

ポスト・スハルト期における政治経済
—— リアウ州における政府間対立, 1998-2004 年 ——

ワフユ・プラスティヤワン*

**The Political Economy of Post Soeharto Indonesia:
Intergovernmental Conflict in Riau, 1998-2004**

Wahyu PRASETYAWAN*

The present study focuses on changes in Indonesia after the fall of Soeharto in 1998. It examines a dispute involving the central government, a provincial government, and Caltex Pacific Indonesia (CPI), a multinational company based in Riau, over an oil block called Coastal Pekanbaru Plains (CPP). After democratization and decentralization, a new pattern of Indonesian politics has been in the making, the characteristics of which enable provincial politicians to create political networks with those who are powerful in Jakarta. Such political networks—initiated from the provincial level—did not exist within the New Order state. However, the CPP conflict illustrates their limits. The governor of Riau, Saleh Djasit, in challenging a policy decided by the central government, proved less able to set up a political network with powerful local and national politicians. Without substantial political backing, his challenge led to defeat and the dispute directly resulted in a climate inhospitable to foreign investors.

Keywords: Indonesian political economy, decentralization, institution, local politics, Riau
キーワード: インドネシアの政治経済, 地方分権化, 制度, 地方政治, リアウ州

I は じ め に

本論文の目的は、民主化、地方分権化以降のインドネシアの政治経済を分析することにある。具体的には、リアウ州シアク県に位置するパカンバル沿岸油田（CPP）において生じた石油利権をめぐる争いを検証することで、スハルト体制時代には有効であった上意下達の中央地方関係が機能不全に陥っており、政治的ネットワークこそが重要性を持ち始めていることを示す。ここでいう政治的ネットワークとは、政党、官僚機構、その他フォーマル、インフォーマルな手段によって作り上げられた諸個人のコネクションを意味し、ある政治アクターがどの程度そ

* インドネシア調査研究所 (LSI); Lembaga Survei Indonesia, Wisma Tugu Lt. 1-2, Jl. KH. Wahid Hasyim No. 100, Jakarta 10340, Indonesia
e-mail: wprasetyawan@gmail.com

うしたコネクションを持つかで彼の政治経済的影響力は決まってくる。

バカンバル沿岸油田は、アメリカの石油メジャー、テキサコ社とシェブロン社の傘下にあるカルテックス・パシフィック・インドネシア社（以下、CPI社）と中央政府が契約を結んでいる。CPI社との契約が切れる2年前の1999年から中央政府はこの油田をめぐるリアウ州政府と対立関係に入った。紛争のきっかけは、地方分権化にともない政治力をつけた州政府がリアウからとれる石油の権益を公平に分配するように求めたことにあった。中央政府は州政府のそうした要求を明確に拒否したことから対立は悪化していった。

本論文の論点となるのは、1998年以降、インドネシアで重要な変容が起きており、その結果として政治経済を分析する上でも新たな視点が必要になっているということである。1997年のアジア経済危機、翌1998年のスハルト大統領辞任とその後の民主化、分権化により、地方レベルの政治家が自らの政治的能力を高めたことで新たな政治経済的状况が生まれている。こうした分権化に関する研究はそのインパクトの大きさもあってかなりの数に上り、地方エリートの政治的台頭について分析したもの[Sakai 2003; Aspinall and Fealy 2003; Kingsbury and Aveling 2003]、地方政府の役割について分析したもの[Turner and Podger 2003]なども次々と発表されてきた。例えば、マイケル・マリーは、既存の政治エリートたちが新しい政治ゲームが導入されても権力を維持し続けていると主張し、その理由を新しく作られた制度そのものの弱さと既存の政治勢力の強さに理由を求めている[Malley 2003: 103]。こうした研究の多くは分権化がはじまったばかりの段階に行われた研究であることもあって、往々にして地方自治体における政治を中央レベルの政治と切り離されたものとする傾向が強い。しかし、実際には地方レベルの政治家たちが中央政府に対抗して有力な政治経済勢力として台頭するにあたっては、ジャカルタとのネットワークも重要な意味を持っており、こうした中央地方関係を視野に入れないと分権化後の地方政治も理解できない。本論文では、1998年のスハルト政権崩壊後に現れつつあるこの新しい政治パターンについて、リアウ州に焦点をあてて分析する。

州レベルの政治家の政治力はジャカルタとの相互関係、ジャカルタとの政治的ネットワークの強弱によって左右される。仮に州知事がそうした政治的ネットワークを持っていれば彼の影響力は強くなる。一方、政治的ネットワークがなければ彼の影響力は弱い。そのため、中央政府と紛争が起きた場合、州知事がジャカルタにいる政治家たちとネットワークを持っていれば交渉能力を高めることができる。リアウ州知事の場合、彼は首都においても州レベルでも自らの政治ネットワークを構築し損ねた。彼は国政レベルの政治家たちと強い関係を作り上げることに失敗しただけでなく、州レベルにおいてはリアウの独立を主張する「リアウ自由運動」の有力指導者の1人であるタブラニ・ラブとも対立せねばならなかったのである。その結果、州知事は中央政府との対立において敗れたのである。

本論文の構成は以下の通りである。本章の第1節と第2節でスハルト体制下のリアウ州政治



地図1 リアウ州

について論じる。第II章では、スハルト政権崩壊によってリアウ州にもたらされた変化について述べる。第III章では政治対立、第IV章は、中央政府がリアウ州による石油権益獲得の動きをどのように阻止しようとしたのかについて述べる。

1. スハルト体制下のリアウ州

1956年2月2日、リアウに住む人々が「リアウ人民会議」を開催し、中スマトラ州から分離した新州、リアウ州の設立を求めた。彼らが新州設立を要求した理由の1つは、当時の中スマトラ州が広大すぎたために、十分な行政サービスが行き届いていなかったことが挙げられる[Mardjani 1959: 16]。新州はカンパル県、ブンカリス県、インドラギリ県、リアウ島嶼部県からなり、1957年法律第19号によってリアウ州新設が承認されて1958年に成立した。

