

環境省請負業務

平成 26 年度
「環境カウンセラー登録制度」運用等業務
報告書

平成 27 年 3 月

公益財団法人日本環境協会

環境省請負業務 平成 26 年度 「環境カウンセラー登録制度」運用等業務 報告書

平成 27 年 3 月

公益財団法人日本環境協会

リサイクル適正の表示:印刷用の紙にリサイクルできます
この印刷物は、グリーン購入法に基づく基本方針における「印刷」に係る判断の基準にしたがい、
印刷用の紙へのリサイクルに適した材料[A ランク]のみを用いて作製しています。

環境カウンセラー登録制度の在り方について

平成 27 年 3 月

平成 26 年度 環境カウンセラー制度検討会
(平成 26 年度「環境カウンセラー登録制度」運用等業務)

リサイクル適正の表示:印刷用の紙にリサイクルできます
この印刷物は、グリーン購入法に基づく基本方針における「印刷」に係る判断の基準にしたがい、
印刷用の紙へのリサイクルに適した材料[A ランク]のみを用いて作製しています。

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1. 環境カウンセラー登録制度の概要・・・・・・・・	2
(1) 制度創設の背景・・・・・・・・	2
(2) 制度の運用と現状・・・・・・・・	4
2. 環境カウンセラー登録制度の問題点・課題とニーズの変化・・・	5
(1) 制度検討会・・・・・・・・	5
(2) 制度見直しの背景と検討会のテーマ・・・・・・・・	6
3. 環境カウンセラー登録制度改革案・・・・・・・・	9
4. 新体制への移行・・・・・・・・	13

はじめに

「環境カウンセラー制度検討会」は、現行の環境カウンセラー登録制度の抱える諸問題を整理し、今後も環境カウンセラーがあらゆる主体の環境保全活動の理解の増進及び自主的な取組を促進し続けることによって市民や事業者の期待に応え、持続可能な地域づくりに貢献できる存在であり続けるための改革案を検討するために設けられました。

本報告は、検討結果を踏まえ、環境カウンセラー登録制度の改革に向けた方向性と論点を示したものです。

環境カウンセラー登録制度は、環境学習や環境活動の意欲を持つ市民や事業者を後押しするために、1994年（H5）に閣議決定された環境基本計画に基づいて1996年（H8）に創設されました。それから19年が経過した現在、本制度によって登録している環境カウンセラーは約4,000人にのぼります。

制度がスタートしてから、環境保全活動を取り巻く状況の変化への対応及び環境カウンセラーのより一層の活用策を検討すること等を目的として、制度を検討する機会が何回か設けられました。しかしながら、今後も続く環境カウンセリングへのニーズの多様化・複雑化に柔軟に対応するには、制度の抜本的な見直しを伴う検討が必要との認識から、本検討会が設置されたものです。

今後、環境省において具体的な見直し方策を検討していくに当たっては、環境カウンセラーが、自発性、自主性そして幅広い知見を持つ人材のプールとして、世界に誇ることのできる制度であることに鑑み、その有する潜在力を地域の環境教育や環境保全活動の推進に最大限活用するという視点に立ち、地方環境パートナーシップオフィス（地方EPO）、地方公共団体及び環境に関連する諸施策に基づいて設置されている拠点等と連携・協調を進めつつ、持続可能な地域づくりのための基盤を早急に整備することを期待するものです。

1. 環境カウンセラー登録制度の概要

(1) 制度創設の背景

環境カウンセラーは、社会を構成する各主体の環境保全活動の有する意義の理解と自主的な取組を促進し、もって全ての主体が環境保全活動に参加する社会の実現を目的として、環境カウンセラー登録制度実施規定（1996年（H8）環境省告示第54号）に基づき登録される人材である。

市民活動や事業活動を通じた環境保全に関する取組において、豊富な経験や専門知識を持つなど一定の要件を備える者を対象に、申請にもとづいて、「書面審査」「面接審査」を行い、一定の基準を満たす者を「環境カウンセラー」として「市民部門」もしくは「事業者部門」に登録することとされている。

1993年（H5）に成立した環境基本法に基づき、1994年（H6）12月に閣議決定された「環境基本計画」において、「環境教育・環境学習や環境保全活動の指導者等の人材を育成、確保、活用するため、研修、人材登録システムの充実等の施策を進める」ことが位置づけられ、その具体化として、環境カウンセラー登録制度が創設されたものである。

