

# 任期折返しを迎えるインドネシア 現政権の改革は道半ば

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

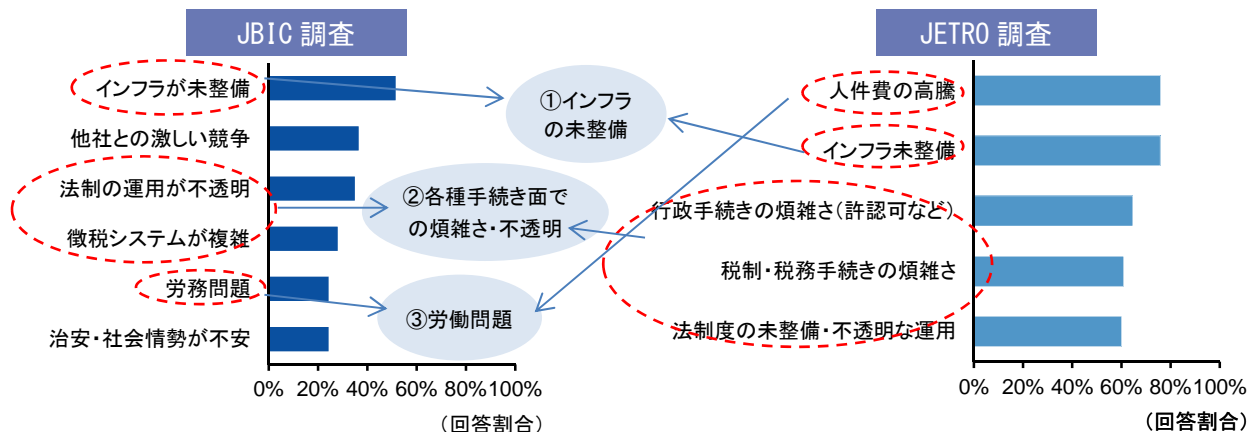
- 投資誘致に意欲的なジョコ大統領は、2014年10月の就任以来、①インフラの未整備、②各種手続き面での煩雑さ、不透明性、③労働問題などの投資環境上の課題解決に向けた取り組みを進めてきた
- こうした大統領の取り組みを背景に、一部の課題については国際機関からの評価も改善しているが、投資誘致で競合する他の周辺アジア諸国対比で評価は未だ低く、改善の余地は多く残されている
- 大統領は支持回復を追い風に最大野党を連立与党に取り込むなど政治基盤を強化させており、2019年の次期大統領選で再選され2期目も改革が継続すれば、徐々に投資環境改善が進むと期待される

## 1. はじめに

インドネシアでは、かねてより生産性の高い外資系企業の誘致による産業競争力の強化と生産能力拡大が求められてきたが、投資環境上の問題点とその障害となってきた。具体的には、現ジョコ大統領の2014年10月の就任前後に実施された日系企業を対象とする2つの調査<sup>1)</sup>によると、①インフラの未整備、②行政・納税・法制度などの運用にかかる各種手続き面での煩雑さ、③労働問題（人件費の高騰を含む）等が共通する投資環境上の課題として挙げられている（図表1）。

投資誘致に意欲的なジョコ大統領は、2014年10月の就任直後よりこうした課題の解決に向けた改革に積極的に取り組んできた。本稿では、2017年4月に5年間の任期折返しを迎えるジョコ政権が具体的にどのような改革を実施してきたのかを整理し、2016年12月に筆者が現地で日系企業、政府機関、現地民間シンクタンクを対象に聞き取り調査した内容も踏まえつつ、改革全体の進捗度を評価したい。

