

# 政策策定過程における NGOの役割

## チリ・サンチャゴの大気汚染対策の事例

飯塚倫子

### はじめに

2002年11月、チリではNGOをとおして公的資金が不正利用されたという野党議員<sup>(1)</sup>の告発により、NGOの活動や政府との関係に注目が集まった。さまざまな議論の末、2003年の1月には政府との仕事にかかわる全てのNGOを登録し、資金活用の透明性を義務づけることを含む不正防止アジェンダ（Agenda Probidad）の枠組み（2004年施行予定）が定められた。

環境をはじめとするさまざまな分野では政策策定過程において、政府と民間非営利組織（NGOもしくはNPO）による「協同関係」あるいは「パートナーシップ」を構築することが、近年重要となっている。しかしながら、このような政府行政機関とNGOの「協同」作業は緒に就いたばかりであり、この関係を健全に機能させるには政策実施における試行錯誤から学んでいく必要があると指摘されている<sup>(2)</sup>。前述のような事件を鑑みるに政

府とNGOの「協同」作業には困難が予想されるが、一般的に市民の代表と認識されるNGOが政策策定過程へ参画する機会はますます増えると考えられる。

チリは17年間の軍政を経て1990年に民政化した。新政権が新たな政策を策定する時期が、1990年代という途上国においても環境問題が盛んに取り上げられた時期と一致したため、環境対策の検討は民政化と同時に始まった。特に民政化直後、環境分野における明確な法律、行政機関が設立されていなかったチリの環境政策策定にNGOが関与したことは、その後の環境政策にも大きく影響したとされる。言い換えると、チリの環境政策は、環境法の策定、環境専門行政機関設立の段階からNGOが関わった珍しい事例といえる。

本稿では、サンチャゴの大気汚染の事例をとりあげ、環境政策策定プロセスにおけるNGOの役割がどのように変容してきたかを説明し、それに対応する形で政策がどのように変化してきたかを概観する。これは、日本でもこれから進むであろう

NGOの政策策定への参加に示唆を与えるとともに、NGOと政府との新しい関係を探る際に参考になると考えられる。

## I サンチャゴの大気汚染問題

サンチャゴにはチリの全人口の約40%にあたる約600万人が居住している<sup>(3)</sup>。サンチャゴは周囲を山と小高い丘に囲まれた盆地に位置していることと、冬期(5月から8月)に「逆転層」現象<sup>(4)</sup>が起きることによって大気の循環が妨げられ、大気汚染が悪化する。大気汚染の被害は1980年代後半以降に都市の拡大と交通量の増加に伴い増大し、社会問題化している<sup>(5)</sup>。

政府による大気汚染への取り組みは、1990年の民政移管直後から始められた。1990年からすでに10年以上の年月を経た大気汚染政策は、社会の変化に伴い内容を変化させてきた。この政策変化にNGOが大きく関与していると考えられる。

## II 環境政策

—1990年からの大気汚染対策の歴史的変遷—

1990年、民政移管後初の大統領となった中道左派政党キリスト教民主党のエルウィン大統領は大気汚染対策を実施するため、臨時に「サンチャゴ首都圏大気汚染対策特別委員会」(Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana)を設置し、技術的な対策検討と法的な枠組み作りの2点に取り組んだ<sup>(6)</sup>。その成果の一つが1994年の環境基本法(Ley 19.300 Base de Medio Ambiente)の公布と政府環境専門機関である国家環境委員会(Comisión Nacional de Medio Ambiente: CONAMA)の設立である。その後同委員会を中心とし、関連機関が、1997年に大気汚染対策に対する

具体的な計画である「サンチャゴ首都圏大気浄化計画」(Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana: PPDA)を発表している。しかしながらこの計画は実施面で多くの困難が生じたため、2000年以降同計画の見直しが市民参画型手法を用いて進められている。過去10年にわたる環境政策は政策内容の変化に伴い以下の三つのフェーズに分けられる<sup>(7)</sup>。

### 1. 第1フェーズ——規制導入と機関の設立 (1990~94年)

政府は、大気汚染対策として首都圏環境対策特別委員会を設置し、次々と法的および組織的な枠組みを作っていた。1990年から94年までのこれら一連の対策は、とりあえず直面している問題へ緊急・即効的に対応することを重視したため、導入された規制は第一に汚染源を取り締まる意味合いの強い直接規制が中心であった。

### 2. 第2フェーズ——原因分析と予防対策の導入(1994~99年)

直接規制導入の後に、データに基づく予防対策の検討が関係機関の間で協議形式で進められた。具体的には、大気汚染に係る機関各々が情報・データを整備し、首都圏内の経済活動と大気汚染の因果関係を分析し、予防対策の検討を機関<sup>(8)</sup>内で行なう形をとるようになった。この結果、大気汚染の現状と原因が明確化され、浄化のための行動計画が工業、交通、保健など関係セクターごとに作成された。1997年に発表された「サンチャゴ首都圏大気浄化計画」はこの試みの結果である。この政策を作成するにあたって、国家環境委員会(CONAMA)を中心とした関係政府機関のみではなく、NGO・企業団体<sup>(9)</sup>も交えた話し合いが行なわれた。