本制度は、リオサミットから4年を経た1996年（H8）に創設された。リオサミットにおいては、地球温暖化防止、生物多様性の保全をはじめとした重要な地球環境問題が議論されたが、当時、我が国においてはそれらの問題への関心が低く、一般市民にはほとんど普及していなかったため、環境問題等への理解促進が重要な政策課題となっていた。

一方、リオサミットには1,400団体にのぼるNGOが参加し、意思決定に重要な役割を果たすなど、市民の主体的な活動が注目され、日本の市民セクターや政策決定者に大きな影響を与えた。その後、リオサミットを契機として、市民や企業の自主的な環境活動を促す施策が次々と生まれた。環境カウンセラー登録制度もその中の一つである。

※なお、環境カウンセラーは、「登録制度」であって「国家資格」ではない。
また、登録によって何らかの活動の場を保証するものではない。

表 1 環境カウンセラー制度に関連する社会の動き

年	項目	主な内容
1992 H4	リオサミット	気候変動枠組み条約、生物多様性条約 アジェンダ 21、リオ宣言
1993 H5	環境基本法 地球環境基金創設	環境教育(第 25 条) 民間団体の自発的な活動促進(第 26 条)
1994 H6	環境基本計画	環境学習・環境活動の指導者育成に言及
1996 H7	ISO14001	日本では取得企業が急増
1997 H8	環境カウンセラー登録制度 京都議定書採択	日本は 1990 年を基準に6%の排出削減目標
1998 H9	地球温暖化対策推進法 NPO 法	温暖化防止活動推進員の委嘱など
2000 H12	循環型社会形成推進法	
2001 H13	環境省発足	
2002 H14	ヨハネスブルグサミット	ESD の10年を提唱
2003 H15	環境カウンセラー制度検討会	認知度、実績の可視化などを議論
2004 H16	エコアクション 21 改訂	認証・登録制度の導入
2006 H18	環境社会検定試験(エコ検定)	
2008 H20	生物多様性基本法	
2009 H21	環境カウンセラー活性化検討会	自治体、他制度との関係を議論
2010 H22	事業仕分け 環境カウンセラー意見交換会	
2011 H23	環境カウンセラー募集要領検討会	要件、審査基準などを議論
2012 H24	環境カウンセラー制度検討会	専門性、技能などを議論
2014 H26	ESD の 10 年最終年	ESD に関するグローバル・アクション・プログラム (GAP)
2015 H27	国連にて SDGs採択予定	

(2) 制度の運用と現状

環境カウンセラー登録制度は、前述の告示及び環境カウンセラー募集要項によって運用されている。募集要項は毎年改定され、環境カウンセリングへのニーズ変化や社会状況の変化への対応を図っている。

環境カウンセラーは、毎年1回公募され、所定の書類審査、論文審査、面接を経て合格した者が登録される。直近4年間の合格率は下の表のとおりである。

表2. 申請者数と合格率の推移 (人)

	事業者部門			市民部門			全体
	申請	合格	合格率	申請	合格	合格率	合格率
2014 (H26)	48	24	50.0%	62	32	51.6%	50.9%
2013 (H25)	71	27	38.0%	68	22	32.6%	35.2%
2012 (H24)	90	30	33.3%	57	22	38.6%	35.4%
2011 (H23)	123	47	38.2%	102	44	43.1%	40.4%

全環境カウンセラーは、所定の様式に従い、毎年活動実績報告を提出することが義務づけられている。さらに、環境カウンセラーのホームページに活動報告を掲載することが推奨されている。

環境省が全国7ブロックに設置している地方環境事務所は、それぞれ毎年1回、環境カウンセラーを対象とする研修会を開催している。

環境カウンセラー登録の有効期限は3年間であり、最初の登録から3年以内に研修を受講すること及び活動実績を毎年提出することが更新登録の要件である。更新申請を行わない者、要件を満たさない者は登録が失効する。

毎年の登録者数は、前年度登録者数に、新規登録者数を加え、登録失効者数を減じた数であり、直近3年間の登録者数の推移は下の表のとおりである。

表3. 登録者数の推移 (人)

	事業者部門	市民部門	合計
2013 (H25)	2,115	1,677	3,792
2012 (H24)	2,270	1,816	4,086
2011 (H23)	2,379	1,913	4,292

