

# 第 1 章

## インドネシア東部地域 開発の諸相



豆乳を飲む孫を見守る祖母。経済危機下での乳幼児の栄養不足を克服するため、地元 NGO が、豆乳生産プロジェクトを始めた(南スラウェシ州タカラール県にて。1999年7月)

一九九〇年代に入って、インドネシアでは「開発の遅れたインドネシア東部をどうやって開発していくか」という話題が世の中を賑わすようになった。開発の利益は首都ジャカルタやジャワを含むインドネシア西部地域に集中し、面積は広いが人口の少ない東部地域は低開発のまま取り残された、と一般に見なされていた。「放っておけば国家が分裂する事態になるのではないか」という懸念さえ巷では聞こえていた。

そんな頃、私は、インドネシア政府の要請に基づく国際協力事業団長期派遣専門家（東部地域開発政策アドバイザー）として、一九九五年十一月に首都ジャカルタ、続いて九六年四月からスラウェシ島のマカッサル（当時の地名はウジュンパンダン）に赴任した。

カウンターパート機関である中央政府の国家開発企画庁（バベナス）やインドネシア東部地域開発協議会からは、インドネシア東部地域開発、なかでも拠点開発地域の選定や大規模プロジェクトの進め方について協力や助言を求められた。でも、東部地域の現場の声に耳を傾けない相も変わらぬ中央政府主導の地域開発、という印象を受けながら、「これで本当に東部地域開発などできるのだろうか」というのが率直な気持ちだった。

その後のインドネシアは、未曾有の経済危機、スハルト政権の崩壊、ハビビ、アブドゥルラフマン・ワヒド、メガワティへの政権交代、と事態は目まぐるしく急展開した。これ

を受けて、件の東部地域開発も大幅な軌道修正を余儀なくされていた。当初構想されていた大プロジェクトはほぼすべて頓挫し、拠点開発地域もその後始末を各州がいかにつけるかという状況に陥った。二〇〇一年からは地方分権化が現実に取り始まり、スローガンとしての東部地域開発は残っていても、その実施は現場である各地域のイニシアティブに基づく、従来型の地域開発実施手法へと落ちついていった。

ここでは、まだまだ東部地域開発に中央主導意識の根強かった時代の話をもとに、東部地域開発がどのような中央の意図をもって進められ、またそれが地方からはどう見えていたのか、現場の意識とどれほど大きなずれがあったのかを振り返ってみよう。

## 1 マカッサルから見たインドネシア東部地域開発

マカッサルは、スラウェシ島の西南部を占める南スラウェシ州の州都（人口約一〇〇万）であり、自他ともに認めるインドネシア東部地域の中心都市でもある。アンギン・マミリと称される心地よい浜風、世界三大夕日の一つといわれる格別に美しい夕日、そして新鮮

な魚介類に恵まれた風光明媚な港町である。

マカッサルのある南スラウェシ州は、かつて帆船を操って東南アジア海域を闊歩したブギス族やマカッサル族の故郷であり、コーヒーで有名な観光地トラジャを含む。

マカッサルという地名は、古くはオランダ植民地時代から東西交易の中心地として名高かったが、一九五〇年代に地方反乱の舞台となったことを背景に、反ジャワ意識の高揚を恐れた中央政府の意向により、七一年にウジュンパンダン（岬の先端にパンダンヤシ＝椰子が生えている、の意。ウジュンはインドネシア語で「先端」の意）という、種族名を意識させない中立的な名前へ改称された。「マカッサル」への市民の愛着は強く、ウジュンパンダンという市名にもかかわらず、市内のホテルはどこも「マカッサル」を冠し、「ウジュンパ



夜には屋台が並び口ザリ海岸(マカッサル市。  
現在では屋台は別な場所へ移転)

ンダン」を使わなかった。「マカッサル」への復帰運動も水面下で続けられていたが、九年十月に南スラウエシ出身のハビビ大統領（当時）による最後の大統領決定が発せられ、ようやく再びマカッサルへと戻ったのである。そしてこの街は、首都ジャカルタから飛行機直行便で約二時間、インドネシアの国土のほぼ中央に位置している。

私は一九九〇～九二年の二年間、首都ジャカルタに暮らした。そこで触れたのは、紛れもない「インドネシア」であった。しかし、ヤシ油の匂いや通りすがりの人々の素朴な微笑みが消え、公式な場ではバティックなどの民族衣装ではなく背広にネクタイが普通になっていく、そんなジャカルタを見ていると、あたかもインドネシアであることをやめようとしているように思えてくるのだった。

無論、マカッサルにも経済発展の恩恵は及んでいる。郊外にはショッピングセンターや高級住宅地が建設されている。自動車の台数もずいぶん増えた。インターネットも利用可能だ。それでもシーフードや焼きバナナの屋台に行けばヤシ油の強烈な匂いは健在であり、州南部の貧しいジエネポント県出身のベチャ曳きが怖そうな顔を崩して微笑む。首都ジャカルタまでの心理的距離はかなり遠い。

この地方都市マカッサルから、あまり紹介されないインドネシア東部地域、とくにスラ

ウエシの姿を中心に眺めていきたいと思う。そして、地方からの目でインドネシアの開発政策、とくに東部地域開発政策を考えてみたい。

「インドネシア東部  
地域」という概念  
インドネシア東部地域開発の対象になる「インドネシア東部地域」(Kawasan Timur Indonesia: KTI)は、まだスハルト大統領全盛期の一九九三年に大統領決定によって定められた新しい概念である。具

体的には、スマトラ、ジャワ、バリを除く地域、すなわちカリマンタン四州、スラウェシ四州、東・西ヌサトゥンガラ州、マルク州、イリアン・ジャヤ州、分離独立前の東ティモール州の一三州を指す総称で、面積は国土全体の約七割を占めるが、人口は一八%程度にすぎない。このインドネシア東部地域は、多種多様な文化・習俗を内包する多くの分散した島嶼部からなり、独立時に宗主国オランダの思惑もあって「東インドネシア国」という形で政治的に一体化されたことはあっても、一つのまとまった経済圏・文化圏として認識されたことはなかった。

インドネシア東部地域開発政策の目標は、相対的に開発の遅れた東部地域の開発テンポを上げ、地域間の不平等を是正することにある。これは「規制緩和で貧富の格差が拡大した」と言われ出した一九九〇年代初頭に出てきた考え方であった。それを推進するため、

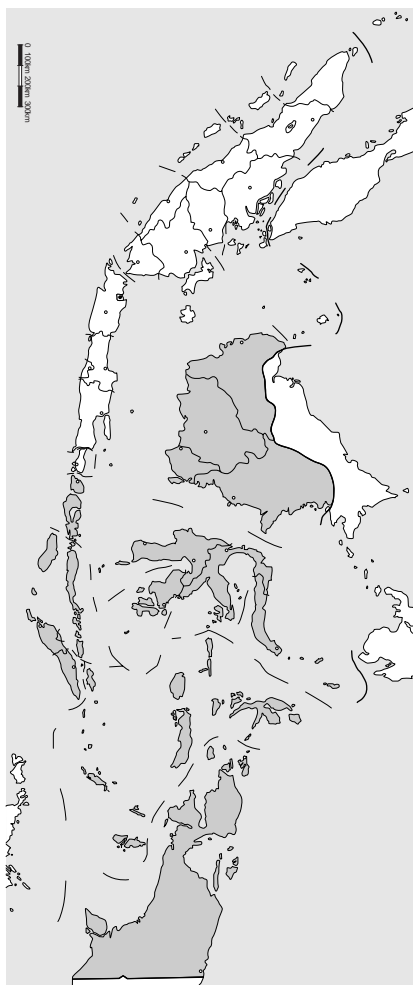


図1 インドネシア東部地域

九三年にスハルト大統領（当時）を長とする政府機関「インドネシア東部地域開発協議会」が設立された。

経済的にも文化的にも一体感をもたない地域がいわば無理やりに一緒にされたかのようなこの「インドネシア東部地域」という概念は、中央政府内部では徐々に市民権をもちはじめた一方、地元である東部地域各州では、政府関係者の間では認知されてきたものの、住民レベルではそれほどなじんだ言葉になっていない。この概念を政治的に利用して勢力拡大をはかろうとするハビビ研究・技術担当国務大臣（当時。後の副大統領、大統領）のグループへの牽制として、意図的に「インドネシア東部地域」という用語の使用を避ける場合も少なくなかった。

このように、中央政府が音頭をとったインドネシア東部地域開発政策に対して、その対象となっている地域は、率直に言って戸惑いを隠せなかったようにみえる。

中央政府機関であるインドネシア東部地域開発協議会は、広大なインドネシア東部地域の開発は「面」では進められないとして、「点」を中心とする拠点開発戦略を打ち出した。拠点開発地域を集中的に開発する、というやり方である。



一九九五年末から九六年前半にかけて拠点開発地域の選定が進められ、最終的に大統領決定により一三州から各一カ所ずつ拠点開発地域が定められた（予算の関係で各州の最優先のもののみ指定したとのこと）。中央政府は、各拠点開発地域の開発マスタープランを九七年初めまでに策定するよう各州に求めた。しかし、中央政府と州政府との間には拠点開発地域をめぐる思惑の違いがあった。

各州は、州内地域間の均衡的な発展を目的として拠点開発地域を設定するが、その数は一つではない。実際は、不平等を避けるため、州内のほとんどすべての県を網羅するように複数の拠点開発地域を設定せざるをえない。しかし、中央指定は最優先の地域一つだけである。そこで州によつては、あえて最も開発の難しい遅れた地域を最優先とし、そこへの中央からの資金流入を期待する場合もあった。

あるいは、州が最優先とした拠点開発地域を東部地域開発協議会が拒み、逆に別の地域を指定してきたこともあった。州レベルでは、その地域は「中央の拠点開発地域」として放られ、その他の地域である「州の拠点開発地域」のみが議論されていた。また、中カリマンタン州では最優先の拠点開発地域が二転三転し、結局、スハルト大統領（当時）自らの主導で、大規模な用水路建設をとまなう開墾プロジェクトの予定地に、州中央部の未開

