

途上国環境政策とガバナンス

ICETT 原稿 (2006.1.27)

木村宏恒 (名古屋大学大学院国際開発研究科)

目次

1. 問題の視角
2. 途上国環境汚染の大きな広がりと複合性
3. 環境政策は技術の問題ではなく、ガバナンス・政治学・開発行政学の問題である
4. ではどうするのか？

1. 問題の視角

1988年の国連演説でソ連のシュワルナゼ外相が生態安全保障を提起し、それに対して「地球環境問題の音頭を取るのはアメリカだ」という信念の下にアメリカが対抗処置を打ち出して以来、環境問題は地球環境問題（国際政治）となった¹。地球環境問題の戦略的基礎を提供したのが、「持続可能な開発」を提起したブルントラント報告（1987）²であった。1992年にリオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議（UNCED92：United Nations Conference of Environment and Development）は、地球環境問題を世界の潮流にした。1997年の京都議定書は、炭酸ガス規制に数値目標を設け、結果を出す方向性を国際的に戦略化した。国際機関が途上国に対して行うすべての開発プロジェクトに環境アセスメントが義務付けられるようになってすでに久しい。しかしながらたとえば中国は「世界の工場」として発展すると同時に「世界の環境汚染大国」として発展している。中国は「経済発展と環境保全は中国の発展戦略の車の両輪である」という明確な国家戦略を持っているが³、言っていることとやっていることは正反対である。

これほど環境問題が叫ばれ、主要な途上国には環境保護法ができ、環境省が立ち上がってきているのに、なぜ途上国の環境対策は具体的な成果をあげる形で進展してこないのか？途上国の環境関係開発協力を携わる人々からは、「問題は技術協力では無理である。制度をさわらないと環境政策の進展はむずかしい」といった声が伝わってくる。同時に環境汚染は「草の根」的に広がり、深まっており、環境保護が今後とも生活していくうえで大事なことは、途上国の人たちも理解している。しかしそのあまりにも広範囲な広がりを前に、具体的にどうしたらいいのか、どこから手をつけたらいいのか、わからないという状況に

¹ ガレス・ポーター、ジャネット・W・ブラウン著（信夫隆司訳）（1993）『地球環境政治：地球環境問題の国際政治学』国際書院。

² The World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford Paperbacks（邦訳：環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』福武書店）。

³ 梁秀山「中国の環境行政と環境政策」環日本海アカデミック・フォーラム『環日本海』2000年 <http://www.joho-kyoto.or.jp/~acdfo/data/2000/gk0023.pdf>

多くの人が直面している。本稿はこの問題に焦点を当て、ではどうすればいいのかを考える試みである。

2. 途上国環境汚染の大きな広がりと複合性

途上国でも環境対策は「やっている」と関係者は言う。しかしながら部分的で全体対策に届かず、結果に結びついていないのである。たとえば、人口 1000 万人のジャカルタでは、ゴミ処理は深刻な問題である。1 日 2.5 万 m³ のゴミが出て、収集は 2.1 万 m³ ということになっている (1998 年。04 年調査でもあまり変わらない)。ということは 0.4 万 m³ すなわち 160 万人分という大都市 1 個分のごみが収集されていないということになる。川へのゴミ捨ては罰則があるにもかかわらず依然として大量現象であり、1 日 1400t になる。当然目立つ。2004 年 8 月に調査したときも、先進国ではゴミの 25% が生ゴミ (包装ゴミが 40%) だが、途上国は一般に 75% (ジャカルタでは 65%) なので、焼却工場建設は依然として不適當であるということであった (20 年前のインタビューと同じ結果)。実態は燃えるゴミについては市内の各家庭、町内のゴミ捨て場で日常的に焼却されており、都内各所にも都所有の小型焼却炉があり (日本ではダイオキシンを出すというので禁止されたものである)、最近になってようやく大規模焼却場も建設され始めつつあるという状況である。それによって都内 72 のゴミ集積地から近郊のブカシ県内陸部バンタルグバン (Bantargebang) にあるジャカルタ唯一の最終埋立地にまで運ばれるゴミの量とその輸送能力を緩和している。最終埋立地では約 5000 人のごみ拾いが、1 日に持ち込まれる 2 万 t のゴミのうち 5000 m³ をリサイクルしていると、都庁の資料は書いている⁴。なお、ここで留意しておきたいが、彼らについては都市の貧困の象徴のように誤解している人が多いが、彼らの収入はいかなる意味でも 1 日 1 ドルという「貧困ライン」以下ではなく、貧困層ではまったくない (労働環境の不衛生問題はある)。またこの分別収集は、途上国における大「リサイクル・システム」であるということも理解しなければならない。

