

報告

環境教育行政の実態と問題点

—長野県の市町村教育委員会を例として—

荻原 彰* 飯利雄一** 土井 進*** 漆戸邦夫***
 長野県立須坂高等学校* 広領域教育研究会** 信州大学教育学部***

The Present State and Problems of Environmental Education Administration
 -As an Example of Local Educational Boards in Nagano Prefecture-

Akira OGIWARA*, Yuuiti IIRI**, Susumu DOI***, Kunio URUSIDO***
 Suzaka High School, Nagano Prefecture* The Society for Broad Realm Education**
 Faculty of Education, Sinsyu University***
 (受理日1997年8月14日)

A questionnaire survey regarding conditions and problems of environmental education was given to members of local educational boards in Nagano prefecture. The major results are that

- 1) almost all boards have a will to promote environmental education;
- 2) but few boards put policy for environmental education into practice;
- 3) most part of boards point out that vague definition of environmental education, business of bureau's personnel, lack of leadership of environmental education.

In conclusion we suggest ways for improving policy for environmental education.

Key Words : Education Administration, Environmental Education, Local Educational Boards, Questionnaire Survey

1. はじめに

平成8年7月に出された第15期中央教育審議会答申では情報教育、国際理解教育と共に環境教育の重視を打ち出している。文部省からは指導資料集も出され、国の教育行政においては、環境教育が重要施策としてとりあげられつつある。また環境教育指導資料集が次々に発刊されるなど、都道府県レベルでの環境教育に対する行政の取り組みは進みつつある。このような都道府県レベルでの取り組みについては渡部(1996)、高知大学環境教育研究会(1988)による環境関連部局の行っている

施策の調査、高知大学環境教育研究会(1988)による教育委員会への調査があり、ある程度その実態が把握できる。一方、市町村レベルにおいては、日本環境協会(1981)による詳細な調査はあるものの、既に十数年が経過しており、また調査対象には町村が含まれていない。

筆者らは、長野県を調査対象として選び、全市町村の教育委員会に対して、各種環境教育施策実施の実態と展望、環境教育行政の組織、環境教育行政の抱える問題点を探るアンケート調査を行い、その進捗状況を明らかにし、今後の進むべき方向について若干の提言を試みた。長野県を調査対象

(問い合わせ先) 〒382 長野県須坂市小山 1001-5 荻原 彰

表1

	現在実施している	計画中である	実施したことがあるが現在は行っていない			実施したことはなく行う予定もない	
			効果があり期待できないため	過去の事業の成果が現在でも通用するため	できれば継続したいが、予算などの制約のため	効果が期待できないため	できれば実施したいが、予算などの制約のため
環境教育政策を実施してゆく上での基本計画の策定	4	17				8	46
環境教育に関して各界の意見を集約する協議会の設置	4	13			1	15	41
環境教育を主たる業務とする職員の配置	5	4				14	52
環境教育政策の整合性を保つために環境関連部局との連絡調整の実施	12	14				11	36
環境教育政策の整合性を保つために教育委員会内での連絡調整の実施	13	13				10	35
環境教育を目的とした学校教育用副読本やパンフレットの作成	9	9				7	52
環境教育を目的とした学校教育用視聴覚教材の作成	7	8				6	54
環境教育に利用できる人材や学習施設の情報の学校への提供	23	7				8	37
環境教育のための教員研修の実施	10	8				8	49
野外での授業への講師派遣など学校への人的協力	21	10				5	40
環境教育に利用するための機器貸し出しなど学校への物的協力	16	9		1		6	40
環境教育のために学校に施設を提供	20	4			1	6	38
環境教育推進校の指定		11				11	50
学校への環境教育補助金の支出	17	7				6	46
環境教育に実績をあげた学校への表彰	3	9		1		12	47

としたのは、勤務校の所在地であるため、アンケート調査の回収率を高めるための教育委員会への働きかけが比較的容易であることによる。

筆者らは、長野県という一地域であるとはいえ、すべての市町村を対象とした悉皆調査であることに本研究の意義があると考えている。

2. 調査の内容と方法

調査用紙は、森（1991）小川（1992）、細木（1992）に示されている先進的事例及び Rocchio & Lee（1974）を参考として作成した。調査内容は各市町村教育委員会の環境教育施策の実態と問題点、さらに環境教育に関する協議会が設置されている場合はその構成についての質問からなる。

