

第1章 自治体の環境教育政策の意義

中口毅博

1 自治体環境教育政策の必要性と目的

(1) 環境教育政策の定義と系譜

環境教育とは、環境教育法の定義によれば「持続可能な社会の構築を目指して、家庭、学校、職場、地域その他のあらゆる場において、環境と社会、経済及び文化とのつながりその他環境の保全についての理解を深めるために行われる環境の保全に関する教育及び学習」とされている（環境省、2011）。

ここでは、行政（首長部局）が関与する形で、体系化・制度化・組織化されて進められる環境教育に関する取り組みを、「環境教育政策」と定義する¹⁾。

日本の自治体における環境教育政策は、環境教育の源流として 1960 年代に起こった自然保護教育と公害教育を公害行政部門や自然保護行政部門が支援する形態で始まったと思われるが（朝岡、2005）、この時点ではまだ体系化・制度化・組織化されたものではなかったと見られる。制度化・体系化・組織化されたのは 1990 年代に「環境教育基本方針」が多くの自治体で制定された頃からであり、それゆえ自治体が環境教育政策に取り組むようになったのはこの頃からであると捉えたい。また、2003 年の「環境教育法」の制定によって、学校教育、生涯教育、企業教育における取り組みの枠組みができ、また人材を育成するしくみも整ったことにより、環境行政と教育行政の間で連携して環境学習を進める機運が高まった。

さらに 2006 年には「国連持続可能な開発のための教育の 10 年」実施計画が策定され、2006 年から 2007 年にかけて 14 の地域で促進事業が実施され、2011 年に改訂された。人材育成面では、環境カウンセラー制度や温暖化防止普及員制度ができ、さらには 2012 年 3 月には大学と企業の人材教育の場として環境人材育成コンソーシアムも設立された。

2011 年には「環境教育等促進法」（環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律）が制定された。同法では環境教育・協働取組推進の行動計画の作成と地域協議会の設置が努力義務として明記されたことで、環境教育推進体制の具体化が求められるようになったと言える。

(2) 環境教育政策の必要性

ではなぜ環境教育政策が必要と考えられたか？ 地域・地球レベルを問わず、環境問題が複雑化し、かつ原因が不特定多数の個人に起因する割合が高まったため、学校教育や社会教育の現場で個別に細々と実施していたのでは、これらの課題解決には至らない。すなわち、市民に起因する環境負荷低減のためには、環境保全活動の担い手づくりが不可欠であり、担い手づくりのためには、環境部門を中心とする首長部局と教育委員会の連携ですすめることが不可欠である。

前園(2012)は、環境教育・環境学習を環境政策として実施する究極の目標は、地域づくりやまちづくりを環境教育の主目的の 1 つとして掲げ、提案活動や実践活動にま

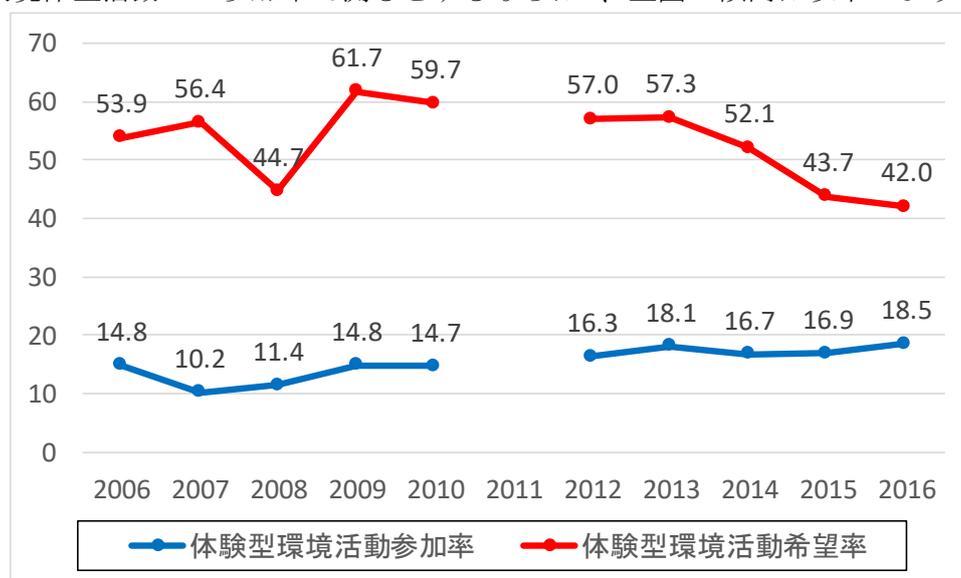
で結びつくようなプログラムを実施することにあると述べている。1つの学校や公民館、さらには教育委員会だけで取り組んでいたのでは、環境保全活動の提案者や参加者を増やすことは困難である。そこで首長部局と連携し、環境教育を環境保全やまちづくりの政策と結びつけて「政策化」することが必要なのである。

