

2019年4月22日

No.2019-002

インドネシア：第2次ジョコ政権の課題

—求められる改革路線への回帰—

調査部 副主任研究員 塚田 雄太

《要 点》

- ◆ 2019年4月17日のインドネシア大統領選で、ジョコ・ウィドド現大統領ーマハルフ・アミン副大統領候補ペアが勝利した。これにより、本年10月に第2次ジョコ政権が発足する見通しとなった。
- ◆ 第1次ジョコ政権の経済政策の内容・取り組み姿勢は及第点と評価できる。これは、①高成長への回帰、②格差是正、③製造業の育成という、インドネシア経済が抱える長期的課題に真正面から向き合い、数々の改革を進めたからである。しかし、経済成長率が+5%程度にとどまるなど、目に見える成果を得るには至っておらず、改革は依然として道半ばと言える。第2次ジョコ政権では、これまで以上に強力な改革路線を進めていくことが求められる。
- ◆ もっとも、最近のジョコ大統領の言動は、ポピュリズム的な色彩が強まっているように見える。まず、インフラ整備予算を抑制し、その財源で国民受けしやすい燃料補助金を復活させた。また、選挙戦でも、農村への多額のバラマキ的政策を前面に押し出す一方、構造改革への取り組みについてはトーンダウンしている。これは、幅広い民衆からの支持を最大の拠り所とするジョコ大統領が、目に見える成果を求める声に答えざるを得なくなったためと見られる。
- ◆ 第2次ジョコ政権の経済政策がこのままポピュリズム路線に傾斜していく場合、インドネシア経済の飛躍は望めず、政権は再び改革路線へ回帰することが求められる。その意思や先行きの成否を見極める上で、ジョコ政権の政策スタンスが明らかになる2020年度の予算案が当面の注目ポイントとなる。

本件に関するご照会は、調査部・副主任研究員・塚田雄太宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-6719

Mail: tsukada.yuta@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

2019年4月17日、民主化後のインドネシアで4回目となる国民議会・大統領選挙が行われた。選挙結果の確定は5月下旬になるものの、現地報道によると、事前の世論調査の通り、ジョコ・ウィドド現大統領ーマアルフ・アミン副大統領候補ペアが勝利した模様である。これにより、本年10月には第2次ジョコ政権が発足する見通しとなった。

そこで、本レポートでは、第1次ジョコ政権の経済政策を振り返ったうえで、第2次ジョコ政権の政策面における注目点と課題について考察した。

2. 及第点の第1次ジョコ政権

(図表1) 第1次ジョコ政権の経済政策と評価

	狙い	主な実行施策	実績	評価とその理由
①	高成長への回帰 (目標: +7.0%成長)	・インフラ予算の増額 ・産業用電気・ガス・水道料金引き下げ など	実質GDP成長率 2014年: +5.0% ⇒ 2018年: +5.2%	○ ・成長減速に歯止め、持ち直し ・将来の高成長回帰へ道筋 ・+7.0%成長には到達せず
②	格差是正 (目標: ①ジャカルタと地方の所得格差縮小、②ジニ係数の低下)	・農村開発の推進 ・地方での経済特区開発の促進 ・地方物流環境の改善 など	①ジャカルタ特別州と東ヌサ・トゥンガラ州の一人当たりGRP比較 2014年: 12.9倍 ⇒ 2017年: 13.5倍 ②ジニ係数 2014年: 0.41 ⇒ 2018年: 0.38	○ ・地方の持続的な成長を促し、将来の格差解消に道筋 ・ジニ係数は0.4を下回ったものの、ジャカルタ1強構造は残存
③	製造業の育成 (目標: ①製造業の成長加速、②製造業の実質GDPに占める割合の引き上げ、③対内直接投資の増加)	1)国内企業の活性化 ・信用保証制度を活用した企業活動活性化 ・中小零細共同組合の保護 ・中小企業の輸出競争力強化 など 2)外資企業誘致 ・各種認可手続きの効率化 ・最低賃金算出メカニズムの透明化 ・経済特区開発と関連する各種優遇措置の設定 ・各種インフラ整備 ・ネガティブリストの改正 など	①製造業成長率 2014年: +4.6% ⇒ 2018年: +4.3% ②製造業の実質GDPに占める割合 2014年: 21.6% ⇒ 2018年: 21.0% ③対内直接投資(対GDP比) 2014年: 3.2% ⇒ 2018年: 2.9%	△ ・実行施策は将来のインドネシアの工業化に資する内容 ・製造業成長率、製造業の実質GDPに占める割合は目標未達 ・対内直接投資は対GDP比で小幅低下

