

原著論文

公害教育の制度化に関する考察

高橋 正弘* 阿部 治**

財団法人地球環境戦略研究機関* 埼玉大学**

A Study of Institutionalization of Kowgai Education in Japan

Masahiro TAKAHASHI* Osamu ABE**

Institute for Global Environmental Strategies* Saitama University**

(受理日2001年6月14日)

In this paper, conditions and issues, which made the Kowgai (pollution, public nuisance) education effective, were considered by using the process of institutionalization of Kowgai education after the initial stage when it was not included in school education. In the process of this analysis, an 'Institutional approach', which is a framework of administrative research was adopted, and by using this analytical framework, the developmental process of Kowgai education was rearranged. As a result, the following three stages were found. The first stage was that the Kowgai education did not exist in the 'institution (school education)'. The second stage was that the 'institution (school education)' was criticized by the 'environment (public opinion, etc)' for putting Kowgai issues into the 'institution'. The third stage was that the 'organization (course of study)', which is responsible for provisions to move the 'institution (school education)', was corrected for 'policy' setting. It was also mentioned that the interaction between the corrected 'organization (course of study)' and the 'environment (public opinion etc.)' through 'policy' is needed so as to establish a new 'organization (course of study)' and further the 'institutionalization' in the fourth stage. In examination, the methods for the effective progress of institutionalization were considered.

Key Words: Environmental Education, institutionalization, Kowgai Education, pollution, public nuisance

1 はじめに

環境に関する知識・理解を向上させるための環境教育を、どのように整備していったらいいか、つまりどのような環境教育政策が必要かということが現在の国際的な関心事となりつつある(高橋・阿部1999)。しかしながら環境教育政策の展開を具体的に記述・分析したものはほとんどなく、そのため環境教育を効果的なものとするための条件を提示することはこれまで不可能であった(高橋

・阿部2000)。そこで本稿では、1960年代から70年代にかけての公害教育の事例を取り上げることとする。日本の環境教育はまず公害教育から開始されたが、この公害教育という言葉は今日あまり省みられなくなってきている(国民教育研究所1975, 宮本1989, 福島1993, 高橋1998)。そこで、学校教育の中に公害教育が未整備だった状態を出発点として、公害教育が制度化されていく過程を用いて、公害教育(環境教育)政策を効果的なものとするための条件と課題を考察することとする。

2 分析の方法

本稿では、上記の課題に対して行政学的な分析枠組みである「制度理論」^{注1)}を援用して、次のような分析枠組みを設定する^{注2)}。①そもそも日本の「制度(学校教育)」には、公害教育は存在しなかった。②しかし公害問題が顕在化し、さらにそれが多発するようになり、公害に対する反発が国民の間から沸き上がるにつれて、「制度(学校教育)」もまた公害の視点から組み直されるべきだと「環境(世論など)」から批判を受けるようになった。③そこで、「政策」の策定が必要とされ、「政策」を実現するために、「制度(学校教育)」を動かすための合理的装置である「組織(学習指導要領)」が修正された。④修正された「組織(学習指導要領)」が「制度」として確立し、「制度化」が進展するためには、「環境(世論など)」との間で「政策」を媒体とした相互作用が必要となる。

行政学的視点を用いた上記の枠組みを用いることで、公害教育の形成過程と制度化された公害教育のその後の展開に留意しつつ、公害(環境)教育の展開が行政においてどう進められたらいいかの教訓を整理する^{注3)}。以下、まず日本の公害問題と学校教育について概観し、公害教育に関連する側面を上記の分析枠組みに沿って整理しつつ、本稿の課題にアプローチする。

3 日本における公害問題と学校教育の概要

(1) 公害問題の概要

日本の公害問題は、古くは1880年前後の足尾銅山鉍毒事件や1890年代の別子鉍山煙毒事件などがあったが、戦後には経済の復興や都市への人口集中を通じて、まず都市で問題が顕在化し始めた。そこで1949年に東京都公害防止条例が定められたのを始めとし、神奈川県公害防止条例(1951年)、大阪府公害防止条例(1954年)、福岡県公害防止条例(1955年)など、各地域で次々と公害防止条例が制定された。

エネルギー源が石炭から石油へ転換し、石油化学工業、鉄鋼、火力発電などを組み合わせた巨大

コンビナートの出現によって、都市公害とは異なったタイプの公害である産業公害が工業地帯に集中して出現するようになり、コンビナートの各工場から排出される硫黄酸化物による被害や、海水の油濁などが問題となってきた。コンビナート公害の最も深刻な事例は四日市ぜんそくである。四日市市の住民の間で健康問題が発生したのは塩浜地区に第一石油コンビナートが完成し、工場群が操業を開始した1959年頃からである(川名1991)。環境面における対策が取られないまま内陸部に第二・第三コンビナートの建設が進められ、大気汚染と悪臭に対する苦情が激増し、健康被害だけではなく油濁による異臭魚などの漁業被害や硫黄酸化物による農作物被害なども発生した。

