

インドネシアにおける農園事業許可法令の変遷

永田 淳嗣*, 小泉 佑介*

Historical Shift in Regulations on Plantation Business Permits in Indonesia

NAGATA Junji* and KOIZUMI Yusuke*

Abstract

On the Outer Islands of Indonesia the plantation sector, especially the oil palm plantation sector, has expanded dramatically in the past 40 years. One of the main factors affecting the industrial organization of the plantation sector is the government's policy and institutional framework. Among the laws and regulations determining plantation development and activities, the regulations on plantation business permits have functioned as the policy instrument to directly govern the activities of the plantation business and shape the direction of the sector's industrial organization. Between 1996 and 2013, five regulations on plantation business permits were enacted. This paper discusses the changing nature of the regulations from the viewpoint of policy intervention in the organization of the plantation sector.

Ministerial Decree of Agriculture No. 786/1996, which was enacted in the last years of Suharto's regime, focused on creating an institutional environment conducive to the development of estates by plantation companies. Ministerial Decree of Forestry and Plantation No. 107/1999 and the succeeding Ministerial Decree of Agriculture No. 357/2002, which were enacted in the early period of the reform era, in a sudden reversal of policy emphasized the interests of the masses and promoted cooperatives as new operating bodies of the plantation business. However, such cooperatives did not really come into being as intended by the policies. Ministerial Regulation of Agriculture No. 26/2007 and the succeeding Ministerial Regulation of Agriculture No. 98/2013 encouraged the involvement of plantation companies as the main operating bodies of the plantation business, under the condition that they fully considered the interests of local people, including facilitating the development of smallholdings.

Keywords: plantation business permit, oil palm, palm oil, Indonesia, Riau

キーワード：農園事業許可, アブラヤシ, パームオイル, インドネシア, リアウ

* 東京大学大学院総合文化研究科：Graduate School of Arts and Sciences, The University of Tokyo, 3-8-1 Komaba, Meguro-ku, Tokyo 153-8902, Japan

Corresponding author's (Nagata) e-mail: nagataj@humgeo.c.u-tokyo.ac.jp

DOI: 10.20495/tak.55.2_240

I はじめに

スマトラやカリマンタンなどのインドネシア外島部では、1970年代末以降今日に至る40年近くの間に、アブラヤシ農園産業が急激な拡大を示した。この拡大が、インドネシア外島部の地方社会の社会経済変容に持つ意味を考えるには、実体としてのアブラヤシ農園産業の産業組織¹⁾とその変容に注目することが、1つの有効なアプローチとなるだろう。産業組織の変容に大きな影響を与えていると考えられるのが、政策的・制度的枠組みとその変遷である。アブラヤシ農園産業の場合、その産業組織に影響を与える政策的・制度的枠組みは、生産から製品の流通に至る様々な局面に影響を与える様々な法制度の束として考えることができる。そこには、土地、空間計画、労働、移住、農村開発、農業振興、貿易、資本、協同組合、大衆経済、経済開発、地域開発、環境保全等に関する重要な法制度が含まれるが、中でも農園事業のあり方を直接的に規定し、農園産業の産業組織に対しても何らかの方向づけを行おうとしてきたのが、農園事業許可に関する法制度である。²⁾

インドネシアでは、農園事業は、その規模によって大農園事業と小農園事業に分類される。このうち大農園事業を営む主体に対して、農園事業許可の取得が義務づけられている（農園事業許可制度）。³⁾ その法的根拠となるのが農園事業許可法令であり、1996年施行の最初の法令から現行の2013年施行の法令まで、5本の法令に引き継がれてきた。

本稿では、最初に、農園事業の基礎概念、農園事業許可法令の略史、農園事業許可／登録の種類とその変遷を確認した上で、農園事業許可の条件、特に農園産業を構成する主体群と主体間の関係のあり方、すなわち産業組織に何らかの方向づけを行おうとする諸条件に焦点を当て、その具体的内容の変遷を跡づけるとともに、変化の背景に関して考察を加える。そして最後に、農園産業の産業組織に対する政策介入という視点から、農園事業許可法令の性格とその変化を論じることにしたい。⁴⁾

-
- 1) ここでいう産業組織とは、ある産業を構成する主体群と主体間の関係のあり方を指す。
 - 2) 農園事業許可に関する法制度は、ゴムやサトウキビなど農園作物全体の栽培・加工に適用されるものである。しかしその内容には、この40年近くの間、インドネシアの農園産業を牽引してきたアブラヤシ農園産業が強く意識されていると考えられる。
 - 3) 大農園事業を営む上で必要とされる法制度的手続は、農園事業許可の取得以外にも存在する。中でも重要とされるのは、土地に関する権利の確定、すなわち用益権の取得である。農園事業に必要とされる用益権には、作物栽培用地のための事業用益権 = HGU (Hak Guna Usaha)、工場や施設用地のための建物用益権 = HGB (Hak Guna Bangunan) がある。ただし、HGU/HGBの取得にはしばしば5年といった長い時間を要し、現実には、農園事業許可を取得した時点で事業開始が可能になってきたという [Pahan 2006: 13]。
 - 4) 農園事業許可法令に関してある程度詳細な解説を加えた文献には、Pahan [2006] に代表される、農園事業の実務的なハンドブックの類と、Colchester *et al.* [2007] に代表される、NGO等による、農園企業と住民の紛争に関する報告の類が挙げられる。後者は、農園事業許可より土地に関する法制度に力点が置かれることが多い。しかしいずれにおいても、農園事業許可に関する法制度に焦点を当て、その内容や変遷を跡づけ、何らかの学術的な考察を加えているわけではない。

