

現地報告 北スラウェシの農村と食糧安全保障行政

著者	米倉 等
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア経済
巻	48
号	5
ページ	49-61
発行年	2007-05
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00007358

北スラウェシの農村と食糧安全保障行政

よね くら ひとし
米 倉 等

- はじめに
- I ボラアン・モンゴンドウ県の概要
 - II 北スラウェシ州ボラアン・モンゴンドウ県の食糧
 安保行政の制度
 - III 緊急時食糧安保の体制
 - IV ピノロシアン郡トロトヨン村——DMPプログラムの
 対象村——
 - V ドゥモガ地域のLUEP（農村経済事業機構）プログ
 ラム
 - VI 北スラウェシ州食糧安全保障庁の課題
 - VII 地方分権化と農業政策

はじめに

インドネシアの食糧安全保障は、日本とは多少事情が違う。日本で食糧安保といえば、国全体としての食糧自給率が低すぎるもっと上げねば危ういというのが課題であり議論のテーマである。インドネシアの場合もそのような観点からの議論はもちろん重要であり主要なテーマであるが、それだけにとどまらない。東西5000キロメートルにおよぶ広大な地域に多数の島々が存在し異なる民族からなるインドネシアでは、地域的に食糧事情が大きく異なっているのが、国全体としての食糧の確保もさることながら個別の地域事情を十二分に考えた食糧安保体制でなければ、実際の食糧不足の事態には意味を成さない。

このような懸念に応えるための制度の整備と食糧生産の振興策が、今日のインドネシアの課

題であり、この努力を支援する日本の技術協力が行われている。「食料安全保障政策立案・実施支援プロジェクト」がそのひとつである。このプロジェクトによって、地域別の詳細な食糧需給予測モデルが構築されつつある。筆者は、その一環で地域事情をヒアリング調査する機会を得た（2006年9月）。昨今のインドネシアの地方農村の動きとあわせて、食糧安保行政のシステムがどのような課題を抱えているかを調べた。

北スラウェシ州は、ココナツの産地としてよく知られる地域で、食糧安保という点では、特に注目されるようなところではないが、なぜかモデル地域に指定されて制度作りが進められている。外からはわからない特別な地域事情があるのかという意味で興味もたれた。同州内の米の生産地でありかつまたココナツの栽培が広く行われているボラアン・モンゴンドウ県を中心に視察した。結果をあらかじめ告白すれば、米などの食用作物生産が少なく食糧安保上重大な懸念があるという地域ではなく人々の関心を驚掴みにするような深刻悲惨な問題があるわけではなかった。だが、むしろインドネシアのどの地方でも起きている農村の変化と食糧安保上直面している課題がみえてきたという意味で、やはり貴重な調査結果が得られたように思う。その成果の一端を以下に紹介したいと思う。

以下ではまず、ボラアン・モンゴンドウ県の地域概要を述べた後（第I節）、食糧安保の体

現地報告

制と村のレベルで行われている2つの活動プログラムを観察する(第Ⅱ～Ⅴ節)。その後、中央からの指示を県に伝え、また県の間の調整を行う州食糧安全保障庁が直面する課題と対処方針について報告する(第Ⅵ節)^(注1)。最後にこれらの現状を踏まえて、地方分権化と農業政策の観点から、インドネシアの食糧安全保障の意義を整理する(第Ⅶ節)。

I ボラアン・モンゴンドウ県の概要

面積8358平方キロメートル、人口47万2890人(北スラウェシ州全体で213万5234人)、24郡275カ村(郡庁所在地の区—kelurahan—を含む)である(2004年時点)。地方分権化の下で行政区分は刻々変化しつつあり、2005年には27郡278カ村、郡は2006年にさらに増え28郡である。県庁所在地クタモバグは標高約350メートルの高原、県内には主要な山々だけでも17峰あり(最高標高1970メートル)、海岸部を除けば中山間地が多いといえる。労働人口35万8723人(2003年)、農業就業者はその69.1パーセント、流通・商業11.1パーセント、サービス等が8.9パーセント、その他であった。地域内総生産に占める農業の割合は44.9パーセントであったが、サブセクター別では食用作物部門19.0パーセント、農園13.6パーセント、畜産4.0パーセント、林産2.1パーセント、水産6.2パーセントなどであった。

主要な食用作物は稲とトウモロコシである。米生産量は2004年で26万9481トン(乾燥初)、収穫面積5万3645ヘクタール(陸稲を含む)だった。品種では、Cikerangが面積の約30パーセントを占めて最も多く、他はIR36などである。後者は普及してから相当の年数を経過してい

