

ユドヨノ政権下でインドネシアの投資環境は改善したのか

アジア調査部主任研究員

菊池しのぶ

03-3591-1427

shinobu.kikuchi@mizuho-ri.co.jp

- 2014年に任期を終えるユドヨノ大統領は、2004年の就任以降、対内直接投資に対する大きな障害となっていた法制度やインフラの問題の解消に向けて、様々な分野での取り組みを進めてきた
- この取り組みの結果、いくつか課題は残るものの、インドネシアの投資環境に対する日系企業の評価は概ね改善している
- ただし、ユドヨノ大統領の求心力が低下する中、国内産業の保護を目的とした規制強化の動きも目立っている。こうした内向きの政策運営が政権交代後も続くのか注視する必要がある

1. はじめに

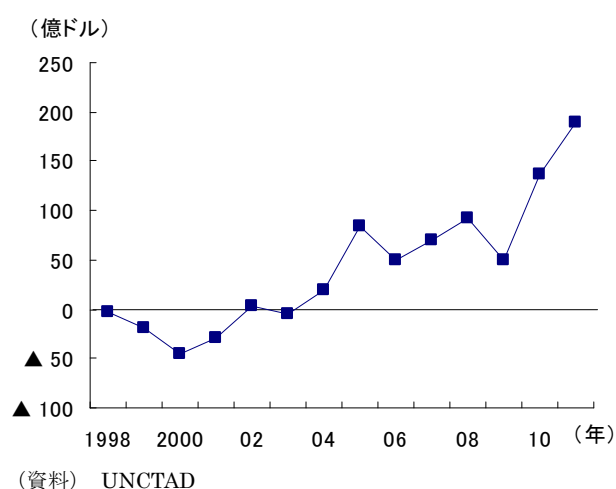
人口規模の大きいインドネシアは、かねてから、外国企業によりその内販市場の潜在力を評価されていた。しかし、アジア通貨危機後の1998年にスハルト政権が崩壊してから、ユドヨノが2004年に大統領に選出されるまでの間、インドネシアへの対内直接投資はほぼ流出超となっていた（図表1）。この背景には、2つの要因があると考えられる。第一に、政治的混乱と治安の悪化により企業の撤退が続いたこと、第二に法制度の改革やインフラ整備が進まず、直接投資の流入が停滞したことである。

第一の点については、ユドヨノ政権下で治安は大幅に改善しており、撤退の動きは沈静化したとみられる。JETROによる企業へのアンケート調査¹によると、「不安定な政治・社会情勢」が投資環境上の問題点と回答した企業の割合は、2004年の67%から2011年には5%と劇的に低下している。実際、2004年以降、対内直接投資は流入超に転じている。

一方、法制度やインフラの未整備は複雑かつ複数の分野に亘る問題であり、その取り組みを評価するには詳細な検討が必要と考えられる。そこで本稿では、法制度とインフラに焦点を絞ってユドヨノ政権の取り組みを振り返りつつ、日系企業の視点を中心として投資環境が改善したかどうかを評価した上で、残された課題を整理する。

なお、ユドヨノ政権は、2009年に再選を果たし、現在第二期目の任期も残すところ約1年半となっている。インドネシアでは、大統領の3選が禁止されて

図表1 対内直接投資



おり、次期大統領選が予定される2014年に必ず政権交代が行われる。政権交代前に、あらかじめ課題を整理しておくことは意義深いと考える。

2. 投資環境改善に向けたユドヨノ政権の取り組み

法制度やインフラの整備の問題に対するユドヨノ政権の取り組みを振り返るにあたり、まず政権発足時に投資環境について何が課題と認識されていたのかを整理する。次に、これらの課題に対して、ユドヨノ政権が、どのように取り組んできたのかをみていきたい。

