

インドネシアのアブラヤシ農園で働く人々： 大規模農園開発による雇用創出と貧困解決

浦野 真理子

インドネシアのアブラヤシ農園で働く人々： 大規模農園開発による雇用創出と貧困解決

浦野 真理子

目次

はじめに

第一章 インドネシアの大規模アブラヤシ農園開発

第一節 インドネシアにおけるアブラヤシ農園の拡大

第二節 インドネシアでアブラヤシ生産に携わる人々はどのくらいいるのか

第二章 国有・私企業農園で働く労働者たち

第一節 農園企業と外来労働者

第二節 農園での労働条件

第三章 小農農園で生産に携わる生産者たち

第一節 中核—衛星農園プログラム参加農民

第二節 自力栽培農園

まとめ

はじめに

食料価格の高騰を背景に多国籍企業による農業への投資が世界的に増大している。こうした農業への投資について、発展途上国へ開発資金や雇用創出をもたらすと肯定的にとらえる見方がある一方で、「土地の収奪 (land grabbing)」として地域社会の環境や食料生産への影響も懸念されている (Deininger et al. xxv)。本稿では、近年急激に拡大しているインドネシアのアブラヤシ生産における労働を例にとって、大規模農園開発が雇用創出を通じて地域住民の利益になるのかという点を検討する。

構成は以下のとおりである。第一章ではインドネシアのアブラヤシ生産と輸出が国際的に占めている地位を確認し、インドネシアの

アブラヤシ生産はどのくらいの雇用創出に結びついているかを推計する。第二章では、大規模アブラヤシ農園企業における直接雇用の特徴と労働条件の問題点を検討する。第三章では、2003年にインドネシアのアブラヤシ作付面積の約35%を占めた小農農園について、中核—衛星農園プログラムに参加して生産を行っている農民のケース、自力栽培農民のケースに分け、アブラヤシ生産に携わっている農民がアブラヤシ生産からどのような利益を得ているのかを検討する。主に参考とする資料は、インドネシアのNGO アブラヤシ・ウォッチが発行している資料、同団体が筆者が行った聞き取り (2012年8月)、インドネシア政府の統計データ、関連した研究論文、そして筆者が1998年以来、年2回定期的訪れている東カリマンタン州東クタイ県における聞き取りである。

第一章 インドネシアの大規模アブラヤシ農園開発

この章では、インドネシアにおけるアブラヤシ農園の急激な拡大の状況を述べ、アブラヤシ生産の現場でどのくらいの雇用が創出されているかを推計する。

第一節 インドネシアにおけるアブラヤシ農園の拡大

アフリカが原産地であるアブラヤシはその実がパーム油とパーム核油の原料として利用されている。パーム油がほとんど食品に用い



写真1：アブラヤシの実 (筆者撮影)

られるのに対してアブラヤシの実の種から生産されるパーム核油は洗剤，化粧品，プラスチック，界面活性剤，除草剤など，広く工業・農業用化学製品の材料として用いられる (Sheil et al. 3)。以降，パーム油という言葉でパーム核油も含むものとする。(写真1)

植物油脂は世界的に新興国の需要増大などを背景に年々需要が増大している。世界の代表的な17種類の食用油脂のうち，パーム油とパーム核油は2004年にそれまで最大の供給量だった大豆油を上回り，以来，世界で最も産出されている食用油となっている。パーム油とパーム核油を合計すると世界全体の生産量が2008年で4800万トン以上にのぼり，1999年の生産量約2300万トンと比較すると倍以上に増加している¹。こうした増大の背景には，アブラヤシが一年草である大豆や菜種と比べて収穫が毎年安定し，他の油糧作物と比較して生産面積あたりの収量が3-8倍にも上ることが挙げられる (Sheil et al. 3)。

インドネシアとマレーシアが世界最大のパーム油生産国である。インドネシアが2006年にマレーシアを抜いて産出量で世界第一位になったが，2008年にマレーシアとインドネシアで世界のパーム油生産の約86%を占めている²。パーム油の主要な輸入国は2010年に世界1位がインドで輸入量が657万7千トン，2位EU 600万トン，3位中国571万トンであり，日本は56万9千トンで世界10位となっている³。

先ほど述べたようにインドネシアのパーム油生産量は2006年にマレーシアを抜いて世界

トップになっているが，こうした生産量の増加に伴ってインドネシア国内で原材料となるアブラヤシの作付面積が増加してきた。1997年に292万2千ヘクタールだったインドネシアのアブラヤシ作付面積は2003年には524万7千ヘクタールと2倍近くに増加している (Badan Pusat Statistik Table1.1より)。アブラヤシの実の収穫のち酸化を避けるために24時間以内に搾油する必要がある。そのため，アブラヤシは大規模農園と搾油工場のセットで栽培されてきた。また，広大な油ヤシ農園の面積を確保するためにスマトラ島，カリマンタン島 (インドネシア側ボルネオ島) などの森林地帯がアブラヤシ農園に転換されてきた。インドネシア政府統計局によると2003年の国内アブラヤシ作付面積は524万7千ヘクタールだが，このうち403万9千ヘクタールはスマトラ島，96万9千ヘクタールがカリマンタン島となっている (Badan Pusat Statistik Table1.3.Gより)。

第二節 インドネシアでアブラヤシ生産に携わる人々はどのくらいいるのか

こうしたアブラヤシ農園の拡大がインドネシア経済にどのような影響を与えているかを測る一つの目安が雇用創出の規模である。インドネシアではアブラヤシ生産に携わる人々がどのくらいいるのだろうか。ここでは，パーム油生産から派生した川下産業については扱わず，アブラヤシ農園における労働に限り推計することにする。

アブラヤシ栽培の形態はインドネシア政府統計局の分類に従い，大きく分けて農民による小農農園 (Perkebunan Rakyat)，国有農園 (Perkebunan Negara)，私企業農園 (Perkebunan Swasta) の3つに分けられる。小農農園には国有・私企業農園で実施されている中核—衛星農園プログラムに参加して生産を行っている農民と，独立して生産を行っている自力栽培農民が含まれる (詳しく

