

国際協力事業団

インドネシア国国家開発企画庁(BAPPENAS)

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

農水産業セクター報告書
セクター分析編

JICA LIBRARY



1172601(5)

平成14年11月

日 本 工 営 株 式 会 社

農調農
JR
02-80

国際協力事業団

インドネシア国国家開発企画庁(BAPPENAS)

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

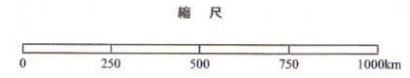
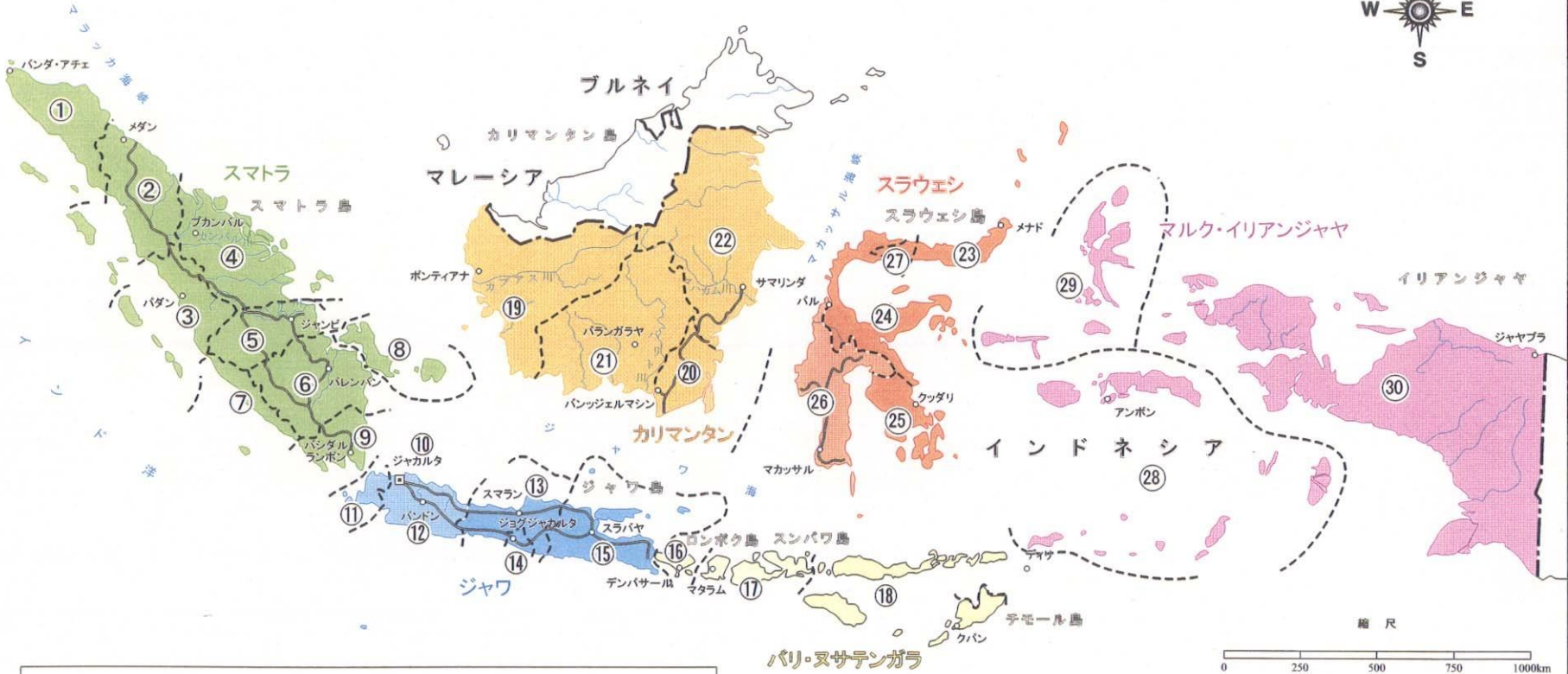
農水産業セクター報告書
セクター分析編

平成14年11月

日 本 工 営 株 式 会 社



1172601【5】



凡例		
① アチエ特別州	⑪ バンテン州	⑳ 中部カリマンタン州
② 北スマトラ州	⑫ 西部ジャワ州	㉑ 東カリマンタン州
③ 西スマトラ州	⑬ 中部ジャワ州	㉒ 北スラウェシ州
④ リアウ州	⑭ ジョグジャカルタ州	㉓ 中部スラウェシ州
⑤ ジャンビ州	⑮ 東部ジャワ州	㉔ 東南スラウェシ州
⑥ 南スマトラ州	⑯ バリ州	㉕ 南スラウェシ州
⑦ プンクル州	⑰ 西ヌサテンガラ州	㉖ ゴロンタロ州
⑧ パンカ・ベリタン州	⑱ 東ヌサテンガラ州	㉗ マルク州
⑨ ランボン州	㉘ 西カリマンタン州	㉙ 北マルク州
⑩ ジャカルタ	㉚ 南カリマンタン州	㉛ パプア州
		— — — 国境
		- - - 州境
		— 道路
		~ 河川
		□ 首都
		○ 州都

インドネシア国農水産業セクタープログラム開発計画調査

インドネシアの経済社会状況

経済の現状

- 1.1 イ国経済は1997年のアジア通貨危機以降、回復基調に入っており、2000年には全てのセクターがプラス成長となった。しかし、2000年の一人当たりGDPは米ドル換算で728ドルとなっており、1996年の1,147ドルの依然63%に留まっている。また、インフレの再燃、国内外投資の再低下の傾向があり、実態経済の回復には至っていない。
- 1.2 農林水産業セクターは2000年GDP(1,290兆ルピア)の16.9%を占め、これは製造業の26.0%に次ぐ大きな割合である。同セクターの就業人口は全就業人口の約45%を占め、また、同セクターの輸出額(加工品を含む)はイ国輸出総額の約16%に相当する。同セクターは、雇用機会の創出、外貨獲得等において産業構造上重要な役割を果たす一方で、GDPにおける成長は低位に推移しており、農水産業セクター分析(本文第3章)に示すとおり多くの課題を抱えている。

財政の現状

- 1.3 イ国財政は、主に①対外公的債務、②対外民間債務、③国内公的債務、④補助金及び⑤財政の地方分権化の面で課題を抱えている。因みに、2000年12月末現在の対外公的債務と民間債務の合計額は約1,467億ドルで、これはイ国の2000年GDPを上回る額である。また、補助金の削減に伴い、燃料費が上昇しバス料金や電気料金等の値上げが予想される。加えて、財政の地方分権化は、付与された権限と財源を地方政府が効果的に利用出来るかが問題である。地方政府による国際機関等からの借入の可能性についても議論されており、その成り行きが注目される。対外公的債務が問題となる中、イ国政府は新たな対外借入を抑制する方針である。我が国の協力も、このような状況を念頭に置き、効果的な協力のあり方を検討していく必要がある。

貧困の現状

- 1.4 イ国における貧困者数は、1970年代後半から急速に減少しており、1996年には貧困人口が2,250万人、11.3%まで減少した。しかしながら、経済危機によって貧困人口は増加し、1999年8月の時点で、その数は3,750万人、全人口の18.2%と推計されている。貧困問題は食料・農業の側面からみれば、都市と農漁村の所得格差の拡大、教育、栄養、医療サービス等の基本的ニーズに対する低い充足率、基礎的インフラの未整備、及びこれらに起因する多大な貧困層(貧困人口の約70%が農漁村部)の存在として捉えられる。貧困に由来する栄養不足も問題で、乳児死亡率や妊産婦死亡率等の社会指標を低下させている。こうした状況に鑑みれば、農漁村開発は貧困対策として極めて重要なアプローチであると言える。

地方分権化の現状

- 1.5 1999年に成立した地方分権化2法が2001年1月より施行され、地方分権化の実施ステージに入った。地域の振興及び開発にあたっては、従来の中央主導・一極集中型から地方の多様性に基づいた地方イニシアティブ重視型に転換して進めていくことが求められている。これにより、中央政府の機能は外交、国防・治安、司法、金融・財政、

宗教の 5 分野とその他の分野（マクロレベルの国家計画、開発管理政策、天然資源管理等）に関する権限に限定されている。それ以外の権限については、県（Kabupaten）・市（Kota）へ大幅に移譲された。

- 1.6 地方分権化に伴い、中央から地方への公務員の転籍並びに施設や公文書の移管が行われ、それは 2001 年 9 月までにほぼ終了した。地方に設置されていた数多くの中央政府事務所が地方政府下の管轄に入ったことに伴い、約 201 万人の国家公務員が地方政府へ転籍した。こうした公務員の転籍や施設の移管は比較的順調に進んだものの、各種事業の実施、公務員の配置転換及びこれに伴う地方での余剰人員の発生等様々な問題も生じている。また、地方分権化に係る規制等で地方分権化法第 22 号と整合しない内容のものがある等、政策・制度整備上の課題も数多く抱えている。
- 1.7 地方分権化に伴う問題として、地方政府の財源不足と地方政府職員のキャパシティビルディング及びそれによる効果的、効率的な地方行政サービスの提供の遅れが指摘できる。これを農水産業セクターの主要サービスについて見ると概ね以下のとおりである。
- (1) 農業普及の場合、農業省は全国的な均衡、水準を確保しながら、地域性を活かした普及体制を模索しているが、各県の普及活動は、重要度及び期待度によって格差が生じている。
 - (2) 試験研究及び農業教育においては、中央政府の施設が地方政府へ移管されつつある。しかし、地方政府の財源不足により、施設の維持管理に支障をきたしている問題がある。
 - (3) かんがい施設の維持管理と運営については、水利組合への移管を実施する条例を各地方政府が整備している段階である。
 - (4) 水産分野では海洋水産省が開発方針を策定し、実施体制を段階的に地方政府に移管しつつあるが、多くの地方政府は十分な財源を手当することができないため、それを実施することは困難な状況である。

経済のグローバル化

- 1.8 イ国は、2002 年 1 月の AFTA の原則発効に伴い、自由貿易に係る地域約束を実現することになった。これは、イ国を含む ASEAN 各国が、CEPT スキームに従い、工業製品から農産物まで広範な物品への関税を 2003 年までに 0~5% にまでに引き下げるものである。また、さらなる計画として、2010 年までに地域内の全ての関税を撤廃することを目指している（新加盟国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムは 2015 年までに撤廃）。
- 1.9 AFTA に加え、APEC 合意に基づく 2010 年の域内貿易自由化、さらには GATT/WTO 体制に基づく国際約束実現のなか、イ国の市場経済はグローバル化に向かって進まざるを得ない状況である。イ国政府は貿易自由化を妨げる各種障壁を取り除くだけでなく、特に農水産業セクターにあっては、グローバル化に向けた競争力の強化を生産、加工、流通全ての面で包括的に推進することが求められている。

