

《論文》

# インドネシア経済の復興と プログラムローンの役割について

広田幸紀

キーワード：インドネシア，援助，プログラムローン，開発政策融資

## 1. はじめに

インドネシアは15年前のアジア金融危機によって最も深刻な影響を受けた国である。1997年には対前年比 $\Delta$ 13.1%と東南アジアの中で最も大きな成長率の落ち込みを経験し、回復までに最も長い時間を要した。2003年にIMFプログラムが終了した後も2004年末のスマトラ沖大地震、その後も度重なるテロ、鳥インフルエンザなどに次々と見舞われた。

しかし近年の経済成長率は、リーマンショックのあった2009年を4.6%成長で乗り切り、2010年から2012年にかけて連続して6%を超え、2013年も6.3~6.7%と引き続き高成長が見込まれている。2012年1月にはムーディーズとフィッチがインドネシア国債の格付けを“投資適格”に引き上げた。それらの背景には、財政収支の改善や債務対GDP比の低下、十分な水準の外貨準備の積み上げなどの健全な財政運営がある。

本稿では、インドネシアが2000年代を通じてどのような財政構造の転換を図ったのかを明らかにし、特にプログラムローンに着目して、ドナーはどのようにそれを後押ししたのかを経済改革における役割と併せて考察する。プログラムローンとは、ドナーと受取国が合意した政策が実施された場合に、当該国がドナーから引き出すことのできる譲許的融資であり、世界銀行を中心とする国際機関や二国間ドナーから提供されるものである。

インドネシアに対しては、2000年代後半に世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、日本の3ドナーから多額のプログラムローンが提供されている。

以下においては、まず第2章で2000年代のインドネシア財政構造の転換を振り返る。続く第3章では、一旦インドネシアを離れ、先行研究を中心にプログラムローンの国際的変容を、世界銀行の例を中心に総括する。2000年代前半にプログラムローンのありようが大きく変容したことをその背景と共に示す。第4章では、インドネシアに戻り、その財政構造転換・経済改革に対してプログラムローンはどのような役割を果たしたのかを考察する。そこでは変容したことによって、プログラムローンはインドネシアの進める改革の実現をより強く後押しすることが可能となったことが示唆される。最後にまとめと今後の課題を述べる。

## 2. インドネシア財政の構造転換と海外からのファイナンス

### 2.1 アジア金融危機の影響

現在のインドネシア財政は極めて良好である。財政赤字対GDP比は、リーマンショックへの対応から大規模な財政出動を行った2009年でも $\Delta$ 1.6%、2010年は $\Delta$ 0.7%、2011年は $\Delta$ 2.1%である。また2000年には対GDP比で89%あった債務残高は2011年には26%まで下がった。加えて債務の構成を国内借入に大きくシフトさせた(表1参照)。どのような経過を辿ってこのような劇

表1 インドネシア政府の債務残高推移

(単位：兆ルピア)

年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
対外債務残高	438	583	613	570	583	637	620	559	586	730	611	612	613
国内債務残高	502	652	661	655	649	662	693	743	803	906	979	1,064	1,191
債務残高合計	940	1,234	1,273	1,225	1,232	1,300	1,313	1,302	1,389	1,637	1,591	1,677	1,804
債務対GDP比	86%	89%	77%	67%	61%	57%	47%	39%	35%	33%	28%	28%	28%

(出所) Government Debt Profile, February 2011 edition, Directorate General of Debt Management, Ministry of Finance, The Republic of Indonesia

表2 インドネシア財政における借入の推移

(単位：兆ルピア)

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
国債(ネット)	0.0	100.0	401.6	150.1	9.0	-1.9	-3.1	6.9	22.6	36.0	57.2	85.9	99.5	90.8	126.7
新規発効		100.0	401.6	150.1	9.0	2.0	11.3	32.3	47.0	61.0	100.0	126.2	148.5	167.3	200.7
うち国内		100.0	401.6	150.1	9.0	2.0	11.3	23.4	22.5	42.6	86.4	86.9	101.7	142.6	
うち外債								9.0	24.5	18.5	13.6	39.3	46.8	24.7	
償還・買戻し						-3.9	-14.4	-25.5	-24.5	-25.1	-42.8	-40.3	-49.1	-76.5	-74.0
対外借入(ネット)	-4.3	21.0	29.4	10.2	10.3	6.6	0.5	-28.1	-10.3	-26.6	-23.9	-18.4	-15.5	-5.6	0.4
ディスバースメント	14.4	51.0	49.6	17.8	26.2	18.9	20.4	18.4	26.8	26.1	34.1	45.0	52.5	44.7	47.2
うちプログラム		24.9	25.2	0.8	6.4	7.2	1.8	5.1	12.3	13.6	19.6	30.1	28.9	29.1	19.8
うちプロジェクト	14.4	26.1	24.4	17.0	19.7	11.7	18.6	13.4	14.6	12.5	14.5	20.1	29.7	24.1	39.1
元本償還	-18.7	-30.0	-20.2	-7.6	-15.9	-12.3	-19.8	-46.5	-37.1	-52.7	-57.9	-63.4	-68.0	-50.6	-47.8
その他												-5.2	-6.2	-8.1	-10.7
ファイナンス計	-4.3	121.0	431.0	160.3	19.2	4.7	-2.6	-21.2	12.3	9.4	33.3	67.5	83.9	85.3	127.0
(参考) GDP(名目)					1,646	1,821	2,013	2,295	2,774	3,339	3,949	4,954	5,613		

