

インドネシアにおける移住政策と地方開発

—1970年代半ば以降の展開—

林 田 秀 樹

はじめに

- I. 移住政策の背景—人口分布の地域間格差—
- II. 移住政策における地方開発目的の特殊性
- III. 移住政策の実績と最近の傾向
- IV. 結語

はじめに

インドネシアにおける地域間経済格差の存在とその態様については、従来から各方面で様々に議論され、政府においても地方経済開発を目的とした諸種の取組みが行われてきた¹。そうした地方開発政策も、1998年5月のスハルト政権崩壊以後、地方分権化が進められるなかで諸々の政策が実施されつつある現在、危機以前の中央政府主導型からの転換が不可避的な流れとなっている²。1905年、オランダによる植民地支配時代の蘭領東印度域内で開始された「植民 (kolonisasi)」政策を引継ぐかたちで、独立後の1950年以降インドネシア共和国政府によって行われてきた「移住 (transmigrasi)」政策も、今日転換期にあるということにおいて例外ではない。ただその移住政策は、地方開発を専らの目的とするものではなく、インドネシアという国がもつ人口面での地勢的特徴等に深く関連した性質と目的をもって行われてきたものであるだけに、転換を迫られることによって他に及ぼす影響は、地方経済開発に関連した事柄に対するものだけに限られない。したがって、同政策の今後の

1 ハリリ・ハディ、三平則夫編 (1989)、スルヨ・スディオノ、井草邦雄編 (1993)、を参照。なお、インドネシア国内における近年の地域間経済格差の動向が示す特徴については、拙稿 (2005) を参照。
2 松井 (2002)、(2004)、及び松井編著 (2003) 第1、2章を参照。

展開次第では、複数の方面に及ぶであろうことが予想される様々な影響への対処が求められるところでもある。

本稿では、インドネシアにおける移住政策がもつ地方経済開発に関連した側面について考察し、今後同政策の展開に何が求められるのかについて検討することを目的とする。以下、まず第Ⅰ節では、移住政策が展開されてきた背景であるインドネシアにおける人口分布の地域間格差の態様について、最近30年余における変化に焦点を当てて考察する。次に第Ⅱ節では、前節での考察を基に、同政策がいかなる目的をもって展開されてきたのかについて検討する。その際、同政策の多面的で複合的な性格に注目しつつ地方経済開発に関連した側面についての検討に重点をおくとともに、そうした側面がもつ特殊性を明らかにする。第Ⅲ節では、同政策によっていわゆる JAMBAL³ 地域からそれ以外の外の地域へと送り出されてきた移住世帯数の実績を概観し、その実績が示す近年の傾向を明らかにするとともに、そうした傾向がなぜ生じているか、それはいかなる意味合いをもつかについて検討する。最後に第Ⅳ節では、前節までの議論を要約し、移住対策と地域開発の今後について若干の展望を行う。

I. 移住政策の背景 —人口分布の地域間格差—

インドネシアの移住政策は、主としていわゆる JAMBAL 諸島から、それ以外のスマトラ、カリマンタン、スラウェシ、イリアン・ジャヤ (パプア) などの島々へ人口を移動させ、移住民たちによる移住先での営農を基礎とした生活の確立を援助しようとする政策である。2004年までのこの計画への参加実績は、累計でおよそ150万世帯と推測される⁴。国全体の総人口 ('05年時点で2億1,900万人余) に比べれば比率として決して高くはないものの、こうした人口移動を国内で促す政策が必要とされてきた背景には、インドネシアにおける人口分布の地域間格差の問題がある。その実態について、以下でみることにする。

3 ジャワ (Java), マドゥラ (Madura), バリ (Bali), ロンボク (Lombok) の諸島を指す略語。本稿では、諸種の統計を用いて議論する際にかぎり、地域分類の関係上、JAMBAL から西ヌサトゥンガラ州に属するロンボク島を除くジャワ諸州とバリ州をもってジャワ・バリ (地域) とするか、あるいはジャワ諸州=ジャワ地域として JAMBAL を代位するものとした。なお、マドゥラ島は東ジャワ州に属する。

4 詳しくは、第Ⅲ節を参照。

地勢的条件と人口分布

インドネシアの人口は、上記の通り2億1,900万人を超え、中国、インド、アメリカに次いで世界第4位の規模となっている。それら上位3カ国、あるいはインドネシアに次ぐ人口規模のロシアなどと比べて、インドネシアに具わる際立った特徴はその国土がもつ地勢的な条件である。言うまでもなく上に挙げたインドネシア以外の4カ国は大陸に位置する国々であるのに対し、インドネシアは大小約1万8千の島々から成る世界最大の島嶼国である。面積において主要な島は、ジャワ、スマトラ、カリマンタン、スラウェシ、パプアの5島であるが、これらを含む諸島間・地域間の人口分布の格差が極めて大きいということが、移住政策が実施されてきたことの基本的な背景である。

それでは、そのような諸島間における人口の偏在が1971年以降の34年間でどのように変化してきたか、現時点でそれがどれほどのものであるかについて表1で確認することにより、移住政策が実施されてきた背景の現状と近年におけるその変化についてみておこう。同表からは、以下の諸点を知ることができる。

まず第1点は、従来から人口過密地域であったジャワ島地域及びバリ島（以下、ジャワ・バリ地域と略記）の人口の対全国シェアが、この30年余の間に6.7ポイントも低下してきたということである。1950年に移住政策が実施され始めて以降約20年が経過した'71年時点では、66.5%と全人口のほぼ3分の2が同地域に居住していたのが、2005年には6割をわずかに割り込む程度にまでなっている。反対に最も比率を伸ばしてきているのがスマトラ島地域で、同期間に3.7ポイントの上昇を経験している。次いでカリマンタン島地域（同1.2ポイント）、その他地域（同1.1ポイント）、スラウェシ島地域（同0.7ポイント）の順にシェアを高めている。

このジャワ・バリ地域の人口比率の低下は、それに移住政策がどれほど貢献してきたのかは明らかではないが、同政策の目的に沿った小さからぬ変化と言える。しかし、そもそも前段で触れた移住政策の背景である「人口分布の地域間格差」とは主としてジャワ・バリ地域の人口と他地域の人口との間の格差であるのだから、当該格差を示す代表的な指標の一つである地域間人口構成比の差が縮小しつつあるということは政策の背景が消滅しつつあるということの意味するかと言えば、必ずしもそうではない。それは、表1から読み取ることのできる事実として、上に挙げた点と並んで以下のような事柄を指摘することができるからである。

同表から読み取ることのできる第2の事実、ジャワ・バリ地域の人口の対全国

表1 インドネシアの地域別人口関連累計

人口(千人)	1971年	1980年	1990年	2000年	2005年
ジャワ・バリ	78,207	93,739	110,359	124,504	130,996
非ジャワ・バリ	39,364	53,195	68,272	81,761	88,146
スマトラ	20,808	28,016	36,507	43,310	46,984
カリマンタン	5,155	6,723	9,100	11,332	12,223
スラウェシ	7,813	10,410	12,521	14,946	15,982
その他	5,588	8,047	10,145	12,173	12,957
全国	117,571	146,935	178,631	206,265	219,142
構成比(%)	1971年	1980年	1990年	2000年	2005年
ジャワ・バリ	66.5	63.8	61.8	60.4	59.8
非ジャワ・バリ	33.5	36.2	38.2	39.6	40.2
スマトラ	17.7	19.1	20.4	21.0	21.4
カリマンタン	4.4	4.6	5.1	5.5	5.6
スラウェシ	6.6	7.1	7.0	7.2	7.3
その他	4.8	5.5	5.7	5.9	5.9
全国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
人口密度(人/Km ²)	1971年	1980年	1990年	2000年	2005年
ジャワ・バリ	587	704	829	935	983
非ジャワ・バリ	20	28	36	43	47
スマトラ	43	58	76	90	98
カリマンタン	9	12	17	21	21
スラウェシ	41	54	65	78	83
その他	10	14	18	21	25
全国	61	76	93	107	116
人口成長率(年平均)	1971 - 80年	1980 - 90年	1990 - 2000年	2000 - 05年	
ジャワ・バリ	2.0	1.7	1.2	1.0	
非ジャワ・バリ	3.4	2.5	1.8	1.5	
スマトラ	3.4	2.7	1.7	1.6	
カリマンタン	3.0	3.1	2.2	1.5	
スラウェシ	3.2	1.9	1.8	1.4	
その他	4.1	2.3	1.8	1.3	
全国	2.5	2.0	1.5	1.2	

