

## 高すぎるコスト インドネシア電力セクターの債務、汚職そして民営化

地球の友ジャパン「開発金融と環境」プロジェクト

本山央子

### EXECUTIVE SUMMARY

1997年に発生したアジア通貨危機によって、世界銀行やIMFが高く賞賛していたインドネシアの好景気は急激に悪化した。通貨危機がもたらした混乱は、ルピア暴落、失業と貧困の急増にとどまらず、各地で暴動と流血を伴う最悪の社会危機にまで発展した。軍による抑圧と外国企業と結託した腐敗によって政権を維持してきたスハルト政権の歪みは、いま大きすぎる犠牲をもたらしている。

国家産業の基幹ともいえるインドネシアの電力セクターもまた、アジア通貨危機後に一挙にその問題を露にした。危機直前に多数の大規模発電プロジェクトを推進してきた国営電力企業PLNは膨大な負債に直面し、民間発電事業会社(IPP)との契約見直しを迫られることになった。この過程で、大規模開発プロジェクトに絡むスハルト一族と外国企業との腐敗の実態、楽観的にすぎた電力開発計画や多額の資金借入などの問題が明らかにされつつある。

しかし、無責任な政府と企業によって進められた高コストプロジェクトのつけを負わされるのは、けっきょくインドネシア国民だ。IMF・世界銀行・アジア開発銀行そして日本は、通貨危機後の経済支援と引換えに、ドラスティックな電力セクターの改革を求めている。よりいっそうの民営化と自由化を推し進めるこの改革案は、大幅な電気料金の値上げとPLNのリストラ、そしてより純粋な市場メカニズムにもとづく電力供給を提案している。この計画がもたらす「痛み」がどの程度のものになるのか、またその効果についても、多くの疑問が残されている。

そして何よりも私たちが考えたいのは、日本政府と公的金融機関「国際協力銀行」の役割だ。通貨危機以前には日本企業による多くの大規模プロジェクトを後押しし、現在も多額の資金を「電力改革」という名目で投入している。しかし一貫しているのはその不透明性であり、国民への説明責任と持続的発展への視野の欠如である。グローバル化の進展が、今後も繰り返しこの種の「危機」をもたらすだろうことはもっとも極端な自由主義者も認めるところだ。しかしインドネシアの人々がはらってきた犠牲を真剣に受け止めるなら、同じ過ちを繰り返すわけにはいかない。そのためには市民による「危機」の検証と、多額の資金の監視が不可欠だろう。

## 1. インドネシア経済危機と電力セクター改革

アジア通貨危機によって深刻な打撃を受けたインドネシア政府は、1997年10月、46億ドルの金融支援を受ける代わりにIMFのマクロ経済プログラムに合意した。このプログラムの下でインドネシア政府が実施する構造改革は、金融システム改革、民間セクターのリストラ、財政支出の見直し、地方分権化、国营企業の民営化、民間セクターの参入拡大、税制・公共料金制度の改革など多岐にわたっている。

基幹産業である電力セクターの改革は、その中でも最も重要なプログラムとされている。これまで全国の電力供給を独占して行ってきたインドネシア電力公社(PLN)の損失が、経済危機以後、急速に膨れ上がっているためだ。98年のPLN損失は約91兆ルピア(約14億ドル)に上り、債務総額は200兆ルピアに達すると見られる。IMFは、政府補助金を打ち切ってPLNの経営状態を3年間で健全化するよう求めている(具体的には99年中に赤字解消、2001年までに8パーセントの収益率達成)が、このままでは2000年度の損失は18.7億ドルに達するのではないかとの見通しが鉱山・エネルギー相から出されている<sup>1</sup>。

このように多額の損失が生じた原因は、大きく分けて次のように整理できる。

- (1) 民間発電事業会社(IPP: independent power producers)との高すぎる電力購買契約。
- (2) インフラ整備のための外貨借入れ。
- (3) 通貨危機によるルピア暴落。これにより外貨支払いの負担は著しく増大した。
- (4) PLN内部の腐敗と非効率。
- (5) 通貨危機による電力需要の落ち込み。
- (6) 予定されていた電力の消費者小売価格が実行できなかったため。

