

インドネシアの首都ジャカルタ水道事業と
民営化政策をめぐる攻防
——ポスト・スハルト期の政治経済構造の継続と変容——

茅 根 由 佳*

**Water Privatization in the Capital City of Indonesia and Struggles over Policy:
Changes and Continuities in Post-Suharto Indonesia**

KAYANE Yuka*

Abstract

This paper analyzes the water privatization process in Jakarta, Indonesia, focusing on the changes in policy after the fall of Suharto in 1998, to show the strategic adaptation of domestic business elites to survive after the drastic transition period. During the Suharto era, business elites were able to accumulate capital by drawing patronage from former President Suharto. However, the democratization of the country led to Suharto's ouster and disordered the former interest structure, which was deeply entrenched in the Indonesian political economy. Today concessions in water privatization are no longer sustained by merely relying on the political authority.

In Jakarta, the center of Indonesia's politics and economy, agreements with Suharto guaranteed private corporate interests with lucrative business relating to city development. Recently, however, private businesses, especially those managing public infrastructure, have become increasingly vulnerable to aggressive public backlash and supervision by the regulatory bodies of the provincial government. Despite this increasing vulnerability, domestic business elites have succeeded in regaining their lucrative concessions by seizing opportunities and cooperating with the capitals of foreign countries. These business elites have successfully adapted to the changing democratic environment with sophisticated strategies and shrewd risk management.

Keywords: urban water issue, privatization, political economy, public business, democratization, oligarchy

キーワード：都市の水問題、民営化、政治経済、公益ビジネス、民主化、寡頭制支配

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科; Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University, 46 Shimoadachi-cho, Yoshida Sakyo-ku, Kyoto 606-8501, Japan
e-mail: kayane.yuka.22z@st.kyoto-u.ac.jp

序 章

近年、水資源は「次世代の石油」「ブルー・ゴールド」と呼ばれ、グローバルに事業展開を行う資源・エネルギー開発系の多国籍企業にとって新たな開拓市場と目されるようになってきている。その市場規模は、2025年には87兆円に拡大する見通しである [Emmons 2005]。ボトルウォーターや淡水化事業など、多分野における水ビジネスが展開されるなか、水道部門ではこれまで圧倒的な市場シェアを誇ってきた欧州系水道メジャーに続いて、シンガポールをはじめとした東南アジアの企業も追い上げを見せている。水関連事業の民営化はこの過去20年、世界銀行（世銀）や国際通貨基金（IMF）の勧告による圧力を受けて主に南米、アジア諸国の債務国において推進されてきた。さらに水道メジャーは新興国、欧米諸国の市場開拓も進めており、各国水道の民間委託事業が進みつつある。現在民間水道企業を受給者は、10億人に達するとされている [Bakker 2010: 2]。

こうしたグローバルなビジネスの拡大に対し環境系NGOや人権活動家は批判的である。彼らは、公共財として扱われるべき希少な水資源を大手企業が収奪して環境を破壊し、水の市場価格をつりあげて貧困層の基本的な人権を侵害していると訴えてきた。¹⁾そして、一部の地域においては実際に再公営化を実現させることに成功している。

1990年代後半、この水の民営化の波はインドネシアの首都ジャカルタにも及んだ。スハルトによる権威主義体制が続いていた1998年1月には、欧州系水道メジャー2社がジャカルタの水道民営化事業への参画に成功した。スハルト体制が崩壊して民主化が始まると、水道民営化について批判が起き、欧州系水道メジャー2社は撤退方針を打ち出した。しかし、ジャカルタの水道事業は民営化されたままではなぜか。

本論の仮説は、国際的なビジネスネットワークを持ち、外資と連合を組んだ国内の経済アクターが民営化批判の矛先をかかわして、水道事業の利権を確保することに成功したことにより再公営化を阻止できたというものである。まずI章で先行研究を批判的に検討した後、II章以降において、経済アクターに焦点を当てて、スハルト体制時代から現在にいたる水道事業の民営化について実証的に分析を行い、この仮説を検証する。以上の論証を通じて、ロビソンとハディース、そしてウィンターズらが民主化後のインドネシアの政治経済構造について提唱する寡頭制（オリガーキー）論の問題も指摘したい。オリガーキー論は、スハルト体制期との政治経済アクターの継続性を強調する。しかし、本論はスハルト体制期から現在に至る水道事業における経済アクターとその戦略の変化を分析することで、スハルト体制との安易な継続性を強

1) 2010年7月28日、国連総会において「人権および安全な飲料水と衛生に対する利用権」に関する宣言が賛成122カ国、反対0、棄権41カ国の圧倒的賛成多数で採択されている [United Nations General Assembly 2010]。

調するオリガーキー論の限界を指摘する。

I グローバルな水の民営化とインドネシアの政治経済構造——先行研究の検討

I-1 水の民営化研究

そもそも英仏国内の一部地域では、水道事業は19世紀から民間企業によって運営されていた [Bakker 2010: 87]。しかし、上水道インフラの民営化が世界的に始まったのはようやく1980年代後半にすぎない。イギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権が規制緩和や国営公営企業の民営化などの新自由主義政策を積極的に推進し、水の民営化もその政策の一部となったからである。1989年にイギリスにおいて、ロンドンを管轄する水道公社テムズ・ウォーター (Thames Water) が民営化された。その後、同社はビジネスを各国に展開し始めた [Hall 2005: 286]。さらに世銀やIMFなどの国際金融機関の推進するワシントン・コンセンサス²⁾と呼ばれる一連の政策合意に基づいて、水道の民営化は旧共産主義国家の東ヨーロッパ諸国、ラテン・アメリカ各国に始まり世界中で実施されるようになり、時流に乗った欧州の多国籍水道メジャーが急伸した [バーロウ 2008: 69]。

これらの水道メジャーは、現地の大使館や欧州委員会、世銀の政治力をも動員することで債務国への事業参入を果たしてきた [ゴールドマン 2005: 205-244]。しかし国営公社の民営化案に見られる急激な市場経済の導入や莫大な経営資源と市場競争力を持つ外資の参入は、公益事業の財源に依存する自治体や公社職員、管轄省庁内の既得権層の反発を招くのみならず、しばしば国内のナショナリズムを刺激する。さらに近年の人権、環境問題への関心の高まりも、こうした外資への反発を正当化し補強する言説として機能する [Hall *et al.* 2010: 7-9]。³⁾ 反民営化運動は、各国のメディアやジュビリー・サウス、国際調査報道協会 (International Consortium of Investigative Journalists) といった国際的な市民団体が取り上げ、ドキュメンタリー番組や映画 (『ブルー・ゴールド——狙われた水の真実』や『フロウ——水が大企業に独占される!』) なども世に出回ることとなった。そこでは、グローバルにビジネスを展開する少数の多国籍企業によって世界の水資源が寡占的に奪われていく状況が危機的に訴えられ、世

-
- 2) ワシントン・コンセンサスとは財政赤字の削減、金融自由化を柱とする金融改革、貿易の自由化、国営企業の民営化、規制緩和、ガバナンス改革を目指す一連の政策合意。水の民営化に関しては、現在でも水資源管理に関する重要な指針と位置付けられているものとして、現在の水資源に関する基本的概念と管理の実践手段を改善する必要性から「水資源を経済的価値のある経済財」として認めること、つまり水の商品化を規定した1992年の国連「ダブリン宣言」が挙げられる [バーロウ 2008: 69-71]。
 - 3) アルゼンチンのブエノス・アイレスやメンドーサ、ボリビアのコチャバンバやラパス、南アフリカのヨハネスブルグ、タンザニアのダルエスサラームなどでは、外資による水資源の収奪が大々的に非難され、貧困層の基本的な人権の奪還を掲げて盛んに反民営化が訴えられて、実際にコンセッションが破綻に至った [Hall *et al.* 2010: 6]。

銀やIMFの推進する民営化の問題点が告発されている [Jubilee South; Hall *et al.* 2010; Amrta Institute 2008]。

反民営化勢力が危惧するのは、市場経済に水道管理を任せただけでは水を市民全体に十分に供給できないのではないか、また料金を払えない貧困層が水道サービスの受益者枠からこぼれ落ちるのではないかといった問題である。そして反民営化勢力は、国際金融機関の推進してきた民営化政策の理論的根拠、新自由主義が訴える「政府（公的セクター）の失敗」に対して、多国籍民間企業の「市場（民間セクター）の失敗」を対峙させ、経済学的観点から民間セクターによる極端に営利主義的な公共財の管理、事業運営を批判してきた。

