研究論文 全国調査による市区町村の学校教育に対する環境教育政策の実施状況と政策実施上の問題点

—教育委員会と環境部局の違いに焦点を当てて—

荻原 彰*・阿部 治**・高橋 正弘***・中口 毅博****・三石 初雄*****・水山 光春*****
三重大学*・立教大学**・大正大学***・芝浦工業大学****・帝京大学*****・京都教育大学*****

Nationwide Survey of the Municipal Policy for Environmental Education in Schools and related Issues in Japan
—Focusing on Differences between Boards of Education and Environmental Bureaus—

Akira OGIHARA *, Osamu ABE **, Masahiro TAKAHASHI ***, Takahiro NAKAGUCHI ****,
Hatsuo MITSUISHI *****, Mitsuharu MIZUYAMA *****
Mie University *, Rikkyo University **, Taisyo University ***, Shibaura Institute of Technology ****,
Teikyo University *****, Kyoto University of Education *****
(受理日2017年7月4日)

Municipalities play an important role in promotion of environmental education in schools. However most previous studies of environmental education policy promoted by municipalities have been case studies or studies of specific policies (for example, school environmental management systems). Therefore we carried out a nationwide survey of municipality policies for environmental education in Japan using a questionnaire.

The main results were as follows.

1. Generally, the implementation rates of environmental education policies are very low.
2. Large scale municipalities have higher policy implementation rates than small scale municipalities.
3. As for boards of education, regardless of scale, the most urgent issue for attention is considered to be the excessive burden placed on schools.
4. With regard to environmental bureaus, setting of an index of policy effects is considered to be the biggest issue for the bureaus of large municipalities, whereas, for the bureaus of small municipalities, internal issues including overworking by staff are considered to be important.
5. One common issue shared by boards of education and environmental bureaus is the ambiguity of environmental education.

Key words: municipal government, environmental education policy, nationwide survey

I 研究の背景と目的

市区町村はほとんどの義務教育学校を直接管理しており、その政策が学校教育に与える影響は非常に大きい。したがって環境教育を学校教育の中で発展させるためには、市区町村の環境教育政策が適切に立案・執行される必要性がある。

一方、教育基本法の「教育の目標」の中で「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」という項が設けられ、これを受けて学校教育法に「学校内外における自然体験活動を促進し、生命及び自

然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養うこと」という目標が規定された。環境教育が国・県・市区町村の教育政策の重要な目的の一つとして位置づけられたと考えることができる。

これらのことから、市区町村は学校における環境教育を推進するキープレーヤーの一つであり、また市区町村の教育政策にとっても環境教育の推進が重要な課題となっていると考えられる。

つまり学校教育における環境教育の研究の面でも、また市区町村の教育政策の研究の面でも、学校教育に対する市区町村の環境教育政策（以下では、環境教育政策と

問い合わせ先 荻原 彰 E-mail: ogi@edu.mie-u.ac.jp

いう用語は主として学校に対する環境教育政策という意味で用いる）は重要な研究対象と考えられるのである。

しかし従来の環境教育研究は学校やNPOにおける環境教育理念・実践、政策研究の場合は国や都道府県の政策を対象とすることが多く、市区町村の政策を直接の研究対象とすることは少なかったように思われる。

もちろん研究が行なわれなかったわけではない。市区町村の環境教育政策研究に対する分析としては、たとえば、兵庫県西宮市の事例を分析し、NPOと行政が協働して、学校、地域住民、企業等のアクターからなるネットワークを構築し、各アクターにインセンティブがもたらされるシステムを作り上げてきたことが西宮市の環境教育政策成功の原因であることを解明した三宅ら（2007）の研究、環境教育をまちづくりの軸として位置づけて自然体験学習事業を展開してきた北海道浜中町の事例を分析し、町が設置した環境教育の拠点施設の職員と学校教員が共同で環境教育の実践を行う中で教員が環境教育の力量を身に着けてきたことを明らかにした小玉（2013）の研究、国連大学のRCE（ESDに関する地域拠点）に選ばれた宮城県気仙沼市と岡山県岡山市の事例を分析し、気仙沼市では学校が、京山地区では公民館が、その地域における連携・協働体制づくりの核になり、多様な主体による支援体制の整備を可能にしたことを指摘した上原（2010）^{（1）}らの研究、福岡県の市町村を対象とした市町村の行う環境保全活動（環境教育を含む）の調査で自治体の財政力指数が市区町村の行う環境教育の実施に影響を与えていることや環境保全活動への住民参加の程度と環境教育の実施率が相関していることを明らかにした研究（久保田、2003）、学校版環境マネジメントシステム（学校版EMS）を実施している28の自治体の学校版EMSを調査し、その概要を明らかにした研究（石川・前馬、2014）、特定の県に焦点をあて（長野県）、市町村の環境教育政策の実施率と抱える課題を明らかにした研究（荻原他、1997）などがある。その他、行政に関わる当事者からの報告としては、自然学校と行政のパートナーシップで地域再生を試みている長野県泰阜村の事例報告（辻、2011）、福井県勝山市の環境教育コーディネーターによる教員研修の効果報告（前園、2014）などが見られる。これらはいずれもすぐれた研究であるが、特定の卓越した自治体のケース・スタディーまたは特定の政策や限定された地域を対象とした調査であり、全国的に市区町村の環境教育政策の実態や抱える課題を明らかにすることは目的とされていない。

一方、環境省は2012年に「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」改正のための全国調査^{（2）}を行なっている。この調査においては各ステークホルダー間の連携や民意を反映する仕組みについては一定

の分析がなされているが、環境教育政策の内容や実施上の課題（困難点）については記述式の回答の列挙にとどまっており、必ずしも十分な分析がなされているとはいえない。

市区町村の環境教育政策を発展させていくには、まずその実態や課題を明らかにする研究が必要であるが、上述のように、現状ではケース・スタディーまたは特定の政策や限定された地域を対象とした研究にとどまる事が多く、環境教育政策全般に対する全国的な実態や課題の調査はほとんど行なわれていない。

