

**環境保全活動の活性化方策
について（中間答申）**

（案）

パブリックコメント版

（平成14年11月7日～11月27日）

【目次】

| | |
|---|----|
| 1．はじめに | 3 |
| 2．環境保全活動をめぐる状況・背景 | 3 |
| (1) 自ら進んで環境によいことをしようとする気運の高まり | 4 |
| (2) NPO等民間団体の役割の拡大 | 5 |
| (3) 地域の環境保全活動における 各主体のパートナーシップ構築の気運の高まり | 5 |
| (4) ヨハネスブルグ・サミットにおける様々な主体の参画の重要性の認識 | 6 |
| 3．環境保全活動を進めるための課題 | 6 |
| (1) 環境保全活動を進める上での責務、基本原則、ルールの明確化 | 6 |
| (2) 透明性の確保、説明責任の担保 | 7 |
| (3) 人材の確保 | 7 |
| (4) 情報の提供、ネットワークの必要性 | 8 |
| (5) 資金の確保 | 8 |
| (6) 環境保全活動に参加する裾野の拡大 | 9 |
| (7) 国際的な視点の確保 | 9 |
| 4．具体的施策の考え方 | 10 |
| (1) 施策の基本的な考え方 | 10 |
| (2) 環境保全活動の推進に当たっての各主体の責務の明示 | 11 |
| 国民、民間団体、事業者、地方公共団体、国のそれぞれの役割と、 相互の自立性の尊重 | 11 |
| 環境保全活動の推進に関する基本方針 | 11 |
| (3) 環境保全活動を推進するための評議会 | 12 |
| (4) 自発的な環境保全活動を支援するための拠点 | 12 |
| (5) 人材の育成 | 13 |

| | |
|-------------------------------|----|
| 人材の確保 | 13 |
| 能力の向上 | 14 |
| (6) 自主的な環境保全活動を支える資金の確保等 | 15 |
| 資金の確保 | 15 |
| 税制措置 | 16 |
| (7) 情報の提供、共有 | 16 |
| (8) 環境保全活動活性化のための環境教育・環境学習の推進 | 17 |
| (9) パートナーシップによる | |
| 環境保全活動のための協定（環境創造リーグ） | 18 |
| (10) 環境保全活動に活用される土地等の確保に関する協定 | 18 |
| (11) 国際的な環境保全活動の活性化 | 19 |
| 5. 環境保全活動のさらなる発展に向けて | 19 |

環境保全活動の活性化方策について

中間答申

(案)

1 はじめに

当部会は、本年4月に「環境保全活動の活性化方策について」の諮問を受け、環境保全活動活性化専門委員会を設置し、7月には「環境保全活動の活性化方策のあり方について（中間的取りまとめ）」を公表したところである。当部会では、その後、この中間的とりまとめをもとに検討を進めてきた。

この中間答申においては、環境保全活動のうち、主として住民、NPOなどの民間団体や事業者が行う自発的な環境保全活動に関し、その支援や人材の確保等について議論を行い、一定の結論を得たのでここに報告するものである。

我が国政府は、ヨハネスブルグ・サミットにおいて、環境保全の基盤を世界的に強化していくための「人づくり」の提案を行った。このような提案を、まず、足元の国内から実践していくことが重要であり、本中間答申がそうした取組を具体化していく上で有益であることを期待する。

)「NPO（非営利組織）」と「NGO（非政府組織）」の定義については、必ずしも明確なものがないことから、本答申では固有名詞としての「NGO」以外は、公益的な活動を行う組織・団体を指す言葉として「NPO」を使用した。また、「民間団体」については、「NPO」に生協、農協、労働組合等の共益団体を含むものを指している。

2 環境保全活動をめぐる状況・背景

二酸化炭素の排出抑制など地球温暖化の防止、リサイクルやごみの減量化といった循環型社会の形成に向けた取組、希少野生生物や里地・里山の保全といった自然との共生など、今日重要性が大きくなっている環境問題を解決し、恵み豊かな環境を実現するためには、これまでの環境行政における中心的な政策スタイル、すなわち原因行為を特定し、その行為主体の行動に対し制限を加える形の規制的な対策を講じることによるだけでは限界がある。

現実の社会では、行政も含めたすべての主体の活動が、大なり小なり環境に影響を与えている。そうした活動には、環境の質を悪化させるものだけではなく、向上させるような性質のものも数多く含まれている。さらに、住民や企業等による環境の質を向上させる目的をも

ったより積極的な活動が広がりを見せてきており、相当の成果を上げるものも出てきている。したがって、今日の環境問題への対応に当たっては、規制的手法のみではなく、このような様々な活動を推進していく必要がある。

環境問題への取組を進める主体は、改めていうまでもなく、住民、民間団体、事業者、行政と様々である。また、取組の手法としても、強制的な環境負荷の低減のための規制に加え、経済的なインセンティブを与える経済的手法、いわゆる自主的取組、環境意識の向上のための普及活動など、問題や取組主体に応じた様々なあり方がある。こうした中で、今日我々が直面している環境問題に適切かつ効果的に対処するためには、まずもって、国民、民間団体、事業者、地方公共団体、国といった各主体が、それぞれ自らの問題として環境問題を捉え、それぞれの立場で経済や社会のあり方を環境にやさしいものへと変えていく努力をし、その努力が組み合わさって、実際に経済や社会を変えていくことがその基盤となる。こうした基盤づくりのためには、各主体が担う環境保全活動のなお一層の広がり活性化が必要である。

