

# スハルト政権期の観光開発

— 五カ年開発計画の分析を中心に —

白坂直子

キーワード

インドネシア 観光開発 五カ年計画 スハルト政権

はじめに

インドネシアを訪れる国際観光客の数は一九九六年に年間五〇〇万人を超えた<sup>1</sup>。アジア通貨危機の波及に伴って社会情勢が悪化した一九九八年、そしてバリの襲ったテロ事件の記憶も新しい二〇〇二年を除き、データが確認できる一九六〇年以来、外国人観光客数は一貫して増加している。その背景として、地球規模での国際観光客数の増加<sup>2</sup>が挙げられるが、インドネシアのデータで注目すべきは、その増加の割合である。例えばインドネシア政府観光省の発表によると、ASEAN諸国を訪れた外国人観光客は一九八〇年か

ら一九九〇年の一〇年間で約八二〇万人から二〇〇〇万人と二・四倍の伸びを見せているが、インドネシアでは図1で確認できるように、約五〇万人から二一〇万人と四・二倍もの高い成長率を示している。

このようにインドネシアを訪れる外国人観光客数が飛躍的に増加した要因の一つとして考えられるのが、国家レベルの観光産業振興政策である。当地の国際観光の幕開けは一九世紀オランダ植民地時代まで遡り、以来インドネシアを訪れる観光客は少なからずあった。独立後、観光産業は有望な外貨獲得源として注目されるようになるが、具体的な振興策がとられるのはスハルト政権期に入ってからこの

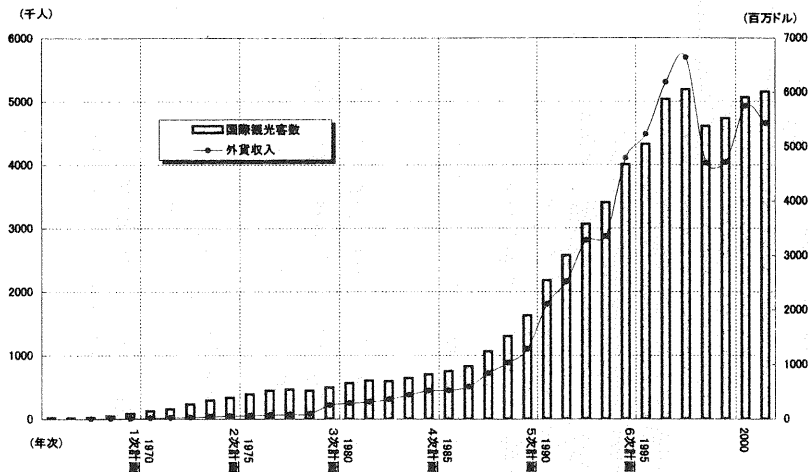


図1 インドネシアにおける国際観光客数と外貨収入の推移  
(出所：Biro Pusat Statistik Indonesia 年次統計資料より作成。)

とである。開発計画スタート時には一〇万人にも満たなかった観光客が、一九九〇年代後半には五〇倍以上にも増加したのは、積極的な開発が開かれた結果とみてよからう。その振興策として先ず始めに行われたのは、古くから観光客が訪れていた著名な観光地への誘致と整備、そして開発である。続いて、観光地としてのポテンシャルを備えている地域が新たに開発された。前者、後者にとつて「開発」の規模は様々であったが、国際レベルのホテル建設を含む包括的リゾート地の創出、といった大規模な開発は政府主導の下で計画、実施されてきた。

インドネシア政府がこのように観光開発を振興したのは何故か。それは石油依存型の経済構造を脱却すべく、外貨獲得源を確保するためであった。初期の開発計画の中で観光分野に課された主要な目標は、観光産業を石油に次ぐ外貨獲得源に育成することであった。一九九七年にこの目標は達成され、この点についてのみ言及するならば、政府の観光政策は一応の成功を収めることができたといえる。

この他、観光産業振興の目的として、雇用促進、地域開発といった新たな側面に焦点が当てられるに至った。独立後、最貧国の一つに数えられていたインドネシアは、スハルト政権下において、全体としては非常に高い経済成長を遂げた。だが開発はジャワ島を中心に行われたため、地域

## スハルト政権期の観光開発（白坂）

間の経済格差が生じるに至った。特に経済開発から取り残された、資源の少ない東部インドネシアの地域開発は急務であり、その解決策として観光産業が注目されている。

インドネシアの観光産業はこのような背景の下に拡大し、今や主要な外貨獲得源のひとつとなった。この成功を導いた開発のシナリオ、つまり中央政府が打ち出した観光政策は如何なるものであったか。また、開発はどのように展開されたのであろうか。本稿の目的は経済開発計画に依拠して観光政策の変遷を整理し、それを手掛かりにスハルト政権下で実施された観光開発の手法を検討することである。

### 第一節 植民地期、スカルノ政権期における観光発展

インドネシアの観光産業はスハルト政権期に飛躍的に拡大したが、その礎が敷かれたのは植民地期であった。また、スカルノ政権期にも観光開発への取り組みが確認できる。本稿の主題となるスハルト政権期の観光政策に先駆け、ここではまず、スハルト政権以前の観光発展の状況について簡単に触れておきたい。

#### (1) 植民地期

一八六九年にスエズ運河が開通すると、欧米の富裕層は

汽船を利用した世界旅行に出かけるようになり、第一次世界大戦終結後には、これが一層盛んになった。その波はオランダ領東インドにも及び、欧米から豪華客船でやって来る観光客に向けて開発がスタートした。<sup>3)</sup>一九〇八年にオランダ植民地政府の観光局がバタヴィア（現在のジャカルタ）に設立され、政府の後援を受けたオランダ王立郵船会社が開発を行った（Picard 1996, p. 23）。一九二四年には観光を目的とした定期航路が設置され、寄港地のあるジャワ、バリ、スラウエシでは道路や史跡の整備、ホテル建設など、上陸後の観光開発も進められた。さらに寄港地では郵船会社の系列下にある観光代理店が営業を開始し、定期観光船のルートに乗って訪れた観光客にオプショナルツアーを提供するといった組織的な観光が行われるようになった（ibid.: 24）。しかしこのような植民地期における観光の隆盛は、日本軍の侵略をもって、一九四二年に中断されることになる。

#### (2) スカルノ政権期

独立達成直後、植民地構造から離脱すべくオランダの権益をインドネシアに移し、土着の民族資本を育成することを目指した経済計画が策定された。だが、経済状況は悪化し、それと共に政治的緊張も高まった。スカルノはこのような状況下で「指導された民主主義」「指導された経済」を

