

自治体における環境マネジメントシステムの概念と構成要素

A Concept and Elements of Environmental Management System in Local Authorities

環境自治体会議事務局 中口毅博

1. はじめに

この連載は数回にわたり、自治体の環境マネジメントについての現状や課題を整理しつつ、その望ましい内容や構築方法について考察していくものである。環境マネジメントシステム構築の意義や留意点については、既に前号の川崎論文で解説している（川崎、1999）、ここでは筆者の考える環境マネジメントシステムの概念、環境マネジメントシステムを構成する要素や関連する要素としてどのようなものがあるかを、概観することにする。

2. 環境マネジメントシステムの概念

環境行政においては、「環境管理」という言葉がすでに1970年代から使われていたが、最近ISO14001の普及に伴って、「環境マネジメント」という言葉が新たな意味合いで用いられるようになった。

環境行政における従来の環境管理の概念について、既往文献では以下のように定義している。木村(1979)は「安全・健康・快適・利便・経済の5大原則に基づき、生存・生活・行動および最もバランスのとれた物・エネルギーの動態（生産・消費・流通・廃棄など）にとって必要な環境条件を設定し、それを計画・実現・維持するための具体的な処置を行うこと」としている。また、かながわ環境プラン(1983)においては「地域住民の環境のニーズに答えるために、地域の環境を総合的にとらえ、その望ましい環境像を明らかにするとともに、創意と工夫による快適な環境づくりを助長し、支援していく環境の総合管理」としており、また内藤・中口(1994)は、さまざまな個別の環境計画、総合型環境計画の組み合わせによって、地域環境管理の全体システムが出来上がっていることを示している。このように環境管理の対象は快適環境まで含むかなり広いものであるが、現実には環境基準を達成するための汚染物質の総量規制などの公害問題に対するend-of-pipe的な対応、すなわち竹内(1987)のいう「監視とチェック、基準を定め、これを達成するための技術的・政策的手段を考えること」をイメージすることが多かった。

これに対し最近の「環境マネジメント」の概念は、組織体の活動における環境に影響を及ぼす側面を特定し、環境配慮の方針や具体的目標を立て、その実行や継続的改善を図ること、すなわちISO14001でいうところのP(Plan)-D(Do)-C(Check)-A(Action)サイクルを確立することに重きを置いた使われ方をしている。environmental managementを「環境管理」と訳さず「環境マネジメント」という訳語を当てるようになったのは、このような部分を含む概念として従来の環境管理概念と区別する意図がある。これまで事後的な対応しか取れなかった時代から、経営的視点も持ち予防的対応を指向する、新しい時代への幕開けの言葉として「環境マネジメント」を位置付けたいというのが筆者の考えである。

しかし「環境マネジメント」の定義が専門家間で一致しているかと言えば、そうでもないのが現状である。自治体の環境計画を専門としている筆者はこれまで、企業の環境経営を専門とする方々と自治体環境マネジメントについて議論する機会が幾度かあったが、この「マネジメント」の捉え方が微妙に異なっている部分がある[注1]。

そこでまず、本論における自治体の環境マネジメントの定義を述べておきたい。筆者は自治体

の環境マネジメントを「地域全体を望ましい環境状態に維持する、あるいは導くために適切な手段を講じること」と捉える。この定義ではP D C Aサイクルの確立が含まれるのはもちろんであるが、地域の現況や因果関係を客観的に捉え、望ましい環境像を示すことにかかなりのウエイトがある。以下、その定義に沿って論を進める。

3. 環境マネジメントシステムの運用を支援するツール

自治体の環境マネジメントを上述のように定義した場合、望ましい環境状態とは何かを検討したり、それを実現するための手段を実施し、それがうまくいったかどうかを検証する一連の作業が環境マネジメントシステムである。日常業務で自然にそれが実施できれば一番良いが、何らかのインセンティブや拠り所となるものがないと、システムを確立し維持していくことは難しいであろう。そのため環境マネジメントシステムの運用を支えるツールが必要になる。