そこで筆者らは全国のすべての市区町村の教育委員会と環境部局の環境教育担当者を対象に政策の内容や政策実施上の課題等を問うアンケート調査を行ない、自治体の環境教育政策の実態と課題を明らかにすることを試みた。またその結果から、市区町村の環境教育政策に対する示唆を得ることを試みた。

教育委員会を対象としたのは、市区町村において学校教育を所管するのが教育委員会であるためである。しかしながら学校における環境教育を対象とした政策を行っているのは教育委員会だけではない。たとえば環境教育の先進自治体として知られる兵庫県西宮市において、小学校の環境学習用パンフレットを作成・配布したり、環境省の「こどもエコクラブ」の淵源となった「地球ウォッチングクラブ」を創始、運営するなどしたのが環境局である（難波他、2005）ことに見られるように、首長部局も大きな役割を果たす場合があり、首長部局も対象とした調査が必要と思われる。

自治体の首長部局においては環境部局の他、農林水産、交通など他の部局も関与するが、全部局を対象とした調査を行うのは現実的ではないため、今回の調査では環境部局に絞った調査を行った。環境部局を対象としたのは、環境行政における国や自治体の責務を定めた基本法である環境基本法が環境教育について明記しており、自治体における環境行政を所管しているのは概ね環境部局であることから、環境教育が環境部局の本務の一部であると考えられること、環境教育等促進法の中心となる省庁が文部科学省と環境省であり、市町村において両省の業務と概ね対応するのが教育委員会と環境部局であること、促進法の運用の具体的方針である「環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育並びに協働取組の推進に関する基本的な方針 環境教育等専門家会議審議まとめ」においても「特に、環境部局と、教育部局又は教育委員会との間の連携が必要不可欠です」と述べ、それを受けて「環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育並びに協働取組の推進に関する基本的な方針」において教育部局と環境部局を特記していることなど、首長部局の中では、環境教育推進に関して環境部局が中心的役割を担っていると考えられることによる。

なお市区町村の環境教育政策の課題や実態を知る方法としては教育振興基本計画や環境基本計画を精査するという方法も考えられるが、教育基本計画は約3割の市区町村が策定しておらず（文部科学省、2015）⁽³⁾、環境基本計画も4割を超える市区町村が策定していない（環境省、2012）⁽⁴⁾など、必ずしも策定が十分に進んでいるとはいえず、特に町村のように人口規模の小さい自治体（以下小規模自治体と呼ぶ）については進んでいないことから、今回はアンケート調査という手法を選択した。

Ⅱ 研究の手法

研究は予備調査、アンケートの作成と実施、分析の3段階に分けて行なった。

1 予備調査

予備調査は2011年から2013年にかけて行なった。予備調査は次の3段階で行なった。

1) 予備調査対象自治体の選定のための調査

まず全都道府県（ただし、岩手、宮城、福島は東日本大震災の直後であったため除外した）の教育委員会に環境教育の先進市区町村の推薦依頼を行なった（2011年9月）。各都道府県から推薦のあった自治体、環境首都コンテストの先進事例集⁽⁵⁾で環境学習が取り上げられている自治体、環境教育推進モデル市町村（文科省指定）の計145自治体に対して環境教育政策実施状況についてのアンケートを行なった（2012年1月、回答のあった自治体は107、回答率73.8%）。このアンケートは本調査の調査票作成のためのアンケートではなく、調査票作成のためのインタビュー調査の対象となる自治体を選定するための調査である。

推薦された市区町村以外に、環境首都コンテストや環境教育推進モデル市町村を組み入れたのは、優れた環境教育政策を行っていることで知られている自治体が必要しも推薦された自治体の中に入っておらず、別の角度から選定した自治体も加える必要があると判断したことによる。

アンケートは荻原ら（1997）の調査、Ruskey and Wilke（1994）によるアメリカの学区の環境教育政策の調査を参考にして作成した。

2) 予備調査対象自治体の選定

自治体の規模により、政策の工夫は異なってくることが予想されるため、回答のあった自治体を町村、市及び区、政令指定都市のカテゴリーに分け（政令指定都市7、市及び区70、町村30）、それぞれのカテゴリーごとに政策実施率の高い自治体を上位から5つ、計15自治体を抽出した。

3) 予備調査の実施（2012年、2013年）

本調査の設問作成のため、上記調査で抽出した自治体

の教育委員会の環境教育担当者に対して、環境部局等、他部局の政策も含め、先進自治体の行なっている環境教育政策の構成要素と政策の形成されてきた過程、抱えている課題を聞き取るインタビュー調査を行なった。ただし、2つの政令指定都市、1つの市、1つの町については日程等の都合で調査ができなかったため、実際に調査を行なうことができたのは11自治体である。

2 アンケートの作成・実施

予備調査の結果及び2014年に行った2つの市（上記11自治体のうち補足的調査が必要と判断した市一つと、環境教育で著名な市であるが、東日本大震災のため調査を控えていた市一つ）に対する補足調査の結果を踏まえ、また予備調査で使用した先行研究を参考として政策の内容や政策実施上の課題を問うアンケート調査問題を作成した。調査問題は文末の資料に示す。なお政策評価や副読本についての質問等も行なっているが、紙数の関係で政策の内容と課題に関する質問のみ掲載している。

アンケートは2014年10月に全国のすべての市区町村1743自治体の環境部局と教育委員会あてに1通ずつ郵送で送付した。送付と回収は環境自治体会議環境政策研究所に依頼した。

回収率は教育委員会からが52.0%（906件）、環境部局からは45.5%（793件）である。

Ⅲ 研究の結果と分析

本報告では政策実施状況と政策実施上の問題に絞って述べることにする。分析に際しては、教育委員会と環境部局それぞれについて

①全体の傾向

②町村、市といった自治体の種別（カテゴリー）による政策実施状況及び課題の違い

を抽出することを試みた。また上記①、②について教育委員会と環境部局の違いを抽出することを試みた。

カテゴリーによる違いを見たのは、カテゴリーが概ね自治体の人口規模や財政規模に対応しており、自治体の政策選択や課題に影響を与える重要な変数であること、カテゴリーによる政策実施状況や抱える課題の違いが存在しているとすれば、国等の政策もその違いに配慮するなどの対応が必要になることによる。