理想とする構想を打ち出して民族的な求心力の回復をはかり、「インドネシア型社会主義」の実現に向けて総合開発八カ年計画が策定された（井草 一九八八、三七―四三頁）。この中で観光産業は、石油や木材といった天然資源と同様、外貨調達手段として位置付けられている（板垣 一九六四、一七五頁）。

スカルノ自身が「観光」を意味する“Pariwisata”という言葉を使い始め、インドネシアを広く世界に知らしめるために観光を奨励した。ジャカルタでは国際会議等の開催にあたり、宿泊施設が必要となった。例えば一九六二年、第四回アジア競技大会に向け、初の国際クラスとなるホテル・インドネシアが建設された。またバリ島はスカルノが好んで国賓をもてなした場所であったため、比較的早くから交通網が整備された。一九六三年には日本政府から支払われた戦争賠償金によって、バリ島南部のサヌール地区にバリ・ビーチ・ホテルが建設されている。

しかしながら、国家の経済基盤が脆弱であったことに加え、民間からの投資や外資導入も積極的に行われなかったために、開発はあまり進展しなかった。経済情勢は停滞を続け、ハイパーインフレーション、対外債務の増大によって、インドネシア経済は混乱の極限に達した。

## 第二節 スハルト政権期における観光政策、ならびに開発の展開

スハルト政権の最優先課題は、政治秩序の回復と経済再建であった。欧米で高等教育を受けた「経済テクノクラート」によって物価統制、金融引き締め、均衡財政の導入といった経済政策が策定され、インフレは急速に鎮静化に向かった。対外的には援助を受け入れる姿勢をとり、一九六七年に外資導入法を制定すると、外国資本は続々と投資を実施した。スカルノ政権期の「社会主義」「自立経済」を原則とした路線は「開放経済」へと大きく転換し、援助と外資に依存した国家主導型の経済開発が行われるに至った（小林 一九九九、一二八頁、井草一九八八、四七頁）。

このような政策によってインドネシア経済は安定を取り戻したが、さらなる安定、復興、そして経済開発の促進を目標とし、経済開発計画が立案された。これは世界銀行とIMFの助言をふまえ、国家開発計画庁（BAPPENAS）が行ったものである。経済開発の長期マクロフレームの展望を二五年に定め、それを達成すべく五年チームで政策・目標を提示した計画書に、政府の観光に対する基本的指針が述べられている。以下では第一次から第六次までの計画期を追いつつ、観光政策の変遷を確認する。

(1) 第一次計画（二九六九／七〇—一九七三／七四年）

第一次計画の全体目標は国民生活の安定であった。特に食糧価格と経済全体の安定に寄与する農業生産の増大、インフラの整備、インフレーションの抑制に大きな力が注がれた。従って開発予算の中で農業分野が占める割合は全体の三〇%と、最も多くが割かれている。

計画全体における観光分野の位置付けは、「将来の」外貨獲得源であった。観光部門における主な政策と手段は以下の通りである（Dpt. Penerangan 1969, pp. 168-172）。

- ・観光アクティビティ拡大の起点をバリとすべく、他の地域に先駆けてバリの観光開発を遂行する。
- ・インフラ整備の開発プロジェクトは国家予算で賄うが、それ以外は民間からの投資を歓迎し、それを期待する。
- ・国内観光については、現状維持、あるいは諸地域の開発プログラムに任せる。
- ・観光開発を振興する風潮を創出する。
- ・インドネシアの観光開発地域を三つのレベルに区分し、プライオリティに準じた開発を行う。
- ・諸外国から観光客を誘致するために、日本・オーストラリア・ヨーロッパ・北米に観光の広報機関を設置し、バ

リ島に国際空港を開港する。

・観光施設、アトラクションの改修、関連するサービスの向上、広報体制の整備、観光分野に精通した人材育成に努める。

・特にバリを訪れる観光客のために国際レベルの要求を満たすべく、サービスを向上させる。

九月三〇日事件<sup>⑤</sup>による社会情勢の混乱をうけて、翌一九六六年は観光客が減少した。しかしながら、政情が安定化するに従い観光客数は回復、さらに増加の兆しを見せ、第一次計画開始時の観光客は前年の二倍となった（表1参照）。そして第一次計画期終了までに、一五万人の観光客を獲得することが目標とされた。その需要に応え、外貨収入を向上させるためにも、観光開発を推進する必要性があった。

第一次計画の全体目標と同様に、観光分野でもインフラ整備に重点が置かれている。特に強調されているのが、陸・海・空の交通網の改善である。併せて上水道、電力、通信網の必要性も挙げられているが、これらの開発は観光部門に割り当てられた予算ではなく、セクター毎の予算・方針に沿って行われるものであった。観光部門の予算は「コミュニケーション」と観光<sup>⑥</sup>、すなわち交通と通信を含むコミュニケーション分野と観光分野の二分野からなるカテゴリーに

表1 国際観光客数と外貨収入の推移

年次	国際観光客数 (1千人)	外貨収入 (100万ドル)	開発計画期
1961	12		総合8カ年計画
1965	19		
1966	15		
1967	21	3	
1968	44	7	
1969	84	11	第1次開発5カ年計画
1974	333	54	第2次開発5カ年計画
1979	494	251	第3次開発5カ年計画
1984	701	519	第4次開発5カ年計画
1989	1,626	1,284	第5次開発5カ年計画
1994	4,006	4,785	第6次開発5カ年計画
1995	4,324	5,230	
1996	5,034	6,184	
1997	5,185	6,641	
1998	4,606	4,700	
1999	4,727	4,710	国家開発計画 (~2004)
2000	5,064	5,748	
2001	5,154	5,428	

(出所: Biro Pusat Statistik Indonesia 年次統計資料より作成。)

割り当てられた。交通網の整備・拡張に関しては、厳密には観光と異なる部門の予算によって進められたが、観光分野と相互関連した計画であるといえる。実際、交通網の整備は首都ジャカルタ周辺と共に、バリやジョクジャカルタなどの観光地を結ぶことにも配慮して実施された。

さて、観光におけるもう一つ重要なインフラは宿泊施設である。観光客の増加に伴い、新たな建設も必要であったが、第一次計画では既存の施設の改修・質の向上に重点がおかれている。観光地や観光アトラクションに関しても同様の政策がとられている。新規開拓に積極的な言及がみられないのに対し、プロモーション活動の推進が強調されている。インドネシアが誇る美しい自然や多様な文化を紹介し、すでに安全な観光地として機能していることを諸外国にアピールせねばならない(Dpt. Pencerangan 1969, p. 169)。