環境保全活動をめぐる近年の状況・背景については、以下の点を指摘することができる。

(1) 自ら進んで環境によいことをしようとする気運の高まり

近年、住民や企業が、助成や規制措置を待つまでもなく、自ら進んで身近な環境の改善、汚染物質の排出の抑制等に取り組もうとする姿が、目に付くようになってきている。

平成14年度に環境省が行った「環境にやさしいライフスタイル実態調査」によると、約65.9%の人が環境保全に関する行動に積極的に参加したいと回答している。

環境保全に自ら取り組んでいる民間団体については、正確な数は把握されていないが、例えば環境事業団が編集している環境NGO総覧(平成13年度版)には、4,132の民間団体が掲載されている。また、本年9月末現在、「環境の保全を図る活動」を目的の一つとする特定非営利活動法人(NPO法人)の数は、2,337法人(全特定非営利活動法人数の28.1%)となっている。その他、平成13年度の環境省調査によると、里地・里山保全に取り組んでいる民間団体は全国で約1,000を数えている。

さらに、環境保全を主たる目的として設立されていない団体であっても、町内会や自治会、地元商工会などを核として、リサイクルの推進や清掃活動、環境学習活動などに取り組む例が数多く見られるようになってきている。

また、企業においても、自らの事業活動による環境負荷の低減を目指して自主的に取り組み、社会的責任を果たす観点から、あるいはステークホルダーとの意思疎通を図る観点から、計画や環境報告書などの形でその取組や成果を広く公表する動きが広まりつつある。また、企業の中には、製品に環境ラベルを添付してユーザーや消費者に直接的な働きかけを行ったり、店舗を利用した環境学習活動などの社会貢献活動を行っている例も見られるようになっている。

こうした自発的な活動は、まちづくりや歴史的・文化的な遺産の保管理、地域福祉、環境保全型農業といった様々な分野の活動と共同・協調しながら行われているケースも見られる。

このように、自ら進んで環境によいことをしようとする各主体の気運は、広がりを見せ始

めてはいるが、例えば、上記の「環境にやさしいライフスタイル実態調査」によると、実際に行われている活動としては、地域においてルール化されている「リサイクルのための分別収集への協力」などは9割程度の人が実施しているのに対して、地域の環境保全活動に参加している人は、2割程度にとどまっているように、まだその範囲は小さくなく、また、その数、継続性も不十分な状況にある。

(2) NPO等民間団体の役割の拡大

近年、国や地方公共団体といった公的セクターや企業などの経済的セクターに加え、NPOの社会において果たす役割が大きくなってきており、平成10年には「特定非営利活動促進法」が制定され、特定非営利活動法人の数は、本年9月末現在で8,300を超えている。

NPO民間団体は、目指す使命の実現に向けて、行政や営利企業には期待できないような柔軟性に富んだ多様な活動を、即応的に、地域密着型で展開できるという特性がある。このため、NPO民間団体は、国民の期待する公益を実現する担い手として不可欠の存在となりつつある。例えば、介護などの福祉やまちづくりのコーディネーターなどの分野で、国民が地域社会の主人公であるとの自覚が高まり、自発的な活動が活発化しているところであるが、環境分野においても、リサイクルの推進、ナショナルトラスト運動等の自然環境の保全、国際交渉や政策立案過程での提言などの活動を行っており、その役割はますます大きいものとなりつつある。

平成14年に成立した「地球温暖化対策の推進に関する法律」の一部改正法においては、住民、事業者、地方公共団体等が地球温暖化対策地域協議会を組織できる旨規定され、NPO法人が協働（複数の主体が対等の立場で共通の目的のために協力すること。以下「パートナーシップ」と言う。）に基づいて日常生活における温室効果ガスの排出抑制を進めていく主体の一つとして位置付けられている。また、同様に成立した「自然公園法」の一部改正法においては、NPO法人等の民間団体が国立・国定公園の公園管理団体として風景地の管理や利用者への情報提供等を行い得る旨規定されるとともに、土地所有者等と協定を締結して長期に亘って自然風景地の管理ができることを担保する風景地保護協定制度が創設された。

このように、環境保全の分野においても、NPO等民間団体の果たす役割は、今後ともますます大きくなると予想されている。

(3) 地域の環境保全活動における各主体のパートナーシップ構築の気運の高まり

地域の環境問題の解決やよりよい地域環境の形成のためには、その問題を引き起こした直接の原因者の取組は当然のこととして、これに加え、住民、民間団体、事業者、行政の各主体が連携・協力して環境保全活動を展開していくことが大きな意味を持つ。

これは、一つには、よりよい環境づくりへ向けて社会のあり方を変えていくことは、ひとり行政のみによっては達成し得ず、あらゆる構成主体が積極的に参画し応分の責任を果たしていくことが必要であること、二つには、各主体が持っている人材や技術、資材・機器等の

資源、資金等は偏在しており、これらを融通し合って最大限有効に活用するためにはパートナーシップが有用なツールであること、三つには、各主体が個別に環境保全活動に取り組むよりは、パートナーシップに基づいて連携・協力して活動を展開していく方が効果が大きく、ひいては社会の変革をスピードアップできることなどによるものである。

こうした地域レベルにおけるパートナーシップ構築の試みは、例えば、リサイクルの推進、里山の管理、ローカルアジェンダの作成などで例が見られ、その必要性が認識されてきているが、まだ数は少ない。

(4) ヨハネスブルグ・サミットにおける様々な主体の参画の重要性の認識

1992年にリオ・デ・ジャネイロで開催された地球サミットの成果を確認し、21世紀の持続可能な開発のための国際的な取組を議論するため、本年の8月26日から9月4日まで、ヨハネスブルグで「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(ヨハネスブルグ・サミット)が開催された。このサミットでは、世界各国の首脳がその代表として集まっただけではなく、NPOなどの各種民間団体が主要グループの1つとして各国政府に認知され、政府と対等の立場で、それぞれサミットの準備プロセスや公式プロセス、サイドイベント等に参画し、会議の成功に重要な役割を果たした。また、サミットの成果である政治宣言及び実施文書においては、多様な主体の参画(Multi stakeholders participation)とパートナーシップの重要性が明確に謳われた。さらに、それだけではなく、約束文書(タイプ2)として、政府に限らない様々な主体の約束が公的に確認されたが、これは、環境に関する国際会議の成果としては史上初のことである。

