

# 構造調整視点から見た インドネシア農業政策の展開

——80年代中葉からの稲作と米政策を中心に——

よね くら ひとし  
米 倉 等

はじめに

- I 農業における構造調整政策
  - II 米自給化以降の農業開発政策
  - III 趨勢自給破綻——90年代中葉以降の制度改革と食糧危機——
  - IV グローバリゼーション下の政策対応
- むすび

## はじめに

グローバリゼーションという世界大の変動に曝されているインドネシアでは、農業分野にも変革の大波が押し寄せている。米を中心とする食糧農業分野では貿易や流通の自由化が農民や農村経済に大きな影響を与えつつある。野菜・果物、畜産や農園作物の部門では、アグリビジネスの活動が活発化してその動きが顕著だ<sup>(注1)</sup>。しかしこのような変化は、もとを質せば、米の自給を達成した直後から農業分野における構造調整としてすでに始まっていたと見ることができる。本格化しているグローバリゼーションに対応する中で、インドネシアの農業は大きく変貌し政策も従来と異なる方向に一段と大きく舵を切ろうとしている。その評価は、今後の議論に期待するとして、ここで従来の変化を整理検討しておくことが重要であると考ええる。そこでインドネシアの農業開発について、1980年代後半以降すなわち米の自給化宣言後から2001年頃

までの政策の推移を詳細に検討してみたい。ただし本稿は、個々の政策の成果を検討評価することを意図していない。政策の推移とその実態背景を、政策の理論的な正当化論議も含めて、可能な限り詳細にフォローしつつそれらを整理し特徴を明らかにして、今後の方向性を検討するための鳥瞰を得ようとするものである。

世界銀行・IMFによって主導されたいわゆる構造調整政策は、1980年代中葉からインドネシアにおいて様々な分野で実施された。農業分野での調整・変革の対象として特に注目される具体的な点は、農業金融改革、肥料補助金問題、灌漑開発のあり方、そしてやや遅れ1997年後半以降の経済危機の最中に開始されることになった米を中心とする流通問題の改革である<sup>(注2)</sup>。これらは、1960年代後半から80年代前半にかけて米の自給化を目指した増産政策すなわちインドネシアにおける「緑の革命」を支えた政策分野であった。1980年代後半から2000年代初頭におけるインドネシアの農業開発政策の特徴は、従来の「増産」に代わって「多様化」と「市場重視」そして「グローバリゼーション」という新たな課題への対応という点にあるように思われる。本稿は、以上のような新たな局面における農業開発の推移とその特質を明らかにすることが狙いである<sup>(注3)</sup>。

## I 農業における構造調整政策

### 1. 農業開発政策の推移

#### (1) 米自給化政策期

モンスーンアジアの途上国では、食糧とりわけ米の自給が最重要課題とされてきたが、1980年代には多くの国で食糧の自給化に目処が立つようになった。その顕著な成功例がインドネシアで、1980年代中葉には米輸入大国から自給国に変貌した。2000年現在2億人を超える人口大国であるだけに、食糧の自給化は経済問題である以上に社会問題であり政治問題として重くかつ緊急の課題でありつづけた。それ故、自国のみならずアメリカや世銀をはじめとする援助国・機関も強い関心を持ち農業援助に関わってきた。スハルト体制下1960年代後半に始まり84年までは、インドネシアにおける「米自給化政策」の時期といえよう。

#### (2) 多様化政策移行期

1980年代以降のモンスーンアジア、とりわけ東南アジアの農業発展を特徴づけた変化は、経済の発展に対応した農業生産と消費の多様化であろう。食糧の自給化を目指した従来の農業開発政策から、経済の発展段階に対応した農業開発の必要性が認識されるようになった。このことが最も端的かつ包括的に示されているのが構造調整政策である。構造調整政策は、短期の国際収支の安定を図ることがその出発点であったが、経済の諸セクターにおける構造変化、対応する様々な開発政策の変化をもたらすことになった。インドネシアの農業分野にも大きな影響を与えた重要な政策体系である。米自給化から1988年までは構造調整の開始期であり、「多様

化政策への移行期」といえよう<sup>(注4)</sup>。

1983年に原油価格は低迷し、インドネシア政府は大規模開発プロジェクトの実施延期などの対策をとり、このときから構造調整政策が始まった。米を自給したのもつかのま1986年にはオイルグラットに遭遇、原油価格は極端に低落し、石油部門にもっぱら依存することで経済開発を進めていたインドネシアにとって厳しい財政の逼迫をもたらした。米の自給を達成し工業化の進展にも弾みのついたインドネシアは、経済の自立的な発展を目指し、そのために輸出外貨の獲得、国内貯蓄と税収の増大、石油依存経済の脱却が急務の課題とされた。1980年代に入って引き続き国際収支危機への対策、財政・金融構造の建て直しともあいまって、農業においても構造調整の気運が高まった。農業開発問題は、食糧自給という観点だけでなくインドネシアのマクロ経済の視点から再検討が必要とされるようになった。

#### (3) 趨勢自給政策期

インドネシアでは1989年に始まった第5次開発5カ年計画以降、世界銀行・IMFが主導する構造調整の枠組みに基づいた経済の改革・自由化が本格的に推進された。第6次計画では開発の遅れた貧困地域を対象としたセーフティネットとしての貧困村対策IDT (Inpres Desa Tertinggal) も始められた。1980年代後半以降90年代のインドネシア農業開発の方向転換と開発政策の推進に際して、構造調整の理念と方法は中心的な役割を果たした。また、その経験から抽出される農業開発政策論は他の途上国への適用という点でも重要な意義を持つものと考えられる。1989年から93年の第5次5カ年計画に相当する時期は、構造調整が本格化し農業の多

様化政策を実施した時期であり、米に関していえば時には過不足が生じ輸入することもあるが中長期的に自給可能な生産力の水準維持を目指す「趨勢自給（self sufficiency on trend）政策期」といえよう。

#### （4）趨勢自給破綻とグローバリゼーションへの対応期

1997年の後半から通貨危機が発生した。その影響は瞬く間に金融その他経済全般に波及、経済危機に陥った。同時に食糧の柱である米が1997年から98年にかけて2年続きで大幅に減産、大量輸入という食糧危機が発生した。加えて1998年5月には32年続いたスハルト体制が崩壊するという未曾有の社会的・政治的危機に至った。インドネシアの農業・農村は大きな影響を受け、中でも米をはじめとする食糧の流通に大きな混乱をきたした。その渦中で、食糧流通を支配してきた食糧調達庁（BULOG）の機能縮小、規制緩和が断行された。また、国営肥料工場によって主に生産される尿素など化学肥料に対する補助金も打ち切られた。

急速な市場自由化政策のもと米の輸出入も自由化され、その結果別の新たな問題が生じている。一時は1ドル1万ルピアを下回っていた通貨レートだが1999年には7000ルピア台に戻したものの、今度はベトナム等の安い外国産米が国内市場に流入し、生産者米価が低迷した。他方、国内流通が混乱状態の中で、消費者米価は高い水準にとどまり都市生活者とりわけ貧困世帯に悪影響を及ぼした。経済の対外開放と規制緩和はインドネシアの経済運営を一層難しくした。1994年以降21世紀の初頭の間は、インドネシア農業にとって構造調整の結果が表面化し、食糧危機、米の「趨勢自給破綻」など様々な問題が

明らかになると同時に、「グローバリゼーションへの対応」を迫られている時期といえよう。

本稿は、「多様化政策移行期」から「趨勢自給破綻とグローバリゼーションへの対応期」を対象に検討する。

## 2. 農業における構造調整の考え方

世界銀行による構造調整融資（Structural Adjustment Lending: SAL）の目的は、極端に石油に依存したインドネシアの経済構造を改善し、輸出外貨を安定的に確保しかつ、国内貯蓄や徴税の能力を高め、金融財政の基礎を強化しようとするものであった。石油輸出収入の落ち込みを他の一次産品や工業製品輸出の振興によって回復することが1980年代のインドネシアが直面した課題であった。そのためにインドネシアは世銀・IMFの市場機能を重視した開発政策の理念と構造調整融資を受け入れ、速やかに構造調整を実行に移した。そこで次に、インドネシアの農業開発政策を左右してきた構造調整の内容を整理しておこう。

世界の各地域で1980年代後半までにどの程度コンディショナリティの付いた融資が行われたかは表1を参照されたい。コンディショナリティの中身は例えば前述のように、(1)過大評価された為替の切り下げ、(2)産業保護の削減、(3)セクターごとに各政府機関などによってコントロールされた生産者価格の段階的廃止、などがあげられる。農業に関する構造調整において世界銀行が重視した分野は、(1)価格政策とインセンティブスキーム、(2)制度改革<sup>(注5)</sup>、(3)農業投資の3つであった。調整プログラムは農業に陰に陽に課せられている租税を軽減することが大きな課題であった。同時に、多くのプログラムが農業投入財の補助金を削減し、これらの財や

表1 農業政策借款および構造調整借款における政策コンディショナリティ付きの割合

| 政策分野     | アジア     | アフリカ   | 中 東    | ラテンアメリカ | 合 計      |
|----------|---------|--------|--------|---------|----------|
| 投入産出価格   | 30 (83) | 3 (27) | 3 (33) | 9 (39)  | 45 (57)  |
| 貿易       | 16 (44) | 6 (55) | 5 (56) | 23(100) | 49* (62) |
| 制度リフォーム  | 29 (80) | 5 (45) | 7 (78) | 15 (65) | 56 (71)  |
| クレジット・銀行 | 11 (31) | 3 (27) | 1 (11) | 9 (39)  | 24 (30)  |
| 公的投資財政   | 21 (58) | 1 ( 9) | 5 (56) | 10 (43) | 37 (47)  |
| マクロ経済    | 20 (56) | 2 (18) | 6 (67) | 10 (43) | 38 (48)  |
| 環境       | 3 ( 8)  | 1 ( 9) | 1 (11) | 2 ( 9)  | 7 ( 9)   |

(出所) World Bank, Country Economics Department (1988, 50).

(注) 単位は借款件数。カッコ内は全借款に占める割合。\* 内訳の合計と一致しない。

サービスの流通を改善しようとするものであった。

以上のような構造調整の基本は、生産における経済合理性を市場の機能を通じて追求する点にある。この点をゲール・ジョンソンの議論に端的に見ることができる [Johnson 1987]。農業の技術変化のめざましい成果から、生産性の変化こそ生産者価格の変化よりも大きな効果があるのだとして、価格を相対的に軽視する考えは誤りであるとジョンソンはいう。技術優先策では、補助金などにより市場価格を歪め化学肥料等投入財の価格を低くしてでもその利用にインセンティブを与えて生産可能曲線をより高い水準にシフトさせる、といった手段が採られた。このような農業開発戦略の中核をなした技術優先策に対して、ジョンソンの議論は警鐘と修正を訴えるものであった。これは、1960年代中期から80年代にかけて行われ、多くの発展途上国で食糧の大幅な増産を実現させた「緑の革命」の技術優先策によって生じた様々な非効率を、経済的観点から検討し軌道修正することを意味した。農業発展戦略におけるひとつのパラダイムシフトといっても過言ではない。ただし、後

で論じるように緑の革命が弊害を伴ったのと同じように構造調整政策も問題なしというわけにはいかなかった。

構造調整は市場に対する強い信頼感に裏づけられているが、この場合基準となる市場とは国際市場を指している。国際市場は競争的であり最もグローバルな意味で資源コストを正しく反映した価格が成立していると考えられるからである。そこで、農産物の国際価格変動と各国の国内農産物価格の変動との関連性が注目された。マンドラックとラーソンは国内農産物価格を決定する主要因は国際価格であり、長期的には国際価格の変動は国内価格に影響を与えることを示している [Mundlak and Larson 1992, 399-422]。価格ディスティーションは公的にも私的にもコストがかかりそれを維持しきれものではなく、国際価格変動のショックに見舞われた国は、必要な構造調整を行うべきであるとする。調整の参照基準となる価格は国際価格ということになる。

技術進歩に関する考え方は、市場を重視する構造調整の考え方からすれば相対的に豊富で安価な資源を利用する方向での技術進歩が推奨さ



れることになる。このように資源賦存を重視する考えは、Hayami and Ruttan (1985) の中で速水・ルトンの誘発的革新（インデューストイノベーション）の理論として体系的に展開された。ただしその政策論においては、より効率的な技術変革を導く政策と制度をデザインすることが可能であるというものであって、民間部門にすべてを委ねればよいというものではないと速水・ルトンという。

農業の構造調整は以上のような基本に立つと見られるが、政府の果たすべき役割を明確に限定しようという方向性が強まった。その適用過程で政府の役割を後退させ財政支出を軽減させる方向に強くシフトしていった。ティンマーは政府の役割として、(1)農業研究、(2)農業普及、(3)灌漑投資、(4)市場インフラの4分野に特に注目した〔Timmer 1991, 1-28〕。

本稿においては、IMF・世銀の借款条件として提示された調整政策にとどまらず、その基本的な考え方を踏まえる諸対策を一般に構造調整と呼ぶことにする。すなわち市場の機能を高め、市場の決定に経済活動を委ね、資源の効果的かつ効率的利用を促す方向での諸政策である。インドネシアで米自給化以降行われてきた様々な政策は、構造調整の理念、市場観、政策手段といったレベルで、まさに構造調整そのものであったといえる。この点を具体的に検証するのが本稿の課題である。

### 3. 構造調整政策における政策評価の方法

構造調整の実施において重要だった点は、経済的・農学的に適切な作物を適切な地域で栽培する適地適作が強調されたことである。その政策判断の基礎として新古典派的な市場観に基づいた静学分析が重要な役割を果たすように

なった。それを代表するのが DRC (Domestic Resource Cost) の理論に基づいたポリシーアナリシスマトリックス (Policy Analysis Matrix: PAM) であろう。農業開発政策の評価方法として開発されマニュアル化・テキスト化されている。これはインドネシアにおける農業の多様化政策を推進する上でも重要な判断基準となり、実証的な研究が行われた<sup>(注6)</sup>。

米の自給化以降インドネシアでは、国内の農業資源の効率的な利用という観点から政策の見直しが行われた。トウモロコシなど米以外の穀物の栽培が軽視され栽培適地であるにもかかわらず米が植えられ非効率な生産が行われている、などの指摘がなされた。その結果、農業生産の多様化 (diversification) が正当化されるようになった。1989年にスタートした第5次5カ年計画は、米偏重からの軌道修正策の具体化に踏み出した時期であった。この政策判断の基礎となっているのが上述の PAM であり、構造調整の基本的な考え方を PAM 自体に見ることができよう。

表2でインドネシアの PAM 分析の具体事例を見ておこう。表の私的評価とは国内市場価格に基づいて推計したもので、農家経営から見た作物別の収益性を評価する指標である。社会的評価は CIF または FOB 価格を用いるなど代替的な機会費用に基づいて推計したもので、国民経済的観点からの評価である。土地・経営に対する報酬  $H$  が負であるということは所与の条件の下で当該作物の栽培が国際競争力を持たず国内の土地と経営資源を浪費していることを意味する。表から得られる  $D-H$  は政策効果であり正なら補助金が与えられていることになり逆に負であれば課税されていることに

表2 インドネシアの主要作物のPAM (1987年)

