

### 第3章

## インドネシアの地方分権化と環境管理

小島 道一

要約：インドネシアでは、1998年のスハルト政権崩壊後、地方分権化が進んできている。環境分野の権限も県・市レベルに移管されてきている。十分な環境行政を担う能力が形成されていないにもかかわらず権限が委譲されたため、さまざまな混乱を招き、環境問題が深刻化している。長期的に見れば、地方分権化は国全体の環境管理に関する能力形成につながると考えられるが、一気に権限を以上するのではなく、段階的に権限を委譲していく道筋もあったのではないか。

キーワード：インドネシア、環境政策、地方分権

#### はじめに

インドネシアでは、1998年スハルト大統領退陣後の政治的混乱のなかで、地方分権化が一気に進んだ。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25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」(以下、中央地方歳入分配法)が制定された。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。2001年には、環境関連のいくつかの法律が改正され、権限が委譲された。

しかしながら、権限の委譲に先立ち、県・市レベルで環境行政に関するキ

ャパシティー・デベロップメントが十分になされず、環境行政がいき詰っている地域もある。さらに、中央政府の政策や法律に反する形で、森林伐採や鉱山開発などが進んでいる事例がある。

本稿では、インドネシアの地方分権化の流れを整理し、環境問題へどのようなインパクトを与えているかを、天然資源開発をめぐる問題と、公害対策に分けて検討する。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。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述べ、第3節では、公害汚染対策に関する地方行政のキャパシティーについて検討する。第4節では、地方分権・民主化の流れのなかで、環境問題を引き起こす構図が変化してきていることを、環境NGOの戸惑いから明らかにする。

## 第1節 地方分権化と環境規制の権限の委譲

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である。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た。

1999年には、地方分権化法が制定された。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分配の仕方がかわり、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そった改正が行われてきている。まず、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。コミュニティの所有権というもの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。

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。

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<sup>1)</sup>。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。

## 第2節 天然資源開発をめぐる地方の動き - 森林破壊を中心に

1990年に国土面積の60%を超えていた森林は、2005年には46%まで下がっている。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、地方分権化が進む中で、森林破壊のスピードが加速している。

表 1 インドネシアの森林面積の推移

	1990	2000	2005
森林 (千 ha)	116,567	97,852	88,495
森林率 (%)	61.2	51.4	46.4

出所) FAO[2005]。

森林面積の減少率の上昇は、山火事、農地転換、森林伐採、特に違法伐採などさまざま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100haまでの伐採権を協同組合に発行できるとされた。本来は、コミュニティーで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内容となっている。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、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プアス・フル県では308の小規模伐採権が認められているという<sup>ii</sup>。さらに、同一の協同組合に、10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。2002年には、県レベルでの伐採権の発行が禁止されたが、いぜん、過剰な伐採につながっていると見られている。

南スラウェシ州のMamuju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<sup>iii</sup>。

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、違法伐採に係っているとして警察に逮捕された。この2人は、小規模の森林伐採権を違法に発行したために逮捕されたのである。しかし、パプア州

知事は、共同組合への伐採権の付与をする権限が法律で付与されていると主張し、中央政府の見解と争う姿勢を示している。すでに、パプアでは、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 業者に伐採権が発行されている。あわせると伐採権の与えられた面積は、パプアの土地の 3 分の 1 を占めているという<sup>iv</sup>。

法律の不備にくわえ、県レベルでのキャパシティー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が指摘されている。Ngakan ほか [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が指摘されている。

地方分権化の中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等を判断したり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。

### 第3節 公害汚染対策に関する地方行政のキャパシティー

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、半分にもみえないことになる。地方分権化の進展にともない、権限が委譲され、環境行政の中で重要性が高まっているのだが、十分に組織ができているとはいえない。また、部署ができたとしても、多くの県・市では、環境行政を担う能力・経験が不足している。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<sup>v</sup>。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<sup>vi</sup>。すでに、河川への排水許可は、2001 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。

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、さまざま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なっている。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、**Grand Design** を作成するなど、積極的に環境問題への対応をおこなっている。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、ジャカルタ特別市は、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。

環境分野の援助では、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。ドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ) などの援助が始まっている。オーストラリアが東ジャワ、カナダがスラウェシ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。Green Aid Plan の一環として、JETRO が中心となり、バンドン県の環境行政の管理能力の向上に向けた支援を行っている。

#### 第4節 地方分権化と環境 NGO

地方分権化、民主化の流れのなかで、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、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。