なお、農園事業許可法令の内容変更に影響を与える要因としては、農園産業を取り巻く外部環境変化と、農園行政の現場、農園産業の実態からのフィードバックという2つの経路が考えられる。このうち後者に関しては、筆者らが研究対象としているリアウ州のアブラヤシ農園産業の事例を参照することにした。リアウ州は、過去40年近くにわたり、インドネシアにおけるアブラヤシ農園産業拡大の焦点となってきた地域の1つであり、州単位で見た場合のアブラヤシ栽培面積、アブラヤシ生産量はいずれもインドネシア最大である（2013年）。

II 農園事業の基礎概念と農園事業許可法令の略史

1. 農園事業の基礎概念

ここでは、主に現行の農園事業許可法令である農業大臣令2013年98号の規定に基づきながら、農園事業の基礎概念を整理しておきたい。本節に示した基礎概念の概念規定は、過去の法令においては、いくらかの表現の違いが見られるが、1996年施行の最初の法令以来、その実質的な内容に変化はない。

まず、農園業（perkebunan）ないしは農園事業（usaha perkebunan）とは、農園作物（tanaman perkebunan）を栽培・加工・販売する経済活動ないしは事業を指す。事業主体（pelaku usaha perkebunan）が誰であるかは問わない。農園企業（perusahaan perkebunan）である場合もあれば、小農（pekebun）である場合もある。より一般的に言えば、法人（badan hukum）である場合もあれば、個人（perorangan）である場合もある。農園作物は別途法令で定められているが、主要な作物を挙げると、アブラヤシ、ゴム、ココヤシ、サトウキビ、茶、コーヒー豆などである。農園作物とは、基本的にそのまま食料として消費されるのではなく、工業的な加工を施し工業原料や燃料、食料として販売される作物のことであり、食料作物と対比される。農園作物は作物名によって定義されており、生産の場としての「農園で」栽培される作物として定義されているわけではない。またココヤシのように、一部直接食料として消費される作物であっても、農園作物に分類されていれば、その栽培は農園業となる。インドネシアの農業行政は、農園作物分野と食料作物分野に大きく二分され、農業省内で前者を統括するのが、農園総局（Direktorat Jenderal Perkebunan）であり、州・県政府レベルでは、農園局（Dinas Perkebunan）となる。⁵⁾

農園業ないしは農園事業の下位区分は、作物に注目した場合、アブラヤシ農園業（perkebunan kelapa sawit）、ゴム農園業（perkebunan karet）、等となる。1つの事業主体が、アブラヤシと

5) 州・県政府レベルでは、各自治体の産業構造における農園業の比重によっては、農園局が存在しなかったり、食料作物分野を扱う農業局や、森林局、漁業局などと統合されている場合がある。

ゴムといったように、複数の作物の農園業を営むケースもある。⁶⁾ 生産段階に注目した場合は、農園作物栽培業 (usaha budidaya tanaman perkebunan) と農園作物加工業 (usaha industri pengolahan hasil perkebunan) に二分される。1つの事業主体が、両者を一体として営む場合もあれば、前者のみ、後者のみを営む場合もある。事業規模に注目した場合は、大農園業 (perkebunan besar) と小農園業 (perkebunan rakyat) に分類される。農園作物栽培業の場合は、農園面積 25 ha 以上・未満で両者を区分している。農園作物加工業の場合は、作物ごとに、両者を区分する加工施設の処理能力が定められている。ここで留意すべきは、小農園業は直訳すれば大衆農園業となるが、大農園業と小農園業の区分は、農園行政上は一義的に規模によるものだという点である。⁷⁾ 農園業を営む主体は法人と個人に二分され、さらに法人は国有企業 (BUMN=Badan Usaha Milik Negara)、地方政府有企業 (BUMD=Badan Usaha Milik Daerah)、民間企業 (perusahaan swasta)、協同組合 (koperasi) といった形で分類されるが、いかなる主体が営むかによって大農園業と小農園業が区分されているわけではない。一般には、法人が大農園業を、個人が小農園業を営むケースが多いといえるが、個人が事業主体であっても、農園面積が 25 ha 以上であれば、大農園業に分類される。⁸⁾

2. 農園事業許可法令の略史

農園事業許可を定めた最初の法令は、農業大臣決定 1996 年 786 号 (以下 1996 年農業大臣決定) である (表 1)。⁹⁾ 1997 年のアジア通貨危機の前年、スハルト体制末期に出された法令である。インドネシアでは、1980 年代後半～1990 年代後半にかけて、マレーシアなどの外国資本を含む民間資本を積極的に導入して大農園業の振興が図られていたが、その一環として様々な面から法的整備が進められていた。大農園事業を認可する仕組みとしては、農業大臣決定 1991 年 229 号ならびに 1992 年 753 号 (以下 1991/1992 年農業大臣決定) に基づく農園事業基本計画承認 (persetujuan prinsip usaha perkebunan) の取得が存在したが、大農園事業の法的基盤をより強固なもの、かつ明快なものにし、良好な事業環境を創出するために定められたのが農園事業許可制度といえる。ちなみに 1996 年農業大臣決定は、1991/1992 年農業大臣決定を継承する

-
- 6) 1つの事業主体が、異なる生産単位 (農園) で複数の作物を扱う場合もあれば、1つの生産単位 (農園) の中で、複数の作物を扱う場合もある。ゴムからアブラヤシへの転換を進めている農園が両作物を扱う場合は、後者の例にあたる。
- 7) 農園事業許可法令の条文上に、大農園業の用語が現れるのは 1996 年施行と 1999 年施行の法令、小農園業 (大衆農園業) の用語が現れるのは 1996 年施行の法令のみだが、現行の 2013 年施行の法令に至るまで、農園業を規模で二分する考え方は一貫している。
- 8) Nagata and Arai [2013: 87] によれば、改革の時代に移行後、リアウ州では、個人が事業主体となって、25～1,000 ha 規模の大農園業を営むケースが多数現れている。
- 9) 先行する法令からの移行に関する 1996 年農業大臣決定の規定を見ると、農園作物加工事業許可 (Izin Tetap Usaha Industri Perkebunan) は、この法令以前に存在していた可能性があるが、詳細は確認できなかった。

