

University Academic Repository

Reconstruction of Indonesian Economy Did IMF Fail in Policies?

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2004-03-31 キーワード (Ja): キーワード (En): Letter of Intent, AMF, SBA, EFF 作成者: Omura, Keiji メールアドレス: 所属:
URL	https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/99

インドネシア経済復興とIMF支援政策の誤謬

Reconstruction of Indonesian Economy

Did IMF Fail in Policies?

尾村 敬二

Keiji Omura

<要旨>

アジア通貨危機による最大の被害国はインドネシアであった。1998年のルピアの対米ドル切り下げ率は70%、GDPはマイナス13%で、1999年に他のアジア諸国経済が急回復を示したにもかかわらず、わずか0.8%の成長であった。また、経済危機の過程において、32年に及ぶスハルト体制の崩壊という政治危機が発生し、経済はメルトダウンの状態になった。

経済危機に対して、IMFを中心とする経済支援が実施されたが、そのコンディショナリティの厳しさ、インドネシア政府のガバナンスの弱さ、IMF支援政策の誤謬とその実施の遅れなどから、インドネシア経済復興に制約が見られた。銀行や企業の倒産、海外への大量の資本逃避などにより、生産活動も低迷した。経済回復がようやく見え始めたのは2003年である。今後のインドネシア経済成長のためには、グッドガバナンスの確立はもちろん、経済合理性と国際協調にもとづく経済戦略が必要である。

<キーワード>

メルトダウン、クローニー、為替レートの変動幅（バンド）、パリクラブ、経済のファンダメンタルズ、趣意書（Letter of Intent）、アジア通貨基金（AMF）、スタンドバイアグリーメント融資（SBA）、エクステンディッドファシリティ融資（EFF）、経済開発プログラム（プロペナス）、ガバナンス、

1. 通貨危機の後遺症

経済危機から政治危機へ

1997年7月2日はタイのバンコク市場でバーツが急落し、それを引き金にするアジア経済危機が開始した日である。アジア経済危機の到来は晴天の霹靂であり、それを予測した少数のエコノミストの警鐘は、当時の東アジア経済の力強さを賞賛する声に圧倒されていた。経済危機の専門家と自称するポール・クルーグマンも前日の7月1日を「資本主義の繁栄

が絶頂を迎えた日」¹⁾と表現し驚きを隠していない。バンコクに発生したバース急落は短時日の間にインドネシア、マレーシアなどに波及し、さらに韓国、ロシア、ブラジルなどに飛び火し、危機の「伝染」と表現された。危機は通貨危機から、金融危機に、さらには各国GDPの大幅マイナス成長に見られる経済の「メルトダウン」へと進展した。「伝染」や「メルトダウン」は必ずしも適切な表現ではなく、曖昧でかつ多様な解釈を生んで正確な分析の障害となるが、その表現は世界および特にアジア諸国の狼狽振りを示すものであった。この狼狽振りは、マレーシアのマハティール前首相に「奇跡」を引き起こした東アジア経済を攪乱しようとしたアメリカの陰謀であると言わしめたほどである。同前首相によると、アメリカの手先はジョージ・ソロスに代表されるヘッジファンドということであった。しかし、こうした主張は危機の原因を正確に把握する努力を妨げるだけであり、起こるべくしておきた各国への危機の伝染の実態を隠蔽してしまうであろう。こうした主観的かつ政治的発想は、マレーシアでは国営銀行により、また、インドネシアではスハルト大統領のクローニーによる巨額の資本逃避が起き、ロシアの危機ではヘッジファンド大手が巨額の損失をこうむりアメリカの金融システムを震撼させた事態の解明にはまったく役に立たないであろう。

インドネシアの新体制

スハルト時代最後の第7次開発内閣は側近登用の典型的なクローニー内閣であったが、1998年5月に発足後、3ヶ月足らずで崩壊した。崩壊の直接的原因は、新内閣が趣意書にもとづく石油製品価格引き上げを実行したことに不満を爆発させた都市住民の暴動である。ジャカルタ市内だけでも1000人以上の死者が出て、收拾がつかなくなった。スハルト体制の担い手であった国軍もスハルトを見限り、スハルト退陣後、民主的方法で新大統領が選出された。新政府は経済復興のために、IMFとの協議にもとづく「趣意書」を見直し、それに沿う復興政策を実施した。

通貨危機以降、インドネシアの外貨資金の必要に応じ、IMFおよびその他の総額360億ドル余の金融支援とパリクラブによる債務返済繰り延べなどがなされた。しかし、外貨の流出による資本収支の赤字は続き、ルピアレートも安定しなかった。その不安定は新政治体制の不安定の表現でもある。スハルトを引き継いだハビビ大統領およびその後のアブドゥルラフマン・ワヒド大統領の両政権はそれぞれわずか2年しか続かず、現在のメガワティ・スカルノプトリ大統領も2003年8月にようやく2年を経たが、2004年4月には総選挙が、7月にはインドネシア史上初の大統領直接選挙を向かえることになっており、政局は流動的である。7月の大統領選でだれも50%以上を得票できない場合は、9月に上位二人の決戦再選挙が実施される。経済面では2003年4月以降、ルピアレートは対米ドルで8500ルピア前後に落ち着いており、インドネシア銀行保証債(SBI)利子率も危機前より低い8%台に低下している。ようやく経済回復の兆候が見えてきた。2003年末に外貨準備は350億ドルになり、一人当たりGDPも危機以前の水準に近づいている。しかし、投資率は20%程度にとどまり、

2003年のGDP成長率も4%弱にとどまっている。本格的な経済回復は2005年以降と思われるが、その期待の実現も政治的安定と政府の指導力にかかっている。

政治不安の拡大

インドネシアにおける通貨不安の原因が経済のファンダメンタルズの悪化であるとは説明し難い。タイで通貨危機が起きた時点では、ルピアの対米ドル交換レートはペッグレートの変動幅（バンド）8%の上限に張り付き切り上がり傾向にあり、ルピア切り下げの兆候は見られていなかった。しかしルピア切り下げ圧力は1ヶ月もたたないうちに強まり、1998年8月はじめにバンドの変動率幅を上下12%に拡大せざるを得なくなり、ルピアの対米ドルレートはバンドの下限に張り付き、そのバンド制も維持できなくなるルピア売りによってペッグ制度継続を断念させた。ルピアのレートは危機前の水準から約20%下落し3000ルピア/ドルへと下落し1997年11月までは小康を保っていた。しかし、11月にスハルト大統領のクローニー銀行を含む16行が閉鎖されたことや、12月のスハルト大統領病気のニュースを契機に再びルピアレートは下落した。

1998年1月にはスハルト側近のハビビ氏が次期副大統領候補に推挙されたときには1万6000ルピア/ドルに暴落した。この暴落は同年5月の全国的に拡大した暴動とスハルト退陣にいたる政治劇の始まりであった。1月には前年以来懸案とされてきたIMFとの協定（趣意書－Letter of Intent－LoI）調印式においてカムデシュ専務理事がスハルトを腕組みして見下ろす態度を示し、IMFがスハルトを嫌悪する象徴として報じられた。スハルトとしては、前年度第4四半期以来遠ざけてきた経済調整大臣や他の経済閣僚を同席させず、調印式に自ら臨んで恭順の意を表したつもりにもかかわらずであった。そのためか、スハルト大統領はIMFとの合意をほとんど実施することもなく、また、自由変動為替相場から、IMFをはじめとする国際社会が反対した通貨委員会制度すなわち固定相場制度に転換する動きを見せ、趣意書は反故同然になりかかった。その後、32年に及んだスハルト体制が5月に崩壊する過程で、インドネシア経済は混乱を深め、メルトダウンの状態に入った。1998年のGDP成長率はマイナス13%に達し、1999年にはわずかにプラス0.8%（当初の政府発表では0.2%であったが、後に、IMFが修正した数字）の成長にとどまり、危機に遭遇した国の中で最悪の状況にあった。

インドネシア経済再生の障害

タイ、マレーシア、韓国などが1999年にはそれぞれ、4.2%、5.8%および10.7%の成長を回復したが、インドネシアは0.8%の成長にとどまり、2003年にも3.5%前後の成長と見込まれている。この回復は「加速度効果」と呼ばれる恐慌経済後の特有な一時的経済回復現象に過ぎないとクルーグマンは解説している。本格的経済の回復が始まる保障はない。政治状況の安定化とともに、経済構造改革が進められなければならない。金融改革庁（IBRA）

