

第5章 経済関係法の制定と経済制度の発展

濱田 美紀

要約：

本稿は、「2014年インドネシアの選挙—ユドヨノ政権の10年と新政権の成立」研究会の1年目の成果として、アジア通貨危機発生直後の1998年から2013年までの間制定されたインドネシア法律、政令、規則に関する分析作業の途中経過を中間報告としてまとめたものである。インドネシアの経済構造は、アジア通貨危機以降大きく変容している。インドネシア経済制度がどのように変化してきたかについて、危機以降に制定された経済関連法令をまとめながら経済制度の発展を検証するための視点および方法について検討する。

キーワード：

経済制度、経済関連法、構造改革、インドネシア

はじめに

2009年、世界金融危機によって国際金融市場が混乱し、多くの国々がマイナス成長となる中、安定的な成長を示したインドネシアは、それ以降世界中から注目を集めてきた。その安定的な成長の背景には、2億4千万という人口の多さに加え、豊富な天然資源を抱える国の地理的利点があった。世界第4位の人口は若年層を多く抱え、さらに中間層の台頭しつつあるなど、インドネシアの経済成長の将来性を支える有望な要素も備えていた。さらに2009年は、ユドヨノ政権が2期目を迎えた時期とも重なり、インドネシアは政治的に安定した5年間になるであろうという予測が、世界の投資家に安心感を与えたことも重要である。

しかし、人口の多さや天然資源の豊富さはインドネシアに従来から賦存した要素であり、この時期に突如インドネシアの特徴となったものではない。これらの腑存要素が経済成長の必要条件であることには変わりはないが、2000年代後半からのインドネシア経済の成長を支える要素のひとつとして、スハルト政権崩壊から約10年をかけた経済全般に及ぶ経済構造の再構築の過程で進んできた制度の整備に着目する必要がある。

危機以降、多くの経済関連法や関連規則が制定され、経済制度の整備が進んできたことが、現在のインドネシアの経済運営を支える基盤となっていることは間違いなく、その評価を行う事は今後のインドネシア経済の成長のための課題を明らかにすることでもある。

本稿では 1997 年のアジア通貨危機以降、整備され始めたインドネシア経済制度について、危機以降制定された経済関連法令をまとめながらインドネシア経済制度がどのように変化してきたかについて概観する。

2013 年以降、米国の金融緩和の縮小や中国経済の減速を受けて世界中の新興国経済が不安定化しはじめ、インドネシアもその影響を免れることはできない。新興国への視線が厳しくなる中、インドネシア経済の明るい将来性だけに注がれていた視線は、翻ってインドネシアの経済構造や制度の不備をついてくることになる。今後、インドネシア経済が、国際環境の変化にどのように対処できるかは、まさにこの制度の整備がどこまで進んでいるかを試されることであり、インドネシア経済の再構築の真価が問われることになる。

第 1 節 IMF のコンディショナリティと構造改革

1998 年のアジア通貨危機後のインドネシアの混乱は、単なる経済危機にはとどまらず、政治・社会さらにスハルト政権の崩壊を招き、国全体に壊滅的なダメージを与えた。これは、開発を目的とする独裁政権であったスハルト体制下で築き上げられたインドネシアの経済制度の終わりを意味するとともに、危機のダメージを乗り越えインドネシアが経済再建を果たすためには新たな制度設計が必要であることを意味した。また別の見方をすれば、これによりスハルト体制下とは異なる新たな制度の導入が可能となったともいえる。

スハルト体制下では開発が経済政策の中心であり、グローバル化の影響で経済法制度改革が加速した 1980 年代末においても、法制度の近代化は制定法のみを指し、法的基盤自体の近代化が考慮されることはなかった (ジュワナ [2004: 105])。したがって、スハルトなき後、インドネシアの新たな制度設計には近代化された国際標準的な指標が必要であり、その指針となったのが IMF の指導の下インドネシア政府が作成する経済・金融政策に関する趣意書 (Letter of Intent: LoI) であった。

表 1 は LoI に書かれた政策を分野ごとに分類したものである。インドネシアの経済危機がアジア通貨危機に始まる金融危機であったことから、銀行再編に関する政策の多さは目を抜いている。次に多いのは財政に関するもの、次に債務・資産再建であり、つづいて民間債務の再編となる。これらの政策は、ルピア価値の暴落により銀行や企