(1,000Rp/ha)

|            | 私 的 評 価 |      |       |             | 社会的評価 |      |       |             |
|------------|---------|------|-------|-------------|-------|------|-------|-------------|
|            | 粗収入     | 投入費用 |       | 土地・経営<br>報酬 | 粗収入   | 投入費用 |       | 土地・経営<br>報酬 |
|            |         | 貿易財  | 非貿易財  |             |       | 貿易財  | 非貿易財  |             |
|            | A       | B    | C     | D           | E     | F    | G     | H           |
| ジャワ        |         |      |       |             |       |      |       |             |
| 水稻（灌漑）     | 1,182   | 102  | 493   | 587         | 1,371 | 152  | 534   | 685         |
| トウモロコシ（灌漑） | 700     | 109  | 278   | 313         | 749   | 160  | 296   | 293         |
| 大豆（灌漑）     | 683     | 89   | 326   | 268         | 416   | 117  | 347   | -48         |
| キャッサバ      | 622     | 31   | 400   | 191         | 709   | 36   | 386   | 287         |
| サトウキビ（灌漑）  | 4,800   | 345  | 2,857 | 1,598       | 2,632 | 421  | 2,753 | -542        |
| スラウェシ      |         |      |       |             |       |      |       |             |
| 水稻（灌漑）     | 965     | 92   | 359   | 514         | 1,147 | 135  | 347   | 665         |
| トウモロコシ     | 252     | 10   | 152   | 90          | 344   | 14   | 153   | 177         |
| 大豆         | 443     | 25   | 252   | 166         | 271   | 32   | 253   | -14         |
| キャッサバ      | 586     | 10   | 243   | 333         | 655   | 10   | 230   | 415         |
| スマトラ       |         |      |       |             |       |      |       |             |
| 水稻（灌漑）     | 985     | 93   | 664   | 228         | 1,980 | 131  | 670   | 379         |
| トウモロコシ     | 341     | 37   | 244   | 60          | 430   | 63   | 242   | 125         |
| 大豆         | 549     | 53   | 321   | 175         | 336   | 71   | 320   | -55         |
| キャッサバ      | 698     | 24   | 408   | 266         | 734   | 29   | 393   | 312         |

(出所) Heytens and Pearson (1990, 55) より筆者加工。

(注) D=A-B-C, H=E-F-G である。

なる。

ジャワのサトウキビ栽培はHが負であることから比較優位のない作物であることがわかる。国際的に慢性供給過剰にある砂糖は、国内生産を奨励し砂糖を自給する経済的根拠がないことになる。大豆も同様の結果が出ており、国内需要が急増している大豆を積極的に増産自給しようという振興政策をサポートする分析結果ではなかった<sup>(注7)</sup>。大豆生産の振興政策には社会的コストがかかることが示唆されている<sup>(注8)</sup>。

## II 米自給化以降の農業開発政策

### 1. 援助と構造調整：移行期の論議

1980年代の困難な経済状況を脱却するためにとられた政策の基本は、一言でいうならば国内資源の動員である。そして注目されたのは豊富な労働力であり、石油以外の資源であり、国内に次第に蓄積されつつある貯蓄の効果的な動員と利用、そして次第に成長しつつあった国内市場であった。1983年以来進められた農業分野を含む金融制度改革は構造調整の一環であり、通

貨の切り下げと並んでその嚆矢となった。しかし、構造調整という用語は少なくとも1980年代にはインドネシア国内で一般的に用いられていなかった。外貨獲得力の強化と産業振興のためのディレギュレーション、ディセントラリゼーション、ダイバーシフィケーション、国営企業の民営化などの名のもとに1980年代後半さまざまな取組みが行われた。

しかしながら、外貨の獲得能力、国内貯蓄、財政の逼迫が俄かに改善されたわけではなかった。日本がインドネシアの国際収支の不均衡を補佐するために1988年度には計23億ドルもインドネシアに供与したのがその良い証左であろう。輸出産業が成長し工業製品輸出が輸出の50%を上回り国際収支の改善が進み外国直接投資が活発化するのには1990年代に入ってからであった[三平 1995, 193-272; 佐藤 1995, 319-392参照]。

市場機能を重視しこれを生かす基本方針に立ったインドネシアは、国際機関やアメリカの大学・援助機関とこの方針を実現させるための調査研究をいち早く行ってきた。農業分野では1980年代前半からスタンフォード大学のグループを中心に詳細な研究が行われ、キャッサバ、トウモロコシ、そして米についての報告書が出版されている<sup>(注9)</sup>。それに続いて前述のようなPAMを応用した研究が行われた。農業金融についてオハイオ大学のアダムス、世界銀行のピシュケなどが中心となった農村金融市場のバイアビリティを重視したいわゆるRFMアプローチに沿った改革が実施された[米倉 1990, 97-121参照]。インフラストラクチャーに関しては、世銀の勧告を端緒として灌漑部門における新規開発から維持管理に開発の重点転換が図られた。ここでもアメリカの大学などが水資源の開発政

策とその機構制度改革に深く関わっている。

こういった研究成果を踏まえて、第5次計画の策定を前にした時期あるいはその最中に様々なセミナーが開催されている。例えば1987年にUSAIDの支援を受けた農業コンサルタントのWinrock Internationalが中心になって開いたセミナーが注目される。海外から世銀、FAO、ADB他、またスタンフォード、アイオワなどの大学からも著名な農業経済学者が参加して行われたこのセミナーは、米自給化後の農業開発の基本理念と政策方向を示すことになった[Hedley et al. 1987]。食糧自給政策の下では米の増産が最優先され、この過程でインドネシア農業は国家財政、国家の提供する農業技術や情報への依存を総体として強めていた。これを改めて国家の管理から市場の決定による農業へと、政策の内容を転換しようというものであった。それはまさに世銀の構造調整の考え方に沿うものであったといえよう。すなわち、すでに述べたように、経済活動を市場の決定に委ねるという基本理念に立ち市場の不完全性を補うための経済改革を意味する。それでは、世銀およびこれに呼応するアメリカによる対インドネシア農業開発援助はどのような特徴を持っていたのだろうか<sup>(注10)</sup>。

世界銀行は農業との関連で天然資源および環境の保全を重視しようとした点が注目される。第1に外島（ジャワ・バリ以外の島々）における森林の管理と土地利用、第2にジャワ島における水質および水利用管理である。前者では、外島における移動耕作から定着化による効率的土地利用と森林火災等の防止が課題とされた。ジャワでは過剰耕作によるエロージョン、化学肥料や農薬の多投による環境汚染と農地の地力低

下といった点が問題となりつつあった。しかも、農業用水と工業用水、飲料水など水資源利用の競合が問題となり、その適切な配分のための法的・制度的対策が課題とされた。水資源利用の実態のモニターと実施能力の向上のために制度的メカニズムないし行政制度の改善が必要であると世界銀行は指摘した。またノンミガス(Non-Migas)と呼ばれる非石油・天然ガス部門では、ゴム、パームオイル、コーヒー等の農業一次産品や工業製品の輸出を重視した。農業一次産品輸出、しかもその加工製品輸出が奨励され、いわゆるアグロインダストリーが注目された。

アメリカは援助資金の削減に伴って重点分野に戦略的に資金を集中する傾向を強めた。USAIDの第5次5カ年計画に対応した5年間の基本方針は、援助全体の基本目標を雇用と所得の拡大に置いた上で、農業については、(1)農業の生産性の向上と雇用の拡大、(2)公的資源の配分と利用の効率性の改善を支援する、(3)資源と環境管理をより効果的に実行する能力を民間部門、公共部門を問わず全ての分野で改善する、という3つの基本目標を掲げた。より具体的には、(1)生産の多様化(ダイバーシフィケーション)、(2)民間セクターの活動、(3)アグリビジネス、(4)政策と計画の分析検討、を特に重視した。前3者に関する実施プログラムとして、市場情報のアベイラビリティを改善する、地方公共部門が民間部門の生産加工の支援を行い、その支援能力向上のために(4)にあげた中央レベルで行う政策の分析と形成をサポートするとした。これは、農業補助金の削減、価格政策改善等の農業関連の政策環境改善プログラムを含んだ。また、水資源管理のスキーム、農村道の維持管理

の改善等をより完全に行うといった点を重視した。試験開発研究やプログラムのマネージメントの能力を向上させること、ファームシステムを考えを発展させるとともに農業生態環境システム(agro ecosystems)の分析を促進する、とした。

1989年度から93年度にかけての第5次5カ年計画は以上のような論議を反映したものとなった(本節第3項参照のこと)。

## 2. 農業の多様化(ダイバーシフィケーション)への対応

米の自給化は新たな問題の発生を懸念させることにもなった。米の過剰供給とそれがもたらす米価の暴落そして農家所得低下の危険性が高まったのである<sup>(注11)</sup>。食糧調達庁の国内調達と備蓄活動は財政的制約のために決して十分に実行し得ないことも露呈された。安価なタイ米などを輸入していた時は、高い国内市場でこれを売却することで損益のバランスを保つことができた。しかし自給に成功して以来、国内市場放出や公務員等への配給にも割高な国内米を調達しなければならなくなったためである。1986年度には、食糧在庫のために経常会計に4174億ルピアを計上したことがあった。しかしこの年度はインドネシアの財政状況がひときわ厳しく、結局294億ルピアに留まった。1987年度には計上もされなかった<sup>(注12)</sup>。米の自給化が食糧調達庁の財務を苦しめたことは間違いない。このことは、米の自給政策を基本的に見直しさせる契機となった。

国内の農業資源の効率的な利用という観点から農業生産の多様化が叫ばれ、調査研究が行われた。その結果、PAMの説明でもすでに触れたようにトウモロコシなどの米以外の穀物の栽

培が軽視され、栽培不適地であるにもかかわらず稲が栽培され非効率な生産が行われている、などの指摘がなされるようになった。経済発展に伴う需要面での多様化という観点から従来ほど需要は伸びないので過剰な米の生産力を保有してはならないとする、米供給のオーバーシュート論が支配的となった。米の絶対自給から趨勢自給への転換であった。

1980年代末の農業部門の課題は、趨勢自給への転換、米偏重政策からの軌道修正を具体的にどうスタートさせるか、その転換期になった。1990年代に具体化された変革の先駆けであり最も重要だったのが灌漑開発政策の変更、すなわち新規灌漑開発の抑制と維持管理の重視であろう。インドネシアの灌漑開発援助において指導的役割を果たしてきた世界銀行は1987年度から構造調整の一環として維持管理（O & M）が灌漑事業の最大の制約条件であるとしてこれを重視する方向を打ち出した [Effendi Pasandaran, Wirawan and Rita Nur Suhaeti 1987]。O & Mの適正化、そのコストの受益者負担化、施設機能の速やかなりハビリ等を内容とする。これを受けて第5次計画においてインドネシア政府は、新規灌漑事業よりも既存施設の維持管理を柱とした財政支出のより少ない計画を策定した。さらに工業用水や飲料水等との水利用の競合も考慮され、より効果的・効率的利用の必要性が指摘された [Departemen Penerangan R.I. 1989, 462]。

ファイサル・カスリノ（元農業省研究開発局局長、発表当時農業省農業経済研究センター所長）によればダイバーシフィケーションの促進において政府の果たすべき役割として、研究投資、普及事業、インフラストラクチャへの投資を

促進、農村工業や種子業者などのアグリビジネスの育成・助成、弾力的価格政策の実施、を指摘した。技術、インフラ、そして市場メカニズムの重視という点が読み取れる。このような政府の役割に関する限定とともに次のような具体的な農業開発戦略を提示した。(1)農村のアグロインダストリーとアグリビジネスの展開によって支えられた比較優位の原理に基づいた農業生産システムの開発、(2)統合化された病虫害マネージメント (IPM) によって農薬補助金の削除を実現する、(3)肥料補助金を漸次削減する、(4)農業研究において米以外の食糧、漁業、畜産、果物、野菜、輸出作物をより重視する、(5)調査研究戦略は、商品システム・営農システムのより優れた技術体系の開発を指向する、(6)農業政策は行政目的よりも市場機能をより信頼すべきである、(7)効率的なアグリビジネスの発展をサポートする米以外の農産物生産の営農システムの改善を図る、などというものである<sup>(注13)</sup>。

ファイサルの考え方は従来の米中心時代の農業開発戦略を踏襲しつつも、農業の財政負担の軽減、市場重視の農業発展への転換を示したものであった。世界銀行や USAID などによって提示された農業における構造調整を具体化するものであった。このように1980年代後半以降、農業政策の方向が大きく軌道修正された。

1990年代になると畜産物や野菜の需要の伸びが特に都市部で著しくなった。また、パンや麺類の消費増大も顕著で、インドネシアで栽培できない小麦の輸入は急増した。経済の発展に伴う農産物需要の多様化に対応して、各地域ごとおよび各農家の栽培作物・作目の多様化を通じて農家所得源の多様化（ダイバーシフィケーション）が米自給以降とりわけ1990年代の農政の優

先課題となった。

第5次（1989年開始）そして第6次5カ年計画（94年開始）書の表現でも政策の基本として、第4次計画（84年開始）と同様にダイバーシフィカシ（多様化）、インテンシフィカシ（集約化）、イクステンシフィカシ（外延的拡大）、リハビリタシ（改修・復旧化）の4つをあげた。だが、第4次までインテンシフィカシを真っ先に取り上げたのに対して、第5次からはダイバーシフィカシが先頭にきている点が特徴であり、政策の重点が「多様化」にあることがわかる [Departemen Penerangan R.I. 1989, 459-460, 488]。

### 3. 第5次5カ年計画の骨子

農業開発政策の転換が開発計画の中でどう取り上げられたか次に確認しておきたい。『第5次5カ年計画書』は農業の基本問題として次の6点をあげた。第1は、食糧の自給で、増産のためにロスをなくす収穫後処理過程と病虫害防除が特に重視された。第2は、工業、輸出さらに輸入代替となる農産物の生産増加<sup>(注14)</sup>、第3が天然資源の保全と環境保護、第4が農産物と投入財の流通機構の完備、第5に雇用問題であり [Departemen Penerangan R.I. 1989, 479]<sup>(注15)</sup>、第6は制度または機関の問題で、これは特に農民の開発事業への参加を促す農民組織、例えば KUD（農村単位協同組合）、クロンポツ・タニ（農民組合）、PPPA（水利用農民組合）の育成と強化が中心であった。多数の小農からなるインドネシアの農業構造を前提とすれば協同組合の役割が重要であるとされ、一連の5カ年計画においても KUD すなわち農協の活動とクロンポツ・タニなど農民組織への参加が強調された<sup>(注16)</sup>。

1990年5月には農業分野、水産部門への投資規制も緩和され、行政機構改革も実施されるなどアグリビジネスを重視した動きが始まった。1994年度からの第6次そして第2期の長期25カ年計画では農産加工を中心としたアグロインダストリーとアグリビジネスが大いに注目された。

第5次5カ年計画の農業政策プログラムの中で強調された点のひとつは、農家中核企業 (Perusahaan Inti Rakyat: PIR) 方式と開発サービスセンター (Unit Pelayanan Pengembangan: UPP) である。PIR は移住地開発で採用された農家中核農園 (Perkebunan Inti Rakyat) 方式いわゆる NES プロジェクトの考えを踏襲したものである。そうでないところでは UPP を通じて農民の技術や経営指導を政府が行い、生産性の向上と生産物の品質改善を合わせて行おうというもので、稲作の普及事業に対応する方法といえよう。このようにインドネシアでは、一般農民とアグリビジネスとしての農園企業とを結びつけるなど、農民の技術水準の向上、普及事業強化の具体的なプログラムが、農園作物部門でも行われてきた。農園部門に加えて、畜産、漁業などでもこの方式が適用された。加工、貯蔵、流通における民間や国営企業の果たす役割を重視・支援し新規参入を促そうとした。

