

令和 5 年 6 月 16 日現在

機関番号：30106

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2022

課題番号：17K03554

研究課題名（和文）インドネシアのアブラヤシ農園開発における自発的土地取引と貧困解決

研究課題名（英文）Would Large-Scale Oil Palm Investment Schemes Reduce Poverty? Case Studies from Indonesia

研究代表者

浦野 真理子 (URANO, Mariko)

北星学園大学・経済学部・教授

研究者番号：30364219

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：インドネシアのアブラヤシ農園開発が生産地住民の貧困解決に寄与しているか、東カリマンタン州と西スマトラ州の2つの調査地におけるインタビューと参与観察から検討を行った。インドネシア政府は、アブラヤシ農園開発を農村の貧困解決の手段として推進してきたが、大規模農園開発は「土地の収奪」として批判も受けてきた。

東カリマンタン州では、大規模アブラヤシ農園の進出に対して先住民ダヤク農民が与えた「同意」は民主的な意思決定とは異なることが分かった。また、西スマトラ州では小規模農家はアブラヤシ栽培で所得向上してきたが、国際市場での価格変動により収入が不安定であることが分かった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

アブラヤシは世界で最も生産・消費されている植物油であり、バイオ燃料としても需要が高い。しかし、栽培面積の急激な拡大が森林火災の発生や、生態系破壊に結び付くとして環境面の問題が指摘されている。本研究では、カリマンタンとスマトラという代表的な生産地で住民へのインタビューと参与観察を行うことを通し、近年人権上の問題から必須とされている「自由で事前の、十分な情報を与えられたうえでの合意(FPIC)」にも問題があり留意が必要であること、そして、地域住民が国際的に取引される商品作物のサプライチェーンに参加することで所得が向上する可能性はあるが、価格の乱高下から生活が脅かされるという問題を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：This research investigated whether Indonesian oil palm sector has contributed to the alleviation of rural poverty from the case studies in East Kalimantan and West Sumatra. Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) has become widely recognized as a tool for self-determination of affected communities facing land loss from large-scale agricultural investment schemes in developing countries. Based on field research in the province of East Kalimantan, in addition to the practical implementation issues, the state of underdevelopment created by long-time neglect by the government and lack of future prospects for self-reliant development are highly important factors when the populations give consent to company advancement. In the case study of West Sumatra, local farmers have raised their incomes by growing oil palm, but sharp price drop at the international market since 2019 became a blow to the local livelihoods.

研究分野：政治学

キーワード：インドネシア アブラヤシ 貧困解決

1. 研究開始当初の背景

(1). 東カリマンタンの事例：農地への投資と住民の同意

開発途上国の農地への投資が、住民から土地の収奪を引き起こすことで問題視されている。「自由な事前の情報を与えたうえの同意 (Free, Prior, and Informed Consent, FPIC)」は、住民たちが政府や企業のプロジェクトから悪影響を受けることを防ぎ、土地や資源利用に自己決定権を持つためにつくられた原則である。この原則は 1989 年の ILO 条約第 169 号で先住民の権利として登場し、その後は先住民に限らず住民たちの権利を守るために、国連や世界銀行などの責任ある投資のための行動原則に採用されてきた。企業も環境や人権に配慮する責任を求める世論が高まり、自主的な行動倫理として採用するケースが増えている。

しかし、FPIC が行われることで、住民が本当に自己決定権を得るのかということそうではない。なぜなら住民が同意する前に企業進出は政府からの許可を得ており、住民に拒否権はないことがほとんどだからだ。また、「住民」が同意するといっても、住民の中には色々な立場が存在する。住民のなかの力関係や政治が決定に影響し、多くの住民たちの意向が反映されないこともある。だから、「同意」は政府の政策や企業活動にお墨付きを与えるだけ、という批判も行われている。一方で、住民からの同意を得るプロセスで地域貢献が促進されるという考え方もある。FPIC の効果は現地にどんな影響を与えているのだろうか。東カリマンタン州の事例から検討した。

