

第1章

インドネシアにおける地方分権化と環境問題

小島 道一

はじめに

1990年代末まで、インドネシアの環境問題は、スハルト政権による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。たとえば、パダン法律扶助協会（LBH Padang）¹⁾のスタッフは、スハルト政権下では、「人々が天然資源へかかわる道が閉ざされていたので、僕ら（NGO 引用者）は彼ら（地域住民 引用者）がもっと天然資源（森林資源など 引用者）へ係わっていけるようにと闘ってきた。木材仲買人たちは、本来の資源の持ち主である地域住民へ何ら利益を還元することもなく、ただ許可証を手に入れただけで森林を伐採してきた」と述べている²⁾。

しかし、このよう構図は、1998年のスハルト大統領退陣後の地方分権化の流れのなかで、変化してきた。1999年には、「中央政府と地方政府間の政治的権限の分権化に関する法律」（1999年法律第22号。以下、地方分権化法）、「中央政府と地方政府の間の財政均衡に関する法律」（1999年法律第25号。以下、中央地方歳入分配法）が制定された。2001年には、環境関連のいくつかの法律が改正され、環境関連の権限も中央政府から州へ、州から県・市レベルへと移譲されることとなった。また、地域住民による森林の伐採や水産資源の採取を認める枠組みが用意された。

しかしながら、環境破壊は止まっていない。前述のNGOのスタッフは、「地方自治が推進され、脇へ追いやられていた人々が力をつけるようになった。そして『天然資源管理』のあり方は変わった。違法であれ、合法であれ、競うように資源が食い潰されている。木材仲買人たちは立場を変え、単に品物を売買するだけになった。代わりに森林周辺の人々が伐採作業を請け負うようになった。違法伐採容疑で仲買人が捕まり取り調べられると、伐採を請け負った住民たちが、仲買人を釈放するよう当局に圧力をかける」と述べている。環境破壊をもたらす構図が変わったのである。

地方分権化が天然資源管理にどのように影響しているか、環境破壊とどのように結びついているについては、すでにいくつかのケース・スタディが行われてきている。たとえば、齋藤ほか [2006] は、東カリマンタン州西クタイ県を事例に、地方分権化により、森林管理に関わるアクター間の関係が変化してきていると指摘している。Fox et al. [2005] は、漁業、林業、鉱業分野をレビューし、地方政府が収入の拡大を目指し、環境を犠牲にしていること、中央、州、県・市のそれぞれの規制権限がはっきりしていないことなどを指摘している。作本 [2003a] は、「分権化に対する意識、理解、対応能力が育っていない」と指摘し、そのような状況のなかで「地方自治制度の拙速な導入が環境管理を無秩序化」していると主張している。

本章では、これらの先行研究を参考にしながら、インドネシアの地方分権化の流れを整理し、森林や水産資源といった天然資源の利用をめぐる問題、公害問題、廃棄物の市や県の境を越えた処分の問題を取り上げ、それぞれの分野で地方分権化や地域住民の小規模な資源利用を許容する制度が、どのように環境破壊をもたらしているかを検討する⁽³⁾。地方分権化や地域住民の資源利用を許容する制度が環境問題に与えている影響は、共通している部分、相違している部分が見られる。分野横断的に注意すべき点、分野ごとに注意すべき点は何かについて明らかにすることで、地方分権化、参加の拡大を環境管理の向上につなげるための方法を検討する。

第1節では、地方分権化の流れと環境関連の法律の改正の動向を概観する。

また、政府の歳入の配分、支出構造の変化について検討する。第2節では、地方分権化が天然資源開発にどのような影響をもたらしているかについて、特に森林と水産資源分野に焦点を当てて論じる。第3節では、廃棄物の発生場所とは異なる県・市での埋立処分の問題を扱う。具体的には、ジャカルタ特別州で発生している廃棄物を埋め立てるブカシの埋立処分場をめぐる紛争について検討する。第4節では、公害問題に関する地方行政の処理・解決能力について検討する。事例研究として、スマラン市タパック川における公害紛争での地方政府の役割の変化について取り上げる。スマラン市は、1970年代末から公害紛争が発生しており、市レベルの環境影響管理局の設置もかなり早くから行われたところである。最後に、森林、水産資源、廃棄物、公害対策のそれぞれの分野で地方分権化や参加の拡大がどのように環境問題に関連したかについて比較検討したうえで、どのように地方分権化や地域住民の参加を進めていくべきかを考察する。先行研究と比べると本章には、2つの特徴がある。まず、地方分権化の環境問題への影響に関する事例研究では、あまり取り上げられてこなかった公害分野を取り上げていることである。次に、分野ごとの違いや、分野をまたがる共通点について考察を加えたことにある。