例えば IS014001 の導入は環境マネジメントシステム構築の有効なツールのひとつである。IS014001 は現在、第三者認証による組織の環境マネジメントの唯一の国際規格であるが、自己宣言でも使えるものである。IS014001 の認証を取得する場合、規格の要求事項を満たすために環境マネジメントシステムを構築する傾向があるので、ここではこのような環境マネジメントシステムを「I S O型の環境マネジメントシステム」と呼ぶことにしよう。しかしI S O型の環境マネジメントシステムだけがすべてではないし、最善とも限らない。自治体環境マネジメントの最終目的は地域を望ましい環境状態に維持する・導くことであって、P D C Aサイクルを確立しIS014001 の認証を受けることも通過点に過ぎない。同様に環境基本計画を策定することもそれ自体が目的ではなく、環境マネジメントシステムを確立するためのひとつの方法である。

支援ツールは IS014001 や環境基本計画以外にもたくさん存在する。課題整理や計画部分に重点がある「環境優先型総合計画」「ローカルアジェンダ」「率先実行計画」、予防・予見的な意味合いの強い「計画段階からの環境アセスメント」「地域環境指標によるチェックシステム」、事後評価と見直しに重点がある「環境状況や環境政策年次報告」「事務事業評価システム」「環境会計」「環境監査」、さらには情報の提供・交流を意図する「環境情報システム」などがあげられる。

4. 環境マネジメントシステムと創造的行政運営システム

環境マネジメントシステムは、T Q M (Total Quality Management:総合的品質管理) の発想による創造的行政運営と深い関わりがある。T Q M的発想による創造的行政運営システムは、以前から事業別予算システムとして斉藤らが提唱し、兵庫県川西市や静岡県韮山町などで導入されてきた(斉藤、1990)が、今一つ広まっていなかった。しかし近年は三重県などで事務事業評価システムの導入が進む一方、海外の行政評価システムを適用しようという動きも活発であり(上山、1998)、さらには品質管理の国際規格である IS09000 を太田市と佐久市がこの3月に取得するなど、関心が次第に高まりつつある。T Q M的発想の特徴は、全職員がQ C的発想を持って活動すること、P D C Aサイクルによる事業展開、首長のリーダーシップによる計画的な事業展開などにあり(地方行政活性化研究会、1996)、これは環境マネジメントシステムの基礎となる発想である。

図1に示すように、環境マネジメントシステムは創造的行政運営システムのなかの環境面だけを扱ったものというみかたもできるが、環境マネジメントシステムでは、地球環境や人間以外の生物、次世代への生活に悪影響を及ぼさないという制約下で、住民のニーズを充足することが求められる。言い換えれば、環境マネジメントシステムでは地域住民以外に多数の“顧客”が存在す

るのである[注2]。

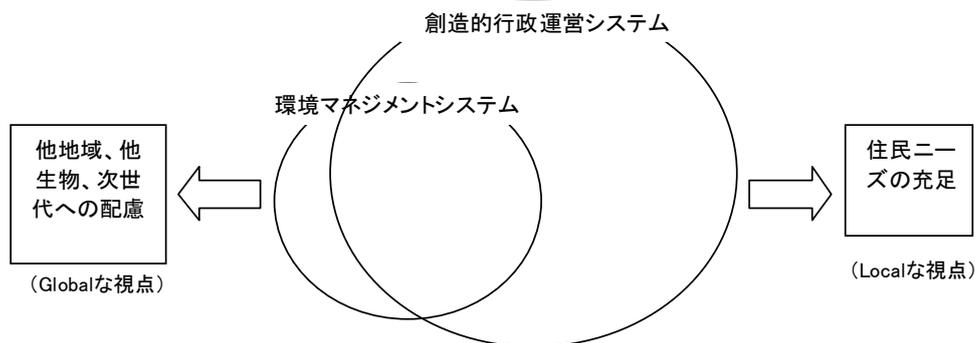


図1 環境マネジメントシステムと創造的行政運営システムの関係

5. 環境マネジメントシステムにおける行政運営

環境マネジメントシステムにおける行政運営では、表1に示すように、TQM的発想を取り入れつつ「政策実施の高度化」「意思決定システムの高度化」「目標の高度化」を図る必要がある。筆者はこれを「環境自治体」としての熟度を高めるステップアップの要件として提唱している(中口、1998)。「環境自治体」を標榜する自治体は、より高いレベルの環境や環境政策を実現するためにたゆまぬ努力をしていることが必要である。例えばまず“できることから”政策を実施している自治体は、政策組織的・体系的に実施するように努力し、それが達成されたならば、その効果を客観的に評価しながら政策を見直ししていくことが必要である。

