

注目の新興国インドネシア ——現状・展望・政策課題——

佐藤百合

Emerging Indonesia: Prospect and Challenges

SATO Yuri

Indonesia, given the stable political foundation and a demographic bonus that will last two decades ahead, is now entering a phase blessed with a chance of sustained growth. Recognizing the chance, the Government of Indonesia has started to implement a 15-year comprehensive economic development master plan. To make the most of this chance, however, Indonesia should overcome a host of challenges. First, the nation's rich population is a double-edged blade. To make it an engine of growth, a wide range of policies are needed, including appropriate family planning, education and social security systems to help transforming productive-age population into effective manpower, and development policies for creating jobs. Second, Indonesia's economic structure has become vulnerable in the last decade in terms of resource-dependence that is easily affected by fluctuations of international commodity markets. It is necessary to build an industrial structure which can generate greater value-added products in order to make the export structure meet the demands of the growing imports along with the domestic demands which have expanded during the latter phase of the demographic bonus.

キーワード： インドネシア、人口ボーナス、資源依存

はじめに

インドネシアは、一時期の「混乱と停滞」を脱し、現在では「安定と成長」の新興国として世界から注目されるようになってきている。インドネシアは今、「安定と成長」を持続することのできる局面にある、と私はみてい

る。なぜそういえるのか、中長期的な成長のチャンスを活かすにはどうすればよいのか、インドネシア政府はどのような認識をもっていかなる手立てを講じているのかを、本稿ではみていきたい。また、2013年になって国際収支の悪化、通貨ルピアの下落など、にわかに経済の変調が報じられている。一時的な成長の踊り場のようにみえるが、背景には10数年かけて進んできた構造的問題がある。問題をどう把握し、どのような解決の方向性が導けるかを、中長期的な時間軸で考察してみたい。

1. インドネシアの現在位置

100年を単位とした超長期の社会経済動態をみる際に、人口は重要な指標の一つになるだろう。アンガス・マディソンの超長期経済・人口統計¹⁾をみると、産業革命から帝国主義の時代には世界各国・地域の一人当たり実質国内総生産 (GDP) は格差が広がる方向にあった。高成長したのは、植民地支配側に限られていたからである。しかし、前世紀の半ばに多くの独立国家が生まれ、停滞から成長へと転じる国々が現われて以降、一人当たり実質 GDP の世界格差は緩やかながら縮まる傾向がみられる。とすれば、人口の大きな国・地域はやがて生産力としても消費力としても存在感を増してくることが予想される。

表1は、人口規模が世界22位以内で、かつ現在の経済規模が世界20位以内に位置する国をすべて挙げたものである。資源の豊かさを示す指標として国土面積もあわせて掲げた。先進国のなかではアメリカだけが、人口と国土面積が突出して大きく、成長力が今後も続くことが示唆される。新興国のなかでインドネシアの位置づけをみると、人口は世界第4位の約2億4000万人で、BRICs (ブラジル、ロシア、インド、中国) のちょうど真ん中に割って入っている。国土面積も世界20位以内で、BRICsには及ばないものの、十分な大国性を有している。だが、経済規模は世界第16位 (2012年) で、この表の中ではトルコに次いで低い。インドネシアは、人口規模に見合った経済規模を最も実現できていない国の一つであることがわかる。裏返せば、もし条件さえ整えば、これからの伸びしろが最も大きい国の一つ、ということになる。

注目の新興国インドネシア

表1 人口・経済・国土面積からみた大国ポテンシャル

国名	人口		名目国内総生産 (GDP)		国土面積	
	2010 億人	順位	2012 10 億ドル	順位	2008 万 km ²	順位
先進国						
アメリカ	3.11	3	15,685	1	963	3
日本	1.27	10	5,960	3	38	61
ドイツ	0.82	14	3,400	4	36	62
フランス	0.65	21	2,613	5	55	43
イギリス	0.62	22	2,435	6	24	79
新興国						
中国	13.41	1	8,358	2	960	4
インド	11.91	2	1,842	10	329	7
インドネシア	2.38	4	878	16	191	16
ブラジル	1.91	5	2,253	7	852	5
ロシア	1.42	9	2,015	9	1,710	1
メキシコ	1.12	11	1,178	14	196	15
トルコ	0.74	18	789	17	78	37

(出所) 人口は各国政府統計、GDP は世界銀行 *World Development Indicators*、国土面積は国連 *Demographic Yearbook*。