業が借りていた外貨建て対外債務がルピア建てで膨張したことによる銀行の債務超過や不良債権、企業債務の膨張などといった問題に緊急に対処する必要があったため、短期的な政策も多く含んでいる。一方、地方分権や環境、投資規制緩和や中央銀行、社会セーフティネットなどの政策は、インドネシアの経済のしくみを根底から立て直すことを目的とした長期的なものであり、インドネシアの経済構造の基礎的な部分をなすものである。本稿では、経済・金融政策を中心に議論するため、社会保障については言及しないが、スハルト体制期には整っていなかった社会保障の分野において、通貨危機後に世界銀行などからの支援を受けて「ソーシャル・セーフティ・ネット」プログラムが始まり、同時に社会保障制度の動きが本格化（増原 [2014 予定]）し始めたことは、国の基盤となる制度の近代化がこの時期にようやく始まったことを示しているといえる。

表 1. 分野別にみた Letter of Intent

	新規	改定	継続	合計
銀行再編	171	57	99	327
企業債務再編	56	20	38	114
地方分権	22	2	17	41
環境	12	-	33	45
財政	76	36	57	169
貿易	18	27	37	82
投資規制緩和	19	25	12	56
法律改革	31	11	17	59
債務・資産再建	75	23	33	131
金融政策・中央銀行	44	48	13	105
その他	11	6	9	26
民営化・国営企業	39	20	61	120
社会保障	8	4	14	26
合 計	582	279	440	1301

（出所）Hadi, et. al. [2004: 102].

第2節 経済関係法の制定

アジア通貨危機は、財政のインバランスによるものではなく流動性不足に起因するものであったが、その根本には銀行部門・企業部門の脆弱性の問題が存在した（Lane [1999: 9-12]）。こうした問題は、規制制度などのより根幹部分における脆弱性によるものでもあるため、危機後 IMF が指導する改革では、マクロ経済政策、金融・為替政策、財政政策に加え、非常に広範かつ包含的な構造改革が焦点となった。

通貨危機直後から始まった IMF 支援プログラムは 2003 年で終了した。2004 年以降は、IMF の融資はないがモニタリングは継続するという危機以前の関係に戻るポスト・プログラム・モニタリング (PPM) を受け入れ、インドネシア政府自らが経済目標と改革プログラムを策定することとなった (加藤・松井 [2004: 394])。この改革プログラムは 2003 年に大統領訓令 2003 年第 5 号「IMF プログラム終了前後の経済政策パッケージ」として発表され、IMF から高く評価された内容となった。具体的には大きく (1) マクロ経済安定化、(2) 金融セクター改革、(3) 投資・輸出促進・雇用創出、の 3 分野からなり基本的には LoI の延長線上にあった。したがって、インドネシア経済再建のための構造改革の基礎には IMF や世界銀行などが指導する国際標準的なものが導入される方向性に大きな変更はなかったといえる。

しかしながら、国際標準的なものの導入は、ややもすると、インドネシア古来の制度には異物の導入となりかねない。たとえば現在多くの場面で用いられる「ガバナンス」などについてみても、『企業統治』という概念は危機後に IMF や世界銀行によって移植されたもの (佐藤 [2004: 237]) とあるように、危機後の制度改革には危機以前にはインドネシアには存在しなかった概念が多く導入されることとなった。ある意味、ガバナンスや透明性などのインドネシアに欠けていた概念が、インドネシアの制度に導入されたことはひとつの成果であるともいえる。

しかし、移植もしくは輸入された概念は、その本質を理解するのに時間がかかる。その一方で、制度や法律はまるごと移植されるため、制度はできたもののその本来の意図するもの、そして実施のための理解や技術が伴わず、制度を運用できないという事態に陥りかねない。そして結局は導入された制度がそのままその国の脆弱性につながるということにもなりかねない。こうした危険性を、危機直後に制定された法律や規則は含んでいると思われる。