これらは、環境問題の解決に向けての様々な主体の自主的な参画の重要性が、国際的にますます強く意識されてきていることを示している。我が国を代表して参加した小泉総理大臣も、環境のための「人づくり」を強く訴えるとともに、「グローバル・シェアリング」というパートナーシップに基づく取組により、地球環境の問題の解決を目指すことを提唱した。

3 環境保全活動を進めるための課題

2で述べたように、様々な主体による環境保全活動が求められ、その萌芽が見られるようになってはいるが、さらに自発的な活動を活性化していくためには、いくつか解決すべき課題がある。

(1) 環境保全活動を進める上での責務、基本原則、ルールの明確化

環境保全活動を進めるに当たっては、まずは、国民、民間団体、事業者、地方公共団体、国といった各主体が、自ら進んで環境をよくするという責務を有していることを明らかにす

るとともに、各主体が自発的にそれぞれの役割を果たしていけるよう、基本原則やルールを明確化する必要がある。

例えば、国民各界各層が、それぞれ環境負荷を減らしたり、環境の質を向上させるよう自発的に努めるべきことは、必ずしも明確に認識されているとは言い難い。

また、ともすれば、住民や民間団体の環境保全活動は、行政の手足や下請けとして捉えられたり、規制や予算措置の代わりとして行政の延長上に捉えられる傾向が見られる。環境保全活動にパートナーシップに基づき取り組んでいくためには、パートナーシップがふさわしい分野を明確にするとともに、各主体は、互いに代替不可能な役割を担っている以上、その役割に応じつつ、対等の立場でパートナーシップを構築すべきであるという基本的な原則を共通の認識とする必要がある。そして、パートナーシップに基づく活動の実施にあたっては、意思決定のルールや事業運営のルールなどを明確にすることが重要である。

これらの原則等をもとに、環境保全活動の基盤を強化し、パートナーシップに基づく取組を推進するための枠組を構築する必要がある。

(2) 透明性の確保、説明責任の担保

環境保全活動が多数の人々によるパートナーシップに基づいて行われる場合には、参加者の相互の理解と協力の下に進められなければならないが、その前提として、必要な情報が共有される必要がある。また、行政や支援を実施する組織は、できる限り透明性のある運営に努めるとともに、活動を進めるに当たって必要な情報の提示や、支援する活動の選定等についての説明責任を果たす必要がある。このような基本的な了解事項についても、必ずしも周知徹底されていないきらいがある。

民間団体においても、その活動を住民等に理解してもらい、活動の環を拡大するためには、活動の状況、成果について定期的にモニターし、その結果を広く情報公開し、活動の透明性を高めることが必要であるが、民間団体独自では、透明性を高めるために必要な資源、能力等が不足する場合もあることから、これを補う仕組みを作る必要がある。

(3) 人材の確保

環境保全活動を推進するためには、活動を担うとともに、それを支える人材が必要であるが、これが大きく不足している。

例えば、現場で実際の活動に携わる人材に加え、環境保全活動を立ち上げ推進できる人材、環境保全活動について助言・指導ができる人材、環境保全活動を行う組織間をコーディネートできる人材など、幅広い有為な人材が求められる。

民間団体については、活動がその構成員の自発性や熱意によって支えられている部分が大きく、活動の広がりやつながりには自ずと限界がある。その活動についての継続性を確保し、社会的な認知を得られるようにするためには、専門的知識に加え、民間団体の会計・組織運営のノウハウ、広報活動、情報収集、情報発信、政策提言のためのプロセスといった分野で

人材を確保し、あるいは各団体がこうした人材からの助言を得られるようにする必要がある。

さらには、行政の側でも、環境保全活動やこれを担う民間団体の活動に理解のある人材の育成が不十分である。特に、地方公共団体などの行政が、住民、民間団体、企業とパートナーシップに基づいて活動を行おうとする場合、その間のコーディネーターの役割を果たす者が不可欠であるが、その必要性についての理解すらも不十分な状況にある。市民の主体性を引き出し、活動をコーディネートする能力は、市民の目線で活動している民間団体こそが有しているものであり、行政にはこうした点についての理解が求められる。

現在、こうした人材の育成については、民間団体で様々な取組が行われているほか、環境省においても、環境保全活動について助言・指導を行うことのできる人材を登録する環境カウンセラー制度や、自然公園指導員制度等があり、地方公共団体においても地球温暖化防止活動推進員の委嘱、環境アドバイザーや環境リーダーの育成・登録、自然保護指導員の委嘱等が行われている。

しかし、こうした様々な人材に関する施策については、専門的知識を重視した、いわば縦割型となっている例が多く見られ、自発的活動のファシリテーター、コーディネーターとしてのソフトウェアは必ずしも十分とはいえない。その上、相互の連携がほとんどなく、そもそも制度間において情報交換も不十分な現状にあり、その改善が課題である。

(4) 情報の提供、ネットワークの必要性

環境保全活動の展開や深化を進めていくためには、活動の基礎となる情報、特に行政が有する幅広い情報をできる限り積極的に公開し、その活用が図られるようにするとともに、様々な場で行われている活動やパートナーシップを構築する機会についても、情報を共有していく必要がある。

また、行政や各種の支援団体による活動支援に関しても、その種類、申請要件、申請手続・期限等について、的確に情報を収集し、広く提供する必要がある。

こうした情報は、広くネットワークを構築することによって、さらに日常的に共有することができると考えられるが、これもまだ不十分な状況にある。

ネットワーキングを有効に機能させるためには、各組織や主体をつなぐ立場にあるコーディネーターの存在が重要である。

(5) 資金の確保

民間団体の活動を制約している大きな要因の一つは、事業費や管理費（組織運営費）の不足である。例えば、地域で活動する民間団体の活動は、当該地域での協力や地域住民の支持、支援により、持続的に展開されていくことが一つの理想であるが、効果が明らかにならないと住民の支持が得られず、しかし効果が出るまで活動が続くためには支援が必要であるというジレンマに陥るケースが多い。また、事業費については支援が得られても、組織運営費が足りないために、組織として十分な活動が継続できず、事業が先細りになったり、行政や支

