

# 制度は協働を どう変えうるか

採録・構成 つな環編集部

2011年6月15日「環境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」が改正され、2012年10月1日に完全施行となりました。今後、環境教育や環境保全活動の促進が期待されます。この法改正に尽力したNPO、実際に運用する立場にある地方自治体職員、環境省職員の三人が、法改正の意義や課題、期待について語り合いました。

## 法改正の背景とポイント

編集部：最初に宮澤室長から改正のポイントについて解説をお願いします。

宮澤：官と民が協働するとき格差が生じないように、基本理念に「対等な立場」とか「相互に協力」という言葉が入りました。また、旧法が成立して

から10年間、環境教育や協働取組でモデル的な取り組みを進めている方はいますが、裾野を広げていくことが課題として残されています。学校だけでなく、職場や地域社会などでしっかりやりましょうと明記していることは非常に大きな意味を持っています。協働取組を明記していることも、大きな意義があります。国が方針を示しても、都道府県や市町村がやる気になっ

## 環境教育等促進法について

### 経緯

H15.7 「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」(旧法)の成立(議員立法、全会一致)

H16.9 旧法に基づく基本方針(第一次)の閣議決定

その後、京都議定書の発効、生物多様性条約の締結、第二次循環型社会形成推進基本計画の制定等環境問題を取り巻く情勢が変化

H23.6 「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」(改正法)の成立(議員立法、全会一致)

H24.6 改正法に基づく基本方針(第二次)の閣議決定

H24.10 本格施行

### 主な内容

#### ○基本理念

環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育は、持続可能な社会の構築のために、多様な主体が適切な役割を果たし、対等の立場において相互に協力して行われるものとする。

#### ○国民、民間団体等における取組

国民、民間団体等は、家庭、職場、地域等において、環境教育や協働取組\*等を行うよう努めるとともに、他のものが行う環境教育や協働取組等に協力するよう努めるものとする。

\* 協働取組： 国民、民間団体等、国又は地方公共団体がそれぞれ適切に役割を分担しつつ対等の立場において相互に協力して行う環境保全活動、環境保全の意欲の増進、環境教育その他の環境の保全に関する取組

#### ○地方公共団体における取組

地方公共団体は、環境教育や協働取組等の推進に関する行動計画の作成に努めるものとする。

#### ○学校における取組

・国、都道府県及び市町村は、幼児期から発達段階に応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施策を講ずる。  
・国は、学校教育における環境教育の充実、教職員の研修の充実、教材の開発、環境に配慮した学校施設整備等の措置を講じる。

#### ○職場における取組

事業者等は、雇用する者に対する環境教育に努め、国及び地方公共団体は、そのための指導者や資料等の提供に努めるものとする。また、学生の就業体験等の機会の提供に努める。

#### ○環境教育等を促進する具体的制度等

・環境教育等の活動を支援する団体を指定する制度  
・人材の認定事業、育成事業及び教材を開発・提供する事業を登録する制度  
・自然体験活動等を行う「体験の機会の場」を認定する制度  
・国、地方公共団体と国民、民間団体等の協働取組を推進する協定制度や情報提供  
・政策形成に民意を反映する仕組みの整備

※下線部は平成23年6月の法改正により追加された事項

ていただけないと進みません。こういった主体が行動計画を作ることが大事です。そして、環境教育は学校が大事ですから、教職員の研修の充実や教材の開発なども明記しています。このほか、環境教育を支援する制度を規定しています。例えば、NPOの活動を与信する、つまり、このNPOに環境教育を頼んで良いのか、あるいは、この教材は良いものなのかがわかるようにするために、環境教育を支援する団体の指定とか、教材開発の取組みの登録などができるようになりました。

藤村：10年前、私たちの団体が中心になって環境教育を広めるには法律が必要という思いから、議員に法律を作ってくれるようお願いしました。それから、この10年で環境教育やNPOの活動もずいぶんいろいろな形で発展していますが、持続可能な社会を築くための環境教育やNPO活動をもっと発展させなければなりません。今回の改正法には協働や、政策形成への民意の反映が入りました。幅広く我々の提案を取り入れていただき、とても良かったと思います。これを

