

インドネシアにおける国営企業管理システム

平 本 賢 了

はじめに

本稿の目的は、インドネシア国営企業の基本的構造を、国営企業と政府の視点から考察することにある。一般に国営企業は、広く開発途上国の経済開発過程において重要な役割を果たすことが求められてきた。インドネシアの場合も、中核的役割が国営企業へ付与されてきた。しかし、経済開発の進展とともに、国営企業に対する政府の姿勢あるいは対応にも、少しずつ変化がみられるようになってきた。それは、経済開発初期においてみられたように、国営企業を中心とした政策から、民間の活力を導入してゆくことで経済開発を一層促してゆく、という方向に連なってきた。その動きは、実際の政策運用でみられた政府による強力な経済活動への介入(勿論、現在も広さと深さにおいて違いはあるが行われている)と、それによる市場の統制あるいは管理が、経済構造を歪め、結果として経済全体を非効率な構造にせしめているということを、政府が明確に認識し始めたからに他ならない。具体的には、競争を促進し得る要素を促し、そしてそれを支援し、それらの効果を伴うような方向に向けられている。今日それは、市場経済を一層押し進める政策として展開している。その動きは、国家の進むべき体制を超えて展開しているが、このことは、今日の経済のグローバル化と決して無縁ではない。

こうした環境の変化と、それに伴う政策の転換に伴い、各国は、これまで担ってきた国営企業の役割に対する再評価のための作業を行っている。

それは国営企業の存在を否定するものではなく、むしろそれに対する新たな役割とそのための枠組みを模索するものである。しかし、国営企業の存在は、その任務が社会的役割に及ぶなど、実に多岐に渡っていることが知られており、加えてそこに政府とのさまざまな関係が介在しているとすれば、一口に国営企業の市場重視型経営への転換と言ったところで、そう簡単に事が運ぶとは考え難いのである。すなわち、当該国が政策的に推し進めている国営企業改革が、現実には非常に困難な道のりを経なければならないことを想起させるのである。

他聞に漏れず、インドネシアでもまさに今、こうした動きの渦中にある。インドネシアでは、1989年に国営企業改革として初めて政策的位置づけが与えられ、その具体策として金融パフォーマンスの評価システムが知られている。しかしこれとて、改革の入り口によく達し得たという観が否めない。加えて、改革の目玉であるそのシステムにも問題があるようで、殊に、そのやり方と評価が、国営企業の経営を客観的に把握し得ないという批判がある。従って、国営企業の実態をより客観的に把握し、かつ評価してゆくためには、現在も国内でなされている改革論議とともに、解決されねばならない国内の経済社会的課題をどう調整し、それらを改革へと結び付けてゆくかが、政府にとって重要な課題となる。その意味で、国営企業改革、ことに民営化の本格的実施には、機がまだ熟していないということなのかもしれない。

さて、本稿の目的は、こうした動きに関し、インドネシアの国営企業内部から捉えることにある。とりわけ、国営企業と政府という関係を軸に、国営企業の管理構造と、そこに存する問題点を論じることにある。その手がかりとして、国営企業を規定する法的な視点を絡めながら、議論を展開してゆくつもりである。議論を通じて、国営企業改革がそれ自身を取り巻く厳格な管理構造と、そこから帰結される経営の非効率性ゆえに、非常に困難な道のりをへなければならぬことを指摘する。それとともに、改革を前進させてゆくためにはどのようなことが現下の処方箋として考えられ

得るか、という点に関しても併せて指摘するつもりである。

国営企業管理問題への視角⁽¹⁾

国営企業運営のための管理・監督は、大統領令や各種の政令によって規定されている。今日では、1983年第3号大統領令がそれにあたっている。この法令は、それ以前に各種政令により規定されていた国営企業の管理・監督を融合したものである。その中身は、基本的に国営企業の任務としての役割と機能⁽²⁾について述べるものであり、とりわけ、今日の国営企業の基本的形態をあらわす Perum（公社）、Perjan（政府直営事業体）及び Persero（国営株式会社）における組織上の規定、及び運営上の管理・監督について定めている。一方、この政令を軸に、それを補足する形でさまざまな管理・監督に関し、個別的規定が定められている。例えば株式公開企業の経営管理については、1990年第55号政令 Peraturan Pemerintah No. 55/1990 による規定があるし、国営企業の経済的成果を評価する方法として、1989年第740号大蔵大臣布告 No. 740/KMK. 00/1989 及び、1992年第826号大蔵大臣布告 No. 826/KMK/1992 による規定がある。

さて、こうした、さまざまな法律や政令を基礎に展開される国営企業への行政管理は、現実には、それがいわば網の目の如く、微に入り細に入り絡みあって複雑な構造を成している。さらにそれを一層複雑にしているのが実際の運営にあたる官僚の存在である。それは国営企業を管轄する各省庁間の利害のみならず、自らの利己心に基づくインセンティブが結果としての腐敗を生じせしめ、国営企業をがんじがらめにしている。こうした国営企業の構造は、現在推し進めている市場重視型経済への転換を政策的に展開する中で、何らかの課題を惹起せしめている。

例えば、さきの1983年第3号大統領令は、国営企業の不効率を論じる上で常に引き合いに出されている⁽³⁾。勿論、これには根拠があるが、注目すべきは、この大統領令が国営企業経営に対する政府管理の余地を強調している、という点にある。

今日の東南アジア諸国では、国営企業改革としての民営化が展開されており、それに対するまざまの実施理由もある。しかし、国営企業経営が効率性に乏しいという点で、ほぼ共通している。すなわち、次のような点が確認し得ると思われる。

〔1〕過度の政府による管理が、企業としての創造性を殺してしまっていること。従って、効率的な経営を志向し難くしていること。

〔2〕過度の政府による管理が、企業経営における主導性を欠いてしまっていること。従って、その経営は受動的なそれに陥りやすくなっていること。

いずれにせよ、過度の管理が国営企業を非効率的な経営へと駆り立てていることを言っているわけで、こうした管理のあり方が経営の自律性 *kemandirian manajemen* 及び、財政上の自律性 *kemandirian finansial* といった、経営における自律性そのものをネガティブに捉えてしまっている。(多かれ少なかれ、こうした諸点は、これらの国の国営企業に妥当し得る点でもあろう。)

とは言うものの、国営企業の存在と、その役割と機能を全く否定するものではない。国営企業は、経済開発過程において、これまで非常に重要な役割を担ってきたし、また現在においてもそう言うことができる。例えば GDP に占めるインドネシア国営企業の付加価値額という数値の上から見る限り、12%から16% (1983年から1989年) に過ぎないけれども、同時期の比較としてオーストラリア及びイギリスをみると、それぞれ10%、1.3%であることから、国営企業が一定の役割を果たしているとみることが可能であろう。⁽⁴⁾ 一方、具体的に経済活動の面から見ると、インドネシア国営企業は、農林水産業、製造業、鉱業をはじめ、商業、銀行、通信部門などのサービス部門及び建設部門など、殆ど全ての部門をカバーしている。しかしながら近年の研究では、それら多くの国営企業が、低い生産性と効率水準にあることをこのほか強調している。

経済のグローバリゼーション化に直面することで、国営企業の生産性及び効率性を高める手段も、それ相応に世界市場を睨み、競争力を高め、それを発揮するということが国家の戦略的公約としておかれている。そしてこの公約を具体化するために、生産性と効率性を二つの柱に据えた展開を国営企業改革として現在、政府は推し進めているわけである。