第1節 地方分権化と環境規制に関する権限・財源の委譲

1. 地方分権化と環境規制に関する権限

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

元に還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。

1999年には，地方分権化法（1999年法律第22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（1999年法律第25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2つの法律は，2001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沿った改正が行われ，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。1999年に改正された林業基本法（1999年法律第41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。周辺の森林が開発された場合に，補償を受ける権利が与えられており，コミュニティの利用権をはっきりと認める内容となっている。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，このような法改正を具体化する動きもある。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，100ヘクタールまでの伐採権を協同組合に付与する権限を県に与えたことがあげられる。

同様に，1999年の地方分権化法は，沖合12マイルまでを州の管轄範囲とする一方，沖合4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1999年に，「有害廃棄物の管理に関する政令」（1999年政令第18号，部分修正：1999年政令第85号），「環境影響評価に関する政令」（1999年政令第27号），「大気汚染の防止に関する政令」（1999年政令第41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、2001年には、「水質管理および水質汚濁防止に関する政令」(2001年政令第82号)が公布され、水質汚濁の分野でも法制度面では地方分権化をすすめる枠組みが整った⁽⁴⁾。

2004年には、1999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。1999年の地方分権化2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、2004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(松井[2005])⁽⁵⁾。また、さらに、開発計画・管理、空間計画・利用や環境管理などが、「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。

2. 地方分権化と財政

1999年に制定された中央地方歳入分配法、および2004年の中央地方財政均衡法では、地方の分権化を支える財政の分権化も行われた。財政の分権化は、中央政府、地方政府間で歳入総額の配分比率の変更や地方独自の税の徴収を認めるといった収入に関する変化と、収入を使用する分野について決定する支出に関する意思決定の分権化の大きく分けて2つの側面を持っている。

資源の利用に関する政府収入としては、スハルト時代にも、鉱物資源や石油・天然ガスの採掘に関するロイヤリティ、森林の伐採に関する手数料やロイヤリティ、緑化基金などの歳入があった。これらの歳入は、中央政府や州、県・市に配分されてきたが、地方分権化の流れのなかで、地方への配分割合が高まる方向で変化してきている。たとえば、森林に関しては、表1の形で中央政府と地方政府への配分割合が変化している。中央政府や州政府への配分が大きく減少し、県・市への配分割合が増加している。また、県・市への配分については、伐採が行われる県・市と周辺の県・市への配分割合が、明

表1 林業関連政府収入の配分比率

(%)

	内容	分権化前			分権化後			
		中央	州	県・市	中央	州	伐採 県・市	周辺 県・市
森林伐採権料	権利取得時の面積に応じた料金	30	70		20	16	64	
林業ロイヤリティ	伐採量に応じた料金	55	30	15	20	16	32	32
緑化基金	伐採量に応じた植林用の基金への支払い	100			60		40	

(出所) Fox et al. [2005 : 101 , Table 6.2] をもとに、修正を加え作成。

確にされるようになった。

一方、地方税法(2000年法律第34号)では、地方税の配分先などについて見直された。県・市税だった地下水・湧水利用税(最高税率20%)は、地下水・湧水取水・利用税に改められ州税となった。そのうちの70%は州が県・市へ再配分することが決められた。また、C種資源採掘・加工税(最高税率20%)は、県・市税であることには変化がなかったが、10%は村に配分されることとなった。このような国税、地方税に加え、地方分権化により、地方政府が独自に地方税や地方利用者負担金を取ることが可能となった。ただし、独自の地方税等の導入については、内務省が承認する必要がある。

このような資源関連の税の配分が地方に手厚くなることは、資源開発の許認可権限の付与とあいまって、相反する2つの効果が考えられる。短期的に税収を拡大することを地方政府が考えれば、資源の利用権を過剰に付与してしまう可能性がある。その一方で、資源の過剰な採取は、将来の税収減を意味し、財源も確保できることから、適切な資源の利用に向けた努力も進む可能性がある。後述するように、森林については、短期的な税収の拡大のための、伐採権の過剰な付与が報告されている。

中央政府、州政府、県・市政府の収入は、様々な分野で支出される。環境分野に関しては、政府の予算統計では、「環境と空間計画」(Tata Ruang)という項目がある。この統計の経年変化を見てみると、「環境と空間計画」の分野では、州政府、県・市政府による支出が拡大している(表2参照)。一方、中央政府の支出はほぼ横ばいとなっている。1996/1997年度には、州政府と県・

