

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. 2004-9

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

木村宏恒

名古屋大学大学院国際開発研究科 教授

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

2005 年 3 月 10 日

Discussion Paper Series Vol.2004-9

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

木村宏恒

名古屋大学大学院国際開発研究科 教授

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

2005 年 3 月 10 日

このディスカッションペーパーは、2004 年 10 月 8 日に広島大学大学院国際協力研究科
第 11 回 COE 研究会で発表した内容を取りまとめたものである。

*本ディスカッション・ペーパーの内容を、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。

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

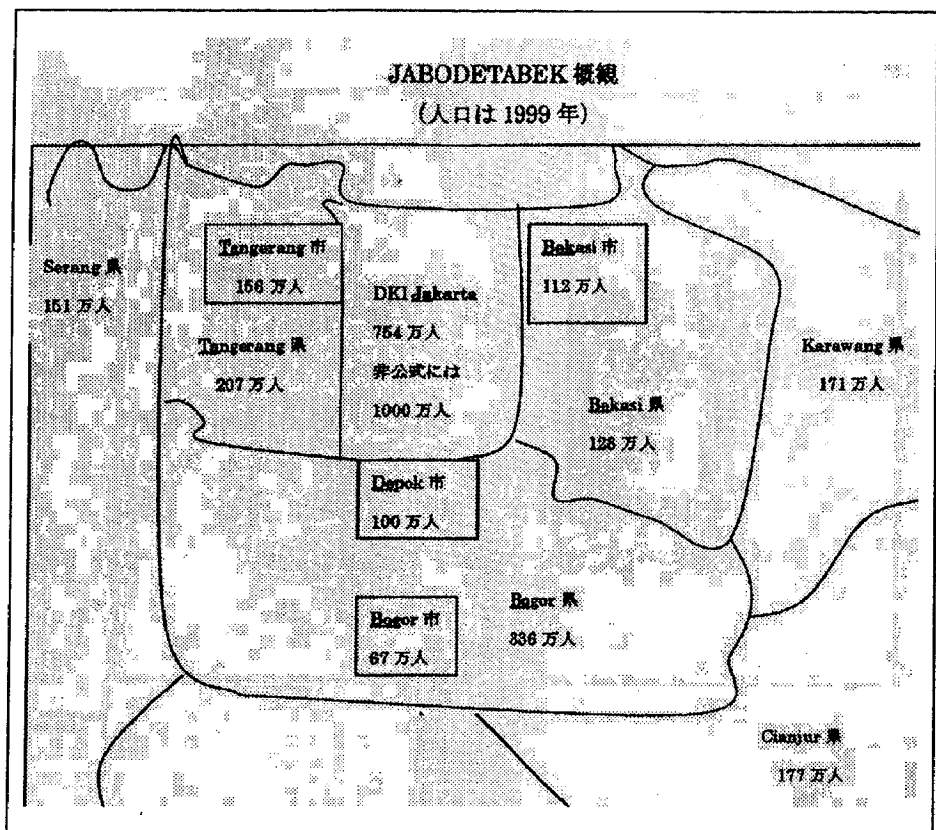
〈要旨〉

他の途上国と同じようにインドネシアでも、政府、企業、市民社会それぞれがうまく機能していないために、相互不信が大きい。ここでは三者の調和モデルではなく、対立モデルからの改善を考える必要がある。また、ジャカルタでは早くから工場団地を郊外に展開させる政策を取ってきたため、7割を占める主要な大気汚染源は交通機関であり、したがって工場との公害防止協定ではなく、公共交通機関の整備と自家用車・バイクの規制が問題になる。対応の中心を占める政府を動かすには、政府能力全般を高めるなかで環境対応能力も高まるので、その基準は制度化である。企業についても市民社会についても制度化が必要である。制度化の程度が、環境汚染の犠牲者が出たときに、住民運動－メディア－政府－企業の対応が連鎖していく循環の鍵を握る。インドネシアの場合、スハルト時代に蓄積された制度化のレベルが、その対応能力に連動しており、ある程度は整っているが低水準である。

キーワード: 社会的環境管理能力、ガバナンス、インドネシア、ジャカルタ、

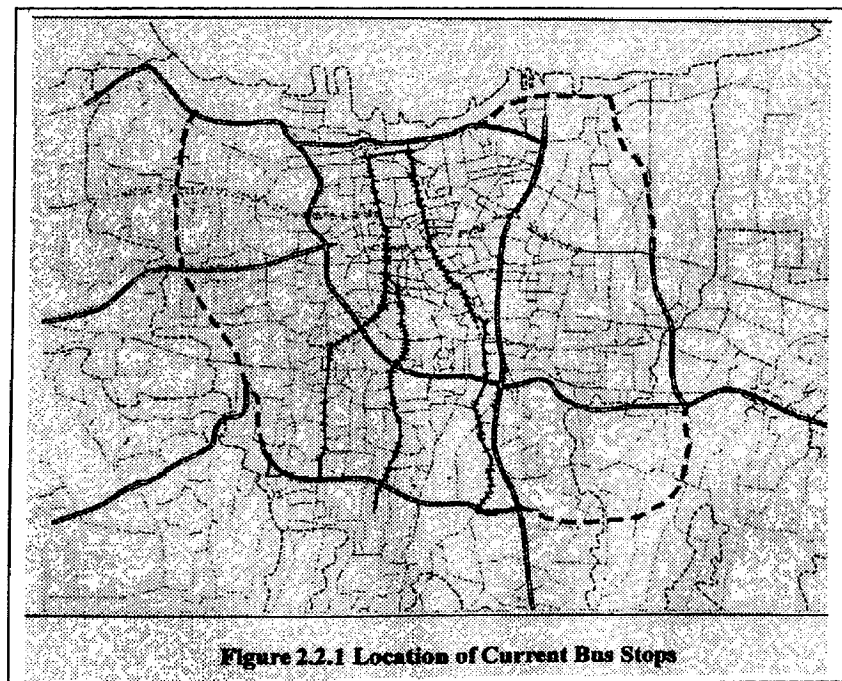
目次

1. 問題の所在
2. ジャカルタにおける環境問題の現状
3. 政府分野における社会的環境管理能力形成を妨げているもの
4. 経済界における社会的環境管理能力形成を妨げているもの
5. 市民社会各層における社会的環境管理能力形成を妨げているもの
6. 結局インドネシア(あるいは途上国)における環境政策進展の鍵はなにか？



筆者作成

ジャカルタのバス専用路線計画図



点線はジャカルタ特別州境界線。二重線は高速道路網。点付の線がバス専用レーン計画。2004年1月から実施されたバス路線は縦3本の左側路線の上半分(J字)だけ。(STRAMP:p.13. n.32.を見よ)

1. 問題の所在

松岡俊二らがインドネシアの社会的環境管理能力発展ステージ・モデルで示したように¹、一般に途上国では、環境法の制定と環境関係省庁の設立に象徴される「システム形成期」から、実際に環境管理諸政策が実施されていく「本格的稼働期」になかなか「離陸」しないという問題がある。途上国の環境関係開発協力に携わる人々からは、「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。社会的に、すなわち政府、企業、市民の環境管理能力が向上していく方向で、制度を変えていくというとき、実際にはどこをどうしていけば、一般的な政策論になりうるのか？本稿ではその点を考える。

制度変化の要因について、ダグラス・ノースの著『制度・制度変化・経済成果』の議論を整理しておこう。「制度は変化する。そして、相対価格（本稿では環境管理費用）の基本的な変化は制度変化のもっとも重要な要因である。」「相対価格の変化は、価格変化についてのわれわれの理解を形づくる既存の精神的構造物（本稿では環境より経済成長優先という認識）によってフィルターにかけられる。明らかに、アイデアとそのアイデアが定着する様式が、ここで一つの役割を果たす。」「制度変化のプロセスは、取り決めないし契約の変更によって（環境管理協定等）、交換当事者の一方ないし双方がよくなる」という「より高いレベルでのルールを再構成するために資源を投入しようとする。」そうした「取り決めの文字通り数千の特殊な小さな変更の集まりが、全体として根本的な制度変化を促進する。」「参加者のイデオロギー的確信が強いほど、彼らが支払ってもよいと考える代償はますます大きくなる。」「フォーマルなルールは政治的なないし司法上の決定の結果として一夜のうちに変化しうるけれども、慣習、伝統、そして行為コードに具体化されたインフォーマルな制約は計画的な政策にそれほど影響されない。」「重要なことは、フォーマルなルールは変化しても、インフォーマルな制約は変化しないことである（本稿では、環境法ができて環境政策が変化しても、経済成長優先という制約は変化しないと読む）。その結果、インフォーマルな制約と新しいフォーマルなルールとの間には、多くの矛盾が存在するために、継続的な緊張が展開する」²。「長期的には非効率的な制度は取り除かれ、効率的な制度は生き残り、効率的な社会的組織に徐々に深化する。」「しかし、なぜ相対的に非効率な経済が存続するのであろうか。何が妨げるのだろうか。」「いったん「特殊な配列が標準化され、固定化されると、より効率的な代替案に直面しても」変更は容易ではない。環境保護に対する経済成長政策優先と、規則に対する「特別処置」の制度へのインフォーマルな組み込みは、環境法というフォーマルな制約が、インフォーマルな制約及び執行過程によって、さまざまなバリエーションに変化する。「アメリカ憲法は多くの中南米の国々に採用された。しかしルールは同じであるけれども、執行メカニズム、行動規範、および行為者の主観的モデルは同じではない。」そのため「非常に異なる結果に結びつく」³。」「区別されなければならないのは、ルールとプレ

¹ 松岡俊二、2003「社会的環境管理能力の形成：評価の方法論」同・朽木昭文編『アジアにおける社会的環境管理能力の形成—ヨハネスブルグ・サミット後の日本の環境 ODA 政策—』アジア経済研究所。

² ダグラス・ノース(1990)『制度・制度変化・経済成果』邦訳 1994 年晃洋書房、pp.7、110-20。

³ ダグラス・ノース、1990『制度・制度変化・経済成果』邦訳、pp.121-33。

イヤーである。制度はゲームの基本的ルールであり、プレイヤーは組織である。諸組織の焦点は制度変化のエージェントとしての役割にあり、制度と組織の相互作用が強調される⁴。

何が環境政策の制度化(＝不確実性の減少)を妨げているかを明らかにする作業に必要なことは、フォーマルな制度と、インフォーマルな制約と、現実の執行過程の 3 要素の相互作用をまず明かにし、次に、環境政策を制度化するどのような方向が進み、模索されているかを明らかにすることである。インドネシア環境省職員とのインタビューでも、「自覚だけでは足りない。何をすべきかはわかるが、どういうふうにすればいいのかが分からない」という認識を聞いた⁵。