教育委員会と環境部局の違いを見たのは、管掌する行政の内容が異なるため、政策や抱える課題が異なることが予想されることによる。違いがあること自体は自明なことであるが、どのような政策、どのような課題に違いが見られるのかを詳細に抽出することが、今後、国等が自治体へのよりきめ細かい支援を行う際の基礎データとなり得ると考えられる。

1 政策実施状況

表1に自治体の各政策に対するカテゴリー（政令指定都市31、中核市69、特例市53、その他の市755、町村710、東京都特別区30、数字は回答のあった教委・環境部局の合計数）別の実施率及び全自治体での実施率を示す。カテゴリー別に示したのは、自治体の規模による実施状況の違いを分析するためである。なおカテゴリーは総務省の地方公共団体の種類区分による。以下政令指定都市は政令市、東京都特別区は特別区と略す。

この表からは次のことが読み取れる。

1) 全体として政策実施率が低い

政策実施率の平均は教育委員会で10.1%、環境部局で

は9.5%にとどまっており、もっとも普及率が高い政策でも教育委員会では「給食を通じた地域交流」(36.2%)、環境部局では「自治体職員の出前講座」(43.4%)である。36の政策の内、教育委員会では23、環境部局では26の政策の政策実施率が10%以下となっている。

カテゴリー別に見ても、35の政策のうち、すべてのカテゴリーで教育委員会・環境部局共に50%以下にとどまっている政策、つまり自治体の規模にかかわらず実施率が低い政策が18と半数に上っている。

2) 小さい規模の自治体では政策実施率が低い

政令市では政策実施率の平均が約3割（教育委員会29.7%、環境部局27.8%）であるのに対して自治体の規

表1 政策実施率 教委が有意に高い…○ 環境部局が有意に高い…●

	政令		中核		特例		その他の市		町村		特別区		全体		部局間 有意差
	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	
基本計画・方針等の策定	46.2	55.6	15.6	35.1	14.3	31.3	12.5	21.9	4.5	7.2	14.3	31.3	9.1	17.8	●
審議会・協議会の設置	15.4	22.2	3.1	18.9	0	6.3	4.7	9.7	2.7	6.8	14.3	18.8	3.8	9.2	●
活動を調整する協議体の設置	7.7	16.7	0	2.7	0	3.1	3.1	2.2	1.2	1.6	14.3	0	2.2	2.3	
部局横断的な連絡調整	46.2	44.4	40.6	24.3	38.1	50	19	16.5	14	13.4	28.6	31.3	18.1	17.7	
部局内での連絡調整	61.5	44.4	34.4	24.3	19	43.8	23.1	17.3	14	18.9	21.4	25	19.1	19.8	
施設の設置	30.8	55.6	9.4	37.8	4.8	25	4.7	9.2	2.5	1	7.1	37.5	4.2	9.5	●
職員の配置	30.8	50	15.6	51.4	0	21.9	5.7	8.1	2.7	1.6	7.1	25	4.9	9.3	●
ESDの名称を冠した事業の実施	0	11.1	9.4	13.5	0	12.5	5.2	3.5	2.5	2	35.7	0	4.5	3.8	
教員研修の実施	53.8	11.1	43.8	27	23.8	21.9	14.3	2.2	5.7	0.7	28.6	6.3	12.6	3.8	○
行政職員研修の実施	15.4	11.1	9.4	13.5	14.3	6.3	5.5	5.1	2	2.6	0	12.5	4.1	4.8	
教員や職員の研修への助成	15.4	5.6	18.8	5.4	0	3.1	9.6	3.5	4.2	1	21.4	6.3	7.4	2.6	○
市民団体・NPOへの業務委託	15.4	50	12.5	45.9	4.8	25	4.7	16.8	2.2	3.3	21.4	25	4.3	14	●
小学校用副読本の作成・改訂	46.2	88.9	21.9	48.6	23.8	31.3	9.9	11.9	6	3.6	28.6	18.8	9.5	13	●
中学校用副読本の作成・改訂	30.8	33.3	0	0	19	0	3.9	1.1	0.5	1.3	14.3	12.5	3	2	
指導手引きや事例集の作成・改訂	38.5	22.2	12.5	8.1	19	9.4	2.1	1.4	1.2	0	21.4	0	3.4	1.9	
カリキュラム作成・運営への助言	38.5	5.6	43.8	10.8	23.8	15.6	27.5	3.8	17	2.3	42.9	6.3	23.2	4	○
教材の作成・配布	23.1	33.3	12.5	29.7	19	21.9	8.8	7.6	5	2	21.4	6.3	7.6	7.4	
ウェブサイトの開設	15.4	16.7	6.3	10.8	4.8	9.4	0.8	0.5	0.5	0	21.4	0	1.4	1.5	
推進校の指定	53.8	22.2	25	10.8	14.3	0	7.3	2.2	2.7	0	28.6	6.3	7	2.1	○
複数の学校が連携した環境活動	7.7	0	15.6	10.8	23.8	9.4	17.1	10	18	10.7	42.9	0	17.2	9.7	○
複数の学校の交流や発表集会	15.4	11.1	15.6	21.6	14.3	12.5	8.1	7.8	3	2.3	35.7	6.3	6.5	6.4	
学校の担当者の情報交換会	30.8	5.6	15.6	2.7	9.5	15.6	7	1.9	5.2	1.3	21.4	0	7.4	2.3	○
学校版環境管理システムの実施	15.4	5.6	6.3	8.1	4.8	9.4	1.8	4.9	0.5	0.3	21.4	25	2.1	3.9	
学校施設の整備	30.8	5.6	15.6	10.8	19	12.5	17.1	5.4	10	3.6	50	12.5	14.5	5.3	○
人材情報の学校への提供	38.5	27.8	15.6	24.3	19	12.5	16.9	8.1	9.7	2.6	28.6	18.8	13.9	7.6	○
コーディネーターの養成・配置	15.4	16.7	0	8.1	9.5	3.1	5.5	5.9	2.5	2.9	7.1	6.3	4	4.9	
自治体職員の出前講座	46.2	88.9	40.6	86.5	23.8	68.8	26.2	51.4	14	24.8	35.7	43.8	21	43.4	●
自治体施設での学校向けプログラム	53.8	38.9	9.4	27	23.8	18.8	9.4	6.2	3	1	28.6	18.8	7.5	6.6	
児童生徒の環境活動支援	30.8	66.7	31.3	67.6	4.8	59.4	14.3	35.9	11	12.1	35.7	43.8	13.7	29.4	●
保護者の環境活動支援	15.4	5.6	9.4	8.1	4.8	0	4.4	7	7.2	5.2	14.3	12.5	6	6.1	
給食を通じた地域交流	15.4	0	28.1	8.1	33.3	15.6	41.6	6.5	34	8.1	50	6.3	36.2	7.3	○
給食廃棄物等の利用	23.1	22.2	37.5	35.1	42.9	37.5	30.6	22.4	18	15.6	64.3	25	25.3	20.8	○
学校や教師、子どもの表彰	30.8	38.9	15.6	35.1	23.8	31.3	7.5	9.5	4	3.6	57.1	31.3	8.1	10.2	
コンテストの実施	30.8	5.6	3.1	10.8	4.8	6.3	4.2	5.7	0.7	1.6	21.4	25	3.2	4.7	
広報で学校の環境教育を紹介	53.8	33.3	25	35.1	14.3	37.5	17.1	21.1	13	11.1	35.7	31.3	16.3	18.7	
政策実施率	29.7	27.8	17.7	23.4	14.8	19.7	11.5	10.1	7	5	26.9	16.5	10.1	9.5	