(2) 第二次計画(一九七四/七五—一九七八/七九年)  
第一次計画の実施は、外国投資の大幅増加と石油増産を背景として順調に進み、大きな経済発展を遂げた。原油価格の高騰は予想外の歳入をもたらし、開発予算総額は一次計画の四億五九〇万ルピアから九億六一八

スハルト政権期の観光開発（白坂）

○万ルピアと、二倍以上に飛躍した。第二次計画における中心課題は、第一次計画で推進された食糧・衣料増産などの政策を引き継ぎつつ、雇用拡大、住宅供給増大といった未解決の問題に取り組みことであった。観光部門における主な政策は以下の通りである(Dpt. Pengerangan 1974, pp. 77-79)。

- ・特にバリ、その他いくつかの指定地域について観光施設のインフラ開発を行う。
- ・国際観光客、国内観光客を問わず、観光開発をサポートするために基礎的な開発を制度的、組織的に推進する。
- ・将来主要な観光地となる可能性のある一〇地域（ジャカルタラヤ、西ジャワ、南スマトラ及びランブン、北スマトラ、西スマトラ、リアウ本土、バリ、スラウエシ及びヌサトゥンガラ）については、観光開発計画の策定が望まれる。
- ・全ての観光地の開発パターンは、国家的観光開発のマスタープランに沿うものでなければならない。
- ・第一次計画における観光施設やインフラの改修を続けると共に、観光分野における施設やインフラ建設を新規に計画する。
- ・マス・トゥーリズムや国際観光の需要に応えるべく人材

を育成し、施設を整備する。

- ・国際観光地としてのインドネシアの地位をゆるぎないものにすると共に、自国をより深く理解するために国内観光発展の手段を留意する。

・国家への観光所得を増大させるために観光客の数、質を向上させる。

第一次計画におけるインフラ整備は順調に進み、とりわけ交通網の発達で観光産業の飛躍的な成長につながったと観光省は分析している(Dept. Pengerangan 1974, p. 74)。

第一次計画で強く打ち出されていた開発政策は、既存の設備の修復であった。これには主として植民地時代に整備された道路、観光地、宿泊施設などが含まれるが、一九七〇年代以降の観光客の急速な増加に対応するため、宿泊施設を新規に建設されねばならなかった。第二次計画では観光客の増加を世界的なマス・トゥーリズムの到来によるものとして捉え、施設やインフラの更なる向上を推進する姿勢が打ち出されている。

一連の観光開発、そしてインドネシアにおける観光の中心は依然としてバリ島であった。宿泊施設はクタやサヌールに集中し、既に観光客で賑わっていたが、政府は急増した観光客が地域住民によからぬ影響をあたえることを危惧

していた (*ibid.*, pp. 76-77)。そこで島内の観光地、設備、インフラの向上を引き続き行くと同時に、社会文化的側面を配慮した総合的な開発プラン「ヌサドゥアプロジェクト」が提示された。住民社会から離れた場所に「Tourism Centre」たるリゾート地区を建設するというこの開発計画を推進するため、新たにBTDC (バリ観光開発公社: Bali Tourism Development Corporation) という機関が設立された。BTDCは寒村が点在する南部のヌサドゥア地区に国際レベルのホテルをはじめ、ショッピングセンターや各種観光アトラクションを有する包括的なリゾート地建設に着手した。

バリ以外の地域に関しては、政策の転換が見られた。第一次計画では、バリ以外の観光開発について、中央政府ではなく各地域の開発計画に準拠するものとされていた。これに対し第二次計画では、国家全土で観光を振興させるために各地域の観光開発計画を統合し、調和のとれたマスター・プランを準備する必要があるとしてくる (*ibid.*, p. 78)。

### (3) 第三次計画 (一九七九/八〇—八三/八四年)

原油価格の高値を背景に、第二次計画における経済成長率は年平均で七・二%、一人あたりのGDP増加率は四・六%に達した。順調な発展を遂げたといつて良いだろう。しかしながら経済発展によって貧富の所得格差、都市部と農村

部の所得格差が発生した (ハデイ/三平 一九八九、六四頁)。第三次計画における全体目標は所得の分配、そして引き続き自給自足達成を目指した食糧増産、労働集約型工業および、最終製品製造工業の振興であった。観光部門における主な政策は以下の通りである (Dpt. Pengerangan 1979, pp. 61-64)。

- ・ 諸外国に対する観光客誘致のプロモーション、外貨獲得、投資の促進、観光施設、観光アトラクションの整備と共に地域住民の参加や工芸品の生産を促し、国際観光を促進する。
- ・ 国家のより深い理解、すなわち自国の民族文化を知り愛国心を育むために、官民協力して安価な旅行機会を与えるなど、国内観光を強化する。
- ・ トバ湖、ブキティンギの古都、ジャカルタ、ジョグジャカルタ、バリ、トラジャなどは既に観光客を楽ませているが、今期も新たな観光対象を創出する。
- ・ ビザや到着時の手続きの簡便化、空路、汽車、バスなど交通機関の整備、ホテルや旅行代理店の充実、土産品の質向上なども含め、観光関連サービスを向上させる。
- ・ 観光を促進するために、観光分野に従事する人材や指導者育成を目指した教育機関の設置、観光に関連する法の



## スハルト政権期の観光開発（白坂）

整備、旅行代理店・レストラン・ホテル・ガイドの質を向上させるための指導強化といった対策をとる。

・観光開発振興重点一〇地域について、観光対象物・施設・サービスといった観光産業の開発を強化し、バリに関してはヌサドゥア開発を集中的に進める。

第一次計画における観光部門の成長は、第二次計画における積極的な開発の原動力となった。大規模な観光プロジェクトは第一次計画において策定され、第二次計画では開発が実践された。第三次計画までに完成した大規模なプロジェクトの一つが、タマン・ミニ (Taman Mini Indonesia Indah) である。Taman Mini Indonesia Indahとは「美しいミニチュアインドネシア公園」の意味で、インドネシア全二七州の文化を紹介する展示館がならび、音楽・踊りなどの伝統芸能が上演されるテーマパークである。巨額の開発資金を費したために国民から激しく批判されたプロジェクトではあったが、観光政策で常に訴えられている「愛国心を育む」名目の下、一応の集客効果を上げた。