しかしながら、そのために障害になると考えられるであろう課題、一すなわち国営企業をめぐる管理・監督の構造とその実際—には殆ど手がつけられていないのが現状である。1983年第3号大統領令を軸とした国営企業に対する行政管理の枠組みとその強調⁽⁵⁾、他のいくつもの政令等によって付け加えられることによって管理・監督システムそのものが複雑化しているとなれば、改革への取り組みには多くの困難がつきまとうであろう。

政府管理及び国営企業の非効率性

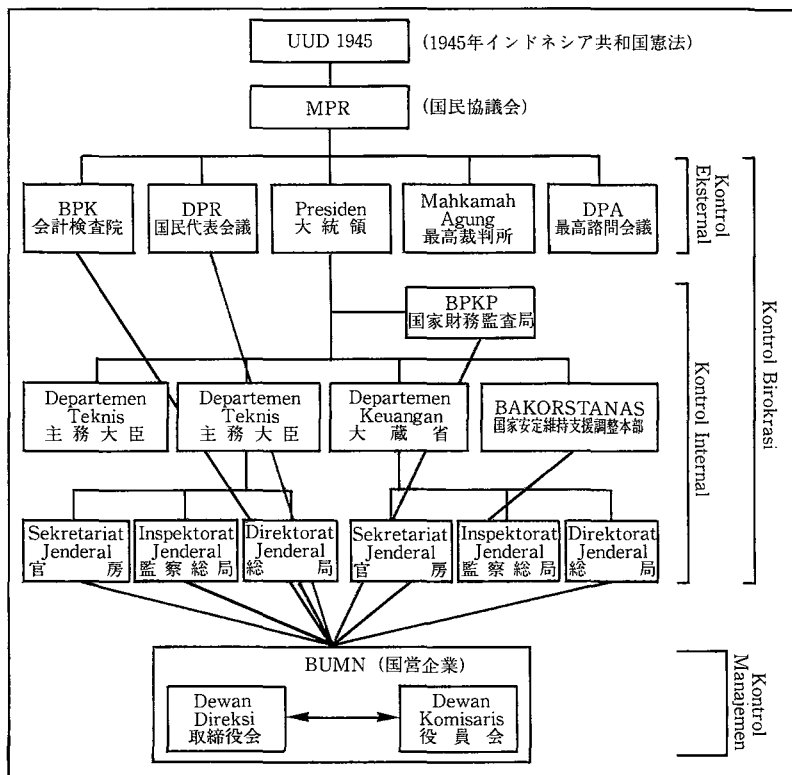
管理とは経営機能のうちの一つであるけれども、一貫し、かつ柔軟性に富む管理のやり方が企業目的を達成し得るだろう。しかし、企業にたいし硬直的かつ、過度の管理は、その運営においてさまざまな問題を惹起せしめる。

国営企業に関し、1945年インドネシア共和国憲法（Undang-Undang Dasar 1945）及び、大統領令など国営企業に対するさまざまな管理・監督規定⁽⁶⁾、そしてそれらと直結している政府との関わりあいを知ることは、国営企業の管理構造が、いかに複雑かつ、厳格なものであるかを知ることである。

表1は、官僚による国営企業管理構造—内的管理及び外的管理において—を示すものである。この構造を、1983年第3号大統領令と重ね合わせるとき、国営企業に対する管理・監督とはいかに厳格に行われているか、ということを知り得る。

この点に関し、若干の考察をしておくと、この大統領令は、国営企業に対する管理監督機関としての機能的役割を合法化するものだと捉えられて

表1 インドネシア国営企業の管理構造



(資料) I. Ketut Mardjana, Keberadaan PP-3/1983 dan Tuntutan Perubahan Manajemen BUMN dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi, *EKI*, Jakarta, No. 1, 1994, hal. 84.

る。とりわけ、国営企業管理の基本的枠組みを与えたことに、最大の特徴がある。

具体的には、国営企業の所有者として大蔵省をその任に指名し、その責任の下に自らの権限を他の省庁に付与した点にあらわれている⁴⁷⁾。すなわち、国家予算や財務関係を統轄管理し、それらを機能的に遂行する上での役割と権限を大蔵大臣に与え、その下に、それぞれの主務大臣が管理監督を行うという構造である。例えば、各種製造業においては主として工業省

がその管轄を担い、その運営にあたっては工業大臣が下す決定によって影響を受けることという如きである。しかし、運営の根幹としての予算など、国会審議と議決を必要とする重要案件については、工業大臣はまず大蔵大臣にそれを提出し、かつその大臣は大蔵大臣と協議を行い、必要とされる調整を経た上で国会へ提出される。すなわち、ここで言えることは、ここで述べた工業大臣のように、当該省庁管轄の国営企業の運営にかかわる重要案件については大蔵大臣との協議が必要であり、従って、大蔵省は各国営企業に対して実質的に大きな統制を加えている、という点である。以上の点に関し、表1でみる限り、必ずしも大蔵大臣が他の省庁と比べてプライオリティーを保持する位置づけがなされているように思われない。しかし、法令上からは、この点が強調され、かつ明らかにされている点に注意したい。

次に、より具体的な管理構造の内実について、1983年第3号大統領令は、Perjan, Perum 及び Persero の管理・監督⁽⁸⁾を行う中で、国営企業管理局(Biro Tata Usaha BUMN)⁽⁹⁾による管理機能の組織化を企図している。国営企業管理局は、表1における Kontrol Internal, すなわち大蔵大臣を中核とした国営企業の内的管理の下に位置するもので、いわば下部組織を統轄する機関としての位置づけがなされている。その目的は円滑な管理システムの運営にある。そのために、この機関は組織と運営にかかわる技術的問題や財政にも関与している。運営にかかわる点としては、経営者会議及び役員会の機能的運営及び経営の中核たる経営者・役員の任命等を取り扱う機関とされる。とりわけ重要なのは各主務大臣に対する責任体制を明確にし、かつそれを側面から支援する役目を負っている点である。すなわち行政上、官房長 sekretaris jenderal の下に組織されている各種部局の役割と責任を明確にすることであり、各主務大臣の下で機能する組織を体系化し、かつ統一化を確保することで、責任体制を明確にしようとしている点に最大の特徴があると言える。

加えて、国営企業管理局は、国営企業に関するさまざまな情報を集め、

分析・評価をし、報告書を作成するとともに、年間予算や主務大臣より提出されたガイドライン作成に助力するなどの職務を果たす。そしてそれらを通じて経営上の問題点を抽出し、国営企業政策の簡素化に寄与せしめんとするものである。

以上、国営企業と密接な関わりあいをもつ国営企業管理局は、大蔵大臣を中心とした実際の運営を行う Kontrol Internal と、国営企業全体の運営と管理にあたる取締役会や役員会で構成される Kontrol Manajemen とをとりもつ重要な機関であることがわかる。しかし、通常の任務に関しては、各種総局 direktorat jenderal 及び各官房 sekretaris jenderal の下部組織に位置すると言えよう。

国営企業の管理・監督構造の下部組織が、大蔵省と各主務大臣とその下に属する各種機関から構成され、その重要な役割を国営企業管理局が担っていることがわかった。

では、管理・監督における上部構造は、いかなる構造を成しているのか。表1が明らかにするところでは、1945年インドネシア共和国憲法 UUD 1945 及び、国権の最高機関である国民協議会 MPR を軸に、その下に大統領 Presiden とともに、立法機関である国民代表会議（国会）DPR、最高裁判所 Mahkamah Agung、最高諮問会議 DPA: Dewan Pertimbangan Agung 及び会計検査院 BPK、そして国営企業の監査報告あるいは、年間予算の批准を行う国家財務監査局 BPKP ⁽¹⁰⁾ による管理体系の基本的枠組みが与えられ、その具体的、内的管理及び監督を大蔵省（大蔵大臣）を軸に各主務大臣がその役割を担うという構造へと連なっている。そして上部構造と下部構造とからインドネシア国営企業の管理監督構造が形成されている。