スハルト体制下のリアウ州では、他の州と同様に、スハルト政権の翼賛組織であったゴルカルが圧倒的な政治力を誇っていた。1972年にスハルト政権による複数政党の強制的併合で誕生し、選挙に参加することが認められた二つの野党、開発統一党と民主党はリアウ州でも弱体政党であった。1971年から1997年までの間、ゴルカルの得票率はほぼ70-85%であった。¹⁾

ゴルカルは、スハルト体制下の初代州知事で、リアウ州に多いムラユ系のアリフィン・アフ

1) 1971年総選挙で約76%、1977年総選挙で約58%、1982年総選挙で約75%、1987年総選挙で約80%、1992年総選挙では過去最高の83.67%の得票率であった [Kompas 2004/2/4]。

マッド大佐のもとで州政治に影響を及ぼし始めた [Lutfi 1977: 731]。インドネシアではすべての公務員にゴルカルへの投票が義務付けられており、これによってリアウ州でもゴルカルが圧勝していた。しかし、1977 年総選挙においてはゴルカルの内紛で得票率が前回 71 年の約 76% よりも遙かに低い 58% に落ちたこと、加えて、アリフィンが同州で産出される石油 1% を地元に戻元するように求めるなど、リアウ地方エリートの利益代表として振る舞ったことから、スハルトは翌 78 年にアリフィンを更迭した。以後、スハルトはムラユ人を州知事任命することはなかった。

その後、スハルトは次の二つの手段を使って政治経済過程を掌握するための制度を確立していった。²⁾ 一つめは制度設計を通じてであり、もう一つはその制度を貫く政治的同盟である。スハルトは国軍とゴルカルとを統制する制度を設計し [Robinson 1993]、また、財政的にも地方を統制する制度設計をした。スハルトは大統領として軍の統制権を握り、村レベルにまで展開する国軍の頂点に立つのみならず、ゴルカルの最高幹部会議長 (Dewan Pembina) として幹部を選ぶ権限を握ることで村レベルにまで及ぶ政治を掌握することができた [Shiraishi 1994]。

こうした軍とゴルカルの統制に加えて、法的には地方行政に関する 1974 年第 5 号法を施行することで、スハルトは全国の地方首長の任命権をコントロールした。この法では、地方議会が複数の地方首長候補を選出するが、最終的に地方首長はその候補者たちの中から大統領によって任命され、大統領に責任を負うとされた。このように首長選出過程を統制することで、各自治体のトップたちは政治的には完全にスハルトに依存することとなった。

それに加えて、スハルトは、中央政府が大半の税徴収を担ってその一部だけを地方に交付する仕組みを作り上げることで、地方への資金の流れを統制下においた。自治体の自主財源はきわめて乏しかった。どの州も歳出の 60% 以上を中央政府からの補助金に依存せざるを得ない状況であった [Kuntjoro 1995]。

こうした政治的・財政的の制度が設計されたがゆえに、スハルトは州知事たちを政治的に従属させることができた。どの州知事にとっても政治生命はスハルトにかかっていた以上、スハルトに忠誠を誓うほかなかった。州知事たちは地元住民の要望ではなくスハルトの要望に応え、また政治的にもスハルトに責任を負った。そして、地方の政治経済的利権の配分もまたスハルトを頂点としたものになった。

リアウ州においては、1980 年にスハルトがジャワ人将校のイマム・ムナンダール³⁾を州知事

2) 本論文においては「制度 (institution)」を「新たな規則を作るだけのバーゲニングパワーを持つ人々の利益に資するために作り上げられた公式の規則」と定義しておく [North 1995]。

3) 1927 年 6 月 15 日、東ジャワのブリタル生まれ。学歴は以下の通り。原住民小学校 (1940 年)、中学校 (1943 年)、高等学校 (1951 年)；郷土防衛義勇軍 (1944 年)、陸軍学校 (1967 年)、国軍学校 (1973 年)、国防研究所 (1975 年)

に任命したときに明らかになった。1988年から93年にかけては、スハルトはジャワ出身の軍人スリプト⁴⁾を任命した [Rab 2002a: 95]。どちらのケースもスハルトが強い圧力をかけてリアウ州議会を従わせた結果であった。スリプトの場合、リアウ州議会議員45人のうちの35人が彼を州知事候補に指名したのである [loc. cit.]。

2. スハルト体制下の石油——プルタミナとCPI

スハルトは国営石油公社プルタミナを設立することで次の二つの目的を達成した。第一に、スハルトの盟友であるプルタミナ総裁イブヌ・ストウォを通じて、生産分与契約 (CPS) に基づく投資を海外の投資家たちに同意させたことである。生産分与契約ではプルタミナが経営管理を行い、その契約は収益分与ではなく生産分与にもとづくものとされた [Bartlett III 1972: 285]。第二に、国営石油会社に石油の管理をゆだねることで、石油収益還元を求める地元の政治家たちの要望を封じ込めたことである。地方の要望を封じ込めて中央政府の利益を守るにあたっては、スハルトは自らが選んだ州知事を当てにすることができた。

CPIとして今は知られる企業がリアウで操業を始めたのは1924年のことである。その年に、米国カリフォルニア・スタンダード石油会社の地質学者が中スマトラに石油が埋蔵されていることを報告したのである。この報告に基づき、カリフォルニア・スタンフォード石油会社はオランダ太平洋石油会社 (NV Nederlandsche Pacific Petroleum Maatschappij) を設立した。同社は1935年にシアクのスルタンから探査許可を得たのちに、本格的な調査を開始した。そして、1940年にドゥリで初めて石油が発見された。インドネシアによるオランダとの反植民地闘争が終わろうとする1940年代後半に同社は操業を再開し、1949年にミナス油田の採掘に着手した。しかし、CPI社が5,000万米ドルにも及ぶ投資を開始したのは、1950年代後半になってからである。そして、1960年代初頭、スカルノ政権がCPIと業務契約 (COW) を結び、1970年代初頭にはスハルト政権がイブヌ・ストウォ率いるプルタミナを通じてCPI社に生産分与契約を結ばせた。

スハルト政権とCPI社との間に結ばれた契約によって、プルタミナとCPI社の生産分与の割合は85対15と定まった。石油収入の15%がCPI社の取り分で、残りの85% (1998年の額は20億米ドル) はジャカルタに流れることになり、地元のリアウには全く取り分がなかった [Colombijn 2000]。