に接收され国家管理化におかれた銀行の再民営化、不良債権の処理などはある程度進捗しているが、銀行や企業の経営体質の強化は依然として目に見えていない。財政面でも財政赤字がGDPの1%台以下になったが、対外援助依存の体質が改善されていない。2003年12月にはIMF支援プログラムが終了するとともに、パリクラブのリスケジュールもストップし、国際収支政策に不安が予想される。また、スハルト時代より悪化しているガバナンスの問題（いわゆるKKN—腐敗、癒着および身内贓）などの社会問題もある。こうした構造問題の解決なしに、本格的経済回復の軌道に乗ることは難しい。相変わらずの高失業率の改善、中央と地方の開発格差の縮小、貧困問題の解消などのための障壁は依然高い。インドネシアはスハルト時代に経験した高成長の軌跡を再び回復するのであろうか。スハルト後のインドネシア新体制の経済復興および成長政策を通じて、1980年代から1990年代前半の可能性を探ってみる。

2. インドネシアは最大の被害国

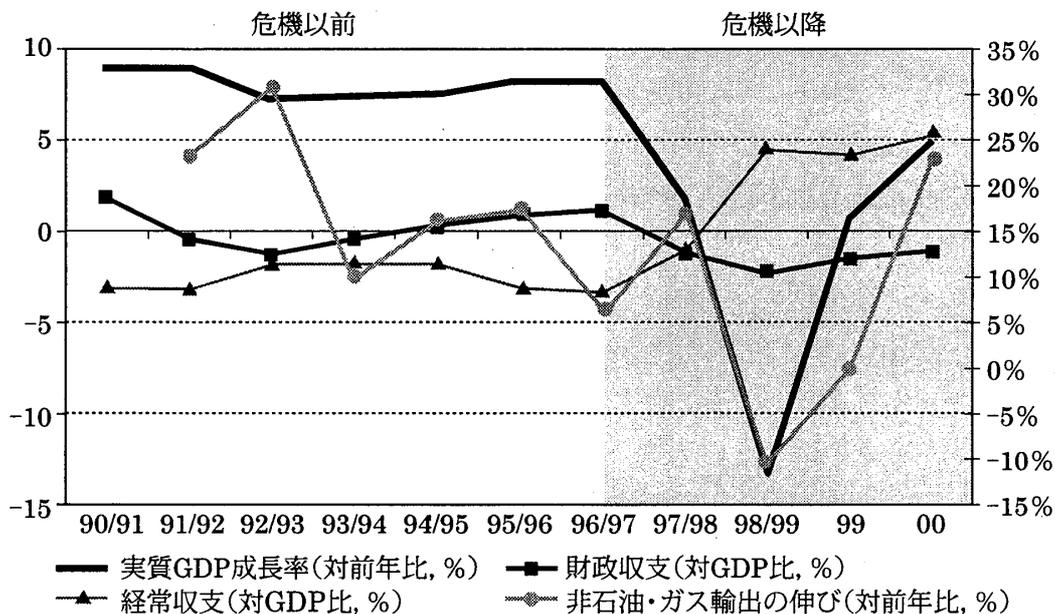
ファンダメンタルズのよかったはずのインドネシア

インドネシアは通貨危機による最大の被害国である。ルピアの対米ドルレートの切り下げ率が70%を超え、1998年のインフレ率が100%およびGDP成長率がマイナス13%、1999年の成長率も0.8%に過ぎない。1998年には東アジア諸国のGDPは軒並みに下落したが、1999年にはV字型に回復したことに比べると、危機の影響はもっとも深刻であったといわざるを得ない。危機以前のインドネシア経済のファンダメンタルズは良好であったといわれたにもかかわらず、何ゆえに最大の打撃を受けたかについての理由は、後知恵としていわれることであるが、通貨危機がもともと脆弱な構造であった銀行の崩壊を引き起こし、これが実物経済すなわち生産活動の縮小を引き起こしたことにある。また、タイ、マレーシア、韓国などと異なり、インドネシアでは32年に及ぶスハルト政権が崩壊する政治危機が加速したことが大きな原因となった。その過程は適切な経済危機対策を実施できない状況を生んだといえる。

IMFが発表したアジア通貨危機に関する評価報告書“IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil”（以下「評価報告書」）²⁾によると、1992～1996年のインドネシアの経済成長率が年平均6%以上を達成し、マクロ経済ファンダメンタルズは良好だったとしている。（図1参照）この評価についてはIMFのみならず、IMFの危機対応策を批判するグループも共通する判断であった。その判断の根底には世界銀行の「東アジアの奇跡」に代表される1980年代から90年代前半にかけての東アジア経済の驚異的發展に対する高い評価があった。ポール・クルーグマンなどのように、この発展が、「まぼろし」として懸念する声もあったが、危機以前にはかかる懸念は少数意見に過ぎなかった。IMFも、その評価報告書において、IMF内部の一部には東アジア経済のファンダメンタルズの弱さ

を懸念する意見もあったと自己弁護しながら、全体としてはファンダメンタルズの強さを楽観視していた。その理由は、1996年において、第1に、石油輸出に加えて非石油輸出が急激に伸びていたにもかかわらず、ルピアの対米ドルレートが過大評価されていなかったこと、第2に、経常収支赤字がGDPの3.5%で他のASEAN諸国（たとえばタイの8%）と比べて小さかったこと、第3に、経常収支赤字を補填する資本収支の黒字がGDPの27%に達し、高経済成長率を支えていたこと、および、第4に、対外債務残高の対GDP比率が50%で、対外債務返済率が不健全とはいえない30%強であったことなどである。

図1 インドネシアのマクロ経済指数 1990-2000



出所: IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil, Independent Evaluation Office, July 2003

しかし、IMFは事後的であるが、このファンダメンタルズについての過大評価を認めざるを得なかった。IMFの反省は、対外民間債務が1995年の380億ドルから1997年末に820億ドルに、また、短期の対外民間債務が1997年の通貨危機直前までに国家の外貨準備の1.5倍に相当する330億ドルに急増したことを見逃したことである。また、1996年にIMFはインドネシア当局に短期債務返済に備えて金融引き締め政策を採るように勧告したが、これは1988年の金融自由化政策(PAKTO88)の精神に反するとの反発から受け入れられなかったとしている。実際のところ、IMFも世界の金融自由化促進を目指してインドネシアの金融自由化を推進してきた立場からすると、インドネシア側の反発を容認せざるを得なかった。IMFの評価報告書は「事後的に見ると、見逃されたことは、短期資本の流れによるマクロ経済への影響が、突然の市場動向の変化や民間投資の潜在的脆弱性に対して敏感であったことである」と述べている。確かに、通貨危機は急激な短期資本の逆流によって引