は Achmad et al. を参照)。

世界銀行が2011年に出した世界的な農業投資増大に関するレポートでは「雇用の創出が、地域の人々が外部からの投資によって得られる利益のしばしば鍵となる方法である」(Deininger et al. 38) と述べられている。このレポートでは、アブラヤシの作付が千ヘクタールあたり350人の雇用を生み出すとして、近年盛んになっている農業投資のなかでも特に雇用の拡大に貢献する作物として挙げられている。特に大規模な投資のもとで造成される大農園は小農園より雇用創出効果が大きいと述べられている。このほか雇用創出効果が大きいとされているのが、ヤトロファ、ゴム、手作業での刈取りによるサトウキビ栽培で、千ヘクタールあたりの雇用創出効果がそれぞれ420人、420人、700人で大きい。これに対して機械で生産される穀物栽培の雇用創出効果は千ヘクタールあたりわずか10人ときわめて限定的であることが指摘されている。

世界銀行で推計している大規模アブラヤシ農園における雇用が千ヘクタールあたり350

大規模投資における千ヘクタールあたりの雇用創出 (出所: Deininger et al. 39, Table 1.6 Key Factor Ratios in Case Studies of Large-Scale Investments)

産 品	千ヘクタールあたりの雇用
穀物	10
ヤトロファ	420
アブラヤシ	350
林業	20
ゴム	420
モロコシ	53
大豆	18
エタノール用サトウキビ (ブラジル: 天水による栽培, 3分の1機械による刈取り)	153
エタノール用サトウキビ (モザンビーク: 灌漑による栽培, 機械による刈取り)	150
エタノール用サトウキビ (タンザニア: 灌漑による栽培, 手作業による刈取り)	700
小麦, 大豆	16

人という数字に基づくなら、インドネシアの国有・私企業農園の作付け面積は2003年で341万9千ヘクタールであったので (Badan Pusat Statistik Table 1.1), ここではおよそ119万6千人が雇用されていると推計される。

小農園で生じている雇用については、林田による推計が参考になる。林田の推計によると、小自作農世帯で労働に携わるのは通常各世帯1名と考えられるが、そのほかに世帯以外の農民も作業員として働いているケースが多いことを考慮し、アブラヤシ農園を営営する小自作農世帯のおよそ2.5倍が小農園における雇用創出効果である。この前提のもと、林田は2003年に小農園で労働に従事している労働力を200万人と推計している (林田 94-95)。

こうした国有・私企業農園、および小農園における雇用創出は、推計方法に違いがあるが合計すると2003年に319万6千人だったと考えられる。果たしてこうした雇用は世界銀行が期待するように地域の貧困解決に役立っているのだろうか (Deininger et al. 38-9)。アブラヤシ農園の拡大が地域の貧困解決のために果す役割を検討するため、国有・私企業農園における農園労働者たちの労働条件、そしてアブラヤシ生産が小農生産者たちの福祉に与えている影響を以下の章で検討したい。

第二章 国有・私企業農園で働く労働者たち

第一節 農園企業と外来労働者

世界銀行のレポートにもあるように、アブラヤシ農園で雇用が創出されても、雇用が外来労働者によって埋まるようであれば地域住民がアブラヤシ農園から受ける恩恵は非常に限られたものとなる。(Deininger et al. 69)。アブラヤシ農園の造成には広大な土地が必要であり、農園が造成されているのは主にスマトラ島やカリマンタン島などインドネシアで

「外島」と呼ばれる比較的人口密度が低い地域である。一方、アブラヤシ農園で直接雇用される労働者の多くは人口稠密地帯であるジャワ島などから連れてこられた外来労働者である、という事実はよく知られている。地域の住民は農園用地として土地を収用され、一方で農園雇用は外来労働者が埋めてしまう状況となっている(アブラヤシ農園拡大と土地問題については多くのNGOが問題点を指摘している。例えば Colchester et al. 参照)。

なぜ外来労働者が地域の住民よりも優先されて雇われるのだろうか。筆者が調査を行った東カリマンタンの事例を例にとりながら検討したい。ハンパラン・プルカサ・マンディリ(Hamparan Perkasa Mandiri, HPM)社は東カリマンタン州東クタイ県ブサン郡において2007年から操業を始めている。筆者は2009年8月において同社、および同社と隣接するロン・レエス(Long Lees)村でインタビューを行った。HPM社は地域の住民に対して、地域住民の雇用を優先すると約束している。しかし同社の広報担当者は、地域の住民は彼らの生業である焼畑農業のサイクルに合わせて農閑期しか働かないので、地域住民だけに頼っているのは、必要とする労働者を継続的に充足するのが困難であると述べていた。このため、同村の住民が日雇いの募集に応募すれば雇っているが、このほか50人程度のジャワ島や西チモール出身の労働者を日雇いとして恒常的に雇っているということであった(写真2)。

多くのアブラヤシ農園企業がこうした「近隣住民は安定的な労働力とならないのでやむを得ず外来労働者を雇用している」という意見を述べている。アブラヤシ農園以外から生計を立てることも可能である地域住民から恒常的に安価な労働力を引き出すことが困難なのである。ジャワ島からカリマンタン島(あるいはスマトラ島)へ連れて来られる労働者は交通費などを企業側に借金しており、これ

を返済して故郷へ帰るためには一定期間働くことが義務付けられている。企業が彼らの身分証明書を預かってしまい、もし外来労働者たちが農園での労働から逃げれば警察等からの嫌がらせを受けることになる(Li 286)。そのため、外来労働者たちは地域住民が耐えられない厳しい労働条件も受け入れざるを得ない状況に置かれている。