国際的にこうした反民営化論があるなかで、1991年には、インドネシアの首都ジャカルタ水道公社パム・ジャヤ (Perusahaan Daerah Air Minum Jakarta Raya, 略称 PAM Jaya) の民営化案が浮上した。世銀が、同公社の累積債務解消と水道インフラ開発の促進を目的として、民営化のために9,200万ドルの融資をすると持ちかけてきたのである。長期間の交渉を経て結局民営化は1998年に実現したものの、世銀の目的は達成されたとはいえない。ジャカルタにおける水道網の普及率は約41%（民営化実施前の1996年）から約63%（民営化から11年を経た2009年）にしか増加していない。水道料金は全国でも突出し、事業コンセッション当初の予定された水準（地下水取水の削減、水道システム普及率70%までの拡大、無収水率（原水が配水される過程で失われる水量の割合）の削減、水道水供給量の増加）のなかに1つとして実現できていない [Jakarta Water Supply Regulatory Body (JWSRB) 2009: 117]。こうした事実を踏まえ、先行研究のなかには、グローバルな新自由主義を批判する立場に同調して、外資の営利主義的運営が貧困層地域を含めた均等なインフラ整備と市民への平等な資源配分を妨げていると指摘するものも多い [例えば、Shofiani 2003: 41-53; Kurniasih 2008: 7; Hall 2005; Hall *et al.* 2010]。また近年の民営化をめぐる一般的な政策論議においても、多国籍企業による水資源の収奪や環境破壊、そして民営化によって水を奪われる貧困層と外資系企業との摩擦が多く取り上げられている。こうした外資悪玉論は、もっぱら外資による民営化を問題視しており、再公営化が達成されれば問題が解決するかなのような主張を行っている。

一方、バックカー (Karen Bakker) は、ジャカルタでの民営化失敗、つまり水道インフラ問題は一概に外資の営利主義によって顕在化したものではなく、インドネシア独自の歴史的な開発政策に起因すると指摘して、安易な外資悪玉論と一線を画した議論を展開する。バックカーの分析は、グローバルな反民営化の議論が見逃してきた国内構造に問題の要因を見出しており、その議論は示唆に富む。しかし、彼女の分析は水道をめぐる開発状況の歴史的変遷に終始しており、水道事業に関わる国内の政治的背景や具体的な政策への政治・経済アクターの関与の仕方などへの言及はない [Bakker 2010]。

こうした国内の政治経済構造やアクターへの関心の欠如は、バックカーの研究に限らず、ジャ

カルタにおける水の民営化研究全般に当てはまる。しかし、ジャカルタの水道民営化の事業交渉における政治経済アクターの役割を分析してみると、先行研究の見方とは異なり、民営化が世銀などの国際的な圧力を受けたことによる一方的な政策の押し付けではなかったことが分かる。スハルト権威主義体制期にジャカルタの水道民営化事業への参入を試みた外資は、スハルト大統領に近い国内企業との協力関係を結ぶことが民営化事業の契約内容の交渉過程において決定的に重要であることを理解していた。そして、スハルトに近い国内企業に接近し、彼らに事業株式を部分的に譲与した [JWSRB 2009: 41-43]。そして外資と提携した国内の実業家は、大統領直々の支持を引き出して反対派を懐柔することで、民営化を実施させたのである。民主化後にはこうした欧米水道メジャーは撤退したものの、国内の有力な経済アクターが他の外資と提携し事業を運営しつづけている。これまでの水道事業民営化をめぐる先行研究は、こうした国内の政治経済構造や経済アクターの役割を看過してしまっている。

I-2 オリガーキー論の有用性と限界

ジャカルタの水道事業民営化に着目して、民主化前後のインドネシアの政治経済構造の変容を明らかにしようとする本論にとって、ロピソンとハディース、そしてウィンタースの提唱するオリガーキー論は示唆に富む。ここではまず水道民営化の背景にあったインドネシアにおけるオリガーキー支配の構造とは一体どのようなものか、概観しておく。

彼らは、1966年に発足したスハルト体制を、大統領をトップとする少数エリート（オリガー）の連合支配、寡頭体制（オリガーキー）と見なす。このスハルト体制は、初期のうちから基幹産業を官僚・国軍の統括下に置いて、外国投資を積極的に誘致しながら、大統領近親の実業家達に関連事業の許認可権を分配した。そして同体制下では、大統領の一極集中的な権限の下に少数エリートが国家資源を「略奪」する仕組みが出来上がっていたとする [Robison and Hadiz 2004: 3-18, 41-43; Winters 2011: 135-192]。このようなシステムのもとにおいて、実業家や企業グループは、共同融資や株式の持ち合い、役員の兼任、個人的な信頼関係を通して事業間のネットワークを発展させた。1990年代に入るとスハルト・ファミリーのメンバーも事業権を次々に獲得するようになり、大統領のファミリー・ビジネスが主要な企業グループとして台頭することとなった。つまり、政治的権力者であるスハルトへの忠誠を示すことで事業利権を得て成長し、国家の経済成長を支えるという支配構造が形成された。そのため大統領にコネクションを持つ経済エリートによって極めて寡占的かつ非競争的な国内市場が形成されることになった [Robison and Hadiz 2004: 40-68, 71-96]。

オリガーキー論によれば、こうした経済エリートは民主化後も生き残りを果たしているとする。制度的な改革がなされた今日においても、スハルト体制下に成長した国内大手企業を率いる経済エリート達は民主化による時代の変化に適応して財界の中枢に居座っているのだ

る。⁴⁾ このオリガーキー論は水道事業民営化を考える上でも重要な視座を提供する議論である。というのも、スハルト体制期に水道事業の収益を財源としてきた州政府や管轄省庁内の行政官僚、州議員、公社職員など、公営管理の水道に群がる既得権層からの反発を押し切って、水道事業民営化の利権を獲得したのは大統領に近い経済エリートであった。また民主化後にこの利権を獲得したのも、体制変動の混乱期を生き抜いたスハルト体制期の経済エリート達である。

しかしオリガーキー論は、理論的枠組みを重視した抽象度の高い議論であり、寡頭制を形成するエリートの構成と行動の変化に関して実証的な考察をほとんど行わないまま、スハルト体制期のエリート支配を極めて単純化した形で捉えている。民営化後の水道事業の利権を獲得したのは、両者ともスハルト体制期の経済エリートであるとはいえ、具体的なアクターと事業戦略は民主化前後で全く異なっている。さらにオリガーキー論は、こうした民主化前後の経済アクターの行動パターンを大きく変化させた、社会からの圧力増大の側面を軽視している。

スハルト体制期と比べて、民主化以降の経済エリート間の相互利害関係はより機会主義な関係へと変化している。というのも現在において、多くのメディアが集中する首都圏では、消費者であり、有権者である市民の監視圧力が格段に強まり、ひとたび政界、官界との癒着や利権がらみのスキャンダルが露呈すれば民間のビジネスは世論から厳しい追及を受ける。そのため営利目的で公益事業を営む民間水道ビジネスに携わる経済エリートは、消費者から発せられる圧力に対応するため、より洗練された広報や情報公開を行う必要性に迫られている。また、地方分権化により水道を含む公益事業に関する政治的権限を強化したジャカルタ州政府は、有権者の声に耳を傾ける必要性から、企業に対して財務管理の透明性やアカウンタビリティを求める事業監査を強化させている。こうした状況下で恒常的かつ確固としたエリート間の競合、あるいは提携関係は形成されにくく、経済エリート達は刻々と流動化する状況のなかに事業機会を見いだすことで生存競争を行っているのである。

このような点でエリート支配構造の継続性を単純に強調するオリガーキー論の限界は明らかであろう。つまり、民主化前後の政治、経済エリート、社会の権力関係の流動性の側面を実証的に分析することは決定的に重要である。本論は民主化前後の水道事業民営化の分析を通じてこの変化を明らかにしたい。

4) 経済誌 *Forbes* は毎年、トップ40の資産家をリストアップしており、2010年のリストによれば、そのほとんどが旧体制にバックグラウンドを持つエリートであることがわかる [*Forbes* 2010/8]。

II 水道事業民営化の始まり

本章では、スハルト体制期の水道事業をめぐる経済エリート間の関係を明らかにする。まず、スハルト体制下で外資、具体的にはイギリスのテムズ社とフランスのスエズ（Suez）社の2社が国内企業と共同事業を設立することで、事業コンセッションを獲得した過程を分析する。この分析によりスハルト体制下での経済エリートと政治的権力者との関係を明らかにする。

II-1 水道事業民営化の背景

インドネシアの首都ジャカルタは、バタビアと呼ばれたオランダ植民地時代から現在に至るまで政治経済の中心地として発展してきた。このオランダ植民地時代の1890年代から、バタビアの水道インフラの整備は始まり、1922年にはジャカルタの水道公社が設置され、現地人居住地域への配水も行われるようになった。しかし植民地独立後の1950年代に入りオランダがジャカルタを去った後には、中央政府にもジャカルタ州政府にも都市全体に水道インフラを整備する財政的余裕がなく、インドネシア人エリート居住区や中心部などごく限られた地域にのみ配水が行われた。1966年以降のスハルト体制期には工業化の進展により、首都の人口が急激に増加し始め、水道の代替源である河川水や井戸水の汚染、地下水の過剰取水による都市地盤沈下の深刻化など様々な問題が浮上し始めた。90年代に入ると、世銀はインドネシアで基礎的社会インフラ事業の民営化を推し進めようとし、その皮切りにジャカルタ水道の民営化を試みたのである [JWSRB 2009: 44-45]。同時期の1990年代はインドネシア政府も自由化政策や規制緩和を急速に推し進めた時期でもあった。国内の行政側のインセンティブが外資誘致や借款の獲得を目的としたものであれ、インドネシアにおいて世銀の提言を許容する政策的素地が確実に固まりつつあった。