つづいて、スハルト体制崩壊後のリアウ州の政治がどのように変容したのかを見ることにする。

4) 1934年11月18日、東ジャワのマディウン生まれ。学歴は以下の通り。国軍士官学校 (1960年)、陸軍学校 (1972年)、国軍大学 (1975年)

II スハルト体制崩壊以後のリアウ州政治

本章以下は、スハルト体制崩壊後のリアウ州の政治について分析を行う。スハルト体制崩壊後のリアウ州において、当然ながら大きな問題となったのは石油利権である。州のなかからは、地方自治を理由として石油利権を少しでも州のものにしたいという要望が上がってきた。とりわけ、パカンバル沿岸油田については中央政府と CPI 社との間の契約が 2001 年に切れることから、州の住民の間にはその獲得を望む声が強かった。しかしながら、1988 年に州知事に就任したサレ・ジャシットは、リアウ住民への政治的リップサービスはするものの、実際には中央政府と激しく対立してまでも石油利権を獲得しようとする姿勢を見せることはなかった。⁵⁾ 州知事が州の権益保持に曖昧な態度を取る一方で、スハルト体制時代の中央集権的政治体制とその利権収奪構造に根強い不満を抱いていたリアウの地方エリートの中から、石油その他天然資源の利権を独占的に支配すべくインドネシアからのリアウの独立を求める運動、「自由リアウ運動」が盛り上がった。州知事は反対に回り、自由リアウ支持者たちとは対立したために、州のエリート間で結束がとれず、中央政府に対して州としての統一的立場を打ち出すことができなかった。

また、サレ・ジャシットは中央政界とのネットワーク作りにも苦慮した。彼はゴルカル党地方幹部であるので、ゴルカル党を通じて中央政府にロビー活動をするのであれば好都合であった。しかしながら、党本部で要職に就き、中央政府とのパイプ役になってくれるようなリアウ出身者はいなかったのである。州の要望をジャカルタの政界に提示しうる唯一の存在は、ハビビ政権下で内務大臣を務めたシャルワン・ハミッドであったはずである。しかし、シャルワンはサレ・ジャシッドもあいまいながら支持した連邦国家構想を実現することに失敗しただけでなく、その後の州の石油利権配分拡大を求める要求の実現にも荷担することはなかった。

それではまず、サレ・ジャシットのスタンスから見ていくことにする。彼は 1986 年から 96 年までカンバル県知事を務めた軍人であり、ジャカルタに拠点を置くコングロマリットと外国資本家の利益を最優先するというスハルト体制期の政治経済構造の産物でもあった。カンバル県知事時代、サレ・ジャシットは地元住民の慣習法に基づく土地所有権を軽んじて、ジャカルタのコングロマリットが土地を買いあさることを認めた。⁶⁾ カンバルの住民からは県知事は

5) サレ・ジャシットは 1943 年 11 月 13 日にリアウのプジュットで生まれた。高校までリアウ域内で学んだ後、1967 年に士官候補生学校 (Secapa) に入学して軍人の道を歩み始めた。1984 年には国軍法律大学を卒業した。国軍でのキャリアの大半を司法部門で過ごした後、1986 年から 96 年にかけてリアウ州カンバル県知事をつとめ、97 年から 98 年にかけて国会議員となった。

6) この点については、週刊誌 *Forum Keadilan* [1998/11/16: 25] 参照。

ジャカルタの利権を擁護していると非難されたとしても、スハルト体制下のサレ・ジャシットは中央の意向を重視したのである。こうした精神構造をもつサレ・ジャシットにとって、地方分権化の時代に州知事になることはジレンマであった。新しい地方分権法の下では州知事は州議会と大統領に責任を負うことになった。しかし、地方の現実政治の中では州議会との関係の方が遙かに重要であり、州議会議員、彼らを取り巻く地方エリートたちの要望を聞かざるを得なくなったからである。地方エリートたちの間ではジャカルタのコングロマリットと外国資本の言いなりになることに反発する声は強く、その声をあからさまに無視しては州行政が成り立たない。かといって、中央集権のポリティクスになじみ、しかも、ジャカルタのコングロマリットが有する高い技術、能力、そして国際資本へのアクセスがリアウの石油開発に必要不可欠と判断しているサレ・ジャシットにとってはこうした地方エリートの要望を鵜呑みにはできない。このジレンマゆえに、石油利権をめぐるポリティクスにおいてもサレ・ジャシットの立場は曖昧であり続けた。⁷⁾

さらにサレ・ジャシットにとってやっかいだったのは政党政治の開花である。民主化により政党結成が自由化された結果、インドネシアの他地域と同様、リアウ州においても多党化の時代に入った。1955年以來二度目の自由・公正な選挙であった1999年総選挙では、ゴルカル党はリアウ州で第一党の地位を保ったとはいえ、その得票率は30.1%であった。スハルト期の1997年総選挙時の得票率約83.6%に比べて約6割減ったことになり、その政治的影響力は弱まった。第二党になったのはメガワティ率いる闘争民主党であり、25.4%の票を獲得した。そして、開発統一党、国民信託党、月星党といったイスラーム系政党が続いた [*Kompas* 2004/2/4]。その結果、リアウ州における政治勢力関係は政党間関係からみればどの政党も突出し得ない均衡状態に陥った。そのことが結果として、ゴルカル党に基盤をおくサレ・ジャシットが、彼なりに中央政府に対してリアウ州の利益を守ろうとしたにもかかわらず、州内のさまざまな政治勢力をまとめ上げることを不可能にしたのであった。次に、こうした多党化よりもリアウ州の政治に亀裂を引き起こした「自由リアウ運動」を見ていくことにする。

III 政 治 対 立

本章では、インドネシアからリアウの分離独立を求める「自由リアウ運動」を取り上げ、支持者たちがどのような理由で分離独立を求め、また、この運動が州の政治にどのように影響を