の泥炭地一〇〇万ヘクタールが決定された。

このように、拠点開発地域の選定にあたっては、東部地域開発協議会を通じた中央政府の指導力が発揮された。それに対して、州政府は表向きそれに協力的にふるまいつつも、その選定過程でかなりの戸惑いをみせていた。半年という短期間で作られるマスタープランの中身の現実性、プラン作成後の実行予算措置、中央⇨地方政府間の責任の所在などが議論になっていた。

誰のための  
東部地域開発か

ところで、東部地域開発は本来、地域間不均衡の是正という分配面を考えて構想されたものだから、地域の住民の所得向上や生活水準の改善が最も重要な政策目標となるはずである。東部各州は当然、この地域開発を州益に合致させようと動いている。

しかし、中央政府にとつての東部地域開発は国益第一である。拠点開発戦略とならなくて目玉となっていたのが大規模プロジェクト構想である。イリアン・ジャヤ州のマンベラモ川流域総合開発や前述の中カリマンタン州の一〇〇万ヘクタール開墾プロジェクトがまさにそれである。いずれもジャカルタでプロジェクトが構想され、ジャカルタ在住の政治家や実業家による権益が想定され、外国援助を含む多額の資金投入が計画されていた。

インドネシア東部地域では元来、ジャワ島などからの移民が公務員など主要な職種を握っていることへの地元民の反発が強いが、東部地域開発が構想された当時、中央政府は人的資源の不足を理由に、地元民へ権限委譲するという考えをもたなかった。東部地域開発政策には、地方自治を強化するといった考え方は一九九〇年代にまだみられなかったのである。

また中央政府は、東部地域で製造業が発達していない以上、各州から出される「ジャワの製造業のために東部地域の天然資源が収奪されている」という批判は当たらないという立場であった。各州が熱望していた業種無差別な免税措置（タックス・ホリデー）の適用も実現しなかった。対象外となるスマトラなどのインドネシア西部の各州が「逆差別だ」として反発したからである。中央政府には、各州の熱望も地域エゴにしか映らないのだ。マカッサルの大学教授らは「東部地域開発を本当に進めたいならば独立しかないな」と自嘲気味につぶやく。彼らは、現在のままで独立してもとうていやっていけないことくらい百も承知なのである。地元の屈折した思いを尻目に、中央政府主導の東部地域開発が動きはじめていたのであった。

## 2 「加工年」から販売宣伝年へ

南スラウエシ州のカカオとカシューナッツ

南スラウエシ州のパラグナ州知事は一九九六年を「加工年」と宣言した。これまで原料のまま流通させてきた農産品に若干でも加工を加え、州の主要産業である農業部門の付加価値を高め、アグリビジネスにつなげていこうというのが「加工年」の目的であつた。米以外の産物への生産多角化も意図されていた。

南スラウエシ州の開発戦略は、「摘んで・加工して・売る」という三段階を有機的に結びつけて農業の付加価値を高める、という考え方が基本であり、「加工年」はそのなかの「加工」に重点を置くものであつた。カカオを発酵させてから出荷する、といった農家レベルでのちょっとした加工を通じて、農家所得の向上をめざすねらいもある。

農業開発の方向性を示すため、有望農産物生産のための適地適作地域指定も試みられている。たとえば、コーヒー生産は州北部の山岳地帯にあるトラジャ、ポルマス、エンレカンの三県を、カカオ生産は州東部のルウ、州西部のマムジュ、マジエネ、ポルマスの四県を重点とする、といった具合である。必ずしも「当該地では他の作物を植えるな」とい

う意味ではないが、有望農産物の栽培が奨励されていたのである。残念ながら、実際には多くの県の現場では「当地では他の作物を植えるな」と誤解されて伝わってしまった。

次の一九九七年は新たに「販売宣伝年」と宣言された。先の三段階の「売る」部分へより重点を移すということである。しかしこれは「加工年」が成功に終わったことを意味するわけではない。「加工年」の陰の部分の事例を取り上げよう。



足を使ってコーヒーの皮を剥く(南スラウェシ州  
ポルマス県ママサ)

図2 南スラウェシ州の適地適作地域（例）



カカオの品質が  
向上しない理由

カカオは、南スラウエシ州を代表する輸出品作物である。南スラウエシ州からのカカオ輸出は一九九六年時点で年間約一四万トン、世界第三位のカカオ輸出国であるインドネシアの全カカオ輸出の約七割を占めている。ただし南スラウエシ州から輸出されるカカオはすべてが南スラウエシ州産というわけではない。東南スラウエシ州や中スラウエシ州など他州産のカカオが南スラウエシ州を通じて輸出される場合も少なくない。

「加工年」を成功させるため、南スラウエシ州政府は農民レベルでカカオを発酵させてから出荷するよう指導してきた。しかし、農民はなかなかカカオを発酵させて出荷しようとしなかった。その理由は、カカオを発酵させるには約十日間かかるにもかかわらず、発酵カカオと非発酵カカオの買上げ価格の差がキロ当たりわずか一〇〇～二五〇ルピア（九六年当時で約五～十二円）程度しかないとためである。

基本的な問題は南スラウエシ州のカカオ自体の品質に由来する。南スラウエシ州のカカオは、種子の七割が優良種子でなく、どこから入ってきたのか特定できない。またほとんどが大規模農園ではなく農家の庭先などで栽培されているので、品質管理がきわめて困難なのである。

以前は丁字が重要な商品作物の一つだったが、供給過剰で価格が下落した後、当時価格のよかったカカオに転作する農家が相次いだ。国営農園がカカオの優良種子を配布しようとしたが、農民は乗り気でなかった。むしろ、実際に栽培している隣の農家から手取り早く種子を分けてもらうという形でカカオ栽培が広まったのである。

農家の現金需要は大きい。カカオを発酵させて十日間待つよりも、価格がたいして違わなければ、非発酵カカオをそのまま仲買商人に売ってしまいたい。仲買商人もまた現金需要が大きいので、とにかく農家から非発酵カカオでも発酵カカオでも手早く買いつけたい。カカオ自体の出自が不明確であることに加えて、ここでも品質管理を行なう動機が現われてこない。

一方、カカオの用途は実にさまざまである。よく知られている飲食料品として以外にも非飲食料品、たとえば化粧品の添加物や家畜飼料としての需要もある。むしろ後者のほうが大きいぐらいである。飲食料品として評価が高いのが、世界市場で最高級品として知られるガーナ産や最近急速に市場での評判を高めているマレーシア産である。残念ながら、インドネシア産カカオはまだその域に達していない。

インドネシア産カカオの現在の活躍の場は、後者である。言ってみれば、歯を食いしば



って高品質カカオを輸出しなくても、必ずインドネシア産カカオを受け入れる市場が存在しているのである。その結果、輸出業者にも品質管理の動機がわいてこない。

輸出業者は「品質を高めて果敢に高級カカオ市場に参入できなければインドネシア産カカオの未来はない」と考えている。しかし現実には、出自の明確な粒の大きさの揃ったカカオを一定数量まとめてコンスタントに輸出する体制になっていない以上、高級カカオ市場での競争力は事実上ない。

こうした現状のなかで、カカオの品質向上のために非発酵カカオの取引・輸出禁止政策をとるべきだという声が強まった。その声は、非加工カカオ・コーヒー・カシューナッツの取引を禁じる一九九六年十一月の州知事決定第三二号となって結実した。しかし、今まで述べてきたような状況では、この政策によっても、農家・仲買商人・輸出業者がカカオを発酵させて品質を向上させ、カカオ加工を始めるような行動を起こすとは期待できない。たとえば、優良種子普及のための補助金供与などの支援策が必要になってこよう。

### カシューナッツの悲劇

ところで、この州知事決定の影響を最も大きく受けたのがカシューナッツである。カシューナッツ加工工場は最盛時には全国で一七を数えたが、一九九六年時点では七、南スラウェシ州だけでも六工場が二工場に減

った。カシューナッツ加工業者は倒産により大量の失業者が生まれる危険性を主張し、政府に対して生力シューナッツの輸出禁止を求めた。

加工業者の主張によると、彼らが原料を調達できない最大の理由は世界有数のカシューナッツ加工国であるインドが、原料確保のために市場価格以上の高価格で輸入していることにあり、種子市場で九割のシェアをもつインドがインドネシアのカシューナッツ加工業の壊滅をねらっている、ということであった。

こうした状況を受け、南スラウェシ州政府は「加工年」にそつた措置として、前述の州知事決定を公布したのであった。加工用の生力シューナッツが絶対的に不足しているのではなく、生のまま輸出されてしまうので原料不足に陥り、



カシューナッツの実(南スラウェシ州シドラップ県)

加工工場がうまく稼働しない、という判断からの措置であつた。

すぐに生力シューナッツ輸出業者から反発の声が上がった。彼らによれば、南スラウエシ州での生力シューナッツは超過供給状態にある。加工工場の生産能力が少ないためである。超過供給分が輸出に回るのは当然である。また加工工場の原料買上価格については、経営効率化によつて引上げの余地はあつたはずだ、と言うのである。

州知事決定公布後、生力シューナッツ輸出業者は農民からの買付けを手控えはじめた。加工業者にとつては原料が調達しやすくなつたとはいえ、生産能力が少ないため、買上げ努力には限りがある。その結果、生力シューナッツの市場価格が大幅に下落することになった。結局、州知事決定はカシューナッツ農家の収入を減少させる結果をもたらした。

州知事決定の内容は、州政府経済局で検討されたが、生産者、輸出業者や有識者など各方面からの意見調整を経た上で出されたものではなかった。こうした政策の決定過程には、中央・地方を問わず問題が多い。

それにもまして問題なのは、「加工年」という政策スローガンが独り歩きし、「州政策に反対する者は反逆者」といったレッテルが貼られやすいことである。健全な政策論議のできる土壌づくりが必要であると感じた。

### 3 「ボトムアップ型」の地域開発計画策定過程

よく知られているように、スハルト時代のインドネシアは中央集権型の国家運営を行なっている国であった。基本的には中央政府の強い権限が保たれたままだったスハルト時代でさえ、地方自治の重要性が各方面から指摘されるようになっていった。そこで一九九五年四月から全国二六県（カブパテン）を対象に、それまで州のもっていた権限をより下位の県に委譲する実験が行なわれた。中央政府は、その実験対象県数をさらに増やす予定であったが、結局、九八年のスハルト政権崩壊を契機に、第4章で述べるような地方分権化が実施されていくことになった。