また、筆者の住民へのインタビューによると、地域住民には農園で働きたくても働けない事情がある。2009年の時点でHPM社は操業を始めてまだ約2年であったため、農園の造成に関連した多くの雇用が発生していた。ロン・レエス村の住民たちは、女性は草刈り、苗づくりに日雇いで雇われ、日給は4万~5万ルピア(1万ルピアは約100円。したがって日給およそ400-500円)であった。男性労働者は出来高払いで雇われ、農園施設を建設する仕事に雇われていた。東カリマンタン州の最低賃金は一カ月80万ルピア(8千円)であり、この村の住民の平均月収は40万ルピア(4千円)なので、仮にひと月フルタイムで働けばそれほど悪くない収入が得られる。しかし、住民が40万ルピアで暮らしているのは焼畑農業でコメを生産し、コメを買わなくてよいからである。農園では朝から働かなければいけないので、焼畑での労働と両立させることは困難である。しかし農園での労働に集中しコメを買うなら、農園での収入では生活が成り立たない。そのため、住民たちはや



写真2：HPM社で働くチモール島から来た労働者たち(筆者2011年8月撮影)

むを得ず焼畑農業を優先させることになっている。地域住民が農園で働けるのは農閑期だけである。また、2007年に農園が造成されたばかりなので多くの雇用が必要だったのだが、今後アブラヤシ農園が完成していけばそれほどの雇用は生まれない。

実はロン・レス村の住民たちは、村人たちが焼畑を営んできた土地の多くがHPM社と、もう一つのアブラヤシ企業スプール・アバディ・ワナ・アグン (Subur Abadi Wana Agung) 社の農園用地として接収されることに合意してしまった。県と郡の政府が積極的に勧めたこと、村のリーダーの賛成などが理由である。今後村人たちの焼畑米作の土地が足りなくなることが予測される。ロン・レス村の住民たちは、自分たちの農地をアブラヤシ企業の農園地とすることに合意する代わりに、両社から一戸あたり約2ヘクタールの小農農園 (衛星農園、詳しくは第三章参照) を受けとることになっている。しかし2012年の時点で企業側は衛星農園の場所の特定も行っておらず、住民たちは裏切られたのではないかという感情を強めている。また、村人たちが両社に引き渡した土地のうち80%は、2007年からインドネシア農業省により行われている「農園活性化プログラム」のもと、中核農園として企業に直接経営されることになっている。農園企業が政府から受けた土地開発権の期限が切れたあと、この土地は住民たちではなく、国に返還されることになっている⁴。

第二節 農園での労働条件

農園で労働者はどのような労働を行っているのだろうか。アブラヤシの木は1年程度苗木として育てられたのち作付けが行われる。早ければ2-3年で実が成り収穫ができるが、最も多く実の収穫ができるのは9-15年の間である。25-30年経過して収穫できないほどの木の高さになると、その木は枯らせて新しい木へと植え替えを行う (Sheil et al. 6-7)。

この間ネズミ・害虫の駆除や病気の予防が必要となる。したがって、労働者はこのサイクルのなかで、アブラヤシの苗づくり、アブラヤシ作付け予定地の整備と作付け、農薬・除草剤・肥料の散布、収穫などの作業に従事している。

ここでは、国有・私企業農園で雇用されている労働者の労働条件について、インドネシアのNGOであるアブラヤシ・ウォッチ (Sawit Watch) が作成している資料の情報にもとづいて述べる。アブラヤシ・ウォッチが発行する情報誌『アブラヤシ・ウォッチ・ジャーナル』2011年1号にルンバンラジャ (Lumbanraja) が北スマトラ州の農園労働者の事例をもとに「アブラヤシ農園の潜在的な階級紛争」という題の論文を書いている。そして同じくアブラヤシ・ウォッチ発行の情報誌『ヤシの房 (Tandan Sawit)』2011年1-4月号に、西カリマンタン州で2008年に発生した労働者の殺虫剤中毒事件に関する記事と、東カリマンタン州東クタイ県のアブラヤシ農園タピアン・ナンデンガン (Tapien Nadenggan) 社で雇用されている労働者へのインタビューが掲載されている。

ここでは農園での直接雇用の問題点をルンバンラジャが述べる順番に従い、労働契約、賃金、労務管理、そして労働災害という4点から述べていきたい。

第一に雇用主である農園企業と労働者との労働契約だが、アブラヤシ農園で雇われている多くが日雇い労働者 (Buruh Harian Lepas, BHL) である。日雇い労働者は常に解雇の危険にさらされているほか、住居や社会保険などの福利厚生も与えられていない⁵。

第二に低賃金の問題が挙げられる。北スマトラ州の例では日雇い労働者の賃金は一日1万5千ルピアから3万ルピア (150-300円) であり、しかも一カ月に15-20日しか仕事がないこともあるので収入は非常に低い。また、労働者は一人だと達成できないような仕事上

のノルマをわざと課され、一人分の給与で妻子などの家族を手伝いとして連れていかなければいけないこともある。また、仕事で必要となる道具を会社から支給されず、自分で用意しなければいけないこともある (Lumbanraja 52-3)。

第三に、労働者たちは労働災害の危険にさらされている。東カリマンタン州のタピアン・ナンデンガン社における労働者へのインタビューによると、安全のためのマスク、手袋、プラスチックの服、長靴、薬剤から目を守るためのサングラスなどの装備は会社側からほとんど与えられず、怪我をして身体に障害を負うこともある。特に、除草剤や殺虫剤など薬剤の散布には健康面での危険が伴うが、農園企業側から十分な注意が払われていないのが現状である。労働者は除草剤を水で混ぜた12-15リットル入りのタンクを背負って散布作業を行う。この作業を行っていた労働者の一人はある日脱力、涙目、吐き気などの中毒症状を訴えクリニックへ行って治療を受けたが、24万ルピア (2400円) の医療費は自費で払わなければならなかった (「世界的なパーム油高騰のなかでも決して繁栄しない労働者の苦しみ (“Derita Buruh Yang Tak Kunjung Sejahtera”)」7)。西カリマンタン州クタパン県のグナ・ジャヤ・カリヤ・グミラン (Guna Jaya Karya Gemilang) 社では、2008年にアブラヤシの種を殺虫剤に浸す作業を、手袋やマスクを着けずに行っていた17人の女子労働者が集団で失神する事件が起きた。この中には15歳の少女も含まれており、彼女はいったん意識を回復したが、約一カ月後に再び意識を失い診療所で手当てを受けた。この少女を含め、中毒の被害を受けた労働者たちは、企業に対して回復するまでの間の給与と治療費を求めているが、受け入れられるかは不明である (「殺虫剤中毒発生事件 (“Peristiwa Kejadian Keracunan”)」3)。