また、重金属中毒がもたらす悲惨な健康被害の問題も1950年代以降多発した。熊本県の水俣病は、チッソ工場からの排水に含まれていた有機水銀によって引き起こされた。同様に、新潟県阿賀野川有機水銀中毒や、カドミウムによる富山県神通川流域のイタイイタイ病などが発生した。これらの公害は不可逆的な健康被害をもたらし、またそれらの地域の農林水産業にも多大な影響を与えた(庄司・宮本1975)。

(2) 学校教育制度の概要

学校教育制度の基本的な枠組みは、1947年に制定された学校教育法による。学校教育法の制定によって、それまでの複線型であった教育制度が6-3-3-4制という単線型の教育制度に代わり、また小中学校にあたる9年の普通教育が義務教育となった。

教育課程の基本原則は、文部省が設ける教育課程審議会の答申に基づいて定められ、その基本原則に基づき学習指導要領が作成される。学習指導要領とは、文部省が作成し文部大臣が官報に告示するもので、小中学校および高等学校教育課程編成の基準であり、教育課程編成の一般方針や授業時数の配当などを示し、教科・道徳・特別活動を教育課程の領域として各領域・教科の目標、学年ごとの内容および内容の取り扱い、指導計画の作成を定めたものである。各学校は、この学習指導

要領に基づいて教育課程（カリキュラム）を編成することとなる。教科書は学習指導要領に基づいて教科書会社が作成するが、教科書として実際に採択されるには、文部省による検定を受けて合格しなければならない。

以上のことから、小中学校段階における教育内容は、学習指導要領を作成する権限を有し、かつ教科書を検定している文部省によって実質的に規定されているといえる^(注1)。

一方1947年に結成された日本教職員組合（日教組）は、任命制教育委員会制度・勤務評定・道徳の特設・全国一斉学力テストの実施などといった文部省の諸施策に対し、ストライキなどを通じて対立関係を維持していった。日教組は1951年以降教育研究全国集会（教研集会）を毎年開催し、さまざまな教育問題をとりあげ、教職員の力量や意識の向上をめざした活動をおこなっている。この日教組以外にも、戦後さまざまな教職員組合や民間教育研究団体が復興・設立された。多くの教職員は、これらの団体に所属したり積極的に教育研究活動に参加した。その過程で各自が教育実践についてのレポートを書き、教研集会や民間教育研究団体で研究発表や実践報告をするという慣行が教職員の間でしだいに確立されていった。

4 未整備段階の「制度」に対する批判と対応

(1) 公害教育の未整備段階

「学校教育（制度）」における教育課程の基準となる「学習指導要領（組織）」には、そもそも公害に関する記述は存在しなかった。公害問題が学習課題となる必要がなかったからである。公害教育の成立は、「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」たときであると定義されている（藤岡1985）。

この定義は、公害教育が形成される前提条件は、公害問題が存在し、それが認識されるということを示している。よって、藤岡（1985）の定義に照らすならば、公害問題の発生当初は、公害教育は完全に未整備であったといえる。

(2) 政府の対応～公害対策の策定～

公害問題が問題化してきた当初は、一括して環境行政を扱う中央省庁がまだ存在しなかった。1960年、厚生省の内部に公害調査会が設けられたが、法律や制度どころか公害とは何かという共通の理解すらなく、またこの調査会の予算は年間僅か35万円であった（橋本1988）。これらのことから、中央行政は当初公害対策への取組みを避けていた傾向がみてとれる。

1964年に厚生省に公害課が新設され、この頃から政府による公害への対応が開始された。日本の環境政策の起点は、黒川調査団が公害に対する調査レポート（黒川調査団報告書）を政府に提出した1964年である（高橋・阿部2000）。四日市石油コンビナート公害の原因と対策を検討するために、厚生省と通産省は黒川調査団という調査グループを設置した。この黒川調査団報告書には、総合的な公害対策やぜんそく患者に対する特別の保険医療対策などの提言が盛り込まれた。