表1 インドネシアにおける歴代の農園事業許可法令

略称	名称（日本語）	名称（インドネシア語）	許可種類
1996年 農業大臣決定	農園事業許可に関する農業大臣決定1996年786号	Keputusan Menteri Pertanian Nomor 786/Kpts/KB.120/10/96 tentang Perizinan Usaha Perkebunan	ITUBP ITUIP
1999年 森林・農園大臣決定	農園事業許可に関する森林・農園大臣決定1999年107号	Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 107/Kpts-II/1999 tentang Perizinan Usaha Perkebunan	IUP
2002年 農業大臣決定	農園事業許可の指針に関する農業大臣決定2002年357号	Keputusan Menteri Pertanian Nomor 357/Kpts/HK.350/5/2002 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan	IUP
2007年 農業大臣令	農園事業許可の指針に関する農業大臣令2007年26号	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan	IUP IUP-B IUP-P
2013年 農業大臣令	農園事業許可の指針に関する農業大臣令2013年98号	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan	IUP IUP-B IUP-P

注：許可種類の内容は本文参照。なお1996年農業大臣決定の許可種類に、作物種類変更、加工事業拡張に関する許可は含まない。

ものと位置づけられている。いずれにせよこの1996年農業大臣決定が、大農園業振興を念頭においたものであったことは間違いない。

しかし1996年農業大臣決定が施行された直後に、インドネシアは大きな社会体制の転換を迎える。1997年のアジア通貨危機、1998年のスハルト退陣を経て「改革（reformasi）」の時代に移行し、1990年代末から2000年代前半まで社会の様々な面で混乱が続いた。この混乱の中で出された新しい農園事業許可に関する法令が、森林・農園大臣決定1999年107号（以下1999年森林・農園大臣決定）である。¹⁰⁾ ここでは、農園業は、国民経済の格差是正と大衆経済（ekonomi rakyat）の振興に資するべきものとされ、その内容は、後に見るように、大企業による大農園事業に大きな制約を設け、協同組合や中小企業の農園事業への参入を促すものとなった。

1999年森林・農園大臣決定に続く農業大臣決定2002年357号（以下2002年農業大臣決定）は、地方自治（otonomi daerah）拡大を定めた、法律1999年22号（地方自治法）ならびに政令2000年25号の施行による国家の統治機構の大幅な変更を受け、1999年森林・農園大臣決定に修正を加えたものである。内容・形式ともに1999年森林・農園大臣決定に類似している。改革の時代への移行の混乱の中で出された1999年森林・農園大臣決定と2002年農業大臣決定は、大衆経済重視に極端に振れ、大農園業のあり方にあまりに劇的な転換を求めるものであった上

10) 当時は一時的に農園総局が農業省から森林省に移管され、森林・農園省の下にあった。なお、1999年には、森林・農園大臣決定1999年107号に修正を加える、森林・農園大臣決定1999年645号が出されているが、手続に関する微細な修正にとどまっている。

に、1996年農業大臣決定と比べて形式・内容ともに簡略化され、不備の多い、完成度の低い法令であった。このため、後にも触れるように、農園行政の現場に多くの混乱をもたらし、その実効性は低かったと考えられる。

改革の熱狂が沈静化し、2000年代半ばにかけて社会の混乱が収束に向かうとともに、農園業に関する法制度に関しても建て直しが進み、法律2004年19号（農園法）の制定に至る。その内容を受けて、農園事業許可に関してその詳細を規定するものとして出された新しい法令が、農業大臣令2007年26号（以下2007年農業大臣令）である。1999年森林・農園大臣決定、2002年農業大臣決定と比べて、大農園業と小農園業の現実的なバランスを考慮したものとなっており、形式・内容ともに充実し、完成度の高いものとなっている。

2000年代後半以降も、インドネシア全体で見ると農園業の拡大が続くが、同時にこの間、農園業のあり方に対する国内外の監視の目も厳しくなる。持続可能性や公平性、透明性といった時代が要求する価値観・原則への適合性という観点から2007年農業大臣令を見直し、新たに制定されたのが、現行の農業大臣令2013年98号（以下2013年農業大臣令）である。形式・内容は、2007年農業大臣令を踏襲するものとなっているが、農園業の秩序ある振興という理念を反映して、農園事業許可の付与条件として、国家、州（propinsi）、県・市（kabupaten/kota）の各レベルでの農園業振興計画（Perencanaan Pembangunan Perkebunan）との整合性を求めている点などに、新たな特徴を見ることができる。

以上をまとめると、農園事業許可に関する法令は、スハルト体制末期に最初の法令が施行され、改革の時代の混乱の中で施行された2つの法令を経て、2007年農業大臣令においてある程度完成度の高い法令として再整備され、2000年代後半以降の農園業をめぐる環境変化に対応した現行の2013年農業大臣令に至っているといえる。以下では、法令の内容の変遷を、いくつかの主要な項目ごとに整理し、具体的に見ていくことにしたい。

III 農園事業許可／登録の種類とその変遷

1. 農園事業許可

まず1996年農業大臣決定では、農園作物の栽培事業と加工事業に、農園作物栽培事業許可（Izin Tetap Usaha Budidaya Perkebunan, 以下ITUBP）と農園作物加工事業許可（Izin Tetap Usaha Industri Perkebunan, 以下ITUIP）という別個の農園事業許可が用意された。¹¹⁾ このうち栽培事