援組織の助成頼みになってしまうとの問題がある。支援組織から活動資金の支援を得た場合でも、支援組織の意向に応えることだけに活動の精力のほとんどが使われてしまうような事例もある。

また、環境保全のための土地について民間団体へ寄付をしようとしても、税制上の優遇が得られるケースは、国立・国定公園等の一部の地域などに限られている。

(6) 環境保全活動に参加する裾野の拡大

民間団体等の環境保全活動の活性化には、専門性を有する人材の育成にとどまらず、広く環境保全に関する国民の関心を高め、その参加を促すことが不可欠である。このため、学校や企業等も含めた多様な主体があらゆる場において環境教育・環境学習を推進するなどにより、環境保全活動の土壌を豊かにしていくことが必要である。

また、環境保全活動への参加者を増やすためには、個々人の意識の向上のみに期待するのではなく、例えば、勤め人が環境保全活動に参加しやすくなるようにボランティア休暇の範囲の拡大や積極的取得の奨励を図るなど、参加を促す仕組みを拡充していくことが必要である。

さらに、家族全体で取り組むような活動や、各個人が気軽に取り組める活動のためのプログラムを開発・普及したり、環境保全活動に取り組んでいる人たちに、その成果が目に見えるようにすることで、活動の広がりを支援することも必要である。

(7) 国際的な視点の確保

我が国の環境保全活動を担う民間団体の活動範囲は、活動が根ざしている地域を中心とすることが多い。しかし、環境分野を含め国際協力における民間団体の果たす役割は大きくなっており、国際機関や各国の援助機関は民間団体との協力を重視するようになってきている。また、地球環境問題への対応は国内に活動が限られるものではないことから、海外の現場で当地の民間団体等と連携・協力した活動や、海外の同様な団体を受け入れて活動を行うことができる民間団体の増加を図ることが必要である。その場合、海外で活躍した企業OBなどの経験やノウハウを我が国の民間団体の活動に生かしていくことも必要である。

また、地球温暖化を始めとする地球環境問題の国際交渉に当たっては、国際的なNPOによるネットワークの提言が不可欠なものとなっており、海外においては、その支援が行われるようになってきている。我が国でも、国際交渉へのNPOの参画につき支援を行うようになってきているが、国際的なネットワーク活動への我が国のNPOの参画がより活性化されることが必要である。

4 具体的施策の考え方

(1) 施策の基本的な考え方

これまで述べたように、自ら進んで、環境を大切に、環境によいことをしようとする国民の意識の高まりを受け、様々な環境保全活動が拡大の兆しを見せている。

例えば、全国各地で里地・里山、河川・湖沼・海岸の保全や絶滅の危機に瀕している動植物の保存のために自然環境を維持・再生・創出している例、まちづくりの中で地域の歴史的・文化的な遺産と一体となった自然を維持・活用している例、環境保全型の農業等を通じて地域内での資源循環を図っている例、広域レベルで廃棄物の減量化やリサイクルの意識向上を通じて廃棄物最終処分量の大幅減量や資源リサイクルの一端を担っている例、地方公共団体単位で中小企業が少ない負担で運用できる独自の環境マネジメントシステムの開発・普及に取り組み地元企業の環境負荷の低減に寄与している例、企業がその店舗や集客力を生かして環境問題に関する普及・啓発・教育に取り組んでいる例、エコマネーやエコファンドなどを通じて自らの資金や労力を環境保全を加速させるために活用する例、環境保全のための取組・施策に関する企画や提言に取り組んでいる例など、各地域において自発的な環境保全活動を進めている例が数多く見られる。

自発的な環境保全活動は、各地域において、住民や民間団体、社会貢献活動を行おうとする事業者などの主体が、それぞれの役割を認識し、それぞれの使命感や問題意識に応じて自発的に取組を行うことが基本である。国や地方公共団体は、こうした民間団体等の自発性をまずもって尊重することを第一とするとともに、活動を効果的に展開するため互いに連携・協力して取り組む際には、それぞれが対等な関係にあることを重視して、民間団体等の取組を側面あるいは後方から支援していくことを基本的な考え方とすべきである。また、その際には、短期的な成果の発揮にあまり拘泥することなく、活動が持続的に行われるように、中間的な目標の設定、成果を踏まえた活動の調整等の弾力的な活動手法を普及するなどの配慮をする必要がある。

また、互いが信頼し合い、共通認識のもとに取組が進められるためには、行政において自発的な環境保全活動に関する施策の策定・実施を行う場合はもとより、民間団体において活動を実施する場合においても、できる限り透明性を確保し、各主体の参画を促すことが求められる。

このように様々な主体がその役割に応じて自発的に環境保全に取り組むことができるようになることは、地域総体として地域から環境問題を解決し、環境をよくしていく能力を創り出すことになる。このいわば「地域環境力」を高めるため、総合的、戦略的に取り組む必要がある。こうした地域での環境対応能力の向上は、地域に住む人々の生き甲斐や活動の場の確保を通じて、地域の活性化にも資するものと考えられる。

これら地域における自発的な活動をより活性化し、様々なパートナーシップによる活動の広がりを後押しすることによって、環境の恵沢を享受できる国民生活を確保し、地域や地球の環境への負荷の少ない健全な発展を図ることを目指して、民間団体等による環境保全活動を支援するために地方公共団体及び国が講ずべき措置を明らかにするとともに、各主体がパ