II-2 コンセッション契約交渉

こうした国内事情を背景に、世銀は1991年に首都の水道公社パム・ジャヤに対して、公社の財務と上水道インフラの整備、拡充⁵⁾を目的とした民営化推進のための融資を行うことを決定した [JWSRB 2009: 45; Harsono 2005]。⁶⁾そしてこの民営化に際しては、欧州系の水道メジャーがジャカルタでの事業参入に関心を示した。しかしスハルト時代から国营公営企業の利

5) 当時の水道インフラ普及率は41%であり、無収水率は57%であった。ジャカルタでは盗水やインフラの老朽化などが高い無収水率の主要な原因とされてきた [JWSRB 2009]。

6) 他セクターの民営も含めた世銀融資1億9,000万ドルのうち水道セクターは9,200万ドルの融資を受けた。世銀は国内300の公営企業民営化の先駆けとして、同国の持続的な経済成長に不可欠の要素となるとした [Harsono 2005]。

権は政治家や行政官僚が握っており、首都水道公社の民営化においても、水道事業を管轄している公共事業省やジャカルタ州政府、そして水道公社職員などの既得権層が民営化に強く反発した [McLeod 2002: 4; Dick and Mulholland 2010: 71]。⁷⁾ そこでイギリスのチームズは、まず1993年に財務・経営管理業務を英チームズ側が管轄することを条件に、スハルト大統領の長男シギット・ハルヨユダント (Sigit Harjojudanto) に対し、水道事業のために新たに設立したクカル・ポラ・アイリンド (PT Kekar Pola Airindo) の株式の20%を譲渡した [Harsono 2003a: 19]。

フランスのスエズは、スハルト近親の華人系実業家スドノ・サリム (Soedono Salim) に共同事業の案件を持ちかけた。そしてサリム経営の傘下企業、ガルダ・ディプタ・スムスタ (PT Garuda Dipta Semesta) が事業株式40%をスエズに委譲することが約束された。ガルダ・ディプタ・スムスタの場合も、実質的な財務・経営管理はベルナル・ラフロニュー (Bernard Lafrogne) を筆頭としたスエズ本社からの役員によって固められていた [ibid.]。これはまず、1974年の投資ガイドラインにおいて、外資は現地企業との共同事業を運営する形でのみ事業展開が認められると規定されていたためだった。さらに、外資がスハルト大統領に近い企業と組むことを選んだのは、スハルトとのコネクションが戦略的に最重要視されたためであった [JWSRB 2009: 46; 宮本 2003: 243; Dick and Mulholland 2010: 70]。

当初はチームズもスエズもジャカルタの水道事業に独占的に参入することを意図していたが、サリム側は、事業参入をシギットと競うことでスハルト・ファミリーとの関係を悪化させることを懸念した。そこでスエズは、当時の公共事業省大臣ラディナル・モフタル (Radinal Mochtar) に書簡を送り、マニラやパリでの民営化モデルにならってジャカルタの水道事業をチリウン川で二分 (スエズ: 西側、チームズ: 東側) して個別に事業運営を管轄できるよう提案した [JWSRB 2009: 44, 46-47, 49]。そして、パム・ジャヤと外資と国内企業2社クカル・ポラ・アイリンド、及びガルダ・ディプタ・スムスタの間の契約により、建前上は公社と民間企業2社の官民共同パートナーシップ事業とされた。

その契約の内実は、パム・ジャヤが事業監査を担当する一方、原水供給、水処理施設、排水システム、料金請求など、投資や事業運営全般を民間に移譲することを規定するものであった [ibid.: 43-52]。⁸⁾ しかし、実態としては民間企業に極めて有利な契約内容であった。パム・ジャ

7) 国家開発企画庁 (BAPPENAS) は、全国20以上の水道事業民営プロジェクトの案件の推進を決定しているが、地方分権後自治権を強めた各地方政府による抵抗は強く、バタムやタンゲランなど、一部地域以外はジャカルタのように原水供給から料金徴収まで全て民間に委託する形態の民営化は実現していない。また水道事業は、初期のインフラ投資額が大きい割に、短期的にはその後の事業収益によるコストの回復率が低い。そのため事業損失が計上された場合にそれを補填するための政府保証がなくては、民間企業は投資関心を示しにくい (2011/1/10、公共事業省副大臣、2011/1/21、ソロ水道公社社長へのインタビュー)。

8) どちらの契約も25年間のBOT形式の民間事業委託 (Built, Operation and Transfer: 契約期間中の民間企業による建設、運営を条件にこの25年間の契約終了後の公社への移譲を規定する民営化) とした。

ヤにはこの事業運営の監査義務がありながら、民間企業の内部資料や財務報告書を閲覧することはできず、水道普及率を70%（757,129戸世帯）に引き上げるために、7,320兆ルピア（3億1,800万ドル相当）の投資をする必要性も世銀によって示唆されていた。さらに、この時期に締結された民営化契約の詳細や融資金の用途についての詳細な会計報告は義務付けられていなかった。この民営化契約において唯一民間企業に課せられた義務は、当初パム・ジャヤが抱えていた約2億3,100万ドルの対外債務を引き受けて償却することであったが、債務返済のための水道料金値上げは州議会の承認さえ得られれば限度なく認められた。このように、有利な契約を取り付けることに成功した欧米水道メジャーは、公社が契約打ち切りを持ち出した場合に備え、民間企業に25兆ルピアの賠償が支払われる規定も明記させた [Harsono 2003a]。

1995年7月15日にはスハルトは、ジャカルタ州の水道事業を東西に二分するための行政及び技術面の調整手続きを行うよう指令した [ibid.; JWSRB 2009: 41]。しかし公共事業省、内務省などの行政省庁内の官僚らは、外資に公益事業を担わせることに対して激しく反発し、94年には民間委託に合意していたはずの州知事スルヤディ・ステイルジャ（Soerjadi Soedirdja）さえも反対の意を示し始めた。とりわけ知事の反対は、為替リスクの高いドル建ての支払い要求に向けられた。そして知事は、外資がドル建ての支払い要求を撤回させなければ、自身が辞職してこれまでの交渉を中断させるとまで言い出した [Harsono 2005; JWSRB 2009: 48, 51]。⁹⁾

結局、外資はドル建ての支払い要求を断念し、現地通貨ルピアでの支払いを許容した一方、外資との交渉に反対したスルヤディ州知事の任期も終了し、ステイヨソ（Sutiyoso）州知事に交代したことで、1998年1月ようやく契約交渉は終結をみた。こうした交渉経緯からも明らかかなように、外資は国内大手企業、そしてその背後にいて政策決定の最終権限を持つスハルトの合意がなければ、水道事業の民営化を実現することは到底出来なかった。換言すれば、大統領に直接コネクションを持つ国内企業がキャスティング・ボートを握っていたといえる。つまり、水道民営化の政策形成へのグローバルな新自由主義の影響力は軽視できないにしろ、実際の政策実施に向けた交渉の過程において、外資はスハルトと経済エリートとの関係を規定する国内の法的規制、権力構造に従う形においてのみ、事業参入することに成功したのである。

9) このように議会や知事に反対の立場を取らせることで、外資との交渉において有利な立場を得ようとした政権側の意図があった可能性もある。ただし、後にスルヤディ知事にインタビューを行ったヒューマン・ライツ・ウォッチ（Human Rights Watch）のアンドレアス・ハルソノ（Andreas Harsono）によれば、知事自身は政権側の意図に関係なく、独自の判断によって外資へのドル建ての支払要求に反対する立場をとることで、民営化案への反対の立場を見せたと言っている（2012/7/15、ハルソノへのインタビュー）。

III 民主化以降の水道事業

III-1 民主化と旧体制・クローニズム批判から外圧批判へ

1997年のアジア通貨危機がインドネシア経済に大きな打撃を与え、スハルト体制に対する市民社会からの批判が強まり始めると、スハルト体制の下で決定された首都水道事業民営化政策へもその批判の矛先が向かうことになった。とりわけ、スハルトに近い実業家との癒着は市民から激しく批判され、事業の行方自体も体制変動の荒波に揉まれることとなった。しかしその後の過程において、民営化批判の内容はスハルト旧体制批判からグローバルな外圧批判へと徐々に変容した。本章ではこの過程を詳細に追う。