11) 1996年農業大臣決定では、ITUBPとITUIPの他に、農園事業許可の範疇に、農園作物種類変更許可（Izin Perubahan Jenis Tanaman）と農園作物加工事業拡張許可（Izin Perluasan Usaha Industri Perkebunan）が含まれている。以後の法令では、農園作物の変更や加工施設の拡張に関しては、許可制度をとっていない。

業許可に関しては、事業規模が200 haを超える場合は中央政府に、25 ha以上200 ha以下の場合は州政府に許可権限が与えられた。一方、加工事業に関しては、一律に中央政府に許可権限が与えられた。栽培事業と加工事業の両者を営む事業主体は、ITUBPとITUIPの両者を取得する必要があった。なお、1996年農業大臣決定では、農園事業許可に先行する、いわば暫定的な農園事業許可にあたるものとして、農園事業基本計画承認の取得が義務づけられ、その詳細が定められていた。農園事業許可と同様に、農園作物の栽培事業と加工事業に、農園作物栽培事業基本計画承認（*Persetujuan Prinsip Usaha Budidaya Perkebunan*）と農園作物加工事業基本計画承認（*Persetujuan Prinsip Usaha Industri Perkebunan*）がそれぞれ用意され、発給権限も農園事業許可に準じるものになっていた。そもそも1996年農業大臣決定の施行以前は、農園事業基本計画承認が農園事業を認可する役割を果たしていた。この1996年農業大臣決定においては、農園事業基本計画承認を取得することで事業開始が可能となり、事業開始後に農園事業許可を取得することとされており、いわば仮免許と本免許という2段階の農園事業許可の仕組みになっていたといえる。¹²⁾

続く1999年森林・農園大臣決定では、農園作物栽培事業と加工事業の間での農園事業許可の区別がなくなり、農園事業許可（*Izin Usaha Perkebunan*, 以下IUP）に一本化される。この法令では、農園作物栽培事業を事業面積規模により、大規模大農園事業（*Usaha Perkebunan Besar Sekala Besar=UPBSB*, 1,000 haより大）、中規模大農園事業（*Usaha Perkebunan Besar Sekala Menengah=UPBSM*, 200 haより大1,000 ha以下）、小規模大農園事業（*Usaha Perkebunan Besar Sekala Kecil=UPBSK*, 25 ha以上200 ha以下）に分類し、大規模大農園事業に関しては中央政府に、中規模・小規模大農園事業に関しては州政府に許可権限が与えられた。1996年農業大臣決定と比べると、中規模大農園事業の許可権限が中央政府から州政府に移り、中央政府の許可権限の範囲が縮小している。加工事業の許可権限に関しても、アブラヤシ、サトウキビ、紅茶、ゴム以外の作物に関しては州政府に移管された。2002年農業大臣決定においては、許可の種類は1999年森林・農園大臣決定と同様に農園事業許可（IUP）のみだが、地方自治法の施行を受けて、許可権限が全て中央政府から地方政府に移管された。事業が複数の県・市にまたがる場合は州政府に、その他の場合は県・市政府に許可権限が与えられている。なお1999年森林・農園大臣決定以後の法令では、農園事業基本計画承認への言及が消え、農園事業許可の仕組みが単純化されるとともに、農園事業を開始するには、ただちに農園事業許可が必要となった。

2007年農業大臣令と2013年農業大臣令では、農園事業許可は3種類となり、それぞれの対象が細かく定められている。農園事業許可（IUP）の他に、農園事業許可（農園作物栽培事業）

12) 1996年農業大臣決定では、1996年農業大臣決定施行以前に既に農園事業を開始していた事業主体にも、ITUBPとITUIPの取得を義務づけていると解釈できる。

(Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya, 以下 IUP-B), 農園事業許可 (農園作物加工事業) (Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan, 以下 IUP-P) の2種類が加わっている。2007年農業大臣令によれば, 25 ha以上の農園と作物ごとに定められた処理能力 (アブラヤシの場合は5トン/時) を超える工場の両者を所有する場合はIUP, 農園面積が作物ごとに定められた基準 (アブラヤシの場合は1,000 ha) 未満で, かつ工場を所有しない場合はIUP-B, 農園を所有せず, 工場みの場合はIUP-Pの取得が必要とされた。2013年農業大臣令では対象の規定の仕方が変わり, 農園面積25 ha以上の場合はIUP-B, 一定の処理能力を超えるアブラヤシ, 茶, サトウキビの工場を有する場合はIUP-Pの取得が必要とされた。その上で, アブラヤシ, 茶, サトウキビに関して, 作物ごとに定められた基準以上の農園面積を有する場合 (アブラヤシの場合は1,000 ha) は, 加工事業との一体化が必要とされ, その場合の農園事業許可はIUPとされた。¹³⁾ 許可権限は, 2007年農業大臣令, 2013年農業大臣令ともに, より明確に, 栽培事業の場合は農園の所在地が, 加工事業の場合は原料の調達地が, 複数の県・市にまたがる場合は州政府に, その他の場合は県・市政府に与えられている。

過去の法令に基づく許可は, 現行の2013年農業大臣令施行後も有効とされ, 2013年農業大臣令が施行された時点で有効とされた農園事業許可は, 1996年農業大臣決定に基づくITUBPとITUIP, 1999年森林・農園大臣決定, 2002年農業大臣決定に基づくIUP, 2007年農業大臣令, 2013年農業大臣令に基づくIUP, IUP-B, IUP-Pとなっている (表1)。

