

サバ州における環境教育政策の作成プロセスに関する研究 Research of the drafted process on Environment Education Policy in Sabah

高橋 正弘*

TAKAHASHI Masahiro*

財団法人地球環境戦略研究機関

〔要約〕 環境教育政策の策定プロセスにおける経験と教訓を整理するために、マレーシア国サバ州において環境教育政策が策定されるプロセスを参与観察し、環境教育政策の策定過程、政策が文書として作成される際に注目された箇所を明らかにする試みをおこなった。参与観察は2005年9月に一週間、そして2006年1月から2007年1月までの期間実施した。分析の結果、環境教育政策は、前段階、起草段階、完成段階というプロセスを経ること、政策の起草段階から完成段階に渡って案が検討され、議論にしたがい修正されていること、政策の作成に関与する参加者の意向が政策案に反映されること、などが明らかになった。

〔キーワード〕 環境教育政策、ケース・スタディ、サバ州、参与観察、プロセス

はじめに

本研究は、マレーシア・サバ州で環境教育政策が作成された事例(高橋 2006・高橋 2007)を観察し、環境教育政策を実際に作成する際に有用な情報、経験および教訓を析出する試みを行うものである。

1 分析の枠組

環境教育の政策過程を整理し、また環境教育政策を作成する途上で行われた作業に注目し、実際に環境教育を制度化する際にどのような点が議論のポイントとなるか、また政策の内容を定める際にどのような部分が重視されるかについて、検討するものである。

本研究で分析する事例は、マレーシア・サバ州において「環境教育政策」が策定されたプロセスとする¹⁾。分析に際して、まず「政策へのモチーフは、その都度作成される政策文書に反映されている」という作業仮説を立てる。そしてサバ州で行った参与観察²⁾で得られたデータや既存の文献を用いて、サバ州政府の環境教育政策の過程を整理し、途中で作成された環境教育政策の案から、政策過程においてどのような部分に注目が集まったのかを概観し、それらを踏まえて考察を行う。

2 環境教育政策の政策過程

環境教育の政策過程を明らかにするために、サバ州が環境教育政策を起草していったプロセスについて、それを準備段階、起草段階、完成段階に分け、それぞれの段階の具体的な流れと展開を整理する。政策過程と背景的要因の整理に際しては、主として参与観察で得られたデータを用いる。

2.1 準備段階の議論と作業

BBECには4つのコンポーネントで構成され、そのひとつが環境啓発コンポーネント(PAC)である。PACには5つのタスクフォースが設置され、それぞれのタスクフォースが具体的な環境教育活動を実施してきた。2005年9月20-22日に「環境教育・普及啓発活動計画ワークショップ」が科学技術室によって開催された。このワークショップでは、5つのアクションプランの内容が検討された。「アクションプラン」とは5つのタスクフォースが、2007年1月でBBECの事業が終了してからも、3年間程度、継続的かつ自主的に環境教育の活動に取り組んでいくために作成されたもので、2007年から2010年までのそれぞれのタスクフォースの作業計画書を指す。3日間の会議

の最終日の議論においては、今後サバ州の環境教育を所管する行政上の役割は、科学技術室が担うべきである、との意見が出席者から提案され、その提案はワークショップへの参加者たちによって承認された。しかし2005年9月の時点では、サバ州では既存の環境教育活動を継続するためのアクションプランを作る、というニーズのみが存在し、環境教育政策を作ることを通じて環境教育を制度化する、というニーズを持つまでには至っていなかった。2006年2月14-16日に第4回BBEC国際会議が開催され、15日にはPACの分科会が開催された。この分科会において、サバ州が環境教育を継続して実施していくためには環境教育政策を策定することが必要である、といった認識が出席者一同に共有された。そしてサバ州政府内のどの機関が今後の環境教育政策の策定を担当していくべきかについて議論が行われ、その結果現在PACを担当している科学技術室が、環境教育の政策策定を主導すべきである、という意見に集約され、それは分科会参加者の総意となった。その指摘と総意を受け、科学技術室では環境教育政策の策定する準備を開始することにした。まず科学技術室がサバ州政府の諸関係諸機関に対して表敬訪問を行い、今後の政策策定作業への参加と協力の依頼を行う作業を開始した。

