



# 世界の農業・農政

## インドネシアにおける商業的農業の拡大

国際領域 研究員 伊藤 紀子

### 1. はじめに：「中所得国」インドネシアの課題

2億5,500万人を超える人口と、豊富な資源を抱えるインドネシアでは、近年、民主化や地方分権化が本格化してきました。2014年には、史上初の「庶民」出身のリーダーであるジョコ・ウィドド大統領が就任しました。インドネシアの1人当たりGDPは3,336USドルで「中所得国」（世界銀行による分類）の地位にあります（2015年）。独立後のインドネシア経済は石油などの輸出により成長し、1979年に「低所得国」から「（下位）中所得国」に移行しましたが、今日でも「高所得国」には移行していません。経済成長率の低迷により「中所得国から高所得国への移行」ができないでいる状況は「中所得国の罠」と呼ばれ、ASEAN諸国の多くが陥っています。中所得国の罠を避けて高所得国に移行するには、高付加価値業種の製造業の振興、産業構造の高度化、イノベーションの持続による生産性の向上が必要です（末廣、2014）。しかし近年、パーム油などのエスレート作物輸出にさらに依存するようになったインドネシアにとって、高所得国への移行は、一層難しくなっています。本稿は、インドネシアで進んでいる「商業的農業の拡大」（エスレート作物生産の拡大と、自給向けであった食料作物の商品化という両方の意味を含む）の現状を中心に紹介します。

### 2. インドネシアの農業と農産品貿易

インドネシアの農業部門は、コメ、トウモロコシ、ダイズなどの「食料作物部門」と、輸出向け換金作物であるパーム油、ゴム、コーヒー、ココアなどの「エスレート作物部門」に分けられます。前者の食料作物は、主にジャワ島（首都ジャカルタのある人口稠密な島）において小規模農家によって生産されるのに対して、後者のエスレート作物は、ジャワ島以外の多数の島（「外島」）において大規模なプランテーションで生産されます。

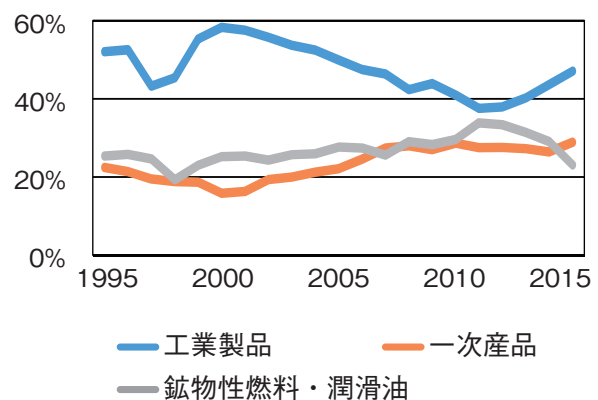
「食料作物部門」に関し、1990年代後半のインドネシアは、主食のコメを大量に輸入していました。2000年代以降、肥料・種子補助金、灌漑整備、低価格米の配布などの保護政策が実施され、コメは増産され、自給は再び達成されています。ただし、財政負担、食料消費の変化（コメの1人当たり消費量の

低下）と小麦や肉類の輸入増大などが新たな課題となっています。ジャワ島では農地や農業従事者（とくに若者）が減り、「就業多様化」による非農業活動への従事が広がっています。

他方、「エスレート作物部門」に含まれるパーム油、ゴムなどの輸出は、一層拡大しています（第1図）。2000年以降、減少傾向にある工業製品輸出の割合とは対照的に、一次産品輸出の割合が増加しました。その背景は、次のように国内要因・国外要因に分けられます。

まず国内要因として、政策の変更があげられます。植民地期からの、砂糖、ゴム、石油・天然ガスなどの資源輸出依存から脱却するため、1990年代、スハルト政権はジャワ島を中心に強力な工業化政策を実施しました。2000年代の政治的民主化・地方分権化が進むと、政府は農工間および地域間の経済格差を是正するために、工業だけでなく農業の、またジャワ島だけでなく外島の地域開発を後押ししました。とくにジョコ・ウィドド大統領は、経済成長の恩恵を多くの人に「分配」するため、農業関連補助金の増大や外島のエスレート作物開発を重要視してきました。

もうひとつは、国外要因としてのアジア域内貿易の影響です。製造業分野で中国が圧倒的な国際競争力を発揮する中、ASEAN諸国は、国際価格が上昇した一次産品を輸出して、中国から安い工業品を輸



第1図 インドネシアの輸出金額の内訳の推移

資料：Badan Pusat Statistik Indonesia, Statistics of Indonesia, 各年号。

注：「一次産品」には、食料品・生きた動物、原材料、飲料・タバコ、動植物性油脂（SITC分類0, 1, 2, 4の項目）を含む。

入するという分業体制を築いてきました。農産物貿易においても、低価値の基礎的食料を輸入し、付加価値の高い農産物を輸出する「新興農業国（New Agricultural Countries）化」が進んでおり、インドネシアは、小麦や、干ばつによりコメ在庫が不足するとコメを必要に応じて輸入し、パーム油や天然ゴムなどを輸出するという戦略をとっています。

