

インドネシアにおける民主化・地方分権化と環境問題 (特集 開発と環境 -- アジアの経験と課題)

著者	小島 道一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	149
ページ	10-13
発行年	2008-02
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00046994

特集／開発と環境—アジアの経験と課題

インドネシアにおける民主化・地方分権化と環境問題

小島道一

●民主化・地方分権化と環境問題

一九九〇年代末まで、インドネシアの環境問題は、中央集権的な政策との関係で語られてきた。地方では、地域住民が環境破壊による影響を受ける一方、開発による利益は中央に集中する構造があった。NGO等も、中央集権的な政治体制での環境破壊に対して批判を行い、地方分権や住民参加を進めることが環境破壊の解消につながることを考えていた。このような構図は、一九九八年のスハルト大統領退陣後の民主化、地方分権化の流れの中で変化してきた。しかし、必ずしも、さまざまな環境問題が解決の方向に向かっているわけではない。本稿では、インドネシアの民主化・地方分権化と環境問題の関連について検討する。

●環境関連法での地方分権化

インドネシアの地方分権化は、スハルト体制の時代の中央集権的政治体制の弊害を受け、より民主的に、より地方の事情にあった政治を行っていくために生まれた動きといえる。民主化の流れのなかで、地方の

支持を集めたいという中央の政治家たちの政治的思惑も、この動きを後押ししたと考えられている。また、天然資源の豊かな地域からは、資源開発からあがる利益が地元に戻元されていないことから、その利益の配分を求めるために、地方分権化が叫ばれてきた。

一九九九年には、地方分権化法（一九九九年法律第二二号）が制定された。外交、司法、金融、宗教など中央政府の持つ権限も残されたが、環境に関する権限は基本的に県・市政府に委譲されることとなった。また、同年に中央地方歳入分配法（一九九九年法律第二五号）が制定された。この法律では、天然資源収入から得られる政府収入の、中央政府および地方政府へ分配する割合が変更され、天然資源を有する地方に厚く分配されることとなった。この二つの法律は、二〇〇一年から施行された。

環境関連の法律についても、地方分権化の流れにそった改正が行われ、規制権限が、中央から州へ、州から県・市へと移譲された。同時に、ローカルなコミュニティを担い手として資源の持続的な利用を促してい

く要素が盛り込まれた。一九九九年に改正された林業基本法（一九九九年法律第四一号）は、ローカル・コミュニティの持続的な森林経営に果たすべき役割について言及している。コミュニティの利用権を明示的に認める内容となっている。地方の伝統的な資源利用を認めていく具体的な方法としては、県に対して一〇〇ヘクタールまでの伐採権を協同組合に付与する権限を与えたことがあげられる。また、国家土地委員会は、コミュニティのアダット（慣習法）を登録する制度を定めるなど、このような改正を具体化する動きもある。

同様に、一九九九年の地方分権化法は、沖合一二マイルまでを州の管轄範囲とする一方、沖合四マイルまでの水産資源に関するの採取や保護の権限が県および市に与えられた。さらに、伝統的な漁法を利用した漁業は、県や市の権限の対象外とされた。

汚染に関連した法律については、環境省から「環境影響評価に関する政令」（一九九九年政令第二七号）、「大気汚染の防止に関する政令」（一九九九年政令第四一七号）が公布され、地方分権化の流れに沿った内

容となっている。また、二〇〇一年には、「水質管理および水質汚濁防止に関する政令」(二〇〇一年政令第八二号)が公布され、水質汚濁の分野でも法律制度面では、地方分権化をすすめる枠組みが整った。

二〇〇四年には、一九九九年に制定された地方分権化法および中央地方歳入分配法が廃止され、新たに、地方行政法および中央地方財政均衡法が制定された。一九九九年の地方分権化二法では、地方自治の原則として、「できる限り広範な自治」が掲げられていたが、二〇〇四年の法律は、これに加えて「現実的で責任のある自治」という原則が加えられた。また、さらに、開発計画・管理、空間計画・利用や環境管理等が、「義務的事務」として地方の責任として課せられることになった。この背景には、中央政府の規制を無視し、地方政府が独自に規制を緩めるなどの措置が、環境問題等を深刻化させたという認識があったと考えられる。