第四に、非常に厳しい労務管理が挙げられ

る。労働時間のみならず、私生活においても警備員や現場監督などの監視の目が光っている。農園の治安維持に警察や軍隊が介入することも稀ではない。企業に不都合なことがあれば減給、解雇、職場移動などの罰が加えられてしまう (Lumbanraja 54)。

このようなアブラヤシ農園における労働者の労働条件の改善は簡単ではない。西ジャワ州ボゴールのアブラヤシ・ウォッチ事務所ディレクター代理を務めるヌルハヌディン・アハマド (Nurhanudin Achmad) 氏は農園労働者は身分的には農園企業の一部であり、NGOがこれらの労働者と連帯することは難しいと述べていた (2012年8月聞き取り)。

インドネシアでは労働組合を厳しく規制してきたスハルト政権が1998年に倒れ、以来、ILOの結社の自由及び団結権の保護に関する条約 (第87号) が批准されるなど民主化が進んでいるが、アブラヤシ農園労働者の利害を代表する全国的な組合組織の力は弱い (Lumbanraja 61-62)。2006年に北スマトラ州で国有農園企業に対して25000人の労働者たちが未払いの給与の支払いと給与の引き上げを求めるデモが起きるなど (Lumbanraja 57-8)、アブラヤシ農園企業の労働者たちによるデモはあるが、こうした労働者の抗議行動に対して企業や企業と権益を共にする政治家、警察、軍隊などが暴漢を雇って嫌がらせを行うことは、民主化が進んだ現在でもまればない。

全国的に組織された労働組合の弱さは、アブラヤシ農園労働者のみならず、インドネシアの他の労働運動にも共通した傾向である。インドネシアの労働問題に詳しい政治学者のハディズ (Hadiz) はインドネシアの労働組合が弱体である要因として以下の点を挙げている。スハルト大統領が退陣したばかりの1998年はアジア経済危機で大量の失業者が出たほか、以来、全国的に高い失業率が続いていることが効果的な労働者の組織化を妨げている (Hadiz 147-8)。また、2000年以来インド

ネシアでは行政・財政面での地方分権化が進んでいるが、地方政府のエリートたちは地方政府の税収の上昇や個人的な利権のため世界規模で移動するグローバル企業などのビジネス誘致とその繋ぎとめを優先させて、労働問題に取り組んでこなかったことも要因と考えられる (Hadiz 153-4)⁶。

ハディズが述べているようにインドネシアの失業率の高さが労働条件の改善にとって障害となっているわけだが、アブラヤシ農園における雇用の増大は失業率の高さに悩むインドネシアにとって朗報なのだろうか。雇用が増大するにつれて、農園労働者の労働条件もいずれ改善していくのだろうか。アブラヤシ企業を誘致する前提が、低いレベルの労働条件に甘んじる労働者の存在であることを考えると、企業の繋ぎ止めを図るには労働条件の改善は難しい。したがって、農園企業における雇用の増大が労働者の生活水準の向上に貢献することは難しいだろう。

第三章 小農農園で生産に携わる生産者たち

最大で一農園の面積が2万ヘクタールに及ぶ国有・私企業農園に比べて小農農園は農園の規模が数ヘクタールと圧倒的に小さい⁷。小農農園で生産に携わる生産者たちは2つに分類することができる。国有・私企業農園における中核―衛星農園プログラムに参加してアブラヤシの実を生産する農民と、自力栽培する農民である。小農農園は生産の利益を農民が直接受けられるという点から、貧困解決に寄与できる可能性が大きく、スハルト政権下で支援を受けてアブラヤシの生産を始めた中核―衛星農園プログラム参加農民たちは様々な問題を抱えつつも一定の成功を取ってきた。しかし、政府からの支援はスハルト大統領退陣のあとの地方分権化政策のなかで減少し、政府支援のない自力栽培農民の増加に結びつ

いている。

第一節 中核―衛星農園プログラム参加農民

権威主義的な体制で知られるスハルト大統領の政権下 (1966-1998) では、政治的自由が抑圧される一方で、国民の圧倒的多数を占める農民の不満を緩和するための農村政策が重要な政策の柱だった。アブラヤシ農園政策はその一環として貧困農民を発展の恩恵に与らせるという目的で国家主導のもと行われた。また、スハルト政権下のアブラヤシ農園の開発は、人口に対する土地の割合が圧倒的に少ない人口稠密なジャワ島から「外島」と言われる島々への移住政策と密接に結び付いた形で行われた⁸。

1978年から2001年の間、インドネシア政府は世界銀行から資金を得て中核―衛星農園 (Perkebunan Inti Rakyat) 政策を実施した。ここでは、国有・私企業農園企業に対して、企業が直接経営する「中核 (inti)」農園の周りに小農農園である「衛星 (plasma)」農園の造成が義務付けられた。(以下、中核―衛星農園政策のもとで造成された小農農園を「衛星農園」と記す。) プログラムが始まったとき、中核農園と衛星農園の作付面積の割合は、中核農園が全体の20%の土地であるのに対し衛星農園が80%と定められていた。しかし、この割合は長期的には40%-60%であることが多かった (Vermeulen and Goad 19)。