アジア通貨危機がインドネシアを直撃して、急速に経済が悪化するなか、1998年3月、スハルトは大統領の7選に成功し、実の娘を大臣に起用するなど露骨な情実人事を行った。その後、学生たちによるスハルト政権打倒＝「改革」の動きが高まり、5月には、スハルトが大統領を辞任してあっけなく体制は崩壊する。それまで財界の中核にいた華人系大手実業家やスハルト・ファミリーは、「汚職・癒着・縁故主義 (Korpusi, Koneksi, Nepotisme: KKN)」批判のターゲットとして世論から糾弾された。そして、スハルトの「クローニー」実業家達との縁故主義によって実現した民営化政策自体も糾弾されることとなった [JWSRB 2009: 46; Harsono 2005]。¹⁰⁾ さらに世銀やIMFによる構造調整改革を受けて、インドネシアでは経済再建にむけた応急処置案として、とりわけ金融セクターにおいては国有化の必要性が訴えられるようになっていた [佐藤 2004: 151]。新自由主義の主張や民活論者の影響力は減退し、水道事業にも一度は再公営化の契機が現れた。世論による民営化政策批判に乗り、公営化を求める公社パム・ジャヤの職員は攻勢に出た。以下では、体制崩壊時の水道事業の動向を検討していく。

1998年5月にジャカルタで暴動¹¹⁾ が起きると、スエズとテムズスの重役ら約30人は明確な方針を伝えないままシンガポールへと国外退避したため、水処理施設の浄水に必要な薬品が途絶えることとなった。¹²⁾ これを機に5月23日には、パム・ジャヤ総裁ラマ・ブディ (Rama Boedi) は州知事スティヨソンに対してコンセッション契約を破棄して事業運営をパム・ジャヤへと戻すよう、緊急対応策として再公営化案を提示した [Harsono 2003a]。しかしその後両外資がジャカルタ州政府を相手とした訴訟をおこすと表明すると、契約破棄によって財務省に課

10) クローニズムとは、通常、政治的な権力者に近い関係にある人間が権力者から特別な便宜や利益を引き出すシステムのことを言う [Haber 2002: 7]。

11) 1998年5月、逼迫した経済状況の下に、メダン、ジャカルタ、スラカルタなどの都市において反政権のデモ運動が連鎖的に発生し、結果的にスハルト大統領の辞任をもたらした。ジャカルタでは抗議運動中の学生が治安部隊に射殺されたことをきっかけに暴動が拡大し、焼討ち、強奪、レイプなどの犯罪が横行した。

12) ジャカルタ給水のための最大の水処理施設から塩素や硫酸アルミニウムなど不可欠な薬品供給が途絶えた [Harsono 2005]。

される多額の保証金の支払いと外資撤退による投資環境イメージの悪化を懸念した中央政府は、契約再交渉を条件にコンセッションを回復させた。再公営化を支持するジャカルタ州議会は、解雇と賃金引下げを恐れるパム・ジャヤ労組にストライキ、デモを組織させ、外資に撤退圧力をかけた。こうした撤退圧力をかわすべく、外資はスハルトの「クローニー」実業家として批判の渦中にあった華人実業家サリムとシギットの保有株式を買収し、彼らを事業から排除した [JWSRB 2009: 58]。その後、テムズはテムズ・パム・ジャヤ (PT Thames PAM Jaya: TPJ) へ、スエズはパム・リヨネーズ・ジャヤ (PT Palyja: パリジャ) へとそれぞれ社名を変更した。¹³⁾ その結果、旧体制下での癒着や縁故主義に焦点を置いてきたそれまでの民営化批判は、問題の根源であった「クローニー」企業というターゲットを失ったこととなる。

しかし民主化後の変化として、スハルト体制崩壊後に事業運営を主要に担うことになった外資2社に対し、新たな反対言説が出現したことは特筆すべき点である。KKN 批判が一段落すると、経済復興のための IMF 融資に伴うコンディショナリティ (付帯条件) に対する反発から経済ナショナリズムの機運が高まり始めていた。そして民主化後急増した NGO や市民団体はこうしたナショナリズムに連動して、外資による事業運営に反対し始めた。中でも、アムルタ (Amrta Institute) やクルーハ (Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air: KRuHA) といった NGO は、この時期から外資批判を行い、再公営化を訴え続けた [Amrta Institute 2008; KRuHA 2011]。彼らの主張は世界各国で同時多発的に訴えられていた、いわゆる世銀と多国籍企業の外圧に対する反グローバル主義の立場に同調するものであり、ジャカルタの英字紙 (*Jakarta Post*, *Jakarta Globe*) でも熱心に取り上げられ、海外の反グローバル論者の関心を呼んできた [Hall 2005; Hall et al. 2010; パーロウ 2008: 58-98, 159; Jubilee South]。そしてスハルト時代に事業参入した英仏の外資2社は、2003年にジャカルタの水道事業から撤退を決定することになる。次節以降では、この撤退に至る過程を見ていく。

III-2 2001年の再交渉事業契約

民主化後に巻き起こった英仏外資に対する批判に加え、水道事業民営化が違憲であったのではないかという疑いが浮上してきた。しかし外資は事業交渉破棄による賠償金請求を行うと主張することで、再び中央政府からの後ろ盾を得て、再公営化案を白紙に戻させコンセッション契約を維持することに成功した。¹⁴⁾ 2001年10月22日に州政府、パム・ジャヤ、外資間で再交渉契約合意 (Renegotiated Contract Agreement) が締結されたのである。この合意においては、

13) この時点で TPJ は買収した株式の5%を、現地企業テラ・メタ・フォーラ (PT Terra Metta Phora) へ、パリジャはバングン・チプタ・サラナ (PT Bangun Cipta Sarana) へと売却している [JWSRB 2009: 64]。

14) 他国での賠償請求事例に関しては、Hallらの“Replacing Failed Private Water Contracts” [2010]を参照。

インフラ投資のコストは全て水道料金に反映され、回収されるという規定（フルコスト・リカバリー原則）が盛り込まれた。その一方で、州知事令2001年95号によって、ジャカルタ上水道規制機関（Jakarta Water Supply Regulatory Body: JWSRB）が設置され、企業連合との係争調停、政策形成、合意遵守の監査、水道普及率の目標値設定、料金設定の事項に関する勧告と仲裁を行うこととなった。しかし、あくまでも勧告と仲裁だけにとどまり、権限は極めて限定的であった。¹⁵⁾ また事業の財務運営に関しては、民間企業によるパム・ジャヤの債務返済を優先すると規定されたが、結局、経済危機を理由に猶予期間が設けられたため、2001年3月まで1割程度の返済しか行われなかった。つまり、この猶予期間においては企業の売上げがほぼそのまま収益となっていた。

2004年には、物価上昇に応じて半年毎に自動的に水道料金を見直す契約、つまり実質的な値上げを実施すること（自動料金調整機能：Automatic tariff adjustment mechanism）¹⁶⁾ が州知事令2004年2459号によって決定された [JWSRB 2009: 68, 98]。そして同年の水源地法により、民間による水道事業運営が完全に合法となった。¹⁷⁾ それまで土地、水、天然資源は国家の管理に置かれるものとして民間、外資による事業投資を禁止していた1945年憲法33条、1974年制定の水管理法による規制（民間による水事業参入の禁止）があり、水道の民営化は違法であるとの疑いがNGOや市民団体から再三主張されていたが、この水源地法制定により、民間資本の水水道事業参入が正式に認められたのである。つまり、スハルトという政治的権力者の後ろ盾を失った後も、英仏の外資は体制崩壊後の混乱時において中央政府の支持を得つつ、この時点では再度、契約を有利な条件に回復させることに成功したのである。

III-3 民営化契約に対する市民の反発と州政府の対応

英仏外資は有利な契約条件で水道事業を運営していたが、水道料金高騰¹⁸⁾ に反発する市民の

15) 例えば、民間企業が契約時の水道網の普及率、安全性基準、水道供給安定率等の目標に到達できていないとしても、同機関は少額のペナルティを課すことを州政府に提言する権限しかなく、企業に実効性のある法的圧力をかけることはできない。そして、契約当初に設定された普及率、無収水率改善のターゲット値未達成に対する企業へのペナルティは、1%につき5,000万ルピア（50万円相当）と低く、企業の事業改善のインセンティブとしては安すぎる罰金であった [Hadipuro and Ardhianie 2006: 22]。

16) 2004年州知事決定2459号（Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No.2459 Tahun 2004 tentang Penyesuaian Tarif Otomatis）。

17) この水源地法（Water Law：水源地の利用管理に関する2004年法令第7号）は、2004年2月19日に水資源部門調整融資を受けて制定されたものである。2004年の水源地法施行時には、新規に成立した憲法裁判所に対して、それ以前の約6年間の事業運営が違憲であったとして、事業者に賠償を求める訴えが再公営化を求める先のNGOなどからなされていたが、結果として合憲判決が下っている [Al'Afgani 2006: 3]。