多くの政策がなされているが、依然として都内ではゴミの放置が目立ち、ゴミ焼きの煙が充満しているということである。インドネシアでは長年、ゴミは庭に埋めるか庭で焼却されるかしてきた。都市化が進んで庭のない家が増えても、化学ゴミが増えて焼却が不適當になっても、従来からのゴミ処理パターンは変わっていないという問題がある。

今日のジャカルタの大気汚染は、日本の都市が 1960~70 年代に公害対策で経験した状況とは非常に異なる。四日市や宇部、北九州市の大気汚染は工場集中型の大気汚染であり、行政が企業と協定を結び (結ぶまでの経緯は大変であったろうが)、企業が環境浄化装置を設置すると大幅に改善した。今日のジャカルタの大気汚染の 70% は車の排気ガスである。ジャカルタのちり (Debu) の 41% は家庭ごみの焼却であるという (環境 NGO Walhi)。ジャカルタの交通量は 2002 年から 2020 年の間に 40% 増えると予想されており、少々環境政策で改善しても、総量で改善は無理かと思われる。自動車および (その 30 倍の汚染物質を

⁴ ジャカルタ都庁資料 (DKI Jakarta. 2004. Gambaran Umum Aspek Teknik Operasional.)

出すといわれる) バイク (2 cycle engine の場合。4 cycle engine はまだまし) の急速な普及の前に、市民が加害者であり、被害者でもあるという状況が現出している。

公共交通機関、公共交通網の整備の遅れからくるモータリゼーションの排気ガス効果の高さが、大気汚染対策の中心課題である。公共交通機関の通勤比は大ジャカルタ (Jabodetabek⁵) で 60%であり、市内全域に専用レーンを持ったバスの大量投入によるモデル都市、ブラジルのクリチバ市の 75%に比べるとかなり低い。ただし、人口 1000 万人のジャカルタに向けての郊外からの通勤・通学者は公共交通機関の未発達もあって 70 万人にとどまっており、また、ジャカルタ中心部の人口密度は 12,693 人/km²と、江戸時代の江戸の長屋並の密集状態であり、職住接近状態があることが、ジャカルタの交通をある程度緩和していると推測される。ちなみに東京都への昼間流入人口は 265 万人、人口密度は 13,006 人/km²であるが、アパート・マンションが林立していることから、比較はできない。バンコクの人口密度は 3,686 人/km²である。

ジャカルタの環境問題は、環境庁や地方政府環境部が大気汚染の測定器を設置したり、工場の大気・排水処理を査察したりして何とかなる問題ではなく (それすらも困難な状況であるが)、ジャカルタへの人口流入を緩和するための地域開発による地方への人口分散から、ジャカルタ周辺工場地帯や住宅・道路・公共交通網などが複雑に絡むものであり、内務省、工業省、公共事業省、環境省、住宅庁、各種の地方政府の都市計画などがかかわる総合的なものであり、個々の省庁の努力で対応できる問題ではなく、国を挙げた対応が必要なことは明らかである (ジャカルタ環境問題の現状の詳細と対策については、注の拙稿を参照されたい⁶)。

2 つ目の例としてフィリピンのラグナ湖の汚染対策をあげよう⁷。ラグナ湖はマニラ首都圏の西に接し、琵琶湖の 1.5 倍の面積を持つ東南アジア最大の湖である (ただしカンボジアのトンレサップ湖は雨季には何倍にも拡大するためラグナ湖より大きくなる)。地元の人は、ラグナ湖の水は 1960 年代には飲めたというが、90 年代には茶色になり、ときには黒褐色になり、顕著な複合汚染状態にある。筆者が調べた限りでは、ラグナ湖の環境破壊は次のような要因の複合であった。なお、下線部分は政府が何らかの対策を取っている分野である。

