

論文

民主化時代インドネシアの開発

— パプア地域開発における「人間中心の開発アプローチ」の欠落 —

阿部和美

アブストラクト：パプア地域は、スシロ・バンバン・ユドヨノ（Susilo Bambang Yudhoyono）第二次政権下で発表された「経済開発加速化・拡大マスタープラン（MP3EI）」の中で重点開発地域に指定されて以降、急速な開発事業が進められている。本論では、「人間中心の開発アプローチ（Human Centered Development Approach）」を重視する国際社会の開発規範を基軸として、民主化が進んだインドネシアの開発政策が、パプア人の生活にどのような影響を与えているのか明らかにする。第一に、人間中心の開発アプローチが発展した背景を整理する。第二に、パプア人の周縁化が進んだ背景を整理する。その上で、パプア地域の急速な開発政策がパプア人に及ぼしている影響を明らかにするため、開発の大きな障害である土地問題に着目する。以上を通して、パプア地域の開発政策に人間中心の開発アプローチが欠落しているために、パプア人の伝統的な生活基盤が弱体化する深刻な事態が生じていることを明らかにする。

1 はじめに

1998年5月に、約20年に及ぶスハルト（Suharto）政権が崩壊したインドネシアは、東南アジア諸国の中でも民主化の成功例とされている。スハルト政権崩壊後、インドネシア各地で混乱が発生した⁽¹⁾。しかし、それらの混乱が収拾されて以降、民主主義体制を脅かすような深刻な事態は発生せず、インドネシアは政治的安定期を迎えて、経済成長を続けている⁽²⁾。国連開発計画（UNDP）は、

「すべての人の人間開発⁽³⁾を前進させる」ためには、「民主的なガバナンス（統治）システムを確立する」必要があると指摘している（2002：1）。つまり、民主化が成功したインドネシアでは、人々の人間開発が進んでいるはずである。

ところが、インドネシアには依然として、人間開発が遅れ、人権が十分に守られない厳しい状況に置かれた人々が存在する。本論では、近年もっとも急速に経済開発が進むパプア地域⁽⁴⁾

(1) アチェ、パプア、東ティモールの分離独立運動に加えて、ジャカルタ、メダン、カリマンタン、ボソ、マルクなどで暴動や住民間の衝突が発生した。

(2) インドネシアの経済は、2000年以降成長を続けている。2014年以降は成長率がやや鈍化しているが、それでも5%前後を維持している。日本貿易振興機構（各年）参照。

(3) 「人間開発」は、人々の選択肢の拡大を目的とした人的能力（Human Capabilities）の育成を指す。人間開発の平均達成速度を測定するため、保健、教育、所得という3つの側面から測定する「人間開発指数（HDI）」が用いられている。

(4) パプア地域は、「イリアンジャヤ州」としてインドネシアに統合されたが、ワヒド（Abdurrahman Wahid）政権下の2001年、「パプア州」と改称された。2003年、パプア州から「西イリアンジャ

を分析の対象とし、インドネシア政府が主導する急速な開発政策が、パプアの人々にどのような影響を与えているのか明らかにする。以下に、パプア地域の歴史的背景を簡潔に整理する。

パプアニューギニアと国境を接するインドネシア最東のパプア地域には、インドネシアの大半の民族とは外見上異なる特徴を持つパプア人が暮らしている⁽⁵⁾。インドネシア独立時、パプア地域の帰属は、インドネシアとオランダとの間で問題として残った。インドネシア連邦共和国が主権国家として独立することが決定した1949年の「ハーグ協定」では、パプア地域の帰属問題は解決せず、1962年にインドネシアとオランダ間で調印された「ニューヨーク協定」により、1969年までに住民投票によって帰属を決定することが双方に合意された。そして、1969年に行われた住民投票の結果、パプア地域はインドネシアに統合された。

インドネシア統合後、パプアの分離独立を掲げる運動が誕生した。分離独立の根拠として、インドネシア独立戦争時、パプアではオランダ政府が支援する独立準備政策が進んでいたこと、帰属問題の交渉にパプア人の意思が反映されていなかったことなどが挙げられている。インドネシア統合後、スハルト大統領は分離独立運動を徹底的に弾圧し、国軍や警察によるパプア人の殺害・拷問が常態化した。首都ジャカル

タから3千キロ以上離れたパプア地域の開発は優先されず、パプア地域はインドネシアの中でもっとも貧困層が多い地域であった。

2011年、民主化後の政治的安定を実現したスシロ・バンバン・ユドヨノ (Susilo Bambang Yudhoyono) の第二次政権が発表した国家開発戦略「経済開発加速化・拡大マスタープラン (MP3EI)」の中で、パプア地域は重点開発地域に指定された。以後、パプア地域では急速な開発が進められている。

本論文では、国際社会の開発に関する規範を踏まえて、民主化が進んだインドネシアの開発政策が、パプア人の生活にどのような影響を与えているのか明らかにする。第一に、開発をめぐる国際社会の議論を整理し、「人間中心の開発アプローチ (Human Centered Development Approach)」について確認する。その後、国際社会の開発規範に対するインドネシア政府の姿勢を確認する。第二に、パプア人の周縁化が進んだ背景を整理する。その後、2011年以降、パプア地域で進められている急速な開発政策のパプア人に対する影響を明らかにするため、開発の障害となっている土地問題に着目する。以上を通して、パプア地域の開発政策に「人間中心の開発アプローチ」が欠落しているために、パプア人の伝統的な生活基盤が弱体化する深刻な事態が生じていることを明らかにする。

