

日本の公害教育政策決定過程におけるマスメディアの役割

——「読売新聞」と「朝日新聞」を事例として——

The Role of Mass Media in Anti-pollution Education Policy Process:
A Case Study on the Yomiuri and the Asahi

張 玲

ZHANG Ling

愛知大学国際中国学研究センター客員研究員

International Center for Chinese Studies, Aichi University

E-mail: zhangling@estate.ocn.ne.jp

Abstract

Japanese government has introduced the anti-pollution education in schools during 1960s. At the beginning, the government emphasized the importance of keeping growth and development of industry while improving the protection of the environment in their curriculum guidelines, then they changed their guidance in 1971 and advocated environment and basic human need priority over economic development.

This study examines the policy-making process on anti-pollution education to know why the policy was changed and who played the important role in the process.

Through a quantitative and qualitative content analysis of the diet records and the two newspapers (Yomiuri and Asahi) during 1960–1975, this study convinced that the mass media has played the most important role for anti-pollution education policy change in Japan. It shows a possibility for media to influence policy-making even if the political system is close.

1. はじめに

地球温暖化や森林破壊等が深刻化する中、環境問題への緊急対応の必要性に対する認識が世界全体で高まっている。この一環として、環境問題や環境保全に主体的に関わることのできる能力や態度の育成、即ち環境教育に対する認知も高まりつつある。

環境教育の普及には、環境教育を政策として導入し、推進することが重要だとされている（高橋 2013）。他方、政策としての導入・推進には、これを支持する世論の形成が不可欠である。日本の場合、佐島（1995）、小川（2002）等の多くの専門家が環境教育の端緒を公害教育としている。

1950、60年代に四大公害病（水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく）、光化学スモッグ等の問題が顕著になり、公害列島という言葉が生まれた。この状況下、まず、公害から子供の健康や生活環境を守るための公害学習が自発的に展開され、その上で1968年に「小学校学習指導要領・社会編」において、公害教育が教育政策の中で初めて言及されるに至った。その後、文部省が公害教育指導方針を「経済発展との調和論」から「人間尊重・環境保護」に変更し、このような人間尊重・市民の権利を提唱する視点が高く評価され（五十嵐 2012: 35-52）。日本の産業公害の迅速な克服には、環境行政と環境法制以外に、このような環境教育政策の役割も軽視できない。

近年、中国などアジア諸国でも、産業の発展に伴う公害問題が深刻化しており、他の政策手段とあわせて環境教育の役割が注目されている。日本の公害教育の政策過程を明らかにすることは、アジア諸国にとって大きな示唆を与えると思われる。

日本の公害教育政策に関しては、高橋（2013）が詳細な検討を行っている。高橋は東アジア及び日本における環境教育政策の進展のプロセスに注目して、これらの地域の環境教育制度化過程を比較分析した。彼は、各国の環境教育制度化の過程において、国の経済発展レベルと環境教育政策が密接に関連しており、その整備過程に地域間の時間差が存在すると指摘した。高橋は各国の環境教育政策の制度比較に重心を置いたのに対して、本論文では政策アクターの相互作用、特に日本の公害教育政策の導入に至る政策理念の対立と収斂のプロセスにおいて、マスメディアが果たした世論形成の役割を解明することを目的とする。

日本の政策決定過程に関する研究としては、官僚の支配を主張する官僚主導説（辻清明 1969；ジョンソン(Johnson) 1982）や、自民党・官僚・財界の圧倒的な優位を主張するパワーエリートモデル（三宅・山口他 1985）の他、近年では、保守陣営の内部の分裂や反対陣営の影響等にも視野に入れた多元主義モデルが提唱されている（猪口 1983；佐藤・松崎 1986）。

多元主義モデル等に加え、蒲島や竹下等はメディアの役割を考慮した「メディア多元主義モデル」を提示している。このモデルは、自民党や官僚等の権力の核外に位置し、権力から排除される傾向にある新興・弱小社会集団の選好をメディアがすくいあげ、「世論」を形成し、それにより国民と政策決定者に気づかせ、対応させる事を通して政策決定過程に強く影響を与えると考える（蒲島 2007）。

本論では、この「メディア多元主義モデル」を用いて、1968年に公害が社会科教育の

一部として学校教育に導入され、その教育方針が「産業発展と人間生活の調和」から「人間尊重・環境保護の重視」に転換された政策過程において、新聞報道の動向とその影響を分析する。このことにより政策決定過程においてメディアが果たす世論形成の役割を明らかにしたい。

本論では、第一に、日本の公害及び公害教育に関する文献を整理する。第二に、第55回国会（1967年）から第64回国会（1970年）の国会議事録を検討し、この時期に公害教育に関する自民党、文部省、野党の動きとその論点を分析する。第三に、日本を代表する新聞「読売新聞」と「朝日新聞」の当時の（1965年から1972年まで）の記事を、両紙に掲載された「公害教育」と「公害」をキーワードとする記事の量と内容を政策過程と関連しながら分析し、「公害教育の指導方針の変更」の政策過程において、新聞はどのような役割を果たしたかを明白にする。両紙の記事については、読売新聞のデータベース「ヨミダス歴史館」、朝日新聞のデータベース「聞蔵IIビジュアル」を用いて行う。