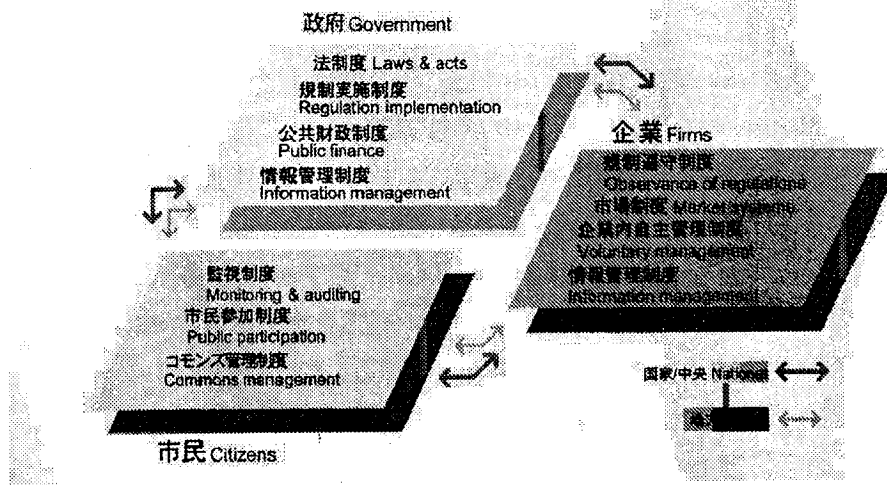
どういふにするかは「本格的稼働期」に向かって社会的環境管理能力が動き出す「エントリー・ポイント」を発見することにつながる(これを「一点突破全面展開」アプローチと呼ぶ)。外圧、市民運動の大きな盛り上がり(学生レベルから一般市民へなど)、環境悪化を原因とした死亡者や劇症患者の出現、そのセンセーショナルな報道が対策に火をつけるといったことが考えられる。その「エントリー・ポイント」が政府・企業・市民を巻き込む制度としての本格的稼働への「エントリー・ポイント」に結びついていく筋道、これが一般論になる。政府レベルにおける企業(＝経済成長)重視から市民生活重視への転換、企業における利益至上主義から地域社会との協調重視への転換、市民レベルにおける「不満＋不動」から「行動」への転換(いずれも劇的にか、緩やかにか)は、何を契機にもたらされるかということである。また、制度としての本格的稼働への「エントリー・ポイント」を経過した後、それが制度として「安定化」する方向(「移行」から「定着」への方向)は、松岡が「環境援助における能力開発とは何か」で展開した議論に従えば⁶、「制度の束」が「制度的補完性」をもって「社会のなかである行動パターンが普遍的になる」プロセスを一般論として昇華する手続きが必要となろう。

⁴ 同上。pp.5－6。

⁵ 環境省で Dr. Henri Bastaman (Staff Specialist for Social Culture) ; Laksmi Dhewanthi (Acting Head of the Bureau of Planning and International Cooperation) とのインタビュー。2004.8.11. ジャカルタ。

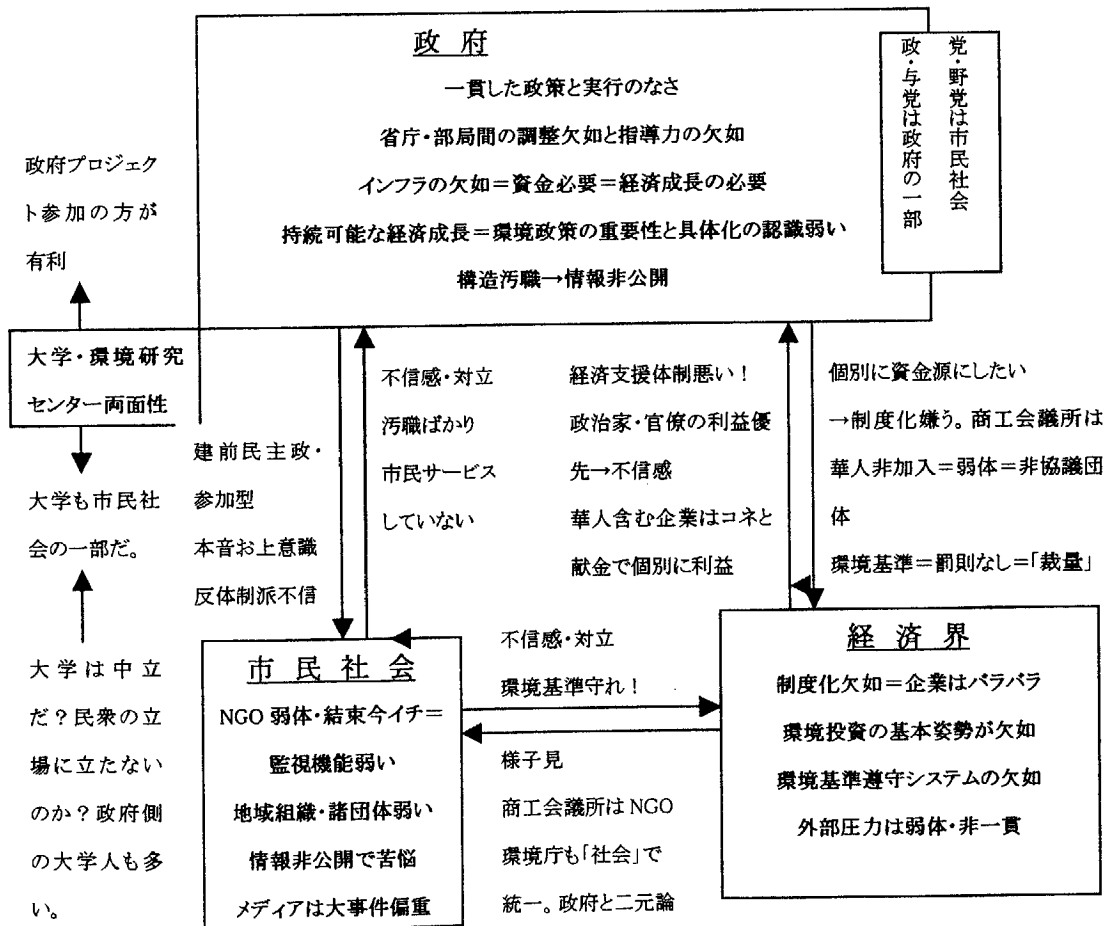
⁶ 松岡俊二・本田直子、2002「環境援助における能力開発とは何かー環境管理能力の形成(CDE) 概念のレビュー」『国際開発研究』11(2)。

社会的環境管理システム Social Environmental Management System (SEMS)



理想(向かうべき方向)のモデル(先進国型・3アクター調和モデル)

現実のモデル(3アクター相互不信モデル)



途上国における社会的環境管理能力形成のプロセスについては、国際的に受け入れられている政府、企業、市民社会の3アクター協働モデルから出発してはならないと考える(図参照)。そのモデルは、単に「向かうべき方向を示したもの」であり、問題は現実から出ることである。現実のモデルは3アクターが相互不信に陥っている状況である。そのなかでも政府が、長年の権威主義体制の遺産の上に、企業や市民に対して突出した存在を維持しており(=7:2:1モデル⁷⇨官僚国家の枠内の3アクター相互不信モデル)、しかも構造汚職を抱えて効率的に機能しておらず、「略奪国家」的様相を抱えている。企業はばらばらにされ、行政権行使の見返りに政治家や官僚にたかられる「貢納」制度(rent seeking)にさらされ、政府が経済発展のために経済界と体系的に協議する「開発国家」的(あるいは日本株式会社やシンガポール株式会社の)協調体制をとっていない。市民社会は長年押さえ込まれ、ばらばらにされている(企業も市民社会も「分割して支配する」状況に長年置かれてきた)。

この3アクター相互不信モデルをどう3アクター協働モデルにもっていくかの問題が、社会的環境管理能力進展の枠組みを構成する。そのために必要なことは、3アクターがそれぞれ果たすべき役割を果たすということである。そうすれば相互信頼が生まれ、協働が可能になる。社会的環境管理能力の成熟した社会(本格的稼働期)のモデルは、「制度化され、やるべきことをする強い」政府だけではなく、「制度化され、やるべきことをする強い」経済界と、「制度化され、やるべきことをする強い」市民社会が形成され、それぞれが「社会的環境管理を遵守するシステム」を形成する。その協調ネットワーク化が制度枠を構成するということである。

日本では1960年代の高度経済成長の結果、大都市部に高度環境汚染が発生し、住民運動が、「政府と企業は対応していない」と強い批判を行い、マスメディアがそれを大々的に取り上げ、社会問題化する「相互不信モデル」の時期を経験した。政府と企業がそれなりに環境問題に対応した結果、80年代になって3アクター協調の基盤が形成された。90年代に入ると、財政危機の下での市民サービスを、若干の補助金で市民団体のボランティア的協働を市政運営に組み入れた「パートナーシップ」が、日本の地方自治体の基本スローガンになっていった。ジョン・ピエールの一般化を援用するなら、「社会は、ガバナンス過程において補完的かつ競争的な機能を持つ。社会は、政府同様主要な遂行者となりえる。政府は、政策遂行上社会組織を使う。それは予算を節約し、政府のでしゃばりをより少なくする。問題は社会の統治能力の程度である。政府の舵取りと運営能力を改善する鍵は、社会の諸部分の自己管理能力を強めることにある⁸。」

政府、企業、市民の安定した3者協働関係は、アンソニー・ギデンズの言葉を借りれば、「健全な民主主義の三本足の腰掛けのようなものである⁹。」3アクターが協働して、地域づくりや政治のなす

⁷ 数字の背景:日本の「3割」自治も根拠は弱い(地方税は総税収の3割ということから出た議論であるが、実際は1~5割と議論がわかる)。1980年代のインドネシアでは、インフラ投資と公営企業の多さを反映して、政府が経済投資の半分を担ってきた。また、官僚国家の装置が村レベルにまで浸透し、市民を組織化してきた。よって3者の割合を3等分し、経済界の半分を政府が担い、抑圧された市民社会の比重を1に抑えると、3.3+1.7(経済界)+2(市民社会)=7割が政府占有分という図式がなりたつ。

⁸ John Pierre & B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. pp.32-33.

⁹ アンソニー・ギデンズ(1999)『暴走する世界』ダイヤモンド社、p.155.