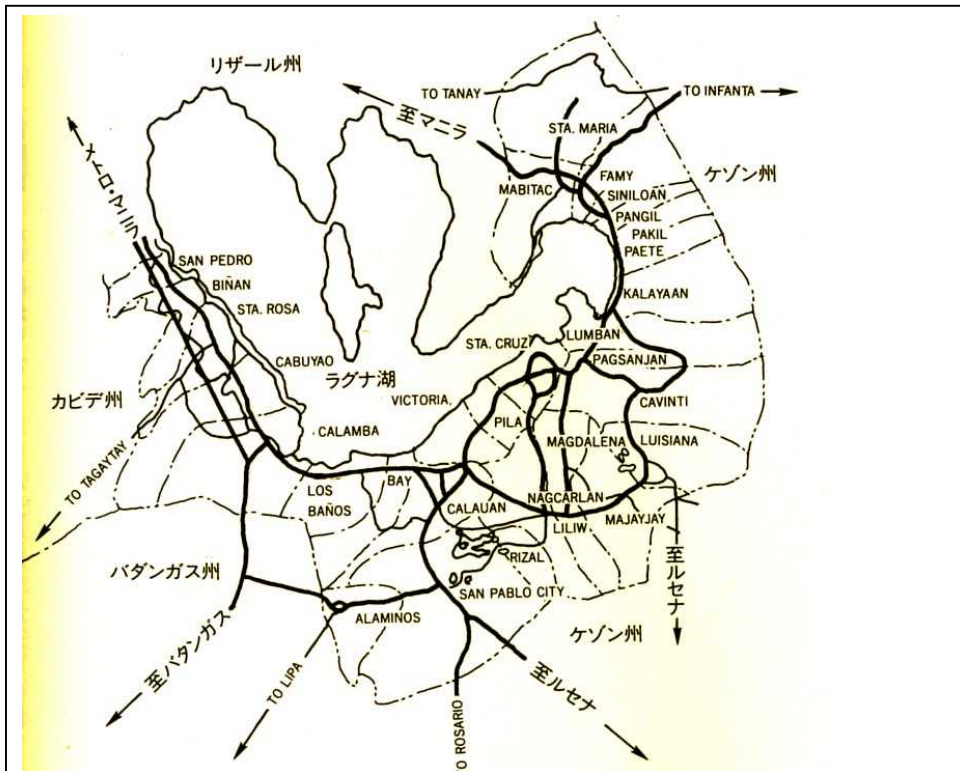
- (1) 湖の西岸 1 / 3 はマニラ首都圏に接しており、マニラの下水道普及率は 1995 年 14%、2005 年 15%にすぎない。この部分にはアオコが発生しており、湖で一番汚い。

⁵ 大ジャカルタ = Jabodetabek は、Jakarta 特別州と Bogor 市および県、Depok 市、Tangeran 市および県、Bekasi 市および県の 1 州 4 市 3 県からなる。

⁶ ジャカルタの環境問題については、拙稿「都市の政治と行財政」宮本憲介・小長谷一之編 (1999) 『アジアの大都市第 2 巻 ジャカルタ』日本評論社、第 12 章。拙稿 (1999) 『ジャカルタにおける社会的環境管理能力形成の現状と展望』広島大学国際協力研究科 COE 「社会的環境管理能力形成」Discussion Paper (木村宏恒ホームページからも Download 可)。