以降、政策によっても歴史・文化的な観光地の開発に力を入れ、自国文化のための国民による国内観光振興が打ち出されるようになり、史跡などの観光地の整備が進められた。例えばポロブドゥールやプランバナンといった遺跡の

整備、観光地化である。「観光開発プロジェクトは政府主導で行う」と第二次計画で宣言したように「PT Taman Wisata」という国営企業を設立し、観光公園の開発を行った。

観光客に対するサービスの改善として入国手続きの簡素化が挙げられていたが (Dpt. Pengerangan 1979, p. 63)、これは早速一九八三年に実施された。二ヵ月以下の観光滞在に対し、ビザなしでの入国を認めたのである。

地域産業振興、地域住民レベルの観光産業への参入策としては、民芸品製造業の奨励が提案されている (*ibid.*)。これはインドネシアを訪れた観光客が購入する土産物を指すと同時に、輸出品としての役割もある。石油以外の製品の輸出を振興する基本政策の上でも重要である。

### (4) 第四次計画 (一九八四／八五—八八／八九年)

第三次計画の最終年に石油価格が下落し、世界的な不況のために輸出部門が伸び悩んだため、計画予算、GDPの年成長率目標は低めに設定された。全体の中心的課題は脱石油依存、雇用機会の拡大、資本財・中間投入財生産工業振興などであった。これを反映し、将来、石油に代わる外貨獲得源として期待されている観光産業の振興が奨励されている。観光部門における主な政策は以下の通りである (Dpt. Pengerangan 1984, pp. 230-244)。

・観光地における調和のとれた天然資源や文化の維持に努力し、それを牽引力として外国人観光客の訪問と消費の増加をはかる。

・近隣諸国との観光客争奪競争に勝つために、戦術的で統合された計画や、交通機関の整備を行う。

・観光産業の労働力需要に因應するため、教育機関で人材を育成し、観光産業振興が雇用機会とビジネスチャンス拡大につながるよう指導する。

・観光産業への投資を促進するために投資規定の規制緩和をはかる。

・近隣諸国を通過する旅行者やシンガポールで働く外国人に訪問を呼びかけ、また、会議やセミナーの開催を誘致し、それらの層に配慮する。

これらはいずれも本格的な集客対策に取り組むための政策といえる。これまでに開発、建設された観光地や施設にさらに多くの観光客を送り込み、外貨を獲得する必要がある。よってこれら一連の政策は、商業主義的色合いの濃いものとなっている。

例えば観光客を諸外国から誘致し、特に近隣のASEAN諸国からの短期間の滞在を促進するため観光ビザを廃止し、諸外国からのアクセスを容易にするため、空路・航路を拡

大するなどの条件が整えられた。さらにどれだけ多くの観光客を集客し、一人あたりの外貨消費を増加させるか、という課題があった。そこで注目されたのが、MICE産業<sup>⑤</sup>である。余暇を楽しむための観光客ではなく、一度にまとまった人数を集客できるビジネス層に注目した。これまでの観光関連施設の建設の中心は、観光アトラクションや宿泊施設が中心であったが、ここではコンベンションホールなどの建設が推進されることになった。一九八四年には観光ビザに続いて、商用に関しても、二カ月以下の滞在であればビザを免除する措置をとっている。

第三次計画で提案されている工艺品の製造は、豊富な品揃えと品質の向上によってインドネシア観光における魅力のひとつとなり、より一層の振興が望まれるとしている(Dpt. Pengerangan, p. 234)。このような非石油製品の製造は、雇用の促進とともに、脱石油依存をはかるべく外貨獲得源としての期待からも奨励された。

##### (5) 第五次計画(一九八九/九〇—九三/九四年)

再び石油価格の低迷による厳しい経済状態を反映し、経済開発が政策の中心となっている。全体の中心的課題は食糧自給を維持するための農業開発、輸出促進、雇用機会の拡大、公平な所得分配、農工間のバランスのとれた発展な

どである。赤字財政を縮小するために、観光産業を一層振興するとしている。観光部門における主な政策は以下の通りである（Dpt. Penerangan 1989, pp. 235-238）。

- ・観光産業を奨励し、外貨収入の拡大、雇用の促進、地域産業振興といった経済活動の動力とする。
- ・芸能などの国民文化の水準、宿泊施設やレストランなど施設の維持管理、地域住民レベルの宿泊施設・旅行代理店・輸送・ガイド・手工業などの観光関連産業等、四次計画までに取り組みられてきた開発をさらに向上させる。
- ・旅行関連サービス向上のために観光地、交通手段、イベントといった情報提供を可能にする総合的な情報システムを確立し、人材を育成する。
- ・ASEAN、日本、オーストラリア、ヨーロッパ諸国、そしてアメリカに対して国家レベルで観光の誘致に努め、特にビジネス層に力を入れ、会議場を建設する。
- ・経済活動を活発にし、愛国心や国家としての統一感を強めるといふ目的から、国民による国内観光を奨励する。
- ・観光地の魅力をさらに引き出すために自然環境の美しさ、特にあらゆる地域に存在する海辺の自然を紹介する。

第五次計画ではさらなる観光産業の拡大をはかるため、

あらゆるキャンペーンや催し物が開催された。最も大々的に行われたのは、一九九一年の「インドネシア観光年」である。外国人観光客を誘致するため、各地で芸能や祭りといったイベントが開催されたが、これは国民の観光意識の向上にもつながったと山下は指摘している（山下 一九九九、八一―八三頁）。観光年に先駆けて、観光・郵政・通信大臣によって「七政策（Sapta Kebijakan）」という観光分野の開発方針が提示された。その七つとは、プロモーションの強化、交通網の拡大、観光サービスを含めた商品の品質向上、観光地開発、マリン・トゥーリズムの促進、人材の確保と育成、観光への認識を強化である（Dpt. Tourism, Post & Telecommunication 1993, VIII-3-4）。詳細や具体的なプログラムは提示されず、キャンペーンの標語に近いものであったが、これはインドネシア政府の観光政策を端的に示しているといえる。

またヌサドゥアやジョグジャカルタ付近の遺跡公園に次いで、大規模なリゾート開発が計画された（*ibid.*, p. 277）。それはビンタン島やロンボク島などにおける、海洋資源を利用したマリンリゾートの建設である。同時に、既にこれまで整備・開発が行われてきた観光地をどのように売り出すかが課題とされた。