18) 過去の債務返済のために必要な事業投資費を理由として、企業の直接財源となる水道料金が2001年（35%）、2003年（40%）、2004年（30%）に値上げされている。2009年時点で1立方メートルあたり70セントの水道料金と東南アジアで最も高額な料金となっている [JWSRB 2009: 9, 59, 69]。

圧力を前に、外資に対する地方分権化によって権限が強化された州政府の態度も厳しくなり始めた。¹⁹⁾ スエズ、テムズは契約破棄による賠償金請求を切り札として、2003年からジャカルタにおける事業からの撤退の意向を示すことで、再公営化圧力を乗り切っていた [Hall *et al.* 2004: 4]。しかし、初のジャカルタ州知事直接選挙を直前に控えた2006年になると、州政府は市民の声に耳を傾けざるを得なくなり態度を硬化させた。民主化後から常に批判の矢面にたってきた英外資は、ついに実質的な事業撤退を決定した。

2006年7月、州政府は上水道規制機関とパム・ジャヤを含めた両企業以外のステークホルダー間で、事業評価に関する会議を開催した。そして上水道規制機関は、半年後に事業改善が見られない場合は自動料金調整（事実上の料金値上げ）を差止めるよう要請した結果、州知事はそれを承認した。2006年末には、次期州知事選での支持獲得を狙っていた副州知事の意向により、州政府はこれ以上の料金値上げ要求に応じないと発表して市民の反発を抑えた [JWSRB 2009: 67]。スエズとTPJは、値上げに応じなければコンセッション契約に違反するとしてサービスを停止し、パム・ジャヤの債務請負を放棄すると主張したが、州政府は料金値上げ要求却下の決定を撤回しなかった。²⁰⁾ そもそも、体制崩壊の引き金となった1997年のアジア通貨危機後、公共料金の値上げは大きな社会的批判を呼ぶ問題となったこともあり、水道サービスに関しても値上げを是認し続けることには州政府にとって政治的、社会的にリスクが高かったためといえる。さらにこれを機に、赤字事業の解消を目的として、アジア・太平洋地域における水道事業の売却を実施してきたスエズとTPJは、ジャカルタでの事業も賠償請求を行わずに他社に売却することで撤退する意向を示した [Tempo.co 2006/9/29; Hall *et al.* 2010: 2]。その結果、州政府は契約違反で発生する賠償責任を回避しつつ、当面の料金値上げも拒否することができたのである。

IV 国内経済エリートの事業再参入

IV-1 スエズとTPJの撤退と新規参入企業

ここまでの事例検討によって、水道事業における民主化後の具体的な変化について考察してきた。つまり、スハルトのような国内経済エリートと外資を保護する政治的庇護者が消え、市

19) 1999年の地方行政法22号により、行政サービスの提供に関するほぼ全ての権限は県・市に移譲され、2004年の地方自治法32号により、中央政府の代理として県・市政府の行政運営を指導できるよう、州の監督権限が強化された。各地の水道公社が県レベルの管轄下にあるのに対して、ジャカルタ特別州と北スマトラ州のみは例外的に州レベルで管轄されている（1999年首都ジャカルタ特別州法34号：Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, 2007年ジャカルタ特別州政府法29号：Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia）。

20) 2008年以降は自動料金調整による値上げは行われていない [Jakarta Globe 2011/12/27]。

民社会の声を反映して企業の過度な営利追求を規制する議会や官僚機構の権限を強化する制度的枠組みが機能するかのようになっていた。さらに、旧体制下のようなレント・シーキングが表面化すれば、社会的反発や汚職の摘発などを招くリスクも格段に高まった。こうした政治・社会環境の変化のなかで、もはや州政府の協力を取り付けられなくなったと踏んだスエズとTPJは事業株式売却の方針を示した。これに代わって水道事業におけるプレゼンスを増しているのは、スハルト体制期に急成長した大手グループ出身の実業家が運営する「外資」系企業である。彼らは事業コンセッション移譲の行政手続きを巧みに切り抜け、民間企業による再買収に反発する行政テクノクラートや国会議員からの異議申し立てをかわしつつ、事業権移譲を成功させた。

まず、東ジャカルタのパリジャの事業株式については、スハルト体制時代より国内トップに位置してきた元華人系大手、そして現在では英系香港資本の外資傘下にあるアストラ・グループ系列、アストラテル・ヌサントラ (PT Astratel Nusantara) が事業株式の30%、シティ・グループ (Citigroup) が19%を買収した。その後、スエズはバンゲン・チプタ・サラナの5%の株式を買収して自社の持ち株を51%に引き上げた [Antara News 2006/7/27]。その一方で、アストラテル・ヌサントラはシティ・グループの所有していた株式19%も取得し、自社の事業経営における主導権を拡大させようとしている。水道事業に参入するアストラテルとシティ・グループはともに水道ビジネスの事業経験が皆無であったため、規制機関や州議会からの反対を受けたものの、約1年間の交渉を経て事業継承の承認を獲得することに成功した。

一方、西ジャカルタのTPJの株式については、2007年、シンガポール系の投資ファンド、アクアティコ (Acuatiko Pte. Ltd) が事業株式の95%、アルベルタ・ユティリティーズ (PT Alberta Utilities) が5%を買収した。そして、TPJは事業主の変更とともにアエトラ・アイル (PT Aetra Air) へと企業名を変更した。このアクアティコもシンガポールに事業拠点を置く外資系企業である。しかしその内実としては、インドネシア人の大物実業家であるサンディアガ・ウノ (Sandiaga Uno) やエドウィン・スルヤジャヤ (Edwin Soeryadjaya) らの企業 (リキャピタル・アドバイザーズ: PT Recapital Advisors, サラトガ・グループ: Saratoga Group) の出資をうけて、設立された企業である。

これら東西ジャカルタに新規参入した水道企業に共通する特徴は、外資と内資の差異が極めて曖昧であることである。実際、両企業は外国資本の形態をとりつつも、実質的な事業経営はスハルト体制時代からビジネス経験を培ってきた現地の実業家によってなされている。ではどのようにこれら2社の企業が英仏外資の独占していた水道事業に参入し始めたのか、次節ではその経緯を概観して、参入企業の新たなビジネス戦略について考察を進める。

IV-2 アエトラ・アイル (PT Aetra Air)

まずTPJが保有していた事業権が、シンガポール資本傘下のアエトラへ移譲されるに至るまでのプロセスを検討する。TPJ株の完全売却については、すでに2005年12月の時点で、TPJとパム・ジャヤ総裁、州知事、副州知事による会合で決定されていた [JWSRB 2009: 39-66]。再交渉契約以来、行政機関と外資の関係は悪化の一途を辿っており、事業コンセッションの移譲案は早期の合意をみた。そして翌2006年3月1日、TPJの事業コンセッションは、シンガポールでの数社間の非公開入札において、2006年新設の企業アクアティコが落札した。コンセッションの入札を経て、2006年11月にはジャカルタ上水道規制機関、開発金融監査機関 (BPKSPAM)、パム・ジャヤ、そして民営化の当時から契約上のステークホルダーとして政策に関与してきた世銀の代表に対して、アクアティコの名前が落札者として通知された [Amrta Institute 2008: 2]。そしてTPJは、全株式をアクアティコの親会社であるリキャピタル・アドバイザーズとアルベルタに売却した。

しかしながら、規制機関、監査機関、パム・ジャヤ、そして世銀の代表によって構成される共同作業部会は、2006年に新設され水道事業の経験が全くないアクアティコの経営能力、及び同社の所有権が途中で変更された点を問題視した。そして共同作業部会は、州知事に売却中止の要請状を提出して事業権委譲に反対の意を示した。²¹⁾ これを受けて州知事ステイヨソは、記者会見において、アクアティコに対して再度所有権を明確化させるチャンスを与えたうえで、再び共同部会の意向を確認するべきであると発言している [Jakarta Post 2006/12/16]。その一方で、共同部会に対しては、アクアティコが本社を構えるシンガポールにて法的所有権を確認すべき旨を通達している [Suara Karya 2006/12/26; 2007/1/3]。翌2007年1月2日、共同部会がシンガポールでの審議を終えて帰国した後、それまでアクアティコへの事業権移譲に反対の意向を示していた水道公社や公共事業省の代表も態度を一変させ、全会一致で州知事に事業権委譲の承認書を提出した。その後、州知事は即座にアクアティコへの事業権取得を認可したという [Amrta Institute 2008: 8]。この共同部会によるシンガポール訪問中に、一体アクアティコとの間にどのような交渉経緯があったのかは明らかではない。しかしながら、事業経験の問題点は棚上げにされたままであるにもかかわらず、州知事による最終決定がなされ、委譲はいとも簡単に完結してしまったのである。この一連の事業権移譲プロセスにおいて、ステイヨソ州知事がアクアティコへの売却を支持していたことは明らかであろう。そして州知事は決定権が共同部会にあるとしながらも、実際の決定過程においては重要な影響力を有していたと見られる。このようなプロセスにおいて、アクアティコは情報開示を最小限にし、事業権の移譲に不