従来、インドネシアには中央集権というイメージがあるためか、その地域開発計画がどのような過程を経て決定されてくるのかについて、一般にはほとんど知られていなかったかもしれない。私自身も、行政組織の末端である村落（デサ）から郡（クチャマタン）、郡から県（カブパテン）、県から州（プロビンシ）、州から中央、というボトムアップ型の地域開発計画策定過程が形式的にはあっても存在していることを、当時、マカッサルに来る

まで恥ずかしながら認識していなかった。

ここでは、州開発企画局（BAPPEDA）という地域開発計画策定の中心機関に身を置きながら、実際にいくつかの県開発調整会議（RAKOR BANG）に出席して見聞した経験を中心に、一九九六年時点での南スラウェシ州におけるボトムアップ型の地域開発計画策定過程について紹介してみよう。

なお、二〇〇一年時点では、このボトムアップ型についても地方分権化に合わせた形への改変作業が進められている。まだ試行錯誤の段階だが、簡単に言うと、地方分権化以前のボトムアップ型の地域開発計画策定ではとにかく何でも案件を提案することに重点が置かれていたのに対して、地方分権化以後は単なる案件提案ではなく、当該地域の開発目標やそれを達成する戦略に基づいた形で必要とされる案件が提案されるようになった。また、以前は村や郡から提案された案件も中央まで上げられることが少なくなかったが、現在では案件を誰（政府・民間・住民）がどのレベル（村・郡・県・州・中央）で実施すべきかで議論される傾向が現われている。

地域開発計画策定のしくみ

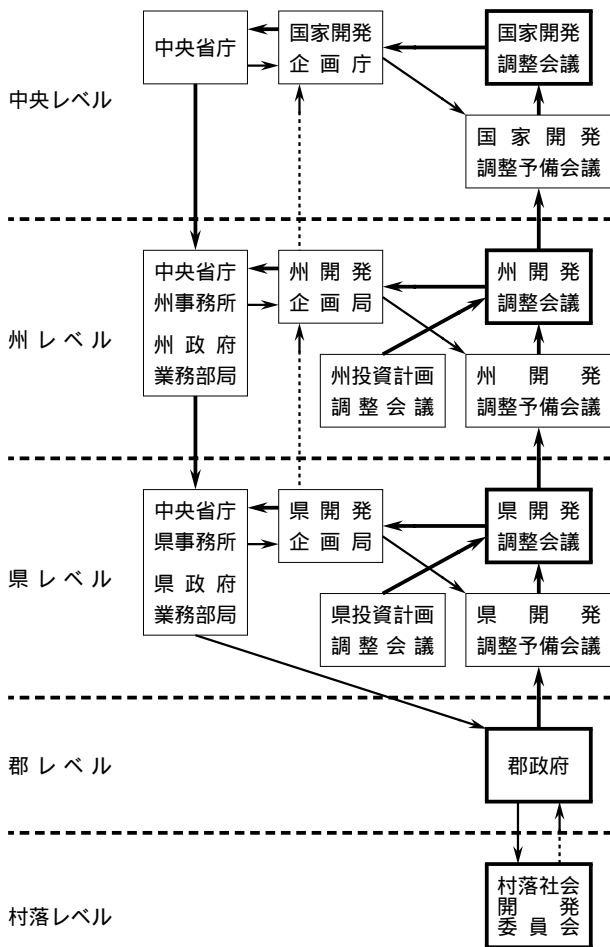
初めに、当時、政府が理想形と考えていたボトムアップ型の地域開発計画策定過程について説明してみよう。

まず、村落レベルでの討議結果をもとに、郡レベルで郡政府の関係機関によつて開発プロジェクトおよび開発プログラムとして適切と考えられる案件の発掘が行なわれる。各郡から出された案件は県開発調整予備会議（PRA RAKORBANG 2）に提出される。県開発調整予備会議では、郡長（チャマツト）による郡からの案件の提案に加えて、県政府の各セクター別の機関による前年度実績の説明および案件の提案が行なわれる。一方、並行して県投資計画調整会議（RK KPM D 2）が開かれ、県レベルでの投資計画の大枠が決められる。

続く県開発調整会議（RAKORBANG 2）には、県開発調整予備会議で詰められた開発プロジェクトおよび開発プログラムの案件リストと県投資計画調整会議で決められた県投資計画の双方が提出される。県開発調整会議では、県として州に提出する案件リストと投資計画を決定するための最終的な意見調整がなされる。理想的には、県として提出する案件の振り分けは事実上、県開発調整予備会議ですまされ、県開発調整会議は最終確認する、という位置づけである。

以上と同様の過程が州レベルでも行なわれる。すなわち、各県から上がってきた案件を討議する州開発調整予備会議（PRA RAKORBANG 1）が開催される一方、州投

図3 ボトムアップ型地域開発計画策定過程



資計画調整会議（RKPM D 1）で州レベルでの投資計画が策定され、州開発調整会議（RAKORBA NG 1）で両者の結果が最終調整される。州としての開発プロジェクト・開発プログラムの案件リストは、国家開発調整予備会議（PRA KONA S）に提出され、州代表と各省庁担当者との間で議論される。そして、国家開発企画庁（BAPP ENA S）長官が議長を務める国家開発調整会議（KONA S）で最終確認される。

これら県開発調整会議など一連の会議の式次第や討議の内容などについては、すべて内務省地域開発総局からの通達で細かな指示が出されていた。たとえば、県投資計画については、当該年の県民所得推計値から限界資本係数（ICOR）を推計して全体と産業セクター別の投資需要を計算し、さらに前年までの実績をもとに政府投資需要と民間投資需要を計算して県の投資計画を立てよ、といった指示がなされていた。いったい、県はICORを計算できるのだろうか。いや、そもそもICOR自体が何かを県は理解しているのだろうか。

内務省地域開発総局の通達に従って、州政府から州開発企画局と州投資調整委員会（BKPM D）を通じて各県宛てに同様な通達が出され、具体的な会議の日程などが指示される。一九九五年までは県開発調整会議において県の関係機関や郡長による案件提案の細か



い説明が行なわれたが、九六年の内務省通達でそれらは県開発調整予備会議に委ねられることになった。

また、提案される案件については、その財源が県予算か、州予算か、国家予算か、外国援助か、あるいはそれらの組合わせかが明示され、具体的な金額とともにリストアップされる。国家開発調整会議の場では、この数字をめぐって州代表と各省庁担当者で最終協議が行なわれる。

#### 県開発調整会議の実際

私は、一九九六年六月に南スラウェシ州のスラヤール県とバンタエン県の二県の開発調整会議に出席することができた。前者では朝八時から夜十時過ぎまで一日がかりの会議であり、後者は二日間にまたがる会議だった。予想以上に参加者はまじめに討議していたという印象である。通常、県開発調整会議の議長は県開発企画局長官だが、スラヤール県では県知事（ブパティ）自身が議長を務めた。また、別個に行なわれるはずの県投資計画調整会議は、県開発調整会議と一括して開催されていた。

たしかに、この二つのケースからボトムアップ型の地域開発計画策定過程に関する評価を一般化することは難しいが、以下にいくつかの感想を述べてみたい。

第一に、県開発調整会議という名前とは裏腹に、関係機関や郡から提案された案件の吟味・調整努力はほとんどみられなかった。それぞれの機関が各々の利害を前面に出し、他の機関との調整がはかれることなく、ずらずらと並列したまま州へ上がってしまった感がある。各案件を統合したり調整したりする能力が県政府にはまだ欠けている様子であった。

第二に、県と州との間のコミュニケーションがうまくとれていなかった。県開発調整会議の日程は州開発企画局で基本的に決めるが、県ではそれに先立って開発調整予備会議や投資計画調整会議を実施するので、県と州との細かな連絡が不可欠である。一九九六年の内務省通達による県開発調整会議の進め方の変更も県政府にうまく伝わっていなかった。

第三に、県開発調整会議で明確な県の開発戦略を打ち出せていない。スラヤール県では三つの重要産品（ヤギ、海産物、ミカン）があげられたが、その間の連関や他産業との関係についての議論はなかった。バンタエン県では県開発調整会議で県の開発戦略に関する言及がなかったばかりか、リストアップされた案件の優先順位を会議終了後に県開発企画局がつけるという手順をとった。

第四に、州側の人材の問題がある。県開発調整会議には州開発企画局や州投資調整委員会のスタッフが数人ずつ参加し、各県と州の橋渡し役として州政府に働きかけをすること

になっていたが、彼らがそこまで自覚しているか疑わしかった。本人以外の人間に代理で参加してもらったり、会議が終了する前にさっさと帰ってしまったりするケースがみられた。

本来の意味での「ボトムアップ型」のために

以上のように、インドネシアの地域開発計画策定ではまがりなりにもボトムアップ型のプロセスが形式的には機能している様子だった。会議自体には儀式的な色彩がないとは言えないものの、この過程が通常の地域開発計画策定過程として州・県に認知されてきていることも事実のように思えた。

しかし、当時の状況では、現実にはボトムアップの最初の部分が郡政府になっているという問題があった。すなわち、村落から郡への働きかけという理想形が事実上機能していないのであった。これは、一つには村落レベルで開発問題を討議する村落社会開発委員会（LKMD）が機能していないことに原因がある。本来、村落開発局（PMD）の村落開発普及員がLKMDの活性化に寄与すべきとされるが、彼らの能力不足が指摘されていた。このため、地元NGOがLKMDの機能強化に取り組みはじめていた。LKMDの活性化で村から郡への働きかけが動き出せば、ボトムアップの最初として「郡長オフィスの改修」が優先されるといった事態は頻発しなくなるものと思われる。

また中央政府との力関係の問題もある。一九九六年八月の南スラウエシ州開発調整会議は三日間の予定だったのが、事前の説明もないまま、突然二日間に短縮された。ジャカルタから農業大臣が視察に来るので、州知事はじめ州政府高官がその歓迎準備をするため、という話を小耳に挟んだ。遠方の県からの出席者は早く帰れると歓迎したが、連日夜遅くまで会議の準備をしてきた州開発企画局のスタッフは懸命に怒りを抑えていた。