### 3. 第3フェーズ——分析に基づいた長期的な対策・計画の策定と市民の参加(2000年～)

1997年に策定された「サンチャゴ首都圏大気浄化計画」は、2000年に見直しが行なわれている。この見直し作業には、計画策定協議に参加していた民、官、NGO、その他団体に加え一般市民が参加し、数日間にわたって行なわれた。この作業でまず政府側が現計画の達成度と大気汚染の現状を説明し、その後市民、NGO代表、政府職員、企業団体の代表が交通、企業活動、市民、教育などのテーマ別のグループに分かれ討論を行ない、解決案および見直し案を練るといった形態がとられた。ここでの一番大きな変化は、計画の見直しを市民参画型で行なったという点である。

このように、政府の大気汚染対策は、わずか10年の間に大気の質を改善するための直接的管理の導入からNGO、企業の代表および多セクターにまたがる政府機関を加えた協議型政策策定、そして直接市民が協議の場に参加する市民参画型政策策定へと大きく転換している。この背景には徐々に変容したNGOの役割が大きかったと考えられる。

## Ⅲ 変容したNGOの役割

### 1. 軍事政権前——NGOの黎明期(～1973年)

チリにおける市民社会団体<sup>(10)</sup>の歴史は長く、1850年に設立された都市部に居住する一般市民の集まりから始まっている。その後1880年ごろには相互扶助団体的な性格の強い労働団体、鉱山労働者団体が設立された。19世紀の終わりには日本の商工会議所に相当する産業振興団体(Sociedad de Fomento Fabril: SOFOFA)のような経済団体も設立されはじめる。同様に宗教的な慈善団体も19世紀中ごろから末にかけて数を増やしている<sup>(11)</sup>。

20世紀初頭にはこれら団体の社会的目的が明確化し、女性解放運動に関する団体、学生運動団体、都市部スラム住民団体、農民団体および先住民団体などが設立されている<sup>(12)</sup>。なお、これら団体は1920年代頃から強く政治活動と繋がっていったという見方が一般的とされている。

### 2. 軍事政権下——軍事政権に対抗するNGO(1973～90年)

1973年の軍部によるクーデターは、これら団体の活動に大きな影響をあたえた。軍事政権は団体活動に多くの制限を設けたため、これに対抗するという意味で、各々全く異なる活動をしていた団体が一つにまとまり、政治活動を行なうという構図が生まれた<sup>(13)</sup>。軍事政権初期のこれらの活動の多くは、軍事政権の監視を逃れるため、カトリック教会の傘下に活動の場を確保し、1970年代には教会に密接する形で共同キッチンなどの活動が生まれ、80年代にはこれらの活動が大学の知識層やさまざまな団体を巻き込むことで、教会の活動から徐々に社会開発全般にかかわる内容に変化した。そもそもの活動目的は各々異なるものであったとしても、各種団体はこの間つねに協同して民主主義への運動と軍事政権への反対運動を行っていた<sup>(14)</sup>。つまり、反軍事政権運動はこれら団体の共通プラットフォームのような役割を果たしていたといえる。なお、これら団体の活動は、「反軍事政権」を支持する海外の各種団体からの資金的支援によって支えられていた<sup>(15)</sup>。

### 3. 民政移管後——新しいNGOの役割を模索(1990年～)

1990年の民政化以降、社会、経済的な変化が促され、社会運動が沈静化したためNGOの存在意義が大いに試されることとなった。軍事政権下の

NGOの位置づけは市民の人権擁護という明確なものであったため、彼らの活動に対する市民の賛同は得やすく、デモなどを実施する際、市民を動員する力があつた。しかしながら民主化達成後、市民の要求は多様化し大規模なデモによる活動は困難となった。これと同時にNGO自体もそれぞれの異なるテーマで活動を再開しており、軍事政権下で一つにまとまっていた市民運動が多様化していったと考えられる。これに加え、軍事政権下で活動していたNGOのリーダーたちは、政治的な役割を担っていたため、その多くが民政移管後政府の要職につき、NGOの人材が流出した<sup>(16)</sup>。NGOの多くが組織経営能力が低いまま、統率力のある少数のリーダーに頼った形で運営されていたため、これらリーダーの喪失は活動方針の明確化を困難なものにしたと推察することができる。

さらに、軍事政権下にNGOが海外から直接得ていた資金援助の多くが、民政移管後外務省内に設立された国際協力庁<sup>(17)</sup> (Agencia de Cooperación Internacional: AGCI) により一括して管理されることとなり、NGOが自由に用いることのできる活動資金源が減少した。くわえてチリの高い経済成長と民主化の進展により、チリに向かう援助の絶対額も減少した。このようにNGOは民政移管後、財政的に困難な状態に陥っていったといえる。

活動方針の多様化と人材の流出、活動資金の減少はNGOに大きな影響を与えた<sup>(18)</sup>。事実この間、多くのNGOでは活動規模の縮小やスタッフ数の削減を行なっている<sup>(19)</sup>。このほかにNGOは政府の活動と連携し、活動資金を得るようになった。この背景には民政移管後、政府がすぐに全ての社会問題に着手することが不可能であり、NGOによる支援が必要であったこと、またNGOが政府の手の届きにくい社会問題に活動の場を見いだしたという両者の利害の一致と、民政移管前からの人的な