(3) 自治体の環境教育政策の目的

以上のことから、自治体の環境教育政策の目的は、地域環境の保全・改善活動ⁱⁱや持続可能な地域づくり活動の実践者を確保するため、学びのプロセスを体系化・制度化し、組織的に展開することと考える。

2 自治体環境教育政策の現状と課題—自治体における環境教育の「政策化」のアウトカム（成果）—

前節において自治体の環境教育政策の必要性と目的について述べたが、では現状でその目的はどの程度達成されているのであろうか。アウトカム（成果）は、環境学習活動や環境保全活動への参加率で測るとするならばⁱⁱⁱ、全国の傾向は以下ようになる。



図表 1 環境活動参加率の推移

環境にやさしいライフスタイル実態調査（環境省）より筆者作成

2011年度は調査を実施していない。

図表 1 に示すように、体験型の環境教育・環境学習活動への参加率は 2006 年の 14.8%から 2016 年には 18.5%と、ほとんど増加していない。すなわち、教育の受け手の行動変容をもたらすまでの十分な効果をもたらしていないと言える。効果を上げていない理由は、①教育プログラムと②政策の視点に分けて考えることができる。

①の教育プログラムの視点からみると、プロジェクトの到達目標が、トビリシ宣言で掲げられた環境教育の 5 つの目標、すなわち環境問題への「関心」「知識」「態度」

「技能」「参加」のどの段階の達成をめざしているのか不明確であり、また、行動変容には地域差・個人差があるにも関わらず、場当たりに実行されてきたきらいがある。

②の政策の視点からみると、各実施主体間の連携・支援体制が不十分なため、地域との接点の少ない深みのない内容になっていたり、教育内容の体系的整理が不十分なため、幼児～小・中学生～高校・大学生～社会人と連なる教育が分断されてしまっていることが要因と思われる。

3 環境教育における行政の役割—しくみづくり—

これまで述べてきたように、環境教育を体系化・制度化・組織化することが行政の役割である^{iv}。これらは、計画化・条例化（計画段階）、横断的施策（実施段階）、進行管理（評価段階）に分類することができる。以下これに沿って述べる。

(1) 計画化・条例化

法的拘束力の最も強いものは「条例」であり、実効性が担保されやすいのは「計画」「方針」、自治体としての方針や姿勢を広く知らしめるものには「宣言」といったものがある。

日本の自治体には「環境教育条例」という単独条例は全くみられない。一般には環境基本条例など基本条例の中に、行政が取り組むべき施策として掲げられていることが多い。条例は義務を課すものであり、環境教育は義務ではないので単独条例にはなじまないといったことはあるが、環境行政の中で必ずしも重要性が高くないことを表しているとも言える。

それに対して計画レベルになると、「環境教育基本方針」といった単独での計画を策定する自治体も多い。既に述べたように2011年に「環境教育等促進法」が制定され、環境教育・協働取組推進の行動計画の作成と地域協議会の設置が努力義務として明記されたことで、都道府県・政令指定都市レベルでは策定が進んだ。しかし一般には、環境基本計画の中で1つの柱として扱われていることが多くなっている。さらに宣言となると少なく、兵庫県西宮市の「環境学習都市宣言」が目立つ程度である。

(2) 横断的施策

横断的施策とは異なるテーマの取り組みを共通的に支援するものや、異なる場所の連携を促すものが考えられる。前者は、子どもエコクラブやエコ検定といったものである。また兵庫県西宮市のエコカードシステムもこれに相当する。これらは自然、水、エネルギー、リサイクルなどどんな分野にも適用される。一方後者は、たんぼぼやセミの抜け殻の調査を全地域や全学校で一斉に行うなど地域の隔たりをなくすような取り組みが相当する。

