

海洋資源管理に対する地方分権化の影響
——スプルモンデ諸島海域の事例を中心に——

**Impact of Decentralization on Maritime Resource Management:
A Case of the Spermonde Archipelago Area, South Sulawesi, Indonesia**

松井 和久*
Kazuhisa MATSUI

Abstract

Decentralization in Indonesia, started from 2001, had given some impacts on natural resource management in local level, depending on each local economic, social and cultural situation. In the Spermonde Archipelago where destructive fishing activities is still problematic, we cannot see the communal maritime resource management like *sasi* in Maluku province, because (1) the people have not believed the scarcity of resource existence, (2) they believe the sea is open to everyone and not owned by anyone, and (3) their fishing activities are directly connected to international market. There are different commitment on maritime resource management between *desa* with autonomy (mainly in Pangkep District) and *kelurahan* without autonomy (in Makassar city). Local governments faces serious dilemma between requests for efficient local financial management and realization of the minimum service standards of public service.

I. はじめに

地方分権化が実施されて以降、資源管理が無秩序になり、環境破壊の速度が高まったとの指摘をよく聞く。30年以上にわたって中央集権型の支配構造を維持してきたスハルト政権が1998年に崩壊し、地方分権化のために中央政府が地方政府をしっかりと統制できなくなったことが原因であるとされる。いわば、パンドラの箱が空いてしまったのであり、籠が外れてしまったのである。海洋資源管理については、サンゴ礁破壊の問題と一緒に議論される傾向があった。しかし、どこでも資源管理が同様の形で行われるわけではない。資源管理はその資源がどのように利用されているか、国内外の市場とどの程度かつどのように結びついているのか、資源管理を行うアクターの態度や生活の歴史はどうであったか、といった様々な要素に左右されると考えられる。

本稿では、マカッサル沖に広がるスプルモンデ（Spermonde）諸島海域の島々を念頭に、

*日本貿易振興機構アジア経済研究所 Institute of Developing Economies, JETRO

(1)地方分権化後に海洋資源管理がどのように変わったのか、変わっていないのか、(2)地方分権化との絡みでどのような新しい現象がうまれているのか、(3)スプルモンデ諸島海域の今後の海洋資源管理を考えていく方向性はどのようなものか、といった諸点について考察する。まず、資源管理を中心に地方分権化の概要とスプルモンデ諸島海域の概要について触れた後、海洋資源管理に関する法規を多少細かく検討し、コミュニティ主体の海洋資源管理がこの海域で見られない理由と末端行政区域の海洋資源管理に果たしうる役割について検討したのちに、地方分権化における行財政運営のディレンマが海洋資源管理に及ぼしうる影響について考察することにする。

なお、本稿は、これまでの調査研究から想起されるいくつかの興味深い諸点を指摘する性格のものであり、あくまでも、この後のより詳細な調査研究へ向けての準備作業という位置づけにあることをお断りしておく。

II. 地方分権化とスプルモンデ諸島海域

1998年5月のスハルト体制崩壊を契機にその機運が高まったインドネシアの地方分権化は、地方行政法（法律1999年第22号<以下「1999年地方行政法」と記載>、のちに法律2004年第32号<以下「2004年地方行政法」と記載>に改定）および中央地方財政均衡法（法律1999年第25号、のちに法律2004年第33号に改定）によって実施されてきた。

地方分権化の核をなすのは、中央政府から地方政府（とくに県・市政府）への様々な権限委譲である¹。最初の地方分権化法である1999年地方行政法では、州政府と県・市政府との間のヒエラルキーが廃止され、県・市政府が委譲された権限をもって州政府と対等の立場を主張したため、州政府による中央政府の代理機能（分散[dekonsentrasi]）がうまく機能しない事態となった²。県・市政府では、スハルト時代に存在した中央政府の代理機能が廃止され、自治機能のみを持つに至ったこともあり、県・市はあたかも「独立国」であるかのように振舞う傾向をみせた。

地方財政面においては、中央政府から地方政府への資金移転として、歳入分与、一般配分金、特別配分金の3つがある³。このうち、天然資源に関しては、税外歳入分与の形で中央政府から地方政府へ再配分される資金がある。税外歳入分与の対象は、原油、ガス、鉱業一般、