模が小さくなるにつれ、実施率平均が低くなり、町村では教育委員会が7%、環境部局5%と1割を切っており、ほとんどの政策の実施率が1割未満である。

それぞれの政策ごとに政策実施率がもっとも高い自治体を見てみると（もっとも実施率が高い自治体を表中の太字で示してある。教育委員会と環境部局はそれぞれ別々に比較している）、教育委員会では政令市が実施率1位である政策が21、特別区11、中核市2であり、環境部局では政令市が実施率1位である政策が17、中核市7、特例市7、特別区5（「学校施設の整備」で特例市の環境部局と特別区の環境部局が同率）である。

教育委員会・環境部局共に政令市では他のカテゴリーの自治体に比べて実施率が高いことがわかる。施策によって若干のばらつきはあるものの、次いで特別区や中核市・特例市といった比較的規模の大きな自治体の実施率が高く、町村や「その他の市」の実施率は低い。

3) 学校や教員に関わることは教育委員会が行なう場合が多く、自治体全体のしくみ作りは環境部局が行なう場合が多い。

教育委員会と環境部局の実施率に有意な差が見られるかどうかカイ二乗検定を行なった（5%水準）。その結果を表1右端の「部局間有意差」に示す。教育委員会が有意に高い政策を○、環境部局が有意に高い政策を●で示す。

それぞれの部局の性質からいって当然ではあるが、教

育委員会では「教員研修」、「カリキュラム作成・運営への助言」、「学校施設の整備」、「推進校の指定」といった学校や教員に直接関わる業務で環境部局より高くなっている。給食に関する業務も教育委員会が行なっている比率が高い。副読本の作成・改訂も学校の教育内容に直接かかわる業務であるが、これについては小学校で環境部局の関与の方が高くなっている（中学校については有意差なし）。

一方、環境部局は「基本計画・方針等の策定」や「審議会・協議会の設置」といった自治体全体の環境教育推進のしくみ作りに関わる比率が多くなっている。

2 環境教育政策実施上の課題（困難点）

1) 教育委員会と環境部局の政策課題の共通性と相違

教育委員会と環境部局では、それぞれが意識している環境教育政策実施上の課題（困難点）のうち、どのような課題が共通しており、どのような課題が異なっているのだろうか。それを知ることは両部局間の相互理解を図る上でも、また国や学会、NPO等の自治体支援を考える上でも参考になると考えられる。そこで以下の分析を試みた。

表2に自治体で政策課題として意識されているもののカテゴリー別比率及び全自治体での比率を示す。表1と同じく、教育委員会と環境部局の間で各課題について有意な差が見られるかどうかカイ二乗検定（5%水準）を