黒川調査団報告書を契機として、公害発生源を直接規制し、計画的・総合的な行政の仕組みを設け、公害問題の根本的な解決を図る公害対策基本法を制定することの必要性が高まり、政府は1966年の厚生省公害審議会答申をもとに、政府部内の14省庁間で調整をし、政府案として公害対策基本法案を国会に提出した（橋本1988）。この法案は衆議院での国会修正を経て1967年に成立した。そしてこの公害対策基本法の16条には、「政府は、公害に関する知識の普及を図るとともに、公害の防止の思想を高めるように努めなければならない」と明記された。

公害対策基本法の制定にともなって、大気汚染防止法（1968年）、硫酸酸化物に係る環境基準（1969年）、燃料の低硫黄化対策（1969年）、水質汚濁に係る環境基準（1970）などの環境対策が前進することとなった（原嶋・森田1995）。

(3) 世論の反応～被害住民からの批判～

公害問題が強まってくるにつれて、被害を受ける住民から批判が挙がるようになった。そしてこれらの被害住民は、公害反対運動を組織するよう

になった。

戦後の公害反対の住民運動は、被害住民からの批判が結実したもので、四日市の公害事件から始まった（宮本1989）。最初の四日市の住民運動は1960年の臭魚事件である。四日市の魚は臭いので東京の築地で売れないという問題が発生し、塩浜地区の連合自治会はそれらの苦情をもとに、市への陳情をおこなった。1962年には、革新政党や労働組合などを中心として、住民の側から四日市公害に取り組む「公害対策協議会」が発足した（野呂1973）。しかし環境面における対策が進まないまま、内陸部にもコンビナートの建設が次々と進められ、それまで少数であったばい煙問題などの大気汚染や悪臭に対する苦情が激増し、1964年にはついに中学生がぜんそくによって死亡するという事件が発生した（川名1987）。そうして家族にぜんそく患者を抱える住民などが公害対策を求め、またぜんそく患者と接する医師たちも四日市市市に対策を求めようになった。そして1967年、四日市磯津の患者9人が企業6社を相手に提訴するに至った（星野他1993）。

また1963年から64年にかけては、静岡県三島・沼津・清水で石油コンビナート誘致に対する反対運動が高まった。この住民運動は、四日市での大気汚染公害とその被害を知った住民が、公害予防のためにおこしたものである。「四日市の二の舞にするな」というスローガンを掲げ、公害の実態調査や学習会を積み重ね、すべてのエネルギーを自治体の政策転換につき込むという方法をとった点が、この住民運動の特徴である（宮本1989）。誘致のために全力を投入していた企業・通産省・県は、史上初の環境アセスメントを実施したが、住民はそれに対抗して独自の環境アセスメントを行い、コンビナート建設によって公害が発生することが必至であるという結果を出し、政府のアセスメントを批判していった。

(4) 教育界の反応

公害反対の住民運動に共鳴することで、公害教育が必要であることの認識が教師の間で高まり、学校教育活動の中でも公害への取組みも見られる

ようになった。これは公害教育が制度化される前の、いわゆる公害教育の萌芽的段階である。

例えば静岡県沼津工業高校では、石油コンビナート進出計画の環境アセスメントに対し、鯉のぼりの向きを調査して気流図を作成したり、牛乳の空き瓶を流して海流を調査するなどの科学的な調査活動を行い、それを通じて生徒たちは「自分たちの力で地域の問題の解決に参加」するための学習を重ねていった（宮原1966）。

公害被害の中心地である四日市においては、地域の教員が子どもたちに健康被害をもたらす公害を、問題であると認識してそれを学校教育カリキュラムの中に学習課題として取り上げるようになっていた。そのため1964年には、四日市市立教育研究所が中心になって「公害に関する学習」の課題研究を開始した。一方で四日市教育委員会は、1965年に「公害にまけない体力づくり」を協調した公害対策教育を開始し、例えば四日市市内の小中学校に空気清浄器を設置し、またマスクを配布するなどの措置を実施した（福島1993）。

公害問題が顕在化するようになって、しだいに公害を教育課題と捉える教師たちの集団が形成されるようになってくる。そして1967年に「全国小中学校公害対策研究会」が発足した。また同年、三重県教職員組合三河支部内に公害対策小委員会が設置された。三重県教組は1964年に四日市市で「公害と教育」研究集会を開催し、公害に関する教育研究を開始した（福島1993）。

(5) 小括

公害教育未整備段階から公害問題が顕在化していく間の、政治・住民・教育界の動向は、次のように整理できる。

①公害問題の発生当初、政府には公害を一括に扱う中央官庁がなく、公害対策の策定には消極的であった。②公害の深刻化に伴って被害を受けている住民が、公害反対の住民運動を組織し、公害対策を要求するようになった。③公害反対の住民運動から刺激を受けた政府は、公害対策が必要であるという認識を高め、環境政策の整備を開始した。④住民運動を通じて、教育界においても公害