¹ ただし、外交、国防、治安、司法、国家金融財政、宗教は中央政府の権限として地方政府へは委譲されていない。

² 州政府と県・市政府とのヒエラルキーは、上述の状況を鑑みた結果、2004年地方行政法において事実上復活した。

³ 歳入分与は租税歳入分与と税外歳入分与に分かれ、前者は個人所得税や土地建物税などが対象となる。一般配分金は日本の地方交付税交付金に似た資金で、各地方政府の面積、人口、1人当たり所得、貧困人口比率などのウェイトをかけた算出式で額を決めて配分する。地方で働く公務員給与などがこれに含まれる。特別配分金は緑化資金などを原資とし、特定の目的のために配分される。このほか、アチェとパプアには特別自治のための交付金配分がある。

林業、水産業であり、原油・ガスを除き、概ね中央2、地方8（水産業を除き分配率は州16%、県・市64%）で分配される。原油・ガス以外の天然資源で地方への歳入分与の対象となるのは、鉱業一般では、固定使用料・地代、探査料、採掘料・ロイヤリティの合計、林業では緑化基金、森林資源手数料、森林伐採権使用料の合計、水産業では漁撈からの徴収金、漁獲高からの徴収金の合計である。ただし、水産業からの歳入分与は、漁獲地と水揚げ地が必ずしも一致しないため、地方分は全国の県・市へ均等配分し、県・市の漁業振興に活用している。

その一方で、県・市政府は自己財源（Pendapatan Asli Daerah: PAD）の収入増加を目的として、地方税（pajak daerah）や地方利用者負担金（retribusi daerah）の新設、第三者寄附（sumbangan pihak ketiga）の導入を進めたほか、準拠法規が明らかでない不法な利用料（pungutan liar）の政府職員による強要も頻発した。天然資源は、そうした地方税や地方利用者負担金の重要な対象となった。県・市予算に占める自己財源比率は全国平均でおよそ10%前後に過ぎないため、県・市政府は天然資源保全よりも自己財源収入増を優先させがちになる。このため、合法か不法かを問わず、森林伐採、開発のための土地や天然資源の占有、サンゴ礁破壊などが全国各地で進行した。県・市政府のなかには、地方政令（Perda）によって環境破壊や資源収奪を防ぐ努力をしているところもあるが、それが効果を挙げている事例は必ずしも多くはない。

地方分権化の時代になって、森林管理をめぐる地元住民と政府との対立事例が多数生じている。この対立は、地元住民による伝統規範や慣習法による資源管理の権利と政府によって強制される近代法との対立と言い換えることもできる。スハルト時代が終焉し、地方分権化が実施されると、地元住民は、それまで無視・剥奪されてきた彼らの慣習法に基づく森林や土地の所有権を主張し始めたのである。

森林や土地に関する規定に比べると、海域における領域概念は希薄である。マルクなどに見られる海洋資源管理として有名なサシ（sasi）は、コミュニティが限られた水域を自己の生存維持のために保護・活用する規則だが、それを除けば、海域を所有するという考え方はほとんど見られない⁴。スプルモンデ諸島の一部の島々の人々は、インドネシア独立後に住み始めたと言われる。この海域の人々の移動頻度は高く、しかも、マカッサル海峡に浮かぶ彼らの島からカリマンタンやマドゥラへ容易に移動する。彼らの漁獲物は自己の生存維持のために活用する部分は少なく、多くは海外へ海産物を輸出する輸出業者へ売るといった商業目的での漁獲が行われる。スプルモンデ諸島の人口と海域面積とを比べれば、海洋資源は豊富であって、枯渇することはあり得ないと考えることだろう。マルクで見られるサシのような、コミュニティ主体の海洋資源管理に関する規則は、スプルモンデ諸島ではほとんど見られな

⁴ インドネシアにおいては、コミュニティ成員が共同で天然資源管理を行う事例は森林や慣習法に基づく土地のケースでよく見られる。近代法制度が長年にわたって確立してきた日本においても、こうしたコミュニティによる資源管理が入会権、共有財産などの形で、近代法とそれなりの折り合いをつけながら、依然として存在し続けている。

