

環境保全活動の活性化を検討するための論点整理

平成14年4月
環境省総合環境政策局

【 目 次 】

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2
1．環境保全上の課題及び社会経済の現状と動向・・・・・・・・	3
2．環境保全活動を促進する上での課題・・・・・・・・	5
3．環境保全活動活性化の基本的考え方・・・・・・・・	7
4．具体的施策の考え方・・・・・・・・	9

(はじめに)

我が国は、地球温暖化の防止、循環型社会の形成、自然との共生など多様な環境政策課題に直面している。これらの課題は、現在の社会経済の構造や国民一人ひとりの生活のあり方に根ざしている。その解決のためには、行政のみならず、国民、事業者、民間団体等の社会のあらゆる主体が協力し合いながら自主的積極的に様々な環境保全活動に取り組むことが必要であり、環境基本法第25条(環境の保全に関する教育、学習等)、第26条(民間団体等の自発的な活動を促進するための措置)及び第27条(情報の提供)に位置づけられた施策を具体化することが求められる。

このような認識に基づいて、環境省では、本年2月から4回にわたって民間環境保全活動の活性化に関する研究会を開催し、研究会委員をはじめとする有識者の方々からヒアリングを行いつつ議論を重ね、次のとおり環境保全活動の活性化を検討するための論点を整理した。今後、この論点整理に基づいて、国民、事業者、民間団体、地方公共団体、国などあらゆる主体の自主的積極的な環境保全活動を活性化させるための方策等について議論していくこととしたい。

< 民間環境保全活動の活性化に関する研究会委員 >

岡島成行(青森大学教授)

世古一穂(特定非営利活動法人NPO研修情報センター代表理事)

竹田純一(里地ネットワーク事務局長)

廣野良吉(成蹊大学名誉教授)

【第1回研究会】2月12日(火)

(意見発表者) 廣野良吉(成蹊大学名誉教授)

岡島成行(青森大学教授)

世古一穂(特定非営利活動法人NPO研修・情報センター代表理事)

【第2回研究会】2月28日(木)

(意見発表者) 竹田純一(里地ネットワーク事務局長)

萩原喜之(中部リサイクル運動市民の会代表理事)

山崎唯司(特定非営利法人国際協力NGOセンター事務局次長)

【第3回研究会】3月19日(火)

(意見発表者) 高橋公(日本労働組合総連合会社会政策局長)

秋山英敏(セブンイレブンみどりの基金)

宇高史昭(京都市地球環境政策課)

【第4回研究会】3月25日(月)

(意見発表者) 山元重基(生活協同組合連合会環境事業推進室長)

高橋秀夫(経済団体連合会環境・技術本部長)

1. 環境保全上の課題及び社会経済の現状と動向

(1) 近年の環境保全上の課題の特質

近年の環境保全上の課題は、社会経済状況の変化の中で大きくその性質を変えてきている。近年喫緊の課題となってきたのは、地球温暖化防止対策、廃棄物・リサイクル対策等に見られるような国民一人ひとりの日常生活と通常の事業活動に起因する環境負荷の低減や、人手をかけて維持してきた里地里山の自然環境の保全管理等である。これらの環境保全上の課題を克服するために、国民や事業者が自らのライフスタイルや事業活動をより環境保全に配慮したものに改めていくこと、自主的積極的に環境保全活動に取り組むことが必要不可欠になってきている。

1990年代以降、環境基本法の制定等により環境政策もこの方向に大きく舵がきられてきたが依然としてその取組は遅れており、積極的・総合的な対策が求められている。

(2) 社会経済の状況

現在の日本の社会経済の動向に目を向けてみると、近年いくつかの大きな変化が見られる。

まず第一に、少子高齢化傾向の加速化である。女性の社会進出やライフスタイルの変化等により出生率が減少する一方、平均余命の延伸のため日本の65歳以上人口比率は戦後一貫して上昇している。

第二に、長期の景気低迷と失業率の上昇である。1980年代後半のバブル景気崩壊後、雇用情勢は厳しく、財政赤字の拡大、デフレ状況の継続、不良債権の発生等の状況が生じている。