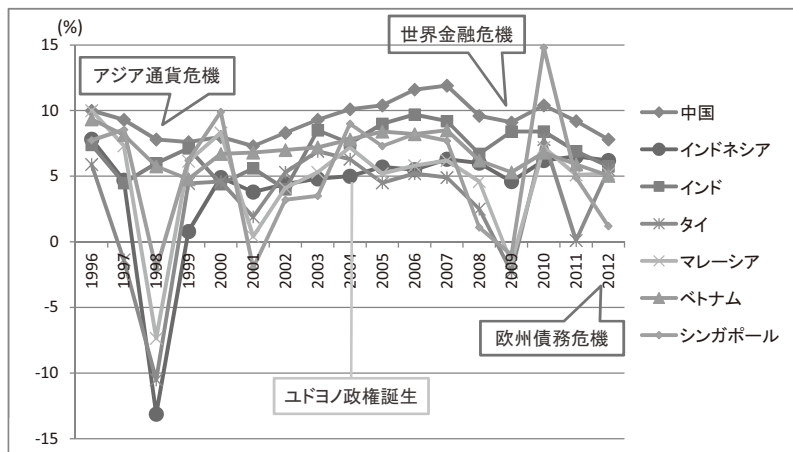
図1に1990年代半ばから現在までのアジア主要国の成長パフォーマンスを描いた。インドネシアの成長率は、アジア通貨危機では震源地のタイよりも深くマイナス13% (1998年) にまで落ち込んだ。その後2006年まで、インドネシアは成長率が一度も6%に届かない10年間を経験した。これは、通貨危機をきっかけにスハルト政権が崩壊し、政治・経済・社会におよぶ一国全体の危機になったからである。

インドネシアでは、6%成長は雇用維持に必要な最低ラインといわれている。1%の成長あたり40万人の雇用が創出されるとすると、6%成長して初めて毎年の新規参入労働力200~250万人を吸収することができる。成長率が6%に達しないと、失業が増えてしまうのだ。実際、完全失業率は危機直後の2%から11% (2005年) にまで上昇し、路上に物乞いの子供たちがあふれる暗い社会になっていったのが2000年代前半であった。

2007年にインドネシアは10年ぶりに6%成長に復帰した。まもなくリーマンショックに端を発する世界金融危機、そして欧州債務危機が発生したが、これらはインドネシアにとってはあくまで外的ショックである。インドネシアは貿易依存度が相対的に低いので、内需主導で6%の成長軌道を維持している。なかでも、世界経済が戦後初めてマイナス成長に落ち込んだ2009年に堅調な成長をみせたのが中国、インド、ベトナム、インドネシアであり、とりわけインドネシアの成長ぶりは意外性をもって受けとめられた。中国、インド、ベトナムは2000年代の「成長のアジア」の代表格だったのに対して、インドネシアは世界の表舞台から姿を消していたからである。その中国、インド、ベトナムは先進国不況とともに減速に転じているが、逆にインドネシアは今ようやく長いトンネルから抜け出した状態にある。

インドネシアの現大統領は、建国史上初めて直接大統領選挙で選ばれたスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領である。2004年に登場し、2009年に再選され、2014年10月まで2期10年の任期を務めている。国民から付託

図1 アジア主要国の実質 GDP 成長率 (1996~2012年)



(出所) 各国政府統計 (アジア経済研究所『アジア動向年報』各年版より)。

注目の新興国インドネシア

を受けた大統領にとって、経済政策の究極の目標は失業と貧困の削減にある。2004年の政権誕生時、ユドヨノ政権は、5年間の任期中に失業率を10%から5%に、貧困人口比率を17%から8%に半減させる目標を立てた。しかし実績は、両方ともわずか2ポイントしか下がらなかった(表2)。なぜなら、平均成長率が先述の雇用維持最低ラインである6%に達しなかったからである。

そこで、再選後の2期目には何としても平均6%成長を達成し、所期の失業・貧困削減目標を10年かけて実現しようとしている。2期目の目標値は平均成長率6.55%、2014年の1人あたり名目GDP4,500ドル、一国の経済規模は1.1兆ドルへと5年間でほぼ倍増、と計算している。

実際の平均成長率は、目標値には届かないまでも6%台は確保するとみられる。1人あたりGDPは4000ドル、名目GDPは1兆ドルに近づき、ユドヨノ政権の10年間で経済規模は4倍増に近くなると予想される。「成長の10年」といってよいだろう。完全失業率は6.3%(2013年8月)まで低下しており、5%台の目標は達成できそうだが、貧困人口比率は11.5%(2013年9月)で、所期の半減目標8%には届きそうにない。貧困線以下の人口がまだ2800万人いる。平均6%の成長をしても、貧困の解消には長い時間を要することがわかる。