図表1 日系企業が指摘するインドネシアの課題



(注)1. JBIC 調査の回答社数は合計 188 社、JETRO 調査の回答社数は合計 453 社。

2. 回答率が高い順に 5 位まで記述。

(資料) 国際協力銀行 (JBIC)、国際貿易振興機構 (JETRO) より、みずほ総合研究所作成

## 2. ジョコ政権の改革実施状況

### (1) 投資環境改善に向けジョコ政権が実施してきた政策概要

はじめに、前述した個々の課題に対するジョコ政権のこれまでの政策を整理する。

まず、インフラ未整備の問題については、多方面にわたる改革を実施してきた。例えばインフラ整備予算の確保につながる施策として、2015年1月1日に燃料補助金が撤廃された。かねてより、燃料補助金は財政の硬直化につながることからインドネシア経済の弊害といわれてきたものである<sup>2</sup>。この結果、これまで歳出の20%程度を占めてインフラ等への支出を圧迫してきたエネルギー補助金が、2015年にはわずか7%程度に縮小し財政の柔軟性が高まった。この改革実施により、議会の承認を得てインフラ整備費に対する予算配分を引き上げることができる余地が生じた。また、燃料補助金制度は、石油製品を低価格で販売することにより石油消費量の増加と輸入拡大、経常収支赤字の拡大要因となってきたが、燃料補助金撤廃によりこうした傾向に歯止めがかかり、マクロ経済の安定化にもつながった。

更に、政府は2015年に中期計画 (RPJMN 2015-2019) を発表し、その中でインフラの改善を最重要課題の一つと位置づけ、発電、上下水道、道路、高速道路、港湾、空港、ブロードバンド網など19のカテゴリーについて数値目標を示した (図表2)。その達成に向けて2016年2月には、トランス・スマトラ高速道路や、ジャカルタMRT南北線の建設などの交通インフラを中心に2016~2019年の間に優先的に整備が進められる30の大規模プロジェクトが発表された。その後徐々にプロジェクトが進展しており、2016年11月の政府発表によると、30プロジェクト中12プロジェクトが建設段階に進んでいる。

次に、各種手続き面での煩雑さ・不透明性の問題に対しても、ジョコ政権は就任直後から積極的に取り組んできた。具体的には、2015年1月、22の政府機関にまたがっていた投資許認可手続きの窓口を投資調整庁 (BKPM) に一本化する「ワンストップサービス」が導入された。更に、投資額が1,000億ルピア以上、または現地採用者数が1,000人以上の投資案件の場合は、3時間で許認可を取得できるサービスも開始された。

図表2 主なインフラ整備計画

	2014年 (基準値)	2019年 (目標値)
発電能力 (GW)	51	87
高速道路 (km)	807	1,000
鉄道網 (km)	5,434	8,692
港湾 (数)	278	450
空港 (数)	237	252

(注)この他に、住宅在庫、上下水道普及率、ブロードバンド普及率等の目標も定められている。

(資料)インドネシア中央銀行より、みずほ総合研究所作成

図表3 経済政策パッケージ

<b>各種手続き日数の短縮、手続き簡素化</b>
・貧困層向け低価格住宅の建設許認可手続きを簡素化
・輸出入手続きの一元化、通関手続き関連の請求書の電子化
・インフラ整備促進に向けた許認可手続き簡素化、許認可の取得に要する日数の短縮化
・投資手続きの簡素化・短縮化
<b>貸出促進に向けた金利優遇</b>
・輸出型の中小企業に対する貸出金利の優遇
・中小零細企業向け低利融資の金利引き下げと対象拡大
<b>企業への税額控除・インセンティブ付与</b>
・不動産投資信託 (REIT) の売却益と配当への二重課税の廃止、REITにかかる所得税等引き下げ
・経済特区での各種優遇措置の強化 (今後5年間で税額控除など実施)
・製油所の建設・拡張事業を行う事業者に対するインセンティブを付与
<b>規制緩和</b>
・産業競争力強化のための規制緩和
・ネガティブリストの改正による外資投資規制の緩和
<b>その他</b>
・最低賃金を含む賃金制度の改正
・企業向け石油燃料、ガス、電気料金値下げ
・製菓業の振興策

(注)14弾の経済政策パッケージを筆者が抜粋したもの。

(資料)現地報道により、みずほ総合研究所作成

また、2015年9月以降、政府が発表した14弾にわたる経済政策パッケージの中に手続き面での複雑さ・不透明性に対応する施策が盛り込まれた。例えば、輸出入手続きの一元化や、港湾における通関に要する日数を短縮するための手続きの簡素化、投資手続きの簡素化・短縮化などを掲げている（図表3）。政府発表によると、2016年9月時点でこれらの経済政策パッケージに関連する204の規制の99%にあたる202の規制がすでに大統領令または大臣令によって緩和されているという。