いずれにせよ国営企業の管理構造は、現実において複雑な構造を成していることがわかる。それは、初のインドネシア人による国営企業にかんする「1960年国営企業法」Undang-Undang No.19/1960 における管理監督

表2 国営企業に対する政府管理の量と質

		Quantity of Control (extent to which internal processes of SOEs are controlled)	
		LOW	HIGH
Quality of Control (extent to which SOEs are controlled by results)	LOW	Cell 1 Strategic autonomy = HIGH Operational autonomy = HIGH	Cell 2 Strategic autonomy = HIGH Operational autonomy = LOW
	HIGH	Cell 3 Strategic autonomy = LOW Operational autonomy = HIGH	Cell 4 Strategic autonomy = LOW Operational autonomy = LOW

(注) SOEs=State Owned Enterprises

(資料) Ravi Ramamurti, Controlling State Owned Enterprises, *Public Enterprise*, vol.7, No. 2, 1987, p.102.

構造と比較すると、今日の国営企業のそれが、いかに複雑かつ厳格な体系であるかわかるというものである。⁽¹¹⁾

このように、1983年第3号大統領令は、国営企業を管理監督する各種機関の機能と役割を明らかにし、それらに立脚した国営企業政策を推し進めてゆく、という点に意図があったように思われる。しかし同時に、この政令の施行によって国営企業の経営者の行動空間を狭小せしめてしまったようにも思われる。企業としての戦略的自律性 *Kemandirian strategis* のみならず、経営上の自律性 *kemandirian operasional*⁽¹²⁾をも制限するところとなったというのがそれである。戦略的自律性とは、企業としての目的と、それを達成するための戦略を練り、そしてそれを実施に結び付ける企業の自律性のことをいい、経営上の自律性とは、生産、マーケティング及び職員の管理など、日々の管理における企業の自律性のことをいう。例えば、管理の多寡から、官僚やさまざまな政府機関による国営企業に対する内的

管理が多ければ多い程、そして管理の質において、経済的成果をあまりに厳格にし過ぎれば過ぎるほど、戦略的自律性も経営上の自律性も低い水準にとどまってしまうであろう。(表2)

国営企業の自律性⁽¹³⁾という点に関して、もう少しいうならば、1969年第9号法 Undang-Undang 9/1969 の中で描写された国営企業の中で、最も収益志向型国営企業である Persero - 必ずしもすべての Persero が利益を計上しているわけではないが、現在の国営企業の主流を成している - と言えども、その自律性の範囲は限られている。すなわち、他の形態にある国営企業も予算の承認、資金調達の方法とその運用、利益の処分などの財務にかんし、国家財政における権限が大蔵大臣にあることから、それらに関し影響を及ぼすであろうあらゆる事項は、大蔵大臣の同意を必要とするものとなっている。従って、実質的に、国営企業に対する政府管理が厳格かつ、拡大していると考えられるのである。

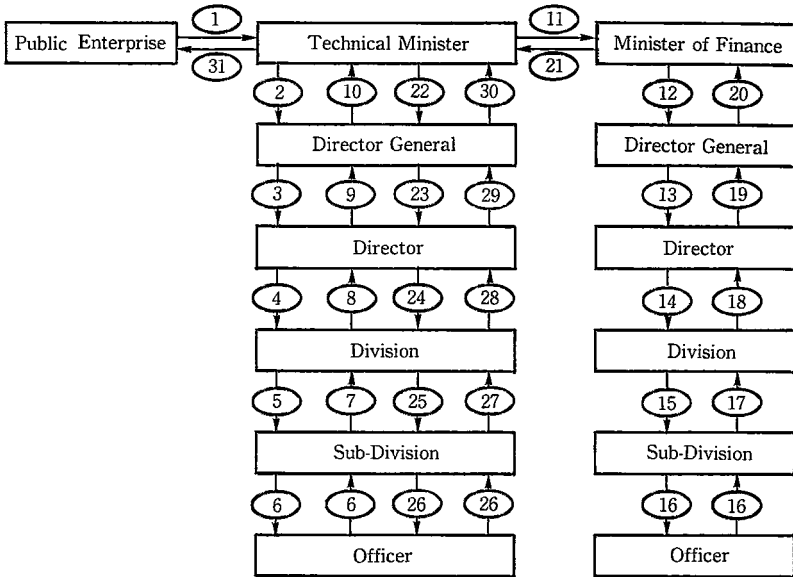
そして網の目の如く張り巡らされた政府による管理監督と、そこから生ずる国営企業に対するネガティブなインプリケーションとは、次の点にあると思われる。

- ①意思決定プロセス
- ②経営の混乱
- ③高い代理人費用

① 意思決定プロセス

現在の国営企業は、その運営が十五省庁の大臣（主務大臣）によって行われているとはいえ、それを統轄しているのは大蔵省である。これは既に述べたように1983年第3号大統領令によって示された。しかし、それぞれの国営企業を管轄する省庁は、運営ガイドラインとしての企業の事業及び予算計画（RKAP）、資産の売却ないし払い下げ、資本、国営企業の他産業への参入、子会社の設立、他の国営企業との合併、清算及び定款⁽¹⁴⁾にかんして、あるいは利益の分配、あるいは、国営企業従業員の賃金といった運

表3 インドネシア国営企業における意思決定プロセス



(資料) I. Ketut Mardjana, Policy changes in Indonesian Public Enterprises during the Old Order and New Order Government, *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 9, No. 2, 1992, p. 197.

営に関わる案件や調整への意思決定に関し、主務大臣が独自に決定することは許されず、大蔵大臣との協議及びそれによる許可に基づかねばならないとされている。しかし、それは長く、そして時間のかかる意思決定プロセス⁽¹⁵⁾によってなされている。

この点を極めて単純化して説明するのが、表3である。この表によれば、ある一つの意思決定を行うのに、一つのテーブルに一日かかるとすれば、少なくとも約一か月かかる—現実にはもっと時間がかかるのだらうが—ということを説明する。すなわち、国営企業の意思決定プロセスは緩慢にして非常に長い時間がかかるということを示している。しかし、重要なことは、この長い意思決定プロセスがコスト増をもたらすのみならず、ビジネスチャンスを逸してしまうという点であろう。

意思決定が、あるなんらかの目標達成のために関連する情報を処理して、最善の選択を決定するものであっても、国営企業のように意思決定の行われる複雑な構造、すなわち、官僚を中心としたヒエラルキー過程 *proses secara hierarki* を通じて行われる意思決定が長く時間がかかるほどは、効率的経営を指向するものと相反すると考えられるのである。⁽¹⁶⁾

② 経営の混乱

この点に関し、いわゆる依頼人 *principal* と代理人 *agent* の理屈からいうと、政府は国民の委託を受けた代理人であり、その代理業務を直接担当するのは官僚である。国営企業は政府の委託を受けており、従って依頼人は政府である。そしてその代理業務は主として官僚によって行われることとなる。