表2 インドネシアの環境関連の政府支出

		1996/ 1997	1999/ 2000	2000	2001	2002	2003	2004
中央 政府	環境・空間計画(10億ルピア)	615	933	551	696	653	511	778
	開発支出に占める割合(%)	1.8	1.1	1.3	1.6	1.2	0.8	1.1
	経常支出・開発支出に占める割合(%)	1.7	0.7	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
州政 府	環境・空間計画(10億ルピア)	75	134	244	286	395	666	
	開発支出に占める割合(%)	1.7	2.9	4.8	3.4	2.4	3.4	
	経常支出・開発支出に占める割合(%)	0.6	1.2	2.1	1.2	1.2	1.6	
県・市 政府	環境・空間計画(開発予算)(10億ルピア)	212	464	385	677	1,285	1,204	
	開発支出に占める割合(%)	3.7	5.5	4.1	3.0	4.1	3.4	
	経常支出・開発支出に占める割合(%)	1.7	1.7	1.4	0.9	1.4	1.4	

(出所) インドネシア中央統計局の各種資料より筆者作成。

市政府をあわせても中央政府の支出額に達していなかった状況から、2003年には、中央政府と州政府をあわせた額よりも、県・市政府の支出が上回るようになってきている。地方政府が有効に予算を使用しているかどうかについては、詳細な検討が必要であるものの、現場に近いところでの予算執行が増えることは、問題に即した予算支出が行いやすくなったと評価できる。

第2節 天然資源開発をめぐる地方の動き

1. 森林破壊

1990年に国土面積の60%を超えていた森林は、2005年には46%まで減少している。1990年代の年平均森林減少率は1.7%であったのに対して、2000年から2005年までの森林減少率は2.0%となっている。スハルト政権崩壊後の政治的混乱、地方分権化が進むなかで、森林破壊のスピードが加速している(表3参照)。

森林面積の減少率の上昇は、山火事、農地転換、森林伐採、特に違法伐採

表3 インドネシアの森林面積の推移

	1990	2000	2005
森林 (1,000ha)	116,567	97,852	88,495
森林率 (%)	61.2	51.4	46.4

(出所) FAO [2005]

など様々な直接的な要因によってもたらされているが、その背後には、地方分権化により開発許可や伐採許可が乱発されていることがあると見られている。中央、州政府、県・市政府の役割、権限が明確でないことから紛争も発生している。

1999年の森林法では、県は100ヘクタールまでの伐採権を協同組合に付与できるとされた。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となっている。また、県が大量に伐採権を付与しており、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、2001年の7月の時点では、東カリマンタン州のクタイ県では、102の小規模伐採権が認められ、西カリマンタンのカブアス・フル県では308の小規模伐採権が認められているという(“All in the Hands of the Regents,” *Tempo*, July 30, 2005)。さらに、同一の協同組合に、10件程度伐採権を認めるといったケースも報告されている。2002年には、県レベルでの伐採権の付与が禁止されたが、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。

南スラウェシ州のマムジュ県では、伐採権が設定されている森林や保護林となっていた土地が移住者に売却されている事例もある。このようなケースはスハルト時代からあったが、スハルト政権崩壊後急増しているという(Ngatan et al. [2005])

2005年3月には、パプア州の森林局長と西イリアン・ジャヤ州の森林局長が、違法伐採に関わっていると警察に逮捕された。この2人は、小規模の森林伐採権を違法に付与したために逮捕されたのである。しかし、パプア

州知事は、協同組合へ伐採権を付与する権限が法律で認められていると主張し、中央政府と争う姿勢を示している。すでに、パプア州では、約300の協同組合が伐採権を得ており、それ以外に林業省から54業者に伐採権が付与されている。あわせると伐採権の与えられた面積は、パプア州の土地の3分の1を占めているという（“A Costly Experiment,” *Tempo*, April 18, 2005）。

法律の不備にくわえ、県レベルでのキャパシティが十分に備わっていないうちに、地方分権化が進んでいることも森林破壊につながっている。Ngakan et al. [2005] は、南スラウェシ州での調査をもとに、県レベルでの準備が整わず、森林を管理するための人的資源や予算が不十分であることを指摘している。

地方分権化のなかで制定されてきた法律の不備や解釈をめぐる混乱、林業を認めることによる短期的な経済利益を享受しようという地方政府の動き、能力形成が十分に行われないうちに環境影響などを判断するなど、環境法を執行する権限が地方政府に移管されたことから、森林破壊が加速しているといえる。

2. 水産資源

前節で述べたように、地方分権化法では、沖合4マイルまでの水産資源に関しての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。村井[1994]によれば、地域の浜を2つに分け、1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の禁止、網目の小さな魚網の禁止などが行われているという。