21) この時点でアクアティコは、先に公表された3社ではなく、英領バージン諸島を拠点とする特別目的会社 (ペーパーカンパニー) に自社の所有権 (法人格) があることを突如通達したとされる [Jakarta Post 2006/12/14, 16]。

可欠な州知事の支持及び合意を得て最終的に事業権移譲を成功させた。そして、アクアティコの子会社であるアエトラは事業を軌道に乗せ、TPJの下（2005年の時点）においては、約420億ルピアの損失を出していたにもかかわらず、2010年の時点では約1,400億ルピアの純利益をあげるに至っている〔水道技術研究センター2009: 2-6〕。それではこの事業への参入成功を決定付けた鍵はどこにあったのか。

IV-3 経済エリート間の実利的な相関関係

経済危機を乗り越切った国内の経済エリートの率いる企業は市場競争力を回復させ始めると同時に、政官界、メディアに柔軟かつ広範にネットワークを築き、現行の制度下で適応を果たしつつある。以下ではアエトラ・アイルの事例から、水道事業の利権獲得の背景と経営者間の相関関係を検討し、彼ら経済エリートの機会主義的行動を見ていく。まず先にも述べたように、アエトラを統括するシンガポールの親企業は、インドネシア国内でもトップクラスの2者の実業家が所有する投資企業である。

1人目はスハルト体制時から2002年まで大手華人系企業であったアストラ・グループ²²⁾創始者の次男で、自身も大物実業家であるエドウィン・スルヤジャヤである。現在、イギリス系香港資本のジャーディン・マセソン・グループに統括されるアストラ・インターナショナルは、スカルノ時代からインドネシアの公共事業に携わってきた企業であった。スハルト体制においても、国営ガヤ・モトル（PT Gaya Motor）を事業救済したことを契機として体制に組み入れられた。1970年代には、アストラは国家の主要な経済政策である輸入代替工業化戦略に適應することで、トヨタ、プジョー、ダイハツの自動車組立加工のための許認可を次々に獲得し業界を制してきた。しかし1992年には創業者ウィリアムの長男、エドワードの所有するスンマ・グループが破綻し、その債務返済のためにスルヤジャヤ一家はアストラ・グループにおける全持株を失うこととなった〔宮本2003: 253-254; 佐藤2004: 167; Robison and Hadiz 2004: 56, 83〕。その後スルヤジャヤ家次男のエドウィンは、グループを離脱して、若手プリブミ実業家サンディアガ・ウノとともにサラトガ・グループを興した。²³⁾

22) このアストラ・グループの事業株は体制崩壊後の1998年にIBRA（Indonesian Bank Restructuring Agency）の信用再建プログラムの統制下におかれる。しかし対外債務処理に際して、外国債権団との債務削減、繰り延べ交渉を合意に持ち込み、日本側パートナーによる株式購入、増資を受けることで事業再建を果たした。現在アストラ・グループは、旧経営陣を残して、香港に拠点を置くジャーディン・マセソン・グループ系資本の統括下に置かれるようになり、一早くかつてのスハルト権威主義体制下における政治権力に依存する経営手法から脱却することとなった〔Jardin Matheson Group; Robison and Hadiz 2004: 198〕。

23) サンディアガ・ウノは、上述のスンマ銀行倒産後、1997年にロサン・プルカサ・ルスラニ（Rosan Perkasa Roeslani）と共同でリキャピタル・アドバイザーズ（PT Recapital Advisors）を設立した。2005年から2008年にはインドネシア青年企業家協会会頭（Himpunan pengusaha Muda Indonesia: HIPMI）も務めた。また、国家経済委員会のメンバーでもあり、2011年1月にはイスラム知識人協会（ICMI）の財務担当に任じられている〔Recapital Advisors 公式HPより引用〕。

この2人目のサンディアガ・ウノは、1998年の経済危機後にサラトガ・インヴェステイマ (PT Saratoga Investama Sedaya) を設立した若手実業家で、2011年時点で同社を国内最大の投資企業へと成長させることに成功した [Tokoh Indonesia 2011/11/4]。そしてアエトラの親会社であるアクアティコとは、彼らの共同出資で設立された子会社である。またアエトラに共同出資するアルベルタ・ユティリティーズの大株主は、ゴルカル党党首であるプリプミ実業家アブリザル・バクリ (Aburizal Bakrie) が所有するバクリ・グループの不動産統括会社、バクリランド (PT Bakrieland) 傘下の投資ファンドである。²⁴⁾ そして現在のアエトラ・アイル理事長はバクリランドの理事でもあるエドガルド・バウティスタ (Edgardo Bautista) である [Kompas 2012/1/24]。

バクリ・グループの持ち株会社バクリ・アンド・ブラザーズ社は1942年に設立され、創業者の長男であるアブリザル・バクリが、スハルト体制期の1970年代末からプラタミナに油井用鋼管を納入して企業を成長に導いた。さらに1990年代には、国営航空会社ガルダ (Garuda) とムルパティ (Merpati) の航空機購入仲介業で財力を築き、ゴルカルを通じて政界でも強い影響力を持つようになっていく [Robison and Hadiz 2004: 79; Chua 2008: 133]。ゴルカルはスハルト時代から、中央集権体制の下に国家の政治経済を統括するため、官僚機構、国軍とともに政治的に重要な機関として位置づけられていた。旧体制下においては、職能代表の擬似政党として設立され、公務員組合 (Korpri) を通じて組織的に公営企業社員を含めた公務員をゴルカル支持基盤に組み入れた [McLeod 2010: 51]。さらにその広範な人的ネットワークは、全国の政界、財界、官界に及んでいる。また、近年では実業界の進出が顕著な政党としても知られており、政党における経済エリートのネットワーク構築の場となっていると考えられる。²⁵⁾

水道事業に乗り出す上記の2グループは、いずれも西ジャカルタ水道企業アエトラの株式を保有している。さらに石炭業界においても、ウノとロサン・ロスラニが共同設立したリキャピタル・アドバイザーズは、バクリの所有する炭鉱企業 Bumi Resource (Bumi Resource) とは、全く別の企業グループであるが、実際にリキャピタル・アドバイザーズは、Bumi Resource から15億ドルの融資を受けてベラウ・コール (Berau Coal) を買収していた。つまりこれらのグループは、同時に提携関係を結ぶ契機も持っていた [Financial Times 2011/7/5]。今日の経済エリート間の関係は、たとえ通常のビジネスにおいて競合状態にあるとしても、ゴルカル党

24) 2008年7月、バクリ・インフラストラクチャー (Bakrie Infrastructure) はアルベルタ (Alberta) の株式75%を買収し、アルベルタを子会社化している [Bakrieland Annual Report 2009]。

25) エドウィン・スルヤジャヤの兄であるエドワードはゴルカル党の中央執行部の幹部を務めていた。過去のゴルカル党の財務担当には、現職のジャカルタ州知事ファウジ・ボウォ (Fauzi Bowo: 1993-97) や元海洋・漁業相ファデル・ムハンマド (Fadel Muhammad: 1999-2004) がいる [Jakarta Post 2005/3/31]。エドワード・スルヤジャヤ (Edward Soeryadjaya) は近年ゴルカルの政党誌 *Suara Karya* の経営にも乗り出している。ゴルカル党には実業家が多く進出しており、2009年選出の国会議員の39.3%が経済界の出身者であるという [森下 2010: 100]。

などの組織、団体の場を通じて広範なネットワークを構築しつつ、その時々の実利とリスクを想定しながら極めて機会主義的に提携関係を持ち、時に事業利権を共有しているものと見られる。

IV-4 パム・リヨネーズ・ジャヤ (PT PAM Lyonnaise Jaya: Palyja)

パリジャの事業株式51%を保有し、東ジャカルタで事業経営を管轄していた仏系外資のスエズは2003年に撤退方針を表明した。その後、一時は元インドネシア資本の大企業アストラ・インターナショナルの系列企業であるアストラテル・ヌサントラを経営主体に組み入れて事業利益を上げ始めていたが、2012年10月になってスエズはついに全株式売却を決定した。2011年に開始された事業再交渉をきっかけとして水道公社パム・ジャヤとの関係が悪化したためだ。以下ではアストラの子会社であるアストラテル参入と事業の安定化、そしてパム・ジャヤとの交渉決裂がスエズの最終的な撤退決定を導くに至る経緯を見ていく。