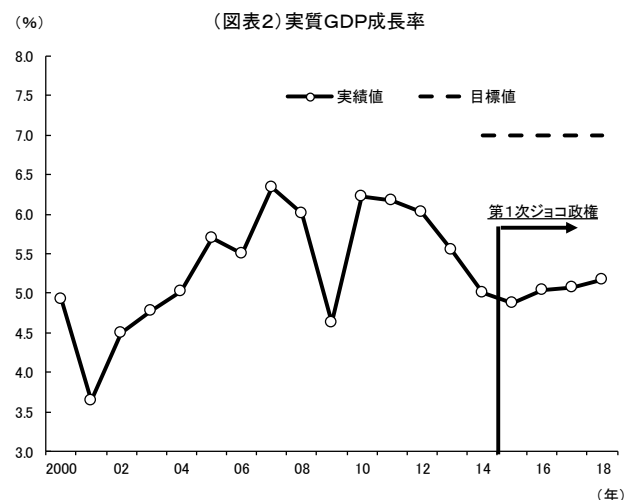
(資料) インドネシア国家開発計画「Rencana Pembangunan jangka Menengah Nasional 2015-2019」、アジア経済研究所「アジア動向年報2016、2017」、中央統計局、投資調整庁、CEIC、各種報道を基に日本総研作成

(注) 評価は以下のように定義。◎: 目標達成かつ、政策の方向性よし、○: 目標未達ながら改善の側面、政策の方向性よし、△: 目標未達、改善の側面もなし、政策の方向性よし、×: 目標未達、改善の側面もなし、政策の方向性も誤り。

第1次ジョコ政権が経済政策で特に優先したのは次の3点であった(図表1)。

第1に、高成長への回帰である。インドネシアの実質経済成長率は、リーマンショック後の2010年をピークに低下傾向をたどっていた(図表2)。そのため、ジョコ大統領は2014年の大統領選で経済成長率を+7%台にまで高めることを公約としていた。結果として目標達成はできなかったものの、減速が続いていたインドネシア景気を反転させ、緩やかながら成長ペースを高めることには成功した。