表2 政策実施上の課題 教委が有意に高い…○ 環境部局が有意に高い…●

		政令		中核		特例		その他の市		町村		特別区		全体		部局間 有意差
		教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	教委	環境	
①	目標や対象が不明確になりがち	38.5	44.4	40.6	43	33.3	37.5	36.4	37.8	39.5	37.1	28.6	56.3	37.2	37.8	
②	公正な立場で扱うことが難しい	7.7	11.1	3.1	8.1	0	12.5	5.2	6.8	9.2	7.5	7.1	0	6.6	7.2	
③	マニフェストの中に位置づいていない	0	0	0	8.1	4.8	6.3	4.7	10	15.9	19.2	0	0	9.4	12.7	●
④	国や都道府県からの支援が乏しい	7.7	16.7	12.5	41	14.3	6.3	12.7	17.6	18.1	14	7.1	18.8	14.6	16.5	
⑤	連絡調整が難しい	38.5	61.1	21.9	57	33.3	34.4	20.5	33.2	19.4	23.8	50	43.8	20.9	31.1	●
⑥	資質の評価が難しい	30.8	38.9	31.3	27	4.8	34.4	15.6	13.5	13.6	8.5	21.4	31.3	15.2	13.7	
⑦	政策効果指標の設定が難しい	15.4	94.4	21.9	57	19	56.3	17.7	39.5	19.6	23.1	21.4	56.3	18.8	35.6	●
⑧	実践効果の評価が難しい	38.5	33.3	43.8	19	42.9	21.9	32.2	14.9	24.3	12.1	35.7	25	28.7	14.6	○
⑨	学力との関連が弱い	7.7	22.2	3.1	5.4	19	12.5	20.5	5.9	19.1	5.5	7.1	6.3	18.2	6.3	○
⑩	学校に求める教育内容が多すぎる	76.9	50	78.1	35	66.7	40.6	74.5	23	62.5	18.6	64.3	31.3	68.3	23	○
⑪	カリキュラムが過密	23.1	55.6	56.3	27	61.9	34.4	50.9	19.7	48.9	13.4	35.7	18.8	49.3	18.7	○
⑫	適切な教材が不足している	15.4	16.7	31.3	27	19	3.1	15.3	13.2	17.6	8.8	21.4	12.5	17.1	11.6	○
⑬	予算が不足している	15.4	27.8	28.1	32	33.3	21.9	26.8	28.1	20.8	18.9	7.1	6.3	23.5	23.6	
⑭	資料がどう役だったのかわからない	30.8	55.6	9.4	27	4.8	15.6	4.7	14.3	6.5	9.8	0	37.5	5.8	14.4	●
⑮	行政職員が多忙	7.7	33.3	28.1	19	23.8	25	25.7	49.7	37.2	57	21.4	6.3	29.8	48.3	●
⑯	教員が多忙	38.5	27.8	59.4	11	57.1	31.3	44.7	15.1	43.9	14	14.3	12.5	44.6	15.1	○
⑰	行政職員の研修が不足	0	11.1	6.3	32	9.5	25	15.6	40.8	21.1	41	7.1	0	16.6	37.8	●
⑱	教員の研修が不足	15.4	22.2	25	8.1	28.6	9.4	23.6	5.4	20.1	5.5	28.6	6.3	22.4	6.1	○
⑲	人事異動のため、知見の蓄積等が難しい	7.7	22.2	6.3	51	0	25	8.3	34.9	11.7	30.3	0	25	9.1	32.5	●
⑳	担当教員が変わるため継続するのが難しい	0	11.1	25	5.4	14.3	18.8	10.6	8.4	12.7	6.8	21.4	12.5	12.1	8.1	○
㉑	前後のつながりを意識した教育が実施できない	15.4	5.6	31.3	2.7	19	6.3	15.1	3.5	8.9	2.3	7.1	0	13	3	○
㉒	NPOや地域の人材の情報がとぼしい	15.4	5.6	21.9	24	14.3	15.6	16.1	14.3	14.4	10.1	14.3	18.8	15.2	12.9	
㉓	専門的人材（環境教育コーディネータ）がいない	15.4	5.6	15.6	14	14.3	18.8	20.3	20.5	20.8	19.9	14.3	18.8	20.1	19.2	

行なった。その結果を表2右端の「部局間有意差」に示す。教育委員会が有意に高い政策を○、環境部局が有意に高い政策を●で示す。

さらにこの表から、教育委員会（全自治体）が課題として選択している比率を横軸、環境部局（全自治体）が課題として選択している比率を縦軸として散布図（図1）を作成した。

図中の番号は表1に示す課題の番号と対応している。

図の左下に位置する課題グループは、両部局の間で有意差のみられる項目も含まれてはいるが、両部局で共にあまり課題として認識されていない項目であり、重要性は低いと考えられる。一方、図の左上の課題グループは環境部局では課題と認識されている率が高いが、教育委員会ではそれほど高くない項目であり、「⑤環境教育にはさまざまな部局が含まれ、連絡調整が難しい」、「⑦環境教育は政策効果を測定する指標の設定が難しい」、「⑮行政職員が多忙で環境教育についてまで手が回らない」、「⑰行政職員の環境教育に関する研修が不足しており、学校を支援することが難しい」、「⑲人事異動のため、部局内への環境教育の知見の蓄積や人的ネットワークの維持が難しい」が含まれる。

図の右下に位置する課題グループは教育委員会では課題と認識されている率が高いが、環境部局ではそれほど高くない項目であり、「⑩人権教育や国際理解教育、消費者教育、安全教育など、学校に求める教育内容が多くなりすぎて、環境教育だけの強化を要請するのが難しい」、「⑪カリキュラムが過密で環境教育にあてる時間が乏しい」、「⑯教員が多忙で環境教育についてまで手が回らない」である。

一方、「①環境教育の対象が広範であるため、目標や対象が不明確になりがちである」は両部局で共に課題として選択されている比率が高い。

両部局の課題選択率の相関係数は0.25であり、相関は弱い。

以上のことから、教育委員会と環境部局では、課題として認識されている事柄が必ずしも一致していないこ

とがわかる。教育委員会の担当者は、教育内容、カリキュラム、教員の多忙さと言った事柄、つまり学校教育が過剰な負荷を抱えていることに課題意識を感じているのに対して、環境部局の担当者は行政職員の多忙、研修の不足、政策指標の設定の困難さ、部局への知見や人的ネットワークの集積、部局間の調整の困難さといった行政内部の問題点がもっぱら意識されている。

一方で、環境教育の目標や対象が不明瞭であるという認識は共通しており、そのことが課題として共通に認識されている。

2) 異なる規模の自治体間の政策課題の共通性と相違

市区町村で意識されている政策課題は規模によって異なるのであろうか。それとも政策課題に規模による違いはないのだろうか。それを知ることも自治体への支援を考える上で有益であろう。そこで、以下の分析を行った。

表3に政令市と町村の教育委員会の間、政令市と町村の環境部局の間でそれぞれ各課題について有意な差が見られるかどうかカイ二乗検定（5%水準）を行なった結果を示す。政令市が有意に高い政策を○、町村が有意に高い政策を●で示す。政令市と町村を選んだのは、規模の差がもっとも大きく、規模による影響が見出しやすいと考えたためである。また政令市と町村それぞれの教育委員会の課題選択率を軸とした散布図（図2）、環境部局の課題選択率を軸とした散布図（図3）を作成した。図中の番号は表1に示す課題の番号と対応している。