●「小規模伐採権」の森林破壊

一九九九年の森林法では、県は一〇〇ヘクタールまでの伐採権を協同組合に発行できるとされた。本来は、コミュニティでの持続的な森林の利用を認めるための措置であったが、伐採業者が協同組合を設立するなど、本来の趣旨から外れた運用が表面化している。また、県が大量に伐採権を発行しており、同じ森林で複数の伐採権が設定

されることも少なくないと報告されている。林業省によると、二〇〇一年の七月の時点では、東カリマンタン州のクタイ県では、一〇二の小規模伐採権が認められ、西カリマンタンのカプアス・フル県では三〇八の小規模伐採権が認められているという。さらに、同一の協同組合に、一〇件程度伐採権をみとめるといったケースも報告されている。二〇〇二年には、県レベルでの伐採権の発行が禁止されたが、その後も、小規模な伐採権の乱発による過剰な伐採は続いていると見られる。

●「伝統的漁法」と水産資源

一九九九年法律第二二号では、沖合四マイルまでの水産資源に関する採取や保護の権限が県および市に与えられた。ただし、伝統的な漁法を利用した漁業は、県や市の権限の対象外とされた。インドネシアでは、サシと呼ばれる禁止行為を定めながら、水産資源を持続的に利用している伝統的な漁業が続いていることが知られている。地域の浜を二つに分け、一年おきにナマコを採る範囲を決めている事例や、河川でのモーターをつけた船での漁業を禁止、網目の小さな魚網を禁止している事例がある。

一九九九年法律第二二号が伝統的な漁法を規制対象外としたのは、資源保護の観点からは、このような伝統的な漁法が問題とならないと考えられたからだと思われる。県や市に規制権限が与えられれば、それま

で資源を持続的に利用してきた村の漁業管理が正当化されなくなり、管理の仕組みが崩れてしまう可能性もあったと考えられる。

しかし、伝統的な漁法が何を意味しているかについての定義はなされなかった。その結果、ある地域の漁師が他の地域に入り、伝統的な漁法であると称して、漁業を行うようになった。県を越えて他の地域に入り漁をする実態も報告されている。地元の漁民は、資源の枯渇につながると反発して、他地域の漁船を焼いたり、漁師を捕まえたりするといった行動をとっている。このような事例は、西ジャワ、東ジャワ、北スマトラ、ベンクル、ランブン、ポンティアナック、マドウラ等、インドネシア各地で報告されている。このような紛争は、一九九九年法律第二二号以前から存在していたが、伝統的な漁法を政府の管理外としたことが、他地域から入り込む漁民に、法的な正当性を与えた側面がある。

●廃棄物処分場をめぐる紛争

廃棄物の処分は、スハルト時代から、県や市が担当しており、地方分権化によって、制度的な変化はほとんどなかった領域である。しかし、民主化、地方分権化の中で、処分場の立地している県や市の立場が強くなってきたと考えられる。その典型例が、ブカシ市にあるジャカルタのゴミの埋立処分場をめぐる、ジャカルタ特別州とブカシ市の紛争である。