一般に代理人は依頼人の利害と関わりをもち、それに沿う行動をとる。民間企業の中では、株主、経営者及び所有者及び従業員の関係は、利潤追求という一つの目的に向けられているが、国営企業の場合、個々の事業内容などによって多少の違いはあるけれども、必ずしもその全てが利潤追求を掲げて活動しているわけではない。しかも、国営企業では、政府の依頼を受け、実際の経営と管理・監督を行う官僚の所属する省庁は、それぞれが基本的に異なる目的と役割を持っている。例えば農業部門を管轄する農業大臣は、農業の発展に自らの利害を反映させるであろうし、情報・通信部門を管轄する情報大臣も同様に、この部門の発展に自らの利害を反映させるべく行動するであろう。しかし、その行動は既に述べたように大蔵大臣による実質的統制によって、その活動さまざまの制約、ことに財政上の制約が課せられている。だから、例えば、国営企業バス会社 *Damri Perum* においては、運輸大臣の要許可事項として、バス路線の新設やバスの増便、営業路線の廃止、あるいは他の運輸事業にかんする業務事項等などに関し、運輸大臣に監督権限が付与されているとはいえ、それらを実施してゆくための財政関係においては、全て大蔵大臣との協議を通じてな

されるので、形式的には独立した国営企業でかつ、それ独自の経営組織を形成し、運営を行っているとしても、こと自律性という視点からみれば、実質的に、大蔵大臣による統制が加えられている。つまり、例えいくら政治・行政・人事上の自律性が付与されていたとしても、財政上の自律性がなければ、実質性を大きく欠いてしまうということである。

一方、国営企業全体の統轄責任はもとより、国家財政を受け持つ大蔵省はどうかというと、各国営企業に対し国家歳入源 *sumber penerimaan negara* としての財政収益を増加させるよう方向づけを行っている。それは、政府の掲げる経済開発を一層推し進める上での、財源としての国家開発資金の安定的供給に他ならない。現在、それは国営企業改革の中で一層強調されており、国営企業経営の効率化⁽¹⁷⁾を目指している。同時にそれは、国営企業管理、とりわけその収益改善を行う上での大蔵省の目論見とも合致するものである。収益改善のために一層の努力が必要だと言ったところで、例えば、国営企業経営において、彼らが原価管理や企業原価がどの程度能率的に利用されたかをみる原価能率を強調することに、必ずしも十分な関心を持っていなければ、徒労に終わる可能性が高い。通信分野など一部の企業を除き、国営企業の非効率な経営は一般化しており、こうした点からも、大蔵省の各主務大臣に対する要求が多くなっているわけである。

こうした国営企業の管理と、その役割とのほざまで、現在、あつれきが生じている。インドネシアの議論の中では、二つの省庁間の対立、すなわち、全ての国営企業を統轄する大蔵省（大蔵大臣）と各部門の国営企業の運営と管理を行う各省庁（各主務大臣）との利害対立、という視角でとらえられている。

その対立が生む経営上の問題は、これまで政府によるさまざまな法律や保護政策により、表面化しなかつただけのことであり、今日の経済環境はそれを許すものでなくなっている。それは効率化という言葉が一つのキーワードとなっているように、国営企業においても従来のような経営姿勢が

再検討されねばならない時期にきていることを意味する。1983年第3号大統領令は、大蔵大臣を国営企業を統轄する権限を与えたが、それは、各国営企業を管轄する主務大臣に対する改善要求とも解釈できる。しかし国営企業運営において財政上の自律性が著しく制限されている中で、大蔵省による各国営企業への効率化要求（例えば国営企業の吸収合併あるいは清算、あるいは場合によっては民営化）が自らの省庁の利益、権益の維持・確保と相反する傾向があることなどから、両省庁の対立があいまって不効率な経営にさらに一層拍車をかける危険をはらんでいる。

しかし、その問題の根幹は国営企業を取り巻く管理・監督構造にあるわけだから、その検討を行うことなくして、問題解決にはならない。

③ 高い代理人費用

依頼人と代理人との関係は、取引費用ないし代理人費用という問題を表面化させる。代理人費用は、依頼人と代理人との関係が深くなればなる程、そしてここではインドネシア国営企業のように、官僚がコスト意識に乏しい態度をとればとる程、高くなる傾向がある。

通常、依頼人と代理人関係の前提とは、どの代理人も依頼人に仕える態度をとり、そして行動することで保たれるであろうが、しかし国営企業の場合、経営において費用に対する意識を殆ど持たない官僚の態度から、国営企業は逃れられ得ない。これは、官僚が生産の現場において、どのくらい時間がかかり、かつ費用がかかるかということに対する関心の欠如である。従って、官僚は、その行動において行われるべき重要案件や事項にかんし、手続きとその処理に時間と費用がかかると評されるのである。

国営企業経営において、しばしば指摘される官僚の行動と問題は、こうした視角から捉えられ得るだろう。しかしより問題なのは、このような状況においては、組織上の制約の下ではなほだしい軋轢を生じさせることなく、利益を追求しようとする合理的な効用の最大化行動を積極的に推し進めようとする経営者や従業員の心的態度 *sikap mental*（合理的に自分自

身に対する利益を最大化しようとする努力や態度－を悪化させる点である。このような態度は国営企業の経営においても生じ得る。企業経営を行う上で、効率的ではない(官僚による)管理システムとともに指摘される依頼人と代理人との間の情報の不完全性 *ketidakseimbangan informasi* は、非道徳的行動 *moral hazard*⁽¹⁸⁾の台頭を促すことになる。国営企業の場合、依頼人は政府であり、それを実際に、直接代理業務として執り行うのが官僚であるから、情報の不完全性という場合、依頼人に対し、代理人の方が所有する情報量において圧倒する(情報の卓越性 *keunggulan informasi*)ことになる。当然このような状況は代理人費用を増大させ、従って国営企業の経営効率と経済的成果に対してネガティブな影響を及ぼすであろう。

国営企業の経営の改善と、それが結果としてもたらすであろう経済的成果への期待は、いまや政府の政策的重要な課題として認識されている。そのために、政府はさまざまな追加的規制による管理監督を強調するものとなっている。しかし経済的成果への期待はとても満足のゆくものではないようだ。現在の国営企業は、政府により生み出された各種法規や規則を通じた干渉、並びに経営そのものへの干渉を持ち込むことで、政府の主導性が一層促されるような構造となっている。しかし、それは企業としての自律性の喪失を意味する。こうしたなかで国営企業経営者や経営幹部は、官僚的な行政規則や手続きによって、国営企業が「鎖」につながれている状態にあると解釈する。すなわち、自律性や主導性を欠いた受動的傾向にある行動と態度は、リスクに対して果敢に立ち向かうような性向を伴うものではなく、既に確立された手続きのみを従順に実行するだけだ、というわけである。例えば新規事業にあたるというような、通常の業務とは性格を異にする仕事を行う場合、経営者はその事業を推進にあたって生ずるリスクを事前に防ぐという目的で最高意思決定を行う者⁽¹⁹⁾－多くは各主務大臣に向けられるが－へ許可を求める。しかしその可否決定は、時間と費用のか

かる不透明な意思決定の末、下される。いわばこうした硬直化した管理監督と意思決定は、国営企業それ自身の経営においてネガティブなインパクトしか与えないだろうし、経済的成果を期待することは難しい。勿論、それは市場での競争力をますます弱めることとなろう。