(出所) ① Badan[Biro] Pusat Statistik(BPS), *Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk (Population of Indonesia: Results of Population Census)*, various issues, ② BPS, *Statistik Indonesia*, 2003, ③ BPS Home Page; <http://www.bps.go.id>

(注) ①の基になる調査= Sensus Penduduk は10年ごと、その中間期に行われる Antar Sensus Penduduk も Sensus Penduduk が行われた5年後にしか実施・公表されないため、2005年の数値のみ、③に挙げられていた推定値(推定時点は不明)を用いた。また、人口密度を算出する際の各地域の面積については、②によった。このほか、80年、90年の数値については、その前後との整合性を保つために東ティモールを含めていない。

比が低下しつつあるとは言え、2005年の時点においても依然として6割近くに上り他地域を圧倒しているということ、加えて人口数の絶対的格差は、ジャワ・バリ地域と非ジャワ・バリ地域との間で、34年の間に約3,884万人から約4,285万人にまでさらに351万人拡大しているということである。

第3に指摘できるのは、ジャワ・バリ地域の人口そのものが32年間で5,279万人増大し2005年時点で約1億3,100万人にまでなっており、人口密度も同期間に396人/km²余り上昇して千人に迫ろうとしているということである。ここで後者については、ジャワ・バリ地域の面積が133,202km²と小さく、インドネシアの全国土面積の約7%にしかならないということが要因として大きく作用している⁵。

第4に、再びジャワ・バリ地域と非ジャワ・バリ地域との間の相対差に目を戻せば、人口密度においてそれが甚だしいということを挙げることができる。'05年時点で非ジャワ・バリ地域全体と比較すると、ジャワ・バリ地域はその約20.9倍となる983人/㎢もの人口密度を記録している。これは、1971年の約49.3倍という相対差ほどではないにしても、十分に大きな格差である。個別の地域と比較すれば、第2位のスマトラ地域に対してさえジャワ・バリ地域は'05年時点でおよそ10倍の開きをもって圧倒している。最下位のカリマンタン地域との比較では、さらにその差は拡がって46.8倍の格差となる。ただし、ジャワ・バリ地域はいずれの地域に対しても'71年時点と比較して人口密度の相対差を縮小させている。

最後に指摘できるのは、前述の第2の事実からもわかることであるが、人口密度の相対差は縮まってきているとは言え、その絶対差は拡大してきているということである。非ジャワ・バリ地域全体に対する格差についてみれば、'71年時点の567人/㎢から'05年には936人/㎢へと34年で368人/㎢の拡大になる。地域ごとの格差をみると、最下位のカリマンタン地域に対しては396人/㎢、第2位のスマトラ地域に対してさえ341人/㎢と、非ジャワ地域全体でみても個別の地域ごとでも、300人/㎢を超える人口密度の絶対差の拡大となっている。

以上から、インドネシアにおける人口の偏在、ジャワ・バリ地域とそれ以外の地域との間の人口分布格差に関して、相対的な格差は縮小してきているものの絶対的な格差はむしろ拡大傾向にあり、ジャワ・バリ地域の人口及び人口密度は増大の一途をたどっているという事実があることを確認することができる。これらの事実から、インドネシアにおいて移住政策が行われてきた背景は未だに失われていないことがわかる。

5 因みにこのジャワ・バリ地域の面積は、日本の全国土面積の35.2%、本州のみの面積と比較してさえその57.6%にしかならない。そこに、'05年時点で日本の全人口を約334万人上回る数の人々が居住していることになるが、そのことからいかにジャワ・バリ地域が人口稠密な地域であるかを知ることができる。

II. 移住政策における地方開発目的の特殊性

本節では、ジャワ・バリ地域における人口の過剰と過密、並びに同地域と非ジャワ・バリ地域との間の人口分布の格差という背景から直接間接に当該地域の経済社会に生じる問題はいかなるものか、そうした問題に対処し、それらを解決するための方策として移住政策が選択される場合、政府は具体的にどのような目的をもって同政策を実施しようとするのか、そのなかで地域経済開発という目的がもつ特殊性は何かについて検討する。

移住政策の目的⁶

ジャワ・バリ地域の人口過剰・過密という事態から生じる困難は、おおよそ以下のようなものであると考えられる。

第1に考えられる困難は、雇用の問題に関連する事柄である。農業・非農業部門別にみてみよう。製造業・サービス業など非農業部門の就労人口が他地域と比べて格段に多いジャワ地域においてさえ、全就労人口のうち農業部門に従事する人口の比率は現在でも4割近くを占め他部門の就労人口比率を抑えて1位である。しかしながら、1985年以降2004年までその絶対数は2千万人前後で推移しており、構成比は10ポイント程度低下してきている⁷。このことから、ジャワ地域の農業部門⁸における就労人口はほぼ頭打ちの状態になっていると言える。加えて、景気が加熱状態にあった'90年代半ば頃一時的にその絶対数が1,600万~1,700万人台にまで減少している⁹ことから、その時期主として都市部の非農業諸部門への労働力供給を伸ばし、通貨・経済危機発生後は都市部で失業した農村部出身者の回帰が生じていたことが窺える¹⁰。この事態から、ジャワ地域の農業部門の就労人口が頭打ちになっている

6 移住政策の目的については、「移住の基本に関する1972年法律」のほか、政府当局者や研究者によっても複数挙げられることがあるが(マルトノ(1985), Prijono Tjiptoherijanto(1996), Levang(2003)), 本稿ではそれらのうち経済的に重要であると思われる4つの目的を選択して考察している。

7 BPS, *Statistik Indonesia*, various issues.

8 BPSの統計では、食用作物農業、農園作物農業、牧畜業、林業、及び漁業の5つを小部門としてもつ。

9 BPS, *Statistik Indonesia*, various issues.

10 通貨危機前後における部門間の労働力移動については、本台進編著(2004)第9章「産業間労働力移動とその要因」(本台進・半田晋也)を参照。

ということは、相当程度の余剰労働力を抱えた状態でそのようになっていることがわかる。通貨・経済危機後、ジャワ地域において前述のように農業部門の就労人口が増えるとともに農地利用面積も増えているが¹¹、同地域の土地面積はもちろん有限であるから、増大する労働力を限りなく農業部門で吸収できるほどに、農地の外延的拡大は許容されえない。それゆえ、一般的な人口過剰・労働力供給の増大が、農業部門の雇用として吸収され続けることを期待することは困難である。また、農村部における労働力過剰は、土地無し農民・農業労働者層など相対的により不安定な立場にある者の所得水準の低下、生活の困窮化を招くことになる。