⁷ 拙著 (1998 年) 『フィリピン：開発・国家・NGO：カラバルゾン地域総合開発計画をめぐって』三一書房、pp.160-63 をもとにその後の調べを追加。

ラグナ州地図



- (2) 湖の西岸 2 / 3 はマニラ首都圏南郊外に展開するフィリピン最大の工業地帯である。南高速道路沿いにずらりと並ぶ国際クラスの工業団地は環境設備をもつが、一般国道筋に沿った国内工業地帯は状況が異なる。途上国でも（先進国でも）99%の企業は中小零細企業であり、汚水対策は形式上の規制はあるものの事実上放置されている。地元大手企業も環境設備に投資するより罰金を払うほうが安くつくと認識していると聞いて驚いた。しかも途上国ではよくあることだが、影響力ある政治家の名前を出して脅しに使える（「違反ですから罰金を払いなさい」と言いに来る者をなくす）。
- (3) 湖の中では魚の過剰養殖がおこなわれている。なぜ取り締まらないのかと（フィリピン大学の先生に）聞くと、政治家がらみで取り締まりは難しいという。フィリピンでは、ダイナマイト漁法や毒物漁法による資源乱獲などで海の魚は減少し、魚の 8 割は淡水魚（主として養殖）である（日本では淡水魚は 2%）。
- (4) 湖の沿岸では大量のあひるが飼育されている。孵化直前のゆで卵 Balot はフィリピン名物であり、いたるところで売られている。あひるの糞尿や食べ残しは直接湖に混ざる。
- (5) 沿岸市町村の田畑からの化学肥料・農薬・殺虫剤、畜産の糞尿もたれながしである。
- (6) 沿岸の市町村役場によるごみ処理はどこかに捨てるだけというのが多い（埋め立てはわずか）。しかも町の市街地部分以外は、ごみ集めは行われぬ。住民はゴミを川に捨てている。川はごみだらけであり、最終的には共に湖に流出する。
- (7) 周りの山では非合法入植者による樹木伐採が繰り返されている。それは土壌浸食となり、

土砂の流入により湖はどんどん浅くなる(最深 7m)。

- (8) 大統領府所属の「ラグナ湖開発庁」は、ラグナ湖がラグナ州、リザール州、マニラ首都圏にまたがるために、州から独立して設置され、総合的な開発と環境整備を行うことになっている。しかし毎月のように会合に出席しているラグナ州開発計画官に聞いても、ほとんど進展はないということであった。90年代半ばまで湖の汚染を計測する機器を持たなかった(その後 JICA が供与。ちなみに Aids 検査機器も供与されるまでなかった)。

さてこのような状況のなかで、いったいどこから手をつければよいのだろうか? マニラの下水道では公共事業・道路省、工場排水では貿易産業省、畜産では農業省と大統領直属の畜産関係庁、非合法入植では環境・天然資源省、およびラグナ湖開発庁と複数の地方政府がかかわる。筆者は10年も前から、もう湖の環境汚染の進行阻止というアプローチでは解決不可能だから、湖の西半分を埋め立てて、超過密のマニラ都市問題の解決に対応したほうがいと提案しているのだが、いずれにせよ小手先の改善策を積み重ねてもあまり成果は得られず、個々の省庁の努力で対応できる問題ではなく、国を挙げた政治的決断を伴う対応が必要なことは明らかである。

第3の例として、インドネシア・ボルネオ(西カリマンタン州)の森林破壊問題を取り上げる⁸。

- (1) インドネシアの森林面積は、1950年には国土の80%を占めたが、89年には49%(0.92億ha)に減少した(この数字は実態であり、統計上の「森林」58%より少ない)。60年代末からスハルト大統領(1966~98年)が軍関係者に伐採権(利権)を譲渡。軍関係の諸企業は契約で外資企業に伐採・販売させてきた。軍企業については、98年の民主化後も地方自治体はノータッチであり、税金も払わない(地方軍司令部とも無関係である)ことを2001年の調査で知った。
- (2) 1998年民主化後(とくに2001年地方分権後は権限移譲に見合う財源移譲がなかったため)、森林伐採はさらに促進された。地方分権後の地方政府が地方税収入をあげるようにするために、100ha以下の森林開発権(「民衆経済 *ekonomi rakyat*」促進の名の下に)を州の下に県長(district head)が許可できる制度がつくられた(ある伐採業者はこの許可権を得た60の組合=6000haを運営していると筆者に語った)。さらに大量の盗伐が行われており、盗伐は国立公園にも及んでいる。伐採業者は、「木はポンティアナック市に持ってくるといくらでも売れる。保護林内でも住民が切って売っている」と言うのである。木材の大部分は各種ルートを通じてマレーシアに密輸される。
- (3) 近年の植物性オイルブームに乗って、パームオイル(やし油)・プランテーションの拡大は大変なものがある。従来、慣習法的土地所有権のみを持って「焼畑+ゴム畑」に依存してきた伝統的民衆経済はブルドーザーで破壊され、その住民を農園企業が追い