また、IMFの指示によって行われたPLNの監査結果<sup>2</sup>は、PLNの負債200兆ルピアのうち、118兆ルピアをIPPとの不合理な買電契約に、72兆ルピアを通貨危機によるルピアの下落に、そして10兆ルピアをPLN内部の不正経営に帰している。

世界銀行が主導する電力セクターの改革プログラムは、後述するようにPLNの分割・民営化を軸としているが、実行は大幅に遅れている。IMFが指示する大幅な電力の小売価格値上げは、生活の打撃を受けている国民の激しい反発を招く可能性があり、おいそれと実行に移すわけにはいかない。電力と石油価格の値上げをきっかけに発生した98年3月の暴動は、スハルトを退陣に追い込むきっかけとなった。さらに、諸外国の投資家及び政府の動向も、PLNとインドネシア政府にとっては国民の反発に劣らず大きなプレッシャーとなっている。外国投資による大規模な電力開発の問題は、汚職・腐敗というもうひとつセンシティブな問題もからみ、インドネシア政府やアメリカ、日本など先進国政府も巻き込む国際的な競争に発展した。

## 2. 民間セクターによる電源開発

1994年から通貨危機直前まで、インドネシアではIPPによる発電プロジェクトがブーム期を迎えていた。IPPとは、外国企業の連合体(コンソーシアム)が所有する合併会社であり、BOO(Build - Operate -

<sup>1</sup> Jakarta Post, Feb 16, 2000

<sup>2</sup> アンダーソン監査は99年6月に終了し、報告書はインドネシア財務省とIMFに提出されたが未だに公開されていない。

Own) 方式で発電プロジェクトを実施した。これは、IPP が発電所を建設して一定期間運営し、その間 PLN に電力を卸し売りするというものである。

このような方式による民間参加型の電力開発は、90 年代に入ってからアジア地域で目立って増加した<sup>3</sup>。外国資本を引き付けるためには、電力セクターをはじめとする国内のインフラ整備が最優先課題とされるが、北からの援助は減少傾向にあり、すでに多額の公的債務を抱えているこれらの国々が莫大な開発資金を調達することは難しい。一方で先進国企業も新しい市場を途上国に求めている。そこで、従来政府が負ってきた開発の実施責任を民間事業者に委ねて資金や技術を民間部門から調達し、政府はそのサービスを購入することが、新しい社会資本整備の方法として積極的に推進されるようになってきた。このような、いわゆる「民活」プロジェクトは、競争原理を導入することによりコスト低下や資源節約にも効果を挙げると期待される。

途上国における民活プロジェクトが増大するためには、まず途上国側で、民営化や規制緩和、金融の自由化等の条件整備が促進される必要があり、IMF や世界銀行などの国際機関はこうした自由化政策促進の上で大きな役割を果たしている。他方、投資を行おうとする先進国企業に対しては、リスクを伴う途上国での開発事業に参入しやすくなるよう各種のインセンティブを提供しなくてはならない。そのため、国際機関や先進各国の輸出信用機関によって、金融・保証・保険等による投資・輸出支援が提供されている。

インドネシアでは1992年に法改正を行ってIPPによる電源開発に道を開いた。当時、高い経済成長率が続くと思っていた政府は、PLNの電力供給量を10年間で5倍に拡大する目標の下、IPPに大幅に依存した新規電源開発に着手した。94年から96年までのわずか3年間に、PLNは合計11,260メガワット、165億ドルに上る27の買電契約(PPA: power purchase agreement)をIPPと交わした。この中には、パイトン石炭火力発電所やタンジュン・ジャティ発電所をはじめ、日本企業が参加する大規模プロジェクトが多く含まれている。