（6）第六次計画（一九九四／九五―一九九八／九九年）

依然として石油価格は低迷を続けており、經常収支の赤字は拡大し、インフレ傾向にもあった。外国投資を促すために、規制緩和が行われた。第六次計画の全体目標は、特に外島におけるインフラ整備、調和のとれた平等社会の実現など、地域格差の是正に配慮したものとなっている。観光部門における主な政策は以下の通りである (Dpt. Penerangan 1994, pp. 368-374)。

- ・投資を促すため、観光部門が安定した産業であることをアピールする。
- ・国際市場での競争に対抗するため国際化をはかり、特に MICE 産業に注目する。
- ・外国人観光客同様、国民に対しての国内観光も促進する。
- ・天然資源が豊富でない隔絶した地域、特に東部インドネシアの開発を推進する。
- ・天然資源の搾取ではなく持続的発展を目指すため、文化同様、天然資源の保全を推進する。
- ・他部門との協力体制を築くこと。特に人材開発、教育に關しての協力が望まれる。
- ・国家主導の開発計画であることを明確にする。

ヌサドゥアやビンタン島における大規模なマリニリ

史苑 (第六四卷二号)

ゾートの開発が積極的に進められた。これは一九九二年に "Tourism, Trade and Investment" と銘打ったキャンペーンを開催し、規制緩和を行うなどの努力によって積極的に外資導入を推進したことによる。また政府は観光客に対しても誘致に努め、キャンペーンの開催が功を奏してか、訪問者数、観光収入は大いに増加した。この成果を受け、さらに開発拡張路線の政策を打ち出している。第三次計画より指摘されている東部インドネシアの地域開発については、ヌサトゥンガラ諸島等が観光開発計画予定地として指定されるなど、地域開発の処方箋として、観光産業が大いに期待されていることがわかる (*ibid.*, p. 370)。

### 第三節 五カ年開発計画における観光政策と開発の評価

五カ年開発計画における一連の観光政策は、観光産業の成長と共により戦略的、商業主義的 성격の強いものへと移り変わった。とはいえ基本方針に大きな変化はない、という見方もできる。開発計画スタート時の観光部門に対する政府の長期的展望は、二五カ年計画に端的に示されている。それは外貨獲得、愛国心の高揚、国家の調和と保全の強化、文化と環境の保全を目指すことであった。本節では、ここまでみてきた観光政策、および実施された観光開発の特質

を検討する。ここで明らかにするように、インドネシアの観光開発は石油価格の下落を境に変化している。以下の時期区分はそれを踏まえ、石油価格が高騰した時期と下落してからとの時期とに分けたものである。

(1) 第一次～第三次計画

この時期の特徴のひとつはバリ島偏重の開発政策である。バリは国外でも有名な観光地で、既に植民地政府が実施した開発によって観光地としての機能を備えていた。そのため既存設備の修復を含めたインフラの整備を進めることで、観光客の受け入れ体制を整えることができた。

もうひとつは「観光地」の整備に力がいれられたことである。これは宿泊施設やショッピングセンターなどを兼ね備えた、いわゆる包括的、総合的なリゾート開発ではなく、観光客を集めるための「観光スポット」の建設と言ひ換えることができる。その代表としてタマン・ミニ、ボロブドゥールやプランバナの遺跡公園といったものが挙げられる。タマン・ミニは例外となるが、開発対象地となったのは植民地時代の旅行ブームや、オランダ植民地政府による観光化によって、既に観光地としての経験がある地域が多い。例えば定期航路の寄港地であったスマトラのランブン、スラウエシのウジュンパンダンがそれである。第二次計画で

はそのような地域、あるいは史跡・文化遺産・美しい天然資源といった観光資源を既に備えている地域にも焦点が当てられ、中央政府によって開発の重点地域として指定された。これらの地域は観光資源を修復し、バリ同様、交通網や宿泊施設などのインフラを整備するという手法で開発が進められた。

最後はインフラ整備を強調している点である。特に観光産業において重要な意味を持つのはアクセスビリティの確保、すなわち交通網の整備である。例えばバリ島では、一九八二年にングラライ国際空港と中心部のデンパサール、宿泊施設が集中する南部のサヌール、又サドウアなどの観光地を結ぶように高速道路が建設され、決して空港から近いとはいえないこれらの観光地へのアクセスを容易にした。前述のように、インフラ整備の多くは観光部門以外の当該セクターの予算によって推進された。特に広大な国土を有するインドネシアで経済開発を推進するためには交通網の拡充は必須であり、開発予算の多くは輸送部門に充てられた。観光部門に割かれた予算は僅かで、観光開発はその予算によって進められるものではない。開発予算全体に占める割合は、第二次計画以来一%にも達していない（表2参照）。ホテル建設をはじめとするリゾート開発は、専ら民間からの投資で行われた。観光セクターがすべきは、観光地

表2 5ヵ年開発計画における観光部門予算とその割合

年次	観光部門 (10億Rp.)	全体予算 (10億Rp.)	割合
1次計画 (1969-73)	22	1,059	2.1%
2次計画 (1974-78)	14	5,249	0.3%
3次計画 (1979-83)	46	21,849	0.2%
4次計画 (1984-88)	216	78,610	0.3%
5次計画 (1989-93)	368	107,532	0.3%
6次計画 (1994-98)	325	175,933	0.2%

(出所: Biro Pusat Statistik Indonesia 年次統計資料より作成。)

表3 観光分野への民間投資の推移

開発計画期	国内投資		外国投資	
	件数	投資高 (10億ルピア)	件数	投資高 (100万ドル)
1次計画 (1969-73)	97	76	9	99
2次計画 (1974-78)	8	11	4	106
3次計画 (1979-83)	47	300	3	109
4次計画 (1984-88)	39	973	13	340
5次計画 (1989-93)	262	14,725	83	6,414
6次計画 (1994-98)	273	16,892	159	3,973

(出所: Biro Pusat Statistik Indonesia 年次統計資料より作成。)

の宣伝、観光客の誘致、ならびに投資の促進が中心であったと考えられる。経済開発を第一に掲げるスハルト体制において、観光分野が取り入れられた最大の要因は、将来的に石油に代わる外貨獲得源になり得るとの期待からであった。観光開発の資金源の多くは諸外国からの投資に依る必要があったが、外国民間投資を禁止したスカルノに対し、スハルトはインフレの処方箋としてこれを奨励するなど、観光開発をスタートさせるには悪くない環境であった<sup>①</sup>。ところが一九六七年の外国投資法が規定した外資無差別導入政策が実施された期間は実際にはそれほど長かったわけではない。一九七四年には外資依存を批判して発生したマラリ事件を受け、外資に対して一定の規制を設けたのである(佐藤 二〇〇二、二五七頁)。さらに一九六〇年代後半から七〇年代前半にかけては石油価格が高騰し、オイルダラーの恩恵によってインドネシア経済は比較的安定していた。すな