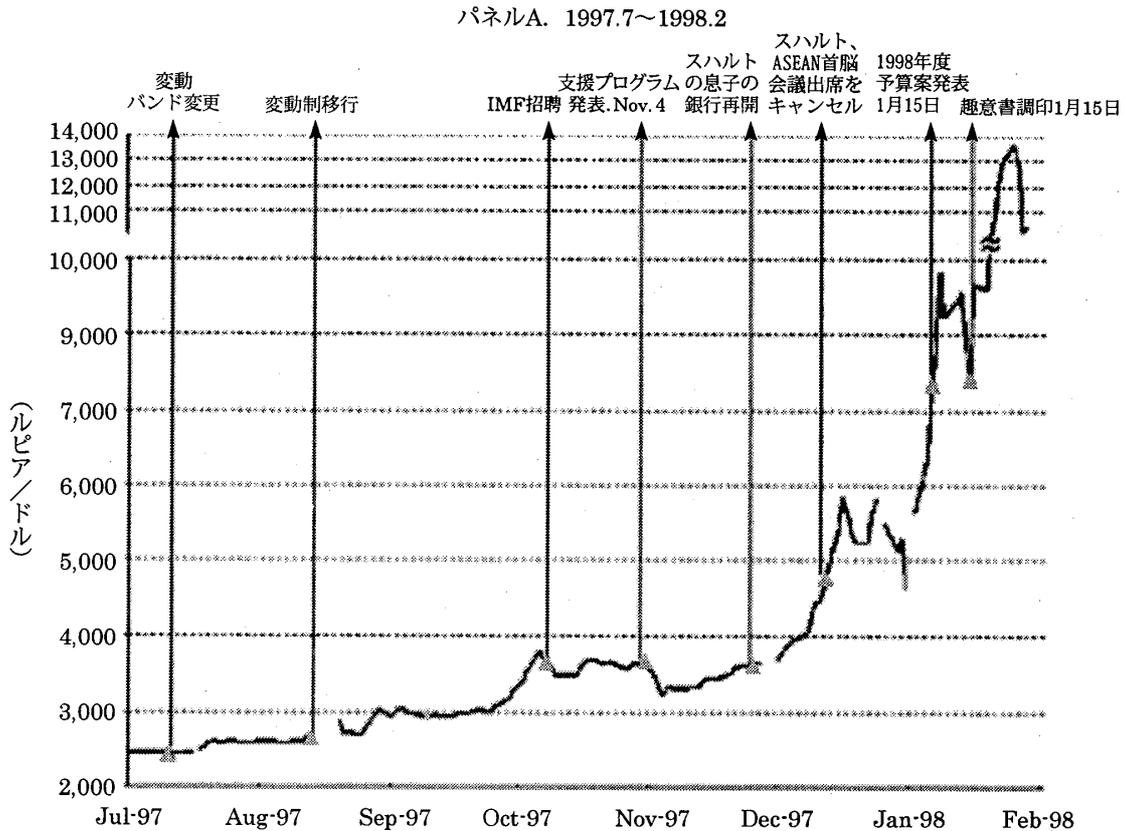
き起こされたのであるが、何故に逆流が起きたのかについての究明が必要である。

通貨・経済危機の実態

1997年7月2日のバンコクでのバーツ暴落に伴いルピア売りも急増し、インドネシア当局は当時のクローリングベッグ制度の変動幅を8%から12%に拡大し、ルピア売りの沈静化を図った。しかし、ルピアのレートは対米ドルの下限に張り付いたままであった。7月2日までは上限に張り付いており、為替市場の状況は逆転した。これはバーツ同様に大幅なルピア切り下げの憶測にもとづく投機的なルピア売りと呼び、インドネシア当局はルピア買いのコスト負担に耐えられず、8月中旬にルピアを変動相場制に移行せざるを得なかった。この移行はIMFの強い要請に基づくものであった。この結果ルピアの対米ドルレートは約20%切り下がり、危機前の2400ルピアから3000ルピアに下落した。また、変動相場制への移行と同時に、インドネシア銀行はルピアの信認を維持するために90日物のインドネシア銀行債(SBI)の金利を11.25%から28%に引き上げ、金融引き締めを行った。また、政府は総額130億ドルに及ぶインフラプロジェクト建設の延期を発表したにもかかわらず、ルピアの下落であった。この時点では、1980年代初頭のルピア切り下げに追い込まれた理由が大型プロジェクト投資による国際収支の経常収支悪化にあったことを念頭にしたものといえるが、今回の危機が投機的なルピア売りによる短期資本の急激な流出による資本収支危機であることのIMFの認識はなかった。

第2弾のルピア急落はインドネシア銀行が、IMFの勧告に応じて、スハルト一族が所有する銀行を含む16行の不良経営銀行を閉鎖したことに始まる。この閉鎖は最高2000万ルピアの預金保障のみの条件で、抜き打ち的に行われた。その数日後、スハルト大統領が心臓発作を理由にASEAN首脳会議を欠席したこと、経済テクノクラート閣僚がスハルトの不興をこうむり一切面会できなくなったことなどが重なり、ルピアのパニック売りが生じ、対米ドルで6000ルピア台に下落した。これを境に、ルピア相場は1万5000ルピアまで下落し、1988年5月のスハルト大統領失脚以降も変動の振幅が激しい不安定なルピア相場が続くことになる。1997年8月以来の金融の特徴は高金利が続き、オーバーナイトのコールレートは年率で100%を超えた。コールレートの高騰は瞬間的に400%になったこともあり、ルピア売りのためのルピア借りが激しかったことが伺える。1997年12月以降のルピア下落は投機的短期資本の流出のみにとどまらず、金融システムの崩壊によるルピアに対する信認の喪失によるものであった。その過程は、それまでスハルト政権を支えてきたクローニー企業がインドネシア経済を見限り、可能な限りの資本逃避を行う過程でもあった。1998年にはスハルトの側近であり経済政策を理解できないと市場に評価された当時のハビビ科学技術大臣が次期副大統領候補に指名された直後には瞬間的に1万6000ルピア/ドルに下落している(図2参照)。ルピア不安は金融システム崩壊に加えて、経済運営に信頼を置けないスハルト政権の政治危機によるものとなった。1988年になると前年にすでに具現化していた物

図2 インドネシアルピアの対米ドル変動 1997 - 1999



出所：IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia ,Korea, Brazil, Independent Evaluation Office, July 2003

価の上昇(1998年に約80%)、固定資本投資の下落(同マイナス33%)、GDP成長率の下落(同マイナス13%)と実物経済への負の影響が拡大した。

3. IMF支援政策の問題点

タイミングを逸したIMF融資

政治危機と絡まったインドネシアの第2弾の通貨・経済危機への対応策はIMFの支援融資とそれに伴うコンディショナリティの実行という形で現れた。この対応策に対してポール・クルーグマンやジョセフ・スティグリッツなどは手厳しい批判をしている。その論拠は、IMFの政策がワシントンコンセンサスに反するダブルスタンダードの政策、すなわち、通貨危機の際にとるべきではない金融引き締め政策を進めたこと、通貨の信認を維持する引き締め政策が外国投機家の資本回収を保障してしまったことなどである³⁾。また、スティグリッツはIMFの支援とそれが推奨する自由変動性を拒絶し、固定相場制を固持し、低金利政策を導入したマレーシアが最も危機のショックを受けなかったと評価している。一方、IMFの反論は、インドネシアにおいては必ずしも金融財政政策の引き締めを勧告しておらず、名目金利は引き上げたが、実質金利は低位にあったこと、財政赤字も当初は黒字化を勧告したが、1998年には赤字財政を認めていたと反論している。IMFはインドネシアが危機直後に独自判断で金利引き上げを行ったとしているが、引き上げの判断基準は1996年来からのIMFの勧告に沿うものであった。しかし、IMFの対応策がまったく効果をあげずに、インドネシアの通貨危機を周辺国での最大のものとし、その回復が2000年以降に持ち越されてしまったことに対する説明は希薄である。さらに、実質金利が低かったと強調されているが、それが通貨不安を緩和したことはない。IMFは通貨危機において実質金利の低さがどのような経済的効果があるかを分析していないが、これはIMFの政策理論の欠陥を示すものである。

IMFのインドネシアに対する最初の金融支援は11月5日に承認された36ヶ月の約100億ドルのスタนด์バイアレンジメント(SBA)であった。これはインドネシアのクォータの490%という巨額であった。その他に、世界銀行およびアジア開発銀行が80億ドルの融資をした。この決定に対する支援策として日本およびシンガポール政府が市場介入をし、ルピアレートは向上したが、それは2日しかもたず、最悪の通貨急落へと向かっていった。IMFによると、①コンディショナリティに盛られた「慎重なマクロ経済政策」の実施とベースマネー拡大の抑制、②不良16銀行の閉鎖を含む金融システムの強化、および、③経済効率化のための情報の開示の原則が政府によって守られず、ルピアの信認が損なわれたという。

1998年1月に、IMFはインドネシア政府の対応の悪さと一層のルピア下落に不信感を持ち、前年11月のコンディショナリティに具体的な構造改革をタイトな期限付きで実施する

ことを求め、この趣意書にはスハルト自らが、署名することになった。しかし、この趣意書もスハルト政府が忠実に実行せず、ルピア相場は混迷し、物価の急騰と生産活動の縮小が進んだ。IMFによると、スハルトが IMF に対してゲリラ戦争を仕掛け、趣意書をないがしろにし、IMF・プラスの政策すなわちカレンシーボード制度の導入を図ったとされている。カレンシーボード制度は IMF のインドネシア支援の前提を覆すものであり、ルピアに対する市場の信認を得がたくすると判断されるものであった。この間のルピア急落が 1 月の趣意書不履行によるものと判断した IMF はこれを理事会に上程することができず、インドネシアがカレンシーボード制度導入を断念する 4 月の趣意書の修正まで、IMF の政策勧告は実施されなかった。この修正は 3 月の第 7 次開発内閣の発足を待ってのものであった。しかし、修正された趣意書も 5 月はじめの石油製品価格引き上げをきっかけに生じた暴動とスハルトの失脚によって反故同然となり、6 月にルピアレートは 1 万 5000/ドル台となり、スハルトを引き継いだハビビ新大統領に経済回復のバトンが引き継がれた。

趣意書に基づく政策をインドネシア政府が忠実に実行しなかった過程で注目すべきことは、IMF が約束した金融支援も順調に実施されなかったことである。スタンドバイアレンジメントとして 1997 年 11 月に約束された融資額は 73 億 3800 万 SDR(約 100 億ドル)であるが、実際にディスバースされた額は 1997 年 11 月 10 日に 22 億 0100 万 SDR、1998 年 5 月 7 日に 7 億 3400 万 SDR である。(表 1 参照) 1997 年第 4 四半期にインドネシア銀行は中銀特別融資 (BLBI) を実施したが、これが外貨の裏づけのない通貨供給となり、ハイパーインフレを引き起こした。結果としてみれば、IMF の意図はどうであったかは不明であるが、インドネシアが第 2 弾のルピア危機の最中に実質的な IMF の金融援助が実行されていなかったことを示す。この援助の不実行がインドネシアのルピア安定化を不可能にし、かつ、IMF が言うルピアに対する信認の喪失に拍車をかけたのではないであろうか。また、銀行経営の破綻、企業倒産による生産活動の縮小、巨額な外貨の海外への流失は防止できなかったのであろうか。この点が、クルーグマンやスティグリッツなどによる IMF 批判の拠りどころであり、また、米国議会において IMF 廃止論まで提言したメルツァー委員会の批判の要因であろう。すなわち、通貨危機において不可欠な政策は、金利引下げと巨額の通貨供給が重視されるべきであるという論拠が正当化されるべきということである。特に外貨流出が激しい時期になおさら重要なことであろう。この点で、1997 年に日本政府が提唱したアジア通貨基金 (AMF) 設立構想が IMF や米国政府などの反対で挫折したことに留意しておく必要がある。反対の根拠についての明確な説明はされていないが、アジア地域版の IMF を改めて作る必要がないということや日本の影響力を排除することと理解されている。翌 1998 年には日本政府は宮沢構想を発表し、IMF などのマルチラテラルな機構ではなく、二国間の金融支援構想として復活させている。日本政府としては AMF が挫折して危機収束のタイミングを失ってしまったが、宮沢構想による支援はそれなりに危機克服に貢献したとしている。日本政府の IMF 支援に対する批判は直裁ではないが、1998 年 10 月の IMF・世