### 3. 高コストを招いた PPA と汚職

現在、これらのIPPとの電力購買契約は、PLNにとって不合理なまでに過重な負担となっている。もし契約がそのまま維持されたとすると、IPPに対する支払い総額は1999年に8兆3千億ルピア、2000年に11兆2千億ルピア、2001年に12兆9千億ルピア、2002年に13兆7千億ルピアと増加していく計算になる。では通貨危機がなければ、IPPプロジェクトは問題なく進められたのか。実際には、IPPとの契約がPLNの支払能力を上回ることに、インドネシア政府もPLNも当初から気がついてきた<sup>4</sup>。

IPPとの契約では、通常、PLNは30年前後の期間にわたって、実際の電力需要量に関わらず一定の電力をIPPから買い取るか、あるいは実際の買い上げ額との差額を支払うことになっていた(テイク・オア・ペイ契約)。また、IPPからPLNへの卸売り電力価格はドルとリンクしており、その価格は1kwhあたり5-8セントと、近隣諸国に比べても高く設定されていた。一方で消費者向けの小売価格は当然ルピアベースであり、1kwhあたり2-3セント程度に抑えられていた。料金改定には大統領の認可が必要で、生産費の上昇は容易に小売価格に転嫁できない仕組みであった。高い卸売り価格と低廉な消費者価格の

<sup>3</sup> 1994年から98年の途上国向けプロジェクトファイナンスのうち、アジア地域のシェアは41%を占めた。(IFC資料による)

<sup>4</sup> IPPプロジェクトの先鞭となったパイトンプロジェクトの契約時には、買電価格をめぐるインドネシア政府とパイトンエナジー社の間で激しい交渉が行われていたことが報じられている。結局、パイトンの買電価格は高レベルで締結され、これが後のIPPプロジェクトにも影響を与えることになった。

差から生じる PLN の多額の損益は、結局、毎年多額の政府補助金によって埋め合わされてきたのである。

このように高い電力設定が行われたのは、建設・運営・メンテナンス等にかかる高コストをプロジェクト収益から確実に回収しようとしたためである。民活プロジェクトのメリットとして、市場競争の導入によるコスト低下と効率性の向上が挙げられるのは先に述べた通りだが、実際にはインドネシアに限らず、途上国における多くの事例で IPP プロジェクトは必ずしも低コストの電力供給者とはなっていない。

IPP プロジェクトのコストをさらに押し上げたのが、腐敗の存在である。パイトンを始めとするほぼすべての IPP プロジェクトにはスハルト・クローニーが参加しており、適切な入札が行われず、不正な価格吊り上げや収賄が行われていたと言われている。PLN の前総裁は、IPP との契約はスハルト大統領からの圧力でやむなく結んだものであると公言した。プロジェクトに出資した海外企業にとって汚職が織り込み済みだったことは疑いない。多額の賄賂を要求するスハルト・クローニーをパートナーとして参加させたのは、彼らの権力で役所からの認可取得や用地の買収を円滑に進め、反対の声を押え込めることを期待していたためである。スハルトの人脈に連なる一派にとって、大規模で不透明なプロジェクトは絶好の収賄機会だった。

また、インドネシア政府にとって、大規模な電力インフラ開発のコストは、IPP に対する電力支払いだけにとどまらない。IPP がカバーしない部分のインフラ整備にも多額の公共支出を要するが、その費用の多くもまた、海外からの借り入れによって賄われた。多額の外貨借入による電力開発は、ルピア下落によって、一気に重い負担となつてのしかかってきたのである。

#### 4. 汚職責任と PPA 再交渉をめぐる係争

IPP への支払いを契約通りに続けられなくなった PLN は 97 年末に支払いを停止し、27 の IPP プロジェクトの多くが未完成のまま中断されることになった。これは国際ビジネスの常識に反した行いであり、出資企業にとっては契約違反に他ならない。しかし PLN の財政再建のためには IPP との契約内容をそのまま維持することは不可能と判断した IMF 及び世銀は、PLN が個別の IPP と再交渉を行い、負担を引き下げる方向を示した。すでに稼働可能あるいは進行しているプロジェクトに対しては、卸し売り価格の値下げと、ドルベースからルピアベースへの移行を求めるほか、プロジェクトの買い上げを行う等のオプションもありうる。