(2). 西スマトラ州の事例：パーム油サプライチェーンに組み込まれた小規模農家

インドネシアでは、2000 年以来、多くの小規模農家が自発的にアブラヤシ栽培を開始した。独立した小農が生産するパーム油はインドネシアの全生産量の約 35% を占めている。しかし、アブラヤシは農薬や肥料に資金が必要であり、パーム油の市場価格の乱高下が生産者の生活を不安定にしている。

西スマトラ州のアガム県では、1990 年代から民間大農園が進出し、周辺に住む農民も、自主的にアブラヤシ栽培を始めた。今では住民の 8 割が小規模なアブラヤシ農園を所有している。

2. 研究の目的

インドネシアのアブラヤシ農園開発は、住民の土地の自発的取引と雇用の創出によって農村の貧困解決に寄与するのかという問題を、東カリマンタン州と西スマトラ州の事例から検討した。

3. 研究の方法

東カリマンタン州と西スマトラ州の農民に対するインタビューと参与観察によって行った。

4. 研究成果

(1). インドネシア東カリマンタン州の事例

ボルネオ島の東側に位置する東カリマンタン州はインドネシアでも有数の森林地域であり、1970 年代から大規模な木材伐採が行われてきた。東クタイ県ブサン郡は州都のサマ

リンダから車でアブラヤシ農園やパルプ用植林地帯を 7 - 8 時間行ったところにあり、6 つの村(A,B,C,D,E,F 村と呼ぶ)がある。住民数は約 5 千人で、その 70%が自給自足的な米作を行う先住民ダヤク人である。90 年代からカカオなどの現金作物栽培も普及しているが現金収入源は少なく、2013 年の地方政府統計によると、9%の住民が貧困層に区分されている。現金収入も問題だが、特に道路、電気、安全な水などのインフラが不足している。

東クタイ県は地方分権化政策によって 1999 年に誕生し、それ以来アブラヤシ農園企業や石炭企業を積極的に誘致してきた。ここでは、2007 年から進出してきたアブラヤシ企業と、2011 年に進出してきた紙パルプ用植林企業が住民からの同意を得る時の経緯を見る。

アブラヤシ農園企業の進出をめぐる (A,B,C,D,E 村)

大規模アブラヤシ農園企業 HPM 社と SAWA 社が政府の操業許可を得て進出してきたのは 2007 年のことだ。2 社が許可を得た操業地 24,000 ヘクタールである。(この 2 つの会社はもともと一つの会社だが、一つの会社が得られる許可は 20,000 ヘクタールまでと法令で決まっていたため、2 つの会社に分かれている。)操業許可区域に含まれる 5 つの村(A,B,C,D,E)の住民は、住民は保有している農地に対する補償金、分譲される農園から定期的に高額の配当金が受け取れると説明され、農園進出への同意を求められた。県知事と郡長も強力に農園進出に同意するよう説得した。結論からいうと、A 村は同意せず、残りの B,C,D,E 村は同意となった。いずれの村も、村長や慣習長といったリーダーたちが決定に重要な役割を果たした。

地域の慣習法では、森林を切り開いて畑をつくれればその土地は個人所有として認められる。実は同意が決まる前からアブラヤシ農園進出のニュースを耳にして、多くの住民たちは、収用される土地に対して支払われる補償金のためバイクをローンで手に入れ道路沿いに畑を開くなど、できるだけ森林を開いて畑をつくり所有地を増やそうとしていた。農園企業の進出に対して、環境破壊や農地不足などに不安を持つ住民たちも多かった。しかし、政府の操業許可はすでに出され、B,C,D,E 村のリーダーたちは同意に好意的であることから、住民には「反対したって企業が入ってくることは拒否できない」という見方が多かった。どうせ拒否できないのなら、現金収入を得る手段が少なく子どもの学費捻出に日々悩んでいる住民たちにとって、補償金をできるだけ多くもらえるように森林を開くというのは現実的な行動だった。