パプア問題については、いくつかの優れた先行研究が残されている。代表的な研究を挙げると、インドネシアへの統合過程における国際社会の動向を分析した歴史研究 (例えば、Drooglever 2009; Saltford 2003)、インドネシア政府とパプア地域の関係に焦点を当てて、紛争解決の視点から分析した研究 (例えば、Chauvel and Bhakti 2004;

ヤ州」が分離し、2007年、「西パプア州」と改称された。本論で用いる「パプア」とは、パプア州および西パプア州を指す。

(5) パプア人は、黒い肌や縮れた髪という特徴を持つ広義のメラネシア系人種に含まれる。パプア人は、さらに小さな集団であるクラン (clan) と呼ばれる部族に属す。クランによって、言語や文化が異なる。

Chauvel 2005 ; Kivimaki 2008) がある。近年は、社会の水平的紛争の視点から、文化人類学的アプローチや、政策分析等も行われている (例えば、Anderson 2015 ; Haryanto 2015 ; Suryawan 2017)⁽⁶⁾。

一方で、近年活発化した開発政策がバプア人に与えている影響について分析したものは、十分ではない。本論文では、詳細な現地調査を行ったインドネシア人研究者による先行研究や、NGOの報告書を活用し、国際的な開発に関する規範に照らして、バプア人が置かれた状況を考察する。本研究によって、民主化時代インドネシアの開発政策に関する問題、およびバプア地域の問題の一事例を示すことが可能である。

2 開発をめぐる国際規範の変化

(1) 経済成長から「人間中心の開発アプローチ」へ

開発をめぐる国際規範は、「人間開発」概念の誕生によって大きく変化した。1980年代、世界銀行や国際通貨基金 (IMF) による構造調整の結果、ラテン・アメリカやサハラ以南アフリカの国々の経済開発は停滞し、貧困の悪化を招いた「失われた10年」(世界銀行1990 : iii) を迎えた。失われた10年に対する反省は、その後の開発をめぐる議論の出発点となった。アマルティア・セン (Amartya Sen) は、従来の開発経済学を批判し、人々の潜在能力を基準に開発を進める「潜在能力論」を展開した⁽⁷⁾。1990年代には、UNDPがセンの潜在能力論を発展さ

せた「人間開発」概念を中心に据えた。

人間開発は、「開発の基本的な目標は、人々の選択肢を拡大すること」という言葉に象徴されるように、一人一人の基本的な欲求である「ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN)」の充足を重視している。人間開発概念の誕生により、開発をめぐる国際規範は、国家の経済成長を目指す所得増大や経済成長から、人間中心の発展へと転換した⁽⁸⁾。「人間中心の開発アプローチ」は、2000年9月に開かれた国連ミレニアム・サミットで採択された国際的な開発目標である「ミレニアム開発目標 (MDGs)」に象徴的に示されている⁽⁹⁾。2015年9月には、残された課題を2030年までに達成するため、「持続的な開発目標 (SDGs)」が採択された⁽¹⁰⁾。MDGsが開発途上国の中でも最貧国を対象とし、社会的な課題に重点を置い

(6) なお、日本語文献として代表的なものに、井上 (2013) がある。

(7) センは、従来の開発援助の基盤であった伝統的な開発経済学を、生産、所得、財の供給への改善の追求に偏っていると批判した。

(8) 1995年にコペンハーゲンにおいて開催された世界社会開発サミットでは、「コペンハーゲン宣言 (Copenhagen Declaration on Social Development)」と「行動計画 (Programme of Action of the World Summit for Social Development)」が採択され、人間開発の重要性が広く確認された。国連史上、初めて社会開発を扱った画期的な会議であった。詳細は、国際連合広報センター (1998) 参照。

(9) 2015年を期限として、8目標・21ターゲット・60指標が定められた。8目標とは、(1)極度の貧困と飢餓の撲滅、(2)初等教育の完全普及の達成、(3)ジェンダー平等の推進と女性の地位向上、(4)児童死亡率の削減、(5)妊産婦の健康の改善、(6)HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止、(7)環境の持続可能性を確保、(8)開発のためのグローバルなパートナーシップの推進、以上である。

(10) SDGsは、「誰ひとり取り残さない (No one will be left behind)」という政治的意思に基づき、人間 (People)、地球 (Planet)、豊かさ (Prosperity)、平和 (Peace) という目標と、国際社会のパートナーシップ (Partnership) による実現という「5つの

ているのに対して、SDGsは、すべての国々を対象とし、経済成長、社会的包摂、環境保護という持続可能な開発に不可欠である3点を包括した発展的な目標である⁽¹¹⁾。

以上のように、今日の国際社会において、開発とは、人間開発を中心とした人間中心の開発アプローチを基本としている。経済成長のみならず、地域住民の社会的包摂すなわち人間開発と、環境保護という点が、等しく重視されているのである。