本論で、世論形成を主導するメディアの代表的なものとして、新聞、特に「読売新聞」と「朝日新聞」に注目する理由は、次の3点による。第一に、日本は世界有数の新聞大国であり、新聞の発行部数と普及率は常に世界上位5位以内に位置している。日本新聞協会の統計によると、1955年から2007年まで、日本の新聞の世帯普及率は1.0以上の水準を維持している。即ち、平均的にみると、日本において各世帯では少なくとも1紙の新聞を購読している。特に本論文の考察時期である1960-1970年代では、新聞はテレビと並んで、マスメディアの代表的な存在と言える。第二に、1960年代後半から1970年代前半までに日本の各新聞社が公害キャンペーンを展開している（川中・武市 1971: 39-50）、これは政策決定過程においてメディアが積極的に力を発揮する好例と見なすことが出来るが、その中で公害教育がどのような位置づけにあったかを明らかにすることが出来る。第三に、「読売新聞」と「朝日新聞」は日本で発行部数一位と二位の全国紙であり、最も読まれている新聞の代表紙と言える。また両紙からは記事データベースが提供されており、精密的な記事の検索・分析が可能である。

分析枠組みは次のように構成する。まず「メディア多元主義モデル」の理論を取り上げて、本論文が依拠する理論枠組みを検討する。次に、学校教育における公害教育の導入過程を概観し、その時代背景を理解する。第三に、公害教育指導方針の政策転換過程において、政策制定のアクター間の政策理念の対立と収斂のプロセスを分析し、メディアの役割を明らかにする。最後に、これまでの分析を踏まえ、政策過程におけるメディアの作用と限界を検討し、今後の課題について述べる。

2. メディア多元主義モデル

日本では、政治過程を考察する主要なモデルとして、長い間「パワーエリート・モデル」が用いられてきた。このモデルは官僚、財界、自由民主党が日本の政治システムを支える三本足としてとらえ、ほとんどの政策は彼らの間で形成され、革新野党は政策決定過程に関与していないとの主張に基づくものである。しかしながら、このモデルに対しては1970年代後半から異議が唱えられ、保守陣営の内部の分裂や反対陣営の影響等にも視野に入れた多元主義モデルが複数の研究者から提示されてきている。たとえば猪口（1983）は日本の政治構造の変動により官僚優勢は緩んでいるとの「官僚的包括型多元主義」を提起した。また、ジョン・キャンベル（John C. Campbell 1977）は日本の政策過程を「官僚優位」あるいは「政党優位」に単純化せず、政党や官僚制の境界を横断し政策に関連づけられた諸部門の交渉過程としてとらえた。

メディア多元主義モデルとは、蒲島郁夫が日本のマスメディアに関する実証的な調査に基づき提起した日本の政治過程に関するモデルである。蒲島らは1980年日本の各社会集団の政治影響力について、日本のエリート集団を対象とした聞き取り調査を実施、日本社会におけるマスメディアの中立性や包括性を示した上で、その政策決定に対する大きな影響を明らかにした（蒲島 1990: 7-29）。蒲島によれば、マスコミは権力の核心から排除された反体制、新興・弱小社会団体の意見を取り上げ、「世論」を形成させ、政策決定者に影響を与える事で、間接に政策決定過程に参加することになる（蒲島 2007）。

マスメディア多元主義モデルはマスメディアの役割を視野に入れることにより政治モデルに新しい視点を提供した。他方、大石（1998）、津田（2013）は、このモデルが一部の社会問題をアジェンダ設定により排除される可能性があるとは指摘されている。即ちマスメディアは無自覚的に社会の出来事を選択して報道している。この取捨選択は「メディア・アジェンダ」として設定されなかった社会問題を排除する可能性がある。

また後に蒲島自身も言及したように、このモデルは「マスメディアの権力集団への影響」を重視しているが、日本の政治ニュースの主たる情報源が政府与党に大きく依存していること、収益を確保するために、マスメディアは広告主・株主・親会社等からの大きな影響を受けていることなど両者に相互関係が存在することも考慮しなければならない（蒲島 2007: 32-54）。また、マスメディアは一枚岩的とは限らず、特定な争点に対する論調がマスメディア各社により異なる場合も少なくない。従って、このモデルの適応可能性は個々の事例に即して検討する必要がある。

3. 日本の公害教育の展開

足尾銅山鉛毒事件に代表されるように、日本において公害問題は明治時代からすでに発生していたが、これが社会問題として顕在化したのは1950-70年代高度成長期以降のことである。第二次世界大戦敗戦後、日本は国家復興のために、経済発展に力をいれた。1960年池田政権のもとで「国民所得倍增計画」が策定され、農業および産業近代化、地域の整備及び開発が目指された。この計画により、日本は顕著な経済成長を遂げ、国民1人当りの実質所得は1967年までに倍增した。