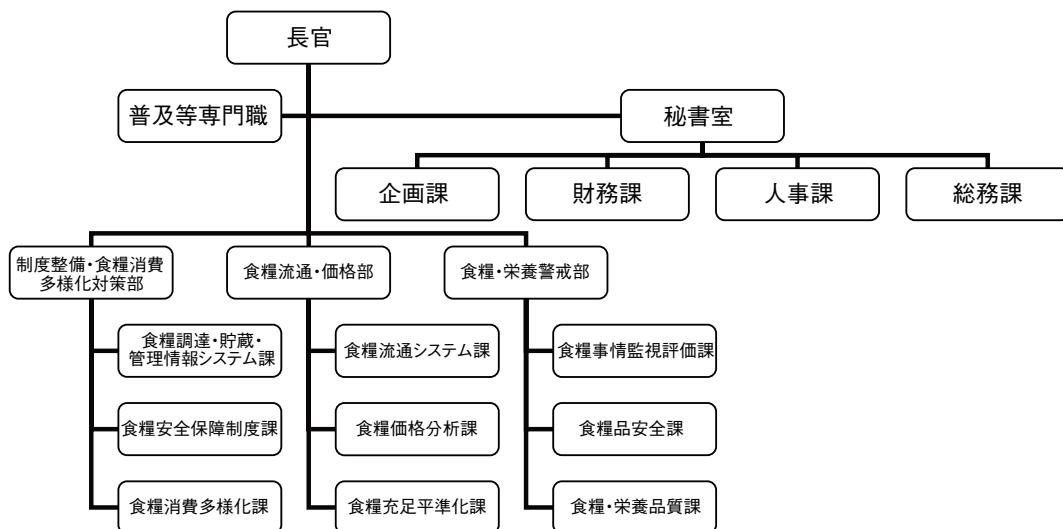
るために、すでに純粋種ではなく、また名前もスルタンなどと別称が使われている。トウモロコシは、6万1252トン、1万8426ヘクタールであった。耕作シーズンは、県北部が水稻10～3月、トウモロコシ3～7月、県南部は水稻4～8月、トウモロコシ9～12月というように、大きく2地域に分けられる。灌漑の整った水田地帯、例えばドゥモガの3郡などでは、2年5作、あるいは年3作が行われている。

II 北スラウェシ州ボラアン・モンゴンドウ県の食糧安保行政の制度^(注2)

ボラアン・モンゴンドウ県食糧安全保障庁(以下県食糧安保庁などと略記、図1参照のこと)は、所長以下秘書室の他に、制度整備・食糧消費多様化対策部、食糧流通・価格部、食糧・栄養警戒部の3部から構成されている。もともと、かつての食糧増産事業のためのピマス推進本部を一部引き継いだ機関で、元来は農業技術普及が主な活動であった。現在もそのための専任スタッフである普及員を抱えているが、組織上、普及を担当する専任部署が明確にはない状態である。職員数26人、うち18人が内勤正職員、2人が普及員、残り6人が契約職員である。ピマス推進本部の本体は、BIPPK(Badan Informasi Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan:食糧農業・林業普及情報庁)として存続しており、北スラウェシ州レベルの機構と異なり食糧安保庁本体と統合されていない。

国の食糧安保庁から補助金等を受けられるプログラムは、LUEP(Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan:農村経済事業機構)プログラムとDMP(Desa Mandiri Pangan:食糧確保可能村)プログ

図1 ボラアン・モンゴンドウ県食糧安全保障庁組織図



(出所) ボラアン・モンゴンドウ県食糧安保庁資料より。

ラムの2つが主である。LUEPプログラムは食糧流通・価格部の、DMPは秘書室企画課の所管である。地方分権化に伴い、県食糧安保庁は県知事の下におかれ、2つのプログラム以外の事業および職員給与等は県財政の負担である。このため、農村での生産振興のための通常の普及活動は州や県の予算によるしかないのだが、ほとんど事業費を計上できない現状が続いている。

県予算には3つの財源がある。すなわち国からの交付金、州からの分権化資金 (dana dekon-sentrasi), 県のDASK (Dokumen Anggaran Satuan Kerja: 事業単位別財政書) に記載される県独自財源の予算である。州からの分権化資金はLUEPプログラムに充当する資金のみである。ただし、LUEPプログラム資金は県を介さず精米商等LUEPの代表者の銀行口座に直接振り込まれる資金である。

DASKの農業部門は、食糧安保庁、食糧農業

・畜産部、農園部、BIPPK (食糧農業・林業普及情報庁) からなる。ちなみに2006年の食糧安保庁の予算は7億5800万ルピアである。支出予算は大きく分けて、一般行政経費、経常事業費、投資事業費の3つに分類される。投資事業費については、ここ数年県予算で計上されていない。実際の活動のための経常事業費としては、(1) 食糧安保庁の活動能力の向上1億ルピア (2006年度1~12月、以下同じ)、(2) 県食糧安全保障会議の調整機能の改善7500万ルピア、(3) 食糧安保能力の改善1億ルピア、(4) LUEPおよびDMPプログラム支援のための県財源予算各々、6000万ルピア、9000万ルピア、計1億5000万ルピアである。DASK経常事業予算合計4億2500万ルピアであった。

国からの交付金は、DMPプログラムを含む農村民開発育成費として制度整備・食糧消費多様化対策部に4億ルピア、食糧安保早期警戒システム開発のために食糧・栄養警戒部に5000万

ルピアである。州からは前述のLUEPプログラムに10億ルピアが交付される。これらはいずれも本来の財源は、国の食糧安保庁からの財政資金である。国からの直接交付分は、通常年であれば10～20パーセントの上昇が期待でき、7億5000万ルピアを国に要求したが、4億5000万ルピアにとどまった。昨今の津波や地震被害のため、予算が逆に大きく削られた。州からのLUEPプログラムも、2006年度確定予算10億ルピア、2007年度予算では15億ルピア要求したが10億ルピアの回答にとどまった。