うまく使っていかなければならないと強く感じています。

## 協働取組

宇高：自治体にとって協働を前提としない施策は、まず、ありえません。協働とか市民参加という言葉を使わなくても、しっかりと身につけていらっしゃる職員が多いはずで、職員は数年で異動があるのが残念ですが、協働を持続させるのは住民のパワーです。協働をするとき、それぞれの役割は、話し合いの中で決まります。協働のポイントは、話し合いと合意形成です。失敗もありますが、それを互いに許容する中で率直な話ができる関係を作らないと、市民参加になりません。協働取組と言っても、うわべだけのことになってしまいます。ですから情報公開も「知ってもらいたいこと」を発信するのではなく、お互いに知りたいことがわかるようにしないといけません。それから、行政機関にとって大きな課題は、多様性を受け入れることではないかと考えます。一つの問題に対していろいろ

# 地域活性化を担う環境保全活動の協働取組推進事業

平成25年度予算（案）額100百万円【新規】

## 背景

- 平成23年6月に全会一致で改正された「環境教育等促進法」が、平成25年4月から本格実施されることを受け、協働取組の充実が必要とされている。
- 地域の活性化を図るためには、NPO、企業、行政等の協働による取組を活発化させることが必要である。

地域を活性化させるためには、  
多様な主体が公平な役割分担の下で、相互に協力・連携した  
協働取組等が必要不可欠

## 事業の概要

- ①環境NPO、地域住民、行政機関等の協働による環境保全活動を先導的に実施
- ②ブロック単位で採択事業の指導・助言を実施

## 期待される成果

- ・抽象的で共通イメージを描きにくい環境保全に係る協働取組について、具体的なモデル事業を実施することにより、ノウハウが共有され周辺地域に波及
- ・ブロック単位で支援体制を強化することにより、取組の活発化

な考え方があることを受け入れる素地がまだ作られていない。良く言えばポリシーがあるということですが、違った考え方は出て来ないことになります。日頃から対話を続けていく中で、そういう話ができるようになると思います。

藤村：京都は協働が進んでいると思いますが、地域によって全然違います。NPOも行政も、地域差が大きいことが問題です。また、協働は明確な目的があるから行なうわけです。行政には行政の思いがあるでしょうし、NPOにもそれぞれの団体でミッションがあるわけですから、NPOも自らのミッションに合うかどうかによって協働の選択を行なって行くことも大事です。ただ、組織力や資金力においてNPOと行政や企業とでは大きな格差があります。そうした中で対等性をどう担保するかは大きな問題です。現状では、資金不足のNPOが、行政や企業から資金を提供されて、協働しましょうと言われたら、自らのミッションとは異なっている、言われるままに事業に取り組んでしまうことも起こりがちです。互いの目的や役割分担のすり合わせから第一歩を踏み出すことが協働を成功に導くためには不可欠なことだと思います。

宮澤：これから協働取組を盛んに増やしていくには、成功事例、あるいは真似できるようなモデルを集め、広めていく必要があります。平成25年度の予算案に「地域活性化を担う環境保全活動の協働取組推進事業（新規1億円）」という事

業が含まれています。わかりやすく言うと、全国各地で協働取組をしようとしている、あるいは財政的な支援がもう一押しあれば効果が出るという優良事例を全国から公募し、採択された事例に環境省が財政的な支援をします。みんなが真似したくなる、波及性の高い事例を発掘し、支援できれば良いと思います。

宇高：行政機関では事業予算を頂くと、その成果が単年度で評価されるという制約があります。地域の人たちは何十年もそこに住んでいます。将来まで活動を続けることを前提とすると、単年度で成果を出せと言われても無理です。また、大都市のNPOは資金がネックになることがあると思いますが、自助・共助の精神が生きている、コミュニティーがある地方では、大きな問題にならないこともあります。地域でやっていることは地域に任せる、地方に任せるということが大事です。地方によっては、行政機関からパートナーシップ、協働、NPOとの協定と言われても何か違和感を持つと思います。