(1) ユドヨノ政権発足時の法制度、インフラに関する課題

政権発足当時、インドネシアでは、何が投資環境上の課題であったのだろうか。投資環境の改善に向け、インドネシアと日本の官民の間で策定された「日本インドネシア戦略的投資行動計画 (SIAP) ²」の分類や、佐藤 (2006) ³などを元に、a. 税、b. 通関、c. 労働、d. 投資関連法制、e. インフラの5つの分野について、ユドヨノ政権発足時の投資環境の問題点を整理すると、以下のとおりとなる。

a. 税の分野においては、第一に、税の納付・還付の手続きが複雑かつ不透明だったことが問題であった。具体的には、予納した法人税や付加価値税 (VAT) などの税の還付手続きが遅延するため、企業の資金繰りが悪化することや、税務調査官の知識や倫理感の欠如による手続きの不透明性、地方政府の恣意的な税の徴収などが指摘されていた。第二に、他国と比べて法人税率が高いなど、重い税負担も問題であった。

b. 通関の分野においては、第一に通関手続きの遅延が問題であった。この背景には、通関の際、現物検査の対象となる割合が高いこと、通関手続きシステムの電子化が遅れていたことなどが挙げられる。第二に、税関における職員の透明性や公平性が欠如していたことが問題であった。これは、税関の不正行為が蔓延していたこと、新規則や法令の周知が不足していたことなどが要因として挙げられる。

c. 労働の分野においては、最大の問題は2003年に施行された現行の労働法⁴で、この規定の中でも特に、過大な退職金規定や勤続手当が企業の負担を重くしていたこと、従業員の解雇が困難であることなどが問題点として挙げられる。

d. 投資関連法制については、アジア通貨危機後、中国、ベトナムやインドなどが生産拠点として台頭する中、これを強化するために外資系企業の投資が不可欠とされたが、海外企業による投資の規定が、国内企業による投資の規定と異なり差別的だったことや、投資許認可手続きが複雑で多くの日数を要することが問題であった。

e. インフラの分野においては、都市部・空港・港湾・産業集積地を結ぶ道路網の不備、送電網の不備などによる電力供給不足や頻繁に起こる停電など、整備不足が指摘されていた。この背景には、主に2つの問題があったと考えられる。第一にアジア通貨危機後の政府の財政収支悪化から、歳出が抑制されていたため、官民パートナーシップ (PPP⁶) などの民間企業のインフラ事業への参入が不可欠であったが、これをサポートする制度が未整備だった⁷。第二に、スハルト政権時代には強権的に土地収用が行われてきたが、スハルト政権崩壊後に民主化が進んで反対の声が強まったことを背景に、土地

収用が困難になったことである。

以上みてきたユドヨノ政権発足時のインドネシアの投資環境における問題点から、政権発足当時の課題を整理すると、図表2左側のとおりとなる。

(2) ユドヨノ政権において、概ね各分野での取り組みが進んだが、一部積み残しも

これらの課題を克服するため、ユドヨノ政権は、大変に多くの取り組みを実施してきた（図表2右側）。例えば、税や関税の分野では、手続きを簡素化するために、法制度の整備、組織改革などが進められた。この結果、世界銀行の調査⁸によると、税の支払いにかかる1年あたりの時間は、2006年の560時間から2012年には266時間に短縮されている。また、投資関連法制については、投資手続きが簡素化するとともに、各産業への投資優遇措置が整備されている。上述の世界銀行の調査によると、企業の事業開始までにかかる日数は、2004年の168日から2012年には47日に短縮されている。