まずスエズは2006年7月26日、アストラテル・ヌサントラ(30%)とシティ・グループ(19%)へのパリジャ株式の売却を行った。このケースにおいてもアクアティコ同様、両企業がこれまでに水道インフラの事業経験が全くなかったために、その運営能力を疑問視する声がジャカルタ州議会や規制機関、及びメディアからあがっていた[Tempo.co 2006/7/27]。しかしアストラテルは、証券市場での株式売買に特化することで世論と行政の直接的な反発を回避し、事業株式を徐々に買い増していく戦略をとった。というのも事業株売却に関しては、51%を超える株式取引でなければ、州政府からの行政承認が必要なく、TPJの際のような承認をめぐる交渉の長期化を避けられるためだ。またこの時点で民営化批判が、旧体制批判、そしてナショナリズムに連動して盛り上がりを見せた民主化直後の時期からすでに8年が経過しており、一部NGOなどによる民営化反対の訴えは勢いを失ってなくなっていた。そしてこのような株式買収手法は大きく着目されることはなく、政策的な争点ともならなかった(2011/2/4, JWSRB 幹部へのインタビュー)。こうしてアストラテルは、2010年12月にはシティ・グループの株式19%も買収した[Palyja 2011]。

アストラテルが経営に参入したことによるパリジャの事業戦略の変化としては、民営化の利権に纏わる政治的リスク、及びそれが表面化することによる政策の争点化を避けながら、事業の安定化を図ることで着実に収益を伸ばすようになったことがあげられる。実際、州政府による料金値上げ据え置きが決定されたにもかかわらず、アストラテルが経営に参入してからというもの、パリジャは企業イメージの向上に努めつつ、漏水率の削減を着実に進めることにより経営効率の改善を行ってきた。

パリジャは、世銀やアジア開発銀行(ADB)などの国際金融機関からの支援を受け、意欲的なCSR(Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任)活動への取り組みをメディアに売

り込むことで、営利主義的イメージを改善しつつ、多額の援助金を得ている。例えば2007年11月には、世銀からCSRの一環として“Global Partnership Output Based Aid”というプログラムにより、低所得者層地域5万世帯に水道接続をするための融資2.5億ドルを獲得している。2008年3月にはADBから貧困層地域への投資を増加させるため、4,550億ルピア（約5,000万ドル）の融資を受けている。さらに、ジャカルタ証券市場にて社債を発行し、個人投資家から6,650万ドルも調達した [ibid.: 10, 13, 28]。そしてパリジャは、事業の純利益を2005年の約580億ルピアから2010年には約2,160億ルピアにまで伸ばしていた [ibid.: 15]。

しかし2011年になって状況は大きく変化することになった。同年12月、ジャカルタ東西2社の民間企業と公社パム・ジャヤとの間で行われた事業契約再交渉が開始された。そこでパム・ジャヤと西ジャカルタのアエトラはパム・ジャヤの債務返済や料金値下げに関する条項を含めて早期に合意した一方、パリジャの経営に関してはこれまでスエズが主導権を握り続けてきたため、両者が決裂することとなったのである。というのも、スエズ側経営陣がパム・ジャヤのパリジャに対する債務返済条件の緩和や料金値下げの要求に妥協しないばかりか、スハルト体制時代に実現させた極端に民間に有利な契約内容がこの先にも維持されることを前提に、さらなる値上げを要求し続けたためだ [Jakarta Globe 2011/12/27]。州政府との交渉は約1年にわたる硬直した状態が続いた。この状況を打開しきれないと踏んだスエズは、結局2012年10月になり、全保有株式51%の株式をフィリピン資本のマニラ・ウォーターに売却すると発表し、完全な撤退を決定したのである [Tempo.co 2012/11/11]。²⁶⁾

V 結 論

これまでジャカルタの水道民営化に関する研究は、グローバルな新自由主義と外資の営利主義を問題視しすぎるあまり、政策の失敗を決定付ける一因となった国内の経済アクターの役割と動向を見えにくくさせてきた。そもそも、ジャカルタにおける当初の民営化批判とは、多国籍企業と世銀に対する反グローバリゼーションの立場から生じたものではなく、民営化自体がスハルト体制に深く構造化されていた利権事業であったことによって火がついたものだった。

26) なお、パリジャの株式売却は2012年10月18日にスエズとマニラ・ウォーターの民間企業間において暫定的に決定したと報道されたが、2013年の3月の時点ではパム・ジャヤの合意と州政府の公式な行政承認は得られておらず、マニラ・ウォーターへの株式売却は確約されていない [Bloomberg 2012/10/18]。さらに市議会を代表して副議長のサヨゴ・ヘンドロスプロト (Sayogo Hendrosbroto) はパリジャとパム・ジャヤ間の事業再交渉の締結を先決させるべきであると訴えており、株式売却の最終決定にはさらなる時間を要すると考えられる [Jakarta Post 2012/12/13]。また州営企業プンバンガン・ジャヤ (PT Pembangunan Jaya) に売却させるという案も浮上している。アストラテルがスエズの株式買収に関心を示さなかったのは、他社の水道ビジネスの専門的技術を必要としたためとされる [Tempo.co 2012/11/11]。

その後の経済改革によって巻き起こった経済ナショナリズムに連動する外資批判も年月を経るとともに徐々に収束傾向にあり、世論の関心も低下している。民営化の違憲状態も水源法の制定によって解消された現在において、貧困層の居住地区におけるインフラの低開発問題を民営化に結び付けて批判する主張は、もはや一般世論の関心を呼ぶほど大きな影響力を持たないほどに色あせており、民営化政策の争点化が再燃する可能性も少ない。他方で、このような批判が低調になりつつある現状において、静かに事業コンセッションの利権を獲得している外資系新規参入企業の経営は、過去のスハルト体制下に成長を謳歌した経済エリートが主導していることはほとんど知られていない。そしてこれら経済エリートは、反民営化を訴えるNGOやメディア、それに押されて監査を強化する州政府などの抵抗勢力の圧力を最小限に回避する方法を心得つつ、事業を着々と軌道に乗せることに成功している。

本論における検討を通して明らかになったことは、まずインドネシアにおける経済自由化や民営化政策は、世銀が求めたような自由競争をもたらすこともなく、国際的な水道メジャーである英仏外資の独占的な利権事業ともなりえなかったという事実である。今日においてグローバル・プレーヤーである外資系企業に対するナショナリスティックな主張に見られた、外資対内資という明確な対立構造、及びゼロサム関係を見いだすことは困難である。つまり、インドネシアにおいて民主化後に市民社会からの激しい民営化批判が巻き起こり、再三再公営化が求められたにもかかわらず、それが実現しないのはスハルト体制下で成長した国内の経済エリートが事業戦略を柔軟化させて、水道の事業利権を外資から買収することに成功したからであった。

民主化後に再び台頭した経済エリートによる事業利権の獲得は、スハルト時代のようなパトロン＝クライアント的権力関係を利用して達成されたものではなく、純粋な市場競争に勝利したためでもなかった。今日のインドネシア経済をリードするエリート達は柔軟にネットワークを構築しつつ巧みに事業機会を見いだすことで、民主化後のインドネシアにおいて着実な経済基盤を築きつつある。このような広範なネットワークと機会主義的行動が、彼らの水道ビジネス参入への成功を導いていた。強権的な政治権力者の消えたポスト・スハルト期において、インドネシアの経済エリートは、政治社会における多方面からの圧力主体との摩擦を最小限に回避して実利を得ているのである。

2012年現在インドネシアは、ユドヨノ政権の経済自由化と民活路線を機軸とした政策路線の下で、6%台の成長率を達成する見込みである。この経済成長率を維持し牽引するインドネシアの経済エリート達は、民主化時代の政治、社会環境に適応すべく、今後も極めて柔軟に事業戦略を研磨させていくと考えられる。

謝 辞

本研究は、日本学術振興会特別研究員奨励費の助成を受けたものです。

参 考 文 献

一次文献

新聞・雑誌・ジャーナル

- Antara News*. 2006/7/27. DPRD DKI Sesalkan Penjualan 49 Persen Saham Palyja.
Asian Times. 2002/3/29. Jakarta Turns Deaf Ear to Privatization Nay-sayers.
Bloomberg. 2012/10/18. Manila Water Acquires Suez's 51% Stake in PAM Lyonnaise.
Financial Times. 2011/7/5. Adaro Executive Enjoy Rise in Coal Demand.
Forbes. 2010/8. Indonesia Billionaires.
Jakarta Globe. 2011/12/27. In Jakarta a Fight over Money and Water.
Jakarta Post. 2005/3/31. Golkar Gives Suara Karya Makeover.
———. 2006/12/14. Regulatory Body Casts Doubt on Takeover Bid.
———. 2006/12/16. Acuatico's Takeover Bid Rejected by Committee.
———. 2012/12/13. Council Asks Governor to Put Sale of Palyja Stake on Hold.
Kompas. 2010/9/24. Privatization in Indonesia Remains Uncertain.
———. 2012/1/24. KORUPSI AIR: Tembok Besar Membersihkan Bisnis Air Jakarta.
Majalah Tempo. 2013/3/25–31. Perusahaan Cucu Mengincar Air Jakarta, pp. 104–105.
Suara Karya. 2006/12/26. Warga DKI Rindu Pelayanan Air Bersih Tidak Cret-Cret Lagi.
———. 2007/1/3. Sutiyoso Setujui Acuatico Beli 100 Persen Saham PT TPJ.
Tempo.co. 2006/7/27. DPRD Minta Penjualan Saham Palyja Dibatalkan.
———. 2006/9/29. Thames Water Jual Saham ke Acuatico.
———. 2012/11/11. Menelikung Di Tengah Negosiasi.
Tokoh Indonesia. 2011/11/4. Taipan Tangguh yang Dihormati.