こうした課題に打ち勝つための代替的処方箋は、これまでの議論から、自ずと次の二つの方法が考えられ得る。

[1] 国営企業への管理監督を行う組織や団体との関係を低めること。

[2] 国営企業の経営とそれに伴う責任という二つの関係を明確にし、かつ両立させること。

[1] は国営企業の展開を図る中で、政府機関による厳格な管理監督システムを弱めるような方法を見いだすことに向けられる。

[2] は、収益を生み出すビジネスの対象として、政府は経営という視点を国営企業に対して積極的に持ち込むことを含意している。そしてそれは政府ないしそれに関わる各種政府組織や機関の責任の下に国営企業が置かれることに向けられる。

この [2] の治療は、政策的大胆さが必要であろう。すなわち適用されている法律や各種規定に関係する諸事項の見直しあるいは修正（場合によっては廃止）などもあろうし、現下の管理システムの簡素化 *penyederhanaan* といった制度的変化 *perubahan kelembagaan* を伴うものである。

これらの制度上の変化は、次の二つの重要な議論を通じて行われている。すなわち、「民営化」及び「株式会社化」がそれであり、ともに市場経済を重視し、経済構造の効率化を展望するものとして理解されている。

市場における政府管理の変化

国営企業経営が制度的変化によって大きな変貌を遂げるための一つの鍵は、政府の国営企業に対する認識の転換にあると言っても過言ではない。それは、国営企業を「効率的に」運営するためには、いかなる方法がイン

ドネシアにとって望ましいのか、を考えることにある。そこで「効率的に」という点に注目するならば、それは国営企業に対する政策的ないし戦略的枠組みの転換に求められようし、またそれに伴う経済的成果を促すための個別的枠組みや対応策の導入などが考えられ得よう。インドネシアにおいて、これは市場経済重視型政策のことを言っているわけで、国営企業を市場競争にさらすことを通じて、効率性的経営を促し、かつ経済的成果を得る、ということに向けられている。

それに関し、政府は「市場」という点に注目をしている。

「市場」とは、競争的監視システムとともに、そのためのインセンティブを用意する。市場は企業が経済活動を行う中で、代理人費用を低めるよう作用する。市場における企業間競争は、効率的生産を促すであろうし、消費者の需要を認識することでさまざまな情報が得られ、かつそれが当該企業における経営戦略に大きな意味を持つであろう。重要なのは、市場が企業間競争を監視する場を形成する点である。すなわち、市場は企業の経済活動の場を形成する一方で、同時に市場によって企業が「裁き」を受けることもあり得る。その意味で、市場とは冷酷でもあるが、その含意は、効率に乏しい経営状態にあり、かつ消費者の需要を満たし得ない企業の「淘汰」にある。

こうした市場の役割とそれを重視する政策は、ここでは言うまでもなく国営企業の効率化を基本的に企図するものだが、その過程の中で、いくつかのコンセプトを掲げ政策的展開がなされている。「規制緩和」、「自由化」及び「民営化」がそれである。

まず、国営企業の効率化を最も促し得るコンセプトとして、「民営化」がある。「民営化」privatisasi については、民間部門への全面的な政府資産の移転によって、市場での企業活動及び企業間競争を一層刺激するに違いない。重要なのは、民営化が企業活動における政府の直接的な干渉を解く有効な方法と目されている点にある。「規制緩和」deregulasi は、企業活動の範囲を拡げるために、従来行われてきた規制内容と範囲を変化させ

ることを伴うものであるし、「自由化」liberalisasi は、公的部門における一貫した独占を緩和させることないし、それを解くことと解釈し得る。これら「規制緩和」及び「自由化」において重要なのは、これまで公的部門により一手に握られていた部門ないし優勢を占めていた部門に、民間部門が参入することの同意を意味する点である。そしてこのことは同時に、「民営化」を成功させるための不可欠な条件となる。

しかしながら、インドネシアにおける「民営化」コンセプトにかんしては、政治的あるいは社会的視角を織りまぜながら、賛否の議論を巻き起こしている。⁽²⁰⁾ 国営企業の民営化は、スルヨ・スディオノ氏 Suryo Sediono⁽²¹⁾ やムビヤルト氏 Mubyarto⁽²²⁾ のように、1945年インドネシア共和国憲法 UUD1945 が定める解釈と国営企業の民営化は相反するものであるとし、慎重に取り扱わねばならないとする議論のみならず、民営化は経済力に優るノンプリ (Non-Pribumi : 主として中国系インドネシア人) に有利な条件となって、それがプリブミ (Pribumi : 土着インドネシア人) とノンプリとの経済的溝をますます深めるという危惧、すなわち国内における経済的に強いグループと弱いグループとの経済的格差を拡げ、社会経済的政策の視点からも課題は大きい、とする議論を展開する。また、公共事業省大臣のスルヨ氏 Ir. Suryo Sosrodarsono のように、国営企業が一貫して国家によって所有されつつも、効率的に運営されるならば、これまで国営企業の果たすべき重要な任務として捉えられてきた国家歳入、とりわけ国家開発資金源としての役割を果たし得る。従って、国営企業の民営化を早急に実施する必要はなく、国営企業政策の検討が先決だ、という議論もある。この議論などは、遠回しに国営企業の民営化に反対しているように思われるが、いずれにせよ、この民営化に対する議論のジレンマが、国営企業の「株式会社化」⁽²³⁾ korporatisasi というコンセプトを浮上させる。このコンセプトは、市場における国営企業の管理を指向するもので、国営企業の進むべき方向を示す一つの選択枝として捉えられている。政策的にみれば「株式会社化」は、当局を不安にさせている民間部門への国家資産の移転を行

うものではないことから、通常解釈されている「民営化」と比べ、中立的な位置づけと言えよう。

このコンセプトは、現在インドネシアのおかれている諸条件や環境に合致すると判断されている。その判断の根拠は、国営企業の役割を規定しているとされるインドネシア1945年憲法第33条⁽²⁴⁾の存在である。この条文（特に第2項）は、国民経済における国営企業の役割を規定するものである。その解釈は、国営企業が強力な経済グループと、大多数の経済的に弱小のそれ（プリブミ）との間に存在する経済的社会的特異性を埋めることに政策的重点が置かれねばならないことを意味している⁽²⁵⁾。従って、この点を踏まえると、国営企業の経済社会的役割がしばしば、「プリブミの砦」Benteng Pribumi⁽²⁶⁾として、あるいは「政府にとって最後の頼り」⁽²⁷⁾などという表現を用いて使われる意味が理解できるかもしれない。

いずれにせよ、この株式会社化というコンセプトは、国営企業の経営を改善する選択的方法を提供するものである。そしてそれを行うための基礎的視点が、次の二点にあると思われる。

[1] 国営企業と政府との関わりを改善させること。

[2] 国営企業と市場という視角を重視すること。

[1] は通常、行政改革を通じて行われる。国営企業の目的と役割を明確にするとともに、政府は国営企業に対して経営上の自律性を与え、効率的な管理監督システムを導入し、法体系の整備とともに公正かつ透明な評価システム⁽²⁸⁾の実行等という方法を通じてなされることをいう。

[2] は、国家管理によるのではなく、市場で競争させることをいう。すなわち、これまで国営企業に対して付与され、同時にそれが経営に重くのしかかっていた事業運営におけるさまざまなの特権の変更や、国営企業が持っている社会経済的任務の軽減などを意味する。すなわち民間企業と同じ土俵で競争することを含意するものである。

これらの接近の仕方は互いの連関を一層強化する方向へ向けられよう。政府と国営企業との関係を正すことは、国営企業と市場の関係の積極的展開に助力することになろう。加えて、国営企業と市場との関係の展開は、政府と国営企業との関係を改善するのに必要な、よい意味での圧力ともなり得るだろう。