その彼らの怒りが報われるようになってはじめて、「ボトムアップ型」の地域開発計画策定過程は本来の姿になっていくのだろう。地域開発には、中央政府の寛容と忍耐もまた重要なのである。

#### 4 東南スラウエシ州における農業農村開発の試み

近くて遠い  
東南スラウエシ州

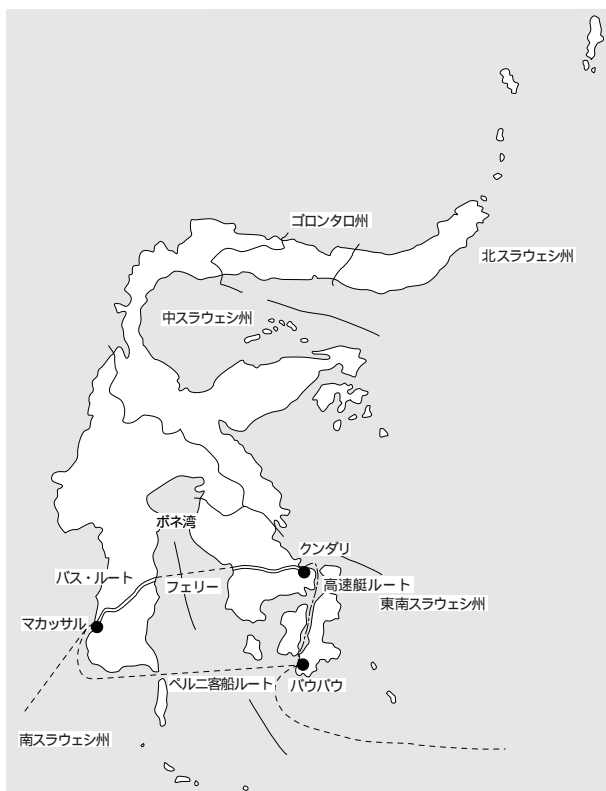
スラウエシ島はアルファベットのKの字、奇妙な四本足の形をした島である。その左足の部分がマカッサルのある南スラウエシ州で、右足の部分が東南スラウエシ州になる。

東南スラウェシ州の州都クンダリまでは、マカッサルから飛行機で約一時間弱である。

飛行機は二〇〇一年現在、ムルパティ航空とプリタ航空の二社が毎日一便ずつ飛ばしており、午前中のほぼ同じ時間に運行している。午後になるとクンダリ付近の天候が悪化するためというが、その飛行機はまたすぐにジャカルタやスラバヤへ戻っていかなければならないためでもある。長い間、空路でクンダリからマカッサル以外の目的地への便はなかったが、二〇〇一年にクンダリからイリアン・ジャヤ州のソロンへのルートが運行されはじめた。もっとも、昔は、マカッサル⇨クンダリ⇨バウバウ（東南スラウェシ州南部のブトン島）⇨マカッサルというルートがあつたと聞いた。マカッサル⇨クンダリの便はいつも混んでおり、とくにクンダリからマカッサルへの便はオーバーブックイングが常態化している。確実にブックイングするには、ムルパティ航空のクンダリ事務所と特別のコネが必要なのうだ。私自身も、オーバーブックイングで乗れず、次の空席まで三日間も待たなければならなというので、バスでクンダリからマカッサルへ戻つたことがある。

そのバスだが、マカッサル⇨クンダリ間の直行バスは、途中ボネ湾をフェリーで約八時間かけて渡り、一日がかりの行程である。途中で食堂や焼きトウモロコシの屋台に停まつたりするので、意外に時間がかかる。フェリーは、雨季にボネ湾が荒れるのと、どんな

図4 東南スラウェシ州への交通ルート



貨客を乗せる（港での重量検査の前に乗客はバスを降ろされ、歩いて港に入るのだ！）ため、重量オーバーによる沈没事故が何度かあった。

東南スラウエシ州と南スラウエシ州の両州は、陸続きなのに陸路のみで行き来することはできない（道路建設計画はある）。ただし、バウバウとマカッサルとの間は直通航路で結ばれている。国営会社ペルニのドイツ製豪華客船での船旅で、一―二等船室はとても快適であった（部屋の等級によって食べる場所と食事内容が大きく違う）。それ以下の等級の部屋は大部屋に雑魚寝で、デッキや階段にも多くの乗客が横たわっており、足の踏み場がないほどであった。船内ではスリや置き引きが横行するので、大部屋になるとうかうかトイレにも立てないありさまだ。

このように、東南スラウエシ州は南スラウエシ州のマカッサルからみると近くて遠い場所である。水田や畑の広がる南スラウエシ州の上空から珊瑚礁の海の美しいボネ湾を越えると、未耕地の広がる東南スラウエシ州の荒涼とした光景が目に入り、対照的である。両者は土壌も植生も異なる。各方向から島が動いてきてくっついて一つのスラウエシ島になったという大陸移動説を思い浮かべてしまうほどだ。

東南スラウェシ州の  
州都クンダリ  
約二〇万の静かな港

町である。町は、港の周辺の華人が多く住んでいる旧市街（コタ）から大通りに沿って内陸へ伸びる細長い市街を形成しており、沿線の三つの大きな市場の周辺に新市街や新々市街がある。

州庁舎などの官庁街は最も内陸の新々市街に位置し、そこからコタまでは乗合小型バス（マカッサルと同じく「ペテペテ」と呼ばれる）で約三十分かかる。乗合が停まつてから乗客が腰を上げてゆっくり降りるところなど、停車前に降車を急かされるジャカルタの乗合と違ってのんびりしている。



近くの島々へ向かう船（東南スラウェシ州のクンダリ港）



スーパーマーケットは最近数軒が新しく開店し、バスタブ・冷房付きのホテルも営業を始めた。メータータクシーも数社走っている。道端には果物などの物売りを見かけるが、ほとんどがマカッサルから仕入れてきたものであり、商人の多くは南スラウエシ州出身のブギス族やマカッサル族である。クンダリには原住民のトラキ族、州南部出身のブトン族やムナ族などのほかに、多数のブギス族やマカッサル族が住み、彼らが経済活動の一角を握っている。ブギス族やマカッサル族は総称して「オラン・スラタン」（「南の人」の意味）と呼ばれ、南スラウエシの経済活動を牛耳るヨソ者として、トラキ族やブトン族などから敬遠されている。

この東南スラウエシ州クンダリ県の農村を舞台に、一九九一年から六年間にわたって農業農村開発を支援してきた国際協力事業団のプロジェクトがあった。私は九六年十月に同プロジェクトサイトを視察し、九七年二月の同プロジェクト最終報告セミナーへ参加する機会があった。ここに農業農村開発の取組みの一例として紹介したい。

農業農村開発  
計画プロジェクト

同プロジェクトは一九九一年三月から五年間の予定で実施されてきたが、九六年から一年間延長され、計六年間続けられた。プロジェクトの目的は、開発の遅れた農村の地域開発手法のモデルとなるよ

うな村落開発事業を例示することにあつた。

実際の活動としては、東南スラウエシ州クンダリ県の五郡八村において、農業生産、社会的条件などタイプの異なる数農村を対象に、各々の条件に適合した農業農村開発計画の策定、農業・農村基盤の整備、適正農業機械の導入、栽培・営農技術の演示・訓練、および農民組織強化などからなる総合的な農業農村開発事業を実施してきた。

インドネシア側では、農業省官房計画局、農業省東南スラウエシ州事務所、東南スラウエシ州政府が実施機関であつた。農業省のプロジェクトにかける意気込みは強く、そのためにわざわざ農業開発に実績のある人物を農業省州事務所長として任命したほどであつた。

農民主導の耕地開発と

生産性向上

プロジェクトの一つの対象は未耕地を開拓して耕地開発のモデルを作ることにあつた。耕地開発に先立って、村長、村落開発普及員、中核農民、農民グループに対する説明会を開催し、工事実施計画を立てた。計画段階からの農民参加はそれまで皆無だった。計画了承後、重機などを利用して農業基盤建設が請負、直営、農民参加の三方式で行なわれた。

農業基盤施設の建設過程で、とくに、アラン・アランと呼ばれる雑草の生えた草地の水田化や畑地化、湿地の水田化の開発手法が確立された。また、重機や農業機械の機械操作

## 第1章 インドネシア東部地域開発の諸相



JICA 農業農村開発プロジェクトのピーナッツ栽培事業  
(東南スラウェシ州クンダリ県)

や維持管理も、農民をオペレーターとして訓練したり、各村に簡単な修理工場を設置したり、トラックを改造した移動修理車で村内を巡回させたりし、各村が自前で機械の維持管理のできる体制を整えた。

この結果、六年間で、プロジェクト対象村全体の水田面積はプロジェクト実施前の二七一ヘクタールから七九九ヘクタールへ拡大し、水田可耕地面積の約七割が水田化された計算になる。しかし、プロジェクト実施中に新たに開発された五二八ヘクタールのうち、プロジェクト自体が開発した水田面積はわずか五四ヘクタールにすぎない。残りの四七四ヘクタールは、農民が自分たちで独自に開発した水田であった。

農民は、プロジェクトによる耕地化の実例に刺

激され、耕地化して定着農業を始めることが自分たちの収入増加につながることを実感したのである。それまで、一部対象村の農民（とくにトラキ族中心の村）では、サゴヤシ採集農業と伝統的焼畑農業が中心の粗放的農業が続けられてきた。農民が定着農業を指向しはじめたことは、農業生産活動の安定化と農地保全の観点から望ましい、とプロジェクトでは評価していた。

水田化を進めた村では、プロジェクトで造った灌漑水路につなげる簡易灌漑水路を農民自身の共同作業で造ったりしている。一般にプギス族は換金作物として、トラキ族は自給作物として、米作を行なっており、水田開発への動機は両者で若干異なる。一方、畑地化を進めた村では、酸性土壌に適した落花生や陸稲の栽培が試みられ、間作体系が確立しつつある。ほどなく商人も畑地に現われ、落花生からの搾油も検討されている。