LUEPプログラムは、水稻生産地のあるボラアン・モンゴンドウ、ミナハサ、南ミナハサの3県で実施されている。DMPは、ボラアン・モンゴンドウ、ミナハサ、北ミナハサ、クプロウアン・サンギへ、クプロウアン・タラウドの5県で実施中であるが、この5県には食糧の確保に懸念のある地域があり、県食糧安保庁（組織階梯eselonⅡ）または組織階梯が一段低い（eselonⅢ）食糧安保事務所（Kantor Ketahanan Pangan）もしくは部局内の食糧安保担当課（sub-dinas）がすでに設置されている。LUEPプログラムおよびDMPプログラムいずれもケーススタディとして行われている段階で、実際の事例はわずかである。

Ⅲ 緊急時食糧安保の体制

ボラアン・モンゴンドウ県は、面積で北スラウェシ州の56パーセントを占める最大の県である。同県では、災害等により食糧不足が発生した場合、被災地の郡長から県の食糧安保庁を経て、県知事が議長を務める食糧安全保障会議にかけられ、県知事を通じて州知事に支援を要請

する仕組みである。州知事から食糧の流通を担う公社BULOGを通じ、その支所である北スラウェシ州DOLOG（州食糧事務所）に要請、さらに同県のDOLOG地方分所（Devisi Regional）に通達されて米が支援される制度である。しかしこれでは、日時がかかりすぎて緊急時に用をなさないの、実際には先行してDOLOG地方分所に直接県知事から支援を要請する。手続きは事後処理となる。この場合1週間以内に支援米を被災地に供給することが可能である。

同県北部海岸地域で本年（2006年）6月24日から27日にかけて集中豪雨により洪水が発生、11の郡に被害が及び1200軒あまりに浸水被害があった。4人行方不明のほか畜産動物にも多大の被害を受けた。水稻生産地帯である北・東・西のドゥモガ3郡では田植え直後1カ月目の水稻に大きな被害を被った。農業部によると推定被害総額は350億ルピアに上った。

被災地では米の価格が1キログラムあたり3800ルピアから4500ルピアまで急騰するなどし、支援米を緊急に供給する必要が発生した。この際の対応は以下のものであった。同6月26日に県庁所在地クタモバグに駐屯する地域司令部（Kodim：Komando Distrik Militer）司令官（階級は中佐）を議長とする対策実施調整合同会議（Rapat Satuan Kordinasi Pelaksanaa：組織略称Sakorlak）が開かれ、ここでの県知事要請により、1ないし2日で援助物資を集めて被災地に輸送を行った。県食糧安保庁自体は、米4.2トン、インスタントラーメン3360食、魚缶45箱（1箱あたり50缶）等2500万ルピア相当を提供した。輸送には、陸軍のトラックを使用した。輸送費は県などが負担した。2週間程度で食糧価格

の水準はほぼ被災前に戻ったとのことであった。

IV ピノロシアン郡トロトヨン村—— DMPプログラムの対象村——^(注3)

同村は、コタモバグから約130キロメートル、アスファルト舗装された一般道を車で飛ばして約2時間の、南海岸沿いのココナツ栽培地帯にある寒村である。世帯数は264世帯で村の規模が小さいが、最近1つの村が2つに分割されてきた新村のためである。そのうち貧困層とみられている世帯が163世帯、約60パーセントに達する。その多くは農業労働者世帯である。数年前（2002年）に、巨大タバコ会社グダンガラムが出資する農園企業がそれまで国有の林野だった土地に7000ヘクタールの農園の土地用益権（Hak Guna Usaha）を獲得して、丁子農園の開発と経営に乗り出した。これまでにすでに5000ヘクタールほどの土地に丁子の木が定植された。2つの労働キャンプがあり、職員が200ないし300人おり、他に2000人程度の日雇いが雇用されている。村の多くの農業労働者がそこに日雇いで働きに行くようになった。日給は、1日実質7時間労働で2万7340ルピアである。食事は労働者の負担で現物給は付加されない。勤務時間は、午前7時から12時、午後1時から3時である。毎朝5時に農園のトラックが労働者を迎えに村にやってくる。

ちなみに、村での農業労賃は現物給なしで1日2万5000ルピアである。作業時間は午前7時から午後5時までで、そのうち1時間程度の昼食時間、午前と午後各々30分程度の休憩時間がある。1日の実質労働時間は、8時間程度である。賃金水準が高く、月に25日程度確実に働け

るなどの理由で、多くの労働者は農園での日雇いを選好しているという。

DMPプログラムの目的は、食糧増産そのものではなく所得の向上であり購買力を向上させ、その結果として、域外からの購入も含めて十分な食糧を村毎に確保できるようにするものである。食用作物特に水稻栽培に優位のあるところでは、米の生産に力を入れるが、水の条件が悪い地域あるいは乾燥地などでは、野菜あるいは乾燥に強い作物などの栽培に力を入れている。プログラムの野外指導員は、普及員候補者と大学農学部卒業間もない若者2人で、彼らの手当は各々月に100万ルピアであるが、業務に必須と思われるオートバイや電話が役所から支給されていない。オートバイのみは、毎日2万5000ルピアの賃借料を2人でシェアしあっている。努力と献身が求められる仕事である。

