

**環境保全活動の活性化方策
について（中間答申）**

（案）

【 目 次 】

1 . はじめに	3
2 . 環境保全活動をめぐる状況・背景	4
(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 の役割の拡大	5
(3) 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	6
(4) 環境保全活動の国際的広がり	7
3 . 環境保全活動を進めるための課題	7
(1) 環境保全活動を進める上での基本的な考え方の未確立	8
(2) <u>環境教育・環境学習の未成熟</u>	9
(3-2) <u>人材の不足等</u>	10
(4-3) <u>情報の不足、偏在等</u>	11
(5-4) <u>資金の不足、使い勝手の悪さ</u>	12
(6-5) <u>資源（人材、情報、資金）の散在</u>	13
(7-6) <u>国際的な視点の欠如や国際的な活動を展開する能力の不足</u>	14
4 . 具体的施策の考え方	15
(1) 基本的な考え方	15
(2) 環境保全活動の推進に当たっての各主体の責務や役割	16
(3) 環境保全活動を進める上での基本的な仕組み	18

環境保全活動の推進施策に関する基本方針	18
パートナーシップによる環境保全活動を推進するための評議会	18
(4) 環境保全活動活性化のための環境教育・環境学習の推進	19
(5) 人材の育成	20
人材の確保	20
能力の向上	21
(6) 情報の提供、共有	22
(7) 環境保全活動を支援するための拠点	23
(8) 環境保全活動を支える資金の確保等	24
資金の確保	24
税制措置	25
(9) パートナーシップによる環境保全活動を促進するための措置	26
協定に基づく協働の環境保全活動を行う連合体	26
環境保全活動に活用される土地等の確保に関する協定	27
(10) 国際的な環境保全活動の活性化	27
5. 環境保全活動のさらなる発展に向けて	28

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更に幅広く国民各界各層の意見を求めつつ、検討を進めてきた。

「環境保全活動の活性化方策について」の諮問では、地球温暖化防止、循環型社会の形成、自然との共生などあらゆる分野の環境問題について、それらの解決を図り、環境をよりよいものにしていくために、国民、事業者、民間団体、事業者、地方公共団体、国といったあらゆる主体が行う自発的な環境保全活動を対象とした活性化方策が求められた。自発的な環境保全活動は極めて幅広く、多種多様である。が、この中間答申においては、主として、このように国民、民間団体や事業者が一般的に行う広汎な自発的な環境保全活動に着目し、これらを一層活性化させるための共通的、横断的な施策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。

小泉総理大臣は、「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)において、わが国を代表して持続可能な開発を実現するための最大のポイントが「人」であると指摘し、人々の自立と連帯等により、人類の明るい未来を開くことを訴えた。このような考えを、まず、足元の国内から実践していくことが重要である。よ、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。

注)「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の一部として「NGO」の用語を用いた以外は、公益的な活動を行う組織・団体を広く指す言葉として「NPO」を使用した。また、「民間団体」については、「NPO」に加え、生協、農協、労働組合、経済団体等の共益団体を含むものを指している。なお、本答申では、事例の紹介などに具体性をもたせるため、一部の箇所では、「事業者」に代えて特定の事業者を意味するよう「企業」を、「国民」に代えて同様に、「地域住民」又は「市民」の用語を用いた。

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、今日重要性が高ま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、**地域**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、相当の成果を挙げの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は、このような様々な積極的な活動が担う役割を組み込んだものである必要がある。

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、国民、民間団体、事業者、行政と様々である。また、取組を促す手法としても、**強制的な**環境負荷の**強制的な**低減のための規制に加え、経済的なインセンティブ（動機、誘因）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**することが基本となる。むしろ、それらの**努力が組み合わさって、実際に経済や社会を変えていく**力を発揮する**ことがその不可欠の基盤となり、大前提となる。こうした基盤をより堅固なものとするためには、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、**住民国民**や**事業者企業**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、よく見られるようになってきている。

本年5月に環境省が**取りまとめ**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思っていると回答している。

環境保全に自ら取り組んでいるわが国の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)では、**リストアップされた14,390団体に調査票を送り、回答のあった5,099団体のうち、4,132の民間団体(注)**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(9 月末の全 NPO 法人数 8,315 法人の 28.1%、内閣府調査より)となっている。このほか、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 NPO 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はいない団体であっても、町内会や自治会、地元商工会、労働団体などを核として、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、企業や生協、農協等の団体においても、自らの事業活動による環境負荷の低減を目指して環境マネジメントシステムの構築などに自主的に取り組むことはもとより、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(事業活動に利害関係を有する立場の経済社会主体)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きている。

こうした自発的な活動では、まちづくりや歴史的・文化的な遺産の保全管理、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数多く見られる。

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。しかしが、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、地域の環境保全に関する活動を行う団体等への参加は、に参加している人は、2 割程度にとどまっているなどように、まだその自発的な環境保全活動への参加の広がりはまだ大きくはなく、また、活動を担う人々の数も不十分な状況にある。

(注)環境事業団では、14,390 団体に調査票を送ったが、回答を得られた団体は 5,019 団体であった。これらのうち、4,132 団体が、「環境 NGO」として総覧にその情報を掲載することを了解したものである。

(2) NPO の役割の拡大

NPO は、その目指す使命の実現に向けて、行政や営利を目的とする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を持っている。また、NPO は、行政の個別分野を超えた横断的な活動ができるとともに、国民市民や消費者の立場から行政や企業の活動をチェックする機能や、国民市民に近い存在として国民市民活動を促す機能も有している。このため、NPO は、国民の期待する公益を実現する担い手として~~の~~不可欠の存在となりつつある。例えば、災害の救援、介護などの福祉や、まちづくりなどの分野で、国民市民が地域社会の主人公であるとの自覚が高まり、団体を組織した上での自発的な活動が活発化しているところである。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

などの活動がNPOにより行われており、その役割はますます大きいものとなりつつある。

こうした状況を踏まえ、平成10年には「特定非営利活動促進法」が制定され、NPO法人の数は、本年10・11月末現在で8,976となっている8,600を超えている。

環境分野の法制度を見ても、本年5月に成立した「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法人も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、本年4月に成立した「自然公園法」の一部改正法においては、NPO法人が国立・国定公園の公園管理団体として指定を受け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わた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。

一方で、環境保全関係のNPOの大部分は、スタッフや資金の不足等の理由により、活動の拡大や継続に苦労している実態がある。ちなみに前述の「環境NGO総覧」によると、掲載されている民間団体のうち、常勤スタッフが全くいない団体が54%、年間の財政規模が100万円以下の団体が46%と、継続的な活動には多くの困難があることが示唆される。

