

## 原著論文 環境教育の制度化プロセスと決定に関する考察

高橋 正弘\*・井村 秀文\*\*

財団法人地球環境戦略研究機関\* 名古屋大学大学院環境学研究科\*\*

A research on the institutionalization and decision process of environmental education

Masahiro TAKAHASHI\* and Hidefumi IMURA\*\*

Institute for Global Environmental Strategies\*

Graduate School of Environmental Studies, Nagoya University\*\*

(受理日2006年1月16日)

This paper shows the institutionalization process of the environmental education between Japan and Thailand. The followings became clear as results of comparative analysis. It was possible for the decision process of the environmental policy and environmental education policy of Japan and Thailand to be described clearly by using a life cycle model. It became clear that the functions of the government which determines an environmental policy differ between Japan and the Thailand. In the process of the environmental policy decision, it became clear that both countries have been through a similar experience that environmental education was institutionalized after an environmental policy shows a certain degree of development, i.e. after it proceeds in the decision of the measures and the stage of enforcement and management. In Japan, environmental education was originally institutionalized at the stage of "decision of the measures", however in Thailand it was at the stage of "enforcement and management". And it was also recognized that "the process" have differed between 2 countries. The institutionalization of an environmental education in Thailand was 22 years behind from that of Japan. About participation of actor to policy decision, the intention of "Mass" as well as "Elite" were referred into the decision process of an environmental policy in Japan, however, in Thailand there was no feedback from "Mass", and the only "Elite" participated in decision process.

Key words: environmental awareness, environmental education, policy, social capital, Thailand

### 1 はじめに

本研究は、環境教育が制度化される際に、政府や各アクターがどのような機能や役割を果たしているのかを明らかにすることを目的とし、環境教育の制度化が展開するプロセスを切り口として、日本とタイにおける事例を比較する。

日本やタイで、これまで環境教育政策がどのように導入され展開していったのかについては、い

くつかの先行研究が提出されており、これらの成果が参考になる(藤岡 1985, 福島 1993, 生方・マラスリ 1998, 中須 2000, 高橋・阿部 2000a, 高橋・阿部 2000b)。その日本とタイは、アジア太平洋地域における各国の環境教育の発展段階に関する研究(高橋・井村 2005)によると、環境教育の発展段階が異なるグループに属している。つまりタイは日本に比べて環境教育の発展段階がひとつ前の段階に属する国であることが示されて

問い合わせ先 〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山12108-11 財団法人地球環境戦略研究機関

いる。環境教育の発展段階の異なる国の間で環境教育の制度化のプロセスを比較することによって、環境教育の制度化がどういったプロセス・条件によって進んできたのか、政府は環境教育の制度化にどのようなスタンスで取組んできたのか、環境教育政策を主体的に確立する政府の役割は何か、などが明らかになることが期待できる。そこで環境政策の導入と展開が環境教育政策の制度化とどの程度並行して行なわれていたのか、という点に注目して、環境政策を導入する政府がどのような役割を果たすか、政府が行う環境教育政策の決定にはどのようなセクターが影響力をもっているかを本研究の分析によって明らかにすることとする。

## 2 分析の手法

上述の課題にアプローチするために、環境政策の展開と環境教育の制度化のプロセスを取りあげて、日本とタイそれぞれの特徴や傾向を把握し比較する。具体的には1960年代という比較的早い段階からまず公害教育として取り組みが開始された日本と、1990年代に入ってから環境教育の制度化を行ったタイの事例を取り上げて、それぞれの国の政府が行ってきた現実の取組みを整理し、さらにいくつかの比較の作業によって相違点を把握し、そこから得られる教訓や課題などを考察することとする。

両国間の環境政策の策定過程と環境教育の制度化を比較分析するにあたって、まずタイにおける環境政策の進展の実態について、概要を整理する。具体的には1980年代末から環境法政策の整備や教育改革の取り組みが開始された中で、環境政策の整備が進んだ時期における環境政策への要請に着目し、タイにおける国内の要因と国外の要因を整理する。次に環境政策の展開過程を分析する枠組みとして、マクニール・ヴィンゼミウス・業師寺(1991)が提示した環境政策の「ライフサイクルモデル」を援用し、日本とタイの両国で環境政策の策定が展開していったプロセスの概略を整理する。続いて、環境政策の展開するプロセスに留意しつつ、日本とタイで環境教育が制度化されたプロセスを整理する<sup>1)</sup>。以上の整理を受けて、日本

とタイの比較を行う。具体的には、環境教育の発展の程度を明らかにするための「環境教育が制度化された起点」の比較、「エリート」と「マス」というアクター同士の関係についての相違を明らかにするための「環境政策の導入に影響を与えるアクター」の比較、そして両国における環境教育政策のパフォーマンスを予期するための「社会関係資本の視点」による比較、という3つの視点で行うこととする。最後に本稿のまとめと考察を付す。

## 3 環境政策の展開過程

環境政策を政府が決定するという事は、社会や経済活動のルールを環境の視点から新たに設定することである。そこでこの新たなルールである環境政策を導入することが必要であると認識され、一定の枠組みに沿って具体的な環境政策を策定されていくプロセスを再構成することとする。まずタイでの環境対策の進展について、国内における要因と国外における要因とに分けて整理し、次にライフサイクルモデルを援用して、日本とタイそれぞれの環境政策の展開の過程をいくつかの段階にわけて整理する。