ートナーシップによる環境保全活動に取り組むための原則的事項を定めることが必要である。

(2) 環境保全活動の推進に当たっての各主体の責務の明示

環境保全活動を活性化するためには、その参加者間の相互理解が必要である。そのためにも、環境保全活動をめぐる相互の役割、責務について明確化しておく必要がある。

国民、民間団体、事業者、地方公共団体、国のそれぞれの役割と、相互の自立性の尊重

環境保全のための取組は、法律による規制や助成措置を待たなければならないものではなく、様々な主体がそれぞれの立場において自らの問題として取り組むことが必要である。現在萌芽が見られている自発的な環境保全活動の理念的な基盤を構築するため、国民、民間団体、事業者、地方公共団体、国の責務として、環境のもたらす恵沢を国民のすべてが将来にわたって享受できるよう、自発的に環境を大切に環境によいことをする必要があることを、まずもって明らかにするべきである。

環境保全活動に参加する様々な主体は、他に代替できない役割を担っており、それぞれの優位性や得意分野を生かしその役割を果たすものであり、あくまでそれぞれの立場は対等であって、それらの活動は、行政の補完でも延長線上にあるものでもない。これら各主体がパートナーシップを構築することにより、問題の解決に当たることが重要である。

住民や民間団体は、現場で問題を体験し、それぞれの能力や特性に応じてその解決に取り組む主体であり、現場で問題に直面する地方公共団体は、これに取り組む住民や民間団体のパートナーとして、自らの責任で果たしうる政策的役割を担うとともに、住民等と協力して共に問題解決のために取り組み、また、住民等の取組を支援することをその役割とするべきである。

国は、環境保全活動が地域を中心として展開されていることから、民間団体や地方公共団体の活動について、全国的な見地からの支援を行うことをその役割とするべきである。また、環境保全のための法令の適用や改廃についても、自発的な環境保全活動の進展を組み込む形で検討を行っていくことが望ましい。

環境保全活動の推進に関する基本方針

環境保全活動の推進に当たっては、環境保全活動の担い手である住民や民間団体、これに参画する地方公共団体や国の役割について互いに了解し、それぞれなすべきことを明らかにした基本方針が定められていることが望ましい。その内容としては、基本的な考え方、人材の育成や支援方策、環境教育等の環境保全活動を推進するにあたっての重要事項についての方針、役割分担などが明記されることが望ましい。

また、この基本方針の作成手続としては、これが様々な主体による環境保全活動を推進するための基本的なものであることから、環境保全活動にかかわることができる限り幅広い主体によって議論され、案が作成される、国民的な合意文書とするべきである。

また、各地方公共団体においても、その地方の環境、経済、社会の独自性に応じて、それぞれの基本方針が、国の場合と同様に幅広い参画のもとに策定されることが望まれる。

(3) 環境保全活動を推進するための評議会

環境保全活動は、幅広い主体の参画によるものであることから、その推進のためには、各主体が参画する場において、方針の策定や、施策・活動の提案・評価が行われるべきである。

このため、国レベルにおいて全国を対象に、民間団体、事業者、地方公共団体、国の府省などが参画する場（全国評議会）を設け、例えば前述の基本方針の案の作成、環境保全活動の推進のために必要な提言の取りまとめ、環境保全活動に関する主要な環境行政施策の進捗状況の定期的なモニター、その結果に基づく政府への意見具申などを随時行うことが求められる。評議会の構成や議論の方法については、民主性と透明性を確保することが必要である。

また、地方公共団体においても、同様に環境保全活動に参画する者が対等の立場で集い、前述の地域における環境保全活動に関する基本方針の案の策定、活動の推進のための意見具申等を行う評議会が設けられることが望まれる。

こうした各主体の参画による基本方針の策定や意見の取りまとめ作業は、その作業の過程でそれぞれの環境保全活動のあるべき姿を議論することで、各主体がその役割を自覚し、パートナーシップに基づく活動を形成するよい機会にもなると考えられる。

(4) 自発的な環境保全活動を支援するための拠点

様々な主体が環境保全活動を実施する上で、各主体に関する情報の交換や交流を行うための拠点や、活動基盤が弱い主体を支援するための拠点を用意する必要がある。

現在でも、環境省の地球環境パートナーシッププラザ（東京・青山）が平成8年から活動を進めてきており、またいくつかの地方公共団体においても、NPO支援センター等としてこうした拠点を設置している例が見られており、その活動を広げより効果のあるものとする必要がある。

こうした環境保全活動の拠点到期待されることは、例えば以下のような機能である。

- ・自発的な環境保全活動を行おうとする者に対して、その活動の企画・計画等について、助言、相談、活動計画等の公表及び参加者公募を支援
- ・既に実施している活動について、その活動計画、成果を活動団体に代わって公表し、広く活動への理解と参加を募るとともに、活動についての透明性の向上を支援
- ・環境保全活動を実施する上で必要な行政情報等を収集し、わかりやすく提供
- ・会議室その他の環境保全活動を推進する上で必要な場所、機材等を提供
- ・環境保全活動を担う各主体間の情報交換・交流、さらには各主体間の交渉や調整の場づくりを支援
- ・拠点の場や職員、コーディネーターを活用し、パートナーシップに基づく活動を推進

地域における自発的な活動を支援していくためには、各市町村レベルにおいて、それぞれに活動拠点を確保するとともに、広域レベルでの対応を図るため、都道府県レベルにおいても活動拠点を確保することが必要である。こうした活動拠点（「地域環境保全活動センター」（仮称））は、必ずしも新設される必要はなく、公民館や市民サポートセンター、環境情報センター、生涯学習センター、博物館、ビジターセンター等、地域に既に存在する施設や人材を積極的に活用していくことが考えられる。その際には、福祉や教育、まちづくりなどの分野との連携を重視すべきである。

環境省が担うべき全国的な支援については、現在の地球環境パートナーシッププラザのほかに、全国9箇所にある地方環境調査官事務所が同様の機能を担うことが考えられる。

こうした拠点は、基本的には国や地方公共団体により設置され、あるいは既存の施設を指定して整備されるべきものであるが、その運営に当たっては、パートナーシップの基本的な考え方が浸透するよう、実情に応じて、相談者の秘密の保持等につき必要な担保措置を講じつつ、運営に民間団体が参画したり、運営そのものの民間団体への委託を進めるべきである。