図表2 課題と政権の取り組み

		課題	主な取り組み内容
法 制 度	税	税の納付・還付の手続きの簡素化	<ul style="list-style-type: none"> ・税務署の作業効率向上、近代化・電子化 ・税務手引書の作成 ・納税申告手続きを支援するヘルプデスクの設置 ・地方税・徴収金法案可決(2009年)、自治体の恣意的な税の徴収が制限
		重い税負担の軽減	<ul style="list-style-type: none"> ・所得税法改正(2009)、法人税が段階的に25%まで引き下げ ・バタム島、ピンタン島、カリムン島を自由貿易地域に指定(2007年)し、輸入関税、付加価値税、その他輸入にかかる諸税を免除
	通関	通関手続きの迅速化	<ul style="list-style-type: none"> ・現物検査の対象となる貨物の割合を低下 ・ワンストップの通関窓口を設置 ・プライオリティレーンを設置
		税関における職員の透明性、公正性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・税関当局内に汚職撲滅や組織効率化を目指す部署を設置 ・税関職員の不正行為に関するホットラインを設置
	労働	労働者を過度に保護する法制度の改正	— (政府が労働法改正法案の提出を目論むも失敗)
	投資 関 連 法 制	投資手続きを簡素化	<ul style="list-style-type: none"> ・新投資法成立(2007年)、内外無差別原則の明示、投資手続きを行う箇所を一つに定める(ワンストップ)など
		産業政策の実施	<ul style="list-style-type: none"> ・食品調味料、パルプ・製紙、ゴム、製鉄・鉄鋼などの業種の新規投資について、所得税を減免(2007年) ※工業地帯や保税地区のみ ・パイオニア産業への大型投資に対して、一定期間法人税を免除(2011年) ※基礎金属、石油ガス関連、機械、再生エネルギー、通信機器
	イン フ ラ	民間企業の事業への参入を促進	<ul style="list-style-type: none"> ・大統領令(2005年)、修正大統領令(2010年)により、政府がPPP事業における土地収用や許認可手続きの責任を持つことを明確化 ・インフラ保証基金設立(2010年)、政府機関の事業契約履行違反への保証 ・財務省による財政支援基金設立(2012年)、PPP事業の建設費の一部を支援 ・全事業の事業費の半分以上を民間資金に求めるインフラ投資計画を策定(2011年) ※インドネシア経済開発加速・拡大マスタープラン(MP3EI)
土地収用に関する法制度の整備		<ul style="list-style-type: none"> ・土地収用法及び関連大統領令成立(2012年)、土地収用開始から終了までのプロセスや期間の詳細が設定 	

(資料) 各種資料に基づきみずほ総合研究所作成

インフラの分野では、事業費の一部を支援する基金の設立など、民間企業の事業への参加を促すための法制度、計画などが策定されている。

このように税、通関、投資関連法制、インフラの分野では取り組みが進んだものの、労働分野の課題についてはほとんど改善がみられない。政府は2006年に、①退職金の支払い対象者を限定する、②非合法ストを理由とする解雇者に対して退職金を支払わない、③最低賃金の概念を「適正生活の確保」から「セーフティネット」に変えるなどの規定を盛り込んだ改正労働法案の議会への提出を試みた。しかしこの改正法案に対し、労働組合や労働者からの反対が強く、大規模なデモが数回にわたって実施された結果、同年6月に政府は改正の中止を発表し、労働法制の改正は手つかずで残ることとなった。

また法制度は整備されたものの、具体的な取り組みがあまり進んでいない分野もある。例えばインフラの分野においては、民間企業のインフラ事業への参入に向けた法制度や計画が策定されたが、2005年の大統領令及び2010年の修正大統領令に基づきPPPで事業者選定及び事業契約の締結に至ったPPP事業は、中部ジャワ石炭火力発電事業の1事業にとどまるなど、具体的成果はまだ乏しい。