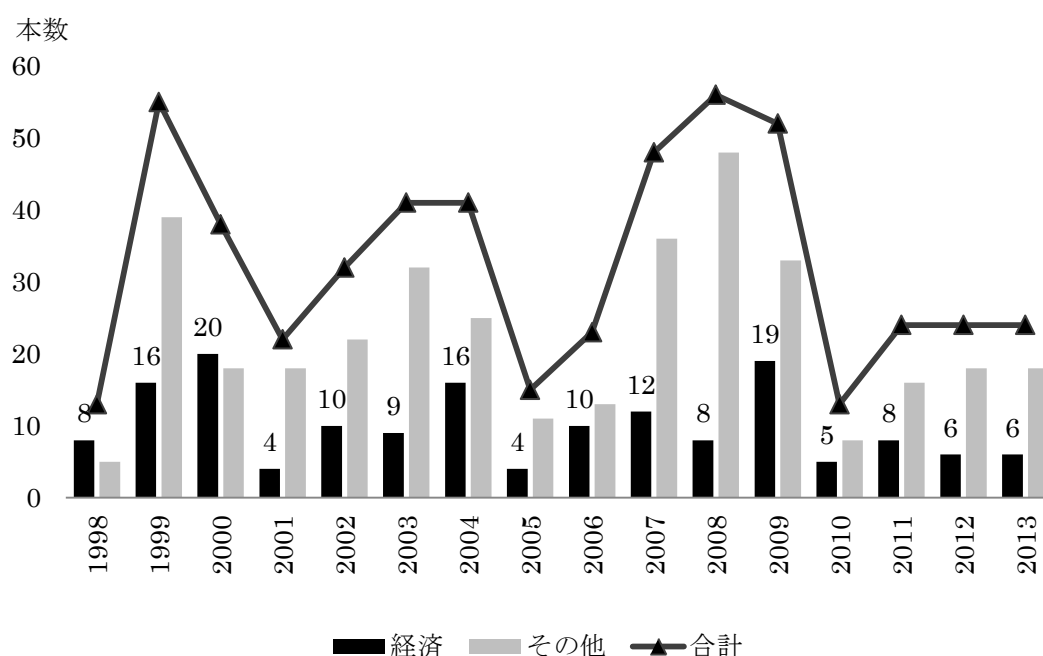
その例となるのが、アジア通貨危機直後、制定された破産法であろう。通貨危機による多額の債務を抱えるインドネシアにとって債務処理は喫緊の課題であったが、そのための法的基盤がインドネシアにはなかったため、IMF による法整備改革の中でもっとも早い段階で着手された。1998 年にオランダ植民地時代の 1905 年の破産法が改定された時、多くの注目を研究者・実務者から集めた。しかし、この急ごしらえの改定破産法の下で、思わぬ判決が下される例も多く、改定破産法の機能不全については多くの分析がなされている (ジュワナ [2004: 112-122]; 金子 [2008: 64-65])。

図 1 は 1998 年から 2013 年にかけて制定された法律を経済とその他の分野に分けてしめしている。図 2 は経済関連法を分野別にまとめたものであり、図 3 は制定された政令の本数をまとめたものである。1998 年には全分野で 13 本、1999 年には 55 本、2000 年には 38 本、政令では 1998 年に 78 本、1999 年 99 本、2000 年には 155 本と、危機直

後に多くの法律・政令が制定されている。

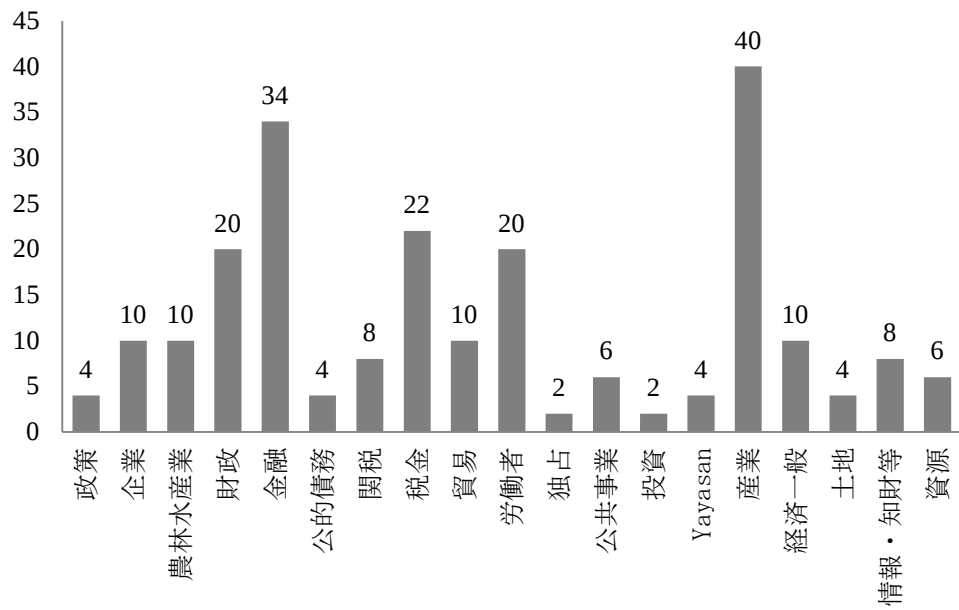
経済関係でみると、1998年の改定破産法につづき、1999年には独占禁止法、消費者保護法、建設サービス法、中央銀行法が改定され、仲裁法、譲渡担保法など、数多くの経済関連法が改定されたり、新たに導入されたりしている。このように矢継ぎ早に導入された法律が、その後そのように細則が制定されて実際にどのように運用されているのか。また、運用によって見つかった不具合などは改定されているのかについてみていくことが、経済制度の発展過程を見ていく上で重要であり、かつ次年度の検討課題である。