オンライン資料

- Bakrieland Annual Report 2009*. [http://www.bakrieland.com/files/AR2009-annual_report_2009_\(full_download\).pdf](http://www.bakrieland.com/files/AR2009-annual_report_2009_(full_download).pdf)
(最終アクセス 2013/5/1)
映画 *Blue Gold* (公式サイト). <http://www.uplink.co.jp/bluegold/> (最終アクセス 2011/12/12)
映画 *Flow* (公式サイト). <http://www.flowthefilm.com/> (最終アクセス 2011/12/12)
Jardin Matheson Group. <http://www.jardines.com/group-companies/astra-international.html> (最終アクセス 2012/9/12)
Jubilee South. www.jubileesouth.org/upload1/water_lo.pdf (最終アクセス 2011/12/15)
Recapital Advisors. <http://www.recapital.co.id/> (最終アクセス 2013/5/1)

二次文献

- Aetra Air. 2009. *Annual Report 2009*. Jakarta: Aetra Air.
Al'Afgani, Mohamad Mova. 2006. Constitutional Court's Review and the Future of Water Law in Indonesia. *Law, Environment and Development Journal (LEAD)* 2(1): 1–18.
Amrta Institute. 2008. The Controversial Sell Out off PT Thames Pam Jaya (TPJ). Jakarta. Unpublished paper.
———. 2009. Tidak Ada Agenda Pro-Miskin Dalam Konsensi Layanan Air Jakarta. Jakarta. Unpublished paper.
Bakker, Karen. 2010. *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. New York: Cornell University Press.
バーロウ, モード. 2008. 『ウォーター・ビジネス——世界の水資源・水道民営化・水処理技術・ボトルウォーターをめぐる壮絶なる戦い』佐久間智子(訳). 東京: 作品社. (原著 Barlow, Maude. 2007. *Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Rights to Water*. New York: New Press.)
Brown, Rajeswary Ampalavanar. 2006. Indonesian Corporations, Cronyism and Corruption. *Modern Asian Studies* 40(4): 953–992.
Chua, Christian. 2008. *Chinese Big Business in Indonesia: The State of Capital*. New York: Routledge.

- Dick, Howerd; and Mulholland, Jerremy. 2010. The State as Market Place: Slush Funds and Intra Elite Rivalry. In *State and Illegality in Indonesia*, edited by Edward Aspinall and Gerry Van Klinken, pp.65–85. Leiden: KITLV Press.
- Emmons, Garry. 2005. Turning on the Tap: Is Water the Next Oil? *Harvard Business School Alumni Bulletin* 81(3). <http://hbswk.hbs.edu/archive/5049.html> (最終アクセス 2011/12/14)
- ゴールドマン, マイケル. 2005. 『緑の帝国』 山口富子 (訳). 京都大学学術出版会. (原著 Goldman, Michael. 2005. *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven, CT and London: Yale University Press.)
- Haber, Stephen. 2002. *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Hadipuro, Wijanto; and Ardhanie, Nila. 2006. *Critical Review of Jakarta Water Concession Contract*. Semarang: Amrta Institute.
- Hall, David. 2005. Public Resistance to Privatization in Water and Electricity Development in Practice. Unpublished paper. <http://www.psiu.org/reports/2005-06-W-E-resist.pdf> (最終アクセス 2011/12/13)
- Hall, David; Lobina, Emanuele; and Corral, Violeta. 2010. Replacing Failed Private Water Contracts. Unpublished paper. <http://www.psiu.org/reports/replacing-failed-private-water-contracts> (最終アクセス 2011/12/13)
- Hall, David; Lobina, Emanuele; De la Motte, Robin; and Violeta, Corral. 2004. Water Privatisation and Restructuring in Asia-Pacific. Unpublished paper. www.psiu.org/reports/2004-12-w-asia.doc (最終アクセス 2011/12/14)
- Harsono, Andreas. 2003a. Water and Politics in Fall of Suharto. International Consortium of Investigative Journalists. Unpublished paper. <http://www.icij.org/project/water-barons/water-and-politics-fall-suharto> (最終アクセス 2011/11/14)
- . 2003b. From the Thames to the Ciliwung, RWE: Thames Water in Jakarta. Online-Materialien aus dem Asienhaus. <http://www.waterjustice.org/uploads/attachments/pdf79.pdf> (最終アクセス 2012/11/14)
- . 2005. When Water and Political Power Intersect. Nieman Reports. <http://www.nieman.harvard.edu/reports/article/101044/When-Water-and-Political-Power-Intersect.aspx> (最終アクセス 2011/12/25)
- Jakarta Water Supply Regulatory Body (JWSRB). 2009. *The First Ten Years of Implementation of the Jakarta Water Supply 25-Year Concession Agreement (1998–2008)*. Jakarta: Badan Regulator DKI Jakarta.
- Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHA). 2011. Current Situation of Jakarta Water Privatization. Unpublished paper. http://www.kruha.org/page/id/document_detil/2/9/Paper/Current_Situation_of_Jakarta_Water_Privatization.html (最終アクセス 2012/4/14)
- Kurniasih, Heni. 2008. Water Not for All: The Consequence of Water Privatization in Jakarta, Indonesia. The 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia Educational, Scientific and Cultural Organization, p. 7.
- McLeod, Ross. 2002. Privatization Failures in Indonesia. The Austraria National University. Unpublished paper. <http://www.crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2002/PrivatisationIndonDWP.pdf> (最終アクセス 2011/12/17)
- . 2008. Inadequate Budgets and Salaries as Instruments for Institutionalizing Public Sector Corruption in Indonesia. *South East Asia Research* 16(2): 199–223.
- . 2010. Institutionalized Public Sector Corruption: A Legacy of the Suharto Franchise. In *State and Illegality in Indonesia*, edited by Edward Aspinall and Gerry Van Klinken, pp. 45–65. Leiden: KITLV Press.
- Mietzner, Marcus. 2010. Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections. In *State and Illegality in Indonesia*, edited by Edward Aspinall and Gerry Van Klinken, pp. 123–138. Leiden: KITLV Press.
- 宮本謙介. 2003. 『概説インドネシア経済史』 (有斐閣選書) 東京: 有斐閣.
- 森下明子. 2010. 「2009年国会議員に見るインドネシアの政党政治家と政党の変化」『2009年インドネシアの総選挙——ユドヨノ再選の背景と第2期政権の展望』本名純; 川村晃一 (編), 91–109 ページ所収. 千葉: アジア経済研究所.
- Palya. 2011. *Annual Report 2011*, pp. 10–28. Jakarta: Palya.
- Robison, Richard; and Hadiz, Vedi. 2004. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London and New York: Routledge Curzon.
- 佐藤百合. 2004. 「銀行再編と金融制度改革」『インドネシアの経済再編——構造・制度・アクター』佐藤百合 (編), 151–204 ページ所収. 千葉: アジア経済研究所.

- 白石 隆. 1992. 『インドネシア——国家と政治』東京：リプロポート.
- Shofiani, Nur Endah. 2003. Reconstruction of Indonesia's Drinking Water Utilities: Assessment and Stakeholders, Perspectives of Private Sector Participation in the Capital Province of Jakarta. Thesis of Department of Land and Water Resources Engineering Royal Institute of Technology, Stockholm.
- 水道技術研究センター. 2009. 『平成20年度上水道セクター・経営及び維持管理に係るテーマ別評価』東京：国際協力機構.
- Tomsa, Dirk. 2008. *Party Politics and Democratization in Indonesia-Golkar in Post-Suharto Era*. London and New York: Routledge.
- United Nations General Assembly. 2010. The Human Right to Water and Sanitation. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/L.63/Rev.1&Lang=E (最終アクセス 2012/1/25)
- Winters, Jeffrey. 2011. *Oligarchy*. New York: Cambridge Press.
- . 2012. Pathways to a People's Indonesia. Inside Indonesia. <http://www.insideindonesia.org/feature/pathways-to-a-people-s-president-22012884> (最終アクセス 2012/11/25)

(2013年4月24日 掲載決定)