農業開発予算のサブセクター別の配分を見ても、第5次5カ年計画では農園部門に対する強化が重視されたことがわかる。そのシェアは56%に及び、第4次までの食用作物部門に取って替わっていた [Departemen Penerangan R.I. 1989, 550]。また林業開発への支出の伸びも大きく、輸出外貨獲得分野が重視された。米などの食糧部門の増産が自給化による輸入代替型の政策であったとすれば、ゴム、コーヒー、オイ

ルパームに代表される農園作物や木材は輸出志向政策を具体化したものである。第5次5カ年計画は政策の基本方向が実質的に大きく変わったことを示している。ダイバーシフィケーションの重要な意味は、政策上の重点分野が食作物部門では米から野菜や果物その他に、農業全体では農園部門に積極的・戦略的な位置づけがなされたことであろう。

開発の制約を緩和する重点課題としては以下が指摘された。第1に土地こそが農業の基本であり、農業開発は空間と国土の秩序によって支えられるとの認識にたつて、土地の利用・管理・所有・土地権利の移転は、真に公正かつ平等でなければならず、しかも農業における諸事業の推進を容易にし円滑化すべきものとした[Departemen Penerangan R.I. 1989, 461]。第2として試験研究および農民に対する普及教育、第3に、農民の開発事業への参加でありその具体的な形態は農村協同組合でありクロンボック・タニであるとした<sup>(注17)</sup>。事業の規模が大きい場合はいわゆる農家中核企業(PIR)による一般農民に対する農業の援助であり、灌漑の場合なら水利用農民組合であるとした。第4は、農業用水の確保や洪水防止のための灌排水施設の開発と効果的な利用である。特に灌漑施設の維持管理と移住入植地域においては新規開発を重視した<sup>(注18)</sup>。

#### 4. 国民経済から見た農業の役割：構造調整政策実施の背景

1980年代からの原油価格低落、外貨収入減、財政収支逼迫の影響を受けて、90年代のインドネシアの農業開発は、農業セクター内部の事情からだけでなくマクロ経済的観点から農業および農村地域の発展を検討しなければならない段

階に至った<sup>(注19)</sup>。以下ではその理由となる農業の役割について、中長期的観点から5つに整理してみよう。

第1に、農業の税収上の役割である。少額とはいえ数千万人にのぼる農民から集める土地税、課徴金等は、金額的に大きい。小口多数ということは、安定的財源という点でも重要な意義を持つ。水利税(イリゲーションサービスフィー)などの新税の設立も世銀プロジェクトによって試験的に始められた。しかし税の徴収は集めるのが容易な地域や事業体あるいは個人に限定され、広い農村地域での徴収を効率よく行う制度は十分に開発されていない。土地登記や住民台帳のように国家行政の基礎となる制度が不完全な状況ではそれもやむをえないことだった。このような問題は、1990年代に入ると、グッドガバナンス実現のための課題として重視されるようになった。

第2に、一般の農家も含め国民の貯蓄能力は確実に向上していると考えられた点である<sup>(注20)</sup>。発生した余剰を算簡預金などの形態に止めず地方・農村部でも貯蓄を促進、より生産的な経済活動分野に資金を環流させる全国的な金融制度の確立が急がれた。世銀プロジェクトをはじめとして様々な農村金融制度の改革が行われた。従来農村部においては、制度金融機関へのアクセスの問題、例えば支店が最寄りの場所がないなどといったことが農民の貯蓄を妨げる要因とされた<sup>(注21)</sup>。

第3に、1990年代に入ると都市中間層を中心にラジオ、テレビ、オートバイはもちろん電気洗濯機や冷蔵庫などの電化製品の普及も著しい。このような変化は農村部にも波及しつつあった。莫大な人口から生じる巨大な需要は産業の発展

を下支えするもっとも重要な要素であり、この意味で農村市場はインドネシア経済の成長可能性を示すものだった。

第4に、米の自給を背景とした輸出促進、構造調整というマクロ的経済運営は、稲作関連部門への財政資金の配分を抑制し、非米部門に開発財政資金をより多く配分しようとするものであった。米増産のために多額の資金が必要とされる灌漑開発投資が、第5次開発5カ年計画において抑制されたのである（表3参照）。多額の資金を要する新規プロジェクトを抑えて、既存の灌漑インフラを十二分に活用することに重点が置かれた。O&M（Operation and Maintenance）の重視やIPM（Integrated Pest Management）の導入は財政負担の軽減を図るものだった。しかし、病虫害の拡大や優良水田拡大の改廃といった問題が生じ、米消費の増加を勘案するとその自給維持には懸念が生じた。米不足が各地で反中国人暴動や社会不安につながった1970年代までの経験を想起するまでもなく、米供給の安定は政治の安定である。インドネシアの農業政策は財政的にも政治的にも厳しい制約の中に置かれることになった。

第5に、極端に原油部門に依存した従来の開発戦略が軌道修正を迫られた結果、当然のことながら注目されたのがノンミガス（Non Migas=Non Minyak dan Gas Bumi）すなわち非原油天然ガス部門の増産と輸出である。1989年4月から始まった第5次5カ年計画では農業一次産品が食糧部門を上回って重視されたことはたいへん注目された。インドネシアでは、木材とその加工、ゴム、コーヒー、パームオイルなどの農林一次産品が輸出外貨の獲得と雇用面で重要な位置にある。インドネシアの農業一次

産品生産は、多数の小農と少数のエステート（大規模農園）企業によって担われてきた。原油収入が落ち込んで以降、このような農業部門で雇用の確保を図りながら増産・輸出拡大を図ることが戦略的に一層重要となった<sup>（注22）</sup>。

### III 趨勢自給破綻——90年代中葉以降の制度改革と食糧危機——

米への特化を抑制し農業生産を多様化させることは、米以外の部門に開発資金の配分を増やし、輸出に直接結び付く一次産品の増産と加工輸出の振興、同時に経済の発展とともに消費需要の伸びが顕著な野菜、果樹、飼料穀物、畜産、酪農などの振興を意味する。しかし一般に零細なインドネシアの農家では、所得を確保するために季節的な非農業活動に就くなど、所得源泉が従来から多様化しているから、単に栽培を多様化させる政策だけでは農家所得の向上安定を達成できない。非農業セクターとの関連が重要である。1994年度からの第6次そして第2期の長期25カ年計画では、農産加工を中心としたアグロインダストリーが大いに注目された（注（1）参照）。同時に、農用地や水資源など資源の適正な利用とそのための資源配分の調整がクローズアップされた。

民間部門の役割重視が第6次5カ年計画の予算の上にもはっきりと現われ、農業開発のための政府投資は大幅に削減された（表3）。しかしこれと裏腹に、米の自給維持が困難であるという見通しを持つ専門家も少なくなかった。米の生産力は必ずしも安定してはいなかった。灌漑農地の拡大など優良農地の確保と整備そして病虫害対策は依然として必要な課題であった。農



表3 5カ年計画における農業・灌漑開発支出

| 5カ年計画               | 第1次   | 第2次    | 第3次    | 第4次     | 第5次     | 第6次     |
|---------------------|-------|--------|--------|---------|---------|---------|
| 農業・灌漑開発予算<br>(億ルピア) | 3,190 | 10,016 | 30,489 | 100,143 | 173,430 | 168,774 |
| 開発予算に占める割合 (%)      | 30.1  | 19.1   | 14.0   | 12.7    | 16.1    | 9.59    |
| 農業開発 (%)            | 26.0  | 50.4   | 49.7   | 53.4    | 63.4    | 37.9    |
| 灌漑開発 (%)            | 74.0  | 49.6   | 50.3   | 47.6    | 36.6    | 62.1    |
| 農業・灌漑開発決算<br>(億ルピア) | n.a.  | 17,453 | 42,352 | 72,776  | 132,875 | 236,241 |
| 開発決算に占める割合 (%)      | n.a.  | 19.1   | 12.4   | 14.3    | 12.7    | 11.7    |
| 農業開発 (%)            | n.a.  | n.a.   | 63.8   | 71.2    | 66.1    | 48.8    |
| 灌漑開発 (%)            | n.a.  | n.a.   | 36.2   | 28.8    | 33.9    | 51.2    |

(出所) 第1次から第6次までの『5カ年開発計画書』(Departemen Penerangan R.I. *Rencana Pembangunan Lima Tahun*) 各版。

村雇用そして所得水準の向上といった問題は困難な重い課題として依然残されていた。開発から遅れた貧困村の開発が大きな焦点となり、地域的には東部インドネシアが特に注目された。

インドネシアにおける緑の革命を支えた諸政策、特に農業政策金融プログラムと肥料補助金制度は、構造調整が実施された以降も修正が加えられつつも存続しつづけた。それらがいよいよ行き詰まり、「食糧危機」とスハルト体制の崩壊を契機に大幅な変革が行われた1990年代後半の農業政策を以下で検討しよう<sup>(注23)</sup>。

### 1. 農業金融政策の変化

米増産事業とともに整備されたのが農業金融制度であった。1970年代には米に対するビマスキュジットを通じて、政府は農業投入財の利用を促進するために積極的に農民に働きかけた。しかし返済不履行など財政的・金融的問題、農民の自由裁量の拡大と手続き簡素化の必要性が次第に大きくなった。ビマスキュジットは1985年3月末に廃止された。(1)農民の参加が減少し、インマスなどより自由度の高い増産プログラム

に関心が移行したこと、(2)1980年代に米の急増産により自給化を達成したこと、によってビマスキュジットが一定の使命を果たし終えたことが主な理由である。「農業経営クレジット」(Kredit Usaha Tani: KUT)はビマスキュジットの残した課題の対策として1985年4月から実施された<sup>(注24)</sup>。個別の作物から農業経営に対する貸付という方向に改善された点は大きな変化だが、延滞率に関しては相変わらず高く、ビマスキュジットに比して改善されたわけではなかった。

1987年乾季作からスプラインスス(Supra Insus. InsusはIntensifikasi Khususの略)が開始された。それまでのインススの強化改善策で、米自給を維持するために単位面積収量が年2.4%の増加を図り、また農家所得の目標水準を設定したことに特徴があった。土地生産性目標をヘクタール当たり5.1トンと計画した。土地利用の効率化、生産性の向上対策が極端に押し進められた。1994年に始まった第6次5カ年計画では全体の平均だがヘクタール当たり平均4.6

トン（乾燥粳）の生産を目指した。

農業金融の制度改革、自由化は必ずしも順調ではなく、1991年には農業金融機関、インドネシア庶民銀行（BRI）は経営危機にみまわれた。金利水準を市場金利に近づける努力がある程度なされたが、ビマスの後継である農業経営クレジット（KUT）および農村単位協同組合（KUD、以下単に農村協同組合などと記すこともある）、食糧調達庁（BULOG）等に対する政策金融は1990年代末まで継続された。自由化といっても政策金融そのものが全て廃止されたわけではない<sup>(注25)</sup>。

1999年には第23号法により、中央銀行の流動資金貸付（Kredit Likuiditas Bank Indonesia: KLBI）制度が廃止された。従来はこの制度によって、米調達資金が食糧調達庁に融資され、さらに KUD 等に融資されてきた。これは放漫な融資制度として IMF の批判と改革の標的となっていたものである。KUT も同様に見られていた。

他方、1990年代中ごろ流通システムの混乱などのために尿素等の化学肥料投入が停滞していたが<sup>(注26)</sup>、98年の食糧危機を契機に食糧増産を図るために、当時の協同組合中小企業大臣アディ・サソノ（Adi Sasono）によって、農民向けの化学肥料購入を補助する KUT の貸付枠が大幅に拡張された<sup>(注27)</sup>。6兆5000億ルピアという大量の資金が注入されることになった。肥料価格補助金の廃止に伴う措置である。KUT の貸付金利は年利 14% から 10.5% に引下げられた（1998年12月）。

だが 1998/99 年雨季作も KUT の利用度はさほど上らず、98年末時点で 25.1% であった<sup>(注28)</sup>。従前からの KUT の未返済率が上昇し

ていたことも原因であろう。生産費が上昇するのに比較して生産者米価は停滞し、1998/99 年雨季作の KUT の返済に支障を来したとの報告もある [*Kompas*, 1999.2.11]。2000年末には KUT の未返済額は 8 兆 3000 億ルピア、率にして約 50% にも達した。

この融資制度 KUT は 2000 年に廃止され、それに替わって新たな融資制度、食糧保障クレジット（Kredit Ketahanan Pangan: KKP）が 2000/01 年雨季作より始まった。最大の相違点は、KKP では、一般の銀行が農民に融資を行いそれに政府が利子補填を行う点である。KKP では、稲作を重視するもののトウモロコシ、大豆、キャッサバ、甘薯など他の主要な食用作物も対象としている。さらに、肉牛・養鶏・アヒルなど畜産、養魚も対象としている。KKP を利用できるのは、クロンポツ・タニ（Kelompok Tani、農民グループ）の構成員で自ら農地を耕作する農民、年齢は 18 歳以上、融資対象面積は 2 ヘクタールをこえない、というものである。

KKP は、政府が 10% の利子補填を行って農民の利子負担を軽減するプログラムである。この補填率の決定はインドネシア大蔵省の所管事項とされ、段階的に引き下げられ 2004 年には 0% となり一般の市場金利に一致させる方針である。プログラムが予定通り補填率を引き下げられるかどうかは、国際価格や農民の負担の程度によるため予断はできないので、政府は利子補填削減措置に伴って、農民のための諸制度の整備を図る方針である。例えば協同組合の強化によって投入財の供給体制を整備すること<sup>(注29)</sup>、農民の人的資源としての水準を高めることなどが課題とされている。

KKPの実施銀行は、2000/01年雨季のシーズンで、29行とされた。その内訳は一般の商業銀行と各州に設置されている地域開発銀行(Bank Pembangunan Daerah: BPD) 14行であった<sup>(注30)</sup>。しかしながら、これら諸銀行には積極的にこのプログラムを推進しようとの動きが鈍く農業大臣を落胆させた[*Surabaya Post*, 2001.1.6]。政府は利子補填するだけで最終的に債務保証をするという制度ではなく、銀行自身がデフォルトのリスクを背負う。にもかかわらず銀行は、政府との協定で表向き担保はとれない<sup>(注31)</sup>。KKPが、銀行にとってはメリットのない政策金融であるのは明らかだ。銀行は、普及員(つまり行政)と農民グループとで作成した書類RDKK(Rencana Definisi Kebutuhan Kelompok)に基づいて、農民に貸し付けることになる<sup>(注32)</sup>。

不良債権問題に苦しむ中、さらに不良債権となるかもしれない農民向けのクレジットスキームへの参加は、銀行にとって甚だリスクであることは明らかだ。農業経営クレジット(KUT)の失敗が、銀行を慎重にさせた。2000/01年雨季作に、政府がKKPに手当てした資金は2兆1470億ルピアであった<sup>(注33)</sup>。作目別資金割当は表4の通りである。

農民にとっては、担保代わりに土地の所有権利証の預託を銀行から求められるなど<sup>(注34)</sup>、当該クレジットを利用するインセンティブが削がれる面がある。前述のように2000/01年雨季作期、農民の参加の出足はすこぶる鈍かった。また従来の農業経営クレジット同様、そのスキームの適用のタイミングが耕作のスケジュールに遅れるなどの問題も指摘された<sup>(注35)</sup>。食糧生産を担当する農業省側は、銀行による機関的支援

表4 食糧保障クレジット(KKP)の対象別割当

| 対象作目                      | 割当額<br>(100万ルピア) | 年利<br>(%) |
|---------------------------|------------------|-----------|
| 稲, トウモロコシ, 他<br>集約的増産事業   | 1,338,200        | 12        |
| サトウキビ                     | 366,500          | 16        |
| 肉牛, プロイラー, アヒル            | 129,731          | 16        |
| 水産, 養殖漁業                  | 34,729           | 16        |
| 粳, 大豆, トウモロコシの<br>農民からの調達 | 278,080          | 16        |
| 合 計                       | 2,147,240        |           |

(出所) “Baru Rp 300 Juta Kredit Ketahanan Pangan Tersalurkan” [食糧保障クレジット ようやく3億ルピアが与信される], *Kompas*, 2001.1.11.