図 1. 制定法律数の推移



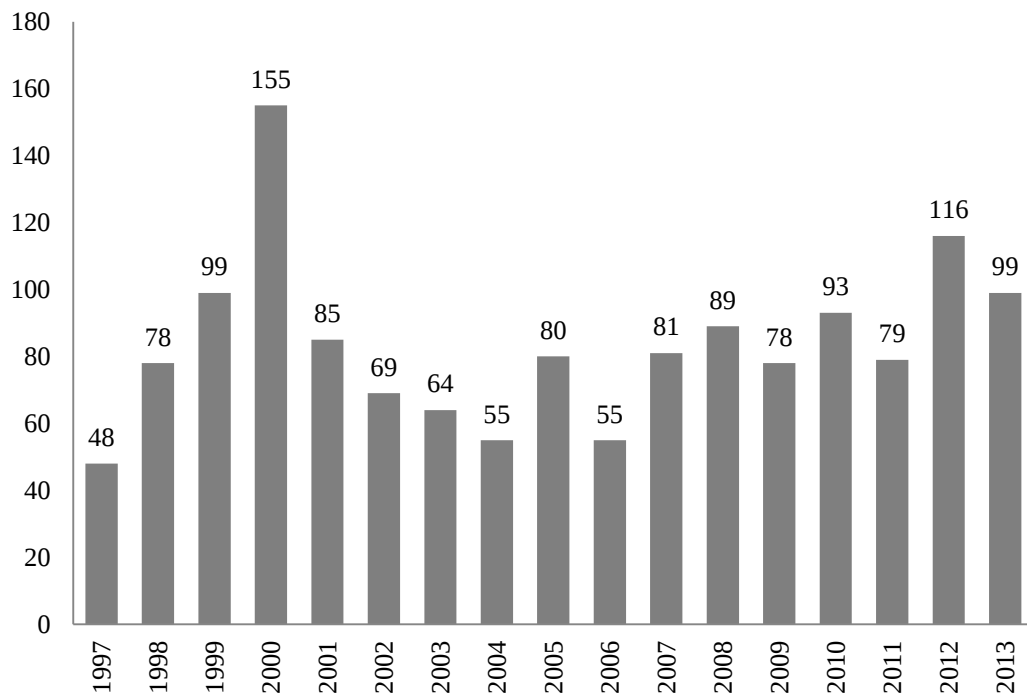
(出所) Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia ウェブサイトおよび *Himpunan Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia* 1997 年、1998 年。