7) サレ・ジャシットが州知事になってからもジャカルタのコングロマリットとの関係を重視し続けた例は、2001年にリアウの航空会社を設立したときにスカントやエカ・チプタといったジャカルタのコングロマリットの資金援助を受けたことからもうかがえる。この点については *Jawa Pos* [2001/5/25] 参照。

及ぼしたのかを検討する。

リアウ自由運動は、中央政府がリアウ州の石油や森林といった天然資源を不当に搾取しているという不満から盛り上がった。インドネシアの国家歳入の7割近くに及んでいた石油について言えば、石油から国庫に入る収入のうち、ほんの一部しか州に還元されていなかった。タブラニ・ラブやアル・アズハルなどリアウの地方エリートたちにとっては、スハルト体制の崩壊というのは、リアウ側が天然資源開発からの利益をより多く獲得する格好の機会と映ったのである。

タブラニ・ラブやアル・アズハルがリアウの分離独立を唱える一方で、国家統一を重視して分離独立に反対するシャルワン・ハミッドは対抗案として連邦国家案「連邦リアウ」を打ち出した [Albintani 2001: 22]。シャルワンの考えでは、連邦リアウは平和的な手段によって達成されなければならなかった。彼自身の言葉でいえば次のようになる。「中央と地方の関係は真の意味で改善されなければならない。連邦制なら統一を保ちながらも人びとの福祉を向上させることができる。われわれは独立を考えてはならない。連邦制で十分だ。なぜならそれは依然として統一という文脈の中にあるからだ」 [Jakarta Post 1999/11/19]。

タブラニ・ラブやアル・アズハルとシャルワン・ハミッドとの見解の違いはスハルト体制時代の彼らの地位の違いにもよる。シャルワン・ハミッドは政治社会参謀長まで勤め上げた陸軍少将であり、ハビビ政権の時代には内相になったまさにスハルト体制の申し子であった。かたや、タブラニ・ラブとアル・アズハルは全く対照的なバックグラウンドをもつ。

彼らは、スハルト体制期の国家とその開発戦略に対して非政治的な形で抵抗してきたことから、スハルト体制崩壊後に影響力を持つに至った。新秩序体制下のリアウ州の政治経済構造はスハルトと彼の政治的取り巻き、ビジネス・クロニーの利益となるように作り上げられていた。例えば、スハルトはリアウの広大な森林資源を経済活性化の手段と位置づけただけでなく、経済的パトロネージを通じて自らの政治権力を確立する手段とみなしたのである [Barr 1998; Peluso 1995]。スハルトは森林に関する 1967 年第 5 号法を施行することでリアウにおける林業活動を掌握した。同法はインドネシアの国土面積の 75%（1 億 4,300 万ヘクタール）にもなる非居住地帯を「国有林」⁸⁾と分類した。しかし、そうした非居住地帯の大半は慣習法的土地利用が行われてきた土地であった。国有林という法的位置づけによって、同法は 1 億ヘクタールの土地を木材伐採を行う土地にするかプランテーション用地に転換した。⁹⁾ こうした状態にタ

8) 国有林という言葉はスハルト政権による土地管理の意図をさしたものである。同法は国有林として宣告された森林、あるいは宣告されていない土地から成る、と言及している。第 1 条第 4 項を参照。

9) プランテーション用地になれば、森林は皆伐されパルプやその他の商品作物の単一栽培が行われる。

ブラニたちは抵抗していたのである。

タブラニ・ラブやアル・アズハルが「自由リアウ運動」を主導するに至った政治的動機は何であろうか。彼らはスハルト体制期にはインフォーマル・リーダーとしての性格が強かった。というのも、彼らが主として行っていた活動は、スハルト時代に唯一、国家による介入が相対的に少なかった文化的なものであったからである。彼らにしてみれば、スハルトがリアウ地域に対して行ってきたことは耐え難いことであった。しかし、スハルトに露骨に対立しても勝ち目はないことから、リアウのムラユ人の経済的後進性を強調して、その改善を求めるという形でスハルト体制への抵抗を示した。スハルト体制下では、リアウのムラユ人が石油や森林といった彼らの土地にある天然資源の恩恵に十分にあずかってこなかっただけではなかった。それ以上に問題なのは、リアウのムラユ人がスハルト時代、経済成長の傍観者であるばかりか、「代々にわたって耕してきた土地から追い出されたこと」であった [Derks 1997: 701]。

スハルト退陣後、タブラニ・ラブとアル・アズハルはリアウをムラユ人の手に取り戻す好機が来たと判断した。とりわけ、リアウで土地紛争が生じたときには、彼らは多国籍企業やジャカルタ・ベースのコングロマリットに対抗して地元住民の権利を守る主張を繰り広げた。その結果として、彼らの主張はリアウの人びとの利益を守るものであるという信用を獲得するようになり、彼らの運動は「リアウ自由運動」という形に発展した。リアウ自由運動の構想の由来はリアウが被ってきた経済的不公平にある。この運動はスハルトによる開発政策に代わるもの、リアウの人びとに利益をもたらす開発を実施する方策だと理解された。

しかし、このリアウ独立の提唱は州内において深刻な政治的分裂をもたらした。サレ・ジャシットはタブラニ・ラブを機会主義者であり、リアウの利益を代表する気のない輩だと判断し [Abdurrahman 2003: 301]、公のスピーチにおいてもタブラニたちの「自由リアウ運動」を「政治的ジョーク」だと決めつけていた [Gamma 1999/3/21: 62]。サレ・ジャシットが2000年初頭に第2回「リアウ人民会議」を開催することを認めたのは、シャルワン・ハミッドや彼が主張するリアウ連邦案が採択されると判断したからこそであった。しかし、実際にはタブラニらが主張するリアウの分離独立要求が採択されたことで、州内政治は分裂するのみならず、リアウの分離を認めるはずもない中央政府からサレ・ジャシットの統治能力に対する不信感も募った。ただ、実際のところは、第2回「リアウ人民会議」の出席者たちの見解が大多数のリアウ住民の立場を代表していたとはいえ、リアウ分離独立要求がリアウ住民の強い支持を受けていたわけではなかった。