宮澤：一つの施策が万人に効くことはありません。予算をつけることは、国が力を入れてやっている象徴として見せる効果があります。良い取組であるにもかかわらず、お金が障害になっている事例があるとすればもったいないことです。地域性に応じて足りないものを見つけてくることが大事です。



## 藤村 コノエ（ふじむら このえ）氏

環境文明21共同代表。大分県出身。東京工業大学大学院修了。学術博士。環境教育のパイオニアとして、計画作り、教材開発などを行う他、政策提言型NPOとして活動。環境省等の各種委員会委員、大学等の非常勤講師など。「環境教育推進法」の立法化に向けて推進協議会事務局長として先頭に立って活動し、改正に向けてもさまざまな提案活動を展開した。

## 行動計画

編集部：次に行動計画について議論を深めたいと思います。

宮澤：地方公共団体には、協働取組や環境教育をこう進めよう、施策を推進しよう、支援しようという姿勢を明確に打ち出していただくことが大事です。改正法では、行動計画を作るための推進協議会を設置できることになっていますから、最初にそこからきっちりやっていただきたいと思います。国が例を示してしまうと、似たり寄ったりの計画が全国でできかねません。それぞれが地域の事情や独自性を活かしてオリジナリティーのある環境教育や協働取組がたくさん出てくることを期待したいと思います。

藤村：似たような行動計画を全国で作らないためにも、政策形成への民意反映の条項を活かしていただきたいと思います。地域の事情に即した行動計画を作ろうと思ったら、市民、NPO、学校などの人が行動計画を作る最初の段階から参加できる枠組みを作っていただきたいです。それには2～3年の時間が必要です。コンサルティング会社のように1年で作ることはできませんが、それでも、これこそ協働の一つのモデルであり、政策形成への民意の反映の一つの形です。

宇高：行政機関では 予算を獲得するために計画を作ります。この法律に行動計画を作れと書いてあ

るのは、協働をする前段階からちゃんとやれと言っているのですが、真意が伝わっていません。行政機関が計画を作るとなると、すぐコンサルティング会社をお願いしてしまい、そのためども代わり映えのない計画になってしまいます。「職員自らが汗をかけ」と法律には書けないと思いますが、小規模の自治体では、計画を作れと言われても人手がありませんから、外部委託することになってしまいます。

藤村：コンサルティング会社に出すのではなくて、能力のある NPO にきちんとした仕事として出してもらいたらいと思います。改正法の二十一条の三にもそうした趣旨が書かれています。

宇高：たくさん計画を作るより、横の連携をやるべきです。京都市では、他部局の計画があれば、それをどう活用するか考えろと言われます。計画策定のために予算を取るという無駄をしないのは、賢明な方針だと思います。協働取組についても、京都市には市民参加推進条例があります。条例では、政策形成段階からの参加についても書かれていますから、それに基づいてそれぞれの課が意識して考えます。

藤村：既にある自治体の計画や条例を横につなげ、具体的なものにしていくことが大切です。今あるものを使いこなすべきというご意見は、その通りだと思います。



### 宇高 史昭（うたか ふみあき）氏

京都市環境政策局職員。岡山県出身。1978年より京都市役所に勤務。公害防止・環境保全行政に携わり現職。地球温暖化防止京都会議の時に地球温暖化対策の計画や事業を担当することとなり、以来全国初の地球温暖化対策条例制定の業務や ICLEI（持続可能性をめざす自治体協議会）日本事務所派遣などを経て現在に至る。学生時代からボランティアで子どもたちとの野外活動、自然観察活動の指導に関わっている。

宇高：そういうメッセージを自治体の職員がNPOに発信すべきです。また、計画に書いてあることに対して、どうなっているのかと突っ込むNPOがもっと増えていけばいいのではないのでしょうか。