銀合同会議の演説で、宮沢大蔵大臣は以下の4点をあげている。①通貨危機、国際収支困難が、信頼の変化による資本収支の急激な変化から生ずることを前提とすれば、従来の財政バランスの改善、金融の引き締めという処方箋が適切でない場合も少なくない。②危機が始まってからあわてて変動相場制に移行することが為替の暴落を招いた面も否定できない。③各国の状況を十分に考慮しないまま急速な資本自由化を求めていくべきではない。④プログラムに含めることが不必要、不適切であるような構造改革を性急に求めたことがIMFの信頼性を損ねた面がなかったかどうか反省する必要がある⁴⁾。

表1 インドネシアに対するIMF支援融資およびディスバース

	理事会承認	期限・キャンセル	融資合意額 (100万SDR)	対クォータ比 (%)	引き出し額 (100万SDR)	残高(100万 SDR)	クォータ(100 万SDR)
スタンバイア レンジメント	11/5/1997	8/25/1998	7,338	490	3,668	367	1,498
エクステンデド アレンジメント	8/25/1998	2/4/2000	4,669	312	3,798	3,798	1,498
ディスバース	年月日		額 (10億SDR)				
	11/10/1997		2,201				
	7/5/1998		734				
	7/20/1998		734				
	8/28/1998		706				
	8/31/1998		28				
	9/30/1998		684				
	11/12/1998		634				
	11/13/1998		50				
	12/18/1998		684				
	3/30/1999		337				
	6/10/1999		337				
	8/6/1999		337				

出所：IMF データベース、

IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil, Independent Evaluation Office, July 2003

注1：ファイナンシャル・ポジションは2003年1月31日現在

注2：スタンバイアレンジメントは1998年7月15日に10億SDRが追加され、8,338(百万SDR)に増大

注3：エクステンデドアレンジメントは1999年3月25日に714(百万SDR)が追加され、5,383(百万SDR)に増大

遅れたスハルト体制以降のIMF支援と実物経済回復

スハルト政権末期の4月にIMFと政府は趣意書の見直しに合意し、5月7日に、7億3400万SDRがディスバースされた。このディスバースはスハルト退陣に直結する暴動を引き起こした石油製品価格の大幅引き上げを条件の一つにしていた。この引き上げは前々からIMFが石油補助金を廃止し、市場原理に基づく価格構造を構築し、また、クローネーグループなどによる石油製品の密輸出防止になるとして、推奨してきた政策である。3月に発

足した第7次開発内閣はスハルト側近で固められ、IMFとの緊密な協力を求めてきたテクノクラートを排除した内閣であったが、石油値上げと交換にIMF融資を引き出すための背に腹を変えられぬ交換条件であった。ただし、IMFは評価報告書において、IMF内部文書で石油製品価格引き上げは段階的にゆっくりとされるべきであると書かれていたとしているが、これはあくまでも事後的な口実としてしか理解できないものである。もし、IMFがインドネシア特有の政治情勢を理解していたならば、暴動の引き金になるような政策実施を勧告していなかったかもしれない。あるいは、すでにスハルト政府を突き放すための最後通牒としてあえて石油製品価格引き上げを実行させたのであろうか。

スハルトを引き継いだハビビ新大統領はIMFとの関係修復に努力し、1998年8月に新たな趣意書に合意し、それに伴い7月15日に10億SDRのスタンバイアグリーメント融資への追加と、8月25日にはそれまでに引き出されていなかった26ヶ月のスタンバイアグリーメントファシリティ融資(SAF)分に見合う額の46億6900万SDR(約63億ドル)のエクステンディッドファシリティ融資(EFF)を取り付けた。1999年3月には7億1400万SDRが追加され、総額53億8300万SDRに増加された。短命であったハビビ政権を引き継いだアブドゥルラフマン・ワヒド政権(同政権も2年間の短命)、および、メガワティ・スカルノプトリ現政権はIMFとの協調路線を歩み、経済再建政策を地道に行うことになった。当然ながら、国内にはスハルト時代からの既得権益グループが根強い影響力を残しており、改革の速度は遅々とし、IMFとの協調政策に障害は残っているが、2000年以降GDP成長率は3~4%の水準で回復し始めた。ドロジャトン現経済調整相は2005年の成長率が6%と楽観的予想をしている。協調路線の政策は、1998年の約80%のインフレを克服するための金利の大幅な引き上げおよびベースマネー量の制限による通貨供給量のコントロール、不良銀行の国有化や合併、中央銀行による銀行に対する特別融資(BLBI)の制限などである。また、パリクラブにおける公的債務返済の繰り延べ、ジャカルタイニシアティブに基づく民間企業債務問題の処理、銀行部門の改革などが開始されている。ルピア相場も1998年には、一時、対米ドルで1万6000ルピアを記録したが、その後は趨勢的に下落し、2003年には8500ルピア前後に安定し始めた。

資本逃避と銀行破産

短期資本の流出についての正確な統計は公表されていない。というよりも、その実態を把握することは困難であった。大量に持ち出されたルピア札のシンガポールなどでのドルへの交換、家庭の主婦に至るまでの国内でのドル札への交換とたんす預金化や国外への持ち出し、合法的な銀行送金手続きによる海外送金などあらゆる手段で資本逃避が行われた模様である。ワヒド政権のリザル・ラムリ経済調整相によると危機発生後の資本逃避は2年間あまりで800億ドル(1996年のGDPは約1300億ドル)とされる。IMFの評価報告書によると1997年度の国際収支における経常収支赤字は17億ドル、資本収支は117億ドルの赤

字で、そのうち直接投資および公的資本流入がプラスであったが、短期資本流入を含むその他の資本は149億ドルの赤字であった。1998年度にはそれぞれ輸入の急減により経常収支は43億ドルの黒字となったが、資本収支赤字は180億ドルで、そのうち、その他の資本収支は85億ドルの赤字である。1997および1998両年度のインドネシア銀行のグロスの外貨準備はそれぞれ102億ドルおよび94億ドルの減少である。外貨準備額の減少を補ったのがIMFの融資であったはずだが、外貨準備は1997年度に前年の266億ドルから1997年度へ164億ドルに減少した。ようやく1998年度には順調なIMFのEFFディスバースによって258億ドルに回復した。公式統計で見ると短期資本を中心とする資本逃避がいかにか巨額であったかが理解できる。(表2参照)

表2 国際収支予測——1997年11月および1998年4月プログラムの予測および結果
(10億ドル)

	1996/97	1997-98			1998-99		
		11月予測	4月予測	実績	4月予測	11月予測	実績
経常収支	-7.7	-5.8	-2.3	-1.7	-4.9	4.3	4.3
輸出	52.1	55.6	56.3	56.2	60.8	58.8	48.3
輸入	-50.9	-50.4	-48.5	-47.4	-55.6	-42.3	-33.7
財・サービス	-8.9	-11.0	-10.1	-10.5	-10.1	-12.2	-10.3
資本収支	13.8	-0.5	-13.5	-11.7	0.9	-14.2	-1.8
長期資本	4.5	3.1	2.3	3.2	2.1	5.0	6.7
公的資本	-2.0	-0.4	0.5	1.4	-1.0	4.5	6.6
直接投資	6.5	3.5	1.8	1.8	3.1	0.5	0.1
その他	9.3	-3.6	-15.8	-14.9	-1.2	-19.2	-8.5
誤差脱漏	1.6	0.5	-0.1	...	0.0	0.0	...
その他	7.7	-4.1	-15.7	...	-1.2	-19.2	...
石油/ガス輸出クレジット	0.1	0.1	...	...	0.1	...	...
ポートフォリオ投資	1.7	-1.7	...	...	-1.0	...	...
その他民間資本	8.3	-1.6	...	...	-0.3	...	...
商業銀行資本移動	-2.4	-0.9	...	...	0.0	...	...
国際収支バランス	6.1	-6.3	-15.8	-13.4	-4.0	-9.9	2.5
インドネシア銀行グロス外貨準備変動	-6.1	0.2	10.2	10.2	0.5	-6.7	-9.4
融資資金需要	0.0	6.1	5.6	3.2	3.5	16.6	6.9
IMF	0.0	6.1	3.0	3.1	2.6	5.3	6.8
ADB, 世銀, その他特別融資	0.0	0.0	2.6	0.1	0.9	11.3	0.1
インドネシア外貨準備高(期末)	26.6	26.4	16.4	16.4	25.9	23.1	25.8