IPP のなかには、パイトンエナジー社やカルエナジー社のようにこのプロセスに不満を示して国際仲裁に持ち込んだものもあるが、多くは法廷で争うより契約条件の再交渉を行うことで PLN と合意した。一方、政権が交代したインドネシア側では、PLN の前総裁自身が、ほぼすべての IPP プロジェクトについて違法な取り引きがあったことを暴露し、契約履行を拒否した。また、通常大規模投資プロジェクトでは受け入れ国政府の履行保証を取り付けることが多いが、新政府も実行保証の責任を否定し、交渉の責任は PLN にあるとした。

交渉にはアメリカ、日本、ドイツなど各国の政府及び輸出信用機関も介入し、契約の履行・見直し交渉が自国企業に有利に行われるよう圧力をかけたと伝えられている<sup>5</sup>。先進国の公的輸出信用機関は、自国企業の投資活動を支援するために、金融・保証・保険等を提供していた。支援を与えた企業が PLN の契約不履行により損害を被れば、今度はこれらの機関が、公的資金により多額の損害補填を行うことに

---

<sup>5</sup> 1999 年 7 月、アメリカや日本、ドイツ、スイスの輸出信用機関の一団がインドネシアを訪れ、支払いが行われなければ今後の対インドネシア投資に悪影響が出るだろうと警告した。

なる。

PPA をめぐって展開した国際係争は、腐敗した非民主的政権の下で締結された契約の正当性、そしてそれによって増大した公的債務負担について、現在の政府や国民がどこまで責任を負うべきかという問いを提出している。しかし一方で、契約の無視・軽視と受け取られる交渉は、今後の外国投資に対しネガティブなサインを送ることにもなる。現在のワヒド政権は最近、政府の責任において契約を遵守するというメッセージを打ち出している。

#### パイトンエナジー社のケース

1230 メガワット、総額 25 億ドルのパイトン I は 94 年に PPA を交わし、大規模 IPP プロジェクトブームに火をつけた。プロジェクトを所有するパイトンエナジー社には、Edison Mission Energy 社(アメリカ)、General Electric 社(アメリカ)、日本の三井物産が出資している。インドネシア側からはスハルトと親族関係にあり、軍とも強いつながりを持つ Hashim Djojohadikusomo の会社が参加していた。

パイトン I に対しては 1995 年に輸銀、米輸銀及びアメリカの海外民間投資公社 (OPIC) による総額 17 億ドルの金融支援および通産省貿易保険の支援が供与されている。売電契約は最初の 6 年間でキロワットあたり 8.65 セントという高さだった。続いて 1995 年には独シーメンスと英パワージェン社が参加し、米輸銀、ヘルメス信用保険会社(ドイツ)、復興金融公庫(ドイツ)等が 17 億ドルを融資してパイトン II の PPA が締結された。パイトン発電所 - 西部ジャワ間の送電線配備及び関連変電所の建設は PLN が負担したが、これに対しては OECF がこれまで 3 度にわたって計 307 億円の融資を行っている。

PLN がパイトンからの電力購入を停止したことに對し、99 年 8 月、パイトンエナジー社は PLN の未払い金 5000 万ドルを支払うよう、国際仲裁を要請した。一方 PLN 側はパイトンのプロジェクトが適正な入札を経ずに行われ、スハルトからの圧力により不利な契約を強制されたと暴露、99 年 10 月に PPA 無効の訴えをジャカルタ中央裁判所に起こした。しかし昨年 12 月には訴えを取り下げ、交渉による解決を図るとした。この決定に講義して辞任した前 PLN 総裁 Adhi Satriya は、アメリカ等各国政府による介入と圧力を公に批判した。インドネシア政府による監査もまた、パイトンプロジェクトに違法な取り引きがあったと結論づけている。しかし今年 3 月には、パイトン I と PLN 間で再交渉の合意が成立したと伝えられた。