わち、この時期には観光産業についても外資の導入は急激には進まず、規制によって国内民間投資の参入を奨励したものの、大規模な開発は行われなかったのである。

ところで、観光産業が経済開発に結びつくという発想が一般に認知されるようになったのは、第二次世界大戦以降のことであった。西欧諸国は経済再建への取り組みとして、外貨を獲得するために観光を奨励し、これを新興独立国にも適用したのである(Picard 1996, p. 97)。一九六一年には国連が国際観光に関する会議を開催し、観光は経済発展のみならず、人間の相互理解や友好を育むものであると評価した。さらに世界銀行に所属していた観光分野の専門家は、観光の振興は経済成長を促し、先進国の人々が途上国を訪れる国際観光によって、先進国の余剰が途上国に還元されることになるであろうと分析している(vick)。前述したように、インドネシアの五カ年経済開発計画は世界銀行の助言のもとで完成をみた。世界銀行の観光に関する方針が、開発計画に色濃く反映されていることはいうまでもない。

## (2) 第四次計画以降

この時期の主な特徴は、大規模なリゾート地の建設、ならびに開発の急速な拡大、そして投資と観光客に対する規制緩和であった。

転機は一九八〇年代の石油価格の下落によって訪れた。まず一九八〇年、そして八五年に石油価格が急落し、それを受けて一九八三年と八六年にはルビアが切り下げられた。いよいよ脱石油依存の経済構造を目指すべく、外貨獲得源として観光産業が注目された。一九八七年には大幅な投資規制の緩和が適用されたため、五次計画にあたる一九八九年から一九九四年にかけて、外国民間投資は急増した(表3参照)。すなわち政府が観光開発に本腰を入れるようになるのは、一九八〇年代に入り原油価格が下落してからのことで、観光産業が飛躍的に拡大したのは一九八〇年後半からであった(山下 一九九七、Booth 1990)。

このような背景によって多くの外資が投下され、開発が急速に進展したのは、一連の開発計画において観光開発の要となっていたバリ島、すなわちヌサドゥアプロジェクトであった。本プロジェクトが如何に遂行されたかを詳しく見ていこう。バリ島の観光開発マスタープランは世銀がスポンサーとなり、フランス系コンサルタント・グループによって事前調査が第一次計画期の一九六九年に行われ、マスタープランは一九七三年に完成した。その概要は、地域住民とのトラブルを避けるために特定の地域を囲い込み、インターナショナルクラスのホテルをはじめ、ビーチ、ショッピングセンターといった観光アトラクションを全て備えた

包括的な高級リゾート地を創出するというものである。まず空港から比較的近く、海に面し、殆ど土地利用がなされていなかったヌサドゥア地区が開発地区に選定された(III 1989)。一九六〇年代前半、国際機関は観光活動を奨励するにとどまっていたが、各国から観光発展による様々な問題が寄せられるようになったため、一九六〇年代後半になると、特に社会文化的側面に対する配慮を検討せざるを得なくなった。世界銀行と国連の開発援助によって策定されたこのマスタープランには、結果はさておき、前述した開発政策と同様、「より良い」観光開発を検討する試みが反映されている。そのひとつが地域社会と距離を置いた囲い込み型のリゾートというコンセプトであり、さらに宿泊施設は全て低層で統一されるなど自然景観への配慮も意識されていた。

ヌサドゥアリゾートの開発は一九八〇年代後半から本格的に行われ、バリ島南端の約四二五ヘクタールの土地に、一九九一年までに計三五〇〇室の宿泊施設を備えたヌサドゥアリゾートが建設された。このような大規模リゾート地の開発によって、観光客や観光による外貨収入は飛躍的に増加した。開発を先導したのは、着工開始の同年に設立されたBTDCである。ヌサドゥアプロジェクトの概略は、交通網や上下水道などのインフラを整備した敷地を区分けし、

観光施設を建設する、というものであった。正確には、BTDCが行ったのは、予めマスタープランによって策定された開発計画に投資する企業の誘致である。そもそも五カ年開発計画とは、スカルノ政権期の赤字財政、通貨増発による、ハイパーインフレーションを打破することを目的とする、援助と外資に依存した国家主導型の経済開発である。つまり、ヌサドゥアプロジェクトはスハルト政権の開発コンセンプトをそのまま体現したプロジェクトであったといえよう。とくに石油価格の下落をきっかけに外資の規制緩和を行い、ヌサドゥアリゾートの完成を急いだ事からも、如何に外資がプロジェクトに必要であったかが窺える。

国内の観光開発は政府主導で行うと開発計画で述べられているように、ヌサドゥアプロジェクト以降、各地でヌサドゥアと同様の手法で観光開発が行われつつあった。その手法とは、まず始めに開発計画を策定し、その青写真に沿うべくTDCが投資家誘致の営業を行うというものである。五カ年計画の全体目標にもあったように、開発の進展に伴い、地域間の経済格差の問題が指摘されるようになった。特に資源を持たない東部インドネシアにおける開発の遅れが顕著であった。外貨獲得の次に観光部門に与えられた課題は地域経済の振興となった。

第六次計画では観光による東西格差是正、地域振興が謳



スハルト政権期の観光開発（白坂）

われている。資源の少ない地域で国家の出費を最小限に抑えた開発を行うには、確かに又サドゥアモデルは適しているといえるのではないか。又サドゥアモデルにおいて重要な役割を演ずるのは、集客ならびに投資を誘致するためのプロモーションである。一九九〇年代に入ると、東部インドネシア地域ではインフラ整備に先駆け、TDCが設置され始めた。しかしながら国家主導の下、又サドゥア開発の手法を応用する試みは、実際には難航している。

おわりに

一九七〇年代、インドネシアは世銀、国連といった国際機関の協力の下、バリ島で大規模な開発を始動させ、政策によって各地の観光開発を奨励した。外国資本もインドネシアの観光地の市場価値を評価し、さらに一九八〇年代後半以降は石油価格の下落に起因する規制緩和によって開発を進めるに都合よい状況となり、バリ島を中心にそれ以外の地域においても開発が進められた。その結果、観光客数が増加し、一九九七年には石油に次ぐ外貨収入を達成し（表4参照）、マクロレベルでは観光発展による経済開発は成功を収めることができたといえよう。この間、計画的に開発されたリゾート地への参入を阻まれた地域住民はと