いのである。

他方、こうした状況のなか、地方分権化という名のもとに、郡 (kecamatan) や村 (desa) ・区 (kelurahan) レベルでの行政区域の分立が各地で行われている。地方分権化の目的の一つは行政と住民との間の距離を短くし、行政サービスの質と量を向上させることにある。行政区域を細かく分ける分立は、行政をより住民に近づけ、地方分権化が目指すような、教育や保健を含めた行政サービスの向上につながる、と多くの識者が主張している。こうした行政区域の分立に関する議論は、マカッサル市のスプルモンデ諸島部分を含むウジュンタナ郡 (Kecamatan Ujung Tanah) でも行われており、そこでは、ウジュンタナ郡の島嶼部分を独立した郡としてウジュンタナ郡から分立させるべきだとの主張が出されている。

以上を踏まえると、地方分権化と海洋資源管理との関係で、以下2点を考察する必要があるが出てくる。第1に、地方分権化はコミュニティによる海洋資源管理の動きに何らかの影響を与えたのだろうか、という点である。あるいは、スプルモンデ諸島の人々は自らを取り巻く海域の海洋資源の保全について責任感を持ち始めたのかどうか、と言い換えてもよい。第2に、スプルモンデ諸島における行政と住民との関係は、行政区域の分立に関する議論を通じて変化するのだろうか、という点である。すなわち、島嶼部の住民は十分な行政サービスを希求する一方で、行政と住民の距離が近くなることで、住民生活に対する行政や政治の介入がより増えるのではないか、ということである。

以下、フィールド調査によるファインディングを含めながら、地方分権化と海洋資源管理について、いくつかの考察を展開してみたい。

III. 地方分権化と海洋資源管理

1. 海洋資源管理と小漁民

2004年地方行政法によると、地方政府による海洋資源管理に関する権限としては次の6点が挙げられている。すなわち、(1)海洋資源の探査・開発・保護・活用、(2)行政的規制・空間的規制、(3)地方によって出された、または中央から権限を委譲された法規の遵守、(4)治安維持・国家主権堅持への関与、(5)州政府の場合、海岸から公海または島嶼海域へ12マイル以内の海洋資源管理、(6)県・市政府の場合、州の海域の3分の1の水域の海洋資源管理であり、「小漁民による漁法にはこの規定は適用されない」としている。

もともと、1999年地方行政法でのこの規定では「伝統的漁法」と記載されており、「小漁民」の定義が問題になってくる。これについては、2004年漁業法（法律2004年第31号）で以下のように規定されている。すなわち、日々の生活必需を満たすために漁業で生計を立てている人であり、政府の小漁民・小養殖者へのエンパワーメント策の対象者で、政府が低利融資スキーム、教育訓練、組織化、水産会社とのパートナーシップ推進などエンパワーメントのための資金を用意する対象になる。また、小漁民は国内の全海域で活動可能であり、環境保全の義務、法規の遵守が求められ、統計や政府によるエンパワーメントの基礎資料と

するため、活動に関して登録の届出が求められる。

これらからすれば、スプルモンデ諸島海域の多くの漁民は小漁民に属すると考えられることから、彼らは基本的に、地方政府の規制を受けずに、インドネシア国内のどこで漁をするのも自由である、ただし環境保全が義務づけられる、ということになる。しかしながら、移動性の高いスプルモンデ諸島海域の小漁民が遠方へ出かけていき、そこで漁を行う他の小漁民と調和しながら漁獲行動を行える保証はない。実際、これはスプルモンデ諸島海域の小漁民に限った話ではないが、各地で域外からやってきた漁船に対する地元小漁民の排斥行為や小漁民どうしの抗争がマスメディアで報じられている。

2. スプルモンデ諸島海域と漁獲行動

一般に、海は公共領域であってすべての人間に対してオープンであると考えられている。スプルモンデ諸島にいくつかの島々に人が住み始めたのは最近のことである。人々の移動性は大変に高く、彼らの生活はスラウェシ島の陸地部分やカリマンタン島から決して孤立しているわけではない。実際、島の住民の多くがそれらの陸地部分に親戚や家族を持ち、そのネットワークを使って漁業ビジネスなどを営んでいるのである。