表2 ユドヨノ政権の経済実績と目標

主要経済指標	2004年 実績	2009年 実績	2014年 政府目標
実質GDP成長率(%)	4.6	5.6	6.55
完全失業率(%)	9.9	7.9	5~6
貧困人口比率(%)	16.6	14.2	8~10
1人あたり名目GDP(ドル)	1,187	2,590	4,500
名目GDP(10億ドル)	256.8	598.3	1,111.0
総人口(100万人)	216.4	231.0	244.3

(出所) インドネシア国家開発企画庁『2010~2014年国家中期開発計画』、インドネシア中央統計庁。

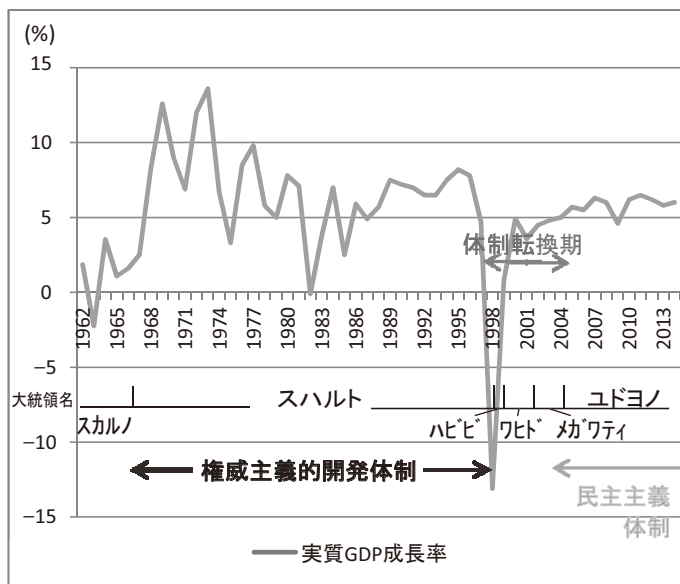
(注) GDP成長率は2000~04年、2005~09年、2010~14年の各5カ年平均。

2. なぜ持続的成長のチャンスなのか

世界第4位の人口、日本の約5倍の広い国土と豊かな天然資源、外的ショックに強い内需主導の経済。よく指摘されるこうしたインドネシアの強みは、しかしながら、20年前から同じであった。これらの要因では、なぜ今、なぜこれからが持続的成長のチャンスだとみられるかは説明できない。では、なぜこれからののか、という問いに対して、次の二つの要因を挙げたい。

第一は、政治体制の安定である。図2にみるように、インドネシアはスハルト体制と呼ばれる権威主義的開発体制の下で約30年にわたって平均7%の高成長を続けた。スハルト体制は、国民の政治的・社会的自由を厳しく制限することによって「安定」を確保し、「開発」を国家目標に掲げて成長に邁進した。だが、この体制が1998年に崩壊すると、インドネシアは

図2 インドネシアの経済成長と政治体制



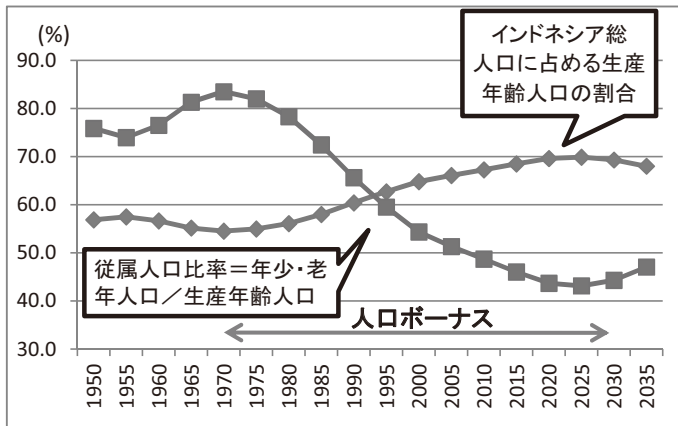
(出所) インドネシア中央統計庁。

注目の新興国インドネシア

激動の体制転換期に突入した。憲法を4回改正し、政治体制を根本から作り替えたのである。大統領による権力集中から三権分立へ、間接管理選挙から直接自由選挙へ、中央集権から地方分権へと転換し、人権と自由を憲法で保障した。これらの要素を組み込んだ政治体制の土台が固まり、その上で2004年に建国史上初めての大統領直接選挙が実施され、平和裡に成功した。この事実をもって、インドネシアに民主主義体制が確立したとみることができる。インドネシアは、スハルト体制とはまったく異なるもう一つの制度的均衡点に達し、再び成長を持続できる素地が整ったのである。