農業セクター

- 2.1 土地利用の面では、違法耕作や無計画な農地の転用が深刻な問題としてあげられる。違法耕作は、エステート栽培地区や森林保護地区に侵入して行われており、地方分権化のプロセスの中で拡大している。また、耕作放棄地の問題も土地に絡む課題としてあげられる。さらに、無計画な農地の転用は、食料の安定供給、環境保全等の面から大きな問題であり、都市と農村部の経済格差が拡大するなど、農村を取り巻く社会環境にも大きな影響を与えている。現在、一部の州においては BAPPEDA が土地利用計画を策定しているが、実際の土地利用状況は計画に沿ったものではない。今後の課題として、土地利用制度及び関連法制度の整備及びその適切な運用・執行を含めた土地利用計画の策定並びにその推進が必要である。また、土地利用計画を推進する上で、持続的農業開発及び環境保全のみならず人口問題などの社会環境を考慮した調和の取れた対策を図ることが必要である。
- 2.2 農業生産の面では、生産者価格の低迷、政府助成金の打ち切りによる生産資材の高騰等により収益性の確保が全般に難しくなっている。また、こうした事象等を受けて、主要食用作物（米、大豆、キャッサバ、サツマイモ等）の単位収量の伸びは近年低調である。今後の課題としては、農業所得の向上を目的とした園芸作物を中心とする換金作物の栽培技術の確立、収益性に配慮した適地適作の促進があげられる。また、収益性の高い適地適作を支援するための有用技術の普及並びに農業信用体制の充実等も図られる必要がある。さらには、増収技術だけではなく、農業の適正使用、IPM の実施、高品質に見合った生産技術の確立、持続的な農業の実践と環境保全といった様々な視点に留意した品質向上へ取り組みがなされる必要がある。加えて、これら施策に対する行政側の取組みとして、農業省内部での横断的な協力、つまり信用、流通、試験研究等の相互の協力関係を構築することが効果的な生産支援を行う上で重要である。
- 2.3 イ国の畜産の特色は、地域資源立脚型の小規模経営と輸入依存型の大規模経営（大規模企業形態を含む）の二形態となっていることである。後者は、アジア経済危機の際に飼料価格が高騰し経営が深刻な状況に陥った。今後増大する畜産物の需要に応えるためには、輸入依存型畜産よりも、地域経済の活性化並びに貧困対策の観点とともに、小規模農家を対象とする地域資源に立脚した畜産振興の重要性が増している。こうした畜産振興における今後の課題としては、1) 家畜飼料資源の不足（特にジャワ島において）、2) 家畜衛生体制の不備、及び3) 生産技術及び管理技術の不足があげられる。
- 2.4 農業生産基盤では、水稻生産に直接係わるかんがい施設が最も重要な基盤である。近年、ジャワ島では、毎年3~5万haのかんがい水田が他用途に転用されている。また、外島の州都付近等の経済発展地域でも同様の傾向がある。地方分権化により、かんがい施設の運営と維持管理は州政府や県・市の地方政府に移管された。しかし、州及び地方政府では予算不足等により施設の維持管理は適切に行われていない状況である。地方レベルでの予算及び人材の確保並びに法制度といった適切な維持管理に必要なメカニズムの整備が不十分である。このため、施設の維持管理並びに改修が行われず、末端までの公平な水配分を難しくしている。これに伴い、水利費の徴収率が低下して適正な水利組合の運営に支障をきたし、それがさらに施設の機能を低下させ改修費用の増大につながるという悪循環を生んでいる。また、指導体制の不備、組織化機能の

低さ等も水利組合の活動を停滞させる要因としてあげられる。今後の課題としては、1) 既存かんがい施設の適正な改修と維持管理に係わる地方レベルでのメカニズムづくり、2) 維持管理体制の見なおしと併せた具体的な施設改修計画の策定及びその実施、3) 受益者主体のかんがいシステムの改善、4) 地域格差是正のための生産性の低い地域を対象とした小規模かんがいの推進、5) 優良かんがい農地の他用途への転換の抑制等があげられる。

- 2.5 イ国政府は、維持管理費の軽減（受益農民による水利費負担）、末端施設維持管理業務の水利組合への移管並びに水利用の効率化をはかるために、1987年にIOMPを策定した。しかし、多くの場合、水利費徴収システムの不備等により、その成果はあがっていない。一方、かんがい施設移管先となる水利組合の結成・強化も期待どおりには進んでいない。こうした分析結果に基づくかんがい施設維持管理上の課題は、1) 地方政府職員並びに事業参加者に対する維持管理に係るマネジメント面での教育訓練の実施、2) かんがい開発並びに維持管理に関する法制度の整備、3) 適正な維持管理システムの構築並びに農民水利組合への移管促進、4) 水利組合の組織強化があげられる。
- 2.6 農産物流通に係る分析は、農家庭先から卸売り市場或いは消費者までのそれぞれの段階を対象に品目別に行った。その結果、明らかになった今後の課題は以下のとおりである。1) 卸売市場が一般に老朽・手狭・非衛生で、収穫後損失も多いため、衛生的・効率的な市場管理を行う必要がある、2) 市場内取引の透明性や公正な価格形成を阻害する要因が多いため、市場をとりまく流通も含め、法体系・制度の整備を中心に総合的な改善が必要である、3) 市場活性化のためには、農産物の生産者（農民）と消費者（利用者）を結ぶ幅広い市場情報ネットワークの構築を検討する必要がある、4) 多くの零細農民が販売面で不利な立場に置かれていることから、農民による共同集出荷を一つの改善方向として検討する必要がある、5) 流通の各段階で多量の損失が発生しており、実態を精査し改善を図る必要がある。
- 2.7 普及実施体制に関しては、地方政府が地域の状況に応じた独自の方針を掲げている。今後の課題としては、1) 普及活動の現状を正確に把握し、地方分権化下での普及システム全体を体系的に再構築すること、2) 限られた人材、予算不足という状況の中で教育・訓練活動を効果的かつ効率良く実施すること、3) アグリビジネス関係の本格的な振興のために必要な普及、教育訓練システム及び試験研究のあり方について検討すること、4) 持続的農業の展開に必要な農村レベルのニーズを教育、普及、技術開発に反映させる仕組みのあり方に関する検討すること等があげられる。
- 2.8 イ国の代表的な農業信用としてKKPとP4Kがある。KKPはP4Kに比べ融資額に幅があるものの、融資対象範囲が農業及び漁業の生産活動に限られており、農漁民の生活向上のために利用することはできない。さらに、融資に必要な手続きに時間がかかり、資金の適時調達が困難な場合がある。一方、P4Kは小規模零細農漁民を対象とした多目的型のマイクロファイナンスである。しかし、初年目の借入上限額は約Rp.300,000であり、アグリビジネスのために利用するには十分な額とはいえない。今後の課題としては、1) 個人及び組織が行うアグリビジネス事業に対する初期投資や運転資金のための融資制度を確立すること、2) 過去の実績を生かした各種クレジット・スキームの提供とその利用に関する十分な普及・教育訓練を行うことがあげられる。

- 2.9 農業組合活動を担う KUD は、従来から官主導で農村部の経済事業センターの機能を独占的に果たすことが求められてきた。しかし、その多くは、資金や施設の運営能力に限界があり、地域住民に満足のいく水準には達していなかった。このため、1998 年の大統領令（18 号）のもと、農村部における KUD の独占的な設立登記制度が解かれ、発起人が 20 名以上あれば自由に協同組合を設立することが可能となった。これに伴い、新しい小人数の農民協同組合（Koperasi Tani）の数は急激に増加したが、設立から日も浅く、運営基盤となる施設・有給職員を持たないものが多い。また、組合員数が少なく、経済事業やサービスの規模も小さく、共同販売・共同購入によるスケールメリットや販売先への品質規格・品揃え等のコミットメントを保證できる体制が整っていない。今後、1) KUD、コプタン及びクロンボック・タニ等農民組織の実態の把握、2) 農民組織強化のための政策フレームワークとその実施に必要な措置の明確化、3) 明確化された政策フレーム下における開かれた協同組合、民主的協同組合を目指した協同組合原則や農民組織強化の必要性並びにそのメリットの啓発、4) 地域の実情に見合った、かつ、組合員の自主的参加を得た協同組合のアグリビジネス（農業資材の購入、流通情報・加工・販売などを含む流通）への積極的進出が検討される必要がある。
- 2.10 アグリビジネスは、種子生産、肥料・農業機械の生産等の上流部門から農水産物生産や農水産物加工等の中流部門、さらには市場流通等の下流部門と多岐に亘っている。このため、アグリビジネスを管轄する機関は、農業省、海洋水産省、協同組合・中小企業担当国務大臣府、商業工業省等と数が多い。農業省は農産加工原料、海洋水産省は水産加工原料の生産にそれぞれ関係しており、協同組合・中小企業担当国務大臣府は農漁民組織に関して、商業工業省は農水産原料の加工に関してそれぞれ管轄している。分析の結果明らかになった今後の課題は、1) アグリビジネス関連情報提供システムが未整備であること、2) 地場産業を発展させるための税制面の優遇措置が未整備であること、3) 中小企業向けの融資制度が未整備であること、4) 零細農漁民を対象とした小口金融制度の強化が必要であること、5) 地場産業の振興に必要な人材育成の強化が必要であること等である。

水産セクター

- 2.11 イ国の食料需給における水産業の役割は、国民へのタンパク供給の面から重要である。水産物の生産量は、1990 年の生産量 316 万トンから毎年増加を続け、1999 年の 489 万トンへと約 54%増加しており、消費量は 1991 年の 232 万トンから 1999 年の 366 万トンへと約 58%増加している。一人当たりの年間消費量から見ても 1991 年-1999 年の 8 年間に 38%増加しており、水産物の需要と供給の伸び率が高いことが理解できる。
- 2.12 水産業振興の施策及び制度に係る主な課題として、以下の点をあげることができる。1) 地方分権化に則した水産資源管理に関する国と地方の権限を法及び制度で明確にし、国は州が実施すべき水産資源管理のための指針を作成する必要がある、2) ガイドライン等による国の指導方針の明確化と地方自治体職員の能力の向上及び沿岸漁村レベルでの資源管理体制の整備が必要である、3) 漁業監督制度及び体制の強化が必要である、加えて、4) 養殖業の持続的発展のためには、管理措置、技術的支援措置などに関する法・規則の整備が必要で、特に公共水面を適正かつ持続的に利用する視点からの法整備が重要である、5) 養殖業振興においては、種苗及び養殖魚の品質検査、優良形質の親魚保存は公的セクターからの支援が必要である、6) 低コストで高品質の養殖魚生産