地方分権化法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、管理のしく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、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、マドゥラ等、インドネシア各地で報告されている (Adhuri [2003], Fox et al. [2005] など)。このような紛争は、地方分権化以前から存在していた (Satria and Matsuda [2004]) 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。村が主体的に行ってきた伝統的な資源管理を尊重し、規制の対象外としたものの、その定義があいまいだったことから、漁民同士の紛争を激化させたと考えられる。

また、台湾やフィリピン、マレーシアなど周辺国の漁獲効率の高い船が、インドネシアの海域で操業し、水産資源の減少につながっていると批判されている。許可のない操業もあるが、一部は税金などを考え地方政府が独自に許可を与えているものと考えられている。また、国内外問わず、許可漁獲量以上に漁獲している場合もあると考えられている。海洋・漁業省によると、不法に漁獲されている量は、年間19億ドルに相当する量となっているという (“Ministry Focuses Attention on Illegal Fishing,” *Jakarta Post*, February 8, 2005)。

水産資源は、所有権を設定することが難しい天然資源のひとつで、オープン・アクセスの問題を引き起こしやすい。漁業権を設定し、資源を採取する人や操業期間、漁法等を制限し、持続的に資源を利用することが必要である。地方政府レベルでは、不法操業を取り締まる能力の向上や水産資源の状況を把握し、漁獲量をコントロールする仕組みを考える能力を向上させる必要が

あるといえる。

第3節 廃棄物処分をめぐる地域対立 ジャカルタの廃棄物処分

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，地方分権化のなかで，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，プカシ市にあるジャカルタのゴミ埋立処分場をめぐる，ジャカルタ特別州とプカシ市の紛争である。

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，プカシ市のバンタール・グバン埋立処分場に運ばれ埋め立てられてきた。なお，同埋立処分場に対しては，1990年代後半に，日本の海外経済協力基金（国際協力銀行に改組）が排水処理の改善，作業効率の改善のための機器の調達などに協力してきた。

1999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プ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。1999年末には，プ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。1999年に，プカシ市とジャカルタ特別州の間で第1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10億ルピアの賠償金を支払うことが合意された。

2001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，プカシ市は，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、12月5日には処分場が閉鎖され、約2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）の圧力などもあり、プカシ市は2002年1月末までを交渉期間とすることを条件に、処分場の閉鎖を解いた。1月末に結ばれた第2次覚書では、ジャカルタ特別州が、2002年には140億ルピアを、2003年には、87億5000万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、パンタール・グバン地区の3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(“Jakarta, Bekasi End Garbage Dump Dispute,” *Jakarta Post*, February 1, 2002)。

このように、プ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⁽⁶⁾。また、民主化のなかで、健康被害などにあっている人々が声を上げやすくなったこと⁽⁷⁾、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、協調して管理を行う兆候も出てきている。2004年1月1日には、第3次覚書が結ばれ、パンタール・グバン埋立処分場の管理はプカシ市が行うこと、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1トン当たり8万5000ルピアというプ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1月4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などを受け、パンタール・グバン埋立処分場を再び使用することを決めた。

2004年6月には、ジャカルタ特別州、プカシ市以外に、ボゴール市、ボゴール県、デボック市、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(“Greater Jakarta Administrations Join Forces to Mnage Waste,” *Jakarta Post*, June 16, 2004)。また、2006年に2月には、ジャカルタ特別州とプカシ市は、でパンタール・グバン埋立処分場の廃棄物を管理する会社を作ること合意している(“Jakarta, Bekasi Join Forces to Handle Dump,” *Jakarta*

Post, February 13, 2006)。

日本でも、1970年代前半に、東京で同じような紛争があった。江東区の住民が焼却炉の建設が進まない杉並区のごみの搬入を止めた事件である。東京都知事が「東京ゴミ戦争」を宣言し、自区内処理原則の考え方がうちだされ、集団回収が広まることとなった。しかし、ジャカルタでは、地方政府が市民等を巻き込んでゴミの減量に積極的に取り組むことができていない。社会問題化したことをきっかけとして、社会システムを変化させるような地方政府のイニシアティブは発揮されていない。

第4節 公害・汚染対策に関する地方行政のキャパシティ⁽⁸⁾

第1節で述べたように、水質汚濁など公害問題に関する権限も中央政府から州へ、州から県・市への権限の委譲が行われた。本節では県・市レベルの地方行政の公害問題への対処能力を中心に検討する。まず、公害紛争がスハルト政権下でも発生して、対応を迫られてきたスマラン市をとりあげ、地方分権化の影響、地方政府の公害問題への対処能力について検討する。

1. スマランのタバック川における公害紛争と地方政府⁽⁹⁾

中部ジャワ州のスマランは、1990年代前半に市レベルで、環境影響管理局が他の市に先駆けて置かれたところである。そのきっかけとなったのは、公害紛争が他の都市に先駆けてスマラン市タバック川で発生したことにある。