耕地化は耕地面積という外延的拡大だけでなく、生産性の大幅な向上ともなった。プロジェクト実施前と実施後の収量を比べると、たとえば水稻でヘクトール当たり二トンから四・五トンへ、陸稲で同一トンから二・五トンへ、トウモロコシが同〇・六トンから一・八トンへ、落花生が同〇・七トンから一・四トンへ、大豆が同〇・五トンから〇・八トンへ、それぞれ上昇した。

東南スラウエシ州は、プロジェクト実施前までは隣の南スラウエシ州からの米の供給に依存していたが、今では州内で米の自給をほぼ達成し、豊作の年には余剰米も生産できるほどになった。しかも、一九九四年の全国的な米の不作時も増産を記録していた。こうして、プロジェクトの実施されたクンダリ県は、すでに東南スラウエシ州の穀倉地帯を自認するにいたった。

#### 農民グループの組織強化

以上がプロジェクトのハード面の成果とすれば、ソフト面の成果として農民グループの組織強化があげられる。農民グループの組織化は、まずプロジェクトによる農業基盤整備工事を通じての水利管理組合、続いて供与された施設・機械などを通じての精米所利用グループ、機械利用グループの組織化、小規模収入拡大・生活改善活動事業を通じての農村婦人グループ、農村青年グループの組織化などが果たされてきた。

なかでも、機械利用グループや精米所利用グループなどによる利用料の徴収を通じたストック・ファンドの導入は注目される。これは、たとえば精米所利用グループの場合、精米機利用料として精米した米の一部を徴収し、そのうちの一部分（オペレーターの賃金、燃料代、減価償却などを差し引いた分）を利用農民のストック・ファンドとする。また機械利用

グループでは、ハンドトラクター、脱穀機、噴霧機などの利用量に応じて現金または脱穀機の場合、籾換算で徴収した分の一部もストック・ファンドとする。このストック・ファンドは、農民自身が作った支出計画に基づき、肥料や農薬などの農業生産用の各種資材の購入に充てられる。

ストック・ファンドを通じて、農民グループは機械の維持管理や将来の更新に備えることができる。対象村のなかにはストック・ファンドを利用して、独自に農民グループ用にトラクターを購入した村もある。なお、上記の水利管理組合、機械利用グループ、精米所利用グループなどの各構成員は必ずしも同じではなく、農民個人が複数の組合に所属する。この農民グループがプロジェクトの計画から実施に実際にかかわっている。現在では、複数の農民グループをまとめた農民グループ・ユニオンが形成され、一種の協同組合的な活動を指向しはじめている。

問題は、これら農民グループと村落協同組合（KUD）との関係である。農民グループは農業省、KUDは協同組合省が管轄する。プロジェクトの対象である八村全体でKUDは現在一つしかない。県政府は農民グループ・ユニオンがKUDとなっていくことを期待しているが、省庁の縦割り行政に加えて、いわば下から作られてきた農民グループと機械

的に政府主導で設立が進められているKUDとの違い、これまでのKUD活動が活発でないことへの不満、などが問題となる。しばらくは、今の農民グループ・ユニオンの活動を地道に強化していくことが重要であると思われる。

農業農村開発の  
モデルとなるか

プロジェクトの内容についてはまだまだ言及すべき事例も多いが、同プロジェクトの基本は既述のようなハード面とソフト面をうまく組み合わせたとあると言えよう。またプロジェクトの実施過程において、計画段階から農民を参画させたことにより、当初の計画が変更されるのをプロジェクト側が許容したことも特筆されよう。

ところで、同プロジェクトはインドネシアの農業農村開発のモデルとなり得るだろうか。まず実施環境を考えると、東南スラウエシ州は稲作も畑作も後進州であり、言ってみればゼロに近い状況から農業農村開発を始める環境だったと言える。その意味で、同プロジェクトの手法は、インドネシア東部地域開発の文脈で考えると、たとえば、新規耕地開発をとまなう農業農村開発の必要性の高いイリアン・ジャヤ州や中カリマンタン州にとってはとくに有用なモデルとなり得るだろう。

農民グループの組織強化からの教訓は、本来的な意味での協同組合のあり方について再

検討が必要なことを示している。農民レベルのイニシアティブを生かすのに現状のKUDの規模はやや大きすぎる。農民グループを基にしたもっと小規模の産品別の協同組合の方向をめざし、KUDはそうした小協同組合の調整機関としての役割を果たしたほうが有効のように思われる。

インドネシアにとって、同プロジェクトが農業農村開発のモデルとなるかどうかは、同プロジェクトが終わった後、どのように活動が引き継がれていくにもかかってくる。そのためには省庁を超えた関係機関の十分な協議が必要である。もちろん、インドネシア側もそれを承知しており、州政府を中心に、関係機関を参加させた調整委員会も組織されつつあった。こうした機関がうまく機能した暁には、インドネシア東部地域をはじめとする他地域での政策実施・調整の格好の見本となる。同プロジェクトはそのとき、農業農村開発の本当のモデルとして記憶されることだろう。

## 5 インターネットと情報共有



インターネットの話題が社会を賑わすようになって久しいが、インドネシアのインターネット環境も急速に整備されてきた。接続ポイントも首都ジャカルタ以外にスラバヤ、バンドン、メダン、デンパサルなどの主要都市へ大きく広がっている。インドネシアでは、日本や米国のようなパソコン通信の段階を経ずに、一気にインターネットの段階へ突入した感がある。

日本的な感覚で言うと民業圧迫ではと思われるが、インドネシアでは国营郵便会社も有力なインターネット・プロバイダの一つである。国营郵便会社のワサンタラ・ネットは、一九九六年にすでに全二七州の州都を含む全国三一都市でインターネットの接続を可能にしていた。

マカッサルでは、一九九七年時点でこのワサンタラ・ネットと民間企業のメガネットという二つのプロバイダがしのぎを削っていた。前者は九六年四月から電子メールのみの試験運営が開始され、同七月から本格運営となった。メガネットは、大手マスコミの『ジャワ・ポスト』紙グループ傘下であり、市内通話料金でファックスを送れるサービスも始めた。会員数（九七年当時）はワサンタラが約二〇〇名、メガが約一〇〇名で、会員数の増加により、夕方のピーク時は接続が難しくなった。なお、二〇〇一年時点では、上記二つのプ

ロバイダに加えて、国营国際電話会社系のインドサット・ネットとインドネシアのプロバ  
イダの草分けであるインド・ネットも、マカッサルに接続ポイントを設けている。

ワサンタラ・ネットには会員全員を対象にしたメーリングリストがあり、「秘書を探し  
ています」「名札を作るならわが社へ」といった広告や意見交換に利用されていた。しか  
し、ごみメールが増えるという理由でリストからの除外を求める会員も多く、徐々に使わ  
れなくなっていった。

マスコミのインターネット利用  
インターネット上の新聞の公開は一九九五年にジャカルタ発の  
全国紙『レプブリカ』（イスラム知識人協会ICMIが中心になっ

て設立）により始まったが、今では主要全国紙等がインターネット  
上で読める。『レプブリカ』や有力全国紙『コンパス』では英語版もある。九四年に発禁  
になった週刊誌『テンポ』（なんと日本語版がある！）はインターネット上で事実上復活し、  
逆に過去インターネット上で発信した分を出版した。発信だけではなく、あるテーマを設  
定したインターネット上での意見交換も、放送禁止となったラジオトーク番組「パースペ  
クティブ」のホームページなどで試みられていた。なお、この「パースペクティブ」を主  
宰しているのは、ワヒド政権下で大統領スポークスマンを務めたりベラル派の論客である

ウイマル・ウィトラールである。

近年では、ジャワ島のバンドン、スマラン、ジョグジャカルタ、スラバヤなどの地方紙に加えて、スマトラ島ではアチエの『セランビ』、メダンの『ワスパダ』、パダンの『ミンバル・ミナン』、バリ島では『バリ・ポスト』、カリマンタン島では西カリマンタンの『アクチャヤ』や南カリマンタンの『バンジャルマシン・ポスト』、スラウエシ島ではマカッサルの『ファジャール』やマナドの『マナド・ポスト』、東ヌサトゥンガラでは西ティモールの『ポスト・クパン』など全国各地の地方紙もインターネット上で読めるようになった。前述のメガネットを主催するジャワ・ポスト・グループやコンパス・グループでは、系列地方紙（インドネシア東部地域の地方紙を含む）をインターネット上で発信させる試みを始めた。

しかし、インドネシア東部地域のマスコミ事情はまだまだ遅れている。一九九六年にようやく初の地元紙『メディア・キタ』（その後『クンダリ・ポスト』に改称）が発行された東南スラウエシ州では、それ以前は数日遅れで送られてくる南スラウエシ州の地方紙が読まれていた。また、インドネシア東部地域の地方紙のなかにはマカッサルで印刷して当該地へ空輸している場合もある。

このように、インターネットにアクセスできる場所ならインドネシア東部地域の地方紙さえも読める状況ができてつつある一方で、同地域の農村地帯などではまだ活字メディアが入り難い状況にある。マカッサル周辺を除く南スラウェシ州の地方をまわると、幹線道路に面したところでもたいていの新聞は数日遅れであった。電化された農村では速報性の高いマスコミ媒体として、新聞よりラジオやテレビの役割のほうがはるかに大きい。

#### インターネットでの 情報発信

インドネシア東部地域でのインターネット利用はまだ限定的だが、それを利用して情報発信を始める地方自治体も現われた。

その一例は、南スラウェシ州パレパレ市で、同市は一九九七年三月からホームページを開設した。パレパレ市は南スラウェシ州の拠点開発地域に指定されており、市勢のあましから拠点開発地域の説明にいたるまで、かなりの情報が盛られている（残念ながら二〇〇一年十一月時点ではウェブサイトに消えているようだ）。パレパレ市以外に、東ヌサトゥンガラ州東フローレス県などのホームページもある。

