

環境保全活動・環境教育推進法の課題～社会教育法研究の視点から

Research on Environmental Education law from the viewpoint of the law system for adult and lifelong Education

降旗 信一*

FURIHATA Shinichi*

*東京農工大学

[要約] 本報告では環境教育を進めるための法的基盤として 2003 年に制定された「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」(以下、環境保全活動・環境教育推進法)の特徴とその問題点を示した上で、社会教育・生涯学習関連法としての視点から目的・内容、制定過程、運用状況について検討を行った。結論として、環境教育における社会教育・生涯学習関連法に関する研究的視点を「環境教育の 2 つの流れの矛盾」「法と住民の学習運動との関連」「法・制度の変化と実践への影響」の 3 点として示す。

[キーワード] 社会教育・生涯学習, 教育法体系, 環境教育推進法

1. はじめに

社会の多元化と社会教育の風化と拡散の状況下で、社会教育が担ってきたものが各省庁に拡がりつつある。教育行政の枠を超えた様々な分野で「個人の要望」と「社会の要請」に基づいた学習サービス提供のための制度化が急速に進んでいるが、そこでは「教育を受ける権利」(憲法 26 条)が主権者である地域住民一人ひとりのためのものであるという社会教育の原点が忘れ去られているのではないか。一方、人間の幸福のために発展したはずの科学技術や経済社会システムが人間に不幸をもたらすという近代社会の矛盾はグローバル化の今日の時代においてより一層捉えにくい形で進行している。このような時代の中で私たちがより「人間らしく」生きていくために社会教育・生涯学習関連の法制度の整備は妥当な方向に向かっているのか。これらの課題意識のもと、近代社会の矛盾がもっとも顕著な形で現れた社会問題である環境問題を解決する主体づくりの場として期待されている環境教育

に着目しながら、その現状と問題点を示す。

2. 研究目的および方法

06 年教育基本法に、教育の目標として「生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと」(第 2 条 4 項)が掲げられた。新教育基本法で示される「生命を尊び」「自然を大切に」とは自然保護のことであり、環境保全とあわせて、この点で新教育基本法は環境教育に「教育の目標」としての法的な位置づけを与えたとの見方もある。だが「環境保全」「自然保護」は教育法制度や施策の歴史の中で、学校教育においても社会教育においてもこれまで明確な位置付けを与えられてこなかった。なぜ過去において環境教育は軽視されてきたのか。そしてまた、そうであったにもかかわらずなぜ今日、このように重視されつつあるのだろうか。

権力統治の手段や弱者への社会対策という 06 教育基本法改編の性格に照らしつつ、公教育における「環境に関する学習」の位置づけが、かつての「住民の学習要求にこたえるた

めの学習」から、「国家の方針を着実に実現するための学習」として展開されつつある実態を検証する。

とりわけ環境教育を進めるための法的基盤として2003年に制定された「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」(以下、環境保全活動・環境教育推進法)に着目し、その特徴とその問題点を示した上で、環境教育における社会教育・生涯学習関連法に関する検討を行う。

3. 結果と考察

(1) 目的・内容

環境保全活動・環境教育推進法の特徴の第一は全般的に「努力規定」中心に構成されている点である。法律事項は第11条関連のみでその他はすべて「～と努めるものとする。」といった表現となっている。この法律は、その目的を「国民、事業者、民間団体が積極的に環境保全活動に取り組むことが必要」との認識から、「環境教育を推進し、環境の保全についての国民一人一人の意欲を高めていくことなど」としている。また内容としては、「環境保全の意欲の増進」と「環境教育」の定義、基本理念、各主体の責務、学校教育等における支援、職場における環境保全の意欲の増進、人材認定事業の登録、国や都道府県及び市町村の責務、民間団体による土地提供、協働取組の在り方の周知、財政上の措置、情報の積極公表、配慮、罰則など、全26条で構成されている。

「環境教育」を「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」と定義している点もこの法律の特徴といえる。

「人材認定等事業」を「環境の保全に関する知識及び環境の保全に関する指導を行う能力を有する者を育成し、又は認定する事業」と定義し、主務省令で定めるものを行う国民、民間団体等は、当該人材認定等事業について、

主務大臣の登録を受けることができるとしている。(法第11条)

「社会教育」について、「第9条 国、都道府県及び市町村は、国民が、その発達段階に応じ、あらゆる機会を通じて環境の保全についての理解と関心を深めることができるよう、学校教育及び社会教育における環境教育の推進に必要な施策を講ずるものとする。」として言及しており、この事から社会教育・生涯学習関連法と位置付けることができる。