それでは、非農業部門産業についてはどうであろうか。農村出身者であっても、上述のような理由で農業に就労できない場合、できたとしてもかなりの程度の困窮が予想される場合や実際就労して困窮に直面した場合、なおかつ農業以外の部門への就労によってそれらの状態を改善することが期待される場合は、他の部門に生業を求めて主として都市部への人口流出が生じることになる。たしかに、1980年代半ばより輸出主導型の工業化を進めてきたインドネシアは、製造業・商業・サービス業部門の生産と雇用を伸ばしてきた。しかしながら、それらの部門の雇用は、増大する（就労可能）人口を十分吸収することができたかどうか、今後十分に吸収していくことが可能かどうかということについて考えれば、決して肯定的な答えにはならない。都市部に流入してきた人々は、地場の中小零細企業や、露天商などの様々な「都市雑業」に就くことも多く、たとえ日系など外資系大手企業に雇用されたとしても「臨時工・見習工」といった非正規の就労形態である場合も少なくない。また、その雇用条件も決して安定しているとは言えない¹²。こうした就労形態の不安定性が、都市部で自然成長する人口、及び農村部から流入してくる人口の就労の受け皿としての役割を不十分なものとする。インドネシア全体の失業率は、2001年の8.10%から上昇し続け、'04年には9.86%となり、'05年には10.26%にまで達すると推定されている。州別にみると、'04年8月時点のデータでは、工業地帯がとりわけ集中しているジャカルタ首都特別州が14.70%（全国3位）、西ジャワ州が13.69%（同5位）と全国でも高位にある¹³。

11 BPS, *ibid*.

12 宮本謙介（2001）を参照。

13 BPS, Home Page, <http://www.bps.go.id/>

以上、農業部門においても、非農業部門においても、ジャワ地域の人口の過剰・過密が、同地域の雇用・失業問題を深刻化させる契機となりうる事がわかる。したがって、失業者、もしくは潜在的失業者に雇用を保障し、彼ら及び彼らの家族の生活水準を向上させることが政策的課題となるが、都市部及び都市周辺部に内外からの投資を誘致するなどの雇用創出策と並んで、移住政策もそうした課題の遂行を目的とする。

ジャワ・バリ地域における人口の過剰・過密、インドネシア全土における人口の偏在がもたらす第2の問題は、潜在的な食糧問題である。米作についてみると、インドネシアでは、1960～80年代に高収量品種の導入や化学肥料投入のための制度の創設と適用を通じて生産性の改善と増産が推進され¹⁴、非ジャワ・バリ地域でも陸稲耕作が盛んに行われるようになって、'80年代半ばに米自給が達成された。米供給はその後、年によっては再び輸入に一部依存せざるをえない状態に戻ったが、'04～05年時点では自給が達成されていると言われる¹⁵。このように、食糧不足がすぐさま生じうるまでには至っていないにしても、ジャワ・バリ地域の米産出量は近年55%前後と人口シェアを下回る値であり、長期的にみた場合インドネシアの国民経済全体にとって、あるいは食糧安全保障の面からみて好ましい状態ではない。ジャワ・バリ地域における人口増が、潜在的な食糧不足の問題を現実のものとする要因になる可能性がある。そして、この潜在的な食糧問題が解決されるべき政策課題となり、その課題を遂行していくことが移住政策の目的の一つとなる。

インドネシア人が食し、主食ともなりうる作物は米や他の穀類だけに限られるものではないが、米自給に代表される食糧問題の解決には、食用作物農業について更なる生産性の向上を図るか、あるいは、先ほどふれたように農地をなお一層外延的に拡大することに限界のあるジャワ・バリ地域に比して格段に広大な面積をもつ非

14 インドネシアでは、1960年代後半からビマス (Bimbingan Massal = 集団指導) 計画、インマス (Intensifikasi Massal = 集団的集約化) 計画等を通じて、いわゆる IR 種の導入やそれに伴って必要となる化学肥料を用いた耕作・栽培法の普及を進め、米の増産、土地生産性・労働生産性の改善を促進してきた。詳しくは、加納啓良 (1988) 第3章を参照。

15 最近の米自給に関する情報については、日本貿易振興機構アジア経済研究所・佐藤百合氏より下記のソースについてご教示いただいた。記して感謝申し上げます。

http://www.bps.go.id/releases/Production_Of_Paddy_Maize_And_Soybeans/

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0511/28/UTAMA/2245621.htm>

ジャワ・バリ地域の土地を利用して新しく食用作物農業を興すことが、講じうる手段となる¹⁶。

ジャワ・バリにおける人口の過剰・過密、人口分布の地域間格差がもたらす第3の問題は、環境破壊の問題である。ここでは、農村部と都市部でどのように当該問題が顕現するかについて順にみてみよう。

まず農村部では、人口増につれて耕地の狭隘化が進むなかで、「保護林でない森林」や「峻険な火山の斜面」にさえ耕地を拓こうとする農民がいると言われる¹⁷。そうした限界的な農地が開拓される結果、熱帯雨が激しく降れば「すでに禿山と化した斜面の土砂を流し下流域で大洪水を引起す一方、堆積物が河川や人造湖、及び灌漑用水路に溢れることになる」¹⁸。耕地の限界を広げようとする農民たちの営みが、大局的には却って環境破壊と災害の発生の原因、あるいは営農の障害を形成することにつながりうる。人口過密が都市部にもたらす環境破壊は、ジャカルタ首都特別州において最も顕著である。ジャカルタの人口密度は、2003年時点で1万3千人を超えており、東京都23区とほぼ同じ水準にあるが、環境行政の遅れと相俟って大気汚染・水質汚染の程度は甚だしく、大気汚染についてはバンコクやマニラ、クアラルンプールなど、他の東南アジア諸国の主要都市と比べて最も激しいと言われる¹⁹。これらは、都市政策、環境行政、及び製造業拠点の分散化に関する課題がイ

16 ただし、移住政策によって JAMBAL 以外の地域に移転した後に、新しく与えられた農業用地で移住民たちが栽培することになるのは食用作物だけに限られない。土壌の関係から、主たる作物がゴムや油椰子などの非食用作物である場合もある。後者の場合でも、食用作物については自給が基本となるため、移住世帯数が増えれば、それだけ食糧問題は緩和される。要するに、移住民たちが移住先で総体として生産する食用作物の量が、彼らの自家消費分を上回っているかどうかが問題である。Haning Romdiati (1991) は、リアウ州にあるタイプの異なる2つの居住区に住む移住民たちの居住区内外での被雇用形態についての事例研究であるが、因みにそこで紹介されている両居住区における土地利用形態は、以下のとおりである。「スンガイ・パガルは、食用作物生産を基本事業とする移住民居住区モデルである。移住民世帯にはそれぞれ2haの土地が与えられる。その土地は、0.25haの屋敷地、1haの第1事業用地、及び独自に開墾しなければならない0.75haの第2事業用地から成る。他方、ゴム植樹指向のPIR (Perusahaan Inti Rakyat: 国民中核事業体(公営企業)—引用者注)を通じて開発が行われているアイル・モレックの移住民居住区では、各移住民世帯は2haのゴム用耕地(契約農園)向け融資を受け、1haの食用作物耕地兼屋敷地を与えられる」(p.77)。

17 Levang (2003), p.5.

18 *ibid.*, p.5.

