

自治体のための EMS 規格－LAS-E（環境自治体スタンダード）の概要と動向

環境自治体会議環境政策研究所・芝浦工業大学 中口毅博

1. はじめに－地方自治体における EMS 導入の現状と問題点

1996 年の ISO14001 の規格発行以降 2000 年代半ばまで、自治体における環境マネジメントシステム（以下、EMS と略す）の導入は、一大ブームとなった。日本適合性認定協会によると、自治体を含む公共行政分野の ISO14001 認証取得件数は増え続け、2004 年 9 月には 514 にもなった。しかしこれをピークに減少の一途をたどっており、2008 年 9 月には 336 にまで減った。認証を返上した後は、自己適合宣言や独自の EMS に切り替えた自治体が多いが、EMS の運用自体をやめてしまったところもある。その原因は合併による市町村の消滅といったこともあげられるが、財政難の折り、審査登録機関の審査を受けなくても自前で EMS を運用していけると多くの自治体が判断していることがあげられる。

EMS では継続的改善が求められ、量・質両面からの向上が求められるが、以下の点において自治体の取り組みは必ずしも十分でない。第 1 に、紙・ごみ・エネルギー削減、いわゆるエコオフィス活動には限界があり、年を経るにつれマンネリ化してきており、高効率省エネ機器の導入などハード面での対策が必要になってきているにもかかわらず、財政難で手がつけられない自治体が多い。第 2 に、環境保全・創造事業が事業実施にあたっての環境配慮といった、いわゆる本来業務への展開も、新鮮味がなく、従来 of 事業を整理しただけのありきたりのものになっている場合が多い。第 3 に、EMS の対象範囲が本庁舎や支所など一部の施設に限られている場合が多く、教育施設や市民利用施設、供給処理施設をはじめとする自治体の全施設が対象になっていない場合が多い。

本来自治体は、地域全体の環境保全・改善全体に責任を持たなければならない立場にある。EMS は行政の行う活動だけが対象ではなく、究極的には域内の市民団体や事業者、一般市民の行う諸活動も対象になる。そのためには、地域で活動するあらゆる組織・個人が環境マネジメントシステムに関わらなければならないが、現状では行政だけで EMS を運用しているところがほとんどである。特にサービスの受け手である市民が、PDCA サイクルの C の部分、すなわち EMS の点検・評価に関与することが不可欠である。このことを通じて、地方自治の本旨である「市民自治」を環境面から実現していくことにより、真の「環境自治体」を目指すべきであるが、しかしこういった問題意識を有する自治体はごく少数に限られているのが現状と言えるだろう。

2. 環境自治体づくりのための規格－LAS-E の概要

真の環境自治体づくりを進めるためには、庁舎の紙・ごみ・エネルギーだけでなく政策全般を対象とすること、全施設・全職員を対象とすること、環境ガバナンス＝市民自治のしくみを内包するように EMS を構築することが求められる。そこでその条件を満たすように環境自治体会議において開発されたのが、環境自治体スタンダード(LAS-E(ラス・イー) : Local Authority's Standard in Environment)である。

LAS-E には環境自治体づくりの視点に応じて、エコアクション（環境活動）部門、エコマネジメント（環境経営）部門、エコガバナンス（環境自治）部門の 3 つの部門が設けら

れている。この3つの部門は、環境自治体に必要な3つの要素に対応している。また部門ごとに、環境自治体づくりの熟度に応じ、第1ステージ、第2ステージ、第3ステージの3つの区分に分けられている（表1）。

第1ステージは環境自治体の最初の一步である。エコアクション部門では庁内事務活動における環境配慮（エコオフィス活動）が求められ、エコマネジメント部門では職員一人ひとりが環境を意識した行政運営が求められ、エコガバナンス部門では、政策・事業内容やその検討・実施プロセスの公開（情報公開）が求められる。

第2ステージはより成熟した環境自治体である。エコアクション部門ではエコオフィス活動だけでなく、事業活動における環境配慮や地域全体の環境保全・改善事業の実施が求められる。エコマネジメント部門では環境を意識することから一歩進んで、環境基本計画などの策定・進行管理を通じて総合的・体系的に政策を進めることが求められる。エコガバナンス部門では情報公開から一歩進んで政策や事業の立案・実施プロセスへの市民参加、すなわち市民との双方向のコミュニケーションが求められる。