2. 環境カウンセラー登録制度の問題点・課題とニーズの変化

(1) 制度検討会

2003年度(H15)以降、今回の検討会を含めて6回、環境カウンセラー登録制度に係る検討会等が設けられた。実施した年度とテーマは下の表のとおりである。

表4. 環境カウンセラー登録制度に係る検討会等のテーマ

①2003(H15) 制度検討会	1) 認知度の低さ・理解の不足 2) 活動の場・機会の不足 3) 活動状況の把握と実績評価の仕組み 4) 資質・能力向上の仕組み 5) 専門分野の異なる環境カウンセラーの連携(協議会等)
②2008(H20) ～2009(H21) 活性化推進検討会	1) 登録者の高齢化 2) 役割が曖昧 3) スキル、知識のレベルが不明 4) 更新ルールの形骸化 5) 活動のチェック、評価機能が無い 6) 研修のあり方と有用性
③2010(H22) 意見交換会	1) 自治体との連携が弱い、認知度が低い 2) 役割が曖昧。有用度が不明 3) 社会情勢に応じた意識変革とスキルアップ 4) 地域および利用者側のニーズと情報提供がミスマッチ 5) 利用者側に立った制度になっていない
④2011(H23) 募集要項見直し検討会	1) 要件が現行の審査方法では十分に確認できない 2) 必要な経験年数が長いため、若年層の登録が進まない 3) 資質を確認できる実績・活動内容が不明確 4) 「環境保全に関する基本的な知識」が審査で確認できない 5) 論文審査では応募者の実績・経験を読み取れない 6) 審査員の資質によるところが大きく、基準が明確でない
⑤2012(H24) 制度検討会	1) 分野が広く、専門性や能力が見えにくく利用しづらい 2) カウンセリング能力が見えにくい 3) 活動報告のデータが古く、現在の活動が不明 4) 個人ベースでの依頼は利用者にとってハードルが高く、マッチングする組織がほしい 5) 活動していない人も更新できるため、登録者がアクティブかどうか不明

(2) 制度見直しの背景と検討会のテーマ

①2003 (H15) 年 制度検討会

環境問題と環境教育について世界と国内の状況の激変とも言える変化を背景として制度の見直しが行われた。

1997 (H8) 年に京都議定書が採択され、国内では1998(H9) 年度「地球温暖化対策推進法」が成立した。地球温暖化問題は「理解」から「行動」、そしてセクターを超えた「協働」、さらには、地域づくりと一体化した対策による目標達成が重要なテーマとなっていた。

2002 (H14) 年の持続可能な開発に関する世界会議(ヨハネスブルグサミット)を契機として「国連持続可能な開発のための教育の10年(2005～2014)」がスタートし、社会・経済・文化を総合的に扱う持続可能な開発のための教育の推進が求められていた。

2003 (H15) 年に成立した「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(環境教育推進法)」は、国連持続可能な開発のための教育の10年に対応するため、環境、文部科学、国土交通、農林水産、経済産業の5省共管とされ、学校を始め、民間団体、企業、地方公共団体等での環境教育推進が盛り込まれた結果、NPOや企業の中で環境教育に取り組むところが増え、環境カウンセラーの役割は相対的に低下することとなった。一方、2003 (H15) 年は「CSR元年」とも呼ばれ、企業活動を持続可能な開発と調和させようとする動きが注目を浴びた。

こうした社会の動きと連動し、一般的な知識伝授型の環境教育を行う人材から、企業が本業として取り組むCSRをサポートできる人材、地域の協働取組をプロデュース、コーディネートできる人材に対するニーズが高まっていた。環境カウンセラー登録制度は「インストラクター型」人材へのニーズが高かった時代に生まれたものであり、新たなニーズに十分応え得るものではなかった。

2003 (H15) 年度の検討会で挙げられた「環境カウンセラーの認知度が低い」「活動の機会・場の不足」との問題は、変化するニーズへのミスマッチの結果である。そこで、「資質・能力向上の仕組みづくり」や「専門分野の異なる環境カウンセラーの連携促進」が課題となる。環境カウンセラーの資質・能力が向上し、活動の場を増やすとともに、活動状況を把握し、発信することで存在意義を高めることが、当時の課題だった。