このほか、インドネシア東部地域関連では、北スラウェシ州のメナド市周辺や西ヌサトゥンガラ州のロンボク島の観光案内などの情報もインターネット上で得られる。

インターネットを小規模工業の振興に役立てようという試みもある。商工省中小商工業

総局は、国営郵便会社と協力して設立した「ワルシ」(小規模商工業情報システム、Warung Sistem Informasi Industri dan Perdagangan Kecil: WARSIS)を通じて、同省州事務所に各州の主要工芸品を紹介するホームページを作成させた。たとえば西ヌサトゥンガラ州の同省事務所は、木材加工品、陶芸品など充実した工芸品の紹介を写真入りで開始した。一方、中小企業振興分野のNGO活動家が西ジャワ州商工会議所と協力して開設した「プブック」(小規模事業開発協会、Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil: PUPUK)というホームページでは、小規模工業の紹介に加えて内外のビジネスパートナー探しにも力を入れている。

「ワルシ」はまだインドネシア語ページのみだが、「プブック」は海外の企業家を意識した英語ページをもつ。もつとも、実際に、地元の小規模企業家がどの程度インターネットを活用して事業チャンスを広げていくかは未知数である。

難しい情報の共有

ところで、インドネシア東部地域の開発政策を議論する際、人的資源の不足とならんで「情報の欠如」という話が出てくる。州政府では「開発計画を策定するための基礎データ・情報がない」ことが問題とされ、また実業家と話をしていると「市場情報がないのでマーケティングできない」という話に落ちつ

く。はたして情報はないのか。

インドネシア東部地域の情報量がジャカルタや東京に比べて少ないことは確かだ。情報量にも需給関係が働くことを考えれば、現在のインドネシア東部地域における情報賦存状況はしかたがない面もある。その一方で、情報はあるのにそれ取得するコストを払いたがらない傾向が実業家などにうかがえる。「いいものを作ったのだからバイヤーが来るまで待てばいい」という意識で自ら市場情報を探す行動をとらないのである。

それよりも問題なのは、情報の共有が難しいことである。州開発企画局でたとえば州民所得の統計を探す場合、「担当者がいないので統計が出てくるまで数日かかる」と平気で言われる。統計などの情報は担当者がファイルし、鍵のかかる引き出しにしまう。でもその担当者は統計資料を管理するのが役目であって、当該情報の収集や加工・分析をする役割は与えられていない。

ある議論で、地域開発政策を進めるためには情報の共有が必要だ、と主張したところ、「情報が力ネになる以上それを占有しようとするのは当然」と一蹴された。南スラウェシ州の有力者や実業家は、小さな自分たちのグループを作り、その利害に基づいて行動する傾向がある。たとえグループAもグループBも共にある計画がいいものだとは認識していない

も、それがグループBによって提案されたものであれば、それだけでグループAはその計画を妨害することさえある。こうした状況で、グループAとグループBが情報を共有することは考え難い。小さなグループが自らの短期的な利益のみを最優先に考え、他のグループと情報を共有しようとしないのである。

インドネシア東部地域でも誰もがグローバリゼーションを口にし、インターネットが利用可能な時代となった。インターネットが情報共有の推進にどんなインパクトを与えるかまだ不明だが、旧来の人々の行動に再検討を迫るための環境づくりが少しずつ始まっていることだけは確かである。

## 6 インドネシア東部地域への産業移転をめぐる

マカッサルからみると、はるか離れたジャワ島でここ数年急速な工業化が進んでいるように感じる。実際、国内随一の穀倉地帯であったジャワ島の水田や畑が一九九〇年代になると急速に消滅し、工業用地へ転換されていた。ジャワ島がなおさら遠くなる感じであ

る。

ここ南スラウエシ州は今ではジャワ島と並ぶ穀倉地帯となっているが、工業化はまだまだ遠い世界だ。以前、当地を訪れたマレーシア人の大学生に開口一番、「セミコンダクターの工場はどこにあるか」と聞かれ、軽いショックを覚えたことがある。はたして、現在のジャワ島で起こりつつあるような工業化の波は、いずれこのインドネシア東部地域にも及ぶのだろうか。

### ジャワ島を離れる産業

近年、ジャワ島外へ移転させる予定の産業が指摘されはじめた。製糖業がその代表例としてあげられる。

一九九七年当時、政府はジャワ島にある五六の製糖工場のうち段階的に二七工場を閉鎖する計画であった。ジャワ島の多くの製糖工場の生産設備は植民地期のもので老朽化している生産が非効率的、という理由からである。

砂糖の国内生産は一九九六年現在二〇〇万トン（うち七割がジャワ島）で、それ以外に年間一〇〇万トンを輸入している。

ジャワ島の製糖工場を閉鎖する代わりに、スマトラ島のランポン州に加えて、南スラウエシ州、中カリマンタン州、東カリマンタン州、西ヌサトゥンガラ州、東ヌサトゥンガラ



州、マルク州、東ティモール州（当時）、イリアン・ジャヤ州などの東部地域に新たに製糖工場を建設する計画を進めていた。これらの地域の乾燥地でのサトウキビ栽培の潜在生産力が高いからである。

この多くの新製糖工場を建設するのは主に民間部門である。たとえば、一日当たり八〇〇〇トン（サトウキビ換算）の生産能力をもつ工場を建てるには約二五〇〇億ルピア（約一二五億円）の投資と二万ヘクタールのサトウキビ畑が必要であり、政府資金では難しい。東南スラウエシ州では、一九九七年四月からクンダリ県で年産一〇万トンをめざす製糖工場の建設が開始された。イリアン・ジャヤ州では、繊維産業で有名なテクスマコ・グループが同州南部のメラウケ県に、綿花、カシユーナッツ、オイルパームと併せて製糖工場を建設する予定であった。南スラウエシ州では東北部のワジョ県にサリム・グループが年産六〇〇〇トンの工場建設を予定していた。

製糖業以外にも、セメント工業やエビ養殖などもジャワ島外へ移転すべき産業と見なされた。セメント工業については、ジャワ島外での需要の増加に対応するという意味もある。南スラウエシ州に産する豊富な石灰石を利用する形で、既存の国营工場セメント・トナサに続いて地場民間のボソワ・グループが韓国・大宇と組んで年産一八〇万トンのセメント工

場を建設、一九九九年から操業を開始した。北スラウェシ州などでも新規にセメント工場が建設される予定があった。エビ養殖は東ジャワが最大産地だったが、近年の病害で生産が伸び悩んでおり、多くの業者が南スラウェシ州をはじめとする東部地域に移転しつつある。セメント工業による大気汚染や、集約的なエビ養殖による土壌汚染などの環境汚染の問題とそれに対する住民運動の高まりもこの移転にかかわっているように思われる。

ただし、これらの産業移転計画は、その後の深刻な経済危機によって、その多くが頓挫したり延期になったりしている。政権によって産業移転の方向性にブレがあり、たとえば製糖業の産業移転については、アブドウルラフマン・ワヒド政権下でジャワの既存設備の活用を優先させる方針へ変更されている。

東部地域への  
産業誘致策  
前に述べたように、政府は、インドネシア東部地域開発を重要な政策課題の一つと認識してきた。ハビビ政権までの東部地域開発へのアプローチとしては、「総合経済開発地域」(KAPET)と呼ばれる拠点開発地

域を核にした開発戦略を練っていた。

KAPETはインドネシア東部地域に属する一三州(当時)に一つずつ設置され、そこを集中的に開発しつつ、後背地への経済効果の波及をねらった。KAPETに産業を誘致

するために、一九九六年大統領決定第八九号により、以下のような優遇策が各K A P E Tを対象にとられることになっていた。

第一に、生産活動に直接かわる資本財・機具の輸入に関しては付加価値税、奢侈品販売税、所得税が免除される。

第二に、K A P E T内での生産のために搬入された半加工品やK A P E Tから保税区域（E P Z）への搬出半加工品には付加価値税、奢侈品販売税が免除される。

第三に、課税計算上の減価償却率が通常よりも有利な率に設定されている。

第四に、配当に対する源泉徴収額が従来の半分ですむことになった。

第五に、K A P E T内に保税区域を設けることが可能で、その場合には保税区域に準じた輸入関税の減免措置が適用される。

このような優遇策がK A P E Tに対してとられることになっていたが、K A P E Tでの生産活動に必要な機械などを国内調達した場合には課税されるし、固定資産税に相当する土地・建物税の減免に関する優遇措置もなかった。言うならば、全国に適用された投資優遇策を若干強めた程度のものであった。インドネシア東部地域の現状を考えると、この程度の優遇措置で産業を誘致できるかどうかは疑問であった。

なお、K A P E T 自体は、ハビビ政権下で大統領決定によって優遇策に法的根拠が与えられたものの、二〇〇一年時点でも、その多くがまだ大まかなマスタープランができつつある段階にとどまっており、なかには事実上頓挫したものも現われている。

ジャワ島や近隣諸国に比べて、インフラや市場の整備の遅れたインドネシア東部地域へ本気で産業を移転するためには、政府は相当思いきった差別的な政策措置をとる必要があるだろう。たとえば、一九九六年に議論されたタックス・ホリデーについても、東部地域への産業移転を進める観点から肯定的に議論を進める価値があるのかもしれない。

#### アジアのなかの 東部地域へ

インドネシア東部地域への産業移転には、ジャワ島で時代遅れになった産業や環境問題で立地し難くなった産業を移転することにとどまらず、今後の地域開発に結びつく新たな産業の移転も視野に入れる必要がある。とりわけ、東部地域の資源利用やアグロ・インダストリーの発展に貢献するような産業の移転が望ましい。

しかし、実は、インドネシア東部地域開発を政府がどの程度本気で考えているかが常に疑問なのである。一九九七年、「二〇二〇年をめざしたジャワ島開発」というセミナーにおいて、ギナンジャール国家開発企画庁長官（当時）が「市場原理が働くなか、政府が企

業家をジャワ島から東部地域へ追いやることはできない。そんなことをしたら企業家はベトナムやミャンマーへ逃げてしまう」と述べていた。

たしかに、それはそうだと認めざるを得ない部分がある。しかし、当時、インドネシア東部地域開発を最重要政策課題に掲げていた政府がそう言ってしまうていいのか。

多くの企業家はジャカルタ周辺以外のインドネシアを知らない。インドネシア東部地域への産業移転を試みるために必要なのは、企業家や政策担当者に東部地域を単にインドネシアの一部としてではなく、東南アジアの一部、あるいはアジアの一部として認識させることではないか。