（５）人材の育成

人材の確保

多様な環境保全活動が適切に実施されるためには、様々な知識や能力を有する人材が必要となる。

現在、国、地方公共団体、民間団体等において行われている様々な人材施策については、レベルや分野が体系化されておらず、相互の連携が図られていないなどの問題を抱えている。

そこで、まずは、国、地方公共団体、民間団体等が行っている人材制度について、調査、整理及び公表し、情報の交換ができるようにする必要があるとともにその際、民間団体において行われている各種の人材育成や制度間の相互認証の活動への支援についても検討する必要がある。

また、公的な制度である環境カウンセラーや各種の推進員、指導員制度の相互の役割分担や、それぞれの位置付け及びあり方を整理する必要がある。例えば、環境保全活動の指導や行政、各活動主体間の調整を行い得るような人材、温暖化防止、自然公園保全管理等専門性を持った人材、幅広い横断的な環境保全活動に携わる能力を持った人材などに役割を整理することも考えられる。

さらに、パートナーシップの構築を推進していく上では、環境保全活動を立ち上げ、推進していく能力やコーディネート能力を有する人材が特に求められていることから、既存の制度とは別に一定のレベルを有する人材（「環境保全活動推進員（仮称）」）を相当数委嘱し、国レベルの環境保全活動の拠点等において活用する仕組みを検討することが必要である。

企業、各種団体や行政の中には、その退職者も含め、上記の様々な能力を有している人材が多くいることから、その活用を図る施策の検討も必要である。

また、大学の環境学部や環境の専門学校において人材が育成されることが期待される。そ

の際には、環境に関する職場における実務的研修を行うインターンシップ制度を組み入れることが望ましく、その普及、拡大を図る必要がある。

一方、環境保全活動は、児童、青少年、社会人、家庭、高齢者等社会階層に応じて最もふさわしい形態があると考えられる。児童であれば子供クラブによる環境学習が大切であり、家庭においては環境家計簿やリサイクルの推進、高齢者は町内会での活動や子どもへの様々な「環境の知恵」の伝達といった活動が考えられる。こうした環境保全活動を行う意欲を有する人たちに環境保全活動や研修等の情報を提供するなど、社会階層、世代ごとに求められる人材を広く迎え得るような制度の設計も検討されるべきである。

これらについては、環境保全活動に参加する人数やその指導に当たる人数等についての数値目標を明確にして施策を推進していくことが有効と考えられる。

また、人材を継続的に確保していくためには、指導的立場に立つ人材が環境保全活動に職業として従事できるようにすることも必要である。活動の対価を受けることが現状では難しい環境保全活動の分野にあつては、例えば、森林保全、里地・里山保全、海浜保全等の行政が行う環境保全事業に、経験豊富な人材として雇用する方法も考えられる。

能力の向上

環境保全活動を行う人材については、活動への熱意を前提としつつも、環境保全に関する動向の把握と専門的知見の向上が求められる。また、特に民間団体における取組には、組織管理・調整、会計、情報収集・発信、支援・政策提言を行うためのコミュニケーションといった様々な能力を有する人材が求められる。こうした様々な能力について、その程度に応じた養成を支援するためのメニューが用意される必要がある。こうした能力養成は民間団体においても様々なものが行われており、その内容の向上とともに、活用を図ることも検討すべきである。

例えば、NPO活動に従事する人材を海外のNPOに一定期間派遣することによるNPO相互の交流の促進や、企業・地方公共団体・国の職員がNPO活動に参加する機会やNPOの職員等が一定期間国や地方公共団体で仕事をする機会を設けることなどを通じて、NPOとそれ以外の各主体との相互交流を図ることが考えられる。このことは、環境保全活動についての相互の理解を向上させるとともに、望ましい協働のあり方を考えるためのよい機会となることから、このような施策の推進が望まれる。

また、地球環境基金事業の民間活動支援事業の一環として実施されている地球市民大学校事業の上記のニーズに対応した一層の拡充や、環境省の環境研修センターにおける、民間団体との交流を通じた研修方法の検討が必要である。

さらに、大学の環境学部や環境問題に関する専門学校の拡大、民間団体の人材育成プログラムの充実といった人材育成にかかる現状を踏まえ、環境保全活動を行い得る基本的な能力を証明する共通的な制度や各種人材育成制度間の相互認証といった措置についても、今後検討していくことが必要である。

こうした検討には、(3)に掲げた評議会での活動が期待される。

(6) 自主的な環境保全活動を支える資金の確保等

環境保全活動を行う主体である民間団体は、一般に営利を目的としない組織であり、そのため活動資金の捻出が課題となる。その主な収入源としては、行政や民間の助成団体からの資金援助、個人・企業からの寄付、メンバーによる会費、行政や企業からの事業の受託などが考えられる。民間団体がその活動を自立的、継続的に展開していくためには、それらの収入源のうち、住民自らの資金である会費や事業の受託によって活動費がまかなわれることが望ましい姿である。

しかし、会費にせよ、受託事業にせよ、活動が一定の軌道に乗り、社会的に評価されるようになって可能となる収入源であり、特に活動の初期においてはこれらに依存することは困難である。そのため、活動を軌道に乗せ、その基盤を確立するために必要な公・民の助成組織からの初期段階の資金援助と、個人・企業からの寄付金を有効に活用することが必要であり、このために以下のような施策を講じる必要がある。

資金の確保

民間団体の国内外の活動に対しては、環境事業団の地球環境基金事業や、郵政事業庁の国際ボランティア貯金、外務省のNGO事業補助金制度、草の根無償資金協力、企業等が設立した助成財団、助成を活動目的の一つとする民間団体等により、資金の援助が行われている。

