東南アジア研究　10巻3号　1972年12月

インドネシア農業開発の新転機

——とくに米増産計画をめぐって——

本　岡　　武*

はしがき

インドネシアの第1次5カ年計画（REPELITA）は1969年4月に発足し，去る1972年3月でもってすでに満3カ年を経過した。農業開発計画とくにREPELITAの主要目標である米の増産計画がこの期間でどのように実現されてきたかをフォローすることは，インドネシア農業の動向理解として，なにより重要である。他方，この理解はインドネシア農業政策の基本問題にかかわりあう。というのは1974年4月から，第2次5カ年計画が発足する。そのため1973年末には国会でこの計画が承認される必要がある。第1次5カ年計画の場合のように，計画発足ぎりぎりに，やっと計画がたてられたというようなことは避けられなければならない。現在，インドネシア政府によって準備が着々と進められているようである。農業部門にかんしていうと，いまのところ，タイム・スケジュールがたてられ，それに従って進めていられるようには思われない。計画作成にさいしては，第1次5カ年計画の中間実績が十分に検討されることが必要であり，また，第2次5カ年計画においての農業部門のあり方，いいかえると農業開発の基本的方向が明確にされねばならない。[1]

私は去る2～3月，約4週間インドネシアを訪問した。その主目的は，米の集約増産計画としてのBIMAS Gotong Rojongの最終成果[2]と1970/71年雨期に始まり，1971年乾期，

*京都大学東南アジア研究センター

1）インドネシア農業開発計画のために，最近，多くの大規模な調査研究が国際機関（とくに世界銀行）や援助国によって行なわれ，その大部分は1972年に刊行された。こうした調査研究が行なわれたことは，農業政策をより現実的たらしめるに，きわめて効果的であって，注目すべき動向である。ただ，このほとんどが部外秘あるいは distribution limited の扱いとなっていて公表されていないことは，その理由が何であるにせよ，インドネシア農業研究者に大きな障害となっている。
(1) *Rice Intensification Programs Study*(IBRD), (2) *National Fertilizer Study* (IBRD), (3) *Rice Handling Processing and Marketing Study*(USAID), (4) *Plantation Crop Research* (Royal Tropical Institute), (5) *Indonesian Sugar Study*(IBRD), (6) *Tea Research Recommendation*(RTI), (7) *Sugar Research Recommendations* (RTI), (8) *Coconut Research Recommendations*(FAO), (9) *Rubber Breeding Recommendations*(FAO), (10) *Oil Palm Breeding Recommendations*(PRHO), (11) *Organization, Systems and Requirement for Research in Agriculture and Related Industries* (Joint Agricultural Research Survey Team), (12) *Indonesia Agriculture Sector Survey*(IBRD, 未刊)

2）BIMAS Gotong Rojong は1968/69年雨期から1970年乾期まで，4期つづけられた。ところが，その成果を分析するためには，最後の1970年乾期の収量とインプットに対する返済とのデータを得なければならない。1970年乾期作とは，1970年4月1日から9月30日にわたっての期間に作付けられる。最終日の9月30日に作付けられても，それはやはり乾期作といわれる。在来種は収穫までに約5カ月近くかかるから，この乾期作の最後の収穫はほぼ1971年2月末になる。だから最後の収穫はこのとき以降でなければわからない。返済期間は，6カ月の借入れ期間のあと1カ月の余裕があるから，9月末作付けの場合は，1971年4月末に返還すればよい。それまでには，返済のデータが出ないわけである。これに加えて，Desa（村）・Ketjamatan（郡）・Kabukaten(県)・Propinsi(州)，さらに中央政府，と各段階における集計と報告とに時間がかかるから，BIMAS Gotong Rojong の生産統計および返済統計がほぼできあがったのは，1971年末であった。そのため，こんどの調査の時期はタイムリーであったと思われた。

1971/72年雨期の3期にわたる改良 BIMAS (BIMAS Jang Disempurnakan)の進展状態を調査するためであった。これについては別の機会に報告する。しかし，BIMAS Gotong Rojong と改良 BIMAS の意味や，今後の米増産計画の動向を捉えるには，第1次5カ年計画の農業部門の進展状況と，第2次5カ年計画の農業部門のあり方という，両問題をも明らかにする必要がある。本報告ではこの両問題をとりあつかう。

この調査の結論を一言にしていうと，インドネシア農業計画は従来の米増産至上主義から農業多角化(agricultural diversification)への新しい転換点にたとうとしていることである。しかし，多角化が可能かどうか，またそのためにはいかなる政策をうちだすべきかについてはいまのところインドネシア政府で十分なる検討が行なわれているとは思われない。[3] いずれにせよ，インドネシアの農業が新しい局面を迎えるに至った。本報告は，この転換にたつインドネシア農業の今後の動向を展望したい。

なお，その転機にたつインドネシア農業に対して，日本の技術協力をも含めての農業開発援助政策も当然に転換されるべきである。それにもかかわらず，この点は案外に看過されているように思われる。そこで，最後にこれについて簡単にとりあげたい。

I　インドネシア経済の安定と成長

1969年4月に発足した第1次5カ年計画のもとインドネシアのねらったのは，経済の安定にある。経済の安定は1965年9月30日のクーデターにつづき1966年3月に発足したスハルト政権の最大の政策目標でもあった。それは，たしかに見事な成果をおさめたといえよう。このインフレーションを計測しうる唯一のデータはジャカルタ生計費指数である。もちろん，生計費指数が物価騰貴を示す正確な尺度であるかどうかについては，いろいろと問題がある。しかし，これ以外のデータがないのだから，いちおうこれにしたがう。

表1のごとく，インフレーションの最も激しかったのはクーデター後の混乱期1966年で，実に985.7％という生計費騰貴率を示した。これがしだいに沈静してゆき，昨71年の生計費騰貴率は，わずかに3.9％にとどまり，さしもの猖厥をきわめたインフレーションも，ついに鎮圧されたのである。

表1　ジャカルタ年平均生計費指数

(1966年9月＝100)

	指　数	前年比
		%
1965	7	343.0
1966	76	985.7
1967	206	171.5
1968	463	119.9
1969	545	20.3
1970	613	12.3
1971	636	3.9