19 World Bank (2003), p.10. 1997年時点におけるジャカルタの大気の単位容積当たり総浮遊粒子状物質の量は、約250 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ で、マニラやバンコクの2倍強、東京と比べると5~6倍になる。

インドネシアには山積しているということの表れでもあるが、過密な人口による自動車利用や集住の影響が及んだ結果でもある。

以上が、JAMBAL 地域外に人口を移転させることをもって、これらの環境破壊に関連する問題の解決に資するようにするのが移住政策の目的の一つとされる所以である。

そして第4に挙げられる目的は、ジャワ・バリ地域とその他地域との間の経済格差に関連するものである²⁰。これについては、表2を用いてやや詳しくみることにする。

同表は、1人当たりGRDP等いくつかの指標で、ジャワ・バリ地域とそれ以外の諸地域との格差が1980年代半ば以降どのように推移してきたかについてみたものである。ここから読み取れる、各地域経済のいくつかの構造上の差異・格差を挙げれば、以下のようになる。

(1) 1人当たりGRDPの格差：直近の2003年において、非ジャワ・バリ地域の1人当たりGRDPはジャワ・バリ地域のそれに比して9割に満たない値となっている。1985年には、前者は後者を3割近く上回っていたが、これは'86年から始まった石油価格の下落以前の値であり、スマトラやカリマンタンで特に盛んな石油・ガス生産が大きく影響している。事実、'86年からの石油価格の下落と軌を一にするように、それら2地域のジャワ・バリ地域に対する比率が低下する一方、そもそもから石油・ガス生産の比重が低いスラウェシ地域及びマルクヤパプア（イリアン・ジャヤ）を含む「その他」地域の値が当初から大きくジャワ・バリ地域のそれを下回っていたし、非ジャワ・バリ地域全体とジャワ・バリ地域との対比でみると、石油・ガス生産額を除外した場合の比率がそれを含む場合の比率を大きく下回っている。

(2) 製造業生産における格差：石油・ガス関連産業を含めた場合、非ジャワ・バリ地域全体の製造業部門における1人当たり生産額は、1985年当初ジャワ・バリ地域のそれを上回る水準にあったが、2003年には6割強にまで比率を落としている。またここでも、前項で指摘したこととほぼ同様の傾向がみられ、石油・ガス関連産業が非ジャワ・バリ地域の製造業部門において大きな比重を占めていることが

20 ジャワ・バリ地域とそれ以外の地域との間にどのような経済格差がみられるかについては、拙稿(2004)を参照。

表2 ジャワ・バリ地域の経済指標 (単位:ルピア) と他地域との格差 (ジャワ・バリ=100)

	1985年	1990年	1995年	2000年	2003年
1人当たりGRDP					
ジャワ・バリ	518,484	1,004,647	2,318,846	5,822,247	8,172,745
非ジャワ・バリ ¹⁾	128.5	111.6	92.6	95.2	88.9
スマトラ	151.8	129.0	101.4	101.6	95.5
カリマンタン	220.8	189.8	163.4	182.3	161.6
スラウエシ	67.8	62.1	58.5	60.8	59.8
その他	43.1	40.0	36.7	32.4	31.2
1人当たりGRDP (石油・ガスを除く)					
ジャワ・バリ	488,280	953,765	2,275,214	5,599,220	7,857,448
非ジャワ・バリ	85.0	82.3	75.8	75.2	73.0
スマトラ	93.0	88.5	80.1	81.2	78.5
カリマンタン	117.0	125.4	122.0	111.9	108.5
スラウエシ	72.0	65.4	59.6	63.1	62.1
その他	45.6	42.0	37.3	33.7	32.4
1人当たり農業生産					
ジャワ・バリ	112,029	206,931	306,228	834,416	1,070,815
非ジャワ・バリ	134.2	129.1	160.6	159.8	163.2
スマトラ	141.6	137.7	163.7	173.6	177.8
カリマンタン	148.6	154.1	217.8	196.6	197.9
スラウエシ	131.5	122.9	159.6	157.7	165.7
その他	99.4	83.3	97.2	77.6	73.7
1人当たり製造業生産					
ジャワ・バリ	96,429	222,195	654,642	1,743,893	2,352,433
非ジャワ・バリ	101.7	83.5	65.4	69.1	63.2
スマトラ	124.5	91.8	74.7	66.9	66.0
カリマンタン	239.4	219.3	145.8	209.2	168.9
スラウエシ	17.2	18.5	21.4	20.8	20.5
その他	9.1	12.4	10.7	5.1	4.7
1人当たり製造業生産 (石油・ガスを除く)					
ジャワ・バリ	88,135	202,635	637,406	1,674,614	2,216,590
非ジャワ・バリ	51.9	51.3	48.6	43.3	43.0
スマトラ	66.6	58.7	59.3	55.3	54.5
カリマンタン	89.1	106.1	82.1	65.7	67.0
スラウエシ	18.8	20.3	22.0	21.6	21.8
その他	9.9	13.6	11.0	5.4	5.0
農業就労人口²⁾ (人)					
ジャワ	18,730,195	22,080,029	16,707,953	20,508,516	20,235,995
非ジャワ	82.3	91.9	110.9	98.3	107.6
スマトラ	41.4	46.9	56.4	51.7	54.3
カリマンタン	10.4	11.0	14.8	12.8	13.8
スラウエシ	12.7	14.8	16.4	16.5	17.3
その他	17.8	19.2	23.3	17.3	22.2
製造業就労人口²⁾ (人)					
ジャワ	4,391,839	5,842,451	7,811,410	8,976,298	8,625,579
非ジャワ	32.0	31.7	29.6	29.7	26.7
スマトラ	12.5	12.3	12.5	13.9	12.4
カリマンタン	4.6	5.6	4.8	4.5	4.2
スラウエシ	6.6	5.7	4.3	4.1	2.7
その他	8.3	8.1	8.0	7.1	7.4

(出所) ① BPS, *Pendapatan Regional Propinsi-propinsi di Indonesia menurut Lapangan Usaha (Regional Income of Provinces in Indonesia by Industrial Origin)*, 1983-1990, *Produk Domestik Regional bruto Propinsi-propinsi di Indonesia menurut Lapangan Usaha (Gross Regional Domestic Product of Provinces in Indonesia by Industrial Origin)*, various issues.
 ② BPS, *Statistik Indonesia*, various issues.

(注) 1) 非ジャワ・バリ地域、及びそれを構成するスマトラ、カリマンタン等の諸地域については、ジャワ・バリ地域の値を100とした場合の指数を掲げた。
 2) 農業就労人口、及び製造業就労人口については、②のデータを用いた。なお当該データについては、年度によっては各州ごとではなく、当該欄に掲げたような各地域ごとの集計しか公表されていない場合があり、ジャワ・バリ、非ジャワ・バリという区分がでなかったため、参考として載せるにとどめた。それら2つの欄についてのみ、'85～'95年の「その他」の分類のなかにバリ、東ティモールが含まれている。

わかる。石油・ガス関連産業の生産額を除外した場合の比率は、非ジャワ・バリ地域全体ではジャワ・バリ地域に対して5割を少し超える程度であったものが、'03年までに9ポイント近くも低下して5割を大きく割込んでいる。ここで特徴的であるのは、1人当たりGRDPでみた場合もスラウェシ地域及びその他地域の対ジャワ・バリ地域比率は他地域のそれと比較して相対的に低かったが、製造業に限ってみるとその程度が際立っているということである。石油・ガス関連産業の生産額を含む場合もそうでない場合も、スラウェシ地域については2割前後で推移し、その他地域に至ってはさらに低く1割前後の推移から'03年には約5%程度にまで落込んでいる。非ジャワ・バリ地域のなかでも、製造業の発展の度合いが全く異なるのである。以上から、'80年代半ば以降進められた輸出指向型工業化がジャワを中心的な拠点としてのものであったということ、そのなかでスラウェシやその他地域など東部の諸地域がとりわけ著しく遅れをとり地域間の格差が拡大してきたということが窺える。

- (3) 農業生産における非ジャワ・バリ地域の優位と最近の傾向：1人当たりのGRDP及び製造業生産額を対比させた場合、非ジャワ・バリ地域がジャワ・バリ地域に対して劣位にあったが、農業部門の1人当たり生産額については両者の関係が逆転する。非ジャワ・バリ地域全体では、ジャワ・バリ地域に対して1985年の1.34倍から2003年には1.63倍にまで比率を上昇させている。ただし、1995年の値とそれ以降の2時点の値とを比較すればほぼ横這いで、2000年にむしろわずかに落ち込んでいる。非ジャワ・バリ地域を構成する4つの地域ごとにみると、スマトラ以外の地域は、程度の差はあれ'00年に全て比率を落としており、なかでもカリマンタン及びその他地域の低下幅が20ポイント前後と顕著である。その他地域では'00年から'03年にかけてさらに4ポイント弱比率が下がり、カリマンタン地域では若干もち直してはいるが両地域とも相対的な農業生産停滞の色合いが濃い。このような、長期的にみた場合の非ジャワ・バリ地域の農業生産の相対的な伸びと近年におけるその伸びの鈍化について、供給面から以下でやや詳しく検討することにする。