②2008 (H15) 年度 活性化推進検討会

基本的には、2003 (H15) 年度と同様の社会状況の変化を前提としている。

「登録者の高齢化」は、環境カウンセラー登録要件が職業として成立する水準

にないことが一因である。一般的な環境に関する知識を身につけている人や、知識を伝授できる人材は少なくない。2006（H18）年度に開始した環境社会検定試験（エコ検定）の累計合格者は、2009（H21）年に約14万人、2010（H22）年度に20万人を超えた。環境に関する基礎的な知識・情報が普及していることを裏付ける。

環境カウンセラーの活動をチェック、評価する機能が無く、形式的な活動実績報告で登録が更新できるため、環境をめぐる最新の動向に対応できていない人も登録を更新できる。また、最新の動向を身につけ、カウンセリングに活かすための研修の仕組みも整備されていない。知識・技能の水準が低いと見られているため、交通費や教材の実費程度の対価で環境カウンセリングを実施することが多く、若齢層の参入を難しくしていると考えられる。

高度な専門的知識・技能を持つ環境カウンセラーもいるが、全体としては「役割が曖昧」である上に「スキル、知識のレベルが不明」であるため、「利用者側に立った制度」となっておらず、活用されにくいことが繰り返し問題点として提起されている。

③2010（H22）年度 意見交換会

この年度に行われた行政刷新会議「事業仕分け」で提起された問題がテーマとなっている。事業仕分けにおいて、環境カウンセラー事業運営業務は「実施機関を競争的に決定し、事業規模は縮減すること。将来的に地方／民間への移管を検討する」とされた。

「自治体との連携」は、事業仕分けで提示された「地方への移管を検討する」に対応している。「役割が曖昧。有用度が不明」「社会情勢に応じた意識変革とスキルアップ」「地域および利用者側のニーズと情報提供がミスマッチ」「利用者側に立った制度になっていない」の問題設定は、環境カウンセラーの存在意義を高めることを目的としたテーマ設定である。

④2011（H23）年度 募集要項見直し検討会

環境カウンセラーに必要な資質・能力を募集要項の改訂によって担保しようとするものである。主に登録時の審査方法、更新時の実績を把握する方法が議論された。

これまでに提起された課題を、資質・能力の視点から掘り下げるものである。

⑤2012（H24）年度 制度検討会

前回は踏まえ、環境カウンセラーのより一層の活用を図るためのものである。個々の環境カウンセラーの専門性やカウンセリング能力、活動実績を可視化する

る方策、組織的なマッチングについて議論されたが、費用面での問題などがあり、積み残しとなっている課題も多い。以下の表5に、現時点での課題を整理する。

表5 環境カウンセラーの課題

1. 認知度の向上	環境カウンセラーの存在があまり知られていない。広報手段はウェブのみ。現状は、個人の努力に頼る。
2. 役割の明確化	類似の資格や登録制度との違いがわかりにくい。「総合性」のメリットが打ち出せていない。
3. スキル・専門性の明示	個々のカウンセラーの専門性が異なるため、環境カウンセリングを依頼しにくい。
4. 資質・能力の向上	変化を続ける国の内外の情勢に応じて、新たな知識や技能を習得するための研修の仕組みづくりが必要。
5. 活動機会の創出	環境カウンセラーが活動する場や機会が少なく、登録のメリットが感じられない。
6. 若齢化の推進	若い年代の登録が少ない。職として成り立たつ仕組みが必要。
7. 適切なマッチング	環境教育や環境保全活動に取り組みたい人と環境カウンセラーを仲介する仕組みの強化が必要。
8. 登録・更新の適正化	新規登録、更新登録をしようとする人が、環境カウンセラーに必要な要件を満たしているかが明確ではない。
9. 自治体との連携	地域と密着した活動を展開するには、自治体との連携が重要である。
10. 環境カウンセラー間の連携	環境カウンセラーの資質・能力の高度化・専門化の推進と異分野のカウンセラーの連携を並行して進める必要がある。

3. 環境カウンセラー登録制度改革案

12ページの図1は、現在の運営体制を示すものである。研修を地方環境事務所が担い、新規登録、更新登録、活動実績報告受理、マッチングに係る業務は全て全国事務局が担っている。これを、図2のように変える。ポイントは、以下の3点である。

(1) 国の登録制度を維持

『第四次環境基本計画』第2部第1章第3節「持続可能な社会を実現するための地域づくり・人づくり、基盤整備の推進」では、国の責務として「家庭、学校、地域、企業等の様々な場における環境教育の取組や組織・ネットワークづくりを支援する」が明記されている。