べきことに対応することが、民主主義時代の政府が「調整」すべきことである。そこでは 3 者「調整」の中心的当事者として、政府の役割は一貫して大きい。ガバナンス・ネットワークの中心には、政府が位置することを忘れるべきではない¹⁰。

途上国では、日本と同様、政府は長年「お上」として君臨してきた。近年では国際的な圧力・影響で、「CS(=Customer Satisfaction=顧客(住民)満足)」「住民とのパートナーシップ」「ガバメントからガバナンスへ」をキーワードとした政府のあり方への変化が見られるが、なおその精神が内面化されておらず、「外見」にとどまっているというべきであろう。途上国では、企業は一般に政府に対して弱体で、政府の許認可、保護、契約に大いに依存し、商工会議所に結集して独自の発言力を行使するというのではなく、個々の企業が個別の政治家と結びついていることが多い。3 者パートナーシップについても、産業界としてまとまってというより、個別企業の対応の集積という面が大きい。NGO(Non-Governmental Organization)はときに No Good Organization(フィリピン経済産業省高官)と言われ、国際機関の勧告もあって NGO との話し合いを行うといっても、商工会議所などは歓迎されるが、「Noisy」な NGO は嫌われ、話し合いをしても「Benign Neglect(丁重に扱って無視する)」形で扱われることが多い(というより基本である¹¹)。政府側は、NGO 側の話は聞いても聞かなくても、同じように政府政策をつくるという形になりがちである¹²。政府が、縁故採用、非効率、汚職、「お上」意識に覆われ、「Noisy」な NGO を嫌悪すると、NGO 側も政府は悪い存在であると決め付け、双方は、交わるたびに不信感を増大させることになる。途上国では、政府の対応も NGO も、対立型がなお多いことを想定しておく必要がある。

そこでまず、ジャカルタの現在の環境問題状況についてサーベイしたあと、政府、企業、市民社会がその社会的環境管理能力形成に向けてどのような制約に直面しているかを明らかにし、最後にその打開の方向を探る。なお、本報告は、本 COE の資金援助を得て、04 年 8 月に 24 日間、ジャカルタとバンドンでフィールドワークを実施し、その間アポをとって環境省や環境関係の地方政府、企業、NGO、大学の人たち 30 人とインタビューをおこなった成果を基礎にしている。

2. ジャカルタにおける環境問題の現状

まず、ジャカルタの現在の環境問題状況についてサーベイしておく。インドネシアでは、地方分権の時代を迎えている(これについては拙稿参照¹³)。1999 年に地方自治法と中央・地方財政均衡

¹⁰ John Pierre & B. Guy Peters. Op.cit., p.79.

¹¹ Wilfredo B. Carada. 1992. "From Collaboration to Animosity: Residents, NGOs and Quasi-Public Agencies." *Comparable Studies of Public Administration*. EROPA Local Government Center. Tokyo. Suharko. 2003. *NGO-Government Relations and Promotion of Democratic Governance in Indonesia (1966-2001)*. Ph.D. Dissertation to GSID, Nagoya University.

¹² Tri Widodo W. Utomo. 2004. *Decentralization and Capacity Building in Indonesian Local Administration: A Long Journey for Discovering A Model of "Democratic Developmental Regime" (Case Study of Bandung City Government)*. Master's Thesis, GSID, Nagoya University は、バンドン市における地方政府—NGO 協議の実態を描いている。

¹³ 木村宏恒『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』広島大学国際協力研究科 COE「社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点」Discussion Paper. 17pp.

法が制定され¹⁴、2001 年から施行された。インドネシアの地方分権は、かつての「第 1 級地方自治体」である州ではなく、「第 2 級地方自治体」である市・県 (Kabupaten/ District) を地方自治の中心とするが、ジャカルタ特別州については、1999 年法律第 39 号 (ジャカルタ特別州統治法) で「ジャカルタ特別州の自治は州におかれる。」(市・県レベルにあたる) 区役所は都庁の出先機関であり、地方議会は設置しない」と定められた¹⁵。したがって、分析単位はジャカルタ特別州全体である。その政府は便宜上、特別州政府というより、東京都に習って都庁と呼んでおく。

2.1 ごみ処理

- ① まず印象に残ったのは、環境担当の当事者に廃棄物の全体像がよくわかっていないのではないかということであった。東京都の場合、1987-89 年時点で、年間 2699 万 t のごみは、産業廃棄物 81%、一般廃棄物事業系 12% (その半分は家庭系と混合)、一般廃棄物家庭系 6.5% で、事業系廃棄物の増加と家庭系への混合 (= 無料収集) があり¹⁶、事業系廃棄物の PPP (Polluters Pay Principle) 化および廃棄物一般の分別収集、リサイクリング化を行う体制が問題になっている。ベトナムの都市部では、都市ごみの回収率は 60~82%。廃棄物の 61% は家庭ごみで 20~30% が工業ゴミであり、ゴミのリサイクリング率は 15~25% ということである¹⁷。ジャカルタでは 1 日のごみ 2.56 万 m³ (6400t) うち 87% を回収というが、産業廃棄物と、家庭・町内での野焼きの全体像はよくわからない。一般の回収ごみ約 2 万 m³ の 80% が Bantal Gebang の最終処分場に廃棄される (約 5000 人のごみ拾いがそのうち 5000 m³ をリサイクルしている) と、都庁の資料は書いている¹⁸。1996 年のあるペーパーでは、都市ごみの 15~40% は集められていないという¹⁹。
- ② 家のそば、町内での収集場の段階から小規模の焼が行われている。かつては木の葉など有機ごみを中心であったが、今はプラスチックなど化学ごみ中心に変化した。その変化に意識の変化がついていっていない。市民はダイオキシンの危険への意識が弱い (わかっているが、わかることを望まない)。
- ③ 社会における伝統的な行為であるごみの (とくに川への) ポイ捨てが、法的禁止にもかかわらず「皆やっている」などとして後を絶たない。町内会自身による住民の意識改善・相互規制の体制ができていない。町内会の影響力 (行政化された相互扶助慣行) は、スハルト時代 (1967~98) には、公務員に町内会役員を引き受ける義務があり、かなり整然とおこ

¹⁴ 両法は、ドイツの援助機関 GTZ のインドネシア地方分権支援ホームページに英訳が掲載されている。 http://www.gtzsfdm.or.id/dec_in_ind.htm

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

¹⁶ 寄本勝美 1990『ごみとリサイクル』岩波新書。102 ページ以下。

¹⁷ Asian Development Bank. 2003. *Report and Recommendation to the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the Socialist Republic of Vietnam for the Central Region Urban Environmental Improvement Project*. p.2.

¹⁸ ジャカルタ都庁資料 (DKI Jakarta. 2004. *Gambaran Umum Aspek Teknik Operasional*.)

¹⁹ Aca Sugandhy (環境庁). 1996. Sustainable Urban Development. Paper presented at the Seminar on "Strategies for a Sustainable Greater Jabotabek." p.6.

なわれていたが、98 年民主化後は、その影響力はがた落ちになり、共同清掃日がなくなったところも少なくないという。

- ④ ジャカルタ都庁では、ごみ収集は4局に分かれる(清掃局、市場局、河川局、公園局)。それに環境部が計画等を行う。すなわち統合ごみ行政への調整がおこなわれていない(2005 年から統合の方向と聞いた)。
- ⑤ 先進国のゴミは生ゴミ25%、途上国のゴミは生ゴミ75%というのが一般的だが、ジャカルタの生ゴミ比率はなお 65%あり²⁰、したがって焼却(場)は依然として不適當であるとのことであった。しかし分別すれば可能ではないのかと思った。徐々に大型の焼却処分場がつくられつつあるということである。
- ⑥ 病院ごみについては、それぞれの病院が焼却炉で処分すること、焼却炉を持たない病院は他の大きな病院と契約して焼却することが義務づけられている。規則は 1200 度での焼却であるが、それ以下の温度しか出ない小型焼却炉の改善が課題となっている。小型焼却炉はダイオキシンを発生させるため、日本では禁止となった。住民からもにおいや煙の苦情がでており、大型焼却炉に統合する方向が模索されている。
- ⑦ 工業廃棄物としての有害廃棄物は野放しである。有害廃棄物焼却場はジャカルタ郊外(ボゴール県 Bojong)にあるが、民間が経営しており、処理費が高くて、業者はそこに出さないという。ということは、密かに処理されているということである。
- ⑧ リサイクルは行われているが、なお極めて部分的である。世銀資金の GEF (Global Environmental Facilities) 計画で、生ごみの堆肥化計画には補助金が出ているが、農業分野での補助金付の安い石油化学肥料が、長年の使用で定着していて、有機肥料は市場を見出せていない。ごみ処理の基本はいまだに伝統方法(収集—運送—廃棄)である。
- ⑨ JICA はごみ処理というと物理面支援⇔トラック供与などの域を出ていないと聞かされた。リサイクル産業振興にはまだ向いていない(研修を始めた程度)。
- ⑩ ごみ処理の規則は地方自治の時代にあって、地方毎に決められている。全体(全国)を包括するごみ法は存在しない。地方政府規制には罰則規定がない。予算も限定されている。企業と社会の認識は低い²¹。
- ⑪ にもかかわらず、スハルト時代に整備された社会開発インフラはそれなりの高さに達していた。

(a) KIP (Kampong Improvement Program: 町内改善計画²²) によるジャカルタのスラム大

²⁰ BPS. *Jakarta in Figures 2003*. p.61.

