

第3回環境教育等推進専門家会議

環境教育等促進法に関する今後の施策のあり方について（意見）

大久保規子

1 環境問題・環境教育を巡る状況

- (1) 報告案にあるように、今回の検討に当たっては、SDGsが国際的に合意されている状況を踏まえることが必要である。とりわけ環境教育等促進法（以下「法」という）との関係では、「環境問題の解決には、あらゆる主体の参加が必要である」というリオ宣言第10原則と同様の「参加原則」が、目標16に掲げられていることが重要である。日本の環境基本計画においては、あらゆる主体の参加の実現が長期目標の1つに位置づけられ、第5次環境基本計画においてもパートナーシップの充実・強化が柱とされているが、環境教育等促進法は、まさに目標16を推進するための要となる法律であることが、まず確認されるべきである。

* リオ宣言第10原則

「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法及び行政手続への効果的なアクセスが与えられなければならない」。

* SDGs 目標16

- ①情報アクセスの保障（16.10）、②すべてのレベルでの参加型の意思決定の保障（16.7）、③法の支配の促進と平等な司法アクセスの保障（16.3）
- (2) 国連環境計画（UNEP）は、オーストリア条約（「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」）に加盟している欧州以外の地域においてもリオ第10原則の履行を促進するために、2010年に「環境事項における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに係る国内立法の発展に関するガイドライン」（以下「パリガイドライン」という）を採択し、法の現行基本方針（2(2)②ア）と同様に、市民はもちろん、国の行政、立法および司法すべての関係者のキャパシティ・ビルディングの重要性を強調している（ガイドライン7・14・25）。
- (3) 2012年6月のリオ+20においても、成果文書である『我々が望む未来』の中において、民主主義と参加が持続可能な発展（SD）に不可欠の要素であることが謳われ（10項、13項）、参加に関する独立の節が設けられ（II C: 42-55項）、99項ではアクセス権の促進が簡潔・明快に盛り込まれるなど、参加の重要性が繰り返し強調されている。また、2014年7月にナイロビで開催された第1回国連環境総会では、「環

境と開発に関するリオ宣言第 10 原則の履行」に関する決議が採択された。このような動きを受けて、ラテンアメリカ・カリブ地域諸国は、第 10 原則の適用に関する宣言を採択し、市民参加に関する独自の地域協定の採択を目指しており、その交渉が大詰めを迎えている。

- (4) 国内においては、全都道府県・市町村の約 4 割が、参加・協働の推進に関する横断的な条例を制定し (<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/law/jorei/list>)、参加・協働を持続可能な地域づくりの不可欠な要素として位置づけている。また、環境分野では、「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」（平成 22 年）が制定され、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」の改正（平成 29 年）により国内希少野生動植物種の提案募集制度が創設されるなど、参加・協働を促進するための法制度が整備されてきた。

2 検討の基本的視点

SDGs および ESD は、持続可能な社会づくりに主体的に参加し、社会変革を推進することを求めるものであるが、報告書案にあるように、日本においてそのような動きは未だ低調である。今後の方向性としては、法の 2 本の柱である環境教育等と協働取組をともに推進し、個々の活動を地域的・面的に広がりのある活動につなげていくことができるように、環境NPO等の活動を促進していく必要がある。

3 今後の施策のあり方

(1) 青少年・社会人等に対する環境教育等の促進

ドイツでは、市民の約三分の一が、環境に限らず何らかの社会参加活動を行なっているが、その基礎には、市民参加を促進するためのさまざまな仕組みの整備がある。例えば、青少年ボランティア活動法と連邦ボランティア活動法により、最長 2 年にわたり、宿泊・食事の無償提供、若干の小遣いの支給を受けて、環境その他のボランティア活動に参加することのできる制度が設けられている。日本においても、「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」（平成 28 年）のように、民間公益活動を促進するために一定の財政措置がとられているが、体験型の環境教育の実践を強化するためには、そのための財源も強化されるべきである。