まず図2と表3について見てみる。政令市と町村の間で有意差のある項目は2項目（「資料がどう役立ったのかわからない」、「行政職員が多忙」）のみであり、共通の課題が多いという結果となっている。相関係数も0.63であり、比較的強い正の相関を示している。政令市・町村共に課題として強く認識されているのは、⑩「人権教育や国際理解教育、消費者教育、安全教育など、学校に求める教育内容が多くなりすぎて、環境教育だけの強化を要請するのが難しい」、「⑯教員が多忙で環境教育についてまで手が回らない」、「①環境教育の対象が広範であるため、目標や対象が不明確になりがちである」であり、とりわけ「⑩人権教育や国際理解教育、消費者教育、安全教育など、学校に求める教育内容が多くなりすぎて、環境教育だけの強化を要請するのが難しい」は課題として認識されている率が非常に高く、重要な課題であることがわかる。「⑪カリキュラムが過密で環境教育にあてる時間が乏しい」も政令市での比率がやや低いものの、課題として認識されている率が比較的高い。教育委員会が認識している課題は、自治体の規模とそれほど関わりなく共通であり、学校にかかる負荷が過重であるという、学校教育の現場が直面している課題が行政の政策課題としても強く認識されていることがわかる。

環境部局はどうであろうか。図3と表3からわかるよ

図1 政策実施上の課題（困難点）

表3 政策実施上の課題 政令市が有意に高い…○ 町村が有意に高い…●

		政令	町村	有意差	政令	町村	有意差
		教委	教委		環境	環境	
①	目標や対象が不明確になりがち	38.5	39.5		44.4	37.1	
②	公正な立場で扱うことが難しい	7.7	9.2		11.1	7.5	
③	マニフェストの中に位置づいていない	0	15.9		0	19.2	●
④	国や都道府県からの支援が乏しい	7.7	18.1		16.7	14	
⑤	連絡調整が難しい	38.5	19.4		61.1	23.8	○
⑥	資質の評価が難しい	30.8	13.6		38.9	8.5	○
⑦	政策効果指標の設定が難しい	15.4	19.6		94.4	23.1	○
⑧	実践効果の評価が難しい	38.5	24.3		33.3	12.1	○
⑨	学力との関連が弱い	7.7	19.1		22.2	5.5	○
⑩	学校に求める教育内容が多すぎる	76.9	62.5		50	18.6	○
⑪	カリキュラムが過密	23.1	48.9		55.6	13.4	○
⑫	適切な教材が不足している	15.4	17.6		16.7	8.8	
⑬	予算が不足している	15.4	20.8		27.8	18.9	
⑭	資料がどう役だったのかわからない	30.8	6.5	○	55.6	9.8	○
⑮	行政職員が多忙	7.7	37.2	●	33.3	57	●
⑯	教員が多忙	38.5	43.9		27.8	14	
⑰	行政職員の研修が不足	0	21.1		11.1	41	●
⑱	教員の研修が不足	15.4	20.1		22.2	5.5	○
⑲	人事異動のため、知見の蓄積等が難しい	7.7	11.7		22.2	30.3	
⑳	担当教員が変わるため継続するのが難しい	0	12.7		11.1	6.8	
㉑	前後のつながりを意識した教育が実施できない	15.4	8.9		5.6	2.3	
㉒	NPOや地域の人材の情報がとぼしい	15.4	14.4		5.6	10.1	
㉓	専門的人材(環境教育コーディネータ)がいない	15.4	20.8		5.6	19.9

図2 政策実施上の課題（教委）

図3 政策実施上の課題（環境）

うに、教育委員会とは対照的に、政令市と町村では認識されている課題がかなり異なる。相関係数も0.18であり、ほとんど相関がない。

政令市では課題と認識されている率が高いが、町村ではそれほど高くない項目は「⑦環境教育は政策効果を測定する指標の設定が難しい」、「⑤環境教育にはさまざまな部局が含まれ、連絡調整が難しい」、「⑪カリキュラムが過密で環境教育にあてる時間が乏しい」、「⑭資料などを作成・配布してもそれがどう役だったのかわからない」、「⑩人権教育や国際理解教育、消費者教育、安全教育など、学校に求める教育内容が多くなりすぎて、環境教育だけの強化を要請するのが難しい」である。とりわけ「⑦環境教育は政策効果を測定する指標の設定が難し

い」は政令市ではとびぬけて高率で選択されている。

町村では課題と認識されている率が高いが、政令市ではそれほど高くない項目は「⑮行政職員が多忙で環境教育についてまで手が回らない」、「⑰行政職員の環境教育に関する研修が不足しており、学校を支援することが難しい」である。「①環境教育の対象が広範であるため、目標や対象が不明確になりがちである」は政令市、町村共通に課題として認識されている率が比較的高い。

上記の「(1) 教育委員会と環境部局の政策課題の共通性と相違」の節で環境部局では「行政内部の問題点がもっぱら意識されている。」ことを指摘したが、職員のことについては町村で、調整の困難さについては政令市でつよく意識されている。

一方、政令市では、「⑦環境教育は政策効果を測定する指標の設定が難しい」、「⑭資料などを作成・配布してもそれがどう役だったのかわからない」が高率であることに示されるように効果の評価に問題点を感じていることがわかる。また政令市では「⑪カリキュラムが過密で環境教育にあてる時間が乏しい」、「⑩人権教育や国際理解教育、消費者教育、安全教育など、学校に求める教育内容が多くなりすぎて、環境教育だけの強化を要請するのが難しい」といった課題が強く意識されている点では教育委員会と類似した側面があることがわかる。