²¹ 環境省で Ir. Wiryono (Assistant Deputy for the Domestic Waste) とのインタビュー。2004.8.11. ジャカルタ。

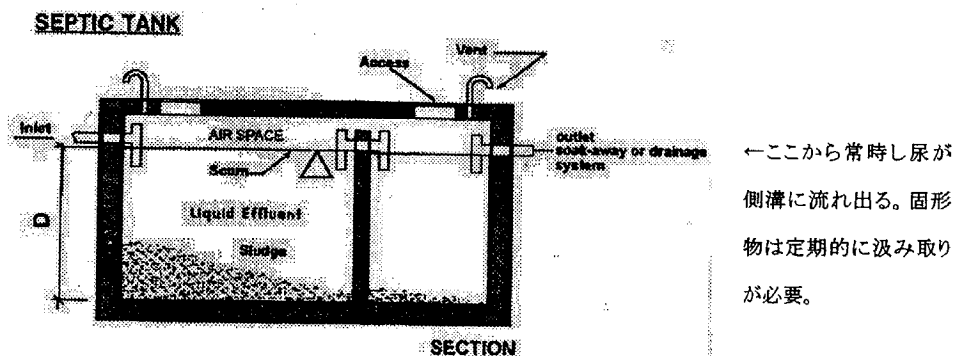
²² インドネシア政府の住宅政策は 1974 年からはじまった KIP でとくに有名である。一般に都市の住民の 50~70% はスラムやゴミゴミした住宅地に住んでいる。KIP は、政府が水道、ゴミ収集所、共同便所を設置するほか、セメントなどを提供し、町内会が相互扶助で労働力を提供し、区画整理をして町内の道路を整備し、道の両側にセメントで固めた排水溝を整備し(これで雨季の少々の雨なら床下浸水を防げる)、もって町内全体を整備する計画である。計画の波及効果として KIP の実

幅改善。都市の給水の改善は、水道とポンプ井戸からの給水を基本とし、住宅の込み合ったところでは、共同ゴミ捨て場、共同水場、共同便所などの設置も衛生教育とともに推進されてきた。

- (b) それらは全国に張り巡らされた隣組(および隣組連合)によって、共同清掃日等を含む共同作業(相互扶助)によって、組織的に支えられてきた。
- (c) 各村・町内会レベルに普及した保健婦・保健センターと Posyandu²³。それを支えた教育の普及(初等教育ほぼ 100%の実現)もあった。5歳未満の幼児死亡率は、1971年の 218/1000 人から 80 年の 162 人へ、90 年の 103 人、2000 年 48 人へと着実に減少してきた(乳児死亡率では 145→109→71→35 人)。幼児死亡率減少の原因は、栄養状態の改善、予防接種の普及、保健センターと保健・栄養教育の普及、医療施設の増加に加え、都市の住環境整備が幼児死亡率の低下は正比例するという²⁴。

2-2 水質汚染

- ⑫ Septic tank(浄化槽)の多くは単なる肥溜めである。日本のように薬は投与しない。ある道路・川沿い共同便所では、直接川にし尿が落下する方式であった。それがほんの 20 年ほど前まで、一般的におこなわれていた方式であった。ある隣組(50 戸余)では、汲み取りは 2 ヶ月に 1 回で、尿と水は常時あふれて溝に流れる仕組みであった(図)。



施とともに家を改善する家庭が多く、町内の景観は一新される。土地の資産価値もあがる。KIP の問題点としては、予算不足の中で計画の量的拡大が追及されたため、道路整備と側溝は大変評判がよかったが、水道、ゴミ処理、共同便所は予定通りにはいかなかった。水道は都市計画の中で整備されるもので、町内会の相互扶助でできるものではない(都市部の水道普及率は 92 年の 35% から 2000 年の 50% へ)。ゴミ処理も改善されはしたが、ゴミ処理場に搬出するトラックや、町内の側溝からの排水を流し込んでいくより大きな排水路建設や、尿尿処理(浄化槽つき家庭便所所有は 92 年都市部で 44%)も町内会の範囲外であったし、電気もそうであった(92 年で電気がある家庭は都市部 89%、農村部 35%、全国平均 52%)。それらは都市政策として別の政策体系が必要であった(拙稿「インドネシア」田中浩編『世界の福祉国家』お茶の水書房、1997)。

²³ 自然村レベルでのポスヤンドウ(posyandu: pos pelayanan terpadu: 村落総合保健サービス・ポスト)の数は全国で 84 年の 2.5 万から 92 年には 24 万に増えた。ポスヤンドウは地域の母親ボランティアで構成され、子どもの体重測定、予防注射、経口保水療法による下痢対処、家族計画、母子保健を担当し、月 1 回の保健センターからの巡回医療に協力する。

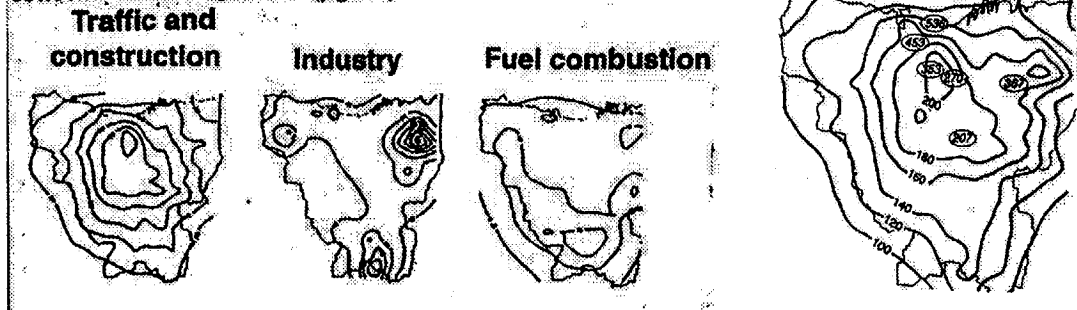
²⁴ バウム&トルバート『途上国の経済開発 世界銀行 35 年の経験と教訓』上下、1988。

- ⑬ 市民の川へのごみ捨てはなお日常化している。
- ⑭ ジャカルタの排水路はかなり整備されてきているが、なお雨季の大雨時には市内各所で日常的に冠水する。下水道普及率は「1%」というが、確認できなかった。
- ⑮ 90年代の経済成長⇨廃棄物増大のなかで、Clean River Program(PROKASIH 1989~97)、Blue Sky Program(PRODASIH)など、環境管理政策がある程度進展し、約2000の企業が地方政府と環境管理協定を締結した。もともとこれらは企業の自主的協力に期待したもので、実行力は弱かった。とくに1997年経済危機以降、各企業はいっせいに環境投資を放棄するようになった。環境基準崩壊でインドネシアはこの分野での国際信用を喪失した(Laksmi)。環境政策は97年で仕切りなおしとなった(Emma)。そしてようやく経済回復が定着してきたここ2~3年、再び環境投資が若干行われるようになった²⁵。

2-3 大気汚染

- ⑯ 工場は1970年代からジャカルタの郊外で建設する方針が採られてきた。したがって都内には中小企業団地ぐらいしかない(工業汚染図²⁶の東北)。それは、大気汚染源が工場中心である北九州市、宇部市との基本的な差となっている。ジャカルタの

Figure 2.10: Observed (encircled values) and calculated TSP concentrations in Jakarta ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



ような自動車排ガス汚染中心の大都市では、官民をあげた社会運動が必要である。

- ⑰ 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倍の汚染物質を出すといわれるバイク(2 cycle engineの場合、4 cycle engine はまし)の急速な普及の前に、市民が加害者であり、被害者でもあ

²⁵ 環境省で Laksmi Dhewanthi (Acting Head of the Bureau of Planning and International Cooperation); Ir. Emma Rachmawati (Assistant Deputy for the Environment Institution and Policy) とのインタビュー。2004.8.11. ジャカルタ。

²⁶ Jitendra J. Shah & Tanvi Nagpal. 1997. *Urban Air Quality Management Strategy in Asia: Jakarta Report*. World Bank Technical Paper No.379. p.28.

るという状況が現出している。

- ⑮ 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(Jabodetabek²⁷:巻頭地図参照)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州の外からの通勤・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。
- ⑯ 公共交通手段の多様性と非効率性:インドネシアではバス等のメンテナンスはかなりいいかげんである。ある専門家は、規則どおりにすると、ジャカルタでもたぶん10%以下のバスしか動かさないだろうという。バス(民間中心)は資本家にとって日銭が入るので、よき投資対象であり、少々のことでは休止しない²⁸。驚くほど古い各種のバスがどんどん走っている。汚い車両の電車も、無賃乗車満載でドアも閉めずに走っている(したがって中産階級は乗りたがらない=自家用車通勤志向に歯止めがかからない)。バジャイという三輪タクシーも古く、排気ガスが多い。排ガスの大きな小型バスなどの環境省による規制方針に、バス業者に「抱きこまれた」運輸省が反対し、環境省の官僚から「政治家」になったナビエル(Nabiel Makarim)環境相の下で、規制は停滞してきたといわれる²⁹。
- ⑰ ボゴタ・モデル(Bus Rapid Transit system)は、近年途上国における都市交通の切り札として急速に有名になった。コロンビアの首都ボゴタ市のPenalosa元市長(1998~2000)は世界各地を講演、ボゴタ・モデルの普及に努めている。このモデルは、バス専用レーン+自転車専用レーン+歩行者専用道+年2回の自動車なしデーをミックスしたもののだが、中心は専用レーンを持ったバスの大量投入による公共交通網の回復である³⁰。ボゴタ・モデルの先例はブラジルのクリチバ市(人口160万人)にある。それは「のろい、時間通りでない、清潔でない」の公共バス・イメージを一新した。その鍵は、大量導入の新型で大型の

²⁷ 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、Bogor市および県の1州4市3県からなる。

²⁸ 国家開発企画庁でDail Umami(SITRAMP counterpart)とのインタビュー。2004.8.24. ジャカルタ。

²⁹ 国家開発企画庁でDail Umamiとのインタビュー。2004.8.24. ジャカルタ。

³⁰ Karl Fjellstrom(GTZ). Jan.2004. "World's Leading Urban Reformer Shares New Way to Build Cities - Former Mayor Enrique Peñalosa Brings "Bogotá Model" to the UNCC, Bangkok." その他、

http://www.itdp.org/PR/bogota_model.html

<http://www.sutp.org/events/penalosa-visit.aspx>

<http://www.environmentaldefense.org/pressrelease.cfm?ContentID=2609>

バスを、バス専用レーンの網の目をつなぎ、そのバスの流れを都市計画と統合することであった。自家用車の市内中心部乗り入れは抑制され、バスは市内均一料金(郊外に住む交通弱者対策)+(閉鎖空間のバス停での)乗り継ぎ制である。その建設費用は地下鉄建設コストの5%にとどまり、財政難から地下鉄建設に乗り出せない途上国都市交通政策の切り札になるという³¹。

- 21 ジャカルタのステイヨソ(Setiyoso)知事は2003年にボゴタを視察。すぐに導入を決めた。政治リーダーシップの大きさはここでも中心的な要因であった。バス専用路線は2004年1月から導入された(計画は4路線だが、実施は1路線の半分。巻頭地図参照)。その背後には、インドネシア大学都市交通問題講座があったという。ジャカルタのバスにつきものであった強盗を防ぐため、全バスに半年間は警官を同乗させ、その後は警備員を同乗させた。ただ驚いたことに、都庁交通政策は、JICA-BAPPENAS(国家開発企画庁)合同のSITRAMP³²交通政策とは調整なしに、計画を進めているということであった³³。「地方自治の時代だよ。」ではJICAの仕事は何なのだと思った。
- 22 数年前と比べると、都内幹線道路のスムーズな流れは驚くばかりである。ただしその原因は、ボゴタ・モデル導入よりThree-in-one政策(朝7-10時と夕4-7時は自家用車に3人以上乗らないと幹線道路を走れない政策)が大きいと、タクシー運転手などは話していた。