(3) 進行管理

実施した施策・事業の評価・見直し、すなわちPDCAサイクルがこれに相当する。環境分野では2000年代にはISO14001などの環境マネジメントシステムを導入している自治体が多かったが、紙ごみ電気の点検に終わっており環境教育政策の評価まで行っている自治体は少なかった。現在はISO14001の認証を返上するところが続出し、

環境マネジメントシステムを運用している自治体自体が少なくなってしまった。

その一方で、行政改革の一環として行政評価（政策評価、事務事業評価など）を行っている自治体が増加した。環境教育に関してもその中の事業のひとつとして点検・評価および見直しを行っていくことが現実的であろう。しかし、環境教育はアウトカム指標の設定・把握が難しく、目標が参加者数などのアウトプット指標にとどまっている場合がほとんどである。今後は参加者の意識・行動変容の割合を数値化するとともに、地域の環境保全に及ぼす効果についても数値化して評価することが重要である。

4 環境教育における行政の役割—しかけづくり—

前節で述べたように環境教育を体系化・制度化・組織化することは、一口に言えば「後方支援」になるが、学校や民間組織における環境教育活動が必ずしも活発でない場合、自らが実施主体となったり、環境教育活動が盛んになるような、さまざまな「しかけ」が必要になる。図表2は、環境自治体会議の全国大会における議論で出された「しかけ」のアイデアである。

これらのアイデアを整理すると「人」「モノ」「カネ」「情報・その他」に分類することができる。そこでここではこの分類に沿って、行政の役割の内容について述べることにする。

図表 2 行政の役割

項目	内容
参加を促す	まずは興味関心をもってもらおう(ex.ふるしき)⑨
	「楽しそう」と思わせる見せ方、呼びかけ方⑪
	見る、歩く、おいしいものを食べるような参加しやすいイベント⑥
	受け身でなく主体的になるよう配慮⑫
	自己決定がやる気・愛着を生む⑥
	ライフステージごとにアプローチ(課題や興味範囲が異なる)⑨
	自治会などの地域団体と連携する⑨
	自治会の役員や子どもからアプローチ⑥
	日常生活で利用する店舗等と協働する体制をつくる⑨
	Win-Winの関係をつくり、主体的な行動を引き出す⑤
	雑談の中から特技を見つける⑫
	講座の参加者でセンスのいい人に声をかける⑪
	ちょこっと活かせる場を作る⑫
	短い時間の講師(10分間)などをしてもらう⑪
ハードルを下げる工夫⑪	
場をつくる	わかりやすい言葉、なじみやすい生き物⑦
	「よそもん」を見つけ、協働で活かす⑩
	異なる主体が同じ空間を経験し、同じものを見て共有する⑩
参加主体間のつながりをつくる	連携の場づくり⑦
	地域プロデューサー⑫
	まちづくりコンシェルジュ⑩
	他地域と連携する③
	組織づくりの支援⑩
	人(担い手)づくり⑩
	出会い、学び、交流する場づくり⑩
	みんなが出会う場をつくる⑪
	多世代間のつながりをつくる(高齢者と中学生)⑨
	広報面での支援や経費支援⑫
	情報の見える化⑫
	自ら出向き「営業」をする⑪
	足で稼ぐ⑨
	公私混同公務員⑩
	政策とリンクさせる
相手の話を聞く姿勢⑪	
自分ごとにし、共に成長する姿勢⑪	
地域協働をコーディネートできる職員育成⑤	
首長のリーダーシップ③⑤	
庁内プロジェクトチーム制⑤	
地域・学校・行政をつなぐコーディネータ制(他)	
結論ありきでなく、住民と問題点を明らかにしていくプロセス⑤	
校長会→現場の先生⑪	
省エネ・創エネの組み合わせ③	
他の政策目的との組み合わせ③	
まちづくりの一環としてとらえる⑨	
交通ニーズだけでなく、医療や福祉、教育も含めた解決策⑤	
文化、歴史、健康などを組み合わせた学習プログラム⑪	
環境、福祉、文化、住宅政策、公共施設計画などの相乗効果を狙った施策②	
エネルギー消費実態データを安心安全や防災、高齢者支援などに活かす④	