に対する取り組みや公害教育が必要であるという認識が高まり、萌芽的な公害教育実践が開始された。

5 「組織（学習指導要領）」の修正

(1) 「組織（学習指導要領）」の修正

～公害教育の制度化～

公害反対運動の高まりを背景として、環境政策の策定が進み、教育界においても萌芽的な公害教育実践が始まった。そして学校教育の分野においても、「制度（学校教育）」を動かすための合理的装置である「組織（学習指導要領）」の修正がおこなわれ、公害教育が制度化されることとなった。

公害教育が学習指導要領の中に取り入れられていくことになった背景には、公害対策関連法や政策が、段階的に整備されてきたことをあげることができる。特に1967年の公害対策基本法の制定は、公害に関する知識普及への貢献や公害問題への対応が教育一般に要請されたことを意味する。そこで文部省も公害への取組みとして、公害教育の検討を開始した。つまり公害対策基本法の制定が、学校教育を動かすための装置である学習指導要領の修正につながり、1968年に初めて「公害」という学習課題が取り入れられた学習指導要領が文部大臣によって公示された。この時公害教育政策が制度化されたのである。

例えばこの時の学習指導要領の、小学校第5学年社会科、内容(5)アでは、「産業による公害等から生活環境を守る努力が続けられている都市の事例、地域開発と自然や文化財の保護に関連した問題などを取り上げ、こうした問題の計画的な解決が今後ますます重要になっていくことを考えること。」と、公害に関する学習課題が明記された。この学習指導要領は、1971年4月から施行される予定であった。

(2) 「組織（学習指導要領）」の再修正と施行

～公害教育政策の実施～

1970年に公害対策基本法が改正されたことを受け、1967年にすでに文部大臣によっていったん告示され、実施される直前であった学習指導要領の

一部が1971年1月に再び修正されることになった。その理由は次のとおりである。

1970年11月から12月に臨時国会が開催されたが、この臨時国会は「公害国会」とよばれている。公害国会では公害関係の14法案が審議され、成立した。特に1967年に制定された公害対策基本法に関しては、「生活環境の保全については経済発展との調和を図る」という経済調和条項が批判・削除され、「国民の健康で文化的な生活を確保するうえにおいて、公害の防止がきわめて重要である」といった改訂が行われた。この改訂を受けて、文部省は「公害対策基本法の趣旨にてらして、学習指導要領や教科書の不十分な記述を修正する」ことを決め、学習指導要領の記述を改めた（福島1993）。例えば前述の学習指導要領小学校第5学年社会科、内容(5)アは、「産業などによる各種の公害から国民の健康や生活環境を守ることがきわめてたいせつであることを具体的事例によって理解するとともに、地域開発と自然や文化財の保護に関連した問題なども取り上げ、これらの問題の計画的な解決が重要であることを考えること。」と修正された。修正された学習指導要領は、1971年4月から実施された。

公害に関する学習課題が「組織（学習指導要領）」に加わり、公害教育政策が実施されたことで、「公害」を学校教育で取り上げる素地が整備され、公害教育が公的かつ具体的に開始された。例えば公害教育用副読本および指導書の発行状況（表1）をみると、学習指導要領の内容が再修正されてからわずかな期間で、一部の自治体において公害教育用副読本の作成が急ピッチで進められたことが理解できる^{注5)}。