更に、労働問題に対しても方策を打ち出している。インドネシアでは、以前は、各地方自治体ごとにKHL（独身労働者1人が1日3,000kcalを摂取するために必要な1カ月の経費）を定めて、それを基準に毎年の最低賃金が定められてきた。ただし、このKHLの算出方法や最低賃金額の決定においては、図表4で示したとおり、各段階において労働組合の要求が入り込む余地があり、労働組合はしばしば要求が受け入れられるまでデモ・ストライキを行う等の強硬な措置に出ることもある中で<sup>3</sup>、例えばジャカルタ首都圏では、2013年に最低賃金が前年比約44%の大幅な上昇となるなど、合理的な範囲を超えた大幅な上昇幅となる事例も多く見られた。最低賃金の水準は企業が実際に労働者に支払う給与にも大きく影響するため<sup>4</sup>、企業にとっては、想定を上回る大幅な最低賃金の上昇が決定されると、著しい混乱が生じることになる。しかし、前述の経済政策パッケージの中で最低賃金を「実質GDP成長率」と「インフレ率」の和で算出するという方針が打ち出され、実際に政府は、2017年の最低賃金の上昇率として、原則前年比8.25%（2016年の実質GDP成長率見込み（5.18%）に同年のインフレ率見込み（3.07%）を加えた値）を上限とするよう定めた。これにより、企業にとっては、根拠のない形で突如大幅な賃金上昇に見舞われる事態が避けられ、ストライキや暴動などが起こりにくくなるといった効果も期待できるようになった。

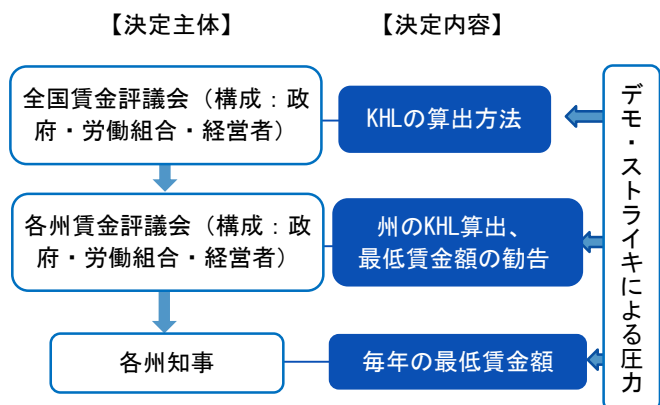
## （2）国際機関による投資環境評価は上昇も更なる改善の余地あり

ジョコ政権のこれまでの取り組みの結果インドネシアの投資環境はどのように変化したのか、まずは国際機関の評価を基にみていきたい。

### a. インフラについての評価の改善はみられない

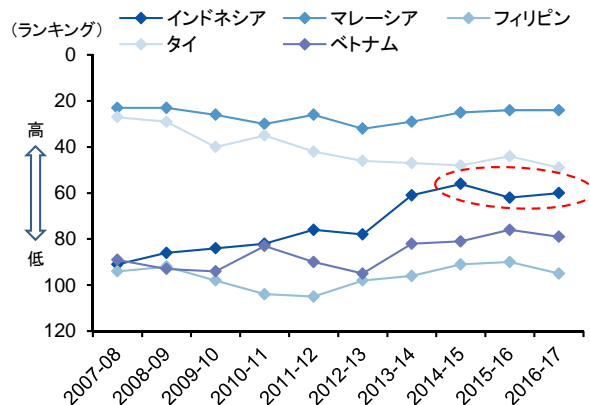
まず、インフラについては、世界経済フォーラムの国際競争力指数の中の「インフラの質」に対する評価をみると、ジョコ政権下の2014年以降のランキングはほぼ横ばいだ（図表5）。また、世界銀行