野外指導員は、野外学校（sekolah lapangan）を開いて約100人の農業労働者に落花生、トウガラシ、小タマネギ、トウモロコシその他の栽培方法を教えている。気象等の条件から落花生とトウガラシの2つの作物が、当該村で最も適した作物であるという。価格も高く良い条件にあるが、その変動が大きい点が栽培を進める上でひとつの障害となっている。栽培圃場を村のなかに2カ所確保して、試験栽培している。技術指導の中身は、播種、育苗、土地の耕起、定植、畦畔の補修、水管理、肥培管理、収穫、販売方法などである。野外学校は、住民の自主参加であり、参加のインセンティブを高めるよう工夫している。住民に栽培方法を指導すると同時に、各世帯の庭先に2～3平方メートルの試験栽培も行わせて、成功体験が得られるようにしている。

トトロヨン村に与えられたDMPプログラムの予算は8000万ルピアである。村では、2つのグループに分けてプログラムを実施していて、各々に4000万ルピアずつ分け与えられている。この資金は、リボルピングファンドの方式で利用される。栽培に必要な投入財の購入のための貸付金の財源として運用され、利用者は期間内に利子をつけて返済しなければならない。かつての米増産振興のためのビマスケジットのような返済の滞り易い補助金方式ではなく、農民グループが所有する融資財源として資金提供されている。

収穫された籾を売り払うまで貯蔵することになるが、農民は村の精米所に頼んで貯蔵してもらう。貯蔵代は無料である。買い付け商人（一般にトゥンクラッ [tengkulak] と呼ばれる）が県庁所在地のコタモバグあるいは州都のマナド方面からやってくる。4トン程度のトラックで村々を巡回し、米に限らず季節に応じて様々な作物を買い付けて帰っていく。村の農民が直接市場に出荷できれば、より高い価格と利益を享受できると考えられるが、輸送手段を確保する資力と販売先を確保する情報・交渉力がこの村の人々にはないのが実情である。

約40世帯がココナツの栽培をしている。1軒あたりの面積はおよそ0.5から2ヘクタールである。収穫にはブルー・パンジャト (buruh panjat: 木登り人夫) と呼ばれる農業労働者を雇用する。労賃は歩合制か、分益 (bagi hasil) で支払われる。歩合制ではココナツの木1本あたり1000ルピアの賃金である。分益の場合は、コブラまで加工した後に分ける。ココナツ樹の所有者の取り分は、加工されたコブラの3分の2、労働者は3分の1である。販売は各々が行う。

村段階での農産物の加工度を高め付加価値を引き上げようとする動きがある。ココナツは従来のコブラではなく、ココナツパウダー (サンタン) を作りこれを発酵させ油分を分離し、精製度の高い良質のココナツオイルVCO (virgin coconuts oil) を作ろうとする試みもあるが、初期投資に1000万ルピア程度を要し、この村ではまだ実現に至っていない。県の農園部 (Dinas Perkebunan) による支援への期待が高い。

漁業で生計を立てる者が約20世帯ある。伝統的な沿岸漁業である。漁獲シーズンは、10月から12月が最盛期で、スズキ、イワシ、アジなどが水揚げされる。コタモバグや製缶工場のあるビトゥンなどから買い付けにトゥンクラッがやってくる。多くは、缶詰に加工される。シーズン以外には域外からの買い付けがなく、外部市場へ出荷できない。村のなかでの地場消費のみになるため必要以上に水揚げがあれば価格は急落する。漁民で農地をもっているものはほとんどおらず、米は買わねばならず農業労働者以上に貧しいとみられている。

村人は、米の収穫直後には米を食べられるが、端境期に入ると多くはいわゆるナシ・ジャゲン (粗挽きしたトウモロコシを3分の1あるいは2分の1混ぜて炊いたご飯) か、トウモロコシが主食となる。

村の水田面積は、約170ヘクタール、灌漑田160ヘクタール、天水田10ヘクタールである。だが所有する世帯は30世帯程度に過ぎない。村には、アラブ系や華人系の住民がいて、富裕層を形成している。少なくとも10ヘクタール以上の農地所有者が5人はいる。あるアラブ人は、水田だけでも50ヘクタールを所有しているとうわさされているほか、80ヘクタールのココナツ

農園の土地用益権をもっている。水田は、ほとんどすべて分益小作(当地ではトゥモヨ[tumoyo]と呼ばれる)である。このアラブ系住民は、かつては北スラウェシ州の一部だった現ゴロンタロ州から移ってきて、以来約20年の間に次第に農地を獲得し集積した。多くの場合、返済できなかった借金の肩代わりに、抵当となっていた農地を取り上げたのだといわれている。村長宅と道路を挟んで向き合った華人系の住民は、やはり20年ほど前にコタモバグから移ってきて次第に農地を集積し、現在は10ヘクタール以上の水田を所有するまでになった。子供を1人はアメリカに、他の1人はオーストラリアに留学させている。