経済成長の成功を受け、1962年に政府は「全国総合開発計画」を策定し、太平洋ベルト地域中心の工業開発から全国拠点地域で重化学産業を振興させ、工業の地理的分散を図った。他方、急速な工業化に伴い、工業地域の住民の生活環境が悪化し、深刻な大気汚染、水質汚濁、騒音などが発生し、そのなかで特に四大公害病（イタイイタイ病、水俣病（熊本県）、新潟水俣病、四日市ぜんそく）の惨状がメディアにより全国で報道され、社会に大きな衝撃を与えた。

環境、住民の権利そして子供たちの生命を公害から守ろうという願いから、公害学習が公害被害の顕著な地域で自発的に展開された。たとえば沼津・三島地区の公害反対運動と連動した住民学習などが有名である（高橋 2002: 18）。学校での公害教育実践では、四日市の取組みが比較的早い（杉山 1970: 234-260）。

当時公害被害が顕著であった四日市の調査によると、「公害について、学校で教えてほしいか」という設問に対して、四日市の公害地域—こども75.0%、父母78.6%。中間地域—子供68.6%、父母72.3%。非公害地域—子供72.3%、父母62.0%が「はい」と答え、いずれも高い率を示した（林 1970: 168-184）。これを受け、四日市の塩浜小学校では、1964年頃からいち早く「公害から児童の健康をどう守るか」をテーマとした研究と実践を蓄積してきた。四日市市立教育研究所は、1965年度から「公害の教育に及ぼす影響とその対策に関する研究」に着手し、報告書『公害の教育に及ぼす影響』を同年に公表した。これに続いて、1966年10月に『小中学校における公害に関する——社会・保険指導計画試案』をまとめ、研究発表会を開いた。この試案では公害教育を特定の地域社会に取り組むだけでなく、全国的な広がりの中で教育課程での位置づけを促している。

他にも、公害の実態を調査研究し、公害被害を最小限に食い止め、心身共に健康な子供に育つことを目的とし1964年に東京都の小中学校の校長26人が立ち上がった事例がある。彼らは全都の小中学校の先生たちにも呼びかけ「東京都小中学校公害対策研究会」が成立し、同研究会の機関誌である「碧い空」には、東京、千葉、横浜、大阪など各地域から投稿が寄せられている。この他、富士市教組も1968年10月から公害対策委員会を特設して、公害と教育の問題に取り組んでいる。

自発的な公害教育の活発化を背景として、1968年、文部省の「社会科学指導要領」の中で「公害」という語が初めて登場し、社会科を中心に公害教育を進める方向が打ち出された。「小学校学習指導要領・社会編」（第5学年のア）では、公害問題は産業活動によるもので、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と明言し、地域開発と関連しながら、子供たちに公害問題の計画的な解決が重要であると認識させることを強調した。翌年『小学校指導書・社会編』（1969年版）において、公害教育は次のように「産業公害の問題を扱えと言っても、たとえば企業を悪者として糾弾させることが目的ではないし、開発と自然美や文化財の保護のどちらが優先すべきかという単純な結論を出せるのが目的でもないことである。産業が高度に発達すればするほど、こうした問題に賢明に対応し、自分たちの国土や環境を住みよいものとして守っていく責任を国民全体が強く自覚していかなければならないことに気付かせるのが主眼である」と説明されている。

だが、1971年には、上述の『小学校指導書・社会編』（1969年版）で明示された内容はすべて削除され、指導要領における公害教育方針が変更され、公害に関連した学習は、各種の公害事例から適切なものを選び、環境保護の重要性を理解させ、公害防止・環境保護には産業界と国に責任があり、住民及び地方公共団体も協力して、国や生活環境を住みよいものとして守っていかなければならないことに気付かせることと明示した（「小学校学習指導要領・社会編」第5学年のア）。公害教育の指導方針を「産業経済発展との調和論」から転換する動きが見られた。そして1976年に経済・産業発展より人間尊重の基本的立場を明確にした（「中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について（答申）」1976）。

4. 公害教育指導方針の政策変更過程に関する分析

ではなぜ公害教育の指導方針は「産業発展と環境保護の調和論」として制定されたのか。またなぜこの指導方針は「環境保護と人間尊重」に変更されたのか。さらに、この政策変更過程において、各主要アクターはどんな立場に立ち、どんな権力関係を持ち、そしてメディアはどのような役割を果たしたのか。本稿では、以上について、「メディア多元主義モデル」を用いて分析したい。

先述のように、1960年代日本での公害問題の深刻化より、公害教育が学校や教師により自発的に展開されていた。このなかで、自発的に公害教育に取り組む教師の多くは「公害教育」を“公害対策教育”と“公害で”学習する教育に分けて捉えていた。そして、その教育の目的は、第一に、環境問題が現代の人間に対して持つ重要性を理解させ、公害の原因を資本主義の生産様式及び資本主義制度と関連して理解させること。第二に、公害の現実を具体的な事実に基づいて正しく把握させ、自然と社会のメカニズムに対する科学的な認識を養うこと。第三に、生命・健康・生活を守ることの尊さを徹底して教え、健康・