図 2. 分野別にみた経済関係法の数



(出所) 図 1 と同じ。

図 3. 制定政令数（全分野）



(出所) 図 1 と同じ。

第3節 制度の国際比較

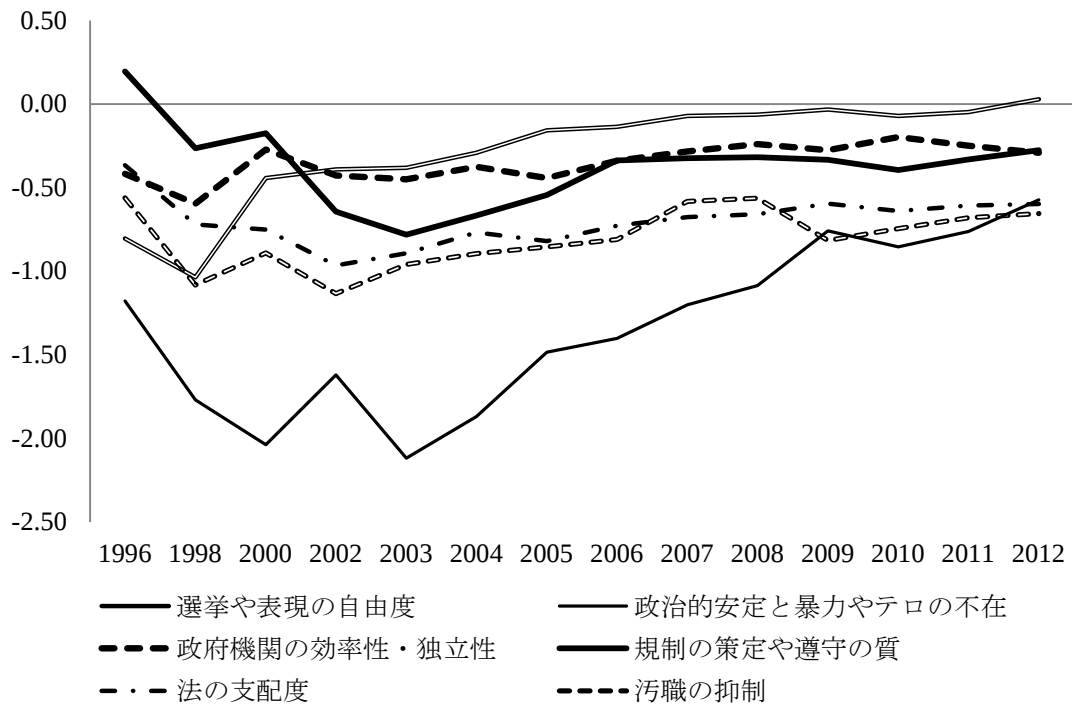
2012年にインドネシアが経常収支赤字になった頃から、インドネシア経済に対する見方が厳しさをましてきていた。2013年5月に米国の金融緩和の縮小が報じされると、それまで資金が流入していた新興国から一斉に資金が引き上げられ始めた。これを契機に、インドネシア経済の懸念材料として、貿易赤字、資本流出、ルピア安という問題が表面化しはじめている。表面化した問題の根底には、共通したインドネシアの経済システムの脆弱性があるといえる。経済が好調な時期には、奥に隠れてあまり重視されないビジネス環境整備や経済制度、ガバナンスといった問題が、改めて浮かび上がってくる。

グローバル化が進む中、インドネシアのみならずどの国にとっても外国投資を呼び込むためにビジネス環境の整備は重要課題である。インドネシアのビジネス環境は、世界銀行が発表する世界各国のビジネス環境の状況を比較した調査（Doing Business 2013：185 カ国における国内企業に対するビジネス規制の比較）では 185 カ国中 128 位と下位に位置している。これは経済成長に必要な要素は有するものの、それらを利用し経済成長につなげるための制度や環境がまだ発展途上であることを示している。

図4は、世界銀行の Worldwide Governance Indicators (WGI)を示している。WGIは1996–2012年の215カ国に関してのガバナンス指標であり、①Voice and Accountability（選挙や表現の自由度）、②Political Stability and Absence of Violence/Terrorism（政治的安定と暴力やテロがないこと）、③Government Effectiveness（政府機関の効率性・独立性）、④Regulatory Quality（規制の策定や遵守の質）、⑤Rule of Law（法の支配度）、⑥Control of Corruption（汚職の抑制）という6つの指標ごとにまとめている。指標は最小値-2.5、最大値2.5の範囲をとり、対象国の平均がゼロになるように推計されている。そのため、特定の一カ国を時系列で比較することに利用することは適切ではないといわれているものの、ある程度の傾向は確認できるとされている（大野 [2011:89]）。図では、インドネシアの指標はおおむね改善傾向にあるといえるが、ゼロ（平均）を超えるものは Voice and Accountability(選挙や表現の自由度)のみである。

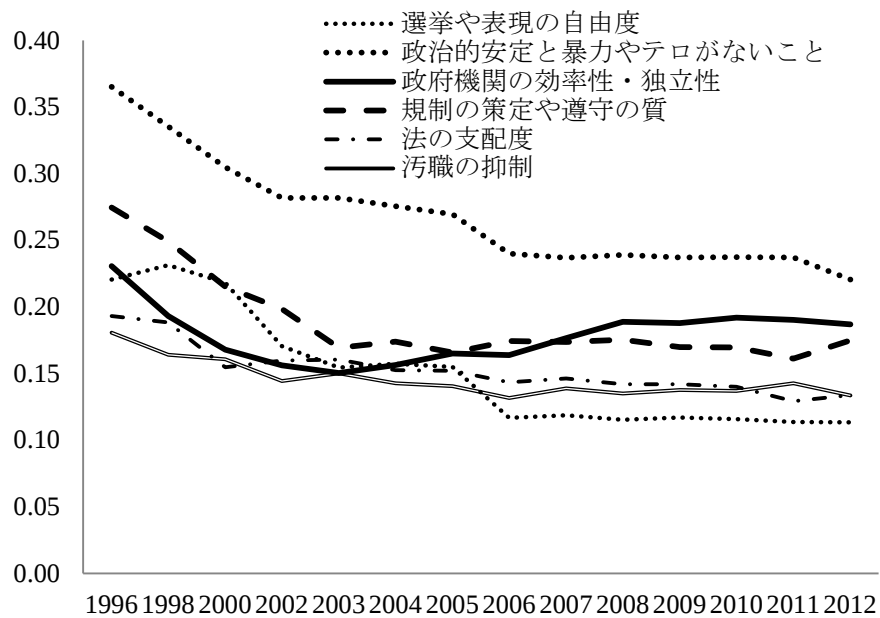
WGIは、6つの項目について世界の独立した機関が出した数値を総合して算出したインデックスであるため、機関によって評価にはばらつきがある。図5は各機関のインドネシアに対する評価のばらつき（標準誤差）を示しているが、1996年に比べると全項目ともばらつきが縮小傾向にある様子がみてとれる。いずれの指標についてのばらつきも2006年以降は同水準でとまっているが、これはインドネシアの制度に対する評価がある程度落ち着いてきたことを示していると思われる。