スプルモンデ諸島海域では、マルクで見られるサンのような、コミュニティ成員が自己の生存維持のために行う海洋資源管理は見られない。彼らの漁業活動はすでに十分に商業化されており、国際市場と直接に結びついている。1997～1998年の通貨危機に伴う現地通貨ルピアの切り下げは、主に中華食材の海産物として国際商品になっているスヌ（ハタの一種の魚）、ナマコ、フカヒレなどのルピア建てでみた輸出価格が急騰したため、漁民はみな血眼になってこれらの漁獲に奔走した。この時期のスプルモンデ諸島海域の漁民は、収入が急増し、島に新築の家が盛んに建てられた。このように、彼らの生活が国際市場と直結している一方で、国際市場で商品価値のない海産物への関心は相対的に低い。

他方、住民のスプルモンデ諸島海域に対する関心には疑問符が付く。なぜならば、毒薬や爆弾などを使った破壊的な方法での漁獲があちこちで見られるのに、それに対する抗議行動や環境保全運動が起こっていないからである。すなわち、スプルモンデ諸島海域に住む住民にとって、海洋環境の持続的保全は、自らの生活や生存に不可欠な要素とはなっていないように見える。彼ら自身がこの海域の島に居住してきた歴史が、おおむねインドネシア独立後と、比較的新しいことも関係しているかもしれない。

もっとも、住民は、島の周囲での漁獲量が年々減少していることには気づいている。しかし、それが彼らの生存を脅かす状況になっているとは思っていない。実際、彼らは、周囲での漁獲量が少なくなったら、遠くへ、まだ十分な量の海産物が存在すると思われるスプルモンデ諸島海域の外へまで、海産物を求めて漁に出るのである。その範囲は、マカッサル海峡域に留まらず、西はジャワ島周辺からスマトラまで、南は東ヌサトゥンガラ海域を通過してオーストラリアとの境界付近まで、東はマルク諸島からパプア海域まで、広範囲にわたる。海はすべての人間に対してオープンなのである。

スプルモンデ諸島海域で破壊的な方法での漁獲が始まったのは、オランダ植民地統治下でオランダ人に毒薬を用いた漁のしかたを教えてもらったことがきっかけとの説がある。オランダの祝日の際に大量の魚が必要とされたからである。漁民がオランダ人からもらった毒薬を一部残して自分の漁に使っていたが、そのうち毒薬に代わって爆弾が使われるようになり、1950年代後半のダルル・イスラーム（イスラーム法の適用を促し、インドネシア・イスラーム連邦共和国を目指す運動）による地方反乱の時代に、この海域での爆弾漁が盛んになったという。1980年代には、軍などから流れたダイナマイトが爆弾漁に使用されるようになった。こうした爆弾漁は、「爆弾を使うと早く大量に漁獲できる」として、スプルモンデ諸島海域では一般的になっている⁵。

爆弾漁開始後、マカッサルの魚市場にあがる海産物の量が、魚市場での品質管理がないために急増し、魚市場での海産物価格が低迷する一方、魚市場の取引能力が限界に来ているために、敷地の拡張が検討されているようである。経済的にみれば、爆弾漁によって魚価が低迷することで漁民の所得は向上しない反面、魚市場の拡張がさらなる爆弾漁を促す結果をもたらしかねないのである。

爆弾漁を行う漁民の認識は、爆弾漁でサンゴ礁が破壊されるという一般の認識とは異なっている。彼らによれば、サンゴ礁が多いから魚が多いのではなく、サンゴによって魚が集まるものとそうでないものがある。爆弾漁をやると魚がたくさん集まってくる。こうした認識は、「水産資源が枯渇しない」という彼らの確信に基づいている。もともと、彼らが「魚」と認識するものは経済的価値のあるものに限られる⁶。

問題なのは、スプルモンデ諸島海域での漁獲量が年々減少しているので域外へ漁に出る際に、その域外で爆弾漁が行われることが多い、ということである。海が公共領域であると認識されている以上、破壊的漁の外延的拡大は当面避けられない。それにしても、いずれ近い将来に、爆弾漁を行ってきたことの結果が何らかの形でスプルモンデ諸島海域の漁民に降りかかってくることであろう。そこで彼らはどう動くのか。海洋資源管理の考え方が定着せず、水産資源が枯渇すれば、彼らは新たな漁場と居住地を求めて、スプルモンデ諸島海域からさらに域外へ移動していくことになるのかもしれない。