(2) インドネシア政府の試み

ユドヨノ大統領は、MDGs達成のために積極的に取り組んだ。ジョコ・ウィドド (Joko Widodo) 現大統領は、国内政策、外交政策ともにSDGs達成に取り組む姿勢を明確に打ち出している。国内政策においては、就任時に掲げた9つの優先課題 (Nawa Cita) にSDGsを組み込んでいる⁽¹²⁾。さらに、「インドネシア中期開発計画 (RPJMN2015-2019)」では、Nawa Cita

P)を中心に据えている。詳細は、国連児童基金 (UNICEF) 『SDGsの考え方』 (<https://www.unicef.or.jp/sdgs/concept.html>) 参照。

(11) 国際連合広報センター『SDGs—よくある質問』 (<https://www.unicef.or.jp/sdgs/concept.html>) 参照。

(12) Nawa Citaは、以下の9項目である。邦訳は、佐藤 (2015: 134) に依拠した。(1)すべての国民を守り安心感を与える国家をとりもどす。(2)精練で効果的で民主的で信頼される行政ガバナンスを構築する。(3)統一国家の枠組みのなかで地方と村落を強化し、辺境からインドネシアを構築する。(4)汚職のない、品格のある、信頼される法堅持とシステム改革を実行し、国家を強化する。(5)インドネシアにおける人間と社会の生活の質を向上させる。(6)インドネシア国民が他のアジア諸国とともに前進し興隆できるように国民の生産性と国際市場における競争力を向上さ

せる。(7)国内経済の戦略部門を活性化し、経済の自立性を実現する。(8)国民性に対する革命を実行する。(9)インドネシアの多様性を確固たるものとし、社会復興を強化する。

の9項目を軸に各政策が編成されている。つまり、SDGsが政権の中心目標とされている。外交政策においては、2017年7月、ニューヨークで開催された「持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム」での発言が象徴的である。ウィドド大統領は、インドネシアは、循環型経済を通して持続可能な消費と生産を実現させ、2.5億人の国民の誰ひとり取り残さないと宣言した⁽¹³⁾。ハイレベル政治フォーラムの後、ウィドド大統領は、SDGsに関する国家調整チーム設立を決定している (大統領規則2017年第59号)。

3. パプアにおける開発の影響

(1) パプア人の周縁化

パプア人は、人口比の点でも、経済的・社会的にも周縁化している。本項では、パプア人の周縁化が生じた背景を、移民の流入と、特別自治予算の不適切な管理という2点に着目して整理する。

パプア人は、国内移民の流入によって、周縁化している。1971年、パプアがインドネシアに併合されて間もない頃、パプア地域の人口は約92.3万人であり、併合前のパプア人の割合は、約96%であった (井上 2013: 64-66)。ところが、2010年の国勢調査によると、パプア州の人口278万人のうち、パプア人は約73%、西パプ

せる。(7)国内経済の戦略部門を活性化し、経済の自立性を実現する。(8)国民性に対する革命を実行する。(9)インドネシアの多様性を確固たるものとし、社会復興を強化する。

(13) Sustainable Development Knowledge Platform, *Voluntary National Review 2017* (<https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/Indonesia>) 参照。

ア州では人口75万人のうち、パプア人は約51%である。2州を合計すると、パプア人の割合は、全体の約66%まで落ち込んでいる (Badan Pusat Statistik 2010)。移民は、スハルト政権下で促進された政府の移民プログラムによる移住者と、ビジネスチャンスを求める自発的な移住者に分けられる。

政府の移民プログラムとは、人口密度の高いジャワ島などの貧困層を、人口の少ないカリマンタン島やパプア地域に移住させる政策である⁽¹⁴⁾。移民は、政府が確保した土地に集団で居住した。電気や道路、学校や診療所が整備され、さらに農作地など、収入を得るための環境も準備された。政府は、移民用の土地を確保するために、パプア人が持つ土地の権利を無視して、土地を接収した。

パプア人は、伝統的な生活様式を維持し、生活に必要な物資や食糧を森林や農地から調達していた。このような土地は、アダット (adat) と呼ばれる伝統的慣習法に従って、それぞれのクランが管理していた。アダットは、厳しい自然の中で人々の持続可能な生活を支え、様々なクランが平和的に共存するための決まりである。アダットは、パプア人のアイデンティティに深く根ざし、伝統的な生活の根幹であった (Henley and Davidson 2007 : 1-5)。しかし、政府はアダットを無視し、大部分の土地を無賠償または無賠償に近いわずかな賠償と引き換えに

接収した。パプア人は先祖代々受け継がれてきた土地を喪失した。政府が移民プログラムに充当した土地は、約16万ヘクタールと算出されている (Sumule 2002 : 7)⁽¹⁵⁾。

移民プログラムは現在行われていないが、自発的な移民は現在も増加している。自発的な移民の多くは、南スラウェシや南東スラウェシ出身のブギス人やマカッサル人である。彼らは沿岸地域の都市部に居住し、特に商業や輸送業に従事している。このような自発的な移民は、2000年時点で、既に56万人以上に上る (McGibbon 2004a : 23)。都市部に流入した移民は、商業活動の中心を担った。移民の増加に反比例するように、教育水準が低く、商業経験に乏しいパプア人は、パプア地域の経済活動から締め出されていった⁽¹⁶⁾。現在、パプア主要都市の市場は、すべてブギス人やマカッサル人の移民の管理下に置かれているという指摘もある (Genthong 2007 : 122-125)。