(2) 制定過程

この法律の直接の経緯となった3つの動きとして、1)市民団体による骨子案および推進協議会の立ち上げ、2)民主党による「環境教育振興法案」の参議院提出、3)与党三党(自民党、公明党、保守新党)プロジェクトチームによる与党案の作成がなされ、議員立法として国会に提出された。

その後、2003年7月15日に衆議院に上程され、同日環境委員会で約1時間の質疑応答の後、全会一致で可決、引き続いて本会議でも全会一致で可決され、参議院では7月17日の環境委員会で約1時間の質疑応答の後、賛成多数で可決、翌18日の本会議でも賛成多数で可決、成立した。国会上程から4日、審議は衆参両院各1時間程度で成立している。法案について、成立前の周知は全く行われず、法案が衆議院・参議院のウェブページで読めるようになったのは成立前日であった。ⁱ

(3) 運用状況

環境保全活動・環境教育推進法は、2003.10月に「人材認定等事業」以外が施行され、2004.10月に完全施行された。法の推進に関する基本方針の作成のための懇談会が2004年5月～9月に計6回開催され、同年8月～9月にかけては「基本方針概要案」に対する説明会や意見募集が行われた。懇談会は、「基本方針の案

を作成しようとするときは、広く一般の意見を聴かなければならない(法7条5項)」の条項を反映させ原則公開で実施。基本方針は2004年9月24日に閣議決定され、10月以降、東京、札幌、仙台、大阪、福岡などで説明会が実施された。

人材認定等事業では、2004年9月30日に人材認定等事業に係る登録に関する省令が公布され、「育成事業(人材認定等事業のうち育成に係る事業)」では講習又は研修を、「認定事業(人材認定等事業のうち認定に係る事業)」では書面審査、口述審査又は実地審査を行うものとして区別されている。法の「附則」には、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」との検討・見直し条項が盛り込まれている。

3. 環境教育における社会教育・生涯学習関連法に関する研究的視点

3-1. 環境教育実践の歴史的把握

「環境問題を解決する主体(人)づくり」との共通目標にたちながらも、そこでの国連や政府や企業によるいわば「上からの要求」として展開される環境教育と、地域に生きる住民の「よりよく(豊かに)生きたい」という切実な願いを具体化する地域運動として展開される環境教育の2つの流れの矛盾を把握する。

(1) 政府や企業により展開される環境教育

国が設立・運営する環境教育のための施設: 国立青少年教育施設(文科省)、田貫湖ふれあい自然塾(環境省)、国営公園(国土交通省)などがある。文部科学省主催の環境教育研修会・体験活動研修会は独立行政法人教員研修センターなどにより実施されている。

企業が設立・運営する自然学校としては、トヨタ自然学校(岐阜県高山市)、柏崎・夢の森公園→柏崎市立だが出資は東京電力の原発

補償金により運営されている。

(2) 地域における住民運動やその成果として展開される環境教育

公害反対運動の結果、補償金などを基金として展開される環境教育としては、「財団法人公害地域再生センター・あおぞら財団(大阪西淀川大気汚染裁判)」がある。この財団の設立経緯は、1995年3月、被告企業9社との間で和解が成立し、両者が西淀川地域の再生のために努力しあうことを確認。そして和解金の一部を基金に、あおぞら財団が設立した。

この財団では「公害地域の再生は、たんに自然環境面での再生・創造・保全にとどまらず、住民の健康の回復・増進、経済優先型の開発によって損なわれたコミュニティ機能の回復・育成、行政・企業・住民の信頼・協働関係(パートナーシップ)の再構築などによって実現される」(設立趣意書)と地域づくりの進め方を重視している。活動の柱として、

- ① 公害地域の再生のための地域づくりに係る調査研究と活動の実践
- ② 公害経験や公害地域再生等地域づくり活動に関する情報発信・交流事業
- ③ 環境学習・環境保健活動等支援事業
- ④ その他本法人の目的を達成するために必要な事業

として、公害の経験に学び、それを教訓としながら、よりよい地域づくりを進めていく活動を行い、支援する組織づくりを展開している。

地域における住民運動やその成果として展開される環境教育のもう1つの例として、水島地域環境財団(みずしま財団)がある。

岡山県水島地域におけるコンビナート企業8社を被告に、公害病認定患者らは倉敷大気汚染公害裁判をおこない、13年の長きにわたる係争を経て、1996年12月、和解が成立した。和解の中で「水島地域の生活環境の改善のために解決金が使われる」ことが両者の合