自然・環境への権利に基づいた人間尊重の態度を養うこと。第四に、住民の環境権利を自覚させ、環境保護主権者としての態度を養うことと理解されていた（「公害と教育」研究会 1971；梶哲夫等 1973；佐島 1995）。

だが、以上の教育現場の動きとは違って、教育政策主要アクターである自民党と文部省は公害教育について異なる認識を示していた。1960年代から1970年代にかけて、与党自民党を中心とする内閣の下で「所得倍増計画」「全国総合開発計画」「新全国総合開発計画」「日本列島改造計画」等の国家発展計画が次々に公表されたが、これらの改革計画案は、いずれも日本の農・産業近代化、地域の整備・開発を図るものであった。ここで、教育は、科学技術との関連が重視され、日本の産業発展、国民計画倍増計画の達成には教育は不可欠の事柄であると荒木文部大臣は主張した。学校現場で公害教育を展開する教師たちが主張している産業発展よりも人間尊重、環境保全を優先するとは根本的な違いがあった。また当時民間により自発的に展開された公害教育について、文部大臣荒木は繰り返して教育はあくまでも中立でなければならない、真実としても主観の判断があり、義務教育課程に取り入れるべきではないと発言している¹⁾。一方、文部省も経済発展における教育の役割を強調し、1962年には、『日本の成長と教育——教育の展開と経済の発達』と題する白書を公表して、当時注目されていた教育経済学の理論を紹介しながら、教育がいかに経済の発展に貢献してきたかを、日本の歴史や外国の状況を比較しながら力説している。さらに1966年の中央教育審議会答申「後期中等教育の拡充整備について」（第20回答申）では、日本経済の高度成長と国民生活の向上は、人材の育成と国民の資質の向上を求めており、このため、教育の目的は、国家社会の要請に応じた能力の開発と国家社会を形成する主体としての人間の育成としている。

公害については、公害は学校教育に大きな影響を与えると認めた上で、学校では公害の発生源を抑制することが一番根本的解決であると述べ、自衛手段としての二重窓、空気清浄装置及び冷房等設備の整備を重視していた。他方、公害教育の理念に関しては、子供たちに、他人に迷惑をかけてはいけないという考え方を教えることが基本であると述べた²⁾。

このように、公害教育に関して、自民党・文部省と学校現場で公害教育を展開する学校の教師との間に大きな認識の溝が見られた。民間による自発的に展開された公害教育が活発化する中で、1967年ようやく、小中学校の教育課程改訂により、「公害」という語が「小学校学習指導要領・社会編」に登場した。同指導要領の中では、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大切である（「小学校学習指導要領・社会編・第5学年「内容」5のA」と述べられている、以上より、公害教育が学校教育制度の中で正式に位置づけられたと見なすことができる。

とはいえ、公害教育はあくまで「社会科」の一部として扱われていたにすぎない。公害教育に関する具体的な指導がないために、政府指導層と教育現場の溝は残されたまま、曖

味な状態が続いていた。こうした中、1969年に文部省が『小学校指導書 社会編』を公表し、公害教育の目的は、企業を悪者として追究させることではない、開発より環境保護を優先させるという単純な結論を出せることでもない、産業発展と共に、環境問題に賢明に対応し、環境保護の主体性及び責任感の育成が主眼であると述べた。この内容は、公害教育に関する政府指導層の見解を明確に示している。つまり公害の原因追究を避け、産業・経済発展と環境保護の調和を図るものであった。このことから、文部省の公害教育政策はこれまで民間により自発的に展開された公害教育を認可して学校教育の中で正式に展開するよりは、「公害教育」の教育内容を制限、民間の取組みを政府の既定軌道に取り戻す意図がはっきりと読み取られる。

しかし、1971（昭和46）年版発行の『小学校指導書 社会編』の二刷版では、先述した内容はすべて削除された。指導要領においてでも、公害に関する国家・企業の責任がより強調された。具体的な記述は、以下の通りである。「公害に関連した学習では、……各種の公害の事例のなかから適切なものを取り上げ、公害の防止が国民の健康を保護し、生活環境を保全するためにきわめて大切であることを理解させ、これら公害の防止には、事業者、国、地方公共団体がそれぞれ積極的な対策を進める必要があるとともに、住民もこれに協力して、国や環境を住みよいものとして守っていかなければならないことに気づかせる」（「小学校学習指導要領・社会編」）、「……社会保障制度の充実などを図ること、及び産業などによる各種の公害を防止して、国民の健康の保護や生活環境の保全を図ることが必要である事を理解させるとともに、個人や企業などの社会的責任について考えさせる」（「中学校学習指導要領・社会編」）。この修正から見てわかるように、「産業・経済発展との調和論」から環境保護と住民の生存権をより強調するように大きな転換がなされた。