(注) 上記は監査済みの実績。但し2010年及び2011年は予算(2010年は補正後)

(出所) 表1 出典及び May 2010 edition

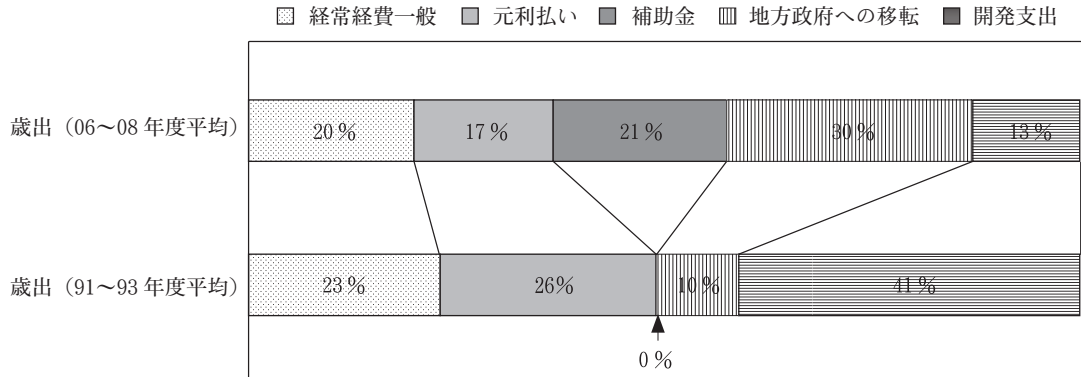
的な改善は可能になったのであろうか。

アジア金融危機後、現在に至るインドネシアの財政構造上の課題は、筆者の考えでは以下の3点に総括される。第一に直接的な危機後の処理である国内外の債務問題の解決、第二に地方分権強化への政治体制改革を受けた財政の中央・地方間のバランスの転換、第三に増大する補助金への対応である。

第一の点に関して、危機直後に何よりも必要であったことは大量の不良債権を抱えた商業銀行の再編と救済であり、そのため政府は銀行の整理を行いつつ、期限5年前後の資本注入国債を発行することにより銀行への公的資本注入を行った。ア

ンワール・ナスティオン他(2005)によれば、その規模はGDPの52%に達する程となり、銀行再編コストの対GDP比は世界最大の水準となった。それ以前のインドネシアは、財政収支赤字のファイナンスについては全て海外からの借入で賄っており、国債は発行していなかった。しかしこのような破綻処理に続いて2002年には国会で国債法が可決され、初の市中発行が行われることによって国債発行は一般化されることとなる。そして、表2に見られるとおり2000年代後半には、国債は政府の主要な資金調達手段となるに至るまで増加する。図らずも不良債権処理を通じて政府の資金調達の多様化が実現するのである。

インドネシア経済の復興とプログラムローンの役割について



(出所) Biro Pusat Statistik (1994), Statistik Indonesia 及び Ministry of Finance, Republic of Indonesia, Budget Statistics 2005-2011 より予算項目の変化を考慮して計算

図1 インドネシア政府（中央）予算の歳出構造の変化

また、アジア金融危機発生時には、上記のような財政上の困難や多額の民間資本の流出（例えば97年度は△134億ドル）・外貨準備の減少に対応するため主要ドナーにより支援が行われる。具体的にはそれまで行われていた対外借入について、1998年8月から2003年末までに償還を迎える政府債務のうちの155.9億ドルを対象として、3次にわたる繰り延べが行われる。その後2004年にスマトラ沖地震の救済として新たな繰り延べが行われ、結局、2006年から通常返済が始まるが、当初の4年間は繰り延べられた返済が加わることとなった。このことと国債の償還が相俟って2000年代後半の数期間は、増加する債務償還に対応しながら経済の再建を進めるという財政運営に取り組むことになる。

第二の地方分権の強化に関しては、スハルト体制下で確立されていた中央集権的な体制は1999年の地方行政法の成立によって大きく変容し、その後、行き過ぎた自治機能を抑える法改正（2004年）により現在の形となる。このような変革に対応して財政においても必然的に地方政府の役割がより大きく期待されるようになる。現在では中央政府の支出のおよそ1/3は地方政府への資金の移転である。これを90年代と比べてみると、図1のとおり10%から30%へと大幅な増加となる。また、第三点として挙げた補助金とは、燃料と電力料金に対するものが中心で、90年代は皆無で

あったが現在は財政支出の2割を超える大きさとなっている。補助金は資源価格の変動に大きく左右されるため、2000年代半ばからの原油価格の上昇時には特に財政運営を難しくしていた。