第二は、人口ボーナスである。人口ボーナスとは、総人口に占める生産年齢人口(15歳以上65歳未満の人口)の割合が上がっていくことによる成長促進効果、と定義しておこう(図3)。あるいは、従属人口比率が下がっていく、すなわち、幼少人口と老年人口から成る従属人口を生産年齢人口が背負わなければならない負担が軽くなっていくことによる成長促進効果、と言い換えることもできる。インドネシアの人口ボーナスは1970年代に始まり、これから2030年頃にかけてが最も大きな効果を発揮する後半

図3 インドネシアの人口ボーナス期間と各国比較



(出所) 国連人口統計。

期になる。日本の人口ボーナスは1990年代の前半に終わり、中国やタイは2010年代の前半、ベトナムは2020年代の前半に終わると予想される。インドネシアの人口ボーナスは、これらの国々よりも長く遅くまで続く。インドネシアにとっては、今後20年ほどが、馬力の大きなエンジンを装着したキャッチアップの好機となる。

しかし、注意しなければならないのは、人口ボーナスは成長を自動的に約束するものではない、ということである。あくまでも成長のチャンスであって、それを活かすも殺すもインドネシア次第である。では、このチャンスを活かすにはどうすればよいだろうか。

まず、人口ボーナスの原動力たる生産年齢人口を労働力にして市場に送り出さなければならない。そのための基礎教育、職業教育が重要である。市場に送り出された労働力は、産業部門によって吸収されなければならない。そのためには、雇用創出のための経済開発政策、6%成長政策が重要な意味をもつ。社会保障制度の整備も重要である。健康保険、社会保険、年金などの諸制度は、労働力の安定供給と雇用維持の両面において重要な役割を果たす。インドネシアではこれまで、公務員・軍人を除くと社会保障制度がほとんど普及してこなかった。政府は2014年に社会保障庁を発足させ、これから本格的な制度の構築にとりかかる。

大規模な人口と並んで、豊かな資源もまた、一つ間違うと貧困の温床になりかねない、諸刃の剣である。学術的にも「なぜ資源の豊かな国々ほど貧困から抜け出せないのか」という「資源の呪い(リソース・カース)」命題があるほどだ。生産年齢人口の拡大期を迎えるインドネシアは、これまでのように持てる資源を未加工のまま輸出しては、十分な雇用と付加価値を創出することができない。より大きな雇用、より高い付加価値を国内に生み出すべく資源を有効に活用しなければならない。ここでもまた、しかるべき資源活用のための経済開発政策が求められる。

3. 長期経済開発計画の歴史的意義

こうした文脈のなかで、インドネシア政府は2011年、「インドネシア経済開発加速・拡大マスタープラン2011~2025年」を発表した。この「マ

スタープラン」には、いくつかの点において歴史的な意義がある。

まず、15年の長期にわたる経済開発計画が策定されたのは、インドネシア建国以来、初めてのことである。その文書の冒頭には、次のように記されている。「インドネシアは21世紀の先進国になる」「2025年までに世界の10大経済国になり、2050年には世界の6大経済国になる」。インドネシアは、人口規模に見合った経済規模を実現するという国家目標を掲げ、世界に向けて宣言したことになる。何年までに世界第何位といった具体的な目標を公文書に明記したのは、やはり建国以来初めてである。