表1 インドネシアの地方分権化と環境問題

環境問題	地方分権化との関連	その他の要因
森林破壊	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府・州・県／市政府、それぞれの権限が不明確。 地方政府の能力が十分でない段階での権限委譲。 100ha以下の小規模伐採権の乱発。 	<ul style="list-style-type: none"> 合板・紙パルプ等の需要が大きい。 汚職などにより違法伐採に対する取締りが弱い。
水産資源の減少	<ul style="list-style-type: none"> 州・県／市政府、それぞれの権限が不明確。 伝統的な漁法が規制対象外になり、不適正な漁業の抜け道となった。 地方政府の能力が十分でない段階での権限委譲。 	<ul style="list-style-type: none"> 海外の漁獲効率の高い船による操業。 国内外での水産物の需要拡大。
公害問題	<ul style="list-style-type: none"> 県・市レベルの能力が十分でない段階での権限委譲。 	
廃棄物問題	<ul style="list-style-type: none"> 県や市の境を越えて廃棄物を処分している場合、受け入れ側の発言力が増大。 	<ul style="list-style-type: none"> 発生源等でのごみ減量への努力が不十分。

(出所) 筆者作成。

ジャカルタの都市廃棄物に関しては、ジャカルタ特別州政府が収集、運搬、埋立をスハルト政権の時代から継続的に行ってきた。焼却処分は、経済的でなく、ほとんど行われてこなかった。回収された廃棄物のほぼ全量が、ジャカルタの東隣、ブカシ市のバンタール・グバン埋立処分場に運ばれ埋立てられてきた。

一九九九年に、処分場での火災による大気汚染が問題となったことをきっかけとして、ジャカルタ特別州とブカシ市政府の間の対立が顕在化した。処分場での火災の理

由は定かではないが、呼吸器系の疾患なども多発しているとの報道もあり、周辺住民や環境NGOから対策を求める声があがった。一九九九年末には、ブカシ市政府がジャカルタ特別州に対して住民への補償金の支払いを求めた。一九九九年に、ブカシ市とジャカルタ特別州の間で第一次覚書が結ばれ、ジャカルタ特別州は、環境破壊の修復を行うこと、年間一〇億ルピアの賠償金を支払うことが合意された。

二〇〇一年には、処分場を原因とする水質汚濁や大気汚染の問題が続いているとして、ブカシ市は、埋立処分場の管理の改善等がなければ、処分場を閉鎖するとジャカルタ特別州に要求した。交渉が決裂し、一月五日には、処分場が閉鎖され、約二週間にわたってジャカルタ中にゴミがあふれる事態となった。メガワティ大統領(当時)の仲介などもあり、ブカシ市は二〇〇二年一月末までを交渉期間とすることを条件に、処分場の閉鎖をといた。一月末に結ばれた第二次覚書では、ジャカルタ特別州が、二〇〇二年には一四〇億ルピアを、二〇〇三年には、八七億五〇〇〇万ルピアを支払うこと、コミュニティ・ヘルス・ケア・センターを設置すること、バンタール・グバン地区の三つの村に上水道用のパイプを敷設することが合意された。

このように、ブカシ市がジャカルタ特別州と対等に交渉を行うことができた背景には、地方分権化の流れがあると考えられる。

また、民主化の中で、健康被害等の被害にあっている人々が声を上げやすくなり、政治家もそのような声を無視できなくなってきたと考えられる。

その後も、混乱は続いているが、協調して廃棄物を管理していこうという動きも出てきている。二〇〇四年一月一日には、第三次覚書が結ばれ、バンタール・グバンでの管理は、ブカシ市が行うこと、ジャカルタ特別州は、処理費用を支払うことなどが合意されたが、処理費用が一トン当たり八万五〇〇〇ルピアというブカシ市の主張をジャカルタ特別州が受け入れなかったため、覚書は一月四日には破棄された。しかし、一時的な埋立地とされたチリチンで、水質汚濁の問題が発生したことを受け、バンタール・グバンを再び使用することを決めた。

二〇〇四年六月には、ジャカルタ、ブカシ市以外に、ボゴール市、ボゴール県、ポック市、タンゲラン市、タンゲラン県も参加して、ゴミの共同管理に関する覚書が結ばれた。世界銀行の支援を受けながら、廃棄物管理を行う会社を作るとしている。また、二〇〇六年二月には、ジャカルタ特別州とブカシ市は、バンタール・グバンの廃棄物を管理する会社を作ること合意している。