ではなぜ政府は公害教育の指導方針を変更したのか、この政策転換の政治過程において、メディアはどのような役割を果たしたかを、検討していきたい。

まずは「公害教育」に関する新聞記事数の経年変化であるが、表1に示す通り、1967年から1969年までは「朝日新聞」と「読売新聞」両紙とも「公害教育」をキーワードとする記事は0件であった。このことから1960年代初・中期において公害地域（例えば四日市等）で公害教育が自発的に展開され、そして1967年に学校教育にも正式に取り組みられたにもかかわらず、1970年まで公害教育は全国的には注目を集めておらず、当時文教政策の政策課題に上がっていなかったことが見て取れる。これを裏づけるように、当時在任していた文部大臣剣木亨（1966-1967）、灘尾弘吉（1967-1968）、坂田道太（1968-1971）は国会質疑で一致して文教行政の施策の重心を高等教育の発展、初等中等教育の拡充整備、特殊教育や社会教育の振興等を取り上げ詳細に説明したものの、社会問題となりつつある公害に関する教育には一言も触れていない。

表1 「公害教育」をキーワードとする新聞記事の経年変化

年	1967	1968	1969	1970	1971	1972
読売新聞	0	0	0	9	26	3
朝日新聞	0	0	0	7	14	2

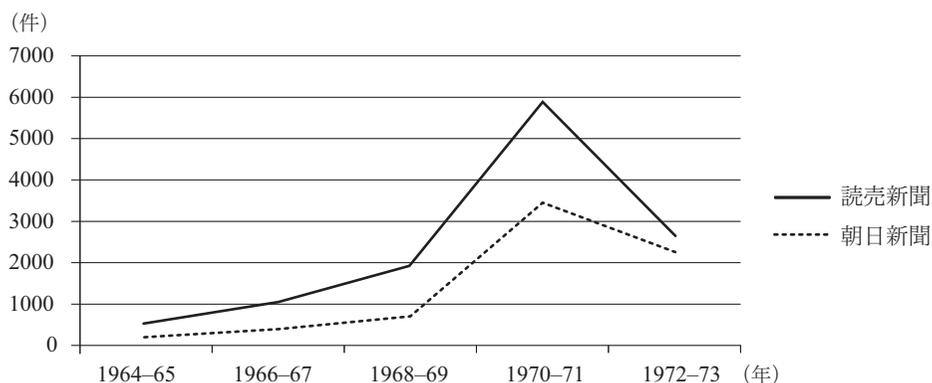


図1 「公害」をキーワードとする報道記事の経年変化

しかしながら公害に対して、教育の重要性はまだ世間に認識されていなかったものの、公害自体はすでに大きな社会問題となり、世論の関心は高まりを見せていた。図1は、1967-1972年「朝日新聞」と「読売新聞」両紙の「公害」をキーワードとする報道記事の量の経年変化を見たものだが、1969年から両紙とも公害問題に関する報道量は急上昇し、高い報道水準となっていた。これに伴う公害反対の世論も高騰し、1971年総理府が実施した公害世論調査によると、1967年に「公害の発生は絶対に許せない」と認識している人が27%に対して、1971年に同じ意見を持つ人が49%を占め、倍近く増加した。一方「公害の発生はやむをえない」を考えている人は29%から13%に半減し、国民は公害に対する態度が厳しいものになっている事が読み取れる。

公害問題の深刻化と世論の圧力により、公害防止対策は政策課題として浮上し、政府や与党は公害に関する施策の確立や、公害対策に関する基本法の制定等について取り組みを積極化させ、1967年には公害対策基本法が公布・施行された。同法案の冒頭では、「前項に規定する生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする」(第一章・総則の目的)と定められて、政府が一貫して主張してきた「経済発展との調和論」が維持された。ところが、この法案は経済発展との調和の名のもとに、産業優先政策に沿って制定された法律であると野党から厳しく批判され、公害対策基本法の抜本的改正を政府に要請した。しかし、総理大臣佐藤栄作(当時)は「この法律は一昨年に制定を見ればかりであります。これが改正はただいま考えておりません³⁾。公害対策基本法は……、これを改正するつもりは、ただいまのところありません」と改正に消極

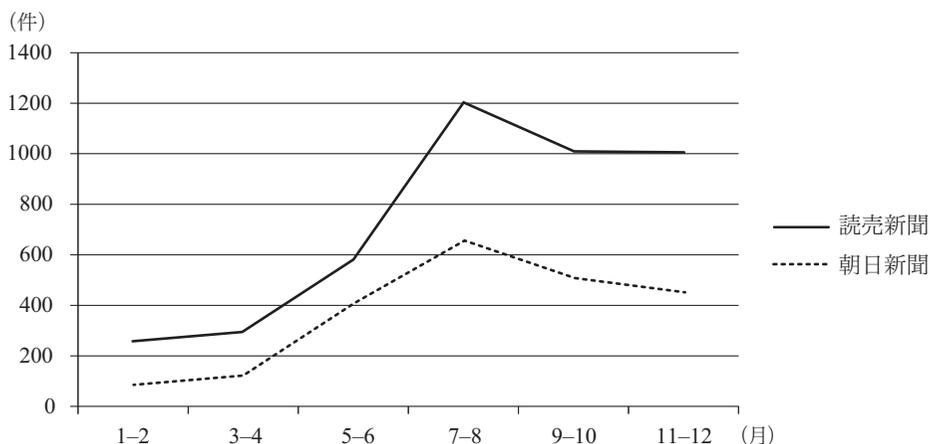


図2 1970年月別「公害」報道記事量の変化

的な姿勢を固守した⁴⁾。

政府の方針は世論の反発を買い、公害に関する報道量は一気に倍増した。図2は、1970年の月別の「公害」報道記事量の変化を示したものであるが、1970年4月以後、両紙の公害報道記事数とも月に200件を超え、7-8月に読売新聞が1000件以上、朝日新聞が600件以上に達して、単純に計算してみると、公害に関する記事だけが毎日10件以上載ったことになる。まさに新聞に公害記事の載らない日はないという状態であった。