スマラン市タバック川での公害紛争は、1970年代末から繰り返し起こってきている(表4参照)。工場排水により、タバック川および川沿いにある村の井戸水が汚染された。1回目の公害紛争は、1970年代末に日本とインドネシアの合弁企業の操業に伴って発生した⁽¹⁰⁾。クエン酸石灰を製造する工場の排水により、魚が死んだり、井戸水が汚染されたりする問題が発生した。市

表4 スマランにおける公害紛争

	1978	1991	2003
仲裁者	スマラン市市長	スマラン市市長によって 設立されたチーム10	スマラン市環境影響管理局
市政府の担当 当局	市開発計画局 (Bapeda) 保健局	環境特別チーム	環境影響管理局
紛争の開始 時期, きっ かけ	1977年2月 農民の苦情	1985年6月 魚の大量死	2002年 マスメディアによる報道
仲裁成立時 期	1978年8月	1991年8月	2003年冬
法律の状況	環境に関する基本法なし	1982年環境管理法	1997年環境管理法
汚染者	PT. Semarang Diamond Chemical	PT. Semarang Diamond Chemical, PT. Sukasari, PT. Bukit Perak, PT. Kemas Tegun Indah, PT. Agung Perdana Teguh Indah, PT. Makara Dewa Wisesa, PT. Apolio Jaya, PT. Sanmaru, 計8社	PT. Bukit Perak, PT. Indo Sentra Pelangi, PT. Samparindho, PT. Fishindo PT. KEM Farm PT. Nagamas PT. Cerah Sempurna PT. Fresh PT. Karisma Classic PT. Indofood 計10社
仲裁結果	1) SDC社は, 3カ月以内に 公害対策を行う 2) SDC社は, 公害対策 を行うまで, 住民に 水を供給する 3) 賠償金として540万ル ピアを支払う	1) 工場は, 1億8500万ル ピアを公害防止に投 資する 2) 住民は提訴を取り下 げる 3) NGOはボイコット運 動を中止する 4) 賠償金として2億2500 万ルピアを支払う	工場は, 深井戸を掘るた め7400万ルピアを投資す る
フォローア ップ	なし	フォローアップを行うチ ーム	Forum and BAPEDALDA

(出所) 筆者作成。

長による仲裁が行われ、公害対策が行われるまでの水の供給、賠償金の支払いなどが決められ紛争は収まった。

しかし、問題をフォローアップする仕組みが十分でなかったこと、周辺に他の工場も立地したことから、1980年代後半に再び公害問題が表面化した。環境NGOが関連企業の商品ボイコットを呼びかけたこともあり、社会問題化した。NGO、法律家、汚染者代表、被害者代表、政府、それぞれ2名からなるチーム10が市長により設立され、仲裁に当たった。賠償金の支払い、工場が公害防止投資を行うことなどが合意された。

その後も周辺での工場の設立があり、汚染問題が軽減されていない状況がマスメディアで報道されたのをきっかけに、2003年に市の環境影響管理局主導で再び仲裁が行われた⁽¹¹⁾。深井戸を掘る資金を工場側が負担することとなった。このような対策は、抜本的な公害対策とはいえない。汚染の被害を受けているエリアを将来的には工場地帯に変えていくことが想定されているという理由から、規制の執行は強化されていない。しかし、タパック川は海に流れ込んでおり、工場の増加により、汚染が拡大すれば、スマラン湾での漁業にも影響を与える可能性があり公害対策を工場に求めていくことが必要と考えられる。

とはいえ、スハルト政権下での2回の紛争解決への努力が、全国紙でも取り上げられるなど大きく社会問題化したのをきっかけになされたのに対して、3回目の紛争解決への努力が、あまり大きな社会問題となる前に市の環境影響管理局主導による仲裁というかたちで行われたことは評価できる。環境影響管理局も、汚染の測定などの機器をそろえ、測定能力が向上し、仲裁を行えるような能力がついてきたと考えられる。前述のように抜本的な対策とは呼べないものの、1970年代末から公害紛争に直面してきたスマラン市では、公害問題に対処する能力が地方分権化にも対応できるレベルに達してきていることがうかがえる。

2. 地方政府の公害防止担当

地方分権化がすすみ始めた当時、スマラン市以外の地方政府の公害への対処能力はどのような状況だっただろうか。地方分権化がすすめられた2001年には、地方での環境問題担当の部署（BAPEDALDA）は、州、県、市あわせて168存在していた（2001年12月26日時点の環境影響管理庁ホームページによる）。2001年には、30州、268県、85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、半分にもみたなかったことになる。地方分権化の進展に伴い、権限が委譲され、環境行政の重要性が高まっているのだが、十分に組織ができていないとはいえない状況だった。