を可能とするよう技術的、経営的ノウハウを養魚家に教育する普及サービスも重要である、さらに、7) 飼育方法や環境に対する影響を抑えるための養魚ガイドライン等の作成が必要である。

- 2.13 水産普及体制においては、地方分権化を受けた新規の水産普及員制度が間もなく正式に発足する。水産普及員が県の公務員であることから、県の財政事情や重点開発課題によって活動が左右されること考えられる。しかし、漁村の活性化や水産業技術の改善のためには、ある程度の統一された活動方針や活動内容、技能レベルが必要である。そのため、海洋水産省としていかに県の水産普及員の教育方針を策定し、実践的な普及体制を維持して行くかが今後の課題である。また、水産教育においては、資源管理、環境保全、沿岸離島部の地域振興、水産物品質向上と衛生等の社会的ニーズに合致した水産教育カリキュラムの編成を終えたものの、今後は、それに合せた教員の確保と資質の向上を図ることが必要である。また、新たな水産教育を実施する上での教材、教具、実習資機材の充実も必要である。
- 2.14 生産及び技術面でイ国の水産業を分析すれば、零細漁民数の増加に伴い、漁獲圧力が高まったため最大持続生産量を上回っている問題がある（特に西部海域）。この問題に対する今後の課題は以下のとおり。1) 各州、県等の地方自治体並びにコミュニティが沿岸水産資源の管理規則を作成し実施すること、2) 漁民の組織化を促進し、経済活動を活性化するための行政による情報、金融サービス支援などのソフト面、水揚げ拠点整備などハード面の支援を行うこと、3) 開発が遅れている離島が多く散在する東部インドネシア水域の沿岸地域のコミュニティ開発を重視すること、4) 衛生、品質向上と経済的価値との関係や船上における漁獲物処理の基本的技術等について漁民の啓発と教育を行う必要がある。
- 2.15 養殖業のうち淡水養殖においては、養魚家の大半が資本、技術面に乏しい零細農民であり、持続的な養殖経営が困難である。従って、組織化や普及体制の強化等による支援が必要である。また、養殖業の普及体制、融資制度等、養殖業を支援する公的な体制が不十分かつ未整備であるためこれらの改善が必要である。海面養殖では海藻及び海産魚の蓄養が主である。ハタ類の種苗生産技術は確立しつつあるが、種苗から出荷サイズまでの養殖は、環境と調和した飼育、経営管理技術に課題を抱えているため、公共水面を適正かつ持続的に使用する視点からの法制度の整備が必要である。また、海面養殖の拡大目標は性急であり、マーケット需要や資金供給等の経済的側面、政策・制度面、養殖経営や飼育管理等の技術面の検討を十分に行う必要がある。その他、地方分権化に伴いイ国各地にある公的種苗生産場が州、県に移管されたものの、財源と人材不足により稼動していない施設が多く、運営維持管理体制の再構築が必要である。
- 2.16 生産技術の側面の一つとして水産物品質管理と加工流通があげられる。水産物流通の基本は鮮魚である。ここでの重要な課題は、氷の使用など基本的な漁獲物の取扱いについて、零細漁民、仲買人・小売業者などの流通業者、零細加工業者に対する啓発並びに教育が必要である。同時にそのためのインセンティブとして、水揚げ拠点利用の便益と投資環境を醸成する支援が必要である。その他の課題として、水揚げ拠点から消費者に至るまでの水産物流通経路と問題点を総合的に捉え、漁獲物ロスの低減と品質向上を図る必要性も高いことがあげられる。

- 2.17 実際に生産を担う漁民に対しては、彼らの組織形成を支援するとともに組織の活動と資金運用方法について指導を行うことが不可欠である。また、零細漁民の資金調達手段をより充実するために、地域金融機関の増加とマイクロクレジット貸付条件の多様化が望まれる。零細漁民が仲買人に生活を依存しなくても済むように、漁民組織による生計向上手段の多様化と漁業所得の向上を念頭に置いた支援が必要である。

農水産業セクターにおける経済開発計画と国際協力の現状

- 3.1 国策大綱（2000-2004年）においては、食料・農業に関して「食料安定システムの構築は、地域の食料・原料資源、社会組織及び文化の多様性を基礎とし、農漁民の所得向上と生産の増大に留意しつつ、合理的な価格で得られ、質量の両面で食料・栄養が約束されるように行われるものとする」と定められている。また、国策大綱に基づく国家開発5ヵ年計画（PROPENAS）では、透明化と民主化、参加、地方分権を始めとするグッド・ガバナンスの強化が主要課題となっている。これにより、農業省農業開発計画では、政府の役割は事業実施者のための法制度の整備及びファシリテイトに重点がおかれ、政府の提供するサービスは市場制度、技術開発、普及、財政及び重要な天然資源の開発となっている。
- 3.2 ADBや世界銀行の最近のイ国に対する協力は、これまでの「農業」或いは「水産業」というセクターに特化したアプローチではなく、例えばADBでは、貧困削減や環境配慮等の様々なセクターにまたがる課題毎のアプローチに、また、世界銀行では貧困対策としての農村開発アプローチに変わってきている。因みに、ADBのイ国に対する国別事業戦略（2001年3月）には次の5つの柱が示されている。1) ガバナンス改善に必要な基本制度の創設及び強化、2) 民間セクターの活用による持続的経済支援及び貧困者の支援、3) 農村部及び後進地域に焦点をおいたバランスの取れた地域開発による地域的均衡、4) 人間・社会開発に対する投資及び女性の役割の強化、5) 天然資源の持続的活用及び環境保全確保のための環境管理強化。このように、農水産業はこれら全てに関連しているが、むしろ社会開発、貧困地域及び環境に焦点をあてた戦略となっている。

協力コンポーネントの検討

日本の対インドネシアの農水産業分野協力に係る基本的考え方

- 4.1 イ国を取り巻く国際環境は近年大きく変化している。WTOに代表される国際約束、AFTA等に代表される地域約束に見られる経済のグローバル化のなか、政府の役割は従来に比べ限定的なものとなり、市場経済がより中心的役割を担うようになってきている。一方で、イ国内では、地方分権化により、各地域の農水産業政策の立案・実施においては、政府のなかでも県・市が中心的役割を担うこととなった。また、前述のとおり、貧困削減に焦点を当てた援助動向のなか、我が国も政府開発援助に関する中期政策において貧困対策を重要課題と設定している。イ国政府も国家開発5ヵ年計画（PROPENAS）において貧困削減を主要課題として掲げ、農漁村部の開発を経済成長と貧困削減を結ぶ鍵と位置づけている。

4.2 このような状況を踏まえ、本調査では、プロ形調査で設定された5つの協力プログラム(農業制度改善・生産支援プログラム、農業生産基盤向上・維持管理プログラム、水産資源の持続的利用プログラム、農漁村振興プログラム、及び農水産物市場改善・強化プログラム)に対して、下記の(1)から(6)の事項に留意し、セクター分析で抽出された課題の中から、それぞれの協力プログラムに係る具体的な協力コンポーネントを設定した。

- (1) 今回計画の対象期間が2002から2006年の5か年間であり緊急性が高いものが優先されること。
- (2) 現在インドネシア政府が財政再建のために新規の対外借入を抑制する方針を掲げていることを踏まえ、大規模インフラ整備のような大きな新規投資を伴う協力は、経済的・財務的な持続性を十分に考慮する必要がある。
- (3) 政府開発援助の効果的活用の観点から、エステート作物栽培、輸出振興等の民間セクターとの競合を引き起こす可能性のある部門は除外されること。
- (4) これまで我が国がインドネシアに対して実施してきた生産技術、基盤整備面での協力の成果をより効果的に活かしていくために制度面の協力が重要であること。
- (5) 日本の限られた援助資源によって最大限の効果を発現させるため、協力分野の重点化、及び資金協力と技術協力の有機的連携を図ることが重要であること。
- (6) 他ドナーの協力との重複を避けるための支援内容及び対象地域を調整すること。

農業制度改善・生産支援プログラムに係る協力コンポーネント

4.3 「食料の安定供給と栄養改善」を実現するためには、生産技術の改善だけではなく、財政・金融等のマクロ政策から、人材育成、事業資金や農業普及などのサービスの提供、農民組織の強化等、各種の政策・制度が総合的に機能することが必要不可欠である。グローバル化と地方分権化のなか、中央政府が所管する国家レベルの政策(例：土地利用、一定量の国内生産の確保、輸入とのバランスを図るための関税や補助金等)と、地方政府に移管された各地域における具体的農業計画の策定・実施を農家レベルで結実させるために、整合性のとれた政策・制度づくりが重要となっている。

4.4 食用作物の生産技術については、今日まで比較的進歩していると判断されている(農業省農業開発計画)。今後は農民レベルでこれら成果を最大限に生かすために、ここでも政策・制度面の改善の優先度が高いと考えられる。

4.5 生産支援の必要性が相対的に高いのは、民間企業ベースのエステート作物等を除くと、園芸作物や畜産となるが、人類の食生活の上でカロリー確保の次に重要となる栄養改善に必要なたんぱく質の供給の観点から、及び貧困対策としての零細農家の所得向上の観点からも、地域資源に立脚した畜産業の振興が重要であると考えられる。以上により、本協力プログラムの協力コンポーネントとして、以下の2つが設定される。

- (1) 地方分権を踏まえた整合性のある政策・制度づくりに対する支援
- (2) 地域資源に立脚した畜産業の振興

4.6 地方分権を踏まえた整合性のある政策・制度づくりに対する支援

本コンポーネントでは、食料の安定供給と栄養改善について、国家レベルの政策と、各地域の具体的な農業計画の策定・実施の成果を農家レベルで結実させるための整合性ある政策・制度作りを支援の対象とする。特に、これまで日本が協力してきた成果

をフィールドレベルで生かしていく観点から、普及・訓練や農民組織の育成強化等を中心に支援していく。

4.7 地域資源に立脚した畜産業の振興

イ国においては、国民所得の向上、人口増大等を背景として動物性蛋白質に対する需要が増加している。イ国の畜産振興施策においては、農業の複合経営化並びに農家所得の向上という農村開発の側面と国民が必要とする畜産物の安全かつ安定的な供給という目的が掲げられている。一方、イ国畜産業には、地域資源立脚型の小規模経営と輸入依存型の大規模経営（大規模企業形態を含む）の2形態が見られるが、上記施策背景もあり後者は民間による対応が望ましい分野であり、政府開発援助による支援の重点ではない。むしろ小規模農家を対象とした地域資源に立脚した畜産振興がアグリビジネスの育成も含めた農村地域経済の発展にとって極めて重要な役割を果たすことが期待される。