このうち、地球環境基金事業は、平成13年度までの9年間で延べ1,740件、総額62億円の助成を行ってきており、民間団体の環境保全活動を支援する上で大きな役割を果たしている。さらに、本基金に対する助成要望は年々増加しており、要望件数、要望額とも高い水準にある。

その一方で、平成13年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」においては、地球環境基金事業は、公害健康被害補償予防協会の業務を承継する独立行政法人に移管されるとともに、明確な政策目標を定めることや、業務の縮減・重点化、助成先の公表、第三者機関による評価の実施とその事業・予算配分への反映等を行うこととされている。独立行政法人は、その自主的判断によって事業の効率化を図ることをその趣旨としており、独立行政法人の独立性を前提とし、何人も納得できる透明性の高い明確なルールを予め定めておく必要がある。また、助成金の配分決定に当たっての透明性の向上、助成金支給時期の検討その他の使い勝手の改善を求める声が上がっている。

このため、地球環境基金事業については、一層の拡充を求める意見へ応える必要があるが、その一方で、特殊法人改革を機に業務の透明性、効率性を高めるため、明確な指針を国が提示するとともに、これに基づいて新しい独立行政法人が、助成を受ける側である民間団体の代表の参加も得た第三者機関を設け、透明性の高い方法で具体的な助成計画や審査基準を策定・公表すること、また、助成した事業の成果について第三者機関の評価を受けこれを公表する仕組みを明確に定める必要がある。

助成の対象については、環境基本計画での重要分野やヨハネスブルグ・サミットの成果を踏まえ、民間における環境保全活動への支援が必要な分野を特定することが必要である。特に、発展途上地域における活動への支援については、我が国の国際的な役割を踏まえ、アセ

アン地域などのアジア太平洋地域を中心とするとともに、助成対象分野を重点化する必要がある。

また、地域でパートナーシップによる環境保全活動を行う組織の運営に対する支援についても検討する必要がある。

助成の運用については、透明性を確保するとともに、助成を受ける民間団体に不必要な負担をかけることのないよう、独立行政法人化を機に改善に努めることが必要である。その際、使途の弾力化等についても、投入資金による効果をより大きくするとの観点から検討する必要がある。

さらに、基金への民間からの拠出が低調であることから、個人や企業からの寄付を増加させるための具体的な方策についての検討も必要である。

これらに加え、NPO活動では、資金援助組織からの支援は年度当初から資金が支給されるとは限らないため、事業の成果を踏まえて費用が支払われるまでの間をつなぐ資金の確保が重要な課題となっていることから、いわゆるつなぎ資金の融資制度の充実が望まれる。

税制措置

NPOの活動資金のもう一つの柱は、市民や企業からの寄付金である。こうした寄付金については、公的法人のうち特定公益増進法人及び認定NPO法人に対し、個人寄付金の所得控除や法人寄付金の損金算入の割増措置が講じられている。しかし、特定公益増進法人制度については、環境保全活動のすべてが対象となっているものではなく、野生生物の保護活動や国立・国定公園等の重要地域におけるナショナルトラスト活動、緑化活動、研究活動などに限定されている。また、認定NPO法人については、現在認定を受けたのは9法人に過ぎず、このうち環境保全活動を実施しているのは1団体であり、NPOからは、認定要件のうち、総収入金額等に占める受入寄付金総額等の割合や、広域性についての要件が厳しいと指摘されている。

自立的な環境保全活動を資金面で支えるためには、このような要件の緩和について検討するとともに、一定の公的な認定が受けられた活動については、寄付金に関する一層の優遇措置を講じるなど、税制上の各種優遇措置の拡充を図る必要がある。

(7) 情報の提供、共有

各主体がパートナーシップによる環境保全活動を実施するためには、活動の基礎となる情報の共有が不可欠である。

環境省では、環境統計集の発行（平成14年7月）や、インターネットを含む各種媒体の活用などを通じて、様々な情報提供を進めているところであるが、こうした環境情報の充実と利用性の向上については、さらに充実、発展を図る必要がある。

また平成8年に全国に先駆けて設置された地球環境パートナーシッププラザでは、民間団体や事業者の環境保全活動に関する情報の収集・提供を行い、民間団体、事業者、地方公共団体と環境省との接点として一定の役割を果たしてきた。また、地方においても、NPOと

協働で運営する情報提供施設、活動支援拠点が設けられるようになってきている。しかし、こうした情報提供・交流の取組は、まだ試行的な段階にとどまっており、必ずしも十分な成果を上げている状況にはない。

また、パートナーシップによる環境保全活動の実施に当たっては、各主体それぞれの持つ情報を共有すること、特に行政が持つ情報を広く共有することが不可欠である。民間団体等が政策提言を行うに当たっては、環境にかかわる正確な情報を踏まえる必要があり、こうした情報についても共有が求められる。

このため、環境教育や企業活動、政策提言に資する様々な環境情報の提供の拡充を図るとともに、地球環境パートナーシッププラザの情報提供・交流の機能の拡充強化や地方における情報提供施設等との連携、地方環境対策調査官事務所の活用等について検討を進める必要がある。また、海外への情報発信、情報交流についても求められており、その対応を図る必要がある。

(8) 環境保全活動活性化のための環境教育・環境学習の推進

環境保全活動をより活性化させていくためには、国民一人一人はもちろんのこと、あらゆる主体が環境保全の重要性に関する知識・理解を深めることに加え、それを持続可能な社会の実現を目指す具体的な行動や実践活動につなげていくことが必要である。また、他の主体の独自性を認めつつ、協働して活動できる人材を育てていくことが必要であり、このような観点から、体系的かつ総合的な環境教育・環境学習を着実に推進するための仕組が求められる。その際には、多様な場に多様な機会が提供され、身近な場所で誰でも環境について学ぶことができるようになるとともに、さらに、家庭、地域社会、職場、学校等のあらゆる場にかかわる者が相互に理解を深め、場、主体、施策を横断的、総合的につないでいくことが重要である。