この最大の要因として指摘できるのが、インフラ整備予算の拡充である。一国の経済活動水準は、

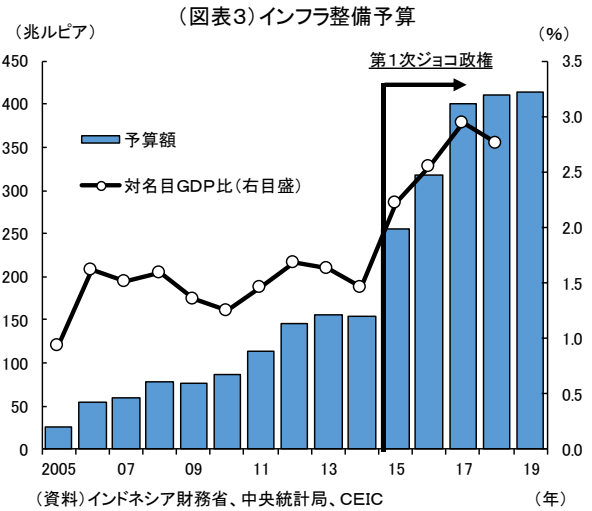


(資料) 国連「National Accounts Main Aggregates Database」、中央統計局、CEIC、各種報道を基に日本総研作成

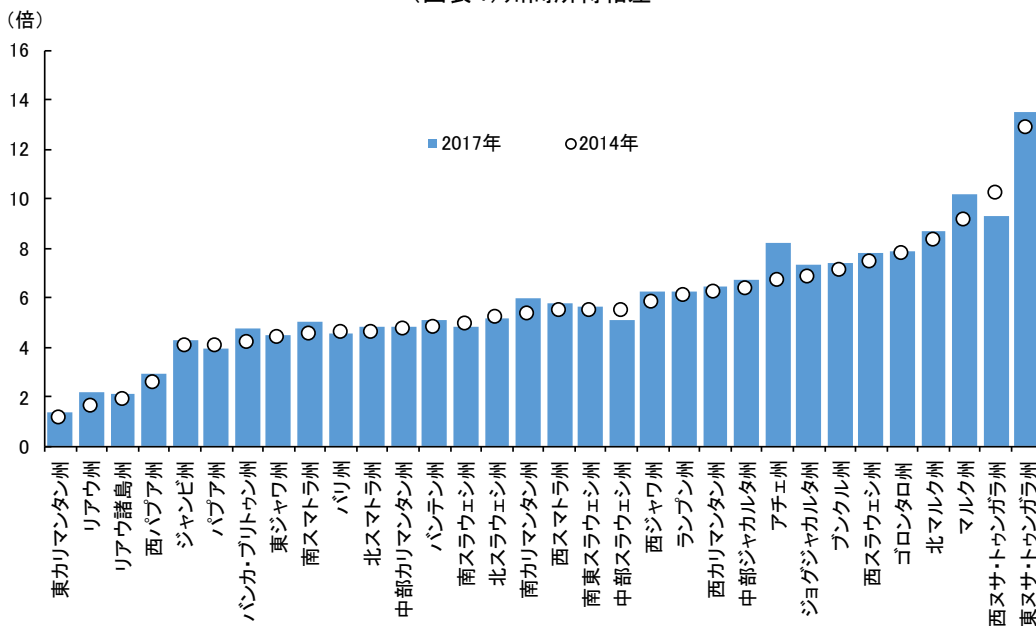
主に労働と資本の投入量によって左右されるが、インドネシアは安価で豊富な労働力を抱える一方で、資本ストック不足が成長加速のボトルネックになりがちであった。そのため、インフラや機械設備などに対する投資を拡大すれば、成長力を高めやすいという構造を持っている。

この点に着目したジョコ大統領は、第1次政権発足後の2015年度補正予算でインフラ整備向け予算を前年度予算から+65.8%増加させたのを皮切りに(図表3)、その後も2017年度予算まで前年度比2割増のペースでインフラ整備予算を増額し続けた。これにより、総固定資本形成は2014年の前年比+5.0%から2017年には+6.2%へ伸長し、これが実質GDPを押し上げる原動力になった。

第2は地域間格差の解消である。インドネシアは、長期にわたる首都ジャカルタ中心の開発政策の結果として、ジャカルタと地方間で非常に大きな経済格差を抱えることになった。実際、ジョコ政権が発足した2014年のジャカルタ特別州の所得水準は最も発展が遅れている東ヌサ・トゥンガラ州の12.9倍に達しており(図表4)、国全体の格差を表すジニ係数は政治的不安定を招きやすくなる目安とされる0.4を上回っていた。



(図表4) 州間所得格差



(資料) 中央統計局、CEIC

(注) それぞれの時点のジャカルタ特別州の所得水準が各州の何倍に相当するかを表す。

こうした状況を受けジョコ大統領は、インドネシアの将来の発展のためにはこの問題を避けて通れないと考え、地方経済の自立的な拡大を促すことで解決しようとした。まず、ジャカルタが位置するジャワ島以外の地域に多くの経済特区を設置し、そこに進出する企業に対して減税など優遇措置を設定した。さらに、経済特区における各種認可手続きの短縮や効率化、地方の経済特区に繋が

る道路や周辺港湾施設など地方のビジネス環境改善にも努めた。

もともと、第1次ジョコ政権期間中の地域間格差の縮小は小幅にとどまった。具体的には2018年のジニ係数が0.4を下回ったほか、東カリマンタンやリアウなど一部の州ではジャカルタ特別州の所得水準に近づいたという一定の成果はあった一方、東ヌサ・トゥンガラ州ではジャカルタ特別州との所得格差はむしろ拡大するなど、全ての州で所得格差の縮小に成功したわけではなかった。

とはいえ、第1次ジョコ政権が実施した政策は、いたずらに地方に資金をばら撒くという短絡的な手法ではなく、地方が将来にわたって持続的に発展することを企図したものであった点は評価できる。今後もこうした取り組みが推進されれば、地域間の所得格差縮小がより目に見えるかたちで現れてくることが期待される。