中央政府がインドネシア共和国という枠の中だけで、地方が自分の州、自分の県という枠の中だけで、自らの開発戦略を考えればすむ時代ではもうなくなっている。周辺国や周辺地域を視野に入れた戦略を立て、それらと有益な協力・連携関係を構築することが産業振興にとっても必要なのではないか。

それにしても、インドネシア東部地域への産業移転など、絵にかいた餅にすぎないのだろうか、と呟きたくなる。

## 7 ピアク開発構想の行方

インドネシアの最東端のイリアン・ジャヤ州は、ニューギニア島の西半分を占める国内最大の州である。六一・五万平方キロメートル（日本全土の一・六倍）という広大な面積の多くは深い原生林に覆われており、その州域にはさまざまな鉱物資源や天然資源が埋蔵されている。一九九九年のまだハビビ政権のときに、イリアン・ジャヤ州を西・中・東の三州に分割することが決定されたが、二〇〇一年現在、実施にはいたっていない。

州都ジャヤプラなどの海岸部の都市には、ジャワ島やスラウェシ島など外部からの移民



天橋立を思わせる景勝地。山の向こうはパプアニューギニア（イリアン・ジャヤ州ジャヤプラ市郊外）

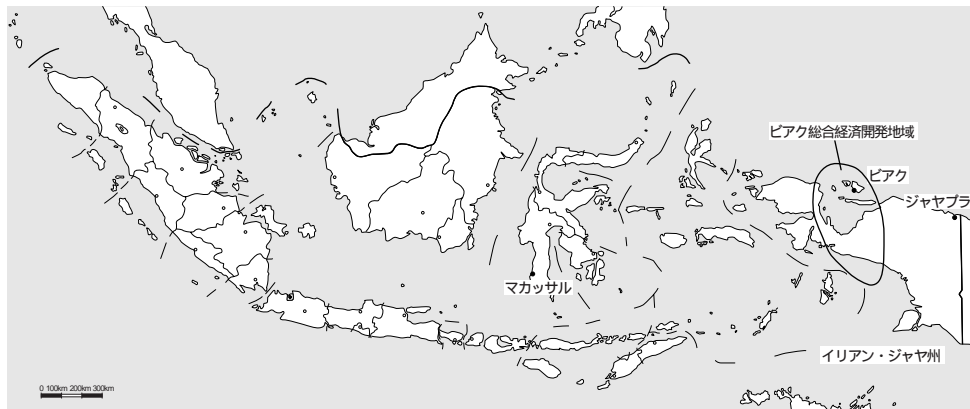
がかなり入り込んでいる一方、元来のイリアン原住民の人々の多くは中央高地に居住している。彼らの足はミツシヨナリーなどが飛ばしているセスナなどである。ミツシヨナリーの宣教活動は盛んで、彼らによる「未確認種族」の発見も時々ある。

またイリアン・ジャヤ州は、第二次世界大戦時に日本軍が大量の死者を出した激戦地でもあり、なかでも州の北西部に位置するビアク島には、当時日本軍が潜んでいた洞窟などの戦跡が多数ある。当地にいた日本軍の主流は山形県出身の部隊だったこともあり、山形「イリアン・ジャヤ友好協会」が設立され、農業研修生受入れなど幅広く活動している。

一九九六年十二月三日、州内のビアク島およびその周辺地域が、大統領決定第九〇号により、総合経済開発地域第一号に指定された。ビアク島周辺は、インドネシア東部地域開発のモデル地域として指名されたのである。

ビアク総合経済開発地域は、ビアク島のあるビアク・ヌムフォル県以外に、チェンデラワシ湾周辺のマノクワリ県、ヤペン・ワロペン県、パニアイ県、ミミカ準県の四つの県を含む広大な領域である。構想では、ビアク島を開発拠点とし、同地域内の他の地域をその後背地と位置づけ、ビアク島を対外的なゲートとして活用、後背地の産品の輸出入・移出

図5 ビアク総合経済開発地域







3000メートル滑走路をもつピアク空港  
(イリアン・ジャヤ州ピアク)

入を促進させる考えであった。

ピアク島が拠点となるのは、空港や港湾があるためである。ピアク空港はジャンボジェット機が発着できる滑走路をもつ。これを利用して米国や日本との直行便を開通させることが地元の願いであり、ピアク総合経済開発地域の開発の大前提であった。この空港には、数年前まで燃料補給のためホノルル、ロサンゼルス便が発着していた。

一方、港はあるにはあるが、そのランクは州都ジャヤプラ港より低い。このため、四万トン規模の船舶が停泊できるコンテナ港の新設を計画していた。コンテナ港周辺には自由貿易地域を設け、環境に優しいハイテク産業などの工業団地建設が構想されていた（ハイテク工業団地について台湾の企業家から照会があったという）。

ビアク総合経済開発地域の重点産業は、観光である。ビアク島周辺の海は珊瑚礁の海で、多くの地域が海洋公園に指定されており、ダイビングスポットも多い。ビアク島にはバリ島のヌサドゥア・ビーチ・ホテルと同じ造りの四つ星のホテル・マラウがオープンした。

このように、観光を中心としつつ将来的には工業開発も行なうというのがビアク総合経済開発地域の大まかな青写真であった。

#### ビアク開発への反応

一九九五年十二月に州都ジャヤプラを訪れた際、国立チエンデラワシ大学で開催されていたイリアン・ジャヤ地域開発セミナーに出席したことがある。そこで、「イリアンの人々は酒ばかり飲んで働かない」というジャワ島などからの移住者の見解は、地元の人々への無理解の表われであるという指摘があった。この指摘は古典的であるが、中央政府の東部地域開発政策をフォローする私には新鮮な響きをもって聞こえていた。

ビアク開発は、首都ジャカルタでは東部地域開発の一番手として政府関係者の間で議論されてきた。だが、一九九七年七月にビアク島を訪問したときには、ビアク開発への地元の進る熱気と期待をほとんど感じなかった。

ビアクの政府や住民がどのような開発を望んでいるのか、このときの訪問ではそれを知りたかった。上記セミナーに参加していたビアク・ヌムフォル県政府書記と再度議論した。彼は、オウム返しのように中央政府のビアク開発構想を説明した。観光が第一で、政府も出資した四つ星ホテル・マラウに外国人観光客がやってくることを願っていた。

このホテル・マラウはビアク市街から東へ三〇キロメートルほど離れており、原野のなかを走りつづけて突然に出現する。場違いかと思われるほどの立派な造りで、一九九六年二月のビアク地震のときもほとんど被害を受けなかった建物である。ホテルには州・県政府も出資しているほか、土地を提供した地元住民も小口株主となっていた。ただし客室占有率はいつも一割に満たない状況だった。

一方、新設予定のコンテナ港用地の住民からの収用については、県政府は順調に進んでいると説明していた。実際には、土地をめぐる慣習法が支配的で、所有関係が入り組んでおり、ジャカルタで考えているほどには土地の収用は容易でない様子だった。

土地は政争の道具でもある。土地収用に反対する住民の多くは前県知事派という話も聞いた。コンテナ港建設予定地はビアク市街から西へ細い道を一時間ほど走ったサンベル地区の静かな漁村だった。付近の人々と話してみても、コンテナ港建設が始まるという切迫

感はまったくなかった。農家のおじさんにもらったちよつと青臭いヤシの実ジュースで、  
どを潤しながら、建設予定地となっている遠浅の入り江を見ると、おばさんがのんびりと  
洗濯をしていた。

ビアク地震から  
一年を経て

一九九六年二月に起こったビアク地震から一年経った現場を見に行つた。津波の被害の大きかった島北部のコレム湾の入り江は、波の穏やかな静かな場所だった。

当時、地震の直後に波が引き、大量に跳ね上がった魚を捕まえようとたくさんの子供たちが海へ出た。そこへ津波が押し寄せ、ヤシの木に登った者だけが助かった。海岸沿いで密集していたといわれる住居や市場は跡形もなく壊滅した。集落は政府命令で高台に移転され、海岸沿いにはもはや所有者のいないヤシの木があるだけだった。

ビアク地震の際には大量の緊急援助物資がビアク島に送られた。コレム湾へ向かう途中の集落には、救援物資の新しいトタン屋根や合板で作った家が散見できた。でも屋根や壁がトタンや合板で完全に覆われていない。家の土台も石でちよつと固めた程度で、とても耐震構造にはなっていない。

送られた毛布を住民が使っているのを見たことがない、薬品類も手元に届かなかったた

め彼らはお金を払って地元の薬局から薬を買った、といった話も聞いた。それら救援物資がどこへ消えてしまったのか、被害に遭った住民たちには知る由もない。

一見すると、ビアク開発構想に対する地震の被害の影響はほとんど表面には見えないように感じる。しかし、住民はビアク地震の惨事とそこで起こった不条理な救援物資の流れを忘れてしまったわけではない。

週末には四つ星のホテル・マラウでカラオケパーティーに興じる州や県の役人、その一方で、いまだにビアク地震の恐怖から逃れられずに設備の不十分な家で暮らす人々。その隔たりは大きい。そうしたなかで、ジャカルタ主導で掲げられたビアク開発構想のアドバース。

青い珊瑚礁の海に囲まれた美しいビアク島周辺の開発は、こうした隔たりを埋めることなく進められようとしていた。それは、中央政界の動向によつては、開発による資金流入を期待する州・県政府にとつて夢物語に終わる話かもしれないのだ。

ビアク開発構想がどうなるうとも、ビアクの人々は、地震の記憶を消せないまま、毎日を懸命に生きつつづけていくのだろう。

やっぱり夢物語

だったのか……

二〇〇一年八月、私は再度ビアクを訪れた。鳴り物入りでオープンした四つ星のホテル・マラウは倒産し、廃墟と化していた。州・県政府はホテルで頻繁に会議を開いていたが、支払いはほとんどなされなかったという。土地を提供した地元住民への補償はどうなっているのだろうか。ホテル倒産をめぐる紛争が起きている様子はなかった。