表2、表3は朝日新聞、読売新聞の公害や公害対策基本法に関する社説等の主要な評論記事の見出しを一覧にしたものであるが、その主論調は一致して政府の方針を批判するものであった。

こうした積極的な公害報道姿勢は、環境行政に強いインパクトを与え、上記する新聞記事「自治相も賛成 経済調和条項の削除_公害基本法」「成長テンポは落ちて構わぬ 公害対策で通産相語る_公害防止対策」等に見られるように、政府内部の分裂が加速し、公害に対する政府の方針転換が促された。そして1970年2月第63回国会で日本社会党議員角屋堅次郎は総理大臣佐藤栄作に：「総理は毎日配達される各種新聞のどのページからお読みになっていられますか。また、どんな記事に関心を持って、それを政治に取り入れられておりますか。解散、総選挙以来今日までの短い期間に、われわれ政治家として考えさせられる実にさまざまな事件や記事が報道されております」と質問し、その後「公害関係の問題については、二月五日のA紙が、小中学校児童生徒の公害文集の中からその幾つかを報道しておるのであります……東京都のある中学生は、『整理体操で大きく深呼吸をなさいといわれても、それはむりだ。この羽田では、深呼吸は小さく小さくすることになっている。……』……いまや公害は、世界的にも大きな政治問題となり、最近の報道によれば、アメリカのニクソン大統領は公害特別教書を出し、企業に対し、罰金あるいは操

表2 公害に関する『朝日新聞』の主要評論記事見出し一覧(1970年)

日付	タイトル
1970.6.27	“企業保護”条項の削除を 公害基本法改正で厚相方針 住民福祉を最優先
1970.7.4	「企業擁護の公害基本法」 蛭川知事が非難__公害
1970.8.1	(解説) 実効あげるか政府の公害対策 基本法改正が焦点 対策とその背景
1970.8.4	人間尊重見失わないで 全面改正の公害基本法__公害基本法
1970.8.5	公害対策 政府の姿勢をきく 基本法改正 山中担当相と一問一答
1970.8.12	自治相も賛成 経済調和条項の削除__公害基本法
1970.8.21	成長テンポは落ちて構わぬ 公害対策で通産相語る__公害防止対策
1970.11.8	公害基本法の改正求める 社党が署名運動__公害基本法の改正
1970.11.13	公害で政府に申入れ 労働四団体 基本法、抜本改正を__公害基本法の改正
1970.11.18	公害対策基本法案など審議 中央公害対策審__公害基本法の改正
1970.11.25	共同で対案提出へ 公害基本法改正案 三野党が決定__公害基本法の改正
1970.11.25	公害基本法改正案本決り__公害基本法の改正

表3 公害に関する読売新聞の主要評論記事見出し一覧(1970年)

日付	タイトル
1970.7.4	公害基本法 厚生省方針後退か 佐藤首相の経済発展並行論で
1970.7.30	“経済との調和”を削る 公害対策本部
1970.7.31	中央公害対策本部スタート 機能統一、総力を 首相訓示「産業優先」は誤り
1970.8.4	公害基本法を全面改正 閣僚会議申し合わせ 調和条項の削除問題含め
1970.8.5	公害対策の責任 企業、国、地方の順 基本法改正具体化急ぐ
1970.8.5	公害基本法はどうなる 関係4閣僚に聞く 人間尊重土台に 山中公害担当相
1970.8.8	[社説] 公害の緊急対策をいそげ
1970.8.10	公害で政府の姿勢迫及 参院特別委 山中担当相 負担立法次国会で
1970.8.14	公害追放、全国漁民立つ “生活の場を奪うな” 来月早々、大会やデモ
1970.9.30	公害基本法を全文書きかえ 対策本部決定 冒頭に「生活優先」 憲法の精神盛る
1970.9.30	この一歩は世論の力 前向き公害基本法
1970.11.24	「公害国会」きびしく監視を 法案、骨抜きは必至 “人間優先” はいつの日か
1970.12.3	国会、公害審議始まる 基本法でまず応酬 圧力一後退を迫及

業停止命令などを含む総合的な公害対策に乗り出しておられます。また、ヨーロッパ諸国の国際会議においても、公害問題と取り組む共同行動に着手し、公害基金、公害環境基準をつくらうという提唱がなされておるのであります。……国際世論の動向とわが国公害の現状から見ても、政府の公害対策に対する姿勢は根本的に転換さるべきである」と主張した。これに対して、総理大臣佐藤は自分自身が新聞を注意深く読んでいる事を強調し、公害関連法制の整備・改善そして公害法制度の再検討を考えている事を明らかにした⁵⁾。公害問題に対して、これまで「経済との調和論」を頑固に堅持する政府・与党の姿勢は一歩後退した。