図表4 過去の地方自治体の最低賃金決定方法



（資料）厚生労働省「アジア7か国の労使紛争とその解決制度」、各種報道により、みずほ総合研究所作成

図表5 国際競争力指数（インフラの質）



（注）毎年対象となる国および地域の数異なるが、概ね140前後の国を対象にランク付けされる。

（資料）世界経済フォーラムにより、みずほ総合研究所作成

が物流事業者を実施したアンケート調査結果を基に世界160カ国をランク付けした物流パフォーマンス指数の中の「インフラの質」に関する評価をみると、インドネシアの順位は2014年の56位から、2016年には73位と順位はむしろ低下している。

### b. 各種手続き面での煩雑さ・不透明性に対する評価は改善

次に、各種手続き面での煩雑さ・不透明性については、世界銀行が毎年実施しているビジネス環境調査を基にその評価を具体的にみると、インドネシアのビジネス環境の総合ランキングは2016年に大幅に上昇している（図表6）。

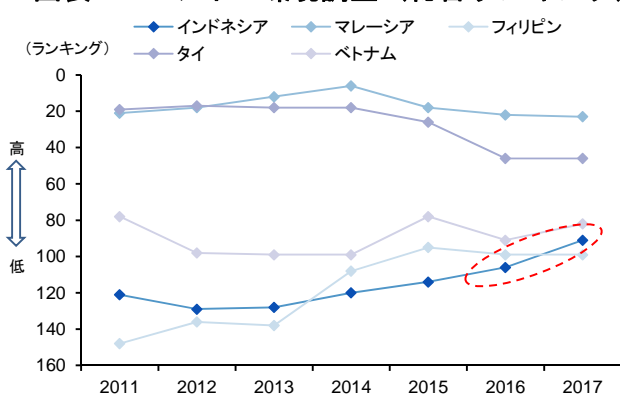
評価が改善した項目を個別にみると、ランキングの上昇に最も貢献したのは「事業設立」の項目だ（図表7）。世銀の報告書によると、登録許可や取引許可を単一のフォーマットで取得することができるようになったことや、最低払込資本金の規定を撤廃し中小企業の起業を促進したことなどが改善の背景にあると指摘されている。ジョコ政権下で投資手続き簡素化への取り組みが強化され、経済政策パッケージの中でネガティブリストの改正が実施されたことなどが評価の改善に寄与したとみられる。

「納税」の項目も改善した。オンライン手続きの導入により納税手続きが簡素化したことが評価されている。ジョコ政権が税制改革の一環として実施してきたオンライン化政策の効果が表れたものとみることができよう。

そのほか「貿易」ランキングも改善しており、要因として税関サービスの改善と窓口の単一化により必要書類の提出が容易になったことが指摘された。これについても、経済政策パッケージに盛り込まれた輸出入の手続き簡素化・手続きに要する日数の短縮化において、具体的な進展がみられたと考えられる。

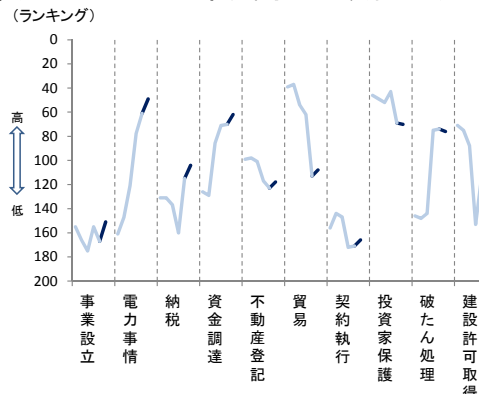
なお、世銀のビジネス環境調査では、インフラに関わる電力事情についても改善がみられるが、これについては、ユドヨノ前政権期から既に改善傾向が続いていることから、前政権時代から進められている独立系発電事業者（IPP）の電力事業への参入促進など、民間事業者との協力の下での発電能力強化の効果が表れ始めているものと考えられる。ジョコ政権も、インフラ整備計画の一部として、発電能力を3万5,000メガワット拡大することを目標としているが、財務省資料によると、計画のうち2016年9月時点で供用開始に至っているのはごくわずかにとどまっており、その成果が評価に反映されるまでには至っていないとみられる。