3. ユドヨノ政権の取り組みに対する評価

こうした投資環境改善に向けたユドヨノ政権の取り組みについて、企業はどう評価しているのだろうか。

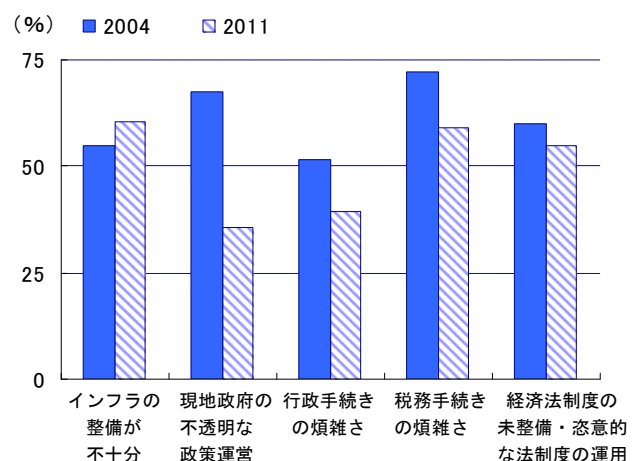
インドネシアに進出した日系企業に対するJETROのアンケートによると、2004年時点で投資環境上の問題点とされてきた諸項目について、2011年時点ではインフラを除き評価は改善している。全体としてみれば、ユドヨノ政権の取り組みにより投資環境は一定程度改善したとの評価を得たと言える(図表3)。

以上を踏まえ、今後の課題を2点指摘したい。

第1に、ユドヨノ政権下で整備が進んだ法制度を具体的に活用し、また、これまでに策定されたインフラ投資などの計画を実際に遂行することで、投資環境をいっそう改善してゆくことである。そうすれば、インフラに対する評価も改善するであろうし、またその他の項目に対する評価もいっそう高まるであろう。

第2に、これまで進まなかった労働分野での改革に取り組むことである。反対勢力が強力であるために労働法制を改正することは困難を極めると予想される。しかし労働法改正以外の手段でも、労働分野での改革を進めることは可能ではないだろうか。

図表3 投資環境上での問題点



(資料) JETRO

例えば、現在インドネシアにおいて公的な失業保険制度は整備されていないが、政府がこうした労働者へのセーフティネットを整備することで、企業の退職金負担の軽減などに対する労働者側の譲歩を引き出すこともできるだろう。また、政府が違法ストライキに対する取締りを強化することで、事業環境を部分的にでも改善させることも可能とみられる。

4. 2012年以降、取り組みの後退ともとれる動き

ユドヨノ政権の取り組みにより、投資環境は概ね改善したと評価できるが、政府内では2012年以降、取り組みの後退とも受け止められるような規制強化の動きが目立つようになっている（図表4）。

例えば、労働の分野においては、労働デモの要求を受け、企業がアウトソーシング（人材派遣制度）⁹によって雇用できる業種を5業種に限定する大臣令が發布されるなど、労働市場を硬直化させ、企業の操業環境をかえって悪化させるような政策が実施されている。労働以外の分野でも、鉱物資源分野において外資系企業から国内企業への権益譲渡率が引き上げられるといった規制強化や、生鮮野菜、携帯電話等の輸入制限など、外資系企業の事業を制限する規制が導入されている。

2012年以降、上記のような規制が行われるようになってきた背景には、相次いで与党民主党幹部の汚職が発覚したこと、汚職に対する大統領の対処が不十分であったことを背景に、大統領や与党民主党の支持率が低下し、大統領の求心力が低下したことがあるだろう¹⁰。ユドヨノ大統領の支持率は、2009年の再選当初は約85%であったが、2011年6月時点の調査では過去最低の47.2%となった。また、ユドヨノ大統領の任期満了が近づいていることも、求心力低下の一因となっているとみられる。

このように大統領の求心力が低下する中で、政治家や閣僚が、次期総選挙や大統領選挙で票を獲得するために国内の産業や労働者を保護する動きが表面化しているのではないかとみられる。例えば、鉱物資源分野に対する規制の強化は、鉱物資源の採掘や精製によって得られる利益を、国内企業が優先的に享受できるようにしたいという政治的な背景があると解釈できる。