### 3.1 タイにおける環境対策の進展

まずタイ国内で環境対策が進展することになった要因について、その概要を整理する。1970年代後半になって、タイでは環境問題への一般の関心が高まり、市民社会による環境運動が出現してきた。これらの環境保護運動は「住民対官僚・軍部エリート」という二項で表わされるような対立、すなわち住民や市民と、政府や産業界とが厳しく対立する構造であったが(Nicro他 1999)、1980年代までの環境運動を直接担う層は、困窮した当事者や一部の学生やNGOなどといったわずかな範囲の層に留まっていた(船津 1997)。この対立関係を環境保全に向けた国家と国民の共同事業に昇華発展させていったのは、タイの国王である。国王の調停力がタイ国内においては非常に強力な力を持つことは良く知られている(末廣 1993)。1989年の国王の誕生日前日に行われたスピーチ<sup>2)</sup>で、国王は前年の1988年にタイ南部で起こった大

規模な洪水や土砂崩れで700人が死亡もしくは行方不明になったことに言及し、このような自然災害を防止するためには自然保護や植林のキャンペーンを国家として展開することが必要であるという内容の宣言をした。そしてこのスピーチを出発点にして、タイでは国家を挙げて環境保全事業が実際に進められるようになっていった。この事実から、タイの王制の存在がタイで環境保護を促進する重要な要因であったということを理解できる。1990年代前半に入ってから、政府のイニシアティブによって環境関連法制度の整備が急ピッチで進んだ。1991年のタイ王国憲法には、環境に関する規定が初めて取り入れられることになった。具体的には、憲法第74条で「国家は、自然資源の利用とその還元、汚染の除去と予防、土地と水の利用計画との均衡を保ちながら、環境を保全しなければならない」と規定された。1991年から92年のアナン内閣は、国家環境質向上法の改訂、環境庁から科学技術環境省への改組、環境関連三局の新設とそれらの権限拡大などといった諸施策を実行した(船津 1997)。1991年憲法の環境に関する基本的枠組みを踏襲して1992年に制定された国家環境質向上保全法では、公害規制委員会の設置、公害防止重点地域の指定、環境基金の設立、全国一律の排出基準の設定、マンパワーの充実、汚染者負担・厳格責任の原則の導入、罰則の強化などが定められた(小賀野 1994)。これら政府による環境に関する国内対策は、それまでのタイの経済発展が結果として環境問題を深刻化させていったことへの対応であった(Nicro他 1999)。

次に国際的な要因について整理すると、以下のとおりである。1992年はリオデジャネイロで国連環境開発会議(地球サミット)が開催された年である。この地球サミットで「アジェンダ21」と呼ばれる行動計画が策定され、各国はこのアジェンダ21で合意された内容に基づいて環境に関する国内対策を整備していくこととなった。タイにおいても、地球サミットの開催によって環境問題への対応を改めるよう国際的な要求が高まり、この変化を促す外部要因を無視することができなくなった(Nicro他 1999)。タイはそれまで環境白書の類を

公表してこなかったが、この地球サミットを契機として「Thailand National Report to the United Nations Conference on Environment and Development, June 1992」という詳細なカントリーレポートをまとめ、環境情報を整理し公表した(小賀野 1994)。その後、東南アジアを襲った経済危機や、インドネシアなどでの森林火災からの煙害(ヘイズ)問題への対処など、地域的な相互依存関係が強まり、環境についての責任ある政策決定や事業、プログラムの実施、モニタリングに関しての地域協力の必要性など、国際的な関係を重視する認識がますます高まるようになった(Nicro他 1999)。

### 3.2 ライフサイクルモデルを用いた環境政策の展開過程の比較

続いて、日本とタイの環境政策の展開のプロセスについて、環境政策の進展が環境教育の制度化の契機となったということをも前提として、その概略を整理する。

そもそも環境問題に関する政策過程は、問題の認識・政策の策定・実施・管理という段階からなるライフサイクルをたどるものとされている(マクニール・ヴィンゼミウス・葉師寺 1991)。サイクルのそれぞれの段階を定義すると、以下のとおりである。「問題の認識」の段階とは、しばしば重大な事故の結果として、政府所轄機関が問題を解決しなくてはならないという結論に達したときに、適切な政策への要求が生じることである。つまりこの問題の認識の段階は、問題の存在を解決への要求にまで高める段階のことを指す。続いて現れるのは、最適な措置と妥当なコスト配分についての議論に基づいて、施策担当者が効率性よりも効果を重視し、コストを度外視して有効な解決策を見つけ、議会を通過させる段階、すなわち「対策の策定」の段階である。そして問題の解決法がいったん決定され、行政管理に移行するにつれ、規制と手続きの実施、能率化に重点が置かれるようになる「実施」の段階がやってきて、その後環境政策が社会全体に内部化されて以降、一般に注意深い監視を続ける「管理」の段階が始まる。