出所：Biro Pusat Statistik

注）この生計費指数のうち，食料のウエイトは63.4％であり，その食料のなかの米のウエイトは49％であるから，全生計費のうちの米のウエイトは31.1％となる。

ところが，この経済の安定が成長につながっているかどうかは，正確にはいいがたい。インドネシアの国民所得統計は，いろいろと問題の余地が多く，試算の域を脱しない。[4]

3）インドネシア農業の今後のあり方について最も総合的な調査として，1972年上半期に行なわれた International Bank for Reconstruction and Development（世界銀行）の Agriculture Sector Survey は，きわめて注目に値する。とくにその現状分析，農林水産物のプロジェクションおよび政策のあり方についての報告は，インドネシア農業政策立案に強い影響を与えるものと思われる。

4）Asian Development Bank, *A Comparative Study of National Income Statistics in Indonesia, Korea, Singapore and Viet-Nam.* Occasional Paper, No.4. 1970, Manila. pp.4–20を見よ。

しかし，1968年以降3カ年間実質 GDP は年率約6％を見ている。たしかに生産の面においては，部分的にいちじるしい増加が認められる。たとえば，1971年8月16日の独立記念日，大統領がとくに数字をあげて5カ年計画第2年度（1970/71）の増産をほこったのも，この証明となろう。すなわち，

(1)米の生産は目標をうわまわる11.9百万トンをあげたこと。

(2)木材生産は 第2年度に 8.8 百万m^3 に達し，前年度の43％増。

(3)鉱業部門では，前年にくらべ，陸上石油で14％，スズ6.7％，ニッケル120％，ボーキサイト33％の増産。

(4)工業部門では，織布で 590 百万mをこえ，前年の30％増。なお原糸で23％増。また，尿素17％増，セメントで7％増。[5]

この経済の成長は，貿易面からも推測できよう。もっとも，インドネシアの貿易統計については，その信頼性にひじょうに問題が多い。すなわち，密輸があり，過小申告がある。また輸出の大宗である石油輸出は P. N. Pertamina の独占するところで，石油輸出統計についても疑問がないわけでない。さらに表2および3に示されるように，貿易統計は発表機関，すなわち中央統計局，インドネシア銀行および商業省によって，まちまちである。インドネシア銀行によると，1968年にくらべ，5カ年計画第2年度の1970年には，輸出で34.5％，輸入で31.8％の増加になる。輸出だけを商業省発表によると（表3），1970年の1,187百万ドルが1971年には1,307百万ドルに，すなわち10.1％増加し，さらに1972年には1,829百万ドルという，40％近い増大を予想している。その意味でインドネシア経済は着実に成長の道を歩んできているといえよう。ただ注意すべきは輸出構造の変化である。すなわち輸出増加は主として石油輸出の増加による。商業省統計では，全輸出のうち石油の占める比率は，1966年の30％から1969年の36％，1970年の37.9％，さらに1971年の42.3％に上昇しているが，1972年には55.4％になるであろうと予想されている。だからインドネシアは産油国としての特徴をおびてくる。もっとも，中近東諸国のように輸出は石油だけだという「純産油国型」ではなく，ナイジェリアのように石油とその他の輸出生産物からなる「半産油国型」となる。石油以外の生産物の輸出増大率は小さく，商業省発表によると，1971年は前年比2.4％増にとどまる。さらに，木材をのぞく農産物

表2　インドネシアの貿易

	中央統計局発表			インドネシア銀行発表		
	輸出	輸入	バランス	輸出	輸入	バランス
1965	707.7	694.7	＋ 13.0	634	610	＋ 24
1966	678.7	526.7	＋152.0	714	604	＋ 110
1967	665.4	649.2	＋ 16.2	770	805	－ 35
1968	730.7	715.8	＋ 14.9	872	831	＋ 41
1969	853.7	780.7	＋ 73.0	995	993	＋ 2
1970	1,009.3	893.3	＋116.0	1,173	1,096	＋ 77
1971（1～6月）	589.6	583.1	＋ 6.5	634	611	＋ 23

出所：1. 中央統計局発表は Biro Pusat Statistik, *Indonesia Indikator Ekonomi, Monthly Statistical Bulletin, Djanuari 1972.* Djakarta, March 1972, p. 111 による。

2. インドネシア銀行発表は，Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi-Keuangan Indonesia, Djanuari 1972*, Djakarta, March 1972, pp. 130–131 による。

5) Ministry of Information, *Address of State by the President of the Republic of Indonesia before the House of People's Representatives of the Eve of the 26 th Independence Day.* Djakarta, August 16, 1971, pp16–25。詳しくは，*Pidato Kleregaraan Presiden Republik Indonesia Djenderal Soeharto, Didepan Sidang DPR-GR, 16 Augustus 1971* の付表を見よ。

表3　インドネシアの商品別輸出動向　　（単位：百万ドル）

	1970		1971		1972(予想)	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率
石油	449.9	37.9	552.7	42.3	1,014.0	55.4
ゴム	285.5	24.1	220.9	16.9	226.8	12.4
木材	113.8	9.6	167.0	12.0	210.5	11.5
スズ	62.2	5.2	60.1	3.8	64.0	3.5
コーヒー	67.8	5.7	57.0	4.4	63.0	3.4
アブラヤシ油と核	41.5	3.5	43.8	3.4	41.0	2.2
茶	21.8	1.8	27.9	2.1	26.5	1.5
コプラケーク	23.2	2.0	23.3	1.8	25.0	1.4
タバコ	12.7	1.1	20.0	1.5	21.0	1.1
鉱産物	13.9	1.2	18.0	1.4	18.0	1.0
コショウ	3.0	0.3	23.3	1.8	17.5	1.0
コプラ	31.4	2.6	15.5	1.2	14.0	0.8
タピオカ・牛など その他生産物	43.2	3.6	50.8	3.9	58.9	3.1
トウモロコシなど その他食糧生産物	17.1	1.4	27.1	2.0	29.8	1.6
石油以外の生産物合計	737.2	62.1	754.7	57.7	815.0	44.6
総額	1,187.0	100.0	1,307.4	100.0	1,829.0	100.0