表1. 公害教育用副読本および指導書の発行状況

	1971年1月20日以前	1971年1月20日以降
生徒用副読本	1	8
教師用指導書	0	1

注：1971年9月20日時点の調査
出所：藤田・大内（1972）

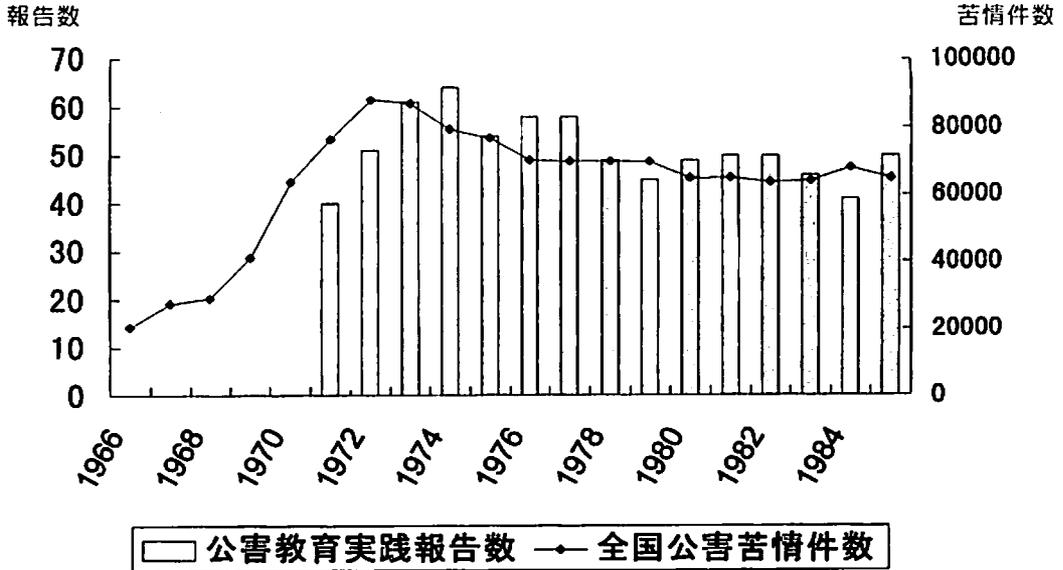


図1 公害教育レポート数と公害苦情件数

出所：公害等調整委員会（1996）・筆者調べ

(3) 制度化後の公害教育の展開

公害教育が学習指導要領の修正という形で制度化されたことにより、日教組の公害教育への取組みも進んだ。1971年に開催された日教組第20次全国教研集会の中に、「公害と教育」分科会が初めて設置され、日教組の活動として公害教育研究が全国規模で行われるようになった。1971年以降の「公害と教育」分科会に提出されたレポート数の経年変化を図1に示す。教研集会に提出された公害教育実践報告数に関するデータは、分科会が設立された1971年以降のものしか存在しない。そこで、それ以前の公害に対する意識の動向として、公害苦情発生件数（公害等調整委員会1996）を取り上げた。公害教育実践数や公害苦情件数が増加するのは、公害に対する認識（アウェアネス）が高まることによると考え、1965年以降の公害苦情発生件数の変動によって、1971年以前の公害教育の増加傾向を補完できると仮定した。

1971年から1988年の17年間にわたって、当該年の公害苦情件数と次年の公害教育実践のレポート数との相関を分析してみると、これらの間に高い相関関係を見ることができた⁽⁴⁾。この「公害と教育」分科会に提出された公害教育の実践レポー

ト数の推移（図1）を見ると、分科会が設立されてから1974年までの間、レポートの提出数が急増していたことが理解できる。

1971年に文部省によって制度化された公害教育に対し、日教組は「公害問題を教育実践のなかにとり入れ正しく教えるために、まず学習指導要領・教科書批判を通じて問題点を明らかにする」などと対決姿勢を深め、公害教育の自主編成を進めることを主張した（日教組1970）。しかしこういった文部省への日教組の対立意識は、結果として日本各地での公害教育実践を促進していった。例えば激甚な公害被害地ではない地域においても公害教育への取り組みが進んだ。日教組教研集会の「公害と教育」分科会に提出された埼玉県からのレポート（表2）は、1971年に公害教育が制度化されたことを契機として、学校教育という制度の中で実際に公害教育が行われるようになり、実践研究が進んだこと、そしてまた公害教育で取り扱うべき課題を発見するために地域の公害の実情を分析したり、地域での住民運動との連携を探ったり、公害教育そのものをどう捉えたらいいかといった研究などが、バランス良く進められていったことを示している（高橋・阿部1997）。

表2. 教研集会「公害と教育」分科会に提出された埼玉県レポートの内容分析

年次	レポート	カリキュラム における実践	住民運動の 実践	地域の公害 の実状分析	公害教育の 概念整理
1971	浦和の石油基地反対闘争と教師	*	*		
1972	企業公害の現れていない過疎地での教育/脱皮する新全国総合開発計画		*		*
1973	公害教育の進め方	*			*
1974	日本列島改造と埼玉/埼玉における新幹線反対運動	*	*	*	*
1975	「公害と教育」をめぐる諸問題/公害教育のすすめ方		*	*	*
1976	公害教育について/埼玉県の大気汚染の状況と測定結果を資料とした授業について	*		*	*
1977	公害教育について/埼玉県における大気汚染の実態について	*		*	
1978	東秩父村における公害の現状とその対策			*	
1979	学校給食の問題点			*	
1980	わたしの公害教育実践	*			*
1981	公害教育教材編成についての一試案/五年間の調査活動をふりかえって	*	*		*
1983	公害をどう教えたらいいか	*			*
1984	初めて取り組んだ公害教育	*			
1985	「ビジネスホテル」建設反対のとりくみ			*	
1986	原市沼の歴史と自然を守る		*	*	