つながりがあつた。この結果、現在NGOの平均的な活動資金の平均45%が海外の機関から、残りの55%が政府のプロジェクトによる資金によって形成されている<sup>(20)</sup>。このような政府とのつながりは「軍事政権移行前にもあり得なかった」と報告されている<sup>(21)</sup>。つまり、1990年以後NGOの活動は資金面、活動方針面で縮小、もしくは実質上政府の強い影響下におかれることとなったといえる。これは政府に対して常に批判的な意見を持ち独自の行動をするというNGOの役割に大きな変化をもたらしたと推察することができる。

#### IV 環境NGOの役割

##### 1. 1990年代の設立ブーム

1990年を境に環境NGOの数は急激に増加したとみられる<sup>(22)</sup>。事実、インタビューを行なった環境NGOの多くが1980年代には他の分野での活動をしていたと述べている。例えば、1991年には政府と関係を持つNGOが中心となって「環境のための市民行動」(Acción Ciudadana por el Medio Ambiente) という16団体からなるネットワークが結成されている。このネットワークで中心的役割を担うカネロ・デ・ノス団体 (Corporación El Canelo de Nos)<sup>(23)</sup> と平和の家 (Casa de la Paz)<sup>(24)</sup> という二つのNGOは、1980年代には民主化、市民・公民教育、平和活動の分野で活動していた。つまり、1990年代にいくつかの既存NGOが環境問題へと活動の基盤を移していたことが分かる。また、インタビューを行なったもう一つのNGO、エコロジー運動ネットワーク (Red Nacional de Acción Ecológica: RENACE) は1988年に平和と環境主義の活動をはじめ、89年に環境NGOとして設立されている。このほか、主だったいくつかの環境NGO<sup>(25)</sup> も1980年代末頃から90年代に設立されたことを

ホームページ上で公表している。つまり、この間新しい環境NGOも数多く設立されたと考えられる。事実、前述した「環境のための市民行動」に参加するNGOの数も、1991年の16団体から96年には50団体に増加している<sup>(26)</sup>。この環境NGOの増加は「(NGOによる)環境問題の取り組みは1980年代終わり頃、専門家によって環境問題の深刻さが告発されてから始まった」というカネロ・デ・ノス団体代表ガブリエル・サンウエサ氏の発言からも裏づけることができる<sup>(27)</sup>。

このように明確な指標はないものの、インタビュー結果とNGOの歴史の変遷から、1980年代後半から90年代にかけて環境NGOの設立ブームがあったことを結論づけることができる。このブームの背景には環境が新しい社会問題として台頭したという需要要因と同時に、民主化の進展によりNGOが新しい活動の場を求めていたという供給要因もあったと考えられる。さらに、1990年代は環境問題への関心が世界的に高まった時期であり、海外からの資金援助を受けるにあたりNGOがこの問題に取り組む理由は十分あったと考えられる。

## 2. 大気汚染対策における環境NGOの役割

政府の大気汚染対策が、第1から第3フェーズへと進化していくなか、大気汚染問題を活動対象とする環境NGOの役割も微妙に変容している。

第1から第2フェーズにかけて環境NGOは政策策定過程に参加しつつ、当時知名度の低かった環境問題を市民に知らしめるため、啓蒙活動を積極的に行っている。大気汚染問題に対する具体的な活動として、NGOは第1フェーズでは首都圏大気浄化委員会における環境政策策定作業に市民の代表として参加している<sup>(28)</sup>。この活動と平行して市民に対する啓蒙活動も行なわれた。大気汚染対策については、1991年に「環境のための市民行

動」というネットワークが結成され、同年から96年にわたって「サンチャゴの大気をきれいに」(Santiago Aire Limpio)というキャンペーンが行なわれた<sup>(29)</sup>。

第1フェーズで環境NGOは積極的な活動を行っていたが、その後の第2フェーズでは市民の支持や十分な関心を得ることができず、減退期に入ったといわれている<sup>(30)</sup>。これは民政移管後の政策に対して市民が失望し、それが政府と協調路線を取っていたNGOへの失望につながったためと考えられている<sup>(31)</sup>。事実、1999年に行なったインタビューで、あるNGO職員は「今年(99年)イタリア広場で行なった大気汚染キャンペーンのためのデモに集まった市民はたったの5000人であった。サンチャゴの人口がおよそ600万人であることを考慮すると非常に少ない。われわれNGOは市民の意見を反映しきれているのか不安である」<sup>(32)</sup>と、活動開始当初の91年、約2万人の市民を動員して行なった大気汚染キャンペーンと比較し、約10年の歳月でNGOの活動に対する市民の参加が減少していることを指摘している。

この状況をチリの社会学者モンテロ<sup>(33)</sup>は、1990年代後半の市民運動は70年代と比べ、散発的かつ機械的で集团的連帯感が欠如しており、活動の根拠が価値観ではなく目に見える実益に、活動の場は国ではなく非常に限定された地域に、活動の形態も経常的なものから短期かつ周期的なものになっていると特徴づけている。