## 2.2 海外からのファイナンス

アジア金融危機以前のインドネシアでは、財政赤字は海外からの借入によって賄われていた。91~93年度の中央政府の歳入構造を見ると、税収51%、税外収入31%、プロジェクトローン17%、プログラムローン1%となっている。プロジェクトローンは全て開発支出に回されるので、その比率（17%）と図1に見られる開発支出の比率（41%）を比べてみると、開発支出の4割が海外のプロジェクトローンで賄われていたことがわかる。これに対してアジア金融危機以降、表2に見られるとおり全体的に借入構造は変化し、国内借入へのシフトが進んでいる。加えて海外からの借入もプログラムローンの比率が高まる。プログラムローンは、アジア金融危機時の支援として供与された1998~99年だけでなく、2005年以降は継続的に提供され、その規模はプロジェクトローンよりも大きい。このような変化は何故起こったのであろうか。

### 3. プログラムローンの変容

主題であるインドネシアの財政構造転換・経済改革におけるプログラムローンの役割を考察するために、一旦インドネシアを離れ、そもそもプログラムローンとはどのようなもので、2000年代にどう変容したのかをレビューし、先行研究に基づきその背景を総括する。

#### 3.1 プログラムローンと一般財政支援

開発援助はプロジェクト援助とプログラム援助に大別される。前者は例えば道路建設などの特定の開発活動を対象とするもので、一般に援助と聞いてイメージされる形態である。後者は事業が特定されないもので、財政や国際収支を支援する資金プログラム援助と食糧援助に分けられる (IDD and Associates (2006))。プログラムローンとは、貸付の形式で供与される資金プログラム援助を指す。

プログラムローンは2つの主要な構成要素からなる。第一に特定の改革を実現するための政策対話であり、第二に構造改革や開発を推進するための資金の提供である。前者についてドナーと受入国との間の政策対話の結果は、通常、対象分野の課題とそれを解決するために実施すべき政策アクションをとりまとめた政策マトリックスとして合意される。後者、即ち融資される資金は、現在は一般的には用途を特に限定しない財政資金として提供されている。

プログラムローンは1980年代に構造調整融資 (SAL: Structural Adjustment Lending) という名称でスタートし、それ以降一貫して世界銀行をはじめとする国際機関において主要な融資の一つとして活用されてきた。世界銀行では2000年代を通じて、全貸付の約3割程度を占める程である。構造調整の処方箋や政策対話の進め方に関しては1990年代を中心に多くの批判も行われた。そのような議論を経て抜本的な見直しが行われ、現在の姿にまとまったのは2004年に世界銀行が新たに開発政策融資 (DPL: Development Policy

Lending) という名称でSALをリニューアルしてからである。

プログラムローンの変容には、援助資金の提供のあり方に関する考え方と政策対話の内容とそのあり方に関する国際的な議論が背景にある。以下、それぞれについて述べる。

#### 3.2 国際収支支援から財政支援への転換

まず、プログラムローンにより提供される資金に関して、Koeberle and Stavreski (2006) は、国際機関は長期にわたり政策対話に基づく貸付の形態で国際収支支援を行ってきたが、財政への支援は比較的最近導入されたものであると述べている。Williamson (2005) は、SALが広まった理由として、第二次石油危機及びそれによる途上国の債務問題が発生した時期に、足の速い貸付を増加させる必要があったが、SALはそれを実現する一つの方法であったと述べている<sup>(1)</sup>。即ち、当初のSALは経常収支ギャップに対するファインダンスとして提供されていた。

プログラムローンによる資金が国際収支だけでなく財政をも支援するものへと明確に定義されるようになった転機は、2000年前後の国際的な議論であったと思われる。この時期、サミットやOECDなどの場において、国際的な債務削減合意に基づく債務国への支援枠組みとして、あるいは個別事業に代わりセクター開発を総合的に進めていこうとする運動の結果として、援助資金を財政に直接的に投入しつつ、ドナーは開発戦略を協議し財政全体の効率的な活用をモニタリングしていこうとするアプローチが導入されていくのである。世界銀行においては2004年にSALをDPLへと改編する中で、資金用途を財政に起因する資金需要への対応もDPL供与の根拠であると定義するようになる (World Bank (2002))。

筆者は、このような変化は援助のオペレーションに以下の2つの大きな違いをもたらしたと考える。第一に、SALは構造調整を行う特定期間について経常収支ギャップを補うために一時的に融資するものであったが、資金提供の目的の一つに財政支援が含まれるようになったため、国際収支

の状況に限定されずに、より恒常的に構造問題に対応することが可能となったということ。第二に、融資される資金が財政支出を構成するものとして位置付けられることとなったため、財政支出が効率的に行われていることを確認するための枠組みが必要となったということ。このため世界銀行は、従前より行ってきた公共支出レビュー、財務アカウントビリティ評価、調達評価という公共財政管理の支援枠組みの整備をはかり、更に公共財政の管理の強化を進めるための政策アクションをDPLに盛り込むようになる。後述するように、インドネシアにおいてもそれは例外ではなかった。