がなければ、食糧の増産確保の努力が生かされないと懸念した。

以上のような食糧保障クレジットは、政府が全面的に責任を負って政府資金を注入したピマスククレジットやKUTのような従来型と大きく異なる特徴を持つ。これまでは、返済を義務づけながらも政府資金を農民に貸付けていたから未返済は全て政府が負担する方式であった。新方式では、銀行融資に対する政府の利子補填という方法に替わり、利子補填の程度を引き下げることで投入財補助の程度を次第に削減していくことが可能である。農民の投入財費用負担の軽減という政策手段が縮小される傾向にあり、効率的かつ効果的な生産支援、農民保護のための財政負担の少ない新たな政策手段が模索されている。

## 2. 肥料補助金問題

米の自給化以降、肥料補助金の削減は常に論議の対象となってきた。次第に増す肥料補助金の増大は深刻さを加えた。1980年代にすでに何度か補助金の廃止がいわれたがなかなか実現し

なかった。それどころか年々増大する補助金の抑制すら俚にならなかったのである。インドネシアの農業開発政策は、いわば米自給の成功ゆえにより難しい状況に立ち至った<sup>(注36)</sup>。

肥料補助金は、低価格で農民が尿素などの化学肥料をたやすく購入できるよう肥料工場、肥料流通業者、農民に与えられた。しかし米の増産が進むほど財政負担が膨張する構造のために、改善の努力にもかかわらず補助金は減少しなかった。1984年度（4～3月）の7316億ルピアから翌年度には4771億ルピアへと大幅な削減に成功したものの、87年度には再び7564億ルピアもの補助金を開発予算から支出せざるを得なかった。

農民に低価格で肥料（特に尿素肥料）を供給するために肥料流通と肥料生産の原料となるLNGに価格補助が与えられた。肥料工場に供給されるLNG価格は1990年代前半1ドル/MMBTUであった。他方例えば対日輸出価格は3.5ドル/MMBTUにのぼり、資源の効率的利用、経済合理性の追求という観点からは重要な検討課題だった。特に財政が逼迫した時期など、肥料補助金全廃が幾度か計画されたが実現しなかった。肥料価格の上昇容認、米の自給政策放棄など、政策を抜本的に変更する決断がなければ肥料補助金をなくすことはできなかった。

肥料利用の実態に関する研究は、補助金の廃止を正当化する根拠を提供した。クサバンとロッシュらによる研究は、肥料投入の効果が1980年代末までにすでにサチュレートしており、補助金によって低価格で農民に肥料を供給する制度の必要性がないことを示した[Kesavan et al. 1993]。ロッシュの論文でも同様に、技術的にも経済的にも非効率が生じていると分析した。

環境問題の点でも悪影響が生じており、灌漑水田の発達したジャワにおいて特に問題だとされた[Roché 1994]。農民による過剰な投入は、肥料補助金による低価格が原因であり、尿素、TSPなどの肥料価格を5ルピア（1キロ当たり）引き上げることで年間700万ドルの財政節約になると推計している。さらに肥料補助金のかなりの部分が全国一律の価格維持のために使われてきたが、このような価格設定をやめ輸送コストを反映した地域間格差を認めるべきであると主張した。

このような実証研究から、世界銀行はインドネシアに対して肥料補助金の速やかな削減を提言し、インドネシア政府も第6次5カ年計画の期間内に肥料補助金を全廃すると計画した。ここで最も注意を要したのは、肥料価格の地域間格差を容認するにあたって、その影響が農業生産にどのように及ぶかという点であろう。輸送コストの安いジャワで他の外島地域より肥料価格が相対的に安くなると考えられるが、この場合ジャワでの肥料の過剰利用問題は解決できないからである。

1990年代中葉以降、すでに述べたように農業生産にとって重要な化学肥料の流通に混乱が生じた。また1998年の急激なKUTクレジットプログラムの拡大、肥料補助金の廃止も大きな混乱の原因となった。補助金廃止に伴う化学肥料値上げ決定（1998年12月実施）の発表のタイミングが悪く98/99年雨季作の施肥時期の直前であったために、値上げに先立って肥料買占めといった事態を巻き起こしてしまった。米生産に重要な尿素肥料の供給混乱の影響は大きかった。肥料補助金が1998年12月に廃止され、肥料価格が一斉に値上げされた。同年4月に値上げして

450ルピアだった尿素は、一気に2.5倍強の1155ルピアになった<sup>(注37)</sup>。SP 36（リン肥）は675ルピアから1600ルピアに、塩化カリウムは850ルピアから1650ルピアにそれぞれ引き上げられた。この措置によって肥料補助金削減額は2兆1000億ルピアにのぼった<sup>(注38)</sup>。農民の肥料の購買力を支えるために1998/99年雨季作には農業経営クレジット（KUT）の急激な供与拡大が行われた。だが例えば西ジャワでは、農家の生産者米価の低落という事態が発生したこともあって、KUTの返済に困難をきたす農家も現われた[Kompas, 1999.2.11]。借入額急増の反動であろう。

2000/01年雨季作には、地域によっては施肥時期であるにもかかわらず肥料の供給が止まっていたなどの報告がある。流通業者が投機的な動きをしていることが一因と見られる<sup>(注39)</sup>。尿素以外の塩化カリやリン酸肥料などでも供給に問題が生じた<sup>(注40)</sup>。肥料の流通補助を廃止したことによって農民への肥料供給体制に混乱が生じた。また、それまで農民への肥料供給を資金的に支えたKUTに代わる食糧保障クレジット（KKP）がスタートしたばかりで、各地でその

実施が遅れた。取扱銀行が順調に与信を行えなかったことも要因と考えられる。尿素生産の中核である肥料工場プスリのある南スマトラ州内でさえ尿素供給に問題が生じた。尿素肥料生産そのものは、1998年には経済危機によって減産に追い込まれたものの、99年には632万トンを生産し97年の水準を上回っている（表5）。

### 3. 食糧危機とその対策

1997年の後半に発生した通貨危機は、瞬く間に金融部門に波及しクリスモン（Krismon）と呼ばれる金融通貨危機に陥り、さらにその他の経済全般に波及、経済危機に陥った。1998年5月には32年続いたスハルト体制が崩壊し、インドネシアは未曾有の社会的・政治的危機を経験した。同時に食糧の柱である米が1997年から98年にかけて2年続きで大幅に減産、大量輸入という「食糧危機」が発生した。インドネシアの農業・農村は深刻な影響を受け、中でも米をはじめとする食糧の流通に大きな混乱をきたした。価格高騰期待から商人や農民の間に売り惜しみや退蔵が多く見られ、それに対して各地で食糧倉庫の焼き討ち事件も発生した。

1990年代中盤以降、米生産の不安定化が著しく、97年の米の生産量は4938万トン、98年は4920万トンであった。1996年は5110万トンだったから2年連続の減産となった。1997年のエルニーニョによる乾季の長期化は、97/98年雨期作の開始を遅らせ、98年の生産停滞をもたらした。1998年の二期作目が困難となる生産地が出たからである。また、1997/98年雨期作後半は多雨によって病虫害が発生した。こうして米生産の停滞はさらに深まった。自然条件の変動に弱い米生産の体質にいつの間にか陥っていたのである。1999年の米生産は若干上向き98年比

表5 尿素肥料の生産と輸出入

（単位：1,000トン）

| 年          | 生産      | 輸出    | 輸入    |
|------------|---------|-------|-------|
| 1995       | 5,894.7 | 1,328 | 0.0   |
| 1996       | 6,199.9 | 1,260 | 0.1   |
| 1997       | 6,293.6 | 2,088 | 8.2   |
| 1998       | 5,151.7 | 1,516 | 0.4   |
| 1999       | 6,327.2 | 2,052 | 142.8 |
| 2000（1～5月） | n.a.    | 814   | 12.4  |

（出所）“Sebagian Sumsel Mengalami Kelangkaan Pupuk Urea” [南スマトラの一部で尿素肥料不足を経験]。Kompas, 2001.1.12.

1.37%程度の増産に転じることに成功したが、96年の水準を回復するに至らなかった。2年続きの減産の結果、調査ミッションを送ったFAOの資料によれば1998年度には約600万トンという空前の輸入量となった<sup>(注41)</sup>。

通貨・経済危機の結果、インドネシアはIMFの支援プログラムを受け入れることになった。その一環として食糧危機対応の分野でインドネシア政府がIMFと約束した緊急対策の骨子は以下であった [IMF 1998]。

- (1) 食糧調達庁はあらゆる種類の米を大量に一般市場に放出する。
- (2) 放出米の価格は市場価格より低く設定する。
- (3) 食糧調達庁は、中級米の小売商および協同組合への直接販売を増加させる。
- (4) 米価を引き下げするために、米（および他の必需品）の付加価値税を棚上げとする。
- (5) 各州知事の協力の下に、貧困世帯に対し十分に低い価格で米を供給するプログラム（Operasi Pasar Khusus: OPK. 特別市場操作）をできる限り速やかに拡大する。
- (6) 食糧調達庁は、十分な在庫水準を確保するために、新たな輸入契約を積極的に行う。
- (7) 民間商人の米輸入業務への参入を自由化する。

1998年の9月以降、例年より遅れた二期作目の収穫米が出回り、日本などからの援助米や買付米も到着して、食糧危機は沈静化に向かった。翌99年の価格は97年初めの2.5倍を上回る水準にあったものの、比較的安定して推移した。1998年9月以降米輸入が自由化されたために低品質米が大量に流入し、一転して国内米価、特に生産者米価停滞の圧力となった<sup>(注42)</sup>。政府は

農民に対する増産インセンティブを与えると同時に、輸入低品質米を国産米に混入した米（oplosan）による品質のごまかしを防止するために、1999年9月には民間輸入業者による低品質米輸入を禁じる措置をとった。

食糧危機に遭遇したインドネシア政府がとった農業・食糧対策の概略は、次のようなものであった。

- (1) 短・中期的対策としての増産政策としてクラッシュプログラムの実施、
- (2) 農業金融政策、肥料補助金行政の変更、
- (3) 価格政策として農民への増産インセンティブのための価格引き上げ、
- (4) 流通政策とりわけ食糧貿易・国内流通において独占的地位にあった食糧調達庁（BULOG）の機能縮小の検討・実施、
- (5) 貧困対策ソーシャルセーフティネットとして困窮世帯への米供給、

である。以下ではまず、増産に関わる(1)から(3)の対策と(5)のソーシャルセーフティネットについて見ておこう<sup>(注43)</sup>。

増産に関わる諸対策がとりまとめられ本格的に動き出したのは1998/99年雨季作からであったが、いち早く98年の乾季作（7～9月を中心とする）より始まったのが危機対策、いわゆるクラッシュプログラムとしての増産対策グンマパラグン2001（Gema Palagung 2001）であった<sup>(注44)</sup>。米、大豆、トウモロコシという基本的な食糧に絞って、数年のうちに今次の食糧危機を脱して趨勢自給を可能にする生産力水準に復帰（または新規に実現）しようとの計画である。このグンマパラグン2001などのプログラムの具体的な実施方法は「国家食糧自給力強化特別策」（UPSUS）に基づき、その内容は、

- (1) 投入財の集約的利用の質的増強対策 (Peningkatan Mutu Intensifikasi: PMI),
- (2) 圃場における水管理の徹底, および
- (3) 作付面積の拡大 (Program Areal Tanam: PAT),

である。PMI は、集約事業の質の向上を目指したものと見える。農民に直接働きかけを行う普及員等による活動を強化し、化学肥料の利用促進を図る対策である。1998/99年雨季作は対象面積全 914 万ヘクタールであった<sup>(注45)</sup>。

グンマパラグン 2001 の 1998 年末時点での達成率は 25.9% 程度といわれた [BAPPENAS 1998]。最終年の 2001 年の成果は、中央統計庁の予測によれば米生産が前年比 3.7 % 減の見通しで反収も同様に減の見通しである。トウモロコシ、大豆など主要作物もいずれも前年比減産が予想されている。対策が狙いとした趨勢自給力の水準を回復したとはいえない。

第 2 の対策は、すでに述べた肥料補助金廃止 (1998 年 12 月)、それに伴う肥料価格の一斉値上げ、その対策としての KUT の大幅増額である。しかし危機が沈静化した 2000 年には KUT に替わって、補助金を削減する方向性を明示した KKP がスタートした。このような補助金制度、農業政策金融の大幅な変更は、危機に際して IMF の圧力の下でようやく実現したのであった。

第 3 の対策として、農民に増産のインセンティブを与えるために、食糧調達庁が農民から米を買い取る際の基準とする生産者米価 (乾燥籾) が引き上げられた<sup>(注46)</sup>。1998 年 4 月にはキログラム当たり 700 ルピアだったものが、6 月 1000 ルピア、12 月には 1400~1500 ルピア (地域別) にと矢継ぎ早に価格が改定された。

1998 年、食糧調達庁 (BULOG) による米価安定機能はほとんど効果を上げられず、98 年 7 ~ 9 月のインドネシアの米市場は特に危機的状態だった。1998 年には、輸入・流通補助金として食糧調達庁に対して 4 兆 7000 億ルピアが手当てされた (98 年 5 月)。しかし、大幅減産と米価の高騰から国内調達の見通しはたたず、国内調達量は例年の半分以下の 50 万トンと予定された。食糧調達庁は、援助米をはじめ海外からの調達に走るようになった。7 月末から 9 月にかけて、米、大豆、および輸入小麦などの基本的な食糧が国外に流出するのを防ぐために、輸出禁止という緊急措置がとられるまでになった。

#### 4. ソーシャルセーフティネット

経済危機の影響は都市部にも農村部にも及んだ。ジャワ島を中心として農村地域には依然多数の貧困層が存在するので、その打撃が心配された。1998 年には貧困ライン以下の人口の割合が急増して 40% 近くに達するのではないかと、当初大いに懸念された。結果的には全体で 24% 程度 (都市部 22%, 農村部 26%) にとどまった。だが、1996 年の 11.3% に比べると貧困層の割合は 2 倍以上も増加した。農業部門で顕著な影響を受けた例は、例えば養鶏・鶏卵業であろう。輸入飼料に多くを依存したので飼料価格が高騰し、他方では都市消費者の購買力低下によって需要が激減し収益が悪化、操業停止が相次ぐなど強い打撃を受けた。飼料原料の確保・調達のためのクレジットプログラムの強化、原料となるトウモロコシの増産などの対策がとられた。経済危機下で、逆に突然の好景気に沸いた地域もあった。カカオ、エビなどの輸出一次産品の生産地帯がその例である。ルピア安に伴うドル建て輸出価格下落による輸出競争力の向上、ル

ピア建て価格の高騰による所得増加があったからだ。しかし、貧困層の割合が相当増え、過去の経済成長の成果のかかなりの部分がご破算になったことは否定できない。また、後述するように、米輸入自由化の影響は1999年から2000年にかけて次第に農民に重くのしかかった。