中核―衛星農園制度の概要は以下のようなものである。1つの衛星農園用地は2-3ヘクタールである。中核農園企業は、参加農民に代わって衛星農園の造成を行う。造成費用は銀行からの融資で賄われるが、農民は農園地の造成にかかった費用を借金として長期的に返済しなければならない。企業は農民に高収量品種のアブラヤシの木、土地の造成や作付け、農薬や肥料の販売、そして加工工場での買い付けをパッケージとして与える。借金を

返済したのちには参加農民は衛星農園の所有権を得ることができる仕組みである。2003年までに造成された衛星農園は90万ヘクタールに上っている (Zen et al. 7)。

中核—衛星農園政策にはいくつかの種類がある。開始された当初は、国有農園企業が地元住民を対象にしたプログラム (PIR-Lokal) を行ったが成功しなかった⁹。1986-94年は主に大規模財閥企業に政府が援助する形で移住農民対象の中核—衛星農園プログラム (PIR-Trans) が行われた¹⁰。PIR-Trans は、政府の移住政策と密接な関係にあり、参加農民は、周辺地域から移転させられる農民と、ジャワ島などから移住してくる農民の双方を含んでいた。中核農園の近くに衛星農民の集落が設置されたが、これには現地住民の農園地への移転によって形成された移転村 (Tranlok) と、政府の政策によってジャワ島、マドゥーラ島、バリ島から移住してきた農民と移転させられた現地住民から形成される混合集落 (Transmigrasi Sisipan) の2種類があった。こうしてつくられた集落に住みついた農民たちには通常2-3ヘクタールの土地が与えられ、このうち1ヘクタールには自家消費用のコメを植え、残りにはアブラヤシを植えることになっていた。参加農民たちは、収穫した実を中核農園企業の工場に販売した (Colchester et al. 45)。

中核—衛星農園プログラムに参加した農民たちは様々な困難があった。第一に、アブラヤシを植えてから収穫が得られるまでの4年間は収入をどこから得るかが難しかった。農民たちはしばしば中核農園での雇用を得たが、ジャワ島などからの移住農民たちは農園企業にとっては安価な労働者として意図されていたため給与は安く、農民たちの収入は十分ではなかった。農民たちがアブラヤシの木若木の間に間作をすることも認められていなかった。アブラヤシの収穫が得られるようになってからも、政府が定めた企業側の買い取り価

格は低く、これは1997年に公定価格が変えられるまで続いた (Zen et al. 8)。このほか、中核農園が衛星農園を造成するのに要した高額な費用の返済や、搾油工場の混雑によるアブラヤシの実の買い取りの遅れも問題となった (Colchester et al. 45)¹¹

1990年代初めから、世銀の勧告もあってインドネシア政府は小農農園への政府からの直接的な援助を削減し、私企業と外国投資によってアブラヤシ産業を発展させる政策を取り始めた。1995年以降、中核—衛星農園政策では、「組合クレジット型 (Koperasi Kredit Primer untuk Anggota: KKPA, 直訳はメンバーのための優先的融資組合)」プログラムが従来のPIR-Transに代わって実施された¹²。PIR-Transのもとでは政府が住民から土地を収用し企業に農園用地を用意したが、KKPAでは、企業が自分たちで土地所有者たちと話をつけて土地を確保しなければならない。そのためKKPAでは、移住農民より現地農民が中核—衛星農園プログラムのターゲットとなった。企業は現地農民たちの土地を農園用地として接収する代わりに、農民たちに衛星農園を造成することで見返りを与える形にした。現地の農民たちは組合を結成し自分たちの土地を企業に提供し、組合が企業との直接の協力のもと農園を経営していくことになった (McCarthy 831)。

ゼン (Zen) らの2005年の研究によると、前述したような問題にもかかわらず、中核—衛星農園プログラムに参加した農民の収入は、アブラヤシの収穫が増加する9-10年後にはかなり向上している。1990年半ばまでに衛星農園を得た農民たちは2000年代半ばには収入の改善がみられている。(Zen et al. 8) アハマッド (Achmad) らも、西スマトラ州で1979年に中核—衛星農園プログラムに参加し現在村の組合による経営を通じて安定した収入を得ている農民のインタビューを紹介している (Achmad et al. 52-5)。

しかしこうした成功の一方で、マッカーシー (McCarthy) のジャンビ州における調査によると、中核—衛星農園プログラムに参加することで成功できた農民と、うまく参入できなかった農民たちとでは明暗がはっきり分かれ、地域社会のなかで格差が開いている。パーム油の国際価格は上昇し、アブラヤシ農園はいっそう拡大を見せており、この機会に土地を買い集めようとする村のエリートや外来者がいる一方で、土地の価値について十分に理解していない農民が安価に土地を手放してしまい土地なし農民となってしまう困窮するケースが多く発生している。マッカーシーが調査を行った183世帯から構成される僻地の集落を例にとると、アブラヤシ農園が地域に拡大してきてから2009年までに村人の半数が土地を失ってしまった¹³。アブラヤシを植えて成功すれば高い収入を得ることができる可能性があるのだが、僻地に住む農民たちの多くはアブラヤシ栽培を成功させるために必要な、高収量品種へのアクセス、スキル、十分な農薬や費用等もない状況である (McCarthy 841-4)。

また、2007年にスタートした現行の中核—衛星農園政策「農園活性化 (Revitalisasi) プログラム」だが、従来の中核—衛星農園政策に比べて小農民に不利となる点が指摘されている。第一に、中核農園と衛星農園との作付面積比が20%—80%であったものが逆転し、80%—20%になり、小農民に割り当てられる部分が少ない。また、生産について、中核農園企業が衛星農園を25年間一貫して管理する「統一管理型 (Pola Satu Manajemen)」が推進されている。ここでは、農民は衛星農園のオーナーとして働かずには収益配分のみを受けるか、農民がオーナー兼労働者として企業で働き収益配分と賃金を受け取るかのどちらかを選ぶことになる。中核農園企業が衛星農園を管理するのだが、農民の収益分は透明性を持って公正に分配されるのだろうか。ま

