

「持続可能な開発のための教育」推進の視点から見た環境教育推進法

「持続可能な開発のための教育の10年」推進会議
村上千里 / 阿部 治

サマリー (200文字程度)

来年2005年には「国連持続可能な開発のための教育の10年」がスタートする。環境問題を貧困や人権、女性差別、戦争・紛争などの課題と相互に関連する課題として認識することが必要とされている今、環境教育も「持続可能な開発のための教育」を視野に、他の教育とのつながりを模索し始めている。そのような背景の下、当法律が環境教育を「環境」という枠に押し込めるのではなく、広く社会的課題にかかわる教育の発展につながる牽引役となるために、どのような可能性と課題を持っているのかを考察した。

英文 (80words)

United Nations Decade of Education for Sustainable Development (UNDESD) will start from 2005. Environmental issues have been dealt in interrelationship between poverty, human rights, gender, war and dispute issues. In environmental education (EE), the role as Education for Sustainable Development (ESD) has been considered, and the relationship with other educations has also been sought. In this context, the purpose of this article is 1) to discuss the possibilities of Environmental Education Promotion Law as a “tractor” to lead the educational development that can deal with broad social issues, not to squeeze EE into the framework of “environment”, and 2) to explore the problems associated with the law.

1. 「持続可能な開発のための教育の10年」と環境保全活動・環境教育推進法

来年2005年には「国連持続可能な開発のための教育の10年」(UNDESD: United Nations Decade of Education for Sustainable Development: 以下「ESDの10年」)が始まる。「ESDの10年」は、持続可能な社会を実現するために必要な教育を積極的に行い、またそのための国際協力を推進するよう各国政府に働きかける国連のキャンペーンである。

「ESDの10年」は「持続可能な開発に関する世界首脳会議(いわゆるヨハネスブルグ・サミット)」(2002年8~9月)に向けて日本のNGOが発案し、日本政府が同サミットの実施文書に盛り込むよう提案し採択されたものだ。2002年12月の国連総会で2005年~2014年の10年間で「ESDの10年」とすることが正式に決議された。提案国である日本は、率先してこれに取り組むことが期待されている。

筆者らはこの「ESDの10年」を契機に、国内で環境教育や開発教育、人権教育、平和教育などに取り組むNPOや個人をつなぎ、国内外において持続可能な開発のための教育(ESD: Education

for Sustainable Development)を推進するためのネットワーク組織「持続可能な開発のための教育の10年」推進会議(ESD-J)のメンバーである。環境保全活動・環境教育推進法(以下、推進法)は第1条(目的)で、持続可能な社会を構築する上で環境教育が重要あることに鑑み、各主体の責務を明らかにするとともに、その推進に必要な事項を定めると述べている。本稿では、共に持続可能な社会の創造を目指す教育活動を推進するものとして、この推進法の可能性と課題について述べてみたい。

2. 世界の動向: 環境教育から「持続可能な開発のための教育(ESD)」へ

推進法の検討に入る前に、環境教育からESDへの概念の推移について整理をしておきたい。

環境教育をはじめとする地球的課題の解決を意図する教育活動には、他に開発教育や国際理解教育、平和教育、人権教育などがある。これらの教育は、1970年代以降、特に1974年の国際連合教育科学文化機関(ユネスコ)総会における国際教育の推進決議を契機に、国際的取組が強化されてきた。当初は個別に行われていたこれらの教育

活動は、1980年代に入り、課題の広がりや地球環境問題の顕在化、グローバル化の進展などと共に、相互不可分の関係であることが認識されることとなり、その重なり合う部分が「持続可能な未来のための教育」「持続可能な社会のための教育」「持続可能な開発のための教育」などと呼ばれるようになった。

特に「持続可能な開発」の具体化を目指し、1992年にリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議(いわゆる地球サミット)以降、これらの教育を互いに連携して取り組む動きが国内外で始められた。地球サミットで採択されたアジェンダ21の第36項「教育」部分のフォローを担当したユネスコは、1997年に10年毎に開催している環境教育国際会議をギリシャのテサロニキで開催し、テサロニキ宣言*1を発表した。テサロニキ宣言では「持続可能性は環境のみならず、開発や貧困、食料、人口、人権、平和などを包含した概念である」ことや「環境教育を環境と持続可能性に関する教育と呼んでもかまわない」とされた。このことは、従来の狭義の環境教育から広義の環境教育への質的転換が国際的に宣言されたことを意味している。