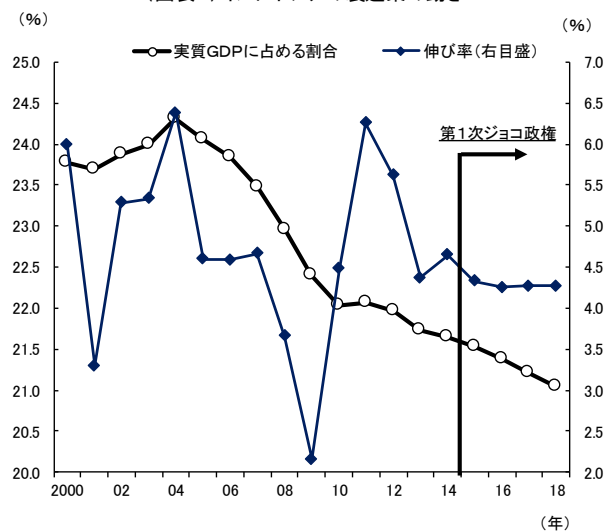
第3が製造業の育成である。一般に、途上国が発展していく最初の過程においては、製造業のけん引に頼るケースが多い。例えば、ASEAN 5（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム）のなかで先行して発展したマレーシアやタイは、1980～90年代に実質GDPに占める製造業の割合を3割近くまで高めることで高成長を実現した。

一方、インドネシアの産業構造をみると、製造業の実質GDPに占める割合は2004年の24.3%をピークに低下傾向が続いていた（図表5）。インドネシアが他のASEAN諸国に追従して高成長を実現するためには、製造業を育成し、工業化を進めることが不可欠と言える。

こうした認識の下、第1次ジョコ政権は、数多くの製造業育成策を実施した。例えば、信用保証制度を用いた融資スキームの拡充により、インドネシア中小製造業企業の競争力強化を図った。また、外資企業の誘致に向けて、投資窓口の一元化やインフラ整備、ネガティブリストの緩和など投資環境の改善を進めた。これらの施策は、インドネシア国内企業や外資企業がインドネシアにおいて事業展開するうえで長年指摘されてきた問題の解消を目指したものである。

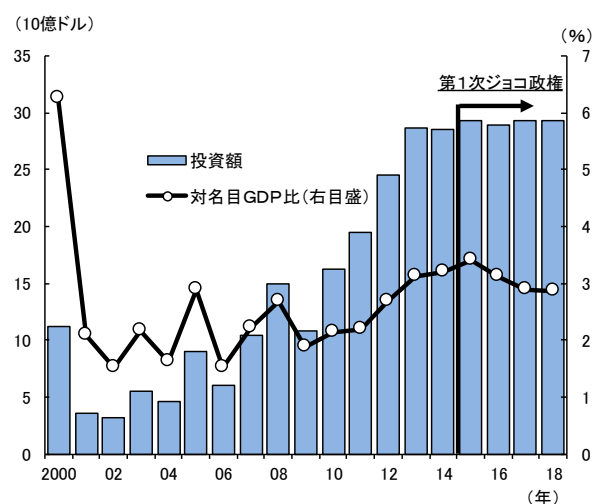
ただ、こうした取り組みにも関わらず、第1次ジョコ政権下での工業化の進展は思わしくなかった。2018年の製造業の実質成長率は+4.3%と2014年（+4.6%）から鈍化した。また、製造業の実質GDPに占める割合も低下に歯止めがかからなかった。この要因の一つとして、工業化の一翼を担うことが期待された対内直接投資が増加しなかったことがあげられる（図表6）。外資企業は過去の経験からインドネシアの投資環境改善に対し

（図表5）インドネシアの製造業の動き



（資料）国連「National Accounts Main Aggregates Database」、中央統計局、CEIC

（図表6）対内直接投資



（資料）投資調整庁、IMF「World Economic Outlook April 2019」、CEIC

て強い不信感を持っており、ジョコ政権の改革の本気度やその路線の継続性を見極めようとしたと考えられる。製造業の事業環境の整備という方向性は正しかったものの、長年染み込んだ不信感を払拭するには、第1次ジョコ政権の5年間では短すぎたようである。

以上の議論を整理すると、第1次ジョコ政権の経済政策の内容や取り組みは、総じて及第点であったと評価される。これは、インドネシア経済の抱える課題の解決に向け、長期的な視点に立って真正面から取り組み、各種改革を着実に進めたと判断できるからである。その一方で、第1次ジョコ政権が実施した各種施策は、目に見えるかたちで課題を解決するには不十分であったことも事実である。見方を変えれば、インドネシアが抱える諸問題は長期的に取り組むべきものであり、一朝一夕に解消できるものではない。2019年10月に発足する第2次ジョコ政権では、これまでの改革路線をさらに強力に継続させることが求められている。

