

広島大学大学院国際協力研究科21世紀COEプログラム
社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点
COE for Social Capacity Development for Environmental
Management and International Cooperation

The 21st Century Center of Excellence (COE) Program at
Graduate School for International Development and Cooperation, Hiroshima University

Discussion Paper Series

Discussion Paper Series Vol. 2003-2

インドネシアの地方分権と
社会的環境管理能力形成をめぐる諸問題

木村宏恒

名古屋大学大学院国際開発研究科

Email: kimura@gsid.nagoya-u.ac.jp

2003 年 11 月 21 日 広島大学大学院国際協力研究科 COE 研究会

広島大学大学院国際協力研究科 (IDEC)

広島大学国際環境協力プロジェクト研究センター (HICEC)

Graduate School for International Development and Cooperation (IDEC), Hiroshima University

Hiroshima International Center for Environmental Cooperation (HICEC)

Discussion Paper Series Vol. 2003-2
インドネシアの地方分権と
社会的環境管理能力形成をめぐる諸問題

木村宏恒
名古屋大学大学院国際開発研究科
Email: kimura@gsid.nagoya-u.ac.jp

2003 年 11 月 21 日 広島大学大学院国際協力研究科 COE 研究会

* 本 Discussion Paper の内容を、著者の許可なく部分的あるいは全文の引用および再録することを禁ずる

インドネシアの地方分権と社会的環境管理能力形成をめぐる諸問題

木村宏恒

要旨

本稿の目的は、インドネシアの民主化と地方分権の流れのなかで、インドネシアの「社会的環境管理能力形成」の現状と課題を探ることにある。

インドネシアでは、2001年1月から多くの中央省庁の州および県・市における支局・分局は廃止され、かなり大規模な地方分権がスタートした。もともと、地方分権のかなめである財政の移譲については、当分は省庁別の地方での予算が、使途や諸規則とセットで地方政府に配分する形であったため、地方自治の精神の下に地方が独自に決めていくその仕組みはなおできていない。地方経済開発局(BAPPEDA)は、各部門から代表を集めて総合政策をつくる機関として機能しておらず、執行管理をする権限ももたない。地方政府官房(書記局)は、分権前は内務省直属の中心的な地方政府の権力機関であったが、分権後は首長の権限が強くなり、地方議会の権限も強くなり、その権力を低下させている。

環境政策権限は、地方分権後は県・市に移行した。地方政府は少ない予算で各方面に目配りをしなければならず、道路など経済開発優先の前に環境政策はマイナーと見られており、環境政策の進展は簡単ではない。また、インドネシアではNGOが弱く、華人が多い産業界と政府の制度的連携も薄い。政府、産業界、市民社会の連携による社会的環境管理体制構築は簡単ではない。地方分権後は、県・市をまたがる川の上流、下流域の総合監視も困難になった。インドネシアの現状では、長期にわたる「形成期」の持続と、「稼動期」前での停滞が予想される。

一方、先駆的な地方政府運営をつくらうとする気概は各地に現れており、今後は、NGO-GO Synergy(政府と非政府組織の協働による相乗効果)の枠組みを進展させる先進例を掘り起こし、あるいは創造し、波及させていく努力が求められる。各地の地方政府は他の自治体を見ており、先進的な取組み例の波及は案外早いかも知れない。

目次

| | |
|------------------------------|-------|
| 1. 問題の所在 | 2 ページ |
| 2. インドネシア地方分権と官僚制：現状と制度開発の展望 | 7 |
| 3. インドネシアにおける環境問題への取組み | 14 |
| 4. 結論と展望 | 17 |

1. 問題の所在

本報告で与えられた課題は3つあると理解している。第一に、世界的な民主化と地方分権の流れのなかで、インドネシアの地方分権はどのように推移しているのかということ。第二に、そのなかでインドネシアの環境行政はどのように推移しているのかということ。第三に、民主化、地方分権、参加型、持続可能な成長、情報公開、説明責任といった近年の途上国開発政策枠組みの変動のなかで、政府・行政だけによる環境行政ではなく、社会的環境管理という住民・企業参加型の環境政策のあるべき姿をインドネシア地方分権の脈絡のなかでどのように展望するかということである。

「社会的環境管理能力形成」は、ガバナンスの問題でもある。ただ最初に断っておきたいが、ガバナンスは、政府、経済界、市民社会の協働作業であるという一般の理解があり、枠組みとしてはその通りだが、現実には3者を同じ大きさに描くのは間違いである。3者の比重は7:2:1か6:2:2。インドネシアのように長年「官僚国家」として行政が突出してきた国では8:1:1ぐらいと考えるのが妥当である。3者協働の中心は政府である。ガバナンスの問題は「政府プラスα」の問題である。

次に、途上国開発政策全体のなかでガバナンスとはいかなる位置を占めるのかを認識しておく必要がある。開発協力の流れは、1960年代の経済開発中心から、70年代には経済開発プラス社会開発へ、90年代からはプラス法政開発（ガバナンス）へと推移してきた。ただしそれはあくまでドナー側の認識であって、途上国側では今日まで経済開発中心で一貫してきたことを忘れてはならない。貧困層への対応、社会開発への開発の比重移行に関しては、途上国側は、われわれの工業化要求を脇道にそらし、われわれを先進国への経済的従属状態に留めおくための政策であると反発したし、ガバナンスに関しても、内政干渉をする手段であるという疑念をもってきた。「わが国はまだまだ貧しい。わが国の国民的課題は、なお物質的なものである」という考えは、なお国民全般に深く根をおろしているといえよう。しかがって、開発政策は、経済開発から社会開発へと横に移動してきたのではなく、経済開発にプラスして社会開発が加わり、さらに法政開発（ガバナンス）が加わって並存状態にあると理解する必要がある。なお、環境政策については、独立の柱とするか微妙なところだが、筆者としては、政策的には広い意味での社会開発に含め、社会開発・環境政策として一つの柱を立てたいと考えている。ただしそれぞれの構成要素は相互に関連している。たとえば地域開発は経済の問題であるとともに、地方ガバナンスの問題でもあるし、地域教育・保健などを考えると社会開発の課題でもある。そうではあるが、主として経済開発の問題であるという考え方である。その国内開発政策の3本柱を支える国際枠組みが2つある。Global Governance（より正確には一つの世界ではなくて各国の思惑の下に展開されているゆえに International Governance というのが妥当である）と国際コミュニケーションの諸要素である（それぞれの構成要素など詳しくは別表1参照）。「社会的環境管理能力形成」の問題は、政府を中心とし、経済界、市民社会の三者協働というガバナンス枠で考える必要があるというのが筆者の理解である。

