

平成 22 年 5 月 25 日現在

研究種目：基盤研究(B)
研究期間：2007～2009
課題番号：19405034
研究課題名(和文) 地方分権の推進がインドネシア農村経済に与える影響
研究課題名(英文) Identification of the impact of regional autonomy to rural economy in Indonesia
研究代表者 杉野 智英 (SUGINO TOMOHIDE) 独立行政法人国際農林水産業研究センター・研究戦略調査室・地域コーディネーター 研究者番号：50425526

研究成果の概要(和文)：2001年の地方分権を契機に、一部のインドネシア地方政府は、地域特有の資源を生かした農業振興政策を実施し、農家の収入増加に成功している。また、新たな地方税の創設等により、地方政府は独自の政策を実施するための財源を強化しつつある。一方、農業振興に成功している地方政府の農業政策と比較すると、同国の多くの地方政府は、特産物PRやインフラ整備に重点を置いており、技術普及に関する政策の実施率は低い。

研究成果の概要(英文)：Since the implementation of the regional autonomy in 2001, a part of the Indonesian local governments successfully implemented local policies which promoted agriculture by optimally using local resources and these policies resulted in the increased income of the farm households. The local governments strengthened their financial resource by the new local taxes and other measurements. Comparing to these successful cases, most local governments focused in the promotion of the local agricultural products and infrastructure constructions while technology dissemination activities were relatively weak.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	4,400,000	1,320,000	5,720,000
2008年度	3,900,000	1,170,000	5,070,000
2009年度	2,700,000	810,000	3,510,000
年度			
年度			
総計	11,000,000	3,300,000	14,300,000

研究分野：農業経済

科研費の分科・細目：農業経済学

キーワード：国際研究者交流、インドネシア、農業政策、地方分権

## 1. 研究開始当初の背景

インドネシアでは、32年間続いた中央集権的なスハルト体制が1998年に崩壊した後、1999年に制定された地方自治法(1999年法律22号)、中央地方財政均衡法(1999年法

律25号)が2001年に施行され、地方分権が推進されたが、「地方政府に付与された権力は、組織の意志決定をより官僚的な色彩の強いものにし、行政の効率化にはつながらない。」等、急速な地方分権に伴う様々な問

題点が指摘されていた。

地方分権とは本来、中央集権制度では行い得ない、地方のニーズに答えその特性を生かしたきめ細かい政策の実現を可能とするものである。経済のグローバル化が進む中、高い発展のポテンシャルを持つ農業分野で、地方分権のメリットを生かした政策が実施されれば、同国の経済発展に大きく寄与するものと考えられる。

2001年以降の地方分権の動きが、インドネシアの地域社会に対してどのような影響を与えたか、国内のみならず海外の研究機関において、様々な調査・研究が行われている。しかしながら、地方分権の推進が開始されて間もないこともあり、これまでの研究は、地方分権の総合的な影響把握や政治学的な観点からのアプローチを試みたものにとどまっており、農業分野に焦点を当てて、地方分権の影響の解明を試みたものは少ない。

## 2. 研究の目的

前述の背景を鑑み、本研究は、研究期間内に、以下の事項を明らかにすることを目的とした。

(1) 地方分権がインドネシア農業に与えた影響の解明

インドネシアの地方分権は、いまだ創設期の段階にあり、従来以上の強大な自治権を与えられた県・市は、地域独自の政策を実施するべく模索を続けている状況といえる。県・市が独自の条例や制度を創設することは、中央集権時代には非常に希であったが、地方分権を契機として独自の政策を打ち出している地方政府も多い。これらの政策の中で、農業関連政策がどのように位置づけられているかを調査し、地方分権推進の流れの中の農業政策の動きを把握する。