2.2 環境教育政策の起草段階

科学技術室は、政策の内容を議論するために一連の会議を開催することにした。まず2006年3月30日に「第1回環境教育政策策定会議」を開催し、環境教育に関与するさまざまな機関や組織を招いて、それぞれがこれまでどのような目的でどういった環境教育活動を行ってきたかについての概要を発表し、それぞれの経験を共有した。この第1回会議の議論では、特定の行政機関がサバ州全体の環境教育活動を包括するような政策の策定は望まないという意見が提示された。科学技術

室は5月18日に「第2回環境教育政策策定会議」を開催し、環境教育政策の骨格の中心となるビジョンとミッションの部分を検討した。これは関係政府機関の職員による参加型ワークショップの形式で行った。ワークショップでは3つのグループに分かれ、グループごとに議論ととりまとめの作業を行った。その結果、2つのグループからビジョンが提案され、1グループからは、キーワードを含んだいくつかのセンテンスによってビジョンの案が示された。これらの会議の成果を受けて、科学技術室は具体的に環境教育政策の内容を作成する作業を開始した。科学技術室は2006年6月29日に「第3回環境教育政策策定会議」を開催した。この時、環境教育政策の全体の構成について議論を行った。この政策は、これまでのサバ州政府が用いてきたさまざまな政策のスタイルを踏襲して、「イントロダクション」、「ビジョン・ミッション」、「ストラテジー・アクションプラン」という3つで構成されることになった。2006年7月19日には「第4回環境教育政策策定会議」が科学技術室によって開催された。この会議では、科学技術室が準備した予備的な案をたたき台に、戦略と行動計画について内容や表現の検討を行った。計4回の会議の成果を受けて、科学技術室は8月初旬に環境教育政策の第1次案を作成した。この第1次案は、サバ州政府の関係部局、環境教育関係団体、ジャーナリスト、教員などといったさまざまな利害関係者に配布回覧され、政策案に対する意見やコメントの募集が行われた。そして科学技術室は、寄せられた意見やコメントを反映した第2次案を11月に完成させた。

2.3 環境教育政策の完成段階

11月23日に「第5回環境教育政策策定会議」が開催された。これはマルチステークホルダーダイアログを意識した性格の会議でもあった。環境教育に関連するさまざまな組織

や機関が参加し、第2次案として提示された政策のコンセプトを、具体的に活動にどう活かしていくかについて議論し、また政策の一部の記述について最終的な検討作業を行った。

「第5回 BBEC 国際会議」の2日目に開催された PAC の分科会では、環境教育政策が策定された後に行うべき作業が検討され、継続的なマルチステークホルダーダイアログの開催、環境教育の実施計画の策定、環境教育のモニタリング手法の確立、などが示された。科学技術室は2006年12月にサバ州法務局に環境教育政策の第3次案を提出し、2006年1月に、政策案全体の内容および表記について、確認を受けた。この作業は、環境教育政策がサバ州の他の政策や関連法規との整合性を確実にするためのプロセスでもある。法務局からの修正意見を反映させて最終案2007年1月に完成させ、科学技術室の室長は2007年1月19日に「サバ州環境教育政策」の最終案をサバ州官房長に直接提出した。

3 作成された政策案

サバ州環境教育政策が検討され、作成されたプロセスについては以上のとおりである。政策の策定を担ってきた科学技術室での参与観察を通じて、環境教育政策の第1次案から第4次案まで、および特に公表されていない検討途上の政策案のすべての文書を入手することができた。そこで次に、環境教育の政策過程での経験を可視化し、そこから教訓を析出するために、政策文書がどのようなタイミングで作られたのかについて検討する。

政策案のバージョンと政策のプロセスは、表2のとおり時系列を追って整理できる。それぞれの政策案は、主として科学技術室で起草され、起草の途上および議論を受けて、政策の内容がしばしば修正されており、そのことは政策案が「揉まれ」続けていったことを示すものである。