また、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。比較的、県、市レベルでの準備が進んでいると考えられる西ジャワ州でも、バンドン県、バンドン市、ボゴール市など一部の市・県でしか、環境行政の地方分権化に対応できる体制ができていない⁽¹²⁾。中ジャワ州でも、スマラン市など限られた市・県でしか、地方分権化に対応できていないという⁽¹³⁾。すでに、河川への排水許可は、2001年に制定された「水質管理およ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。

中ジャワ州は、排水許可証の発行や環境アセスメントの審査が県・市に委譲されたのをはじめ、様々な権限を失っている。しかし、スマラン市など、一部の県・市を除くと、環境問題に対応する組織、人材を抱えておらず、州の環境管理局が基準を超える排水を出している工場の摘発などを行っている。また、県、市をまたがる河川については、州も権限を有しているため、ソロ川などについて、ランド・デザインを作成するなど、積極的に環境問題への対応を行っている。この背景には、県や市に権限が委譲されたものの、予算は州レベルでかなり増加しており、環境管理局の人員も増加していること

がある。一方、ジャカルタは、もともと州レベルとして扱われていたため、特に権限の変化はなかったという。このように、地方によっても、地方分権化による環境行政への影響は異なっている。

援助機関では、地方のモニタリング能力や環境管理能力の向上に向け動き出している。オーストラリアが東ジャワ州、カナダがスラウェシ市を支援しているのをはじめ、ドイツなども地方の環境管理の強化に向けた支援を行っている。また、この分野では、JICAが環境管理センターを設置し、地方のラボの研修を行ったり、JBICが地方のラボに円借款で機材を援助したりしている。グリーン・エイド・プランの一環として、JETROが中心となり、バンドン県の公害に関する管理能力の向上に向けた支援や、公害防止管理者制度の導入に向けた支援を行っている。しかし、これらの研修や支援の成果がインドネシア全国の県や市にいきわたるまでには時間がかかると考えられる。

第5節 地方分権化・参加の拡大と環境管理

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から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。その流れは、冒頭で述べたように、住民の活動を支援してきたNGOにも戸惑いを与えるほどであったといえる。第1節で見たように県・市レベルの環境関連の予算は増加してきているが、環境を犠牲にし、短期的な利益を得るような経済活動を止めることができていない。

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、環境問題へ与えている影響は様ではない。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（表5参照）。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

表5 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	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	合板・紙パ等の需要が大きい 汚職などにより違法伐採に対する取締まりが弱い
水産資源の減少	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	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	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	県や市の境を越えて廃棄物を処分している場合，受入側の発言力が増大	発生源等でのゴミ減量への努力が不十分

(出所) 筆者作成。

如している地方政府に権限が委譲されたことに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と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起きているといえる。

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まった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に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、スハルト時代から公害紛争を抱えてきたスマラン市では、公害紛争の拡大を未然に防ぎ、問題を解決しようという姿勢が見られる。地方分権化により、市の権限が拡大しており、また、海外からの援助等も受け、スマラン市の行政の能力が向上してきている様子が見える。しかし、多くの県、市では、いぜん、公害問題に対処する能力が十分ではないと考えられ、キャパシティ・デベロップメントが急務といえる。

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。受入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予想される。廃棄物処分場の立地難が社会問題化したことは、集団回収の導入、資源・分別回収など、収集システムを変化させるチャンスともいえる。しかし、地方政府が、市民を巻き込んでゴミの減量を進める政策は、あまりとられていない。社会システムを変化させるような地方政府のイニシアティブが求められている。地方政府がイニシアティブを発揮できるように、廃棄物の減量化等に関するキャパシティ・デベロップメントも進める必要がある。

2004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・市レベルの地方行政が環境管理の主たる実施者となる状況は、一部の地方政府を除き、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(カナダ国際開発庁)、世界銀行等のドナーも、地方政府で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。

まとめ

インドネシアでのここ数年の地方分権化や参加の拡大が環境問題の解決につながっていないものの、環境問題の解決には中央集権的な体制が望ましいわけではない。インドネシアのスハルト政権下の環境問題の状況も踏まえると、地方分権化や参加の拡大は避けて通れないと考えられる。しかし、そのすすめ方については、いくつか注意すべき点があると考えられる。

まず、第1に、実際に担当する地方レベルの職員の能力向上を図ることである。新たに権限が付与される地方政府から、中央政府や先進的な他の地方政府等に出向し、ノウハウを学びとる機会をつくることが重要である。地方政府の実際的な取り組みについて紹介し、直面している問題などについて意見交換を行う会議の開催なども地方政府の能力向上につなげることができると考えられる。このような取り組みを、地方分権化の流れが定まった段階で集中的に行うことが必要だったと考えられる。