### 3. 商業的農業の関連政策：パーム油を事例に

パーム油は、インドネシアの最も重要な輸出向けエスレート作物です。栽培地域は熱帯に集中しており、インドネシアとマレーシアの両国で世界総生産量の約8割を占めます。パーム油の国際価格は2011年をピークに急落しました（2015年単価は581USドル/トン）が、インドネシアの輸出量は増え、2015年のパーム油の輸出金額（173億USドル）は世界1位です（エスレート作物輸出額の64%、農産品輸出額の62%、総輸出額の11%）。主な輸出相手国はインド（574万トン）、中国（363万トン）などで、国内消費も増加しています。調理油、マーガリン、石鹸、バイオディーゼルの原料など様々な用途に利用されます。

パーム油のほぼ全量が、外島で生産されています。ゴムやココアの農園が、収益性の高いパーム油の農園へ転換されることが多くなっています。インドネシア政府は、1977年から「Nuclear Estate Smallholders（NES）」と呼ばれるプログラムを実施してきました。国営農園や、多国籍企業などの民間企業が開発した農地の一部を、地域住民やジャワ島からの移民者などの小規模農家に分配し（1農家当たり約2ha）、資材提供や技術指導を行う一方、小規模農家がパーム果実を企業に売却するという契約栽培が実施されてきました（杉野・小林、2015）。近年、政府は農園開発のための借り入れに対する利子補給も実施しています。広大な森林地帯を抱える外島の地方政府も、プランテーション開発による経済開発と雇用の創出のため、インフラ整備や投資の優遇措置を打ち出しています。

ここでパーム油は、「パーム原油」（crude palm oil: CPO）と「精製パーム油」（refined palm oil）とに大きく分けられます。政府は、パーム原油よりも加工度・価格が高い精製パーム油の輸出を促すという「輸出品の高付加価値化」を推進してきました。2011年から精製パーム油など加工度の高い商品の輸出関税の上限は25%から13%へ下がり、2015年からは、精製パーム油の輸出関税（30USドル/トン）がパーム原油の輸出関税（50USドル/トン）よりも低く設定されています。輸出関税の削減や、パーム油精製工場への投資誘致策などの効果により、精製

パーム油などの高付加価値商品の輸出は、パーム原油の輸出を上回るスピードで増加しています。また、パーム油農園の開発が大企業と地域住民との間の土地紛争や、環境問題を起こしてきたことを踏まえ、2007年には企業の社会的責任（CSR）に関する法整備がなされ、地元住民の権利や資源保全を重視する取り組みを行う企業への認証制度の整備も進められています。

他方、食料作物部門の高付加価値化に関して、政府は2000年に「Go Organic 2010」と呼ばれる有機農業振興の10カ年計画を構築し、2002年には有機農産物の生産基準を設置しました。2011年時点では約7万4,000haで有機農業が実施されており、コーヒー、野菜、コメなどが生産されています。ただし、国内の認証に関する法整備は十分でなく、認証を受けない農産物が有機農産物として流通するケースもあります。ジャワ島では、国際有機認証を取得してフェアトレードとして有機米を欧米へ輸出しているというコミュニティもあります。こうした農業高付加価値化は、小規模農家に所得増加の機会をもたらすことが期待されますが、生産コストを増加させたり、認証基準を満たす高品質の農産物を供給できない農家を排除したりするという可能性も指摘されています。

### 4. おわりに

本稿は、インドネシアにおける商業的農業の拡大の状況と背景を紹介しました。政府は、収益性の高いパーム油の生産・輸出拡大のため、農園開発の支援や、輸出税削減などを行ってきました。しかし急速な商業的農業の拡大が地域住民との紛争や環境問題を招いたり、一次産品輸出への依存が、国際価格の変動による国際収支の悪化のリスクを高めたりしているという側面もあります。社会や環境と調和したプランテーション開発や、国内での有機認証制度の整備など、持続的な農業高付加価値化を推進するための政策的枠組みの構築が必要とされています。また、長期的に、インドネシアが高所得国へ移行するためには、一次産品輸出に過度に依存する今日の経済構造の改革が、重要になってくると考えられます。

#### 参考文献

- 伊藤紀子（2017）「平成28年度カントリーレポート・インドネシア：中進国における農業政策」（農林水産政策研究所プロジェクト研究〔主要国横断・総合〕研究資料 第4号）  
<http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/28cr04.html>
- 杉野智英・小林弘明（2015）「経済発展に伴うインドネシア農業・農村の変化と課題：就業多様化と商品経済化の視点から」『食と緑の科学』69, pp.55-68。
- 末廣昭（2014）『新興アジア経済論：キャッチアップを超えて』、岩波書店。