(3) 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等がの取組取り組むべきことは当然のことである。として、これに加え、住民国民、民間団体、事業者、行政といった社会システムの構成主体が、それぞれの活動をより積極的に行うため、相互理解の下に連携・協力して対等の立場で環境保全活動をより積極的に展開していくことが大きな意味を持つ。

このような協働（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」という。）に基づく活動が大きな意味を持つのは、次のような理由が挙げられる。一つ目には、行政だけではよりよい環境づくりへ向けて社会のあり方を積極的に変えていくことは、ひとり行政のみによっては達成し得ず難しく、あらゆる構成主体が自覚的、主体的に参画し責任を果たしていくことが有効であること、二つ目は、各主体が持っている人材や技術、資材・機器等の資源、資金等を広くその構成主体間で最大限有効に活用できることなどである。によるものである。

こうしたパートナーシップ構築の試みには、例えば、地域レベルでのリサイクルの推進、里地・里山の管理、ローカルアジェンダの作成などや、全国レベルでのグリーン購入ネットワークなどの例が見られ、その必要性が認識されてきている。しかし、パートナーシップを標榜していても形式的で実態が伴わないなどにより、成果が十分に挙がっていないとの指摘もなされている。

注)「協働」とは、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を指し、以下「パートナーシップ」の用語を用いた。

(4) 環境保全活動の国際的広がり

近年、わが国のNPOが、砂漠化防止のために海外で植林活動に取り組んだり、海外のNPOと連携を組んで政策形成等のために行動する例など、自発的な環境保全活動には国境を越えた国際的な広がりを有するものも増えている。

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一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-stakeholder 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。

地球全体の環境問題から地域の環境問題まで、それらの解決のためには、様々な主体が自主的に参画し他の主体と連携をとって活動を展開することの重要性が、国際的にますます強く意識されてきている。わが国も、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。

しかしながら、国際的な環境保全活動への取組は、まだまだその数、分野ともに限られているのが実状である。

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、基本的な考え方の未確立、人材の不足、情報の不足・偏在など、多くの解決すべき課題がある。

自発的な活動を進める上でのこれらの課題は、それぞれ、ユ-ア、それに取り組むべき各主体の観点からのもの、イ-イ、特にその役割の拡大が期待されているNPOの観点からのもの、ウ-ウ、各主体がパートナーシップを構築して活動を行う観点からのものの3点から整理して考えることができる。

(1) 環境保全活動を進める上での基本的な考え方の未確立

ア. 各主体の自発的な活動

現下の環境問題を解決するためには、国民、民間団体、事業者、行政それぞれが、それぞれの立場で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ことが不可欠である。こうしたことは、環境基本法において各主体の責務や環境保全の基本的理念のそれぞれ一部として謳われてはいるものの、各主体において、現実実施すべきこととしては必ずしも明確に認識されていない。このため、なかなか具体的な環境保全活動につながっていない。

特に、行政や事業者は、国民、民間団体に比べ人材、資金等の資源に恵まれており、また環境に関する情報も豊富に有しているが、これらの資源、情報を、国民や民間団体の活動の活性化に有効に活用するような体制がまだ十分にはとられていない。行政の展開する様々な環境施策への参加についても、国民が参加しやすいような形での訴えかけや施策の仕組みとは必ずしもなっていない。

このように、各主体が自発的に環境保全に取り組むべきであることの認識が浅く、また行きわたっていないため、活動の裾野に広がりや欠いている上、環境問題を解決し、その質を向上していくための折角せっかくの機会が十分に生かされていないきらいがある。

イ. NPO 活動

NPO による活動については、その活動を住民市民や国民各界各層に理解してもらい、住民市民等のニーズに応え、広く市民の公益に資するものとするのが求められるが、NPO 自身が、そのような認識を十分に有していずが欠けていたり、必ずしも住民市民等の理解や支援を得られていないといった場合がある。NPO の中には、他の団体等の活動に関心を持たないような例もある環境保全関係の NPO は一般に、幅広い活動のうちのある特定の活動に対して志を同じくする者同士が集まって自主的に作った組織であるため、目的とする活動に対しては熱心であるが、反面、競争や外部評価のないことなどのために、組織または個人として、環境についての幅広い研鑽が不十分になりがちである。そのため、組織の内部で環境倫理観などいくつかの見解が不統一であったり、組織または個人ごとに活動の質にばらつきのあるのが現状であり、これが、結果として行政や市民、さらには国民各界各層のニーズに十分に答えられない原因の一つになっていると考えられる。

また、住民市民等の支持を得るためには、活動の状況、成果について広く情報を公開、発信し、活動の透明性を高めていくことや、十分な広報活動を行っていくことが必要であるが、NPO にはそのために必要な資源、能力等が不足している場合もある。

ウ. パートナーシップの構築

パートナーシップによる環境保全活動が行われ始めるようになっているが、そもそもどのような分野の活動はパートナーシップに基づき行おうのがふさわしいのかが必ずしも明確になっていない。

また、環境保全活動が多数の主体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、参加する主体者の相互の理解と協力の下に対等の立場に立って進められることが重要で

あるが、その前提となるはずのして、必要な情報が共有されておらず、相互理解が不十分で、円滑な協力が得られていない場合が多い。

さらに、行政サービスの下請的な活動をNPOが担うことがパートナーシップによる活動と誤解されているような場合もある。このようなことは、特に行政側に顕著である。り、住民地域住民その他の国民や民間団体の環境保全活動を、行政の手足として捉えたり、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、行政と住民国民やNPOとのパートナーシップの大きな障害となっているとの指摘がNPO側から多くなされている。

(2) 環境教育・環境学習の未成熟

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、意識を向上させ、問題解決能力を育成し、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り、その基礎となる環境教育・環境学習の推進が重要である。

既に当審議会では、平成11年12月に、「これからの環境教育・環境学習 持続可能な社会を目指して -」の答申を行った。その要点は、「総合的であること」、「目的を明確にすること」、「体験を重視すること」及び「地域に根ざし、地域から広がるものであること」の4点である。このような方針を踏まえ、人材の育成、プログラムの整備、情報の収集・提供、場や機会の拡大等の具体的な施策が環境基本計画に盛り込まれ、各主体において取組が進められている。本年7月には当審議会において「環境基本計画の進捗状況の点検」の一環として、環境教育・環境学習を取り上げた。この点検結果を踏まえると、以下のような課題が挙げられる。