出所：IMF Staff Reports; and IEO staff estimate

IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil, Independent Evaluation Office, July 2003

資本流出による経済への衝撃の第1は、銀行経営の破綻である。1988年の金融自由化パッケージ政策以来原則自由の銀行設立が認められ、1997年には国有銀行7行と238行の民間銀行が乱立していた。国有銀行とセントラルアジア銀行（BCA）など一部大手銀行を除くと資産規模も小さく、経営能力も低いものばかりであった。すべての民間銀行がその母体である財閥と密接な関係を維持し、その経営はオーナーの私的会計と分離していない部分があった。自己資本比率の低さ、不良債権の大きさ、インサイダー取引の横行など、ガバナンスの低さなどが通貨危機以前から指摘されていた。1997年10月のIMF、世銀およびアジア開発銀行の共同調査によると、経営続行不可能な銀行は国有銀行2行、民間銀行26行、地方開発銀行6行、あわせて34行と判断されていた。ほとんどの銀行が対米ドル3000～3500ルピアでは経営に問題がないとされていたが、危機伝染直後にすでに中小銀行から大銀行や外国銀行に預金シフトが始まっており、12月に対米ドル6000ルピアに下落した時にはすでに銀行部門の崩壊が始まった。IMFの評価報告書によると12兆ルピアが大手銀行に流れ、外貨20億ドルが銀行システム以外に流出したとされている。インドネシア銀行は11月に経営に問題があるとされた民間26行のうち16行を閉鎖したが、その資産合計は全銀行の3%に過ぎない。さらに、1998年4月には民間7行が銀行再編庁（IBRA）に接收され、ほかに7行が閉鎖された。この際、前年11月の銀行閉鎖したときに2000万ルピアまでの預金補償しか認めなかったことによる混乱を反省し、全額保障したことで大きな混乱はなかった。しかし5月の暴動と政変に伴うルピアの更なる暴落は大手民間銀行の外貨預金の急激な海外流出を招き、銀行構造の崩壊を決定づけた。7月に最大手のBCAをはじめほとんどがIBRAに接收されることになった。この銀行システムの崩壊は、必然的に産業界の資金供給を断つことになり、1998年には固定投資を33%減少させ、マイナス13%のGDP成長率を結果した。また、大量のコマーシャルパーパー発行に依存し、短期資本を長期プロジェクトに投資していた企業の大半は返済不能に陥り、インドネシア経済は恐慌状態となった。

4. IMF 支援政策の誤謬

趣意書の妥当性に疑問

IMFのアジア通貨危機に対する救済策が目覚ましい効果を挙げたとはいえない。タイや韓国が比較的短期間で危機から脱出し、1999年に経済成長率を5%台に載せたのに対し、インドネシアはわずか0.8%の成長で、一人あたりでのGDPはマイナス成長であった。しかし、インドネシアだけではなく、タイ、韓国などでも危機そのものがその発生当初の予想より長引き、通貨下落幅も過大であったことにおいて、IMFの支援策に対する批判は厳しいものであった。

批判の急先鋒であるジョセフ・スティグリッツは⁵⁾、一般論としてIMFの援助が有効に機能しない理由に、①IMFと支援される国との信頼関係がないこと、②画一的な競争モデ

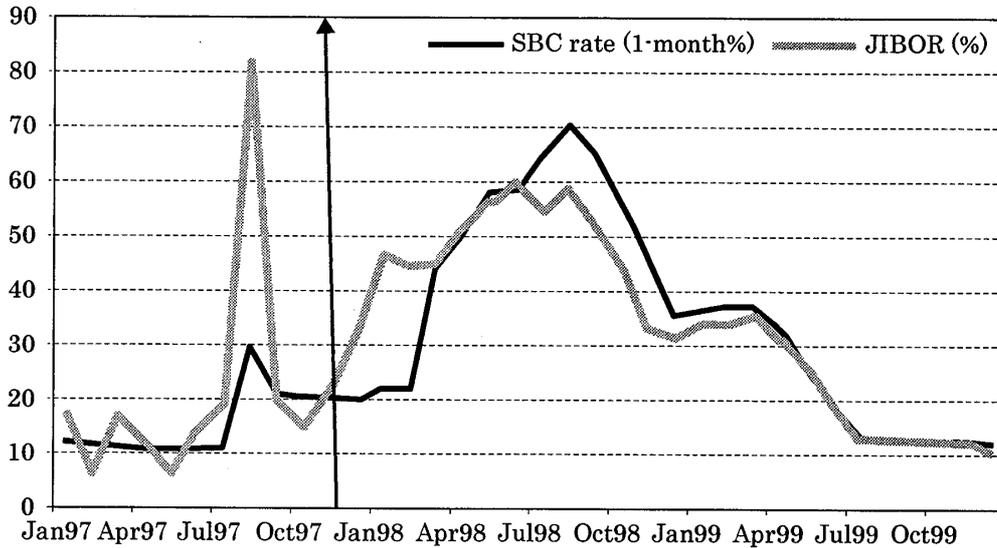
ルの押し付け、③がんじがらめの融資条件、④IMFの融資そのものが目的どおりに活用できないことを見過ごしたこと、⑤融資条件に経済的理由以外の政治的理由（たとえば汚職問題）を重視し、経済支援のための融資を減じたこと、⑥被援助国とオープンな論議を通じてのコンセンサスを得ようとしなかったこと、⑦IMFが世界経済の安定に寄与する役割と矛盾する国際金融界の利益擁護に関わっていることなどを指摘している。また、ポール・クルーグマンは⁶⁾ IMFの経済政策の理論がダブルスタンダードであり、自由変動相場制において行うべきでないケインジアン・コンパクトと矛盾する引き締め政策をアジア諸国に課したと批判している。実際のところ、IMF支援を拒絶したマレーシアは固定相場制を貫き、独自に経済安定化に成功し、韓国は緊急な外貨資金を得るために、IMFが課す緊縮政策を受け入れたが、緊縮政策を緩和政策に転換することで危機から脱出した。

スティグリッツやクルーグマンは個別の国についてのIMFの政策を詳しく分析していない。IMFは評価報告書において、批判を意識して、危機当初の金融引き締め政策の誤りを認めているが、インドネシアに関してはIMFの課した高金利政策が実質金利の低下により、マクロ経済政策実施の障害ではなかったと述べている。この点は、IMFの批判者に対する防御的色彩の強い弁明であるが、それにもかかわらず、マクロ経済が崩壊してしまった説明は明確になされていない。評価報告書が強調していることは、事後的にわかったこととして、インドネシア当局が分析を誤り、また、IMFがその誤りを強く指摘できなかった要因が、短期資本の流れのマクロ経済への影響とこの短期資本の流れが突然の市場心理の変化に敏感にパニックを引き起こしたこと、および、短期資本市場が無分別で非生産的な貸付が大半である民間投資の脆弱性を隠し持っていたことなどである。

IMFはその評価報告書において、それが見逃した市場の脆弱性を銀行部門の脆弱性に置き換え、銀行部門の脆弱性がマクロ経済のリスクを招いたとしている。また、1997年の趣意書は有効な銀行改革政策を提示できず、インドネシア銀行からの商業銀行に対する急激な流動性供与の拡大を阻止できなかったとしている。さらに、12月のスハルトの健康問題に発する通貨危機が政治危機に進化した1998年1月に見直された趣意書では国家の信頼を回復するための構造改革のコンディショナリティに焦点を合わせたとしている。しかしそれが成功しなかった理由は、政策実施に関するインドネシアの明確な政治的なコミットメントがなかったことと銀行および民間企業の債務問題について明確に説明できなかったこととしている。このようなIMFの論理一貫性のなさや責任転嫁が、IMFの経済理論のあいまいさやダブルスタンダードとしてスティグリッツやクルーグマンに批判されるところである。実際のところ、スハルト退陣後のハビビおよびワヒド政権下でもルピア相場は大きく変動し、ようやく安定し始めたのはメガワティ政権が発足した2001年8月以降である。IMFは1998年4月に趣意書を見直し、2回目の融資のディスバースを認める条件に、3月23日にインドネシア銀行証券(SBI)の利子率を21%から30%への引き上げを課し、4月21日に34%へ、および、5月7日には44%へ引き上げさせた(図3参照)。また、財政補助金の削減を目的