図表4 企業活動を阻害しかねない政策の例

項目	政策の内容
鉱物資源分野への規制強化	・未加工の鉱物資源の輸出に対する関税の賦課(5月、鉱物資源エネルギー省)
	・操業開始後10年以内に、鉱業部門の外資系企業の国内企業への権益移譲比率を51%に引き上げ(2月、鉱物資源エネルギー省) (従来は、6年目以降に20%を譲渡するよう規定)
輸入制限	・生鮮野菜・果物などの園芸作物、携帯電話等に対して、輸入できる空港や港湾を限定(6月、貿易省)
輸入ライセンス規制	・輸入ライセンス規制を変更(5月、商業省)。変更後は、製造業者については完成品の輸入がほぼ制限、輸入品の販売業者は1社で扱う品目が制限
銀行株式保有比率制限	・商業銀行の株式保有に関する出資制限(7月、中央銀行)
労働	・人材派遣制度により雇用できる業種を5業種※に限定(11月、労働移住省) ※警備、清掃、配膳、従業員の送迎サービス、鉱業下請け
小売規制	・フランチャイズの企業に対し、原材料、設備、商品の8割以上に国産品を使用することを義務付け
	・フランチャイズ企業の出店数、取扱商品の制限
	・ガソリンスタンド内に開設するミニマーケットの営業時間を規制(9月、貿易省)

(資料) 報道などに基つきみずほ総合研究所作成

5. おわりに

本稿でみてきたとおり、2004年以降、ユドヨノ政権は、法制度やインフラの問題を解決するための取り組みを進めてきた。例えば、税の納付、通関、投資の手続きを簡素化する取り組みを進めており、この取り組みの結果、民間企業や国際機関からの評価が改善してきた。また、インフラ事業に対する民間企業の参加を促進するため、法制度を整備し、計画を策定してきた。また戦略的に産業を促進するために投資優遇措置を整備している。こうした取り組みの結果、課題は残るものの、概ね投資環境は改善の方向に向かってきたといえる。

しかし2012年以降、前述のとおり規制を強化する動きが目立っている。こうした政策は、外資系企業のビジネスにどういった影響を与えるだろうか。まず、地元のミニ・マーケットやレストランなどを保護するために行われている、小売などの業態への規制強化は、現地でコンビニなどを経営する日系企業の操業環境を悪化させるのではないか。また地元企業保護のための輸入規制は、海外から部材を調達してインドネシアで生産活動を行う企業に影響を与えるだろう。そして極端な賃金引上げなど労働者寄りの政策は、進出している企業の採算を悪化させるなどの影響を与えるとみられる。

総選挙に向けて、こうした規制強化の動きは今後も続いていく可能性がある。そうした風潮を受けて発足する次期政権が国内産業や労働者寄りの政策運営を続けていくのか、それとも改めて投資環境改善に取り組んでいくのかという問題は、日系企業のインドネシア・ビジネスにも大きなかわりを持つ問題であり、注視しておく必要があるだろう。

[参考文献]