図1は、2010年の国勢調査結果に基づく主要5都市の人口比を示している。沿岸部の都市、ジャヤブラ、ムラウケ、ミミカでは、移民が多く、パプア人の割合はジャヤブラ34.9%、ムラウケ37.3%、ミミカ42.5%と、いずれも半数を下回っている。対照的に、内陸部の都市であるジャヤウイジャヤとヤフキモでは、ジャヤウイ

(14) この政策には、インドネシア国民としてのアイデンティティが希薄な地域に移民を定住させ、地域をジャワ化・イスラム化させることによって、管理を容易にするというもう一つの目的があった (McGibbon 2004a : 16 ; International Crisis Group 2008 : 11-13)。

(15) スミュレ (Agus Sumule) によれば、16ヘクタールは、2000年に、パプア人の主食である甘藷が育てられていた全耕作地の約3倍に相当する。

(16) パプア州都ジャヤブラや、西パプア州都マノクワリなどの大都市では、ショッピングモールの従業員、個人商店・屋台の持ち主は移民であり、タクシーやバスの運転手も移民である。市場の物売りを除いて、商業活動を行っているパプア人を目にするのはほとんどない。

ジャヤ90.8%、ヤフキモ98.6%と、いずれも人口の90%以上をパプア人が占めている。以上の人口比から、移民が沿岸部の都市に集中していることが明らかである。

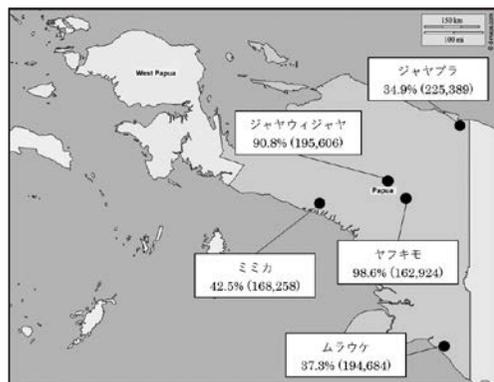


図1 パプア主要5都市の人口におけるパプア人の割合

(注) 括弧内は全人口。

Badan Pusat Statistik Provinsi Papua (2017) のデータを基に筆者作成。

パプア人の経済的・社会的周縁化は、2002年に施行された特別自治法に伴って付与された特別自治予算が適切に管理されなかったために、悪化した。特別自治法は、パプアの分離独立要求と引き換えに付与され、パプア人の政治的、経済的、社会的なエンパワーメントを目指した内容であった。

パプアでは、1998年にスハルト政権が崩壊すると、教会関係者、NGO活動家、州立チェンドラワシ大学の教授たちが中心となって、平和的な問題解決を求める特別チーム (FORERI) を結成した⁽¹⁷⁾。翌1999年には、伝統的慣習法を司るアダット評議会 (DAP) や学生を加えた

(17) FORERIに始まる一連の独立を求める動きについては、以下の文献を参照。Human Rights Watch (2000: 3), International Crisis Group (2001: 12),

100名の代表団を組織し、1999年2月、スハルトの後継者であるパハルディン・ユスフ・ハビビ (Bacharuddin Jusuf Habibie) 大統領と面会に臨んだ。代表団は、パプア人の総意として、インドネシアからの分離独立を求めた。

インドネシア政府が、パプアの分離独立要求と引き換えに付与したのが、パプアに対する特別自治法である。特別自治法には、マイノリティであるパプア人の存在が明記され、アダットや文化に関する権利を守るための機関⁽¹⁸⁾を設立することが定められた (第1条g項)。文化的権利だけでなく、州知事の条件としてパプア人であること (第12条)、政党設立の権利 (第28条) など認められた。パプア地域の資源収入を地域に還元するため、天然資源収入の70%から80%が州政府に分配されることも決定した (第34条)⁽¹⁹⁾。民主化移行期に成立した特別自治法は、スハルト政権の政策とは比較にならないほどパプア人の権利を重視した画期的な法律であり、特別自治法施行によってパプア人を

Sumule (2003: 353-354), Chauvel (2005: 1-14)。

(18) パプア人のアダットや文化に関する権利を守るための機関として設立が決定した「パプア住民協議会 (MRP)」は、地方条例や知事決定が、パプア人の権利を侵害すると考えられる場合、再検討を求めることができるという、大きな権限が与えられた (第21条)。しかし実際には、インドネシア政府内の手続きが進まず、MRP創設は2005年まで遅れた。現在、MRPの発言力や影響力は極めて限定的である (Ruhyanto 2016: 493)。

(19) 特別自治法施行後25年間は、林業、漁業、鉱業収入から80%、石油と天然ガスの採掘収入から70%を得ることができる。その後は、石油と天然ガスの採掘収入は50%になる。これらの収入の支出先は、最低30%は教育に、最低15%は保健サービスに使用されることとされた (第36条)。