環境NGOは大気汚染政策の第1フェーズにおいて市民の代表と認識され、政府の政策策定過程に参加していた。第2フェーズでも引き続き市民の代表として「サンチャゴ首都圏大気浄化計画」策定協議の場にNGOが参加していたものの、政府が期待する市民の関心と行動を喚起する本来の役割を果たしきれなくなっていたといえる。このた

め、政府は同計画の見直しを2000年に行なうが、この際(第3フェーズ)にはNGOの他にも一般市民の参加を求めるといった政策策定プロセスの転換をはかったと考えられる。

### 3. 環境NGOと政府の関係

第1フェーズにおける環境NGOの大気汚染対策に関する活動は、政府との強いつながりのもと行なわれた。エイルウィン大統領が臨時に設立した「サンチャゴ首都圏大気汚染対策特別委員会」において、NGOの代表が政策策定過程に参加したことは、当時の政権とNGOのつながりの強さを示すものである。一方、この時期NGOによって行なわれた啓蒙活動にも政府関係者とNGOの強いつながりを見ることができる。

環境NGOネットワーク「環境のための市民行動」の1991年から96年までの行動記録簿<sup>(34)</sup>を概観すると、大統領夫人をはじめとする多くの政府・首都州政府の要人、官僚および政治家が、このネットワークの行なった「サンチャゴの大気をきれいに」キャンペーンに参加したとの記載がある。つまり、NGOは民政化に至るまでの経緯から政府要人と人的関係を持ち、その関係が自然な形で継続されていたといえる。このNGOと政府の協調関係は、1994年にエイルウィン政権の後を引き継いだ同じキリスト教民主党<sup>(35)</sup>で民間企業出身のフレイ大統領政権下に弱くなったとされる<sup>(36)</sup>。2000年の選挙で選出された社会党に属するラゴス大統領は、NGOの代表を国家環境委員長官<sup>(37)</sup>に任命し、両者の関係は再び良好になりつつあるといえる。さらに同年7月には大統領自らが「市民社会強化のためのハイレベル市民委員会」(Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil)を召集し、市民団体、NGOの活動強化のため、法整備、税制改革による民間資金のNGOへの活用策の

検討、組織力強化、政府との協力体制の構築等の議論をすすめている<sup>(38)</sup>。

政府とNGOが良好な関係を継続していたということは、大気汚染政策の評価に関するインタビューから窺うことができる。2000年に行なった政府関係者、民間、NGO関係者からのヒヤリングによると、軍事政権下の元官僚によって組織されたNGOを除き、訪問したNGOのすべてが、政府の大気汚染に対する政策を「改善の余地はあるものの、大きく前進した」<sup>(39)</sup>と好意的に評価している。また政府機関関係者も「一部政府に反対するだけの団体もあるが、NGOは環境改善に貢献している」<sup>(40)</sup>と述べている。これは、日本の経団連にあたる産業振興団体(SOFOFA)が、「産業界は1997年に計画で打ち出された(大気汚染の)目標を達成しているのに、政府は自らが打ち出した目標を達成していない。これはやる気のなさの象徴である」<sup>(41)</sup>と、政府の環境対策に批判的な意見を述べているのと対照的である。

以上限られた観察の範囲からではあるが、NGO、政府、民間企業団体の大気汚染政策に関する見解から、少なくとも大気汚染問題に関しては、政府とNGOの間には互いの活動に理解があったことがわかる。特にNGOが政策策定に参加したとされる大気汚染政策では、通常環境紛争で見られる、政府と企業対NGOという対立構図ではなく、政府とNGO対企業であることは興味深い。

## V NGOと市民の関係

### —多様化した市民の意識—

それではこの間NGOと市民の関係はどのように変化していったのだろうか。前述したNGOの職員が指摘したとおり、民政化から10年間、市民によるNGO活動への参加は徐々に減少している。こ

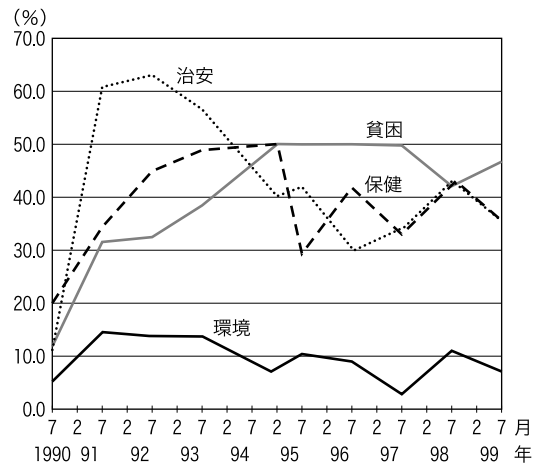
これは環境分野のNGOに限らず、NGOに対する市民の一般的な傾向であった。この理由として、UNDPチリ事務所の最近の調査<sup>(42)</sup>が指摘するチリ人の個人主義、消費主義の台頭による趣向の多様化を挙げることができる。ここでは、一般市民の意識調査結果をもとに市民の環境に関する意識、環境問題に係る機関に対する意識、環境に対する活動を概観し、市民とNGOの関係を明らかにすることを試みる。