- 川村晃一 (2011) 「インドネシア・ユドヨノ政権の内閣改造-閣僚人事について」(アジア経済研究所)
- 酒向浩二 (2011) 「民間資金の活用を切り札にインフラ投資の加速を図るインドネシア～電力開発、首都圏開発が日本企業の新たな商機に～」(みずほ総合研究所『みずほりポート』11月18日)
- 佐藤百合 (2005) 「第三章 ユドヨノ政権1年目の経済運営—投資環境改善と産業政策を中心に—」、『インドネシアの政治・経済情勢の変化に沿った我が国の取組に係る研究会 (2005年度財務省委嘱研究会)』
- (2006) 「ユドヨノ政権2年目の経済運営 投資環境改善および日イEPA交渉の進捗」、『インドネシア研究会 (2006年度財務省委嘱研究会)』
- 平塚宏和 (2006) 「ユドヨノ政権下のインドネシア経済～投資環境改善に向けた取り組みは正念場～」(みずほ総合研究所『みずほアジアオセアニアインサイト』2月13日)
- 山田七絵 (2005) 「投資環境改善に向けた政策対話」(石田正美編『インドネシア 再生への挑戦』アジア経済研究所)
- JBIC (2012) 「インドネシアの投資環境」(2012年4月)
- JETRO (2011) 「在アジア・オセアニア日系企業活動実態調査 (2011年度調査)」(2011年1月)
- (2004) 「在アジア日系製造業の経営実態—ASEAN・インド編— (2003年度調査)」(2004年3月)
- JICA (2013) 「インドネシア共和国 PPPハンドブック —PPP事業の実現に向けて—」(2013年1月)
- OECD (2011) ”OECD Investment Policy Reviews : Indonesia 2010” February 2011
- PT. MU RESEARCH AND CONSULTING INDONESIA (2008) 「平成19年度インドネシア国投資環境改善にかかる官民合同フォーラム 最終報告書」(2008年3月、JICA委託調査)
- World Bank (2012) “Doing Business 2012 : Doing Business in a more transparent world”
- World Bank (2012) “Indonesia Economic Quarterly” July 2012

¹ 2011年の数値はJETRO(2011)より、2004年の数値は同(2004)より抜粋した。

² 2004年12月にインドネシアと日本の官民の代表が一堂に会し、貿易・投資に関する問題を議論するために設立された「投資に関するハイレベル官民合同フォーラム」において、インドネシアにおける外国投資、特に日本からの投資促進のための新しいイニシアチブとして策定された計画(外務省HP参照)。

³ ユドヨノ政権の課題、後述する取り組み内容については、官民合同フォーラムの最終報告書、酒向(2011)、佐藤(2005)、同(2006)、平塚(2006)、山田(2005)、OECD(2010)、JBIC(2012)を元に整理した。

⁴ 正式名称は、労働関連分野に関する2003年法律第13号

⁵ 佐藤(2006)によると、労働法により、「勤続年数に応じた退職金・勤続手当の月数(たとえば、勤続8年で退職金8ヵ月・勤続手当4ヵ月)、長期休暇の日数(勤続6年以上で2ヵ月)、契約労働の期間(最長3年)や正規雇用化など、通常は労働協約で定められるような詳細な内容」が決められている。

⁶ PPPとは、国や地方自治体が提供してきた公共サービスに民間の資金や技術、ノウハウを取り入れることを指す。

⁷ OECD(2011)によると、70～80年代には、インフラ整備に向けた支出はGDPの10%ほどであった。90年代にはインドネシアのインフラ整備に対して民間資金の流入も拡大していた。しかしアジア通貨危機を経て、2001年には、インフラ整備への支出はGDPの2.1%まで落ち込んだ(p126)。

⁸ 税の支払いにかかる日数、事業開始までに要する日数は、World Bank(2012)などを参考にしている。

⁹ 人材派遣制度によって、企業は、請負派遣会社と雇用関係にある人材を雇用期間の制限なく活用できる。人材派遣制度に基づき雇用された労働者が実施できる業務は主要業務以外の補助業務とされており、業務の内容については比較的幅広い解釈が可能であった。

¹⁰ Jakarta Post紙によると、「(インドネシアの世論調査の)調査結果によると、ユドヨノ大統領に対する支持率は史上最低にまで低下した。この背景には、大統領自身の実行力のなさとともに大統領の所属政党(民主主義者党)の汚職問題がある。(筆者仮訳)」(“Yudhoyono’s approval rating sinks to a new low” June 27, 2011)。また川村(2011)によると、「閣僚や与党・民主主義者党関係者の汚職疑惑が大きく報道されるなど、その人気に陰りが見え始めた。今回(2011年)の内閣改造は、支持率の低迷を挽回したいという大統領の意図が背景にあったと言われている」と汚職問題の発覚が支持率低下の一因と示唆している。