このため、環境教育にかかわる人材の育成・確保、環境教育の場や機会の拡大、情報の提供やプログラムの整備等の具体的な施策を、あらゆる主体が相互の連携の強化を図りつつ推進すること、中でも地域の環境教育・環境学習の実践に民間団体が大きな力を発揮できるよう、活動のための拠点の整備・確保や、活動促進のための仕組づくり等が必要である。

また、国及び地方公共団体の行政全般においても環境教育・環境学習に取り組むことが重要であり、環境行政と教育行政との連携を強化し、実効ある施策を展開していくことが求められている。例えば、あらゆる公共用地や公共施設においてその場ならではの環境学習を行うこととすること、生涯学習推進システムの中に環境保全に関する学習や体験活動の促進を位置付けることなどを通じ、家庭教育、学校教育、社会教育などの分野で環境保全に関する実践的な活動がより一層効果的に行えるようにするとともに、環境行政側でも、環境教育・環境学習に係る人材の育成・確保や情報の提供システムの整備・拡充等の施策に連携して取り組んでいくことが必要である。

さらに、ヨハネスブルグ・サミットで国連総会での決議が要請された「持続可能な開発のための教育の10年」については、関係府省や国際機関等と連携を図りつつその具体化に取り組んでいくことが必要である。

(9) パートナーシップによる環境保全活動のための協定 (環境創造リーグ)

環境保全活動を推進するためには、様々な主体が自主的にパートナーシップを構築して、問題に取り組むことが有効である。それは、同好者が集うのではなく、様々な特徴・利点を持つ主体が相集って、それぞれの特色を生かしながら、より大きな効果を生むことにその意義がある。

パートナーシップによる環境保全活動を、より着実に、より継続的に自立的に実施するためには、活動の計画的実施、参加主体の役割の合意などとともに、活動を継続的に展開できるしっかりとした組織の整備が必要である。

例えば、英国のグラウンドワークはこうした組織的な活動を行っている例であり、地方自治体、企業、NPO、住民、専門家が参加したグラウンドワーク・トラストが核となり、地域の環境保全・改善運動を実施し、各主体の参加により大きな成果を得ている。

我が国でも、こうしたパートナーシップに基づく組織を、例えば広域的な市町村における連携を念頭において構築し、着実、自立的、継続的に環境保全活動を推進するための仕組みを用意することが必要である。こうした仕組みに基づく組織体 (ここでは「環境創造リーグ」という。) による環境保全活動の実施のためには、専門かつ専任の運営スタッフを有する事務局組織の整備による明確な活動計画の策定、参加する各主体の役割分担が明らかにされた協定の締結、合議制の意思決定、情報公開などによる透明性の高い運営の確保などが必要である。

このため、こうした組織体や活動の中核をなす協定などについて、公的な位置付けを与え、その安定性を高めることが考えられる。また、組織の運営に対する支援についても検討する必要がある。

(10) 環境保全活動に活用される土地等の確保に関する協定

環境保全活動を進めるためには、その形態によって活動の基盤となる土地等を確保することが必要な場合がある。例えば、里山や希少野生生物の生息地等の保全といった環境保全活動を行おうとする場合、当該土地等が開発などされないようにすることが大切である。また、その所有する土地等について、その保全や活用をNPOに委ねようとする場合、その土地が確実に委託した目的、活動に活用されることが客観的に担保されていれば、安心してこれをNPOの手に委ねることができる。

このため、土地所有者とNPOが協定を結び、土地等を取得または借地等して環境保全活動に活用しようとする場合には、これが自然環境の保全など環境保全活動の推進に重要である旨を公的に認定し、当該土地が他に転用されないことを法的に担保する制度を設ける必要がある。

当該土地等が自然環境の保全のためのものである場合には、いわゆるナショナルトラスト活動ということができるが、従来からトラスト保全地の恒久的な保全を担保する制度が我が国にはなく、トラスト活動の拡大の大きな支障の一つとなっており、これを法的に担保することを検討する必要がある。

また、こうして環境保全活動の目的に当該土地等が利用されることが確保される場合には、

そのための土地譲渡・土地管理は通常の営利目的の土地取引とは異なることから、その負担軽減のための税制上の特例措置を拡充する必要がある。

(1 1) 国際的な環境保全活動の活性化

我が国の国際的な環境保全活動を活性化するためには、海外における日本の民間団体の活動や、日本の民間団体と協力して活動する海外の民間団体の活動を支援することが重要である。また、日本の民間団体が、海外での発信能力を高めるとともに、海外の民間団体との連携を図り、連携・協力して国際的な環境保全活動を展開していくことも重要である。

このため、海外における活動の拠点となり得る在外公館や日系企業の海外支店等との連携の強化を図るとともに、地球環境基金事業の拡充を図ることが必要である。また、民間団体へ資金提供状況など必要な情報を提供するため、地球環境パートナーシッププラザ等の内外への情報発信機能の強化を図る必要がある。さらに、国際機関、海外の企業・大学・研究所等で活躍した経験を有する人材の活用や、インターンシップ制度等による人材の育成のための施策を検討することが望まれる。

5 環境保全活動のさらなる発展に向けて

本中間答申においては、環境保全活動を活性化させていくために考えるべき施策のあり方について、現在、住民、民間団体、事業者等により自発的に行われつつある取組をなお一層支援していくための横断的、共通的な方策を中心に取りまとめた。

これらの方策を実現するため、国においては、所要の法制度を含め、各般の施策の検討を進めていくことを要望する。

環境保全活動については、政策決定に対する民間団体の参画の具体的なあり方や、企業活動における自主的取組を政策の一環として位置付け、活用していく方策のあり方、環境教育・環境学習、国際的な環境保全活動といった分野ごとの一層専門的な支援策をいかに具体的に展開していくかなど、まだまだ多くの課題が存在している。今後、これらの点を含めさらに検討を深めていくことが必要である。