#### CalEnergy のケース

CalEnergy 社は、所有する 2 つの発電所に対する PLN の支払いを求めて 98 年 11 月に国際仲裁を求めた。裁判所は同社の訴えを認めて 5.7 億ドルの支払いを PLN に命じたが、PLN が支払いを拒んだため、アメリカの OPIC(海外民間投資公社)はロイズ保険とともに、99 年 11 月に CalEnergy 社の損害に対し 2.9 億ドルの支払いを行った。これによって、CalEnergy の損失はインドネシア政府の公的債務となったわけである。OPIC はインドネシア政府に対し支払いを求めているが、インドネシア政府や PLN は、この契約に汚職が絡んでいたこと、また双方ともに責任主体ではないとして、支払いを拒否している。

### 5. 電力セクターの改革案

PLN 財政の健全化と補助金廃止、国・公営会社の民営化という IMF のマクロ政策に沿って、電力セクターの改革案が提案された。その柱は、(1)インドネシア電力公社(PLN)の分割・民営化(2)ジャワ・バリ地区への自由競争電力市場の導入(3)IPP との契約の適正化(4)民間事業者の参入拡大(5)電力料金値上げ(6)これに関わる法改正からなっている。これは、主に過重な買電契約負担によって生じた PLN の負債を、消費者料金への転嫁と PLN の資産売却、IPP との契約見直しによって軽減しつつ、市場

競争を導入して効率化とコスト低下をはかるものと理解することができるだろう。今後、プログラムの実行は世銀のアドバイザーに従って進められることになる。

#### ・競争市場への移行

改革案の考え方を一言で言えば、PLN による独占事業から民間セクターの自由競争に基づく電力市場への移行ということになる。PLN は発電・送電・配電部門を担当する複数の事業体に解体・民営化され、発電及び配電部門で民間事業者の参入が促進される。また PLN の資産は、他の 140 近くの国・公営企業と同様、民間セクターに売却されることになる。こうした民間セクターの参入により発電と供給における市場競争が導入され、電力コストが低下させられるという。

民営化後の電力セクターは「電力プール」システムによって運営されることになる。民営化された PLN の発電所やその他の発電会社は生産した電力を「プール」に投入し、そこから複数の配電事業者が必要に応じて買い取る。この電力プールにおける価格調整は、2003 年までは PLN から解体された送電事業公社が競争入札によって行い、2004 年までには、複数の発電事業者と複数の配電者間との間の完全な市場競争システムに委ねられることになる。

もっともこのように完全に自由な市場システムが実現可能なのは、十分な電力需要のあるジャワ・バリ地区に限られる。地方での電力供給は補助金なしには立ち行かないので、PLN の機能をほとんどそのまま継承する地方電力会社に引き継がれる。

新システムにおいては、電気・エネルギー開発大臣の下に置かれる規制機関が、送電料金や配電料金、その他の徴収税額の決定・規制をはじめとする業界の監視を行うことになる。

#### ・ PLN の負債処理

PLN の負債を処理するための主な方策は、IPP との再交渉による契約の適正化、PLN 資産の売却、PLN 従業員のリストラ、そして消費者小売価格の値上げである。

現在、稼働可能な約 10 の IPP と PLN との間で契約適正化の交渉が行われている。また PLN の資産売却は、IMF のコンディショナリティーである国・公営企業の民営化プログラムの一環として行われている。このプログラムは事業効率化というより、むしろ資産売却による短期間の外貨収入を主な目的とするもので、公的資産を民間セクターに「投げ売り」することには批判の声も高い。