出所：高橋・阿部(1997)を一部修正

表3. 小学校学習指導要領社会科5年生における公害に関する記述

1977年版 (1980年4月施行)	我が国の工業について、工業地域の分布の特色を理解するとともに、工業が盛んな地域の具体的事例を取り上げ、人々が土地や交通の条件を生かしながら新しい技術の開発、資源の有効な利用及び確保などに努めていること、国民生活の上で工業製品の生産が大切であること及び各種の公害から国民の健康や生活環境を守ることが極めて大切であることを理解すること。
1989年版 (1992年4月施行)	我が国の工業について、工業地域の分布や各種の工業生産の特色などを地図や資料などで調べて、原料を輸入し製品を輸出している我が国の工業の特色や国民生活の上で工業生産が大切であることなどを理解するとともに、工業の盛んな地域の具体的事例を調べて、工業に従事している人々の工夫や努力に気付き、また、各種の公害から国民の健康や生活環境を守ることが大切であることを考えること。
1998年版 (2002年4月施行)	我が国の国土の自然などの様子について、次のことを地図その他の資料を活用して調べ、国土の環境が人々の生活や産業と密接な関係を持っていることを考えるようにする。 イ 公害から国民の健康や生活環境を守ることの大切さ

出所：文部省(各年版)小学校学習指導要領

一方の学校教育を動かす組織である学習指導要領については、1971年の「組織(学習指導要領)」の再修正後、ほぼ10年毎に改訂されているが、公害に関する学習内容も継続して学習指導要領に記載されている(表3)。公害に関する記述が改訂の都度残されているということは、公害教育が「制度」として今日も残っているということを意味する。

6 まとめと考察 ～制度化が進展するための条件～

分析の結果、日本の公害教育は公害問題に対する世論が高揚し、それに対して政府が公害対策を徐々に確立し、教育行政も学習指導要領の修正を行なったことで制度化されたことが明らかとなった。しかしセルズニックの「制度理論」によると、

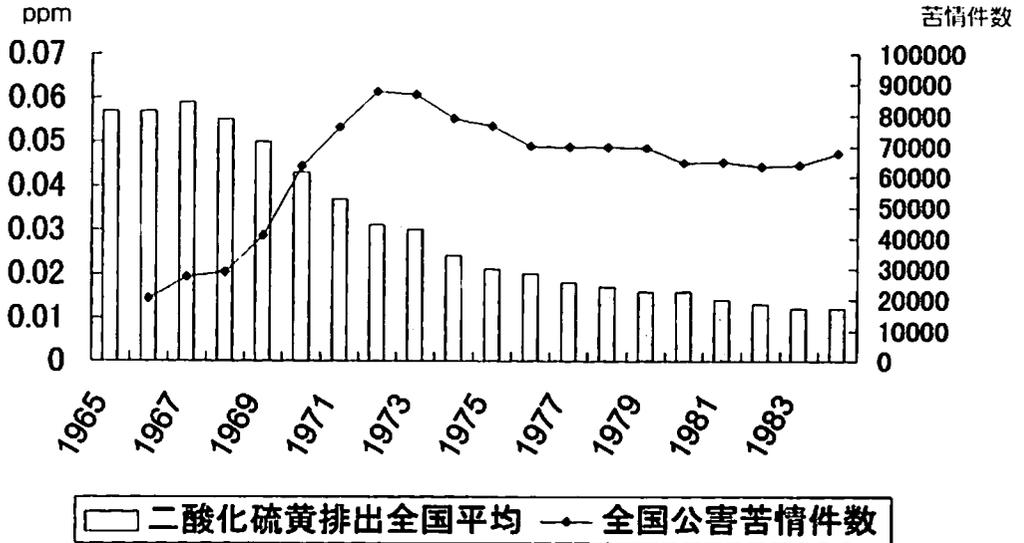


図2 大気汚染状況と公害苦情件数

出所：環境庁（1991）公害等調整委員会（1996）

たとえ全国的な新しい「組織（学習指導要領）」が誕生したとしても、それが「制度（学校教育）」として定着し、「制度化」が深まるには、具体的な「政策（公害教育）」を媒体として「環境（世論）」と融合していくことが必要である。すなわち常に「政策（公害教育）」の循環回路を作用させ、「環境（世論）」の反応を政策にフィードバックさせることが、「制度化」を進展させるために重要である。このことは、「行政制度として保障することによって教育が国民のものになるなどは考えられず、「いろいろな形で要求や批判を提起するルート」というのが日常的に保障されてしかるべき」といった、教育への国民参加のあり方と一致する（堀尾1969）。したがって、「環境（世論）」から「組織（学習指導要領）」へのフィードバックを保障することが、制度化を進展させる上で必要である。