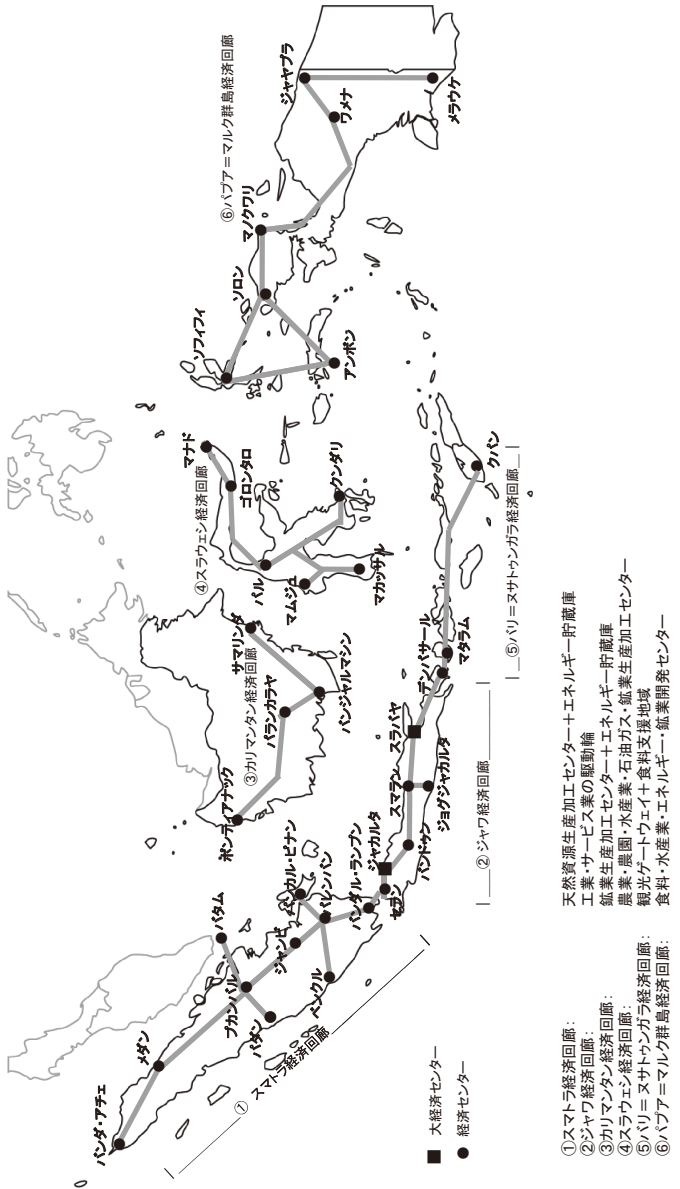
では、どのような経済大国を目指すのか。マスタープランは目指す将来像を次のように表現する。「世界の主要食料供給地の一つであり、農業・水産業・天然資源の加工センターであり、そしてグローバル・ロジスティック・センターであるインドネシア」。ここには、食料の増産、一次産品や鉱物資源を加工する形での工業、インフラストラクチャーの建設、運輸業、通信業などの振興といった広範な産業群が網羅されている。

かつてスハルト体制下での中心的な開発戦略は、工業化であった。その戦略は、ジャワ以外の島々にある資源をジャワ島にもってきて工業化するという、いわばジャワ中心主義でもあった。しかし、現在は地方分権の時代である。ユドヨノ政権は、全国の州知事たちと議論を重ね、ボトムアップで「マスタープラン」を練り上げた。たとえば、スマトラにはパーム油産業が、カリマンタンには石炭が、スラウェシにはカカオがある。各地方の特性を活かした産業をそれぞれの地で振興し、それらの産地を「6つのインドネシア経済回廊」で連結するという、全国・全産業に視野を広げた総合的国土開発構想が浮かび上がったのである(図4)。

ユドヨノ大統領は、「マスタープラン」の発表式典で次のように演説した。「市場の『見えざる手』はもちろん重要だ。だが、よりバランスのとれた経済開発を加速させるには、政府の『見える手』が必要だ」。

インドネシアは、スハルト体制崩壊後、強力な政府の介入をとまなうスハルト型の「上からの開発」を全面的に否定した。政府の介入がもたらす「政府の失敗」は「市場の失敗」よりも有害だとして、レッセフェール(自由放任)へと傾いた。それから10年あまりが経ち、やがて、民主主義は

図4 六つのインドネシア経済回廊



[出所] Republic of Indonesia (2011) 46-47 ページより作成。

レッセフェールと同義なわけではなく、雇用創出、産業振興、資源の有効活用のためには一定の政策介入が必要ではないか、という認識が政府内に生まれた。人口ボーナスがもたらすまたとない成長のチャンスを活かさなければならぬ、という認識も政府内外に共有されるようになった。2011年の「マスタープラン」は、インドネシアがレッセフェールを脱し、政策介入主義へと再び戻ってきた一つの証左と捉えることができる。ただし、それは、かつての権威主義的な政策介入ではなく、地方分権制民主主義に適合した、雇用と付加価値の創出という大義を掲げた政策介入である。以上に挙げたいいくつかの意味で、「マスタープラン」は一つの時代の画期を示していると考えられる。