表1 行政運営のステップと環境自治体としての熟度

		←低		環境自治体の熟度		高→	
政策実施の高度化							
政策マター	★個別政策の実施	⇒	★★組織的・体系的な政策実施	⇒	★★★客観的評価による政策実施		
キーワード	”できることから”		政策の総合化、体系化		政策有効性・効率性の客観的評価、評価指標の導入		
意思決定システムの高度化							
政策マター	★意思決定システムの標準化	⇒	★★市民参加による政策決定	⇒	★★★市民主導による政策決定		
キーワード	経営的発想、グローバルスタンダード		政策のアカンビリティ、情報公開		市民自治、市民立法		
目標の高度化							
政策マター	★現状を維持または改善	⇒	★★市民ニーズを充足しつつ環境負荷削減	⇒	★★★持続可能な(自然の許容限度内)レベル		
キーワード	安定化、〇%削減運動		シビルミニマム		環境容量、環境スペース、持続的発展、エコポリス		

表2に、ステップアップのための行政運営の具体的なチェック項目を思いつくまま作成してみた。例えばある自治体が政策の高度化において、まず「ひとつ星」を目指したい場合は、指針や手順書を作成しそれに基づき事務事業を実施することや、環境関連の法令を遵守して事務事業を実施することなどを達成すれば良い。さらに「ふたつ星」を目指すとするれば、環境政策に関する定量的な目標を設定したり、点検と見直しのしくみの確立を目指すことを図れば良い。

表2 環境マネジメントのための行政運営のチェック項目

環境マネジメントシステムで目指すべき行政運営	政策実施の高度化	意思決定システムの高度化	目標の高度化
1 指針や手順書が作成されており、それに基づいて事務事業が実施されている	★	★	
2 環境関連の法令を遵守して事務事業が実施されている	★		★
3 職員のための環境研修・環境教育が定期的に行われている	★		
4 庁内の省エネ・省資源の推進状況の点検・見直しのしくみが確立している	★		★
5 環境政策に関する定量的な目標が設定されている	★★	★	★
6 大気、水、自然等の地域の環境状況の現状が把握されている	★★	★	
7 各部門の環境関連施策・事業が把握され、点検と見直しのしくみが確立している	★★	★	
8 首長の指示により環境政策の推進や見直しが図られている	★★	★	
9 環境状況の将来予測や政策シミュレーションを行っている	★★		★
10 他部門の政策との環境政策との論理的整合性が図られている	★★	★	
11 費用対効果の高い政策が選択されるしくみがある	★★★	★	★
12 第三者による客観的な環境政策チェック・評価を行うしくみがある	★★★	★★	
13 環境状態・環境負荷レベルの環境指標により、政策達成度評価が行われている	★★★★	★	
14 グローバルスタンダード(国際規格)に沿った行政運営がなされている		★	
15 組織と職員の目標による行政管理システムが実施されている		★	★
16 住民苦情に対し迅速かつ均一に対応するしくみが確立している		★	★★
17 環境情報や政策決定過程に関する情報を公開している		★★	
18 市民のニーズを政策決定に反映する具体的なしくみが確立している		★★	
19 市民が提示した地域の将来方向に基づき、政策決定を図るしくみが確立している		★★★★	
20 市民生活の最低水準が明らかになっており、その達成が政策目標になっている			★★
21 地域の将来の環境像が明確になっており、その達成が政策目標になっている			★★
22 地域環境を悪化させない許容限度が明らかにされ、その範囲内で都市活動を行っていくことが目標になっている			★★★★
23 地球環境保全・持続的発展の観点からの制約条件が定量的に明らかになっており、それが政策目標になっている			★★★★

環境基本計画や ISO14001 などが環境マネジメントシステムの運用を支えるツールであることは既に述べたが、採用すべきツールはどのような行政運営を目指すかで違ってくる。例えば指針や手順書の作成や法令を遵守し、研修の定期的実施などはいずれも ISO14001 の規格の要求事項となっており、これらを確実な実施のためには ISO の取得を目指すのが近道であろう。一方、環境状況の将来予測や政策シミュレーション、市民が提示した地域の将来方向に基づき政策決定を図るしくみの確立などは、環境基本計画やローカルアジェンダの策定過程で行ったほうが良い。このように、各ツールの得手、不得手とするところを確認しつつ、支援ツールの導入を図ることが望ましい。