第三に、個人と社会の関わり、仕事に対する考え方の変化である。内閣府世論調査によれば、個人主義の世の中と言われているものの社会貢献意識が高まっている。また、収入や地位だけでなく、本当にやりたいことを目指し仕事や社会生活を選択する人が増えてきている。

第四に、ライフスタイルの変化や都市への人口集中がますます進んでいる。電化製品の普及、大型化等によりエネルギー消費量は一貫して増加してきており、人々の暮らしの環境負荷が高まっている。他方、都市への人口集中により森林や里地里山を保全管理する担い手がいなくなっている。

(3) 社会の構造改革のうねり

このような社会経済の変化の中で、様々な社会経済の構造改革が押し進められてきている。

まず第一に、地方分権改革や行政改革等の進展である。2000年4月に施行された地方分権一括法による地方への権限委譲に加えて、地方分権改革推進会議において、国と地方の役割分担の明確化、公共サービス分野での公私協働、地方公共団体の自立した財政運営の確立等について議論が進められている。行政改革については、省庁再編、特殊法人等改革、規制改革等が推進されており、地方や民間との関係の中で国の役割が議論されている。

行政機関の保有する情報の公開の動きも進んでおり、2001年4月から施行された行政情報公開法により、国民が行政情報を入手できる機会が格段に増加するだけでなく、行政側もアカウンタビリティの向上を迫られることになる。

第二に、NPO法の制定と認定NPO法人に対する優遇税制の導入等である。1998年3月に、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与する等を内容とする特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、同法に基づいて認定された特定非営利活動法人のうち一定の要件を満たすものに対し寄付金の損金算入等の税制優遇を認める措置も開始されている。

この動きは、公と民の役割分担のあり方に係る考え方の変化と軌を一にしており、政府や地方自治体の施策の中にもNPOとの協働を模索するものが増えてきている。NPO法人の自発的活動も活性化しつつあり、今後行政とNPOとのパートナーシップの強化による公益の向上の流れは、ますます加速されていくことが予想される。

（４）民間団体等の環境保全活動の活発化

我が国においても、現在、国民、事業者、民間団体が多様な環境保全活動を展開している。いわゆる環境NPOは、環境保全に関する活動を自発的に実施している人の集まりととらえることができる。その組織の形態（公益法人、特定非営利活動法人、任意団体、組合など）、活動内容（実践活動、普及啓発、調査研究、政策提言、他団体の活動支援等）、活動分野（森林保全、自然保護、大気保全、水環境保全、地球温暖化対策、廃棄物・リサイクル対策等）は非常に多様である。

環境保全活動を実施している民間団体は、大きく分けると次のようなものがある。

会員制で一定テーマに関心を有する人の集まり

特定テーマについて政策提言を行うもの

開発事業等への意見表明などを行うもの

海外の大きなNGOの日本支部

地域において具体的な活動を実施する人の集まり

事業者が設立した環境保全活動を支援する団体

他の目的での会員・組合員の集合体で活動の一部に環境保全を含むもの

実際に活動している環境NPOの事例としては、「里地ネットワーク」のように町村単位でネットワークを構築して里地里山の保安全管理を進めるものから、「中部リサイクル運動市民の会」のように広く中部圏で資源リサイクルや環境教育活動を行うもの、「特定非営利活動法人NPO研修・情報センター」や「国際協力NGOセンター」のように、国際的・国内的に活動する民間団体に対し知識・情報の普及や人材育成、連携や協力の推進、起業支援やコンサルタント業務等中間支援を行うものなど様々である。

その他の団体では、例えば、連合は組合員に向け家庭で環境負荷の削減に取り組むエコライフ21運動、生協連合会は家庭でできる環境保全の取組や地域や自然をよく知るための調査等の活動支援を展開している。また、経済界を代表する経団連も、温暖化及び廃棄物について自主行動計画を策定、実行するとともに自然保護基金を設けてNPOに対して資金的支援を展開している。

事業者や自治体でも先進的な取組が見られる。例えば、セブンイレブンは、店頭募金と本社からの拠出金・寄付金とを合わせて「セブンイレブンみどりの基金」を創設し、環境ボランティア団体に対し支援を行ってきている。京都市では、市民、事業者、行政等の各主体が協働で「京（みやこ）のアジェンダ21」を策定するとともに、京のアジェンダ21フォーラムを設立し、エコライフ、環境保全型企業活動の推進、環境にやさしい交通体系の創出等に取り組んでいる。