フィードバックを保障する必要の例を示すものとして、問題の発生と問題を認識することとの間に時間差（タイムラグ）が存在したことも挙げられる。公害被害と認識（アウェアネス）の高まりとの関係を、四日市大気汚染に代表されるような大気汚染の事例で検討しよう。

大気汚染は、直接人体に影響が及ぶ比較的注目されやすい問題である。例えば大気汚染問題が深刻であった四日市では、四日市ぜんそくといった公害病や、呼吸器系に関する健康被害が出現するようになった。四日市ぜんそくの発症は、疫学調査によって硫黄酸化物濃度との間に因果関係が認められている。大気汚染物質である硫黄酸化物（ SO_2 ）は、測定が開始された1965年以降において、最大年平均濃度が記録されたのが1967年の0.059ppmである。一方教研集会の「公害と教育」分科会において、発表されたレポート数が最も多かったのは1973年度の集会であった。公害苦情件数のピークが来るのは1972～73年であり、公害教育の量的高まりとはほぼ時期を同じにしている（図2）。大気汚染問題と認識（アウェアネス）の関連に絞ってみれば、公害問題のピークと、公害に対する認識（アウェアネス）のピークとの間には時間差が確認でき、両者にはおよそ5～6年の間隔があることがみとめられる。したがって、公害問題に対する認識（アウェアネス）の高揚は、公害問題が最大限に深刻化した時期よりもやや遅れて現れてくる。これは、公害問題の高まりとそれが認識されるまでには時間差（タイムラグ）が存

在することを示す。つまりこういった時間差（タイムラグ）の存在は、認識が遅れて高まることから、高まった時点で制度を修正するためのフィードバックの機能を必要としていることを意味するのである。

しかし残念ながら公害教育政策には、日教組などによる公害教育実践の積み重ねから学習指導要領へのフィードバックがきちんと保障されていなかった。つまり「組織」と「環境」が有機的に融合することがなかった。そのため公害教育は、単に学習指導要領という学校教育を支える「組織」に、公害というトピックが記載されているというだけのものとなっている。フィードバックが機能していない理由は、文部省と日教組の対立があったこと以外に、行政面においては学習指導要領の改訂作業に国民参加の道が開かれていないこと、公害教育の取組みに対して公的資金の支援が無く、公害教育用の教材開発を積極的に進めることができなかったことも理由に挙げることができる。また世論においては、「公害裁判の多くが原告側、つまり被害者側の勝訴で終わり、公害はもう終わったという意識が一般に高まっていったこと」（高橋・阿部1997）、「公害問題の表面的沈静化に伴い、…より広い環境問題を教育の対象とするようになった」こと（阿部1991）など、公害教育に対する退潮の雰囲気が高まったことが挙げられる。

つまり公害教育の制度化は公害教育政策によって進んだが、その後の公害教育政策の展開は十分でなかった。これらのことから、公害教育の制度化を深めるために必要であった課題は以下のとおり整理できる。

- ①地域住民や学校教育の現場における教育実践や世論を、教育課題として取り上げる通路を確保するために、教育への国民参加の制度を組み立て保障すること。
 - ②国民参加を促すために、教育政策の策定過程を透明にし、情報公開をすすめること。
 - ③教育実践を効果的なものとするために、教材開発を支援し、教員養成や教員研修を進めること。
- 上記の教訓は、公害教育のみならず環境教育政策の整備にとっても重要である。公害教育の経験

を生かして、環境教育を制度として組み立てていくことで、効果的な環境教育政策の制度設計が可能であると考えるが、ここで示された課題が現代の日本、および発展途上国において、具体的にどう生かすかは、今後に残された課題である。