第3ステージは最も成熟した環境自治体である。エコアクション部門では環境政策の範囲からさらに広がり、持続可能な地域づくり、すなわち環境・経済・社会（コミュニティ）が調和する幅広い政策を実施する。エコマネジメント部門では効率・効果を客観的に評価した行政運営、すなわち自治体経営システム（行政評価システム）と環境マネジメントシステムが統合されなければならない。エコガバナンス部門は、市民・事業者との協働による政策決定・政策実施、すなわち市民が主導的な役割を果たして政策を立案・実行したり、市民・事業者とパートナーシップで政策を立案・実行する環境ガバナンスの到達点である。

表1 LAS-Eの類型区分

部 門	ステージ(→ハイレベル)		
	第1ステージ	第2ステージ	第3ステージ
エコアクション(環境活動)部門: 環境問題解決や地域の持続可能な発展のために必要な対策が行われている	庁内事務活動における環境配慮 (10項目)	事業活動における環境配慮や環境保全・改善事業の実施 (10項目)	持続可能な地域づくり(環境・経済・社会の調和)政策 (12項目)
エコマネジメント(環境経営)部門: 環境に対する総合的で効率的な行政運営や政策立案が行われている	環境を意識した行政運営(環境に配慮した職員意識の醸成) (10項目)	総合的・体系的な行政運営(計画づくりとフォローアップ) (10項目)	すべての分野で環境経営的視点を盛り込んだ行政運営 (7項目)
エコガバナンス(環境自治)部門: 市民・事業者とのパートナーシップによる事業の実施や政策決定が行われている	政策・事業内容やその検討・実施プロセスの公開 (7項目)	政策や事業の立案・実施プロセスへの市民参加 (8項目)	市民・事業者の主体的な環境保全活動 (9項目)

(共通実施項目数)

以上のようなLAS-Eの認証を取得しようとする自治体は、環境自治体会議LAS-E事務局のアドバイスを受けながら、EMSにおける具体的な取り組み内容を検討する。これと平行して、年度単位の数値目標を設定し、EMSの運用を開始する。運用後3ヶ月以上経った

時点で、市民などから構成する監査チームによる監査を受ける。事務局は監査結果を一般に公表し、LAS-E事務局にも報告する。報告を受けたLAS-E事務局では専門家からなる判定委員会を開催し、合否判定を行う。ここで申請自治体のEMSがLAS-Eの規格を満たしており、監査が適正に行われている判定されると、合格証が申請自治体に送付されるしくみになっている。

3. LAS-Eの特徴

ISO14001では、環境側面抽出結果や環境方針に沿って組織が自主的に定めればよいことになっている。これに対しLAS-Eでは、環境自治体実現のために必要と考えられる取り組み内容が「共通実施項目」として部門別・ステージ別に提示されているため、環境自治体としてどの自治体においても最低限しておくべきことが明確になっている。

また、ISO14001ではEMSの適用範囲が自由に設定できるが、LAS-Eでは第1ステージから自治体職員（都道府県所属の小中学校教員を含む）の常駐する全施設を対象にしなければならない。第2ステージになると、これに指定管理者導入施設が加わるとともに、施設を利用する市民もEMSの対象になる。第3ステージでは主要な企業や民間団体も対象に含まれることになり、域内のあらゆる組織で環境配慮が実施されている、まさに最も成熟した環境自治体となることが求められる。

またLAS-Eでは、エコガバナンス部門において情報公開や市民参加・市民協働が必須となっており、目標設定チームと監査チームは過半数の市民・事業者・外部専門家で構成することが必須条件となっている。自治体職員は直接の利害関係者である市民等に監査されることで、適度の緊張感を持って、EMSにより真剣に取り組むようになる（写真1・2）。また、市民も行政の仕事の現場をつぶさに見て回るといふだん機会のないことを体験するにより、自分たちも環境活動の担い手であることに気づく。つまりこのことを通じて環境面からの市民自治＝環境ガバナンスの一部が実現されるようになってくるのである。

写真1 市民による監査の様子（一般職員への質問：内子町）



写真 2 市民による監査の様子（紙の分別状況のチェック：伊丹市）



さらに費用面でもメリットがある。ISO14001 では審査費用とコンサルティング費用、研修費用が別々に必要であるが、LAS-E ではコンサルティングや研修講師・監査員の派遣まで一括して、年間費用が 50 万～100 万余りとなっている。また、EMS 文書類がおおむね 30 ページ程度と少なくて済み、机上の煩雑な作業よりも市民との対話に時間を割くことができることも行政本来の役割を果たすことに寄与しているといえるだろう。