農業生産基盤向上・維持管理プログラムに係る協力コンポーネント

4.8 イ国政府の食糧自給率達成を目標として推進されてきたかんがい面積の拡大は、コメの輸入自由化に伴う輸入米との価格競争の発生、通貨危機後の他産業の復調に伴う購買力の向上など、食糧自給から食糧安定供給への流れができてつつある中、新規にかんがい農地の整備方法については今後の需給動向、それを踏まえたイ国の食糧政策の動向等も十分に検討する時機にきている。

4.9 既存の整備したかんがい農地については、施設の老朽化のみならず政府負担の維持管理費の抑制を目的として実施された水利組合への管理の移管に起因する維持管理不足による施設機能の低下、不適切な水管理等のかんがい機能の確保に係る課題のほか、ジャワ島の人口過密地域におけるかんがい農地の他用途転用や改廃や外島におけるかんがい開発農地の耕作放棄等の課題が生じてきている。

4.10 そのような中で、日本政府の本プログラムにおけるコンポーネントとしては、これまで他ドナーとともに支援を実施してきたかんがい施設の維持管理体制の強化を優先課題として捉え、次の3つのコンポーネントを設定した。

- (1) かんがい施設の維持管理の水管理組織及び地方政府への移管促進支援
- (2) 上記に必要な水管理組織の育成・地方政府のキャパシティ強化
- (3) 上記に必要な既存かんがい施設のリハビリ及び小規模かんがい施設整備

4.11 なお、新規かんがい施設整備・リハビリを中規模程度以上に実施する場合には維持管理体制をより慎重に検討する。

4.12 かんがい施設の維持管理の水管理組織及び地方政府への移管促進支援

かんがい施設の維持管理と修復は国家予算に依存し、政府の乏しい財政を大きく圧迫している。このため、1987年にかんがい施設維持管理政策を發布し、施設の維持管理責任を地方政府と水管理組織に移管し、受益者が水利費を負担することによって、持続的な維持管理と効率的な運用をはかる政策に転換した。

80年代後半より各ドナーはプロジェクトベースで、維持管理に関する制度の構築、水利組合の育成、水利費の徴収、管理運営の移管を支援してきたが、十分な実績は上がらなかった。このため、政府は1999年より世銀の水資源セクター構造改革融資(WATSAL)

による支援のもとで、「かんがい管理にかかる政策、制度と規定の改善」を目的に「維持管理制度の枠組み」を整備中である。また、急激な分権化のため混乱を招いている地方行政に関しても、かんがい施設の修復及び維持管理に係わるメカニズムの整備をWATSALの方向性にに基づき整備中である。これら制度的な枠組み整備の進展にあわせ、かんがい施設維持管理の水利組合への移管促進を支援することが必要である。

4.13 上記に必要な水管理組織の育成・地方政府のキャパシティ強化

急速な経済成長と人口の増加により都市における水需要が増大したことにともない、1999年4月、政府は水資源に対する考え方を変更した。この変化の中で、かんがい部門は水資源の80%以上を消費する最大需要者であり、今まで以上にかんがい用水の効率的な利用と透明性の高い施設運営が求められることとなった。

しかし、地域的な水管理のあり方の違いや、過去の政府補助による手厚い農業施策により農民が「かんがい用水は政府が供給してくれるもの」という固定観念を抱いてしまったことなどから、水の有効利用や自立した施設運営が十分になされていない。このような状況を改善するには、水利用者である農民の固定観念を変え、地域の実情に即した、民主的で持続的な組織運営と透明性が高く健全な財政運営が可能な水管理組織を育成する必要がある。また、このような水管理組織を育成する地方政府のキャパシティ強化が求められている。

4.14 上記に必要な既存かんがい施設のリハビリ及び小規模かんがい施設整備

かんがい施設の建設後は年月を経るにしたがい施設の破損や堆砂により機能が低下し、さらに、適切な維持管理や修復が不在のため、機能低下を加速している。

維持管理の移管に際しては、不十分な運営・維持管理と低い水利費徴収率の悪循環を断ち切ることが可能となる施策の実施が必要である。具体的には、かんがい面積の適正な規模への見直しや小規模な水資源開発等による必要性の確保に加え、機能の低下している施設を修復改善し、水管理組織による効率的な管理運営が可能な水準に引き上げることなどがあげられる。

水産資源の持続的利用プログラムに係る協力コンポーネント

4.15 第3章で抽出された課題は大きく分けて持続的な水産業振興のための資源管理の視点と国民に対する安価な水産物供給の視点との2つの視点に基づいたものであり、以下の2つの協力コンポーネントが設定される。

- (1) 持続的な沿岸・内水面漁業振興のための資源管理制度の確立及び持続可能な養殖業振興のための支援
- (2) 地元消費の拡大及び安価な水産物の供給を目的とした沿岸及び内水面漁業及び養殖業の振興

4.16 持続的な沿岸・内水面漁業振興のための資源管理制度の確立及び持続可能な養殖業振興のための支援

水産資源を持続的に利用していくためには、国と地域レベルでの統一的な管理が必要である。また、水産資源の管理・利用に当っては沿岸部の漁業者や住民の理解と参加が必要であり、漁業者グループや水産流通関係者等を含めたコミュニティーベースの資源管理が望ましい。このため、地方分権化を踏まえた水産資源管理・監督の政策・

制度構築支援とともに、地方レベルにおける資源管理措置を定めるために必要となるガイドラインの作成、地方行政官等指導者層の人材育成への支援が必要である。

4.17 地元消費の拡大及び安価な水産物の供給を目的とした沿岸及び内水面漁業及び養殖業の振興

開発ポテンシャルを有する地域での漁業及び養殖業の振興は、地元水産物消費の拡大及び安価な水産物供給によるタンパク摂取向上のために必要である。また、船上から陸揚げ場における鮮度・衛生保持のための漁獲後取り扱いの改善は、栄養改善に必要なタンパク摂取促進と水産資源の持続的利用の観点から重要である。さらに貧困削減の側面からは、これらの漁業及び養殖業の振興が直接的に漁業者所得の向上に貢献する。

農漁村振興プログラムに係る協力コンポーネント

4.18 本プログラムの目的は農漁村部の貧困削減のために村落部の経済化を通じて農漁家所得の向上を図るのが目的である。村落部の農漁業関連の経済活動は多岐にわたるが、営農や漁獲に関するものはこれまでインドネシア政府も中心的にその促進を図ってきたものである。このプログラムではむしろ農水産物加工等付加価値の向上と雇用機会の創出に重点を絞る。

4.19 セクター分析によると解決すべき課題として、加工原料、資金、技術、市場、パートナー等に係る情報ネットワークの構築、税制面の優遇措置、中小企業向けクレジット・スキームの整備、零細農漁民を対象とした小口金融制度の強化、組織化及び人材育成体制の整備があげられている。

4.20 以上にに基づき、本プログラムに係る協力コンポーネントとして、1) 地場農水産加工業の育成を掲げ、そのなかで①税制面の優遇措置や中小企業向けクレジット・スキームの整備など投資インセンティブ創出のための制度に対する提言、②情報ネットワーク構築を促進する関連情報整備に関する提言、③農水産加工業振興のための農漁民組織育成・強化への支援を検討することとし、また2) 零細農漁民の所得創出のための支援としてマイクロ・クレジット制度の振興に対する提言、及び農漁民互助組織の育成・強化に対する提言を検討する。

4.21 地場農水産加工業の育成

投資インセンティブ創出のための制度に関する提言

上述したとおり新規に地場産業を興すためには、初期投資のための中小企業を対象とした制度金融、また産業の誘致を促進するための処置が必要である。したがって、地場の農水産加工業を中心とするアグリビジネスの振興のために、投資を促進するためのインセンティブとして制度的な優遇措置などが検討されるべきである。

関連情報制度に関する提言

また、上記の投資を促進するための加工原料、資金、技術、市場、パートナー等に係る情報ネットワークの構築など、地場農水産業振興の推進を促す関連情報制度の整備も必要である。

農水産加工業振興のための農漁民組織育成・強化

農業省並びに海洋水産省では、アグリビジネス並びにアクアビジネスの振興を目指しており、上述したクロンボック等を対象にマイクロ・クレジットやコミュニティーベースのマイクロ・プロジェクトを実施して支援を行っている。しかし、農漁民の参加者意識の醸成と主体性、責任感といった基本的な教育から、ビジネス・ユニットとしての機能を持たせるまでにはなお多くの時間と労力が必要であると考えられ、この状況を改善するためには、農漁民の組織化とその強化に対する支援が不可欠である。

4.22 貧困者の所得創出事業に対する支援：マイクロ・クレジット制度の振興及び農漁民互助組織の育成、強化に対する提言・支援

ほとんどの農漁民は零細であり、生産段階から販売までに必要な手段、資金が不足している。小農の場合、優良種子及び肥料、農薬等の生産資材を適期に適量購入することは困難である。そのため、生産投入資材の購入等については仲買人、精米業者等からの支援を受け、生産物を彼らの言い値で手放さざるを得ない場合が見られる。また零細漁民の場合、船、魚網等の生産手段や漁獲物の品質維持のための氷や魚箱などを個人で購入することは困難であり、仲買人や漁業会社から支援を受け、彼らに必ずしも適正でない価格で売り渡している。

政府はこれらの状況を改善するために、各種の低利マイクロ・クレジット・プログラムを用意し実施している。概してマイクロ・クレジットは、使用目的が限定され、融資期間が短期であり、融資額も小額である。また、クレジットはグループ責任による保証を求めるシステムであるが、協同組合やその他団体等の融資を受ける側における資金の管理体制、管理能力等に問題があり、また各組織構成員のクレジットに対する理解が十分ではなく、返済や用途が不明瞭になりがちである。

この問題を解決するには、零細農漁民自身がマイクロ・クレジット・プログラムを活用する能力を身につけることが必要である。そのため、マイクロ・クレジット制度には、NGOなど第三者による支援に十分な期間をとり、自分達が自立して主体的に組織を運営していくという理解を醸成するとともに、組織運営や財務管理などの実務訓練を併せて実施することが重要である。

農水産物市場改善・強化プログラムに係る協力コンポーネント

4.23 セクター分析で検討した結果、農産物の流通における改善策は以下の5点に集約される。

- 1) 衛生的・効率的な市場管理
- 2) 市場内取引の透明性及び公正な価格形成のための法体系・制度整備
- 3) 農漁民の市場情報へのアクセスの確保
- 4) 零細農民の共同集出荷体制の構築
- 5) 各流通段階における収穫後損失の実態解明及びその改善