### 3.3 コンディショナリティ改革

政策対話の内容とあり方についてはコンディショナリティの改革が議論の中心である。経済改革はプログラムローンによる貸付を行う目的であるが、実現のための手段がコンディショナリティである(DPL以降は政策アクションと呼称を変更)。コンディショナリティとは、事前にどのような政策を実施するかを協議し、それが達成された場合に融資を実行する条件のことを言う。

1980年代以降、長年SALを提供してきたにも拘らずサブサハラ等の途上国の成長は停滞しているという事実や、所謂ワシントン・コンセンサス<sup>(2)</sup>がアジア金融危機に対して適当な処方箋を提供していなかったとするStiglitz(2002)<sup>(3)</sup>などの議論を背景に、1990年代末から2000年代初頭の時期、コンディショナリティについての議論が交わされる。

他方、コンディショナリティ批判とは別に、途上国において良い政策が実施されることは援助が機能する上で極めて重要であるとの認識が、この時期、より強くなる。このような議論をリードしたのは、Burnside and Dollar(1997)で、彼らは援助は良い制度・政策の下では経済成長に貢献するが、そうでない環境の下では成長に寄与していないとの実証研究を発表する。彼らの実証研究は、もしコンディショナリティが本当に良い政策や制度への改革を促せるならば、そのような援助のアプローチ自体は正当であることを意味するも

のであったと言うこともできる。

こうした背景の下、世界銀行はSALを改革する。良い制度・政策を促せるようなプログラムローンとして再編された融資制度が、2004年にOP 8.60<sup>(4)</sup>において定められたDPLである。SALからDPLへと移行していった中で外形的に特に大きく変化した点として、①コンディショナリティの分野、②政策対話の進め方、の2点を指摘したい。

第一のコンディショナリティの分野について、1980年代の後半に構造調整の社会面へのマイナスの影響に対する批判が見られ始めていたが、1990年代末に貧困削減戦略(PRSP)融資が登場し貧困削減が援助の究極のゴールとされるに至って、非経済的分野が多く含まれるようになる<sup>(5)</sup>。更にその後、財政支援という建て付けを推進する上で必要とされた公共部門・財政管理強化が増加する。実際、世界銀行がDPLを開始した2005年の政策マトリックスの約半分はこの分野のものであった。また、Morrow(2005)は、既に多くの国においてSALの実施を通じて構造的歪みは是正されてきたため、これからのDPLの対象、即ち第二・第三世代のコンディショナリティは中期的な組織改革へ向かっているとしており、それにはこれまで以上にローカルの知識が必要であるから、より現地に根差した、より多くの現地関係者との協議が必要となってくると述べている。

第二の政策対話の進め方について、世界銀行は、①事前から事後のコンディショナリティへの変更、②トランシェ(条件達成時に実行されるディスバースメント)のシングル化の推進、③コンディショナリティの数の減少などの変革を行う<sup>(6)</sup>。事後のコンディショナリティとは、事前に条件を定めて貸付契約を結び、それが達成された場合に融資を実行するという従来の様式から、実際に政策アクションがとられたことを以って貸付契約を結び、同時に融資も実行する方式への変更を意味する。②について、World Bank(2006)によれば、2000年には約半数であったシングル・トランシェは、2005年には87%に増加している。即ち、一つのローンの中で、異なる年にまたがる複数段階で

のコンディショナリティの達成を求めるようなことがなくなったのである。③に関して、コンディショナリティの数は1996年には一件の構造調整計画あたり平均38の条件があったが、10年後の2006年には12へと減少した（World Bank (2006)）。コンディショナリティの数は、経済運営に問題のある国であればある程、多くなるのが自然である。他方、数が多ければ多いほど改革努力は分散し選択と集中が図られなくなる。そうするとSALがオフ・トラックにもなりやすくなるので、結果として未達成率が高くなり融資は受けにくくなる。そのような例は少なくなかった<sup>7)</sup>。

#### 4. インドネシアに対するプログラムローンの役割に関する考察

以上で見てきたプログラムローンの変容を踏まえ、2000年代のインドネシアの財政構造の転換と経済改革におけるプログラムローンの役割を資金面と政策面から考察する。

##### 4.1 財政構造の転換におけるプログラムローン資金の役割

表2で示される財政に表れる対外借入の実績の

うち、プロジェクトローンについては、その大半は実は過去の貸付契約に基づく支出である。Kraay (2012) の集計によれば、貸付が約束された年のうちに実行される金額の比率はドナー平均22%であり、当該年にディスバースされる額の89%はその年よりも以前に結ばれた貸付契約からの支出である。他方、プログラムローンは、シングル・トランシェであれば貸付契約と同時に全額が支出される。このため2000年代にインドネシア政府がどのような援助を望み、ドナーがそれに応えたのかは、その時々を判断を反映する貸付契約額の推移でみる必要がある。そこで図2のとおり2000年代のインドネシアの対外借入の3/4にあたる日本、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）の貸付契約額を集計した。一見して分かるように、2000年代後半からプログラムローンが急増していることが特徴的である（2009年はリーマンショックへの対応から特に大きい）。反対にプロジェクトローンは比率だけでなく、絶対額でも減少している。