公害に関する政府の政策方針を改正するために、「深まる公害に対する危機感が全国的に高まっている折から、政府はぜひ、“早期開会”に踏み切るべきである」（『読売新聞』1970年6月4日付朝刊）とメディアは国会の開催を声高く要求し、そして1970年11月に第64回臨時国会、いわゆる公害国会が開催された。総理大臣佐藤が所信演説で、今現在、日本国民の最大の関心事は公害問題であると認め「今国会において国民生活優先の見地から公害対策基本法の改正を提案する」と宣言し、同国会で「公害対策基本法」及び他の公害対策関連法案の「経済の健全な発展との調和」の条項はすべて削除された。これにより、これまで政府・与党は公害問題に対して「環境保護と経済発展との調和論」は一気に崩され、国民が主張していた経済・産業発展より環境保護優先、人間尊重の理念が全面的に認められた。

マスメディアによるこのような公害への批判的報道が一定程度の成果を取めた1970年以後、これまでマスメディアに重視されなかった公害教育が取り上げられるようになっていく。具体的には、「おかしな公害教育 高校の保健教科書__公害」（1970年7月19日『朝日新聞』朝刊）、「現場教育関係者の声 公害、道徳に比べ地味／新・高校学習指導要領」（1970年10月14日『読売新聞』朝刊）、そして政府の方針に反抗する民間の動き「工業高で「公害副読本」 関東の教師が編集__公害」（1970年7月26日『朝日新聞』朝刊）、「公害教育を最重点に、日教組宮之原委員長談」（1970年11月9日『読売新聞』朝刊）、「公害を正しく教える運動、日教組が進める」（1970年11月11日『読売新聞』朝刊）なども報じられた。さらに文部省初等中等教育局長である宮地茂がある記者会見で「産業と福祉とどっちが大事かと言うのは女房と親とどっちが大事と思うようなものだ、これを問う自体が間違っているので、問い詰められれば、健康や人命には変えられないと答えるほかない」という発言も新聞に取り上げられて、批判の標的となった。

世論の関心が高まるなか、国会では文教施策の中で公害教育は異例の注目を浴びる事になった。第64回国会での早い段階では、参・衆両議院の文教委員会が共に公害教育を大きく取り上げた。文部省の公害教育施策に対して、野党議員は「公害と環境の調和という思想がどうも常識である。やはり人間優先、生命優先という思想を教育政策としては強調していくべきではないか」と坂田文部大臣に厳しく質問した。初等中等教育局長の宮地も先述した問題発言で12月8日の参議院文教委員会、9日の衆議院文教委員会で「あなたは、十二月六日の新聞ですが、公害教科書の問題で談話を発表されましたが、それに間違いございませんか⁶⁾」「このことは不見識じゃないですか」と繰り返し追究された⁷⁾。窮地に立つ文部大臣坂田道太と渦中の宮地茂はこれまで公害教育の指導方針及び教科書の不備を認め、生命尊重という観点を基に、公害基本法の改正の趣旨に沿って、教科書や教育課程を是正する事を承認せざるを得なかった。

このように、新聞報道において「環境と経済発展との調和」に対しての批判的論調が顕

著になったことで、与党自民党と文部省は国民の要求に応じる政策方針を転換することに至った。1971年の学習指導要領修訂版では「経済との調和論」が削除され、最終的に、1976（昭和51）年「中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について（答申）」が出され、その中で次のような方針が示された。「人間尊重の立場を基本とし、環境や資源の重要性についての正しい認識を育てること、国際理解を深めることなどについても、小学校、中学校及び高等学校のそれぞれの学年段階の特質に配慮して改善を行う」（ア・改善の基本方針）。

5. 終わりに

本稿では、日本の公害教育政策を導入及び変更する政策過程に焦点を当て、考察した。日本の公害教育は民間による自発的な実践が先行して実行されたにもかかわらず、学校における公害教育の政策決定そのものは与党・文部省によるトップダウンで行われていた。この公害教育政策方針は最初から公害教育を現場で実践していた教師たちや、野党に反対されたが、これらが直接政策決定に影響するには至らなかった。しかし、新聞に代表されるマスメディアが、まずは公害そのもの、次いで公害教育に着目して野党や公害教育の現場の声を吸い上げ再構成する事で世論を形成し、政府の公害教育政策の方針を大きく転換させていった過程が本稿の分析を通じて明らかになった。つまり政治権力から一定の独立性を持つマスメディアは、閉鎖された政治システムを破ることが可能で、政策過程に影響力を発揮し、重要な政策アクターであることが公害教育の政策における方針転換においても示されたことになる。

しかしこのことは、日本においてメディアの独立性が法律により保障され、実際にも一定程度機能していることを前提として初めて成り立つことでもある。またメディアの論調はばらつきがすくなかったことも、強力な役割を果たした。