3. パンケップ県の「村」と海洋資源管理

地方分権化に伴って、村（desa）や区（kelurahan）のレベルでの行政区域の分立が進んでいるが、村や区の地方分権化に対する反応には興味深いものがある。

スプルモンデ諸島はマカッサル市に属する部分とパンケップ県に属する部分とに大きく分かれるが、マカッサル市ではスプルモンデ諸島域での最下位の行政区域はすべて区であるの

⁵ 以上は、ハサヌディン大学海洋水産学部講師のジャマル氏とニール氏からのヒアリングによる（2005年8月19日）。

⁶ 以上は、ハサヌディン大学海洋水産学部講師のジャマル氏とニール氏からのヒアリングによる（2005年8月19日）。

に対して、パンケップ県のそれでは大半が村となっている。村と区では、行政上の位置づけが実は大きく異なるのである。すなわち、前者には自治機能があるのに対して、後者にはそれがなく、県・市政府の出先機関以上の役割を果たせないのである。

パンケップ県政府は、県内のスプルモンデ諸島海域で海産物の養殖を推進する意向を持っている。海産物の養殖は、天候や自然環境に左右される漁よりも確実な収入を約束するだけでなく、海洋資源の賦存量の減少に対処するものだからである。養殖という方向性は誤っていないだろうが、漁民はできるだけ早く現金収入を得ることが重要であり、養殖に必要とされる時間の長さが問題となってくる。このため、2005年に当選した新県知事は、前県知事が力を入れていた時間のかかるカカップ（タイの一種の魚）の養殖よりも、成長が早く現金収入を得るまでの時間が短い海藻栽培を奨励している。

破壊的な手法による漁獲活動は依然として続いているが、パンケップ県政府は海洋資源管理のためにいくつかの地方政令を策定している⁷。たとえば、パンケップ県海域におけるサンゴ礁の破壊を禁止するパンケップ県令 2001 年第 10 号が制定されている。しかし、この政令では、サンゴ礁破壊を行った者に対する罰則は最大 6 ヶ月間の禁固刑か最高 500 万ルピアの罰金となっており、漁業法などの上位法規に比べると、罰則が軽い印象を受ける⁸。この政令が発布される以前は、破壊的な手法で海産物を漁獲していたよそ者に対して、地元住民による実力行使や「人民裁判」の現象が頻繁に起こっていたといわれる。

このパンケップ県令 2001 年第 10 号に基づき、マッティロ・マテ村はコミュニティベースの海洋資源及び漁業の監視・管理に関する村令 2002 年第 5 号を制定した。この村令は村の海域で海産物を捕獲する者に許可を義務づけることで、村外からの漁民や企業が海域内に入り込んでくることを抑制するという目的がある。同時に、村外からの漁民や企業が村の海域内で海産物を捕獲する場合には使用料を支払わなければならない、その使用料は村の自己財源収入となる。ここでは、海洋資源賦存状況の監視が村の自己財源増加のために利用されることが村令によって法制化されていることが分かる。そしてこれにより、環境保全と自己財源増大とのディレンマが現れてくることになる。このような現象は、地方分権化が開始された

⁷ 主なものを挙げると、海産物取得税に関する県令 2003 年第 3 号、事業サービス利用者負担金に関する県令 2002 年第 21 号、パンケップ県海域におけるサンゴ礁破壊事業禁止に関する県令 2001 年第 10 号、マッティロ・マテ村ゴンドン・バリ島における住民ベースの海洋資源・漁業資源監視・管理に関するマッティロ・マテ村令 2002 年第 5 号、などである。