### 1. 定着する環境意識

環境に対する市民意識はNGOの行なった啓蒙活動の成果もあり、1990年以前に比べて高まっている。しかしながら、環境問題は常に他の社会、経済的問題の影響を受けやすい性格を持っている。1990年から99年まで政策研究センター（El Centro de Estudios Públicos：CEP）が国民に対して継続的に行なった世論調査<sup>(43)</sup>では、「重要な社会問題を三つ挙げよ」という質問に対して、市民の関心は「保健」、「貧困」、「治安の悪化」等のテーマが30%以上であるのに対し「環境」は常に10%前後であった。また、1994年以降環境への関心は10%を切ることが多くなっている（図1）。つまり、環境問題は市民にとって関心のないテーマではないが、常により切実な社会、経済問題が優先される。ちなみに経済問題が深刻化した2000年に行なわれた調査では、環境問題に対する市民の関心はわずか6%であった。同調査ではさらに、「雇用と環境のどちらが大切か」という質問をしているが、これに対して88%の市民が「雇用」と答えている<sup>(44)</sup>。

一方、大気汚染についての関心は、サンチャゴにおいて非常に高い。サンチャゴ市民のみを対象としたアディマルク（Adimark）の意識調査で、「サンチャゴ首都圏の主要問題は何か」という問いに対して、1994年に40.5%が、95年には64.1%が「大

図1 チリにおける3大社会問題の推移（1990～99年）



（注）上位3問題と環境のみを取り上げている。

（出所）CEP, *Estudio social y de opinión pública*, 1991-99, Santiago de Chile.

気汚染」と答えている。つまり、環境問題は国民の最も重要な関心事項ではないが、大気汚染はサンチャゴの重要な問題と位置づけられている（表1参照）。

### 2. 大気汚染に関する知識の欠如

意識調査によると、サンチャゴ市民の大気汚染に対する関心が高いにも関わらず、現状に対する正しい知識が欠如していることが推察できる。例えば、「大気汚染の原因は何か」という問いに対して、57.9%がすでに規制が導入されている「バスとタクシー」と答えているが、最大の要因である「自家用車」と答えたのは4%にすぎない。さらに、23%が「工業／産業」を原因に挙げているが、これも事実と異なる。なぜなら、産業界は工場閉鎖などの規制に対応するため燃料を天然ガスに転換しており、「工業／産業」セクターは大気汚染物質全体のわずか6%しか排出していない<sup>(45)</sup>。最後に「大気浄化政策において役に立つ手段は何か」

表1 サンチャゴ首都圏の大気汚染問題について (%)

	1994	1995	1996
1. サンチャゴ首都圏の主要問題を一つ挙げよ <sup>1)</sup>			
大気汚染	40.5	64.1	49.6
交通渋滞	15.9	10.5	16.8
騒音	9.0	8.1	9.2
2. 大気汚染の原因は何か			
バスとタクシー	61.8	—	57.9
トラック輸送車	14.4	—	5.3
産業	14.2	—	23.3
自家用車	4.1	—	4.4
3. 大気浄化に役立つ手段は何か <sup>2)</sup>			
緑地を増やす	48.2	45.7	43.2
環境教育の徹底	38.4	37.6	32.2
産業へのより強い規制	26.8	40.7	32.0
交通渋滞の軽減	24.5	27.2	24.4

(注) 1) 上位三つのみを掲載。2) 複数回答を含む。

(出所) ADIMARK, *Estudios sobre actitudes y conductas relativas al medio ambiente, Informe No.91/94*, La Comisión Especial de Descontaminación y Acción Ciudadana por el Medio Ambiente, Santiago 1994; Idem, *Actitudes y conductas acerca de medio ambiente, Informe final*, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y CONAMA, Santiago, 1995; Idem, *Actitudes y conductas acerca de medio ambiente, Informe final*, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y CONAMA, Santiago, 1996.

という問いに対して、「緑地を増やす」、「環境教育を進める」など挙げられているが、直接的な解決策である「交通システムの改善」についての指摘はみあたらない(表1参照)。以上のように、意識調査は市民の大気汚染に対する適確な知識の理解が不足していることを示している。

### 3. 政府や環境機関に対する意識——低い政府への信用

実際に環境政策に携わっている環境政策機関の活動に関する市民の知識も一般に低い。「環境問題へ対応責任のある機関はどこか」という問いに対

し、約5分の1にあたる21%が「わからない」と答え、27%が「厚生省」、23%が「首都州政府」と答えているものの、「国家環境委員会」と答えたのは、わずか7%であった<sup>46)</sup>。さらに、行政的責任とは別に「環境保全に(実際に)取り組んでいる機関はどこか」という質問に対して、半分以上の66%が「わからない」と答え、「国家環境委員会」を挙げたのはわずか16%であった。政府機関に関する環境対策への信頼度も低く、「サンチャゴの大気汚染対策に関して誰を一番信頼しているか」という質問(複数回答あり)に対し、54%が政府行政機関ではない「医師団体」(Colegio Médico)を、44%が「環境保護団体」を挙げ、「国家環境委員会」と答えたのは13%であった(表2参照)。

### 4. 少ない市民の環境活動

NGO職員の指摘にもあったように、環境活動への市民の参加も少ない。2000年にCEPが行なった環境に関する調査<sup>47)</sup>では、過去5年間に行なった環境に関する行動が質問されているが、挙げられている三つの質問項目(1)環境運動への署名による参加、(2)環境団体への寄付、(3)環境デモンストレーションへの参加に対して「はい」と答えた市民は順番に9%、9%、5%であった。