ア．各主体の自発的な活動

現在、環境教育・環境学習に関しては、学校、民間団体、事業者、行政などの各主体が様々な施策を行っている。特に学校現場においては、総合的な学習の時間の導入により、環境教育・環境学習が以前に比べ積極的に実施されるようになってきているが、上記の施策の展開はまだまだ十分といえる状況には至っていない。また、次世代を担う若年層に対しては、学校教育のみに依存することなく、家庭における環境教育の重要性を認識した国民自らの取組が重要であり、実社会で重要な役割を担っている層の環境意識を高める施策の充実も必要である。

環境教育・環境学習に関するプログラムや教材、体験的な学習の場についても、国や地方公共団体、民間団体等により、その整備が進められているが、いまだ十分なものとはなっていない。

環境教育・環境学習を推進するための人材については、国や地方公共団体、教育委員会に加え、民間団体においても多様な人材育成のための事業が行われており、意欲や専門性を備えた人材は増加しつつあるが、まだその数、資質等は十分ではない。

イ．NPO活動

NPOが地域で環境教育・環境学習に取り組む例も多くなっているようになってきてはいる

が、学校等で環境教育・環境学習の実践の担い手になれずにいることがまだまだ多い。また、実践活動や情報交流を行う場が少ないのが現状である。

ウ．パートナーシップの構築

最近では、環境教育・環境学習の推進に関しては、各主体の連携が必要であるとの認識は高まっており、例えば、総合的な学習の時間等にNPOや企業が支援、協力するなど、学校、民間団体、事業者、行政などが連携して活動を行う事例は増加している。しかし、これらの施策は各主体が独自に行っているものが多く、行政内部においても環境行政と教育行政が必ずしも連携して行っているものではないことが多い。また、取組に対する熱意に地域間で大きな差がある現状である。

環境教育を受けた児童・生徒・学生が、社会において環境教育の成果を活かし、環境保全活動に参加する場についても、必ずしも十分ではない。環境教育を受けた子ども・青少年たちが社会に出たときに、引き続き環境に関する取組に参画できるよう、各教育機関と各種の社会経済活動を実際に担っている主体とが連携して、学習と活動の継続性を強化していく必要がある。

さらに、環境教育・環境学習の推進に当たっては、国際的な視点を考慮することも必要である。

(3-2) 人材の不足等

ア-ア．各主体の自発的な活動

環境保全活動を推進するためには、活動を担う主体とともに、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、環境保全活動に理解を示し会費等で活動を支える人材、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・指導ができる人材など、幅広い人材が求められる。また、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ための人材も不可欠である。

現在、こうした人材の育成については、特に、専門分野ごとに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、様々な環境保全活動のそれぞれについて助言・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る。ウ、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育成の仕組みは、レベルや分野がバラバラで体系化されておらず、また、能力を持った人材が育成されてもどのような人材がどこにいるかが十分に知られていないため、折角せっかくの資格や制度が十分に活用さが図られていない。

また、行政の側では、自発的な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。

イ-イ．NPO活動

NPO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、NPO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能力を有する人材を確保し、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はあるが、十分なものにはなっていない。

ウ・ウ．パートナーシップの構築

住民国民、民間団体、企業事業者、行政がパートナーシップに基づいて活動を行おうとする場合、ファシリテーター（活動の場で参加者の自発的行動を上手に引き出したり促進したりする役割を担う人、世話役、まとめ役）、コーディネーター（様々な人や組織の間の調整やネットワーク作りを行う役割を担う人）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、まだ不十分な状況にある。

特に行政には、住民国民や民間団体、企業事業者とパートナーシップを構築することの意義や具体的な進め方について理解と認識が不足しており、コミュニケーションを図ることができる人材も十分ではない。市民の目線で活動しているNPOの多くは、より効果的に市民国民の主体性を引き出し、活動をコーディネート調整することができ能力は、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。

（4-3）情報の不足、偏在等

ア・ア．各主体の自発的な活動

各主体が環境保全に関する責務を認識し、さらに自発的に環境保全活動を行おうとする動機を持つためには、環境の状況や環境に影響を及ぼしている主要な社会経済活動の状況、並びに環境保全活動の重要性と有効性を知ることが前提となる。がしかし、これらそのための情報が各主体の元に適切に流れていなかったり、難解で理解しづらかったり、必要な情報が必要な時に入手できなかったりする、といった問題がある。また、いざ活動に参加しようとしても、どこでそのような活動が行われているかの情報が入手しにくいいため、参加したくても参加できない場合も多い。

行政側では、情報公開制度が浸透してきているが、いまだ行政の有する環境関係の情報を積極的に開示していこうとの姿勢は十分でないに欠けるきらいがある。

イ・イ．NPO活動

NPO活動の基礎となる環境に関する情報は、行政や事業者等に偏在している。こうした情報がなかなか公開、提供されないため、NPOが客観的なデータを元に、より専門的に環境保全活動を深化させようとしても、困難な場合がある。

また、行政や各種の支援助成団体による活動支援に関しても、その種類、申請要件・手続き・期限等について、的確な情報が広く行きわたっていない。

ウ・ウ パートナーシップの構築

パートナーシップを築こうとする際、特にこれが行政側のいわばトップダウンの形で提案されると、参加が期待される主体の側において、互いに相手の環境保全活動に対する認識や意図、能力や保有する資源（人材、資金等）、相手に期待していることなどについて十分に知ることができないことが多い。このため、相互不信に陥ったり、形だけのパートナーシップとなり、その効果が十分に発揮できない事態が生じやすい。

また、各主体の間で情報がうまく結ばれていなかったり、つながっていてもこれを有効に機能させることのできるコーディネーターがいなかったりすると、緊密な連絡・調整に欠けてしまい、円滑な活動に支障をきたす場合も多い。

（5.4）資金の不足、使い勝手の悪さ

ア・アイ 各主体の自発的な活動及びNPO活動

NPO・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、支援を得つつ、寄附を集めたり自ら収益事業を行うことにより、持続的に展開されていくことが一つの理想である。しかし、活動の成果が明らかにならないと地域住民の支持が得られず、しかも一方成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や、活動の成果について情報を発信し広報していく能力や資金を集める能力が未熟であるケースが多い。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、行政や支援助成団体の助成支援頼みになってしまうとの問題がある。支援助成団体から活動資金の支援助成を得られる場合でも、申請手続きが煩雑で申請書類が膨大であったり、支援内容が限定的で運用が硬直的であったりして、支援助成団体の意向に伝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。このように、支援のための折角せっきの資金が、必ずしも使いやすくないという問題がある。