図表6 ビジネス環境調査（総合ランキング）



（注）対象となる国や評価項目の詳細は調査年により異なる。  
（資料）世界銀行により、みずほ総合研究所作成

図表7 ビジネス環境調査（項目別ランキング）



（注）1. ビジネス環境調査 2012～2017 年の推移。  
2. 濃い青の線はジョコ政権下の推移。  
（資料）世界銀行により、みずほ総合研究所作成



### c. 労働問題に関しても改善

最後に、労働問題に関しては、世界経済フォーラムの国際競争力指数の中の「労働市場の効率性」のランキングの推移をみると、2015年から2016年にかけて周辺アジア諸国のランキングが軒並み低下した一方、インドネシアのランキングは改善した（図表8）。改善した項目を確認すると、最も改善していたのが「雇用・解雇慣行の柔軟性」、次いで「労使関係」、「生産性に見合った賃金水準」等である。前述のとおり最低賃金の決め方が定式化され、賃金の上昇幅が一律に決定され予測可能になったことは、「労働市場の効率性」評価改善の一因となったとみられる。

以上みてきたとおり、細目をみても、インフラを除く多くの項目でジョコ政権の政策の効果が表れて評価が高まったといえる。ただし、いずれの評価項目においてもランキングの水準自体は、投資誘致で競合するタイ、マレーシア、ベトナムなどの周辺アジア諸国対比で未だ低く、これらの国に追いつくためには更なる改善が必要といえる。

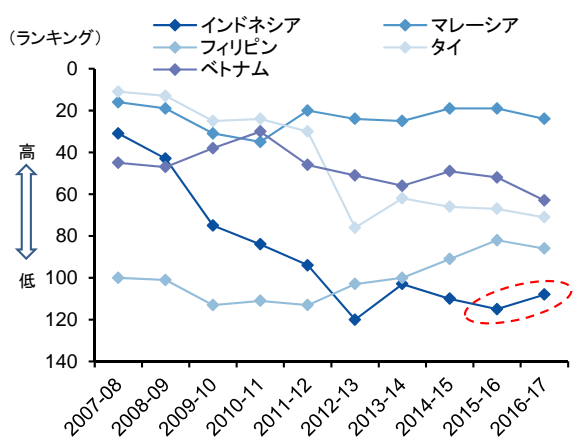
### （3）進出企業は納税、輸出入手続き、インフラなどの点で更なる改善の余地を指摘

以下では具体的に、どういった点に改善の余地があるのか、現地ヒアリングでの指摘事項を確認したい。

現地ヒアリングで最も多く指摘された点は、「納税」の分野における問題だ。具体的な問題点としては、税収拡大に向けて各税務署の部局に課せられている税収目標のノルマを達成するため、外資系企業に対して事業許可取り消しをちらつかせて追加的な納税を迫るなどの強硬手段に出る部局があるという<sup>5</sup>。また、以前から指摘されてきたように<sup>6</sup>、付加価値税（VAT）還付の著しい遅延や、VAT還付請求をすると必ず税務調査が実施され対応に手間と時間がかかる等の問題も解消されていないとの指摘がみられた。

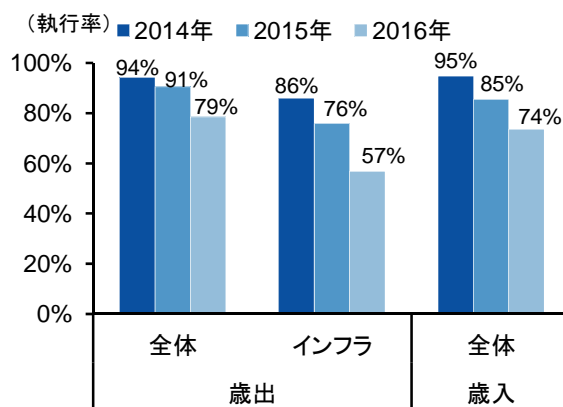
また、貿易、特に輸入手続きにおいて、非関税障壁による輸入規制強化が問題として指摘された。インドネシアでは輸入業者認定番号（API）を取得した業者のみが輸入を認められているが、このライセンスに関する規定が二転三転してきた。例えば、2015年9月には、APIを取得している一部製造業者に対して、完成品の輸入を認めない商業大臣令が發布されたが、その後同年12月には製品輸入を許可する商業大臣令が出された。更に翌2016年3月に出された工業大臣令では、完成品輸入については工業省からの推薦状取得が義務付けられ、特定産業については輸入数量制限が課されることになった<sup>7</sup>。