まず注目すべき点は、第4回会議の前後に

政策案の修正作業が数度にわたって行われていることである。第4回環境教育政策策定会議は、それまでの議論を受けて科学技術室が作成した環境教育政策の素案を検討し、そこでの議論にしたがって第1次案を作成することを目的として開催されたものである。その第4回会議の前、すなわち7月14日に始めての全体案が作成され、会議までに2回ほど修正作業が行われている。第4回会議の後、8月8日にサバ州環境教育政策の第1次案が公表されるまでに、さらに4回の修正作業が科学技術室によって行われていることがわかる。このことは、政策の初期のバージョンが作成されたこの時期に、集中的に政策案の検討が進められてきたことを示すものであり、政策を実際に起草した初期段階がとりわけ重要であるということを示す。

その後の修正作業は、一般への意見からの意見募集が締め切られた後に修正作業が行われ、そこで作成されたバージョンが第二次案となり、それが第5回の会議で検討されている。第5回会議の終了後から、第3次案が作成されるまでの間には2回の修正作業が行われ、それぞれのバージョンが作成されている。特に12月15日のバージョンが第3次案となり、法務局に提出されている。法務局はこの第3次案をチェックしており、修正意見に従って科学技術室によって訂正されたバージョンが、サバ州環境教育政策の最終案として、1月19日にサバ州政府に提出されている。したがって、政策過程の後半においては、主要な会議の直後および公的なコメントが提示された直後の修正作業のみが、観察されている。

以上の分析から、政策の起草段階においては、科学技術室内部での検討作業を行っている段階であるため、頻繁にその案の検討と修正が行われるが、ひとたび会議などの場に政策案が提示され、科学技術室以外の人々が参加して広く検討されるようになると、それ以降は科学技術室内部だけで行うことができる

表1 政策案の作成とプロセスの流れ

政策案の作成日	作成された政策案と会議開催等	会議開催日等
	第1回環境教育政策策定会議	2006年3月30日
	第2回環境教育政策策定会議	2006年5月18日
	第3回環境教育政策策定会議	2006年6月29日
2006年7月14日	(非公式の政策案)	
2006年7月17日	(非公式の政策案)	
2006年7月18日	(非公式の政策案)	
	第4回環境教育政策策定会議	2007年7月19日
2006年7月20日	(非公式の政策案)	
2006年7月25日	(非公式の政策案)	
2006年7月29日	(非公式の政策案)	
2006年8月8日	第1次環境教育政策案	
2006年11月8日	第2次環境教育政策案	
	第5回環境教育政策策定会議	2006年11月23日
2006年11月24日	(非公式の政策案)	
2006年12月15日	第3次環境教育政策案	
	サバ州法務局によるチェック作業	2007年1月8日
2007年1月9日	最終(第4次)環境教育政策案	
	サバ州政府に最終案の提出	2007年1月19日

(出所:筆者作成)

作業ではなくなってしまうため、政策を完成させる段階に移ると、文章や文言の修正の機会は、政策策定に向けた会議などによって議論と検討が行われた直後にのみ作業が行われることになっていく、という経験をしていると整理することができる(表1)。

4 政策ドキュメントの修正作業

次に、政策案の修正・検討作業がどのように行われたか、特に政策のどの部分が議論の対象となったのか、について分析するために、公表された2つの政策ドキュメントを取り上げる。取り上げるのは、2006年8月8日に策定されて一般に公表された第1次案と、2007年1月19日にサバ州政府に提出された最終案である。これら2つの政策案に記載されている文章および文言に注目し、それらの間に存在する相違を抽出する。そして政策過程において行われてきた議論の中で、政策案のどんな部分に注目が集まったのか、どんな文章や文言が修正の対象となったのか、などを明らかにする。またここで扱うのは、政策の第一章全体、第二章の関連法規の箇所を除く全体、そして第三章では各戦略とアクションプランの表題を対象にして、政策案に現れた表現の相違とする(表2)。

二つの文書を比較すれば、まず全体にわたって細かい表記の修正が行われており、第1次案から削除された記述および最終案に追加された記述の双方が見られる。

まず政策の構成を比較する。「イントロダクション」、「ビジョン&ミッション」、「ストラテジー&アクションプラン」という構造は、1次案と最終案とで全く変わっていない。そのことは、すでに第1次案の段階でサバ州の政策として妥当性の高いものが起草されていたということを示すものである。

