

特集

特集／インドネシア・ユドヨノ政権の1年

高まるインフラ開発への期待とその障壁

石田正美

ユドヨノ新政権になって、インフラへの期待は一気に高まってきている。通貨危機後数年間はインフラ建設が停止されていたことから、そのギャップを埋める意味でも、公的資金に加え、民間活力導入が求められるところである。ここでは通貨危機後の経緯とともに、新政権成立後約一年のインフラ実施状況を振り返ることとしたい。

●インフラ開発—凍結から再開へ

電力、道路、港湾など経済インフラ開発プロジェクトは、一九九七年のアジア通貨危機以来、しばらく凍結されていた。というのも、第一に通貨危機の対策として財政・金融の引き締めが急務となり、インフラ関連のプロジェクトは大統領令により、延期・再検討せざるを得なくなった。第二に、IMF支援下で、マクロ経済が安定するまで、財政・金融の引き締め政策の変更は、事実上不可能であった。第三に、政府・民間部門がともに負っていた多額の国内および対外債務、金融部門の疲弊により、公共支出と民活導入による開発は、ともに資金面からその継続が困難となった。第四に、

ODAなど諸外国の援助が、外貨と財政支援を目的としたプログラム援助にシフトしたことで、プロジェクトは援助の対象外となった。加えて、既存インフラも劣化した。イスラム断食月レバランを毎年迎え、多くの国民が帰省する度に路面の悪化が問題となる一方、企業からは電力や物流など産業インフラへの不満が高まった。

インフラ・プロジェクト再開のきっかけとして、延期・再検討されたプロジェクト再開を規定した大統領令が二〇〇二年に出された。また、二〇〇三年末で、経済政策における「IMF卒業」を果たし、諸外国の援助もプログラム援助からプロジェクト援助に再び回帰していった。これらは、いずれもマクロ経済指標の改善と投資家の信頼回復を反映したものと見えよう。

二〇〇四年一〇月にユドヨノ政権が誕生するに至り、投資環境の改善とともにインフラ開発への期待は一気に高まった。就任して間もない二〇〇五年一月一七日から二日間の日程で、インフラ・サミットが開催された。同サミットで、インドネシア政府は、民活導入を想定した総額二二五億ドル

にも及ぶ九一件のプロジェクトへの参入を呼びかけた。その後、銀行界でも国営銀行であるマンデイリ銀行が、六兆七〇〇億ルピアを二〇〇五年中にインフラ向け融資に貸し出す意向を示したほか、中央銀行もインフラ向け融資貸出上限規制を緩和し、商業銀行に短期信用に偏っている現状を改善するよう呼びかけた。また地場の民間企業で、事業の軸足をインフラ開発に移す企業も出始め、二〇〇五年前半は、一つのインフラ・ブームが訪れたかに感じられた。

●動き始めたプロジェクト

主要な案件をみていくと、道路関係では二〇〇二年二月にジャカルターバンドン間の高速道路未開通区間の工事が再開され、二〇〇五年四月に開通している。二〇〇二年一〇月には、アジア通貨危機で途切れ途切りの状態になっていたジャカルタ外環道路（JORR）の建設が再開された。また、JORRの一部区間の土地収用が困難なことから、ジャカルタ郊外の工業団地から港湾への物流改善を目的としたタンジュン・プリオク港へのアクセス道路、並びにジャ

ワ島北海岸の幹線道路で交通が混雑する交差点を立体交差化するプロジェクトが、二〇〇五年に円借款の対象事業となった。港湾関係では、ジャカルタのタンジュン・プリアク港に関し、船舶の航路拡幅、泊地の拡張、港湾内の道路の拡幅を図るプロジェクトが、二〇〇四年に円借款の対象となったほか、同港との代替機能が期待されるバンテン州のボジョヌガラ新港の起工式が、二〇〇三年二月に行われた。

ジャカルタの都市交通部門では、大量高速輸送(MRT)の一環として、主要道路の中央一車線をバス専用路線とし、新型のバスを専用路線に走らせるトランスジャカルタ・バスウェイの第一路線が、コタ地区とブロックMまでの一二・九キロの区間で開業している。バスウェイについては、自家用車所有者の利用により、ジャカルタの交通渋滞の緩和が期待されたが、その目標は十分に達成されていないとの厳しい評価があるものの、利用客は増えている。今後は、民間参入による東西を走る第二路線と第三路線をはじめ、一五路線が新たに計画されている。加えて、ジャカルタ中心部で、民間企業によるモノレールが二路線計画されており、二〇〇四年六月一日日に起工式が行われている。さらに、先の話ではあろうが、スカルノ・ハッタ空港とジャカルタを結ぶ鉄道や、バスウェイ第一路線の区間をさらに南に延長した一四・三キロの区間で地下鉄を建設する計画もある。

電力に関しては、二〇〇三年にタンジュン・ジャティB発電所の建設が再開されているほか、ジャワ・バリ系統のうち、既存のジャワ島北側送電線に加え、南側送電線の工事が再開されている。また、スマトラ島とジャワ島をガス・パイプラインで結び、すでに建設の始まっている西ジャワ州のムアラ・タワル複合サイクル発電所に天然ガスを送るとともに、ジャカルタ首都特別州にあるムアラ・カラン・ディーゼル発電所をガス化し、さらに天然ガスを送る計画が、円借款事業で進められている。

二〇〇二年以降、このように多くのインフラ・プロジェクトが再開ないしは新規に実施され、また新たな計画も次々に提示されている。ところが、これらのプロジェクトのうち、財政や土地問題などの理由から、開発が予定通り進んでいないものも少なくない。実際インフラ・サミットでも、投資家から事業を支援なく進めていくことを政府がどこまで保証できるのか疑問の声が上がった。二〇〇五年九月末まで、政府側が提示した九一件のプロジェクトのうち、落札に至ったプロジェクトはわずか六件、総額にして全体の一〇％に過ぎず、二〇〇五年一月予定の第二回インフラ・サミットも二〇〇六年二月に延期された。以下では、具体的事例に基づき、インフラ開発推進のための課題をみていくこととしたい。