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事業補助金や草の根無償資金協力制度、企業等が設立したいわゆる助成財団、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5年度の創設以来、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。

個人国民や事業者がNPO等の環境保全活動の活性化を支える重要な貢献策の一つに資金の提供がある。NPO法人のうち一定の要件を満たすものとして国税庁長官の認定を受けたもの（認定NPO法人）に対する寄附について税制上の優遇措置が設けられている。が、しかし、認定NPO法人は10団体に過ぎず、うち環境保全活動を行うNPO法人はわずか1団体である（本年11月末現在）。「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」が平成14年本年10月に発表したアンケート結果によると、認定要件のうち総収入に占める寄附金の割合に関する要件については、77%のNPO法人が要件緩和を要望し、申請書類の簡素化や広域性要件の緩和を要望しているNPO法人は半数近くになる。

また、いわゆるナショナルトラスト活動を行う**公益法人団体**について、税制上の優遇措置が認められているのは、その対象地が国立・国定公園等の一部の地域である場合に限られている。

このほか、資金を提供する側から見た場合、実際に資金の提供を行う用意があっても、どの団体やどの活動に資金の提供をすれば効果的かについての情報がなく、資金の提供に踏み切れない場合もある。

ウ・ウ．パートナーシップの構築

パートナーシップによる活動を進めていくためには、各主体をの互いの啓発を促し、調整コーディネートを担う人材が不可欠である。各主体、特に行政には、環境保全活動により直接に生じる効果に比べ、このコーディネート機能による効果が分かりにくく重要性が認識されないため、これを支える資金が集まりにくい。

また、資金助成を行う多くの団体は、活動費助成にとどまり人件費までは支援していないため、参加者の相互啓発や調整コーディネートを担う人材の人件費の捻出に苦労している場合が多い。

(6-5) 資源（人材、情報、資金）の散在

上記（2-3）～（4-5）に述べたように、環境保全活動を進める上で必要となる人材、情報、資金という最も基本的な資源は、それらの量が全体として十分に確保されていたとしても、必要なときに必要な人や場うまくつながっていかなければ、効果的な活用ができない。

また、こうした資源の所在が分かっても、それらがバラバラに存在していれば、入手するため~~に~~に労力と時間をかける必要が生じ、いくつかの資源を比較検討して最もふさわしいものを選択することもできない。

さらに、これらの資源に関する情報が、特定の場所だけにとどまっていれば、異なる資源が会うことによる新たな可能性や広がり芽を摘んでしまうことになる。

平成8年に全国に先駆けて設置された環境省の地球環境パートナーシッププラザ（東京・青山）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や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。

(7-6) 国際的な視点の欠如や国際的な活動を展開する能力の不足

ア. 各主体の自発的な活動

地球温暖化などに見られるように、環境への負荷は単に国内問題に留まらず、地球規模での影響を与えている場合が多い。このため、個人の何気ない行動が地球規模の環境問題の原因となったり、他方で身近な環境保全活動が地球規模の環境問題の解決の糸口になっていたりするが、このことが十分に認識されているとは言い難い。

また、経済のグローバル化に伴い、事業者は地球規模で貿易や経済活動を展開するようになっているため、事業活動がに伴う地球環境に与える影響はますます大きくなっており、事業者の自覚と行動が問われている。

先進国は、地球環境の保全のため、リオ・デ・ジャネイロの地球サミット(1992年)で打ち出された「共通だが差異ある責任」の原則のもと、特別の責任を担っている。日本からの開発途上国に対する援助についてはも、ヨハネスブルク・サミットでも貧困撲滅のための開発途上国への援助の重要性が再確認されたように、その充実に図っていく必要があるが、その際には環境配慮の視点をなお一層徹底することが求められている。また、国際的な環境政策に関する枠組みづくりに関しても、京都議定書の締結に見られるような主導的な役割の発揮が、政府や国民各界各層民間団体に対してますます求められるようになっている。

しかし、各主体の行う国際的な活動に関しては、語学能力等を有する人材の不足、国際的な場に参画した際の実績や知名度の不足、国際活動に従事する人材が短い期間に交替してしまうことによる経験不足などの問題がある。

イ. NPO 活動

わが国の環境保全活動を担う民間団体NPO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。このような活動が、地域の枠を越えて、都道府県レベル、地方ブロックレベル、国全体へと広がり、あるいは連携して全国各地で活動が行われるようになっていくことが望ましい。さらにこうしたネットワークの広がりを地球規模国際的レベルへと広げ、海外での植林への労力提供実効ある協力、公害防止技術の海外への普及活動、海外の環境NPOを国内へ受け入れて交流を図る活動や研修を行う活動等に見られるように、国内にとどまらず、国際的な場にまで環境保全活動を広げていくことが期待される。

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のネットワークによる提言が不可欠なものとなっており、国際的なネットワーク活動へのわが国のNPOの参画がより活性化されることが必要である。

しかし、行政機関と同様、国際的な活動に関しては、語学能力等を有する人材の不足、国際的な場に参画した際の実績や経験、知名度の不足、国際活動に従事する人材が短い期間に

交替してしまうことによる経験不足などの問題を多くのNPOが抱えているがある。

ウーウ。パートナーシップの構築

国内の主体が単に海外に赴き環境保全活動を担うだけでなく、海外にある団体とパートナーシップの下で環境保全活動を行うことができれば、相手先の状況やニーズに一層即した活動を展開することができる。とともにもた、互いの能力や資源をい活かし合うことが可能となり、活動の有効性が高まる。

しかし、海外の環境の状況や取組の実態についての情報を入手することが困難であったり、海外にどのような団体や組織があり、どのような環境保全活動が行われているのか分からないなど、海外のNPOとの間でパートナーシップを築いていくために必要となる基本的な情報が不足している。

4 具体的施策の考え方

(1) 基本的な考え方

これまで述べてきたように、自ら進んで環境を大切に、環境により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、子供たちが自然の恵みを日々体験できるよう遊びを中心とした環境学習のフィールドを整備し地域ぐるみで維持管理している例、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、企業が自ら化学物質の排出の抑制やに取り組んでいる例、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。