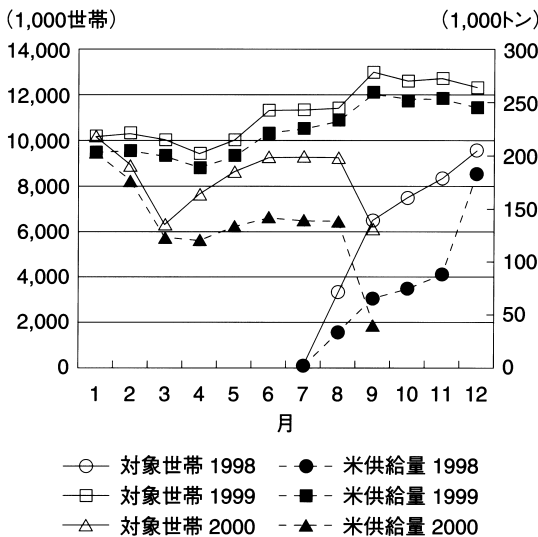
ソーシャルセーフティネットプログラム(JPS)が危機対策として1998年以降多数行われた<sup>(注47)</sup>。インドネシア政府主導のもの、世界銀行主導のもの、あるいは国連開発計画(UNDP)によるものなど枚挙に暇がないほどである。そういった中で最も注目されまた緊急度が高いと見られたのが、貧困層への食糧調達庁による米の供給事業「特別市場操作」(Operasi Pasar Khusus: OPK)である<sup>(注48)</sup>。貧困層に1世帯当たり月に20キログラム(当初10キログラム)を市場価格よりかなり安いキロ当たり1000ルピアで提供するもので、都市のみならず農村部貧困層をも対象に行われている<sup>(注49)</sup>。

OPKは1998年7月にスタートしたが、食糧

危機のピーク時98年7月～99年1月末の間に供給できたOPK米の量は50万トン程度にすぎなかったという報告がある[Cameron 1999, 27]。その後の対象世帯数および供給量の動きについては図1を参照されたい。この図によれば、特に1999年には毎月20万から25万トンの安価な米が貧困世帯に供給され、年間を通じて合計約270万トンにのぼったことがわかる。対象世帯も最盛期の1999年後半の端境期には1200万世帯を越えたのである。2000年の1～9月の合計(9月のデータは暫定値)でも約120万トンのOPK米が供給されたことになる。地域的には、人口の多いジャワ島の西、中、東の3州が最も多く、これらで全体の約70%を占める。外島のうちスマトラでは、ランブン、南スマトラ、それに政治的混乱の続くアチェ州で多い。東部インドネシアでは、米生産が盛んではあるが人口の多い南スラウェシ、それに西ヌサトゥンガラおよび東ヌサトゥンガラの各州でOPK米が多く供給された。

ジャワ島の3州や南スラウェシなど米の生産地でもかなりの量の米がOPKを通じて貧困層に供給されたが、この事実を勘案すると、1999年末から2001年にかけての国内生産者米価の低迷がOPK米の大量供給と無関係ではない可能性がある。食糧安保や貧困者を中心とするセーフティネットのあり方と農民保護との関連において、配慮しなければならない問題点であろう。さらに、OPKを実施する中で様々な課題が明らかになった。実施を困難にした要因のひとつは貧困層のターゲティングである。貧困世帯の特定と、そうでない世帯のOPKへの参入の排除は容易ではない。今ひとつは、OPK事業の末端部では地区や村による米の買取が必要な

図1 特別市場操作(OPK)の実績



(出所) BULOG (2000)。



ことだ。地区や村ごとに資金を用意して事前に納入して初めて、食糧調達庁の出先である食糧事務所から米を引き取れる制度になっている。この資金を事前に手当てできない地区や村はOPKの実施に支障を来たした。

OPKの実施は、消費者価格に関する政策を根本的に変更することになった。貧困層も富裕層も同等に扱う一般的な価格政策から、特定貧困層にターゲットを絞った無駄の少ない消費者保護政策への転換を意味した。

#### IV グローバリゼーション下の政策対応

1990年代末以降のインドネシアが置かれた国際環境は、グローバリゼーションの一語に集約されよう。食糧危機と経済危機、IMFをはじめとする国際機関や援助国の大きな影響のもとに行われた諸対策は、その具体的な状況を示すものであった。農業と食糧に関する短期的な対策については以上ですで見したが、中長期的な開発戦略はどうであったろうか。前節で見たソーシャルセーフティネットの登場は、中長期的に見ても、政策の方向や手段が大きく変わろうとしていることを示唆するものであった。以下では、食糧・経済危機以降のインドネシアの農業開発政策の変化を検討整理してみよう。

##### 1. 農業開発の基本戦略と市場制度改革

まず、政策当局による基本的な戦略と政策がどのようなものであるか、危機対策中のインドネシア農業省でのヒアリングに基づいて、それを整理しておこう。農業省が掲げた戦略的基本課題は、

- (1) 食糧の安全保障を効果的かつ効率的に行う、

(2) 農業生産の効率性と競争力を引き上げる、  
(3) インフラストラクチャの整備と公共政策とによって戦略的かつダイナミックなアグリビジネスの機関・制度の発展を図る、  
というものであった<sup>(注50)</sup>。このような基本的かつ戦略的な課題に答えるために以下のような諸政策が必要であると考えられた。

第1の課題に関する諸政策は、

- (1) 灌漑、道路インフラ、調査研究および情報センターへの投資。
- (2) 農業用水・灌漑水資源の利用管理の効率性および生産性の向上。
- (3) 段階的に食糧流通の自由化を進める。これは、価格安定のための農産物流通機関を廃止することを意味する。
- (4) 食糧部門において生産者の増産のインセンティブを削ぐような消費者保護の補助金を段階的に廃止する。

第2の課題に関する諸政策としては、

- (1) 市場の歪みを是正する、流通課徴金を廃止する<sup>(注51)</sup>、企業家など経済活動の担い手の能力を高める、などによって農業生産における投入財および生産物市場に市場メカニズムを機能させる。
- (2) 農村部の協同組合に自立性を与える。
- (3) より機能的な農業経営信用システムを構築するとともに、農村部でより一層競争力のある金融機関が設立されるよう支援する。
- (4) 土地が企業活動の担保となるよう土地登記簿の調査プログラムを迅速化する。

第3の課題に関しては、

- (1) 州および県行政に農業行政の諸権限を分権化しオートノミーを高める。

- (2) 地域の比較優位を生かすために地方 (daerah) を通じた農業プログラムの地域化を実施する<sup>(注52)</sup>。
- (3) 制度・組織のキャパシティを改革し十分に強力な水準に引き上げる。特に調査研究・普及等の制度、農民の組織機構、技術、投入財、環境の保全を伴うインフラストラクチャー等に重点を置く。
- (4) アグリビジネスの関連機関を強化して民間部門の役割を高める。

これらの戦略や政策課題は、従来から行われてきた構造調整政策、経済改革の方向に沿ったものだが、第3の課題に関わる地方分権化、地域特性の重視、キャパシティビルディング、アグリビジネスへの注目が、1990年代末以降グローバリゼーションの影響が強まる中で注目される点である。1998年にスハルトが退陣して以降、ハビビ、ワヒッド、そしてメガワティと次々に大統領が変わり、安定しない政治経済状況にある。その渦中で、食糧流通を支配してきた食糧調達庁 (BULOG) の機能縮小、規制緩和が断行された。さらに、急速な市場自由化政策のもと米の輸出入も自由化された。また、前述のように国営肥料工場によって主に生産される尿素など化学肥料に対する補助金も打ち切られた。農業開発に関する農業省の上記の課題と戦略は基本的に維持されていると見られる。そして、現在すなわち2000年代に入ってからインドネシア農業開発政策の中心テーマは、グローバル化する市場経済にいかに対応するか、そのための改革をさらにいかに進めるかという点にあるといえよう。以下では、この過程で生じている顕著な問題について、米市場問題に焦点をあてて検討しておこう。

## 2. 農業における市場制度と価格政策

### (1) 米市場の混乱と政策の変化

1998年には、未曾有ともいえる食糧危機に見舞われたが、翌99年以降は一転して、インドネシア国内は米の過剰在庫であふれていた可能性が高い。1998年の食糧調達庁の米輸入は中央統計庁によれば289万5000トン、99年には475万1000トンにものぼったが、翌2000年は135万6000トンに急減した [Badan Pusat Statistik 2001]<sup>(注53)</sup>。報道によれば1999年の輸入は約400万トンと伝えられ [Kompas, 2000.2.10, 2000.2.14 など]、食糧調達庁による輸入は140万トンとされるから [Kompas, 1999.12.21]、米輸入の対民間業者への開放の結果260万トンが民間業者によったことになる。しかし、1999年にも必要な輸入は200万トンであったはずであり、国内の商人の手にあった過剰ストックは580万トンを上回ったとする向きもある [Kompas, 2000.2.20]<sup>(注54)</sup>。このような不手際は政府が米の輸入を自由化し関税をゼロにしたからである、との批判の声があがった。過剰在庫を解消するには2年を要するとさえ見られた。

1998年から99年の食糧危機時、食糧調達庁の価格安定機能がほとんど成果を上げられなかったことは前節の3で触れた。その後の生産地での生産者米価に目を向けると、1999年には低いところでキロ当たり700ないし800ルピアなどの報告もある<sup>(注55)</sup>。他方、消費地の消費者米価は下げ止まったまま高く、2400から2600ルピアであった。キロ800ルピアの生産者米価は精米換算して1700ルピアにすぎないから、輸送費を勘案しても生産者米価と消費者米価の乖離が大きかった。

このような乖離の理由として、商人による大

量の米の退蔵によるコスト上昇が圧力になった可能性が高い。自由化によって食糧調達庁の市場操作の役割が後退した分、同庁によるよりも遙かに大量の商人によるストックが必要になったとすれば、米流通市場の改善課題は大きいといわざるを得ない<sup>(注56)</sup>。食糧調達庁の独占的な立場は弱められ米市場は自由化されはしたが、市場の効率性が改善されているとはいいきれないのである。

市場に対する信頼を揺るがす問題として、2000年の雨季の収穫期にはスパニョル (Separo Nyolong; Spanyol) とオプロサン (Oplosan) が問題化した。スパニョルは通関手続きのごまかし等による米の大幅な水増し輸入、オプロサンは輸入した低品質米を国産米に混ぜて価格をごまかす商売である。これら不正行為の横行に対し禁止令を出しても、米の市場操作による実効のある抑止力が働かず市場をコントロールすることができなかった。食糧調達庁は市場操作のために米を調達するのに、インドネシア銀行からの短期資金 (Kredit Likuidasi Bank Indonesia: KLBI) の借入によっていたが、制度変更によってそれが得られなくなり弾力的に市場操作に出動できなかったからである。

国際市場においては小国の仮定があてはまらず、インドネシアの輸行動は米の国際市場に重大な影響を与える。インドネシアの生産動向は他の米輸出国の大きな関心事である。国内的には、輸入米の攻勢にさらされて生産者たる農民の増産インセンティブが削がれれば、米の自給水準からますます後退してしまうことが懸念される。市場をコントロールしてきた食糧調達庁の機能が縮小された間隙について、品質のごまかしや不正輸入が横行する始末である。こう

いった現実を踏まえて IMF にしても、従来の強引な自由化、規制廃止、グローバリゼーション対応を修正し、インドネシアに対し1999年末米の関税を認めるに至った。

インドネシア政府は IMF の承認を受けて2000年1月1日より米の輸入関税を30%とし、同時に砂糖については25%とした<sup>(注57)</sup>。国内の農民に対する保護の必要が叫ばれ、経済危機の打撃を極力おさえ農民に増産のインセンティブを与えるためにも、国内の米価を高く維持する必要があると判断され、米の関税導入となった。

## (2) 価格政策と農民保護

米の輸入関税化が実施されたのを受けて、2000年に、食糧の輸入や流通を支配してきた食糧調達庁の制度改革論議が進められた。食糧調達庁の基本的な役割が貧困層を中心とした人々の食糧安保に置かれることになった。同時に、すでに述べたように肥料をはじめ従来の投入財補助金の多くが廃止される一方、必要な補助は財政支出として明確に予算化される方向が敷かれた。農業経営クレジット (KUT) 廃止、食糧保障クレジット (KKP) 開始もその一環である。また、これらに先立って行われた中銀の流動資金貸付 (KLBI) 制度の廃止 (1999年) も同様である。

他方1年間凍結されていた政府の乾燥農家籾 (GKG) 基礎価格を2001年初めに引き上げた (表6参照)<sup>(注58)</sup>。1998年の食糧危機の際には1年のうちに3回米の基礎価格が改定されたが、99年から2000年にかけては1400ルピアに据え置かれた。食糧危機後米価がやや安定したためである。だが、一般物価の上昇に比して据え置かれたこと、安価なベトナム産米が国内市場に出回ったこと、などにより農民保護の必要性が強くいわ

表 6 食糧調達庁購入公定米価および肥料価格

(単位: Rp/kg)

|                   | 1996 | 1997 | 1998   |       |       | 1999 | 2000  | 2001  |
|-------------------|------|------|--------|-------|-------|------|-------|-------|
|                   |      |      | 4.1    | 6.3   | 12.1  |      |       |       |
| 米 農村協同組合 (KUD) より | 738  | 856  | 1,125  |       |       |      | 2,300 | 2,470 |
| その他               | 730  | 848  | 1,115  |       |       |      | 2,300 | 2,470 |
| 農家籾基礎価格 (GKG)     | 450  | 525  | 700    | 1,000 | 1,400 |      |       | 1,500 |
| 農家購入価格 尿素         | 330  | 400  | 450    |       | 1,115 |      |       |       |
| 硫安                | 355  | 450  | 506.25 |       | 1,000 |      |       |       |
| SP36              |      |      | 675    |       | 1,600 |      |       |       |
| 塩化カリ              |      |      | 850    |       | 1,650 |      |       |       |

(出所) *Business News and Kompas*, various issues.