とした石油製品価格の引き上げを迫ることにより政治的混乱が深まり、ルピアに対する市場の信認はもちろんスハルト政府に対する信頼も完全に喪失させた。ルピアに対する信認は金利の引き上げによって回復できるような条件がすでに失われていたというのが現実である。

図3 インドネシアの名目利子率 月別^{注)} 1997-1999



出所 Broomberg News and Institute for Economics and Social Research

注 年利換算利子率、月末

遅れたインドネシア経済の回復

通貨危機の影響は銀行の債権の約5割を不良化するとともに、企業の7割が操業危機に陥ったとされる。その結果1998年のGDP成長率はマイナス13%、1999年に0.2%と落ち込んだ。(表3参照)この原因は銀行危機に伴う資金供給が止まってしまったことや消費の縮小にある。製造業の設備稼働率は50%前後となり、完全失業率も一時は20%近くに急増した。通貨危機は経済危機および政治危機を引き起こし、メルトダウンと表現される混乱に陥った。2000年には4.6%の成長を回復したが、2001年以降は国内の政治不安定と米国での同時多発テロ、国内ではバリ島の爆弾テロ事件、イラク戦争などの影響で、投資活動が停滞したままである。設備稼働率は一時50%を割り、2003年になっても70%以下であり、GDPにおける固定設備資本投資率も危機前の30%から20%前後に落ちた。1998年の設備投資の伸び率は対前年度マイナス33%、1999年にはマイナス40.3%である。2000年の成長率の回復は加速度効果に過ぎず本格的な回復ではない。本格的な経済回復は1人当たりGDPが危機前の1300ドルに回復するであろう2004年以降の課題になっている。

経済の復興が進まない理由は、第1に銀行部門の崩壊によって国内の資金供給が止まったことである。インドネシア銀行は銀行の取り付け騒ぎに備えて約144兆ルピアの銀行に対する特別融資(BLBI)を実施したが、これが1998年のハイパー・インフレを引き起こす

表3 インドネシアの主要経済指標 1994 - 2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
実質 GDP 成長率 (%)	7.5	8.2	7.8	4.7	-13.1	0.8	4.9	3.4
実質民間消費支出成長率 (%)	7.8	12.6	9.7	7.8	-6.2	4.6	1.6	4.4
実質固定資本形成成長率 (%)	13.8	14.0	14.5	8.6	-33.0	-18.2	16.7	7.7
実質民間固定資本形成成長率 (%)	13.8	18.9	16.6	5.4	-33.0	-40.3	...	...
消費者物価上昇率(12月-12月)(%)	9.6	9.0	6.0	10.3	77.6	1.9	9.3	12.5
マネタリーベース(期末)(%)	22.0	34.0	13.9	68.1	32.5	35.5	22.8	2.1
通貨供給量(M2、期末)(%)	20.2	27.6	29.6	23.2	62.3	11.9	15.6	13.0
経常収支(10億ドル)	-2.8	-6.4	-7.7	-4.9	4.1	5.8	8.0	6.9
輸出成長率(米ドルベース)(%)	8.8	13.4	9.7	7.3	-8.6	-0.4	27.7	-16.1
輸入成長率(米ドルベース)(%)	12.9	27.0	5.7	-2.9	-34.4	-12.2	39.6	-7.5
対外債務残高(10億ドル、期末)	100.9	113.7	121.1	146.6	159.8	158.4	149.6	139.8
外貨準備高(10億ドル)	12.1	13.7	18.3	16.6	22.7	26.4	28.5	27.2
為替レート(RP/USD、期末)(%)	2,198	2,294	2,362	4,375	7,850	6,988	9,675	10,450
リアルエフェクティブ為替レート(RP/USD)	100.2	100.0	103.9	62.1	65.8	72.7	62.9	66.3
中央政府財政収支(対GDP比)(%)	0.2	0.9	1.1	-1.3	-2.3	-1.5	-1.4	-3.7

出所：IMF データベース、

IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil, Independent Evaluation Office, July 2003

注1：特に注記のない場合は暦年

注2：リアルエフェクティブ為替レートは1990年=100、期末の数値

注3：中央政府財政収支の財政年度は1999年まで4-3月、2000年は4-12月、2001年以降は1-12月

注4：マネタリーベースは1998年までは財政年度

注5：外貨準備はコンスタント為替レートで算出

原因となり、また、この融資を銀行が資本逃避などの目的外に利用したために、実物経済に資金が回らなかった。すなわち、BLBIの約7割がクローニーと呼ばれる財閥系銀行8行に融資され、それがドル買いおよび資本逃避資金に流用され、投機のためのルピア借りが金利を押し上げ(平均のインターバンクレートでは80%に高騰)、産業界はドル建て債務の返済はもちろん運転資金も得ることができなくなった。国外に逃避したBLBIは2003年の段階でもその大半が未返済のままである。IMFは危機直後の金利の高騰がIMFの助言によるものではなく、インドネシア当局独自の判断によるものとし、銀行システムの崩壊が、銀行のコーポレートガバナンスの悪さやクローニーのKKN(汚職、癒着および身内びいき)にあったと強調している。

第2の理由は、証券投資および企業の短期債務(多くがコマーシャルパーパー)を合わせて約100億ドルの短期資本が流出したり、不良債権化したことである。1998年3月に

この債務問題解決にジャカルタイニシアティブと呼ばれるコンソーシアム会議が設けられ、2003年の時点では債務処理方法は同意されたが、現実には倒産した企業が多く、実質上の債権放棄となっている。倒産や生産の休止をした企業の続出は GDP の急激な縮小を招いた。

第3の理由は、国内消費が落ち込み、1998年に対前年比マイナス6.2%となったことである。1995年に12.6%、1996年に9.7%とそれぞれプラスの伸び率であったことからすると経済危機による消費の落ち込みは大きい。これに対応して輸入も急減し、2001年のプラス39.7%を除くと1998年にマイナス34.4%、1999年にマイナス12.2%、2001年マイナス7.5%となっている。

第4の理由は、ルピア急落による輸出効果がまったく見られなかったことである。輸出は、2000年に対前年比プラス27.7%であるが、1998年にマイナス8.6%、1999年にマイナス0.4%、2001年にマイナス16.1%である。この不振は銀行システムの崩壊により貿易金融が機能しなかったこと、製造業製品の生産および出荷が滞ったことなどによる。また、コプラ、カカオ、ゴムなどの輸出は量的に伸び、ルピア立てでは大幅に輸出額が増大したが、ドル立てでは減少している。

第5の理由は、経済危機が政治危機に転化したことに示される政府の政策能力の崩壊がある。危機の最中にはガバナンスの問題だけではなく、国家機関がガバナンスを発揮できるような状況になかったことである。1997年12月以降、スハルト大統領は経済テクノクラートを拒絶し、身内による政策を実行したが、それを実行する官僚システムはまったく動かなくなったといっただろう。スハルト退陣後の新政府においては改善されたとはいえ、状況は同様であり、メガワティ政権になってようやく政府の経済政策が順調に動き出したといえる。もちろん、メガワティ政府も無策であるとの批判は一部にある。IMFとの協調も比較的順調に進み、ルピアが安定し始めたのも同政権になってからである。しかし、相変わらずのKKNに代表されるガバナンスの問題は根強く残っている。本格的な経済の復興はガバナンスの改善、法制度などの整備による投資環境の改善などにかかっている。2003年末にはIMFの支援融資も終了し、コンディショナリティの遵守義務はなくなるが、これにより国家に対する信頼感が損なわれるような政策が採られることは大きな障害になる。

5. ポスト IMF の政策

ポスト IMF 政策パッケージと CGI 援助

2003年12月19日、IMFは最後のEFFトランシェ5億0500百万ドルのディスバースを認め、インドネシアの通貨危機後の一連のIMF支援政策から脱却することになった。IMFは「ポスト・プログラム・モニタリング」として、インドネシア経済の監視と、政策アドバイスをすることになっている。新規融資がなされなくなり、コンディショナリティを課す趣意書の協議はなくなるが、それに替えて、インドネシアは国際的支援を得るために、

IMFとの協調精神にもとづく「ポスト IMF 政策パッケージ」(白書)を実施することになった。金融部門ではすでに IMF が勧告してきたベースマネー政策から金利政策中心の政策に移行しはじめている。この政策は 2003 年 9 月 15 日に大統領令として発せられ、その内容については IMF、世界銀行をはじめとする国際社会に歓迎されるものであった。