タブラニ自身がどこまで「自由リアウ運動」を突き進めてリアウ分離独立をすることを本気で考えていたのか定かではないし、むしろ、ラディカルな主張を展開することで中央政府からリアウの天然資源の権益をより多く奪取することを考えていた可能性が高い。しかし、中央政府がリアウの天然資源を死守する強硬な姿勢を崩さないことから、「自由リアウ運動」は資源獲

得のためのバーゲニングの手段としても有効ではないとタブラニは判断するようになっていた。そこで、タブラニは目標を達成するため別の手段を考えていた。ちょうどそのころ、彼はアブドゥルラフマン・ワヒド政権側から地方自治審議会のメンバーに加わるよう要請された。地方自治審議会は、自治体の廃置分合を含め、地方分権・自治に関連する政策について大統領に助言するための機関である。タブラニ自身はリアウの利益を追求する上で中央政府の中で地位を得ることは有利に働くと考えた節があり、地方自治審議会のメンバーになることは何の問題もないと判断したと思われる。しかし、リアウの独立を志していた他の政治家たちは彼の動きを裏切りとみなした。彼らにしてみれば、リアウ分離独立の急先鋒が中央政府の一機関に加わることなど考えられないことであった。タブラニのこの行動の結果、「自由リアウ運動」そのものの信用も損なわれ、リアウの住民の中で「自由リアウ運動」の信頼回復はきわめて困難になった。¹⁰⁾ リアウの住民の中で中央政府に対する反発は残っていたが、その急先鋒のはずであったタブラニが「変節」したことから、タブラニと同調していた地方エリートたちの中でも分裂が起きた。その結果、独立という主張のもとにリアウ住民が結束することも困難となっていった。アル・アズハルがタブラニの後継者として登場したが、彼を支持したのは学生たちだけとなってしまった。

タブラニが表舞台から消えたことで、州知事サレ・ジャシットはパカンバル沿岸油田の交渉役をそれまで以上に担えるようになった。州知事は州政府による油田の100%所有を主張し始めたが、それはあくまでもリアウにおける彼の政治的立場を強化するためであった。彼にとっては、このスタンスをとるか、あるいはリアウの人びとの信用を回復する機会を一つ失うかの選択をせねばならなかったのである。次章では、州知事サレ・ジャシットの政治的動きと中央政府の対応策に触れる。

IV 中央政府の介入

1. 弱い州知事

前にも述べたように、サレ・ジャシットが2000年初めの第2回「リアウ人民会議」の開催を阻止できなかったことは中央政府に彼に対する疑念をふくらませた。中央政府からは、サレ・ジャシットは会議を阻止するどころかリアウの分離独立要求に理解を示していると受け止められたのである。リアウで独立要求が起きることは、統一国家の維持にとっては危険であった。

10) アル・アズハルがタブラニに代わって「自由リアウ運動」を率いることになったが、信頼を回復することはできなかった。

1999年3月にタブラニが「自由リアウ運動」のアイデアを打ち出したとき、リアウ州政府はそのアイデアに対抗するために、さらなる石油収入の配分を中央政府に求めた。サレ州知事は、タブラニが当初主張していたように、石油生産量の10%をリアウ州政府に配分するように求めた[Blackburn 1999: 24]。彼がそうした要求をしたのは、「自由リアウ運動」から距離を置きつつ、リアウ住民からの信頼を獲得しようと目論んだからだと思われる。¹¹⁾その後、パカンバル沿岸油田株の100%所有を要求したのは、州政府歳入を拡大させるためというより、リップサービスによってリアウ住民からの支持を得ることが目的であった。しかし、中央政府はそうした要求を拒否したことから、サレ・ジャシットは要求を低くして、同油田株の70%所有を求めた。

サレ・ジャシットにとって幸運であったのは、「自由リアウ運動」の首謀者であるタブラニが地方自治審議会メンバーになることで中央政府に取り込まれたことであった。サレ・ジャシットは、タブラニが地方自治審議会メンバーになることを阻止はしなかったが、彼をリアウの利益代表として信頼するに足りないと批判することができ、そうすることでサレ・ジャシット自身の評価を高めることができたのである。しかし、サレが提案した株70%所有案も中央政府は拒否し、その代わりに10%の株所有案を提示してきた[Jakarta Post 2001/7/25]。中央政府の言い分では、CPI社とプルタミナを代理人とするインドネシア政府側との生産分与契約においては、CPI社がインドネシアのパートナーに売却する株は10%だからというものであった[Bisnis Indonesia 2000/11/20]。中央政府と州政府はパカンバル沿岸油田の分配率にかんして合意には至らなかったため、両者の間の交渉は膠着状態にはいった。州知事にとっては取得株が10%だけというのは少なすぎ、州住民の要望を考えれば、中央政府の提案を受け入れるわけにはいかなかった。かといって、サレ・ジャシットには州政府の要求を中央政府にのませるだけのネットワークを中央政界に持っていなかった。だからこそ、中央政府は以下のように州政府を孤立させることに成功していった。

2. 中央政府の介入(1) 新州設立

石油利権の分配をめぐる州政府との膠着した関係を打開するために、中央政府は二つの手段をとった。一つめは、リアウ州から分離したリアウ島嶼部州新設を容認したことであり、二つめはリアウ州内にあるシアク県との政治的連携を強化したことである。内務大臣はリアウ州知事からの州新設についての推薦がなかったにもかかわらず、リアウ島嶼部州新設を容認するという政治的手段に出たのである。内務大臣にとっては、東ティモールが分離独立し、アチェとパプアで分離独立運動が起きていることから、さらなる分離独立要求を阻止して国家の統一

11) アズライニ・アグス（アル・アズハルの補佐）とのインタビュー、2003年8月14日、ベカンバルにて。

を維持することは焦眉の課題であった。地方分権関連法令に従うならば、新州を設置するにあたっては母体州の知事が書面で同意している必要があるにもかかわらず、内務大臣がリアウ島嶼部州の設置を認めようとしたのは、石油をめぐるリアウ州政府との交渉を有利に進めるために他ならなかった [Albintani 2001: 165]。さらに、こうした政治的方策をとることで、リアウ分離独立運動を分裂させることができた。というのも、リアウ州から島嶼部地域がなくなってしまえば、リアウ州が国家として分離独立するのは困難だからである。内務大臣にとっては、リアウ州が分離独立することに比べれば、リアウ島嶼部州を新設する方がまだ許容しうるものだったのである。