た、広大な土地が中核農園に割り当てられるが、中核農園企業に対して政府から与えられた土地開発権 (Hak Guna Usaha) の35年の期限が切れたあとは土地は国有地として国に返還されることになっている。そのため現地の農民は収用された慣習的所有地への権利を失ってしまうことになる (河合・井上 4-6)。したがって、特に土地の所有という点を考えたとき、現行の「農園活性化」プログラムのもとでは、現地の小農が中核—衛星農園制度から以前のような利益を得られるかは極めて疑わしい。

第二節 自力栽培農民

ゼンらの調査によると、国有・私企業農園からの援助を受けずにアブラヤシを生産している自力栽培農園は2003年の小農農園の総面積の約半分を占めている (Achmad et al. 50)。自力栽培農民たちがアブラヤシを生産するようになったきっかけは、中核—衛星農園プログラムにうまく参入し、衛星農園の経営から利益を上げることができた農民たちを見て自分たちもアブラヤシを生産しようと考えたことである (Achmad et al. 41)。しかし、1998年にスハルト大統領が退陣し、民主化とともに地方分権化が進んだ。ここでは、スハルト政権時代に中核—衛星農園プログラムで行われていたような小農農園に対する援助はほとんどない。そのため、自力栽培農民たちは政府や私企業農園からの援助を受けないままでの生産を余儀なくされている (Achmad et al. 105)

アブラヤシ・ウォッチが西スマトラ州西パサマン県で行った調査によると、ポニマンという60歳の自力栽培農民は1980年から合計1.5ヘクタールの土地でアブラヤシ生産を行っている。しかし、収入が十分ではないと感じ、アブラヤシの生産をさらに拡大したいと考えている。この生産者のみならず村人の多くがそう考えている。しかし、この近辺では土地

が不足しており、新たな土地を探すのは難しい。以前私企業農園が進出し、住民の衛星農園にするという名目で300ヘクタールの土地を住民たちから接収したがそのまま放置されている場所がある。ここはもともと住民たちの慣習的所有地だったのだが、当時の集落のリーダーが勝手に政府と企業に合意して手放してしまった。この土地は農園企業に対して政府から土地開発権 (Hak Guna Usaha) が出されてしまっているため、住民たちは、この土地を再び自分たちが使ってよいものか思案している。また、この土地は村から遠い場所にあるためアブラヤシ農園を造成するには資金も必要である。住民たちは政府がここを住民たちの農園とするべく援助してほしいと考えている (Achmad et al. 45-9)。

こうした自力栽培農民たちは中核一衛星農園プログラムに参加して生産を行っている農民と比較して、高収量品種の種や肥料などの高度な農業投入財へのアクセスがなく、栽培技術へのトレーニングがないため、せっかく生産しても低収量にとどまってしまう。表に示したのは、中核一衛星農園プログラムの参加農民と、自力栽培農民の農園地の収量比較である。表にみられるように、自力栽培農民は高収量の場合でも一ヘクタールあたり年間17トンと中核一衛星農園プログラム参加農民の19トンよりも劣っており、低収量の場合は参加農民のほとんど二分の一にとどまってしまう。

また、自力栽培農民たちは、生産したアブラヤシの実 (Fresh Fruit Bunch) を販売するときにおいても交渉力が弱く、不利な価格を受け入れざるを得ない立場に置かれている。アブラヤシの実は24時間以内に搾油して原パーム油 (Crude Palm Oil) に加工したのちに国内・海外市場へと販売される。中核一衛星農園プログラム参加農民が、契約のもと特定の搾油工場へ販売することが決まっているのに対して、自力栽培農民はどの搾油工場へ販

小農農園の面積あたり収量：中核一衛星農園プログラム参加農民と自力栽培農民の比較
(Vermeulen and Goad Table 4 ; Zen et al. Table 1 and 3 より)

	国有・私企業農園	小農農園衛星農民	小農農園自力栽培農民：高収量	小農農園自力栽培農民：低収量
2003年土地総面積 (千ヘクタール)	3116	897	250	650
一単位あたりの典型的な土地所有面積		2ヘクタール	10ヘクタール以下	2ヘクタール
1ヘクタールあたり収量 (トン)	21	19	17	10

売するのも自由である。より高い価格を提示する工場へ販売することも可能なはずだが、アブラヤシの実には酸化による品質の劣化を避けるために24時間以内に搾油しなければならないという時間的な制約がある。アブラヤシの実には重いので、農民たちが道路まで手押し車などで道端まで運ぶが、そこから工場へ運ぶときにはトラックが必要となる。このときアブラヤシの実を買い取り、トラックで工場へ運ぶのが仲介商人であり、農民たちは仲介人に対して弱い交渉力しか持てない。

農民たちがアブラヤシの実を販売するときの価格は、県政府の農園局がその時の市場価格を反映して設定する買い取り価格に大きく影響されている。しかし、多くの場合において、自力栽培農民が受け入れなければいけない価格は政府が設定した価格を下回っている。これは、自力栽培農民と搾油工場を仲介する業者が多くのマージンを取るからである。また、アブラヤシ農園経営のために農民が購入しなければならない種や肥料などの投入財の販売やアブラヤシの実の買い取りに、地域のボスたちが独占的な価格を設定し、これに従わないと農民たちが嫌がらせを受けるというケースもある (Achmad et al. 56-61)。

自力栽培農民たちは、所得を上げたいという気持ちからアブラヤシ生産に小農として参

入しているが、中核—衛星農園プログラム参加農民たちと比較して弱い立場に置かれている。アブラヤシ農園を本当に農村の貧困解決の手段としたいのであれば、本来ならこうした自力栽培農民たちの立場を改善することが重要である。そのためには、自力栽培農民たちが生産性を上げることができるよう、組合等を通じて技術的支援、低利の融資を得ることができるような政策が必要である。また、小農民たちが生産したアブラヤシの実を適正な価格で販売することができるように、組合などが農民が生産したアブラヤシの実を加工する搾油工場を建設することに対して政府の援助が必要である (Achmad et al.)。マッカーシーがアブラヤシは多くの資本投入が必要であり金のかかる作物であると述べているように (McCarthy 845)、援助政策がなければ貧困層がアブラヤシ農園で成功することは困難であり、地域における勝ち組と負け組の格差が開いてしまうことになる。現行の「農園活性化プログラム」に参加するためには、農民たちは自分たちの慣習的に所有する農地の多くを手放さなければならない。自分たちの土地を所有したまま利益の高いアブラヤシ栽培に小農が参加するためには、自力栽培農民に対する援助が必要である。