4. LAS-E に基づく EMS 運用の動向

表 2 に 2008 年 11 月現在で LAS-E に基づく EMS の運用を行っている自治体の一覧を示した。最初に運用を始めたのは秋田県旧二ツ井町で、2003 年 1 月のことである。旧二ツ井町は ISO14001 から LAS-E への移行した自治体であり、ISO 時代から町民が内部監査に加わっていたこともあり、LAS-E への移行は比較的スムーズであった。能代市と 2006 年に合併し、昨年度から旧能代市に範囲を拡張し現在は能代市全体として運用している。次いで運用を始めたのが京都府八幡市である。八幡市もエコオフィス計画で市民監査制度を導入していたが、費用対効果も考えて ISO ではなく LAS-E に基づく EMS の導入を決めており、現在は第 2 ステージに合格している唯一の自治体となっている。一方 2005 年に 6 町村が合併してできた滋賀県高島市は、うち 3 町が ISO14001 の認証を取得していたが、他の 3 町村の職員もゼロベースから一緒に取り組めることから、LAS-E を選んだ。高島市によって、面積 500k m² を超える広大な市域を持つ自治体でも LAS-E の適用が可能なが実証された。兵庫県伊丹市は市民団体からの働きかけもあり LAS-E 導入を決めた。市民監査員は全員公募で選ばれて、また今年は市内の主要な事業者 11 社に声をかけ監査に参加してもらっているところが特徴的である。東京都八王子市は人口 54 万人、対象課・施設数が全部で 294 という大規模な自治体であるが、EMS は順調に運用されている。2007 年度の監査には 11 日間を要したが、大規模都市でも LAS-E の導入が可能なが実証された。

現在 LAS-E に基づく EMS を運用しているのは 11 自治体にとどまっているが、これは、LAS-E の知名度不足・PR 不足とともに、市民による監査を実施しなければならないことが高いハードルとなっていることが一因と考えられる。また第 1 ステージ合格から何年か経った自治体に対し第 2 ステージへのステップアップを働きかけているが、多くの自治体がなかなか踏み出せないでいる状況にある。これは、EMS 担当者の人事異動や、指定管理者導入施設への対象範囲の拡大、全庁にまたがる環境政策の進捗状況を把握するしくみの未整備などがステップアップを躊躇させると要因となっていると思われる。

表 2 LAS-E 規格に基づく EMS 運用自治体の概要

自治体名	ス テ ー	運用開始年月	合格年月	人口 (万人)	対象課・ 施設数
秋田県旧二ツ井町*	1	2003年1月	2003年5月	1.2	31
	2	2003年1月	2004年5月**		
京都府八幡市	1	2003年4月	2003年9月	7.3	109
	2	2006年4月	2007年12月		
北海道士幌町	1	2005年7月	2006年12月	0.7	34
滋賀県高島市	1	2005年7月	2005年12月	5.5	132
愛媛県内子町	1	2006年7月	2006年12月	2.0	61
兵庫県伊丹市	1	2006年8月	2006年12月	19.3	151
東京都八王子市	1	2006年12月	2007年6月	53.7	294
秋田県能代市	1	2007年4月	2007年12月	6.4	98
大阪府交野市	1	2007年6月	2007年12月	7.9	76
山形県遊佐町	1	2007年7月		1.7	28
秋田県大潟村	1	2007年12月	2008年6月	0.3	13
東京都福生市	1	2008年11月		5.9	77

*2006年3月に能代市と合併 **エコアクション部門のみ

5. おわりに

以上述べてきたように、LAS-E は ISO14001 の自治体版でも簡易版でもない。市民とともに EMS を運用していくといった、自治体にとって必要不可欠な視点を盛り込んだ独自の規格である。市民のための行政であるにも関わらず、多くの自治体では市民の関与しない形で EMS が運用されている。これでは、真の環境自治体と言えるか疑問である。

LAS-E に取り組む自治体では、監査員と被監査側責任者に毎年アンケート調査を行っているが、その結果をみると、監査側、被監査側ともに 8 割以上が市民監査方式を評価し、また市民監査方式は市民自治を進める上で有効であると回答している。市民・事業者が PDCA サイクルに関与して EMS を運用することによって、市民・事業者にも目標達成の責任が生じる。これをきっかけに、域内のあらゆる主体が自発的に環境保全・改善に取り組むようになり、地域経済・コミュニティの維持・発展との調和の取れた持続可能な地域社会の実現が可能になると考える。LAS-E の活用を通じ、日本にはまだ存在しているとは言いがたい、真の環境自治体が早く誕生することを願ってやまない。

参考文献

日本適合性認定協会、2008、『環境マネジメントシステム適合組織の産業分類別件数推移』。
http://www.jab.or.jp/soshiki/tdb_i14d_data04.html, 2008 年 11 月 22 日現在
 中口毅博編著、2007、LAS-E による環境マネジメントシステム構築ガイドー市民監査による環境自治体づくり。生活社。89pp.