表 環境政策の展開過程に関する日本・タイの比較

	日 本	タ イ
問題の認識	<p>黒川調査団報告書(1964)</p> <p>四日市石油コンビナートの公害の原因と対策を検討するために厚生省と通産省が設置した調査団が、政府に提出した報告書。四日市コンビナートの総合的な公害対策や喘息患者に対する特別の保険医療対策などを提言したもの。</p> <p>沼津三島コンビナート反対運動(1964)</p> <p>コンビナートの建設計画を知った地元住民たちは、それが実施されると公害の発生は避けられないと認識し、住民自ら公害を学習・調査することを通じて、コンビナート進出計画に反対する住民運動を組織し拡大していった。</p>	<p>国王のスピーチ(1989)</p> <p>1989年12月14日タイ国王のスピーチが行われた。その前年に、大洪水と土砂崩れによって700名を超える死者・行方不明者を出す惨事があり、誕生日の前日に国民に語りかけたプミポン国王は、こうした災害の発生を未然に防ぐために、国をあげて植林や自然保護に取り組む必要性を宣言した(船津1997)。そしてこの翌年から、政府は12月14日を「国家環境デー」と指定し、植林を行ない森林保護のために記念式典を行うことが慣例化し(Nicro/Apikul1999)、環境保全事業が開始されるようになった。</p>
対策の策定	<p>公害対策基本法(1967)</p> <p>公害発生源を直接規制し、計画的・総合的な行政をすすめる公害問題の根本的な解決を図るために、公害対策基本法の策定が要請されるようになった。1966年の厚生省公害審議会答申に基づき、政府部内の14省庁間による調整の後、政府案として国会に提出され、衆議院における国会修正を経て成立した。公害対策基本法の制定に伴い、この規定の趣旨を受けて、大気汚染防止法や騒音規制法、公害紛争処理法など次々と環境法制の整備が図られていった。</p>	<p>国家環境質向上保全法(1992)</p> <p>タイには1975年に制定された国家環境質向上保全法があったが、これでは環境問題を解決するのに十分でなかったことから、1992年に新法として国家環境質向上保全法を制定した。この新法は、タイの基本的な公害・環境法制度を確立するために制定されたものとして評価されている(小賀野1994)。新法は、公害規制委員会の設置、公害防止重点地域の指定、環境基金の設立、排出基準の設定、PPP・厳格責任の原則、罰則の強化などを定めている。</p>
実施・管理	<p>環境庁設置(1971)</p> <p>公害対策基本法制定や、公害規制の実施権限が各省庁に分散したままであったことにより、公害対策を総合的に推進していくことのできる常設の行政機関を設置する必要性が認識されるようになっていった。そして、公害関係法の施行や各種環境基準の設定等の事務を一元的に行う行政機関を設置し、効率的に環境対策の実施・管理を行うため、環境庁設置法が1971年に制定され、同年6月環境庁が設置された。</p>	<p>科学技術環境省設置(1992)</p> <p>国家環境質向上保全法の制定に基づき、従来からあった国家環境委員会(日本の環境庁にあたる)の運営管轄が、科学技術エネルギー省から新設された科学技術環境省へと移された。そしてこの国家環境委員会の諸権限が増強されたことにより、新設された科学技術環境省に設けられた環境政策・環境計画事務室、公害規制局、環境質推進局の3部署の権限もそれぞれ拡大強化され、それにより強力な環境対策の実施・管理が開始されるようになった。</p>

このライフサイクルに、日本とタイがそれぞれ環境政策を具体的に展開していったプロセスにおいて観察できる事柄をプロットする作業を通じて、国家間の比較を行なうこととする。プロットする時、日本の環境政策の展開事例については、1960年代に顕在化した公害問題からそれへの対処まで

の一連の政策化の過程をとりあげ、タイについては80年代末から90年代にかけて進んだ環境政策の展開過程の事例をとりあげることとする<sup>3)</sup>。

すると、国家が環境という課題の存在、すなわち「問題の認識」に至ることになった時期は、日本においては黒川調査団の活動や沼津・三島コン

ビナート反対運動が発生した1964年であり、タイにおいては、1989年の国王スピーチが「問題の認識」の時期となる。そしてライフサイクルのそれぞれの段階の特徴と、日本とタイにおいて環境政策が展開していく一連のプロセスにおいて、象徴的な事象を抽出して要約し、それぞれの段階毎にプロットしたものが表である。

この整理にしたがうと、日本とタイとでは、ライフサイクルにおける「問題の認識」の段階において、問題を認識した主体に相違があるということを確認することができる。つまり、日本では黒川調査団という公害調査を企画した政府と、公害反対運動を展開した住民の双方が認識主体となっていたが、タイでは国民に問題を訴えた国王サイドのみが認識主体となっていたということである。そしてその後の「対策の策定」から「実施・管理」の段階においては、問題に対処するための法律を策定したり、主たる行政組織を設立したりする、といった作業を行っていったことについては、日本とタイで同様のプロセスを経ていると理解することができる。

#### 4 環境教育が制度化するプロセス

次に、環境教育の制度化が具体的にどのように展開していったのかを明らかに示すために、日本とタイそれぞれの事例を整理する。これは、環境政策の展開のプロセスとどの程度並行して行なわれていたのか、制度化の際の留意点は何か、などを明らかにするための予備的な作業である。

