

環境教育政策案の修正作業をめぐる一考察：マレーシア・サバ州の事例から A Research of Actual Revision Works of Environmental Education Policy in Sabah, Malaysia

高橋 正弘

TAKAHASHI Masahiro

財団法人地球環境戦略研究機関

[Abstract] This research is a trial to understand meanings of some evidences and phenomena observed during environmental education policy process. Those evidences and phenomena were acquired by data collection, participatory observation and action research in Sabah, Malaysia. In particular, a few draft of environmental education policy and various discussions organized in a workshop in May 8, 2008 are analyzed. Hypothesis of this research is “attempt to revise current version of policy draft must involve a will desiring to get something benefits from the policy itself”. Results of analysis that the revision work of the draft policy was a level of fine-tune and that there was an opinion to change of council charging the policy show existing a will which wants to grasp and keep a role for having jurisdiction in State government through this policy process.

[Key words] environmental education policy, Malaysia, policy process, revision work, Sabah State

1 はじめに

本研究は、環境教育に係る政策策定についての理解を深めるため、実際の環境教育政策の策定過程を継続的に観察する中で、政策の策定に関与する自治体政府職員などの関係者のどういった思惑や期待が、環境教育政策に投影されていくのか、を考察する試みである。

マレーシアのサバ州では、2006年以降、サバ州環境教育政策を策定するための取り組みを集中的に行ってきたおり、その政策過程(表1)は、すでに複数報告されている(高橋 2006, 高橋 2007, 高橋 2008a, 高橋 2008b)。

表1の最後にあるとおり、2007年1月には「サバ州環境教育政策(案)」がサバ州官房長に提出された。この2007年1月19日版の政策案は、州政府内閣に承認を受ける手続きを進めてこられなかったため、2008年度に入ってから、政策案を州政府内閣に提出する等、正式な政策として承認を受けるための作業が本格化した。改めて、政策案を州政府内閣から承

認してもらう手続きを進めるにあたり、政策案作成からすでに1年以上経過していたため、政策案の内容や文言を修正すべき、との意見が、サバ州政府関係者と日本政府の技術協力プロジェクトであるボルネオ生物多様性・生態系保全プログラム(BBEC)フェーズII(2007年10月～2012年9月)のPlan of Operation

表1 2007年1月までの政策過程

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：高橋(2008a)

(P0) を合同で作成するワークショップにおいて共有され、最終的に合意された。

この P0 ワークショップ開催以降、サバ州の環境教育の関係者による 3 回の作業部会が開催され、そこで政策案の修正が検討され、2007 年 4 月 14 日に修正案が完成し、2008 年 5 月 8 日のサバ州政府主席大臣官房科学技術室主催の「環境教育政策ワークショップ」にサバ州での環境教育のステークホルダーである政府関係者や NGO、JICA 等が集まり、当該修正案についての議論と検討が行われた。

果たしてどのような修正が行われるのか、そしてなぜこの修正が必要となるのか、という疑問は、政策を修正しようとする企図には、政策をめぐる何らかの意欲があるのではないか、という問いへと整理することができる。そこで本研究の仮説を、「政策案の修正を求めると同時に、政策から派生する何かしらの利益を得たいという意欲が存在する」とし、これまでマレーシア・サバ州で収集してきた質的データを利用して、この問いにアプローチ

することとする。

2 分析の方法

分析には、まずこれまでに作られた環境教育政策案を取り上げて、それぞれの項目や内容について、文面に現れた異同に注目する (3.1)。さらに、2008 年 5 月 8 日に開催されたワークショップで交わされた発言や議論を観察し、整理する (3.2)。それらの結果をまとめ (4)、考察する (5)。

なお、これまでにマレーシア・サバ州で筆者がおこなってきたデータ収集・参与観察・アクションリサーチの期間は、2005 年 9 月 18～24 日、2006 年 1 月 18 日～2007 年 1 月 31 日、そして 2008 年 5 月 8・9 日である。