2. 農園事業登録

農園事業許可は大農園事業を対象としたものだが, 農園事業許可を定めた各法令では, 1999年森林・農園大臣決定を除き, 小農園事業 (栽培事業であれば25 ha未満, 加工事業であれば農園事業許可に該当しない小規模なもの) の登録について言及がなされている。

まず1996年農業大臣決定では, 小農園事業は県・市政府での登録が義務とされ, 登録がなされた場合, 栽培事業には小農園事業登録証 (Tanda Pendaftaran Perkebunan Rakyat), 加工事業には小農園加工事業登録証 (Tanda Pendaftaran Usaha Industri Perkebunan Rakyat) の付与が規定された。1999年森林・農園大臣決定では小農園事業登録に関する言及がなく, 2002年農業大臣決定においても, 総則において, IUPに類似のものとして農園事業登録書 (Surat Pendaftaran Usaha Perkebunan, 以下 SPUP) への言及があるのみである。2007年農業大臣令と2013年農業大臣令では県・市政府での小農園事業の登録に関する規定が復活し, 登録がなされた場合, 栽培事業には農園事業登録証書 (Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan, 以下 STD-B), 加工事業には農園作物加工事業登録証書 (Surat Tanda Daftar Usaha Industri Pengolahan Hasil

13) 2007年農業大臣令においてはIUPが原則で, IUP-BとIUP-Pが例外的な位置づけであったが, 2013年農業大臣令においては, IUP-BとIUP-Pが原則で, IUPが必要なケースが限定されている。

Perkebunan, 以下 STD-P) の付与が定められている。なお2007年農業大臣令では登録が義務とされていたが、2013年農業大臣令では義務との表現が消えている。

IV 農園事業許可条件の変遷

1. 外国資本

1996年農業大臣決定では、農園事業を行うことが可能な主体の1つとして、外国法人・外国人によりインドネシアの法令に基づき設立された、国内に所在地を置く株式会社(Perseroan Terbatas)が挙げられている。資本構成は、インドネシア資本と外国資本の合弁、100%外国資本のどちらでもよいが、合弁の場合には設立時にインドネシア資本が5%以上であることが必要とされた。また100%外国資本の場合は、操業開始後15年以内に株式の一部をインドネシア法人・個人に売却することとされた。1999年森林・農園大臣決定と2002年農業大臣決定にも同様の趣旨が引き継がれていると考えられるが、1999年森林・農園大臣決定では、合弁の場合の資本比率や株式の売却に関する細かい規定は省略されている。2002年農業大臣決定においてはさらに記述が簡略化され、農園事業を行うことが可能な主体の1つとして、インドネシアの法令に基づく株式会社が挙げられているのみである。2007年農業大臣令においては外国資本に関する具体的な記述が復活し、農園事業を営む外国法人・外国人は、国内の農園事業者と合弁で国内に所在地を置くインドネシア法人を設立することが義務づけられた。2013年農業大臣令においても、全く同様の内容が引き継がれている。

以上のように、農園事業許可の観点から見る限り、インドネシアの農園事業は、外国資本に対して一貫して門戸を開いてきたといえる。ただし、外国資本の導入による大農園開発を積極的に進めていた当時の1996年農業大臣決定とその後継の1999年森林・農園大臣決定においては、100%外国資本のインドネシア法人による事業を明確に認めていたのに対し、2007年農業大臣令以降は合弁を義務とし、国内資本の利益に対する配慮を強めている。

2. 事業面積の制限

1企業ないしは1企業グループ¹⁴⁾が事業を行える農園面積に制限が加えられたのは、1999年森林・農園大臣決定が最初である。1996年農業大臣決定では、そうした制限は設けられておらず、改革の時代に移行した後、巨大農園企業の出現に一定の歯止めをかけようとする政策的意

14) 1企業グループの事業面積の制限に関する言及のある各法令では、総則において「企業グループ」の定義がなされている。1999年森林・農園大臣決定では、「株式の大部分が同一の株主によって所有されている企業群」、2002年農業大臣決定では、「個人名義・会社名義のいかんを問わず、株式の一部ないしは全てを同一の株主によって所有されている企業群」、2013年農業大臣令では、「所有、経営、および/または財務において相互に関係を有する個人ないしは事業体の集合」となっている。

図が働いたと考えられる。

1999年森林・農園大臣決定では、1企業あるいは1企業グループの大農園事業の上限面積は、1州内で20,000 ha、インドネシア全土で100,000 haとされた。¹⁵⁾ 2002年農業大臣決定でもこの規定は踏襲されたが、新たに例外が加えられた。すなわち、農園事業協同組合が株式の大半を所有する企業、および政府（中央政府ないしは地方政府）が株式の一部ないしは全てを所有する企業は上述の規定の適用外とされた。2007年農業大臣令にも上限面積の規定は引き継がれるが、いくつかの重要な修正がなされている。第1に上限面積の設定が、「1企業あるいは1企業グループ」ではなく、「1企業」ごとに変更された。第2に州ごとの上限面積がなくなり、インドネシア全土のみとなった。第3に上限面積が作物ごとに設定され、たとえばアブラヤシは全土で100,000 haとされた。またこの条項の適用を受けない例外の中に、新たに、株式の大半を一般市民が所有する企業を加えられた。この2007年農業大臣令における修正は、文面通り解釈すれば、事業面積制限を大幅に緩和することになる。2013年農業大臣令では、上限面積の設定が「1企業あるいは1企業グループ」に戻され、さらに1企業あるいは1企業グループの事業面積を計算する場合、全ての作物を合算することが明記された。結果として事業面積制限を緩やかに解釈する余地を狭める内容になっている。