まとめ

世界銀行は近年の大規模農業投資は、雇用の増加によって住民に利益をもたらすと予測している。しかし、インドネシアのアブラヤシ生産で働いている人々の事例を検討すると、大規模な私企業農園では劣悪な条件でも働かざるを得ない外来労働者が雇われ、給与は低く労働条件は厳しい。ここで働くことは多少の現金収入の足しになったとしても、アブラヤシ農園の拡大によって現地の人々が奪われる土地の損害を穴埋めするほどの利益はもたらさない。

小農民が主体となって経営する小農農園の例をみると、80年代に政府のサポートを受けて行われた中核—衛星農園プログラムに参加して衛星農園所有者となった人々は、運よく土地を手放さなかった場合には安定した収入と生活水準の向上が見られている。しかし、成功した農民とアブラヤシ農園の拡大の過程で土地が希少となりその過程で土地を失ってしまった農民との格差が広がっていることは注目する必要がある。また、2000年以来地方分権化が進んでいるが、アブラヤシ農園を経営する農民たちに対する政府のサポートはなくなり、小農への援助は私企業に任されている。一方、2007年から施行されている「農園活性化プログラム」は、より多くの土地を中核農園に割り当てている。農民がこのプログラムに参加するためには慣習的所有地を手放さなければならない、農民の農園企業への従属を招く可能性が高い。こうした事態を防ぐためには、農民たちが自分たちの土地を所有したまま利益の多いアブラヤシ生産に参入できるように枠組みが必要である。したがって、自力でアブラヤシの生産を行う農民たちに対しては、政府の技術支援、低利融資、搾油工場の建設などの援助が必要である。アブラヤシ農園がインドネシアの農村の貧困解決に結びつくとしたらこうした小農民の所得向上を通じたものだと考えられる。国際社会も、こうした小農民によって生産されたパーム油を優先的に買うなどの働きかけを行うことによって、より公正なアブラヤシ生産の実現に寄与できる可能性がある。

- ¹ Malaysia Palm Oil Board ホームページ, Table 6.3: World Production of 17 Oils & Fats:1999-2008 < <http://econ.mpob.gov.my/economy/annual/stat 2008/World 6.3.pdf>>2012年10月9日アクセス。
- ² 2008年度の生産量は、インドネシアが1933万トン、マレーシアが1773万4千トンである。この二国のほかはタイが117万トンを生産している以外は100万トン以下の生産量である。同上, Table 6.8: World Major Producers of Palm Oil: 1999-2008 < <http://econ.mpob.gov.my/economy/annual/stat 2008/World 6.8.pdf>> 2012年10月9日アクセス。
- ³ 同上, Table 6.10: World Major Importers of Palm Oil 2000-2010 <http://econ.mpob.gov.my/economy/annual/stat 2010/PDF_STAT_10/WORLD/World 6.10.pdf>2012年10月9日アクセス。
- ⁴ 現行の「農園活性化プログラム」においては、衛星農園とは、企業がアブラヤシ農園の造成・運営を住民に代わって行い、農民がオーナーとなる農園地。ここで収穫されたアブラヤシから得られる収入はオーナー住民が得ることになっている。本稿3章1節参照。
- ⁵ インドネシアでは2003年に発行された労働法で、労働派遣会社が、短期雇用契約あるいはアウトソーシングのもとで労働者を企業に派遣することが可能になった (Undang-Undang No.13, 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Pasal 64, 65, dan 66)。企業側は、直接雇用であれば負担しなければならない手当や福利厚生を派遣されてきた労働者に支払わないでよいほか、労働者側では正社員と派遣社員が混じっているためにデモなどの集団行動がとりづらくなるなど、労働者にとっては雇用条件の悪化を招いている。しかし、日雇い労働は短期雇用契約よりもいっそう条件が悪い。日雇い労働者は出来高制で雇われ賃金は日当に直すと最低賃金よりも低いことが多い (Lumbanraja 53)。
- ⁶ このほか労働組合が弱い原因として、ハディズは以下の点を挙げている。スハルト政権下で労働組合は、当時非合法だった共産党と同一視される傾向が強く、民主化時代になった今でも政治家たちが組合に対していまだに拒否反応を示すという問題がある。組合の側でも、スハルト時代に厳しい抑圧を逃れるため
- 組合の組織化が不十分となり、民主化の後にも労働組合は政党エリートたちが政治的な同盟を求めるほどの力に成長できていない (Hadiz 151-2)。
- ⁷ 1999年に出された林業・農園大臣令によって、一つの農園のサイズは2万ヘクタールに制限された (Colchester et al. 58)。
- ⁸ 外島で農園産業と結びつけて農村開発を行うという政策は「遅れた外島」に近代的な農業開発をもたらすと宣伝されたが、焼畑農業などを行うスマトラ島やカリマンタン島の伝統的な農業は軽視され、アブラヤシ農園が造成される際に、スマトラ島やカリマンタン島の現地住民たちの土地が強制的に収用され、地域の人々の土地権は大きく侵害されてきた。詳しくは、Colchester et al. 3, 4章などを参照。
- ⁹ アブラヤシの実を収穫できるまでの4年間農民には収入がないことや、政府がアブラヤシの実の価格を安く据え置いたことなどが失敗の原因だった。また、1984年から国有・民営農園で移住農民と地元農民の双方を対象とした援助型中核—衛星農園プログラム (Assisted PIR), 特別中核—衛星農園プログラム (Special PIR), 促進型中核—衛星農園プログラム (Accelerated PIR) が実施された (Zen et al. Table 2)。
- ¹⁰ 移住農民対象だが、地域の農民も参加の対象となっていた。例えば、マッカーシー (McCarthy) が報告しているジャンビ州の例だと、ジャワ人の移住者が対象だったが農民の20%は現地のムラユ人であることが定められていた。この場合、ムラユ人は混合集落に住むことになった (McCarthy 829)。
- ¹¹ マッカーシーが2009年に調査を行った、PIR-Transに参加するため移住して現在では成功しているジャワ人農民によると、このプログラムがジャンビ州で始まった1988-9年当時は多くの苦勞があった。アブラヤシが収穫できるようになるまで数年を待たなければならず、移住省から支給される一年間の生活費では足りなかった。この間、中核農園で雇用されたが、貧困ラインを下回る生活だった。この時、移住してきたジャワ人の半分は耐えられずにジャワに帰ってしまった。また、収穫できるようになったアブラヤシ農園が分譲されたのちも、アブラヤシから得られる収入の30%は