4.24 そのうち、零細農民の共同集出荷体制の構築については、農民の組織化と一体的に取り扱う内容であり、農業制度改善・生産支援プログラムの中で検討することとなる。また各流通段階における収穫後損失の実態解明は庭先から市場までの広範囲にわたる課題であり、中・長期的な視点で実態解明及びその対応を検討していくこととし、本調査では1)、2)、3)の課題を一体的に取り扱うことができる市場に焦点をあてたプロ

グラムとして以下の2つのコンポーネントを検討する。

- (1) 農水産物市場制度の改善に係る提言
- (2) 農水産物流通基本情報制度の確立に係る提言

4.25 農水産物市場制度の改善に係る提言

農水産物の卸売市場は一般に老朽・手狭・非衛生であり、収穫後損失の相当部分が市場段階で発生している。また、市場内取引業者が許認可制でないこと、取引データの報告義務がないこと、相対取引であること、品質基準が整備されていないこと等、市場内取引の透明性や公正な価格形成を阻害する要因が多い。卸売市場は、生産者（農漁民）と消費者（農水産物利用者）をつなぐ中心に位置し、公正・迅速な取引を通じて生鮮食料品等の円滑かつ安定的な供給を図るものであるから、その改善は緊要であり、法体系・制度の整備をはじめとした改善策が検討される必要がある。市場を円滑に機能させるためには、農漁民による共同集出荷等をベースにした集荷体制の改善も重要な要件となる。

4.26 農水産物流通基本情報制度の確立に係る提言

流通は、生産者（農漁民）と消費者（農水産物利用者）の間であって、両者の情報交流という重要な役割を担っているが、その機能は十分に果たされていない。農民からの市場情報へのアクセスは困難である。市場価格データは関係各省及び地方政府機関職員によって収集され一般に開示もされているが、情報量・即時性・実用性・精度等に難点があり、十分活用されていない。市場活性化のためには、生産状況・消費者ニーズ等を含む、幅広い市場情報ネットワークを構築する必要がある。

インドネシア国
農水産業セクタープログラム開発計画調査

農水産業セクター報告書
セクター分析編

目次

位置図
要約

		頁
第1章	序論	1-1
1.1	序	1-1
1.2	調査の背景	1-1
1.3	調査の目的と内容	1-1
	1.3.1 調査の目的	1-1
	1.3.2 調査対象	1-1
	1.3.3 調査の範囲と内容	1-2
1.4	フェーズ1 調査行程	1-2
	1.4.1 国内準備作業	1-2
	1.4.2 第1次現地調査	1-3
	1.4.3 第1次国内作業	1-3
	1.4.4 第2次現地調査	1-3
	1.4.5 第2次国内作業	1-3
第2章	インドネシア国の社会経済状況.....	2-1
2.1	経済の現状	2-1
2.2	財政の現状	2-3
2.3	貧困の現状	2-4
2.4	地方分権化の現状	2-6
2.5	経済のグローバル化	2-8
第3章	農水産業セクター分析	3-1
3.1	農業セクター	3-1
	3.1.1 土地利用	3-1
	3.1.2 農業生産・需給動向.....	3-3
	3.1.3 畜産	3-11
	3.1.4 農業基盤.....	3-15
	3.1.5 かんがい事業における維持管理	3-19
	3.1.6 農産物流通.....	3-26

3.1.7	農業普及・教育訓練並びに試験研究.....	3-34
3.1.8	農業信用.....	3-36
3.1.9	農民組織.....	3-38
3.1.10	アグリビジネス.....	3-39
3.2	水産セクター.....	3-40
3.2.1	水産物消費と摂取量.....	3-40
3.2.2	水産振興施策及び制度.....	3-41
3.2.3	生産及び技術.....	3-50
第4章	農水産業セクターにおける経済開発計画と国際協力の現状.....	4-1
4.1	インドネシア国国策大綱及び国家開発5ヵ年計画の概要.....	4-1
4.1.1	国策大綱.....	4-1
4.1.2	経済復興促進10大プログラム.....	4-1
4.1.3	国家開発5ヵ年計画（PROPENAS、2000-2004年）.....	4-1
4.2	農業開発5ヵ年計画及び水産開発計画.....	4-3
4.2.1	農業開発5ヵ年計画.....	4-3
4.2.2	水産開発計画.....	4-5
4.3	農水産業セクターへの我が国の協力.....	4-6
4.4	農水産業セクターへの主要ドナーの援助方針及び援助動向.....	4-8
4.4.1	アジア開発銀行（ADB）.....	4-8
4.4.2	世界銀行.....	4-9
4.4.3	国連食糧農業機関（FAO）.....	4-9
4.4.4	その他.....	4-10
4.5	関連機関.....	4-11
第5章	協力コンポーネントの検討.....	5-1
5.1	日本の対インドネシア国の農水産業分野協力に係る基本的考え方.....	5-1
5.2	協力コンポーネントの検討.....	5-3
5.2.1	農業制度改善・生産支援プログラム.....	5-3
5.2.2	農業生産基盤向上・維持管理プログラム.....	5-6
5.2.3	水産資源の持続的利用プログラム.....	5-8
5.2.4	農漁村振興プログラム.....	5-9
5.2.5	農水産物市場改善・強化プログラム.....	5-12

付表

表 2.1.1	セクター別名目国内総生産（GDP）と構成比 1996～2000年	T-1
表 2.1.2	品目別輸出動向 1997～2000年	T-2
表 2.2.1	2001年度国家決算及び2002年度予算	T-3
表 2.2.2	2002年度当初予算における開発予算の内訳	T-4
表 2.2.3	対外・国内/政府・民間債務の推移 1994年～2000年	T-5
表 3.1.1	州別土地利用	T-6
表 3.1.2	全国土地利用の推移	T-7
表 3.1.3	州別人口・人口密度	T-8
表 3.1.4	農地所有規模別世帯数	T-9
表 3.1.5	主要食用作物の州別生産量及び収穫面積（2000年）	T-10
表 3.1.6	インドネシアにおける主要食用作物の収穫面積及び生産量	T-11
表 3.1.7	州別米需給バランス予想（2002年）	T-12
表 3.1.8	主要食用作物の国内生産量及び輸出入量	T-13
表 3.1.9	インドネシアの主要園芸作物生産量の推移	T-14
表 3.1.10	主要野菜の州別生産量及び収穫面積（2000年）	T-15
表 3.1.11	主要果樹の州別生産量及び収穫面積（2000年）	T-16
表 3.1.12	主要エステート作物生産量及び収穫面積の推移	T-17
表 3.1.13	主要エステート作物の州別生産量及び収穫面積（1999年）	T-18
表 3.1.14	州別家畜頭数	T-19
表 3.1.15	畜産品生産量の推移	T-23
表 3.1.16	畜産品の輸出入状況	T-24
表 3.1.17	畜産品の一人あたり年間消費量の推移	T-25
表 3.1.18	農業普及情報センター（BIPP）の現況	T-26
表 3.1.19	州別普及員数	T-27
表 3.1.20	インドネシア農村部における収入別世帯分布	T-28
表 3.1.21	取扱銀行別のKKP運用実績	T-29
表 3.1.22	対象品目別のKKP運用実績	T-30
表 3.1.23	P4K運用状況（2001年9月現在）	T-31
表 4.4.1	アジア開発銀行（ADB）が実施している既存事業リスト	T-32
表 4.4.2	世界銀行が実施している既存事業リスト	T-34
表 4.4.3	インドネシア国政府と各援助機関の食料安全保障に関する取組み	T-35

付図

図 3.1.1	主要食用作物の生産量及び収穫面積の推移	F-1
図 3.1.2	主要農産物の生産及び輸出入動向	F-2
図 3.1.3	かんがい管理の組織機構図	F-3

図 4.3.1 インドネシア国農水産業分野に対する日本の援助協力主要案件
1967年～2002年 F-4

付属資料

- 付属資料1 実施細則 (S/W)
- 付属資料2 インセプションレポート協議議事録
- 付属資料3 インテリムレポート協議議事録
- 付属資料4 ドラフト農水産業セクター報告書協議議事録
- 付属資料5 関連機関の組織図

換算レート(2000年12月)

U.S. \$ 1.00 = Rp.9,380
(U.S. \$ = アメリカ・ドル、Rp. = インドネシア・ルピア)

略語集

AARD	Agency for Agricultural Research Development 農業研究開発庁
ADB	Asian Development Bank アジア開発銀行
AFTA	ASEAN Free Trade Area アセアン自由貿易地域
AIAT	Assessment Institute for Agricultural Technology (<i>Balai Pengkajian Teknologi Pertanian</i>) 農業研究開発庁の試験研究施設
APBN	National Government Budget (<i>Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara</i>) 国家予算
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation アジア太平洋経済協力
APBD	Local Government Budget (<i>Annggaran Belanja Pendapatan Daerah</i>) 州政府予算
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations 東南アジア諸国連合
AUSAID	Australian Agency for International Development オーストラリア国際開発庁
BAPPEDA	Provincial Development Planning Agency (<i>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah</i>) 県計画企画部
BAPPENAS	National Development Planning Agency (<i>Badan Perencanaan Pembangunan Nasional</i>) 国家開発企画庁
BIPP	Agricultural Extension Information Centre (<i>Balai Informasi dan Penyuluhan Pertanian</i>) 農業普及情報センター
BPP	Extension Office (<i>Balai Penyuluhan Pertanian</i>) 普及所
BPS	Central Bureau of Statistics (<i>Badan Pusat Statistik</i>) 中央統計局
BRI	State Owned People's Bank (<i>Bank Rakyat Indonesia</i>) インドネシア庶民銀行

BULOG	National Logistic Agency (<i>Badan Urusan Logistik</i>) 食糧調達庁
CEPT	Common Effective Preferential Tariff 共通効果特惠関税
DG	Directorate General (<i>Direktorat Jenderal</i>) 総局
DAC	Development Assistance Committee OECD 開発援助委員会
DOLOG	Regional Logistic Agency (<i>Depot Logistik</i>) 州食糧調達事務所
EEZ	Exclusive Economic Zone 排他的経済水域
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations 国連食糧農業機関
GBHN	Guidelines of the State Policy (<i>Garis Besar Haluan Negara</i>) 国策大綱
GKSI	Indonesian Union of Dairy Cooperatives (<i>Gabungan Koperasi Susu Indonesia</i>) 全国酪農連合会
GTZ	German Technical Cooperation ドイツ技術協力公社
IBRA	Indonesian Bank Restructuring Agency インドネシア銀行再建庁
IFAD	International Fund for Agricultural Development 国際農業開発基金
IMO	International Maritime Organization 国際海事機関
IMPR	Irrigation Management Policy Reform かんがい管理政策
IOMP	Irrigation Operation and Maintenance Policy かんがい施設維持管理政策
IPM	Integrated Pest Management 総合病虫害防除
JICA	Japan International Cooperation Agency 国際協力事業団