図 4. インドネシアの Worldwide Governance Indicators



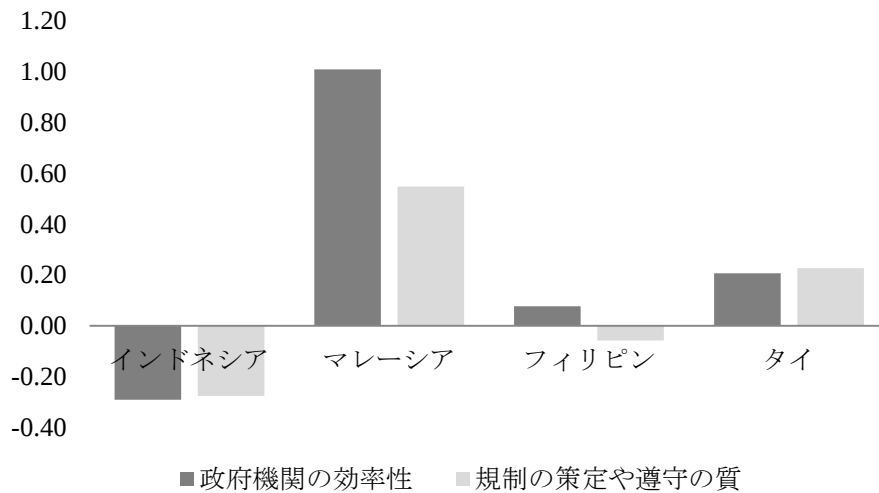
(出所) World Bank, Worldwide Governance Indicators.

図 5. インドネシアの Worldwide Governance Indicators スコアのばらつき



(出所) 図 4 に同じ。

図 6. Worldwide Governance Indicators 国別比較



(出所) 図 4 に同じ。

図 6 は、上の 6 つの指標のうちの経済運営に関係すると思われる③の **Government Effectiveness** と④の **Regulatory Quality** について、国別に比較をしたものである。マレーシアは両指標とも高く、タイも両方とも正の値をとっている。フィリピンは正負両方の値をとっているが、絶対値は小さい。一方、インドネシアは両指標とも-0.3 程度であり、ガバナンスは近隣諸国に比較した場合でも平均以下であることがわかる。このような規制の策定や遵守の質といった制度やガバナンスの問題の大きさが、以前より改善してきたものの、経済政策運営をスムーズに実施する上での大きな足かせとなっているといえる。

こうした評価は具体的にはどのような項目について行われているのだろうか。評価の基準を知る事は、国際水準においていまだ十分な評価をえていないインドネシアは、どのような項目（制度）が不十分であるかを知るために有用である。

WGI のデータソースとして 31 の機関のスコアが公表されている。31 機関は 6 項目のうち全ての項目についてスコアを出しているわけではない。また国のカバレッジもそれぞれ異なる。付表は 31 機関のうち、**Government Effectiveness** と **Regulatory Quality** について評価している 18 機関の基準についてまとめたものである。

Government Effectiveness については、多くの機関が官僚組織、もしくは行政機関の効率性を挙げている。効率性をどのように評価するかがここでの関心である。**Global Insight Business Risk and Conditions (WMO)**は「良い官僚組織とは、外国投資家がより簡単にビジネスを実施できるように迅速な意思決定を行うことができる組織」と説明し

ている。その他の機関も、外国投資家の視点からビジネスの妨げとならないことが効率的な政府の要件であるという認識をもっているようである。さらには、政策の一貫性や、政策の実行能力、健全な財政運営などが政府の評価の着目点となっている。