(2) 地域資源を活用した農村活性化の成功要因の把握

地域の長所、短所を熟知している地方政府に政策決定権限を付与する地方分権は、もし理想どおりに機能したとすれば、地域独自の資源を活用し、地域経済の向上を図る地域活性化の活動にとって、強力な追い風として働くと考えられる。このため、地方政府が実施した農村活性化活動の事例について、その成功要因と、効果を拡大するために必要な支援政策を明らかにする。

(3) 地方分権を活用した農村活性化方策の提言

研究成果に基づき、地方分権を活用した農業活性化策を提言する。

## 3. 研究の方法

(1) 地方分権がインドネシア農業に与えた

## 影響の解明

地方分権の推進以降、地方政府においてどのような農業政策が展開されているかを把握するため、インドネシアの地方自治体(州、県、市)で2001年以降に施行された農林業に関連する条例を収集した。収集した条例を、分野別、目的別に分類するとともに、経年的な変化を分析し、地方分権実施後の地方農業政策の変化を観察した。

(2) 地域資源を活用した農村活性化の成功要因の把握

無化学農薬米生産を中心とした独自の農業政策を展開している中部ジャワ州スラゲン県(Kabupaten Sragen)を事例として取り上げ、県農業部、農家、流通業者を対象とした聞き取り調査を実施し、県が実施している農業振興政策の効果を分析した。

(3) 地方分権を活用した農村活性化方策の提言

上記(1)、(2)の成果に基づき、地方分権を活用した農業活性化策案を作成した。とりまとめた政策提言は、政策立案者を交えたワークショップにおいて発表し、政策立案者からの意見を踏まえ、最終的な提言をとりまとめた。

## 4. 研究成果

(1) 地方分権がインドネシア農業に与えた影響の解明

地方分権が開始された2001年以降に施行された830の農業関連地方条例を分析したところ、条例の半数以上は地方税や手数料の徴収に関するものであり、地方自治体の独自財源を増やそうとする姿勢を明確に反映していた(図1)。

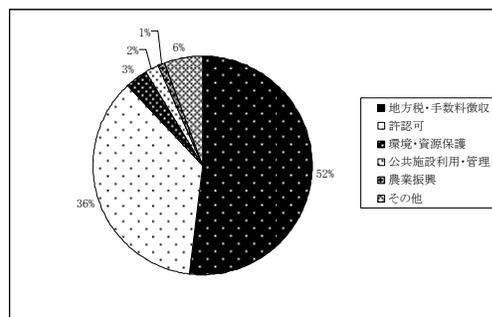


図1 農業関連地方条例の分類(計830条例)

地方分権の実施以降、様々な地方税の乱立が、農業への投資を阻害しているとの指摘が各種報道によりなされていたが、調査結果はこうした指摘の正しさを裏付けるものとなった。一方、施行年次別に条例の内容を分析したところ、地方分権開始直後に施行された条例は、地方政府の歳入増を目的とした条例

が多かったが、近年施行された条例の中には、地方特有の資源を活用した農業開発を目的としたものや、環境や資源保護を目的としたものが次第に増加していた。地方政府の施策の焦点が、短期的な歳入増加から中長期的な地方経済の発展へ移りつつあることが明らかになった。

(2) 地域資源を活用した農村活性化の成功要因の把握

①スラゲン県農業政策の成果と課題

スラゲン県農業政策の成果と課題を、県農業部、農家、流通業者への聞き取り調査により把握した。同県の主要農産物は稲であり、消費者の健康への関心の高まりを背景として、県では地方分権が開始された2001年以降無化学農薬米生産を中心とする農業振興政策を推進している。本調査で明らかにされた、同県農業政策の成果と課題は以下のようによまとめられる。まず成果としては、県の支援による無化学農薬米流通業者の設立、農家と流通業者の覚書締結促進といった、無化学農薬米販路確保のための事業が、無化学農薬米生産農家の収益向上に寄与している点である。生産費調査結果によれば、覚書を締結した農家の生産物価格は、他農家に比べ有意に高く、一方、流通業者との間に覚書を締結していない農家は、付加価値の高い無化学農薬米を生産したとしても、高価格を実現することは難しいことがわかった(表1)。