リアウ島嶼部はバタム、ナトゥナ、ビンタン、カリムン、リングという5つの主要な島から成っており、その経済活動の中心はバタムにあった。バタムの変容過程をみることは、リアウ島嶼部が州として分立することに経済面で妥当性があるのかを理解する上で重要であるのでここで振り返っておこう。1969年にブルタミナの支援基地となったバタム島は1978年に保税地区となった。1990年には、インドネシア、シンガポール、マレーシアの首脳が域内経済協力関係を構築することに合意し、自由貿易地区シジョリ（「シ」ンガポール、マレーシアの「ジ」ョホール、インドネシアの「リ」アウの頭文字をとったもの、ただしインドネシアの場合、リアウ州のバタム一島に限られる）が設置された。これは、リアウ経済とその展望に劇的な変化をもたらした。

シンガポールに地理的に近いために、リアウ島嶼部は経済的に魅力ある地域となっていた。具体的には、シンガポールのインフラ、資本、技術にリンクしていることが強みとなった [Yue 1997: 33]。それに加えて、シンガポールから近いために、バタムはリアウにおける主たる投資先の一つとなった。シンガポールからの投資（シンガポールに拠点を置く外国企業も含む）が、バタムにおける海外投資の多くを占め、バタムの外国企業の半数以上を数えた [Yue 1996: 181]。こうしたかなり巨大な投資は、バタム工業団地の開設と関連している。同工業団地はバタム内で最大のものであり、1995年時点で57社が操業し、2億米ドルを超す投資を集めていた [Royle 1997: 94]。

リアウ島嶼部州が設置されれば経済的に豊かなバタム島を含むにもかかわらず、リアウ州知事は、州が分立すれば島嶼部州は経済的に成り立たないという主張を展開した。まず、彼によると、リアウ州の歳入の大半はリアウ州のスマトラ本島地域に依存しており、リアウ島嶼部が州として分立しても経済的に成り立たないとのことであった。また、分立したとしても新州の歳入は680億ルピアにとどまり、その大半は地方税によるものであると説明した。さらに、リアウ島嶼部が州として新設されれば、6,000億ルピアに及ぶ石油、ガスからの歳入分与金を失うことになる述べた。

一方、内相は全く違った見解をもっていた。現状においては島嶼部の方がスマトラ本島部の

リアウよりもはるかに州政府の歳入に貢献しており、リアウ島嶼部の方から大陸部のリアウ側により多くの資源が流入しているのであり、その逆ではないということを知っていた [Wee 2002: 511]。従って、リアウ島嶼部州は経済的に十分成り立ちうるということであった。

また、これまで以上に歳入分与金を要求している政治的リーダーたちには大陸部のリアウ在住者が多いということも内相は気づいていた。地政学的な違いが政治的主張の違いとなっており、リアウ島嶼部州の設立は島嶼部住民の支持を得ることができるという判断もあって、内相は新州設立に踏み切った。彼の読み通り、島嶼部住民からは新州設立に対する反対運動は起きなかったのである。こうして、リアウ州の立場は弱まった。

2. 中央政府の介入（2） 県との連携強化

中央政府が取ったもう一つの手段は県との連携強化であった。鉱業エネルギー大臣がリアウ州内にあってパカンバル沿岸油田の大半があるシアク県との連携強化に動いたのである。大臣の頭のなかでは、シアク県の政治力はリアウ州に比べて弱いので、中央政府はシアク県政府と連携することでパカンバル沿岸油田の株の大半を握り続けて既得権益を守ることができるという算段があった。

2001年9月11日、鉱業エネルギー大臣はリアウ州知事に対し、契約解消後のパカンバル沿岸油田に関して州政府が作る協議チームにシアク県代表を加えることを求める通達を出した。¹²⁾ 鉱業エネルギー大臣は、シアク県代表を州のチームに関与させることでパカンバル沿岸油田問題を処理する上で優位に立とうとした。シアク県の関与は、中央政府にとって2つの利点があると考えられたようである。まず、地元での対立の芽を摘んでおくことと、次に、州政府の影響力を弱めることである。まず前者については、将来地元で石油をめぐる対立が起こることを防ぐために、シアク県代表が州政府チームに参加することが最善の手段であるとの判断に至った。パカンバル沿岸油田の大半はシアク県内にあり、仮にシアク県代表が協議チームに参加しなければ、シアク県において不満が高まってパカンバル沿岸油田開発や操業に妨害が加えられたり、住民暴動が起きたりする可能性があり、中央政府としてはそうしたリスクを回避したかったのである。

また、中央政府がシアク県代表を加えたのは、パカンバル沿岸油田問題に関わる州政府の影響力を弱めるという目的もあったからである。エネルギー大臣はシアク県代表を加える理由として「全リアウの人びと」という言葉を用いたが、実際にはシアク県代表を加えることで州政府の影響力を削ぐ意図があった。

シアク県知事は、このパカンバル沿岸油田問題を担当する人物として、中央政府にネット

12) エネルギー大臣ブルノモ・ユスギアントロからリアウ州知事サレ・ジャシットへの通達 [2001/9/11]。

ワークのある国民協議会リアウ選出議員アザリ・ジョハンを任命した。¹³⁾ アザリ・ジョハンは、中央政府がシアク県代表の参加を求めたことを好機と捉えて県の利益実現に努めた。中央政府が州知事に宛てた通達は、パカンバル沿岸油田の開発にシアク県政府が関わる機会を与えたからである。アザリはすべての油田を獲得することを目論んだ協議チームを結成した。アザリは彼の作ったチームの名称から「州」という言葉を外し、「リアウ」という言葉を入れた。その意図は、州政府にはパカンバル沿岸油田権益を享受させないということであった。

鉱業エネルギー大臣とアザリ両方からの圧力を受けて、サレ・ジャシットはパカンバル沿岸油田をめぐる交渉において、アザリが結成した「リアウ」のチームがリアウを代表するという主張を受け入れざるを得なかった。アザリは、サレ・ジャシットに書簡を送り、その事実を正式に認めるように求めた。¹⁴⁾ 州政府はそれを承認せざるをえなくなり、アザリがリアウの権益を代表することを認める書簡を鉱業エネルギー大臣に送った。¹⁵⁾