注

- 1) 西尾隆 (1987) は、「セルズニックの制度理論」の中で、アメリカの社会学者、フィリップ・セルズニック (Philip Selznick) の制度概念に注目し、行政現象の分析道具として「制度理論」を整理している。
- 2) 「制度理論」では、次のようないくつかの重要な概念が定義されている (井上・増田・粟谷1994)。
 - ①「組織」：ある仕事をなすために考案された合理的装置。
 - ②「制度」：社会の要求に順応して確立された慣行
 - ③「環境」：世論などの社会経済的諸要因
 - ④「政策」：環境に対する制度からのアクション。あるいは、組織と環境との相互作用のうち、制度化の過程に重大な機能を果たすもの。
 - ⑤「制度化」：組織が政策を媒体として環境と融合しながら次第に独自の意味を持つ有機的なものに変化していく過程。
- 3) 公害教育には、運動の過程において発生した社会教育的な側面と、学校教育における実践との両面がある。これは、公害教育が学校外と学校との双方で実践されていたこと、そして公害教育の対象が子どもだけに限られたものではなかったことを意味するが、本稿では公害教育の制度化について、主に学校教育への位置づけを分析の対象として検討する。
- 4) 文部省設置法によると、学習指導要領の作成や教科書検定は文部省の権限であると明記されている。しかし学習指導要領の法的拘束性をめぐっては、それがどの程度のものなのかについての見解の相違が存在する。また家永教科書訴訟を通じて、教科書検定制度のあり方についても批判や問題提起が挙げられている。
- 5) 副読本とは、地域の実態や実状などを指導す

るのに必要であると判断した際に、自治体の教育委員会が編集し発行する公的な教材である。

- 6) 教研集会が開催されるのは1月であり、そこで行われる報告は主に前年を中心としたものである。そこで、教研研究会における公害教育の報告数と前年の公害苦情件数との相関を取ることが妥当であると考えた。その結果、公害教育実践の報告数とその前年の公害苦情件数との相関は、 $r=0.846743$ であった ($p<0.01$)。

引用文献

- 阿部治, 1991, 環境教育をめぐる用語の整理, 学校保健研究, 33(4), 160-164.
- 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, あゆみ出版, 131-151.
- 藤田哲夫・大内正夫, 1972, 環境教育に関する研究(Ⅱ), 京都教育大学理科教育研究年報, vol. 2, 17-28.
- 福島達夫, 1993, 環境教育の成立と発展, p. 222, 国土社, 東京
- 原嶋洋平・森田恒幸, 1995, 東アジア諸国の環境政策の発展過程の比較分析, 計画行政, 18(3), 73-85.
- 橋本道夫, 1988, 私的環境行政, p. 376, 朝日新聞社, 東京
- 堀尾輝久, 1969, 堀尾輝久証言, 家永・教科書裁判 第二部証言編5, 総合図書, 109-201
- 星野重雄・西岡昭夫・中嶋勇, 1993, 石油コンビナート阻止, p. 227, 技術と人間, 東京
- 井上真・増田美砂・粟屋善雄, 1994, 保護地域管理の制度化に関する研究, 林業経済, 94・8, 16-24.
- 環境庁, 1991, 環境庁二十年史, p. 643, ぎょうせい, 東京
- 川名英之, 1991, ドキュメント日本の公害, 第1巻, p. 465, 緑風出版, 東京
- 国民教育研究所(編), 1975, 公害学習の展開, p. 232, 草土文化, 東京
- 公害等調整委員会(編), 1996, 公害紛争処理白書, p. 228, 大蔵省印刷局, 東京
- 宮原誠一, 1966, 青年期の教育, p. 222, 岩波新書, 東京
- 宮本憲一, 1989, 環境経済学, p. 358, 岩波書店, 東京
- 文部省, 1968, 小学校学習指導要領, p. 212, 大蔵省印刷局, 東京
- 文部省, 1977, 小学校学習指導要領, p. 109, 大蔵省印刷局, 東京
- 文部省, 1989, 小学校学習指導要領, p. 122, 大蔵省印刷局, 東京
- 文部省, 1998, 小学校学習指導要領, p. 97, 大蔵省印刷局, 東京
- 日教組公害対策委員会, 1970, 公害闘争推進のために, 教育評論, No. 256, 49-50.
- 西尾隆, 1987, セルズニックの制度理論, 社会科学ジャーナル, 26(1), 国際基督教大学社会科学研究所, 39-63.
- 野呂汎, 1973, 公害訴訟と住民運動, 「公害と教育」四日市集会の報告, 明治図書, 137-141.
- 庄司光・宮本憲一, 1975, 日本の公害, p. 238, 岩波新書, 東京
- 高橋正弘, 1998, 戦後日本社会の近代化過程における環境教育の位置, 環境と開発の教育学, 同時代社, 152-166.
- 高橋正弘・阿部治, 1997, 埼玉県域における公害教育の展開について, 埼玉大学教育実践研究指導センター紀要, No. 10, 31-38.
- 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, 季刊環境研究, No. 133, 7-12.
- 高橋正弘・阿部治, 2000, 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.

付記

この研究は、財団法人地球環境戦略研究機関環境教育プロジェクトにおける戦略研究の一環としておこなったものである。