出所：Ministry of Trade. *Asia Research Bulletin*, Vol. 1, No. 11. Apr. 1972, p. 829 より引用。

（水産物をふくめて）の全輸出に占める比率は1971年で40.5%にまでさがり，その前年比は逆に −6.9%になっている。1972年では，1970年比の5.5%減を予想している。まさしく輸出増大は石油を主とし，これに木材が寄与している。かつての輸出の大宗であった農産物は絶対的には停滞，相対的には減少傾向にあるといえよう。インドネシア経済における農業の位置づけとしても注目すべき動向であろう。

Ⅱ　インドネシアにおける米生産の動向

インドネシアにおける経済の安定の鍵が，米価の安定にあったことは間違いないところだ。かつての1967年末から1968年はじめにかけての米価の暴騰，いわゆる米危機（rice crisis）は，発足したばかりのスハルト政権下のインドネシア経済をまさに破局に瀕せしめたのであった。その当時インドネシア経済の関係者は誰しも米以外のことは，ほとんど念頭になかったといっても過言でない。インドネシア経済の安定のためには，米の生産，輸入ならびに価格の動向につねに最大の注意を払わなければならない。

1.　米の生産

表4の示すように，1971年の米の生産は，中央統計局発表では12,716千トンに達し，第1次5カ年計画の第3年度にあたる1971年の目標12,520百万トンをこえたといわれる。

しかし，この米の生産統計表を読むにあたって注意すべきは，第1に1971年の生産統計は暫定的なものである。なお，農業普及局発表の12,740千トンという数字はその年度が終わってからの結果ではなく，同年10月末現在

表4 インドネシアにおける米の生産
（単位：1,000トン精米）

	5カ年計画目標	中央統計局	農業普及局
1960		8,788	9,672
1961		8,268	8,892
1962		8,898	9,724
1963		7,943	8,320
1964		8,420	9,464
1965		8,877	10,140
1966		9,339	10,244
1967		9,547	9,932
1968	9,800	10,166	11,856
1969	10,520	10,642	11,544
1970	11,430	11,994(11,417)*	12,012
1971	12,520	12,716	12,740

Source : Biro Pusat Statistik Departmen Pertanian
* old series

の予想である。[6] したがって，どこまでも予報値にすぎない。にもかかわらず，これらの数字がまるでこの年度の米の生産の確定的な数字のようにとりあつかわれているところに，インドネシア米統計の問題がある。第2に，米の生産統計を比較するとき，従来は，中央統計局発表のそれによっている。この統計は，収穫面積については，農務省農業普及局（Dinas Pertanian）の郡駐在の Manteri Pertanian によって報告される。ところが，反収については，ジャバおよびマドラについては，IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah, 直訳すると contribution to regional development）の一部をなす Land Yield Tax 徴収のため，大蔵省に属する土地税局担当の県駐在官吏の坪刈りによる報告が採用されていた。この坪刈りについては数が少なく，また徴税の関係から反収も村民の勢力に影響されて，どうしても過小評価になる。しかし，この数字がジャバおよびマドラについては中央統計局として正式に採用されてきた。外領については，反収も面積も農業普及局の報告による。したがって，ジャバおよびマドラにかんするかぎり，農業普及局の報告にくらべると，中央統計局の報告は6～7％低いのではないかといわれている。1969年より統計局自身の坪刈りをはじめた。すなわちジャバおよびマドラでは，郡に一人の担当官をおき，2.5×2.5mの単位面積で2万カ所について，坪刈りを実施している。これを5.0×5.0mにあらためる予定。かくて，1970年からは，中央統計局と農業普及局との数字が近づいた。したがって中央統計局発表の1970年の数字には Old Series と New Series がある。1970年を例にとると，Old Series では11,417千トン，New Series では11,994千トンとなり，New Series ではOld Series よりも5.0％大きくなっている。

さて，少なくとも，米の生産統計を見ると，第1次5カ年計画は，第3年度に至るまではきわめて成功的で，各年度とも，計画目標を上まわっている。しかし，1971年が計画目標を1.5％上まわったとはいえ，計画基準の1968年度においてすでに実績は基準の3.7％上まわっていたのである。第1年度から第3年度の間の増加率は計画では27.8％に対し，実績は25.1％である。しかも New Series は Old Seris の5％多いとすると，1968年の中央統計局の米生産統計は New Series では10.674千トンとなり，3カ年の増加率は19.4％にまでさがる。農業普及局の統計によると，7.4％の増加にしかならない。

この中央統計局発表の生産統計が正しいかどうかについて，疑問の余地がある。これを州別に検討すると，米の生産がひじょうに伸びている州もあれば，まったく停滞している州もあって，かなり異様な感じがしないわけ

6) Direktorat Ekonomi Pertanian, Direktorat Djenderal Pertanian, Departmen Pertanian, ***Luas Panen dan Produksi Bahand Makanan Utama di Indonesia*** (Ramalan II). October 1971.

表5　インドネシアの食糧輸入　（単位：数量 1,000トン，金額百万ドル）

	米		小麦粉		ブルガー		小麦		計	
	数量	金額	数量	金額	数量	金額	数量	金額	数量	金額
1968	625	119.6	109	15.2	130	16.5	—	—	864	251.3
1969	604	105.3	354	29.0	47	5.3	—	—	1,005	139.6
1970	956	147.8	474	57.4	21	2.4	—	—	1,451	207.6
1971	508	55.5	201	25.8	—	—	88	2.5	797	83.8

出所：Bank Indonesia および BULOG

ではない。しかし，この統計をチェックする具体的方法はいまのところ残念ながらないのである。そこで，米の増産を間接的に測定しうるのは，米を中心とする食糧の輸入と，米価の動向とである。

2.　食糧輸入

インドネシアの過去4カ年の食糧輸入は，表5の示すところであって，全体としての食糧輸入は1970年にピークに達し，1971年には減少している。この理由は，1969年9月から，米価が騰貴しはじめた。このとき私自身インドネシア農務省に勤務してその間の動きを知っているが，関係機関で急速に援助ならびに商業ベースでの米の輸入の手配がとられた。1967年秋にも同じ傾向が見られたにもかかわらず，事態を楽観したことと，外貨不足および外国援助の低調，さらには IMF をはじめとする国際機関が無関係だったことなどのため，輸入手配が行なわれず，その結果米危機を招いた。これをくりかえさないため，この手配がとられたのであった。