表1 調査対象農家の米生産費(2008年乾期第1作、グループの平均値)

単位：1,000 ルピア/ha

	グループ1 (無化学農薬・ 覚書有)	グループ2 (無化学農薬・ 覚書無)	グループ3 (通常栽培)
租収入	21,680	9,985	15,613
生産費	7,608	6,473	9,207
収入	14,072	3,512	6,405
収量(乾燥籾米, kg/ha)	8,834	5,158	7,102
生産物価格(ルピア/kg)	2,477	1,950	2,189
サンプル数(戸)	10	3	9
主要出荷先	覚書を締結した流通業者 (PB. Padi Mulya社)	一般流通業者 (特に一定せず)	一般流通業者 (特に一定せず)

一方、政策の課題としては、無化学農薬米の生産方法を、公的な有機農産物認証基準に一致させる努力が必要な点が指摘される。インドネシアでは、2002年に有機農産物の生産基準が制定されているが、本基準による認証は、法律等による義務づけは行われていない。従って、認証を受けなくても生産物を有機農産物として流通、販売することが可能である。事実、農村調査で対象とした農家では、有機米ではなく無化学農薬米と称すべきものかなりの割合を占めていたが、これらの多くは有機米として流通していた。同国の現在の

制度では、国内で販売される有機農産物については、有機認証が義務づけられていないため、無化学農薬栽培(化学肥料は使用)された農産物を「有機」と称して販売しても、特段の法的な問題はない。一方、将来有機認証が義務化されることを想定し、県内で生産される無化学農薬米を、公的基準に基づく有機農産物に近づけることが、県内の農業を健全に発展させるために必要である。

②農家グループの活動と県政策に対する評価

スラゲン県において無化学農薬米生産を行っている9つの農家グループを対象とし、農家グループの活動や県の実施した農家グループ支援策が、農家経営にどのような影響を与えたかを把握することを目的として、農家グループ幹部を対象とした聞き取り調査を実施した。生産物流通、品質管理、資材流通、資金調達、技術指導の5分野の農家グループ活動について、各グループの活動状況を調べたところ、技術指導、無化学農薬米の集団的出荷、資材の共同配給といった活動が最も活発に実施されていることがわかった。一方、県が実施し農家グループが受益者となった県政策の評価をたずねたところ、技術指導や経営指導に関する集会の実施が、農家グループから最も高い評価を受けており、次いで、普及員による技術指導、見学旅行の順となった。農業資材の補助、資金融資は、県の政策に不満を感じる農家グループが多かった。農家グループの実施している活動を指数化し(各分野の活動を実施していれば1、実施していなければ0とし、5分野の総和を算出)、農家グループの生産する無化学農薬米の価格や収量との関係をみると、活動が活発な農家グループほど、無化学農薬米を高い価格で販売していることがわかった。一方、農家グループの活動と収量との間には特段の関係は観察されなかった

③地方農業政策の比較・分析

地方政府間の農業政策の違いを把握することを目的として、インドネシア全国の県農業部(332県)を対象としたアンケート調査を実施した。調査では、農業政策実施組織の人員、予算、財源を尋ねるとともに、地方分権の優良事例として知られるスラゲン県で実施されている9分野(技術普及、資金融資、資材流通、インフラ整備、加工・流通、特産物PR、有機農業、貧困解消、情報開示)、31件の農業政策について、同様の政策が調査対象県でも実施されているかを尋ねた。回答は88県から得、回収率は27%だった。調査の結果、スマトラ島、カリマンタン島に所在する各県では、普及員を含む県農業部の職員が過去3年間(2006~2008年)減少を続けている