政策の骨子は、①すでに回復しはじめたマクロ経済の持続、②金融部門のリストラおよび改革の継続、および、投資促進、輸出振興、および、雇用改善である。マクロ経済政策では 2005-2006 年に財政の均衡を図り、GDP に対する国内外債務の比率を安全圏に維持し、税制改革および歳出の効率化を行い、政府借款制度の改革をする。金融部門の改革では金融セーフティネット構築のために、インドネシア銀行のラストリゾートとしての機能強化、預金保障機関の設立、銀行改革、資本市場の振興と監督強化、マネーロンダリング防止、保険部門の強化と年金制度の確立、国有企業ガバナンスの向上、公共会計監査の強化などを実施する。最後の投資などの促進では、投資・貿易促進機関の設立、破産法などの法制度の明確化や中央と地方間の法制度の整合化、インフラの復興および整備、公共情報の開示、貧困の克服および雇用創出、労働法に関する 42 件の施行令制定、税制、関税制度の改革、治安状況の改善などが挙げられている。

以上の大統領令を補足するかたちで、世界銀行は、2003 年 12 月の対インドネシア援助国会議 (CGI) 用の資料として、白書を補足する勧告書を提出している。勧告書の特徴は、政策目標の提示を主とする白書に、直近の経済指標の分析を通じての具体策を織り込んだことである。また、白書では貧困克服政策が 2004 年中ごろまでに策定されることに言及し、その方向性を示唆している。最後に、公正な社会の形成がインドネシア経済の復活の条件と結んでいる。この勧告書はインドネシアが IMF 融資終了後に不可欠な援助国会議からの援助を得るために白書に提示された政策パッケージの実行確認を迫るものであり、インドネシア政府としても、IMF のモニタリングを受け入れ、慎重な経済政策の実行を約束せざるを得なかったといえる。CGI 会議では総額 34 億ドルの援助コミットがなされ、インドネシアは世界銀行の勧告書を事実上のコンディショナリティとしたかのように見える。しかし、その実行が、実際にインドネシア経済の復活を保障するものではなく、解決すべき問題点は多い。特に、年 200 万人以上増大する労働人口吸収のためには、年率 6% 以上の経済成長が必要であるが、白書も勧告書も短期的政策論議に集中しており、成長を持続させるための中・長期的な経済復興ビジョンについては立ち入っていない。これは、2004 年の大統領選挙の後に策定されると思われる第 2 次プロペナス (国家開発プログラム) の課題であるが、それに必要な戦略思考が見えていない。特に世銀の勧告書はガバナンスの向上と貧困の克服が経済復活の主要因にあげているが、これが、経済成長にどのような、また、どのようにして効果を挙げるのかという点については言及されていない。これは IMF のコンディショナリティ設定の枠から脱していないものといえる。

プロペナスの政策重点

ワヒド政府が策定したプロペナスにおける経済開発プログラムの重点は、国民主体のグラスルート経済システムを構築し、経済の効率化と比較優位を高めて競争力を強化することが重視されている。主な目標は第 1 に、貧困撲滅と人材開発、第 2 に、中小企業および共同組合の振興、第 3 に、経済および金融システムの再建、第 4 に、競争力の強化、第 5 に、インフラの整備、および、第 6 に、天然資源の持続的利用となっている。この目標を達成するために必要なマクロ経済目標は年率 4.5%～5.5% および 6%～7% のレンジでの GDP 成長率の達成である。この目標値はプロペナスが発表された 2000 年の成長率が 4.9% であったことからすると非現実的なものではなかったが、その後の経済成長の回復は 3% 台にとどまり、目標は達成されていない。

以上のマクロ経済目標を達成する条件としてプロペナスがあげていることは以下の 8 点である。

- ① 経済成長達成の基本的条件として、治安と政治的安定を回復すること
- ② 法制度枠組みの確立とその実施を確実にすること
- ③ グッドガバナンスを実行するために KKN を最小限にすること、効率的官僚行政の実現、および、インドネシアのイメージアップを図ること
- ④ 地方分権化の促進
- ⑤ 財政および金融の一体化と経済拡大のための刺激的政策の漸次的縮小
- ⑥ 銀行の仲介業務の回復と中小企業への融資拡大
- ⑦ 企業の不良債務問題の解決
- ⑧ 経済資源の配分を見直し、とくに、非石油部門の輸出と観光産業の発展を重視すること

この条件は先の IMF の評価報告書や数次の趣意書において強調されている内容であり、プロペナス作成時にインドネシアの経済エキスパートが IMF と親密に協議したことが伺える。それゆえ、2003 年のポスト IMF に関する政策方針（白書）や世界銀行の勧告書は、本プロペナスの延長線上にあると考えてよい。しかし、事後的に判明していることであるが、マクロ経済目標が達成されなかったことから、今後経済成長を持続するための障害が見えてきた。

第 1 に、国民主体・グラスルーツの経済制度を確立し、中小企業振興と貧困撲滅を行うことと、年に 200 万人は増大する労働人口を吸収するのに必要な年 6% 以上の高度経済成長路線をとることのジレンマがある。前者は多様性を持つインドネシアの資源、資本、人材をバランスよく配分する国民主体の経済体制構築の方向であるが、この政策においては高成長率達成には疑問符がつけられる。通貨危機以前に 30% 台であった固定資本投資比率が GDP の 30% 以上であったが、この政策では 2003 年段階での 20% こそこの比率を引き上げるのは難しいであろう。一方、高度成長政策は大型の外資主導の資本集約的投資を招来し、固

定資本投資比率を引き上げることは可能であるが、結果的に資本の集中、格差の拡大につながる可能性がある。

第2に、地方分権にもとづき地方経済を強化し、地方と中央あるいは地方と地方の間の開発格差の解消が重視されている。これは理想的な政策であり、2003年段階ではいっそうこの政策への期待が高まっているが、実際にスハルト時代の30年間に培われてきたインドネシアの中央集中型構造を是正することは容易でない。地方開発重視はグラスルーツ経済建設と同じ方向にあるが、その成果を挙げるための具体的政策は依然不透明であり、また、その実施のための条件形成は未知数である。

第3に、産業政策の方向として比較優位がある部門への投資にプライオリティーがおかれているが、その内容は不明確である。また、いかなる投資形態を優先するのも明示されていない。中小企業の育成を重視する観点からすると、大型資本投資は優先されないが、高い経済成長率を達成するために輸出振興を重視するならば、大型投資は不可欠である。とくに、インフラ建設と付加価値の高い電子産業など近代産業の振興は重要である。中小企業が外資主導の輸出企業のサポーティング・インダストリーとして発展できるとしても、それは大型投資ができる条件があつてのことである。スハルト時代末期のように巨額なコミッションを目的とした、石油化学プロジェクト、電力プロジェクト、有料道路プロジェクトなどは国内産業の発展にあまり貢献しなかったが、すでにこれらのプロジェクトも復活しはじめており、前途に暗雲が見える。

第4に、国益を損なわない範囲でのグローバル化への対応がプロペナスの基本であるが、これは経済ナショナリズムの選択を容認することである。これまでの国家管理化にあつたセントラルアジア銀行(BCA)などの外資への売却に対する国会内の抵抗があつたことなどはナショナリズムの一端を示し、その裏では旧クローニー財閥の復権が見え隠れしている。農業保護、比較優位の低い産業などへの保護政策が復活し始めており、IMF、世界銀行はインドネシア政府に対してすでに警告を発している。2003年にはIMFの融資が終了するに当たりいっそうの国際的援助を必要とする状況にあつて、国際協調路線を引き下げるわけには行かないインドネシアの国際経済政策に障害が多い。

第5に、プロペナスがIMF路線に協調的であることから、経済再建に国家の信頼回復、ガバナンスの強化、法制度の整備など、経済環境整備の政策が強調されているが、経済成長を実現するためにどのような投資戦略や産業政策がとられるべきかについて明確ではない。これについては次のプロペナスの課題になるが、そのためには経済合理性に基づく政策の策定が必要になる。世界銀行の勧告書ではガバナンスの強化や貧困の克服が経済成長持続の優先的戦略と位置づけられているが、それがどのように効果を発揮するのかについての論理的説明は希薄である。