その結果，1968年冒頭の米危機を招いたのである。この苦い経験をくりかえさないために，食糧輸入が1968年下半期の米価安定に寄与したところは大きいと思われる。その後米の輸入は増加し，1970年には100万トン近くに達した。1970年から71年にかけての carry over が大きいために，71年にはなおかつ50万トンを輸入したわけである。食糧輸入によって米価の安定がはかり得るとの事実は，インドネシアのこれまでの米増産中心主義に対する批判となってきた。すなわち，米の増産に積極的にならなくても，米の輸入によって米価の安定をはかり得るとの考え方が生まれたのである。さらに注意すべきは，たとえば1970年の米輸入の内訳が示すように，商業ベースで輸入されるのは米輸入量の2.69%にす

表6　1970年度米輸入の方式

	数量	金額
	千トン	千ドル
PL 480	445	87,563
商業ベース	257	25,409
食糧援助	252	34,868
計	954	147,840

出所：BUL

表7　ジャカルタにおける標準米（中級米）平均消費者価格　（単位：Rp 1kg）

	1967	1968	1969	1970	1971	1972
1月		71.49	42.62	58.7	52.15	53.10
2月		73.85	42.23	57.3	53.25	
3月		65.58	41.60	53.0	52.50	
4月		53.55	38.78	48.6	49.35	
5月		50.60	34.21	43.6	45.00	
6月		50.39	33.15	43.8	43.45	
7月		51.68	36.33	47.5	46.37	
8月		49.96	41.14	48.1	47.50	
9月		54.94	44.48	46.1	47.50	
10月		43.89	50.73	46.9	48.50	
11月		44.02	48.81	47.8	48.90	
12月	35.55	42.69	51.04	51.4	48.75	

出所：BUL

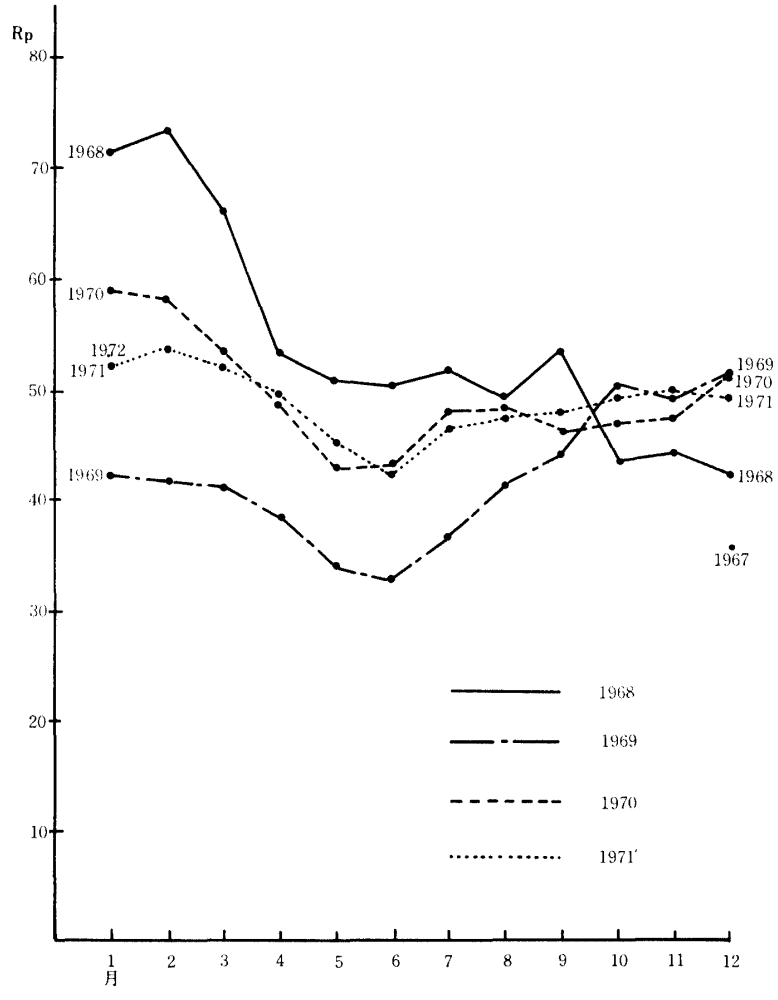
ぎず，少なくとも，その大部分は外貨を必要としない PL 480 あるいはケネディラウンドの食糧援助に頼りうる状態にいたっている。しかもインドネシアはかならずしも外貨に不足しない状況にたちいたった。それだけに，米の輸入をイージーに考えやすい傾向が生まれてきている。注意すべき点だと思われる。

3. 米価の動向

もともとインドネシアの米価の動向について注意すべきことは，(1)その年間の変動が大きいこと，(2)同一年間においての季節変動が大きいこと，(3)地域間における差異の大きいこと，(4)同一地域内でも都市消費者価格と生産者価格との差異の大きいことなどが挙げられる。いまここで，米価の動向を見ておこう。表7はジャカルタにおける小売市場の中級米の動きを示す。これを月別にグラフを描くと，図1のようである。米価水準では1968年が高く，1969年が低く，1970，71年になるとその中間にあって，年次別変化の幅がせばまっている。また各年の年間変動が，しだいに減少しているのが見られる。したがって米価は年次別に，また月次別にも安定化し急激な変動が避けられてきている。

とくに注意すべきは，名目価格の米価の実質的価値が図では明らかでないが，1968年以

図1　ジャカルタにおける標準米平均消費者価格



出所：表7と同じ。

表8　インドネシアの米の相対価格

	平均米価 (A)	米価指数 (B)	平均生計費指数(C)	(B)/(C)	米を除く生計費指数(D)	(B)/(D)
1968	54.38	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1969	42.09	77.4	120.3	64.3	139.7	55.4
1970	49.40	90.8	135.1	67.2	155.1	58.5
1971	48.60	89.4	140.4	63.7	163.4	54.7