これらの個々の活動は、各分野における各種の制度によりそれぞれの取組が推進されてきているところである。今後は、一つの分野や組織の活動が強化されることはもとより、それだけでなく、互いに横への広がりや一層の連携を深め図り、地域や国の社会全体を環境の恵みが末永く享受できる形のものへと改革することに力を発揮できる活動にとなっていくことが重要である。

こうした進展が期待される自発的な環境保全活動は、各地域において、**地域**住民や民間団体、社会貢献活動を行おうとする**企業事業者**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、民間団体等の自発性をまづもって尊重することを第一とする必要がある。

また、活動を効果的に展開するためパートナーシップに基づき環境保全活動に取り組んでいく上では、**パートナーシップ**それ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。それらの活動の実施に当たっては、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。その際、行政は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。するとともに、**活動が持続的に行われるように**するためには、**短期的な成果の発揮にあまり拘泥することなく、支援のための政策の中**においてはでは、**活動主体自らによる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。

さらに、互いが信頼し合い、共通認識の下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、それぞれできる限り意思決定や活動の情報を公開することにより、**互いに**透明性を確保し、一層広汎な主体の理解と参画を容易にすることが求められる。

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。このような能力、いわば「**地域環境力**」を高めるとの目標を掲げ、環境保全活動の活性化に総合的、戦略的に取り組む必要がある。こうした「**地域環境力**」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**これらの**自発的な活動をより活性化し、様々なパートナーシップの下での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**図っていかなければならない。このためには****はることを目指して、**個別の分野に対応した既存の制度の一層の活用は**はに加えもとより、**個別分野の制度の今後の発展にも役立つような一層共通的、横断的な枠組みの**を構築すること**が求められている。この**ような考えの下にため、**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を築きつつ一層広汎かつ強力に取り組む上での原則的事項や、そのための参加や互いの支援の仕組みを準備していくことが必要である。このような考え方**については、これを**既存の施策の中で具体化していくことはもとより、可能であれば、**新たに**各般にわたる取組の**全体的な姿としてを示すことが、**環境保全活動の活性化のために望まれる。

(2) 環境保全活動の推進に当たっての各主体の責務や役割

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や社会全体としての認知が

必要である。そのためにも、環境保全活動をめぐる各主体の役割、責務について明確化しておく必要がある。

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、NPOをはじめとする民間団体、事業者、地方公共団体、国といったそれぞれの主体の責務として、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。各主体は、自らこのような責務があることを常に念頭におき、自らの活動による環境負荷をできる限り低減することはもとより、一歩進んで、それぞれの能力や立場に応じて、積極的、自発的に環境保全活動を担っていくことが求められる。

これらのうち、環境保全を目的として市民や企業などが団体を組織し活動するNPOについては、他に代えられない固有の特性や機能を持つことを踏まえ、大きな役割を担うことが期待される。

また、特に行政機関は、当該機関内部の各部門が個別の目的を果たすだけでなく、環境部門とそれ以外の部門との連絡調整を十分に図ることで、環境部門はもとより、環境以外の部門においても環境を大切に、より高い質の環境を目指して環境保全を行っていくによりよいことをする責務がある。とのこのような認識を共有し、部門間の連携・協力を図りつつ環境への配慮を進める必要がある。また、政策決定に際しては、環境保全へ向けた国民各界各層の自発的な意思や行動が政策の中によりよく活かされるよう、国民の意見を聴くだけでなく、その意見を政策に反映し、意思決定への国民の参画を図る仕組みを改善し、なお一層整備する必要がある。また、政策実施に際しては、国民への周知を図り、理解を得るため、請求に基づく情報公開だけでなく、積極的な情報開示と分かりやすい説明を行うべきである。さらに、実施された計画や施策などの政策を客観的に評価し、次の政策決定に反映していくための仕組み、特に国民の意見を反映する仕組みについても引き続き改善を進めていく必要がある。

行政機関のうち、現場で問題に直面する地方公共団体は、自らの責任で果たしうる本来の政策的役割を担うとともに、地域住民や民間団体が、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ることを踏まえ、自らの責任で果たしうる本来の政策的役割を担うとともに、地域住民等と協力して共に問題解決のために取り組み、また、地域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。

さらにまた、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。

(3) 環境保全活動を進める上での基本的な仕組み

上記に述べた環境保全活動を進める上での基本的な考え方や、パートナーシップの下で環境保全活動の一層の発展を期待していくことまでを視野に入れた場合のそれぞれの主体の役割とパートナーシップのあり方については、今後、社会的ルールとして明文化し、それに基づき環境保全活動を実施していくことが重要である。さらに、環境保全活動の実施状況や社会の変化に合わせて当初のルールの実施状況を定期的にモニターし、ルールの見直しを進めていく仕組みが必要である。このような仕組みとして以下のようなことが考えられる。

環境保全活動の推進施策に関する基本方針

国は、環境保全活動を活性化するための施策の実施に当たって、国の果たす役割と責務、環境保全活動に関する基本的な考え方、人材の育成や支援方策、その他環境保全活動を推進するための基礎的な施策の重要事項についての方針、「地域環境力」を高めていくための国としての長期的な構想などを明記した基本方針を定めることが望ましい。

この基本方針の作成に当たっては、幅広く国民各界各層の意見を聴きつつ、国として案を作成することが必要である。

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、それぞれの環境保全活動の活性化に関する基本的な方針が、国の方針を策定する場合の手続きに準じて策定されることが望まれる。

これら行政が施策を進める上での基本方針等については、数年ごとにその成果を評価するとともに、社会の変化に合わせて見直しを行っていく必要がある。

パートナーシップによる環境保全活動を推進するための評議会

パートナーシップの下での環境保全活動は、幅広い主体の参画によるものであることから、その推進のための基本的な考え方については、各主体が参画する場において、方針の策定やパートナーシップのあり方についての検討が行われ、また、これに係る施策・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、国の関係行政機関などが対等の立場で参画する場（全国評議会）を設けることが考えられる。そこでは、例えば、各主体が互いの連携のために果たすべき役割やNPOと行政との関係、パートナーシップのあり方等についての関係者の合意に基づく文書（パートナーシップ環境保全活動の指針）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、成果の挙がっている活動事例の発表と顕彰などを随時行うことが考えられる。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べきである。また、評議会を継続的に運営するためには、しっかりとした事務局機能を確保することが重要である。