##### 4.1 日本における環境教育の制度化

公害教育が公的な制度として取り入れられていく背景には、公害対策関連の法律や政策が段階的に整備されてきたことがある。具体的には、1970年の公害国会や公害対策基本法の改正などを受けて、公害問題が学習課題として位置付けられた学習指導要領が1971年から実施されるようになっていく。

日本では1950年代末から60年代に、いわゆる四大公害といわれる深刻な公害問題が顕在化した。公害の問題や被害は次第に全国各地で発生するよ

うになっていった。そして公害によって受ける被害が、子どもなどの弱者にとりわけ影響が強かったため、学校教育の中でも公害に対する異議申立てや対策・解決策の検討などが必要であると認識されるようになっていった。そのような認識を引き金として、1964年には東京都小中学校公害対策研究会が発足し、1967年には全国小中学校公害対策研究会が組織された。また1967年には、三重県教組主催で、全国初の試みである「公害と教育」研究集会が開催された。公害に対する現場教師の認識が高まっていくと同時に、公害教育の必要性の認識も拡大していった。1970年のいわゆる公害国会における議論によって、1968年の段階ですでに一旦公表され、実施時期の開始を待っていた新たな学習指導要領が、1971年にその一部が修正され、公害という学習課題がこの学習指導要領の中に取り入れられるようになった。このことは、環境の一分野である「公害」についての学習が学校教育の一部の教科としてではあるが公式に開始されるようになったことを意味する。藤岡（1985）によると、公害教育は「公害発生原因の社会科学的、自然科学的認識と人権の思想を子どもたちに教えようとする教育目標が形成」された際に成立する。つまりこの時公害教育の制度化が確立し、環境教育が公的な制度の上で行われるものとなった。

公害教育が制度化されて公式に実施されるようになるまでは、公害を学校教育の中で取り上げることは偏向教育、いわゆる左翼の教育であると指摘され非難されることがあった（福島 1993）が、学習指導要領の中に「公害」についての学習課題が、学校教育で取り上げる内容として位置付けられ、公害教育が制度化されたことで、公害教育はもはや偏向教育ではない、といった認識が一般の教員の間でも広まっていった。そして社会科や保健体育科などの教科に、公害を学習する単元を設け、公害に関する授業実践が始められるようになった。1971年に公害が学習課題として正式に含まれた学習指導要領が実施されて以降、学習指導要領はしばしば改訂されているが、公害に関する学習内容は継続して含まれており、今日用いられて

いる学習指導要領においてもなお記載され続けている。

#### 4.2 タイにおける環境教育の制度化

1990年代冒頭より、タイでは教育改革が始められた。まず1990年に教育内容、すなわちカリキュラムの全面的な改訂が行われ、カリキュラムの中に「環境教育」が位置付けられるようになった(Chaisorn 1997)。このカリキュラムの改訂作業によって、小・中・高等学校のカリキュラムに、環境に関する単元が組み込まれるようになり、タイでの環境教育が制度化されることになった。したがって学校教育における環境教育は、この1990年に改訂されたカリキュラムに基づいたものとなっている。このカリキュラムの中で、環境教育は「タイ国における人と天然資源、環境、環境法、環境問題との関連を学習すること、そういった問題を可能な限り分析し、解決方法を提案すること。目的は、学習者が知識や理解を発達させるのを可能にさせ、自然の均衡の重要性を認識すること、環境問題に気付くこと、環境問題を解決する援助に参加すること、自然を愛する習慣を育てること、環境を維持し拡大すること、天然資源を賢明に利用すること」(『The 1990 Revised Edition of The 1978 Lower Secondary School Curriculum』)とされた。

初等教育では、カリキュラムの中に基礎的技能、生活経験、人格形成、労働体験学習の4領域が設定され、さらに特別経験として5～6年を対象として必要に応じて英語と職業教育を提供している。基礎的技能は、タイ語と算数を統合したもので、生活経験とは、社会・理科・保健などを統合したもので、問題解決方法、政治行政、社会経済、宗教、文化、自然環境、通信などの人文環境を学習する領域となっている。人格形成とは、道徳、芸術、体育などを統合したもので、労働体験学習とは、家事、手工業、農業を統合し、生活のための知識と基礎技能の獲得と、地域と国家の良き一員としての労働者を育成することを目指している(中園 1995)。中等教育においては、「立憲君主制下の民主主義のもとで、良き国民であり社会にと

って有益な人間の育成と、タイ人としての誇りを持ち国内外の状況の変化を理解し文化、芸術、宗教を守り発展させていく資質を養うこと」などが目的とされ、言語、理科・数学、社会科、人格形成、労働体験学習といった主要5領域と、選択科目(普通科目、職業科目)から構成されるようになった(中園 1995)。