第2に、日本の政令指定都市のように一部の市・県を指定し、能力、予算のあるところに権限を委譲するというやり方も考えられる。人材育成の状況を見ながら、地方分権化を進めることが重要である。

第3に、中央政府、地方政府の権限が不明確であると、伐採権などが過剰に付与されたり、違法な操業を抑止できなかつたりするなどの問題が生じる。中央政府、地方政府の権限が明確となるように法律を作成すべきである。

第4に、地域住民の森林等の資源の管理への参加に関しては、短期的な利益を追求する結果となつたり、地域外の業者が、地域内の住民を使い資源を過剰に採取してしまつたりする結果を招いている。地域住民全体で情報を共有し、資源を持続的に利用するためのキャパシティ・デベロップメントを図っていくべきである。また、地方政府も、地域住民の天然資源の管理のあり方を把握しながら、許認可を行うことが求められている。

これらの点は、他国が、今後、地方分権化や地域住民の資源管理を進める

場合にも参考になると考えられる。地方分権化や資源管理への住民参加の拡大といった方向で、単純に制度の変更を行うのではなく、地方政府や住民の能力の向上などを図りながら、また、委譲する権限を明確にしながら、環境問題の改善に資する形で行っていくことが求められる。

〔注〕

- (1) 公害被害者の支援や自然保護活動を支援している、弁護士中心のNGO。
- (2) 岡本 [2003] で紹介されている文章。
- (3) インドネシアにおける本章で扱わなかった重要な環境問題としては、鉱山開発による森林破壊や鉱滓による汚染、有鉛ガソリンによる大気汚染、シダルジョでの熱泥の噴出などがある。これらの問題は、地方政府の果たしてきている役割が低く、地方分権化や地域住民の参加の拡大といった本書のテーマとの関係性がこれまでのところ薄いことから、本章の対象としなかった。潜在的には地方政府が何らかの対策をとることも可能と思われるが、中央政府の果たすべき役割が重いと考えられる。鉱業についてはCatherine [2002] やMcMahon et al. [2000], 有鉛ガソリンによる大気汚染は“The Ashen Blue Sky,” *Tempo*, November 6, 2006, 熱泥については“Lamindo Mud Disaster,” *Tempo*, July 10, 2006などが参考になる。
- (4) 地方分権が行いにくい分野もいくつかある。たとえば、自動車などの大気汚染の移動発生源に対する規制や全国的に企業数の少ない有害廃棄物の処理・処分業の認可などは、専門的なスタッフを確保できる中央政府で行う方が効率的と考えられる。
- (5) また、国際協力銀行 [2003] によると、ジャカルタ特別州の清掃局の2001年の予算は、2454億ルピアであり、賠償金および処分場周辺への支出は、予算の数%に当たると考えられる。
- (6) “Jakarta, Bekasi End Garbage Dump Dispute,” (*Jakarta Post*, February 1, 2002) は同様の見方を示している。
- (7) 池田編 [2006] は、情報公開が進み、マスメディアが処分場の汚染の問題を取り上げるようになったことが転機となったと指摘している。
- (8) 公害対策のうち車からの排気ガスなどに関しては国の役割が強く、現在のところ地方政府の関与は小さい。本節では、工場の汚染対策、特に、排水に関する規制を中心に議論する。
- (9) スマラン、タバック川のケースについては、森ほか [2004] が詳しい。
- (10) *Tempo*誌 (1979年 3月24日号) で“Dari Mitsubishi Dengan Polusi”と報道されるなど、他の工場による汚染問題と比較しても、早い段階から報道されている。