にもかかわらず、以上二つの接近の仕方が、国営企業の展開に積極的な意味を持つとは言え、現実には国営企業が国家からの干渉から解放されることを意味しない。国営企業は依然として国家により厳格に管理・監督されており、官僚が時としてその経営に恣意的に手を染めていることは、インドネシアでは周知の事実である。⁽²⁹⁾ましてや、各種行政上の許認可の権限をもち、その判断を下す官職にある者、例えば石油の採掘権、鉱業特権、木材伐採権、輸出入ライセンスなどの利権を割り当てる権限を持つ官僚であればなおさらである。当然、彼らには、それを求めて外国企業や国内民間企業の接近が認められるし、多くの場合それは恣意的な目的による接近となってあらわれている。官僚側にとって、それは自らの所属する派閥の政治資金として、あるいは個人的利益獲得の拠り所となる。

従って、株式会社化においても、なお考慮されるべき課題が多いことがわかるが、これを促す重要な視点として、次の五点から纏められ得るだろう。

- [1] 目的を明確にすること。
- [2] 経営における自律性及び権限の範囲を明確にすること。
- [3] 効果的な管理システムを確立させること。
- [4] 公正な評価システムの確立と法体系の整備
- [5] 企業競争力をつけること。

これらのなかで [5] は、国営企業の株式会社化プログラムを一層効果的に促し得るものだが、これには少なくとも、次の三つの追加条件を必要とする。

第一点は、証券取引所で株式を公開することである。

株式上場は、それが例えば小規模部門に属する事業所でも証券取引所 *bursa efek* を通ずることを強調する。それは基本的に経済の健全化を目論むことにあるが、国営企業にあっては、経営の透明性をアピールする意味で重要であろうし、上場により収益をもたらし得るような企業活動を展開する上でも重要な意味を持つであろう。

資本市場は株式公開した企業に対して経営の透明性を保つために財務報告 *laporan keuangan* 及び、定期的な企業内容開示 *disclosure* を制度として行うことを条件としている。それは資本市場の展開を図る上での重要な資料となる。加えてその展開は、国営企業に対して二つの側面で影響を与え得るだろう。一つは、政府の国営企業政策に対して影響を与える点であり、二つ目は、政府による国営企業経営に対する干渉が軽減されるという期待である。

第二点は、国営企業の管理をプロセス重視から、成果重視のそれへと、管理のあり方を再検討することである。

既に述べたように、政府機関と国営企業の管理との間の情報の不均衡の存在は、プロセス重視の管理と、それがもたらす経営の非効率とを引き起こしている。国営企業は事業計画及び予算 *RKAP: Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan*⁽³⁰⁾ に対して政府の干渉があるが、当の政府においてそれらに対する十分な理解と認識が必ずしもなされているわけではない。

企業運営において正確な情報や中立的な管理ないし監視基準が得られ難いような状況は、管理監督を行う主体のモラルが保たれ難いことを惹起せしめる。それ故に、国営企業と政府との関係は、それが網の目の如く複雑に絡み合っていることを鑑みれば、簡素化の必要が求められるのは言うまでもないだろう。従って、国営企業の管理監督は、成果重視による管理を促すものでなければならない。例えば投資収益 *ROI* や株式収益 *ROE* を満たすような行動を模索するように、効率性及び生産性という基礎的な物差しで成果を測り、かつそれらを内部化してゆかねばならないだろう。

第三点は、国営企業への補助金支出制度を再検討し、自己金融方式がより重視されるべきだという点である。

国営企業に対する補助金は、国民に対して低価格で生産物を供給し、それを維持する方法とともに、社会の公平を具体化するための一つの方法として是認されているものである。しかし補助金は国営企業の展開の中で、経済成長のための電力・通信・輸送などのようなインフラを建設し供給するという任務とともに、各種の財や石油・ガスの鉱物や鉄鋼などの金属性原材料などを生産し供給することに利用されるとは言え、それは国営企業の経営にネガティブな効果しか、もたらしていないと批判されている。それは国営企業の効率的経営という視角を取り入れるならば、特にそうであろう。

周知の如く、補助金は、ある行政目的を遂行するのに国民や民間非営利団体あるいは企業からの徴収を基本としている。しかしそれは国営企業への補助のために取り崩されているのが現状である。その構図は、政府により低く抑えられ、かつ維持された生産物価格の結果であるが、国営企業が政府により経営されていることから、その損益責任は政府に帰するとしても、補助金という資金補助という形で欠損が生じた場合でも、その穴埋めに政府開発資金を利用しているのが現状である。

その意味で、国営企業自らが利潤を留保し、資本調達するという自己金融という視点が、より重視されてくるのは言うまでもない。

おわりに

1983年第3号大統領令は、国営企業管理の拡大強化を結果として生じせしめた。そしてそれは国営企業の活動空間を縛るさまざまな規制となってあらわれた。その間、ますます政府と国営企業との間に、多くの相互関係、すなわち政府による国営企業への直接的干渉とともに、それを補完する如きこれまた多くの法規（大統領令、各種政令等）を生じせしめている。そしてそれらの存在が、緩慢とした時間とコストのかかる意思決定と、その

遅れがビジネスチャンスを喪失せしめている。こうした過度の国営企業管理の組織化は、経営の効率性にかんし、政府が言うほどの期待を国営企業にもたらししていない。過度の管理が国営企業の経済的成果を達成するためのマネージメントを妨げているからである。

この事実が、国営企業をして、非効率の巣窟だと言わしめている。しかし、1980年代半ばより、市場重視型経済運営を推し進めるべく開始された一連の経済改革と、その延長線上で浮上した国営企業改革は、政府の経済活動に対する認識の変化として評価できる。とりわけ、その干渉に対する認識の変化は、こと国営企業に関して、「民営化」というコンセプトを打ち出したことにあらわれている。この「民営化」というコンセプトの中には、国内世論という追い風もあるが、政府による国営企業運営に対する再評価という意味あいも含まれている。そしてそれが、国営企業の管理・監督のあり方にも何がしかの影響を与えることを期待するものだが、現在のところ、大きな変化は見られないようである。

従って、現在推し進めている国営企業改革とその行方も、政府が国営企業に対して持っているさまざまな経済社会的役割と、国営企業の収益上の活力（効率化）との間の矛盾を、国営企業管理・監督構造の中で、どう調整し、推し進めて行くか、という点にあらうかと思われる。1983年第3号大統領令においてみられるように集権的官僚システムによる硬直的な行政的意思決定によって、個々の国営企業を一括してしまうことは、運営の方法として、もはや合理的でないことは明らかである。

〔注〕

- (1) 本稿の議論展開は、I Ketut Mardjana, "Keberadaan PP-3/1983 dan Tuntutan Perubahan Manajemen BUMN dalam Menghadapi Ekonomi", *Ekonomi Dan Keuangan Indonesia*, vol. XL II, No. 1, 1994. を軸に、Faried Wijaya Mansoer, "Perkembangan Aspek Ekonomi Dan Manajemen BUMN", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, BPFE (Universitas Gadjah Mada), No. 1, Tahun VII, 1992, Mubyarto, *Meninghatkan Efisiensi Nasional*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta,