(5) 国、地方自治体における施策の現状

中央政府や地方自治体においても、これらの民間団体や国民の環境保全活動を様々な形で支援している。

先に述べた特定非営利活動促進法（NPO法）及び認定NPO法人に対する税制優遇措置に加え、資金的支援、環境に関する専門知識や活動経験を有する人に対する認証制度、環境ボランティアとの協働、情報提供等各府省もそれぞれの環境関連施策の中で民間団体や国民による環境保全活動を位置付けてきている。また、地方公共団体においてもNPOとのパートナーシップを促進する条例や指針の策定、NPOとの協働による活動の実施等各種の取組がなされている。

(6) 環境問題を巡る国際的状況

1992年リオデジャネイロでの国連環境開発会議で採択された「持続可能な開発のための人類の行動計画（アジェンダ21）」の包括的レビューとその世界的取組の推進強化を図るため、2002年8月末「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）」（南ア・ヨハネスブルグ）が開催され持続可能な開発等について議論が交わされる。この中では、マルチステイクホルダーとのパートナーシップの重要性についても議論される。

2. 環境保全活動を促進する上での課題

(1) 人材の育成・確保、専門性の養成

課題の第一は、環境保全活動の主たる担い手となる人材の育成・確保と、それらの人々の専門性の養成である。

行政や事業者からパートナーシップの相手方として信頼されうるだけの基礎的能力を強化し、国民や事業者、行政から資金を効果的に集めるためには、民間団体の会計能力、広報・宣伝能力、情報収集・頒布能力、対外説明能力（アカウンタビリティ）、環境保全上の課題の各分野に係る専門性、政策提言能力を強化することが必要である。これには、国や地方公共団体による公的な研修制度だけではなく、行政、事業者、大学等との間で人材交流を促進したり、NPO活動に係る基礎的知識・認識を普及することで人材を集めたり、専門知識を有しそれを提供する意志のある企業退職者とNPOとを結びつけていく等、幅広い手法が考えられる。

人材については、現場で活動ができる人 環境保全活動のリーダーとなれる人 各種の活動をコーディネートできる人 という三種類のタイプの人材が育成される必要がある。これらに加え、行政、民間団体、事業者等を協働させるためのコーディネーターも必要である。人材育成の過程では、講義だけでなく現場で実際にパートナーシップづくりに携わる活動経験も取り入れることが重要である。また、環境保全上の課題についての視野を全国的・分野横断的に広げることで政策提言能力の強化を図っていくことが望ましい。

(2) 情報の提供

課題の第二は、情報の提供である。

環境保全活動に必要な資金を得るための基金・補助金の情報、具体的な環境保全活動の事例等、環境保全活動を促進する上で有益な情報について、利用しやすい形で提供することは、活動

の範囲・規模の拡大に大きく貢献する。具体的な手段としては、パソコン等必要なインフラを整備しインターネットの活用を図るほか、連絡会議などにより情報交換の場を設定すること等が考えられる。

(3) 資金の確保

課題の第三は、活動資金の確保である。

民間団体の活動を制約している大きな要因は、事業費や組織運営費(事務管理費)の不足である。民間団体の地域における環境保全活動は、当該地域で広報・宣伝活動を行って地域住民の支持・支援の下で展開していくのが本来の姿である。しかし環境保全活動が効果を現し地域住民の支持を得るまでには相当な時間を要することから、それまでの立ち上げ期を中心に、民間団体の活動に対し基金・補助金などによる財政的な支援を充実していくことが必要である。

また、民間団体等、自らが行う環境保全活動を事業として実施することにより資金を確保する方法について考慮する必要がある。

(4) 協働のためのルールづくり

課題の第四は、協働のためのルールづくりである。

民間団体が活動の規模・範囲を拡大していけない要因の一つには、行政や事業者が民間団体を事業の実施主体として見なしていないことがある。民間団体の環境保全活動は行政や事業者等とのパートナーシップの下に行われることによってより効果的なものになり得ると考えられることから、行政や事業者の側で民間団体を事業の実施主体として参入可能にしパートナーシップの下で事業を推進する枠組みを構築するなどルールの整備を進める必要がある。