エンパワーメントし、人間開発を前進させることが期待された。特別自治法施行に伴い、パプア地域には莫大な予算が付与された。2002年から2015年までのパプア州・西パプア州に付与された特別自治予算は、累計約4.5千億円（53.8兆ルピア）に上った⁽²⁰⁾。

ところが、パプア人をめぐる生活環境には大きな改善が見られない。貧困問題、教育や保健サービスの問題が蔓延し、機能不全に近い状態の自治体も存在する。パプア地域の貧困率は、インドネシアで最も高い⁽²¹⁾。成人の非識字率は36%、15歳以下の非識字率は32%に及び、生徒の学力は国内平均を大きく下回っている⁽²²⁾。特別自治法施行後、多くの村に診療所が新設されたが、医療従事者の不在や医薬品の不足により、ほとんど機能していない。医療サービス

にアクセスできないパプア人は多く、妊産婦死亡率や乳幼児死亡率に深刻な影響を及ぼしている（IRIN, December 3, 2013）。HIV/AIDSの罹患者数は、国内最多である。特にパプア人女性の罹患者が多く、非パプア人女性の罹患者率は0.4%であるのに対して、パプア人女性の罹患者率は2.9%である（International Coalition for Papua 2017:111-112）⁽²³⁾。オーストラリア国際開発庁は、パプアにおけるHIV/AIDS感染スピードは、アジア最速であり、2025年には、人口の7%が感染するという予測を公表している（Australian Agency for International Development 2006:101）。

自治体の不透明な資金管理の大きな原因は、公務員職に就くパプア人の急増である。特別自治法施行前は、公務員職の多くを移民が占めていた。特別自治法が施行されると、公務員職に就くパプア人が年々増加し、自治体の首長もパプア人が占めるようになった⁽²⁴⁾。しかし、関連職務の経験不足であるパプア人が急速に増加した結果、資金管理は徹底されず、パプアは「汚職天国」と呼ばれるようになった（Papua Pos, February 14, 2014）。

特別自治予算が人間開発に活用されていないことは、パプア地域の人間開発指数に表れている。図1で示した沿岸部の都市には、非パプア人の移民が多く、2016年の人間開発指数

(20) 2017年1月27日、ガジャマダ大学（ジョクジャカルタ）にて、ガジャマダ大学パプア研究グループ長ブルウォコ（Bambang Purwoko）教授に聞き取りを実施。

(21) 2016年のパプア州貧困率は28.47%、西パプア州は25.15%。両者ともに、インドネシアで最も高い。Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi* (<https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1219>) 参照。

(22) 次の資料を参照。Ministry of Education and Culture Indonesia (2012), UNDP Indonesia, *Fighting Illiteracy in Indonesia's Papua Region* (<http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/fighting-illiteracy-in-indonesias-papua-region.html>). International Coalition for Papua (2017: 87-90)。パプアでは、深刻な教師不足が続き、近年教師を増やしている。しかし、給与の未払いや、学校の場所までの道路状況が劣悪であることなどが原因で、パプア全体での教師の出勤率は66.5%と低い（UNCEN, UNPA, SMERU, BPS and UNICEF 2012: 11）。

(23) 健康に関する権利についての国連特別報告者は、2017年4月にパプアを訪問した。パプアのHIV/AIDSの拡大や保健サービスの実態について、懸念を表明している（UNOHCHR April 4, 2017）。

(24) 特別自治法は、特に政治分野では、パプア人優遇措置として、一定の効果を生み出した。スハルト政権下では、パプア地域の州/県レベルの首長は非パプア人が多く、パプア人は2、3人であったという（McGibbon 2004b: 35-36）。

は、ジャヤプラ78.56、ミミカ71.64、ムラウケ68.09であり、インドネシア平均70.18を上回るか、インドネシア平均に近い数値である。一方で、パプア人が多い内陸部の都市では、ジャヤウィジャヤ54.96、ヤフキモ47.13と、インドネシア平均を大きく下回っている（Badan Pusat Statistik Provinsi Papua 2017：223）。

パプア人は、政府の移民プログラムによって、多くの土地を喪失した。それらの土地は、経済的に生活を支える重要な場であると同時に、パプア人の伝統的生活を支える文化的に重要な場であった。さらに、都市部に流入した自発的移民によって、小売業からサービス業に至る多くの経済活動が占有された結果、競争力の低いパプア人は、主要な経済活動からも排除された。2002年に施行された特別自治法は、周縁化したパプア人をエンパワーメントすることが期待されたが、不適切な資金管理のために膨大な特別自治予算は活用されず、パプア人の人間開発は進んでいない。

(2) アダット組織の弱体化

本項では、パプア地域の急速な開発促進によって生じた土地問題を政府がどのように解決したのか、その結果、パプア人にどのような影響が生じたのかを明らかにする。

2011年に発表された『経済開発加速化・拡大マスタープラン（MP3EI）』の中で、パプアーマルク群島経済回廊は、食糧・漁業・エネルギー・鉱業開発の中心と位置付けられた。パプアは、インドネシアでも有数の天然資源が豊富な地域である。国家開発の一環として、新事業が次々と始動しているが、土地の使用許可をめぐるパプア人との交渉が難航し、開発事業の