| |
|--|
| <p>(別表1) 国際開発 (=開発学) の体系</p> |
| <p>開発の基本3分野=それをして政権の正当性+国際的サポート体制が2つ</p> |
| <p>第1の柱 法政開発:(タームの変化:行政インフラ→民主化支援/Good Governance:90年代の開発議論の1中心(「開発政治学」)</p> <p>(a) 法治国家建設支援:法(「開発法学」)+その実効性確保(検察、裁判所、警察、監獄の金次第問題改革と制度化(=政治学))</p> <p>(b) 民主的政治過程:選挙、複数政党制=多元主義、議会の決定→内閣→官僚制←議会監視</p> <p>(c) 市民社会構築:マスコミの自由、識字率、人権(団体)支援、NGOの自由度、農協組織率</p> <p>(d) 地方分権とローカル・ガバナンス(参加型地方自治)</p> <p>(e) 公務員組織のCapacity Building、4E(economic, efficient, effective, entrepreneurial)支援→反汚職、Merit system(能力主義=反縁故主義)、住民参加、マネジメント→「開発行政学」</p> |
| <p>第2の柱 経済開発政策:「開発経済学」</p> <p>通貨・統計・マクロ、金融、税制、経済インフラ、経済バランス維持(貧富格差、工業対農業、都市対農村、地域バランス、中小企業育成、インフォーマル・セクター、公営企業)</p> |
| <p>第3の柱 社会開発・環境政策:「開発社会学」</p> <p>教育、保健・医療、都市開発、住宅政策、労働対策、ジェンダー、貧困対策、少数民族問題、環境政策(緑化、社会林業、ごみ処理を含む)、国民保険・年金、Community Development</p> <p>サポート体制として:</p> |
| <p>第4の柱 Global Governance (より正確には International Governance):</p> <p>国際標準+国連システムなど国際組織+NGOの結びつき</p> <p>紛争・内乱などで①②③に手がつけられない状況を緩和+国際的安全保障体制</p> <p>世界貿易システム、国際援助システム(援助政策、援助評価)、国際金融システム</p> <p>国際法、国際刑事裁判所、条約体系、国際会議での国際合意づくり、共同宣言</p> |
| <p>第5の柱 国際コミュニケーション</p> <p>開発途上国の開発状況認識(たとえば開発計画に伴う住民移転)社会、歴史等(「開発人類学」)</p> <p>開発をめぐる理論的諸問題(開発の歴史、開発理論の歴史)、</p> <p>途上国地域研究</p> <p>コミュニティー・ギャップを埋めるための諸政策</p> <p>先進国で、なぜ国税を途上国の援助に使うのか、途上国援助のための募金などの開発教育</p> |

社会的環境管理能力形成に関しては、松岡俊二が、3段階のステージという考え方を示している。法律や行政体制が整備される「システム形成期」から、実際に汚染対策が有効に実施される「本格的稼働期」へ、さらに他の国の支援がなくても自国の体制でやっていけるようになる「自律期」へ移行するというのである¹。そしてインドネシアについては、「形成期」から「移行期」への途上にあるという。その方向自体は妥当なものであると思うが、問題は、「稼働期」に移行するための諸条件＝政府政策とその実行能力が、具体的にはどのように形成されるかという問題がある。

というのは、筆者が研究領域とする開発政治学では、ハンチントン (Samuel Huntington) のいう「民主主義の第三の波」(1974～)²が多くの民主化した途上国を生み出したものの、そのほぼすべてが名目的民主主義 (nominal democracy) あるいは非自由民主主義 (illiberal democracy³) にとどまっており、途上国の人々に民主主義に対する幻滅をもたせている。90年代における途上国の民主化状況について包括的な本を出したラリー・ダイヤモンドは、民主化への「移行」を終了してから「定着」に至るまでの間に多くの途上国は足ぶみをしており、いかなる条件の下で、民主主義の「定着」は可能なのかについての道を探った⁴。

その点を考慮すると、政府およびガバナンスによる社会環境管理能力を組織・実行する能力を見る場合、次の2点に留意する必要がある。

- (1) 社会的環境管理能力の「形成」から「稼働」への移行は簡単ではなく、その間には広い領域があることを認識する必要がある。ちょうど平和学で、戦争と平和の間には戦争でも平和でもない幅広い領域があるという認識があるのと同じことである。
- (2) 社会的環境管理能力については、政府全体の機能が弱いとき、環境政策だけが機能することはない。政府システム自体の制度化 (institutionalization)、説明責任 (accountability)、透明性 (transparency) の進展の一環として、環境政策も前進するという視点が必要である。

(1) 途上国民主化への「移行(transformation)」から「定着(consolidation)」への間の広い空間

ラリー・ダイヤモンドの民主化「定着」条件の検討は、社会的環境管理能力についての「形成期」から「稼働期」への移行の条件を探るうえでも参考になると思われる。

ハンチントンのいう民主主義の「第三の波」(1974～)で生まれた民主国家は、1974 は

¹ 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(非売品)。

² Samuel Huntington, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (邦訳『第三の波：20世紀後半の民主化』三嶺書房)。

³ Naming by F. Zakaria (1998) "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* (「市民的自由なき民主主義の台頭」『中央公論』98年1月号)。But Larry Diamond, 1999, *Developing Democracy* Chapter 2 Is the third wave democratization over? develops far detailed situation of nominal democracy.

⁴ Larry Diamond, 1999, *Developing Democracy*.

39 (世界の国の 27%)であったものが 1997 年には 191 カ国中 117(61%)にふえた。191 カ国のうち、Free countries は 81(42%)。フィリピンなどは partly free と行き来)、partly free の国は 57(30%)、not free の国は 53(27%)であり、ここでは民主国家と非民主国家は、自由民主国家かどうかで違いがある⁵。多くの途上国は「移行」後の民主化の停滞を経験し、「民主化」に対する広い失望が広がった。その状況は、名目民主主義 (nominal democracy)、非自由民主主義 (illiberal democracy⁶) あるいは低水準民主主義 (low intensity democracy)、失敗した民主主義 (democracy by default)、貧困な民主主義 (poor democracy)、空虚な民主主義 (empty democracy) などと表現される。では「定着」への条件は何か？ダイヤモンドは 3 つの柱を指摘する⁷。

① 政治的制度化 (political institutionalization)

- (a) 官僚制の制度化＝規則と計画を決め、それに基づいて動く。
- (b) 民主的代議制による決定を実行＝知る権利と市民団体による監視と反対党を含む複数政党制で選挙を行い、議会で討議して決めたことを実行することの繰り返し＝選挙 2 回以上＋与野党交替経験が基準
- (c) 他の機関に対する（財務省←→農業省など）水平的説明責任の制度、法の支配、カネとコネで決まるのではない裁判制度、会計検査制度。

② 体制が結果を出す (regime performance)

＝人々が望んでいることを成功裏に実現する。それが正当性 (Legitimacy) につながる。中心課題は経済発展と秩序維持 (国家の横暴、犯罪からの安定した保護) である。貧富の格差縮小努力も重要な指標である。

③ 民主制の深化 (democratic deepening)

- (a) 行政（および軍）の法律、他の政府機関、国民へのより大きな説明責任。
- (b) 周辺化された集団の政治参加・動員への障害を軽減する。
- (c) 政治への接近と説明責任をより容易にする地方分権。
- (d) 市民の政治的・市民的権利に向けたより大きな空間、努力。

制度化を進め、結果を出し、次の国民の 3 層において「民主化」が正当性をもつ制度として受容されていく過程が「定着」過程である⁸。

- ① エリート・レベル：多くは組織の代表的な位置をもち、政策決定や世論形成に影響力をもつ。エリートは、政治文化を形成するうえで決定的な役割をもつ。

⁵ Freedom House. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*.