一方、2000年に開催された国連総会において、20世紀に実現することができず、21世紀に早急な解決が求められる課題が整理され、国連ミレニアム開発目標として提唱された。この開発目標は、環境や貧困、識字教育、感染症などの切迫した諸問題を2015年までに改善することを目指している。以上のような国際的背景の下、「国連持続可能な開発のための教育の10年」が2005年からスタートする。

3. 日本の動向：これからの環境教育・環境学習

このような世界的潮流を背景に、日本国内でも環境教育の見直しが進められてきている。1999年に発表された中央環境審議会の答申「これからの環境教育・環境学習 持続可能な社会を目指して」*2では「環境教育・環境学習は、人間と環境との関わりについての正しい認識にたち、自らの責任ある行動をもって、持続可能な社会の創造に主体的に参画できる人の育成を目指すもの」と明記されている。そしてその基礎として「人間と自然に関するものと人間と人間のかかわりに関するもの」があり、後者には世代間公正や世代内公正の視点、社会システムの構造的要因の理解、社会作りに必要なコミュニケーションの問題、多様な社会・文化・価値観への理解などを含むとされている。

この答申は、前述の国際的動向に呼応したものであるが、政府内部にも、一般にも、この認識はまだ浸透していない。

4. ESDは未来を創る力を育む教育

以上、環境教育がESDとして発展・理解されてきた経緯を紹介してきたが、ESDとは何なのかについても少し紹介したい。

「ESDの10年」の推進機関に指名されたユネスコは2003年7月に「ESDの10年・国際実施計画の枠組み(案)」を発表し、この中で、既存の教育制度を持続可能性の視点から組み替え、人々が抱いている持続可能な社会への思い(ビジョン)を発展させることがESDであるとしている。

またユネスコと同様、環境教育の推進を国際的にリードしてきた国際自然保護連合(IUCN)は、従来の環境教育とESDの相違について【表1】のような整理を行っている。

【表1】従来の環境教育とESD

	従来の環境教育	ESD
対象	個人の態度の変容 認識 知識 理解 技能	社会経済構造とライフスタイルの転換 倫理観 未来志向 参画 批判的な振り返り 行動する力
方法	トップダウン 結果重視 量的価値 教え込み 管理	ボトムアップ プロセス重視 質的価値 学び 育成

IUCN(2000)をもとに阿部が加工

ESD-JではESDを「環境問題や経済、人権、女性差別、戦争・紛争など、様々な社会的課題に向き合い、解決していく力を、地域において“参加”という学習プロセスを通して育むことを目標とする教育」とし、その概念図として【図1】を用いている。広い意味での持続可能な社会の形成にかかわるあらゆる教育活動の総体がESDであり、重なり合う部分はESDの核(エッセンス)ということができる。

例えば環境教育独自の視点(特徴)としては、「生態系の循環を理解すること」「人間活動がその循環におよぼしている影響を考えること」「自然のサイクルの破壊は不可逆的な変化を生む可

能性が高いこと」などが考えられる。そして共有部分(ESDの核)としては、多面的なものの見方やコミュニケーション能力などの「育みたい力」、参加型学習や合意形成などの「学習手法」、そして共生や人間の尊厳といった「価値観」などがあげられる。

ここで重要なことは、ESDは地域の自然や社会・文化・宗教などの違いによって多様であり、他から強制されるべきものではない、ということである。ESDが社会を創造する力を育む教育である以上、ESDの内容やそれを支える仕組みも、地域の人々が自ら考え、創り上げていくものだとしてESD-Jは考えている。



【図1】

5. ESDから見た環境保全活動・環境教育推進法

5-1. 環境教育の定義

以上のような視点から推進法を読み返したとき、最初に気になるのは第2条(定義)である。ここに示された「環境教育とは、環境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および学習をいう」という定義は、環境教育をあまりにも狭い範囲に押し込めていると言わざるを得ない。第1条(目的)や第3条(基本理念)で「持続可能な社会の構築のため」と宣言しているにもかかわらず、ここでは環境教育のテーマ的な広がり(環境と他の社会的課題とのつながり)や目的の広がり(理解から行動、社会参画への発展)を示すことができていない。