地域における環境学習・環境保全活動を促進するファシリテーター的人材、多様な人や組織をつなぎネットワークを形成・維持するコーディネーター的人材は現在もまだ求められるものと考えられることから、環境カウンセラーの果たすべき役割は今後も必要とされ、国が制度を維持する意義は薄れていない。

(2) 中央集約から地域分散

環境カウンセラーが活躍する場は、市区町村・企業・団体・学校等の現場であることから、地域ニーズや環境カウンセラー・環境カウンセラー協（議）会の実態を良く知る機関等が仲介にあたることが望ましい。

都道府県毎に「地域事務局」を設置し、全国事務局と連携・分担しつつ環境カウンセラーに関するデータを共有し、研修や活動報告の窓口となることによって、環境カウンセラーと顔の見える関係を築き、的確なマッチングを行える体制とする。

地域事務局の担い手は、環境カウンセラー協（議）会、環境情報拠点（環境学習センター等）、地方自治体の関連部署、民間の市民活動サポートセンター等を想定し、地域の状況に応じて適切な組織・機関を指定する。

『環境教育等促進法』第19条に基づく環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育並びに協働取組等の取組を効果的に推進するための拠点として、2004年度（H16）より全国8箇所を整備された地方環境パートナーシップオフィス（地方EPO）が地域事務局のサポートを行う。

(3) 民間団体との連携と受益者負担

現在、環境カウンセラー登録制度の運用に要する費用は、国が全額を負担しているが、国の予算削減に伴い普及・広報活動、研修等に十分な費用をかけることができていない。そのことが環境カウンセラーの認知度の低迷、資質能力が担保できないなど問題の一因ともなっている。

民間団体が全国事務局として、全体コーディネートを担うことにより安定した運営基盤と柔軟な制度の運用を可能とし、環境カウンセラーの普及・広報活動の強化、資質能力向上のための研修等を強化する。

上に述べた対応を行うことにより、環境カウンセラーの課題に対して表6に示す改善を図る。

表6 環境カウンセラーの課題解決策

1. 認知度の向上	地域事務局が、当該自治体で活動する環境カウンセラーに関わる情報を把握し、的確な情報を積極的に発信することにより、これらの課題を解決する。
2. 役割の明確化	
3. スキル・専門性の明示	
4. 資質・能力の向上	地域事務局が、当該自治体における環境教育・環境保全活動の現状及び、当該自治体で活動する環境カウンセラーの資質・能力を把握し、必要な研修を企画・運営する。
5. 活動機会の創出	地域事務局が、当該自治体における環境教育・環境保全活動の現状及び、当該自治体で活動する環境カウンセラーにかんする情報を把握し、環境カウンセラーが活動する場を創出する。
6. 若齢化の推進	今後の検討事項とする。
7. 適切なマッチング	地域事務局が、当該自治体における環境教育・環境保全活動の現状及び、当該地域で活動する環境カウンセラーに関する情報を把握することにより、的確なマッチングができる。
8. 登録・更新の適正化	地域事務局が、当該自治体で活動する環境カウンセラーに関する情報を把握することによって、的確な登録・更新ができる。
9. 自治体との連携	都道府県単位で設置する地域事務局は、都道府県・市区町村の状況を把握し、環境カウンセラーとの連携を進める。
10. 環境カウンセラー間の連携	都道府県単位で設置する地域事務局が、当該自治体内で活動する環境カウンセラーの情報を把握し、連携を働きかける。