まず、1995年までの非ジャワ・バリ地域のジャワ・バリ地域に対する相対的な農業生産の伸びについてであるが、前者地域の農業部門における労働投入が後者地域のそれに対して相対的に増大してきたことが要因の一つではないかと考えられる。統計上の制約から表2の農業就労人口の欄ではジャワ地域の農業就労人口

と非ジャワ地域のそれとを対比させているが、1985年には前者に比して後者は8割強でしかなかったが、10年後には1割以上も上回るまでになっている。'90年から'95年にかけては両地域で農業就労人口そのものが減少しているが、その減少幅がジャワ・バリ地域で相対的に大きかったために、非ジャワ地域の比率が19ポイント上昇する結果となった。その後、通貨危機の発生を挟んで2000年までに比率は逆に動くが、これは、ジャワ地域での農業就労人口が非ジャワ・バリ地域のそれを上回って増大したことによるものである。

次に、スマトラを除く非ジャワ・バリ地域において'90年代後半以降にみられる1人当たり農業生産額の相対的な後退・停滞は何に起因するものであるかについては、次の二つの要因が考えられる。a). 西カリマンタン州サンバス、中カリマンタン州ポンティアナック、マルク州アンボン、中スラウェシ州ボソなど東部インドネシア各地で通貨危機後数年間に発生した社会諸集団間の対立・紛争が、これら地域での農業生産の停滞・後退へと導いた²¹ということ。b). ルピアの対外価値の下落によって農産品の海外への出荷が伸びる一方、通貨・経済危機のあおりで失業したジャワ島の都市労働者の帰村・還流によって同島農業への労働投入が増大し、併せて農地利用が増大した結果、ジャワ・バリ地域の農業が生産額を相対的に伸ばしたということ。b). については、農地の動向に目を向けると、水稲・陸稲収穫面積に限ってみても1993～'97年の5年間平均でジャワ・バリ合わせて約562万 ha、'98～2003年の6年間平均では約581万 ha と増大傾向にあり、そこに表2の当該欄に記したような農業就労人口の増大が加われば、それらが農業生産増大に寄与した蓋然性は高い²²。

以上から、1人当たり農業生産額において当初から非ジャワ・バリ地域がジャワ・バリ地域を上回っていただけでなく長期的にもその格差を広げてきてはいるが、近年はそうした長期的傾向にも変化がみられ格差拡大は鈍化してきていると

21 国際協力銀行開発金融研究所(2003)、第3章を参照。カリマンタン、スラウェシ、マルクの事例のうち、移住政策によって送り込まれた移住民たちと現地住民たちとの間の衝突という性格を明確に示していたのはカリマンタンの事例であると言われる。

22 収穫面積については、BPS, *Statistik Indonesia*, various issues。なお、この収穫面積は、特定の農地で毎年何回の作付け・収穫が行われたかによって異なるため、年ごとに少なくない変動がみられる。2003年には、ジャワ・バリで'97年とほぼ同水準の約533万 ha にまで減少したが、'04年にはジャワだけでも571万 ha にまで再び増大している。

ということがわかる。

以上にみてきたように点かの地域間経済格差の態様から、その所得格差を解消するために、あるいは格差拡大を防ぐために、移住先での営農を助成するというかたちでの地域開発が移住政策の目的の一つとなる。製造業では、インフラや従来から形成されてきた産業集積という点で優位にあるジャワ・バリ地域が、非ジャワ・バリ地域と比較して1人当たり生産額を傾向的に増大させてきている。巨額の公共投資を必要とするインフラ整備を土台に内外からの投資を引きつけることによって製造業拠点を集積させていくことより、非ジャワ・バリ地域に本源的に具わる広大な土地で営まれる農業を主としてジャワ・バリ地域からの移住民によって担わせるという方向での開発が、移住政策において目的とされるところのものである。

地域開発目的の特異性

前項でみてきた移住政策の諸目的のなかで、地域開発という目的は特異な位置にある。まず、他の3つの目的が、いずれも JAMBAL における人口の過剰・過密によって生じた困難を、主として同地域のために解決しようとするものであるのに対して、地域開発という目的はそうではない。ジャワ・バリ地域と非ジャワ・バリ地域との間の経済格差は、ジャワ・バリにおける人口過密や両地域間の人口分布の格差によって直接もたらされたものではなく、たとえ経済的な格差があるにしても、あるいはそれが広がりつつあるにしても、そのこと自体は非ジャワ・バリ地域の住民の生活に困難が生じているということの意味するものではないからである。JAMBAL における人口増は同地域の雇用・食糧問題、及び環境問題を深刻化させる要因となるが、その人口増が JAMBAL の生産を拡大させ非ジャワ・バリ地域との間の格差拡大の要因になるとは限らない。

第2の特異な点は、「受益者の錯誤」とでも呼ぶべき問題と関わる。他の3つの目的を達成することが主に JAMBAL 住民たちの生活水準の維持・向上に資するものである一方、地域開発目的は移住先地域の住民たちの生活水準の向上を目指すもののように一見して思われる。しかしながら、差し当たっての「地域開発」目的が達成されたとしても、すなわち移住先の土地を用いた移住民たちによる農業生産が移住先地域の GRDP の増大に貢献したとしても、それは直接には移住民たち = 元 JAMBAL 住民たちの所得が発生もしくは増大するだけのことで当該地域に元から居住している人々の所得増とはならない。主たる直接的受益者がその地域の住民で

はないにもかかわらず、移住政策の目的の一つが「地域開発」とされることには注意が必要である。

以上2点にわたる地域開発目的の特異性が示しているものは、基本的に現在の移住政策はJAMBAL（住民）の抱える困難を解決する必要から生じた、JAMBAL住民の生活水準向上のための政策であるということである。

ただし、移住政策が次のようなかたちで文字通り地方開発の実を上げるとき、同政策が負っているとされる地方開発目的は、上記のような、基本的にJAMBALの必要から生じJAMBALの利益となるものという同政策の性質を変える役割を果たしうる。すなわち、移住民たちの所得増が当該地域における消費財購入や税収を顕著に増大させるとか、あるいは主に移住民居住区で産出される農産品の加工・流通に関わる前方連関的な波及効果が当地の経済に生まれるなど、副次的な影響が相当規模になる場合に、移住政策は名実ともに地域開発を重要な目的の一つとしていると言うことができるし、移住先の現地住民の同政策に対する理解も得られるのではないかと考える。あるいはまた、公営私営を問わず移住先地域周辺に立地する農園企業が労働力供給の不足に直面している場合、移住民たちが自らの農地経営を行う傍らそれらの農園に雇用されることを副業とすれば、それは賃金所得を得る移住民だけでなく雇用する側の農園にとっても生産要素を補完されたことになり、地域経済の振興につながる²³。地域開発目的とは、そもそもJAMBALにとって不可避的な問題への一つの対処法である移住政策に関して、移住先の現地住民の理解を形成することのできる重要な環としての役割を果たしうるものなのであり、この点に他の諸目的と対照をなす第3の特異性があると言える。

このような特異な目的を含む諸目的を掲げる移住政策が、現在までどれほどの規模の移住を実現してきたのか、フローの移住規模は近年どのような傾向を示しているかなどについて、次節で検討することにする。