れるようになり、2001年からは乾燥籾の基礎価格が引き上げられ、農民の所得水準の確保が図られた。

従来の価格水準の設定は、食糧調達庁による米の調達を確保する際の基準として設けられていたものである。農民に対する価格保証もさることながら、都市生活者・労働者に安価な米を安定供給することが重要であった。労賃水準が高まる状況の中でインドネシア産米の生産費が上昇し国際競争力は低下し、他方では、国内需要を満たせない水準にまで生産能力が落ち込んでしまった。加えて、IMF や WTO の要請に対応して自由化、市場開放を推し進めなければならないという状況がある。こうした条件下、米の趨勢自給離脱に合わせて、農業開発政策の手段が従来の投入財補助による増産から生産者価格支持による農民保護へと転換しつつある。購買力の低い貧困層に対する食糧供給を選別的に支援し、農民に対しては効率的で効果的な生産支援の方法が検討、採用されるようになった。

セーフティネットとの関連で、食糧価格、特

に消費者米価の補助は必要ではないとの議論が現われてきたのである。米の約70%が非貧困層によって消費されており、低米価による一般的な消費者保護は、富裕層も同等に扱って非効率的な政策方法であるというのが理由である [Tabor, Dillon and Sawit 1998, 28-29]<sup>(注59)</sup>。このような一般的な方法では、安価な食糧を本当に必要としている貧困層に便益が届かない可能性が懸念された。ターゲットを絞ったより直接的な支援のほうが効果は高いと判断された。

しかしこのような支援プログラムもその実施と効果は、特別市場操作 (OPK) の例で述べたように様々な問題があり単純に楽観できるものではない。また、生産者米価を抑圧する要因になるからとして、農民団体のインドネシア農民親和協会 (Himpunan Kerukuan Tani Indonesia: HKTI) は貧困者世帯向けの特別市場操作についても、米生産地での実施には反対した<sup>(注60)</sup>。また同協会は、低迷する米価への対応策として、米生産地の最寄港での輸入米の陸揚げを制限し消費州の港湾でのみ陸揚げすべきで

あるとした〔Kompas, 2000.2.10〕<sup>(注61)</sup>。消費者に対する低米価政策は、経済危機を契機にスタートした特別市場操作の例に代表されるように様々な課題はあるが、消費者一般ではなく特定貧困層に限定する手段がとられている。2002年より開始された後継プログラム RASKIN はその性格をより明確にしている（後述）。

農民保護が図られる一方で、課税当局は税収拡大のために様々な課税対象を模索したが、その中では農産物に対して付加価値税を課そうとの案も検討された。農業大臣ブンガラ・サラギは、農民に対する増産インセンティブになるはずの各種補助金が削減される中、他方で課税をするというのでは農民にとって公正さを欠くとして反対、当時のワヒド大統領もこの課税案を認めなかったという経緯がある<sup>(注62)</sup>。

すでに述べた市場の混乱と国際環境および国内事情の変化とともに、米の自給化政策は、趨勢自給であれ完全自給であれ、もはや農村経済の発展をもたらさそうにないと見られるに至った。なぜなら米の総需要の増加は将来的にはそれほど大きくないからである。米の国際市場は小さく国際価格の変動の大きさに対して国内の巨大な生産体制を調整することは難しい。米の自給化政策では多様化する食糧・農産物需要に答えられないし、零細な農家の所得の向上にもつながらない。また食糧危機に対する脆弱性を改善することにもならない。インドネシアは比較優位に立脚した食糧戦略をとるべきであるという構造調整における基本的な方針が、IMF 主導による危機管理下で明確になった。グローバル化、規制廃止、自由化への対応のためにインドネシアは米の趨勢自給政策からも離脱をしたといっていよいよだろう。こういった一連の推移を

見ると、インドネシアで実施される農業分野の諸政策は、農業開発政策というよりは単に農業政策というべき段階に至ったといえよう。

### 3. 食糧調達庁 (BULOG) 改革問題と米流通

#### (1) 食糧調達庁改革問題

経済危機と食糧危機の2つの難局に同時に遭遇したインドネシアであるが、この最中 IMF の勧告によって食糧調達庁の役割の見直しが行われた。石油公社プルタミナや電力公社 PLN などとともに1998年から99年にかけて特別国際監査を受け、その結果が99年10月に公表された。1993年から98年の間に発生した不効率な運営による損失額は7兆ルピアにのぼるとされた〔Kompas, 1999.12.12〕。

段階的にリストラクチャリングしようという食糧調達庁のリフォームは、特別国際監査および IMF との一連の意向表明書（レターオブインテント：Letter of Intent）を踏まえて検討された。透明性の高い会計システムの導入と法的ステータスの変更が当面の大きな課題とされ、従来の大統領直属の国家機関から事業団（Perum）への移行が検討された。

食糧安全保障に関する広範な改革のための戦略を IMF の指導下で準備してきたが、当面は貧困層向けの特別市場操作（OPK）と食糧不足時の緊急対策に重点を置くこととされた<sup>(注63)</sup>。食糧調達庁の市場操作機能は基本的に、(1)ソーシャルセーフティネットとしての特別市場操作、(2)純粋な市場操作（Operasi Pasar Murni: OPM）、(3)サトガス（satuan tugas=satugas：業務チーム）を通じた市場での小売商への直接売却、の3種類がある。(2)では、卸商、小売商、消費者という段階を通じて供給していたが、(3)のサトガスによって小売商に米を直接販売す

るようにもなった。今後中長期的には、(1)の活動に重点を置こうとしており、輸入独占の廃止に加え、米価安定のための市場操作等の機能は縮小されつつある。市場操作のためには多額の財政資金が必要とされ<sup>(注64)</sup>、しかも不透明な制度や手続きが不正と汚職の温床と見られたからである。

食糧調達庁は2001年9月13日付けの大統領決定 (Keputusan Presiden: Kepres) により、国営企業化が決まった<sup>(注65)</sup>。ブローグゲート事件として騒がれている例に見られるように、汚職やスキャンダルに塗れてきた食糧調達庁であり、その所管問題にも紆余曲折があったが、結局農業大臣が所管する方針が固まった。国営企業 (Badan Usaha Milik Negara: BUMN) への移行期限は2003年5月末日までとされた。

移行後の同庁の役割および権限は、(1)担当する食糧供給の分野のマクロ的あるいは全国的な計画の作成、(2)マクロ的發展を支える当該分野の政策策定、(3)米をはじめとする食糧の総合的管理のための諸基準の策定、食糧の調達・供給活動、米の流通と米価管理、所定の政策に関する運営方式の作成とその実施、である。米市場への介入は、縮減されるものの完全放棄するわけではないようだ。

食糧調達庁の主要な活動内容は、(1)食糧安保を確実なものとし、(2)価格が下落する収穫期の米の調達では輸入 CIF 価格に関税率を加えた水準で購入するなどにより米市場を活性化する、(3)貧困層向けの特別市場操作 (OPK) を実施する、(4)財政負担グループへの食糧供給、(5)特定地域での一般市場操作、緩衝在庫および災害時対策米の確保、などである。

食糧危機の起きた1998年以来実施されてきた

貧困者向けの低価格米の供給事業 OPK は、2002年1月より緊急救済対策から、現物所得補償による福祉対策へと、その性格を変更することとなった。その名称も貧困世帯向け米 (Beras untuk Keluarga Miskin: RASKIN) 提供プログラムとなった。その主な特徴は以下の通りである [BULOG 2001]。

従来の貧困世帯のターゲティングは家族計画を行ってきた全国家族計画調整庁 (BKKBN) の調査による世帯分類に基づいていた。改定プログラムでは、村の行政機構を利用し、各村における住民の合議 (ムシャワラ) によって米不足に悩む貧困層を特定する。選定された貧困世帯は、村長、郡長、県知事を通じ条例によって指定され、それぞれの世帯に RASKIN 帳が交付される。この RASKIN 帳を所有する世帯に低価格米の受給資格が与えられる。食糧調達庁と内務省とを中核とした連携事業となり、諸決定は両機関の共同決定とするなどより内務行政的性格を強めようとしているといえる。

食糧政策の重点は、第1に、特別市場操作 (OPK) に見られるように貧困層をターゲットにした補助金付きの低価格米の供給である。第2には、自由貿易体制への移行の過程で、必要に応じて関税によって米などの国内生産を保護する。第3に、農民や消費者その他に対する補助金の原資は、全て財政負担により国家予算に計上し、従来のようないわゆるオフバジェットの原資によらない、というものである<sup>(注66)</sup>。これは透明性やアカウンタビリティを高める具体的な方法といえる。食糧調達庁改革は、市場機能重視とともに貧困対策、農民保護、消費者保護といった内容を含んでいる。農業の増産とそのための投資を柱とした従来の農業開発政策が

大きく変わりつつある。

## (2) 米の流通と食糧安保

以下では、これまでの検討を踏まえて米流通改革の具体的な方向を紹介し食糧安保という点からの留意点を指摘しておこう。

食糧調達庁は、自由化後も内需に応じて米の調達を行うが、その際には直接輸入しても輸入業者から買付けてもよいことになった。食糧調達庁が従来持っていた米以外の砂糖などの商品や農産物についての有利な権益は全て破棄されたが、これらを自らの責任で取り扱う自由は保証されよう。

米調達は、従来インドネシア全国で行われてきたが、今後は余剰のある特定の地域に限定されるなど、より分権的に計画され各地の必要に応じて決定される。地方事情が優先的に考慮される可能性が高くなろう。米の調達時期も収穫最盛期に限定される。従来は、市場価格が基準以下になれば時期を問わず、随時調達が行われた。

従来の米調達では、中銀融資 (KLBI) の枠によって調達量の制約を受けたものの、中銀融資が得られる限り原則として制限がなく、政治的・政策的に米の調達目標量を定めてこれを実行することができた。今後は、財政資金の他は商業借款を調達原資とする。市場からの自由な借入によるのであるから、原理的には調達の資金制約は食糧調達庁自体の信用力に依存して決まる。調達代金の支払いも、インドネシア庶民銀行の支店に限られていたが、協同組合銀行 (BUKOPIN) 等に拡大される。県レベルのスブドログ (Sub DOLOG)、州レベルのドログ (DOLOG) そして全国レベルのブログ (BULOG) と各段階で、とかく問題があるとき

れた資金のアカウントビリティを高めようとしている。

価格政策では、輸入価格プラス関税分を上回る国内市場価格の実現を図る方針だが、同庁の信用力の程度によって米の調達量に上限が設けられるので、市場に対する影響力には一定の制限がある。粳の価格は、これまで KUD の買付価格いわゆる基礎価格が基準とされてきた。今後は、倉庫一般での価格を基準とし、KUD であるなしを問わずまた組合非組合の区別もつけない方針である。基礎価格は市場価格の参照基準として機能するべく提示されることになる。食糧調達庁への米の販売者は、KUD またはそれ以外の組合、NGO 組織、およびサトガスと呼ばれるスブドログの職員による買付に限られていた。今後は、協同組合であるとなしとを問わない。またサトガスによる独自の調達活動が重視される。米の調達で主要な役割を果たしてきた KUD は特別な地位を失い、一般業者と同等に扱われるようになった。この自由化措置は、一般業者からコミッションをとって名目上 KUD が食糧調達庁に納入するような事態を廃絶、市場価格が真にリソースコストを反映し米市場の活性化を促す意味で、歓迎されるであろう。

他の民間企業と同様に食糧調達庁を市場におけるプレーヤーとして位置づける方針と見られる。だが、機能を縮小しつつも国営企業として同庁を存続させる決定が下された理由は、食糧の安全保障の困難さに対する判断が大きかったからと思われる。

インドネシアは東西5000キロメートル以上にわたる広範囲の群島国家で、人間の居住する島だけでも3000を越えるといわれる。このような

特徴から、国内各地の地域食糧安保と自由化政策・規制緩和とのバランスは重要な課題である。食糧調達庁の機能が縮小される中では、食糧の過不足の状況を的確にウォッチし迅速に供給手当てをするなどの点に関して、問題がないと樂觀はできない<sup>(注67)</sup>。例えばイリアンジャヤの場合、県食糧事務所（スブドログ）の倉庫から特別市場操作（OPK）米の分配指定地までの輸送費（1キログラム当たり）は、ジャワなどにおける米のほぼ平均価格に相当する。島嶼部、辺境地での食糧の輸送費用はきわめて高い。民間商人のみに島嶼間の米・食糧流通を預けたのでは、安価で安定した供給に支障をきたす可能性が高い。地域における一定程度の食糧確保と安定価格を保障するには食糧調達庁のような公的機関の従来の役割は依然大きい。

## む す び

インドネシアの1980年代以降の農業開発の特徴は、世界銀行やアメリカなど主要援助国機関の大きな影響のもとにあった点であろう。そういった条件下で、インドネシアは輸出農産品をはじめ米以外の農産物を重視した多様化を目指した。インドネシアで米自給化以降行われてきた様々な政策は、構造変革の理念、市場観、具体的な方法といったレベルで、まさに世銀・IMFが主導する「構造調整」そのものであったといえる。

農業生産の多様化政策の下で、1980年代後半から90年代にかけて、インドネシアは経済的にも地理的にもより広範な視点から土地など農業のリソーススペースを見直すことによって、持続可能な経済発展を支える農業開発を志向した。

ここでは、アメリカの大学等の研究者を中心とした実証的な経済・経営分析が重要な役割を果たした。そして市場重視という基本戦略に基づいて、農業開発政策も単なる増産振興政策でなく金融、価格、流通といった各分野で市場機能を高める手段を検討し実施してきた。

1989年の第5次開発5カ年計画以来、それまでの絶対的な米自給政策から必要に応じ時には輸入も可とする趨勢自給政策に転換した。米以外のトウモロコシ、大豆あるいは野菜等をも加えた食糧の全体を勘案しつつ趨勢的に自給水準を維持しようとするものだった。1990年代後半のように大量に米を輸入せざるを得なくなる事態は想定されていなかった。米の過剰生産、過剰供給を警戒する向きさえあった。にもかかわらず、1990年代後半に入って米の趨勢自給力が万全でないことが露呈され、食糧危機を経験した。2億人を上回る人口を抱え、大量の米輸入が常態化している昨今のインドネシアである。

1990年代のインドネシア農政は、食糧資源の全体を視野に入れ、米増産のみに偏しないことを基本とし、灌漑開発では大規模なダムと灌漑施設の建設を伴うような新規開発は抑制され、既存施設の復旧、維持管理に重点が置かれてきた。しかし、(1)優良農地の減少問題は放置され、(2)行政的なオペレーションはあっても灌漑水路の現場でのメンテナンス活動が停滞、(3)ジャワなどの既存の生産力地帯での普及活動の弛緩、(4)化学肥料流通や農業信用事業の混乱、などの事態が1990年代を通じて進行した。これが1998年の「食糧危機」として発現したといえよう。食糧危機に至った要因として構造調整による政策的な要因も排除できない。

1990年代の農業開発は、世銀・IMFの指導



下、財政負担の軽減を目指す構造調整の一環として推進されたが、米をはじめとして食糧生産の不安定化という大きな代償を払わざるを得なかった。その結果1990年代末に、米の趨勢自給政策から離脱せざるを得なくなった。マクロ経済の発展と整合性をとりながら農業開発、食糧の増産と確保が企図されたのであるが、甚だ安定化のメカニズムに欠けた開発であったと評価せざるを得ない。

21世紀初頭の現在、グローバリゼーションや地方分権化という大きな時代潮流の中、価格政策や貧困者支援など次に示すように従来と異なる課題や方式・手段が検討・採用されている。

- (1) 1990年代末以降の米の趨勢自給離脱によって、政策の手段が従来の投入財補助による増産から生産者価格支持による農民保護へと転換しつつある。経済危機の打撃を緩和し農民に増産のインセンティブを与えるためにも、農民保護の必要が叫ばれた。
- (2) 農民保護のために国内米価を高く維持する必要があると判断され、1999年末に米の関税化が導入された。IMFにしても現実を踏まえて、関税0%など従来の強引な自由化とグローバリゼーション対応を修正、インドネシアに対し関税引き上げを認めた。関税と価格による生産者保護政策の導入である。
- (3) 消費者に対する低米価政策では、経済危機を契機にスタートした特別市場操作と後継プログラム RASKIN の例のように、特定貧困層に受益者を限定する手段がとられている。従来は、一般的な価格補助によって貧困層もそれ以外の者も同様の価格を享受できた。

(4) 国家貿易機関の特徴を残しつつも食糧調達を企業化するなど、他の民間企業と同様に食糧調達庁を市場におけるプレーヤーとして位置づけようとしている。これに呼応して、政府エージェントとしての農村単位協同組合の役割は否定された。政府の役割を限定し、アグリビジネスも含め民間部門に農業分野を委ねる基本政策が具体的に動き出している。

- (5) 市場機能を使うことで、より効果的であった実施上の透明性やアカウントビリティが高い方法が採用されつつある。

これらのことから、農業の増産とそのための投資を柱とした従来の政策が大きく変わり、インドネシアの農業開発政策は、むしろ単に農業政策と呼ぶべき新たなパラダイムを構成しつつあるといえるのではあるまいか。