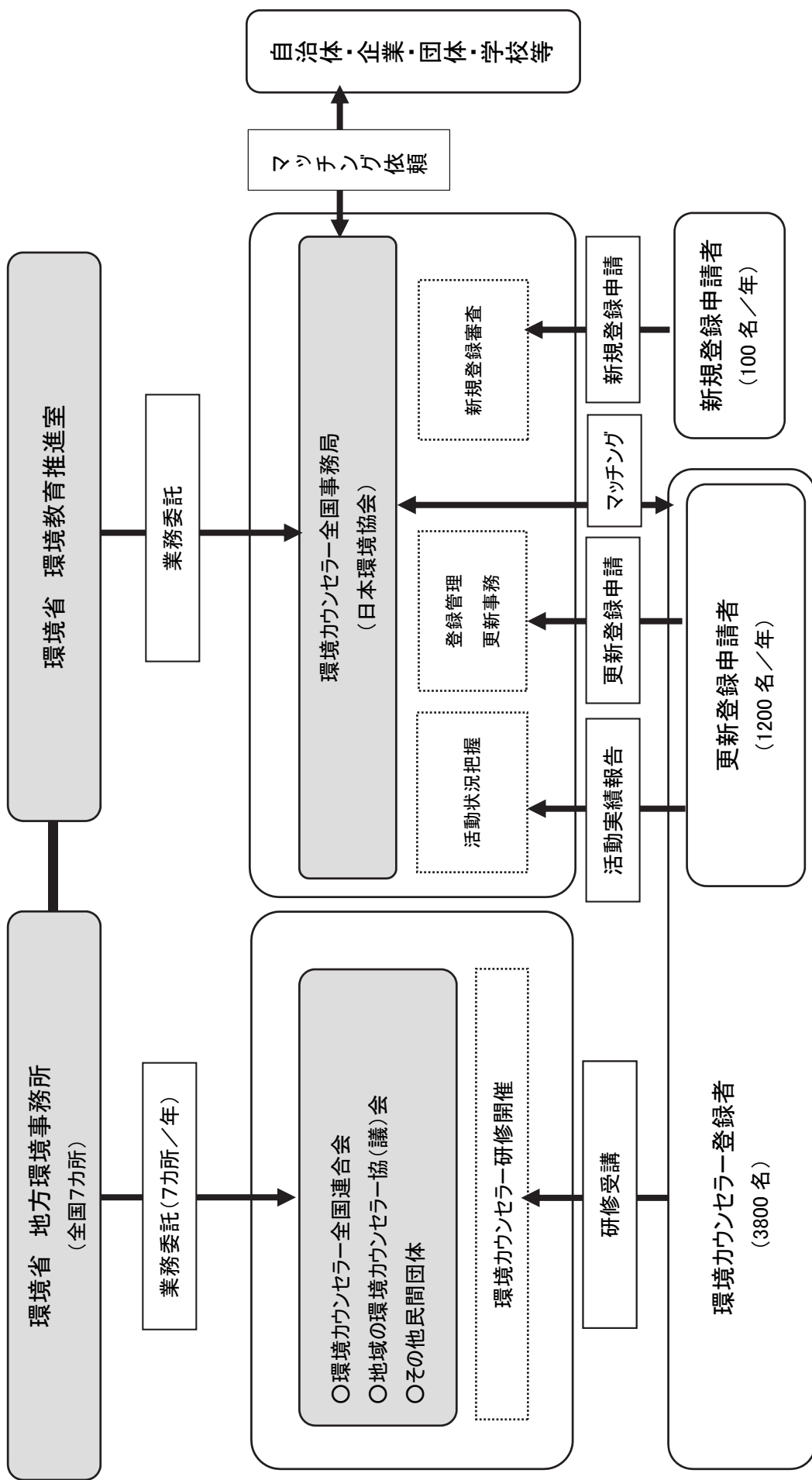


図1 環境カウンセラー事業 運営体制図(現状)