3 結果

3.1 政策案の異同

2007 年 1 月 19 日版、2008 年 4 月 14 日版、2008 年 5 月 8 日版の政策案の構成の変遷は、表 2 のとおりである。

表2 サバ州環境教育政策案(Draft of Sabah Environmental Education Policy)の構成の変遷

2007年1月19日版	2008年4月14日版	2008年5月8日版
Chapter 1: Introduction	Introduction	Introduction
1.1 EE in Sabah		
1.2 Meaning of "EE" in the Policy		Definition
Chapter 2: Vision and Mission		
2.1 Vision		Policy Statement
2.2 Mission		
2.3 Policy Objective		Objective
2.4 Foundation of the Policy	Policy Strategies	Policy Strategies
Chapter 3: Strategies and Action Plans	Policy Strategies and Interventions	Policy Strategies and Interventions
3.1 Enhance the quality and quantity of EE activities	Strategy No.1: Government agencies should actively implement EE Strategy No.2: Non-Governmental Organizations, the media, private sectors, professional bodies and the public should be actively involved in EE Strategy No.3: Educational institutions should actively participate in and implement EE Strategy No.4: Efficiency and effectiveness of EE programmes and activities should be enhanced	Strategy No.1: Government agencies should actively implement EE Strategy No.2: Non-Governmental Organizations, the media, private sectors, professional bodies and the public should be actively involved in EE Strategy No.3: Educational institutions should actively participate in and implement EE Strategy No.4: Efficiency and effectiveness of EE programmes and activities should be enhanced
3.2 Strengthen the existing mechanisms of collaboration and networking	Strategy No.5: Strengthen the functions of Sabah EE Network (SEEN)	Strategy No.5: Strengthen the functions of Sabah Environmental Education Network (SEEN) and other similar networks
3.3 Develop methodology for assessing the total EE programme		

(筆者作成、太字は章を構成するセンテンス)

表3 政策案のPolicy Strategiesの異同について

2007年1月19日版	2008年5月8日版
Provide learning opportunities in the real life situation	Efficiency and effectiveness of environmental education programmes and activities to be enhanced
Develop/improve/utilize EE facilities and centers	Educational institutions actively participate in and implement environmental education
Strengthen the capacity and capability of EE personnel	Strengthen the capacity and capability of EE personnel
Collect information on the facilities and activities of public and private organizations	Non-Governmental Organisations (NGOs), private sectors, the media and public actively participate in environmental education
Strengthen the functions/activities of SEEN	Strengthen the functions of Sabah Environmental Education Network (SEEN)
Formulate guidelines for monitoring and evaluation	Government agencies actively implement environmental education
Adopt the system of reporting on the State of EE to the concerned	NA

出所:筆者作成

2007年1月19日版から2008年4月14日版への修正では、全体のフレームが大きく変更されているように見える。特に政策案全体が「Policy Strategies」のみで構成されたものが作成されている。

2008年4月14日版から2008年5月8日版への修正では、いわゆる前段を構成する個所に多くの加筆が施されている。これにより、政策文書としての体裁が整えられている。Policy Strategiesの箇所については、若干の表現の修正や文言の入れ替え等の作業が施されている。続いて、2007年1月19日版と2008年5月8日版の「Policy Strategies」の部分の異同を詳細に見ると、基本的には2007年1月19日版のStrategies and Action Plansの内容が踏襲されていることがわかる(表3)。ただし、環境教育白書のような報告のシステムを導入するという項目のみ、2008年5月8日版では落とされている。

これらの分析から、当初案である2007年1月19日版から2008年5月8日版までの修正は、根本的な修正作業が行われたものではな

く、単なる微修正(Fine-tune)のレベルに過ぎないものである、と評価できる。

3. 2 ワークショップでの発言の内容

2008年5月8日に開催された、政策案修正のためのワークショップでは、さまざまな意見が出され、議論が行われた。そして環境教育活動に直接関与していない部局(例えば土地調査局等)の出席者からの発言も尊重され、また政府ではないNGOからの参加もあった。