続いて、アザリはパカンバル沿岸油田の少なくとも 80% の油井がシアク県内に存在することを理由として、沿岸油田の権益を確保しようとした。そのためにシアク県は自治体公営企業 プミ・シアク・プサコ社（以下、BSP 社）を設立した。そして、県政府が BSP 社株の 70% を所有し、資本金 2,100 億ルピアを提供すると述べた [*Bisnis Indonesia* 2002/8/7; 2002/8/8]。2001 年 12 月には BSP 社と中央政府の代理であるプルタミナとの間でパカンバル沿岸油田を経営するコンソーシアムを設立することに合意し、¹⁶⁾ 翌年の 1 月には参加比率を 5 割とすることでも合意した [*Buletin Warta Pertamina* 2002/1/3]。

しかし、石油と天然ガスに関する 2001 年第 22 号法が施行されたことで、中央政府側の契約主体に変更が起きた。中央政府はインドネシア国内の石油・天然ガスの上流部門を監督する新組織として「石油・天然ガス上流部門監督機関」(Balaks) を作り、プルタミナに代わって Balaks が契約主体となった。¹⁷⁾ CPI 社との契約が切れる 2002 年 8 月、BSP 社とプルタミナのコンソーシアムは Balaks と 20 年間の生産分与契約を新規に締結した。この契約により、中央政府は Balaks を通じてパカンバル沿岸油田で産出される石油の 85% を取得することになり、

13) リアウ大学で印刷される学生新聞『大学生の轟』に掲載された 2002 年 1 月の記事「パカンバル沿岸油田はシアクのもの、それは間違い」にあるアザリ・ジョハンとのインタビューを参照。アザリ・ジョハンは 1939 年 5 月 16 日シアク生まれ。1989 年から 94 年にブンカリス県知事を務めたあと、リアウ州官房第三補佐、1999 年からはリアウ州選出の国民協議会 (MPR) 議員を務めた。1998 年の州知事選ではサレ・ジャシットに敗れている。

14) パカンバル沿岸油田・リアウ・チームから州知事サレ・ジャシットへの手簡、アザリ・ジョハン署名 [2001/10/11]。

15) リアウ州知事から鉱業エネルギー大臣への手簡、[2001/10/12]。

16) プルタミナ、BSP 社二社間の覚書き、アザリ・ジョハン (BSP 社側代表)、エテン・サラム (プルタミナ側代表) 署名 [2001/12/29]。

17) 石油の上流部門とは、原油の探鉱、試掘、埋蔵量の評価・確認を基に行う開発、掘削、生産までの事業範囲を指す。

油田権益を死守することに成功した。残りの15%は、すべてシアク県のものとなったわけではなく、先述の2002年1月の契約に基づいて、プルタミナとシアク県の間で7.5%ずつに分割された[Bisnis Indonesia 2002/8/6]。2002年8月9日、パカンバル沿岸油田はCPI社からBSP社とプルタミナのコンソーシアムに委譲された。

以上のことから明らかなように、リアウ州知事は石油権益の確保に失敗した。州知事は中央政府との関係構築に失敗した一方で、シアク県政府は中央政府の呼びかけに応じ、アザリを中央政府とのネットワークに使って石油権益の拡大に成功した。¹⁸⁾

V 結 論

中央政府とリアウ州政府の対立を分析した本事例においては、最終的に中央政府がかなりの石油権益の確保に成功し、中央政府と組んだシアク県政府も7.5%の配分を享受することになり、リアウ州政府は権益確保に失敗した。こうしたリアウ州政府敗北の最大の原因は、リアウ州のエリート間で対立があったことに加え、リアウ州政府を代表する州知事自身が中央政官界に有力な政治的ネットワークを張り巡らせていなかったことにある。スハルト体制時代であれば、中央・地方関係というのは専ら上意下達の関係で律せられており、地方政府側にとっては中央政府の意向に反発することなどほぼ不可能であった。しかし、民主化、分権化の結果、地方に存在する資源は中央政府、州政府、県・市政府が競い合って収奪しうるものとなった。とりわけ分権化してから期間が短く、資源をめぐるフォーマルな制度が構築されていない段階ではなおさらであった。そうしたときに地方政府が地元の資源を獲得する上で重要なのは当該地方内で結束してその資源を手中に収める努力をするのみならず、中央政官界に張り巡らせた政治ネットワークを駆使して中央政府の支持を取り付けることであった。本事例では中央政府と県政府の前に州政府が敗北した事例であったが、県政府からすれば州政府を出し抜いて権益拡大に成功した事例である。

謝 辞

本論の執筆にあたっては、白石隆氏（政策研究大学院大学）、キャロル・ハウ氏（京都大学東南アジア研究所）、パトリシオ・アビナーレス氏（同）、岡本正明氏（同）に多くのご助言を賜りました。ここに謝辞を申し上げます。

18) BSP社の所有形態についてはまだ解決していない[Bisnis Indonesia 2002/8/8]。

参 考 文 献

公文書

- エネルギー大臣通達. No. 3274/ 30/MEM. M/ 2001, 2001 年 9 月 11 日.
パカンバル沿岸油田・リアウ・チーム手簡. No. 06/T. CPP. KS/X/SS-2001, アザリ・ジョハン署名, 2001 年 10 月 11 日.
リアウ州知事手簡. No. 500/Ek bang/ 2470/, 2001 年 10 月 12 日.
プルタミナ, BSP 社二社間の覚書. No. 46/tcb/Riau/XII/ 2001, アザリ・ジョハン (BSP 社側代表), エ
テン・サラム (プルタミナ側代表) 署名, 2001 年 12 月 29 日.

新聞・雑誌

Bisnis Indonesia

- 2000/11/20 Pemda Riau Ngotot Minta 70% Saham CPP.
2002/8/6 Balaks Teken Kontrak Perdana bagi Hasil Blok CPP.
2002/8/7 Wawancara dengan Direktur Presiden Bumi Siak Pusako, Azaly Djohan.
2002/8/8 Bumi Siak Pusako Terlahir untuk Minyak.
2002/8/8 Kami Siap Operasikan Blok CPP.