⁶ Naming by F. Zakaria. 1998. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* (「市民的自由なき民主主義の台頭」『中央公論』98 年 1 月号). Larry Diamond. 1999. *Developing Democracy* Chapter 2 Is the third wave democratization over? は、nominal democracy についてのより包括的な議論を展開している。

⁷ Larry Diamond. 1999. *Developing Democracy*. pp.74-78, 88-96.

⁸ Larry Diamond. 1999. *Developing Democracy*. pp.66-68.

- ② 地方・現場幹部レベル：上と下の双方に影響力を持ち、大衆団体における世論形成のかぎを握る。
- ③ 大衆レベル：このレベルにおける2/3以上の支持が体制（民主主義）定着の敷居である。70-75%の支持があれば、確固とした安定要素になる。

社会的環境管理能力の形成においても、制度化を進め、結果を出し、次の国民の3層において受容されていく過程が必要である。

(2) 制度化の基本＝法の支配実現のための構成要素

法の支配の定義⁹：法が、意味が明確な形で社会一般に知られており、誰に対しても平等に適応されている社会システム。とくに重要なことは、法制度（司法、検察、警察）が公平・有能・効率的・中立的に運用されており、政府機関が決まりに則して運用されており、公務員と政府が法に従うことを受け入れていること。法の支配がないと、企業や労働組合などが機能せず、政府の経済介入が、不透明、不公平、非効率になる。

- ① 法体系の整備。省令などの整備（これはもっとも容易な部分である。極端な話、たとえば「アメリカ合州国」環境法を「フィリピン共和国」環境法に書き換えればよい）。
- ② 「制度的経済」の樹立：財産法、契約法、会社法、土地法、労働法、環境保護法等を整備し、公正な税制による経済の運営が必要である。
- ③ 政治的に独立し、有能で汚職しない司法制度（2000年にNGOのIndonesian Corruption Watchは最高裁判所で争った103人にアンケート調査を行った。ほぼ全員が判決にあたって金を要求されたという。90%の市民は司法を信用していない¹⁰）
- ④ 遵法精神と、犯罪を検挙できる警察の整備：これがないために、ジャカルタの町内でバイク泥棒などが住民につかまると、基本的には皆で殴り殺す（警察に渡すと親を呼び出して賄賂でケリ。犯人は消える可能性がある。）
- ⑤ 公平に起訴できる検察：1999年のガリブ（Galib）事件は検察の腐敗を暴露した。ガリブ検察庁長官（陸軍大将）が、最高裁で係争中の2人の人物から多額の金を個人預金口座に振り込まれた証拠のコピーを、某銀行員がIndonesian Corruption Watchに送付、ICWはこれを公表、ガリブは辞任に追い込まれた。しかし、ジャカルタ警察は、2ヵ月後、証拠不十分でガリブに無罪を宣言した。しかしそのとき、警察は、ガリブの個人口座を調査するための最高裁への許可申請を出していなかった。
- ⑥ 腐敗がなく人権意識がある監獄（現在、監獄での暮らしは金品提供に依存するといわれる）
- ⑦ 法曹養成システムの整備（全国の大学法学部で法曹を養成するとともに、裁判所などに研修制度を設ける。裁判官の大幅な入れ替えが必要である。）
- ⑧ 裁判過程の公開と、メディアによる判決の法学者などによる論評つき公表。

⁹ Thomas Carothers. 1998. "The Rule of Law Revival." *Foreign Affairs*. 77(2) p.96.

¹⁰ Gatra (Indonesian Weekly). April 22, 2000. 21(6). "Evil Spirit with Dark Robe."

- ⑨ メディアの影響力の利用：テレビ・ラジオ法律相談、クイズ番組に法律問題、遵法精神を扱った報道番組・ドラマ。
- ⑩ 遵法精神の法教育(学生、公務員、一般国民)。人権、女性の地位、児童労働なども。
- ⑪ 弁護士体制の整備（スハルト権威主義体制では、弁護士は「政府にケチをつける不逞の輩」扱いをされていた）、全国に手軽な市民法律相談所、消費者生活センター、法律・人権擁護団体設置が必要。
- ⑫ 広範な税金逃れへの対応：税金逃れが広範に普及している現実があれば、人々の間にわが国では法が遵守されているという感覚を持ってもらうことができない。税の支払いは地方銀行などを通じて行い、税務官には手渡さない。商工会議所や銀行、各種組合などを通じて、税金支払いの計算方法、免税処置などで不公平が出ないようにする。コンピューターを導入し、県・市を超えたクロスチェックもできるようにする。税務官に集めた税金の一定額を報酬として支払い、集税への積極性を持たせる処置などが必要とされている¹¹。
- ⑬ 法整備だけ先行は無理である。法整備は政治改革とワンセットではじめて進む。汚職を減らさないと遵法精神はありえない。法整備は政治の決意の問題でもある。最大の問題は政治家が法の適応外を望むことである。政治家・官僚の特別処置 ad hoc-ism に基づく既得権の放棄も必要である。

環境関係法の制定やその遵守、環境法に基づく行政政策や法的処置の前進は、以上のような「法の支配」にむけての処置が進むなかではじめて前進すると考える必要がある。

2. インドネシア地方分権と官僚制¹²：現状と制度開発の展望

(1) 1999.5 地方自治二法とその後の情勢

インドネシアは長年、中央集権体質の強い国であった。そこに 1990 年代、先進国・国際機関による途上国民主化支援重視の流れのなかで、地方分権への支援はお気に入りのペット・プロジェクトとして注目されるようになり、90 年代半ばまでにアメリカ援助庁 (USAID) は 60 の地方分権支援し、UNDP は 250 の地方分権を支援するようになった。

1998 年 5 月に 32 年のスハルト集権体制崩壊を経験したインドネシアでは、ハビビ大統領による「改革をすすめた大統領」として歴史に名を残したいという思惑もあり、やや性急な法案作成が行われ、(スハルト時代の 6 回の制限選挙を除く) 1955 年以来 44 年ぶりという自由民主主義の下での総選挙直前の 99 年 5 月のことであった。地方政府に関する 99 年第 22 号法 (地方自治法と呼ばれる) と、中央・地方政府間の財政均衡に関する 99

¹¹ Kevin Davis. 2001. "Legal Reforms and Development." *Third World Quarterly* 22(1).

¹² インドネシアの官僚制については、次のふたつがよくまとまっている。Donald Emmerson 1978 "The Bureaucracy in Political Context." Carl Jackson & Lucian Pye eds., *Political Power and Communication in Indonesia*. University of California Press; Rainer Rohdewohld 1995. *Public Administration in Indonesia*. Montech PTY LTD.