環境教育がカリキュラムの中に制度化されてから後、タイではさらに上位の法に環境教育への取り組みが明記されるようになってきている。1997年にタイ国の憲法が改訂されたが、その中で教育について、「人々は、国家によって準備される少なくとも12年間の基礎的な教育を、特質に応じて無償で受ける権利を等しくもつ」とされ、また「すべての人は、法律の定めるところにより、教育や研修を受け、天然資源や環境の保全に努める義務をもつものである」と、環境教育についての記述が盛り込まれるようになった。この憲法の改正を受け、National Education Act of B.E.2542と呼ばれる国家教育法が1999年に改正されたが、この国家教育法においても、「資源や環境をバランス良く持続的な方法で管理し、保全し、利用するための理解と経験、また科学的で技術的な知識と技能」について学ぶという教育指針が新たに示された。これら一連の法の整備によって、タイにおける環境教育の制度化が進展し、学校教育の中で環境の学習課題が取り上げられる基盤が確立した。

以上のように、タイにおける環境教育は国家主導による教育改革という手法を通じて行われてきている。つまり国家の教育目標をベースとして、環境教育の実施が位置付けられたということの意味する。このことは、「環境」に関する知識を積み上げ、環境問題の解決に向けた行動へ参加する意欲を増進させることによって、結果としてタイ式民主主義社会の形成や維持に有用な国民の育成という目的につながると考えられているということの意味する。

現在のタイの教育行政は複雑で、特に学校を所管する官庁は多岐にわたる(アジア教育協力研究会 1995)が、このことは、タイにおいては教育省だけが教育を担当する行政機能を持つわけではな

いということの意味する。したがってこの特質は、環境教育の運営主体が多様になっていることでもあって、複数の関係省庁が環境教育を担当することにつながっている<sup>5)</sup>。

## 5 環境教育の制度化をめぐる比較

環境政策が制度として確立していくプロセスに違いがあるか、環境対策の策定過程において日本とタイとでは異なったモデルを認めることができるかどうか、政府の環境教育政策の決定に影響を与えるアクターに差異が認められるか、政府を含めた主要なアクターが環境教育を制度化するのにどういった役割を果たしているか、などといった疑問点を明らかにするために、日本とタイの事例を比較することとする。具体的には、「環境教育が制度化された起点の比較」、「環境政策の導入に影響を与えるアクターの比較」、「社会関係資本の視点による比較」という3つの比較を行う。

### 5.1 環境教育が制度化された起点の比較

日本で環境教育が制度化され公式に開始されたのは、学習指導要領に公害に関する項目が取り入れられ、それが運用された時とする。具体的には、公害対策基本法が1970年に改正された公害対策基本法改正の趣旨に照らして学習指導要領の一部が修正され、実際に運用されることになった1971年である。この時はじめて学校教育のカリキュラムの中に公的なものとして公害という学習課題が制度化されたからである。そして1971年以降、学習課題としての「公害」が学校教育の中で取り上げられ、それは今日まで継続してきている（高橋・阿部 2001）。

一方タイにおける環境教育の制度化の起点は、環境教育を含んだカリキュラムが実施に移された1993年とする。タイでは1978年に作成されたカリキュラムが学校教育において利用されてきたが、1990年に教育改革の一環としてカリキュラムの改訂作業が行なわれた。この教育改革は、従来までの開発体制を転換し、環境や人間開発に重点をシフトさせたものであって、タイ式民主主義の在り方とも密接に関わっている。そしてカリキュラム

の改訂は、学校教育に環境教育の内容を組み入れる作業でもあった。その結果、小学校、中学校、高等学校のカリキュラムに環境に関する単元が組み込まれるようになった。そしてこのカリキュラムは1993年から実際に運用されるようになった。

つまり、1990年代における環境関連の法政策の整備によって、タイでは学校教育、特に初等中等教育段階で、環境教育の制度化が行われた。環境教育がタイで制度化されることになったのは、国内要因と国外要因との相互作用の結果である。タイが国家として環境保全の方向に向かっていく契機となったのは、環境問題の深刻化とそれに対処するために国家としての改善に向けた関与、特に多くのタイ国民が敬愛する国王が自ら関心を持ち行動を起こしていったこと、それに地球サミットの開催といった国際的な動向が加わり、それらが複合しかつ複雑に関係しあった結果であった。そのため環境教育は、国が行う教育改革の一環として国家主導でカリキュラムに導入されることになったのである。

環境政策のライフサイクルモデルに、日本とタイの環境教育の制度化の起点をあてはめて比較することを試みれば、日本の場合、それは「対策の策定」の時期にあたり、タイでは「実施・管理」の段階である。そして環境教育の制度化について、両国のタイムラグを比較すれば、日本とタイでは22年の差が認められる。これは、日本とタイとの環境政策の策定に現れた時間差が17年から23年である（原嶋 1998）とする先行研究の結果に沿ったものである。

### 5.2 環境政策の導入に影響を与えるアクターの比較

政府の環境政策の決定に影響力を持つ、もしくは政府の政策決定機能に関与しているアクターは誰かを明らかにするために、環境問題を認識する主体や主体間の関係について分析する。そこで、「エリート」と「マス」という概念を援用し、制度決定への政策決定者と住民や市民の関わり方の在り方を分析し、「エリート」と「マス」相互の関係がどのような実態であったかを示すこととする<sup>6)</sup>。