トゥモヨは、小作料が3分の2と高率で、しかも肥料農薬等の投入財は小作人の負担とされている。実際には、小作人は化学肥料をほとんど使わない。農薬を1ヘクタールあたり1リットル程度(約10万ルピア)使うのみである。反収は1ヘクタールあたり、精米で2.5~3トンである。収穫作業は、別に農業労働者に作業をしてもらう。そのバオン(割合)は5分の1に上る。一般に、小作人は自分で収穫作業をしない。トゥモヨにおける地主の取り分は5分の4の3分の2すなわち15分の8になりシェアにして53パーセントを占め、これに対し小作人27パーセント、収穫作業者20パーセントという分配になる。小作人の分け前が極端に少なく、彼らは他の水田では収穫作業者として働かねばならない。農業労働者と呼ばれる土地なし世帯でも、分益小作をしている世帯も少なくない。日本の通常のカテゴリーでは、彼らはいわゆる小作人である。だが、当地では土地を耕作していても社会階層として「農業労働者」と呼ばれる。

トミニ湾(Teluk Tomini)で漁業をする漁師たちも、トゥモヨ(分益小作、漁業の場合生産分与といった方が適当であろう)を行う場合が多い。村長のいる区(dusun)には2人の船主と3隻の漁船がある。一方の船主が2隻を所有している。実際に漁業をする漁師は、沖合いに筏をもっている。船主と筏主とで2対1の比率で漁獲をシェアするのがトゥモヨである。

V ドゥモガ地域のLUEP(農村経済事業機構)プログラム^(注4)

北、西、東のドゥモガ3郡は、コタモバグから南西に車で1時間足らず、盆地の水田地帯である。政府による1万7000ヘクタールにおよぶ灌漑事業により、ボラアン・モンゴンドウ県では有数の穀倉地帯となった。このため、精米業を主対象とするLUEPプログラムの重点対象地域とされた^(注5)。組織されたLUEPは、北ドゥモガ郡で1、西ドゥモガ郡で2、東ドゥモガ郡では1である。2003年にプログラムが開始され4年目になる。

ジャワやバリからの移住事業で多くの農民がここに移り住んだ。これを契機に、同地域から自発的な移住民も多く入ってきた。インタビューに答えてくれた北ドゥモガ郡北モプヤ村の精米業者で同地区のLUEPの責任者の1人S氏は、そのようなジャワ島(東ジャワ・バニユワンギ)からの自発的移住民で成功者の1人である。30歳のときに両親ら家族とともに農業労働者として移住してきて以来27年間、この地で地道に努力を重ね農地を手に入れ、現在では10ヘクタールあまりの水田を所有している。初めて水田を手に入れたのは1988年、4分の1ヘクタールほ

現地報告

どの広さで、農業労働者として精勤し資金をためて当時40万ルピアでやっと手に入れた水田である。やがて精米所や雑貨商店を経営するまでになった。他に、卵鶏を3000羽ほど育てていたが、鳥インフルエンザの心配から、本2006年8月で中止している。

このように十分な農地を所有しているために政府の行うLUEPプログラムにも指名されることになった。LUEPプログラムのために担保として差し出している土地は5ヘクタールに上る。この地域（ドゥモガ3郡および南クタモバグ郡）では、現在5つのLUEPが指定されている。事業予算計10億ルピア、LUEPあたり2億ルピアの規模で、担保価値の150パーセント程度までの資金が提供される。また他に、この精米業者は雑貨店の経営のためにクタモバグのマディリ銀行支店からも2億5000万ルピアの借入金があり、残りの土地を担保に取られている。LUEPプログラムは無利子だが、他の借入は年17パーセントである。

LUEPプログラムの融資期間は6カ月で、返済期限はその年の12月15日と決められている。今年、資金が銀行に振り込まれたのは6月末だった。LUEPプログラムの資金は、精米業者を介して参加する農民の肥料農薬などの投入財購入に利用される。その精米業者が、乾燥精米を引き受ける方式である。収穫最盛期が年2回6月と10月なので、6月収穫期の稲作にはLUEPプログラムの資金は役立たなかった。前半の作期にも資金が役立つように融資期間を検討してほしいというのが、精米業者の要望だった。

また、低所得者への食糧補助（RASKIN）は他地域から米を移入するので、地域の米価を引き下げる影響があって、困るという指摘があっ

た。米は、クタモバグのSub-DOLOG（またはDevi、公社BULOGの地方分所）から各村に定期的に搬送される。稲作地帯であるにもかかわらず、この村には50ないし60軒の受給世帯がある。各受給世帯に月に米20キログラム、キログラムあたり価格1000ルピアが原則だが、この地域ではRASKIN米は1カ月おきにしか届けられないので、支給は月10キログラムにしている。県の副知事が、RASKINプログラムの実施を所管し、その都度このような対応措置をとっている。

LUEPプログラムにより、農民は水稻栽培に必要な種、肥料、耕起労賃、農薬などの購入・支払い資金および収穫までの生活費の一部等のための融資を受けられる。計画では、耕作の始まる時期に貸し出されることになっている。1ヘクタールあたり最低限でも200万ルピアを必要とする。政府のプログラム資金2億ルピアでは、米価が1キログラムあたり3550ルピアなので、ひとつのLUEPで買い付けられる米の量は1シーズン約56トンに過ぎない（表1参照）。精米業者とともにLUEPを構成する農民は、当該の精米業者を通じて米を販売しなくてはならない。北スラウェシ州全体のLUEPプログラムは表1に示したとおりである。