年第 25 号法（中央・地方財政均衡法と呼ばれる）が制定され、2 年の準備を経て、2001 年 1 月までに完全実施することが決められた。その特徴は以下のようにまとめられる。

- ① これは上からの地方分権であった：法制定にあたって地方での討議はされなかった。制定後も地方でのセミナーなどを通じての普及は不十分であった。
- ② 包括的総論：中央政府に残すのは、外交、国防治安、司法、通貨・財政、宗教、国家規模の計画、人権擁護、天然資源・戦略的高度技術開発、自然保護、全国基準づくりで、その他の農業、工業、運輸、観光、教育文化、福祉、労働、公共事業については地方政府の権限とされた。ただし各省が具体的にどのような権限と人員を移譲するかといった付随規則・細則は、2 年の準備期間中に決めるとされたが、実際には決定は遅延として進まず、中央はやる気があるのかと、地方は不満を募らせた。多くの細則が作られないまま、2001 年 1 月に実施に移ることになった。2000 年の国民協議会決定では、間に合わない規則は地方政府でつくってよいということになり、このことが混乱に拍車をかけた¹³。
- ③ 地方分権の基本単位は県・市に設定された。州のほうがいいのではないかという多くの議論があったが検討されなかった。1974 年地方政府法でも地方分権の基本単位は県・市とされた。その主たる理由は軍が、州に権限を与えると民族主義を刺激し、連邦制になることを懸念したといわれる¹⁴。人口 3～4000 万人を数える 3 巨大州（西、中、東ジャワ州）を抱えるジャワの事情と、人口 2～300 万人の小分割（して支配）された外島の州の事情を区別せず、あいかわらずジャワ・モデル的発想（1974 年地方政府法、79 年村落法と同じ発想）であった。ジャワでは「県レベルでよい」とする議論と、参加民主主義には県では大きいから「郡レベルで」がよいという議論と、県では小さいから現行の地域開発枠＝300 万人単位＝数県のほうがいいという議論があった。とくにチルボン市とチルボン県（市の周辺）、バンドン市とバンドン県のように、インドネシアでは中心部の市と郊外部の県を別の行政区にする傾向がある。これは問題である。
- ④ 新しい州（+ 4）、県／市（+ 約 130）が次々に誕生した。県／市は、1995：305→99：341→2000 末 364→2002：432 となった。地方ではなお分離独立の動きが続いている。地方分権化過程の混乱の中で、全国的に新しい市や県が誕生してきているのは驚くべきことである。西カリマンタン州で事情を聞いて、それには長年の歴史過程があり、ようやく近年になって実現してきたことを知った。西カリマンタン州の 3 県・市の誕生

¹³ World Bank Report No. 26191-IND. June 2003. *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review*. p. 11 in www.worldbank.or.id. 本報告はインドネシア地方分権の中間総括として非常に良くまとまっており、本稿もこの報告に依拠しているところが大きい。

¹⁴ 州では民族の結集基盤になりかねない。小さい方が管理しやすいという軍の意向が働いた結果である。Nicole Niessen. 1999. *Municipal Government in Indonesia*. Universiteit Leideen. pp. 345, 108; *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review*. pp. 3-4.

の経緯を見ると、1988年の「国策の大綱」(5年に一度つくられる国家大綱)で「開発の効率的履行のために、新たな地方政府の樹立が促進されるべきである」ということが謳われた。その方針に基づいた翌年の西カリマンタン州開発五カ年計画を受けて、知事は新しい地方政府の可能性について調査を行う方針を出した。90年の調査報告では3県における分離が答申された。サンバス県議会(97年3月)や西カリマンタン州議会の議決(98年9月)などの手続きを経て、いくつかの分離が承認され、いくつかは承認されなかった。分離は地域の民族構成を配慮したものとなったが、「重要基準は民族ではない」という。同州は1市6県から2市8県になり、さらに分離の動きがある。「一般に、10以上の郡を持つ県は分離する条件を備えている。別の基準は人口と経済規模だ。クタパン県の州昇格について言えば、あれは小さすぎて無理だろう」と、州政府の組織部長は言った¹⁵。

- ⑤ 林業、鉱業、漁業からの収益の80%は地方へ配分されることになった。石油は15%、天然ガスは30%の配分である。この結果資源をもつ4州(アチェ、リアウ、東カリマンタン、パプア)は富裕になり、資源のない州は分権後の財政に期待薄となった。工業、観光州(西ジャワ州やバリ州)は、資源以外の地方収益も同じような比率での配分があつてよかろうと不満をもった。
- ⑥ 中央の税項目を地方に委譲すると地域間格差を拡大する。中央税として集め、地方に割当てた方がより平等である¹⁶。県・市間の財政不均衡は分権に伴う財政配分変更によって拡大した(一人当たり財政で50倍差)。地方では、独自税新設に走り混乱を引き起こした(地方税は結局50%増大。しかしなお全体の地方政府歳入のなかでは10%以下)。ビジネス関係は独自税の標的とされ、商工会議所は大反対を表明した。独自税2000余件中700は2002年1月時点でまだ中央が他の法令との齟齬をチェックしていない状況であつた。120件からは齟齬が見つかったが、中央政府は禁止せず、放置した。地方自治の大きな目標の一つは地方による地域経済の建設(インドネシア株式会社の地方版)である。独自税は外国資本投資家を躊躇させるだけでなく、地域開発体制形成に逆行する動きである。
- ⑦ **Top Down**に慣れた地方の公務員にとっては「上から指令された地方自治」となった。とくに99年総選挙で新しく選ばれた地方議会議員の多くは、すべてに不慣れであつた。例えばKP県では県議が月給Rp.500万(≒6万円)を要求する。しかしそうすると25億ルピアになり、それは県の財政Rp.65億の38.5%を占めることになる。県政全体を考えないで上級公務員の「合理的」水準を要求する。ジャカルタでは全地方議員に公用車が要求された(実現)。

¹⁵ Tim Pembentukan Pemerintahan Kota Singkawang Propinsi Kalimantan Barat. *Materi Ekspose: Pembentukan Pemerintahan Kota Singkawang*. 2000. Interview with Drs. Syahbirin. Kepala Biro Tata Pemerintahan. Kantor Gubernur. Kalibar. Aug. 6, 2001.

¹⁶ *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review*. pp.39-40.