遅延が生じている。パプア地域では、アダットに則って土地が管理されている。特別自治法では、土地の権利を含むアダットを尊重することが定められている（第43条から第47条）。つまり、開発事業を実施する際、アダットに従い、土地使用に関する承認を得る必要がある。

土地使用の承認は、アダットを司るアダット代表機関が行う。かつて、アダットを司る団体は、パプア人の伝統的な生活の中で誕生し、各地に存在していた。各地の団体が組織化されたのは、パプア独立運動の著名な指導者であるテイス・エルアイ（Theys Eluay）らの働きかけによる。1984年、エルアイ、オクタビヤヌス・ルンベクワン（Oktavianus Rumbekwan）、ダン・ハベル・ワンダ（Dan Habel Wanda）が、アダットを保護する闘争を支援する組織として、アダット社会協会（LMA）を設立した⁽²⁵⁾。LMAは、アダットを司る団体を組織化した初めてのアダット代表機関である。LMAは、パプア代表団とハビビ大統領との交渉や、その後に開催されたパプア大協議会（Mubes）、第2回パプア大会（Kongres Papua II）という全パプア規模の集会など、「パプアの春」において中心的な役割を果たした⁽²⁶⁾。

2001年、LMAはアダット評議会（DAP）と改称した。DAPは300以上のクランから構成される

(25) エルアイは、スハルト政権下、スハルト体制の翼賛与党であるゴルカル党に属していた（International Crisis Group 2001：11）。デウィ（Rosita Dewi）によれば、1993年地方議会に立候補した際、ゴルカル党の推薦を受けられなかったことを契機として、パプア独立運動に傾倒した（Dewi 2017：558）。

(26) パプア大協議会、第2回パプア大会については、井上（2013：124-154）を参照。

アダット社会の代表組織であり、特別自治法の施行によってパプア人の権利保護を実現することを目的とする。DAPは政治的なアジェンダを掲げていないが、DAPの主要メンバーは、しばしばインドネシア政府批判を繰り返している⁽²⁷⁾。アダットやパプア人の権利保護を掲げるDAPは、国家的な経済成長を最優先するパプア地域の開発計画にも批判的である。土地使用には、DAPの承認が必要であるが、土地問題に関する交渉はつねに難航し、開発事業の遅延が頻繁に発生している。

インドネシア政府は、開発事業の遅延を解消するため、パプア人エリートに利権を供与し、新たなアダット代表機関の設立を支援した。2010年、政治・法務・治安担当調整省の支援を受けて、アダット社会協会（新LMA）が設立された。パプア人の伝統的な生活から生まれたDAPとは異なり、新LMAは政府公認の機関である。新LMAは、アダットの保護だけでなく、インドネシア政府の開発計画を支持し、パプアの開発促進を目的としている（Dewi 2017：559-560）。新LMAは、政府公認のアダット代表機関であるため、土地使用を許可する権限を持つ。政府は、新LMAメンバーに給与を支払うなどの利益を供与し、パプア人エリートの支持を集めている（Dewi 2017：562）。利権を求めるパプア人エリートは新LMAに同調し、政府とパプア社会の仲介をして、土地問題解決に協力している。

ムラウケ県では、政府が新LMAの影響力拡

大に力を入れた結果、多くの土地問題が解決し、開発事業が前進している。ムラウケ県では、パプア地域における最大の国家プロジェクト「ムラウケ総合食糧・エネルギー農園（MIFEE）⁽²⁸⁾」が始動している。政府は難航していた土地問題解決のため、県レベルの新LMAや、下部組織を設立し、パプア人エリートを動員して影響力の拡大に努めている。その結果、MIFEEに関する土地問題は、解決に向けて大きく前進した。

しかし、MIFEEには不透明な点が多く、地域のパプア人の多くは依然として反対している（Dewi 2016）。例えば、特別自治法施行下のパプアにおいて、国家的事業であるMIFEEがどのような経緯で決定したのか不明である。また、地域住民に対するMIFEEに関する説明や話し合いは、これまでに一度も行われていない。MIFEEによって、生態系や生活環境に大きな影響が出るのが懸念されるが、公式な情報共有は全くされていない（Indrawan, Caldecotto and Ermayanti 2017：190-191）。さらに、MIFEEによって、約4.5万近くの雇用が創出されることが見込まれている。ムラウケ県の人口は、2010年時点で移民が過半数を超えているが（図1）、さらに多くの移民が流入することが予想される。

ムラウケ県の例に見られるように、政府が土地使用を承認する権利を持つアダット代表機関設立を支援した結果、土地使用の承認が、パプア人の意思やアダットとは異なる目的で行われ

(27) 例えば、特別自治法を返還するという大規模なデモが、2005年8月、2010年5月、2011年1月に行われたが、主催者としてDAPの主要メンバーが参加している（井上 2013：182）。

(28) MIFEEは、2010年、インドネシア農業省によって開始された。パプアに特別自治法が施行されて以来、初めての国家プロジェクトであり、国内・海外市場向けに食用作物と生物燃料を生産する巨大事業である。詳細は、以下を参照。Ito, T., Rachman, N. F. and Savitri, L. A. (2014)。