北ドゥモガ郡でヒアリングした、北モプヤ村のS氏とB氏、南モプヤ村のM氏の3人の精米業者によれば、彼らのLUEPでは、各精米業者を中心に複数の農民グループ（Kelompok Tani）が組織され、順に3件、4件、3件のグループがあり（これは、北スラウェシ州食糧安全保障庁の資料にもとづく表の内容と一致しない）、農民の数では各々150人、100人、150人とのことであった。これらのうち融資を利用した農家は表2にみられるように各々、150軒、43軒、55軒

表1 北スラウェシ州食糧安全保障庁 2006 年度 LUEP プログラム事業計画

郡	LUEP名 (代表者)	農民 グループ数	LUEPの 調達量 (ton)	調達価格 (精米, 又は粳)	資金総額 (100万 ルピア)
ボラアン・モンゴンドウ県					
北ドゥモガ郡	Tirtonadi (代表I. W. L. 氏)	2	56.338	3550	200
西ドゥモガ郡	Sido Mulyo (代表B. 氏)	5	56.338	3550	200
西ドゥモガ郡	Usaha Tani (代表W. 氏)	2	56.338	3550	200
東ドゥモガ郡	Mandiri Tani (代表R. S. 氏)	5	56.338	3550	200
南クタモバグ郡	Anugerah (代表L. D. 氏)	2	56.338	3550	200
ミナハサ県					
トンドバラット郡	Benteng Moraya (代表P. R. T. 氏)	10	97.222	1800	175
北ランゴワン郡	Karapita (代表S. M. 氏)	15	180.556	1800	325
南ミナハサ県					
トンバトゥ郡	CV. Parma Karya (代表C.A.S. P. 氏)	4		3550	150
トゥンバアアン郡	UD Gredo (代表J. L. 氏)	5		3550	200
マエサン郡	UD Prima (代表R. A. L. 氏)	4		3550	1500

(出所) 北スラウェシ州食糧安全保障庁の通達による。

(注) 2006年度事業総額20億ルピア。

表2 北ドゥモガ郡の LUEP プログラムの事例

精米業者	参加農家数	水田総面積 (ha)	凡その経営面積 (最小-最大, ha)	LUEPプログラム 融資利用農家数
S	150	300	0.5-10	150
B	100	70	0.5-4	43
M	150	70	0.5-4	55

(出所) 精米業者3軒からのヒアリング。

であった。

北モプヤ村では、約半数の世帯が土地なしの農業労働者で、自発的な移住民でまだ農地を取得できない者の他、もっていた農地を経済的理由などで手放し農業労働者になってしまった者も少なくない。

農業労働者にとって水稻の収穫作業は割りの

良い労賃を得る機会であると同時に、現物の米を手に入れる重要な仕事である。収穫期等の農繁期には西隣のゴロンタロ州など外部から季節労働者もやってくる。彼らの多くはやはりジャワ人である。滞在中はどこかの農家に寝泊りさせてもらっている。収穫作業は、ジャワのデルパン制による（ジャワの用語がまだ普通に使われ

現地報告

ており、ジャワ出身の世帯は家のなかでジャワ語を使っている)。シェア (bawon) は「リマ・サトゥ」すなわち農民が5分の4を得、収穫労働者が収穫量の5分の1を労賃として得る。水田の小作料はムルトウル (mertelu) で、所有者3分の1、小作3分の2の分け前である。肥料や種など投入財の購入費はすべて小作人の負担である。ピノロシアン郡トロトヨン村のトゥモヨ(分益小作)とは逆の割合になっている。灌漑が整備され水稻の生産力の高い方が小作料が低い現実がある。定額小作はほとんどないが、若干の例では一作1ヘクタール100万ルピアが相場、年間では3作を前提にして300万ルピアになる。小作人にとっては不利とされ、ほとんどが分益小作であるという。

S氏の精米所の事例を紹介すると、1時間あたり処理能力1トン(精米)の精米機を2台備えている。動力のひとつには3000ccの三菱トラックの中古ディーゼルエンジンを使用していた。近辺は田植えが終わった直後で、次の収穫期の11月から12月までは休業状態、4500平方メートルほどもある広い乾燥場には何もなくてガラとした状態であった。1人おかれた番人も暇そうであった。精米所の労働力は5人、うち3人が精米機器の操作専従で、3人合わせて儲けの15パーセントの歩合制である。1人が運転手で月給50万ルピア、番人の給料も運転手と同じである。精米料は、処理された米の10パーセントである。搗精後出るヌカは米のもち主と精米所とで折半される。

B氏の精米所の場合その処理能力は1時間あたり米8袋(60キログラム/袋)480キログラムである。1日稼働(7時間)して、3.3トン強である。精米機賃借料 (sewa mesin) などと称

