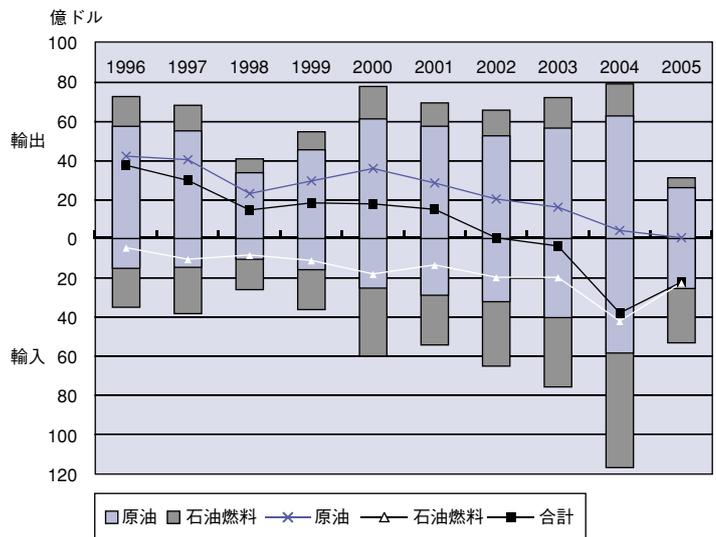
● 「成長」に向けた施策——一年目(2005)まで進んだか

政権発足当初の意欲にもかかわらず、冒頭に述べたとおり、「成長」政策の成果は決定打を欠いたまま一年が経過した。しかし、まったく動きがなかったわけではない。インフラ開発については、民間に投資機会を開放するという方針が明確に打ち出された。二〇〇五年一月に政府はインドネシア商工会議所と共同でインフラ・サミットを開催し、民間投資・民間協力を振興したいインフラ案件リストを提示した。これによって、インフラ開発における民間と政府の担当区分が具体的に明らかにされたことには意義がある。

民間インフラ投資を進めるには、法的枠組みを変えなければならない。インドネシアのインフラ関連法はこれまで政府・国営企業を事業主体と想定していたからである。メガワティ政権期に民間投資を視野に入れた道路法、建物法、水資源法が成立し、現政権下でそれぞれの実施細則が政令として公布された。法の整備を受けて、高速道路では民間開放案件四件、政府案件七件が成約にこぎつけた。

民間インフラ投資に対する政府保証についても、制度的な進歩がみられた。大統領令によって再発したインフラ整備促進政策委員会(KKPP)を中心に、政府保証を付与するか否かを決定する仕組みが作

図3 原油・石油燃料の輸出入バランス



(出所) 中央統計庁。
(注) 2005年は1～4月。

られたのである。政府保証を求め、すべての民間投資案件は各省庁が優先順位をつけたうえで同委員会に提出される。同委員会は、省庁横断的なセクター間の優先度を勘案して政府保証を付与する案件を決定し、投資スケジュールを策定して大蔵省に提出する。最終的に大蔵省が予算

状況をみながら保証可能な案件を絞り、保証の形態を案件ごとに決めていくという。

一方、投資振興の観点から注目されていたのが投資調整庁（BKPM）の位置づけと新投資法の成立である。投資行政の要として投資調整庁を閣僚級機関に格上げする案も取り沙汰されたが、結局、同庁は独立した政府機関から商業省管轄下の庁へと移された。この変化は、ユドヨノ政権下で新たに作成中の新投資法案と関係がある。メガワティ政権期に準備されていた投資法案の要点は、外国資本と国内資本を同等に

扱う、外資の国内民待遇であった。この点に加えて、現政権の法案は投資の許可制から登録制への移行をも盛り込んでいる。もしこれが実現すれば、投資手続きは抜本的に簡便化される。投資調整庁は許可機関ではなく、投資窓口として投資活動の円滑化と調整を担当するサービス機関となる。こうした新投資法が成立すれば画期的だが、あと六カ月ほどの時間を要するとみられる。ユドヨノ政権下でたしかに新たな動きはみられるものの、租税・通関制度、労働行政には大きな前進はなく、投資環境を抜本的に改善するような成果はいまだ上がっていない（後掲の桑原論文、石田論文を参照）。

●「石油ショック」への対応

ユドヨノ政権発足から二カ月後の二〇〇四年末、スマトラ沖大地震・津波が発生し、死者・行方不明者二〇万という未曾有の被害をもたらした。パペナスや公共事業省は、二〇〇五年六月までかかりきりで被災地救済・復興対策に取り組んだ。

同じ頃、別の想定外のショックが降りかかってきた。国際原油価格の高騰である。一九七〇年代の原油価格の高騰は、産油国インドネシアに「石油ブーム」をもたらした。なのに、なぜ今回は深刻な「石油ショック」となったのか。

「石油ショック」は、石油生産の減少、国内消費の急増に、原油高騰が重なって発

生した。インドネシアの石油生産は、経済危機以来、石油開発投資が低減したことを主因に、二〇〇〇年の一二七万バレル／日から二〇〇四年の九七万バレル／日へと減少した。他方、国内の石油燃料消費は、政府の補助金で価格が低く抑えられていることもあって経済回復が本格化するにつれて増加し、二〇〇四年には一二〇万バレル／日にも達した。この結果、石油と石油燃料の輸入が膨らみ、燃料を含めた貿易バランスは二〇〇四年に四〇億ドル近い赤字に転落した（図3）。純輸出国であった一九七〇年代とは、石油の生産・消費バランスと貿易構造が一変したのである。