出所：表7および表1より計算

来きわめて明らかに下落していることである。1971年平均の米価は名目価格では1968年平均の89.4%である。これは，決して米価の低落を明らかにしていない。物価騰貴率（インドネシアの場合はさきに述べたように生計費指数）でもって，米の相対的価格を計算すると，表8のように，1968年平均にくらべて，1971年のそれは63.7%にまでさがっている。また米以外の生計費指数に対する米価の指数は，1968年を100とすると，1971年のそれは54.7となり，相対的には米価は約½にまで下落しているといえよう。したがって，明らかに米作農家の相対的所得減少がうかがわれる。

もちろん，この米相対的価格の下落は，たんに米の生産高の増加だけでなく，米の輸入，人口増加，米需要の所得弾力性および価格弾力性，さらに代替食糧作物（トウモロコシ，およびタピオカ）の需要ならびに価格弾力性など諸要因に左右される。したがって，この価格の相対的下落がただちに米の増産をどの程度裏づけるかは，正確にいうことはできず，こんごの研究を待たなければならない。しかし，1971年の中央統計局生産高は過大報告されているであろうし，1968年のそれはたしかに過小評価されているきらいがある。しかし，1968年が天候（降水条件）に恵まれたことと，米価が異常に高かったことさらに肥料の投入が前年にくらべ急増したことのため，1968年は，公式統計では前年増6.5%，農業普及局統計では19.4%という豊作であった。したがって，この豊作を基準とするとき，この3カ年内にほぼ年率6%近い増産率をもっていることは，高く評価されるべきであろう。

その増産の理由としては，公式統計を利用すると，全インドネシアで栽培面積6.3%増加，反当収量18.0%増加という関係にある。増産の分析は，地域的にジャバと外領とにわけて行なわれなければならない。栽培面積の拡張は主として外領で行なわれ（外領では栽培面積の13.5%増），ジャバでは外延的耕境のほぼ限界に達してきたと見るべきである。このジャバにおける増産の主要な要因は反当収量の増大であり，それについては，BIMAS，とくにBIMAS Gotong Rojongによる影響が大きかったと思われる。

いずれにせよ，5カ年計画開始前の1968年の豊作，そしてその後3年間の米の増産による米価の低落ならびに安定こそ，インドネシアの経済安定の基礎条件をなしたのである。この点は高く評価されなければならない。

Ⅲ　インドネシアの米増産政策の転換

インドネシアの第1次5カ年計画の支柱をなした米増産計画について，新しい政策転換が1972年3月2日にスハルト大統領自身によって発表された。その要旨は，「第1次5カ年計画の米の増産目標15.4百万トンが実現されるとすれば，過剰生産をもたらし，農民の収入の減少を結果するであろう。政府は，この危険を避けるため，米の生産計画をできる

だけ早く再検討し，トウモロコシ，サトウキビおよびジュート（ロゼラ）のような他の作物に解決を求めるべきだ。しかし，この転換は，国民が主食としてトウモロコシをとることを意味しない。かかる事態を決して生ぜしめない。われわれが新目標においての米作付面積の減少をはかることは，バッファー・ストックとしての米の安全な余剰が存しうる場合においてのみ行なわれる。もし計画がうまくゆかない場合，政府は市場に輸入米を供給する。政府の最終目的は農民所得の上昇にある。もし農民が米生産高の減少にかかわらず現在の所得を維持しうるならば，節約された農地での他の作物の作付によって，農民はよぶんの所得を得るであろう。」[7]

この声明はきわめてショッキングであり画期的である。またこの声明だけでは，十分に理解できないところが多い。はたして米の作付面積の減少を目ざしているかどうかは必ずしも明瞭でなかろう。しかし，これだけでも，インドネシアの米政策がすでに米の供給問題ではなく農家の所得問題になっていることが明らかである。またこの声明の背後には，1967年末から1968年にかけての米価の国際的高騰がおさまったどころか，それ以後国際価格は急落してきたこと，アメリカを中心とし，これに日本が加わって商業ベースでなくて政府援助ベースでの米の輸入が容易になったこと，しかもインドネシア自身の外貨事情が好転したことなどがあげられる。

いま，この政策転換を論ずるまえに，インドネシアの米の需給の見とおしをつけることが必要であろう。

この米の需給動向については，さきに触れたが，1970～71年にかけ，大規模な3調査研究が行なわれた。すなわち，世界銀行のインドネシア政府への IDA Credit にもとづいて，Agrar-und Hydrotechnik Gmbh and Imhauser International Co. mbh. による *National Fertilizer Study Indonesia*，同じく IDA Credit にもとづく，Agrar-und Hydrotechnik Gmbh により Dr. Orlando J. Sacay を team leader とする *Study and Evaluation of Rice Production Intensification Program in Indonesia 1961-70* および USAID の資金のもとに Wertz-Hettelsater Engineers による *Rice Storage, Handling and Marketing Study, Economic Engineering Aspects, The Republic of Indonesia* がそれである。

この3調査研究については，いろいろと問題が多いようである。とくにこれらの調査研究が基礎データとしたインドネシアの統計それ自体に問題がある。しかし，いまこれら以外に米の需給プロジェクションがないのだから，この3調査研究によらなければならない。ただ不幸なことには，この3調査研究は政府の政策立案のための資料を提供する目的で行なわれたために，その公表が許されていない。また，この調査研究を分析した DAS(Development Advisory Service) の Dr. Cummings, Jr. の研究，あるいは IBRD のインドネシア農業部門調査も公表されていない。したがって，本報告でそれらを分析することができないのは遺憾である。ただ，ここでいえることは，このうち1974年を予測した1研究と1975年を予測した2研究は，それぞれの年にインドネシアの米の自給は達成されるであろうとし，また1980年を予測した2研究はともに，この年にも自給が達成されるであろうとする。しかも，これら3研究とも基準年次の1970年の米生産高はその後に発表された New Series のそれより低いし，また人口増加率は最近発表された2％[8]よりも上回って

7) *Indonesian Observer*, March 3, 1972.

8) *Far Eastern Economic Review*, August 26, 1972, p. 32.