意するところとなり、和解金の一部を基金に、みずしま財団が設立した。

このほか自然保護を求める住民運動の成果として展開される環境教育実践としては「霧多布湿原トラスト」「アサザ基金（霞ヶ浦）」などがある。

鈴木敏正らの共同研究グループは、グローバル化の結果として生ずる地域格差・階層格差の時代にあらたに求められている学習を「地域をつくる学び」と呼び、それらを援助し組織化する実践を「地域創造教育」として位置づけ、その枠組みの中で環境保全運動とかかわる学習活動が持っている意味を霧多布湿原の事例に即して考察している。そこでは、湿原に「ほれた」来住者と、湿原を「楽しむ」その仲間たちの活動によって始まった活動が、環境保全活動として地域に定着し、湿原を中心とした地域づくり運動へと発展し、保全のためのNPOの設立にいたる1980年からの20年以上に及ぶ実践の経緯が検証されている。¹¹その後、北海道浜中町での湿原保全運動は、2000年にトラストが設立され、2004年6月には北海道で初の認定NPO法人となった。さらに2005年4月にはそれまで浜中町営だった霧多布湿原センターを指定管理者として町から管理委託を受ける形で今日に至っている。運動の中心であった実践の担い手たちはNPO法人の理事という形で今日なお活動を継続しているが指定管理者としての受託により2005年以降、職員数がそれまでと比較して大幅に増加するなど新たな組織化の段階に入っている。霧多布湿原の環境保全運動は「反対運動ではなく（地域の中でそれまで価値を認められていなかったものに光をあてようとする）賛成運動」として出発し、行政や学校や生産者組織などとの協同的関係性を築きながら展開され、今日では従来の教育行政の枠組みの外側ではあるものの実態として地域の青少年や住民が地域創造の主体となるための公的学習拠点である湿原センターの運営

を担う段階に至っている。

(3) 矛盾の実態がどのように現れるか？

国が実施しようとする事業の場合、個々の現場ではNPO法人など地域団体が非常に安い賃金で労働しながら「参加・協力・連携」などを求められる。(例:2006年-2008年の「子どもの居場所事業」では一日一人1,030円の日当)労働に対する正当な対価が得られないという点は矛盾の1つといえる。

また講師の選定やテーマの設定にあたっては設置者や出資者の意向が働くため、必ずしも住民たちの学習要求に沿った内容になるとはかぎらない。地域固有の事情が捨象され全国的に画一化される。システム化されやすくなるという矛盾が生ずる。

このほか住民参加・参画度の低下という問題も起きる。公民館運営審議会制度や社会教育委員制度のように権利として保証された住民参加制度がないため、「お飾り参加」(R.ハート)のような形式的な参加・参画の段階にとどまらざるをえない。

前述の北海道霧多布湿原では、設置条例上、湿原センターは「観光と地場産品の振興」のための施設であり公的社会教育施設としては位置づけられていない。にもかかわらず実際にはこの湿原センターは地域の学校教育において環境教育を展開する上で重要な役割を求められている。センター職員が学校教育からの要請にどこまでも応えようとするれば施設の設置目的、すなわち「自分たちの業務上の役割」との間で深刻な矛盾を抱えることになる。さらにセンター職員は指定管理者の受託者となっているトラストの職員でもある。1986年に実質的な活動を開始し法人としては2000年にスタートしたトラストの目的は、「湿原がもつ豊かさや価値を多くの人々に伝える活動をおこない、この湿原を未来の子どもたちへ残していくこと(設立趣意書)」であり、「民有地の買い取り」「環境や動植物の調査・研究」

「環境教育や交流、エコツアーによる湿原のファンを増やすこと」を活動の三本柱として、いることからトラスト職員にはこうしたミッションを遂行するための専門性が求められている。トラストの目的と湿原センターの目的との間に齟齬が生じた場合にはセンター職員はここでもう1つの矛盾を抱えることになる。(浜中町の現状ではこの2つの矛盾が浜中町教育委員会が実施している「自然体験学習指導者派遣事業」がセンターの教育機能的位置づけに対する制度的認知を与えていることやセンターは行政と民間の「協働」の理念をもって設立されており、センターとトラストは公と民という異なる性格を有しつつも、どちらも「湿原がもつ豊かさや価値を守りながらこの地域を発展させたい」という地域住民たちの意思を源流にしていることからある程度克服されている。)

3-2. 学習内容に関連する法律・制度と、学習組織に関連する法律・制度の2つの立場における法と住民の学習運動との関連

環境教育推進法、河川法、食育基本法など学習内容に関連する法律・制度と、NPO法、指定管理者制度など学習組織に関連する法律・制度の2つの立場から法と住民の学習運動との関連を理解する必要がある。