⁸ 村令や県令の上位法規に当たる最新の漁業法（法律 2004 年第 31 号）第 8 条第 1 項では、「化学物質や爆発物を用いた漁を行った者は禁固最長 6 年、罰金最大 12 億ルピア」という罰則規定が明記されており、破壊的な手法による漁獲活動への規制がずっと厳しい。漁業法ではこのほか、破壊的な漁獲行動を行うことを補助した船の船長に禁固最長 10 年または罰金最大 12 億ルピア、船の持ち主に禁固最長 10 年または罰金最大 20 億ルピア、の罰則を規定している。ちなみに、旧漁業法（法律 1985 年第 9 号）では、破壊的な漁獲活動を行った者は禁固最長 10 年、罰金最大 1 億ルピアと規定されている。このほか、漁業法には、北ジャカルタ、メダン、ポンティアナク、ピトゥン、トゥアルの各地方裁判所に漁業裁判所を設置することも定められた。パンケップ県令 2001 年第 10 号の罰則規定はサンゴ礁破壊に限定しており、罰則も新旧漁業法の規定よりかなり緩い印象を受ける。県令制定時点で上位法規の漁業法との整合性が十分検討されたのかどうか疑わしい面がある。

後に見られる新しい現象である。

パンケップ県令 2001 年第 10 号に定められた罰則規定もそうであったが、マッティロ・マテ村令 2002 年第 5 号の主たる目的は、破壊的な漁獲活動の防止というよりも村の財政収入増加に向けられているように思われる。そこには、地元のコミュニティによる海洋資源管理という側面が窺えないのである。

村の海域はこの村令によって定められているが、この領域設定が近隣の村々との合意に基づいて定められているのかどうかははっきりしない。おそらく、村と村との間で海域境界をめぐる様々な対立が生じている可能性が大きい。それを調整するのはパンケップ県政府の役目である。パンケップ県政府には、島嶼部の状況を常に把握して県知事に報告する職員が存在するが、よりシステムティックに調整する能力が必要になってこよう。

4. マカッサル市の「区」と海洋資源管理

他方、マカッサル市域に属するスプルモンデ諸島の状況は、前述のパンケップ県域に属するそれとは様相が異なる。マカッサル市域に属する島嶼部はすべてウジュンタナ郡に属するが、ウジュンタナ郡の郡庁は島嶼部ではなく陸地部に置かれている。同郡の住民の大半は陸地部に居住しているのである。また、郡の下位に属する行政区域はすべて、自治機能を持たない区であり、自治機能を持つ村のように、独自に村令を定めることはできない。区の役所は郡の出張所的な役割を果たすに過ぎず、区自身のために規則を制定することはできない。このため、村が大半を占めるパンケップ県のスプルモンデ諸島海域とは異なり、マカッサル市域のスプルモンデ諸島海域では、域外から海産物を漁獲する船舶に対する規制や自己財源収入を高める規則などを島嶼部自身で定めることができないのである。

このため、パンケップ県とは異なり、マカッサル市域に属するスプルモンデ諸島域では、島嶼間での海域境界をめぐる対立は起こりそうにない。しかしながら、同時に、破壊的な漁獲行動を防止しようとする市政府の努力もほとんど見られないのである。

一般に、区は村よりもより近代的なイメージがあるため、住民は村から区へ変わることを望む傾向があり、その逆はほとんど見られない。しかし、行政運営という観点に立てば、村は自治機能を持つ一方、自治機能を持たない区は県・市の出先機関的な役割しか果たせない。区は区域内に有効な特別の規則を制定することができないのである。

VI. 島嶼地域に対する地方政府の関心——マカッサル市の事例

1. 高コストの島嶼地域対策

地方分権化の実施に伴う地方自治において、地方政府、とくに県・市政府は域内の島嶼地域に対して特別に必要とされる様々な事務やサービスを提供できる権限を得ているが、島嶼地域に対して特別な開発アプローチを採っている地方政府はほとんど見られない。

地方政府は、地方財政の効率的な運営と最低サービス基準 (Standar Pelayanan Minim:

SPM) の実現とのディレンマに直面している。たとえば、島嶼地域での教育・保健サービスの実施には、陸地部分に対するよりもはるかに高いコストをかけなければならない。この高コストは当然、地方政府予算への大きな負担となり、地方財政運営の効率性を引き下げる。人口の少ない島嶼地域へのサービス提供は非効率的なのである。しかしその一方で、最低サービス基準の考え方に沿えば、インドネシア国民は、どこに住んでいようとも、最低限の公共サービスを享受する権利を持っているのである⁹。