しかし企業が入ってきて以降、土地への補償金は一回だけだし、配当金は約束されていた額の 3 分の 1~5 分の 1 だけだった。農園が進出したあとの環境評価は行われないので直接の影響かは不明だが、住民は川の汚れや水不足などの環境破壊も感じていた。10 年後の 2016 年 10 月 2017 年 2 月にかけて、アブラヤシ農園企業を受け入れた D 村で 70 名の村人にアブラヤシ農園のこれまでの影響について尋ねたところ、「良い」と答えたのはわずか 3 名に過ぎず、「悪い」は 36 名だった。(「良い面と悪い面がある」は 14 名、「分からない」「その他」が 17 名)「悪い」と答えた理由は、分譲農園地からの配当金が少ないこと、農園で住民に開かれている雇用機会が限られていること、耕作地の減少、環境破壊などであった。

一方、A 村は 5 つの村のなかで唯一アブラヤシ農園企業の進出に同意せず、NGO と協力して住民による地域の森林管理を行おうとした。インドネシアでは住民参加型の社会林業制度として、村の慣習的森林地を「村落林」として登録する制度が 1999 年に創設された。A 村のリーダーたちは NGO と協力して 4 万ヘクタールの慣習的森林地を、村落林として登録しようとしていた。しかし手続きを進めていたところ、2011 年、村落林に登録予定の森林

地の大部分に、林業省（現在の環境林業省）が紙パルプ用植林企業 Permata Borneo Abadi (PBA)社に操業許可を出したので、村落林として登録できた面積は700ヘクタールまで大幅に減少した。認可を得た村落林地も結局十分な管理ができないまま2018年時点で延長申請できていない状況だ。また、A村は一番下流にあるため、アブラヤシ農園が引き起こしていると思われる河川の汚染や水不足が一番深刻に出てきた。アブラヤシ企業進出から10年を経て、同意したほかの村はアブラヤシ農園企業から補償金を得たり、分譲農園地からわずかだが定期的な配当がある。一方でA村では利益が一切得られないことで、同意しなかったリーダーへの住民の不満が募り、その後の村長選挙ではダヤク人ではない村長が選ばれた。同意しなかったA村もアブラヤシ企業進出による影響を免れなかったといえる。

紙パルプ企業の進出をめぐる（F村）

アブラヤシ農園の進出区域にF村が入らなかった理由は、F村全域が環境林業省の管轄である森林地域に指定されているからだ。（森林地域にはアブラヤシ農園企業が進出できない）。その代わりに2011年に紙パルプ用植林 Permata Borneo Abadi (PBA)社がF村領域の24,454ヘクタールに操業許可を得た。PBA社の進出にF村の村長は同意したが、慣習長はじめ多くの住民たちが反対し村の意見は分裂した。反対の理由は、慣習的森林が失われること、そしてアブラヤシ農園から得られる利益と比べ工業用植林から得られる利益が少ないことだった。アブラヤシ農園の場合、土地譲渡にあたり補償金が提供されるほか、分譲農園地からの定期的な収益も期待できる。一方で、PBA社はF村に対し、一戸あたり2ヘクタールの造林と、造林地木材の生産量に応じた報酬の支払いを提案したが、その利益ははるかに少ない。政府が定める土地の利用区分によって、どんな企業が進出してくるかが決まってしまう、住民には企業を選ぶ権利がない。政府が土地利用を森林地域に指定したために、村人にとっては現金収入という点ではより不利な紙パルプ企業が進出し、同意するか否かという選択を迫られていた。

また、PBA社はFSC認証に参加するため、コンサルタント会社に依頼して高保護価値（HCV）指定地域に関する調査を行った。その結果、PBA社が操業許可を得た49,297ヘクタールのうち、18,495ヘクタール(37.5%)を保護地区とすることが提案されているが。実現すれば、操業区域から除外して企業による保護活動が行われる。一方で、残りの森林地域は紙パルプ用植林に代えられてしまうことになる。また、保護地区とされれば、木材伐採や狩猟など住民の森林利用が制限されることになるが、保護地区での住民の森林利用制限については十分な説明が行われていない。