ことが明らかとなった。一方、県農業部の予算は、ジャワ、スマトラ島の各県では増減を繰り返しているが、カリマンタン島とその他の地域では増加を続けていた。県農業部予算のうち、県独自の税収から確保される予算は、全地域で増加しており、地方税収を増加させようとする各県の試みは、中央政府に依存しない財源の確保に結びついていることが確認された。各県の農業政策のうち、「特産物PR」、「インフラ整備」の分野に属する政策の実施率が最も高く、一方、「技術普及」に関する政策の実施率は低かった。また、有機物投入の増大による化学肥料節減を柱とする有機農業の振興は、中央政府の重要な政策課題になっているが、県における関連政策の実施率はたいへん低いなど、中央政府と地方政府の重点施策の食い違いが観察された。

### (3) 地方分権を活用した農村活性化方策の提言

3年間の研究成果を共同研究者とともにとりまとめ、2010年1月14日に中部ジャワ州スラゲン県でワークショップを開催し、同県及び周辺地域の農業政策立案者、農業者、農産物流通業者等と意見交換を行い、地方分権を活用した農業振興政策を実施するにあたり考慮すべき以下の事項を政策提言としてとりまとめた。また、研究報告書をインドネシア語で作成し、関係者に配布した。

- ① 地方税収を増やそうとする地方政府の努力は、農業関係予算中の独自財源による比率を高めるなど、財政の健全化に貢献しているが、地方税の乱立が、農業に対する投資を阻害しないよう留意する。
- ② 地方独自の自然、社会条件を十分理解し、隠れている地方の持つ強みを発掘しそれを生かす農業振興策を実施する。
- ③ 一部の県では農業予算が減少していることを鑑み、農業予算の効率的な活用に努める。予算の制約がある場合、展示圃場の設置など、モデル地区を設定して重点的な予算投入を行い、周辺への波及効果を狙う。
- ④ 地方分権の流れにあっても、中央政府と地方政府の連携を強め、双方が実施する政策が相乗効果を生むように努める。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

杉野智英、ヘニー マイロワニ、スプリヤティ、インドネシア地方政府における無化学農業米生産支援政策の到達点—中部ジャワ州スラゲン県の事例—、2009年度日本農業経

済学会論文集、査読有、2009(別)、2009、pp. 499-506

[学会発表] (計3件)

- ① Tomohide Sugino、Garis Besar Proyek Penelitian “Pembangunan Desa melalui Padi Organik di Indonesia: Studi Kasus di Kabupaten Sragen, Jawa Tengah”、Workshop “Pembangunan Pedesaan melalui Produksi Padi Organik di Indonesia”、2010/1/14、Ruang Citrayasa, PEMDA Kabupaten Sragen, Jawa Tengah, Indonesia
- ② Henny Mayrowani, Supriyati, Tomohide Sugino、Analisa Usahatani Padi Organik di Kabupaten Sragen Workshop “Pembangunan Pedesaan melalui Produksi Padi Organik di Indonesia”、2010/1/14、Ruang Citrayasa, PEMDA Kabupaten Sragen, Jawa Tengah, Indonesia
- ③ 杉野智英、ヘニー マイロワニ、スプリヤティ、インドネシアにおける無化学農業米生産を通じた地域振興—中部ジャワ州スラゲン県の事例—、2009年度日本農業経済学会大会、2009/3/29、筑波大学

[図書] (計1件)

Tomohide Sugino、Henny Mayrowani, Supriyati、JIRCAS、Identifikasi dampak otonomi daerah terhadap pertanian dan ekonomi pedesaan di Indonesia、2010、78

### 6. 研究組織

#### (1) 研究代表者

杉野 智英 (SUGINO TOMOHIDE)

独立行政法人国際農林水産業研究センター・研究戦略調査室・地域コーディネーター

研究者番号：50425526

#### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

#### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：

#### (4) 研究協力者

①ヘニー マイロワニ(Henny Mayrowani)  
インドネシア農業社会経済政策研究所・研究員

②スプリヤティ(Supriyati)  
インドネシア農業社会経済政策研究所・研究員