3. 加工工場の自家農園所有

農園作物加工事業に事業許可を与える場合、原料供給基盤の確保を許可条件に盛り込むことは、事業の健全な運営を支えるものとして事業許可の趣旨に即したことといえる。加工工場が、その処理能力に見合う原料を供給できる自家農園を所有することは、最も確実な原料供給基盤の確保といえるが、現実にはアブラヤシ加工工場のように、大型工場であっても、事業主体が自家農園を所有していないケースが存在する。

1996年農業大臣決定では、農園作物加工事業許可取得の前段階となる農園作物加工事業基本計画承認の取得条件として、原料供給源としての自家農園の所有が求められている。しかし自家農園からの原料供給が不十分、または自家農園を所有しない場合は、農民グループ（kelompok tani）または他の農園企業との提携（kemitraan）を通じた事業協力により原料調達を行うことが可能とされた。1999年森林・農園大臣決定では、アブラヤシ加工工場の建設に限り、自家農園からの原料供給の保証が必要とされた。しかし自家農園からの原料供給が不十分な場合には、合併事業を通じて他の供給源から原料を調達することが可能とされた。2002年農業大臣決定でも、ほぼ同様の規定が踏襲されるが、工場が農園作物の加工工場一般となり、ま

15) ただし例外として、サトウキビ農園事業の上限面積は、1州内で60,000 ha、インドネシア全土で150,000 haとされた。またイリアン・ジャヤ州（現パプア州および西パプア州）の上限面積は、その他の州の2倍となっている。

た合弁事業とは、後述の事業展開方式のいずれかに基づくもの（たとえば協同組合との合弁）であることが明記された。

2007年農業大臣令では、アブラヤシ加工工場に限って、農園事業許可（農園作物加工事業）（IUP-P）を取得するには、必要とする原料の20%以上を、自らが事業を行う農園から調達することが義務づけられた。ここで問題となるのは、「自らが事業を行う農園」の範囲である。文面上は、自家農園でなくとも、たとえば提携している農民グループや他の農園企業の農園も含めて良く、自家農園を持たないアブラヤシ加工工場への事業許可付与は可能という解釈の余地を残すものであった。実際に、農園行政の現場でのそのような解釈を支持する農業省農園総局長からの行政文書も存在する。¹⁶⁾

2013年農業大臣令は、2007年農業大臣令の内容を引き継ぎつつも、文面をより明確にし、多くの細かな規定を加えるものになっている。まず規定の対象がアブラヤシから全ての農園作物の加工業に広げられ、IUP-Pを取得するには、原料の20%以上を自家農園から、残りは小農や他の農園企業の農園から、加工に関する継続的な提携に基づき調達することが義務づけられた。ここで提携の対象となる小農や農園企業は、加工工場を持たず、まだ加工業者と提携関係を結んでいない主体とされた。加工に関する継続的な提携の目的・内容も、提携期間を最低10年とするといったように具体的に定められた。その上で、ある独立小農農園地域において、生産物を受け入れる加工事業がまだ存在せず、かつ原料の最低20%を供給するための自家農園用地が確保できない場合には、農園企業が加工工場のみを設立することが可能とされた。ただしその場合、アブラヤシに関しては、農園企業はその地域の小農協同組合と事業協力を行うことが必要とされ、その小農協同組合に、事業協力開始後5年目までに株式の最低5%を、また15年目までに段階的に最低30%を売却することが義務づけられている。

以上のように、各農園事業許可法令の規定と解釈によって、農園企業による自家農園を伴わない形での加工工場の設立は、一貫して可能となってきた。各農園事業許可法令の規定からは、農園事業においては、原料作物の生産と加工が一体として行われることを理想とし、加工工場の設立は自家農園を伴う形を原則とする考えが読み取れる。しかし一方で、多くの独立小農を

16) この行政文書は、アブラヤシ加工事業にIUP-Pを付与する場合に、必要とする原料の20%以上を自らが事業を行う農園から調達することを義務づけた2007年農業大臣令10条の説明を求めた、バンカ県森林農園局長に対する、農園総局長からの2009年10月20日付返信。この文書の中で、20%以上の規定を満たすための原料は、自家農園、または小農との恒久的な提携によって調達される原料との解釈が示された。また必要とされる残りの原料は、既存の提携に抵触しない形での小農との加工事業提携によって調達するものとされた。なお恒久的な提携とは、長期間またはアブラヤシの植え付けから植え替えまでの1サイクル期間以上の提携、加工事業提携とは3年間以上の提携を指すとの説明も加えられている。この文書の写しは、全ての州の農園局長あてに送付されており、自家農園を伴わないアブラヤシ加工工場にIUP-Pを付与する際の根拠として農園行政の現場で利用された。なお筆者らは、東カリマンタン州でアブラヤシ農園行政の調査を行っていた寺内大左氏からこの文書の情報と現物のコピーを得た。この場を借りて感謝申し上げる。

抱えた農園業の産業組織を想定する限り、「一体」の具体的なあり方に関しては様々な形態を想定せざるを得ない。提携、事業協力など、一体性の存在を何らかの形で担保する条件を加えることで、自家農園を伴わない加工工場に対しても、農園事業許可を与えることが可能になるような、規定の設定、解釈が行われてきたといえる。