ワークショップの冒頭で、そもそも2007年版のドラフトは、政策に必要なフレームになっていないため修正が必要であるとの発言が出席者からあった。ただしサバ州法務局からの出席者は、政府としては政策のドラフトの作成に際して一定の要件を定めたもの(フレーム)は何ら定めておらず、提案される案のフレームを尊重するという姿勢である、との発言があった。ちなみに法務局から、サバ州での政策が承認されるプロセスは、法務局から財務省へ、財務省から生物多様性カウンシル(もしくは他のカウンシル)へ、そこから自然資源局に行き、最後に内閣に提出、というものである、との説明があった。

またワークショップで、この政策案は「環境教育」という性格が強いため、そもそも提出を予定していた「生物多様性カウンシル」ではなく、「環境カウンシル」に提出し、政策として内閣の承認を図るべき、との発言があった(ちなみにこの発言は土地調査局からの参加者による)。この件については、結局このワークショップの中では結論が出ず、継続して議論することになった。

またワークショップに出席していたNGOから、もしこの政策が正式に承認されれば、州政府に協力して環境教育活動を拡充していきたい、との発言があった。

4 まとめ

政策案の構成や内容の異同を分析した結果、

修正された政策案にはあまり大きな修正がされていなかった。修正の結果が、単なる微修正であったこの改訂作業は、そもそも政策決定プロセスにおいて必須の作業であったとは考えられない。つまり、修正が現実的に必要であるという理由は存在していなかった、ということを理解することができる。

ワークショップでの議論からは、2007年1月19日版の政策案に何らかの欠陥があって、それゆえ修正作業が必須であるということについては、必ずしも参加者全員が共通に認識していたわけではなく、むしろ何らかの別の意図が働いて、当該修正が企図され遂行された、と判断することができる。

以上から、策定される政策から何らかの「利益」を確保したいという意欲の存が推察でき、結果として「政策案の修正を求める企図には、政策から派生する何かしらの利益を得たいという意欲が存在する」という本研究の仮説を検証することができた。

5 考察

修正が必要なことが強調され、実際に複数回の修正作業が行われたことは、考察の際に特に重要である。2007年1月までサバ州政府の科学技術室が主導してきた政策プロセスが、2008年度から、複数回の修正作業の実施とワークショップでの発言等から、次第に環境保護局へと移っていたことがヒントになる。

環境教育という包括的な政策課題をめぐって、環境教育に関する行政上の主導権を得たいという思惑が高まったこと、実践に向けた資金等の支援を政府から引き出したいというNGO側の強い期待がそれと合致したこと、また環境教育政策の策定作業を改めて実施することで関係者の注目を再び集め、政策が策定された後の政府側の担当部署としての役割を確保すること、といった意欲が、環境教育政策の修正作業を推し進める強力な動機のひとつとなった、と指摘できる。

科学技術室がパイプを持つ生物多様性カウンシルへの提出ではなく、環境保護局がパイプを持つ環境カウンシルへの提出が主張されるのも、当該政策の所管を変更したいと意図した発言であると考えられる。

この事例から、政策を修正しようとする企図の背後には、政策をめぐる何らかの意欲が存在し、それは行政上の権限の拡大や新規事業に際し主導的役割を確保することであり、さらには政府機関としてNGOにも何らかの影響力を行使したい、というものと考えられる。

今後の課題は、当該政策案が承認されるプロセスを継続して観察し、そのプロセスでどの行政機関が環境教育政策の所管となるのかを観察すること、また政策の承認後に政府およびNGO等がどのような新規の環境教育事業を開始するかに注目していくことである。

引用文献

- 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: マレーシア・サバ州における環境教育の政策過程のケーススタディ, 環境教育, 17-2, 3-12.
- 高橋正弘 (2008a) 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, 日本環境教育学会関東支部年報, No.2, 1-6.
- 高橋正弘 (2008b) 環境教育政策の策定過程で顕在化した障害の分析: マレーシア・サバ州の事例から, 環境情報科学論文集 22, 475-480.

付記

本稿は、日本環境教育学会第19回大会での研究発表(口頭)「マレーシア・サバ州環境教育政策案の修正作業をめぐる一考察」を進展させたものである。本研究の一部に、科学研究費補助金(基盤(C)19500777)を使用した。