民政化以降、政府は継続的に大気汚染対策へ取り組み、これら一連の活動が功を奏し、事態は少しずつではあるが改善の方向にある。しかしながら市民による大気汚染対策への評価は低い。意識調査から市民の大気汚染に関する理解、政府の活動に関する理解が欠如していることがうかがえる。同時に市民の環境運動に対する関心も非常に低く、環境NGOの市民を動員する力に限界があることが明らかになっている。市民のNGOに対する信頼度は、冒頭のスキャンダルに象徴されるように、1990年以降強まった政府とNGOとの関係も影響



表 2 環境機関に対するサンチャゴ市民の印象

機関名 (複数回答あり)	%
1. 環境問題の対応に責任のある機関はどこか	
厚生省	27
首都州政府	23
国家環境委員会	7
その他	12
分からない	21
2. 環境保全に取り組んでいる政府機関はどこか	
国家環境委員会	16
国家森林局	3
グリーンピース	3
厚生省	3
その他	9
分からない	66
3. サンチャゴの大気汚染問題に関して誰を一番信頼しているか	
医師団体	54
環境保護団体	44
厚生省	39
科学者	27
国家環境委員会	13
運輸省	9
首都州政府	6

(出所) CERC, *Informe de prensa : encuesta*, Santiago de Chile, June-July, 1998.

して低下している。国家環境委員会が、2000年以降サンチャゴ首都圏における大気汚染対策の見直しを市民参画型で始めた背景には、政府による環境改善努力に対する一般市民の理解と参加を求めているという目的の他に、今まで市民の代表と認識していたNGOの役割が変容したことを明確に認めた出来事とも理解することができる。

## Ⅵ 結 語

本稿ではチリ・サンチャゴの大気汚染対策を事例に政府、NGO、市民の関係を考察した。サンチャゴの大気汚染政策は、その特異な政治状況の下、NGOが大気汚染対策策定の初期段階からかわ

っていた非常に珍しい例である。NGOと政府の関係は変化を遂げつつも10年にわたって大気汚染対策について協調してきた。しかしながら、民政移管という大きな社会的変化のなか、市民の要求は多様化し、政府・NGOと市民の間に大気汚染政策および現状認識に大きな隔たりが生じた。この隔たりは、意識調査結果に見られるように、市民の大気汚染政策への厳しい評価と、理解不足に表されている。個別ヒヤリングにおいても、本当にNGOは市民の意見を代表しているかについて悩むNGO職員の意見が確認されている。NGOと市民との乖離には、民主化後、人材や資金面での困難を抱えたNGOが政府と連携をとらざるを得なかった状況も影響したと考えられる。

大気汚染の主因が自動車という移動汚染源である限り、その解決には市民の理解と参加が不可欠である。これまで、政府はNGOを市民の代表として政策策定へ参画させることによって、市民の意見をより反映させているとしていたが、市民とNGOとの認識の乖離を鑑み、2000年からは環境政策策定の場をより広く一般市民に与えるため、市民参画型政策策定を導入している。

市民参画型政策策定によって多様で異なる一般市民の意見を反映させることが可能ではあるが、実施力という点においてはまだNGOに代わる組織は存在していない。また、行政の手の届きにくい地方や社会や環境等の分野で地道な活動を行っているNGOの存在は必要であり、このような活力を政策にうまく利用していくことは今後さらに重要になると考えられる。しかしながら、この大気汚染の事例が示すように、政策を共に策定していく中でNGOが市民の意識と乖離する、政府の政策に対する批判的な立場がとりにくくなる等の問題が浮上してくることが予想される。本事例では政策策定に対して市民を直接参加させることでこ

の問題を解決する努力をしている。さらにラゴス政権に始まった「市民社会強化のためのハイレベル市民委員会」では、NGOと政府がバランスのとれた関係を保ちながら政策を協同策定していくため、財源独立化、経営能力向上等からなる解決案を提示しており、これらの今後の動向が注目される。

## 注

- (1) セバスティアン・ピニエラ (Sebastián Piñera) 議員 (国民革新党:RN) が、プラン・アウヘ (Plan Auge) のために配分された厚生省への予算が NGO による使途不明金となっていると告発した。その後、ホビノ・ノボア (Jovino Novoa) 上院議員はこれらの資金は与党による政治資金に使われた、と述べている。Pablo Andrés Soto, "Denuncias de irregularidades : el duro año de las ONG' s," *Noticias de ONG*, 9 jueves de enero de 2003 (<http://www.accionag.cl>) 2003年1月25日。
- (2) 川村研治「「協同」の現場から」(『環境社会学研究』第7巻 2001年10月) 77ページ。
- (3) Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censos Nacionales*, 2001.
- (4) 冬期、日没後の放射冷却によって地表面の温度が下がると大気が下層から冷やされ下が冷たく上が暖かい状態 (これを逆転層と呼ぶ) になり、大気が上下に混合しにくくなる現象。この逆転層により地表付近の汚れた空気が上空に拡散されないため、大気汚染の被害が拡大する。
- (5) 発生メカニズムの詳細については、飯塚倫子「サンチャゴ首都圏の拡大と大気汚染」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.15 No.3 1998年) 40~49ページ、を参照のこと。
- (6) すでに1989年の時点で民政連によって、技術面と法律面の二つの側面で自主的な分科会が設立されていた。エイルウィン政権は、この二つの分科会を正式に政府の分科会に格上げした。フアン・エスクデロ (Juan Escudero) 氏インタビュー (2000年9月)。なお、本稿のインタビューは