表2

	そう思う	そう思わない	わからない
環境教育の内容が不明確である	54	28	8
環境に関係する問題はいろいろな人の利害が関係し、公正な立場での教育を行うことが難しい	29	44	15
職員が多忙で環境教育についてまで手がまわらない	58	25	6
教員が多忙で環境教育についてまで手がまわらない	36	36	17
環境教育について職員の理解が不十分である	29	45	13
環境教育について教員の理解が不十分である	22	52	14
環境教育政策に通じている人材が不足している	61	15	12
環境教育を指導できる人材が不足している	60	14	14
他の自治体の情報がわからない	59	13	17
環境関係部局との環境教育政策の連絡調整が不十分である	37	24	26
自治体の中でどの部局が環境教育政策の連絡調整にあたるのか不明確である	37	36	15
学校との協力関係がうまくゆかない	4	72	11
市民団体との協力関係がうまくゆかない	15	43	29
資料などを作成・配布してもそれがどう役立ったのかわからない	24	32	28
環境教育にあてる予算が不足している	44	20	21

具体的な調査項目は表1、2に示されている。なお基本計画、部局間・部局内連絡などは施策の基盤にかかわる問題であるので、調査用紙の設問には「環境教育政策」の表現を用いている。

長野県内120の全市町村の教育委員会に質問紙を送付し、98市町村から回答を得た。回収率は81.7%である。回答に際しては教育委員会の見解として回答するよう依頼したが、組織としての見解がまとまらない場合には環境教育担当者の見解を求めた。調査を実施したのは1994年7月である。回答は統計処理を行い、各回答の選択肢別百分率を算出し、また関連があると推定される項目間のクロス集計を行った。以下本文中の%表示は98を

母数としている。また表の数字はいずれも実数で、無答があるため、表1、2については総計は98にならない。なお教育委員会の予算額や事務局の職員数についても調査したが、教員も含めた職員数を回答したと思われる自治体や異常に少ない予算額を回答した自治体もあったため、質問の表現が不適切であったと判断し、予算及び職員数と調査項目との相関については分析から除外した。

3. 調査結果と考察

1. 環境教育施策

環境教育施策に関する調査結果は表1のとおり

表3 審議会の構成

A市	環境行政	教育行政	地域代表	消費者団体	ボランティア団体	婦人団体	
B町	教育行政	地域代表	教師	学識経験者	PTA		
C町	教育行政	農林漁業行政	PTA	地域代表	経済界代表	青少年健全育成指導員	自然保護団体
	ボランティア団体	民生児童委員	婦人団体	教師	学識経験者	町議会代表	
D村	環境行政	消費者団体	自然保護団体	婦人団体			

表4

		教育委員会内部での調整					
		実施中	計画中	効果が期待できず	予算等制約で予定なし	空白	総数
環境 部 局 と の 調 整	実施中	9	1	0	1	1	12
	計画中	2	9	1	1	1	14
	効果が期待できず	0	1	8	2	0	11
	予算等制約で予定なし	1	2	0	31	2	36
	空白	1	0	1	0	23	25
	総数	13	13	10	35	27	98

である。

全般に「現在実施している」または「計画中である」という回答に比して、「実施したことはなく行う予定もない」という回答が圧倒的に多い。しかし、その中では「できれば実施したいが予算などの制約のため」とする市町村教育委員会（以下教委と略する）が大半であり、環境教育への取り組みに対して意欲はあるが、予算などの制約のため実施に移せないでいるというのが実態であるといえよう。以下個別の施策について述べる。

(1) 環境教育を進める上での教委の体制（基本計画、協議会、職員の配置について）

教育行政の重要な課題と考えられる分野に関しては、施策を進める上での指針ともいえるべき基本計画が立てられ、またその分野に関係する諸団体や専門家による協議会が置かれる場合が多い。しかし、基本計画を策定している教委（4%）も協議会を置いている教委（4%）も非常に少ない。なお協議会を置いている市町村の協議会構成を表3に示す。

協議会は社会各層の意見を施策に反映させるということで、また環境教育を主たる業務とする職

員の配置については教育委員会内で人的資源を環境教育へふりむけるということで意義があると考えられるが、効果が期待できないという選択肢が他の施策に比して多い（協議会については15%、職員配置については14%）。

(2) 連絡調整（教委と環境関連部局、教委内部）

環境教育は非常に広範な分野を含み、また全国的に見ると環境関連部局ではかなり活発な環境教育への取り組みが見られることを考えると、施策の重複をさけるためには対環境関連部局及び教委内部での連絡調整が必要であると考えられる。