図表8 国際競争力指数（労働市場の効率性）



（資料）世界経済フォーラムにより、みずほ総合研究所作成

図表9 予算の執行率



（注）2016年の予算消化率は11月時点の値。

（資料）インドネシア財務省により、みずほ総合研究所作成

また、インドネシアでは製品を輸入する際に船積み前検査が必要となるが、そもそも船積み前検査が義務付けられている国は珍しい上、対象となる品目が多く、その手続きが非常に煩雑で時間がかかることが問題点として指摘された。更に、鉄鋼製品については、船積み前検査だけでなく、アンチダンピング課税やセーフガードが頻繁に発動されるという問題もある。インドネシア国内産業の保護がこうした政策の狙いと考えられているが、結局国内では輸入品と同品質の製品を調達できないため、現地日系企業の調達コスト増につながり、事業環境に対する評価の悪化につながっている。

国際機関による評価にも現れているように、インフラ整備がなかなか進んでいないことも問題として指摘された。前述のとおり、大型プロジェクトは進展し、補助金を撤廃しインフラの予算増強を図ってはいるものの予算の消化率は低く（図表9）、実際にはインフラ整備は改善を実感できるほどには進んでいないと考えられる。実際筆者が現地出張した際には、市内から空港までの約20km程度の距離に約2時間半要するなど渋滞の問題は根深く残っており、インフラ整備も道半ばであると感じた。

### 3. ビジネス上の問題解消を妨げる背景

インドネシアにおけるビジネスの現場で依然としてこうした問題が指摘されている背景には、①政府の政策方針の矛盾、②省庁間のマンデートの違い、③中央政府と地方政府の政策認識のギャップといった、矛盾やギャップがあるのではないかと考えられる。

①は、例えば徴税における問題につながっているとみられる。政府は企業に対する税額控除・インセンティブ付与により投資を誘致しようとする一方で、歳入の拡大もその目標に掲げている。こうした中、歳入拡大のため税務各局に対する徴税ノルマが高まり、各税務担当者もノルマの達成度が自己評価に影響するため、企業の活動が妨げられるほど厳しい徴税行為につながるのではないだろうか。

②は、例えば貿易に関する問題につながっていると考えられる。商業省がWTOルールに準拠した政策を取ろうとする一方、工業省は国内産業を保護する政策を取ろうとするなど、それぞれが重点を置いている政策の目的が異なるため、輸入ライセンスの規定の度重なる変更や輸入の非関税障壁の導入と撤廃などにつながっているようだ。また、各省庁がそれぞれの大臣令によって比較的すぐに政策を実施・変更させることができることも政策が二転三転する背景にあると考えられる。

③は、インフラ予算の執行遅延につながっていると考えられる。地方政府は中央政府に比べてインフラ整備を早急に進めなければならないという認識が薄く、今後の財源不足に備えて予算を銀行口座に滞留させる自治体もあるようだ。また地方政府にプロジェクトを進捗させる人材が不足していることなど、人材面でのギャップもあり、こうした中央政府と地方政府間のギャップがインフラ予算の執行率を抑える原因になっていると考えられる。

### 4. 今後の展望

本稿で指摘したとおり投資環境上の問題はまだ残っており、その背景には様々な政策方針の矛盾やギャップがある中、問題解決は容易ではない。ただし、ジョコ大統領自身は経済改革の旗印を降ろしたわけではなく、むしろ改革前進のための環境整備を進めていることから投資環境の改善は今後も徐々に進展していくと見込まれる。