藤村：地方環境パートナーシップオフィス（EPO）の役割も非常に大きいと思います。中間支援のNPOはたくさんありますが、環境に特化した中間支援をしているのはEPOだけです。しかも、EPOは環境だけを見ているわけではなく、持続可能な社会を築くという意味で幅広く見る目を持っていると思います。

宮澤：地方EPOは、それぞれの地域で工夫しながら環境教育等促進法の勉強会などを開催して、法を学ぶ機会を設けていますし、いろいろな相談にも対応しています。地道ですけれど、そこから口コミで伝わっていくことが大切だと思います。環境教育等促進法では、行動計画について市民などが提案できると書いてあります。だから、その条項をNPOさんが使って行けば、その地域にふさわしい行動計画ができるのではないのでしょうか。

---

## 政策形成への民意の反映

---

編集部：最後に、政策形成への民意の反映と言いついたことについてお話しください。

宮澤：これを踏まえて、改正法の中に政策形成に民意を反映する仕組みを整備しなさいという条項があります。政策提案のガイドラインを国で作成し、がホームページで公開しています。こんなアイデアがあるので、国にこうやってもらいたいという提案をお持ちの方は、地方EPOに政策提案の書き方などをご相談いただくと良いと思います。せっかくできた政策提案ガイドラインですから活用していただきたいですね。

藤村：NPOは、実際に活動を行ってれば、必ず法律の壁にぶつかっているはずですが。壁にぶつかったら、これまでのように役所任せにするのではなく、法や制度を改善することもNPOの力の発揮のしどころだ、チャンス・チャレンジだと思っていただきたい。壁にぶつかった人が一番良く課題をわかっているし、解決の方策をわかっているはずですが。今はまだ政策提言に不慣れなNPOも多いかと思いますが、我々のような政策提言型NPOはもとより、地方EPOのスタッフや地方環境事務所の方々にもアドバイスをさせていただく。それで良い提案ができるということになります。

宇高：自治体が政策提案を受けたとしても、本当に実現できるのか、予算措置ができるのか、人が配置できるのか組織的には悩ましいところです。NPOの立場に立つと、どんなに考えても実現できないことに時間と労力を使って政策提言をしてもどんなメリットがあるのかという無力感



---

### 宮澤 俊輔（みやざわ しゅんすけ）氏

環境省総合環境政策局環境教育推進室長・民間活動支援室長。昭和63年東京大学農学部卒。平成24年4月より環境省総合環境政策局教育推進室長。9月からは民間活動支援室長も併任。ESDの視点を取り入れた環境教育をどのように普及定着していくか、民間活動をどう活性化するかなどについて、日夜スタッフと頭をひねっている。

---



を感じることもあります。法律の壁だとか制度の壁をどう突破するのか考えなければいけません。市民と行政が提案実現に向けた最短距離を歩める方策を考えていかないと難しいと思います。

藤村：日本では、NPO の数が増えましたが、社会を変える力には成り得ていません。欧米の人たちがNPO を支援するのは、社会を変えてくれるという期待を持つからです。こういう活動をすることによって、このように変わったということを見せることによって、NPO はやってくれる、という意識を市民が持つわけです。私たちも、活動の様子などをもっと発信していく必要があると思っています。ただ、NPO もボランティアではありません。NPO が政策形成に関わるときの資金支援のような枠組みが必要だと思います。

宇高：それから、同法に基づく基本方針でコーディネーターやファシリテーターの育成がうたわれていますが、仕事がないと続きません。職として確立するために、社会的な活用と支援が必要です。

藤村：グリーン経済の中に、グリーン雇用としてそういうことも入れましょう。

宮澤：環境省のホームページでは、いろいろな施策の情報を提供しています。わからないことがあれば、地方EPOなどがNPOの目線で相談にのりますので、活用してください。

編集部：どうもありがとうございました。環境教育や協働取組が進むようがんばりましょう。

関連ホームページ

<http://www.env.go.jp/policy/edu/system.html>