社会教育の学習内容に関連する法律・制度には以下のものがある。

- ・環境教育推進法
- ・河川法（1997年改正） 目的に「環境」を追加。河川改修に際して「住民参加」を明記。
- ・森林・林業基本法（2003年改正） 国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能（以下『森林の有する多面的機能』という。）を将来にわたって持続的に発揮させること、国民等の自発的な活動の促進条項の追加
- ・食育基本法（2005年成立）「この法律は、

近年における国民の食生活をめぐる環境の変化に伴い、国民が生涯にわたって健全な心身を培い、豊かな人間性をはぐくむための食育を推進することが緊要な課題となっていることにかんがみ、食育に関し、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、食育に関する施策の基本となる事項を定めることにより、食育に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来にわたる健康で文化的な国民の生活と豊かで活力ある社会の実現に寄与することを目的とする。」（第一条）、「教育関係者等及び農林漁業者等の責務」の明記

- ・自然再生推進法（2003年成立）、エコツアーリズム推進法（2007年成立）

一方、社会教育の学習組織や方法に関連する法律・制度としては、特定非営利活動促進法（1998年成立）、指定管理者制度（2003年9月の地方自治法改正）などがあげられる。

法と住民の学習運動との関連として見た場合、個別分野に対応しようとする法律・制度の多くは、教育法体系に位置づいていない、にもかかわらず今日様々な法律が制定され、運用されている。こうした法律に基づいて各首長部局が個別施策を進めるときに、あるいは市民運動が展開されるなかで、これを教育法体系の側からどう位置づけていくのかを考える必要がある。

例えば「里山保全活動」などの市民運動が展開される中で、その学習の場を社会教育行政がどう保障していくのかという問題として考えることができる。このような住民の学びや主体形成を推進することで、地域づくりを進めていくという方法論をどう一般化していくか、社会教育行政の側からはどういう戦略を持ちうるのかが課題といえる。

一方、社会教育の中で展開される環境教育を地域づくりとして発展させようとする既存の「社会教育」の枠組みでは収まりきれずに、「企画課」などに所管変更しようという話

になってくる。「社会教育」を「地域づくり教育」として位置付けなおす理論がないと「社会教育行政」の固有の役割は失われていくと言わざるを得ない。

3-3. 法・制度の変化と実践への影響

改正社会教育法が環境教育現場にどのような影響をもたらすのかを念頭に、法・制度の変化と実践への影響を環境教育実践（史）における思想・理念と現実の利害関係から探りたい。

(1) 社会教育行政の意義をどこに求めるか

社会教育が学校教育の「下請け」となっているのではないが、むしろ積極的に学校教育の支援的機能を打ち出すことで、社会教育の意義を明確にすることは可能ではないだろうか。その場合、「豊かな大人の学び」の内実をどう保証していくのが重要であろう。

(2) 市民運動をめぐる思想・理念と現実の利害関係

環境行政は自治体では目玉プロジェクトになっている事が多い。そのため市民運動も環境行政との連携の方向で展開している。その延長で組織化されたNPOには、行政との対抗的歴史を経験しておらず、運動の相対的歴史的な位置づけができていない組織が多い。行政との親和的關係、対抗的關係、協調的關係を複線的に展開する70年代から80年代の環境をめぐる市民運動の内実をもう一度見直す必要がある。

(3) 環境教育を社会教育としてどう位置づけるか

「国連ESD (Education for Sustainable Development=持続可能な開発のための教育)の10年」などを背景に「環境」が「社会」「経済」を含む複合的課題として再認識されつつあるなか、「憲法」を環境教育の学習内容として位置づけていくことの可能性はあるか検討する必要がある。そもそも運動や学習の課題が「法律になる」とはどういうことかを相対

化する必要があるだろう。

4. まとめ

2006年の教育基本法改訂が、社会構造や経済・産業構造の問題を生活構造の問題として国民負担の中で解決を求めようとしている方法・運用論的改訂であり、法解釈的議論も法の本質論的議論も十分になされていないという問題意識に基づき、本論文では権力統治の手段や弱者への社会対策としての法ではなく、地域主権や教育自治の創意発展としての法とその運用のあるべき姿を描き出すという視点にたち環境保全活動・環境教育推進法の課題を抽出しようとした。教育との関係分野である労働・福祉・環境・文化・健康などにおいて、教育と生活の変化を法の理念から歴史的に検討することが法研究として必要といえる。今後は、特に行動経済成長期の60年代以降の社会構造の変化を踏まえた行財政改革による地方自治と教育法の構造変化に着目していく必要がある。

ⁱ林浩二「環境保全活動・環境教育推進法の成立」、月刊社会教育(575):80-81(2003年9月号)

ⁱⁱ鈴木敏正「環境保全から地域創造へ」北樹出版2001、pp1-204