ることが可能になった。パプア人の権利保護を目的とするDAPは、従来通り活動を続けている。しかし、政府の庇護の下に影響力を拡大する新LMAに対して、DAPの結束は盤石ではなく、利権を求めて新LMAに加わるメンバーも存在する。新LMA設立は、アダット代表機関としてのDAPの存在意義を揺らがせ、アダット組織の分裂を招いている。

2014年に発足したウィドド政権は、SDGsを組み入れた政策をパプア地域でも実施している（Institute for Policy Analysis of Conflict 2017：20）。その結果、通学児童数が小中高すべての段階で増加し、健康保険の導入によって、新たに300万人以上の人々が基本的な保健サービスを受けられるようになった。パプア地域の2016年時点の人間開発指数は、政権発足当時から上昇している。パプア州は58.05（2014年は56.75）、西パプア州は62.21（2014年は61.28）である。しかしながら、上記のような人間開発を重視した開発政策の実施は限定的であり、パプア地域の開発は、国家成長のための開発が最優先されている。

政府と利権を求めるパプア人エリートの協力によって、パプア地域の開発は促進している。しかし、国家成長を最優先した政府主導の開発には、パプア人の人間開発や、地域住民を中心に据えた持続可能な開発という視点が欠落している。インドネシア政府が土地問題を解決するために新LMAを設立した結果、パプア人の権利保護を求めるDAPは弱体化し、パプア人の権利保護は一層難しくなっている。さらに、アダット代表機関として拮抗する組織が誕生したため、DAPの権威は弱体化し、伝統的生活の基盤であるアダットの存在意義が揺らいでいる。

4 おわりに

インドネシア政府は、開発の国際規範である「人間中心の開発アプローチ」に基づいて合意された国際的な開発目標であるMDGs、続くSDGsに積極的に取り組んでいる。しかし、インドネシア政府がパプア地域で主導している急速な開発には、パプア人の人間開発を重視する人間中心の開発アプローチが欠落している。伝統的な生活を営むパプア人は、既に人口の半数近くを占める移民の流入によって、生活基盤である土地を喪失し、主要な経済活動から閉め出され、経済的・社会的に周縁化している。しかも、パプア人の人間開発を促進する可能性を有した特別自治予算が適切に管理されず、周縁化を進める要因となっている。

2011年にパプア地域が国家開発戦略の重点開発地域になると、パプア地域の開発事業は急速に促進された。しかし、特別自治法に明記されたアダットに基づく土地の権利をめぐるパプア人との衝突により、開発事業には深刻な遅延が生じている。インドネシア政府は、土地問題を解決するため、政府に協力する新たなアダット代表組織を設立して、土地利用を承認させている。ムラウケ県では、多くの地域住民の意思に反して土地利用が承認され、パプア人の権利保護が難しくなっている。さらに、パプア人の生活の中心であった伝統的慣習法アダットを司る代表機関を政府が操作したことにより、従来パプア社会を統括してきたアダット機関の権威は弱体化し、アダット社会が分裂の危機を迎えている。

インドネシア政府は、パプア地域の人間開発よりも、国家開発を優先している。SDGsに対するインドネシア政府の取り組みを、名実とも

に確実なものにするためにも、パプア地域における開発政策に人間中心の開発アプローチを盛り込み、経済成長と同時に、パプア人の社会的包摂、そして環境保護を実現する必要がある。

[投稿受理日2017.5.31/掲載決定日2018.5.16]

引用文献

・日本語文献

井上治 (2013) 『インドネシア領パプアの苦闘—分離独立運動の背景—』めこん。

国際連合広報センター (1998) 『コペンハーゲン宣言及び行動計画—世界社会開発サミット』国際連合広報センター。

——— 『SDGs —よくある質問』 <https://www.unicef.or.jp/sdgs/concept.html> (最終閲覧2018年4月29日)。

国連開発計画 (2002) 『人間開発報告書—ガバナンスと人間開発』国際協力出版会 (UNDP (2002) *Human Development Report 2002*, Oxford University Press)。

国連児童基金 『SDGsの考え方』 <https://www.unicef.or.jp/sdgs/concept.html> (最終閲覧2018年4月29日)。

佐藤百合 (2015) 「ジョコ・ウィド政権の基本政策」川村晃一編 『新興民主主義大国インドネシア—ユドヨノ政権の10年とジョコウィ大統領の誕生』アジア経済研究所, 129-158頁。

世界銀行 (1990) 『世界開発報告1990』世界銀行 (The World Bank (1990) *World Development Report 1990*, Oxford University Press)。

日本貿易振興機構 (各年) 『世界貿易投資報告』日本貿易振興機構。

・英語文献

Anderson, B. (2015) *Papua's Insecurity: State Failure in the Indonesian Periphery*, The East-West Center Washington.

Australian Agency for International Development (2006) *Impacts of HIV/AIDS 2005-2025 in Papua New Guinea, Indonesia and East Timor*, AusAID.

Chauvel, R. (2005) *Constructing Papuan Nationalism: History, Ethnicity, and Adaption*, The East-West Center Washington.

Chauvel, R. and Bhakuti, I. N. (2004) *The Papua Conflict: Jakarta's Perceptions and Policies*, The East-West Center

Washington.