次に、Regulatory Quality については、多くの機関が税金・関税について言及している。これらが差別的でないこと、さらに公正で競争的な環境が整っているか、ビジネスが規則によって妨げられていないか、など基本的にはオープンな市場であるために法律が制定されているかが、重要となっている。

このように WGI は、評価機関の個別の着目点をみてみると外国投資家のビジネスのし易さが、対象国の効率性の重要な指標となっていることがわかる。外国投資家にとって効率的であるということは、そのままその国の効率性をあらわすという事になるのであろう。しかしながら、WGI 以外にも参照すべき指標もあると思われる。例えば World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (World Bank[2010: 67-89]) など利用される基準は、経済運営、構造的政策などについてより詳細な指標を用いている。また、先行研究では、移行経済での Institutional development と FDI の関係を分析した Bevan et al. [2004: 58]では、privatization、financial sector reform、liberalization、legal developments を Institutional development の変数としている。こうした先行研究も参照しながらインドネシアにおける経済制度の発展について考察することが必要となる。

おわりに

本稿は、アジア通貨危機以降、危機以降制定された経済関連法令をまとめながらインドネシア経済制度の変容と、その発展を検証するための方法について検討し、来年度の検討課題を明らかにすることを目的とした。アジア危機以降、インドネシアでは数多くの法律や政令、大統領令、省令などが制定され法制度からの経済制度の整備が進んだ。これらの法律には、危機後の IMF・世銀の指導のもとで導入された新たな概念に基づいた法律も多い。これにより開発中心に築かれてきたインドネシアの経済制度が国際標準の制度を整える機会を得たともいえる。

果たしてこれらの法律はインドネシアの経済基盤となり機能しているのだろうか。今年度まとめた資料をもとに、次年度個別の法律について検討するのではなく、法律によりどのような機関・組織が作られ、経済政策を運用するためにどのように制度が整えられてきたかについて考察する。

参考文献

<日本語文献>

- 大野早苗 [2011] 「資源国におけるガバナンスの状況—ガバナンス指標に基づく考察」『武蔵大学論集』第 58 巻第 3 号。
- 加藤学・松井和久 [2004] 「2003 年のインドネシア」(アジア経済研究所編『アジア動向年報 2004』アジア経済研究所)。
- 金子由芳 [2008] 「アジア危機十年の法制改革の検証—IMF・世銀コンディショナリティーの帰結」『国際協力論集』第 16 巻第 2 号。
- 佐藤百合 [2005] 「インドネシアの企業統治と企業法制改革」(今泉慎也・安倍誠編『東アジアの企業統治と企業法制改革』アジア経済研究所)。
- 増原綾子 [2014 予定] 「変わるインドネシアの社会保障制度」科研費基盤研究 B「東アジアの雇用保障と新しい社会リスクへの対応」最終報告書 東京大学社会科学研究所研究シリーズ。
- ヒクマハント・ジュワナ [2004] 「経済法制度の改革と実効性」(佐藤百合編『インドネシアの経済再編』アジア経済研究所)。

<外国語文献>

- Bevan, A., Saul Estrin b, K. Meyer.. [2004] “Foreign investment location and institutional development in transition economies,” *International Business Review*, Vol. 13, pp.43-64.
- Hadi, Syamsul, Rio Syahrial Jaslim, Jepri Edi, Vidia Arianti, Dwidia Pradana, and Dessy Damayanti. [2004] *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF* [IMF 後のインドネシアの開発戦略], Jakarta: Granit.
- Lane. T [1999] “Program Design,” in Lane, T., Atish Ghosh, Javier Hamann, Steven Phillips, Marianne Schulze-Ghattas, and Tsidi Tsikata (eds.), *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand A preliminary Assessment*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- World Bank [2010] *The World Bank’s Country Policy and Institutional Assessment: An IEG Evaluation*, Washington, D.C.: World Bank.

附表 1.