表4 主要な外貨獲得源

(単位:100万ドル)

項目	1997	1998	1999
石油・石油関連製品	13353.0	13353.0	11189.0
観光	5321.5	4331.1	4710.2
織物	3658.4	5739.6	3418
衣類	2875.6	2587.9	3817.9
加工木材	3410.6	2077.9	2256.3
ゴム製品	1988.4	1548.1	1236.3
電子部品	1370.6	1490.8	1692
銅	1497.3	1307.5	1156
石炭	1485.3	1346.5	1314
エビ	1007.9	1007.2	887
合計	35968.6	34789.6	31676.7

(出所: Biro Pusat Statistik Indonesia 年次統計資料より作成。)

いうと、観光客の需要に応える形で自発的に小規模な観光市場を開拓していた事例がある。例えば観光地付近において、簡素なバンガローやホームステイ、レストラン、土産物屋を経営する地域住民が少なからずあった。昨今提唱されている文化観光、エコ・トウリズム、アグロ・トウリズムといった新しい観光形態は、大規模リゾートではなく、この小規模な観光産業により近いといえる。一方では地域住民による大規模リゾート建設への反対、観光発展に伴う物価の上昇、地代の高騰、といった問題が数多く表出し、これまでの観光開発によつて地域社会には何がもたらされたのか、今一度検討する必要がある。

年々成長を続けるインドネシアの観光産業にストップをかけたのは、折からの通貨危機や政変であった。観光客はこのような状況に敏感に反応し、入国観光者数は減少した。昨今のテロ事件でも明らかのように、観光産業の発展に治安の維持は必須である。

スハルト政権下で実施された観光開発は、外貨獲得に主眼が据えられていたこともあり、極めてマス・トゥリズム的色彩の強いものであった。包括的なリゾートプランを策定し、諸外国から開発投資を誘致して大規模な開発を行うという手法の展開は果たして今後可能であろうか。又サドゥアモデルにおいて開発の鍵を握るTDCは観光開発

を展開しようとする各地に設置されたが、現在では、そもそも半官半民であった体制が崩れて民営化されたもの、株式化されたもの、営業を停止してしまったものもある(Buro Asia Management 1998, p. 16)。経済危機以降、諸外国からの投資件数が減少した影響が大きいことは言うまでもない。

一向に空き地が埋まらぬままのリゾート建設予定地を抱え、諸外国に対する観光プロモーションの拠点として活動を行ってきた観光局も、資金不足によつて閉鎖された。一九九八年に発表されたフランス系コンサルタント企業によるインドネシア全体を対象にした観光開発プランをみると、大規模リゾートの新規開拓というより、観光客の嗜好の変化に適応した、より個人志向の強いものに変化している。これらを考慮するに、引き続きサドゥアモデルの開発を行うのは容易なことではない。さらに、ここでは触れられなかったが、観光開発が地域住民に多大なる影響を与えている問題が既に研究者やマスコミによつて多く指摘されている。新たな観光政策の策定には、このような現状を踏まえる必要があることは言うまでもない。

注

(1) 国際観光客とは、“International Tourists”(インドネシ

スハルト政権期の観光開発（白坂）

アでは「Wisatawan Mancanegara」と呼ばれる）を指す。また、政府が発表している国際観光客数には、休暇、行楽を目的とした観光客だけでなく、商用で訪れたビジネスマンも含まれる。

(2) 主として先進工業国から訪れる観光客。しかし近年はASEAN 諸国からの訪問も増え、また、インドネシア政府としてもキャンペーンを打ってこれを奨励している。

(3) オランダは一九〇〇年代に入り、ようやくバリ全土を統治下に置いたが、武力行使を伴う併合の過程で、これに抵抗する王家の集団自決はマスコミによって報道され、各国に知られるところとなった。オランダが観光を振興した理由のひとつには、これに対する批判をかわし、ネガティブなイメージを払拭するためということが挙げられる[Picard 1997: 185]。九月三〇日事件以降、共産党弾圧をはじめとする惨事を経て樹立したスハルト政権が、同様の理由から観光を奨励したということも考えられる。

(4) 例えばVereeniging voor Touristen Verkeer, LISLIND (後のオランダ国営航空と郵船会社の子会社であるNITOUR) といった観光代理店が設立され、観光事業を展開した。

(5) 八カ年計画の構造上の特色は、国民の福祉向上を目的としたAプロジェクトと、そのAプロジェクトの開発に必要な財源を確保することを目的としたBプロジェクトという二つのカテゴリから構成されていることである。石油、森林、錫の開発、そして観光振興といったBプロジェクトに必要な外資高が挙げられているものの、実際の開発に必要な経費とその財源については明らかにされていない。なお、観光産業は八カ年計画の終了までに四五〇〇万ドルの外貨を獲得

するものと見積もられている(板垣 一九六四、一〇八頁)

(6) スカルノは一九五八年七月、南バンテンにあるチコトック(Tjikotok、現在ではCikotokと表記される)金山のオーブニングセレモニーで行った演説の中で以下のように述べている。

「インドネシアは世界で最も美しい国である。私達の国土の美しさは国民の収入源として利用できよう。それはすなわち観光である。(中略) 観光は新たなインドネシア世界を知らしめる良い機会となる。私は早くから学徒による必修の『修学旅行』を「Darmawisata」と呼び、これとは異なる『観光』に対応する別の言葉を探した。それが「Parwisata」つまり『あちこちを巡る旅行』『海外旅行』を意味する。報道関係者にはこの二つの言葉を広めて頂きたい」(Dept. Information 1958, pp. 5-6)。また、スカルノが当地を訪れたもう一つの目的は、チコトック金山からほど近いプラブハンラトゥ(Palabuhan Ratu)という漁村の「観光資源」を視察することであった。同地は現在ではジャカルタに住む人々がしばしば週末に訪れる海浜リゾートとなっている。

(7) スカルノは母がバリ人であったことから当地が馴染み深く、また、バリ文化を高く評価している。一九五〇年から一〇年にわたって毎年数回訪問し、賓客をもてなす機会も多くあった。ここに同行した賓客には、ケネディ、ネルー、チトー、ホーチミンなどがある (Robinson 1995, p. 184)。

(8) 同年には旅行代理店を集めた国際会議が予定されており、世界各国の旅行代理店やマスコミを集めて大いにバリ島を宣伝する予定であったが、これはアグン山の噴火によって中止された (Dep. Tourism 1993, VIII-1)。