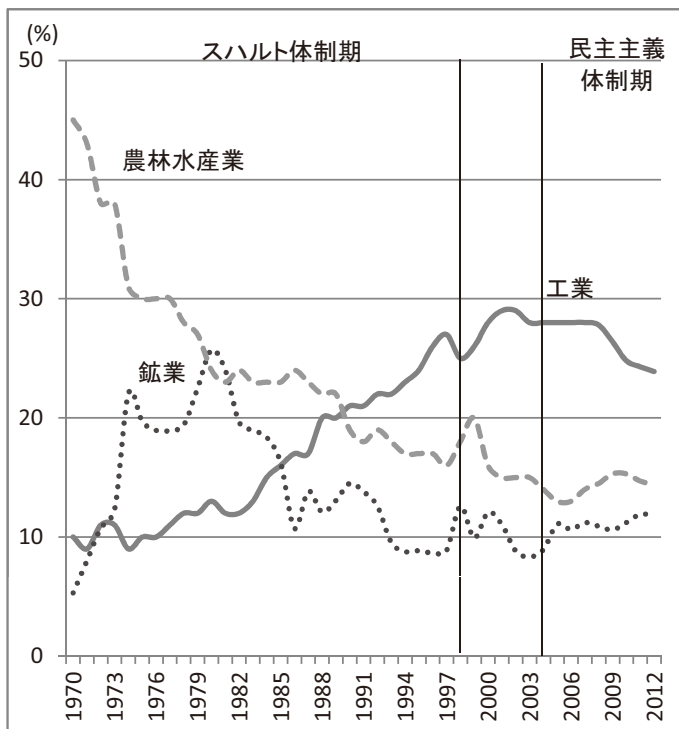
4. 輸出構造の建て直しに向けて

インドネシアがレッセフェールに傾いていた2000年代、インドネシアの経済構造には大きな変化が起きていた。そのことを、少し長い時間軸で確認してみよう。

図5は、インドネシアの産業構造の変遷を1970年から描いたものである。当初45%を占めていた農林水産業のGDPに占める割合は、スハルト体制期を通じて一貫して下がっていき、対照的に工業の割合が上がっていった。インドネシアは、典型的な農業国から新興工業国へと変貌を遂げたわけである。まさしくスハルト体制による「上からの工業化」の成果だといってよい。ところが、民主主義体制期に入ると、明らかにトレンドが変わっている。工業が下がり、農業と鉱業が上がっている。

工業の後退は、輸出構造をみるとよりはっきりと表れる(図6)。まずスハルト体制の前半期には、原油が輸出の7~8割を占めていた。けれども、石油ブームの終焉とともに鉱物資源の割合は急落し、代わってわずか5%(1982年)だった工業製品の割合が1993年以降は5割を超えるまでに上昇した。インドネシアの輸出構造は、典型的な産油国型から新興工業国型に転換したのである。しかし、2000年以降は、図にみるとおり、工業製品の割合が急速に落ちていき、2010年には4割程度になってしまった。逆に、2000年代に著しく拡大したのが、鉱物資源と植物油脂、具体的には石炭と

図5 インドネシアの産業構造の変化 (1970~2012年)



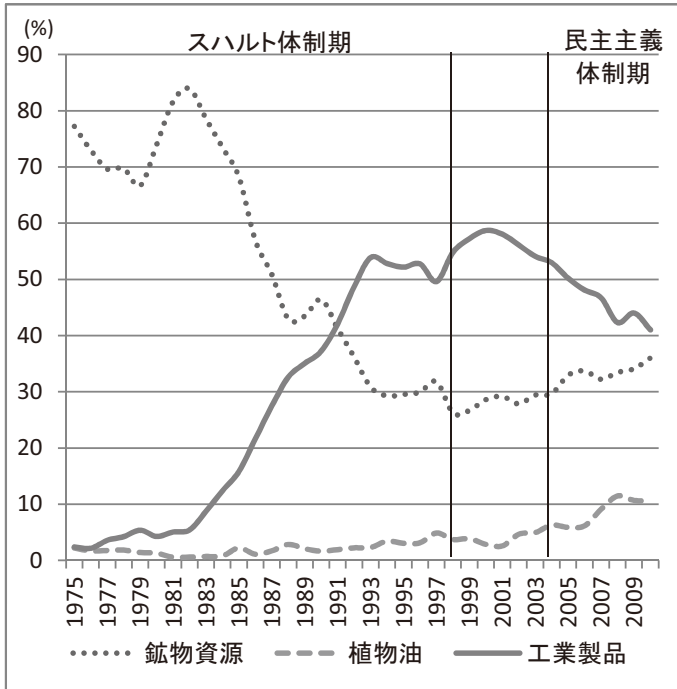
(出所) インドネシア中央統計庁、および *World Development Indicators*。