不可欠なガバナンスの向上

最後に、IMF や世界銀行が重視するガバナンスについて言及しよう。国家に対する信頼の回復すなわちグッドガバナンスが、持続的経済発展の基礎であることは当然のことである。IMF が救済融資するに当たって、そのコンディショナリティがインドネシアにおいて実行されにくい状況が依然として続いてきたことは、スハルト時代の既得権益グループの抵抗があったためである。すなわち IMF が自嘲的に説明する IMF・プラスの政策がスハルト政権以降の政権を担う一部の有力なグループに引き続き支持されているためである。ハビビ政府からメガワティ政府にいたるインドネシア側にすれば、既得権益グループを排除して混乱を招くような性急な改革ではなく、より時間をかけた緩やかな改革を主張する以外の方法はなかったといえる。1998年1月の趣意書の見直しで、コンディショナリティに金融・経済部門以外の構造改革が追加され、IMF はその実行を最優先させたが、それは政治危機を増長してしまった。メガワティ現政権もこの点については慎重であり、バッドガバナンスの象徴である「腐敗・癒着・身内びいき (KKN)」対策を後回しにせざるを得なかった。政府としては、KKN 対策よりも先に経済の回復を急ぐ戦略を選んでいるようだ。IMF は評価報告書で、1990年以前の汚職は経済発展の障害ではなかったが、1990年代になってからの汚職が、国内外の企業が大統領宮殿と結びついたことによって変質したことを見逃したと反省している。しかし、かかるガバナンスの弱さが危機発生とその後の経済回復の遅れとどのような因果関係にあるかについて IMF による明確な分析はない。危機などの背景には明らかにガバナンスの問題はあるが、この問題を重視しすぎて経済分析を怠り、納得できる勧告政策を打ち出せなかった IMF の責任は問われるべきであろう。スハルト以降のインドネシア政権はスハルト時代のような大型汚職はないということで、それらの経済政策の甘さについて言い逃れはできないが、国家の信頼回復なしに経済の回復もないと自覚をしている。また、スハルト時代後期の大型汚職は、クローニー財閥やファミリーの企業が高額のコミッションを得ることのできた大型投資と密接な関係にあったことを忘れてはならないであろう。

経済の回復の外的条件である政府のガバナンス、企業のコーポレートガバナンスの向上は不可欠である。そのためには行政や経営の情報開示（すなわちトランスパレンシー）、法律制度の整備、モニタリングの充実、人材開発など実行すべきことは盛りだくさんである。1999年12月に IMF の趣意書にもとづくコンディショナリティから離脱するが、その後は、大統領長官の国内監視委員会によるチェックに加え、IMF による政策実施のモニタリング (Post Program Monitoring) を受け入れることになっている。また、経済政策も従来の趣意書に沿うプログラムが組まれることになっている。また、2004年央には貧困克服のための政策も策定されることになっている。それは第2次プロペナスの戦略あるいは経済再建の具体的ビジョンに繋がることになるであろう。明確なビジョンを提示することにより、冷え切った資本投資を回復することができよう。そのためには、従来の財閥による大型資本投資重視の一極集中のもろさを回避する戦略が必要になる。いうまでもなく自動車、電子、石

油化学などの近代産業の発展も必要であるが、地方分散型の、資源活用型の比較優位の高い産業振興、雇用機会創出効果の高い中小企業育成などが必要である。その過程で何よりも重視すべきことは、資本財の量的投資の拡大ではなく、インドネシア独自の技術開発力を養い、競争力を強化していくことである。東アジアの奇跡が量的資本投資に依存した急成長であったために、通貨危機に耐え難いものであったと喝破したポール・クルーグマン風ならば、全要素生産性の向上を図ることである。そのためには、近年目立ち始めた経済ナショナリズムの主張を抑え、対外開放と協調路線を採ることが不可欠である。これが、国家の信頼を築く基本的要因でもある。それにより国際的経済援助も円滑に得ることができるし、安定的な国内投資の増大と外国民間資金の流入を図ることができる。さらに、市場の失敗を招かないための慎重な経済運営と、政府の失敗を招かないガバナンスの向上をバランスさせなければならない。これは簡単にできることではないが、第2次プロペナスを策定にあたり十分に考慮し、また、その目標実現のための実施方法、実施可能かどうかの条件などについて具体的に検討されるべきである。

注

- 1) 世界大不況への警告、ポール・クルーグマン、三上儀一訳、早川書房
- 2) Evaluation Report IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil, Independent Evaluation Office, IMF Washington D.C., July 2003
- 3) The Return of Depression Economies Paul Krugman,
世界大不況への警告 三上儀一訳 早川書房 1999年7月31日
Globalization and its Discontents,
世界を不幸にしたグローバリズムの正体 鈴木主税訳 徳間書店 2002年5月31日
- 4) 第1章 インドネシア危機とIMF改革、新巻健二、アジア通貨危機と援助政策 黒岩郁雄編、アジア経済研究所 2002年3月29日
- 5) 世界を不幸にしたグローバリズムの正体 ジョセフ・スティグリッツ 鈴木主税訳 徳間書店 2002年5月31日
- 6) 世界大不況への警告 ポール・クルーグマン 三上義一訳 早川書房 1999年7月31日

参考文献

- (1) IMF and Recent Capital Account Crises, Indonesia, Korea Brazil, Independent Evaluation Office, International Monetary Fund, Washington, D.C. July 2003
- (2) Decentralizing Indonesia, World Bank Regional Public Expenditure Review Report, East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit, The World Bank, June 2003
- (3) World Development Report 2003, the World Bank
- (4) IMF Working Paper, European I Department, Did Output Recover From the Asian Crisis?, Prepared by Valerie Cerra and Sweta Chaman Saxena, Authorized for distribution by Sharmini Coorcy, March 2003
- (5) The World Bank and Indonesia poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy,

<http://wbln0018wrldbank.or/ea.../4678a7c0a0b365d98525677007af64f?OpenDocumen>

- (6) Report No.20991-IND,
- (7) Indonesia Accelerating Recovery in Uncertain Times Brief for the consultative Group on Indonesia, World Bank, East Asia Reduction And Economic Management Unit, October 13, 2000
- (8) Economic Brief for the consultative Group on Indonesia, Indonesia : Seizing the Opportunity, World Bank, January 26, 2000
- (9) Indonesia –Memorandum of Economic and Financial Policies, International Monetary Fund, Jakarta, Indonesia, January 15, 1988
- (10) Indonesia—Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, International Monetary Fund, Jakarta, Indonesia, April 10, 1998
- (11) Indonesia—Supplementary memorandum of Economic and Financial Policies, International Monetary Fund, Jakarta, Indonesia, April 10, 1998
- (12) Indonesia—Second Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, International monetary Fund, Jakarta, Indonesia, June 24, 1988
- (13) Indonesia Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, International Monetary Fund, July 29, 1998
- (14) Indonesia Letter of Intent, International Monetary Fund, Jakarta, Indonesia, September 11, 1998
- (15) Indonesia Letter of Intent, International Monetary Fund, Jakarta, Indonesia, October 19, 1998
- (16) Indonesia Letter of Intent, International Monetary Fund Jakarta, Indonesia, March 16, 1999
- (17) Indonesia Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, International Monetary Fund, Jakarta, Indonesia, May 14, 1999
- (18) NATIONAL DEVELOPMENT PROGRAM (PROPENAS) OF 2000-2004, LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 25 OF 2000, REPUBLIC OF INDONESIA
- (19) CGI Brief Beyond Macroeconomic Stability, Report No.27374-IND World Bank, December 3, 2003
- (20) INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 2003 TENTANG PAKET KEBIJAKAN EKONOMI MENJELANG SESUDAH BERAKHIRNYA PROGRAM KERJASAMA DENGAN INTERNATIONAL MONETARY FUND
- (21) アジア通貨危機と援助政策の再検討, 黒岩郁雄編、日本貿易振興会アジア経済研究所、2001年3月
- (22) アジア通貨危機と援助政策 インドネシアの課題と展望、黒岩郁雄編、経済協力シリーズ、アジア経済研究所、2002年3月29日
- (23) WTO とアジアの経済発展、青木健 馬田啓一編著、東洋経済新報社、1998年12月31日
- (24) 地域統合の経済学、青木健・馬田啓一編著、勁草書房 1999年9月25日
- (25) ポスト通貨危機の経済学 アジアの新しい経済秩序、青木健 馬田啓一編著、勁草書房、2000年9月25日
- (26) 経済検証／グローバリゼーション — グローバル化する世界経済の現状と課題 — 青木健 馬田啓一編著、文眞堂、2001年10月30日
- (27) 日本と世界が震えた日 サイバー資本主義の成立、榊原英資、中央公論新社、2000年3月31日
- (28) 検証 IMF 経済政策 東アジア危機を超えて、白井早由里、東洋経済新報社、1999年4月30日

(29) グローバリズムの衝撃 本山美彦編 東洋経済新報社、2001年4月24日

(30) ASEANの金融システム 直接投資と開発金融、奥田秀信、東洋経済新報社、2000年6月22日

(31) 新・東アジア経済論 グローバル化と模索する東アジア、平河均・石川幸一編著、ミネルヴァ書房、2001年4月30日

(32) 世界大不況への警告(The Return of Depression Economics)、ポール・クルーグマン、三上義一訳、早川書房、1999年7月31日

(33) グローバル経済を動かす愚かな人々(The Accidental Theorist And Other Dispatches from the Dismal Science)、ポール・クルーグマン、三上義一訳、早川書房、1999年1月31日

(34) 世界を不幸にしたグローバリズムの正体(GLOBALIZATION AND it's DISCONTENTS)、ジョセフ・E・スティグリッツ、鈴木主税訳、徳間書店、2002年5月31日

(35) 新しい金融論(Towards a New Paradigm in Monetary Economics)

J.E スティグリッツ / B. グリーンワルド、内藤純一訳 東京大学出版会 2003年10月30日