続いて第1章のイントロダクションについては、「Environmental Education in Sabah」の部分は3つのパラグラフになっており、その構成は変わらないものの、全体的に細かい字句や表現の修正が施されていることがわかる。これらの変更は、政策の「推敲」として行われた可能性が高く、第1次案と最終案とで大きく変更になったと見る箇所はない。

次に第1章の「1.2」の部分については、表現と意味が完全に修正されている。第1次案では、環境教育の定義、となっていた見出しが、最終案では「当該政策における環境教育の意味」となっている。この修正は、法務局の指摘によって行われたものである。イントロダクション「1.1」の冒頭に、「環境教育とは、…学習の過程を指す」という定義が既に書かれており、「1.2」で再度定義をすることは政策としてはありえないので、このタイトルは修正すべきであるという法務局の修正意見にしたがって、修正された箇所である。そしてその後続くパラグラフでは、第1次案がIUCNからの出典を明示しているものの、やはり「推敲」が施され、「当該政策における環境教育」の「意味」として、出典は削除されている。しかし大意は変化していない。

次に、第2章を比較してみる。第1次案と最終案とでは、特に「ビジョン」が完全に修正されている。というのも、政策の根幹となる「ビジョン」、「ミッション」、「目的」の部分

表2 サバ州環境教育政策の第1次案と最終案の相違箇所

第1次案(2006年8月8日)

第4次(最終)案(2007年1月19日)

Chapter 1: Introduction

1.1	Environmental Education in Sabah	Environmental Education in Sabah
	Environmental education (EE) is a learning process in which the individual acquires skills, knowledge, awareness and values for promoting environmental conservation and sustainable environmental management. EE is, therefore, considered to be an important element in planning, procedure and actions.	Environmental education (EE) is a learning process in which the individual acquires skills, knowledge, awareness and values to promote environmental conservation and sustainable environmental management <u>that will facilitate decision-making to find the best possible solution to environmental problems</u> . EE is, therefore, an important element in planning, procedure and actions.
	Nowadays, there are many sets of environmental education plans and activities in Sabah. Various organizations and agencies are involved in the implementation of those sets of plans and programs such as environmental communication, public awareness and training activities. These activities range from talks, exhibition, radio show, drawing (or coloring) competition, cleaning-up, tree planting and recycling to seminars, workshops and training. Therefore, a network of environmental network called Sabah Environmental Education Network (SEEN) was established in 2004 as a framework to strengthen the capacity of relevant stakeholders, through institutional information sharing, <u>and promote environmental education in Sabah</u> . SEEN is considered as one of appropriate mechanisms to facilitate environmental education in the <u>state</u> .	Nowadays, there are many sets of EE plans and activities in Sabah. Various organizations and agencies are involved in the implementation of these sets of plans and programmes such as environmental communication, public awareness and training activities. These activities range from talks, exhibitions, radio shows, drawing (or coloring) competition, cleaning-up, tree planting and recycling <u>through</u> seminars, workshops and training. Therefore, a network of environmental organizations called Sabah Environmental Education Network (SEEN) was established in 2005 as a framework to strengthen the capacity of relevant stakeholders, through institutional information sharing <u>to promote EE in Sabah</u> . SEEN is considered as one of the appropriate mechanisms to facilitate EE in the <u>State</u> .
	Nevertheless, the current environmental education activities and <u>coordination mechanism have not been adequate enough in obtaining</u> coordination among government agencies and administration units at Sabah State. By enhancing the policy integrity of the <u>state</u> it is easy to stimulate improved institutional coordination among different sectors and governmental agencies. In order to build an effective coordination for implementing environmental education, a mechanism called “ Environmental Education Policy ” <u>needs to be developed</u> for the Sabah State Government and Administrations. <u>Because</u> , well-organized coordination in the context of environmental education would encompass an effective organizational structure, sound management practice and periodical monitoring and evaluation process. <u>An environmental education policy</u> can also <u>show</u> the total <u>map and bird's-eye view</u> of the on-going and planned environmental education activities in the state. <u>In the case, actors from both private and public sectors should be involved in the process of developing an environmental education policy.</u>	Nevertheless, the current EE activities and <u>networking mechanism are not adequate to foster better</u> co-ordination among government agencies and administration units in Sabah. By enhancing the policy integrity of the <u>State</u> , it is easy to stimulate improved institutional coordination among different sectors and governmental agencies. In order to build an effective coordination for implementing EE, a mechanism called “ Environmental Education Policy ” <u>is developed</u> for the Sabah State Government and Administrations. A well-organized co-ordination in the context of EE would encompass an effective organizational structure, sound management practice and periodical monitoring and evaluation process for <u>the EE policy</u> . It can also <u>provide a total picture showing the bird's-eye view</u> of the on-going and planned EE activities in the State.
1.2	Definition of “Environmental Education”	Meaning of “Environmental Education” in the Policy
	Environmental Education is not a new concept in Sabah <u>State</u> . However, it is applied differently for different purposes. In the document, by the term “ Environmental Education ” <u>it implies</u> activities or programs relating “Education, Public Awareness and Training” This concept is well explained in Chapter 36 of Agenda 21. Environmental Education cuts across all the disciplines and therefore it is linked to all sectors and approaches of education such as the formal, non-formal and in-formal education. In the process of environmental education, individuals gain awareness, communicate with others and instill in them the sense of determination which will enable them to act, individually and collectively to solve the problem and prevent it in the future. (IUCN, 1998)	EE is not a new concept in Sabah. However, it is applied differently for different purposes. In this document, the term “Environmental Education” <u>means</u> activities or programmes related to “Education, Public Awareness and Training”. This concept is well explained in Chapter 36 of Agenda 21. EE cuts across all the disciplines and therefore it is linked to all sectors and approaches of education such as the formal, non-formal and in-formal education. In the process of <u>implementing</u> EE, individuals gain awareness, communicate with others and instill in them the sense of determination which will enable them to act, individually and collectively to solve the problem and prevent it <u>from occurring</u> in the future.