4. 事業展開方式

農園事業の展開方式に関する特段の規定が設けられたのは、改革の時代への移行の混乱の中で出された1999年森林・農園大臣決定と2002年農業大臣決定においてのみである。1999年森林・農園大臣決定では、農園事業を行う場合には、(1)協同組合方式、(2)協同組合(株式の65%所有)と投資者/企業(株式の35%所有)の合弁方式、(3)投資者/企業(株式の80%所有)と協同組合(株式の最低20%所有、段階的に比率を増大)の合弁方式、(4)投資者/企業が建設して操業を開始し、一定期間を経て協同組合へ譲渡するBOT(Build, Operate and Transfer)方式、(5)投資者/企業が農園や工場を建設して協同組合へ移管するBNT(Bank Tabungan Negara)方式のいずれかによるとされた。この5つの方式は、いずれも何らかの形で協同組合の参入を求めるものであり、農園事業の展開方式に関して厳しい制約を設けるものであった。2002年農業大臣決定では、全ての農園事業において、小農農民(petani pekebun)を参加させることを義務とする条文が設けられた。具体的な事業展開方式としては、1999年森林・農園大臣決定に挙げられた5つに、「小農農民と農園企業の相互の利益になるようなその他の事業展開方式」が加えられ、さらにこれら6つの事業展開方式は、組み合わせたり、当該地域社会の社会文化状況に応じて修正したりすることが可能とされた。

農園事業の展開方式に関して特段の規定がなかった1996年農業大臣決定から、協同組合を事業主体に組み込む形での5つの事業展開方式のみを認めた1999年森林・農園大臣決定への変更は、あまりに劇的なものだった。2002年農業大臣決定も、具体的な事業展開方式の選択肢は広がったものの、事業実施に際して小農農民の参加を義務づけるものであり、企業が自らの資本のみで農園事業の主体となることを認めないものであった。1999年森林・農園大臣決定、2002年農業大臣決定のこれらの条文の扱いをめぐって、農園行政の現場は大きく混乱したと考えられる。リアウ州では、2000年代前半、大農園開発が停滞する一方で、協同組合等の株式会社以外の事業主体による農園事業の申請がいくらか見られるようになったが、そのほとんどは事業実施に至らなかった[Nagata and Arai 2013: 87]。2007年農業大臣令では、事業展開方式に関する条文は消滅する。それにより、企業が自らの資本のみで農園事業の主体となることが明示的に認められることになり、現実に即した大幅な変更がなされたといえる。

5. 小農・周辺住民のための農園造成

スハルト体制下での農園開発に関しては、「中核企業-小農方式 (PIR: Perusahaan Inti Rakyat)」と呼ばれる、中核となる大農園とその周辺の小農農園を一体で開発する方式がよく知られているが、この時代の農園開発が、PIR方式でなくてはならなかったわけではない。¹⁷⁾ 大農園単独での開発も、法制度的に可能だったのである。1996年農業大臣決定においても、農園事業許可の条件として、小農・周辺住民のための農園造成への言及はない。むしろ1990年代に大農園開発が盛んに行われたリアウ州では、大農園単独での開発が主流であった。Nagata and Arai [2013: 80]によれば、PIRプロジェクトの中核農園として建設された大農園は、2007年時点で、リアウ州の大農園全体の11%にすぎない。改革の時代に移行し、2000年代前半のリアウ州では、「構成員のための一次協同組合向け信用 (KKPA: Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya)」プロジェクトを通じて、既に存在する大農園の周辺に、PIR方式により地元住民のための小農農園を建設する動きが活発化する。しかし農園事業許可の観点からは、1999年森林・農園大臣決定、2002年農業大臣決定のいずれにおいても、小農・周辺住民のための農園造成への言及はなく、このことが農園事業許可の条件として条文に現れるのは、2007年農業大臣令が最初である。

2007年農業大臣令では、農園事業許可 (IUP または IUP-B) を所持する農園企業は、農園事業面積の最低20%の面積の農園を周辺住民のために建設することが義務づけられた。建設は、ローン、無償供与、分収などの方式で行うことが可能であるとし、自家農園の建設と同時に進めることとされた。2013年農業大臣令にも、同様の趣旨の条項が引き継がれるが、農園企業に課せられた義務は、周辺住民のために、農園事業面積の最低20%の面積の「農園を建設する」ことから、「農園の建設に便宜を与える」ことに改められた。周辺住民のための農園は農園事業許可区域の外に建設されるものであることが明記され、自家農園と一体化して建設を行うというより、別途、周辺住民のための農園建設事業を行うことを義務づけたといえる。具体的な建設方式は、ローン、分収、その他の資金調達方法を用いて、土地の賦存状況や事業参加者候補となる住民の状況に応じて、柔軟に選択できる規定になっている。ちなみに事業への参加者の決定権は県・市レベルの首長にあるとされるなど、事業に対する地方政府の監督・関与が強調されている。なお農園事業面積が250ha未満である場合や、事業主体が協同組合の場合は、この義務を負わないこととされた。

既に見たように、1999年森林・農園大臣決定、2002年農業大臣決定は、事業主体に協同組合ないしは小農農民の参加を義務づけるものであり、その実効性に疑問がもたれると同時に、企業の農園事業への投資意欲をそぐものであったと考えられる。2007年、2013年農業大臣令

17) PIR方式の変遷については、本特集号の河合論文を参照。

は、周辺住民のための農園造成という義務を果たせば、農園企業が自らの資本のみで事業主体となることを認めるものであり、民間の大農園事業への投資意欲を維持しながら、その資本を利用して、周辺住民のための農園建設促進にもつなげたいという政策意図を反映した内容になっているといえる。

6. 小農・周辺住民等との提携

農園企業と小農・周辺住民等との間での、農園事業における互恵の原則に基づく提携（*kemitraan*）に関しては、既に1996年農業大臣決定において言及がある。ただしそこでは、提携を行った場合の手続が規定されているだけで、提携が農園事業許可を得るための条件とされているわけではなかった。1999年森林・農園大臣決定では、事業面積1,000ha以上の大規模大農園事業を営む場合は、協同組合や中小事業者との提携を義務とする条文が登場するが、それ以上の細かい規定はなく、2002年農業大臣決定では、提携に関する条文が消滅する。提携に関して1章をさいて詳細な規定が登場するのは、2007年農業大臣令においてである。