現在の中央政府は、国防上の観点から、国境に近いところに立地する離島に対しては特別の配慮を行うようになった。しかし、一般的な離島や島嶼部への対応は、依然として県・市政府に委ねている。島は基本的にそれ自体で一つの生活単位であり、交通状況が天候などでしばしば制限されることを考えれば、島にある程度の自治的な機能を持たせることが必要になってこよう。しかし、島嶼部の人口希少を理由に、マカッサル市のように、陸地部に中心がある郡が副次的に治める構造になってしまう。島嶼部に対しては、陸地部とは異なったアプローチがやはり必要であると考えられる。

マカッサル市域のスプルモンデ諸島海域で行ったフィールドでの聞き取りによると、島嶼地域の住民のほとんどは、実は、政府による公共サービスの改善に対して期待をかけていない。これまでに様々な不足や困難を受け続けてきて、改善のための具体的な対策が実現しないままになっているからである。島嶼地域の学校や保健所に政府職員がいることはまれであり、職員も職務として島嶼地域へ赴任することに大きな抵抗がある。政府職員が進んで島嶼地域で職務に就くように、たとえば、島嶼地域での勤務を政府内でのキャリア開発や出世の必要条件とするような、人事ローテーションを含めた政府職員のキャリア・システムの改善が求められる。

2. 島嶼部開発におけるマカッサル市政府の思惑

マカッサル市政府は 2006 年 10 月、域内のスプルモンデ諸島部にある島々を民間企業主導で観光開発する方針を打ち出した。域内のいくつかの島を島ごと民間企業に委譲し、民間企業が観光開発するというもので、すでにランジュカン島やケケ島が候補地として提示されている。前者には、警察高官の建てたコテージがすでに使われており、市内の観光業者がプロモーションを開始している。後者については、数年前から外国人が専有して、ダイビングなどの観光客を受け入れている。マカッサルでは、1997～1998 年の通貨危機の際に、当初予定していた沖合いのラエラエ島の観光開発やホテル建設と、それに伴うラエラエ島住民の立ち退きが頓挫して以来、島嶼部の観光開発の話は立ち消えになっていた¹⁰。

⁹ 最低サービス基準の導入は、地方分権化の目的を公共サービスの向上に向けさせる役目を果たしているが、なかなか最低サービス基準を実現できないことを理由として、中央政府が地方政府に委譲した権限を中央へ引き戻すのではないかと懸念が地方政府には根強い。

¹⁰ ラエラエ島にジャカルタ資本でホテルを建設する計画が持ち上がったのは 1995 年頃であったが、そのために、マカッサル市（当時はウジュンパンダン市、1999 年に旧名に改称）政府は住民向けの住宅をマロス県との境に近い地域に建設し、移住を促したが、ほとんどの島民がほどなくラエラエ島へ戻ってしまった。

こうしたトップダウン型の島嶼部観光開発がマカッサル市で可能となるのは、当該域内に自治機能を持つ村が存在せず、すべての最下位行政区域が市政府の末端行政機関である区であるため、市政府の意向がすんなりと実現できるからである。また、マカッサル市政府は、島嶼地域の教育・保健サービスを無料化する計画も明らかにした。

しかし、マカッサル市政府のこれらの意向は、そこに住む住民の必要性に応じたものでは必ずしもない。市政府は、観光の名の下に開発事業を民間部門に委ねることができるので、島嶼地域の開発コストをできるだけ負担しないことを意図している。こうした市政府の方針は、島嶼地域に対する地方分権化の影響の一つと考えることができる。

マカッサル市では、前述の通り、ウジュンタナ郡に属する島嶼地域で新しい郡の設立・分立の問題が現れている。島嶼地域の住民の名の下に、島嶼地域出身の有力者たちは、陸地部に郡役所のあるウジュンタナ郡から分立して、自らの郡を設立することを主張している。この新郡分立要求をみると、住民の福祉向上といった理由よりもむしろ、島嶼地域における地域エリートらが陸地部に偏っていた様々な利益を自らも得る機会と考えている様子もうかがえる。島嶼地域での開発プロジェクト自体がこうした分立要求を促した可能性も考えられるのである。