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、

地域におけるパートナーシップの下での環境保全活動に関する合意文書の策定作成、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つてパートナーシップ環境保全活動の指針の策定や意見の取りまとめを行う作業は、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を通じで、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) 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。既に本中央環境審議会では平成11年12月に、「これからの環境教育・環境学習——持続可能な社会を目指して——」の答申を行った。その要点は、「総合的であること」、「目的を明確にすること」、「体験を重視すること」及び「地域に根ざし、地域から広がるものであること」の4点である。政府においては、このような方針に則って、施策を進めているところであり、今後なお一層その強化が期待される。このような環境保全活動活性化のための環境教育・環境学習の推進にかかる取組のうち、特に「地域環境力」を高める上では、持続可能な社会の構築に主体的に参画できる人材、中でも、他の主体の独自性を認めつつ、協働連携・協力して活動できる人材を育てていくことが必要である。よ、このような観点から、環境教育・環境学習を様々な角度、多様な参加者の組み合わせの下で重層的に推進するための仕組みが求められる。その際には、学校、企業、地域の民間団体などが管理するあらゆる場において多様な教育や学習の機会が提供され、身近な場所で誰でも環境について理解や体験学ぶことができるようにする必要がある。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、総合的につないで環境教育・環境学習を深め、広げていくことが重要である。

このため、環境教育にかかわる多様な人材の育成・確保、環境教育の場や機会の一層の拡大、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を強化しつつ推進すること、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、活動のための支援拠点の整備・確保や、NPO、事業者や民間団体や企業を担い手とした環境教育・環境学習の活動を促進するための仕組みを作ることづくり等が重要である。

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ますます重要であり、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教育を行うこと、社員企業の従業員や公務員の教育・研修システム、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や、総合的な学習の時間を活用することなどを通じ、家庭教育、学校教育、大学・大学院における教育、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ことが重

要である。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、家庭教育等各方面の教育担当者と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、関係府省国の関係行政機関や国際機関、NPO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。

(5) 人材の育成

人材の確保

(裾野の拡大)

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、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。

また、家族全体で取り組める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々に、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。

企業、各種団体や行政の中には、その退職者も含め、経験、認識、知識などに裏付けられた実務能力など様々な能力を有している人材が多くいることから、そのような人材をNPO等における環境業務の中で活用することを支援する施策の検討が必要である。

大学・大学院の環境関係の学部・学科や環境の専門学校においても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(実習生制度)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。

(社会階層に応じた参加の仕組み)

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ふさわしい形態があると考えられる。児童であれば子ども供会など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仕組みの設計も検討されるべきである。

(各種人材制度の把握、整理)

国、地方公共団体、民間団体等が行っている多種多様な人材の育成制度については、それらの情報が周知され、さらに充実・活用が図られるよう、その実態について定期的に調査、整理し、検証、評価して公表する必要がある。その際、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については、例えば、環境保全活動の立ち上げや組織づくりの指導を行いうる人材、各活動主体間の

調整を行い得るような人材、温暖化防止、化学物質管理、自然公園の保全・管理等の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へと、それぞれの役割を整理、明確化し、これらの人材が円滑に活用、登用されるようにすることが考えられる。なお、環境カウンセラー制度については、現行の研修・更新の考え方を、活動実績が評価されるような仕組みに改善することを検討すべきである。

また、民間団体等において行われている各種の人材育成や資質の認定に係る制度間の相互認証を行う取組への支援のあり方についても検討する必要がある。

(参加者を啓発し、調整するコーディネーター能力を有する人材)

既存の個別分野ごとの人材制度の充実・活用を原則としつつも、さらにパートナーシップを築く上では、参加者を相互に啓発しつつ、調整するコーディネーター能力を有する人材が特に求められている。このためことから、一定のレベルを有する人材を相当数委嘱し、国レベルの環境保全活動の支援拠点等において雇用することも含めて、このような人材を活用する先導的な施策を検討することが必要である。このような人材に期待される役割としては、環境保全活動についての普及啓発や指導助言だけでなく、多様な団体間、活動間のコーディネーター調整、学校等の様々な場における環境保全活動の糸口となる環境教育への協力などが考えられる。

また、このようなコーディネーター的な役割を果たせる人材の育成については、専門的な知識や能力だけでなく、環境保全活動を立ち上げたり、リーダーとしてこれを主導したり、関係する主体との間で交流や交渉を担ってきた経験が重要となる。こうし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っては、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や、企業事業者が社会貢献の一環として行う環境保全活動に、NPO等で環境保全活動を行ってきた経験豊富な人材を雇用し、コーディネーターの活動が認知されるようにする方法も考えられる。

(目標等)

これら人材の育成・確保に係るこれらの取組が全体として効果的に進むよう、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数値を把握し、数量的に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。

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、常に環境保全に関する動向の把握と専門的知見の向上に努めることが求められる。

特にNPOにおける取組には、組織管理・調整、企画、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、その程度に応じた能力養成を支援するため、講義等による研修だけでなく、実地研修を含め様々な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既に様々なものが行われ始めており、その内容の向上とともに、参加者の拡大を支援することを検討すべきである。

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、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、企業・地方公共団体・国の職員がNPO活動に参加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。これらのことは、NPOの能力向上に役に立つことはもとより、環境保全活動についての相互の理解を向上させ、望ましいパートナーシップのあり方を考えるためのよい機会ともなることから、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振興事業の一環として実施されている地球市民大学校事業を一層拡充することや、環境省の環境研修センターにおける研修について、民間団体との交流を通じて研修する方法などの検討を行うことも必要である。

さらに、大学・大学院の環境関係の学部・学科や環境問題に関する専門学校の拡大、関係行政機関、地方公共団体や民間団体の人材育成、資格認定のためのプログラムの充実といった人材育成に係る状況を踏まえ、環境保全活動を支援し得る基本的な能力を求めに応じて証明する共通的な制度や、各種人材育成制度等の品質保証やそれらの相互の認証を促進するための措置についても、今後検討していくことが必要である。

(6) 情報の提供、共有

各主体が環境保全活動を行う上で必要な情報は、まず、環境保全に関する責務を認識し、環境保全活動を行う動機付けとなる情報である。環境の状況や環境に影響を及ぼしている主要な社会経済活動の状況、並びに、環境保全活動の有効性重要性と有効性重要性を示す情報が必要となるが、これらの情報を分かりやすく伝えることが必要である。国や地方公共団体が発行する広報誌への掲載やインターネットを通じた情報提供、さらに新聞やテレビ等のマスメディアの活用や協力が大きな効果が期待される。