2007年農業大臣令では、農園事業許可（IUP, IUP-B, IUP-P）取得の条件に、小農や農園企業社員、周辺住民との提携が加えられた。提携のタイプとしては、加工工場の自家農園所有に関連して既に述べた、原料の供給に関する加工提携（*kemitraan pengolahan*）と、その他一般の事業提携（*kemitraan usaha*）の2つが提示され、いずれも3年以上の提携期間を設けることとされた。事業提携として例示されている内容を見ると、生産の支援から交通手段の便宜にいたるまで幅広い内容を含んでいる。2013年農業大臣令もほぼ同様の内容を踏襲しているが、提携のタイプ区分がなくなり、農園事業提携（*kemitraan usaha perkebunan*）に一本化され、提携期間が4年以上に延長されている。いずれにしてもこの規定は、農園事業許可取得を目指す農園企業にとって、大きな負担になるものではないと考えられる。ちなみに2013年農業大臣令では、提携を行うことによって、周辺住民のための農園造成事業が免除されるわけではないことが明記されている。

V おわりに

歴代のインドネシアにおける農園事業許可法令の内容は、比較的直接的に、その時々々のインドネシアの政治・経済・社会状況の変化を反映したものとなってきた。しかししばしば理念が先行し、農園行政の現場、農園産業の実態からのフィードバックを受け、後継の法令において現実的な修正がなされるという経緯を繰り返してきた。

一般的に事業許可制度は、各主体が自由に事業活動を行った場合に想定される何らかの問題を回避し、政府が望ましいと考える状況に誘導するための政策手段といえる。インドネシアに

おける農園事業許可制度も、政府が望ましいと考える農園産業の産業組織を実現するための政策介入という視点から、その性格を論じることが可能だろう。歴代の農園事業許可法令からは、農園業を振興していく中で、大衆の利益の確保と、作物栽培事業と作物加工事業からなる農園事業の一体性の確保を図るという2つの重要な政策理念を読み取ることができる。

大衆の利益の確保という理念は、改革の時代に移行してからの法令において一貫して強調されてきた。特に改革の時代の混乱の中で施行された1999年森林・農園大臣決定と2002年農業大臣決定は、小農を構成員とする協同組合が大農園事業の中心的な事業主体となることを想定した、急進的な内容となっている。しかし現実には、協同組合が参画した大農園事業の事業主体は育たず、その一方で、改革の時代に移行してから、地域住民によるアブラヤシの小農園事業が急激に増加してきた。2000年代後半以降に施行された2007年農業大臣令と2013年農業大臣令では、企業が自らの資本のみで大農園事業の事業主体になることを明示的に認める一方で、周辺住民のための農園建設への関与や、既存の小農や周辺住民との提携を義務づけることにより、企業の投資意欲を引き出しつつ大衆の利益に配慮する内容に変化している。

作物栽培事業と作物加工事業からなる農園事業の一体性の確保という理念は、1996年農業大臣決定から2013年農業大臣令に至る全ての法令に貫かれているといえる。しかし、栽培と加工部門が一体化した単独の大農園や、PIR方式により中核となる大農園とその周辺の小農農園が一体的に結びついた農園事業が主流を占めたのは、1996年農業大臣決定が施行された、改革の時代に移行する前の状況といえる。その後、大農園とは無関係に開発された小農農園が増大し、農園を持たない加工工場の建設に合理性が生まれたり、大農園の事業主体が、周辺住民のための農園を中核農園と一体的に開発し管理することの経済的・社会的コストが増大したりする中で、従来のような形で農園事業の一体性の確保を求めることは困難なケースが増大している。農園事業許可法令においても、2007年農業大臣令、さらに2013年農業大臣令においては、栽培と加工部門の一体性を、実態に即して、主体間の提携という形で担保するという考え方が強化されてきている。

全体として見ると、大農園業振興を念頭に置いた1996年農業大臣決定に対し、改革の時代の混乱の中で出された1999年森林・農園大臣決定、2002年農業大臣決定は、大衆の利益の確保や農園業の一体性の確保という政策理念を、農園業の主体群と主体間の関係のあり方、すなわち産業組織への直接的介入によって実現しようとするものだったといえる。しかし、現実の産業組織は政策が意図した方向には変化せず、一方で、独立に小農園業を営む地元住民や農園を持たない加工工場が増大したり、PIR方式の農園開発が用地確保や管理の問題で限界に直面したりするなど新たな事態が生じてきた。2007年農業大臣令、そして現行の2013年農業大臣令は、農園事業許可制度を通じて産業組織へ直接的に介入するというより、民間主導の経済活動としての現実の農園産業の展開を追認しつつ、農園事業に、今日の時代の価値観や要請に適

合した規律を求めるといった性格のものに変化してきているといえるだろう。

参考文献

- Colchester, Marcus; Jiwan, Norman; Andiko; Sirait, Martua; Firdaus, Asep Yunan; Surambo, A.; and Pane, Herbert. 2007. *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia; Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*. Rev. ed. Moreton-in-Marsh: Forest People Programme; Bogor: Perkumpulan Sawit Watch.
- Nagata, Junji; and Arai, Sachiho W. 2013. Evolutionary Change in the Oil Palm Plantation Sector in Riau Province, Sumatra. In *The Palm Oil Controversy in Southeast Asia: A Transnational Perspective*, edited by Oliver Pye and Jayati Bhattacharya, pp. 76–96. Singapore: ISEAS Publishing.
- Pahan, Iyung. 2006. *Panduan Lengkap Kelapa Sawit*. Jakarta: Penebar Swadaya.

(2017年11月1日 掲載決定)