また、行政については政策評価の動きが進んでいるが、民間団体の活動についても、活動自体や団体、人材について客観的に評価する方法とシステムが必要である。こうした仕組みを通じて、民間団体の信頼性が向上するとともに、民間団体同士が自由に競争する形となり、民間団体の間に活気が生まれてくることが期待される。

(5) 参加人口の拡大

課題の第五は、参加人口の拡大である。

民間団体等の環境保全活動を活性化させるためには、専門性を有する人材の育成にとどまらず、広く一般の国民の関心を高めその参加を促すことが必要である。このため、学校や企業等も含めた多様な場において環境教育・環境学習を推進し、環境保全活動の土壌を豊かにしていく必要がある。

また、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ツールを開発・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、活動の幅を広げていくことが必要である。

(6) ネットワーク化

課題の第六は、活動やそれを支える組織のネットワーク化である。

住民や風土、自然環境等がそれぞれに異なる様々な地域の活動体の連絡・情報交流体制を構

築し環境保全活動のノウハウを共有していくために民間団体同士がネットワーク化を進めることは、それぞれの環境保全活動の幅やバリエーションを豊かにしていく上で非常に有効である。多種多様な事例情報があれば、民間団体は、その中から選んだり組み合わせたりしてそれぞれの地域にあった活動形態を採用できる。ネットワーク化を推進するためには、つなぎ役を果たす協働コーディネーターが大きな役割をもつ。

(7) 海外への活動展開と海外からの受入

第七に、海外への環境保全活動の展開と海外で活動している民間団体の受け入れがある。

民間団体の活動範囲は総じてあまり広くなく、活動が根ざしている地域の周辺で止まってしまふことが多い。しかし、地球環境問題への対応を図る観点からは、海外の現場で当地の民間団体等と連携・協力して環境保全活動を行ったり、海外の同様な民間団体を受け入れて協働して事業を行ったりすることが求められる。また、海外で活躍した企業OB等を我が国の民間団体に受け入れるなど、その経験やノウハウを活かしていくことも必要である。

3 . 環境保全活動活性化の基本的考え方

国民、事業者、民間団体、地方自治体、国などあらゆる主体が連携・協力して環境保全活動を展開していくためには、社会の構成主体がみなで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、各主体が持っている人材、資源、資金等を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、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各主体が活動を展開していく方が効果が大きいことを認識し、各主体の間で役割分担の明確化を図りつつ、参加と協働を進めるための社会的制度的な基盤整備を行い、これによって具体的な活動の展開を図っていくことが必要である。

(1) 行政と民間活動の役割分担の明確化

従来は社会経済における環境保全活動の分野は大きく「公」と「民」に分かれており、「公」の部分の行政が、「民」の部分の事業者が担っていた。しかし、近年、社会経済の変化に伴い、民間団体が新たに社会経済の担い手として登場してきた。また、ボランティア活動の活発化や情報公開制度の浸透により、国民も社会経済の表舞台で存在感を発揮し始めている。民間団体は多様なボランティア活動の核となる新しい公共組織となりうるものであり、行政や民間企業だけでは担えないような新たな領域を民間団体に任せるべきと考えられる。

国民、事業者、民間団体、地方公共団体、国は、それぞれに社会経済の中で果たしうる役割、持てる能力が異なっている。例えば、民間団体と事業者を比べるとコストの効率性の点では民間団体に比べて事業者の方が優れているが公開性や透明性の点では民間団体の方が優れている傾向があり、また、民間団体や学識経験者が行政、事業者、国民のトライアングルの中に入って調整役を果たすのが効果的であると考えられる。能力や特徴が異なる複数の主体が社会経済を担うことで、行政と事業者の二主体だけが支える社会経済に比べてより活性化された社会が実現すると考えられる。(別添図参照)

これらあらゆる主体が効果的・効率的にその能力を発揮するようになるためには、互いの能力、長所や短所に対する認識を深め、協働して活動を行っていくという基本スタンスに立つことが求められる。このためには、まず、環境保全活動に係る参加と協働のための共通目標