- ⑧ 地方の王国、地方ボスを生む可能性。中央の汚職機会が地方へ（汚職の分権化）の懸念もあった。チェック機能はどこがもつのか？地方の政党、マスコミ、市民運動、世論＋中央政府機関によるコンサル、監視機能＋先進国の援助監視＋全国規模のマスコミ、NGOの監視体制といった体制整備が必要となる。地方における参加型民主主義の枠組みづくりにも関係してくる。
- ⑨ 民主化と地方分権の世界的流行のなかで、地方分権は避けて通れない。これはいわば Globalization のようなものである。あとは OJT (On the Job Training) で経験を身につけていくということであろう。

(2) 地方分権制定・実施後の諸問題¹⁷

- ① 監督官庁がしばしば変遷した。ワヒド (Abdurrahman Wahid) 大統領は、1999 年 10 月に就任すると、地方自治省設置した。しかし開設は遅れ、2000 年 4 月からようやく運営が始まった。ところが 8 月には廃止が決まり、内務地方自治省となった。その後さらに変更があり、地方自治はスハルト時代のように内務省の 1 部局になった。中央官僚は中央権限の復権を模索しているといわれる。
- ② 2001 年に国家公務員の地方移管が行われ、420 万人の文民公務員のうち 260 万人が地方公務員に移管された。移管によってたとえば、農業省の県支部は県の農業部と合体し、中央・地方の仕事のダブリは解消された。同時に行政組織改革に伴って、各地方政府は地方行政の簡素化を行い、その結果、幹部職員を含む大量余剰職員が発生する事になった。農業省の県支部幹部クラスなどは軒並み仕事がなくなった（給与は中央が保障）。地方政府予算の半分は人件費になった。これを多いと見る向きもあるが、70%の職員は教育・保健関係職員であり¹⁸、必ずしもそうではない。
- ③ 420 万人中 160 万人はなお国家公務員にとどまった。それに軍・警察 50 万人を加えると（国営企業の約 50 万人は除くとしても）、45%は国家公務員に止まるということであり、先進国では約 75%が地方公務員であることを考えると、なおインドネシアの国家公務員組織は巨大である。
- ④ フィリピン地方分権(1991～)のような移行に伴う公共サービスの混乱は生じなかった。各省庁は、権限、施設・文書、職員を地方政府に移管し、予算は移管せず、マニュアルつきで地方に降ろす方式をとった。これは部門別プロジェクト予算配分 (Alokasi Dana Proyek Sektoral) とよばれ、地方政府予算のほぼ半分を占める¹⁹。したがって現業各部門の仕事は従来どおり中央の指示で行われるという形になったのである（2003 年からこの予算は地方政府一般財源に組み込まれることになった。ただし、中

¹⁷ World Bank Report No. 26191-IND. June 2003. *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review* は非常によくまとまった中間総括である。本稿も多くこれによっている。www.worldbank.or.in

¹⁸ Ibid., p.42.

¹⁹ *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review*. p.33.

央のひも付きがなくなるかどうかは、なお 2-3 年の経過を見る必要があると、バンドン市の幹部は語ったという²⁰⁾。11 省では最低基準を作成し、地方に予算とともに説明責任を求めた。地方はこれに反発、独自基準づくりに動いた（＝それによる資金が来ることもあてこむ）。さらに 2002 年の中央開発予算の半分は地方で支出され、それに関する地方での調整はない²¹⁾。

- ⑤ 財政の地方分権を考える場合に、その財源は次のように考えることが妥当である²²⁾。
- (1) 中央からの一般交付金 (DAU) および土地・建物税 (PBB) の地方政府取り分
 - (2) 中央政府からの特別交付金(この額は非常に少ない)
 - (3) 中央政府各省地方支分局の、地方での活動のための予算(DAU に匹敵する規模)
 - (4) 地方税
 - (5) 地方とくに外島での各政府機関（警察+軍を含む）による非公式の特別許可税 (dispensasi²³⁾)。公式予算には組み込まれず、公務員諸氏の懐に入る。多分巨額。
 - (6) インドネシアでは政府予算の 2-3 割が途中で消えるといわれる実態。「melting ice」という議論も聞いた。中央で配分された地域開発予算が、地方に回ってくる途中でどんどん小さくなり、地方の開発現場に来た時にはほとんど残っていないというジョークである。98 年のスハルト大統領退陣のときにこだました反 KKN (Korupsi 汚職、Kolusi 癒着、Nepotisme 縁故主義) の大合唱は、今日ほぼ形骸化し終った。
- ⑥ 99 地方自治法で地方に移管されるべきもので、未だに移管されていない権限としては、国道、空港、港、森林、海域(沿岸 10km は地方の権限)、外国企業との投資交渉、国土庁、地方公務員給与表がある。
- ⑦ 地方政府における部門間調整（官僚はセクターを越えて考えない）は、地方自治のカナメである総合計画と予算の重点配分に直結する。首長による政治決定である priority setting(セクターを越えるのは政治の仕事)は、なおできない状況にある。現状では、従来どおりのことはできるが、寄本昇三が地方自治体の本来在るべき姿として描く「自治体の政策経営²⁴⁾」は困難である。
- ⑧ 村・町内の予算は年 Rp.2000 万(30 万円)と決まっているが、県は 5%ほどしか用意せず、支障が起こっている。スカブミ市のような先進自治体は Rp.5000 万を配分してい

²⁰⁾ 名古屋大学大学院国際開発研究科に留学している修士課程院生で、LAN (国家行政管理庁) 職員 Tri Widodo Utomo の調査。2003 年 10 月。

²¹⁾ *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review*. p.34.

²²⁾ 木村宏恒 (2003) 「民族紛争と国民国家建設—インドネシアの地方分権と西カリマンタン州の不良開発を例に」『熊本学園大学経済論集 (清野健先生退官記念号)』9(3・4)、p.181。

²³⁾ Dispensasi (Dispensation) は日本語には翻訳しにくい、とくに外島で大規模に徴収されており、ジャワではあまり聞かない。道路脇駐車料金も Dispensasi と呼ばれており、その料金は公的歳入に入ることなく、直接駐車整理員の所得になる。

²⁴⁾ 高寄昇三 (2000) 『地方自治の政策経営』学陽書房、p.9。

る²⁵。

(3) 開発計画過程をめぐる諸問題

インドネシアの地方公務員組織の状況を論じたものとして、90年代前半のスハルト時代の調査ではあるが、バンドン、パダン、メナドの3市政を調査した Nicole Niessen. 1999 *Municipal Government in Indonesia* は非常に興味深い。本書からのいくつかの議論を紹介して、地方政府の制度化構造を理解し、地方政府を中心にした社会的環境管理能力形成の基礎知識として役立てられると思う。

- ・開発計画は縦と横に整合的である必要がある。しかしそれは無理である。財政の中央依存の下では、いつくるかわからない予算を当てにして計画は作れない。従って計画は、読んでもわからないようにつくってある。各部局は自部局を優先して計画をつくっており、それも ad hoc（特別処置）ベースになっている。

- ・1995年5月段階で300市・県中126だけが基本計画を持っていた。基本的なことをやっていない地方政府は多い。

- ・都市計画のなわばり争いもある。公共事業省（インフラと居住関係）と内務省（地方政府、都市計画関連規則）の対立はその例である。

- ・中央諸機関は都市区画計画をしばしば無視してきた。例えば、バンドン市の北部水源地は中産階級住宅地に最適であり、開発業者が活動する場であった。バンドン県は地域開発計画をもたなかった。市・県は、北部は水源地として保存したい意向を持っていた。一方、国土庁はそれを無視して開発許可を出した。州知事は国土庁に手紙で訴えたが、無視された。しかし市と県が開発に反対してもめていることが新聞で問題になって、買い手はつかず、市場の論理で宅地化は中断した。