最も大きな変化がみられるのは、政治基盤である。ジョコ大統領が所属する闘争民主党（PDI-P）の

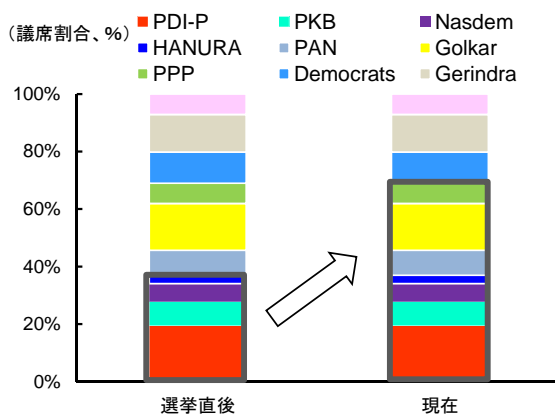
議席割合は、政権発足当初わずか2割程度、連立与党全体でも4割程度だったが、2016年には最大野党のゴルカル党（Golkar）を連立与党に組み込み、その議席割合は7割近くに拡大して、国会のねじれは解消した（図表10）。

このような政治基盤の強化が可能となった背景には、ジョコ大統領の支持率回復や巧みな政治手腕があると考えられる。就任当初は75%に達していたジョコ大統領の支持率は就任後に下落が続いてきたが、2015年半ば以降、経済改革の姿勢が評価されて支持率は大きく回復している（図表11）。こうした支持率の上昇による求心力の強化は、ゴルカル党の連立与党入りを後押ししたのではないだろうか。また、2015年8月と、2016年7月に2度の内閣改造を実施し、特に2016年の内閣改造では、国際機関で要職を務めた改革派の人物を経済閣僚に起用したり、与党入りしたゴルカル党のビジネス経験豊富な政治家を内閣に取り込んだりするなど、改革をしやすくなる環境を整える政治手腕を発揮した。議会での支持を高めたことでインフラなどへの予算配分の増加に同意を得やすくなり、また、求心力の高まりにより大統領による各大臣への影響力も強くなり省庁間の政策の違いも解消されやすくなったと考えられる。

政治基盤の強化に加え、現地調査で指摘された問題を解決するための取り組みも進めている。報道によると、2017年より、地方政府に月次で支出状況を報告させ、四半期ごとに設定した支出目標に満たない場合は中央政府から当該地方政府に移転する予算を減額する仕組みを整備し、地方政府の支出、特にインフラ支出を促す取り組みを進めており<sup>8</sup>、こうした取り組みにより徐々にインフラの執行率が高まることが期待される。また、2017年2月末に、国内の輸送コストを軽減し、港湾での貨物の処理時間を短くすることを目的とした第15弾の経済政策パッケージを発表予定であり、政府は引き続き手続きの簡素化に向けた改革を進めていくと見込まれる<sup>9</sup>。

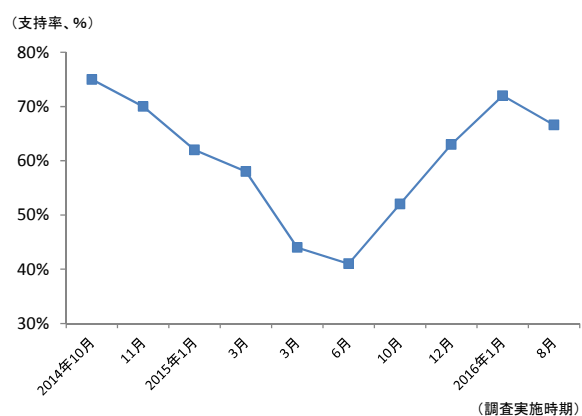
現地ヒアリングで浮彫りになったいくつかの課題や問題点を勘案すると、今後1～2年の間に投資環境が劇的に改善し、対内直接投資が飛躍的に拡大するといった状況は見込みにくいものの、ジョコ政権が現在のような7割前後の高い支持率を維持したまま2019年の大統領選挙で再選されて2期目に突入り、改革に腰を据えて取り組むことができれば、徐々に投資環境の改善が進むことが期待される。ただし、こうしたシナリオには以下のようなリスクもあることを認識しておくべきだろう。