既述のとおり2000年代の歳出構造は90年代から大きく変化した。それを可能とするためには、自己の裁量により利用できる財政のフィスカル・スペースが必要であった。Heller (2005) によれば

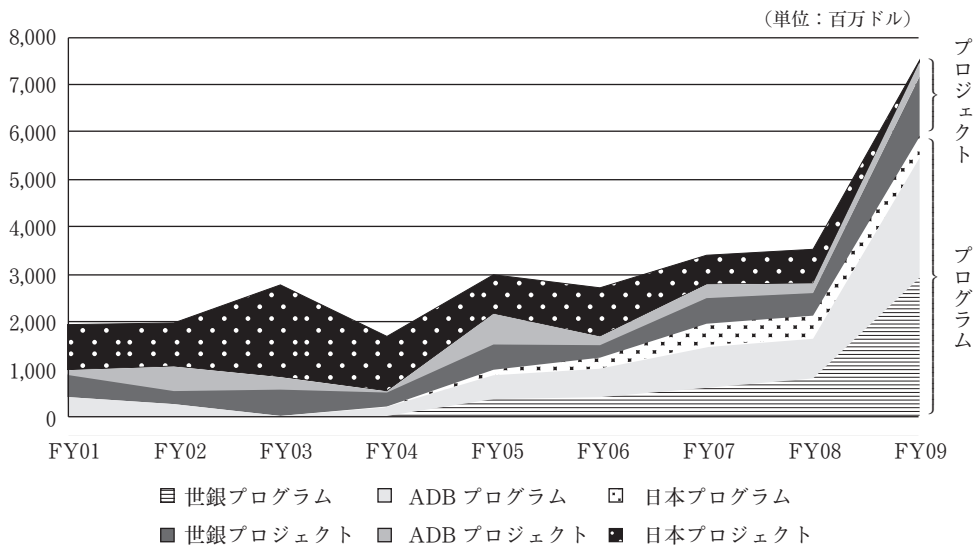


図2 世界銀行、ADB、日本の援助の貸付契約額の推移

ば、フィスカル・スペースとは、追加的な歳入、優先度の低い支出の削減、借入れ、貨幣発行によるシーニョレッジにより創造される。インドネシアの場合、その方法は図1のとおり歳出ベースでは開発支出と元利払いの抑制、借入では国債の発行増と使途が限定されないプログラムローンの増加が中心であった。プログラムローンについては、前述のとおりその資金供与の根拠が国際収支支援から財政支援に広がったことがそのことを可能とした<sup>(8)</sup>。そのようにして作り出されたフィスカル・スペースは、地方政府への移転の増加、補助金増への対応などに充てられることとなった。

対外借入の元利払いの比率を下げっていくことは、アジア金融危機以降の財政の大きなテーマである。即ち、債務対GDP比を低下させるため、借入をネットでマイナスに維持することで債務残高を減少させていった。表2のとおり2004年～2010年の間、海外への返済は一貫して新規借入の実行額を上回っている。プロジェクトローンは、数年間、新規借入の受入を継続的に抑制して、更にその数年後によりやく徐々に支出水準が下がっていくので、長い期間をかけて取り組んでいかなければならない。図2で見られるとおり、特に2000年代後半は一貫して新規プロジェクトローンの受入を抑制している。

一方で使途に限定のないプログラムローンは、支出構成を大きく変化させようとしていた2000年代には特に望まれた資金であった。この時期、開発支出を抑制しようとしていた中でのプログラムローンの受け入れであったから、その主たる目的が開発資金であったとは言えそうもない。プログラムローンの資金は使途が限定されないので、増加の著しかった地方政府への移転や資源価格の高騰により急増した補助金（及び補助金削減と引き換えに貧困層に提供した現金給付<sup>(9)</sup>）などの特に変動の大きい支出項目への対応などの一環として全体の調整の中で位置づけられるものであろう。従って、この時期のプログラムローンの資金は、SALが本来、果たそうとしていた構造調整を財政面で後押しする役割を果たしている。違う言い方をするならば、貧困国でのセクター財政支援で

想定されるような、開発投資資金としての財政支援とは効果が異なっていたと言ってよいであろう。ネットの対外借入はマイナスを維持し、債務残高を減らしつつ財政構造を変えていくという過程において、プログラムローンは激変を緩和し財政運営に裁量を与える手段となりえたと言ってよいものと思われる。

#### 4.2 プログラムローンが受け入れられた理由

インドネシアではアジア金融危機時のIMFの対応に対する苦い国民感情が未だ消えていない。そのような過去にもかかわらず、何故、国際機関との政策対話を軸とするプログラムローンを受け入れたのであろうか。そこには、前述のような財政上の要請、歴史的に関係の深い最大の二国間ドナーである日本が当初から参加していたことによる安心感等に加えて、プログラムローンのありようが見直されたこともその要因であるように思われる。