JBIC	Japan Bank for International Cooperation 国際協力銀行
KIMBUN	Industrial Tree Crops Community Region (<i>Kawasan Industri Masyarakat Perkebunan</i>) エステート作物開発地域
KKP	Food Security Credit (<i>Kredit Ketahanan Pangan</i>) 運用目的が農業並びに漁業の生産活動に限られている融資
Koptan	Farmer's Own Cooperative (<i>Kooperasi Tani</i>) 農民協同組合
KUB	<i>Kelompok Usaha Bersana</i> 漁民組織
KUD	Village Cooperative Unit (<i>Koperasi Unit Desa</i>) 村落協同組合
KUD-MINA	Fishery Village Cooperative Unit (<i>Koperasi Unit Desa-Mina</i>) 水産業関連の KUD
KUT	Farm Credit (<i>Kredit Usaha Tani</i>), Formerly a subsidized program for production inputs (replaced in year of 2000 by KKP) 営農クレジット
NGO	Non-Government Organization (<i>Lembaga Swadaya Masyarakat</i>) 非政府組織
NPFS	National Program for Food Security 食料安全保障
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development 経済協力開発機構
ODA	Official Development Assistance 政府開発援助
O&M	Operation and Maintenance 維持管理
PPPPK or P4K	Ministry of Agriculture's Micro-Credit Project for Farmers and Fisherfolk (<i>Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil</i>) 多目的型のマイクロ・ファイナンス・スキーム
PROPENAS	National Development Plan (<i>Program Pembangunan Nasional</i>) 国家開発 5 年計画
SEKNEG	State Secretariat (<i>Sekretariat Negara</i>) 国家官房技術協力局

SSN	Social Safety Net ソーシャルセーフティネット
SUB-DOLOG	県食糧調達事務所 (DULOG 参照)
UNDP	United Nations Development Programme 国連開発計画
USAID	United States Agency for International Development アメリカ国際開発局
WATSAL	Water Sector Adjustment Loan 水資源セクター構造調整融資
WTO	World Trade Organization 世界貿易機構

第1章 序論

1.1 序

本報告書は、国際協力事業団（JICA）とインドネシア国（イ国）国家開発企画庁（BAPPENAS）との間で2002年2月8日に締結されたインドネシア国農水産業セクタープログラム開発計画調査の実施細則（S/W）に基づき作成されたものである。

1.2 調査の背景

イ国において、我が国は農水産業分野におけるトップドナーの一つとして、有償・無償の資金協力および技術協力を行ってきた。イ国の政治経済状況の変化を踏まえ、より効果的かつ効率的な援助の実施に向けて、我が国の農水産業分野における協力の方向性を検討するために、JICAは平成13年（2001年）6月にプロジェクト形成調査（プロ形調査）を実施した。プロ形調査の結果、農水産業分野に対する日本の協力の方向性として、次に示す二つの開発課題とその下に五つの協力プログラム案を形成した。

開発課題	協力プログラム案
・食料の安定供給および栄養改善	・農業制度改善・生産支援プログラム ・農業生産基盤向上・維持管理プログラム ・水産資源の持続的利用プログラム
・農漁家所得の向上および村落経済の活性化	・農漁村振興プログラム ・農水産物市場改善・強化プログラム

これを受け、平成13年（2001年）10月に、イ国政府は、各プログラムの下で実施すべき具体的なアクションプランを策定するとともに、その進捗管理を行うセクタープログラム開発調査の実施を日本政府に要請した。この要請に対し、我が国は、農水産業分野のセクタープログラム開発調査の実施についてイ国政府と合意し、平成14年（2002年）2月8日にS/Wを締結した（付属資料1参照）。

1.3 調査の目的と内容

1.3.1 調査の目的

本調査の目的は、プロ形調査により策定された「農水産業分野に対する日本の協力の方向性」をレビューの上、その具体化を図り、日本の農水産業分野の協力を効果的・効率的に実施するために、協力プログラムに係る追加的なセクター分析を行い、具体的なアクションプランの策定およびその実施に係るモニタリングを行うものである。

1.3.2 調査対象

(1) 調査対象地域 イ国全域を対象とする。

- (2) イ国政府機関 イ国政府側の全体調整機関は BAPPENAS である。実施関係機関は、1) 国家官房技術協力局 (SEKNEG)、2) 財務省、3) 農業省、4) 海洋水産省、5) 居住地域インフラ省、6) 協同組合・中小企業担当国務大臣府、7) 商業工業省、8) 内務省、9) 女性エンパワメント担当国務大臣府である。
- (3) 対象スキーム 農水産業分野に対して日本が行う有償・無償の資金協力および技術協力の支援全般に関し、平成 15 年度～17 年度までの採択候補案件の検討および案件形成を支援し、その実施に係るモニタリングを行う。

1.3.3 調査の範囲と内容

本調査では農水産業のセクター分析を行うと共にアクションプランを策定し、そのモニタリングやイ国の政策・情勢の動向を踏まえ、適時・適切な改訂を行っていく。

セクター分析は、イ国の政策・情勢の動向を踏まえて、農水産業セクターの分析を行い、日本の協力の方向性の明確にする。また、アクションプランでは現時点におけるこの方向性を踏まえ、2003 年度から 2005 年度までのイ国農水産業セクターに対する協力の具体案を示す。

本調査業務はフェーズ 1 とフェーズ 2 の 2 期に分けて実施する。

フェーズ 1 では、平成 14 年 (2002 年) 5 月に実施した国内事前準備から同年 12 月中旬に終了する第 3 次現地調査までに、セクター分析を踏まえて、アクションプラン及び進捗管理体制案を我が国及びイ国関係者と十分に調整を行い、策定する。

フェーズ 2 (2003 年から 2005 年まで) では、毎年 3 月～7 月にセクター分析の見直しを行い、アクションプランの進捗管理から得られた情報と併せて、現状分析及び協力の方向性を再検討するなど、アクションプランの適時、適切な改訂を行っていく。

1.4 フェーズ 1 調査行程

本調査フェーズ 1 の業務行程は、国内準備作業、第 1 次現地調査、第 1 次国内作業、第 2 次現地調査、第 2 次国内作業、及び第 3 次現地調査に大きく分けられる。本報告書作成までに、国内準備作業、第 1 次現地調査、第 1 次国内作業、第 2 次現地調査、及び第 2 次国内作業が終了している。第 2 次国内作業終了後、イ国側に本報告書の内容説明及び質疑を行うために、第 3 次現地調査を 12 月中旬に実施する予定である。第 3 次現地調査の終了を持って、本調査フェーズ 1 の業務は全て完了する。

1.4.1 国内準備作業

本作業は、2002 年 5 月上旬に実施した。主な作業内容は、1) 既存資料の収集・整理、2) 調査方針・内容・手法及び工程の検討、3) インセプションレポート案の作成、4) イ

ンセプションレポート検討会における同案の内容説明及び協議、5)同検討会の協議結果を踏まえたインセプションレポートの作成であった。

1.4.2 第1次現地調査

第1次現地調査は、2002年5月12日から6月25日の45日間に亘って実施した。主な作業内容は、1)イ国側関係機関へのインセプションレポートの説明・協議（付属資料2参照）、2)農水産業セクター分析、3)協力プログラムに関する関係機関へのヒヤリング、4)プログレスレポートの作成であった。

1.4.3 第1次国内作業

本作業は、第1次現地調査終了後の6月下旬から7月上旬にかけて実施した。主な作業内容は、1)検討会における日本側関係者に対する第1次現地調査の内容説明及び協議、2)同検討会の協議を踏まえたインテリムレポートの作成であった。

1.4.4 第2次現地調査

第2次現地調査は、2002年7月14日から9月10日までの59日間に亘って実施した。主な作業内容は、1)イ国側関係機関へのインテリムレポートの説明・協議（付属資料3参照）、2)イ国政府関係者及び関連他ドナーの理解促進を目的とした同レポートに関するセミナーの開催、3)アクションプランに関する関係機関との協議、4)アクションプラン案及び進捗管理体制案の策定、5)ドラフト農水産業セクター報告書の作成、6)イ国側関係機関へ同報告書の説明・協議（付属資料4参照）であった。

1.4.5 第2次国内作業

第2次国内作業は、2002年9月下旬から11月上旬に亘って実施した。主な作業内容は、1)検討会における日本側関係者に対する第2次現地調査の内容説明及び協議、2)同検討会の協議を踏まえた本報告書の作成であった。

第2章 インドネシア国の社会経済状況

2.1 経済の現状

- 21-1 1997年7月のタイ・バーツ切り下げに始まるアジア通貨危機の影響を受け、1998年の実質GDP成長率は-13.2%の落ち込みを示した(下表)。経済危機の影響を各セクター別のGDP成長率で見ると、建設業で-36.4%、金融業で-26.6%、貿易・観光業で-18.2%と落ち込みが大きく、農林水産業及び鉱業ではそれぞれ-1.3%と-2.8%で比較的小さな落ち込みであった。これは、農林水産業セクターの成長は低位で推移しているものの、他セクターに比較すれば、堅調で通貨危機の影響は少なかったこと示すものである。その背景の一つとして、イ国農水産業の特徴、つまり、生産の50%以上が経済変動の影響を受けにくい食用作物生産に依存していることが考えられる。

インドネシア国GDP成長率(1993年価格指標)

(単位:%)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
実質GDP成長率	7.5	8.2	7.8	4.7	-13.2	0.9	4.8
GDPセクター別年変化率							
農林水産業	0.6	4.4	3.1	1.0	-1.3	2.7	1.7
鉱業	5.6	6.7	6.3	2.1	-2.8	-2.4	2.3
製造業	12.4	10.9	11.6	5.3	-11.4	3.8	6.2
公益事業 (電気・ガス等)	12.5	15.9	13.6	12.4	3.0	8.3	8.8
建設業	14.9	12.9	12.8	7.4	-36.4	-0.8	6.8
貿易・観光業	7.6	7.9	8.2	5.8	-18.2	0.1	5.7
運輸・通信	8.3	8.5	8.7	7.0	-15.1	-0.8	9.4
金融業	10.2	11.0	6.0	5.9	-26.6	-7.5	4.7
サービス	2.8	3.3	3.4	3.6	-3.9	1.9	2.2

出所: インドネシア中央統計局 (<http://www.bps.go.id>)

- 21-2 1999年以降は、一部の産業セクターは緩やかな回復基調に入り、2000年には全てのセクターがプラス成長となった。2001年のGDP成長率は暫定的に3.3%と発表されているが、インフレの再燃、国内外投資の再低下等、実態経済に回復の兆しは見られない(下表参照)。

消費者物価前年同期比

(単位:%)