	Government Effectiveness	Regulatory Quality
Economist Intelligence Unit (EIU)	Quality of bureaucracy / institutional effectiveness	Unfair competitive practices
	Excessive bureaucracy / red tape	Price controls
		Discriminatory tariffs
		Excessive protections
		Discriminatory taxes
Business Environment and Enterprise Performance Survey (BPS)	How problematic are telecommunications for the growth of your business ?	How problematic are labor regulations for the growth of your business?
	How problematic is electricity for the growth of your business?	How problematic are tax regulations for the growth of your business?
	How problematic is transportation for the growth of your business?	How problematic are customs and trade regulations for the growth of your business?
Institute for Management Development World Competitiveness Yearbook (WCY)	Government economic policies do not adapt quickly to changes in the economy	Protectionism in the country negatively affects the conduct of business
	The public service is not independent from political interference	Competition legislation in your country does not prevent unfair competition
	Government decisions are not effectively implemented	Price controls affect pricing of products in most industries
	Bureaucracy hinders business activity	Access to capital markets (foreign and domestic) is easily available
	The distribution infrastructure of goods and services is generally inefficient	Ease of doing business is not a competitive advantage for your country
	Policy direction is not consistent	Financial institutions' transparency is not widely developed in your country
		Customs' authorities do not facilitate the efficient transit of goods
		The legal framework is detrimental to your country's competitiveness
		Foreign investors are free to acquire control in domestic companies
		Public sector contracts are sufficiently open to foreign bidders
		Real personal taxes are non distortionary
		Real corporate taxes are non distortionary
		Banking regulation does not hinder competitiveness
		Labor regulations hinder business activities
		Subsidies impair economic development
World Bank Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)	Quality of public administration	Business regulatory environment
	Quality of budgetary and financial management	Trade policy
	Efficiency of revenue mobilization	
Afrobarometer (AFR)	Government handling of public services (health, education)	
European Bank for Reconstruction and Development Transition Report (EBR)		Price liberalisation
		Trade & foreign exchange system
		Competition policy

付表 1. (つづき)

	Government Effectiveness	Regulatory Quality
Institutional Profiles Database (IPD)		Ease of starting a business governed by local law?
		Ease of setting up a subsidiary for a foreign firm?
		Share of administered prices
		Does the State subsidize commodity prices (i.e. food and other essential goods, excluding oil)?
		Does the State subsidize the price of petrol at the pumps?
		Importance, de facto, of barriers to entry for new competitors in markets for goods and services (excluding the financial sector and beyond the narrow constraints of the market)... related to the administration (red tape etc.)
		Importance, de facto, of barriers to entry for new competitors in markets for goods and services (excluding finance and beyond the narrow constraints of the market)... related to the practices of already established competitors
		Efficiency of competition regulation in the market sector (excluding financial sector)
African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments (ADB)	Quality of public administration	Trade policy
	Quality of budgetary and financial management	Business regulatory environment
	Efficiency of revenue mobilization	
Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments (ASD)	Quality of public administration	Trade policy
	Efficiency of revenue mobilization	Business regulatory environment
	Quality of budgetary & financial management	
Bertelsmann Transformation Index (BTI)	Consensus Building (MI)	Organization of the Market and Competition
	Steering Capability (MI)	
	Resource Efficiency (- Avg. of "Efficient use of assets" & "Policy Coordination")	
World Economic Forum Global Competitiveness Survey (GCS)	Infrastructure	Burden of government regulations
	Quality of primary education	Extent and effect of taxation
		Prevalence of Trade Barriers
		Intensity of Local Competition
		Ease of starting a new business
		Effectiveness of antitrust policy
		Stringency of environmental regulations

付表 1. (つづき)

	Government Effectiveness	Regulatory Quality
Global Insight Business Risk and Conditions (WMO)	Bureaucracy : An assessment of the quality of the country's bureaucracy. The better the bureaucracy the quicker decisions are made and the more easily foreign investors can go about their business.	Tax Effectiveness How efficient the country's tax collection system is. The rules may be clear and transparent, but whether they are enforced consistently. This factor looks at the relative effectiveness too of corporate and personal, indirect and direct taxation.
	Policy consistency and forward planning How confident businesses can be of the continuity of economic policy stance - whether a change of government will entail major policy disruption, and whether the current government has pursued a coherent strategy. This factor also looks at the extent to which policy-making is far-sighted, or conversely aimed at short-term economic advantage.	Legislation An assessment of whether the necessary business laws are in place, and whether there any outstanding gaps. This includes the extent to which the country's legislation is compatible with, and respected by, other countries' legal systems.
Gallup World Poll (GWP)	Satisfaction with public transportation system	NA
	Satisfaction with roads and highways	
	Satisfaction with education system	
Heritage Foundation Index of Economic Freedom (HER)	NA	Investment Freedom
		Financial Freedom
IFAD Rural Sector Performance Assessments (IFD)	Allocation & management of public resources for rural development	Enabling conditions for rural financial services development
		Investment climate for rural businesses
		Access to agricultural input and product markets
	Government Effectiveness	Regulatory Quality
Latinobarometro (LBO)	Trust in Government	NA
Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS)	Bureaucratic quality	Investment profile
World Justice Project Rule of Law Index	NA	Factor 6: Regulatory Enforcement

(出所) World Bank, Worldwide Governance Indicators.