- (1) 2003年7月にスマラン市環境影響管理局で行った,同管理局,住民,工場関係者からのヒアリングによる。
- (2) 2002年3月西ジャワ州環境影響管理局でのヒアリングによる。
- (3) 2003年7月の中ジャワ州環境影響管理局で行ったヒアリングによる。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 池田寛二編 [2006]『地球環境問題の現場検証』八千代出版。
- 岡本幸江 [2003]「民主化のリアリティと環境NGOの戸惑い」(『インドネシア ニュースレター』No.44 22-23ページ)。
- 国際協力銀行 [2003]『円借款事後評価報告書 2003』。
- 小島道一 [1994]「インドネシアにおける公害と日本の経験」(小島麗逸・藤崎成昭 編『開発と環境 アジア「新成長圏」の課題』アジア経済研究所 124-143ページ)。
- [2005]「インドネシアにおける河川浄化プログラムの実施過程 工場廃水対策を中心に」(寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動 産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所 69-99ページ)。
- 齋藤哲也・井上真・横田康裕 [2003]「地方分権化に伴う森林管理主体のダイナミズム インドネシア共和国東カリマンタン州西クタイ県を事例として」(『国際開発研究』Vol.12, No.1 99-113ページ)。
- 作本直行 [2003a]「アジアの環境管理と地方分権化 インドネシアを中心に」(人間環境問題研究会編『環境法, 環境訴訟及び環境自治体の現状と課題と展望(2) 地方自治体, 環境行政, 外国の事例』環境省総合環境政策局委嘱 207-220ページ)。
- [2003b]「インドネシア」(アジア環境白書編集委員会編『アジア環境白書 2003/04』東洋経済新報社 287-303ページ)。
- 佐藤百合編 [2005]『民主化時代のインドネシア 政治経済変動と制度改革』アジア経済研究所。
- 日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編 [1991]『日本の公害輸出と環境破壊 東南アジアにおける企業進出とODA』日本評論社。
- 松井和久 [2005]「地方分権化は根づきはじめてのか」(『アジア研ワールド・トレンド』12月 35-37ページ)。
- 松井和久編 [2003]『インドネシアの地方分権化 分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー』アジア経済研究所。

- 村井吉敬 [1994] 「東インドネシア諸島における伝統的資源保護慣行・サシについての覚え書き」『社会科学討究』早稲田大学社会科学研究所 第40巻第2号。
- 森晶寿, Budi Widianarko, 小島道一, Benny D. Setianto, Denny T. Septiviant and Adreas Pandiangan [2004] 『地方分権化は地域環境管理を強化できるか? インドネシア・スマラン市の事例研究』平成15年度 平和中島財団国際学術共同研究助成 研究成果報告書 京都大学地球環境学堂。

< 英語文献 >

- Aden, Jean [2001] “Decentralization of Natural Resource Sectors in Indonesia: Opportunities and Risks,” EASES Discussion Paper Series, Environment and Social Development Unit East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.: World Bank.
- Adhuri, Dedi Supriadi [2003] “Does the Sea Divide or Unite Indonesians? Ethnicity and Regionalism from a Maritime Perspective,” RMAP Working Paper No.58, Australian National University.
- Catherine, Coumans [2002] “The Case against Submarine Disposal Tailings Disposal,” *Mining Environmental Management*, September, pp.14-18.
- Environmental Investigation Agency and Telapak Indonesia [2001] “Timber Trafficking: Illegal Logging in Indonesia, South East Asia and International Consumption of Illegally Sourced Timber,” <http://www.eia-international.org/files/reports26-1.pdf> よりダウンロード。
- FAO [2005] “Global Forest Resources Assessment 2005: Progress towards Sustainable Forest Management,” FAO Forestry Paper 147, www.fao.org/forestry/site/fra2005/en よりダウンロード。
- Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch [2002] *The State of the Forest: Indonesia*, Washington, D.C.
- Fox, James J., Dedi Supriadi Adhuri and Ida Aju Pradnja Resosudarmo [2005] “Unfinished Evidence or Pandora’s Box? Decentralization and Resource Management in Indonesia,” in Budy P. Resosudarmo, ed., *The Politics and Economics of Indonesia’s Natural Resources*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Lynch, Owen J., and Emily Harwell [2002] *Whose Natural Resources? Whose Common Goods?: Towards a New Paradigm of Environmental Justice and National Interest in Indonesia*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat.
- McMahon, Gary, Elly Rasdiani Subdibjo, Jean Aden, Aziz Bouzاهر, Giovanna Dore and Ramanie Kunanayagam [2000] “Mining and the Environment in Indonesia: Long-Term Trends and Repercussions of the Asian Economic

- Crisis,” EASES Discussion Paper Series, Environment and Social Development Unit East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.: World Bank.
- Ngakan, Putu Oka, Amran Achmad, Dede William, Kahar Lahae, and Ahmad Tako [2005] *The Dynamics of Decentralization in the Forestry Sector in South Sulawesi: The History, Realities and Challenges of Decentralized Governance*, Bogor: CIFOR.
- Satria, Arif, and Yoshiaki Matsuda [2004] “Decentralization of Fisheries Management in Indonesia,” *Marine Policy*, Vol.28, pp.437-450.
- Vincent, Jeffery R., Jean Aden, Magda Adriani, Giovanna Dore, Vivianti Rambe and Thomas Walton [2001] “Public Environment Expenditure in Indonesia,” EASES Discussion Paper Series, Environment and Social Development Unit East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank [2001] *Indonesia Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition*, Washington, D.C.: World Bank.