⁸ この問題については拙稿「西カリマンタン州の不良開発と地方分権」『熊本学園大学経済論集(清野健退官記念号)』2003年3月参照。木村宏恒ホームページから Download 可。

出し、今日の州の最大の社会問題となっている。ある州議会議員は「毎日のように土地問題の陳情が来る」と言った。州政府は、州の開発政策の柱の一つにパームオイルを位置づけ、主としてマレーシアの外資導入で大規模なパームオイル農園拡大を計画している。伝統焼畑はいたるところで見かけたが小規模である。プランテーション造成用「焼畑」は皆伐方式の大規模なものであり、それが「森林火災」の最大原因となってきた。

- (4) 西カリマンタン州にはインドネシア最大の大河カプアス川が流れており、1000ヶ所を超える川底の小規模金採掘が行われている。金採掘は地元の政府(郡 *kecamatan* 役場、軍、警察)に「みかじめ料 (*dispensasi*)」を払い、選鉱で使う水銀は州全体で年 500tにも達するという数字もある。下流には人口 50 万人の州都ポンティアナク市があり、水銀中毒が心配されている。「採掘者や地元役人は環境破壊を心配していないのって？彼らは知っている。しかし知ることを望んでいないのだ」と、インタビューした華人の情報通は語った。

カリマンタンの不良開発と環境破壊は、民主化後の地方分権時代の政府の体質と開発計画そのものにかかわる問題であり、国を挙げた対応が必要である。

3. 環境政策は技術の問題ではなく、ガバナンス・政治学・開発行政学の問題である

ソニー・クラフ (Sonny Keraf) 前環境相 (2001 年 8 月 ~2004 年 3 月) と話して印象に残ったことが 2 つあった。1 つは、閣僚時代の経験を語って、「環境政策は他省庁との話し合いの中で常に敗北を経験してきた」と述べたことである⁹。このことは、環境政策の重みが、国の基本のところでは経済を優先するのかどうかの政治決定に依存していることを意味する。事実、1997 年の東南アジア金融危機をきっかけに、インドネシアの環境行政は決定的に後退したと、環境省職員から聞かされた。それは中央政府だけの問題ではなく、地方分権時代の地方政府における政策展開の重点の置き方にも通ずる。2 つ目は、彼が北九州市を訪れた折、結局、経済成長で税収が豊かになり、中央・地方政府の環境管理投資が充実するなかではじめて、本格的な環境対策が組めるということを知ったと、印象深く話していたことである。インドネシア大学人材・環境研究センター所長スティヨ教授 (Dr. Setyo S. Moersidik) は、環境問題で重要なことは政治・経済・社会の環境問題への取り組み、すなわち社会工学 (Social Engineering) であるとし、ところが環境政策は、思考が物 (Fisik 設備とか) 中心に考えられているという問題点を強調した¹⁰。

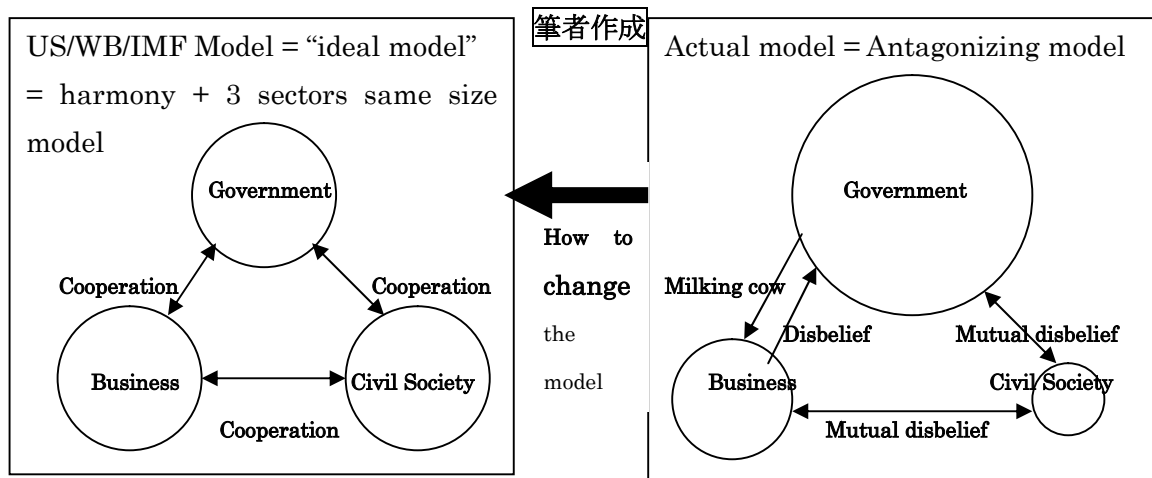
リサイクル・システムが整備されないとゴミの分別収集は軌道に乗らないし、し尿処理場が整備されないとし尿を川に流す処理業者はなくなる。下水道が整備されないと川をきれいにするのは望めない。そのためには経済成長と税収増加が必要である。そのこ