連絡調整については約1/4の教育委員会（教委と環境関連部局で27%、教委内部でも27%）で実施または実施を計画中である。環境関連部局との調整と教育委員会内部での連絡調整のクロス集計をみると（表4）、どちらか一方だけを実施するという事はあまりなく、両施策が共に実施されているか、または共に実施されていないかである。また一方の施策について効果を認めない教育委員会のほとんどはもう一方の効果も認めておらず、この両項目は大変関連が深いと言える。

これはおそらく環境教育施策に関して連絡調整

表 5

		環境部局との調整不十分				
環境部局との調整		そう思う	思わない	わからない	空白	総数
	実施中	3	6	3	0	12
	計画中	11	1	2	0	14
	効果が期待できず	4	2	4	1	11
	予算等制約で予定なし	16	9	11	0	36
	空白	3	6	6	10	25
	総数	37	24	26	11	98

表 6-1

		役立っているかどうか分からない				
視聴覚教材の作成		そう思う	思わない	わからない	空白	総数
	実施中	1	4	2	0	7
	計画中	4	2	2	0	8
	効果が期待できず	3	0	3	0	6
	予算等制約で予定なし	15	22	16	1	54
	空白	1	4	5	13	23
	総数	24	32	28	14	98

表 6-2

		役立っているかどうか分からない				
副読本の作成		思う	思わない	わからない	空白	総数
	実施中	2	6	1	0	9
	計画中	3	3	3	0	9
	効果が期待できず	4	0	2	1	7
	予算等制約で予定なし	14	19	18	1	52
	空白	1	4	4	12	21
	総数	24	32	28	14	98

に意義があると考え教委は両施策を既に実施しており、意義を認めない教委は両施策とも実施しないという考え方の違いを示しているのであろう。

また環境関連部局との調整という施策と「環境関連部局との連絡調整が不十分かどうか」という問題点との関連を見ると（表5）、既に調整を実施している教委では問題だとする教委がそうでないとするところより少なく、計画中を含めて実施していない教委ではその逆の傾向を示している。

教委と環境行政との連携を実際に行ってみた市

町村ではこの問題について楽観的にとらえていると言えよう。

(3) 教材（副読本、視聴覚教材）

他の施策に比して実施または計画中の教委は少ない（副読本で18%、視聴覚教材で15%）が、効果が期待できないとする教委は少なく（副読本で7%、視聴覚教材で6%）、予算などの制約さえなければ実施に移される可能性の高い施策と言えよう。この項目と「配布した資料が役に立っている

かどうかわからない」という問題点とのクロス集計を行った(表6-1、6-2)。それを見ると、副読本についても、視聴覚教材についても、実施している教委では「配布した資料が役に立っているかどうかかわからない」と思う教委より(副読本で2%、視聴覚教材で1%)、そうは思わないとする教委が多く(副読本で6%、視聴覚教材で4%)、配布した教材に対する教委の期待がうかがえる。

(4) 学校への協力(情報の提供、人的協力、物的協力、施設の提供)

この項目群は実施または計画中の教委が他の項目に比して多いのが特徴である(環境教育に利用できる人材や学習施設の情報の学校への提供が31%、野外での授業への講師派遣など学校への人的協力が32%、環境教育に利用するための機器貸し出しなど学校への物的協力が26%、環境教育のために学校に施設を提供が24%)。比較的实施にふみきりやすい施策であるとの教委の判断がうかがえる。「学校との協力関係がうまくゆかない」という問題点とのクロス集計を見ると(表7-1、7-2、7-3、7-4)、いずれの項目についても、実施している教委は学校との協力について自信を示している。ただし学校が教委の所管にあるため、これらの項目について教委が実態よりも楽観的に考える可能性を割り引いて考える必要がある。

(5) 教員研修

教材と同じく、実施または計画中の教委は少ないが(18%)、効果が期待できないとする教委は少なく(8%)、予算などの制約がなければ実施に移される可能性が高いと言えよう。

(6) その他

推進校の指定や先進的な学校への表彰は同和教育や教科教育の推進に際して広く行われている手法であり、教委にとってはなじみ深い手法だと思われるが環境教育にはまだ適用されてきていないようである(推進校指定を行っている教委は0%、表彰は3%)。一方環境教育への補助金の支出は予

算措置が伴うだけに行われにくい施策だと思われるが、17%の自治体が行っている。

2. 環境教育を進める上での問題点

環境教育を進める上での問題点に関する調査結果を表2に示す。

(1) 環境教育の内容

環境教育の内容が不明確だとする回答がかなり多く(55%)、多くの教委では環境教育として具体的にどのような内容を扱えばよいのかとまどっているのではないと思われる。また「公正な立場で教育を行うことが難しいか」という問いには「そう思わない」という回答(45%)が「そう思う」という回答(30%)より多く、多様な立場が関わってくる環境教育においても公正な教育が可能であると考えられていると言えよう。