一方政府は、財政赤字を目標どおりに抑えるために石油燃料を値上げし、石油燃料補助金を削減する必要に迫られていた。しかし、燃料値上げはかつてスハルト政権崩壊のきっかけにもなった、きわめて政治リスクの高いイシューである。政府は、富裕層をも利する燃料補助金を節約してその財政資金を貧困層向けの教育・保健分野の投資に振り向けることの重要性を国民に説き、二〇〇五年三月、庶民の生活に直結する灯油を据え置いてガソリン・軽油だけを平均二九%値上げした。

ところが、この三月の値上げ時点ですでに計算は狂い始めた。国際原油価格は予算の前提である二四ドル／バレルよりはるかに高騰し、しかも燃料消費量が前年の二・五倍ものスピードで拡大していたからであ

る。国際原油価格が前提価格より一ドル上がるごとに燃料補助金は約四兆ルピア増え、石油ガス歳入の増加分を上回って財政赤字は約一兆ルピア拡大する。かりに六〇ドル／バレルになれば、燃料補助金は一九兆ルピアから一六〇兆ルピアにも膨張し、歳出の三分の一に達する。三月の値上げにもかかわらず、予想外の原油高騰と消費拡大で再び財政は破綻の危機に直面した。

三月以降、通貨ルピアは下げ始め、インフレ率が上昇し、公定歩合に相当する中銀証書レートは実質マイナス金利に転落した。しかし中央銀行は、ルピア下落はドル実需によるものとして、経済成長に水を差す金利上げを見送った。実際、ルピア下落の原因の一つは国営石油会社プルタミナのドル買いにあった。プルタミナは、原油よりも割高の石油燃料の輸入が多く、しかも輸出ドル収入を輸入代金には充てられない仕組みであるため、輸入用ドルをすべて市場から調達していた。

中央銀行は七月になってようやく利上げに転じ、プルタミナへの燃料補助金を中銀が直接ドル建てで支払うなどのドル買い緩和策を採った。しかし八月、政府が国会に二〇〇六年度予算を上程すると、その前提である原油価格四〇ドル／バレルが非現実的だとして政府の財政運営に対する疑念が一気に市場に広がり、市場不安からルピアが急落した。中銀は即座に利上げで対応し、政府も燃料価格の再値上げをとまなう抜本

的な打開策を採らざるを得なくなった。

結局政府は一〇月一日、ガソリン八八%、軽油一〇五%、灯油一八六%という史上最大幅の燃料価格値上げを断行した。これにより、石油燃料向け補助金は八九兆ルピア、財政赤字はGDP比〇・九%の二五兆ルピアに抑えられ、財政危機は回避された。連日の値上げ反対デモや買い溜めの行列で社会は混乱したが、大規模な騒乱には至らなかった。日々の煮炊きを灯油に頼る庶民にとって灯油の三倍近い値上げは大変な打撃で、不満が残ることも予想される。だが、歴代政権にとって鬼門であった燃料値上げをユドヨノ政権が乗り越えたこと、問題を先送りにせず早期の値上げで年度中の不安定要因を除去できたことは、政権の手腕として高く評価される。国民に痛みを強いる措置に慎重な姿勢を採り続けるユドヨノ大統領に対し、カラ副大統領やバクリ経済調整相、官庁エコノミスト、そして経済団体が早期の決断を迫り、国会もそれを後押しした結果であった。

●一年目の成果、二年目の宿題

ユドヨノ政権の一年を振り返って、経済政策のなかで最も大きな成果を挙げるとすれば、石油燃料価格の大幅値上げであった。燃料補助金政策は、燃料の大量消費、石油・燃料の入超化というインドネシアの現実に照らして持続可能な政策ではない。財政運営の点からも、政府消費から投資へ、ば

らまき支出から貧困ターゲットへの切替は合理的な政策である。高い政治リスクをとまなう燃料値上げを、国民への説明責任を十分に果たしつつ、今後も段階的に進めていくことがユドヨノ政権には求められるが、その試金石となる第一歩を政権は成功裡に踏み出した。

反対に、さまざまな行動計画を準備していた「成長」に向けた政策には見るべき成果はなかった。一年目の経済パフォーマンスは好調に推移したが、二年目は燃料大幅値上げの影響で減速が予想される。金融当局は引き締めを転じた。財政出動の余地は限られている。だからこそ、規制緩和、行政サービスの効率化、不透明なコストの除去といった投資環境改善に向けた政府の努力が重要な意味を持つ。投資法、税法、遅れている港湾法、空港法、鉄道法の運輸三法、いったん違憲となった新電力法など、基本的な経済法を二年目に成立させることがインフラを含む投資の活性化に大きく影響しよう。

投資と輸出は比較的好調とはいえ、その内容を見ると製造業は主役にはなっていない。財界との太いパイプを持つ現政権の特性をプラスに活かして、国際競争の下でインドネシアの産業競争力をいかに向上させていくか、官民対話を通じてその方策を具体化していく努力が必要である。

(さとう ゆり／アジア経済研究所地域研究センター)