⁹ Sonny Keraf 前環境相とのインタビュー。2004.8.10. ジャカルタ。

¹⁰ インドネシア大学人材・環境研究センター所長 Dr. Setyo S. Moersidik とのインタビュー。2004.8.23. ジャカルタ。

とは認めるにしても、「環境政治学」の分野も重い。環境関係にどの程度予算を回すかは、政治の問題である。各省庁にまたがった環境関連施設の統合や、統計基準の統合も、企業に環境投資を迫るのも、政治の分野である。

広島大学国際協力研究科の松岡俊二教授が代表を務める「社会的環境管理能力」というアプローチも、環境保護法制定などの「システム形成期」が「稼働期」に移行し、さらに成果をあげて「自律期」に移行していくためには、「社会的環境管理能力がいかにか形成されるか」が鍵となるというものである。その場合の能力形成は、「3つの主要なアクター、すなわち政府（とくに地方政府・行政）、企業、市民が環境問題に対処する相対的な能力と定義される¹¹。」三者協力による体制づくりがどう形成されるかが鍵となるとする。その点はいいのだが、結局松岡グループは、国際機関の三者協力の公式から出発する。しかしそれは「理想のモデル」であって、三者の力関係は同じ大ききさでイメージされ、また三者は調和型であることが前提される。途上国の現実はこのモデルから遠すぎる。途上国の三者関係は、政府が明確な中心的位置を占め、市民社会の影響力は極端に小さい。また三者は互いに敵対しており、相互不信モデルである。経済界ですら、政府はよくその責任を果たしておらず、その経済支援サービスは不十分であり、献金ばかりを要求する腐敗政権であるとみなしている（政府—経済界協調体制は弱い）。図示すると次のようになる。



日本でも1970年代までは相互不信モデルであったが、行政が動き、企業が環境対応をして環境が改善されるようになって、80年代から協調型パターンに移行した。その基本は、よく組織されやるべきことをやるしっかりした（institutionalized）政府と、よく組織されやるべきことをやるしっかりした（institutionalized）経済界と、よく組織されやるべきことをやるしっかりした（institutionalized）市民社会の三者による制度化された協調体制（institutionalized cooperation）の構築である。リンダ・ウェイス（Linda Weiss）はこれ

¹¹ 松岡俊二・朽木昭文編（2003）『アジアにおける社会的環境管理能力の形成』アジア経済研究所。

を国家の対応能力（Responsive Power）と表現し、能力形成を対応能力の制度化におく¹²。一般に、組織の能力形成（Capacity Building）には三層構造がある¹³。

- (a) 個人レベル：人的資源開発。職員の専門性を高める
←訓練（on/ off the job training）、給与、労働条件、募集方法（merit system）
- (b) 組織レベル：ミクロな組織運営システム⇨目標は「政策経営」の実現
←運営構造、職場環境、指導、Incentive、人事（適所適材、昇任制度）、
- (c) 制度レベル：制度改革：マクロな制度とシステム←各政府機構の Accountability（説明責任）のメカニズム、政策（財政分権、広域連合など）、法体系（地方自治法、汚職取締法など）、改憲（地方代表のメカニズムなど）＝行政学ではなく、政治学の問題。