コンテナ港建設用地は、結局、当初の場所をあきらめ、別の場所へ移転していた。最初の建設予定地であったサンベル地区は三代続けてビアク・ヌムフォル県県知事を輩出した場所であり、用地移転の際には前県知事らが涙を流さんばかりに抗議したという。前県知事側が要求したヘクタール当たり五万ルピアという地代は、その周辺の同一〇〇〇ルピアという地代と比べても異様に高かった。ビアク開発で大儲けをねらっていたのだ。新しいコンテナ港建設予定地のすぐ横には、ジャヤンティ・グループが自社のツナ缶詰工場のために建設した立派な港があった。同グループは、通信設備や電気なども、政府に頼らず自分で確保している。

一九九〇年代後半、ジャカルタの東部地域開発協議会で熱っぽく語られていたあのビアク開発は、今となつては惨めな姿をさらけだす結果となっている。毎日を懸命に暮らして

いるピアクの人々には、はるか遠くの世界の話だったのだ。遠く広がる美しい珊瑚礁の海が、ピアク開発に踊らされたエリートをあざ笑うかのように、静かに横たわっている。

## 8 インドネシア東部地域こそ輸出振興を

一九九七年七月に東南アジア諸国で生じた通貨危機の影響で、インドネシアでも自国通貨ルピアの価値が短期間で八〇%以上も下落した。同時期にバンドを外して変動相場制へ移行したこともあり、庶民レベルでもドル買いが一般化するなど、ここ数年なかつたようにつとしたパニック状態が現出した。

中央銀行（以下、中銀）は公定歩合を引き上げて一時的な高金利状態を作り出し、ドルからルピアへのシフトを促した。ルピア減価で輸出の伸びが期待される一方、金利上昇で経営力の弱い企業や不良債権に苦しむ銀行は倒産するのではないかと予想されていた。多くの大規模プロジェクトの実施延期も発表され、政府歳出の節約令も出された。

## 輸入依存度の低い 東 部 地 域

この通貨変動のインドネシア東部地域への影響はどうだっただろうか。一言で言えば、意外にもインドネシア西部地域ほど大きな影響はなかったと考えられる。それは、東部地域と西部地域との貿易構造の違いによる。

東部地域は輸出が輸入を大幅に超過している地域である。たとえば、一九九六年の東部地域からの非石油ガス製品輸出額が約七〇〇万ドル（同輸出総額の二八・五％）であるのに対して、東部地域への輸入額は一七八万ドル（同輸入総額の四・五％）にすぎなかった。九六年の東部地域の非石油ガス貿易収支は五二五万ドルの黒字だが、西部地域のそれは九四万ドルの赤字だった。なかでも、首都ジャカルタだけで、一一〇〇万ドルもの非石油ガス貿易収支赤字を記録した。

もちろん、東部地域からの輸出産品の多くは商品作物などの一次産品またはその加工品である。南スラウエシ州からの力カオやコーヒーやエビ、マルク州や北スラウエシ州からのナツメグや鮮魚などは、輸入原材料・資本財をほとんど必要としない産品である。

工業化が相対的に進んだ西部地域、とくにジャワにおいては、輸入部品や機械・資本財輸入を前提とした輸出産業が数多く進出している。輸出を増やそうと思えば輸入も増える



という悪循環になり、經常収支赤字が簡単に解消できない構造にある。

商品作物などの一次産品輸出に比較優位をもつ東部地域にとつて、通貨変動は実は輸出をさらに伸ばす絶好のチャンスであつた。しかし、輸出活動を支えるための港湾や道路などのインフラ整備への政府開発歳出の抑制や開発プロジェクトの延期が実施されると、せっかくの輸出拡大の機会を生かせなくなる可能性が出てくる。このため、東部地域の企業家は、この地域での開発プロジェクトを中断・延期しないよう中央政府に強く求めた。

他方、東部地域開発で強調されているアグロ・インダストリーやアグリビジネスには、輸出指向型の振興戦略をとれるメリットがある。全国的にみても、この地域からの輸出が伸びることによって、インドネシア全体の經常収支の改善に貢献することができる。

南スラウェシ州は 一九九六年四月、南スラウェシ州商工会議所に対して、マレーシア・サバ州とシンガポールから両地域への米の輸出について非公式な打診があつた。

南スラウェシ州は、全国でも有数の穀倉地帯となつている。南スラウェシ州の米生産は、粗米換算で年間約四五〇万トンの規模を維持しており、州内での消費分を除いた約一三〇万トンが余剰米となる。そのうち約二五万トンが貯蔵米として州食糧調達委員会に納めら

れ、残りが首都ジャカルタなど他地域へ供給される。

南スラウエシ州商工会議所は、州食糧調達委員会保有の貯蔵米が十分にあり、一九九〇年代半ばの豊作で米価も安定していたことから、マレーシア・サバ州やシンガポールへの米の輸出が国内米価上昇をもたらすことはないと考えた。南スラウエシ州から直接に米を輸出する気運が高まった。

ところがそれには障害があった。輸出に関する一般規則を定めた一九九六年商工大臣決定第一二四号において、輸出規制を受ける品目のなかに「米」が含まれていた。米は「輸出監視対象品目」に位置づけられ、商工大臣がまたは同大臣が指名した政府高官の同意があった場合にのみ輸出可能となるものだった。南スラウエシ州の判断で独自に直接輸出することは不可能で、ジャカルタの中央政府に承認をお願いしなければならなかったのである。

南スラウエシ州知事は、マスコミなどで同州から米の輸出を行なう計画をたびたび表明しているが、打診から半年以上経った一九九七年九月時点でも、中央政府から米の輸出が認められたという報道はなかったが、九八年には認可され、マレーシアやブルネイ向けに念願の米の輸出が開始された。輸出米として「セレベス」という品種も開発された。

中央政府は、中長期的な米消費の増大を考慮し、中カリマンタン州で一〇〇万ヘクターの泥炭地を開墾、一大稲作地帯を造る計画を進めていた（事実上失敗に終わった）。これが南スラウエシ州の米輸出に対して中央政府が冷たい態度をとっていた一つの理由と考えられる。

東部地域はジャワを  
手本とすべきか

ところで、地域開発政策の現場では、中央政府の政策が地方政府の地域開発政策と対立関係になることが少なからずある。

一九八〇年代に中央政府が打ち出した籐半製品の輸出禁止措置は、インドネシアからの籐家具（完成品）の輸出を飛躍的に伸ばした。国家全体としては籐製品の付加価値向上を実現できたわけだが、その反面、スラウエシにあった籐半製品工業はジャワの籐家具企業との競争に負けてほぼ壊滅した。

中央政府が打ち出している東部地域開発の考え方の基本は工業化である。ジャワのように農業主体から工業主体へ産業構造を変換させる形で東部地域開発を進めるべきだ、という考えである。加えて、イリアン・ジャヤ州ビアク島開発構想にみられるようなハイテク指向も見え隠れしていた。

開発経済学からみても、工業化をめざすこと自体は誤りではない。しかし、東部地域に

適した工業化を進めるための機会がこれまで十分に与えられてきただろうか。

一方、一国経済が強靱な経済構造を保つためには、それぞれの地域の優位性を生かす形で多様な構造を組み合わせることが重要である。東部地域がジャワ型の工業化を進め、輸出と輸入が共に増えるようなジャワと同じ構造をもつようになれば、今回のような通貨危機による全国レベルでのリスクはかえって高まることになる。

東部地域には、東部地域なりの比較優位を生かした工業化があるのではないか。それは、輸出を引っ張る商品作物を生かしたアグロ・インダストリーやアグリビジネスを主体とするものとなるう。

生産活動のための新しい機械や設備を輸入することなく、既存の商品作物の加工度を少しずつ高めていく。たとえば力カオを十分に発酵させてから輸出する、カシユーナツツの殻を剥いて十分乾燥させてから輸出する、などによって、一歩ずつ着実に工業化を進めていく。時間はかかるがこれが最良の方法ではないだろうか。

東部地域はジャワと同じではない。しかし、東部地域開発を構想する多くの政府高官はジャカルタで生活する、せいぜいジャワの生活しか知らない人々なのである。

インドネシアの国家経済全体の強靱な基盤確立と中長期的な持続的発展のためにも、東

部地域がもついい意味での比較優位を生かす必要がある。その意味で、東部地域こそ輸出振興を進めるべきではないかと考えるのである。

コラム

### 「ありがとう」のない世界

他人に何かしたとき、またはしてもらったときに、感謝の言葉が自然に出てくるのは気持ちのよいものだ。「ありがとう」は日本人の最も好きな言葉の一つかもしれない。インドネシア語の「テリマカシ」も、日本語の「どうも」のノリで「マカシ」と気軽に使われる言葉である。

ところが、南スラウエシのブギス語、マカッサル語、マンダール語には、この「ありがとう」に相当する言葉がないと聞いて驚いた。別に感謝してもらいたくて親切にするわけではないが、相手にいろいろしてあげても「当然でしょ」という顔をされる

ことが多い。

「なんだ、感謝の心も知らない傲慢なやつらだ」などと怒る前に、頭を冷やしてちよつと考えてみよう。「ありがとう」を必要としない社会はどんな社会なのか、と。

おそらく、相手から何かしてもらつ、そのお返しに相手に何かしてあげる、そのお返しに、という繰り返しがごく普通に当たり前に行なわれている社会なのではないか。それは「有り難い」ことではなく、常に有ることなのだ。つまり、みんなお互い知つたどうしで、いちいち感謝していたのではかえつてよそよそしくなるのだろう。

こうした感覚は、時として私たちの常識とかなり異なつた行動になつて現われる。

マカッサルで仕事をしていたとき、リフレッシュ用に私の机の上に置いてある飴を来客が勝手になめはじめ、貸した資料が戻ってくることはまずない、他人の机の上に置いてある書類を当人がいないときに勝手に持つてきてしまう、「他人のものは俺のもの」といった趣なのだ。でも、彼らにとってはごく当たり前のことで、けつして悪気があるわけでない。

知つたどうしのブギスやマカッサルの世界ならまだいいかもしれない。しかし、こんな調子で彼らはインドネシアの他の種族や国際社会と付き合つていけるのだろうか。

「ありがとう」のない世界は一步間違つと「甘え」の世界になる。汚職、癒着、縁故主義のはびこる背景でもある。