される精米料は、やはり処理した精米の10パーセントである。労働力は2人、先の精米料収入のうち15パーセントが労賃として支給される。精米後出るヌカは、精米100キログラムあたりその3分の1に相当する33.3キログラムほど得られる。加工される玄米の4分の1に相当する。米の所有者と精米所とで折半される。現在その価格は40キログラム(1袋)あたり、2万5000ルピアで比較的良い収入となる。収穫シーズン1回あたり平均120トン进行处理し(精米量)、年間では最大に見積もってその3倍の360トン程度である。1日の精米機の稼働時間(作業員の勤務時間)は7時間ほどで3.36トン処理するとして、年間の稼働日数は107日になる。しかし精米所にもち込まれる米が増えないので、精米機の稼働率はこれ以上引き上げられないという。初めの調達を増やすには、利用者の農民がすばやく乾燥させられるよう乾燥場を広くする必要がある。乾燥場は、精米しようとする農民には無償で使わせる。精米業者間の競争は、乾燥場の拡大という形で現れるのである。

M氏の精米所は、8人の共同出資で設立された。8人はジャワとバリの出身者からなり、互いに婚姻等を通じて親類関係がある。1日の操業時間は8時間、精米機専従の労働者が4人、労賃は他の精米所と同様15パーセントである。ちなみに男性農業労働者の日当は、2万5000ルピアである(現金部分のみで、食事など他の現物支給はない)。年に9カ月程度操業し残りの3カ月は操業を停止する。操業している間の精米機の稼働時間は7時間程度である。年間の精米量は、約1000トンであるから、1日8トン処理するとすれば、年間125日の操業である。精米ユニットのある建物は倉庫も兼ね、通常1000袋

を収められるが、天井まで高く積みフルに詰め込めば200トン程度収納可能である。乾燥場は約2000平方メートルある。LUEPプログラムの資金で調達が可能なのは、表に示したように56トンである。

他の例同様、精米料収入から労賃分を引いた残り85パーセントが精米所の収入である。ヌカもやはり折半である。乾燥場の使用条件も同様である。精米所は、収穫された水田の最寄りのトラックの入る道路からの運搬と精米を行って、10パーセントの精米代を取る。米袋も精米所が用意する。精米機の処理能力は1時間1トン強、1日8トンである。動力には、中古の三菱・コルトの1500ccの自動車ディーゼルエンジンを使っていた。燃料の軽油代（単価5000ルピア／リットル）は、8トン処理するのに約20リットル10万ルピアかかる。これら精米機器のユニットは、1993年にスラバヤから技術者を呼んで1億ルピアで設置した。

ボラアン・モンゴンドウ県からの帰途、南ミナハサ県マエサン郡に立ち寄った。同郡はやはり水稲生産地帯である。この地域のLUEPの核であるプリマ精米所（表1参照）を訪問、短時間インタビューした。2年間で5作が平均的な稲作経営で、作期が各々の農家でずれるために、はっきりした端境期というものがない。精米所は、概ね通年操業できる。プリマ精米所は、1時間あたり処理能力450～500キログラムで、収穫最盛期には、休憩1時間をはさんで1日10時間程度稼働させる。1袋100キログラムの籾から55キログラムの精米が得られ、精米料として2キログラムの米を徴収する。プリマ精米所は5つの農民グループから組織され（北スラウェシ州食糧安全保障庁資料の表では4グループであった）、

プログラム参加農家は約100軒である。LUEPプログラムで、今年5月から8月にかけて54トン強の米を精米できた。労働力は4人で、月50万ルピアの月給制である。基本給に加え月最高20万ルピア相当までの米がインセンティブとして追加支給される。他に、昼食の用意もされ自由に食べられるようになっている。代表で精米所の経営者のR. A. L. 氏は大卒の学歴があり、数人の子供たちもすべて大学を卒業させている。

VI 北スラウェシ州 食糧安全保障庁の課題^(注6)

北スラウェシ州食糧安保庁には、103人の職員がおり、うち9人が専門職の普及員である。BPTP（農業技術評価試験所）には職員80人、うち普及員12人がいる。これらの職員は中央政府から給与が支払われている。州の農業局（Dinas Pertanian）にも1人普及員がいる。

北スラウェシ州では、農業普及を統括する機関がなく、普及員は各部局にバラバラに配置されている。農作物の生産振興のみならず、農家の所得つまり経済水準の向上という点でも普及事業が重要であるとの認識が高まっていることを反映して、普及事業を統括し再活性化させようとの動きが、食糧安保庁内にある。食糧と農業技術開発の2つの副部局（Sub-bidang）を統合強化して、技術開発・普及副部を設置することとし普及を統括する組織の明確化を図った。問題となるのはそのための事業予算、特に農業省のBPSDP（Badan Pengembangan Sumber Daya & Pertanian）からの予算であるが、決して十分ではない。

北スラウェシ州は、2006年6月現在、102郡

1327カ村からなり、州内に普及員が約1300人いる。平均すればほぼ1カ村に1人配置できる数であるが、実際には相当の偏りがあり、効果的効率的な普及体制が敷けていない。地方分権化の下で各県に普及員人事が移管された結果、州全体を見渡した適正配置ができない状況にある。まず、人事権を出来るだけ食糧安保庁に集中し、普及員の配置を統括できるようにしようとの意図が州のレベルにある。経済成長に伴う農産物消費の多様化に対応できる普及体制の確立も大きな課題である。普及員には、専門的知識・技能と共に複数の作物栽培指導もできなくては行けない。農民組織とも協調・調整が十分できるような体制の確立が求められている。