筆者の考えでは、以下の3点が特にインドネシアにとって重要であったと思われる。それは、第一に事後の政策アクションという方式への安心感、第二に全てのプログラムローンがシングル・トランシェ化し、その資金が毎年度入ってくるようになった結果、予算編成とよく調和するようになったこと、第三にユドヨノ政権の目指した改革とDPLにおける政策対話（中でも世銀が重視していた公共財政管理強化）の方向が一致し（4.3にて詳述）、また分野も貧困削減や社会部門を含む多様なものとなったことであると思われる。

第一の点には過去に成功体験があったことを付記したい。即ち、インドネシアは国際収支が悪化した1987年と88年に2度にわたり計6億ドルのSALを利用したが、特徴的なことにそれはマルチのコンディショナリティとならなかった。政府内にSALに対する強い抵抗感があったため、当時としては極めて異例な事後の政策アクションに対するシングル・トランシェ融資という、現在のDPLと同形態のものであったのである<sup>(10)</sup>。この時期、インドネシア政府は非石油ガス部門の強化によって経済危機を乗り越えようとしており、公

共支出は公共投資を中心に削減し、社会サービスや農業、あるいは地方政府への移転のシェアを高めるなど、国民の生活・消費面への影響は最低限にとどめようと試みたようである（Weaving (1990)）。2000年代に行われた開発支出の削減、地方政府への移転の拡大などは、当時のアプローチと類似するところがある。

#### 4.3 経済改革とプログラムローン

プログラムローンは経済改革にはどのような役割を果たしたのであろうか。最も代表的なプログラムローンはDPLであり、その対象はマクロ経済安定、投資環境整備、財政運営改善・反汚職、公共サービス（貧困削減）である<sup>(11)</sup>。それぞれの分野で具体的な政策の実施を確認してローンが提供され、次期に採られる予定の政策アクションが合意された。例えば、世銀の評価が公表されているDPL4までについて見ると、毎回合意された10~18の政策アクションに関して、その全てが実施され、達成状況は‘satisfactory’であった（World Bank (2008)）。即ち、次期のトリガー案として合意されたほとんどの政策は実施された。インドネシア政府は、定期的に経済改革パッケージを発表するようになったが、これらはDPLにおける政策アクションと重なるものも多く（国際協力機構 (2008)）、DPLが経済改革政策の立案の過程に組み込まれるようになったと見ることができる。

World Bank (2008) や国際協力機構 (2008) などのDPLに関する資料によれば、コンディショナリティの分野の中で、特に公共財政管理と投資環境整備の政策アクションが多い。世界銀行が重視した前者は、ユドヨノ政権の看板政策である汚職・腐敗の防止と符号しており、反汚職委員会の設立などの政策アクションも含まれていた。投資に関しては、2000年代半ばまで外国からの投資は停滞し、長い低迷期を抜け出すことができなかった。このためインドネシア政府も投資環境整備に力をいれていた。そのような当時のインドネシア政府の優先度とDPLの政策アクションは一致していたと言える。

プログラムローンの役割を問う上で重要な点は、①それぞれの分野の政策アクションの達成によってインドネシアの政府のマクロ経済、投資環境、公共財政管理は実際のところどのように改善したのか、②仮に改善したとして、それはプログラムローンなかりせば起こらないような変化であったのか、の2点である。前者について、まずマクロの指標が改善したことは明らかである。例えば、政策アクションに含まれていた借入戦略は作成され、それに基づいて債務の縮減が実現した。制度・組織面でも新設された財政政策庁は現在では政府の重要な役割を担うまでに強化された。次に投資は、実績を見ると2000年代半ばの停滞を抜け出して好調である。幾つかの法改正が行われ、投資サービスが強化された。他方で投資環境を示す指標、例えば、法の運用や外国投資の制限など未だ課題は多く、結果として国際金融公社が毎年発表している各国の投資環境ランキング（Doing Business）では、未だ183ヶ国中129位であり、この数年ほとんど変化はない。例えば、労働問題は外国投資家にとって大きな課題として企業が改善を求める重要な項目であるが<sup>(12)</sup>、政策アクションには含まれていない。最後に公共財政に関しては、財政赤字は管理可能な水準で推移しており政府の債務負担は軽減した。また中期財政フレームワークの導入や税務行政改革などが行われた。しかし、例えば予算執行の非効率さ、低い租税負担率や多額の補助金支出などのより根源的な未解決の課題もある。以上を総括するならば、政策対話が行われた分野の実績には大きな改善が見られており、それぞれの政策アクションは誤った方向に改革を後押ししていたものではなかったと考えられるものの、構造的な問題は未だ少なからず残っているということであろう。

後者、即ち、プログラムローンなかりせば改革は起こらなかったのかという問いに対しては、その因果関係を証明することは難しいが、政策アクションに関係するテーマに関して、ドナーとインドネシア政府の協働により少なくない数の調査研究が行われているという事実を強調したい。世界銀行では、必要に応じて政策研究を行うこと自体をコ