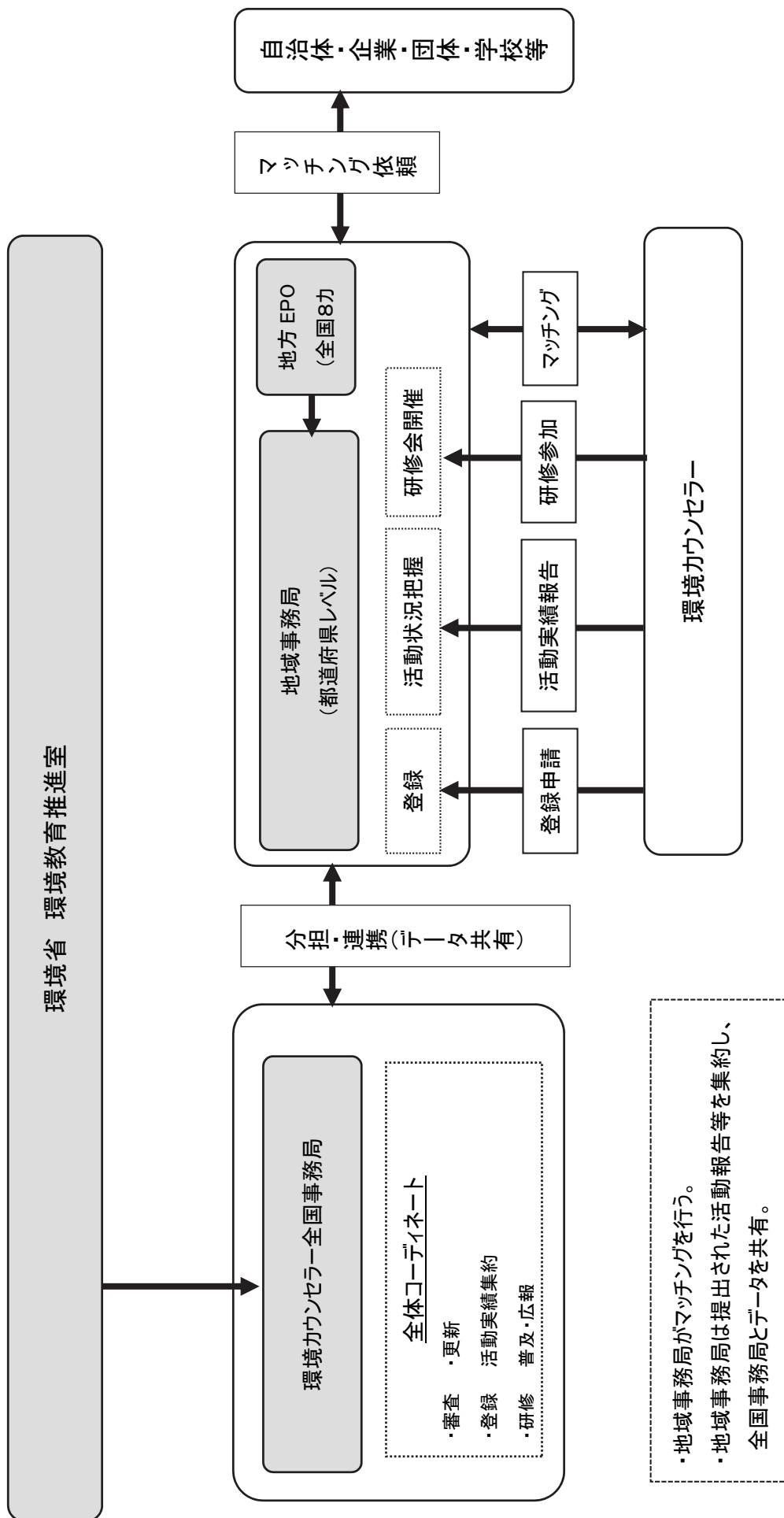


図2 環境カウンセラー事業 運営体制図(将来)

4. 新体制への移行

2015（H27）年度は、現行の運営体制を保ちつつ、5年後に最終型への移行を目標として、地方 EPO やその他の中間支援機能を持つ組織と連携し、着実に地域事務局を立ち上げる。

具体的には、以下に掲げる3つの段階を経て移行する。

（1）調査及び移行準備

地域事務局を全都道府県で立ち上げる前にモデル地域を決定し、地域事務局業務を試行することとし、2015（H27）年度に、調査と準備作業を行う。

- ①モデル地域の可能性がある地域のポテンシャルを把握する。
- ②制度改革に関するステークホルダーの意見を聴取する。
- ③モデル地域事務局設置を盛り込んで募集要項を改訂する。
- ④モデル地域事務局設置を盛り込んで業務実施マニュアルを改訂する。

（2）モデル事業

2016（H28）年度～2018（H30）年度の3年間先導的地域を数カ所定め、地域事務局を指定し、全国事務局と連携により、以下に掲げるモデル事業を行う。

- ①環境カウンセラーについての周知
- ②マッチング
- ③独自企画による研修会開催
- ④自治体と連携した事業

（3）本稼働

2019（H31）年度を目途として、全都道府県の地域事務局設置を目指す。

2018（H30）年度に、パイロット事務局の事業を検証し、結果を踏まえて、全都道府県で本格稼働する。

移行の年度ごとの行程を下の表7に示す。

表7 ロードマップ

	2015	2016	2017	2018	2019
調査期	◆地域ポテンシャルの把握 ◆ステークホルダーの意向把握 ◆募集要綱改訂 ◆業務マニュアル改訂				
モデル事業期	◆地域事務局の設置 ◆周知・広報 ◆マッチング ◆研修の実施 ◆登録事務 ◆自治体との連携				
本稼働期	◆パイロット事業の総括 ◆本稼働時の事務局の選定 ◆本稼働のための要綱等整備 ◆全都道府県に地域事務局設置				