- 造成に伴った費用の返済に差し引かれていた (McCarthy 829)。
- ¹² KKPA 制度はアブラヤシ農園だけではなく地域住民による小規模なビジネス全般を対象とした農村小規模貸付プログラムである。地域の住民によって構成される組合組織が小規模なビジネスを行うときに KKPA 制度を通じて低利で資金を借りることができる (Vermeulen and Goad 20-1)。
- ¹³ インドネシアの土地制度のもとで外島に住む多くの農民たちは政府への登記を行っていないインフォーマルな「慣習的土地権」しか持っていない。マッカーシーの調査地における土地の売買は村での書類のやり取りを通じて行われたため、この取引はインドネシアの法律に照らすと正式とは言えないが、現地では拘束力を持っている。
- 参考文献表**
- 加納啓良「東南アジア・プランテーション産業の脱植民地化と新展開：インドネシアとマレーシアのアブラヤシを中心に」『東洋文化研究所紀要』158 (2010年)：252-221ページ。
- 河合真之・井上真「大規模アブラヤシ農園開発に代わる『緩やかな産業化』の可能性：東カリマンタン州マハカム川中上流域を事例として」『林業経済』63. 7 (2010年)：1-17ページ。
- 林田秀樹「インドネシアにおけるアブラヤシ農園開発と労働力受容」『社会科学』79 (2007年)：83-108ページ。
- Achmad, Nurhanudin, et al. *Independent Smallholders in the Indonesian Oil Palm Industry*. Bogor, Indonesia: Sawit Watch, 2010.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Kelapa Sawit 1998-2003*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, n.d.
- Colchester, Marcus et al. *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia: Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*. Rev. ed. Moreton-in-Marsh and Bogor: Forest Peoples Programme and Perkumpulan Sawit Watch, 2007.
- Deininger, Klaus et al. *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, D.C.: The World Bank, 2011.
- “Derita Buruh Yang Tak Kunjung Sejahtera di Tengah Meroketnya Harga Minyak Sawit Dunia (世界的なパーム油価格高騰のなかでも決して繁栄しない労働者の苦しみ).” *Tandan Sawit* January-April 2011.
- Hadiz, Vedi R. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 2011.
- Li, Tania Murray. “Centering Labor in the Land Grab Debate.” *The Journal of Peasant Studies* 38. 2 (2011)：281-298.
- Lumbanraja, Sahat. “Konflik Kelas Laten di Perkebunan Sawit (アブラヤシ農園における潜在的な階級闘争).” *Sawit Watch Journal* 1 (2011)：51-64.
- McCarthy, John F. “Processes of Inclusion and Adverse Incorporation: Oil Palm and Agrarian Change in Sumatra, Indonesia.” *The Journal of Peasant Studies* 37. 4 (2010)：821-850.
- “Peristiwa Kejadian Keracunan (殺虫剤中毒発生事件).” *Tandan Sawit* Januari-April 2011.
- Sheil, Douglas, et al. *The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia: What Do We Know and What Do We Need to Know?* Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2009.
- Zen, Zahari et al. “Oil Palm in Indonesian Socio-Economic Improvement: A Review of Options.” 2005. 10 Oct. 2012 <<http://www.crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2005/wp-econ-2005-11.pdf>>.
- Vermeulen, Sonja, and Nathalie Goad. *Towards Better Practice in Smallholder Palm Oil Production*. London: International Institute for Environment and Development, 2006. 10 Oct. 2012 <http://www.fao.org/uploads/media/06_IIED_-_Towards_better_practice_in_smallholder_palm_oil_production_01.pdf>.

[Abstract]

Does Employment Generation at Indonesian Oil Palm Plantations Benefit Local Populations?

Mariko URANO

Against the backdrop of rising agricultural commodity prices, there are increasing multi-national large-scale investments in the farmland of developing countries. Employment opportunities in commodity production are often mentioned as the major benefit that local populations will enjoy. Delving into the case of Indonesia's palm oil plantations, this paper questions whether the employment opportunities generated by large-scale agricultural development will ameliorate the poverty of local populations. Indonesia's palm oil plantations can be largely divided into two categories: large-scale state and privately-owned plantations, and smallholder plantations. Major labor forces at large-scale plantations are not local farmers, but emigrants who are bonded by debt so that they are obliged to endure harsh working conditions. By contrast, smallholders who started oil palm plantations in the 1980s via state-supported programs have become fairly well-off, taking advantage of high commodity prices of oil palm. However, state programs that assist smallholders have faded away in the neo-liberal economic trend, and local farmers who wish to start oil palm plantations are experiencing problems finding the necessary money, technology and training. This investigation reveals that large-scale plantation investment will not benefit local populations. But the Indonesian government could both ameliorate local poverty and increase palm oil exports by assisting small farmers to own successful small-scale oil palm plantations.