23 Haning Romdiati (1991), pp.84-91, を参照。

Ⅲ. 移住政策の実績と最近の傾向

インドネシアの移住政策は、100年に及ぶ歴史をもつが、ここではかつてのスハルト大統領が安定的な政権基盤を確立していく1970年代半ばから、同政権が崩壊した後3代の政権を経てユドヨノ現政権が誕生した2004年までの移住政策の実績について主にみることにする。

表3は、1974/75財政年度(1974年4月-'75年3月)に始まる第2次開発5ヵ年計画期から、各計画期で小計をとりながら、移住先地域別にどれほどの数の世帯が政府・移住関連省庁の計画によって移住していったかを示したものである。この30年間の累計でおよそ130万世帯が移住民として各地に移り住んだことがわかるが、これにオランダによる植民地支配期の6万余世帯、スカルノ政権期から第1次開発5ヵ年計画期までの期間の約14万世帯とを合わせると、150万世帯、人数にすればおよそ540万人という実績になる²⁴。また、政府による財政的補助を受けずに、JAMBAL以外の地域に先に移住民として赴いた親戚や知己を頼るなどして自発的に移住していった人々まで含めれば、さらに数十万世帯がこの実績に付け加わることになる²⁵。それら移住民が全て現地での営農に成功するわけではなく、やがてまたJAMBALに帰って行く人々もいれば、移住民の次の世代が移住先に居住し続けるとも限らず、就学・就労目的でジャワへと移動する人々もいる。そのため、移住政策及びそれによって誘発された自発的移住が人口分布の不均衡に与える効果について一概に論じることは困難であるが、上記のような実績が一定の評価に値する規模のものであることは確かである。

さて、総体としてそのような実績をもつ移住政策の展開にどのような傾向がある

24 世帯数は、インドネシア共和国労働力・移住省提供(2005年8月8、12日)のオランダ植民地期(1905-'42年)、及び第2次開発5ヵ年計画期以降(1974/75年-)の移住世帯数及び移住民数に関する統計を基礎とし、同統計でカバーされていないスカルノ政権期及び第1次計画期(1950-74.3)のデータについてはLevang(2003), pp.344-345の付表1から補った。ただ、同じ省内でも部局によって、同一の指標に関して異なる統計数字が記録されているなどの批判もあるため(Levang(2003), pp.19-21)、1つの部局(表3(出所)欄、参照)によって提供されたデータのうち、時系列的に連続している1974/75年度から2004年度までのものを検討の対象とした。人数に関しては、労働移住省提供のオランダ植民地期についてのデータ及びLevang(2003)の付表1から1世帯当たり約3.6人という平均値が得られるので、世帯数にそれを乗じて求めた概数である。

25 労働力・移住省提供資料、並びにLevang(2003)付表1を参照。

表3 移住先地域別移住世帯数（第2次国家開発5ヵ年計画期—現在）

	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	その他	ジャワ	計
1974/75年	6,950	1,300	2,550	200		11,000
1975/76年	3,800	1,500	5,700	100		11,100
1976/77年	7,450	2,300	4,050	110		13,910
1977/78年	13,359	5,500	4,000	90		22,949
1978/79年	13,750	4,500	3,700	500		22,450
74-78年	45,309	15,100	20,000	1,000		81,409
構成比 (%)	55.7	18.5	24.6	1.2		100
1979/80年	31,050	11,250	4,700	4,000		51,000
1980/81年	42,100	16,500	12,400	4,000		75,000
1981/82年	54,766	18,554	11,355	6,916		91,591
1982/83年	56,652	21,837	9,990	6,957		95,436
1983/84年	21,773	1,329	2,241	1,881		27,224
79-83年	206,341	69,470	40,686	23,754		340,251
構成比 (%)	60.6	20.4	12.0	7.0		100
1984/85年	27,385	16,416	5,730	4,027		53,558
1985/86年	47,174	16,182	10,050	6,274		79,680
1986/87年	24,415	13,325	5,464	3,147		46,351
1987/88年	11,287	8,636	902	2,309		23,134
1988/89年	11,553	12,379	1,842	1,923		27,697
84-88年	121,814	66,938	23,988	17,680		230,420
構成比 (%)	52.9	29.1	10.4	7.7		100
1989/90年	17,578	5,068	3,537	350		26,533
1990/91年	31,855	10,477	7,347	5,155		54,834
1991/92年	41,241	16,940	9,646	7,423		75,250
1992/93年	29,747	14,096	7,635	7,724		59,202
1993/94年	20,070	15,811	5,214	8,345		49,440
89-93年	140,491	62,392	33,379	28,997		265,259
構成比 (%)	53.0	23.5	12.6	10.9		100
1994/95年	30,623	17,047	7,888	11,842		67,400
1995/96年	31,563	23,620	8,614	12,525		76,322
1996/97年	36,775	23,434	9,794	17,259		87,262
1997/98年	16,930	17,301	5,943	14,325		54,499
94-97年	115,891	81,402	32,239	55,951		285,483
構成比 (%)	40.6	28.5	11.3	19.6		100
1998/99年						18,684
1999/2000年 ¹⁾						2,287
2000年						
2001年						21,360
2002年						25,225
2003年	4,253	3,683	2,275	6,591	2,876	19,678
2004年	3,723	3,225	1,992	4,583	1,416	14,939
98-04年 ²⁾	7,976	6,908	4,267	11,174	4,292	102,173
累計	637,953	302,270	154,594	138,579	4,292	1,304,995
構成比 (%) ³⁾	51.6	24.4	12.5	11.2	0.3	100
2005年 ⁴⁾	3,211	2,560	1,536	3,320	1,139	11,766

(出所) Pusat Data dan Informasi Ketransmigrasian, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, RI (インドネシア共和国労働力・移住省/移住データ情報センター) 提供の資料による。

- (注) 1) この年度については1999年4月-9月までしかデータの集計が行われていないため、それを記載した。
 なお、他期についても、4月-翌年3月の財政年度。ただし、2000年度は同年4月-12月、'01年度以降は、暦年を財政年度とする制度変更がなされた。
 2) 地域別の集計値は、2003、'04年のみ。
 3) 累計移住世帯総数から、州・地域ごとの集計が行われていない1998-2002年度の移住世帯数を除外している。
 4) 目標値。

かについて次にみていくが、その前に表3について説明しておく。同表では前述のとおり各次の開発5ヵ年計画期ごとに区切りを設けているが、第6次の計画期に当たる期間は第4年度の1997/98年度を最終年度としている。これは、言うまでもなく'98年5月のスハルト政権の崩壊がもたらした影響のために当初計画どおりに移住政策を実施することが困難になり、同政策が大きく方向転換を余儀なくされたことから、この年度を以って区切りとすることが自然であると考えられることによるものである。その方向転換は、単に期間の区切り方を変えるだけの性質をもつだけでなく、「スハルト政権期の移住政策」と「同政権崩壊後の移住政策」との境目を画する分岐線でもあるため、以下では前者の期間と後者の期間とに分けてその特徴・傾向について検討することにする。

スハルト政権期の移住政策については、まず、移住世帯数が第3次開発5ヵ年計画期に前期の8万千余世帯から約34万世帯にまで4倍以上も急増し、第4次計画期以降も20万世帯以上の移住世帯数が維持されているということが特徴として挙げられる。財政面からみると、インドネシア共和国の開発関連歳出に「人的資源・移住」関連項目が独立した項目として登場するのは第2次計画期開始年度の1974/75年度からであるが、当該計画期5年間の同歳出額(名目)合計は1,990億ルピア、第3次計画期5ヵ年間のそれは1兆7,970億ルピアとこの間9倍以上の伸びを示している。開発歳出全体に占めるシェアも、2.2%から5.3%へとおよそ2.5倍拡大している²⁶。これは、この時期に世界銀行や国際開発協会(IDA)、アジア開発をはじめとした諸国際機関が、移住関連の諸々のプロジェクトに援助を増やし続けてきた結果であると考えられる²⁷。こうした外国からの援助の増額とオイル・ボナンザ期の石油・ガス収入の増大に支えられて、移住世帯数の増大が可能となったのである。これは、単に移住世帯数の増加という表面に表れる量的な変化だけではなく、移住政策の財政的基盤を確立していく過程でもあった。