(9) 一九六五年一〇月一日未明、軍部共産主義グループが陸軍参謀長を筆頭に六人の将軍を殺害するが、同日夕刻までに陸軍

戦略予備軍司令官の地位にあったスハルトがこれを鎮圧した。(10) MICEとは、Meetings, Incentive travels, Conventions, Exhibitionsの頭文字をとったものである。インドネシアでは、「Konvensi Wisata」と呼ばれる。

(11) 一九六七年第一号として外国投資法を公布し、港湾、電力、水道、海運、空港、鉄道、通信、マスメディア、軍需産業以外のすべての分野に外資を開放した(佐藤 二〇〇二、二五五頁)。

(12) 必ずしも全てのインフラが完備されていたわけではなく、場所や規模によっては建設する側が負担するケースもあった。

#### 引用文献

井草邦雄

一九八八

「インドネシア—資源依存型経済ナショナリズムと近代化」井草邦雄編『アセアンの経済計画—歴史的課題と展望』アジア地域研究所 三二—六四頁。

ハデイ、ハリリ／三平則夫(編)

一九八九 『インドネシアの経済開発政策の展開—第一次五年計画—第四次五年計画を中心に—』アジア経済研究所。

板垣與一(編)

一九六四 『インドネシアの経済開発と国際収支』アジア経済研究所。

小林二三

一九九九 「インドネシアの経済発展と開発計画」湯川攝子・小林二三「開発計画論」大明堂 一二六—一四七頁。

佐藤百合(編)

二〇〇二 『民主化時代のインドネシア—政治経済変動と制度革新—』アジア経済研究所。

山下晋司

一九九七 「観光開発と地域的アイデンティティの創出—インドネシア・バリ的事例から」川田順造他編著『開発の思想』岩波講座「開発と文化」三、岩波書店 一〇七—一二四頁。

一九九九

『バリ 観光人類学のレッスン』東京大学出版会。

Alexander, Jannifer and Anne Booth

1992 「The Service Sector”, in Anne Booth(ed), *The Oil Boom and After : Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era* : Singapore : Oxford University Press. 283-319.

Booth, Anne

1990 “The Tourism Boom in Indonesia”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 26(3) : 45-73.

Booth, Anne and Peter McCawley(eds.)

1981 *The Indonesian Economy during the Soeharto Era*. Kuala Lumpur and New York : Oxford University Press.

Department of Tourism, Post & Telecommunication

1993 *Indonesia : Environment & Heritage*.

Departemen Penerangan Republik Indonesia

1969 *Rencana Pembangunan Lima Tahun*. (Dept. Information, *The First Five-Year Development Plan*.)

- 1974 *Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua*.  
(Dept. Information, *The Second Five-Year Development Plan*). (『インドネシア第二次建設五年計画』財団法人日本インドネシア協会訳、財団法人日本インドネシア協会。)
- 1979 *Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga*  
(『インドネシア第三次開発五年計画』財団法人日本インドネシア協会訳、財団法人日本インドネシア協会。)
- 1984 *Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat*  
(『第四次開発五年計画』谷口五郎訳、谷口研究所。)
- 1989 *Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima*  
(Dept. Information, *The Fifth Five-Year Development Plan*). (『インドネシア第五次開発五年計画書要約』谷口五郎訳、海外経済協力基金(経済部) )
- 1994 *Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam*  
(Dept. Information, *The Sixth Five-Year Development Plan*)
- Euro Asia Management  
1998 *National Tourism Development Master plan*,  
Ministry of Tourism, Art and Culture  
Directorate General of Tourism, Republic of  
Indonesia, 16.
- Hill, Hal  
2000 “The Service Revolution”, in Hal Hill (ed.)  
*The Indonesian economy*, 2nd edition :  
Cambridge : Cambridge University Press.  
180-194.
- Hill, Hal (ed.)  
1989 *Unity and Diversity : Regional Economic  
Development in Indonesia Since 1970*. Oxford:  
Oxford University Press.
- Ministry of Information Republic of Indonesia  
1958 *President Soekarno on Economic Defensibility,  
Tourism in Indonesia*. Special Issue 15.
- Picard, Micheal  
1996 *Bali : Cultural Tourism and Touristic Culture*.  
Singapore : Archipelago Press.
- 1997 “Cultural Tourism, Nation-Building, and  
Regional Culture : The Making of a Balinese  
Identity” in Micheal Picard and Robert E.  
Wood(eds.) *Tourism, Ethnicity, and the State  
in Asian and Pacific Societies* : Honolulu :  
University of Hawaii Press, 181-214.
- Republik Indonesia  
2000 *Program Pembangunan Nasional (PROPENAS)  
Tahun 2000-2004*.
- Robinson, Geoffrey  
1995 *The Dark Side of Paradise : Political Violence  
in Bali*. Ithaca : Cornell University Press.
- (立教大学文学研究科地理学専攻博士課程後期課程)

## Development of Tourism during the Suharto Administration : with Special Reference to the Five-Year Development Plan

by SHIRASAKA, Naoko

This essay examines the process and the procedure for development of tourism in Indonesia through national development plan, especially under the Suharto Administration.

Tourism industry in Indonesia has been recognized as spectacular growth since 1980's, owing to encouragement by government. It has been seen obviously in the aspect of economic. Foreign exchange revenue from tourism industry was continuing increase until monetary crisis in the end of 1990's. The keys of tourism growth in Indonesia are Bali and oil price fluctuation.

Bali is one of the oldest international tourist destinations in Indonesia. Though development of tourism by government has seen from the beginning of 1900's, the large-scale and integrated project has done recently. "Nusa Dua Project" is the first and the biggest project carried out in 1980's according to plan which is undertaken foreign private sector under the sponsorship of the UNDP (United Nations Development Programme). The feature of this is "surrounded resort" to concentrate tourism in one place and remove tourism from local community.

The progress of tourism industry is concerned with oil price fluctuation. Since declining oil prices in the early 1980's, national development policy has changed. Regulations on foreign investment in tourism facilities have been eased and Visa-free entry for nationals of many countries was introduced, for example. Thus development of tourism made progress and international tourism expanded rapidly.

Since 1990's, government has been encourages tourism as a tool of regional development. The scheme of development of tourism seems to be applied the case in Bali. It means that the development of tourism is done by lots of transnational organizations which were lured by tourism development corporation. But it is difficult to carry it out recently on account of monetary crisis, political crisis, and terrorism.