ンディショナリティの一つとすることがあるし、インドネシアにおいても、世界銀行は、投資環境、予算執行、社会保障、補助金などの 이슈に関して年間数十に及ぶ政策研究を行っており、こういった研究の過程を通じて緊密な議論が行われ、その成果が政策アクションとして活用されている。逆に言えばこのような政策研究と融資という両輪が活用されて、プログラムローンははじめて意味のある協力と言えるのではないだろうか。

## 5. まとめと今後の対インドネシア協力への示唆

インドネシアは2000年代に大胆な財政構造の転換を成功させた。それは今日の力強い経済成長の礎となった。そしてプログラムローンは財政構造的にも経済政策的にも構造改革を後押しした。何故そのようなことが可能になったのか。それは20世紀末の議論を経て変容したプログラムローンが、アジア金融危機以降のインドネシアが求める事情に見合っていたことが一因であるものと思われる。

プログラムローンは2005年以降、非常な勢いで増え、この時期の開発援助の太宗を占める程となった。その後、表2に見られるとおり、2011年にはプログラムローンの額は対前年比で減少し、その傾向は2012年も続く。現在の財政の姿を考えれば、プログラムローンが果たしてきた財政構造変革のための調整的役割は終わりつつあるものと思われる。これからのプログラムローンは、資金面に関する限り調整期に必要なコストに対するファイナンスとは考えられず、投資資金としてその位置付けを見ていくことが必要になるであろう。他方、政策面では改革のニーズは依然として大きいから、インドネシア政府には政策研究に対する期待が、またドナー側にも政策対話を通じてそれを促すというプログラムローンの有効性への期待が依然としてあるものと思われる。

このような事情の変化に対して、世界銀行が導入した成果連動型プログラム融資（Program-for-Results (PforR) Financing）という新しい

考え方は有効に働く可能性がありそうである。PforRとは、制度改善を協議しながら、それぞれの国のシステム（カントリーシステム）を活用して融資資金を特定のセクターの歳出プログラムに提供しようとするという点がプログラムローンと異なっている。カントリーシステムを利用した援助資金の活用という方向は、2005年のパリ宣言を始めとする国際的な場での合意である。そして、このようなアプローチは相対的に発展しており、国内のシステムが整備されている新興国において、より当てはまるのではないかと思われる。インドネシアにおいても、今後は一般的な財政支援に代わってカントリーシステムを活用した協力が模索されていくのではないだろうか。その際に重要なことは、援助資金をレバレッジとして制度の改善に役立たせるという明確な目的をドナーが有していることであり、そのような政策対話に必要な調査分析をしっかりと行うことではないかと思われる。

### 《注》

- (1) Williamson (2005) はこの他の理由として、①個々のプロジェクトの成功のために政策環境が重要であるという証拠が積み重なり、プロジェクト貸付だけでは意味をなさないと考えられるようになったこと、②援助のファンジビリティ（重要な事業に援助が付くと、それに充てる予定をしていた財政資金が浮くことになること、その結果として本来ドナーが望まなかったり、あるいは非効率な支出に使われる可能性が生まれる）により、借入国の全体的な投資計画を吟味する必要があると考えられるようになったこと、を挙げている。
- (2) 世銀・IMFにおいて正しい経済政策の処方箋として一般的に考えられていた一連の項目を指す。Williamson が1989年に最初に用いた用語で、彼による当初リストは以下の10項目。①財政規律、②公共支出のプライオリティの再整理、③税制改革、④金利の自由化、⑤競争的な為替レート、⑥貿易自由化、⑦外国投資の自由化、⑧民営化、⑨規制緩和、⑩知的所有権（Williamson (2004)）。
- (3) Stiglitz (2002) は、インドネシアにおけるアジア金融危機時のIMFプログラムを以下のように批判している。①景気を刺激すべき時期に財政支出を抑制した、②為替防衛のため金利の引き上

- げによって75%の企業が倒産した、③金融システムの再構築のために自己資本比率の基準を直ちに満たすよう要求したので、結果として経営に問題を抱えていた多くの銀行が倒産し、経済は破壊的な影響を受けた、④貧困層への食糧や燃料の補助金カットにより大規模な暴動が発生した。
- (4) World Bank, Operational Policy 8.60-Development Policy Lending (August, 2004) (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20471192~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>)
- (5) 世界銀行のコンディショナリティにおける社会セクターの比率は、80年代の平均5%から2000~04年には21%に増加した。他方で貿易・経済運営の分野は80年代の27%から、2000~04年平均では9%へと減少する (Koeberle and Walliser (2006))。
- (6) IMFもコンディショナリティのガイドラインを改訂する(2004年)。そこでは以下の5つの原則を謳っている。①オーナーシップ、②コンディショナリティ数を減少、③相手国に応じたテラーメイドの処方箋、④他の国際機関との調整、⑤条件の明確化。
- (7) Sehili (2005)によれば、1980~2003年の期間、世界銀行が実施し評価が行われた557件のSALのうち、136(24%)は成功とは言えなかったことが紹介されている。そして、得られる教訓の一つに、受取国の能力を超えた数のコンディショナリティの問題を挙げている。
- (8) インドネシアの経常収支は2000年代は一貫して黒字を計上している。
- (9) 補助金の中心は燃料と電力に対するものである。スハルト政権崩壊のきっかけが公共料金の値上げであったように政治的に難しいテーマである。2000年代半ばから原油価格の高騰を受け補助金支出が急増したことから、何度か補助金削減と料金値上げが議論されている。例えば2005年には大幅な料金値上げを行ったが、同時に貧困層への現金補償プログラムも実施することでその影響を緩和した。2012年の国会で電力料金の値上げが審議され合意されるなど、時間を要しながらも政府は補助金の削減に継続的に取り組んでいる。
- (10) 事後の政策アクションによるシングル・トランシェ方式のSALは、当時としては異例の方式であったためDPLの登場まで一般化されることな