●民活リスクに対する政府保証

高速道路や電力部門を中心にインドネシア政府は、一九九〇年代初めにBOTやBOOの方式で民間活力の導入を図ってきた。一九九七年のアジア通貨危機発生まで、為替レートの下落幅が一定に調整されていた以上、為替変動リスクは大きな障害でなく、またプロジェクトがスハルト大統領に近い企業に関わる一つ一つの「保証」と考えられ、同時に土地なども強制的に収用されてきたケースが少なくなかった。

しかしながら、安全とみなされていたプロジェクトに潜むリスクが一気に露呈したのが、発電プロジェクトであった。通貨危機発生前、国営電力会社(PLN)は、二七の民間の独立発電事業者(IPP)と買電契約を結んでいた。買電する際の通貨がドル建てとされていたことから、通貨危機によるルピア下落で、PLNの損失が一気に拡大し、IPPとの契約を見直さないし、破棄せざるを得なくなった。これに対し、IPPの投資家からは、投資家の権利を損ねるものとして、訴訟が引き起こされた。こうした契約の見直し並びに破棄は、インドネシアの信用を低下させ、潜在的な投資家を躊躇させてしまうこととなり、この結果増加する電力需要に供給の目処が立たない「電力危機」を二〇〇〇年に迎えることとなった。その後、政府は、二〇〇〇年からIPPとの再交渉を進め、買電価格の見直しなどを求め、一部のIPPからは買電価格引き下げの合意を獲得、完成度の低い

プロジェクトの契約は終了させ、一つのIPPを除いて交渉はすべて妥結し、電力危機は少なくとも短期的には回避されることとなった。なお、通貨危機前のIPPとの契約には、このほかにもPLNが一定価格で一定量の電力購入を長期間義務付けられ、IPPから一定の電力を購入しない場合も、購入金額は支払わなくてはならない「引き取り保証」条項などが含まれていた。

一方、二〇〇五年に入札が行われている高速道路の案件には、建設・運営事業が失敗した場合に、資産は政府に譲渡され、負債は投資家が処理することが契約に盛り込まれているなど、投資家のリスクが配慮されていないプロジェクトも見受けられる。また、二年に一度はインフレ率などに基づき高速道路料金の引き上げが認められる道路に関する法律二〇〇四年第三八号が施行されたものの、前回実施された引き上げが二年と二カ月を経た後に実施されたことから、投資家が慎重になった点も否めない。

ジャカルタを走るバスのメンテナンスの悪さは目に余るものがあるが、業者が新車を導入しないのも、ジャカルタ首都特別州政府の定める料金にインセンティブがないからとの意見もある。電力プロジェクトのように、投資家に過剰な保証を与え、料金の水増しを認めたケースも持続可能なものではないが、投資家が投下資金を回収できる目処が立つよう、リスクをある程度保証することで、安い料金を効率的な運用を図

ることも政府には求められよう。政府と投資家との間でより良い官民パートナーシップ(PPP)の構築が望まれる。

●土地収用と法の確実性の問題

先述の二〇〇二年に再開されたJORRのプロジェクトは、再開されて間もなく土地収用の問題に直面した。建設予定地の土地所有者が法外な補償費を求めたため、途切れ途切れの部分はわずかな所有者のため、開通していない。このため、ユドヨノ大統領は、二〇〇五年五月三日付けで公共建設工事実施のための土地収用に関する大統領令二〇〇五年第三六号を出し、道路や水道、病院など公共の利益に供する建設工事を実施する場合、大統領は法定の手続きを経た後、土地所有権を奪取することができると規定した。この規定により、土地収用問題で遅れていたプロジェクトが進展するかにみえた。しかし、法律家やNGOなどが「土地問題の権威主義の復活である」、「有力者のビジネスに悪用される」として反発し、国会第二委員会も大統領に改正を求めたことから、これまで同大統領令は実施されていない。皮肉なことに二〇〇五年八月一八日にジャワ・バリ地域で起きた広域停電も、先述のジャワ島南側送電線が予定通り二〇〇四年四月に稼動していれば起こり得なかったものだが、同送電線も土地収用問題がネックとなっている。

インドネシアでは、二〇〇二年に新電力

法が国会を通過し、発電と高・中電圧の小売で低い電力料金の設定が可能な地域に競争原理を導入することとなった。しかし、競争原理の導入により、遠隔地では電力料金が高くなり、地域住民の負担が大きくなるとの訴えがPLNの労働組合などから提訴され、憲法裁判所は二〇〇四年末に同法が「多くの人々の生活を充たす商品はいずれも国家が管轄する」との共和国憲法第三三条に抵触するとの判決を出した。この判決を受け、国会は新たな電力法を制定することとなり、制定までの間は一九八五年制定の旧電力法が適用されることとなった。

●今後の展望

ユドヨノ政権下での、インフラ・サミットの実施、並びに政府諸機関の調整を目的としたインフラ整備迅速化政策委員会(KKPI)の再組織化は、一応の前進と言えよう。だが、公共支出やODAによるインフラは別として、民活導入には土地収用を含め投資家の事業リスク低下への配慮が不可欠であろう。二〇〇六年二月の第二回インフラ・サミットに向け、政府はインフラ関連の法制度整備の意向を表明している。同サミットでは政府のこれまでの学習効果として、さらなる法制度の充実が求められることとなる。

(いしだ まさみ／アジア経済研究所開発研究センター)