1987. とくに第10章の "Efisiensi Sebagai Pengukur Prestasi Manajemen", Sjahrir, "Sistem Ekonomi dan Kebijaksanaan Negara", *Prisma*, No. 9, Tahun 11, 1988 及び J. Panglaykim, "Perusahaan Negara dan Perusahaan Swasta", *Prisma*, No. 7, Tahun 12, 1983 などを参考にした。

- (2) この点を含む、国営企業にかんする一連の法的規則にかんする説明は、拙稿「国営企業の役割と課題 [1] - インドネシアのケース」『経済研究論集』(広島経済大学), 第20巻第2号, 1997年9月の中で行っている。インドネシアにおける国営企業の主要な目的とは、一般大衆の繁栄に寄与することに最大の配慮が払われており、かかるために一連の目的が公式化される。それは1983年第3号大統領令の中で述べられており、次の六点から述べられている。

[1] 国家の経済発展に貢献すること,

[2] 国家歳入に寄与すること,

[3] 高い品質でかつ、一般大衆の生活における必需品及びサービスを安価で供給すること,

[4] 民間部門及び協同組合によってカバーし得ない諸活動の先導者としての役割を担うこと,

[5] 民間部門, ことに小規模企業家及び協同組合の発展に積極的に参画すること,

[6] 政府の経済開発政策に関わること,

にある。つまり、政府の政策機構としての国営企業は、国内の社会経済的安定を維持し(民族的軋轢や対立を阻止し国内統合を図る手段として)、資源の効果的配分を促し、国家歳入を増やし(国家開発資金の確保)、雇用を維持し(雇用吸収の源泉の一つとしての役割)、小規模工業に対するビジネスチャンスと指導を与え(育成者としての国営企業の役割。養父制度 Bapak-Anak Angkat)、そして地域振興に寄与すること(地域の発展の促進と地域格差が生む問題の阻止、東部インドネシア開発への貢献等)等においてである。ただし、いずれの内容も国営企業の役割の理念的視角が強調されているきらいがあり、管理監督を規定する点に言及してゆくには、1983年第3号大統領令を軸に補足的に展開されていった各種法令をみることで一層、理解し得る。Sri Maemuah Soeharto, Faried Wijaya Mansoer, "Strategies of BUMN Sector Management Evaluation and Supervision, *KELOLA*, Yogyakarta, No. 13, VI, 1996, hal. 12., Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, 1995, hal. 24-25.

- (3) I Ketut Madjana, *ibid*, hal. 84.

- (4) Wagiono Ismangil 氏の試算は、1979年から1983年までの平均で12.9%となっている。Wagiono Ismangil, "BUMN", Mohamad Anwar, *Prospek dan Permasalahan Ekonomi Indonesia 1985/1986*. hal. 353.

- (5) なお、国営企業に対する政府管理の強調は、この他にも1984年第29号政令（PP-29/1984）があり、現在それは1994年第16号政令（PP-16/1994）にとっ
てかわっている。
- (6) 国営企業の再編過程等で規定された各種の政令がそれである。例えば、監察機
能にかんしては、1974年第44号大統領決定（Keppres No. 44/1974）があり、秩
序機能に関し、1977年第9号大統領布告（Instruksi Presiden No. 9/1977）が国
家財務監査（BPKP）に関する1983年第31号大統領決定（Keputusan Presiden
No. 31/1983）とともに、現在も機能している。
- (7) Sri Maemunah Soeharto, Faried Wijaya Mansoer, *ibid*, hal. 12.
- (8) 1983年第3号大統領令は、現在、基本的には3つの形態にある国営企業の管理
・監督を規定することを目標としたものであるが、この政令は同時に法的ステ
ータスが目標とすべき3つの形態内に転化されていない政府所有の株式会社や、
PN（Perusahaan Negara）のような、他の国営企業に対しても有効に機能するも
のであるとしている。
- (9) I Ketut Mardjana, *ibid*, hal. 86.
- (10) Sri Maemunah Soeharto, *ibid*, hal. 12.
- (11) 1960年国営企業法による国営企業の管理監督に関する表は、松尾大「インドネ
シアの国営企業」アジア経済研究所編『インドネシア産業構造調整委員会報告』
アジア経済研究所、1963年、128頁を参照。
- (12) I Ketut Mardjana, *ibid*, hal. 86. 及び Ravi Ramamurti, *Controlling state-Owned
Enterprises, Public Enterprise, Ljubljana, Yugoslavia, Vol. 7. No. 2, 1987, p. 102.*
- (13) もっとも、国営企業における「自律性」と一口にいても、例えば政治上、行
政上、あるいは人事上の自律性が付与されているとしても、財政上の自律性が不
十分であるならば、国営企業の「自律性」という課題はその実質性を欠くもの
になってしまう。
- (14) 1995年3月7日付きで公布された法律1995年第1号による株式会社法によれ
ば、定款に関し、第12条において、会社の名称・所在地や事業目的・業務内容を
はじめ株式会社にかんする価格や利益金処分・配当金払い手続き、取締役会やコ
ミサリス会（監事会）、株主総会（RUPS）など、経営の基本的10項目を満たす
ことが規定されている。財団法人日本インドネシア協会編『株式会社法』、1995
年6月を参照。
- (15) 意思決定の緩慢さに加え、インドネシアでは行政手続きの繁雑さがよく指摘さ
れる。それはジャワの伝統的な政治文化によるものだ、などの議論もあるが、む
しろ、より説得性をもち得るのは、例えば法律一つをとってみても、植民地時代
より続くオランダ法、慣習法、イスラム法、独立後制定されてきたインドネシア
法各法など、多重に構成されて、結果として難解なものとなっている点

にこそ求められるべきである。そしてその上に、各種の大統領令や政令等が規定されている。しかもそれらは日常的に新しい政令等と融合されるといったことが行われており、法律間あるいは政令間の連続性や整合性を欠くことも多い。行政手続きが複雑かつ時間がかかるといった事情の裏には、このように、法律そのものが内包する特徴や問題が隠されている。

- (16) インドネシア国内で行われている国営企業分析の多くは、経営全般における効率問題を取り上げているように思われる。しかし国営企業の内部構造に立脚した、国営企業の管理監督構造(表1)と、それがもたらす意思決定過程、とりわけ集権化された階層的意思決定過程(表2)からの分析は、ほとんどなされていない。又、個々の国営企業分析あるいはそれらを包括的に研究する事例がなく、今日のインドネシア国営企業の抱える課題に 대응するには、こうした基礎的研究が不可欠であろう。
- (17) インドネシアには異なるタイプの所有形態、マーケティングを伴う国営企業が約180社存在するが、これらの違いが国営企業の経済的成果に影響を及ぼしている。国営企業の経済的成果は、現在の国営企業改革の一環として既に実施されている国営企業経営の健全性評価が一つの手がかりとなる。すなわち国営企業の効率の経営をみる上での一つの指標となる得るものである。それによると、1995年において存在する国営企業178社の約半分の48.3%が健全性に乏しい企業と判断され、「非常に健全」と判断された企業は27%に過ぎない。Edy Suandi Hamid, *Privatisasi dan Penyehatan Badan Usaha Milik Negara*, *Selasa Wage*, 23, Juli, 1996.
- (18) この場合、遂行されるべきノルマの外にある便宜主義的な態度のことで、組織の利益に立脚した上で、自身の利益を重視する態度のことをいっている。代理人の非道徳的行動は依頼者が代理人と同じ情報をもっていれば生じ得ないだろう。しかし現実において、国営企業は政府の、いわば委託によってその代理業務を官僚が行っている。しかも、政府自らが国営企業のすべてに対して管理監督の目を光らせているわけではないから、国営企業の実態に関し情報の不完全性は生じるし、それがゆえに官僚による非道徳的活動も行われやすくなる、ということを行っている。
- (19) 実施する事業規模にもよるが、大規模事業に関しては、事業予算とも関わるために、当該主務大臣に付与されている個別的監督権限のみでは判断し難い場合もある。従ってこうした案件については、国営企業年間予算案などの重要案件と同様、当該主務大臣は、まず、大蔵大臣と事前協議を経なければならない。
- (20) 国営企業改革に関する国内での議論展開は、拙稿「国営企業の役割と課題—インドネシアのケース—」[2]『経済研究論集』、第20号第3号、1997年12月の中で展開している。