(注1) 1994年のアグリビジネス庁新設、あるいは2000年8月内閣改造で、アグリビジネス、アグロインダストリーの推進者として知られるボゴール農業大学のブンガラン・サラギ教授が農業大臣に就任したのも、このようなインドネシア農業とそれを取り巻く環境の変化を反映したものといえよう。

(注2) これは食糧調達庁という国家機関の改革、国営企業改革問題とつながる課題であった。第IV節参照。

(注3) 末尾の関連年表を参照されたい。政策の推移に議論を集中したため、生産統計等必要な図表は極力省いたことをお断りしておきたい。

(注4) 1990年までのインドネシア農業の変容に関する統計的な検討については、加納(1995, 273-317)を参照されたい。

(注5) ここで制度というのは公的な行政機構や法的な制度であって、昨今の社会開発や参加型開発で対象となる農業社会が伝統的に抱えてきた自生的慣行的な制度を意味しているわけではない。

(注6) 例えば Heytens and Pearson (1990), Nelson and Martin Panggabean (1991) などの研究がある。

(注7) 砂糖産業は、オランダの植民地時代以来伝統的に重要な部門であった。大豆は、一般庶民のタンパク源として需要の増加が著しい穀物であり、インドネシア政府は自給に努力し日本も技術協力などで支援をしてきた。

(注8) ただし、このような PAM は比較静学分析であり、生産費構造や国際市場価格を所与とした時の分析である。技術進歩や価格変化によって生産費構造が大きく変わる、あるいは土地生産性が大幅に上昇する、などの変化があった場合には上記の分析は妥当しない。従って PAM の分析を検討したうえで、政策担当者がなお増産・自給を実現すると決定する場合には、上記の分析は例えば大豆生産に関しては格段の技術進歩、なかんずく種子コストを低減させる技術あるいは土地生産性を大幅に改善する技術変革が第一義の課題となる。

(注9) 例えば, Falcon et al. (1984), Timmer (1987), Pearson et al. (1991) などの研究がある。

(注10) 世界銀行はインドネシアについて、労働集約的な製造業部門をはじめとして輸出産業の競争力の改善等に関する国内政策の問題が大きいという基本的認識に立っていた。それ故に金融の自由化、貿易制限削減等の一連の構造改革を後押ししたのである。1980年代前半まで、増加する労働力は主に農業、農村非農業部門および都市インフォーマルセクターによって吸収されてきたが、雇用と競争力の改善という点から労働集約的な産業を一層重視した。都市の失業率は高く、とりわけ教育水準の高い若者達のそれが問題だとした。また労働力が生産性の低い低所得の商業や輸送部門に集中していることも問題だとした。将来的に外島での雇用の拡大と質的改善に着目した〔World Bank 1988参照〕。

USAID のインドネシアに対する農業援助に見られる基本的な考えは、まず、(1)焦点を従来の生産のみから農業全体にわたる生産、加工、流通、消費のシステムにあてる。(2)補助金を削減し、中央計画的な農業生産をより市場原理で動く、しかも地域的な比較優位に

基づいた生産へと移行させる。(3)生産、加工、流通を促進させる上で、地方政府・組織を重視し、その効率性を改善する。(4)生産の多様化を強化する過程で各地の資源的基礎を枯渇させないためにも天然資源の持続的使用をサポートするプログラムを大幅に強化する、というものであった〔USAID 1988, 36-42参照〕。

(注11) 古賀 (1986) 参照。なお、米の自給化に関連して A. R. Rangkuti (1984), Loekman Soetrisno (1985) などの文献がある。

(注12) 米倉 (1988) 参照。おそらくは輸入大豆の国内売却による利益などで米部門の損失を補填したものと考えられる。

(注13) Faisal Kasryno and Masdjidin Siregar (1988, 99). なお(2)の IPM (総合防除) についての記述は integrated pest management と小文字で記載しており、FAO の方式を導入するか否かについて検討段階にあったのではないと思われる。

(注14) 輸入代替として注目されているのは大豆とミルクである〔Departemen Penerangan R.I. 1989, 477〕。

(注15) 特にジャワなどでは、工業部門の雇用如何、そして農村内ではングパングドック (ngepakngedok) などの雇用制限的な労働慣行の問題といった点が指摘されている。ただし、農村の雇用慣行に関していえば、むしろトゥバサン (tebasan) などが雇用制限的であった可能性は高い (これら慣行の詳細は、米倉 (1986) を参照されたい)。収穫後処理過程などにおける技能の向上と、それが可能になるために中等教育を受けたものが農業を希望するようでなければいけないとされている。

(注16) 米や肥料の流通をはじめとして農村の産業振興においても協同組合活動が重視され、政策的に様々な特権や資金が農村協同組合に与えられてきた。経営のための人材不足が常に問題とされてきたが、協同組合大学 (IKOPIN) を設立しマネージャー等の人材養成を行うなどの対策も講じられた。協同組合本来の思想を軽視する反面、経済採算性を重視したビジネス中心で政府主導の協同組合活動に対して批判がなかったわけではない。しかし政府の補助なしで経済的に自立することが、協同組合活動の目指す方向であるこ

とはいうまでもあるまい。

(注17) 参加を仰いだ開発が行われてきたものの、政府による上からの住民の「動員」の性格が強かった。非政府組織 NGO による農民参加、住民参加を開発の主体・手段として注目したいいわゆる「参加型開発」がインドネシアで本格的に導入されるのは、経済危機対策として行われたソーシャルセーフティネットプログラムにおいてである。NGO を積極的に活用するこれらのプログラムは1998年から一斉に始まった。

(注18) 灌漑開発や沼沢地の開発と維持管理の必要な面積は計 580 万ヘクタールにのぼった。第 5 次計画ではその対象の合計は 233 万ヘクタールにおよび、このうち 77 万 5000 ヘクタールを特に重点対象とした。500 ヘクタール以下の灌漑網合計 25 万ヘクタールについては農民の水利組合 PPPA に移管するとした。灌漑網の改良とグレードアップの対象は 33 万 4300 ヘクタールだった。新灌漑網の建設が 50 万ヘクタール、沼沢地の干拓開発が 44 万 4200 ヘクタール、この中には養漁事業のための灌漑改善 6 万ヘクタール、新規開発 1 万ヘクタールを含んだ [Departemen Penerangan R.I. 1989, 540-543]。

(注19) こういった点から検討した論文で早期のものとして、Glassburner (1985) がある。

(注20) アリサン (arisan) などと呼ばれる無尽が農村地域においても広く見られるようになったのはその証左といえよう。

(注21) 貸付に関して経済学者や国際機関の多くは利子の高さが問題ではなく、やはりアクセスが問題だと指摘する。農家にとっての資金調達源のオルタナティブは高利貸しであり多少の高利負担は問題ではないとする考えである。米倉 (1990) を参照されたい。

(注22) こういった課題に答える方法として例えば栽培技術の改善、品質改善、加工度を高めるといったことが課題とされた。P. Simatupang et al. (1988) を参照されたい。

(注23) 灌漑開発における新規開発から維持管理事業重視への転換以降、水利組合の育成、水利費徴収 (1999 年以降の行政改革・地方分権化の一環となる)、公共事業省の機構改革等重要な改革が行われているが紙数の都合で本稿では触れることができない。

(注24) 従来「農事クレジット」と訳してきたが、「農業経営クレジット」に訳を変更する。農事は、通常、農業関連事業を意味するので、クレジットの主旨からして必ずしも適訳ではなかった。後者は、普通名詞的でビマスクレジットを継承するプログラム名としての印象が薄いのが難であるが、原語により近い後者を本稿では用いることにする。

(注25) 1990 年 1 月の金融制度改革の中で、長く政策金融として実施され小規模自営業者の利用が多かった小規模投資資金ローン (Kredit Investasi Kecil: KIK) と運転資金ローン (Kredit Modal Kerja Permanen: KMKP) が廃止された。そして、より自由裁量の余地の高いとされる小事業向けローン (Kredit Usaha Kecil: KUK) に統合された。

(注26) 例えば増産に特に必要な尿素を例にとると、国内流通量が 1994~96 年で 240 万トンから 290 万トンに止まった。肥料流通に混乱が生じたのは、スハルト一族のファミリー企業の干渉など制度的、政策的要因が大きかった。建て直しが図られ米増産にも挺入れが行われるなどした結果、1997、98 年には大幅に増えて、それぞれ 369 万トン、386 万トンとなった。

(注27) KUD のみでなくその他のタイプの協同組合や NGO などにもこのクレジットスキームの取り扱いが認められた。だが、農民の多くがこのクレジットスキームを享受したとは考えられていない。単に KUD や雨後の竹の子のように増えた NGO に農民の名前が登録されたにすぎないとの見方もある [Surabaya Post, 2001.1.6]。

(注28) 肥料利用申請手続き (Rencana Daftar Kebutuhan Kelompok: RDKK) ベース。RDKK は農民グループ (クロンボッ・タニ) が普及員とともに作成する営農計画に基づいた必要肥料申請手続き。

(注29) その対象は、従来の協同組合政策の中核に位置づけられてきた農村単位協同組合 (KUD) とは限らない模様である。

(注30) 主要な商業銀行は BRI, BNI, Bukopin, Mandiri, Niaga, Agroniaga, BCA, Danamon など。地域開発銀行 14 行は、ジャカルタ、西ジャワ、中ジャワ、ジョクジャカルタ、東ジャワ、北スマトラ、西スマトラ、リアウ、ランブン、バリ、東カリマンタン、

西カリマンタン、中スラウェシ、南スラウェシの各州である。

(注31) 農業大臣決定(2000年8月)により、担保は不要とされた。

(注32) RDKK が当該農民の必要とする与信額と時期を証明することになる。

(注33) 主力銀行への資金の割当は次の通りである。BRI 6750億ルピア、BNI 2650億ルピア、Bukopin 3400億ルピア、Mandiri 2000億ルピア。“Baru Rp 300 Juta Kredit Ketahanan Pangan Tersalurkan” [食糧保障クレジットようやく3億ルピアが与信される]、*Kompas*, 2001.1.11.

(注34) 権利証にかわる ギリツ(girik, 地税の納税登録をもって所有権を証明する代理証書)なども認められる。

(注35) “Baru Rp 300 Juta Kredit Ketahanan Pangan Tersalurkan.” *Kompas*, 2001.1.11.

(注36) インドネシアの肥料産業の詳細については、米倉(1989)を参照されたい。

途上国における肥料工場建設は政治経済的力学で決まりその採算性が無視される場合が少なくなかった。また援助国・機関による欺瞞が非効率な大規模プラントの建設を煽った面もある。世界銀行は1970年代には途上国の肥料産業への投資を緑の革命推進のために支持していたが、その後方針が変わった。途上国における肥料工場投資に関する分析としてはTomich, Kilby and Johnston (1995, 223-251) が有用である。

(注37) 次節の表6および価格制度、食糧調達庁改革問題を参照のこと。

(注38) “Timburnya Dampak dari Kelangkaan Pupuk yang Disertai oleh Penghapusan Subsidi Pupuk” [肥料補助金廃止に伴う肥料利用減少の影響現れる]、*Business News* No.6253, December 12, 1998.

(注39) “Sebagian Sumsel Mengalami Kelangkaan Pupuk Urea” [南スマトラの一部で尿素肥料不足を経験]、*Kompas*, 2001.1.12. “Petani di Palembang Kesulitan Pupuk.” *Kompas*, 2001.1.11. など。

(注40) 西ジャワのチレボンでは、需要期にもかか

わらず3カ月これらの肥料の供給が止まっていたという。“Sudah Biasa, Setiap Panen Harga Anjlok Lagi” [収穫ごとの価格悪化がすでに常態化]、*Kompas*, 2001.1.12.

(注41) FAO (2000, 第5図)より。報道によれば1998年の食糧調達庁の米輸入量は580万トン [*Kompas*, 2000.2.10, 2000.2.14] ないし590万トン [*Kompas*, 1999.12.21] とされた。正確な輸入量、生産量に関する情報やデータがないこと自体大きな問題であった。次節を参照されたい。

(注42) 米以外の食糧調達庁所管の基礎食糧である小麦、小麦粉、砂糖、大豆、ニンニク等の輸入は1998年2月に自由化された。

(注43) (4)の流通と食糧調達庁問題は、グローバリゼーションへの対応として重要なので、節を改め次節で検討する。

(注44) Gema Palagung 2001 (Gerakan Mandiri Padi, Kedelai dan Jagung 2001) はグンマパラグン2001と呼ばれる。直訳すれば「米、大豆、トウモロコシ自給運動2001」である。

(注45) 内訳は、稲736万ヘクタール、トウモロコシ117万ヘクタール、大豆62万ヘクタールであった。トウモロコシ栽培ではハイブリッド種子の利用促進に重点が置かれた。

(注46) 食糧調達庁公定の乾燥粳(gabah kering giling) 価格は基礎価格(harga dasar)と呼ばれる。注(58)参照のこと。

(注47) JPSはインドネシア語Jaring Pengaman Sosialの略称。詳しくは、米倉(2001)などを参照されたい。

(注48) その詳細については、Tabor and Sawit (2001)を参照のこと。

(注49) その実施にあたっては、各地域や村によって裁量の幅があり、世帯当たり月に20キロとは限らず、また貧困世帯のみに限定されないケースも多かったようである。

(注50) 農業省官房企画部にて、1998年5月6日聞き取り。

(注51) 1997年第18号法によって、農産物流通にとって制限的な例えば地域間移動に対する地方課徴金等

の撤廃が定められた。この法に基づいて農産物流通の規制緩和が始まったといっても過言ではない。

(注52) daerah (地方) は実質的には県 (kabupaten) 行政を指すと見られる。

(注53) 食糧調達庁の報告にもとづくと思われる IMF のレポートでは1998年度の食糧調達庁の輸入は、526万トンに上った [IMF 2000]。

(注54) 国内生産量や消費量が正確に把握できないという統計上の問題が大きい。1998年の「食糧危機」のさなかにおいても、実際の生産量や消費量が正確に把握できず、食糧調達庁の適切な輸入水準についての判断も曖昧であった。日本の技術協力によって米の生産統計の改善が進められている。

(注55) 水分25%の収穫籾米 (GKP) の場合、乾燥籾 (GKP) に換算して約1000ルピアに相当するので、食糧調達庁の基礎価格 (買上げ乾燥籾公定相場) 1500ルピアより相当低い。

(注56) インドネシアの国内米流通と食糧危機については、国際協力銀行開発金融研究所 (1999) が詳しい。

(注57) 関税の水準は半年ごとに国際相場等の動きに合わせて再検討される。米の市場価格は1999年12月現在キロ当たり約2400ルピアである。他方、輸入米平均価格は1500ルピアにすぎず、これに関税その他を加算すると2100ルピア前後となるが、依然として国産米の平均より10%以上割安である [Kompas, 1999.12.24]。国際米市場とインドネシアの関係については、佐藤 (2001) が参考になる。

(注58) 基礎価格 (harga dasar) は直訳すればフロアプライスということになるが、一定の価格帯の中に市場価格を収めるための基準というより、むしろ生産者から消費者に至る各段階の市場価格の基準、農家に発生する所得の算定の基礎としての意味が大きいので、基礎価格と訳すことにする。基礎価格から算定される他の段階の公定価格は基準価格などと訳すことにする。

(注59) 1996年の全国社会経済調査 (SUSENAS) のデータ分析による。

(注60) 例えば、スンゲイブヌ (ジャンビ州)、カラワン、ブカシ、インドラマユ (以上西ジャワ州) な

ど。なお、スハルト体制崩壊以降、各種農民団体がマスコミ等を通じ農業政策に対して積極的に発言、意見表明するようになったことは大きな変化である。

(注61) 例えばタンジュンプリオク港は望ましくないとしている。大生産地のカラワンに近いからである。砂糖についても生産地を背景にするスマランやスラバヤでの陸揚げに反対した。

(注62) “Presiden Batalkan PPN Produk Pertanian” [農産物に対する付加価値税を大統領がキャンセル]. Kompas, 2001.1.12.