上記の点を少し詳しく言うと、先進国の諸機関が途上国の人材育成で行う訓練は通常個人レベルの能力形成である。しかしながら、当該途上国の組織レベルや制度レベルの能力形成を度外視・軽視すると、個人の能力は発揮できない。たとえばインドネシア地方政府の環境部局に所属していた職員が機会を与えられて日本の大学院で環境政策の修士論文を書いて帰国すると、環境部局以外の部署に配属されたなどということはよくある話である。これなどは組織レベルの問題である。

(a) 人的資源開発：職員の専門性を高めるに関しては、よくある技術支援のパターンは次のようなものである。典型的な失敗例は、ベトナム戦争中の 1960 年代にアメリカがタイ地方行政官の能力向上支援を実施してアメリカで訓練したが、教官はタイを知らずにアメリカでのやり方を教え、タイの行政官は自国の事情が違いすぎるためどうしていいかわからず、ほとんど役に立たなかったというものである。また、官僚制は上意下達の世界である。「帰国したら教えられたことに工夫を加えて自国のシステムを向上させてほしい」と願っても、そんな規定外のことをすれば怒られるだけ、「言われもしないことを勝手にするな。言われたことをしていればいい」という職場環境があるところで、創意工夫は無理である。

技術支援をしたら、アフターケアが必要である。JICA 名古屋研修所で行われている NGO アジア保健機構（AHI）が主催するフィリピン・ミンダナオ・イスラム 4 州地方政府医師・保健官訓練計画（年 20 人を日本で訓練）では、予算がない中でどのような工夫があるのかなどの訓練を受けた医師・保健官に、帰国後 NGO をつくってもらい、日本からのアフターケア指導を入れながら、互いにノウハウを交換し、保健行政を改善している。

Mark Turner は、途上国開発行政における人材養成の基本セットを次のようにまとめて

¹² Linda Weiss (1998) *The Myth of the Powerless State*, Chapter 2.

¹³ Merilee S. Grindle ed., 1997, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Harvard Institute for International Development. Joint Report between Indonesian Department of Home Affairs and Local Autonomy and German GTZ. March 2001. "Donor Activities Related to Decentralization and Local Governance Capacity Building in Indonesia."
www.gtzdm.or.id/capacity/background.htm

いる（カッコ内は木村の補足）¹⁴。個人レベルの能力向上を組織レベルの能力向上に結びつけ、かつ制度レベルの改善も考える全体像を持って、個々の改善を図るということである。

- i : 訓練と経験交流（OJT/OffJT¹⁵の組合せとセミナー。職場内でも討議の場必要）
- ii : キャリアを積ませる（ジャカルタを経験した日本のある建設省官僚は、日本の官僚とインドネシアの官僚の基本的な差は、日本では初年から OJT で現場の仕事経験を積み上げさせるが、インドネシアでは指示待ち職員になる「OJT」があると認識していた）。
- iii : 職場移動（いろいろな職場を経験させる）
- iv : 参加型経営手法を経験させる（CS : Customer Satisfaction 志向。役場は調整能力だというセンス、企業・社会団体など民間とのパートナーシップで政府は運営するというセンスを身につける。Government から Governance へという言葉は広く知られている。しかし実行されるシステムがあるかどうかは別問題である。）
- v : 人材開発計画（人材開発のノウハウを蓄積し、組織としてシステム化する）
- vi : 権限委譲：途上国の官僚養成の現状は「指示待ち人間」として訓練しているようなものである。権限与えて OJT。

訓練主義は大事だが強い批判もある。訓練しても良くならない。訓練は技術であり問題はシステムであるとターナーは書いている。訓練はシステムと結びつけてこそ生きてくる。

4. ではどうするのか？

広く深く根付いた環境汚染とそれに甘んじる社会体質は、広く深く根付いた汚職とそれに甘んじる社会体質に似ている。1994年に世銀総裁となったウォルフエンソンは、汚職との闘いを宣言、途上国の汚職取締を途上国の政治・開発課題のトップ課題に押し上げた。途上国で社会に根付いた汚職をほぼ一掃することに成功した国は、香港とシンガポールである。シンガポールの行政学者ジョン・クワ（Jon Quah）はシンガポール汚職取締成功の経験をよくまとめている¹⁶。環境対策と対比してみると、政策の全体像が見えてくる。