日本の場合、公害の出現という問題を意識的にとらえることができた主体、すなわち認識主体は、「エリート」と「マス」の双方である。つまり、公害被害全般に関する調査を黒川調査団に依頼した公害行政を担当する厚生省や通産省などの中央官僚や、公害対策の実施を官庁に求めた政党などの「エリート」と、公害問題から被害を受け、各種の公害反対運動を組織していった市民や住民、すなわち「マス」の双方である。そして「エリート」と「マス」の双方が、公害への認識や問題意識を持ち、それぞれが解決策を主体的に考えもしくは行動に移していった。公害問題を取り上げる際、「マス」はしばしば「エリート」を批判し、対立する関係にあったが、双方が問題を認識していたため、その後の対策を公害対策基本法として策定する段階で、それぞれの利益が選択されることにつながっていた（高橋・阿部 2001）。つまりこのときの「エリート」と「マス」は水平的な力学関係であったといえる。したがって日本のモデルでは、公害問題の発生に対し、「エリート」と「マス」の双方が問題を認識し、解決すべきであるという課題を主体的に持ったこと、そのことによって、それぞれの利益、特に「マス」の利益にも制度化の折に注目が払われる状況にあった。

タイにおいては、民間の環境運動は確かに一部に存在していたが、環境運動を直接担う層はわずか（船津 1997）であって、南部地方の洪水による大被害を契機として植林と自然保護の必要性をスピーチによって訴えた国王や、地球サミットの開催によって高まった国際的な世論に押された行政官僚、といった「エリート」のみが環境問題を認識し、それら「エリート」の認識が国家環境質向上法などの法制化につながっていった。つまり日本で見られた「マス」による問題の認識が欠如したものであった。したがってタイにおける環境政策の策定の事例は、「エリート」だけが環境政策の決定に参加するというモデルであり、「マス」の意思が決定に反映されることはなかった。このタイのモデルでは、「マス」が自分たちの立場から主体的に問題を認識したり、対策の策定に参加したりすることから切り離されているといえる。

したがって日本とタイで環境政策の策定過程における主体間の関係を比較すると、まず日本のモデルでは、環境政策の策定過程に「エリート」のみでなく「マス」の認識や意向が汲み上げられるというものであった。つまり日本では「エリート」と「マス」が批判・対立関係にはあったものの、策定の過程に際して「マス」の問題意識が配慮される、というものであった。したがって、「マス」から「エリート」へのフィードバックのルートが存在した。一方のタイのモデルでは、環境政策の策定には「マス」からのフィードバックが存在しなかった。タイでは、「エリート」の頂点にある国王が行う環境政策の策定のプロセスに、「マス」の意向は反映されていないものであった。したがってタイのモデルは、単に「エリート」のみが環境政策の策定過程に参加していた、というものである。

### 5.3 社会関係資本の視点による比較

社会制度の効率性や実効性を分析するに際して、「社会関係資本」という概念が近年注目されている（佐藤 2001）。社会関係資本とは、社会の成員間に存在する「信頼」や「互恵性」に基づいて形成されるネットワークを指すもの（諸富 2003）で、社会関係資本の有無が政策決定への市民参加のパフォーマンスを左右し、また政府が策定した制度をうまく機能させることができるか否かについてもこの社会関係資本のあり方が左右すると指摘されている（パトナム 2001）。そしてこの「社会関係資本」という用語は、例えば「当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成に向けて必要な何らかの協調行動を起すことに影響を与える社会的な諸要因」（国際協力事業団・国際協力総合研修所 2002）などと定義されて、その概念を社会分析や国際援助、開発案件に適応する作業が試みられている。

この社会関係資本という概念が、環境教育政策の制定や実施のプロセスを分析する際にどのような意味合いを持つか、ということは注目に値するものである。なぜならば、環境教育が制度化されるには、まず環境問題が存在し、それを「エリー



ト)、もしくは「エリート」と「マス」が認識し、その認識が環境政策の整備を要請するというプロセスが存在するが、この制度化された環境教育がどのような展開をするかについては、制度化されるまでの状況、すなわち「マス」が環境政策の策定に参与していたか否かの違い、つまり「エリート」と「マス」のダイナミックな関係の違いによるからである。つまり、社会関係資本の概念を分析に導入することによって、現実決定された政策のパフォーマンスを見るためのヒントを得ることができる。そこで、制度パフォーマンスの指標であるこの「社会関係資本」概念にしたがって、日本とタイの事例を比較してみる。

まず日本においては環境教育が制度化されるまでの環境政策の策定過程において、「マス」からのフィードバックが可能であって、制度化された環境教育はマスの教育要求を汲んだものであったが、社会関係資本の面から見ると、「エリート」と「マス」の信頼関係については、対立・批判という状態にあった。しかしながら「マス」からのフィードバックが可能であったため、対立関係にあるとはいっても環境教育が一度制度化すると、それは「マス」に受け入れられ、微修正を重ねながらも現在まで継続して実施され、展開が進んだと整理できる。

一方で、単に「エリート」だけが制度化に参加するタイでは、少数の決定者の認識や課題意識だけで対策が策定されるため、その後に制度化される環境教育においては、「マス」は単なる情報の被提供者であるとみなされる。そこで「エリート」のみによる法整備や制度設計がおこなわれる結果となる。しかし社会関係資本の視点からは、タイでは「エリート」の代表である国王と「マス」とが絶対的な信頼関係で結ばれており、この関係は制度パフォーマンスの向上を極めて強く促進するものである(パトナム 2001)。