いる。それだけに，このプロジェクションよりも先にインドネシアの米の自給達成が早くなるわけである。

いま，この米の需給の問題について，ここではこれ以上，深くほりさげないが，米の自給の可能性がきわめて楽観視されているといえよう。

しかし，私自身の生産面の観察として，まずつぎの諸点を指摘したい。第1に1968年以降の米の増産年率は政府統計の8％でなく，せいぜい6％である。第2に，この期間の増産は，さきに触れたようにBIMAS Gotong Rojongという莫大な政府財政支出が重要な要因になっていたことを認めなければならない。それだけに，同じ年率の増産がひきつづき期待され得るか疑わしい。第3には，米の輸入がつづけられるかぎり低米価政策が行なわれることとなり，米価の実質価格の低下は農民の米増産への刺激を弱めるだろう。第4には従来は比較的に順調な降雨条件に恵まれてきたが，これをつねに前提としうるかどうか。（たとえば，1971/72年インドの食糧生産が，モンスーンの不順のため，1965/66，1966/67年の大凶作の再現ではないかと憂慮されたり，フィリピンの1969年いらいの台風や豪雨で自給達成が不可能になったことを考えると，たとえインドネシアの自然条件はこれら両国よりはるかに安定しているとはいえ，かならずしも楽観は許されないだろう。）第5には，新品種および肥料増投による米増産の場合，とうぜんに病虫害の増大が予想されよう（フィリピンのツングロ・バイリスはその証明をなす。）

つぎに需要面の観察としては，第1に1961～71年の人口増加率2％という最近の発表が正しいとしても，この増加率については，1965年のクーデター以前の経済困窮，またクーデターそのものによる犠牲とその影響を考えなければならない。第2には，米消費の所得弾力性は従来の研究よりも高いのではないかと考えられる。とくに，トウモロコシやタピオカとの需要代替性が地域的に大きくなるのではないかと考えられる。

それだけに，米の自給が1974年あるいは1975年に達成されるであろうとするのは，楽観的ではないかと思われる。このプロジェクションをより現実的なものたらしめるには，米の生産統計をできるだけ正確にする以外は方法がない。この意味において，農業統計整備の必要性をとくに強調しておきたいと思う。

また，不足米は輸入によりさえすればよいとの考え方は，インドネシアの外貨事情の好転と外国食糧援助の増大とによって，かならずしも否定されるものではない。しかし，外貨や援助のより有利な利用と，1980年以降の米の需給を考えるとき，やはり卓越的に主食糧である米の自給は農業政策の主目標として堅持されるべきではなかろうか。

米の増産政策としては，ジャバにおける反収の増大か，外領における栽培面積の拡張か，そのいずれに重点をおくかが，開発戦略の重大問題となる。少なくとも第2次5カ年計画においては，これまでほとんど考慮されなかった外領の米の増産計画が積極的にとりあげられるべきであり，これにはインフラストラクチャーとしての灌漑排水計画と島嶼間交通の改善，および地方政府の不当な干渉の排除が決定的に重要である。もちろん外領への移住（transmigration）計画が必要であることは認められる。しかし，政府がこの計画に積極的に介入するよりも，インフラストラクチャーの整備に重点をおくことが大切であり，この条件にもとづき農民が自発的に移住するほうが，政府の移住計画よりもはるかにスムースにゆき，コストも少なくすむのではないかと，私には思われる。

Ⅳ　インドネシア農業の多角化

たとえ米増産政策がつづけられるにせよ，第1次5カ年計画が特質とした米中心政策は転換されよう。

この場合，農業部門は米作部門以外，(1)米以外の食糧作物部門，(2)非食糧畑作物部門，(3)多年性樹園作物部門，にわけて考察するのが便利であろう。

(1)　米以外の食糧作物部門

まず注意すべきは，第1次5カ年計画においては，米以外の農産物の増産は計画されたものの，実質的にはあまり政策的努力は払われなかった。米以外の食糧作物の生産推移について，統計の精度に問題があるが，いちおう農務省報告をそのまま採用した。表9によると，第1次5カ年計画の基準年次の1968年にくらべると，全体としてはむしろ減少がみられる。すなわち1971年の生産高は，トウモロコシ−8.1%，キャッサバは−8.0%，カンショ＋28.1%，落花生＋2.4%，大豆＋16.2%となっている。とくに注意すべきは，米いがいの畑作物として最も重要なキャッサバとトウモロコシとが減産になっている事実である。米の場合とはちがって，5カ年計画にくらべると，その実績は目標の70%から80%しか達していない。米の増産に反比例しているキャッサバとトウモロコシの減産はたしかに理解しうる。しかし，そのいずれもが食糧としては inferior good であるものの，低所得農民層の食糧であるとともに，水田米作の困難な地域における主食である。この両作物の減産は国民食糧供給の視点からきわめて深刻な問題である。米作不適地におけるキャッサバとトウモロコシとの増産が考えられるべきではなかろうか。主食として，キャッサバからカンショへの漸次的転換も考えられる。さらに

表9　米以外の食糧物作の生産：1967—1971
（単位：面積1,000ha，生産高1,000トン，ha あたり収量 1トン）

	トウモロコシ			キャッサバ			カンショ			落花生			大豆		
	面積	生産高	haあたり収量	面積	生産高	haあたり収量	面積	生産高	haあたり収量	面積	生産高	haあたり収量	面積	生産高	haあたり収量
1967	2,547	2,369	0.930	1,524	10,745	7,050	360	2,143	5,952	350	240	0.686	589	415	0.706
1968	3,220	3,166	0.983	1,503	11,355	7,553	403	2,364	5,854	394	286	0.727	676	419	0.620
1969	2,434	2,292	0.942	1,467	11,034	7,521	369	3,020	8,177	372	267	0.718	553	388	0.702
1970	2,687	2,137	0.795	1,518	9,839	6,478	366	2,579	7,034	431	298	0.721	630	422	0.671
1971	3,017	2,887	0.959	1,434	10,450	7,287	355	3,029	8,532	401	293	0.731	684	487	0.713

出所：Direktorat Ekonomi Pertanian, Departmen Pertanian, ***Luas Panan dan Produksi Bahan Makana Utama di Indonesia, 1967～1971.***