すべてスペイン語で行なわれ、筆者が日本語に訳している。

- (7) Cecilia Montero, Cecilia Doner y Constanza Parra, "Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana: el caso de la ciudad de Santiago," *Serie de Medio Ambiente y Desarrollo No.32*, CEPAL, Naciones Unidas, 2001, pp.13-17.
- (8) これらは、外務省、教育省、経済省、計画省、教育省、厚生省、住宅都市省、農業相、鉱業省、運輸・通信省、国家財産省、首都圏庁 (都庁に当たる)、区役所、大学、NGO、鉱業団体連、建設企業団体、商工会議所、タクシー組合、通学交通協会等多岐にわたり、総勢500名以上が参加したとされる。Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), *Plan de prevención y descontaminación atmosférica de la Región Metropolitana*, 1997.
- (9) 民間企業、特に輸出企業および外資企業は、政府 (1990年当時) による環境規制の導入を、ビジネス上の理由からNGOへの資金的援助をとおして支持していたとされる。
- (10) 本稿において市民社会は私的な利益を目的としない共通の目的を持つ人の集まりという意味でNGOと同義として使っている。市民社会を政府に対する監視者と位置づけるもの、市民による社会的責任と協力の市民ネットワークと位置づけるものなど市民社会の定義は多様である。歴史的に、市民社会は政策に対して関心や権利を主張するための市民のネットワークとしてうまれていると考えられている。健全な市民社会は、市民の参加と管理によって統括の効率化を可能とする、また市民社会は市場や政府の力を制限することができることもされている。Felipe Viveros, "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público," Santiago de Chile, 1999, 本稿においてNGOと市民社会という言葉を用いた理由は、歴史的にNGOという名称が当初使われていなかったためのみである。
- (11) これらはLa Casa de la Caridad (1839), La Casa de Belén (1877), Las Conferencias Femeninas San Vicente de Paul (1890), La Sociedad Protectora de la Infancia (1894), El Patronato Nacional

- de la Infancia (1901), La Liga de Damas Chilenas (1912)などである。Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, *Informe final*, Santiago, diciembre de 2000, p. 6.
- (12) Ibid.
- (13) Ibid., pp. 6-7.
- (14) Ibid. 反軍市政権の政治活動は大きく教会とNGOの二つをとおして行なわれていたとされる。
- (15) Soto, “Denuncias de...”
- (16) 現政権のリカルド・ラゴス(Ricardo Lagos)大統領, パトリシオ・エイルウィン (Patricio Alwyn) 前大統領, アレハンドロ・フォックスレイ (Alejandro Foxley) 氏, ガブリエル・バルデス (Gabriel Valdes) 氏, ロドリゴ・エガニャ (Rodrigo Egaña) 氏等, 1990年以降の政府の要職についた多くの政治家は軍市政権期にNGOで活動していた。
- (17) 民政移管直後NGOへ海外の資金が直接流れることで混乱が生じたため, AGCIの設立にいったとされている。しかしながら, これは間接的にNGOの財源を政府が管理する結果になった。また, 皮肉にもこの機関を設立したロドリゴ・エガニャ (Rodrigo Egaña)はNGOで活動していた政治家の一人である。
- (18) Soto, “Denuncias de...”
- (19) ニノスカ・ダミアノピッチ (Ninoska Damiano-*vic*) 元FLACSO職員からのヒヤリング(1999年5月)。ラテンアメリカ社会科学研究所 (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: FLACSO) は穏健左派研究所である。
- (20) NGO代表団体 (Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales) の発表による。なお, 年間活動基金は1億ペソ (約2000万円程度) と伝えられている。Tercera, *Suplemento reportajes*, 8 de diciembre de 2002, p.8.
- (21) María de la Luz Morgan, *Situación de las ONG's chilenas al inicio del siglo XXI*, Santiago de Chile: Acción AG, 2001.
- (22) 現在NGOの正確な数は把握されていない。これは法的に登録することが義務づけられていないこと, また登録するにしてもNGOというカテゴリーは存在せず, 財団, もしくは団体として登録されるためである。NGO情報誌には政府が発表した二つの指標が記載されている。一つは大統領府による8万4000団体のうちNGOは300から700団体であるというもの, もう一つは法務省による1万7000団体 (財団を含む) のうちおよそ370団体がNGOであるというものである。Antonio Favreau, “‘Botada’ ley de ONGs,” *Diario de la sociedad civil*, enero de 2003 (<http://www.accionag.cl>) 2003年1月25日。
- (23) カネロ・デ・ノス団体 (Corporación El Canelo de Nos) は現在市民教育を基本に環境, 貧困撲滅, 民主化の3分野で活動している。設立は1985年である。軍市政権下での活動は主に民主化の進展であり, 活動目的は市民, 公民教育にあった。環境問題への取り組みは1980年末から始まる。代表ガブリエル・サンウエサ (Gabriel Sanhueza) 氏とのインタビュー結果 (2001年9月)。
- (24) 平和の家 (Casa de la Paz) は1982年に設立された。法人格は1992年に取得している。冷戦時代に設立した経緯より世界や地球規模の問題を考えていくことを目的として設立された。このため, 平和の家という名前になっている。現在は教育を主とした環境問題が主な活動内容となっている。代表ヒメナ・アボガディル (Ximena Abogadír) 氏とのインタビュー結果 (2001年9月)。
- (25) エコロジー政策研究所 (Instituto Ecología Política) (1987年), 持続可能なチリプログラム (Programa de Chile Sustentable) (1988~97年), 怒るサイクリスト運動 (Movimiento Furiosos Ciclistas) (1994年)などである。設立年はかっこに示したとおり (<http://www.iepe.cl>, <http://www.chile-sustentable.net>, <http://www.furiosos.cl>) 2003年2月4日。なお, 持続可能なチリプログラムは1988年にエコロジー運動ネットワーク (RENACE) の一部として活動を開始し, 97年に独立した。代表サラ・ラライン (Sara Larraín) 氏インタビュー (2000年10月)。また, 怒るサイクリスト運動も法的に設立したのは1997年である。
- (26) Acción Ciudadana por el Medio Ambiente y Friedrich Ebert Stiftung, *Acción ciudadana por el medio ambiente: Cinco años en la descontaminación de Santiago*, 1996.