3. 政府分野における社会的環境管理能力形成を妨げているもの

3-1 一番の問題は政府の一貫した政策と実行のなさ

- ① インドネシア大学社会政治学部の人類学者で長年社会林業地における政府と住民の調停役をしてきたイワン・チトラジャヤ(Iwan Tjitradjaya)氏にインドネシア政府の問題点を聞くと、「社会林業をやってきて、一番の問題は、政府の一貫した政策と実行のなさである。皆、短期の政策でやっている。法律をつくって、それを実施していくという姿勢が欠如している」という³⁴。「大臣が変わると政策も変わる。ああやったりこうやったり(Dr.Setyo)。」³⁵インドネシアがなお、法治でなく人治で動いていることを印象付けられた。なぜそんなに政策が変わるのだろうかという筆者の問いに、環境NGOであるPelangiのシャンティさんは「結局自信(Confidence)がないのだ」という³⁶。
- ② つねになにか問題が起こってから対応する(Reactive/responding)。社会的能力向上の総合

³¹ 服部圭郎 2004『人間都市クリチバ』2-2-3「交通政策」学芸出版社。

³² SITRAMP= The Study on Integrated Transportation Master Plan for JABODETABEK (Phase II)。JICAと国家開発企画庁との合同プロジェクト。

³³ ジャカルタ都庁地方開発企画部でVera Revinasari およびその同僚とのインタビュー。2004.8.24。

³⁴ インドネシア大学社会政治学部人類学講師 Dr. Iwan Tjitradjaya とのインタビュー。2004.8.23。デポック市。

³⁵ 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。

³⁶ Pelangi スタッフ Ms. Shanty M.F. Syahril とのインタビュー。2004.8.27。ジャカルタ。

的な計画と実施が欠如している。

3-2 省庁・部局間の調整と指導力の欠如

- ③ 政府運営の最大の問題は、省庁・部局間の調整の欠如にある。それは総合的に問題に対応する政治指導(リーダーシップ)の欠如の問題でもある。官僚国家であることの限界は、官僚は省や部課を超えて発想できない。したがって政策が総合的にならないことにある。省や部課を超えた政策作りは政治家(大統領、大臣、地方では首長)の仕事である。環境問題は環境省だけの問題ではない。工業省・教育省など全省庁に係る問題であり、したがって省庁間調整が必要である。国家開発企画庁のジャカルタ環境政策とジャカルタ都庁の調整(=協働)も欠如していることには驚いた。大ジャカルタ(Jabodetabek)の公共交通網調整は難しい。とくに2001年から地方分権時代に入ってから、各地方政府は独立意識を持つようになった。州政府の下という意識はない。また、地方議会の承認がないと地方政府の決定はできない仕組みになったことも大きい。ジャカルタの外環状道路について、隣接の市・県政府は、自分たちの行政領域を通るべきだという(土地ころがしによる儲けもからむ)。しかし都市間交通はまだそれほど多くなく、採算が合わない。それゆえ中央政府が入らないと財政的に建設できない面がある。「ジャカルタは中央省庁の言うことを聞きたくないと、別の案を出してくる」という奥の手もあるようだ³⁷(Umami)。
- ④ 「環境省の政策形成能力は高い。地方政府は長年の中央集権制から自立したばかりで、環境問題がわかっていない。環境政策を補完的にしか考えていない」とソニー・クラフ(Sonny Keraf)前環境相は言う³⁸。中央政府の環境省には、情報センター、政策・基準作りの役割がある。「環境省は若い省だ。設立時に大学の新卒を集めた。Open な雰囲気があり、他省庁とは違う³⁹。」ところが環境省は地方自治の下での地方の現場では役割が小さい。「基準作りだけといってもよい。地方の環境政策の権限は今や地方政府にある。環境省はその能力を生かせていない」と、パジャジャラン大学環境学のチャイ博士は言う⁴⁰。
- ⑤ 環境 NGO の環境問題の Pelangi は、アジア開発銀行との契約を受けて、ジャカルタ環境問題の全関係団体(行政、業界、NGO、メディアなど)を集めたセミナーを開催し、政策作りを提唱した⁴¹。多くの団体が参加したもの、実際に来たのは各団体の下の地位の人で、「いわば様子を見に来るだけだった。この機会に一緒に解決策を、Data Base 照らし合わせて共通認識を、という発想はなかった」というのが Pelangi のにがい経験であった⁴²。事情を知った人は、前からそのような傾向があるという。

³⁷ 国家開発企画庁で Dail Umami とのインタビュー。2004.8.24. ジャカルタ。

³⁸ Sonny Keraf 前環境相とのインタビュー。2004.8.10. ジャカルタ。

³⁹ 環境庁で Ir. Emma Rachmawati (Assistant Deputy for the Environment Institution and Policy) とのインタビュー。2004.8.11. ジャカルタ。

⁴⁰ Dr. Chay Asdak (Pajajaran 大学環境研究センター PSL) とのインタビュー。2004.8.14.

⁴¹ Pelangi. 2004. *Pengembangan Laboratorium Analisis Kebijakan Penurunan Emisi Kendaraan Bermotor Jakarta* (ジャカルタの車の排気ガス削減政策分析実験) + interview.

⁴² Pelangi スタッフ Ms. Shanty M.F. Syahril とのインタビュー。2004.8.27. ジャカルタ。

- ⑥ 政府と経済界の協議・協調体制は経済を発展させるための基本枠である。インドネシアでは経済界が結集していないため、経済界が話し合っ要望をまとめ、それを政府と制度的に話し合う関係がまったく築けていない。民間経済の中核を占める華人は事実上商工会議所から締め出されており、その結果商工会議所は弱体にならざるを得ない。政府はそのような経済界を話し合いの対象とする意識に欠け、話し合う制度をつくる努力をしていない(3 システムの連携が閉じている)。それによって政治家・官僚は、企業を「分割して支配」し、献金源(milking cow)として利用することができるという利益を得る。またそれを第一に考えている。
- ⑦ 政府と市民社会の協議・協調体制はガバナンスの基本枠である。インドネシアでは市民社会が結集しておらず、官僚体制の「お上」意識が持続し、かつ外圧で市民社会との話し合いを要請されていることから、いくつかの NGO など個別の市民社会組織との話し合いの場を政府側が設けることはあるが、官僚にとって NGO は、反政府のやからであるという不信感があり、「丁重に扱って無視する(benign neglect)」対象、「noisy」「No Good Organization」(フィリピン産業貿易省高官)である⁴³。市民社会の要望に立脚した政策選択と政策実施を積み重ねていくシステムが、政府の側でまったく築けていない。また、市民社会の側からの政府の環境管理政策の監視や関心も弱い(4 ページの「3 アクター相互不信モデル」参照)。

3-3 インフラの欠如=資金=経済成長の必要

- ⑧ インフラの欠如も大きい。市民がごみの分別をしても、分別したゴミを処理するリサイクル産業が育っていないため、清掃局で集めたあとで混ぜている。リサイクルシステムは廃棄物を資源とする基礎インフラであるが、それが育っていないし、それが廃棄物政策の基本であるという認識も弱い。町内のプラスチックごみの野焼きを見ても、多くの市民の側にもゴミは資源であるという意識が欠如しているように見える。統計ではバキュームカーはジャカルタに 121 台ある。しかし、し尿を回収しても処理施設が少ないため、し尿を川に捨てている⁴⁴。
- ⑨ 地方(都市)におけるインフラ不足はもっと深刻である。現状の改善に持つていくには、まずモニタリング・システム作りが必要であるが、それにはかなり時間がかかる。分権で各州に各省庁所属環境施設(工業省、保健省など 59 箇所)を統合する方向ができてきている(それに建物・機材等の援助資金をつける)。モニタリングは部分的にしか機能していない。新設の州にはなにもない(=他の州に委託せざるをえない)。州知事によっても環境政策への取り組みは違ってくる。環境政策で能力があるのはジャカルタとバンドン県ぐらいか?と環境省の企業監視課の職員(Vinda)は言う。オーストラリアの支援で設置された 10 都市の環境モニタリング・システムも、メンテナンスが不十分で、部分的にしか機能していない(時の経過とともに機能しない施設が増えている)。

⁴³ Cf. Suharko. 2002. *NGO-Government Relations and Promotion of Democratic Governance in Indonesia (1966-2001)*. Ph.D. Dissertation. Nagoya University.

⁴⁴ Interview with Dr. Iwan Tjitradjaja; Aca Sugandhy(環境庁). 1996. Sustainable Urban Development. Paper presented at the Seminar on "Strategies for a Sustainable Greater Jabotabek." p.5.

- ⑩ 環境対策には経済成長による予算資金が必要:ソニー・クラブ前環境相は、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始めて本格的な体制が組めるということを聞いたと、印象深く話していた。

3-4 経済成長に対する環境政策の重要性と具体化についての認識が弱い

- ⑪ インドネシアでも為政者の間で、環境保全も重要だが、経済成長はより重要という意識は非常に強い。したがって、環境保全は経済成長と調和するなかで(妨げない範囲で)計画・実施されるべきであるとする考えが克服されないと、環境政策は進まない。筆者はこれを Environmental Literacy の第一基準と提起したい。UNDP の人間開発の理念である「経済成長は人間開発の手段に過ぎない」という基本認識への認識が為政者には求められるということである。中央政府は環境省の予算をはなはだしく軽視している(「開発予算の 1%。公平を欠く。3~4%である必要⁴⁵⁾」)。「他の省は Trillion ルピア (80 ルピアが 1 円) 単位の予算がつけられるのに、環境省には Billion 単位だ。これでは話にならない」と環境省の職員は憤っていた。ソニー・クラブ前環境相は、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⁴⁶⁾。中国環境法では、経済成長と環境保護は車の両輪であるという位置づけがある。インドネシアではそれさえない。
- ⑫ 政治家は、リサイクル産業への認識をもつべきである。筆者はこれを Environmental Literacy の第二基準と提起したい。単に「環境問題は重要」という認識では抽象的で、総論賛成、各論反対になりかねない。総論賛成は誰でも言う。環境問題への対応は子どもに対しても Lip service が教えられる傾向にある。言葉だけで具体的行動が伴ってない。
- ⑬ 地方分権後の地方政府の環境管理能力形成:地方分権後の地方政府には、環境管理政策を実施する意思も、人材や機材の能力も欠けている。基本的に経済成長だけを見ていて、環境政策を著しく軽視している。環境省の方針は、地方政府の環境部門を格が高い局 (Dinas) にすることである。モニタリング部門を担当する環境調査庁 (Bappedal) は、2002 年に環境省に統合された。統合は環境調査庁 (Bappedal) の機能を低下させたのか? 答は複雑だが基本的にはノーであった。現実には Bappedalda (地方環境調査部) の機能は、半分ぐらいの地方政府で存続した(しかし流動性は大きい)。地方政府では、部 (Badan)、課 (Seksi)、係 (Sub-seksi) などいろいろに位置づけられた。はじめからなかった地方政府もある。新しく設立された地方政府ではまったく機能していない(98 年の民主化後、新しい州が 4 増えて 31 に、県/市約 130 が増えて 432 になり、なお増える傾向にある)。清掃局の機能のほうがはるかに大きい。
- ⑭ インドネシア大学環境学のスティヨ教授は、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。しかしながら、環境政策は思考が物 (Fisik) 中心に考えられている点を強調した⁴⁷⁾。これはわれわれの姿勢と同じであ

⁴⁵⁾ 環境白書 (Kementerian Lingkungan Hidup. 2003. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2002*. p.15.