パーム原油 (CPO) である。インドネシアは、石炭ではオーストラリアに次ぐ世界第2位の輸出国になり、パーム原油では2006年にマレーシアを抜いて世界最大の生産・輸出国となった。

現在のインドネシアの10大輸出品目 (HSコード4桁) は、第1位の石炭を始めとする原油、銅、スズなどの鉱物資源と、パーム油と天然ゴムという一次産品とで占められている。この10大品目で輸出全体の52%を占める。数年前までは繊維製品、電子製品、履物などの工業製品が10大品目に入っていたが、それらはすでに姿を消してしまった。一方、タイはコン

注目の新興国インドネシア

図6 インドネシアの輸出構造の変化（1975～2010年）



(出所) UN Comtrade より作成。

(注) 工業製品は SITC5～8 類の合計。

コンピュータ関連製品を筆頭に集積回路、自動車、自動車部品が輸出品目の上位に入り、ベトナムは三星の工場が稼動して以来、携帯電話が最大の輸出品目になった。こうして周辺国の輸出がいよいよ高度な工業製品化に向かうのとは逆に、インドネシアは資源輸出国に逆戻りしてしまった。

2000年代にこれほど劇的にインドネシアの輸出構造が資源依存に傾斜したのは、二つの力が同時に働いたためと考えられる。一つは、すでに触れた「上からの工業化」の反動である。レッセフェールの下で国内の企業家たちは、収益が出るまでに時間のかかる工業には投資を手控え、手っ取

り早く現金収入が得られる資源ビジネスに流れたのである。その最たる例が、掘って売ってすぐに儲かる石炭、切って売ればすぐに儲かるオイルパーム果実であった。

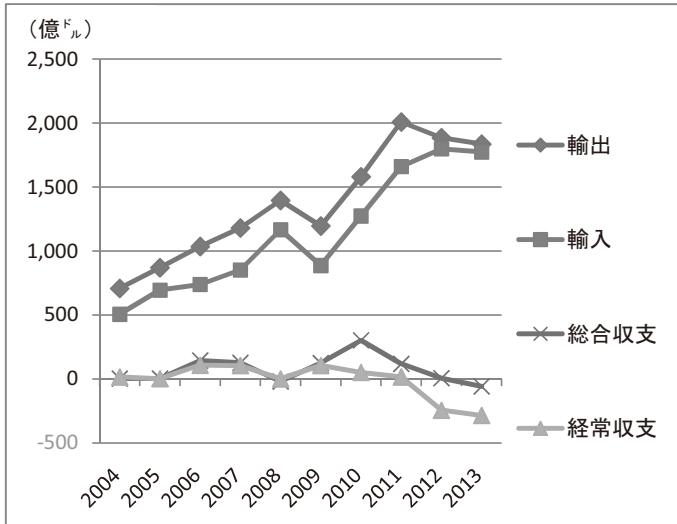
これが国内の供給側の要因とすると、もう一つは国外の需要側の吸引力である。アジア新興国、とりわけ中国とインドが2000年代に台頭し、資源を貪欲に需要するようになった。インドネシアの輸出先は、もともと日米欧の先進国向けが主体だったが、2000年代に中国、インド、ASEAN諸国向けが急伸した。ちょうど2010年に前者と後者の割合が37%で並び、2011年以降は後者のアジア新興国が前者を上回った。一国としては一貫して日本が最大の輸出先だが、近い将来、中国が日本にとって替わる勢いである。中国向けは石炭がとくに多く、インド向けはパーム原油が最大の品目である。ASEAN諸国のなかでパーム原油を輸出している先は、マレーシアである。マレーシアがインドネシアからパーム原油を輸入し、加工油や油脂化学品にして世界に輸出するという構造になっている。

もともと資源豊かなインドネシアが資源を欲する新興国に資源を輸出する。これの何が問題なのか、と疑問を抱く向きもあるかもしれない。これが大いに問題なのである。問題は、資源を加工度の低いまま輸出することにある。未加工資源の輸出は国際商品市況の変動に対して極めて脆弱である。その一方、輸入は10年前、20年前とは違って内需の規模が大きくなったために増加の一途をたどっている。内需が拡大する人口ボーナスの後半期には、旺盛な輸入需要を賄えるだけの強靱な輸出構造が必要である。ところが、インドネシアは逆に、この10数年をかけて輸出構造を脆弱化させてきてしまった。