マカッサル市政府は、その下位行政組織である郡を通じて、様々な開発プロジェクトを配分することで島嶼地域の住民に接近することができる。一般に、開発プロジェクトは郡の立地場所に応じて配分される。しかし、島嶼地域についてみると、開発プロジェクトの多くは、郡庁が立地する島に集中して配分される傾向がある。このため、新郡設立に当たっては、郡庁をどの島に置くかで島と島との間での対立が生じる。おそらく、今回の新郡分立問題でも、住民の福祉向上とは遠いところで、どこに郡庁を置くかについての様々な動きが起こることだろう。インドネシア全体でみても、分立した地方政府で最大の問題となるのが県庁・市庁所在地をどこにするかという問題なのである。

地方分権化は、島嶼地域においても開発プロジェクトへのアクセス機会を広げることに貢献したが、それは必ずしも公共サービスの改善や最低サービス基準の実現を伴ってはいないのである。

V. おわりに

今回の調査研究のなかでは、地方分権化の実施前後で、スプルモンデ諸島海域における住民による海洋資源管理に大きな変化は認められなかった。住民は同海域における漁獲量の減少について意識し始めてはいるが、彼らは海産物を求めてさらに遠方へ向かったり、破壊的な手法を用いた漁獲行動を続けたりしている。その理由の一つは、資源枯渇などで、彼らの日々の生活において、生存を維持していくことができないような危機が迫っているとの実感がまだないからである。

また、スプルモンデ諸島海域の漁獲行動が、輸出向けの経済的価値の高い魚種の捕獲を通じて、国際市場とダイレクトに結びついている点を指摘できる。すなわち、マルク州のコミュニティによる海洋資源管理が、その対象となる漁獲行動の大半をコミュニティによって消費することを前提としているのに対して、スプルモンデ諸島海域の漁獲行動は国際市場と結びついた極めて商業的な性格を持っている。自給のための漁獲ではないスプルモンデ諸島海域で、しかも希少な人口との対比で資源枯渇の危機感を感じない状態では、自給のための資源管理という行動はコミュニティのなかから起こりにくく、仮に資源が枯渇したとしても、居住の歴史が浅いスプルモンデ諸島海域の人々は新天地を求めて移動する可能性が高いと考えられる。

次に、今回の調査研究で得られた興味深いファインディングとして、海洋資源管理に対するアプローチが、自治機能を持つ村（desa）とそれを持たない区（kelurahan）とで異なることも指摘できる。パンケップ県においては、パンケップ県令に基づき、島嶼地域のいくつかの村が海洋資源保全に関する規則（村令）を制定した。しかし、この規則は村の自己財源収入の上昇をも目的としているため、環境保全と自己財源収入増加とのディレンマが現れることになる。一方、マカッサル市では、すべての最下位行政組織が自治機能を持たない区であるため、海洋資源管理に関する規則を決めるとすれば、それは市政府の仕事になる。しかし、マカッサル市政府は、域内の島嶼地域の島々を民間企業へ委譲して観光開発を行うなど、島嶼地域の商業化により焦点を当てている。

マカッサル市では、域内のスプルモンデ諸島海域にある島嶼地域が所属するウジュンタナ郡から分立して新郡をつくる運動が存在する。陸地部に郡庁がある現状では島嶼地域の利益が損なわれ続けるというのが動機となっているが、新郡が分立したとしても、郡庁をどこに置くかで島嶼地域内で対立が生じる可能性がある。開発プロジェクトは、郡庁の所在する島に集中する傾向があるからである。新郡分立運動の陰に、島嶼地域の有力者・政治家や開発プロジェクトに乗じた民間企業などの思惑が透けて見える。

さらなる調査研究の方向性としては、海洋資源管理の具体的な事例に即して、住民、商人、民間企業、政府職員、地方首長などのアクターがどのようなインターアクションを起こしてきたかを詳細にトレースし、海洋資源管理と経済開発の適正な組み合わせを探ることが考えられる。また、地方政府による島嶼地域の住民に対するアプローチとして、当然のことながら、陸地部で適用されているアプローチとは異なる形を考察する必要も出てこよう。これらについては、今後の調査研究上の課題としたい。