また、各主体が環境保全活動に参加するためには、環境に関する様々なイベントの情報や環境保全活動の事例等の情報が必要であり、それらの情報を簡単に検索し、入手できるための仕組みを整備することが必要である。さらに環境保全活動の質を高め発展させるためには、環境保全活動を行うための支援拠点、人材、資金助成、環境保全上の専門知識などに関する情報を団体や拠点の間で相互に提供し、共有を図ることも必要である。特に、資金助成に関する情報については、その要件、募集の時期など、実用的な情報が適時、的確に広く提供されることが重要である。

環境省では、環境統計集の発行(本年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、さらに発展を図る必要がある。このためには、環境情報の統計としての体系の整備、その継続的な収集と分析のための体制づくりも必要である。

さらに、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。なお、このような支援拠点を通じた国内への情報提供とは別に、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。

(7) 環境保全活動を支援するための拠点

様々な主体が自発的に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支援するための拠点や、活動基盤が弱い主体を支援するための支援拠点を用意する必要がある。こうした支援拠点は、NPOを支援し、行政等の関係者との間の連携を促進するNPO、いわゆる中間支援団体の活動の場となることが期待される。

現在でも、地球環境パートナーシッププラザが平成8年から活動を進めており、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支援拠点を設置している例が見られるが、そうした支援拠点を全国各地に広げ、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支援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地域住民、学校、企業、NPOその他の民間団体、企業に対して、その求めに応じて、活動の企画・計画等について、助言、相談指導を行い、活動計画等の公表及び参加者公募を支援
- ・既に実施されている活動について、その活動計画、成果を活動団体と共に公表し、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
- ・環境保全活動を進める上で必要な資金や専門知識等を得られるよう、外部の助成資金、資金助成や人材等に関する情報を提供
- ・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
- ・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、それぞれに支援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支援拠点を確保することが必要である。こうした支援拠点(「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、地球温暖化対策推進法に基づく都道府県温暖化防止活動センター、地域で独自に設けられている環境学習施設や自然公園等のビジターセンター、さらには、公民館や市民サポートセンター、生涯学習センター、博物館、廃校等、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も重視すべきである。

こうした支援拠点となる施設の建物や設備・備品については、多くのケースでは場合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ているが、各地域に

おけるこれらの支援拠点その具体的な整備や運営のあり方については、全国画一的とするのではなく、地域の実情に応じて最も効果的な方法を工夫する必要がある。特に、上記のような機能は、定期的な異動がある行政職員のみで担うのは困難であることを理解し、能力のある専門的職員を確保することが望ましい。そのためには、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NPOが参画する方法、運営全体をNPOへ委託する方法、民設民営の支援拠点を行政が指定し、これを積極的に支援する方法などを十分に検討する必要がある。

また、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。その際には、パートナーシップの考え方に沿うように配慮する必要がある。

(8) 環境保全活動を支える資金の確保等

環境保全活動を進んで行う主体であるNPOは、一般に営利を目的としない組織であり、そのため、活動資金の主な収入源としては、行政や民間の助成団体からの援助資金、メンバーによる会費、個人・企業からの寄附金、メンバーによる会費、自主事業の収入、行政や民間の助成団体からの援助資金、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 NPOがその活動を自立的、継続的に展開していくために上では、それらの収入源のうち、会費、寄附金、自主事業の収入など自主財源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。

NPOによる自主財源の確保が円滑に進むよう、前述の支援拠点において、個々のNPO活動の内容や実績が広く知られるようになることなどが望まれる。また、近年、NPOが公共投資等の実施主体として行政から事業を受託し、効果的に事業を進めている例も見られ、このような流れをさらに強化していく必要もある。

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・民の助成団体からの初期段階の資金援助援助資金と、個人・企業からの寄附金を有効に活用することが必要である。

資金の確保

NPOが自発的な環境保全活動を行おうとする際の有力な支援援助資金源となっているのが、現在は環境事業団が行っている地球環境基金事業である。本事業については、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、前述した特殊法人改革への対応も必要になっている。したがって、この改革の機会に、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ことが必要である。

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、開発途上地域における活動への重点的な支援については、**我わ**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、パートナーシップによる環境保全活動を進めていくためには、各主体間を**連絡**調整するコーディネーターの役割を果たす組織や人材が必要となる。これらの組織を運営するために必要な人件費を支援する仕組みについても検討する必要がある。一方で、人件費に対する支援は、活動の自立性を損ない、支援が打ち切られると継続的な活動が行えなくなるおそれがあることにも留意する必要がある。**これら**の点を踏まえ、人件費を支援する仕組みの一つとして、一定の公益性、継続性が担保されるパートナーシップによる環境保全活動については、**その立ち上がり期間に限って**人件費を含めた支援を行う仕組み**を検討する必要があるが考えられる**。なお、この仕組み**の対象となるような活動のあり方**については、(9)で**その考え方を記載詳述**する。

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NPO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附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。例えば、**インターネットを一層活用する**、助成の用途を指定した募金枠を設定し、寄附を行おうとする者と基金との距離感を縮めるよう工夫するなどの方策が考えられる。

これらに加え、NPO活動では、**支援助成**団体からの**援助資金助成**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く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、**市民個人**や企業が環境保全活動に対して貢献する手段の一つとしての寄附金である。こうした寄附金については、特定公益増進法人及び認定NPO法人に対する寄附について、個人寄附金の所得控除や法人寄附金の損金算入の割増措置等が講じられている。

しかし、特定公益増進法人制度については、様々な目的を持つ公益法人**があるが**、そのうち29種類の分野を主たる目的にしている公益法人**をが**対象となっており、特に**環境関係分野の活動**では、野生生物の保護繁殖、すぐれた自然環境の保護活用、国土緑化事業の推進に限定されているため**おり**、**環境保全活動を行う者に対する助成金の支給や環境保全に関する普及啓発を主たる目的とする法人などを含め**、その対象範囲の拡大を図る必要がある。

また、税制上の優遇措置を受けることのできるNPO法人の認定については、NPO**法人が**

らは、認定要件のうち、特に総収入金額等に占める受入寄附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。NPO 法人の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を行うことが必要である。

さらに、一定の公的な認定が受けられた活動に参加するNPO法人については、寄附金に関する一層の税制上の優遇措置を講じるの拡充やみなし寄附金制度の創設など、税制上の各種優遇措置の拡充を図る必要がある。