- ・市の計画の優先事項と部局の優先事項のミスマッチは常である。たとえば市が特定の道路建設を優先する。公共事業省は違う地区の道路を優先する。電気・ガス・水道工事でまた掘り返す事もある。

- ・都市計画は総合計画としては余りにあいまいである。そのうえ時代遅れのデータに依存し、特別処置、裁量に依存してきた。議会は最終承認だけ行い、部外者的である。計画はジャカルタのコンサル会社が使われ、市民参加はなしという状況であった。

- ・都市計画は土地利用計画と連動していない。むしろ民間と政府による都市計画の無視が一般的であった。実際には許可をもらう民間開発業者が必要な Technical Spatial Plan を作って一緒に提出していた。

- ・インドネシアの法は基本法（Umbrella Act）である。基本枠組みだけが書いてある。あとは諸規則で対応する。新しい環境で変更が可能になる。文言はあとで裁量の余地があるように作成する。結果として市民は、不確かな規則と運用に直面してきた（複数の法律、

²⁵ *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review*. p.42.

通達、判例のセットで解釈+裁量+カネ・コネ)。

そのような地方公務員構造のなかで、地方分権後の開発計画状況の特徴を見る。

- ① スハルト時代の計画は、公的には top-down と bottom-up の組合せであった。bottom-up は参加の名のもとに事実上の動員で決められ、行政政策の下請けとなっていた。しかも上下を組み合わせるシステムは存在せず、州開発計画と県・市開発計画の調整もなかった。県・市の基本計画と開発計画の調整も弱かった。予算との関係は5カ年計画ではなく、年次計画だけにあった。計画は開発計画部分だけで、通常予算(人件費、維持費)は計画外であった。その枠は現在も引き継がれ、県・市は州の管理・調整外となって、州レベルでの地域開発調整はなくなった。
- ② 分権後の予算過程はなお官僚主導である。ガイドラインは毎年内務省が通知。報告様式、諸規則も(=財務省と対立)通知される。地方議会、首長はできたものを見せられる。予算権限の中心はスハルト時代同様、内務省系列の地方政府官房(直訳すれば書記局 *sekwilda*。その付属、予算課)である²⁶。不明部分は中央からの予算支払いの遅れで、3ヵ月毎の決済が機能していない。1999年から市民参加は法制化された。公聴会が開かれるが、benign neglect(丁重に無視する)で、最終結果は従来どおり官僚作文になっている。
- ③ 地方経済開発局(BAPPEDA)は、地方政府各部門から代表を集めて総合政策をつくる機関として機能しておらず、各部門の計画の集合体を形成するにすぎない。執行管理をする権限ももたない。地方政府官房(書記局)は、分権前は内務省直属の中心的な地方政府の権力機関であったが、分権後は首長の権限が強くなり、地方議会の権限も強くなり、その権力を低下させている²⁷。
- ④ 県・市を主たる地方自治体としたため、州に権限と予算が少なく、州で広域開発計画などの調整ができない状況になっている。河川の流域管理調整(取水、洪水対策を含む)、県をまたぐ道路維持などに支障が出ている。
- ⑤ 意外に強力だった地方議会のチェック機能
99年の総選挙後、毎年首長に過去1年の議会に対する業績報告が義務づけられた。2回非承認になると首長は罷免される(Wahid 大統領もこれで罷免された)。首長選出は金権選挙になっている。これで首長と議会が「つるむ」ことに成功すると、「地方の王国」が実現しかねない。女性議員は5%で少ない。大部分の議員は経験不足である。決議は「他の自治体を見習え」が多い。
- ⑥ 経済界の結集は著しく弱い: 経済界の中心華人は商工会議所から除外してきた。華人なき pribumi (土着) 資本だけの商工会議所は弱体で、スハルト時代は経済関係省庁

²⁶ Ibid., pp.50-52 ; Nicole Niessen. 1999. *Municipal Government in Indonesia*. p.132.

²⁷ ③⑦⑨は次による。Tri Widodo Utomo. 2004. *Decentralization and Capacity Building in Indonesian Local Administration: Case Study of Bandung City Government*. Master Thesis. GSID, Nagoya University. Forthcoming.

との協議の対象外であった。建設業者が多い。インドネシアは東南アジアでもっとも多くの反華人暴動を経験してきた。「政治家は華人と関係をもつと政治生命をなくす」とも言われる。華人も政治的発言は非常に慎重で、99 総選挙時も立候補はほとんどなかった。華人組織ももたず (=にらまれる)、ばらばらでおとなしくしている。98 年 5 月暴動以降はとくに大規模に資産を海外に移転した(その額は 1000 億ドルを超える)と見られている。

- ⑦ しかしながら、地方独自税で経済活動に支障が出てきた経済界は危機感を強め、地方自治監視と情報交換のホームページを立ち上げた。これまで事実上排除してきた華人企業を組織化するところも出てきている。
- ⑧ NGO は増えてきている(ただし元が小さい 100→250)。地方ではなお散発的存在である。民衆基盤も弱い。ということは誰を代表しているのかという代表性の問題にもなる。「西カリマンタン州では行政と対立してはやっていけない。スハルト時代のジャカルタ並みだ」と関係者はいった。民主化後、スハルト側近のハビビ副大統領が大統領に就任し、スハルト政権は崩壊したものの体制は継承するという事態に対して、在野勢力は 99 年総選挙で野党闘争民主党などの支援に全精力を注いだ。結果としてスハルト与党ゴルカルの追い落としに成功したものの、改革政権のふたをあけてみたら、Wahid、Megawati 両大統領とも、どうしようもない指導者で、改革を期待した人々は民主主義に完全にしらけてしまった。NGO は、情報ギャップ対応、政府の監視機能はそれなりに果たしているが、政治の大勢に影響を与えるにはほど遠い。財団法の規制緩和も必要である(幹事会委員の身元保証、年次会計監査、目的外の活動をした場合の政府による解散権など)。
- ⑨ ただ、地方では NGO の数はまだまだ少ないものの急速に増加しており、民主化の波に乗って町内会も活発な活動をするところが出てきている。
- ⑩ スハルト時代にシステム化された村レベル協議—郡—県のルートはなおよく機能している。地方議員などが「民衆の意見を聞く」というのはこのルートである。もっともたまに村に行って何人かに話を聞くぐらいで何がわかるかという声もあるが。官製の農協(KUD)は機能していないことで広く知られている²⁸(華人ルートと対抗できなかったことも大きい)。地方レベルで地域組織以外の市民社会団体や経済界を地方政府との協議団体にしていく道は、インドネシアでは簡単ではない。

3. インドネシアにおける環境問題への取組み

以前、ジャカルタの行財政について書いたとき、スハルト政権は、1965 年の工業化の水準が 1930 年代の水準で停滞していたその低水準から出発し、経済発展とともにインフラ

²⁸ Amir Santoso. 1991. "The Working of Rural Co-operatives (KUD) in Malang, 1970-1984" in Haward Dick and others eds., *Balanced Development: East Java in New Order*. Oxford UP.