近年インターネットの急速な普及により、メディア環境や主要勢力も変わりつつある。現在公害問題の報道や公害教育の必要性が高まっている新興国では、日本のように言論の自由が十分に保証されていない場合も多いが、それでもインターネットを通じた情報発信・収集・意見表明によりネット世論を形成するなどの動きが顕在化している。本稿は、日本の公害教育政策の導入及び変更する政策過程における当時の代表的マスメディアである新聞報道の分析を通じ、公害教育に関わる政策過程において、マスメディアが果たしうる役割とその成立条件を明らかにした。

既述のように、インターネットの普及などメディア環境の変化や、日本や諸外国において、国民の価値観や生活スタイルの多様化が進行しており、世論の形成に果たすマスメディアの役割や性格も大きく変化してきていると思われる。また、グローバル化の進展の

中で、国境を越えた公害問題も顕著化しており、公害教育のあり方にも国を越えた新しい政策と実践の展開を検討する必要性が生まれている。今後の研究では、政治過程におけるメディアの役割を、デジタルメディアの台頭がもたらしている新しい可能性とリスクを中心に、引き続き検討していきたい。

注

- 1) 当時の文部大臣荒木万寿夫の発言は第38回国会・衆議院文教委員会、国会記事録第3号及び第5号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/038/0462/main.html> (2017年6月最終アクセス)
- 2) 当時の文部政務次官西岡のこの発言は第63回国会・衆議院産業公害対策特別委員会・国会記事録第22号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/063/0620/main.html> (2017年6月最終アクセス)
- 3) 元総理佐藤栄作のこの発言は1969年第61回国会・衆議院本会議・会議記録第4号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/061/0001/main.html> (2017年6月最終アクセス)
- 4) 元総理佐藤栄作のこの発言は1970年第63回国会衆議院本会議・会議記録第4号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/063/0001/main.html> (2017年6月最終アクセス)
- 5) 第63回国会(1970)衆議院本会議・会議記録第5号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/063/0001/main.html> (2017年6月最終アクセス)
- 6) 第64回国会(1970)衆議院文教委員会・会議記録第1号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/064/0170/main.html> (2017年6月最終アクセス)
- 7) 第64回国会(1970)参議院文教委員会・会議記録第2号参照
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/064/1170/main.html> (2017年6月最終アクセス)

参考文献

- 朝岡幸彦. 2009. 「公害教育と地域づくり・まちづくり学習」『環境教育』VoL. 19 81-90
- 猪口孝. 1983. 『現代日本政治経済の構図——政府と市場』東洋経済新報社
- 五十嵐有美子. 2012. 「日本における環境教育推進のための必要条件——ESDの展開の中で」『京都精華大学紀要』第40号35-52
- 大石裕. 1998. 『政治コミュニケーション 理論と分析』勁草書房
- 小川潔. 2002. 「自然保護教育」川嶋宗継・市川智史・今村章編『環境教育への招待』ミネルヴァ書房8-16
- 梶哲夫・加藤章・寺沢正己. 1973. 『公害問題と環境教育にどう取り組むか——社会科を中心に』カシヨ印刷
- 蒲島郁夫. 1990. 「マス・メディアと政治」『レプアアサン』第7号7-29
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一著. 2007. 『メディアと政治』有斐閣
- 川中康弘・武市英雄. 1971. 「「公害報道」要旨報告書(〈特集〉公害報道)」『新聞学評論』第20巻30-50
- 「公害と教育」研究会. 1971. 『「公害と教育」実践・富士市1971年8月「公害と教育」全国集会報告』明治図書出版
- 佐島群巳. 1995. 「我が国の環境教育の変遷「公害学習」から「環境学習」へ」水越群巳・木原俊行編著『新しい環境教育を創造する』ミネルヴァ書房15-29
- 佐藤誠三郎・松崎哲久. 1986. 『自民党政権』中央論社
- 杉山昭武. 1970. 「住民の公害学習と教育実践」国民教育研究社編集『全書*国民教育6公害と教育』新興印刷製本234-260
- 高橋正弘. 2002. 「公害教育の経験」川嶋宗継・市川智史・今村光章編著『環境教育への招待』ミネルヴァ

書房 17-25

- 高橋正弘. 2013. 『環境教育政策の制度化研究』 風間書房
- 辻清明. 1969. 『新版 日本官僚制の研究』 東京大学出版会
- 津田正太郎. 2013. 「シチズンシップ、ナショナリズム、マスメディア——シニシズムの克服による共生の実現」 『社会志林』 第60巻第2号 45-65
- 林えいだい. 1970. 「住民の公害学習と教育実践」 国民教育研究所編集 『全書 国民教育第6巻・公害と教育』 新興印刷製本 168-184
- 三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤栄一. 1985. 『日本政治の座標——戦後四〇年のあゆみ』 有斐閣
- John Creighton Campbell. 1977 = 2014. *Contemporary Japanese budget politics*, University of California Press (真淵勝訳 『自民党政権の予算編成』 勁草書房)
- Johnson Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press