を持つことが重要である。

(2) 参加と協働のための基盤整備

国民、事業者、民間団体、地方公共団体、国などの役割分担に則って、各主体が自主的積極的に環境保全活動に参加し、協働して取組を進められるよう、ハード・ソフトの両面で社会的制度的な基盤を整備していく必要がある。

基盤整備としては、環境保全活動を促進する上での課題として挙げられた人材の育成や専門性の養成、情報の提供、資金の確保、協働のためのルール、参加人口の拡大、ネットワーク化、海外との関係について、必要な措置をとっていくことが必要である。

(3) 具体的な活動の展開

国民、事業者、民間団体、地方公共団体、国などのあらゆる主体の役割分担に基づいて、参加と協働の基盤を用いて、具体的な活動を展開することが重要である。様々な地域、分野、形態において具体的な環境保全活動を開始し、各主体のパートナーシップを構築して活動範囲を拡大していくことが必要である。

(4) 地域からの環境創造立国

環境は、生活のあらゆる時、あらゆる場所で、我々を含む社会の各構成主体と関わりを持っている。すなわち、環境こそが社会を貫徹する太い背骨であり活気のある豊かな社会を構築する発想の起点となりうるということの意味する。環境を発想の起点とした社会を地域から創造していくためには、実際の環境保全活動に従事する人、それをリードする人、各種の環境保全活動全体をコーディネートして円滑に進むように調整する人等多様な人材がそれぞれの役割を発揮し、民間団体が資金面でも活動面でも国民に支えられ、行政や事業者とも協働して国民参加型の環境保全活動をリード・コーディネートする状態を創出していくことが重要である。

こうした取組を進めることにより、「地域からの環境創造立国」を実現することができる。「地域からの環境創造立国」とは、「社会のあらゆる主体が自らの存立基盤たる環境を保全することの必要性、各自の自主的積極的取組の重要性を認識し、様々な環境保全に係る具体的取組を促す体制が整備された社会」と言えよう。

あらゆる主体の参加と協働による環境保全活動の展開は、社会そのものの活性化にも資するものと期待される。また、こうした環境保全活動は、地域内にとどまらず、国際的な場にまで活動範囲を広げていくことも期待されよう。

4. 具体的施策の考え方

環境保全活動を活性化するために考えられる具体的な施策について、以下に例を示す。

(1) 地域活動の促進のあり方

参加と協働による自主的な活動計画づくり

地域ごとに、当該地域における環境保全活動の全体像と目標を示すとともに、各主体の役割分担と協働のあり方を示す自主的な活動計画を策定することは非常に有効である。この計画は、地域内の国民、事業者、民間団体、地方公共団体、国など幅広い主体の参加・協働により自主的・自発的に策定することが重要である。本計画に基づき、様々な取組について連携・調整を図りながら総合的に各種の取組を推進することは、効果的・効率的であると言える。

地域活動拠点の整備

地域内の様々な環境保全活動を促進するため、情報交換・発信、交流の場として地域活動拠点を整備することが求められる。

また、NPO等の民間団体が効果的に活動するためには中間支援的団体による情報提供・支援が重要である。パートナーシップのための広域的な拠点を整備することは有効な方式と考えられる。

地域の活動の核であり運営体制を担う組織体の設立

地域内の国民、事業者、民間団体といった各主体の様々な環境保全活動の核となり、様々な活動を一体として運営するための組織体を設立することの効果は非常に大きい。この組織体には、活動やネットワーキングをコーディネートする人材をおくことが望ましい。組織体は、当該地域の中に閉じこめられることなく、地域外の人も参加できるような体制を確保することが重要である。また、各組織体同士のネットワークを構築し組織体同士の連携・協力を図ることも大きな意味がある。この際、各主体及び組織体が対等の立場に立つ必要があることに留意すべきである。

さらに、具体的なプロジェクトを協働の下に実施し、その活動を通じて自主的積極的な環境保全活動の効果と必要性に係る認識を幅広く広める。

なお、現状では、環境保全に少し関心がある国民をうまく取り込めていないことから、より多くの国民に環境保全活動に参加してもらうため、環境保全活動と国民をつなぐ多様なNPOを活用するなどにより、効果的なチャンネルを構築していく必要がある。