このような状況に、環境 NGO の中からは、これまでの NGO の活動のあり方を見直さなければならないという考え方もでてきている。以下の文章は、岡本[2003]のなかで紹介されているパダン法律扶助協会（LBH Padang）のメンバーの文章である。

「まだ争いというものが原始的だった頃、民衆が民衆の顔をし、役人が役人の顔をし、盗人が盗人の顔をし、NGOがまだNGOの顔をしていた頃は、何をどう変えたいかは明瞭だった。それぞれがそれぞれの立場から天然資源管理のあり方を口にしていて、アドボカシー活動は楽しかった。どこが良くて、どこが悪かはっきりしていたから。しかし、少しの変革の後、もはやそれぞれの立場を示すものは曖昧になってしまった。

以前は、人々が天然資源へかかわる道が閉ざされていたので、僕らは彼らをもっと天然資源（森林資源など）へ係わってゆ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。当時は、何が問題なのかはっきりしていたから、僕らだって自信を持ってアドボカシーができた。

その後、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。」（岡本[2003]で紹介されているパダン法律扶助協会（LBH Padang）のAさんのメールから）

さらに森林伐採および農園開発をめぐる村内の紛争を2つ紹介した後、NGOのアドボカシーの方向性を見直す必要性に言及している。

「地域の資源を地域の人々が利用することができるようになったのは、少なからず僕らが長い期間やってきたアドボカシー活動によると思う。彼らはもはや脇に追いやられた人々ではない。彼らは主役になったのだ。だが、状況の変化の中で僕らは置いてきぼりを食っている。」(岡本[2003]で紹介されているパダン法律扶助協会(LBH Padang)のAさんのメールから)

LBHは、環境保護等の観点から住民を支援する活動をスハルト時代から継続的に行ってきた団体である。メールからは、森林の伐採、農園の開発等の意思決定に村民が参加できるようになったにもかかわらず、村内の利権争いというかたちで森林伐採や農園開発が進んでいることが示されている。その上で、NGOのアドボカシーの方向性を見直す必要性が指摘されている。

このように、地方分権化は、村の意思決定にも影響を与えるほどのインパクトをもった内容であるといえる。しかし、その結果は、NGOがスハルト時代に考えていたほど、環境保全につながっているわけではないといえる

## 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すすむと、地方政府の環境管理能力の欠如や、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た。その流れは、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。

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おこなわれたが、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変わっていない。県・市レベルの環境管理のキャパシティーの向上が急務である。JICA、JBIC、CIDA、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。

地方分権化は、県・市レベルでのこのようなキャパシティー開発のきっかけとなったといえるが、環境面での代償も少なくないと考えられる。途上国で環境分野の地方分権化をすすめる場合には、日本の政令指定都市のような一部の市・県を指定し、能力、予算のあるところから、徐々に権限を委譲していくアプローチもあると考えるべきである。

- 
- i 松井[2005]参照。
  - ii “All in the Hands of the Regents” *Tempo*, 2005年7月30日号
  - iii Ngakan ほか[2005]参照
  - iv “A Costly Experiment” *Tempo*, 2005年4月18日号。
  - v 2002年3月西ジャワ州環境保全局でのヒアリングによる。
  - vi 2003年7月の中ジャワ州環境保全局でのヒアリングによる。

## 参考文献

- 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。
- 小島道一[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・大塚編『アジアにおける環境政策と社会変動』、アジア経済研究所。
- 作本直行[2003]「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。
- 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。
- 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。
- 松井和久[2005]「地方分権化は根づきはじめてのか」『アジ研ワールドトレンド』2005年12月号、pp.35-37。
- 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。
- 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, World Bank.
- Catherine, Coumans [2002] “The Case Against Submarine Disposal Tailings Disposal”, *Mining Environmental Management*, September 2002, 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.*

FAO[2005] *Global Forest Resources Assessment 2005: Progress towards Sustainable Forest Management*, FAO Forestry Paper 147, [www.fao.org/forestry/site/fra2005/en](http://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.*

McMahon, Gary, Elly Rasdiani Subdibjo, Jean Aden, Aziz Bouzaher, 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, World Bank

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, World Bank.

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*, Lembaga Studi Advokasi Masyarakat.

Ngakan, Putu Oka, Amran Achmad, Dede William, Kahar Lahae, Ahmad Tako[2005] *The Dynamics of Decentralization in the Forestry Sector in South Sulawesi: The history, Realities and Challenges of Decentralized Governance*, CIFOR,

WORLD BANK [2001], *INDONESIA Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition.*