(9) パートナースHIPによる環境保全活動を促進するための措置

協定に基づく協働の環境保全活動を行う連合体

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。同好者が集うのではなく、様々な特徴や活動の長所を持つ主体が相集って、それぞれの特色を生かしながら、力を組織的に発揮して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、中長期的な目標を見通した明確な活動計画を策定するとともに、各主体を啓発し、その間を調整コーディネートしていくしっかりとした専門かつ専任の運営スタッフを有する事務局組織を整備することが必要である。

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、専門家地域住民、NPO、専門家、企業、地方公共団体が参加したグラウンドワーク・トラストが核となり、専任従の職員を擁する事務局が調整の役割を担い、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。

わが国においても、地域における自発的な環境保全活動が相互に連携し、あるいはNPOなどの様々な活動主体が連帯して、パートナーシップによる環境保全活動へと進展していくことが予想される。このような場合に対応する制度を準備しておくことは、環境保全活動の活性化にとって有益と考えられる。その際には、なるべく多様な主体がパートナーシップに参加することにより、また、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、合議制による意思決定、情報公開などによる透明性の高い運営の確保などを進めることにより、一層で、より公益的な環境保全活動をが保証するよう図ることが考えられる。こうした役割を担う事務局組織に支えられつつ、活動の中核をなす協定などに基づき公益的な環境保全活動が継続的かつ着実に展開される場合は、例えば「環境創造リーグ」という名称での行政による認定等、何らかの公的な位置付けを得られることとすることによりて、その業務運営の信頼性や安定性を高めることが考えられる。

また、このような環境創造リーグを支援していくため、組織を立ち上げる初期段階に限った人件費の支援など組織の運営に対する支援について検討する必要がある。さらに、活動資金の確保を図るため、そこに参加するNPO法人について、認定NPO法人に関する要件の緩和等をについて検討する必要がある。このほか、このような協定に基づく環境保全活動については、地域で適用される環境法令の運用に関して、その活動の円滑化を支援するべく特段の配慮

を行うことが考えられる。

なお、環境創造リーグが地域の実情に応じて効果的な活動を展開するためには、活動内容については、対等な立場で参加する各主体による意思決定に基づくこととし、行政は具体的な活動内容に対する干渉は極力避け、自発性を最大限に尊重することが特に肝要である。

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、里地・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、その活動が住民地域住民をはじめとした国民や企業事業者からの理解や支援を得つつ、行われるものとなるためには、当該土地等が十分な長期間にわたる永続的に保全されることが保証されていることが重要である。また、当該土地所有者等が、その土地等の保全や活用をいわゆるナショナルトラスト団体等のNPOに委ねようとする場合、その土地等が確実に委託した目的や、活動に確実に活用されることが客観的に担保されていればこそ、安心してこれをNPOの手に委ねることができるものである。

このため、NPOが土地所有者等と協定を結び、土地等を取得または借地等して自然環境保全活動を行おうとする場合には、これが環境保全活動の推進に重要である旨を公的に認定し、内容や成果を地域住民を含め広く一般に公表するとともに、当該土地等の長期にわたる永続的な保全が図られるような法的、その他の適切な仕組み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や土地管理は通常の営利目的とは異なることから、その負担軽減のための税制上の優遇措置を拡充することについて検討する必要がある。このほか、NPOが環境保全活動の対象として管理する土地等やそこで行われる活動については、地域で適用される環境法令の運用に関して、前記の場合と同様、それらの保全や活動の円滑化のために特段の配慮を行うことが望まれる。

(10) 国際的な環境保全活動の活性化

国際的な環境保全活動の活性化を図っていくためには、まず、個人の活動や地域における身近な活動が、地球の環境につながりを持っているということについての認識を深める必要がある。このため、環境教育や情報提供に際して、地球環境問題と地域における環境問題を別個に扱うのではなく、それらの関連性も含め、総合的な視点で行っていく必要があり、そのための教育プログラムや情報提供ツールの開発が求められる。

また、国の行う開発途上国への援助等について、当該地域の住民のニーズをつかみ、理解を得るとともに、環境に対する配慮が十分になされるような仕組みのなお一層の充実が望まれる。ヨハネスブルグ・サミットで小泉総理が提唱した「人づくり」を実効あるものとしていくため、「持続可能な開発のための教育の10年」に関する事業を国際的に協調国際機関、海外のNPO等と連携して進めるよう、わが国が主導的な役割を果たすことも重要である。

わが国のNPOによる国際的な環境保全活動を活性化する上では、海外における日本のNPO

の活動を支援するために、地球環境基金事業の拡充を図ることが必要である。特に、海外、とりわけ開発途上国の環境の状況や現地での取組の実状に関する情報を国内のNPO等へ積極的に提供することが望まれる。また、NPOが資金提供状況など必要な情報を入手できるように、地球環境パートナーシッププラザ等における国際的な情報の受発信機能を強化する必要がある。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（実習生制度）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。海外における情報提供や環境活動の支援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っていくことも必要である。

なお、国内のNPOが海外で自発的な環境保全活動を展開する場合、特に開発途上国にあっては、現地社会の文化、価値観、主体性等への配慮はもちろん、わが国とは大きく異なる現地の生態系に対し十分な配慮を払うなど、わ我が国の一般的な考え方を押しつけないような特別な配慮が必要であることを忘れてはならない。

海外のNPOとの連携を図り、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。日本のNPOと協力して活動する海外のNPO、とりわけ開発途上国のNPOの活動を支援するためにも、地球環境基金の充実を図ることが必要である。また、日本のNPOが海外のNPOと連携するためには、海外のNPOその環境保全活動についての基本的な情報が重要である。さらに、日本の民間団体がNPOの語学能力の高度化や経験の蓄積等海外での発信能力を高めるための自助努力と、それに対するきめ細かな支援が望まれる。

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、自発的な環境保全活動を活性化させていくための施策のあり方について、現在、国民、民間団体、や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、活性化していくための横断的、共通の共通的、横断的な方策を中心として、その取りまとめを行った。このような方策は、自発的な環境保全活動が「地域環境力」といった形で具体的な力を発揮するようになるよう、総合的、一体的に講じられることが望ましい。

これらの方策を具体化するためには、既存の制度の運用の改善を図ることはもとより、新たな法的措置が必要になる事項や法的に措置することが望ましい事項が含まれているため、国において、所要の法制度化を含め、各般の施策の検討を進めていくことを提言する。

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。今回の中間答申に至る間に示された国民各界各層の意見においては、これらの課題に係かかわる詳細な意見も多く出されている。当審議会としては、今後、これらの点を含めさらに検討を深めていく所存である。