A. 独立した反汚職（環境政策推進と読む）の総合官庁をつくる。そこでは：

- (1) 強力な権限：公務員およびその家族の銀行口座調査権を含む（他省庁の環境アセスメントを義務付け、査察ができるようにする）。
- (2) 反汚職組織の一本化（環境政策官庁を一本化する）
- (3) 汚職行為の定義の明確化（環境違反定義を具体化・明確化する）
- (4) 罰則の強化＝High risk, low return の原則（罰則の強化）

B. 成功のためには：

¹⁴ Mark Turner, 1997, *Governance, Development and Public Administration*.p.117.

¹⁵ OffJT (Off the Job Training) は研修などの意味。

¹⁶ Jon S.T. Quah, 1996, "Public Administration in Singapore: Managing Success in a Multi-Racial City-State," in A.S. Huque & J.T.M. Lam eds, *Public Administration in the NICs*; Jon S.T. Quah, 1999, Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be learnt, Paper for the UNDP World Conference on Governance, Manila.

- (1) 政治リーダーシップが決定的に重要である (同)
- (2) 総合政策 (同)。
- (3) 政治的影響力の排除 (同)。
- (4) 汚職しやすい官庁には定期的検査 (環境汚染を出しやすい官庁には定期的検査)
- (5) メディアによる報道と市民による監視利用 (同)
- (6) 反汚職 (環境) NPO に活動の余地を広げる。
- (7) 国際商業会議所の協力 (汚職防止協定など) (環境汚染防止協定など)

ジャカルタ都庁の環境管理分野で働いてきたアンドノ (Andono) 氏は、結局企業は圧力をかけられないと環境問題に対応しないという (インドネシアを代表する新聞 **Kompas** の環境担当記者も同意見であった)。一方、圧力をかけるべき為政者は、世論と新聞の圧力に左右されるところが大きいから、環境問題の官民をあげての社会運動としての取り組みが必要である。韓国のある環境 NGO を訪問したとき、地方政府に改善を申し入れても埒が明かないが、記者会見をしてメディアに取り上げてもらうと政府の反応は全然違って来るから、なるべくそうしていると聞いた。世論とメディアに押されて政府が動き、政府に押されて企業が動き、環境が改善するというパターンは日本でも見られた。

また、今後の地方自治の基本枠がコミュニティ、市民社会組織、CS (顧客=住民満足)、(官民協調の) パートナリシップをキーワードとして展開するとき、地方分権時代の **Capacity Building** は、地方政府だけではなく、コミュニティや市民社会組織の能力・経営改善をもカバーするものになる¹⁷。その能力向上には次のような構成要素が考えられる¹⁸。

- (1) メディア (新聞、テレビ番組) での環境関係記事・番組の増加
- (2) 学校教育で子どもたちに環境教育、ごみ収集活動、緑化活動を経験させる体制
- (3) 毎年の環境政策で成果をあげた「環境都市」のコンテストと表彰。
- (4) コミュニティの社会的環境管理能力向上：ごみ、浄化槽の清掃と点検の徹底、町内で黒鉛を吐くなど排気ガスが多い車・バイクを監視。
- (5) 環境 NGO の強化と連携。同時に環境問題に敏感な消費者運動が強化される必要がある。
- (6) 各大学にある環境問題研究所 (PSL) の活用。

環境問題に関する住民運動が無視できないほど大きくなり、メディアがそれを取上げ、地方議会でも問題となり、地方政府が動かなければならない状況がこないと、地方自治時代の環境政策が動くことは期待できない。それが基本プロセスである。

¹⁷ 参照木村宏恒 (2006) 「巨大国家から補完性政府へ：『政府の役割』の大変動」片岡幸彦他編著『地球村の再発見』第3章。新評論。

¹⁸ 拙稿 (1999) 『ジャカルタにおける社会的環境管理能力形成の現状と展望』前掲 (木村宏恒ホームページから Download 可)。