の整備も進めたが、なお初期の低水準を引きずって初歩的な欠陥を抱えたままきた、という意味のことを書いた²⁹。環境インフラづくりも同じことで、これまでいろいろやってきたが、その対応レベルは低すぎた。今後の対応は前途多難である。遵法システムづくりの道も遠い。公務員組織の対応能力も低い。そうしたなかでどのような対応を考えるかが課題である。環境政策の3大分野について、まずざっと見ておこう。

(1) 大気汚染

1990年代初め、UNEP（国連環境計画）はジャカルタを、メキシコ市、バンコクに次ぐ世界第3の汚染都市にランクした。主因は車の排気ガス（有鉛ガソリンなお使用）＋ゴミ野焼き、料理に灯油を使うことであった³⁰。1995～2000年でインドネシアの自動車は600万台増加した。1991制定のClean Air Program(Langit Biru)³¹は、ガソリン無鉛化推進、車両の排気ガス検査、天然ガス奨励、工場排ガス規制したが、小規模な変化しか実現しなかった。1999年にオーストリアの支援で、10大都市に総合大気観測ネットワークを設置した。実際の汚染者を国民が知る体制は未だにできていない。

(2) 水質汚染

インドネシアの下水施設はアジア最低ランクにある。ほとんどの都市は初歩的な下水処理設備も備えていない。家庭排水、工場廃水、農地からの農薬・除草剤・家畜の糞尿を含んだ排水、人糞地下浸透方式、中小企業の環境対策問題（バリの家内工業の排水、化学ゴミなど）など、手がつけられていない問題が山積みである。対策は、まず水道網整備（ジャカルタでも半分強。漏れも半分＝illegal connectionか?）。次に下水網。とくに人糞処理が急がれる³²。

1989にはPROKASIH（Program Kali Bersih, clean river program）という川の浄化計画が始まった。これは汚染の進んだ24河川の汚染度を2年以内に50%下げる目標を設定し、州政府主導で①地方チーム、②汚染企業の特定、③一定期間内に汚染度を50%下げる自主計画署名を企業に要請、④結果モニター、⑤計画違反者に圧力をかける計画がつくられた。94年までに2000社が自主計画をつくり、メディアも報道に動員された。結果は、政府の監視能力の低さ、計画の限定性、自主性のためにそれなりにしか進展しなかった³³。

地方分権後は、県・市に環境政策権限が移行した。県・市には、環境政策に関連する諸機関との調整能力、違反摘発の調査能力、汚染者の告発と処罰、情報提供能力の必要性が

²⁹ 木村宏恒(1999)「都市の政治と行財政」宮本謙介編『アジアの大都市ジャカルタ』日本評論社、p.336。

³⁰ *Cities in Transition: Urban Sector Review in an Era of Decentralization in Indonesia*. June 2003. World Bank. www.worldbank.or.id. p.65.

³¹ Budy Resosudarmo. 2002. "Indonesia's Clean Air Program." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. 38(3).

³² *Cities in Transition op.cit.*, June 2003. World Bank. www.worldbank.or.id. p.67.

³³ World Bank Indonesia Office. 2003. *Indonesia Environment Monitor 2003 Special Focus: Reducing Pollution*. p.31. www.worldbank.or.in.

要請されることになったが、その実現は簡単ではない。地方分権後は、県・市をまたがる川の上流、下流域の総合監視は困難になった。川の水質調査は定期的には行われず、行われてもすぐ公表・対処という体制になっていない（月例報告、年次報告など）。

(3) ゴミ処理

ゴミ回収は全国的には 50%、大都市では 75%と見られている。回収の基礎単位は町内の隣組で、農村では地方政府によるゴミ回収はない。庭に埋めて、その上にバナナの苗木を植えることが一般的である。生ゴミ以外は庭で焼却される。都市ゴミの多くは生活ゴミである（Jakarta で 50%弱、スラバヤ 80%）。途上国ではゴミの 75%は生ゴミであり、それは焼却場処理には向かない（インドネシア全国で 3ヶ所しかない）。水分とゴミのカロリー不足で焼却には不適である。5 日乾かしても燃料混入が必要である。スラバヤの焼却場は微粒子除去装置もない。有害物焼却施設は全国で Jakarta 郊外に 1ヶ所だけしかない。生ゴミの堆肥化は、化学肥料使用の増大で停滞している。ゴミの 90%は open dumping（小都市では 85%、中規模都市では 53%）である。Jakarta 郊外最終埋め立て場（Bantar Gaban、市の中心から 40km。トラック 1500 台／日＝近隣住民超迷惑）だけが landfill である。しかし土をかぶせるのは 3ヶ月に 1回で、あまり landfill の機能を果たしていない。リサイクル市場（plastics、ビン、再生紙、金属）は大きいにもかかわらず、リサイクルは少ない。Jakarta のリサイクル工場は 150 ある。Jakarta では過去 10 年、ゴミの回収率は低下の一方である。ゴミトラック不足、中間集積所不足、規則執行能力と住民の遵法精神の低さが原因である。最終処分場までの輸送は清掃局（DK：Dinas Kebersihan）の管理である。大規模商業・工業事業所は自費・契約で最終処分場まで運ぶ義務があり、清掃局などに請け負ってもらっている。ゴミ料金の半分は運送費である。料金はかなりが消えている（汚職）。適正なゴミ料金は地方政府で計算されていない³⁴。

1995－1997 年に、環境管理庁（BAPEDAL：Badan Pembangunan Dampak Lingkungan）は Toxic and Hazardous Waste (B3) Program を実施した。計画は企業に技術支援とガイドラインを提供し、企業は環境法に従う誓約署名を要請されるというもので、2年で参加率は 96%になった。しかし 1997 年金融危機の衝撃で中断した。

ゴミ処理は、分権前、各省庁に分散していた。公共事業省、内務省、厚生省、技術評価・開発庁、環境管理庁（BAPEDAL）、地方政府ゴミ管理課である。環境対策全般ではさらに、森林省、エネルギー・資源省、農業省、産業貿易省が関与する。分権後は地方政府により大きな権限が集中することになった。地方政府内では、首長、官房（書記局）、各課、地方

³⁴ World Bank Indonesia Office. 2003. *Indonesia Environment Monitor 2003 Special Focus: Reducing Pollution*. pp.35-40 ; S. Moersidik 2003. "Social Capacity Development for Environmental Management and Japan's Cooperation in Indonesia." in IDE Spot Survey. March 2003. *Social Capacity Development for Environmental Management in Asia*. Institute of Developing Economies.