(2) 研修等による多様な人材の育成のあり方

環境NPO活動に従事する人、又は従事しようとする人に対し、環境保全に関する専門的知識、組織マネジメント能力、会計能力等の育成を目的とした研修を行い、人材の育成に努めることが求められる。特に、環境保全に関する専門的知識や経験を有する人材として登録されている環境カウンセラーについては、その一層の活躍が期待される。

また、活動や協働をコーディネートする人材の研修・育成も必要である。

(3) 環境教育・環境学習の推進体制のあり方

国民、事業者等に対する環境教育・環境学習を推進し、環境保全活動をより活性化させるため、場や機会の整備・拡大、人材育成、プログラムの整備、ネットワーク化等の取組を進めることは非常に有効である。

特に、2002年4月からスタートした総合的な学習の時間での取組を含め、教育行政と環境行政との連携を強め、環境教育・環境学習の推進を加速化していくことが求められる。

(4) 地球環境基金の目標の明確化、重点化のあり方

地域で環境保全活動を展開する民間団体の活動を安定軌道に乗せるとともに、各地域に民間団体を中心とした環境保全活動を根付かせるため、NPO等民間団体が行う環境保全活動を助成していくことは、今後とも必要である。今後は、特に助成対象事業、助成目標等をより明確化・重点化していくことが求められる。

地球環境基金の運営自体への民間団体の主体的な関与のあり方、民間団体の自立性を高めることを目的とした団体育成のための助成のあり方、途上国に対する支援における開発教育事業への取組のあり方、新しく活動を開始した民間団体に対する支援のあり方等について検討する必要がある。

(5) その他

民間団体の環境保全活動を促進するため、既の実現している寄付金に係る所得控除・損金算入及び相続税の非課税に加えて、対象法人の拡大等更なる税制措置について検討する必要がある。

なお、地域における国民、事業者、民間団体の自主的積極的な環境保全活動を推進するための基盤を整備する法制度について、必要に応じ検討していくことが求められる。

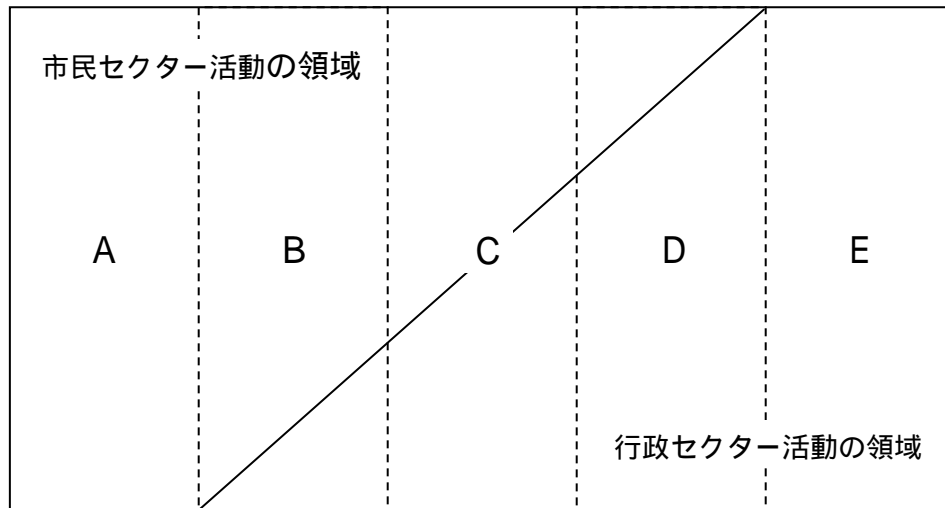


図 市民セクターと行政セクターの諸相の概念図(出典:山岡義典『時代が動くとき - 社会の変革とNPOの可能性』(ぎょうせい)より作成)

- A) 市民セクターが主体的に活動を行う領域。
- B) 市民セクターが主となり行政セクターが支援する形で協働する領域。
- C) 行政セクターと市民セクターが対等の責任で協働する領域。
- D) 行政セクターが主となり市民セクターが支援する形で協働する領域。
- E) 行政セクターが主体的に活動を行う領域。

引用文献:世古一穂『協働のデザイン』(学芸出版社)

環境保全活動の活性化を検討するための見取り図