ところで、上述のような移住世帯総数の増加の傍らでその地域間配分がどう変化していったかに注目すると、第1に言えることは、「その他」地域へ向かった移住世帯のシェアが第2次開発5ヵ年計画期の1.2%から期を追うごとに拡大し、第5次計画期から第6次計画期にかけては10.9%から19.6%へと飛躍的な上昇をみせた

26 Bank Indonesia, *Report for the Financial Year*, various issues.

27 マルトノ(1985) pp.115-116を参照。

ことである。細分していずれの州がこの間最も多くの移住民世帯を受入れてきているかと言えば、イリアン・ジャヤ州（現パプア州及び西イリアン・ジャヤ州）で、「その他」地域全体のこの間の累計12万7千余世帯のうち5割近い5万9千余世帯を受入れている。また、この地域で目立つのは第6次計画期に入ってから顕著な受入れ世帯数の増加であるが、これには、ジャワ・バリから距離的に近いにもかかわらずそれまで1世帯の受入れ実績もなかった東ヌサトゥンガラ州がこの時期2万5千世帯余を受入れたことが大きく影響している。

第2に指摘できるのは、第2次計画期から第3次計画期にかけてスラウェシ地域のシェアが12.6ポイント低下し、第5次計画期から第6次計画期にかけて一貫して最大の移住民受入れ地域であったスマトラ地域が12.4ポイントもシェアを低下させているということである。まずスラウェシ地域の変化についてであるが、前述のとおりこの時期は、いずれの地域においても絶対数で移住世帯の受入れが大きく増加するという変化が生じた時期であり、スラウェシ地域のシェアが下がったと言っても受入れ世帯数自体は2倍以上に増えている。スラウェシ以外の地域で受入れられた世帯数の増加の程度の方が大きかったのである。ここでは、スラウェシを含む諸地域の受入れ世帯数の増大という事実の方を重視すべきである。

次に、これら地域におけるシェア低下の裏側では、先ほどふれた「その他」地域における受入れ世帯数の増加とシェア拡大が生じ、加えてカリマンタン地域においても規模は異なるが同様の事態が生じている。移住民受入れ先としてのスマトラ地域の相対的な地位低下より、それまで移住民受入れの経験が浅い地域で進行していた裏面の事態の方が重要である²⁸。

さて、次にスハルト政権が崩壊した1998/99年度以降における移住政策の展開について検討する。表3でまず目につくのは、'98/99年度から5年度にわたって地域別の移住世帯配分欄が空白になっていることである。これは、通貨・経済危機と政権交代に伴って生じた社会的混乱のために、地域ごとの集計が行われえなかったこ

28 例えばカリマンタンには、表3にも示されているとおり、第2次開発5ヵ年計画期以降の通算では30万余の移住世帯、シェアにして全体の24.4%が、第3次計画期以降に限れば同じく21万余世帯、27.0%が送り込まれてきているが、オランダ植民地期には1931年に1度、599世帯が送り込まれただけであり、これは同期間通算の1.0%の世帯数にしかならない。

とによるものである²⁹。また、2000年度については、移住世帯総計の集約さえ行われなかった。このように実務的なルーティンさえ正常に行われないうほど、この期の移住政策が混乱のなかで展開されていたということが第1に指摘すべき点である。

この期間の第2の特徴は、移住世帯数の急激な減少である。年度の途中までしかデータ集計の行われていない1999/2000年度、及び全期間にわたって集計の行われなかった2000年度は別であるにしても、他の年度においても第5・6次計画期の2分の1から3分の1にまでその規模を縮小させている。こうした事態に至った最大の要因は、言うまでもなくこの時期に広範囲に生じた社会的混乱である。通貨・経済危機による失業や生活水準の低下が契機となって、鬱積した国民の不満が宗教やエスニック集団の間の対立・紛争というかたちをとって表面化した。前節でもふれたとおり、とりわけジャワ・バリ地域以外の地方においては、その表れ方が極めて先鋭で悲劇的なものであったと言われる³⁰。そのような状況下では、データ集計はおろか、移住事業そのものがかつてない困難に直面していたであろうことは疑いない。単に移住先地域で社会的混乱、治安の不安定化が生じていたというだけでなく、中カリマンタンや西カリマンタンでは、その混乱＝社会諸集団間において暴力を伴って多数の死傷者まで出すに至った対立の一方の当事者が他にもない移住民もしくはその次世代であったことが、なおさら移住事業を継続困難な状態に至らしめたと考えられる。

ところで、上述したような量的な後退だけが、スハルト政権崩壊後の移住政策を特徴づけているわけではない。質的側面に関わる変化もみられる。表3が示している当該期の移住政策の第3の特徴は、移住民を送り出す側であったジャワが、逆に2003、'04年の2年間移住先となって4,292世帯を受入れており、'05年にもジャワにおける受入れが計画されているということである。これは、主として、かつて移住民としてJAMBAL以外の地域に移り住んだ人々と彼らの子孫のうち、避難民となった人々の還流が促された結果である。移住政策とは、そもそもいくつもの目的の下に人口稠密なJAMBAL地域からそれ以外の過疎地域に人口の移動を促す政策であったが、ここにおいてはそうした本来の姿が失われている。これら2年間を合

29 2005年8月12日に労働力・移住省／移住データ情報センターにて、情報提供を受けた際に担当者が説明したところによる。

30 国際協力銀行開発金融研究所(2003)、第3章を参照。

表4 移住計画を通じた移住民避難民対策の展開

	移住民避難民数 ¹⁾		移住民避難民対策										未対策避難民 ¹⁾	
			再移住		村落部への編入		帰還		計					
	世帯数	人数	世帯数	人数	世帯数	人数	世帯数	人数	世帯数	人数	世帯数	人数	世帯数	人数
2001年	13,221	50,615	7,170	27,067	—	—	1,636	5,821	8,806	32,888	4,415	17,727		
2002年	19,317	76,840	6,079	25,059	343	1,381	2,449	9,796	8,871	36,236	10,446	40,604		
2003年	13,023	51,728	7,719	31,767	2,034	8,147	814	3,418	10,567	43,332	2,456	8,396		
2004年	13,162	51,031	4,773	20,124	1,983	7,935	1,325	5,300	8,081	33,359	5,081	17,672		
計	—	—	25,741	104,017	4,360	17,463	6,224	24,335	36,325	145,815	—	—		
2005年 ²⁾	5,081	17,672	2,000	—	1,739	—	1,155	—	4,894	—	187	—		

(出所) 表3に同じ。
 (注) 1) 特定年度の移住民避難民数は、前年度の未対策避難民数に当該年度に新たに把握された難民数を加えた数。2005年度の移住民避難民数は前年度の未対策難民数に等しいことから、同年度に新たに把握される難民を想定していないが、あるいは困難であるために予測を当局が控えているものと考えられる。
 2) 予測値、及び計画値。

め、2001年からの4年間の移住政策の一部がどのような内容で展開されてきたのかについて、表4を用いて考察する。

表4は、従来から行われてきた毎年の移住計画 (Program Transmigrasi) のなかで、'01年以降取組まれてきた「避難民対策」の成果の概要である。ここで避難民とは、「移住民避難民」、すなわち上述のような社会的混乱、集団間の対立・紛争のなかで、居住地を離れざるをえなくなった移住民もしくはその次世代のことである。それらの人々に対して、新たに別の移住地を用意するか (再移住)、別の村落部に転入させるか、あるいは帰還を促すかして再定住を図ろうとした取組みが「避難民対策」である。