消費者料金の値上げについては、先に述べたようにリスクが伴うが、PLN の財政健全化と並んで補助金廃止は IMF のコンディショナリティーの一部であり、インドネシア政府にとって避けられない課題である。99 年 12 月に行われた IMF とインドネシア新政権との政策協議では、4 月から補助金を 20%削減し、電気料金を 35%値上げすることが合意された。衝撃を和らげるために値上げは段階的に行われ、貧困層に対しては必要最低限の補助制度が維持されることになっている<sup>6</sup>。今後、生産コストを自動的に小売価格に反映するメカニズムの導入も検討されている。

### 6. 改革プログラムローンは解決策か？

#### ・ローンは電力セクター改革に使われない

ADB によれば、この改革案の実行コストは 1999 年と 2000 年に毎年 10 億ドル、2001 年には約 40 億

---

<sup>6</sup> ADB による貧困世帯の電力消費調査に基づき、30kw 以下の電力消費世帯には低料金でサービスが提供される。

ドルと見積もられているが、その根拠はまったく明らかでない。この改革プログラムを実行するためとして、99年3月にADBが技術アシスタンスも含めて4億ドルを、また国際協力銀行（旧輸銀部分）が新宮澤構想の枠内で4億ドルの拠出をそれぞれ決定した。しかし計画をよく見ると、この合計8億ドルは電力セクターの改革プログラムのために使われるわけではない。この資金はインドネシア政府が輸入決済に必要な外貨準備資金として拠出されるのである。この外貨支援を受け取ることにより生じる「カウンター・ファンド」がPLNの救済、IPPとの再交渉、失業者保護に充てられるとされているが、実際には改革案の実行にどれくらいのコストがかかり、どのように資金が使われるのかは明らかでない。要するに、インドネシア政府の（電力セクターとは必ずしも関係のない）輸入決済に必要な外貨準備をADB・JBICが支援し、インドネシア政府はその見返りに、世銀の電力セクター改革プログラムを実施するのである。

#### ・ 予想される短期的社会影響

インドネシア政府や世界銀行も十分認識しているとおり、改革案が予定している電気料金の大幅な値上げは、消費者、特に貧困層に大きな影響をもたらす、強い反発を呼ぶことが懸念される。これまでのところ、政府は大幅な値上げの実行は見合わせている。また、PLNやその子会社のリストラによって多数の失業者が発生すると予想される。計画ではセーフティーネットを活用して貧困層や解雇者の保護を行うとしているが、その財源がどのように確保されるのかは明らかでない。

#### ・ 貧困層及び地方への電力供給はどうか

改革が完成しても都市貧困層や農村地区の消費者に手の届く値段で電力を供給することは難しいことから、ジャワ・バリ地区の配電会社および地方の電力供給を担当する公社への補助金を通じて、これらの消費者には低い電気料金を設定する。この財源として「社会電気開発基金」を新たに創設し、税金やジャワ・バリ地区のプール取り引きへの徴収金から賄うことになっている。しかし基金の規模も明らかにされておらず、十分な財源が確保できるのかは不明である。

もう一つの課題は農村地区の電力インフラである。現在農村地域で電力サービスを受けている人々は51%に過ぎない。改革案は、PLNの財政健全化によって、これらの地域へのインフラ整備へ余力が生まれると想定するが、80年代からの好景気下でも進まなかった整備が、民間セクターにとっては魅力の薄い農村地域で本当に伸展すると期待できるのだろうか。むしろ、PLNが民営化された後に独自の資金も持たない地方電力公社にそのような余力を期待することは困難なのではないか。インフラ整備が進まず、都市よりも高めの電気料金が設定される可能性もある地方が、発展の過程からますます取り残される恐れがある。

#### ・ 分割・民営化は消費者の利益になるのか

これらのネガティブな影響が予想されるとしても、電力プール構想を中心とする分割・民営化案は、言われているように長期的には消費者料金を低下させ、雇用を伸ばすことになるのだろうか？マーケットメカニズムによる電力の効果的な供給を目指す「電力プール」構想はイギリスをモデルに取ったもので、すでに多くの途上国で導入されたり準備が進められているが、消費者料金は低下せずむしろ上昇した事例が報告されている。インドで電力セクターの民営化問題に取り組むNGO プラヤスによれば、このモデルがうまく機能するためには、飛び抜けて大きな発電事業者がいらないこと、総供給量が総需要を上回ることなどいくつかの前提条件が必要という。