開発計画部、地方環境管理部（BAPEDALDA）³⁵が責任をもつ。ただし、水質汚染のところで述べたように、地方政府は少ない予算で各方面に目配りをしなければならず、道路など経済開発優先の前に環境政策はマイナーと見られており、よほど住民運動（市民社会）側で問題にしていって、メディアで大きく取りあげられるようにならないと、地方政府からの対応は期待薄である。環境管理庁（BAPEDAL）は2002年に環境省が設立されると、その一部に統合されたが、地方と各州、市・県の支部は残り、引き続き機能している。地方の環境管理センターはなお中央が運営している（地方移管すると機能するか問題なので）。それらは中央の環境管理センター（PUSARPEDAL）とのネットワーク必要である³⁶。

4. 結論と展望

環境対策は汚職対策と似ている。規制法をつくることは簡単である。しかしながら、政治指導者の確固とした実行意志、関係各省庁の調整、違反証明の技術能力、情報開示、各種の予算処置が伴わないと、現行法の実施は困難である。

現行の環境政策では、実施できても大手企業だけにとどまる。各国で企業の99%は中小企業（SME：Small and Medium Enterprises）であり、それ以外にも町内・村には広範に分布する零細・小企業（MSE：Micro and Small Enterprises）がある。このレベルでは、環境汚染防止対策は困難である。また、現状のインドネシアでは、下水道など基本的なインフラづくり＝体制「形成期」の課題がなお大きい。そうである以上、「稼動期」への移行を満たす条件は徐々にしか進まない。ということは、長期にわたる「形成期」の持続と、「稼動期」前での停滞が予想される。

しかしながら、1917年にロシア専制帝国が崩壊するなど、誰も予想しなかった。1978年にイランのパーレビ国王による専制支配が崩壊するなど、CIAですら予想できなかった。1980年代に、体制の「化石化」が言われることはあっても、ソ連・東欧体制が崩壊するなどほとんどの人は予想もしなかった。昭和40年代の日本の住民運動も、マスコミに大きく取上げられて、「高度経済成長のあぶく」などと言われながら予想外の広がりを見せた。

結局、NGO-GO Synergy（政府と非政府組織の協働による相乗効果）の枠組みをどうつくって対応していくかが鍵になる。国際的な圧力と住民からの圧力のサンドイッチのなかで、政府が環境政策に向けた体制をどう整備していくかということと、住民運動がどう整備され、ネットワーク化され、知識人やメディアに影響を広げ、環境問題が大きな社会問題になり、政府や企業が組織的に対応していかざるをえなくなるか、その枠組みをどう

³⁵ 地方環境管理部は、環境管理庁が環境庁に統合されてから、環境庁から、形式的には地方政府を通して、指示・報告義務付きの予算をもらって運営されているはずだが、実際に現場で調べてみないと確としたことはわからない。

³⁶ Ministry of Environment(KLH) and JICA. 2002. *Project for Strengthening Decentralized Environment Management System in Indonesia*. p.32.

つくるかということである。政治学の「強い国家と弱い社会、弱い国家と強い社会」議論の末に明らかになったことは、「強い（制度化を伴った）国家と強い（制度化を伴った）社会の協働」が、よりよい社会をつくる基本的制度枠組みである。

松下圭一は、日本では「自治体が 3000 あまりあり、そのどこかでたえず、自治体相互に連携しながら政策模索がなされているのだから、国より自治体が先導性をもつのは当然」であり、「地域先導をめざした独自性策の開発・執行が」「先駆自治体→国(省庁)→居眠り自治体」という形で横に波及するという図式を提示した³⁷。ピーター・ドラッカーは、大衆運動は少数派であり、5%以下、多くとも 10%にすぎない。それはアメリカの発明であり、2 人の新聞王が米西戦争の大義に読者を誘導し、5~8%の票が、スペイン戦争に賛成する候補者を当選させ、反対ないし態度を保留する候補者を落選させる力をもった」と、多元主義社会の特徴を描き出している³⁸。インドネシアでも 400 以上の地方政府があれば、どこかで先進例が生まれ、あるいは外国の地方政府の先進例がインドネシアに持ち込まれ、それが縦（中央政府）に横に波及するモデルが考えられる。岐阜県庁がやっているインターネット自治体善政競争のように、各地方政府の先進的取組みを紹介し、その普及を促進する動きも参考になろう。今日の情報化社会では、そのような波及は案外早いかも知れない。次の課題はそのような先進例を発掘する、あるいはつくりだすことである。

³⁷松下圭一（1991）『現代政治の基礎理論』東大出版会、pp.268,200。

³⁸ ピーター・ドラッカー（1989）『新しい現実』ダイヤモンド社、pp.141-43。

**Issues on the Social Capacity Development for Environmental Management
under the Decentralization of Indonesian**

KIMURA Hirotsune

Graduate School of International Development (GSID)

Nagoya University

kimura@gsid.nagoya-u.ac.jp

SUMMARY

Indonesia started large-scale decentralization from January 2001. But the local autonomy system is not yet built under the budget transfer system with strict rules by the central government departments. The decision-making system in local governments is still under confusion.

Environmental policies were transferred to local government that prioritizes economic development. Infrastructure building concerning environment has been very low level among Less Developed Countries. Cooperation system to local government from NGO (or civil society) and business is very weak because of the history of suppression. Under the present situation, the possible situation will be the long time stagnation of transformation from the "System-making stage" to "System-working stage" on environmental policies. The necessary thing for us to tackle is to find out or create good models at certain local governments and their proliferation to other local governments.



21世紀COEプログラム
社会的環境管理能力の形成と国際協力
Hiroshima Univ. COE for Social Capacity
and International Cooperation

21世紀COEプログラム
「社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点」

広島大学大学院国際協力研究科 (IDEC)

広島大学国際環境協力プロジェクト研究センター (HICEC)

■お問い合わせ先

住 所: 〒739-8529 東広島市鏡山1-5-1

広島大学大学院国際協力研究科

広島大学国際環境協力プロジェクト研究センター

COEプログラム推進室

TEL: 082-424-6954, 6935 FAX: 082-424-6904 (研究科事務室)

E-mail: kousaka@hiroshima-u.ac.jp

ホームページ: <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hicec/>

The 21st Century Center of Excellence Program
"COE for Social Capacity Development for
Environmental Management and International
Cooperation"

Graduate School for International Development and Cooperation
(IDEC), Hiroshima University

Hiroshima International Center for Environmental Cooperation
(HICEC)

■Contact

Address: Hiroshima International Center for Environmental
Cooperation, Graduate School for International Development and
Cooperation, Hiroshima University

1-5-1 Kagamiyama, Higashi-hiroshima 739-8529 Japan

TEL: +81-82-424-6954, 6935 FAX: +81-82-424-6904 (IDEC Office)

E-mail: kousaka@hiroshima-u.ac.jp

Website: <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hicec/>

本紙は非木材紙(ケナフ)および大豆インクを使用しています。
Printed on kenaf-made paper with soybean ink.