中央環境審議会の答申の存在にもかかわらず、議員提案によってこのような限定的な定義になってしまったのは残念だが、せめてこの定義が市民の自発的な環境教育やESD活動の足かせにな

らないようにする必要がある。環境教育に取り組む人々にはこの定義を鵜呑みにすることなく、持続可能な社会の構築のためにはどのような教育が必要なのか、自らの考えを持ち、行政担当者や教育関係者と対話しながら環境教育に対する理解を深めていくスタンスを持って欲しい。

5-2. 参画と協働の視点

上記のように推進法では環境教育の範囲が極めて狭く限られているため、この法律をもってESDのための法整備ができたとは見なすことはできず、またESD推進のためには別に新たな法律が必要かもしれない。しかしながら、ESDの基盤整備にあたり、この推進法が大きな役割を果たす可能性を秘めていることも指摘しておきたい。それは条文のあちこちに盛り込まれた参画や協働を促進するための視点である。それらは決して十分なものではないが、その不十分な点を認識しておくことも含めて、今後教育分野で市民参加や協働を進めていく際の参考になるに違いない。

まず目を引くのは第5条(国の責務)「国は(中略)環境の保全に関する施策の策定及び実施に当たっては、環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育を行う国民、民間団体との適切な連携を図るよう留意するものとする」という記述である。環境保全活動や環境教育が民間の主体的・内発的活動であることを考えれば、その施策に当事者が関わるのは当然ともいえるが、これまでその「当然」が通用していなかった現状を思うと、大きな前進といえるだろう。第9条では「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」とあるが、第5条をベースに考えれば、この策定プロセスにも市民の参画が可能となる。この法律が環境省と文部科学省を中心とした5省の共管である事から、市民にとっては分厚い壁となっている学校教育に関わっていく大きなチャンスとなるのではないだろうか。

ただ第8条では、都道府県及び市町村が環境教育当の推進に関する基本方針、計画等を作成することを努力規定として定めているものの、ここには国民及び民間団体との連携は明記されていない。法の趣旨を踏まえるならば、たとえ明記されていなくとも、施策の策定や実施に市民の参画を進めていくことを自治体に働きかけていく必要があるといえる。

不十分な点として第21条(協働取組のあり方等の周知)における協働取組の定義も指摘しておきたい。ここでは協働の主体は「二以上の国民、民間団体等」となっており、行政が入っていない

のである。しかしながら今や多くの自治体が積極的に民間団体（特に NPO）との協働に取り組んでおり、協働推進のための指針作りなども進んでいる。環境教育の定義と同様、現実の方がはるかに先を行っていると言える。

興味深いのは第 24 条（配慮等）である。ここでは環境教育推進等の措置を実施するに当たり、市民活動の自立性を阻害しないこと、当該措置の公平性及び透明性を確保することが明記されている。市民活動支援や協働の名の下に行われている事業にもかかわらず、行政の方針や都合が押し付けられたり、市民活動の自立性が損なわれている事例が散見される中、この条文は注目するに値する。また公平性と透明性を求めることは、環境教育関連事業の委託などにおいて、行政との関係に左右されない専門性や実績に基づいた健全な競争を生み出すことにつながるだろう。

5 - 3 . 人材認定等事業の問題と必要な人材像

行政や学校が環境教育に取り組もうとするとき、既に活動している市民や民間団体の協力を得ることが効果的な事業を展開する上で有効であることは、広く理解されてきている。しかし多様な個人や団体の中で、ニーズに合った能力を備えているかどうか見極めることが難しく、そのことが連携や協働にブレーキをかけている、という指摘もある。推進法では第 11 条から始まる人材認定等事業の登録制度を導入することで、この問題を解決しようとしている。しかし「政府が“マル適マーク”をつけているから安心」という思考パターンは、市民が主体的に社会の創造に関わっていく能力を育もうとする教育にふさわしいとは思えない。判断を他者、とりわけ「お上」に頼ってしまいがちな習慣をこそ、変えていく必要があるだろう。