しかし、インドネシア養鶏業協会 (Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia: PPUI) 会長アリ・アブバカルの談話では、ヒナの価格が2000ルピア以上であれば10%程度の付加価値税を認めてもよいと発言している。プロイラー養鶏家は約8万戸あったが、その90%は倒産し、一部企業の独占やカルテルの状態にある。こういった状況を打開するサンクションとして付加価値税の導入もやむなしとする意見である。

(注63) 2000年1月の IMF とインドネシア政府のレターオブインテント (Letter of Intent) より。

(注64) 国家開発企画庁によるシミュレーションがある [Biro Pangan, Pertanahan dan Pengairan 2000/2001]。

(注65) 同時に他の行政機関の役割やステータスの変更、民営化等もあわせて決められた。ちなみに、国家開発企画庁 (BAPPENAS) および中央統計庁 (BPS) は、経済担当調整大臣の所管となった。

(注66) 従来の農民保護の手段は、輸入独占や国内流通の支配という非関税障壁によるもので、国家公務員、国営企業等の職員や軍など財政負担グループに米を配給する際に、買取価格と販売価格とに差をつけるなどして得られる食糧調達庁の収益によって保護の財源を確保していた。

(注67) 食糧の不足状況をいち早く的確に把握する体制の確立は、イリアンジャヤをはじめとする外島の遠隔地では一層重視されねばならない。そこで、1998年の危機的状況には間に合わなかったが、国連食糧計画 WFP の支援を受けて早期警戒システム (Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi: SKPG) の構築が行われている。

また一般国民レベルにある食糧在庫もこれを把握し、食糧安保の一環として食糧調達在庫と融合させ国全体の在庫水準を引き上げるなど、統合的一体的に管理しようとの考えがある。

## 文献リスト

### 〈日本語文献〉

- 加納啓良 1995. 「農業の変容」 安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済』アジア経済研究所.
- 古賀康正 1986. 「再考：インドネシアの農協精米所」『アジア経済』第27巻第11号（11月）.
- 国際協力銀行開発金融研究所 1999. 『インドネシア米流通の現状と課題』JBIC Research Paper Series No.5.
- 佐藤朋久 2001. 「グローバリゼーション下の米貿易が直面する問題」 米倉等編『農村開発における新たな動き——グローバリゼーション下のジャワ——』2000年度科学研究費調査研究報告書.
- 佐藤百合 1995. 「工業の発展と構造変化」 安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済』アジア経済研究所.
- 三平則夫 1995. 「マクロ経済の成果」 安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済』アジア経済研究所.
- 米倉等 1986. 「ジャワ農村における階層構成と農業労働慣行」『アジア経済』第27巻第4号（4月）.
- 1988. 「インドネシア——米の自給化が財政負担を増す——」 小倉武一監修・小島麗逸編『第三世界の農業政策——保護と財政——』アジア経済研究所.
- 1989. 「インドネシアにおける肥料産業組織と補助金問題」 梅原弘光編『東南アジア農業の商業化』アジア経済研究所.
- 1990. 「現代インドネシアの農業金融問題——ビマスクレジットの展開とその意義——」『アジア経済』第31巻第6・7号（7月）.
- 2001. 「グローバリゼーションと発展途上国——インドネシアにおけるソーシャルセーフティ

ネット——」『農林統計調査』第51巻第12号（12月）.

### 〈外国語文献〉

- A. R. Rangkuti 1984. “Preservation of Self-Sufficiency in Rice.” *Indonesian Quarterly* 14(2) (April) : 243-252.
- Badan Pusat Statistik 2001. *Statistik Indonesia 2000*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BAPPENAS 1998. “Laporan Kemajuan Program Jaring Pengaman Sosial (PJPS)” [ソーシャルセーフティネットの進捗状況報告].
- Biro Pangan, Pertanaian dan Pengairan 2000/2001. “Logistical and Financial Implications for BULOG of Alternative Procurement Strategies at 1500 Rp/kg Floor Price.” BAPPENAS Working Paper No.4. Jakarta: BAPPENAS.
- BULOG 2000. “Laporan Kepala Badan Urusan Logistik pada Rakor Bidang Ekuin” [経済財政産業分野調整会議における BULOG 長官報告]. October.
- 2001. “Indikator Pasar Gabah dan Beras” (from BULOG’s website) [粳および米の市場指標].
- Cameron, Lisa 1999. “Survey of Recent Development.” *BIES (Bulletin of Indonesian Economic Studies)* 35(1) (April) : 3-40.
- Departemen Penerangan R.I. *Rencana Pembangunan Limatahun Kelima 1989/90 - 1993/94* [第5次開発5カ年計画書 1989/90-1993/94]. Vol.I. Jakarta: Departemen Penerangan R.I.
- Effendi Pasandaran; Wirawan; Rita Nur Suhaeti 1987. “Pattern of Investment and Recurrent Expenditures in Indonesian Irrigation System.” *Indonesian Agricultural Research and Development Journal* 9 (3 & 4).
- Faisal Kasryno and Masdjidin Siregar 1988. “Impact of Agricultural Incentives Policy on the Rural Economy of Indonesia.” *Jurnal Agro Ekonomi* 7(1) (May) : 73-100.

- Falcon, Walter P. et al. 1984. *The Cassava Economy of Java*. Stanford: Stanford University Press.
- FAO 2000. "Special Report: Food Supply Situation in Indonesia." January 18.
- Glassburner, Bruce 1985. "Macroeconomics and the Agricultural Sector." *BIES* 21(2) (Aug.) : 51-73.
- Hayami, Yujiro and Vernon W. Ruttan 1985. *Agricultural Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hedley, Douglas D. et al. 1987. *Round Table: Indonesian Agricultural Development for REPELITA V*. Jakarta: Bureau of Planning, Ministry of Agriculture.
- Heytens, Paul J. and Scott R. Pearson 1990. "Analyzing the Efficiency of Food Crop Production in Indonesia." *Indonesian Food Journal* 1(2) : 45-63.
- IMF 1998. "A Letter of Intent of the Government of Indonesia." Jakarta. September 11.
- 2000. "Indonesia: Statistical Appendix." IMF Staff Country Report No.00/133. Washington, D.C.: IMF.
- Johnson, D. Gale 1987. "Agricultural Structural Policies." In *Growth Oriented Adjustment Programs*. eds. Vittorio Corbo et al. 349-364. Washington, D.C.: International Monetary Fund and the World Bank.
- Kesavan, T. et al. 1993. "Sensitivity of Yield and Input Demand Elasticities for Wetland Rice in Java." *BIES* 29(3) : 111-126.
- Loekman Soetrisno 1985. "Dampak Sosial 'Over-supply' Beras pada Masyarakat Tani" [農民に対する米過剰供給の社会的影響]. *Business News* No.4249 (Aug.28) : 1C-6C.
- Mundlak, Yair and Donald F. Larson 1992. "On the Transmission of World Agriculture Prices." *World Bank Economic Review* 6(3) : 399-422.
- Nelson, Gerald C. and Martin Panggabean 1991. "The Costs of Indonesian Sugar Policy: A Policy Analysis Matrix Approach." *American Journal of Agricultural Economics*. 73 : 703-712.
- P. Simatupang et al. 1988. *Primary Commodity Issues in Indonesian Economy*. JRP Series 70. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Pearson, S. et al. 1991. *Rice Policy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Roche, Frederick C. 1994. "The Technical and Price Efficiency of Fertilizer Use in Irrigated Rice Production." *BIES* 30(1) : 59-83.
- Tabor, Steven R.; H. S. Dillon; M. Husein Sawit 1998. "Food Security on the Road to Economic Recovery." *Agro-ekonomika* 28(2) (October) : 1-52.
- Tabor, S. R. and M. H. Sawit 2001. "Social Protection via Rice: The OPK Rice Subsidy Program in Indonesia." *Developing Economies* 39(3) (Sep.) : 267-294.
- Timmer, C. P. 1991. "The Role of the State in Agricultural Development." In *Agriculture and the State*. ed. C. P. Timmer. Ithaca: Cornell University Press.
- Timmer, C. P. ed. 1987. *The Corn Economy of Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tomich, Thomas P.; Peter Kilby; Bruce F. Johnston 1995. *Transforming Agrarian Economies*. Ithaca: Cornell University Press.
- USAID Indonesia 1988. "Country Development Strategy Statement (CDSS) : Indonesia Fy 1989-1993." USAID Report. January.
- World Bank 1988. "Indonesia: Adjustment, Growth and Sustainable Development." World Bank Report. May.
- World Bank, Country Economics Department 1988. "Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years Experience." Report No.8022 (Policy and Research Series No.1). Washin-

gton, D. C.: World Bank.

【付記】 本稿は2000年度「アジア農業開発政策の  
新世紀への展望」研究会（主査：山本裕美）お  
よび科学研究費による「発展途上国における市場

制度の整備に関する研究」（2001～2004年度）の成  
果の一部である。なお匿名レフリーの諸氏からの  
確かつ必要十分なコメントをいただいたことに深  
甚なる感謝を申し上げる。

（東北大学大学院農学研究科教授）



付表 インドネシアの農業開発政策関連年表

| 年        | 農業開発政策および関連事項  |
|----------|--|
| 1983年    | 金融制度の自由化始まる（11月）。農業金融制度の見直しへ。  |
| 1984年    | 第4次開発5カ年計画開始（4月）。食糧消費の多様化が着目される。   |
| 1985年    | 米の自給水準達成。スハルト大統領 FAO より表彰さる。<br>ビマスクレジット廃止（3月）。農業経営クレジット（KUT）始まる（4月）。  |
| 1986～91年 | 地域分担方式による普及。   |
| 1987年    | スプラインス開始（特別集約増産事業，乾季作より）。<br>灌漑事業における維持管理（O&M）重視が打ち出される。   |
| 1988年    | 農村金融制度改革（10月）。   |
| 1989年    | 第5次開発5カ年計画開始（4月）。多様化重視，新規大規模灌漑開発抑制，米の絶対自給から趨勢自給へ。  |
| 1991年    | 普及事業を州政府（内務省）に移管。専門分野別の普及制度に変更。  |
| 1992年    | 内務省令第12号，水利組合（P3A）に灌漑（O&M）以外の活動を認可。細目は各県の条例による。新協同組合法（1992年第22号法），組合活動の規制緩和。   |
| 1993年    | 農産加工重視策。   |
| 1994年    | 農業省，各総局の普及部局を統合（2月）。農業普及センター設立（官房所管）。<br>第6次開発5カ年計画開始（4月）。IDT（貧困村開発インプレス）開始。<br>アグリビジネス庁新設。農業試験場制度の変革。   |
| 1995年    | 農業情報センター（BIP），研究開発庁（AARD）に移管。<br>農業技術評価試験所（BPTP, LPTP）の名称変更。全国に17カ所設置。州・県の普及機関の支援。KUD など協同組合による企業の株式取得が認可される（7月）。  |
| 1996年    | 地域分担方式による普及制度に再変更（4月）。<br>各県（全国243カ所）に農業普及情報センター（BIPP）設置。  |
| 1997年    | 農産物・商品の地域間流通規制緩和（97年第18号法）成立。<br>7月ルピア下落始まる。ルピア管理フロート制停止（8月）。通貨危機の始まり。<br>9月以降エルニーニョによる乾季の長期化，稲作の生産減。<br>スマトラ，カリマンタンにおける森林火災。煙害深刻化，国際問題化。  |
| 1998年    | 98/99年雨季作開始遅れ（99年乾季作が困難となる）。サトウキビ栽培割当制の廃止（2月）。<br>新内閣発足（3月），ハビビ副大統領に就任。<br>農産物・商品の地域間移動を制限する課徴金の廃止（4月：丁子，カシュウ，バニラなど含む）。<br>パームオイルの輸出禁止措置を撤廃し関税化へ（4月：40%，7月には60%に引き上げ）。<br>スハルト大統領退陣。ハビビが大統領に就任（5月21日）。 |

|       |  |
|-------|--|
|       | <p>7～9月米価高騰，インドネシア食糧危機。</p> <p>米・大豆・輸入小麦の輸出（再輸出）禁止措置（7～9月）。食糧の緊急増産対策および各種ソーシャルセーフティネットプログラム開始される。</p> <p>丁子マーケティングボード（BPPC）による丁子流通独占廃止（7月）。BPPC 解体。</p> <p>8月末日本からの支援米（計75万トン契約）到着始まる。</p> <p>小麦，小麦粉，砂糖，大豆の補助金廃止，輸入自由化（9月），一般輸入業者による輸入を許可し届出制とする。畜産物の輸入品の割当制度廃止。</p> <p>10～12月肥料流通混乱。肥料（流通）補助金廃止（12月）。農業経営クレジット（KUT）強化。食糧調達庁（BULOG）による特別市場操作（OPK）で貧困1世帯当たり米の低価格販売月10キロから20キロに増加。</p> |
| 1999年 | <p>地方分権2法成立（5月）。地方行政法（99年第22号法：Pemuda）。中央・地方財政均衡法（99年第25号法：PKPD）。</p> <p>中央銀行の流動資金貸付（Kredit Likuiditas Bank Indonesia: KLBI）制度廃止（第23号法）。商工相，砂糖の輸入制限決定（8月）。</p> <p>小麦粉，砂糖，米の輸出完全自由化（9月）。低品質米輸入規制（9月）。</p> <p>食糧調達庁の国際監査結果公表（10月：93～98年の間の非効率な経営7兆ルピア）。</p>  |
| 2000年 | <p>ワヒド新大統領就任（10月），「国民統一内閣」発足。</p> <p>米の輸入関税をゼロから30%に引き上げ，砂糖も25%となる（1月）。</p> <p>農業，公共事業，協同組合の地方分権化スタート。公共事業省，協同組合省，移住省再編，実施権限のない大臣府に。農業省省内の再編。</p> <p>1～3月米収穫期に生産者米価低落，消費者米価高騰，米の不正輸入（Spanyol）横行。BULOG 職員厚生基金350億ルピアの不正利用疑惑事件，副長官サブアン逮捕（5月）。</p> <p>農業省と林業省統合（8月）。内閣改造，農業大臣ブンガラン・サラギ（ボゴール農業大学教授）。</p> <p>食糧保障クレジット（KKP）開始（10月），農業経営クレジット（KUT）廃止。</p> <p>農業林業省再分割（11月）。</p>            |
| 2001年 | <p>年初来輸出急増。原油高，家電・電気・機械の輸出伸張。貿易黒字基調。</p> <p>穀基礎価格（GKG）をキロ当たり1400ルピアから1500ルピアに引き上げ（1月）。</p> <p>メガワティ新大統領就任（8月），「ゴトンロヨン内閣」発足。</p> <p>食糧調達庁国営企業化決定（9月：2003年5月末までに実施）。</p> <p>特別市場操作 OPK 解消（12月）。新制度 RASKIN，2002年1月より開始。</p>   |