1997年	11.05
1998年	77.63
1999年	2.01
2000年	9.35
2001年	12.55

出所: インドネシア中央統計局
(<http://www.bps.go.id>)

国内外投資の推移

(単位:件、百万ドル、%)

	外国からの投資			国内企業の投資		
	件数	認可額	差額	件数	認可額	差額
1997年	790	33,833	3,902	718	119,873	19,158
1998年	1035	13,563	-20,270	324	60,749	-59,124
1999年	1164	10,891	-2,672	237	53,550	-7,199
2000年	1508	15,413	4,522	321	91,759	38,209
2001年	1317	9,028	-6,385	249	58,673	-33,086

出所: インドネシア投資調整庁 (<http://www.bkmp.go.id>)

21-3 2000年 GDP は1,290兆ルピアである(表2.1.1参照)。その内、製造業が26.0%と最も大きな割合を占め、次いで農林水産業が16.9%、貿易・観光業が15.2%となっている。2000年の一人当たり GDP は米ドル換算で728ドルとなっており、1998年の467ドル及び1999年の681ドルに比較すれば回復したものの、1996年の1,147ドルの依然63%に留まっている。

21-4 農林水産業各セクターの2000年における GDP 割合は、下表に示すとおり食用作物が50.7%と最も大きな割合を占め、次いで非食用作物(15.9%)、水産(13.9%)、畜産(12.6%)となっている。

農林水産業各セクターの GDP 構成比 (1996-2000年)

(単位：%)

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
食用作物	53.6	51.7	52.9	53.1	50.7
非食用作物	16.3	16.3	19.3	16.9	15.9
畜産	10.7	11.6	9.1	11.0	12.6
林業	9.2	9.7	6.8	6.4	6.9
水産	10.2	10.8	12.0	12.6	13.9
農林水産業全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：インドネシア中央統計局 (<http://www.bps.go.id>)

21-5 農林水産業各セクターの GDP 成長率は水産の伸びが比較的高く、畜産がそれに続いている。一方、食用作物及び非食用作物の成長率は低く、前者の2000年の値(1.0%)は1990年-2000年の平均人口成長率(1.35%)^{注1}より低い値となっている(下表)。これは、食用作物生産の分野では、所得を同レベルで維持しようとした場合、増加する人口を吸収することが困難であることを示唆するものである。

農林水産業各セクターの GDP 成長率 (1993年価格指標)

(単位：%)

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
食用作物	2.1	-2.9	2.0	1.9	1.0
非食用作物	4.5	1.4	0.1	2.3	1.6
畜産	5.1	4.9	-13.9	6.7	2.8
林業	2.2	11.6	-8.5	-4.3	1.8
水産	5.4	5.8	1.9	10.7	4.0
農林水産業全体	3.1	1.0	-1.3	2.7	1.7

出所：インドネシア中央統計局 (<http://www.bps.go.id>)

21-6 就業人口についてみると、農林水産業部門の就業人口は全就業人口の約45%を占めている(下表参照)。また、イ国の輸出総額621億ドル(2000年)の内、農林水産物の輸

注1：Statistical Yearbook of Indonesia, 2000、インドネシア中央統計局

出額（加工品を含む）は74億ドル（同年）であり、輸出総額の約16%に相当し、外貨獲得に貢献している（表2.1.2参照）。

インドネシア国の就業状況及び産業別雇用者数

（単位：千人）

	1997年		1998年		1999年		2000年	
	人口	割合(%)	人口	割合(%)	人口	割合(%)	人口	割合(%)
労働人口	89,602.8	100.0	92,734.9	100.0	94,847.2	100.0	95,696.0	100.0
就業人口	85,405.5	95.3	87,672.4	94.5	88,816.9	93.6	89,824.0	93.9
失業者数	4,197.3	4.7	5,062.5	5.5	6,030.3	6.4	5,872.0	6.1
産業別雇用者数								
農林水産業	34,789.9	40.7	39,414.8	45.0	38,378.1	43.2	40,545.9	45.1
鉱業・製造業	11,884.2	13.9	10,608.2	12.1	12,241.7	13.8	12,112.0	13.5
建設業	4,185.0	4.9	3,521.7	4.0	3,415.1	3.8	3,537.4	3.9
その他	34,546.4	40.4	34,127.8	38.9	34,781.9	39.2	33,628.8	37.4
合計(就業人口)	85,405.5	100.0	87,672.4	100.0	88,816.9	100.0	89,824	100.0

出所：インドネシア中央統計局 (<http://www.bps.go.id>)

- 21-7 イ国の農林水産業セクターは、GDPの約17%を産出するとともに、雇用機会の創出、外貨獲得等において産業構造上重要な役割を演じているものの、GDPにおける成長は低位に推移しており、第3章で分析するとおり多くの問題を抱えているといえることができる。

2.2 財政の現状

- 22-1 イ国政府はIMF合意に基づく包括的な経済構造改革、特に金融セクターの健全性の回復等に関する改革プログラムの実施、銀行の整理、規制緩和政策等により国際市場の信頼回復に努めている。
- 22-2 イ国の財政状況に関連して、2002年度の国家予算（歳入及び歳出）の修正案が2001年10月15日付けにて国会で承認された（表2.2.1参照）。予算規模は、歳出344.0兆ルピア、歳入301.9兆ルピアであり、歳入不足の42.1兆ルピア（GDPの2.5%）については、インドネシア銀行再建庁（Indonesia Bank Restructuring Agency：IBRA）の資産売却、国有企業民営化、外国借入等により調達することとしている。地方分権化に伴う均衡資金（Balanced Funds）は98.0兆ルピアで、その多くは州政府よりも県・市に多く配分される。均衡資金は、①土地建物税・土地建物移転税並びに天然資源からの歳入分与の地方政府分配分、②用途の限定されていない一般交付金（DAU）、③用途の限定された特別交付金（DAK）により構成されている。均衡資金を構成するこれら予算の割合はそれぞれ25%、74%、1%となっており、一般交付金の割合が最も高くなっている。

- 22-3 開発支出のルピア（内貨）と対外借入の合計額は 52.3 兆ルピア（歳出の約 15%）で、その内訳は、当初予算の数字ではあるが、表 2.2.2 に示すとおりである。同表によれば、農林水産業セクターへの支出割合は開発支出総額の 6.9%である。このうち、農業（畜産を含む）、林業及び水産の各セクターへの配分は、それぞれ 67%、6%、27%となっており、農林水産業セクターの GDP 構成比（それぞれ 79%、7%、14%）と比較して水産業セクターへの配分が高くなっている。
- 22-4 イ国経済の最大のマクロ的政策課題の 1 つは対外債務である。表 2.2.3 に見られるように、2000 年 12 月末現在の対外民間債務（668 億ドル）と対外公的債務（800 億ドル）の合計額は約 1,467 億ドルで、これはイ国の 2000 年の GDP である 1,376 億ドル（1,291 兆ルピア）を上回る額である。2002 年 4 月の主要債権国会議（パリクラブ）ではイ国政府が要請した総額 54 億ドルのリスケ案がほぼ全面的に承認された。これでイ国のリスケ獲得は経済危機以降 3 回目となり、今回のパリクラブで承認されたのは 2002 年 4 月から 2003 年 12 月償還期限を迎える対外公的債務の元本・金利（1997 年 7 月 1 日以前に契約されたもの）のリスケである。因みにリスケ額 54 億ドルのうち、日本政府の債権は 27 億ドルを占めている。
- 22-5 財政面での課題は対外債務の他に、①国内公的債務、②補助金、及び③財政の地方分権化が挙げられる。国内公的債務は総額 660 兆ルピア（約 704 億ドル、2000 年 12 月末現在）といわれている。国家予算規模（歳出総額）344 兆ルピアの同国にとってこの国債残高は過大な重荷になっており、特に 2004 年以降に本格化する国債償還が問題である。補助金は、石油・ガス・電力等に関して支出されているが、2002 年予算では削減を行い、41.6 兆ルピアの支出が見込まれる（2001 年度は 66 兆ルピア）。補助金の削減に伴う燃料費の上昇により、バス料金や電気料金等の値上げが予想される。また、財政の地方分権化は、付与された権限と財源を地方政府が効果的に利用出来るかどうかが問題である。また地方政府による国際機関等からの借入の可能性について議論されており、その成り行きが注目される。
- 22-6 イ国政府は財政面で厳しい対応を迫られており、財政再建は急務といえる。イ国政府は対外債務が問題となる中、財政再建のために新たな対外借入を抑制する方針であり、国家歳出予算は非常に厳しい状況に置かれている。我が国の協力についても、このような状況を念頭に置き、効果的な協力のあり方を検討していく必要がある。

2.3 貧困の現状

- 23-1 イ国における貧困は、下表に見られるように 1970 年代後半から急速に減少しており、経済危機前の 1996 年には貧困人口が 2,250 万人、11.3%まで減少した。しかしながら、経済危機は貧困人口の増加をもたらし、1999 年 8 月の時点で実施された全国家計調査によると貧困人口は 3,750 万人、18.2%と推計され 1.5 倍強に増加している（1999 年 8 月時点における貧困ラインは、都市部では 89,845 ルピア/人/月であり、農村部で

は69,420ルピア/人/月である)。特に人口が集中しているジャワ島などは貧困者が420万人から1,001万人へと増加するなど都市部での影響が顕著である。

貧困人口の推移

	貧困人口数 (百万人)			貧困人口の割合 (%)		
	都市部	農村部	全国	都市部	農村部	全国
1976年	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1980年	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1990年	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1996年	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3
1998年	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2
1999年	12.4	25.1	37.5	15.1	20.2	18.2

出所：Statistical Yearbook of Indonesia 1999、インドネシア中央統計局

- 23-2 このような急激な貧困層の拡大に鑑み、イ国政府は貧困者や失業者などの社会的弱者への危機の影響を緩和することを目的に、“ソーシャルセーフティネット(SSN)プログラム”を1998年から3年間実施した。SSNプログラムは、3年間で180兆ルピアが投入され、初等中等教育からのドロップアウトの防止、保健医療サービスへのアクセスの確保、子供の栄養状態悪化の防止、失業者に対する雇用機会の確保をはかった。
- 23-3 イ国の貧困者層の増加は、SSNプログラムの実施により減少へと転換したものの、貧困問題は社会不安の要因の一つであり、構造的な貧困層とともに、経済危機により貧困に陥った過渡的な貧困層、さらには貧富の格差が大きいイ国における相対的な貧困層の問題など、貧困削減は依然として大きな開発課題である。
- 23-4 今後イ国政府は緊急的なSSNから中長期的な持続可能な貧困削減プログラムの策定と実施を計画している。また、国家開発5ヵ年計画 (PROPENAS) においても貧困削減は重要な政策課題の一つとして挙げられ、2000年から2004年の5年間に構造的な削減への取組が予定されている。
- 23-5 このような中において、世界銀行 (世銀) 及びアジア開発銀行 (ADB) の開発基本戦略及び主要援助国の援助方針においても貧困対策はイ国に対する援助の中心課題の一つとして重視されている(後記4.4参照)。