Dewi, R. (2016) "Gaining Recognition through Participatory Mapping? The Role of Adat Land in the Implementation of the Merauke Integrated Food and Energy Estate in Papua, Indonesia," *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, Vol.9, No. 1, pp. 87-106.

——— (2017) "Hijacking Adat Recognition through the Establishment of New Customary Community Council in Papua, Indonesia," *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.4, No. 3, pp. 555-568.

Drooglever, P. (Translated by T. Stanton, M. van Yperen and M. de Jager) (2009) *An Act of Free Choice: Decolonization and the Rights to Self-Determination in West Papua* ((2005) *Een Daad van Vrije Keuze*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis), One World.

Henley, D. and Davidson, J. S. (2007) "Introduction, Radical Conservatism: The Protean Politics of Adat," in J. S. Davidson and D. Henley (eds.) *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism*, Routledge, pp. 1-49.

Human Rights Watch (2000) *Indonesia: Human Rights and Pro-Independence Actions in Papua, 1999-2000*, <http://www.hrw.org/reports/2000/papua/> (Accessed April 29, 2018).

Indrawan, M., Caldecott, J. and Ermayanti (2017) "Mitigating Tensions over Land Conversion in Papua, Indonesia," *Asia and the Pacific Policy Studies*, Vol.4, No. 1, pp. 147-157.

Institute for Policy Analysis of Conflict (2017) *Policy Miscalculations on Papua (IPAC Report No.40)*, Institute for Policy Analysis of Conflict.

International Coalition for Papua (2017) *Human Rights in West Papua 2017*, International Coalition for Papua.

International Crisis Group (2001) *Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya (Asia Report, No.23)*, International Crisis Group.

——— (2008) *Indonesia: Communal Tensions in Papua (Asia Report, No.154)*, International Crisis Group.

Irin (December 3, 2013) *Free Healthcare overwhelming Indonesia's Papua*, <http://www.irinnews.org/report/99247/free-healthcare-overwhelming-indonesias-papua> (Accessed December 29, 2017).

Ito, T., Rachman, N. F. and Savitri, L. A. (2014) "Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy

- Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia," *The Journal of Peasant Studies*, Vol.41, No. 1, pp. 29-50.
- Kivimaki, T. (2008) "Prospects of Peace Negotiation in Papua," *Asia Europe Journal*, Vol.6, Issue. 1, pp. 69-79.
- McGibbon, R. (2004a) *Plural Society in Peril: Migration, Economic Change and the Papua Conflict*, The East-West Center Washington.
- (2004b) *Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?* The East-West Center Washington.
- Ministry of Education and Culture Indonesia (2012) *Action Plan: Literacy: Empowerment, Development and Peace*.
- Ruhyanto, A. (2016) "The Perils of Prosperity Approach in Papua," *Peace Review*, Vol.28, No. 4, pp. 490-498.
- Saltford, J. (2003) *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969*, Routledge.
- Sumule, A. (2002) "Protection and Empowerment of the Rights of Indigenous People of Papua (Irian Jaya) over Natural Resources under Special Autonomy: From Legal Opportunities to the Challenge of Implementation," *Resource Management in Asia-Pacific Working Paper*, No.36, Australian National University.
- (2003) "Swimming against the Current," *The Journal of Pacific History*, Vol.38, No. 3, pp. 353-369.
- Sustainable Development Knowledge Platform, *Voluntary National Review 2017*, <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/Indonesia> (Accessed April 29, 2018).
- UNCEN, UNIPA, SMERU, BPS and UNICEF (2012) *We Like being Taught: A Study on Teacher Absenteeism in Papua and West Papua*, UNICEF.
- UNDP Indonesia, *Fighting Illiteracy in Indonesia's Papua Region*, <http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/fighting-illiteracy-in-indonesias-papua-region.html> (Accessed December 19, 2017).
- UNOHCHR, *Indonesia / Right to Health: "Ambitious Goals can be Reached only if Challenges are Addressed" -UN Expert*, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21476&LaLang=E> (Accessed December 28, 2017).
- ・ インドネシア語文献
- Badan Pusat Statistik (2010) *Hasil Sensus Penduduk 2010*, Badan Pusat Statistik.
- *Indeks Pembangunan Manusia Menurut Provinsi*, <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1211> (Accessed December 29, 2017).
- *Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi*, <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1219> (Accessed December 29, 2017).
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua (2017) *Papua Dalam Angka*, Badan Pusat Statistik Provinsi Papua.
- Genthong, A.W. (2007) *Orang Asli Papua Yang Terasing di Tanah Sendiri (Laporan Jurnalistik KOMPAS)*, Kompas.
- Haryanto (2015) *Politik Kain Timur: Instrumen Meraih Kekuasaan*, Diandra Primamitra.
- Papua Pos (February 14, 2014) *Kejati Klaim Papua dan Papua Barat 'Surganya' Korupsi*, <http://www.papupos.com/index.php/utama/item/4017-kejati-klaim-papua-dan-papua-barat-%E2%80%98surganya%E2%80%99-korupsi> (Accessed December 29, 2017).
- Suryawan, I.N. (2017) *Papua versus Papua*, Labrin