- (21) 前クリスナドゥイパヤナ大学 (Universitas Krisnadwipayana) 教授, インドネシア商工会議所。Suryo Sediono "Dampak Privatisasi Terhadap Ekonomi Indonesia", *Privatisasi: Prospek & Tantangannya*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Seminar Sehari, Senin, 17, September, 1990, hal. 6-8.
- (22) ガジャマダ大学経済学部教授。インドネシア国家開発企画庁。Mubyarto, *Sistem Ekonomi dan Moral Ekonomi Indonesia*, LP3ES, 1988, Jakarta, hal. 92 dan 103-10.

- (23) このコンセプトについては、もっとも収益指向型国营企業である Persero の運営と通じる点が多い。Edi Suandi Hamid, "Privatisasi dan Penyehatan Badan Usaha Milik Negara", *Kedaulatan Rakyat*, 23, Juli 1996.
- (24) 国营企業の規定に関し、国内での一般的理解は、第33条、とりわけ第2項及び第3項において述べられている。

第2項：国家にとりて重要にして、かつ国民大衆の生活に影響を及ぼす生産部門は国家がこれを管理する。

第3項：土地と水およびこれらに内包する天然資源は、国家がこれを管理し、国民の福祉のため最大限にこれを利用する。

John Surjadi Hartanto, *Memahami UUD 1945, P 4, GBHN, Waskat*, Penerbit Indah, Surabaya, 1994, hal. 25.

- (25) 国营企業がプリブミとノンプリとの間の経済的社会的課題に対する緩衝器＝ショックアブソーバーとしての役割を果たしていることを言っている。そこにはプリブミの経済力、とりわけプリブミ資本家のそれが上がることを期待する政府の期待とともに、社会的配慮をもみてとれる。それは、今や、ノンプリの突出した経済力に対する危機意識からきている。すなわちノンプリの一部が、莫大な資本を背景に「企業グループ」、すなわち企業の統帥あるいはコアとなる企業を軸に、相互に関連のない複数の業種を手がけている複合企業化している、いわゆる、コクグロマリット化に対する危惧に起因するところが大きい。「企業グループ」という用法については、佐藤百合「サリムグループ」『アジア経済』, XXXIII-3, 1992年3月, アジア経済研究所, 55頁) こうした一部のノンプリ資本家は、現政権で実施された経済開発推進のための民間活力の導入によって、彼らの経済活動領域が一気に広がったことで成長のチャンスを得たわけである。問題はその一方で、プリブミ資本家がノンプリ資本家と大きく水をあけられているという点にある。人口の3-4%に過ぎないノンプリが経済力で突出している点は、両者に横たわる経済格差であり、社会政策上、問題というわけである。

このことは、常にプリブミから注目されていたし、またあからさまな過熱した彼らの経済活動は、時としてスケープゴートの対象となることも多かった。現在もこうした傾向がなくなったわけではない。我々がよく知るの、1974年のマラ

り事件がその最たるものだろう。その後1990年代に入っても、規模に違いはあるがこうした事件は、後をたたないようである。とりわけ、プリプミが経済開発の果実を十分享受していないという不満が、社会不安を形成し得る要素となりがちだったことも事実であった。そしてひとたび事件が起きると、人種問題にすり替えられ、ノンプリに鋒先が向けられることも多かった。こうした配慮は経済開発を推し進める上でも重要な社会的課題であったことから、国営企業がノンプリと対抗し得るような発展をし、かつその成果を国民に示すことは、単に国営企業の効率化と言う言葉以上に重要な意味が込められている。

(26) Suara Pembaharuan, 10, Februari, 1987.

(27) Iman Taufik, Neraca, 22, Mei, 1991.

(28) 国営企業にかんする行政改革は、1989年大蔵大臣決議書第740号 (Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 740:KMK.00/1989) にて実施され、1992年大蔵大臣決議書第826号 (KMK.013/1992) の中で若干の補足並びに改善がなされた。この改革の中で政府は金融上の成果に立脚した評価システム (健全度の創設) とともに監視システムを創設した。Moh. Arsjad Anwar, Ir Martino Hadian-to (ed), *Strategi Pembiayaan & Regrouping BUMN*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 45-51.

しかしこの金融上の成果を監視するシステムは、効率的運営をし得ていない他の多くの国営企業を考慮したものと言えない、との批判がある。それは、政府による国営企業の評価方法が極めて客観性に乏しいことを物語る。一つは、資産評価であり、インフレ状況にあつては、過大評価された企業収益となってもたらされようし、もう一つは、この評価基準は、純粹に商業活動を行う企業に対して意味があるわけで、Perum, Perjan 及び Persero というようにさまざまな経済社会的任務を伴う国営企業 (勿論その中には、Persero のように収益指向型企業もあれば、純粹に公共目的のために機能することを求められている Perum や Perjan もある) の金融上の評価を行うには整合性の上で問題がある、というものである。国営企業が、一般的性格として剰余収入や利益といった直接的な財務的利益よりも、むしろ、社会的便益や国民的発展といった視角での、間接的利益のための基盤づくりが重要であり、その点に国営企業の任務が見い出され、かつその点が強調されるとき、この評価システムは過小評価されてしまう。

(29) いわゆる、政治家や官僚の利己心に従うインセティブが、彼らの不正行為をして、腐敗だといわしめている。腐敗とは現在における一般的理解として役人が賄賂を受け取る姿勢を言う。しかし、この点を東南アジア各国に照らし合わせれば、歴史的背景に裏打ちされたその国独自ともいえる政治文化と、そこから生ずる政治家や官僚の行動原理が得られる。その点に関し、東南アジアに広く見られる「腐敗」という視角を柱に据え議論を展開する西原正教授の研究がある。西原正『東

南アジアの政治的腐敗』、創文社、昭和51年。インドネシアに関し、ジャワの伝統的政治概念が現在の政治指導者に脈々と受け継がれているとする議論を展開する間苧谷栄教授の『現代インドネシア研究』、勁草書房、1983年、ことに第6.7章がある。また、植民地末期の20世紀前半より発生してきた民族主義運動過程で、伝統的ジャワの政治文化とその理念がどう変化し、定式化されていったか、について検討している土屋健治教授の研究がある。土屋健治『インドネシア民族主義研究』、創文社、昭和57年、特に第1章が興味深い。

- (30) Sri Maemunnah Soeharto, Faried Wijaya Mansoer, *op. cit.*, hal. 14.
- (31) Thee Kian Wie 教授は、国民生活において基礎的に不可欠とされる部門や領域（例えば食料及び輸送部門など）で運営を行う国営企業でとくにそうだと言っている。Thee Kian Wie, "BUMN dan Masalah Efisiensi", *Industrialisasi Indonesia: Analisis dan Catatan Kritis*, Pustaka Sinah Harapan, Jakarta, 1988, hal. 251-252.