さて、この表から読取ることのできる、この期の移住政策の特徴は以下の諸点である。

第1に、各年度の避難民対策を適用された世帯の数が、表3に挙げた移住世帯総数のうちかなりの割合を占めているということである。4年間の平均をとれば、年々の移住民世帯のおよそ45%の移住が避難民対策を適用されてのものであり、移住政策の質的变化を特徴づけている。ただ、質的变化とは言っても、さらに発展的な方向へのそれではなく、まさに「彌縫策」に追われるようなかたちに変容してきていることをその数字は示している。

第2に、同表からは4年間を平均すれば当局によって把握されていた避難民世帯の約62%が何らかの対策を適用されて着き先を得ていることがわかるが、反面、38%の世帯が対策の対象から漏れていることになり、決して十分な措置がとられているとは言えない状態にある。また、当局によって把握されていない避難民も少なからずいるとみられ³¹、これらを含めるとさらに大きな課題を避難民対策は負うことになる。

第3に指摘すべきは、避難民に対する量的な対応がままならない状態で、果たして質的なケアが十分に行われているかどうか懸念されるということである。新たに再移住した先で、あるいは転入した村落部で、かつての避難民世帯が近隣住民との融和を図りながら新しい生活を営んでいくために必要となる手当てを、当局は講じることができているかどうか問題である。もし手当てが不十分ならば対立・紛争の再来の要因を醸成しかねず、問題の根本的解決にはならない。

31 国際協力銀行開発金融研究所 (2003)、第3章を参照。

IV. 結 語

前節までに、インドネシアにおける移住政策の背景と同政策において地域開発目的のもつ特殊性、移住政策の1970年代半ば以降最近までの約30年間の実績について検討してきたが、それらの議論をまとめると概ね以下のようである。

移住政策の背景である人口の偏在、すなわちジャワ・バリ地域とそれ以外の地域との間の人口分布格差は、相対的には縮小してきているものの絶対的には依然拡大してきており、ジャワ・バリ地域の人口及び人口密度は増大の一途をたどっている。インドネシアにおいて移住政策が行われてきた背景は未だに失われていないのである。

そのような背景とも関連して、雇用問題や食糧問題、あるいは環境問題と並んで、移住政策の重要な目的の一つとされてきた地方開発は、ジャワ・バリ地域とそれ以外の地域との間にみられる1人当たりのGRDPと製造業生産に関する前者地域優位の格差拡大傾向、及び1人当たり農業生産に関する後者地域優位の格差拡大傾向の近年における鈍化などから、その必要性を増している。

ところが一方で、前節の表3に挙げた1998/99年度以降の実績及び2005年度の計画値、並びに表4からも明らかなように、移住政策は近年、量的な後退と質的な変容を余儀なくされている。今後とも、スハルト政権期におけるような規模と態様をもって移住政策が展開されるとは、少なくとも当面の間考え難い。移住政策のこのような傾向は、ジャワ・バリ-非ジャワ・バリ地域間の人口偏在が示す諸傾向のうち「相対的な人口分布格差の縮小」以外の傾向を持続もしくは加速させる要因となる。また、その地域間における人口分布の相対差、すなわち全人口に占める両地域のシェア等の格差については、長年の縮小傾向を逆転させる要因となるかもしれない。次いで、ジャワ・バリ地域における雇用問題と環境問題、全国的な食糧問題に否定的な影響が及ぶかもしれない。もちろん、それぞれの問題は移住政策のみから影響を被るわけではない。ただ、移住政策を十分に実施しえないのであれば、それぞれの問題に独自に対処する、移住政策以外の諸政策が果たすべき役割はより大きくなる。

地方開発に対して、移住政策の規模縮小が与える影響はどのようなものであろうか。外延的な農地の拡大とそこへのJAMBAL地域からの移住が、当該移住先地域の農業生産を増大させることによる「開発」には、移住政策の規模が縮小されれば

それほど大きな期待をかけることはできなくなる。しかしながら、そのような場合でも、第Ⅱ節で述べたことから明らかなように当該移住先地域に元から居住する住民たちによる経済活動の振興には、差し当たって影響はない。ただ、将来において形成されるかもしれない移住民たちと現地住民たちとの間に、相乗的で有機的な経済活動上の連関が生まれる機会・契機は失われてしまう。

移住政策は、上述のように多面的で複雑な性質をもっており、近年のような傾向をもつことによって各方面に及ぼす影響も様々である。それゆえ、諸種の社会的問題を引起す原因ともなり、実際にも規模が縮小し質的にも変容しつつあるということを経由し、同政策に対して拙速に否定的評価を下すのではなく、様々な角度からの検討が今後とも引き続き行われることが望まれる。順調に諸活動が行われてきた移住民居住区及びその周辺地域の事例、並びに現地住民との対立を生じたり事業そのものが破綻してしまったりした事例それぞれについて、具体的にその成功・失敗の要因が明らかにされていく必要がある。

参考文献

- Haning Romdiati, "Pola Hubungan Kerja di Daerah Transmigrasi Riau: Studi Kasus di Pemukiman Transmigrasi Sungai Pagar dan Air Molek (リアウ移住地域における雇用類型—スンガイ・バガル及びアイル・モレック移住民居住区での事例研究—)," *Masyarakat Indonesia* (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), vol.18,no.1, 1991.
- ハリリ・ハディ, 三平則夫編『インドネシアの経済開発政策の展開—第1次5ヵ年計画～第4次5ヵ年計画を中心に』アジア経済研究所, 1989年。
- 林田秀樹「インドネシアにおける地域間経済格差とその対外的側面について」(研究ノート)『社会科学』第74号, 2005年。
- 本台進編著『通貨危機後のインドネシア農村経済』日本評論社, 2004年。
- 加納啓良『インドネシア農村経済論』勁草書房, 1988年。
- 国際協力銀行開発金融研究所「インドネシアの宗教・民族・社会問題と国家再統合への展望」JBICI Research Paper No.25, 2003年。
- Levang, Patrice, "Ayo ke Tanah Sabrang—Transmigrasi di Indonesia— (いざ, 対岸の土地へ—インドネシアにおける移住—)," Kepustakaan Populer Gramedia, 2003.

- 松井和久「地方分権化後の地方経済とアクター—問われる地方政府の能力—」佐藤編（2004）第8章所収，2004年。
- _____『スラウェシだより—地方からみた激動のインドネシア—』日本貿易振興会アジア経済研究所，2002年。
- 松井和久編著『インドネシアの地方分権化』日本貿易振興機構アジア経済研究所，2003年。
- マルトノ「インドネシアの移住計画」『海外事情』（拓殖大学）第33巻第10号，1985年。
- 宮本謙介『開発と労働—スハルト体制期のインドネシア』日本評論社，2001年。
- モハメド・アルシャド・アンワール，尾村敬二編『インドネシアにおける地方開発』アジア経済研究所，1994年。
- Prijono Tjiptoherijanto, “Kependudukan dan Transmigrasi dalam Perspektif Pembangunan Nasional（開発の展望における人口と移住）,” *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* (Universitas Indonesia), vol.40, no.4, 1996.
- 佐藤百合編『民主化時代のインドネシア』日本貿易振興機構アジア経済研究所，2003年。
- _____『インドネシアの経済再編』日本貿易振興機構アジア経済研究所，2004年。
- スルヨ・スディオノ，井草郁雄編『インドネシアの地域開発と工業化』アジア経済研究所，1993年。
- 安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済—スハルト政権の30年—』アジア経済研究所，1995年。
- World Bank, “*Indonesia Environment Monitor 2003*,” <http://www.world.bank.or.id>, 2003.