Ⅳ まとめと議論

1 調査から明らかになったこと

全国の市区町村の教育委員会と環境部局の環境教育担当者を対象に政策の内容、政策実施上の課題等を問うアンケート調査を行なった。その結果、次のことが明らかとなった。

- ①政策実施率の平均は教育委員会で10.1%、環境部局では9.5%にとどまっており、全体として政策実施率が低い。
- ②自治体の規模が大きくなると政策実施率は増加する傾向があり、町村では、ほとんどの政策の実施率が1割未満である。
- ③学校や教員に直接関わることは教育委員会が行なう場合が多く、自治体全体の環境教育推進のしくみ作りは環境部局が行なう場合が多い
- ④教育委員会と環境部局では、課題として認識されている事柄が必ずしも一致していない。教育委員会では、学校教育が過剰な負荷を抱えていることに課題を感じているのに対して、環境部局では行政内部の問題点がもっぱら意識されている。

一方で、環境教育の目標や対象が不明瞭であるという認識は共通しており、そのことが課題として共通に認識されている。

- ⑤教育委員会が認識している課題は、自治体の規模とそれほど関わりなく共通であり、学校の過剰な負荷という、教育の現場が直面している課題が行政の政策課題としても強く認識されている。
- ⑥環境部局では、自治体の規模により認識されている課題がかなり異なる。政令指定都市のような人口規模の大きい自治体（以下大規模自治体と呼ぶ）の環境部局では、教育委員会と同じように学校教育が過剰な負荷を抱えていることが問題点として意識されている他、行政内部の課題としては、部局間の調整の難しさが意識されている。しかし課題として際立って高率に意識されているのは、政策効果の指標の設定の困難さであり、政策評価が大きな課題となっている。

一方、小規模自治体では、行政職員の多忙や研修の不足といった行政職員にかかわる課題が強く意識されて

いる。

環境教育の目標や対象が不明瞭であるという認識は規模にかかわらず共通しており、そのことが課題として共通に認識されている。

2 調査結果からの示唆

以上の結果から筆者らは次のような環境教育政策への示唆が得られると考える。

①小規模自治体への重点的支援

まず必要なことは、国、都道府県などの行政機関、研究機関、学会等の環境教育政策のステークホルダーが、この現状、すなわち環境教育政策の実施率が非常に低いことを重く受け止め、支援を強化していくことであろう。

その際、特に町村においては、ほとんどの政策の実施率が1割未満という厳しい状況にあることから、一律な支援を行うというよりも、小規模自治体を重点的に支援することが望ましいと考える。

②環境教育政策の課題が部局により異なることへの認識とそれに応じた支援

環境部局では大規模自治体と小規模自治体では課題が異なる。小規模自治体では行政職員の多忙など職員にかかわる事項が、大規模自治体では部局間の調整や政策効果指標の設定といった事項が強く意識されている。おそらく前者では行政自体の規模が小さいため職員が業務を過重に抱えていること、後者では逆に規模が大きいため、教育現場との距離が大きいことが背景になっているのであろう。自治体への支援を考える際には、このような自治体規模による特性の違いを考慮する必要があると考える。

教育委員会で喫緊の課題として認識されているのは、学校現場にのしかかる過剰な負荷である。学校教育を論ずる際にしばしば取り上げられる問題であるが、このことが環境教育にとっても大きな障害となっていることが改めて浮き彫りになったと言えよう。

この課題に対する具体的対処を考えることは本論文の範疇を大きく超えることであり、筆者らの手に余る問題であるが、この結果から見る限り、喫緊に必要なのは学校の負荷を減らす方向での支援であると考えられる。

3 今後の課題

最後に今後の課題を述べておきたい。本調査のデータから環境教育政策の実施率が高い自治体を抽出することができる。実施率が高い自治体がすなわちすぐれた環境教育政策を行っている自治体とは即断できないが、これらの自治体を詳細に調査することにより、実施率が高いことの背景にある政策立案・実施体制や地域のステークホルダーとの関係性などを浮かび上がらせ、他の自治体の参考に供することができる可能性がある。そこ

で、今後は今回の調査を踏まえ、予備調査で調査した自治体と一部重なる可能性があるが、実施率が高い自治体に対するインタビュー等の詳細な調査により、より具体的に自治体の環境教育政策像に迫ることが課題であると考えている。

注

- (1) 上原有紀子, 2010, 「地域からはじまるESD（持続可能な開発・発展のための教育）の可能性—我が国の実践事例から—」, 国立国会図書館編『持続可能な社会の構築 総合調査報告書』: 239-254、<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2010/200904/16.pdf> ((最終アクセス 2016.10.10))
- (2) 環境省, 2012, 「平成23年度環境教育促進法の基本方針改定に関する自治体向けアンケート構築、分析業務報告書」, <http://www.minnanoecu.com/app/download/.../分析業務報告書.pdf> (最終アクセス 2015.9.25)
- (3) 文部科学省, 2015, 教育振興基本計画, http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/doc.htm (最終アクセス 2015.10.1)
- (4) 環境省, 2012, 環境基本計画に係る地方公共団地アンケート調査, https://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/lifestyle/h2504_02/full.pdf (最終アクセス 2015.9.25)
- (5) 環境首都コンテストは「環境首都コンテスト全国ネットワーク」が2001年から2010年まで行った、「環境学習」を含む15分野の指標ですぐれた環境政策を行なっている自治体を選出するコンテストである。

引用論文

- 石川聡子・前馬彰策, 2014, 「自治体における学校版環境マネジメントシステムの評価」, 『大阪教育大学紀要 第IV部門』, 63 (1) : 11-20
- 久保田勝広, 2003, 「自体環境保全活動の計量分析」, 『日本生産管理学会論文誌』, 10 (1) : 131-136
- 小玉敏也, 2013, 「自然保護教育としての浜中町自然体験学習事業の考察」, 『環境教育』, 23(1): 13-18
- 前園泰徳, 2014, 「学校教育に環境教育を浸透させるには? 環境教育コーディネーターによる学校拠点方式の環境教育に関する検討」, 『教師教育研究』, 7: 323-332
- 三宅志穂・飯塚裕貴・稲垣成哲・野上智行, 2007, 「地域の環境啓発事業推進を支援するコミュニティ形成過程—兵庫県西宮市を事例とした検討」, 『科学教育研究』, 31 (4) : 354-369

難波裕貴・三宅志穂・稲垣成哲・野上智行, 2005, 「兵庫県西宮市における環境教育事業の成立過程」, 『日本科学教育学会研究会研究報告』, 20 (2) : 41-46.