(2) 教員と教委職員

教委も学校も多様な課題を抱えて多忙であり、そこに環境教育関連の業務を持ち込むことには困難が予想される。教委では「職員が多忙で環境教育まで手がまわらない」とするところが多く(59%)、環境教育を教委の業務の一部とするには職員の負担の軽減が必要となろう。教員については「教員が多忙で環境教育まで手がまわらない」とする教委とそうでないとする教委が半数ずつであり、「わからない」という回答がやや多い(17%)。教員の多忙さはよく指摘されていることであるが、教委職員よりは余裕があると見られているようである。

また教委職員や教員について環境教育への理解が不十分だとは見ていない(職員について不十分だとするもの30%、そうでないとするもの46%、教員について不十分だとするもの22%、そうでないとするもの53%)が、環境教育施策に通じている人材が不足していると見ている(61%)。

これら人的要素についての質問への回答を合わせ考えると、教員も教委職員も環境教育についての理解はある程度あるが、環境教育を実行してゆく際のリーダーシップと余裕に欠けているとみな

表7-1

		学校と協力がうまくいかない				
		思う	思わない	わからない	空白	総数
学校へ人的協力	実施中	1	18	1	1	21
	計画中	0	9	0	1	10
	効果が期待できず	1	4	0	0	5
	予算等制約で予定なし	1	29	10	0	40
	空白	1	12	0	9	22
	総数	4	72	11	11	98

表7-2

		学校と協力がうまくいかない				
		思う	思わない	わからない	空白	総数
学校へ物的協力	実施中	0	15	0	1	16
	計画中	1	8	0	0	9
	過去には実施	0	1	0	0	1
	効果が期待できず	1	4	1	0	6
	予算等制約で予定なし	1	30	9	0	40
	空白	1	14	1	10	26
	総数	4	72	11	11	98

表7-3

		学校と協力がうまくいかない				
		思う	思わない	わからない	空白	総数
学校に施設提供	実施中	0	18	1	1	20
	計画中	0	4	0	0	4
	過去には実施	1	0	0	0	1
	効果が期待できず	2	3	1	0	6
	予算等制約で予定なし	0	30	8	0	38
	空白	1	17	1	10	29
	総数	4	72	11	11	98

表7-4

		学校と協力がうまくいかない				
		思う	思わない	わからない	空白	総数
学校への情報提供	実施中	0	22	0	1	23
	計画中	0	7	0	0	7
	効果が期待できず	1	5	2	0	8
	予算等制約で予定なし	1	27	9	0	37
	空白	2	11	0	10	23
	総数	4	72	11	11	98

表8

環境部局と調整不十分	どの部局が調整するか不明瞭					
		そう思う	思わない	わからない	空白	総数
そう思う		25	11	1	0	37
思わない		3	19	2	0	24
わからない		8	6	12	0	26
空白		1	0	0	10	11
総数		37	36	15	10	98

されているようである。

(3) 連絡調整

他自治体の情報についてわからないとする回答がかなり多く(59%)、各教委では他の自治体の教委で行っている環境教育施策についてよく知らないようである。

環境関連部局との連絡調整については不十分であるかどうかかわからないとする回答が他の質問に比して多く(27%)、このような施策の意義についてはあまり検討されていないという印象を受ける。

一方「どの部局が環境教育政策の連絡調整にあたるか不明確である」という問題点とのクロス集計をとると(表8)、環境関連部局との連絡調整が不十分であると感じている教委では「不明確である」と感じており、不十分であると感じていない教委では「不明確である」とは感じていないという傾向がある。すなわち環境関連部局との連絡調整の必要性を認識している教委は、どの部局がリーダーシップをとるべきかについても明確にしておく必要性を感じているのだと言えよう。

(4) 学校や市民団体との協力

学校との協力関係については、ほとんどの教委が「うまくゆかない」とは考えてはいない。

一方、市民団体との協力関係については「うまくゆかない」と考えている教委は少ない(15%)が、わからないという回答も多い(30%)。

(5) 予算

環境教育にあてる予算が不足しているという回答(45%)はそう思わないという回答(20%)の2倍強と多いが、それにしても不足とは思わないという教委が2割を占め、補助金の支出が既に17%の教委で行われていること、また「職員が多忙で環境教育に手が回らない」とする教委が多い(59%)など合わせて考慮すると環境教育行政の推進上の障害が予算よりもむしろ人的要素にあると受け取られているように思われる。しかし、「環境教育の内容が不明確である」とする教委が多い(55%)ことからすると、どのような事業を行えばよいのか判断しかねているか、もしくは予算措置をとるような施策そのものに消極的というのが実情なのかもしれない。