⁴⁶⁾ Sonny Keraf 前環境相とのインタビュー。2004.8.10. ジャカルタ。

⁴⁷⁾ 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。

る。

3-5 構造汚職

- ⑮ 環境政策の展開には、汚職の問題も大きい。「汚職で抜き取られて実行予算が不足すると、基準以下で Go サインを出すことになる。後でいろいろ問題が起こってくる」(Sonny Keraf 前環境相)。スハルト時代に、社会のあらゆるところで「かすめる」体制があたりまえになった。公務員は月収の 1/3 が基本給。実収入はプラス 2/3。出張費とか委託費とか、いろいろある。大学でも、プロジェクト費用の一部を大学本部等に上納する制度がある。そんな透明性のないところ(説明のつかないところ)に研究委託はできないと、JICA 環境スタッフは言う。
- ⑯ 社会紛争の調整(Management):多くの政治家・官僚・人が金で動いている社会メカニズムがある。チャイ博士が、“We don't have leadership. We have dealership.”と言ったことには、名言であると笑ってしまった。スハルト時代において、スハルト一家を頂点とする Rent seeking state (貢納制国家≒略奪国家)の階層化と職場での全員配分方式ができた。職場の皆が配分をもらって、あるいはもらわざるをえなくて、皆が黙ってしまう。スハルト後、各部門は Rent seeking で独走するようになった。改革時代に汚職は一層ひどくなったという人も多い⁴⁸。

4. 経済界における社会的環境管理能力形成を妨げているもの

4-1 環境に投資しなければ社会的にやっていけないという基本姿勢が欠如

- ① 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(Kompas 環境担当記者も同意見)。
- ② インドネシア大学環境センターが企業に、環境検査は大学なら安いと誘っても、乗ってこない。意識(Social Awareness)がそうになっていない(Dr. Setyo)。交通問題合同セミナーにも、バイク業界代表は来たり来なかったり、一貫性がない。様子を見ている(環境 NGO の Pelangi)。
- ③ 日本では一般の人が皆、環境に関心をもっている。罰則とか罰金とか、そんな次元で環境政策を遵守しているのではない。インドネシアではバス等のメンテナンスのいいかげんさに象徴されるように、公共交通はよき投資対象。日銭が入るといった認識しかしていない。その基本のところでは決定的な差があると、広島大学で修士課程を出て、日本を経験したウマミ氏は言った⁴⁹。
- ④ インドネシアでも、他の国と同様、企業の 99%は中小企業である。その環境管理への投資は現実には大変厳しいものがある。実態を聞いてみるとほとんど野放しされているに等しい。
- ⑤ ごみは資源であり、リサイクル産業は、企業利益をもたらし、雇用を生む一大産業分野であるという認識を形成する必要がある。今日、アメリカではガラスの 90%、鉄の 60%がリサイクル産

2004.8.23. ジャカルタ。

⁴⁸ 黒岩郁雄 2004「インドネシアの経済危機とガバナンス—汚職、契約執行、所有権の保護—」同編『開発途上国におけるガバナンスの諸問題』アジア経済研究所。

⁴⁹ 国家開発企画庁で Dail Umami とのインタビュー。2004.8.24. ジャカルタ。

業から生み出されている。この認識がインドネシアでは弱い。都市ごみ(とくに産業ごみの多さ)の全体像が理解できていない。

4-2 経済界の制度化と環境基準遵守を半ば強制するシステムの欠如

- ⑥ 経済界の組織化／制度化が非常に弱い。政府自身がインドネシア商工会議所(KADIN。各地方にも地方商工会議所がある)という形で経済界がオープンになることを嫌っている。「政府は商工会議所を嫌っている。個別に結びついて Milking Cow にすることが難しくなる。華人企業は政府／政治家と個別に結びつくことを好み、商工会議所に入りたがらない。商工会議所はオープンな組織だ。こちらに問題はない。私(Ilham)も華人だし、Sofyan Wanandi も華人だ⁵⁰。」しかし全国的に、華人は商工会議所に入っていないか、名目的にしか入っていない。
- ⑦ インドネシア商工会議所(KADIN)は環境管理部門を持つが、KADIN の影響力もその環境管理部門の影響力も弱いといわれている。KADIN は NGO という認識をもつ(NGO 側も同じ認識をもつ)。「政府—経済界—市民社会と3つにわけるのはおかしい。政府と市民社会の2つだ」と環境省の人も、NGO の人も、商工会議所の人も言った。
- ⑧ 商工会議所(KADIN)の環境部門が企業の環境管理施設などの情報センターかつコンサル機能、改善勧告機能を果たし、環境装置の設置に関する政府の補助金、低利融資、免税措置などについて、政府と話し合い、政策を引き出す Advocacy 機能を強化し、実施体制づくりをする必要がある。
- ⑨ 環境庁(KLH)は、企業の環境管理基準(Standard)を作成し、3-6 ヶ月毎に政府への報告提出義務を遵守させている。99 年からはじまった PROPER⁵¹は、政府が企業の環境管理にたいする評価を5色で色分けして示し、4-5 級の下位企業に改善を求める。しかしなお改善勧告にとどまっており、従わない場合は罰する体制を、実際に実施する必要がある。
- ⑩ 5色のランク付けは、1-2 級になると会社の宣伝効果につながる。メディアや消費者団体、あるいは販売店がエコマーク運動を展開し、1-2 級ランクを持つ企業の商品はよく買われるが、4-5 級の企業の商品は買い控えられという社会的通念を普及させていく必要がある。そのためには消費者運動が強化される必要がある。それにたいして Kompas の環境担当記者は、「消費者運動はある(Yayasan Lembaga Konsumen IN)。しかし消費者はより安いものを買う傾向があり、経済が向上しないと、消費者に質を求めることを期待するのは無理だ。政府系銀行に PROPER の色分けの悪い企業に融資はしないという規定をつくるほうが有効だと思う」という意見には、うなずかざるを得なかった⁵²。
- ⑪ 5色のランキングは、NGO から見ると政府が確信を持ってやっているとは思えないという。具体的な企業名とか、細かい情報を出さない。持たないといったほうがいいのかもかもしれない。一方

⁵⁰ インドネシア商工会議所環境保全委員会議長 Dr. Ing. Ilhamy Elias とのインタビュー。2004.8.19. ジャカルタ。

⁵¹ PROGRAM PENILAIAN PERINGKAT KINERJA PERUSAHAAN DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP(環境管理における企業努力のレベル評価計画)

⁵² コンパス紙環境担当記者 Agnes Aristiarini とのインタビュー。2004.8.18. ジャカルタ。

NGO で企業診断をしようとする情報不足に突き当たる(Pelangi)。

5. 市民社会各層における社会的環境管理能力形成を妨げているもの

- ① インドネシアの NGO は、32 年にわたるスハルト将軍の政権の下で、政府の開発政策の枠内で、面従腹背でしか存在することが難しかった。イスラム宗教団体の支部まで数える「公式」統計では NGO の数は 10 万といわれたが(内務省高官)、狭義の日本的イメージにおける NGO は数百にすぎなかった。1998 年の民主化後、インドネシアでも NGO がずいぶん増えたことは聞いていた。Walhi(インドネシア環境協会)のようなインドネシアの環境 NGO は、日本でもよく知られている。しかしながら、実際にあって話を聞いてみると、環境 NGO の力の弱さを実感させられた。Walhi 西ジャワ支部書記長のデニ(Deni)氏が、「NGO はほとんど成果を挙げてこなかった」と悲観的なことを言うのには驚いた⁵³。「何かあるとすぐ新聞社から NGO の見解について取材の電話がかかってくる。」メディアでは、あるいはアドボカシー(政策宣伝)では、NGO は大きな存在である。しかし日常活動ではずいぶん弱い。2005 年 8 月に、インドネシアの 200 余りの NGO が集まって全国集会を開いた。その 10 年の総括は次のようなものであった。(われわれは)「民主化時代の変化に対応できず、草の根からの諸問題を吸収できなかった⁵⁴。」

90 年代末から多くの NGO は Advocacy を強め、Media に接近し、「政府と社会を変えようとした。しかし社会は半信半疑であった(Deni)。」「社会資本はインドネシアにもあるんだけど(Dr.Henri)⁵⁵。」NGO は大学研究機関を政府側と認識していた。これには驚いた。「日本では、大学の先生には結構進歩的な人が少なからずいて、NGO にも協力しているが?」「インドネシアではそのような先生はほとんどいない」とデニは言う。一方大学の環境学系の先生は、バンドンにあるパジャジャラン大学のチャイ博士も、インドネシア大学のスティヨ教授(Dr. Setyo)も、大学は NGO と認識していた(「われわれは科学で勝負する(Dr. Chay)」)。インドネシアにはイスラム大組織がいくつもあるが、その系統の NGO は、NGO 世界での存在が薄いことにも驚いた(NGO 側は誰も「聞いたことがない」といつていた)。学生運動の盛り上がりはどうか? 「学生運動は 1998 年のスハルト政権打倒期に少しだけ活発だったが、そのあとはまた重要ではなくなった。」「もっともそれなりに NGO の人材供給源ではあるが。」

- ② コミュニティ組織:インドネシアでは、Rukun Tettanga という隣組制度と、その連合体である Rukun Warga(町内会レベル)が、現在でも全国の都市と農村に組織されている。スハルト時代は公務員が役員をする義務があったが、民主化後は都市部と外島を中心に弱体化してきている傾向もある。しかしながらゴミ処理や町の美化、リサイクルなどの社会基盤を提供するのは地域コミュニティなので、この部分の民主的強化が必要である。
- ③ メディアについては、「注目度の高い政治ニュースを重点報道する傾向があり、その結果、環