萩原彰・飯利雄一・土井進, 1997「環境教育行政の実態と問題点」, 『環境教育』, 7(1): 20-28

Ruskey, A. and Wilke, R., 1994, 『Promoting Environmental Education: An Action Handbook for Strengthening EE in Your State and Community』, North American Association for Environmental Education, Washington DC ,349pp.

辻英之, 2011, 『奇跡のむらの物語 1000人の子どもが限界集落を救う!』, 農山漁村文化協会, 東京, 268pp.

質問3【環境教育政策について】

下表に示す環境教育政策に関する取り組みについて、現在実施している項目に○をしてください。

この調査を受けて新たに調べていただく必要はなく、貴部局の把握しておられる範囲で結構です。

	現在実施していれば○
環境教育振興のための基本計画・方針等の策定	
環境教育について各界の意見を集約する審議会・協議会の設置	
地域や学校におけるさまざまな主体の環境教育活動を調整する協議体(コンソーシアム)の設置	
他部局と協議する部局横断的な連絡調整	
部局内での連絡調整	
環境教育を主たる業務の一つとする施設の設置	
環境教育を主たる業務とする職員の配置	
ESD(持続可能な開発のための教育)の名称を冠した事業の実施	
環境教育に関する教員研修の実施	
環境教育に関する行政職員研修の実施	
教員や職員の自発的研究・研修活動への助成などの支援	
環境教育に関与する市民団体・NPOへの環境教育業務委託	
小学校用環境教育副読本の作成・改訂	
中学校用環境教育副読本の作成・改訂	
教師用の環境教育指導手引きや環境教育事例集の作成・改訂	
学校の環境教育カリキュラム作成・運営への助言	
学校や教師への環境教育教材の作成・配布	
環境教育に利用できる学校教育用ウェブサイトの開設	
環境教育推進校の指定	
複数の学校が連携した一斉環境調査や環境保全活動(植樹、ゴミ拾いなど)の調整	
複数の学校が参加する、環境保全活動の成果などの交流や市民へ発表する集会の開催	
学校の環境教育担当者の情報交換会の開催	
学校版環境管理システム(EMS)の実施や実施への助言	
環境を考慮した学校施設(エコスクール)の整備や整備への助言	
環境教育に利用できる人材情報の学校への提供(人材バンク)	
地域の資源や人材を活かして体験学習や問題解決型学習を企画し、学校支援を行える専門的人材(環境教育コーディネーター)の養成・配置	
貴自治体職員による、環境に関する学校への出前講座	
動植物園、科学館等、貴自治体の運営する施設での学校教育向け環境教育プログラムの実施	
子どもエコクラブなど児童生徒の自発的環境保全活動への支援	
保護者の自発的環境保全活動への支援	
学校給食を通じた地域の農業者や漁業者との交流	
学校給食廃棄物(残菜や調理くず)の肥料への利用や食用油等廃棄物の燃料利用	
環境教育に実績をあげた学校や教師、子どもの表彰	
学校や児童会・生徒会の取り組み等を対象とした環境教育コンテストの実施	
行政広報誌や行政施設での展示等により、学校での環境教育を市民に紹介	

質問9【環境教育政策の課題について】

(1) 貴部局では、環境教育政策の実施にどのような困難を感じておられますか。下表の項目のうち、困難だと感じるものに○をしてください。(いくつでも○)

番号	項目	困難に感じるものに○
1	環境教育の対象が広範であるため、目標や対象が不明確になりがちである	
2	環境問題は多様な利害が関係し、公正な立場で教育を扱うことが難しい	
3	自治体の総合計画や首長のマニフェストの中に環境教育が明確に位置づいていない	
4	国や都道府県からの資金・教材・情報提供などの支援が乏しい	
5	環境教育にはさまざまな部局が含まれ、連絡調整が難しい	
6	環境教育には感性の育成などもふくまれ、育成された資質を的確に評価することは難しい	
7	環境教育は政策効果を測定する指標の設定が難しい	
8	学校等で行われている環境教育実践の効果の評価が難しい	
9	学力向上が社会の要請であり、学力と直接的な関連が弱い環境教育に時間や教師の労力をあまり費やすわけにはいかない。	
10	人権教育や国際理解教育、消費者教育、安全教育など、学校に求める教育内容が多くなりすぎて、環境教育だけの強化を要請するのが難しい	
11	カリキュラムが過密で環境教育にあてる時間が乏しい	
12	適切な環境教育の教材が不足している	
13	環境教育に当てる予算が不足している	
14	資料などを作成・配布してもそれがどう役だったのかわからない	
15	行政職員が多忙で環境教育についてまで手が回らない	
16	教員が多忙で環境教育についてまで手が回らない	
17	行政職員の環境教育に関する研修が不足しており、学校を支援することが難しい	
18	教員の環境教育に関する研修が不足しており、的確な環境教育を行うことが難しい	
19	人事異動のため、部局内への環境教育の知見の蓄積や人的ネットワークの維持が難しい	
20	異動や担当学年の変更で担当教員が毎年変わるため、環境教育を同じ内容で継続するのが難しい	
21	入学前や卒業後の学校で実施している環境教育の内容を教員が把握できておらず、前後のつながりを意識した環境教育が実施できていない	
22	学校教育に協力してくれる NPO や地域の人材についての情報がとぼしく、人材確保が難しい	
23	地域の資源や人材を活かして体験学習や問題解決型学習を企画する専門的人材（環境教育コーディネータ）がいないため、質の高い教育を実施できていない	