## 6 まとめと考察

本研究では日本とタイの事例を取り上げて、環境教育政策の制度化の過程を比較した。その結果、次のことが明らかになった。

ライフサイクルモデルを採用して日本・タイそれぞれの環境政策の策定プロセスを整理した結果、環境政策が一定の展開をした後、すなわち「対策の策定」や「実施・管理」の段階に進んでから環境教育の制度化が行われる、ということについて、両国が同じ経験をしていることが明らかとなった。しかしその環境教育の制度化の起点は、日本では「対策の策定」の時期であったが、タイでは「実施・管理」の段階であり、若干の相違が認められた。さらにタイでは、環境教育の制度化が確立するまでに日本から22年遅れていた。この時間差は、両国間の環境政策策定の時間差に沿ったものでもあった。そして政策決定に参加したアクターの比較においては、日本では環境政策の策定過程に「エリート」だけでなく「マス」の意向が反映されるものであったが、タイでは「マス」からのフィードバックがなく、単に「エリート」のみが政策の策定に参加したものであることが明らかになった。

日本とタイの環境政策の策定過程が、それぞれ異なるものであるのは、両国の政府が持つ性質や役割が異なったものである、ということからも説明できる。日本の政府は基本的に民主的な構成で成り立っている。一方のタイの政府は、日本のそれとは異なる。タイは立憲君主体制の国家であり、国王の政治的位置が高い。そしてタイの国王は国家元首として三権を行使することができ、国軍の総帥としての地位をも有しており、非常に大きな政治的権限を持つ。すなわちタイは民主化された政治体制をとっていても、国王の果たす役割が非常に大きい。末廣(1993)は、タイのこれまでの変化を「開発」と「民主主義」の2つの概念で分析しているが、これら開発と民主化は両立しにくい概念であるとも指摘し、そのことを通じてタイ政府の機能が非常に複雑なものであるといった理解をしている。それは、「経済発展あるいは開発体制は、それに実効性を持たせようとすればするほど、政策決定の中央集権化や政治の長期安定性を要請しがちである」が、「民主主義は政治の分権化や政治変動の制度化を不可欠の要件とするから、民主化の推進は経済発展が要求する政治体制とぶ

つかってしまう」からであって、「開発」と「民主主義」とは二律背反の関係にあたるとしている(末廣 1993)。さらに赤木(1995)は、タイの政治体制を「徹底した中央集権」、「環境の権力的地位の高さ」、「行政制度の複雑さ」といった特徴をもつものと指摘しており、これらのことからタイ政府の機能は日本のそれと比較して相当複雑な実態となっていると理解することができる。

したがって、日本は民主的な政府の構造で、環境政策の策定に「マス」が意思表示することが許され、しかも決定に対してこれらの意思表示や批判を通じてある程度の参加のルートが存在し得たことから、環境教育の制度化に際しても「マス」からの要求を取り入れることが可能な状況であった。つまり日本での環境教育政策の導入のスタイルは、民主的な政府の構造を基礎としたボトムアップ型であった。一方のタイでは、国王に代表される「エリート」、すなわち少数の決定者の認識や課題意識で環境対策が策定され、強固な政府の下で環境教育が制度化され実施に移されていることから、タイでの環境教育政策の導入のスタイルは、トップダウン型であった。

環境教育が制度化された後の状態の変化、すなわち制度パフォーマンスがどのように展開するかについては、日本モデルとタイモデルとでは異なった結果となることが予想される。その理由は、「エリート」と「マス」の信頼関係が、両国において大きく異なるものだからである。

#### 補 注

- 1) 分析に際しては、公害教育によって日本の環境教育の制度化が開始されたとする立場(高橋・阿部 2001, 高橋・井村 2005)を採用する。
- 2) 国王の誕生日は12月5日であるが、その前日に、政界、官界、経済界の代表をはじめ、一般国民代表など国民全層が参加し祝賀会が執り行われる。その場で国王は参集者に向けて約一時間にも及ぶスピーチを行い、この儀式はテレビの全チャンネルで全国に放送される。この時の国王のスピーチには国王の考えが込められているといわれ、一年に一度の国民に向けた直接的