Buletin Warta Pertamina

2002/1/3.

Forum Keadilan

- 1999/11/16 Setumpuk Urusan buaat Gubernur Baru.

Gamma

- 1999/3/21 Geliat Provinsi Minyak: pp. 62.

Jakarta Post

- 1999/11/19 Scholar Renew Independence for Riau.
2001/7/25 Riau Province to Jointly Own CPP's Oil Block.

Jawa Pos

- 2001/5/25 Gagal Rebut Ladang Minyak, Terjuni Bisnis Penerbangan.

Kompas

- 2004/2/4 Prediksi Pemilu di Riau: Ramai-Ramai Menggoyang Beringin.

著書・論文

- Abdurahman, Sukri. 2003. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah: Kasus Riau. In *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, edited by Muhamad Hisyam. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
Aden, Jean. 1992. Entrepreneurship and Protection in the Indonesian Oil Service Industry. In *Southeast Asian Capitalists*, edited by Ruth McVey. Ithaca: SEAP Cornell University Press.
Albintani, Muchid. 2001. *Dari Riau Merdeka Sampai Otonomi Nol*. Pekanbaru: Unri Press.
Aliansi Peduli Pelalawan (Appel). 2001. *Prahara Abadi? Buku Putih*. Pekanbaru: Appel.
Aspinall, Edward: and Fealy, Greg, eds. 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: ISEAS.
Barr, Christopher. 1998. Bob Hasan: The Rise of Apkindo and the Shifting Dynamics of Control in Indonesia's Timber Sector. *Indonesia* 65: 1-36.
———. 2001. Profit on Paper: The Political Economy of Fiber and Finance in Indonesia's Pulp and Paper Industries. In *Banking on Sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post Suharto Indonesia*, edited by Christopher Barr. Bogor: CIFOR.
Bartlett III, Anderson. 1972. *Pertamina: Indonesian National Oil*. Jakarta and Tulsa: Amerasian Ltd.
Blackburn, Susan. 1999. Riau. In *Perspective from the Periphery*, ACFOA Development Report.
Colombijn, Fred. 2000. A Peaceful Road to Freedom. *Inside Indonesia* 61 (January-March).
Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
Derks, Will. 1997. Malay Identity Work. *Bidjragen Tot De Taal, Land en Volkenkunde* 153: 699-716.
Imparsial. 2004. Regional Budget for TNI: A Threat for Civilian Control over the Military. In *Catatan*

- imparisial: Critical Analysis on Defense Policy*(1). March 2004.
- Human Right Watch. 2003. *Without Remedy: Human Right Abuse and Indonesian's Pulp and Paper Industry*. Washington: Human Right Watch.
- Kingsbury, Damien; and Aveling, Harry, eds. 2003. *Autonomy and Disintegration*. London: Routledge Curzon.
- Kuntjoro, Mudradjat. 1995. Desentralisasi Fiskal di Indonesia. *Prisma* 24(4): 3-17.
- Lutfi, Muchtar, ed. 1977. *Sejarah Riau*. Pekanbaru: Percetakan Riau.
- Mardjani, Ma'rifat. 1959. *Realisasi Propinsi Riau-Djambi*. Jakarta: Pustaka Njiur Melambai.
- Malley, Michael. S. 2003. New Rules, Old Structures, and the Limits of Indonesia's Democratic Decentralization. In *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, edited by Edward Aspinall and Greg Fealy, pp. 102-116. Singapore: ISEAS.
- North, Douglass. 1995. The New Institutional Economics and Third World Development. In *The New Institutional Economics and Third World Development*, edited by John Harris, Janet Hunter and Colin M Lewis, pp. 17-26. London: Routledge.
- Peluso, Nancy. 1995. *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. California: University of California Press.
- Pemerintah Daerah Riau. 1985. *Riau Makmur: Pelaksanaan Tugas Gubernur Kepala Tingkat I Riau H. Imam Munandar: Oktober 1980-Okttober 1985*. Pekanbaru: Pemerintah Daerah Riau.
- Rab, Tabrani. 2002a. *Tempias: Kilas Balik Kritik Prof. Dr. H. Tabrani Rab 1998-2001*. Bandung: Alumni.
- . 2002b. *Menuju Riau Berdaulat*. Pekanbaru: Riau Cultural Institute.
- Robison, Richard. 1993. Indonesia: Tension in State and Regime. In *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarian, Democracy, and Capitalism*, edited by Richard Robison, Kevin Hewison and Gary Rodan, pp. 39-74. St. Leonard: Allen and Unwin.
- Royle, Stephen. A. 1997. Industrialisation in Indonesia: The Example of Batam Island. *Singapore Journal of Tropical Geography* 18(1): 89-98.
- Sakai, Minako. 2003. The Privatisation of Padang Cement: Regional Identity and Economic Hegemony in the New Era of Decentralisation. In *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, edited by Edward Aspinall and Greg Fealy, pp. 148-163. Singapore: ISEAS.
- Shiraishi, Takashi. 1994. Dukuh: A Golkar Village. In *Approaching Suharto's Indonesia from the Margin*, edited by Takashi Shiraishi, pp. 75-99. Ithaca: Cornell University Press.
- Turner, Mark; and Podger, Owen. 2003. *Decentralisation in Indonesia: Redesigning the State*. Canberra : Asia Pacific Press at Australian National University.
- Wee, Vivienne. 2002. Ethno-nationalism in Process: Ethnicity, Atavism and Indigenism in Riau, Indonesia. *The Pacific Review* 15(4): 497-516.
- Yue, Chia Siow. 1996. The Sijori Growth Triangle: Challenges, Opportunities and Strategic Response. In *Growth Triangle in Southeast Asia*, edited by Imran Lim, pp. 173-190. Kuala Lumpur: ISI Malaya.
- . 1997. Singapore: Advanced Production Base and Smart Hub of the Electronic Industry. In *Multinational and East Asian Integration*, edited by Wendy Dobson and Chia Siow Yue, pp. 31-61. Canada: IDRC.