⁵³ WALHI(Wahana Lingkungan Hidup Indonesia)の Deni 氏とのインタビュー。2004.8.14. バンドン。

⁵⁴ “NGOs fail to absorb basic issues at grass roots” Jakarta Post, Aug 24, 2004.これは 200 余の NGO を集めた全国会議のまとめの記事である。

⁵⁵ 環境庁 Dr.Henri とのインタビュー。2004.8.11. ジャカルタ。

境問題に対する常日頃の扱いが少ないとする声もある」とジャカルタ都庁のアンドノ(Andono)氏は言うので、インドネシアの最大手コンパス紙の環境担当記者と話したときに聞いてみた。「そんなことはない。毎日環境記事のスペースは確保されている」。しかし確かめてみると「生活」の紙面は毎日あるが、半分以上広告に占拠されている。環境問題はその一部に過ぎない。記事は小さい。大事件中心主義は歴然としていた。

滞在中の2004年8月に、北スラウェシのブヤット湾で、米国金鉱多国籍企業の子会社ニューモン社(PT Newmont Minahasa Raya)の5年にわたる水銀垂れ流しによる中毒(水俣病)と疑われる病気が多発していることが、テレビ、新聞等で大々的に報じられた⁵⁶。センセーショナルな事件が起こると、メディアの報道姿勢が違ふ。環境問題の社会問題化は一般にメディアのセンセーショナル主義に依存してきたと言えるかもしれない。

6. 結局インドネシア(あるいは途上国)における環境政策進展の鍵はなにか？

6-1 環境省の行動計画⁵⁷は、次のようになっており、それはそれで納得できるものがある。

- ① 永続的開発に向けた地方政府の能力強化(Bangun Praja):永続的開発の概念に沿った社会のライフスタイルの変化:地方レベルにおけるメカニズムと地方イニシアチブの育成。
- ② 永続的開発に向けた社会のエンパワメント(Warga Madani):「鍵は連携である。協働による相乗効果を生み出したい(Mari kita bersinergi!)⁵⁸」。
- ③ 法システムの尊重と実行(全国から地方レベルまで、法による制度化をはかる)
- ④ 支援計画として、政策開発、遵法システム開発、政策モニタリングおよび情報提供システムを、環境省で整える。
- ⑤ 以上を記した政策文書以外にも、「NGOと環境省と地方政府の環境政策を、同じ言葉で表現する必要がある」と、基準づくりの一本化の必要を環境省職員(Laksmi)は強調していた。そのためには、環境のプロ集団である環境省のリーダーシップと、各界合同のセミナー、合同の仕事の積み重ねが必要である。4R(Reduce, Reuse, Recycle, Replace=無害なもの、長持ちするものに換える:Walhi文書)はいたるところでスローガン化されていたが、そうした点での共通認識の蓄積も必要である。
- ⑥ また、環境省行動計画で抜けていると思われるのは、世銀のプロジェクト並みに各省庁の全プロジェクトに環境アセスメント義務付けることの制度化、および省庁間環境政策調整の制度化である。

⁵⁶ Special Report (Newmont, NGOs in dispute while people suffer), Jakarta Post, August 7, 2005; "Newmont admits mercury pollution" CNN.com Dec.23, 2004.

<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/12/22/indonesia.pollute.ap/>

Walhiの報道 http://www.walhi.or.id/eng/buyat_team_summary/

⁵⁷ Ministry of the Environment. 2002. *Rencana Kerja Kementerian Lingkungan Hidup Tahun 2001 - 2004*.

⁵⁸ 環境省でIr. Ari Djukardi(Deputy for Community Role Development)とのインタビュー。2004.8.11. ジャカルタ。

- ⑦ リサイクル・ビジネス育成も教育省の教育政策を含む全省庁の共通認識にする必要がある。

問題は、以上の共同綱領的な政策を、どのようにしたら実行に移していけるのかということである。「問題の所在」でも述べたが、基本は、政府、企業、市民の 3 アクターがそれぞれやるべきことをやるということである。環境政策もそれだけ突出して対処できるものではなく、やるべきことのひとつと対処されるなかで、進展する。

6-2 政府レベルでやるべきことをやるようにするにはどうするか？

要するに、3 の「政府分野における社会的環境管理能力形成を妨げているもの」で述べた諸要因をつぶしていけばいいのである。

① リーダーシップと一貫性：開発途上国が開発に失敗すれば、そこには政府、経済界、市民社会それぞれの失敗があるということである。政府の失敗については、「失敗した開発国家」で論じられてきたように、決まったことが下に下りていくにしたがって消えていく軟性国家(Soft State)現象を克服できないことからくる。政治の基本は、資源(とくに財政及び歳入を生み出す装置)配分をめぐる争いにある。アフリカに典型的に見られる略奪国家(Predatory State)では、経済の基盤を破壊するほど、政治・官僚指導層がその地位を利用して国の富を私物化する現象を言う。経済の基盤を政治・官僚指導層の蓄財に帰結するように、政府の許認可権・政府融資その他を采配するシステムは、政治的資本主義として中南米に典型的に見られる。そこでは企業として成功する道は競争原理ではなく、政治・官僚指導層とのコネに依存する⁵⁹。インドネシアについても 80 年代に、オーストラリアの政治経済学者リチャード・ロビンソンがそのシステムを体系的に明らかにして大評判になった⁶⁰。近年では、何清漣が『中国現代化の落とし穴』⁶¹のなかで、同じシステムが現代化・市場経済化のなかで共産党官僚を中心とする新しい富裕階級が、不正権力と蓄財を通していかに形成されたかを、体系的に論じた。別の方式は「(鉄の)諸規則と特別処置(ad-hoc-ism による見逃し)」を通じて、政治・官僚指導層が蓄財し、政治経済システムを非制度化するやりかたである。これについてはヘイデンがインドを例に体系的に説明した⁶²。

インドで典型的に見られるのは、規則はできるものの、官僚制自体の腐敗とともに、連邦制による地方の「自立」「自律性」のなかで、中央の規則や計画が下に下りるなかで形骸化していくこと、政権が立脚する全国政党が地方エリートの連合党的性質をもつために、「議会制」の枠でも「特別処置」がおこなわれる姿である。ここからは政治家のリーダーシップではなく、ディーラーシップ(金で処置する)が構造的に生み出される。この問題に対する解答は、東アジアの開発国家が経験してきたように、政治・経済権力から相対的に自立した強力な合理的な中央官僚制が、一国の政治経済システムのなかでしかるべき位置を占めることである。

⁵⁹ Ben Ross Schneider (1999) "The Desarrolista State in Brazil and Mexico," in Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*.

⁶⁰ リチャード・ロビンソン、邦訳 1986『インドネシア：政治経済体制の分析』三一書房。

⁶¹ 何清漣、邦訳 2002『中国現代化の落とし穴』草思社。

⁶² Ronald J. Herring(1999) "Embedded Particularism: India's Failed Developmental State," in Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*.

- ② 調整メカニズム: インドネシアは地方分権の時代にはいつている。問題はそのなかで、地方分権の時代における中央政府各省の位置づけがあいまいになってきていることである。地方自治や住民参加は重要だが、同時に開発の全国・地域レベルでの調整も、政策開発、遵法システム開発、政策モニタリングおよび情報提供システムも、中央政府の合理的役割として軽視できない。中央・地方政府の協力関係を centralization-decentralization continuum (中央集権—地方分権連続体)⁶³と呼ぶ。ネットワークがこれからのキーワードとして注目されてきているが、中央各省内における調整、中央・地方間の調整、地方の州と市・県の調整、市・県の間の広域調整、市・県のなかの部課間調整、市・県による地元企業および住民参加型との調整が、地方分権時代には不可欠の政治システムとなる。
- ③ 都市環境インフラ※の整備はプラス α もある: 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不心得はなくなる。下水道が整備されないと川をきれいにすることは望めない。そのためには経済成長と税収増加が必要である。そのことは認めるにしても、「環境政治学」の分野も広い。環境関係にどの程度予算を回すかは、予算以前の問題である。各省庁にまたがった環境関連施設の統合と、統計基準の統合も、企業に環境投資を迫るのも予算以前の問題、すなわち「環境政治学」である。環境庁職員も、「予算がない」ことが環境問題に取り組まない逃げ口上になっている。そこで、先進国に視察に行くのではなく、同じく予算がない中国ではどうしているかを見に行くようなことをしているという。しかし、筆者がここであげている5項目のうち、予算処置が伴う必要があるのは、第3項目の一部だけである(10~15%)。

※ 都市環境インフラには次のようなものがある。

- (a) 排水路: 雨季の冠水地区(洪水)頻発地域の減少に象徴される。
- (b) し尿処理システム: Latrine から Septic Tank へ+汲み取り+処理場建設
- (c) ゴミ回収: 分別による一部焼却、リサイクル率上昇、有機肥料化と市場開拓
- (d) 公共交通機関利用率
- (e) 緑化: 都市の緑地比率、道路沿いの植樹比率

アジア開発銀行のある報告では、次の8項目を基準としてあげている⁶⁴。

- (1) 都市の環境インフラ(排水システムと洪水対策)
- (2) 都市環境関連企業の経営・技術能力
- (3) 市の委員会の運営・計画能力(制度強化)
- (4) 新設の建設省都市インフラ課の支援を受けた市の運営政策の強化
- (5) 都市環境サービスの適度の採算メカニズム開発(たとえば排水費用徴収は建設費の10%がめどなど)

⁶³ Paul D. Hutchcroft (2001). "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power." *Governance*, 14(1).

⁶⁴ Asian Development Bank. 2003. *Report and Recommendation to the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the Socialist Republic of Vietnam for the Central Region Urban Environmental Improvement Project*. pp. ii, 4.

- (6) 都市の環境サービス運営と計画におけるコミュニティ(とくに貧困層)の参加
- (7) 公衆衛生への自覚増大(汚水)
- (8) 都市の運営と制度における婦人の役割増大

④ 経済成長に対する環境政策の重要性と具体化についての認識樹立:

これについてはすでに、3-4 で、Environmental Literacy の第一基準として、環境保全は経済成長と調和するなかで(妨げない範囲で)計画・実施されるべきであるとする考えを克服する必要がある、それは UNDP の人間開発の理念である「経済成長は人間開発の手段に過ぎない」という基本認識への認識が為政者には求められるということであると書いた。Environmental Literacy の第二基準としては、為政者のリサイクル産業への認識をもつべきことを書いた。為政者は、世論と新聞の論調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。すなわち、

- (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の充実
- (3) 毎年の環境政策で成果をあげた「環境都市」の表彰。
- (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(公共事業省と社会省の管轄。耐用年数など基準なし)、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。これは、環境 NGO による「知る権利、参加する権利、公平な裁判を要求する」(Walhi: Advokasi Pencemaran Udara)といった要求への対応も含まれる。
- (6) 各大学にある環境問題研究所(PSL)の活用。研究予算強化。政府への Advocacy。メディア・NGO との連携。

6-3 企業レベルでやるべきことをやるようにするにはどうするか?