この問題が露呈したのは2012～2013年になってからである。欧州危機の影響で国際商品市況が下落し、中国やインドの輸入需要も減退したため、インドネシアの輸出は落ち込んだ。だが、輸入は落ちず、その結果、貿易収支が悪化した。図7に描いた国際収支統計では輸出・輸入ともにFOB(本船渡し条件)で計上されているため、2012～2013年の貿易収支はかろうじて黒字である。しかし、速報される通関統計では輸出はFOB、輸入はCIF(運賃・保険料込み条件)で計上されるため、貿易収支は17億ド

注目の新興国インドネシア

図7 インドネシアの国際収支（2004～2013年）



(出所) インドネシア銀行 国際収支統計より作成。

(注) 輸出、輸入ともに FOB (本船渡し条件) ベース。

ル (2012年)、41億ドル (2013年) の赤字に転落した。2014年には貿易赤字がさらに拡大する可能性がある。

発展途上国で貿易収支が赤字になるのはそれほど珍しいことではないが、インドネシアの場合、貿易収支の赤字転落は1961年以来実に51年ぶりのことであった。1961年といえば、経済が破綻していたスカルノ時代である。さすがに政府のショックは大きかった。経常収支も赤字に転落し、総合収支も悪化して、外貨準備に余裕がなくなった。国際収支が悪化したインドネシアとインドを狙って通貨が売られたが、インドネシアは為替介入の余力がないために、ルピアだけは一本調子で下落を続けた。

このように、2012年から2013年にかけて、インドネシア経済はにわかに変調をきたしたようにみえる。すなわち、輸出が減少し、国際収支が悪化し、通貨ルピアが続落し、インフレが昂進し、成長率が鈍化する、とい

う一連の悪循環である。「マスタープラン」が実行に移され、順風満帆だったはずのインドネシアは一体どうしたのか、堅調にみえた成長は底の浅い一時的な現象にすぎなかったのか、という問いが各方面から発せられている。しかし、問題の本質は、レッセフェール状態におかれた2000年代に進んだ未加工資源輸出への依存という構造的脆弱性にある、というのが本稿の見方である。

だとすれば、問題解決の方向は、輸出を国際商品価格の変動に左右されにくい構造へと強化するしかない。資源であれば加工度を高め、繊維製品や履物、食品や日用消費財、機械部品や自動車などの工業製品輸出のシェアを再拡大し、輸出先を多角化していくことが、求められる解決策になる。

政策介入主義に戻ってきたインドネシア政府、なかでもハティブ・バスリ財務大臣を中心とする経済閣僚は、問題が構造的な性格であって構造改革を要することをよく認識している。「マスタープラン」にも、鉱物資源の加工度を高めてから輸出し、パーム原油を加工油・油脂化学品にしてから輸出する方向性が盛り込まれている。また、政府は、2013年8月以降、国際収支の悪化に対処すべく、数次にわたって政策パッケージを発表した。そこで重視されているのは、製造業振興のための減免税インセンティブと規制緩和、外国投資規制の緩和、投資手続きの簡素化である。国際収支の改善には即効性がない、との批判も一部に聞かれたが、この批判はあたらない。短期的な対症療法よりも、より低コスト、より高付加価値の生産と輸出に向けた構造改革こそがいま必要とされているからである。

おわりに

インドネシアは、民主主義体制の確立、今後20年ほど続く人口ボーナスという二つの条件を得た今、大国ポテンシャルを活かすことのできる局面に入った。10大経済国入りのまたとないチャンスを迎えている。インドネシア政府もその認識をもち、レッセフェールから政策介入へとスタンスを転換した。

だが、持続的成長のチャンスを活かすためには課題が多い。まず、持て

注目の新興国インドネシア

る人口と資源をプラスに活かすための一群の政策課題がある。同時に、スハルト体制期よりも後退してしまった産業と輸出の構造的脆弱性を克服するための適切な政策介入が求められている。

注

- 1) イギリスの経済学者アンガス・マディソン (Angus Maddison) によって創始された西暦 1 年から 2000 年以上におよぶ超長期経済統計。2010 年のマディソンの死後も後継者によって “Angus Maddison Project” と称して統計は延長されている。詳しくは同プロジェクト専用サイト (www.ggdc.net/maddison/) を参照のこと。

参考文献

佐藤百合『経済大国インドネシア——21世紀の成長条件』中公新書、2011年。
Republic of Indonesia, *Masterplan: Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development 2011–2025*, Jakarta, 2011.