く、その後インドネシアに対して再度適用されることも、他国に広がることもなかった。

- (11) マクロ経済安定については、DPLが初めて供与された2004年は、まだマクロ経済の安定が課題であり、例えば預金保険の創設など、重要な政策アクションが含まれていた。それはマクロ経済の安定と共に減少し、2006年以降は政策対話の分野から除かれるに至っている。なお、DPL以外にはインフラ(日本、ADB、世界銀行)、気候変動(日本、仏)、資本市場整備(ADB)などの制度改革を対象とするプログラムローンが複数年に亘って提供された。
- (12) 例えば、現地に進出する日本企業のコミュニティであるジャカルタ・ジャパン・クラブWEB(<http://www.jjc.or.id/>)に見られるビジネス関連情報には労働分野のものも多い。

#### 参考文献

- Burnside, Craig and Dollar, David (1997), "Aid, Policies and Growth", *World Bank Policy Research Working Paper 1777*, Washington D. C., World Bank.
- Easterly, William (2003), "What did structural adjustment adjust?", *Journal of Development Economics* 76 (2005) pp. 1-22.
- Heller, Peter S., (2005), "Understanding Fiscal Space", IMF Policy Discussion Paper PDP/05/4, Washington D. C., IMF.
- IDD and Associates (2006), *Evaluation of General Budget Support; Synthesis Report*, International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham.
- Koeberle, Stefan and Stavreski, Zoran (2006), "Budget Support: Concept and Issues, *Budget Support as More Effective Aid?*", Chapter 1, pp. 3-26, Washington D. C., World Bank.
- Koeberle, Stefan and Walliser, Jan (2006), "World Bank Conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles", *Budget Support as More Effective Aid?*, Chapter 13, pp. 267-294, Washington D. C., World Bank.
- Kraay, Aart (2012), "Government Spending Multipliers in Developing Countries: Evidence from Lending by Official Creditors", *World Bank Policy Research Working Paper 6099*, Washington D. C., World Bank.
- Morrow, Daniel (2005), "Adjusting Conditionality:

- Prescriptions for Policy-Based Lending”, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, Chapter 21, pp.197-223, Washington D. C., World Bank.
- Sehili, Saloua, Daniel (2005), “Unsuccessful Adjustment Operations; Common Factors and Lesson Learned”, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, Chapter 15, pp. 147-169, Washington D. C., World Bank.
- Stiglitz Joseph E. (2002), *Globalization and its Discontents*, W. W. Norton & Company. (鈴木主税訳『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店, 2002年)
- Weaving, Rachel (1990), “*Trade policy adjustment in Indonesia*”. OED precis; no. 1. Washington D. C., World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/1990/07/4128071/trade-policy-adjustment-indonesia>
- Williamson, John (2004), “A Short Story of the Washington Consensus”, paper commissioned by Foundation CIDOB for a conference “From Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, Sep. 24-25, 2004.
- Williamson, John (2005), “Policy Approaches and Policy-Based Lending; What Have We Learned-Introduction”, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, Chapter 9, pp. 103-104, Washington D. C., World Bank.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press. (小浜裕久, 富田陽子訳『有効な援助』東洋経済新報社, 2000年)
- World Bank (2002), “*From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending; Key Issues in the Update of World Bank Policy*”, Washington D. C., World Bank.
- World Bank (2006), *Development Policy Lending Retrospective*, Washington D. C., World Bank, Washington D. C., World Bank.
- World Bank (2008). *Indonesia — First, Second, Third, and Fourth Development Policy Loan Project*. Washington D. C., World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/01/10952154/indonesia-first-second-third-fourth-development-policy-loan-project>
- アンワール・ナスティオン, ウィンボ・サントソ (2005) 「インドネシアの銀行再編」『開発金融研究所報』国際協力銀行 2005年3月第23号, pp. 118-135.
- 浅沼信爾 (2004) 「インドネシアの開発政策」『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』第6章, 国際金融情報センター, pp.72-83.
- 国際協力機構 (2008), 「事業事前評価表 — インドネシア共和国: 開発政策借款 (IV)」, [http://www.2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2007\\_INP-32\\_1\\_s.pdf](http://www.2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2007_INP-32_1_s.pdf)