メッセージであり、各方面はスピーチの解釈に躍起になるとされている(赤木 1995)。

- 3) マクニールら(1991)が環境政策の発展過程で示したのは、4つの段階、すなわち認識・対策の策定・実施・管理であるが、実施と管理をそれぞれ別個の段階として明確に区分することは困難である。そこで本稿では実施と管理をひとつの段階に括ることとする。
- 4) タイについては、1972年の国連人間環境会議への参加が、環境に関する「問題の認識」時期であると指摘することができるかもしれない。しかしながら、1975年に国家環境質向上保全法(旧法)が制定されたにもかかわらず、その直後に発生した世界的な不況と石油ショックの影響で、タイでは環境保全よりも悪化した経済の復興が優先されたため、環境保全を進めることができず、国連人間環境会議への参加は事実上タイの環境政策を進める契機とはならなかった。そこで本稿では、1989年の国王スピーチをタイにおける「問題の認識」の時期とし、これ以降のプロセスをライフサイクルモデルに適用することとする。
- 5) タイで環境教育を実施する省庁や関連行政機関は、教育省(カリキュラム指導局・普通教育局・宗教局・ノンフォーマル教育局・芸術局・職業教育局・初等教育委員会事務局・国家文化評議会事務局・私立教育委員会事務局・ラチャモンコン技術教育訓練所)、大学庁、科学技術環境省(環境質推進局・公害監督局)、農業協同組合省、内務省とされている(Panich・Witayavudhikul 2001)
- 6) Freeman(1979)が分析に際して用いた「エリート」と「マス」という概念は、少数の政策決定者を「エリート」にカテゴリーし、それ以外を「マス」と分類するものである。4章ではこの「エリート」と「マス」の相互作用が存在するか否かに基づき、環境政策の展開プロセスにおいて日本とタイとで相違が見られるかどうかを比較する。

## 付 記

本研究の一部に、平成16年度科学研究費補助金(若手研究(B) 課題番号16700548)を用いた。

## 引用文献

- アジア教育協力研究会, 1995, アジア地域における教育協力の現状と課題, 国際教育研究紀要, Vol.2, 4-43, 東和大学国際教育研究所.
- 赤木攻, 1995, 政治と経済, もっと知りたいタイ(第二版), 224-242, 弘文堂.
- 藤岡貞彦, 1985, 日本における環境学習の成立と展開, 環境教育の理論と実践, 131-151, あゆみ出版.
- 福島達夫, 1993, 環境教育の成立と発展, 国土社, 東京.
- 船津鶴代, 1997, 1990年代前半のタイの環境紛争, 発展途上国の環境意識-中国, タイの事例, 341-364, アジア経済研究所.
- 原嶋洋平, 1998, 東アジアの環境政策の国際比較に関する一考察~タイの事例を中心として, 第12回環境情報科学論文集, 65-70.
- 国際協力事業団・国際協力総合研修所, 2002, ソーシャル・キャピタルと国際協力, 国際協力事業団・国際協力総合研修所, 東京.
- マクニール-ジム・ヴィンゼミウス-ピーター・葉師寺泰蔵, 1991, 持続可能な成長の政治経済学, ダイヤモンド社, 東京.
- 諸富徹, 2003, 環境, 岩波書店.
- 中須正, 2000, タイにおける環境運動・環境政策・環境教育, 90, 日本環境教育学会第11回大会(長野)発表要旨集.
- 中園優子, 1995, 現行の教育制度と教育内容・今後の課題, もっと知りたいタイ(第二版), 214-223, 弘文堂.
- 小賀野品一, 1994, タイの環境法と行政制度, 発展途上国の環境法-東南・南アジア(野本好弘他編), 119-164, アジア経済研究所.
- バットナム-ロバート, 2001, 哲学する民主主義(河田潤一訳), NTT出版, 東京.
- 佐藤寛, 2001, 援助と社会関係資本, アジア経済研究所.
- 末廣昭, 1993, タイ-開発と民主主義, 岩波新書, 東京.
- 高橋正弘・阿部治, 1999, 環境教育における国際的取り組みとその発展に向けた展望, 環境研究, Vol.133, 7-12.
- 高橋正弘・阿部治, 2000a, タイにおける環境教育の制度化について, 埼玉大学教育実践研究指導センター紀要, Vol.13, 73-80.
- 高橋正弘・阿部治, 2000b, 日本・タイにおける環境教育の制度化に関する比較研究, 第14回環境情報科学論文集, 121-126.
- 高橋正弘・阿部治, 2001, 公害教育の制度化に関する研究, 環境教育, 11(1), 11-20.
- 高橋正弘・井村秀文, 2005, 日本・韓国・中国における環境教育の制度化の実態に関する比較研究, 環境教育, 14(3), pp3-14.
- 生方秀紀・マラスリ-サンカム, 1998, タイにおける環境問題と環境教育の現状, 北海道教育大学附属教育実践研究指導センター紀要, Vol.17, 161-173.
- Bhandari, B. and Abe, O. 2000, Environmental Education in the Asia-Pacific Region: Some Problems and Prospects, International Review for Environmental Strategies, Vol.1, No.1, 57-77.
- Bhandari, B. and Abe, O. 2001, Environmental Education in the Asia-Pacific Region: Status, Issues and Practices, Institute for Global Environmental Strategies, IGES, Kanagawa.
- Chaisorn, S. 1998, A Guideline for Environmental Education from Chaing Mai University. A Focus on Lakes/Rivers in Environmental Education, 137-153, Environmental Agency, Government of Japan and International Lake Environment Committee, Tokyo.
- Freeman, P., 1979, Immigrant Labor and Radical Conflict in Industrial Society: The French and British Experience, 1945-1975, Princeton University Press.
- Nicro, S. and Apikul, C. 1999, Environmental

Governance in Thailand. Environmental Governance in Four Asian Countries, 89-134, Institute for Global Environmental Strategies, Kanagawa.

Panich, W and Wittayavudhikul, L. 2001, Thai-

land, Environmental Education in the Asia-Pacific Region: Status, Issues and Practices, 314-325, Institute for Global Environmental Strategies, Kanagawa.