Chapter 2: Vision and Mission

2.1	Vision	Vision
	<u>To transform Sabah into environmentally sustainable land for biodiversity conservation and ecosystem management.</u>	<u>Transforming the people of Sabah to be environmentally caring and responsible.</u>
2.2	Mission	Mission
	<u>To facilitate</u> the effective implementation of education, public awareness and training programs for the environmental conservation and sustainable development <u>in order for Sabah's people to enhance, change and guide their knowledge, skills, attitudes and behaviours.</u>	<u>Facilitating</u> the effective implementation of education, public awareness and training programmes for environmental conservation and sustainable development.
2.3	Policy Objectives	Policy Objectives
	To enable stakeholders of environmental education to manage education, public awareness and training for environmental conservation and sustainable development, the following policy objectives have been set forth.	To enable stakeholders of EE to manage education, public awareness and training for environmental conservation and sustainable development, the following policy objectives have been set forth:
2.3.1	To identify governmental responsibilities and tasks for conducting education, public awareness and training on biodiversity and ecosystem conservation.	To identify governmental responsibilities and tasks for conducting education, public awareness and training on biodiversity and ecosystem conservation;
2.3.2	<u>To develop new governance mechanism and draw a comprehensive bird-eye view map on environmental education in Sabah.</u>	<u>To provide a comprehensive menu of options on EE in Sabah; and</u>
2.3.3	To <u>develop/support</u> new schemes to promote environmental education.	To <u>support existing mechanisms of networks</u> and <u>develop</u> new schemes to promote EE.