●公害問題と地方分権化

水質汚濁など公害問題に関する権限も中

中央政府から州へ、州から県・市への権限の委譲が行われた。

地方分権化がすすみ始めた当時、地方政府の公害への対処能力には、かなりばらつきがあったと考えられる。二〇〇一年には、地方での環境問題担当の部署（BAPED ALDA）は、州、県、市あわせて一六八存在していた（二〇〇一年二月二六日時点の環境影響管理庁ホームページによる）。当時、三〇州、二六八県、八五市あったことから、環境問題を担当する部署が設置されている地方政府は、半分にも満たなかったことになる。地方分権化の進展にともない、権限が委譲され、環境行政の中で地方政府の役割は高まっているのだが、十分に組織ができていない状況だった。部署ができていたとしても、多くの県・市では、環境行政を担う能力・経験が、依然不足していると考えられる。すでに、河川への排水許可は、二〇〇一年に制定された「水質管理及び水質汚濁防止に関する政令」で州から、県・市レベルに権限が委譲されており、県、市レベルでの環境行政能力の向上が急務となっている。

●まとめ

スハルト政権期には、地方分権化や住民の資源へのアクセスを高めることにより、資源の適切な利用や汚染の防止が進むと考えられていた。しかし、実際に地方分権化が進むと、地方政府の環境管理能力の欠如

やあいまいな法律の規定等により、適切に規制が執行されず、逆に、天然資源開発により短期的な利益を得ようとする動きが強まってしまった。

ただし、これまでの地方分権化、地域住民の資源管理に関する参加の拡大が、環境問題に与えている影響は一樣ではない。さまざまな環境問題の分野によって、共通している部分もあるが、異なっている部分もある。

森林、水産資源、公害問題に関しては、十分な執行能力がなく、意識も欠如している地方政府に権限が委譲されたことよって規制の執行が十分に行われなくなってしまう点が共通している。また、中央政府、州政府、市・県政府、それぞれの権限がはっきりしていないことも混乱をもたらしている要因となっている。その結果、環境問題を省みることなく、天然資源や産業振興をめぐる地方と中央および地方の内部での利権争いがおきている。

森林と水産資源に関しては、地域住民による限られた範囲での資源利用権が乱用され、資源の過剰採取につながっている点も重要である。しかし、地域住民による限られた範囲での資源利用権の付与を全く行わないとしても、問題が解決するとは限らない。なぜなら、スハルト政権下でも、違法伐採や、漁場をめぐる紛争が存在していたからである。資源の利用権の付与が、適切な資源管理につながるよう地方政府のレ

ベルで資源利用権の付与の条件を検討していくことが必要と考えられる。

公害問題については、市の権限が拡大してきているものの、多くの県・市では、依然、公害問題に対処する能力が十分ではないと考えられ、すでに、いくつかの国際協力も進んでいるが、キャパシティ・デベロップメントをさらに進める必要がある。

廃棄物に関しては、市や県の境を移動して廃棄処分することが難しくなってきた。受け入れ先の県や市の協力が得られないからである。これに対応するように、世界銀行の援助により、ジャカルタおよびその周辺地域でのゴミの共同管理に関する覚書が結ばれた。しかし、廃棄物の処理・処分施設の設置には、周辺住民からの抵抗が強く、実際の共同管理の実現には時間がかかると思える。

二〇〇四年地方行政法、中央地方財政均衡法の制定により、中央と地方の関係の見直しが行われたが、県・市レベルの地方政府が環境管理の主たる実施者となる点については、あまり変わっていない。県・市レベルの環境管理のキャパシティ・デベロップメントが急務であるとの認識から、JICA、JBIC、CIDA、世界銀行等のドナーも、地方政府の環境管理能力の向上に力を注いでいる。このような努力を強化していく必要がある。

（こじま みちかず／アジア経済研究所 新領域研究センター）