今、地域の中で学校と市民や民間団体をつなぐために必要なのは全国共通の“マル適マーク”ではなく、地域の課題や人材、市民活動などを熟知し、相談者のニーズに合わせてコーディネーションができる人材（＝コーディネーター）である。そしてそのような人材が例えば司書と同じように、全国に配置されるようになることが望ましい。そのときコーディネーターは環境という狭い分野だけでなく、ESD という観点からより広くテーマを捉えることが、地域では有意義となることだろう。そしてこれは全く新しい制度がなければできないことではなく、今いる人材（例えば社会教育主事やボランティアセンター職員など）を再研修し、活用していくことでも可能になると考えられる。

5 - 4 . 持続可能な社会作りに必要な拠点とは

上記のようなコーディネーション機能について、推進法では第 19 条の拠点に関する条項がカバーしている。ただここで問題なのは、拠点の設置主体が国や自治体しか想定されていないことである。一般的に行政が設置する拠点は設置目的が限定的であり、活動の幅に限界がある。一方、教育や活動の現場のニーズは線引きができない。これからの環境教育は、環境という守備範囲を超えて他の課題とつながることが重要であるにもかかわらず、つなぎ役の拠点がその枠を超えられないのでは役に立たない。これから整備されていく拠点は、その点に留意する必要がある。

また地域には女性センター、ボランティアセンター、コミュニティセンター、市民活動サポートセンター、生涯学習センター、リサイクルセンター、環境学習センターなど、様々な拠点が既にたくさん存在する。地域にはどのようなリソースがあり、どのように活用していくことがその地域にとってより効果的なのか、行政と市民が共に考え、拠点の再構築をしていくことも必要だろう。

さらに拠点の運営を誰が担うのかも重要なポイントである。一般的に行政の直営では、職員の人事異動が頻繁であるため拠点到ネットワークやノウハウが蓄積されていかないという問題がある。これではコーディネーション機能を担うことは難しい。運営を民間団体に委託するケースは増えているが、もう一歩進んで、民間団体が作った拠点を行政が支援するような形があっても良いと考える。

6 . 政策策定プロセスにもっと市民が参画を

環境教育も ESD も持続可能な社会の創造に主体的に参画する市民を育む教育であることはこれまで述べてきたとおりである。従ってその教育の推進に関する施策作りにも、市民が積極的に参画することが重要であることは言うまでもない。これはオーストラリア条約*3 の精神にも合致する。しかしながら推進法は議員提案によって成立したため、法案策定プロセスには現場の声を反映させるチャンスがほとんどなかった。一方基本方針作りでは、環境パートナーシップオフィスなどの働きかけで早い段階から意見交換の場が持たれた。その中で提案された内容がもうすぐ公開されるであろう基本方針にどれだけ反映されているのか注目したい。そして不十分なところを明確にし、今後地域に展開されるであろう自治体の基本方針策定や、5 年後に行われる法律の見直しに、市民側からアプローチしていくこと

が重要だろう。

ESD については 2004 年度、政府において日本の「ESD の 10 年実施計画」策定がスタートする。ESD-J はこのプロセスに NGO や他のステイクホルダーが参画できるオープンな場を設置するよう政府に働きかけている。「ESD の 10 年」を通して、より良い社会を創造する力を育む教育を広げるために必要な制度や仕組みを、地域で活動する人々と共に提案し、実現していきたい。

<注>

*1 テサロニキ宣言(持続可能性のための教育とパブリック・アウェアネス) 1997

<http://wwwsoc.nii.ac.jp/jsoee/thessaloniki.pdf>

*2 中央環境審議会の答申「これからの環境教育・環境学習 持続可能な社会を目指して」

http://www.env.go.jp/press/file_view.php3?serial=1331&hou_id=1842

*3 オーフス条約(正式名称:環境問題に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参画、司法へのアクセスに関する条約)ただし、日本は未調印

<http://www.e-npo.org/aarhus/index.php?AboutAarhusConvention>

<参考ウェブサイト>

「持続可能な開発のための教育の 10 年」推進会議

<http://www.esd-j.org>

地球環境パートナーシッププラザ「環境保全活動・環境教育に関する意見交換会」

http://www.geic.or.jp/geic/partnership/ee/kihon_index.html

フォーラム「環境教育推進法を考えよう」

http://www011.upp.so-net.ne.jp/ee_act/home.html