表10　米以外の食糧作物の5カ年計画生産目標と実績

	トウモロコシ			落花生および大豆			キャッサバおよびカンショ		
	計画(A)	実績(B)	B/A ×100	計画(A)	実績(B)	B/A ×100	計画(A)	実績(B)	B/A ×100
1969	3.37	2.29	68.0	0.95	0.65	68.4	15.66	14.05	89.7
1970	3.51	2.13	60.7	0.99	0.72	72.7	16.00	12.41	77.5
1971	3.71	2.88	77.6	1.08	0.78	72.2	16.35	13.47	82.4

出所：計画は Department of Information, ***The First Five-Year Development Plan,*** Djakarta 1969. 実績は，表9の出所と同じ。

蛋白源自給食糧としては大豆と落花生の増産も積極的にとりあげられるべきである。

輸出用のトウモロコシの増産は，主として日本の積極的な政府および民間ベースでの努力がつづけられてきたがこれはインドネシアの農業政策として自主的かつ本格的に考えられるべきではなかろうか。東部ジャバおよび外領とくにスマトラ南部とセレベス南部とにおいての増産の可能性はきわめて大きいと考えられてよい。また大豆ならびに落花生の輸出も可能性は十分にあろう。ただ，輸出のためのトウモロコシ・大豆・落花生の増産について重要なのは，その主たる市場である日本において十分な競争力をもちうるよう，たんに増産計画だけでなく輸出競争条件をととのえることにある。これについての配慮がきわめて低調であったことは認められなければならない。

(2)　非食糧畑作物部門

この部門としては，サトウキビ，タバコおよびワタである。このいずれもの増産が輸入代替という視点から必要になってきた。

サトウキビの場合，戦前はさておき，戦後でさえ1959年にはサトウを85.5万トンを生産し，1956年に17.4万トンにのぼる輸出を見たのが，1968年に生産は60.0万トンにおち，1967年からはサトウの輸入国に転じたのである。1971年には生産は83.3万トンに回復したというもののなおかつ15万トンを輸入している。このサトウ需給の悪化は生産減のためである。米にくらべてのサトウの相対価格が低く，従来のサトウ栽培に米の栽培がとってかわったことと，サトウキビ栽培技術の停滞およびサトウ工場の能率低下がこの原因となる。さらに人口増加と所得増のため需要が増大した。トイブ農相は「1980年までに120万トンに増産する」と声明しているが，そのための戦略として，サトウ栽培面積の拡張をジャバに求めるか，あるいは外領に求めるかに問題がある。外領におけるサトウ栽培の難点は，赤道を中心とする熱帯降雨林気候においては乾期がないか，あるいは極端に短いことにある。これをいかに技術的に克服するかが，大きな課題となろう。ただし，米作との競合，すなわちサトウキビ栽培の農地の入手という点からは，外領のほうがはるかに有利であるに間違いがない。しかし，中部および東部ジャバにおいては，サトウキビの価格が米のそれにくらべ相対的に有利となっているから，再びサトウキビ栽培面積の自然的拡張が期待されるのではなかろうか。ただ，そのためにはサトウ工場の能率上昇と，工場を核とするサトウキビ栽培技術の普及がきわめて重要である。

ワタは，日本占領時代に衣料資材自給のため，輸出不可能となったサトウにかわって奨励された。しかし，現在わずかに2,000haしか栽培されていない。ところが最近のワタの輸入の急増（1970年には24万俵），しかも現在建設あるいは計画中の紡績工業の将来需要を考慮にいれると，ワタ生産が輸入代替作物としてきわめて重要視される。ワタの生産目標については，まとまった目標はまだ発表されていない。しかしインドネシアは1975年には30～35万俵，1980年には40～45万俵を消費すると推測される。しかも，この国では立地条件からみて中繊維のみ生産が可能で，それは全需要量の約½と推定される。しかし，それがはたして可能かどうか疑問である。試験研究，行政組織，資金供与，技術指導，適地選定，管理運営など多くの問題が克服されなければならない。現在のアメリカのPL 480で供給されるがために，外貨を必要としない条件も考慮されなければならない。また国際価格に競争しうるためには国内産ワタに対する補助金が必要とされよう。さらには化学繊維との競合問題もある。ワタの増産はかなら

ずしも楽観を許されないと思われる。

インドネシアはタバコの輸出国であったのが，密輸をも輸入に入れると，明らかに輸入国に転じている。それだけに輸入代替作物としてのタバコの増産が必要であり，かつまた所得増加にともなうタバコ需要の増加が予測される。生産はエステートと小生産者とにわかれる。小生産者生産が中心であるだけに，その生産をいかに進めるか，またとくにヴァージニア種の増産をいかにはかるかが問題となろう。技術改善が焦眉の急務と考えられる。価格関係がタバコ増産の最も中心的な問題であり，庭先価格さえよければ東部・中部ジャバならびに外領での生産がおのずから伸びるであろうと私には思われる。この農家庭先価格形成にはマーケッティングのいかんとタバコ輸入（密輸もふくめて）とが大きな要因をなすであろう。

(3) 樹園作物部門

インドネシア農業の重要な特徴は熱帯樹園作物にある。いうまでもなく，インドネシアはかつては世界最大のゴム生産国であった。その他，この国の樹園作物としては，ココヤシ・油ヤシ・コーヒー・茶・クローヴ・ペパー・その他の繊維作物や香料作物があげられる。これらは，油ヤシのようにそのほとんどがプランテーションで生産されるものもあれば，ゴムのようにプランテーションと小生産者（Small holder）との双方で生産されるものもあり，さらにココヤシのようにもっぱら小生産者によって生産されるものもある。プランテーションのほとんどは国営プランテーション（PNP）である。プランテーション，とくに国営農園の生産統計については，ほんらい，精度が高くなければならないはずが，かならずしもそうでない。小生産者の生産統計については，その数が多いだけでなく，それをとりあつかう農務省農園総局の地方機関がきわめて貧弱であるため，まったく推測値しかでていない。しかし，これらの統計によると油ヤシの増産はきわめて順調であり，5カ年計画の目標をこえている。これは，価格関係の好転によるところが大きいが，正しい発展方向をとっているものと思われる。また，量は大きくはないが，輸入代替作物としてのクローヴの増産は高価格に刺激されて，いちじるしい。ゴム・コーヒー・茶の増産は，緩慢であり，かつ5カ年計画の目標よりはおくれてはいるが，堅実に伸びてきている。とくに，これら樹園作物は新植から収穫に至るまでに数年かかるのが普通であり，また1957年のオランダ人追放から1965年クーデター後の経済安定に至る間，これら作物が荒廃状態におかれざるを得なかったことを考慮にいれると，その回復発展は十分に評価されるべきである。重要な樹園作物として，その増産が停滞しているのはココヤシである。モルッカ諸島をはじめ外領諸島の農民の重要な所得源をなしているだけに，コプラの今後の増産とコプラの庭先価格については深刻な注意が払われなければならないであろう。またペパーの最近の急激な減産は，地域的には深刻な問題になる。