3. 短期的な成果を追求し始めたジョコ大統領

しかしながら、直近1年や今回の選挙戦をみると、ジョコ大統領の政策姿勢が、インドネシアの経済課題に真正面から取り組む真摯な姿勢から、短期的な成果を追求するスタンスへ変化したようにみえる。

例えば、2018年3月にジョコ大統領は一度撤廃した燃料補助金制度の復活に転じた。そして、2019年度予算では燃料補助金予算を2018年度当初予算からほぼ倍増する一方で、インフラ整備予算の増加率を+1.1%とジョコ政権発足以来最低の水準にまで抑制するという対応をとっている。ジョコ大統領は、インフラ整備によるインドネシアの経済構造改善よりも、物価上昇を回避することで足元の景気下支えと今回の選挙戦での有利な状況づくりを優先したと考えられる。

さらに、今回の選挙戦のなかでは、目先の利益を追求した政策を強調した。例えば、地方格差是正に関しては、農村向け基金の大幅増額を提示した。これは、汚職の温床との批判が強く、多分にバラマキ的な性格が強い政策である。一方、インフラなどビジネス環境整備については、前回(2014年)の選挙時と比べると大幅にトーンダウンした。

こうしたジョコ大統領のスタンス変化の背景には、ジョコ大統領の最大の抛り所が民意だという事情がある。過去の経験からエリート層が国の舵取りを担うことに失望していたインドネシア国民は、2014年の大統領選で庶民の出自であるジョコ氏の改革姿勢に大きな期待を寄せた。この民意を後盾に第1次ジョコ政権は、インドネシア経済の構造的な課題に果敢に取り組むことができた。しかし、ジョコ大統領が主導する改革スタートから5年近くが経つと、国民は改革の一層の進展よりも改革による成果の実感を待ち望むようになってしまった。すなわち、経済成長率が+5%程度にとどまるなど国民が当初期待したほどにはインドネシア経済が改善しないなかで、国民は「改革疲れ」ともいえる状況に陥っているとみられる。一般国民からの強い支持の上に成り立っていたジョコ大統領は、差し当たり政権を存続するためには国民の歓心を買わざるを得なくなり、その政策がポピュリズム的な色彩を強めていったと考えられる。

4. 改革路線を継続できるかが焦点

第2次ジョコ政権が、ポピュリズム路線にさらに傾斜していった場合、インドネシア経済の工業化の進展やそれによる所得水準の向上などは望めなくなる。

振り返ってみると、インドネシアは約2億6,000万人という世界第4位の人口を持つ市場の潜在

力や豊富な天然資源の上に安住し、折に触れて内外の経済構造改革への期待が高まる局面はあったものの、結局はそれを先送りし続けるという歴史の繰り返しであった。このままでは第2次ジョコ政権もこの歴史を再現してしまう可能性がある。

今後、インドネシアが高成長と大幅な発展を遂げるには、ジョコ大統領が再び改革路線に回帰し、過去のインドネシアの改革失敗の歴史と決別する以外に術はない。すなわち、第2次ジョコ政権では、政権公約に掲げたようなポピュリズム的政策を見直し、長期的視野に立ち戻ってインドネシア経済の構造的課題解決へ向け、更に前進することが求められる。例えば、国土全体でのインフラ設備の拡充や、透明性の高いビジネス環境に向けた一段の法整備と現場レベルでの実施の徹底、などといった経済政策がミッションとなろう。まずは、第2次政権発足前後から本格化する2020年度予算案で、第1次政権のようにインフラ整備予算の大幅増額など根本的な経済構造対策を重視する方針が示されるか否かが、注目ポイントとなる。

以 上

参考文献

- ・ Ir. H. Joko Widodo dan Prof. Dr. K.H. Ma'ruf Amin[2018]. "Meneruskan Jalan Perubahan Untuk Indonesia Maju: Berdaulat, Mandiri, Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong", 2018
- ・ Bappenas[2015]. "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019", 2015
- ・ アジア経済研究所 研究支援部 [2015-2018] 『アジア動向年報 2015～2018年版』 アジア経済研究所
- ・ 公益財団法人 国際金融情報センター[2018]. 「基礎レポート インドネシア」
- ・ 平本賢了[2017]. 「ジョコ・ウィドドの経済政策：その枠組みと実践」