企業レベルでも、環境政策だけを考えるのではなく、企業の制度化と諸問題に対する対応能力の強化の一環として、環境政策を考える必要がある。

- ① 商工会議所への企業の結集(歌人系企業の加盟が難しければ別組織の設立)と、企業の環境政策コンサルティング・システム、商工会議所としての企業の環境基準づくり。
- ② 企業の環境投資奨励。企業環境の(政府および自主)監視とランキング。低ランク企業への政府融資禁止。
- ③ 環境関連ビジネスの政策的育成。

6-4 市民社会レベルでやるべきことをやるようにするにはどうするか？

まず、市民社会の定義を述べておく必要がある。

市民社会の定義

木村の定義	Larry Diamond の定義 ⁶⁵
① 家族	① parochial society (私的社会)
② 市民社会	② 市民社会 (公的社会)
(a) parochial society (私的社会)	③ 経済社会
(b) 広義の NPO/NGO (町内会含む)	④ 政治社会
(c) 経済社会	⑤ 国家機関
(d) 政治社会	
③ 国家機関	

ラリー・ダイヤモンドの定義は、市民社会を NPO/NGO と等値する考え方である。しかし、木村定義は、市民社会は、家族、政府機関を除くあらゆる組織の集合体であり、NPO はその小さな一部であるとするものである。

公的目標に係わる市民社会は、非公的社会 (氏族、民族、村社会、宗教団体、スポーツクラブ、趣味の会、同窓会など)、経済社会 (企業、農協、商工会、水利組合、講、共済組合、消費者組合、労働組合、財団など)、政府機関 (役場組織、軍、警察、博物館、研究所、学校など)、政治社会 (政党、選挙時の各種団体など) と比べると、社会のなかでは小さな存在である。さらに、市民社会内部にも多くの体制側団体があり、NGO=進歩的と考えるのはナイーブである (町内会、退役軍人会、「新聞は体勢産業」)。さらにどの団体も、国家と政党の編成に影響される。

一方、民主主義定着の質に大きな影響を与えたパットナムの市民共同体論 (civic community) は、parochial society (狭い私的社会) を含むあらゆる団体 (スポーツクラブなど) を含むことによってダイヤモンドの市民社会論より広い。相互主義的で、協調主義的で、信頼的な結びつきによって水平的に構成されている団体に限定することによって (縦型全国組織を排除)、市民社会より狭い。したがって、筆者もダイヤモンドも、パットナム定義は取らない。政府組織と区別される政治社会はどう考えるべきか？インドネシアで政党関係者に聞くと、与党は政府組織の一部、野党は市民社会の一部といわれた。企業も NGO も環境省幹部も、企業を市民社会の一部と主張した。

⁶⁵ Larry Diamond, 1999, *Developing Democracy*, 第 6 章 “Civil Society.”

日本におけるNPO(非営利組織)の範囲⁶⁶

最狭義 ↓	特定非営利活動法人(NPO 法人)
一般的な範囲 ↓	ボランティア団体、市民活動団体(政府系、反政府系、教会系、政治家の別働隊など)
アメリカで一般に使われている範囲 ⁶⁷ ↓	社団法人、財団法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人
	町内会・自治会(地域コミュニティ組織)
最広義 ↓	労働団体、経済団体、協同組合、信用組合

地方分権の時代は、参加民主主義の時代でもある。筆者が「二重の地方分権」と呼ぶ「中央から地方へ」の地方分権と、地方自治体が市民社会団体との協治(パートナーシップ)に道を開く分権を意味する。EU(ヨーロッパ連合)では、EU発足に先立って91年に締結されたマーストリヒト条約で、補完性原理(Principle of Subsidiarity)が政治制度の基本として規定された。補完性原理とは、地方の多様性と独立を尊重し、地方から、下から発案される地域づくりの出発して、コミュニティで出来ることはそこで言い、そこでは不可能なことや非効率なことを市町村、州・県、国といったより大きな単位が順に補完していくという、住民に身近なところから出発する政治システムを指す⁶⁸。日本の市町村でも住民参加型の町づくり、地域おこしが盛んになってきているが、その発想は基本的に同じである。多治見市役所の幹部職員は語った。「今では彼らは役場のパートナーであり、自治体運営の不可欠の構成要素となっている。パートナーシップが市の運営のキーワードだ。」

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)、パートナー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⁶⁹。

6-5 まとめ

インドネシア環境省の行動計画は、分権時代において、環境政策の基本は、法治システムを整え、地方政府と社会(コミュニティ、市民社会組織、企業)のCapacity Buildingをおこなう。その地方自治の行動を支える中央政府の役割を規定する(政策開発、遵法システム開発、政策モニタリングおよび情報提供システム)というものである。筆者がそれに付け加えたのは、省庁間環境政策調整の制度化と、省庁の全プロジェクトに環境アセスメント義務付けることの制度化、およびリサイクリング・ビジネス育成である。

⁶⁶厚生省(2000)『国民生活白書』。

⁶⁷ レスター・サラモン(1994)『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社。

⁶⁸遠藤乾(2003)「日本における補完性原理の可能性」同他編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、pp.265-66.

⁶⁹ 参照木村宏恒、2004「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(近刊)。

地方においてシステムが稼動する鍵は、地方政府の **Capacity Building** である。インドネシアでは長年中央集権体制の下で上意下達が体制下してきたため、職員は基本的に上からの「指示待ち」人間として行動するよう訓練されてきた(これも OJT のひとつ)。2001 年から本格的な地方自治時代に入ったといっても、フィリピンが 92 年に地方分権に踏み出したときに経験した数年間の公共サービス低下は回避できたものの、従来どおりの仕事を中央政府各省からの予算と規則セットをこなす「ルーティン」以上のところには踏み出していないというのが基本的な構図である。したがって、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、地方自治に基づく環境政策が動くことは期待できないだろう。

また、中央省庁が縦割り行政で地方に計画を降ろしてきていたため、地方政府内でも、地方政府間でも、あるいは州政府と市・県政府間でも、政策実施の調整を行う体制ができていない。この調整メカニズムをつくることがもう一つの大きな課題である。環境政策は経済関係省庁との調整なしには実施できない。また、学校教育や広報とも結びつける必要がある。

ではそのように動いた場合、職員の人的・組織要素は整っているのか？ 個々の職員の訓練主義はそれなりに進展していると考えられる(とくにジャカルタやジョクジャカルタのように大学院修士課程が多くあり、職員の給与が学歴で決まるような今の役所の制度では、職員は結構修士号を取っている。問題は、役場が系統的に環境関係の修士号をとらせ、取得者を環境関係の部署につけているかどうかである。しばしばつけていない。「訓練は訓練。問題はシステム⁷⁰⁾」といわれる所以である。

インドネシアでは、独立後の政治経済混乱期を経て、スハルト政権が軍の民政への介入を行って(1970年代のピーク時には2万人の軍人を民政任務に派遣)、官僚制内への政党の影響力を完全排除し、また石油値上がりによる歳入の4倍化と広範な外資導入もあって、道路・電力・農村開発などの経済インフラ、教育、保健医療体制、住宅性差悪などの社会インフラ、法整備と国家開発企画庁と国家書記局を頂点とする中央・地方官庁体制整備などの法政インフラを画期的に整えた。一方、「1960年代の工業水準は1930年代と同じ⁷¹⁾」といわれたように、3分野のインフラを整える出発点が低すぎたこと、軍の政治経済活動自体は広範囲な体制の不透明性を維持したこと(今日でもインドネシア国軍の政府予算は、実収入の20-30%と言われる)、およびスハルト・ファミリーを頂点とする **Rent Seeking** (貢納国家) 体制がつくられて、民主化後も「政府予算の3割は消える」といわれる体制を維持してきたために、「東アジアの奇跡」諸国のなかでも最低のランクを維持し、東アジア NIES 諸国と南アジア諸国との中間的様相を呈してきた。

したがって、環境政策の進展については、環境省が行動提起を行い、ある程度のモニタリング体制もできているが、中央政府各省庁の環境政策実施に向けた共通認識と調整体制がほとんどできておらず、地方政府の各部・課でも体制が取れていない上に、モニタリング能力が欠如しているところも少なくない。そこに略奪国家的・政治資本主義的・特別処置横行的様相が、インフォーマルな制約条件となっている。市民社会レベルでは、コミュニティ組織の機能が弱まってきている上に、

⁷⁰⁾ Mark Turner & David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development*. p.117.

⁷¹⁾ Hal Hill. 1989. *Foreign Investment and Industrialization in Indonesia*. p.xvii.

長年の抑圧的遺産を背景として NGO の活動の余地はかつてなく拡大しているものの、なお育っていないという構造弱点を抱えている。展望しうる限り、インドネシア環境政策の進展は徐々にしか進まないと予想される。しかし、新しく発足したユドヨノ内閣のリーダーシップがどの程度発揮されるのか、およびニューモン水俣病疑惑事件のような死者を伴う環境問題が大きくクローズアップされる時間が起こるか、不確定要素も存在する。

**Present Condition and Prospects
on the
Social Capacity Development for Environment Management at Jakarta**

KIMURA Hirotsune

Graduate School of International Development (GSID)

Nagoya University

kimura@gsid.nagoya-u.ac.jp

SUMMARY

Like other developing countries, Indonesia doesn't have the well functioned three social factors, that is, government, enterprises and civil society. What we face and the point we should start is not the harmonious model but the mutual distrust model among three social factors. In Jakarta for long years, the government has taken to put industrial estates at the suburbs of Jakarta. So, the major environmental policy to be pursued by Jakarta Special District government is not to conclude pollution control agreements with enterprises but to arrange public transportation system and the regulation of private cars and motor cycles where 70% of air pollution stems from cars. The key for making government move for environmental policies is to upgrade the level of government management ability general within which the environmental policies can work. The keyword is the institutionalization. Institutionalization is also the keyword in enterprises and civil society. The level of institutionalization decides the level of transformative capacity for moving the reactive cycle of sacrificed people by pollution – citizen's movement - media – government – enterprises. In case of Indonesia, certain level of institutionalization was attained under Suharto government but still it is low level.



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.