BIPP(K) (食糧農業〔・林業〕普及情報庁)が地域では重要な位置にある。現在、ボラアン・モンゴンドウ県、ミナハサ県、などには、BIPP(K)が設立されているが、例えば農業県のひとつ南ミナハサ県にはなく、県食糧安保庁の一部局のなかに配置されている。その他の県では、普及員は農業部、畜産部など各部局にバラバラに配置されてまとまりがない。州食糧安保庁は、普及行政事務及び普及員の活動を統括する機構としてBIPP(K)の下に普及員をすべて集中し、さらにこの機構を傘下に治めたい意向がある。

Ⅶ 地方分権化と農業政策

食糧安全保障庁の州機関は、かつての管区局と食糧増産事業の推進機関であったビマス本部を統合したものである。これらは、従来中央政府農業省の出先機関であったのが州に移管されたもので、地方分権化の動きに対応した変革である。このような行政改革の結果として、現在

は、全国レベルの食糧安保庁が農業省内におかれ、地方には州食糧安保庁そして県食糧安保庁がある。いまひとつの変化は食糧安保の意味と機能の問題である。地方分権化の動きに乗りつつ、食糧消費の多様化対応のための変革が行われており、食糧安保の内容に変化が生じているのである。

1980年代半ばまでの食糧、特に米増産が最重要課題であった時代に対して、1990年代を経て今日、経済水準の向上とともに、食糧消費の多様化いわゆるダイバーシフィケーションが進展しつつある。この変化に農業政策の体系が速やかに対応し新しい政策課題に答えていくことが求められている。ボラアン・モンゴンドウ県の観察では、きわめて限られた予算と人員の下で第一義的な食糧安保となる増産対策や米の流通確保、農民の栽培多様化支援といった活動を県が担っていることがわかった。他方、州レベルでは地方分権化の文脈に沿いながら農産物消費の多様化対応や農村住民の所得水準向上を目指す予算配分や、普及員など行政資源の適正配分の実現が急がれている様子がうかがわれた。

インドネシア農業省の本来的な役割は、農産物の生産でありその増産であった。生産責任官庁としては、各農産物部門の消費と生産それらを結ぶ流通を統合的に検討企画する機能、そして貧困対策や農民の購買力を引き上げるといった権能は実は弱かった。多様化進展への対応と購買力重視という政策重点のシフトにあっては、統合的な政策調整と地方レベルまでの実施機能を備えた機関の育成強化が必須であろう。国、州、県からなる食糧安保庁はこの課題に答える上で重要な役割を果たす機関と思われる。

振り返って日本は、農業の多様化の時代を迎

えた高度成長期の時代以降、急速に食糧の自給率を下げ今日40パーセント台という状況にいたっている。国際的にみても十分な購買力があって輸入が可能な日本と異なり、インドネシアが輸入購買力を急速に獲得することは想定し難い。人口も日本の2倍に迫りつつあり、増加はとまりそうにない。国内の農業資源は日本などに比して、かなり豊富と判断されるので、国内資源を十分に活用しつつ、食糧の自給を確保すると同時に多様化に対応し、日本のような急速な自給率の低下を防ぐことが食糧安保政策の重要課題といえよう。轍を踏まぬ賢明で適切な政策が求められているのである。

インドネシア政府が食糧安保庁をはじめとして、多様化対応に重点を置いていることは妥当な選択と方向といえる。そこでは、単なる増産ではなく、農民自身をはじめとして国民の食糧購買力の向上、所得水準の向上を第一の目的とするという適切な戦略課題を立てている。このため、食糧安保庁は、地方レベル村レベルでの食糧安保行政においても、農産物の生産振興を進める上で、地域にあった作物・作目を選択させ、所得向上による購買力の強化を通じて、人々のとりわけ地域の貧困層の食糧安保を実現しようとしている。戦略性のある政策課題の設定によって実態に即した柔軟な対応を可能にしようとしている点が評価できる。

(注1) 食糧安全保障庁は、国、州、県の行政段階に応じて組織されている。

(注2) ボラアン・モンゴンドウ (Bolaang Mongondow) 県食糧安保庁 (Badan Ketahanan Pangan) 秘書室企画課長ヘル・アスモノ (Heru Asmono) 氏他からのヒアリングより。

(注3) 郡役場に派遣され郡の食糧安全保障会議の事務局を預かるBIPPK (食糧農業・林業普及情報庁) の職員とプログラムで採用された野外指導員 (pendamping) から主としてヒアリングした。

(注4) 北ドゥモガ郡のLUEPプログラム参加精米所3軒、および南ミナハサ県マエサン郡のLUEP代表からのヒアリング。

(注5) LUEPプログラムは、精米所を中心に食糧安保のための米の集荷体制を維持するとともに、かつてピマス・プログラムと呼ばれたような生産振興策を含み、投入財の購入資金を精米所を通じて農民に融資するプログラムである。

(注6) 長官MacDonald R. Tooy氏、秘書室長Opit氏よりヒアリング。

[付記] 現地調査および報告公表の機会を与えて下さった「食料安全保障政策立案・実施支援プロジェクト」の佐藤正仁専門家ならびに国際協力機構の担当の方々に深甚なる謝意を表します。なお本報告は、通常の食料の文字を使わず食糧としていることをお断りします。

(東北大学大学院農学研究科教授、2006年11月20日受付、2006年12月25日レフェリーの審査を経て掲載決定)