第 23 回環境自治体会議いこま会議の論点に対する解決策より編集 (丸数字は分科会番号)

(1) 人

①専従職員、専門部署の設置

環境教育を担当する職員は、一般に、教育委員会の中に担当職員がいるか、環境部局の中の総務・企画部門に担当職員がいたり係が設置されていることが最も多いパターンである。環境教育の専従職員がいることは小規模の市町村では稀であり、ましてや独立した課になっていることはありえない。そんな中、兵庫県西宮市は「環境学習都市推進課」という独立した課が存在する。これは同市が「環境学習都市宣言」をしていることに起因している。このような専従職員や専門部署には、環境学習施策を推進する中核としての役割が求められる。

②市民・学校などの体験・参加を促す

自治体には自然体験が可能な青少年宿泊施設やごみ処理場や下水処理場などの学べる施設が存在する場合が多い。これらは格好の環境学習教材である。そのためには施設見学や体験活動、イベントを企画・運営する職員が必要である。

一方これらの施設に行けない場合も多いため、学校等に出向き出前講座などを実施することも求められる。自治体の職員自らがこの職務にあたるだけでなく、環境カウンセラーや自然観察指導員などを派遣することも行政の役割である。

③各主体をつなぐ

学校や自治会や環境団体等の結びつきが強く、地域ぐるみで環境活動を実践している例も多い。しかし、学校の先生には異動がつきものであり、未来永劫パートナーシップでの環境活動が続くとは限らない。行政職員も同様に異動するが、環境保全・改善に関わる組織・個人の情報を蓄積し、地域のニーズに応じて紹介したり依頼したりすることができなければならない。すなわち行政は、つなぎ役＝環境教育コーディネータになる必要がある。

しかし人手の面からも専門性の面からも行政自らがこの役割を担うのには限界がある。その場合にはコーディネータを雇い、派遣する必要がある。環境教育に特化しているわけではないが、学校ごとに学校教育支援本部を設置し、コーディネータを置いている場合がある。東京都はコーディネータの連絡協議組織を設置したり、研修を実施している。また、社会教育主事が、コーディネータの役割を担ったり、愛媛県新居浜市のように図書館の司書がコーディネータの役割を担い、各学校の調べ学習の支援をしている例もある。

(2) モノ

環境教育の拠点施設として、古くから青少年のための自然体験施設（青年の家）がある。また近年では、ごみ処理場や資源化施設の中に環境教育施設を置く場合もある。しかしこれらは交通の不便な場所にある場合がかなりみられる。市役所・役場の本庁舎の中に環境コーナーを置いている場合もあり、このケースは住民がアクセスしやすい。また、科学館や博物館などの社会教育施設で環境教育プログラムを実施したり、子どもエコクラブなどの活動の場となっていることもある。

一方、環境教育を実施する団体の事務所などが拠点になるケースもある。この場合

の行政の役割は、市民活動センターなど、NPO 等民間組織の活動スペースを提供することである。

(3) カネ

行政の重要な役割は、環境教育関連予算の確保である。自主財源のほか、環境省などの政府の補助金も活用されている。しかし、環境教育は成果を定量的に示すことが難しいこともあり、予算が削減される傾向にある。環境活動を実施するインセンティブとして、ドイツが発祥のフィフティフィフティがある。これは省エネ・節水で削減した光熱水費の半分を学校に還元するものである。それを発展させた奈良県生駒市の「エコボーナス」^{v)} といったしくみもある。

環境に限らず、地域活動全般を支援する補助金制度は多くの自治体で実施している。支援のしくみには、自治会などの地縁団体を支援するしくみと、自治体全体を対象に活動する環境団体を支援するしくみが考えられる。前者は、住民自治を支援する部署が所管し、後者は、環境行政を担当する部署が所管することが多い。