- (27) ガブリエル・サンウエサ (Gabriel Sanhueza : 前出) 氏, インタビュー結果 (2001年9月)。
- (28) 国家環境センター (Centro Nacional de Medio Ambiente: CENMA), フアン・エスクデロ (Juan Escudero) 氏とのインタビュー結果 (2000年9月)。
- (29) Acción Ciudadana por el Medio Ambiente y Friedrich Ebert Stiftung, *Acción ciudadana...*
- (30) Montero y otros, “Contaminación atmosférica...”
- (31) Ibid.
- (32) エコロジー運動ネットワーク (RENACE) で行なったインタビュー (1999年10月)。
- (33) Montero y otros, “Contaminación atmosférica...”
- (34) Acción Ciudadana por el Medio Ambiente y Friedrich Ebert Stiftung, *Acción ciudadana...*
- (35) 1989年の民政移管選挙時結成された民政連 (Concertación) はキリスト教民主党, 社会党, 中道同盟などの旧来から中道, 穏健右派からなる連立政権であり, エイルウィン, フレイ, ラゴス大統領はすべてこの民政連に属すが, ラゴスのみ社会党の出身である。
- (36) 1990年以降の大統領経験者で, 軍事政権下 NGO で政治的活動をしていなかったのは, 民間セクター出身のフレイ大統領のみである。エイルウィン, ラゴス両大統領は両者とも NGO で活動していた。フアン・エスクデロ氏へのインタビュー結果 (2000年9月)。
- (37) 現環境委員長官アドリアナ・ホフマン (Adriana Hoffmann) 氏は, 企業による原生林伐採に反対する NGO, 原生林を守る会 (Defensores del Bosque Nativo) のメンバーであり, 活動家としても知られている。
- (38) Consejo ciudadano para el desarrollo de la sociedad civil, *Informe final*, Santiago, diciembre de 2000, pp. 3-4.
- (39) 六つの NGO のうち四つの NGO へのインタビューをもとにしている。これらは2000年9月にインタビューを行なった持続可能なチリプログラム, カネロ・デ・ノス団体, 平和の家, そして同年10月にインタビューを行なった, 革新的開発研究所 (Instituto de Desarrollo Inovativo) である。
- (40) 国家環境委員会 (CONAMA), 国家環境センター (CENMA), 地域環境委員会 (COREMA) で2000年9月に行なったヒヤリング結果による。
- (41) 産業振興団体 (SOFOFA) 環境部 (División de Medio Ambiente) ハイメ・ディナマルカ (Jaime Dinamarca) 氏のインタビュー (2000年9月)。
- (42) UNDP Chile, *Desarrollo ...*
- (43) ここで取り上げた世論調査各社はチリ国内でよく利用される世論調査会社である。政策研究センター (Centro de Estudios Público: CEP) は, 等確率抽出法を用いてチリ全国における18歳以上の市民の意識調査を年に2回から3回行っている。近代現実研究センター (Centro de la Realidad Contemporánea: CERC) も同方式を用いているが, 特定テーマについてのみであり, 本調査の対象はサンチャゴ首都圏の18歳以上の男女である。アディマルク (Adimark) は, 首都圏の大気汚染を中心にサンチャゴ首都圏内の区ごとに確率比例抽出法を用いて18歳以上のサンチャゴ市民を対象としている。
- (44) CEP, *Estudio de opinión pública No.40: Crecimiento y medio ambiente*, Santiago, noviembre-diciembre 2000.
- (45) CONAMA, *Plan de...*
- (46) CERC (Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea), *Informe de Prensa Encuesta*, June-July, 1998.
- (47) CEP, *Estudio de opinión pública No.40, Crecimiento...*

(いづか・みちこ/サセックス大学大学院博士課程)