貧困関連社会指標

	1980年	1999年
平均余命 (年)	男; 50.9、女; 54.0	男; 64、女; 68
1歳以下乳児死亡率 (/1,000)	112	50
5歳以下幼児死亡率 (/1,000)	125	60
妊産婦死亡率 (出産10,000人当たり)	360.0 (1984-85)	390.0 (1989-94)
女性一人当たり平均出産回数	4.7	2.8
成人識字率 (%)	男; 77.7、女; 57.7	男; 89.6、女; 78.0
小学校就学率 (グロス)	男; 114.6、女; 99.7	男; 116.9、女; 112.3
中学校就学率 (グロス)	男; 34.7、女; 23.3	男; 55.8、女; 47.6

出所：ADB, Country Operational Strategy: Indonesia, March 2001

- 23-6 貧困問題を食料・農業の側面からみれば、都市と農漁村の所得格差の拡大、教育、栄養、医療サービス等の基本的ニーズに対する低い充足率、基礎的インフラの未整備、及びこれらに起因する多大な貧困層（貧困人口の約70%が農漁村部）の存在として捉えられる。また、貧困に由来する栄養不足も問題である。栄養不足と微量元素の不足が5歳以下の幼児の罹病及び死亡の原因の50%以上であると見られている。また、成人の栄養不足に起因する貧血は伝染病に対する抵抗力を弱め、これがイ国を含む東南アジアで際立って高い妊産婦の死亡率の主たる原因と見られている。さらに、5歳以下の幼児の39%が慢性的栄養不足であり（1992年）、生後6～23ヶ月の乳幼児の蛋白質不足は1998年で30.5%に達している^{注2}。農水産業セクターにおける貧困削減への取組に当たっては、この点に留意する必要がある。
- 23-7 また、カロリー摂取量では、1999年の値で1,849Kcal/人日（都市部：1,802Kcal/人日、農村部：1,880Kcal/人日）^{注3}となっている。1996年の値が2,020Kcal/人日（都市部：1,984Kcal/人日、農村部：2,040Kcal/人日）^{注3}であったことから、通貨危機の影響を受けカロリー摂取量は低下したとみることが出来る。イ国の栄養所要量は2,500Kcal/人日を目標としていることから、一層の栄養改善が今後の課題として挙げられる。
- 23-8 以上のような状況に鑑みると、農漁村開発は貧困対策としても極めて重要なものである。

2.4 地方分権化の現状

- 24-1 1999年に成立した地方分権化2法（地方行政に関する法律第22号及び中央地方財政均衡に関する法律第25号）が、2001年1月より施行され、地方分権化の実施ステージに入った。中央政府の機能は外交、国防・治安、司法、金融・財政、宗教の5分野とその他の分野（マクロレベルの国家計画、開発管理政策、天然資源管理等）に関する権限に限定され、それ以外の権限については、県（Kabupaten）・市（Kota）へ大幅に権限が移譲された。地域の振興及び開発にあたっては、従来の中央主導・一極集中型から地方の多様性に基づいた地方イニシアティブ重視型に転換して進めていくことが求められている。
- 24-2 地方分権化に伴い、中央から地方への公務員の転籍並びに施設や公文書の移管が行われ、それは2001年9月までにほぼ終了した。地方に設置されていた中央政府事務所のうち、地方政府に移管されたものは、州レベルで239事務所、県/市レベルで3,933事務所、そして16,000以上に達するプロジェクト実施機関（Unit）である。これらの事務所が地方政府下の管轄に入ったことに伴い、約201万人の国家公務員が地方政

注2: Assessment of Poverty in Indonesia, ADB, Oct. 2000

注3: Assessment on Indonesian Food Security Situation, Ministry of Agriculture, 2001

府に転籍した^{注4}。こうした公務員の転職や施設の移管は比較的順調に進んだものの、各種事業の実施、公務員の配置転換及びこれに伴う地方での余剰人員の発生等様々な問題も生じている。

- 24-3 地方分権化の実施は以下のようなスケジュールで実施されている。しかしながら、上記2法の基本的枠組みを実施するために必要な政府規則の作成は遅れており、一部規則は現時点でも終了していない。また、地方分権化に係る規則等が地方分権化法第22号と整合しない内容のものがある等、政策・制度整備上の課題も数多く抱えている。

地方分権化スケジュール（地方自治諮問委員会）

時期	段階	内容
2001年1月まで	地方分権化実施の準備	・ 関連する政府規則の制定
2001年	地方分権化の開始	・ 地方分権化を実施できる能力のある地方政府は権限、人材、資産、財源の移管を実施
2002年～2003年	地方分権化の改革	・ 2001年に地方分権化を完全実施できなかった地方政府が地方分権化の実施を完了 ・ 地方政府の能力向上の本格実施
2004年～2007年	地方分権化の強化	・ 地方分権化の戦略と概念の改善 ・ 地方分権化の概念と法律枠組みとのギャップの解消 ・ 地方分権化の実施が出来ない地方政府の廃止と統合
2007年以降	地方分権の安定	・ 地方分権化の継続的な改善

- 24-4 地方分権化を推進するうえで、イ国政府が求められている主要な対策を以下にまとめる^{注5}。

- 1) 一般交付金 (DAU)の地方への配分メカニズムをより平等で透明性の高いものにする必要があること。
- 2) 地方分権化法第22号の見直し手続きを、どの部分の改訂が同法の予測し得る不備を取り除くものであるかについて明確にしたうえで行う必要があること。
- 3) 地方毎に制定された規制の見直し作業を強化し、国法との間で不一致が見られるものについては無効にする必要があること。
- 4) 地方分権化に係る問題を早期に発見し、中央による早急な対応を図るためのより包括的なモニタリングシステムを設ける必要があること。
- 5) 開発事業をタイムリーに実施するため、地方政府への特別交付金 (DAK) および開発資金手当てに係る枠組みを早急に規定する必要があること。
- 6) 地方分権化を支援するキャパシティビルディングに係るプログラムを完成させるよう資金手当てを行うこと。

注4 : GTZ Decentralization News, March 2001

注5 : Indonesia, The Imperative for Reform, November 2001, World Bank

- 24-5 上記した対策のうちで、地方政府職員のキャパシティビルディングおよびそれによる効果的、効率的な地方行政サービスの提供は最も遅れている部分であるといわれている。これを農水産業セクターの主要サービスについて見ると以下のとおりである。
- 24-6 農業普及の場合、各県の普及活動は、行政側の認識する重要度及び期待度によって格差が生じている。このような状況の下、農業省は全国的な均衡、水準を確保しながら、地域性を活かした普及体制を模索している。試験研究、農業教育の各方面においては、中央政府の施設が地方政府へ移管されつつあるが、それらの維持に必要な財源が十分に確保できないことから、施設の維持管理に支障をきたしている例がある。
- 24-7 かんがいに関して、居住地域インフラ省では 2000 年に組織体制を変更し、地方直轄事務所を州に移管した。かんがい施設の維持管理と運営については、水利組合への移管に備え 2001 年にかんがい関連法規を改正し、実施に要する条例を各地方政府が整備している段階である。
- 24-8 水産分野では海洋水産省が政策と開発方針を策定し、その実施は州や県など地方政府が行う体制に変更するため、段階的に地方政府に移管しつつある。しかし、多くの地方政府は十分な財源を手当することができないため、それを実施することは困難な状況である。

2.5 経済のグローバル化

- 25-1 2002 年 1 月 1 日に AFTA (ASEAN^{注6} Free Trade Area) が原則発効したことにより、ASEAN のメンバーの一つであるイ国は自由貿易に係る地域約束を実現することになった^{注7}。AFTA は ASEAN 創設時の加盟 6 カ国 (イ国、ブルネイ、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ) が 1992 年に採択したもので、これらの国が、共通効果特惠関税 (Common Effective Preferential Tariff: CEPT) スキームに従い、工業製品から農産物まで広範な物品への関税を 2003 年までに 0~5% にまでに引き下げるものである。また、さらなる計画として、2010 年までに地域内の全ての関税を撤廃することを目指している (新加盟国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムは 2015 年までに撤廃)。
- 25-2 CEPT スキームは、以下の 4 つのリストから構成されている。

注6 : Association of Southeast Asian Nations(東南アジア諸国連合)

注7 : しかし、2001 年 1 月 1 日の段階でも、加盟各国の CEPT 対象品目や税率などの全貌は揃っておらず、AFTA 実現後の実態面での対応の遅れも懸念されている。

包含リスト (Inclusion List)	2003年までに関税を0～5%まで引下げる品目からなり、さらに、①リストに加えられてから5年以内に非関税障壁を撤廃する、②リストに加えられると同時に数量制限を撤廃する、③交換規制や関税割増の撤廃、などの条件がある。
一時除外リスト (Temporary Exclusion List)	一時的に関税引き下げを免除される品目で、2001年から2006年の間に上記包含リストに組み込まれ、2006年から2年以内に関税が5%までに引き下げられる品目。
センシティブリスト (Sensitive List)	非加工農産品で、1998年から17年以内に包含リストに組み込まれる可能性がある品目。
一般除外リスト (General Exemption List)	関税引下げを永久的に適用対象としない絶対除外品目。

25-3 ASEAN 事務局^{注8}からの情報によれば、1998年のCEPTスキームに含まれるイ国の対象品目数は合計7,260で、その内訳は、包含リスト6,675、一時除外リスト517、センシティブリスト23、一般除外リスト45となっている。また、同様の情報によれば、センシティブリストはさらにセンシティブと高センシティブ(Highly sensitive)に分類されており、前者にはニンニク、チョウジ、ムギ、大豆(これら作物の加工品も含む12品目)が、後者には米および砂糖(これら作物の加工品も含む11品目)がそれぞれ含まれている。これらの農産物(およびその加工品の多く)は2010年までは関税の面で保護されることになる。一方、その他の食用作物やエステート作物は、ASEAN域内の競争に晒されることになる。

25-4 以上に概観したAFTAに加え、アジア太平洋経済協力(APEC)の合意に基づく2010年の域内貿易自由化、さらには世界貿易機構(WTO)体制に基づく国際約束の実現(2020年)と合わせ、イ国の市場経済はグローバル化に向かって進まざるを得ない状況である。イ国政府は、貿易自由化を妨げる各種障壁を取り除くだけでなく、特に農水産業セクターにあっては、グローバル化に向けた競争力の強化を生産、加工、流通全ての面で包括的に推進することが求められている。

注8 : <http://www.ascansec.org>