4. 環境教育行政への示唆

本調査は長野県という地域に限定されたものであるので、断定的なことは言えないが、一定の示唆を引き出せると考えられる。

1. 教委と他の機関・団体との連携

多くの教委(55%)では「環境教育の内容が不明確である」としている。これは各種の施策を進める上で大きな問題となってこよう。環境教育とは何であり、環境教育を進めるためにはどうすればよいのかを教委で明確に把握していなければ、財政当局や市町村長を動かして予算・人員を環境教育に配分するということは期待できないだろう。一方、従来のように国が明確に内容・施策を規定し、地方自治体に推進を指示する手法では、地域

に根差しておこなわれるべきものという性格を持つ環境教育の発展を阻害しかねない。

ここで示唆的なのは「他の自治体の情報がわからない」とする教委が60%、「環境教育に関して各界の意見を集約する協議会の設置」を行っている教委が3%、「環境教育の整合性を保つために環境関連部局との連絡調整の実施」を行っている教委が12%というように市町村内部での、また市町村相互での情報交流が非常に乏しいことである。環境教育とは何か、環境教育行政はどうあったらよいのかという事を縦の関係（国－県－市町村）だけでなく、横（市町村相互、環境関連部局と教委、市民団体と教委等）の関係の中で活発に対話し、財政当局を動かせるような広範な合意を作り上げてゆく努力が望まれる。

一方、このような対話の努力の中で教委単独では困難な事業も可能になってこよう。たとえば湖沼を抱えた市町村では湖沼の水質保全のためにも学校教育や社会教育で水質保全のために何が必要かを教える必要が出てくる。その際、もっとも豊富なデータや人的資源を持っているのは環境関連部局であり、教育を管轄している教委と環境関連部局が提携して水質保全のためのカリキュラムを作ることができる。

2. 人材の養成

「調査結果と考察」のところでも述べたが、「環境教育政策に通じている人材が不足している」と考える教委が多い（62%）。一方、教委職員の間では環境教育に対する理解が低いとは考えられていない（職員の理解が不十分だとするのは30%）。この調査では教委職員の理解の質については問うていないが、この2つの質問項目から考える限りでは、リーダー的人材がいるならば、環境教育を推進してゆく素地はあると考えられる。しかし、「職員が多忙で環境教育についてまで手がまわらない」（59%）という状態ではこのようなリーダーが育つ余地は乏しく、リーダーを育てる条件を整備する必要がある。具体的には環境教育に対して意欲のある職員に研修の機会を与えること、また当該職員に対する環境教育以外の業務の負担を軽

減することが考えられる。

5. 謝辞

アンケートに快く答えていただいた市町村教育委員会の環境教育担当者の方々、またアンケート作成にあたり、助言いただいた長野県教育委員会の久保田秀信指導主事に感謝申し上げます。

引用文献

- 細木邦子；1992. わが国の環境教育の歩み、佐島群已編著「環境問題と環境教育」、pp120-130、国土社、東京。
- 高知大学環境教育研究会；1988. 学校教育における環境教育の導入に関する研究調査報告 No. 2〔環境行政〕。
- 高知大学環境教育研究会；1988. 学校教育における環境教育の導入に関する研究調査報告 No. 2〔教育行政〕。
- 文部省；1991. 環境教育指導資料（中学校・高等学校編）、p121。
- 森隆夫；1991. 教育環境の創造、加藤秀俊編著「日本の環境教育」、pp50-81、河合出版、東京。
- 日本環境協会；1981. 学校教育における環境教育実態調査報告書。
- 長野県教育委員会；1994. 環境教育指導資料集（高等学校編）、p99、信教印刷、長野市。
- 小川雅由；1992. ウオッチング！わが町の環境、佐島群已・小澤紀美子編著「生涯学習としての環境教育」、pp. 80-91、国土社、東京。
- Richard Rocchio & Eve Lee；1974. A step by step guide from a nationwide study of environmental education planning, Ohio State University, Columbus.
- 渡部智暁；1996. 環境教育における地方環境行政の取り組み、日本環境教育学会第7回大会発表要旨集、pp83。