さらに、外部が主催する環境会議や環境イベントに、生徒・児童や環境団体スタッフを派遣する旅費の手当をすることも、行政の重要な役割である。

(4) 情報その他

行政の役割としてさらに取り上げなければならないのは、情報提供や情報交流の場・機会の提供である。

情報提供については、広報などで提供するだけでなく、デジタルコンテンツとして整備することも必要である。1980年代に都道府県・政令指定都市レベルで、GIS（地理情報システム）を用いた環境影響評価のための環境情報システムの導入が進んだが、近年の行政情報のオープン化の流れに沿って、地形や地質などの自然条件や保存樹木や名所旧跡などの環境資源・文化的資源を住民に広く提供することが求められている。例えば兵庫県西宮市のように、これらの情報を学校の総合学習などの地域の調べ学習として活用できるように整備することも重要である。また、街歩きなどで調べた内容をデジタル情報として蓄積し、これも情報提供していくことが求められる。

一方情報交流の場・機会の提供としては、環境活動に関する発表会・報告会を開催することで、活動内容の幅広い周知に有効であるだけでなく、団体どうしが交流することで、新たな活動が誕生するきっかけとなることも期待される。滋賀県草津市や愛媛県内子町で行われている「こども環境会議」は学校中心の発表会の事例である。環境団体の活動の発表の場である「環境フェア」「環境フェスティバル」「アースデイ」といった環境イベントが多くの自治体で開催されているが、環境団体が企画段階から関与する形が望ましいと言えよう。さらに、大阪府豊中市の「地球環境フェア」のように、小中学生が環境団体の活動を知ることができるように工夫している例もある^{vi)}。

また、優れた取り組みを表彰したりコンテストを実施することで、優良事例を広く紹介することも重要である。例えば緑のカーテンコンテストや省エネコンテストは、よく行われる事業である^{vii)}。

引用・参考文献

- 環境省,2011,「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」.
https://edu.env.go.jp/files/kaisei-h23_b1.pdf,2017年12月3日閲覧.
- 環境省,2017,「環境にやさしいライフスタイル実態調査等」.
http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/lifestyle.html,2017年12月3日閲覧.
- 前園泰徳,2012,「環境教育をめぐる環境自治体会議の20年」,『環境自治体白書 2012-2013』,生活社,東京,p107-115.
- 高橋正弘,2013,環境教育政策の制度化研究. 風間書房
- 今村光章編,2016,環境教育学の基礎理論—再評価と新基軸. 法律文化社. 220pp.
- 中口毅博編著,2016,『環境自治体白書 2015-2016 年版—住宅都市からの挑戦』,生活社,東京,pp194.

ⁱ 行政評価の際には「政策」—「施策」—「事業」といった階層構造で捉えられているが、本稿で「政策」と記述した場合、最下位の「事業」レベルまですべて含むものとして使用する。

ⁱⁱ 地球環境保全への地域レベルの貢献を含む

ⁱⁱⁱ 参加者数、参加率は本来はアウトプット指標であり、アウトカム指標に相当するのは参加者の意識・行動変容やエネルギー消費量やごみ排出量などの環境指標である。

^{iv} 前園（2012）は、今後の環境教育の充実化への提言として、以下の9つの項目を挙げている。

1. 行政執行部の環境教育への理解促進と協力体制構築
2. 自治体による常勤のプロ環境教育指導者の配置
3. 産官学民のネットワーク構築と財源確保
4. 教育関係者の情報共有システム構築
5. 地域独自の教材開発と蓄積
6. 教職員の研修と活動サポートの充実化
7. 地域の情報の多様な手法を用いた発信
8. 学力への貢献を含む成果の評価基準作り
9. 子どもから地域社会発展への提言を実施

^v 生駒市では2011年度から、学校で節減した光熱水費の半額を消耗品費として配当し、エコ活動に対する意欲を高める「エコボーナス」を実施している。2014年度からは、環境教育の取組の状況をポイントに換算し、節減額と合わせて予算の範囲内で学校の備品購入費として配当する新エコボーナスを実施している。

〔エコボーナス〕＝（電気代の節減による還付額過去4年間との差額）＋（環境学習の取組ポイントによる還付額換算表に基づき算出した額）

^{vi} 大阪府豊中市の地球環境フェアは、かつては土日の開催であったが、学校の学年単位での参加・見学が可能ないように1日は平日になるよう、金土開催に変更した。

^{vii} 山形県高島町の省エネコンテストや埼玉県川口市市民環境会議の実施したエコライフ DAY は、環境に関心のない層に環境配慮行動を拡大するのに大きな役割を果たし、県レベルや他地域へ波及した。