そのうえこの計画では地方や貧困層への補助金を賄うため、電力プール取り引きへの課税も検討されている。また解体・民営化されたところでPLNの負債が帳消しになるわけではない。PLNの後継事業

体は、再交渉で決定した IPP とのいかなるテイク・オア・ペイ契約や料金取り決めについても引き継ぐ義務がある。IPP が再交渉で計画された通りの収益を挙げられなければ政府が電力プールの取り引きに課税して補償することが可能であることも示唆されている。このようにマーケットメカニズムを制約するさまざまな条件があるにもかかわらず、政府の役割を減らし市場競争を導入すれば自ずとコスト低下と成長につながると期待するのは市場システムへの過信と言うべきではないか。

## 7. 日本・国際金融機関のインドネシア支援の問題

現在、インドネシアに支援を提供している国際機関や日本は、経済危機以前にも多額の資金を融資していた。世界銀行は現在、インドネシアの不安定な経済・金融システム、グッドガバナンスの欠如が危機を招いたとして改革の必要性を強調しているが、危機直前まではインドネシアの急速な経済成長を高く評価してきた。スハルト体制下の人権問題や汚職・癒着は、事実上ほとんど問題にはされてこなかったのである。これはインドネシアに最大の援助資金を投じてきた日本もまったく同じである。今後の支援においては、これまでの経済支援のあり方について真剣な反省を行い、必要な政策を講じることが、インドネシア国民や日本国民に対する責任であろう。

### (1) 汚職の責任追及と防止措置

インドネシア向け援助の3分の1は腐敗で消えてしまったとされている。海外からの莫大な援助や投資にからむ腐敗が公的資金の適正な利用や援助効果という点から問題であるのは当然だが、問題はそれだけではない。腐敗した資金はプロジェクトが民主的に決定・実施されるのを妨げ、住民への暴力に結びついたり、効果のないプロジェクトによる債務を負わせることにもなる。スハルト政権のような非民主的政権は、こうした汚職資金によって支えられてきた。現在、汚職防止は主に途上国側の問題として語られることが多いが、IPP プロジェクトへの支援を決定した JBIC やその他の ECA などは、汚職を防止し、公的資金が効果的に使用されるために必要な政策および監視体制をとっていない。パイトンなどのケースでも明らかのように、適切な入札価格の確認もなされていないのである。

今回の IPP のケースでも、IPP が汚職に関与していたことは明らかであるにもかかわらず、日本側では真相解明のための積極的な協力や調査は行われていない。IPP 側の責任追及がなされないまま買電契約の再交渉がすすめば、現在の対インドネシア救済資金が、公的資金による私企業救済となる可能性は否定できない。結果的に企業のモラル・ハザードを招くことにもなりうるだろう。JBIC などの金融機関は、真相究明と責任追及をすすめるとともに、汚職防止とプロジェクトの透明性について早急に対策をとることが必要であろう。

汚職防止のための国際的な取り組みとしては、OECD の「外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」が加盟国に贈賄を抑止・防止・撲滅するための効果的な手段を講じるよう求めている。日本は1998年9月に「不正競争防止法」の一部を改正<sup>7</sup>したが、JBIC などの機関においてこれを実行するための十分な措置はとられていない。

NGO「トランスパレンシー・インターナショナル」は、企業に誓約書を提出させ、もし贈賄の事実が明らかになったり虚偽の報告を行ったりすれば公的支援を取り消すほか、10年間は支援が受けられないよう

---

<sup>7</sup> 改正のポイントは、禁止対象に外国公務員等への贈賄を含めたこと、法人の罰金上限を3億円に引き上げたことである。ただしこの法律は属地主義を取っているため、日本企業等による犯罪行為が国外で行われた場合には処罰することはできない。