(2) 多拠点連携（ネットワーク）による環境教育

現在、専門的知見を有する環境教育拠点が各地に点在し、地域における環境教育を担っている。地域の課題解決のためには地域にある資源を最大限活用することが求められることから、個別・専門的な知見を背景に多様なネットワークのハブを形成し、同時解決型の人材を育成することが期待される。そのためには、報告書案にあるように、ESD 支援センター、EPO 等、中間支援組織の活用を促すことが重

要である。

(3) 環境NPOの財政助成等

環境NPOの財政的な活動助成としては、現在、国レベルに地球環境基金が設けられているが、その助成総額は年間約6億円（助成対象団体は200程度）にとどまっている。これに対し、例えば、EUのLIFEと呼ばれる環境・気候変動防止行動プログラムでは、環境政策の形成・執行に多様な意見を反映させることを担保するという考え方に立って、「NGOのインボルブメントとすべてのレベルのガバナンスの向上」が主たる目的の1つとしてEU規則に明記され、プロジェクトベースの助成と、NGOの政策参画機能を担保するための組織運営費の助成（オフィスの賃料、スタッフの person 費、政策を議論するための会議旅費を含む）を両輪として実施しており、その金額は一団体当たり、最大70万ユーロ（約9400万）とされている。日本では、小さくて資金力のない環境団体が多いからその自立促進のために過渡的な財政支援が必要であるといわれることもあるが、EUでは、営利活動と異なり、公益的な活動にはその公益的機能に見合った財源を付与するべきであるという考え方を基礎として、アドボカシー活動を行なう大きな団体に対しても運営費の助成がなされている。現在の日本の助成制度は基本的にプロジェクトベースで行なわれているが、今後、助成総額の増額や環境団体の役割に即した財源のあり方も議論されるべきである。

また、同様の観点から、民間団体の公共サービスへの参加の機会を増やすことも重要であり（法21条の3）、とりわけ環境教育や環境保全活動に関する実態調査や制度比較等、法の施策に関する調査研究にNPOを活用することは、NPOのキャパシティ・ビルディングにもつながる。

(4) 政策形成への参画

政策形成への参画に関しては、現在、政策提案制度（法21条の2）が設けられており、「環境保全活動等に関する政策提案ガイドライン」（平成25年）も定められている。法に基づく提案制度は積極的に活用されているとはいいがたいが、政策提案の需要がないわけではなく、環境NPOからは、提案後の対応手続の明確化等、各種の制度上の課題も指摘されている。提案制度は、近年、さまざまな分野の法律や条例に導入されているが、現在の法の規定は、現行法の中でも最も抽象的な内容に留まっている。これに対し、条例の中には、詳細な手続を規定・公表しているものも見受けられる（茅ヶ崎市市民参加条例等）。政策提案ガイドラインも見直しの時期を迎えており、内容の改善や手続の法制化に向けた検討も視野に入れてしかるべきである。個別の分野ごとに見れば、自然再生等に関し、環境NPOの専門性を活かした提案がなされており、中間支援組織等を活用し、政策提案の内容に関する行政と市民の共通理解を深めることも重要であろう。

また、政策形成に民意を反映させるための仕組みは、提案制度に限られるもので

はない（法 21 条の 2 第 1 項）。政策形成に当たっては、何を課題として捉えるかというフレーミング段階から多様な主体の意見を反映させ、行政だけでは見逃してしまうような課題や対策の契機を早期に認識できるようにすることが重要である。環境団体からは、例えば、脱炭素社会等、国レベルの政策課題について、国、自治体、専門家、全国レベルおよび地域レベルの NPO が、地域での学習会（タウンミーティング）を協働して開催することも提案されており、現行基本方針（1 (3) ③エ）の内容をさらに充実させ、全国レベルの政策形成参画のための新たな手法を含めた検討がなされることが望まれる。

(5) 協働取組の推進

協働取組協働取組の推進については、「地域活性化に向けた協働取組の加速化事業」等が行なわれ、これまで培われてきた知見が、「環境保全からの政策協働ガイド」や「協働ハンドブック」として、とりまとめられている。その中では、例えば、いかに民間団体にとどまらず企業活動との接点を持って環境保全活動のすそ野を広げることができるかなど、協働を進めるためのさまざまな智慧が盛り込まれている。このような実績を活用し、環境問題・社会問題の同時解決のための事業を展開していくことが望まれる。