Chapter 3: Strategies and Action Plans

3.1	Enhance the quality and quantity of EE activities	Enhance the quality and quantity of EE activities
3.1.1	Provide learning opportunities in the real life situation	Provide learning opportunities in the real life situation
3.1.2	Develop/Improve/Utilize EE facilities	Develop/improve/utilize EE facilities <u>and centers</u>
3.1.3	Strengthen the capacity of staff members	Strengthen the capacity <u>and capability</u> of EE personnel
3.2	Strengthen the existing mechanisms of collaboration and networking	Strengthen the existing mechanisms of collaboration and networking
3.2.1	Collect information on the facilities and activities of public and private organizations	Collect information on the facilities and activities of public and private organizations
3.2.2	Strengthen the functions/activities of SEEN	Strengthen the functions/activities of SEEN
3.3	Develop methodology for assessing the <u>total</u> EE program	Develop methodology for assessing the <u>overall</u> EE programme
3.3.1	Formulate guidelines for monitoring and evaluation	Formulate guidelines for monitoring and evaluation
3.3.2	Adopt the system of reporting on the state of EE to the concerned	Adopt the system of reporting on the State of EE to the concerned

(出所:筆者作成)

は、参加者によって最後まで議論と検討が続けられた箇所だからである。

ビジョンがこのように修正された理由については、当初は BBEC の政策形成支援の一環としてこの政策形成が進められたことから、BBEC の主たる目標である生物多様性と生態系の保全の達成とリンクして環境教育政策を捉えていたものが、この政策で扱う内容を生物多様性・生態系保全と狭く捉えずに、より広範に環境全般を扱うことができる環境教育政策としていくべき、と認識が変化し、実際の表現の検討が行われた結果である。

ポリシーオブジェクティブの 2 については、第 1 次案で使われていた「ガバナンス」という用語が最終版では避けられている。また 3 では、新たな計画とネットワークだけでなく、既存のそれらも支援や強化の対象となることから、そういった考慮を明示するために表現が修正されている。

第 3 章については、字句の訂正は行われているが大きな変更が見られない。その理由としては、すでに十分な議論と検討が行われていたため修正される必要性が無かったからか、もしくは議論の過程でこの部分の検討にまで至らず注目が払われなかったから、という二つが考えられる。そもそも第 3 章に示されたメニューについては、既存の政策や活動と齟齬があるわけではなく、それらをさらに強化しようとするものである。今後サバ州で行われる環境教育活動について、「モニターと評価」という作業を行う機能を新たに付け加えるものであり、異論や反論が出る余地がないような政策案が作成されていたことから、先の 2 つの理由のうち前者、すなわち修正される必要が無かったという説明が可能である。またこれらのことから、サバ州環境教育政策の決定は、宮脇 (2005) が整理した公共政策の決定モデルの中からは「増分主義モデル」が相当する、ということを導くことができる。

5 考察

環境教育政策の政策過程から、環境教育政策は、前段階から始まり、起草段階、完成段階というプロセスを経ており、また政策の起草段階から完成段階に政策の案が検討され、その都度議論に応じて修正が施されていること、政策案の一部については、議論や検討の結果記述に修正が施されていることから、政策の起草から完成までを担当する行政機関、そして政策の作成に関与する参加者たちの意向はその都度政策に反映されていること、つまり本研究の「政策へのモチーフは政策文書に反映される」という作業仮説に立脚した説明は、サバ州環境教育政策の事例に即した場合妥当である、ということが明らかになった。

補 注

- 1) 国際協力機構 (JICA) によって、技術協力プロジェクト「ボルネオ生物多様性生態系保全プログラム (BBEC)」が 2002 年 2 月から 2007 年 1 月までの 5 年間にわたり実施された。
- 2) 筆者は、サバ州が環境教育政策の政策過程をすすめた 2005 年 9 月 18 日から 24 日および 2006 年 1 月 24 日から 2007 年 1 月 30 日まで、サバ州政府主席大臣官房科学技術室で環境教育政策の策定作業の参与観察を行った。

文 献

- 高橋正弘 (2006) 環境教育政策の策定の動機に関する研究、環境情報科学論文集 20、247-252.
- 高橋正弘 (2007) 環境教育の政策形成を進展させる条件について、環境教育、V o 1 . 17-2、3-12.
- 宮脇淳 (2005) 公共政策とは何か：第 4 回、PHP 政策研究レポート、No. 8、Vol. 94、2-6.

付 記

本研究の一部に、科学研究費補助金 (基盤 C 19500777) を使用した。