にするなどの措置を提案している。このような汚職防止ガイドラインを策定するのもひとつの方法であろう。

## (2) IPP プロジェクトの経済合理性

現在の多大な電力セクター債務の主要な原因は、多すぎる IPP との高価すぎる買電契約にある。インドネシアに限らず、多国の IPP プロジェクトでも、消費者価格よりもかなり高額な卸し売り買電契約が結ばれることが多い。もちろん出資するスポンサーと、そのスポンサーに融資する金融機関にとっては財務的には完全に合理性があるが、結果として公的債務が増大するのであれば、総合的に見た場合にその国にとっては経済合理性があるとは言えないだろう。民間主導プロジェクトは必ずしもコスト低下や資源の有効利用につながっておらず、IPP プロジェクトをこのまま推進することには大いに疑問がある。

問題はこれらのプロジェクトに資金を提供する金融機関が多くの場合公的資金を利用しているということだ。企業にとっては利益になるが受け入れ国にとっては債務を増加させるようなプロジェクトを支援することは、長期的に見た場合に公的資金の適切な使用法であるとは言えないだろう。日本政府は NGO の要求を入れて、アフリカ等最貧国むけの二国間債権の帳消しを約束した。累積債務の再発を防ぐための手段を講じることは日本国民に対する責任であろう。国際協力銀行の設立法の第一条は「我が国及び国際経済社会の健全な発展に資することを目的とする」としている。長期的に貧困削減と持続的開発の目標を達成するためには、まず情報公開と監視をきちんと実施すること、そしてプロジェクトの審査段階において、実施国の経済発展に貢献するかどうかという観点からの経済可能性評価を導入する必要があるだろう。

## (3) アンタイトローンの拠出のあり方

先に述べたように、今回、国際協力銀行が ADB と強調融資する電力セクター改革プログラムローンは、実質的には外貨準備の支援であって改革プログラムとは直接関連していない。改革プログラムの実行に関する資金の流れはもちろん、JBIC が拠出する 4 億ドルについても、インドネシア政府に渡ってからはどう使われるのかもモニターしようがないのである。改革プログラムは事実上ローンの名目となっているに過ぎず、計画が妥当なのか、住民参加と透明性に基づき適切に実行されているのか、予測されるネガティブな影響についての緩和措置が十分にとられるのか等の懸念に対して、JBIC として責任を持ってあたる体制はとられていない。

外貨準備支援を行うこと自体が悪いわけではないが、このような拠出のあり方は日本の公的な機関としては無責任と言わざるを得ないのではないかと。インドネシアへの外貨準備支援が必要であれば、政府はその必要性を正確に国民に伝え説明する義務があるだろう。そして、この支援ローンには、明確な関連も必要性も明らかでない電力セクターの民営化・自由化というコンディショナリティーとは切り離されて行われるべきである。

問題が発生した原因と責任の追及、プログラム実施において十分な透明性と住民参加を確保すること、今後の問題再発を防ぐために必要な政策と手続きを講じることが、大量の公的資金の投入を正当化するための最低限の条件というべきであろう。責任の所在が明らかにされないまま PLN の救済を対外借入と消費者料金の値上げで行うことは、民間債務をインドネシア国民の負担で救済することになる。そして今後の電力セクター支援政策については、インドネシアのケースで明らかになった汚職や債務、また社会問題や環境問題も含めて再検討を行うべきではないか。民間セクター主導による電力開発は、必

ずしもコスト低下や資源の有効利用につながらず、また汚職や債務、人権侵害などを防ぐ方策も整備されていない。こうした視点も導入した、開かれた政策決定プロセスが必要である。

#### 参考文献

- ・Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loan to the Republic of Indonesia for the Power Sector Restructuring Program, Asian Development Bank
- ・ Power Problems, Finance Asia, Sept.1999
- 「PFIとプロジェクトファイナンス」第一勧業銀行国際金融部 編 東洋経済新報社