東クタイ県ブサン郡の事例から、進出企業が住民との同意を得るという原則が現場でどのように機能しているかを見てきた。現地を見ると、住民が同意するという原則があれば、企業の生産活動によって住民も恩恵を受け、企業も利益が上がり、私たち先進国の消費者は豊かな消費生活を送れるという期待は楽観的すぎるのが分かる。一つは、FPICの原則の実施には不備があるという現実だ。住民との同意の際にはリーダーが主導権を握っている。また、同意したあとに生じる環境問題などについての調査が行われない。住民には事実上拒否権はなく、また、FPICは性質上、土地や資源利用を金銭で補償することになるが、それまで金銭で測ってこなかった土地や資源によって補償金を得ることで地域にそれまでなかった混乱が起き、それまで機能していた慣習法が機能しなくなっている。FPICは万能薬ではない。企業が進出する際に住民の交渉能力を高める

可能性はあるが、住民の権利保障のためには個別に問題がないかを検討することが必要となる。

(2) 西スマトラ州の事例

2018-2020年に行った現地のアブラヤシ生産農民たちへのインタビューによると、アブラヤシの実の販売が貴重な収入源になっている。アブラヤシの実は2週間に1回くらい収穫できるので、定期的な収入は子どもの学費などとして貴重である。

一方で、アブラヤシの栽培には農薬や肥料など多くの費用がかかる。25年に一度植え替えが必要だが、特に所有面積が小さい農家の場合、植え替えの際に収入が一木に落ち込むことが課題となっている。パーム油は市場価格が乱高下し、特に2018年にEUが森林減少との関係で、パーム油由来のバイオ燃料を使わないことを発表したことで、価格が下落した。農民たちも価格の乱高下から困難を感じており、アブラヤシに特化するのではなく、果物や酪農など経営を多角化したいという希望を持っている。豊かな農民が土地を買い占めてしまい、住民間の格差が開いているという問題もある。自発的にアブラヤシ栽培を行った西スマトラ州の例を見ても、現金収入という利点の一方で、サプライチェーンに組み込まれたことで価格の乱高下という困難も抱えていることが分かった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 Mariko Urano	4. 巻 17(4)
2. 論文標題 “ Why the principle of informed self-determination does not help local farmers facing land loss: a case study from oil palm development in East Kalimantan, Indonesia ”	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Globalizations	6. 最初と最後の頁 593-607
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1080/14747731.2019.1654703	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Mariko Urano and Yaya Rayadin	4. 巻 59
2. 論文標題 Are Market-Based Forest Conservation Initiatives Effective? Forest Stewardship Council Certification and High Conservation Value Surveys in East Kalimantan, Indonesia	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 北星学園大学経済学部北星論集	6. 最初と最後の頁 59 - 69
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 該当する

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 0件/うち国際学会 2件）

1. 発表者名 Mariko Urano and Kurnia Warman
2. 発表標題 The local impacts of competition between transnational initiatives to govern palm oil supply chain and state sovereignty
3. 学会等名 Indonesia Council Open Conference（国際学会）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 浦野真理子
2. 発表標題 持続可能な森林認証・パーム油認証制度の問題点
3. 学会等名 自由学校遊講座 「企業と人権 - SDGs 時代のビジネスに求められるもの」
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 浦野真理子
2. 発表標題 持続可能な森林認証の問題 点：インドネシア東カリマ ンタン州の事例から
3. 学会等名 第六回熱帯林ガバナ ンス研究会報告
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Mariko Urano
2. 発表標題 Why FPIC Does Not Help Local Farmers Facing Land Loss: A Case Study from Oil Palm Development in East Kalimantan, Indonesia
3. 学会等名 7th Southeast Asia Studies Symposium, Oxford University (国際学会)
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 浦野真理子	4. 発行年 2021年
2. 出版社 新泉社	5. 総ページ数 12
3. 書名 笹岡正俊・藤原敬大編著『誰のための熱帯林保全かー現場から考えるこれからの熱帯林ガバナンス』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関

インドネシア	アンダラス大学法学部			
インドネシア	アンダラス大学法学部	環境自然保護熱帯研究センター Ecositrop		