図表 10 議席割合



(資料)各種報道により、みずほ総合研究所作成

図表 11 ジョコ大統領の支持率



(資料)各種報道により、みずほ総合研究所作成

第1に、次回の大統領選挙でジョコ大統領が再選されず、改革が停滞または逆行するリスクだ。その可能性を測る上でポイントとなる直近のイベントは、2017年2月に予定されるジャカルタ州知事選挙だ。現ジョコ大統領は2012年のジャカルタ州知事選で現職候補を破ってモメンタムを得て、2014年に大統領に選出されたことから、ジャカルタ州知事選は大統領選挙の前哨戦ともいわれる。現在、2012年のジャカルタ州知事選でジョコ大統領と組んで副知事に選ばれたバスキ現ジャカルタ州知事、ユドヨノ前大統領の息子のアグス候補、前教育文化大臣のアニス候補の3人が立候補しており、支持率は現時点で拮抗している。仮にバスキ現知事が敗れ、他の2候補のいずれかが選出されれば、両者とも2019年の大統領選挙においてジョコ大統領の強力なライバルとなりうる。アグス氏は貧困層へのばらまき政策を全面に押し出してアピールしており<sup>10</sup>、また、アニス氏はジャカルタ在住の外国人に対してネガティブな発言をしていることから<sup>11</sup>、そのどちらかが次期大統領となれば政策がポピュリズム的か保守的な方向にふれ、改革の機運が失われる可能性もあることには留意が必要だ。

第2に、経済情勢の悪化によりジョコ大統領の支持率が急落し、改革のモメンタムが失われるリスクだ。その契機となりうる事象としては、例えば原油価格の急上昇によるインフレの加速や、米国の利上げの影響などによるルピア安の急速な進展が挙げられる。こうした事態に対応するために急激な利上げを迫られれば、景気が急減速する。更に、インフレの急上昇に直面した国民によるデモが激化し、政権発足当初に撤廃した燃料補助金の再導入に追い込まれることも考えられる。

こうしたリスクが発現するかどうかという観点から、地方を含む政治動向や内外の経済動向について引き続き注視していくことが必要である。

---

<sup>1</sup> 国際協力銀行（JBIC）（2014）（「わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告—2014年度海外直接投資アンケート結果（第26回）—」（2014年11月）、藤江秀樹（2015）インドネシア—インフラ整備が政権の試金石に—（日本貿易振興機構（JETRO）『2015年9月号 ジェトロセンサー』）

<sup>2</sup> 燃料補助金制度の弊害については、菊池しのぶ（2012）「燃料補助の弊害」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2014年3年3月26日）参照。

<sup>3</sup> SankeiBiz「最低賃金制度の見直し着手、インドネシア、外資誘致図る」（2014年11月17日）によると、以前各自治体の最低賃金の水準を定める際の基準となっていた「最低生活水準（KHL）」の決定方法を巡って労使の対立が繰り返されていたことが指摘されており、基準が恣意的に決められることがストライキの一因となっていたとみられる。

<sup>4</sup> 先行研究（Ximena Del Carpio（2015）“Do minimum wages affect employment? Evidence from the manufacturing sector in Indonesia” IZA Journal of Labor & Development）によると、インドネシアにおいて、最低賃金と製造業の実際の賃金水準との相関関係は強い。

<sup>5</sup> 徴税に関する問題事例は、2016年10月23日付日本経済新聞「インドネシア税務署、外資企業の税務資格を突如取り消し」で詳しく取り上げられている。

<sup>6</sup> 例えば、平塚宏和（2007）「投資誘致姿勢が問われるインドネシア」（みずほ総合研究所『みずほリサーチ』2007年5月号）には、「日系現地法人の大半は、過払い付加価値税（VAT）の還付の1年以上に及ぶ遅延、追徴課税を目的とした執拗な税務調査といった税務上の問題を抱えている。」という記述がある。

<sup>7</sup> 貿易・投資円滑化ビジネス協議会「2015年版 インドネシアにおける問題点と要望」参照。

<sup>8</sup> Jakarta Post “Indonesia tightens watch on regional spending”（January 9, 2017）参照。

<sup>9</sup> Jakarta Post “Indonesia to revise 20 regulations in next economic stimulus package”（21 January, 2017）参照。

<sup>10</sup> Jakarta Globe “How Will Jakarta’s Next Governor Tackle Inequality, Flooding Without Relocating Residents From Riverbanks?”（13 January, 2017）によると、アグス氏は12万貧困世帯に（1世帯あたり）500万ルピアを配布すると表明している。

<sup>11</sup> Jakarta Post “Fighting for democracy and openness in 2017”（31 January, 2017）参照。