インドネシア農業の多角化，および地域的発展(とくに外領開発)からいって，これら樹園作物が再び重要視されるであろう。すでに，世界銀行およびその規模は劣るがアジア開発銀行やわが国が PNP に対し積極的に融資しているのは，そのあらわれである。この問題について詳論する紙数をもたないが，樹園作物の対策として私自身考えているところを簡単ではあるが，明瞭にしておきたい。

第1は，第2次5カ年計画においては，これら樹園作物の増産目標と増産対策とを現実的，具体的に明確にすべきである。少なくとも，第1次5カ年計画のそれがペーパープランにすぎず，きわめて重要な小生産者のゴム

生産については目標さえ掲げられなかったことは，十分に反省されるべきである。増産目標については，樹園作物の多くが国際商品であり，またその新植あるいは改植から成熟に至るまでに時間がかかるだけに，世界的な需要と供給，そして価格のプロジェクションに周密な注意を払う必要がある。この点，国際機関あるいは外国の高水準の技術援助をうけることが効果的であろう。

第2には，樹園作物を担当する農務省農園総局の行政組織と能力との改善がきわめて必要だと思われる。しばしば，国営農園の経営改善の重要性が強調されていることは正しい。この国営農園を統括し，さらにプランテーション以外の小農民生産の樹園作物はもとよりサトウキビやワタをも担当する農園総局が，この任務に十分こたえるだけに強化されなければならない。

第3には，国営農園経営改善については，原則的にはPNから，独立採算制のPTへ移行し，競争原理を導入すべきことは当然である。経営にかんするモデルが設定されることも一案であり，外国から技術のみならず経営専門家の協力を得ることも望ましい。さらに競争原理の導入からいって，国営農園のほかに，民営プランテーションをも奨励し，また外国企業の積極的な導入をはかることをも，きわめて効果的だと考えられる。

第4には，樹園作物については試験研究が積極的に強化されるべきである。現在，これはきわめて低調である。試験研究についてとくに重要なのは，各国営農園が，少なくとも，そのユニットごとに独立の試験研究機関をもち，これが中央農園作物試験場と密接な連絡をはかるべきだ。これら試験研究については，国際機関や外国の技術援助を積極的に受けるべきであろう。

第5に，小農民生産に対する増産と加工販路と対策である。これは従来まったく見過ごされているといってよい。マーケッティングについて，とくにコプラの場合，商業省（Ministry of Trade）が力をいれているようだが，その成果についてはまとまった発表がない。その他については，せいぜいゴム処理工場が対策としてとりあげられているにすぎない。試験研究の強化にもとづく改良品種の種苗の提供，新栽培知識の普及がまず重要である。これは既設の国営農園を基盤とすべきであろう。その意味で，国営農園は小農民生産のためのサービス・ステーションの役割をはたすべきであろう。小農民生産物の収荷輸送については，むしろ民間企業の積極的な活動に期待すべきではなかろうか。政府の役割は，試験研究および普及のほかは，外領におけるその他の部門の発展に対する援助と同じく，島嶼間運輸あるいは島嶼内の道路改善というインフラストラクチャーに重点をおくべきである。

V　おわりに——インドネシア農業新情勢に対する日本の役割——

従来，わが国はインドネシア農業に対し，政府ベース援助と民間投資とが行なわれてきた。民間投資のうち，林業および水産業をさておくと，比較的大規模なものとしては，ランポン州のトウモロコシ開発増産をめざすミツゴロがあるだけである。政府ベースとしては，プロジェクト援助，ケネディラウンド援助および技術協力援助がある。しかし，プロジェクト援助はきわめてかぎられ，1968～71年間のわが国のコミットメント総額225.6百万ドルのうち，農林水産業部門で18.3百万ドルで，全体の8％にすぎない。ケネディラウンドは主として米の供給であり，むしろ農業開発の阻止条件になっている。ただ技術協力だけが比較的活発であり，現在西ジャバ食糧増産，中部ジャバのタジュム灌漑パイロット計画，中央農業試験場病害研究，東ジャバ州

トウモロコシ増産，ランポン州農業開発，さらに公共事業省水資源総局技術協力などの，農業開発関係のチームが送りこまれ，その専門家の数からいうと国際機関ならびに諸国間での最高である。

これらの日本の農業開発協力のあり方をevaluateすることは，本報告の目的ではない。ここで強調したいことは，日本の農業開発協力はインドネシアの新しい情勢――すなわち外領開発と米以外の作物に重点が移行しつつあること――を認識し，そのうえで対策をたてるべきであるということである。しかし，私は米の増産に対する援助は，それがなおかつ必要であるだけでなく，とくに日本が専門とするフィールドだけに，決して放棄すべきでないどころか，とくにその研究協力はひじょうに長期的な性格のものであるだけに，むしろ積極的に拡充強化すべきだと考える。しかし，つねにインドネシアの農業の刻々として変化してゆく情勢を正確に把握し，援助のあり方をこれに即応してゆくことが必要であることを，とくに強調しておきたい。

（1972年8月）

〔追記〕 1972年乾期の米作が主として降雨不足のため不良となり，1972年9月米価暴騰が伝えられている。この経過を本報告でフォローできないことは遺憾であるが，私自身の見方がすでに実証されたのではないかと思われる。

（1972年10月）