6. 既存事例からみた環境マネジメントシステム構築手順の分類

1999年3月末現在の自治体(国の出先を含む)における ISO14001 の取得状況を表3に示した。15のうち10は、全庁的な事務事業(本庁舎や出先において行う事業活動)を含むものである。筆者の知る限り、認証を得た大半の自治体は取得以前から環境マネジメントの取組みがなされていたり、ISO型マネジメントシステム以外のマネジメントツールを同時に導入している。環境マネジメントシステムの全体フレームおよびその構築手順からみて、以下のようなタイプに分類できる。

表3 ISO14001 取得済行政機関(1999年3月末現在)

	自治体名	取得日	審査機関
1	千葉県白井町	1998年1月30日	日本規格協会(JSA)
2	新潟県上越市	1998年2月24日	日本環境認証機構(JACO)
3	滋賀県工業技術センター	1998年3月6日	日本品質保証機構(JQA)
4	南大阪湾岸南部流域下水道組合	1998年12月11日	日本品質保証機構(JQA)
5	大分県日田市	1998年12月21日	日本規格協会(JSA)
6	大分県庁	1999年1月18日	日本品質保証機構(JQA)
7	東京都板橋区	1999年2月17日	日本品質保証機構(JQA)
8	埼玉県庁	1999年2月22日	日本品質保証機構(JQA)
8	大阪府庁	1999年2月23日	日本環境認証機構(JACO)
8	京都府園部町	1999年2月23日	日本環境認証機構(JACO)
8	岩手県金ヶ崎町	1999年2月23日	日本環境認証機構(JACO)
12	熊本県水俣市	1999年2月23日	日本環境認証機構(JACO)
13	横須賀市下水道部	1999年2月24日	日本環境認証機構(JACO)
14	静岡県環境衛生科学研究所	1999年3月1日	センチュリー審査登録機構(KPMG)
15	中部通産局中部近畿鉱山保安監督部	1999年3月29日	日本環境認証機構(JACO)

① ISO型マネジメントシステム先行タイプ

まず、ISO型マネジメントシステムの導入により、庁内の環境意識の底上げを図ってから次のステップへ進もうとするタイプである。白井町、大分県、日田市などがこれに相当する。PDCAサイクルの導入を環境面以外の政策に波及させ、全政策を対象とした創造的行政運営システムを構築する突破口としても期待できるであろう。

② マネジメントシステム総合構築タイプ

環境基本計画とISO型マネジメントシステムを同時に導入し、マネジメントシステムの骨格を一気に作ってしまおうというタイプである。上越市や板橋区〔注3〕がこれに相当する。ISO型マネジメントシステムを導入せずに構築することも可能であり、その例としては、環境基本計画とローカルアジェンダを同時に策定した豊中市があげられる。

③ マネジメントシステム強化型

既にマネジメントシステムの骨格が出来上がっており、その運用をISOの認証を取得することによって下支えしていこうというタイプである。埼玉県は既存のマネジメントシステムの全体をISOで回していこうとしているが、大阪府は庁内の事務事業のみを認証取得の範囲にしているなど、全体を強化するタイプと一部を強化するタイプがある。

④ マネジメントシステム逐次構築型

まず条例を作り、環境基本計画を作り、環境行動指針やローカルアジェンダを策定するといった手順で、順次マネジメントシステムを拡張していくタイプである。世田谷区や鎌倉市をはじめ、これまで多くの自治体がとってきた方法である。ISOという実効性を担保する強力なツールの登場によって、今後多くの自治体がISOを導入し、マネジメントシステム強化型のタイプが増えるであろう。

表4 主要自治体の環境マネジメントシステムの構成

	埼玉県	三重県	大阪府	大分県	千葉県 白井町	東京都 板橋区	世田谷 区	新潟県 上越市	大阪府 豊中市	大分県 日田市	熊本県 水俣市
環境都市宣言・憲章等	○92				○96	○93					○92
環境基本条例	○94	○95	○94	△			○94	○96	○95	△	○93
環境基本計画	○96	○97	◎96	○98		◎96	○96	○98	○99		○96
庁内の率先実行計画	○97		○97	○94※2		○96	○97			△	
ISO14001	○99	△	○99	○99	○98	○99		○98		○99	○99
ローカルアジェンダ	○97	○94※1				○94			○99		
環境行動・配慮指針	◎96						○97	○99			○97※3
民間開発の環境配慮制度							○95		○93		
事務事業評価システム		○98							△		

○導入済み(導入年度) △策定中・検討中 ◎一度以上改訂している、または以前にも類似のものがあった

※1 実質的にはローカルアジェンダというより地球環境保全計画である

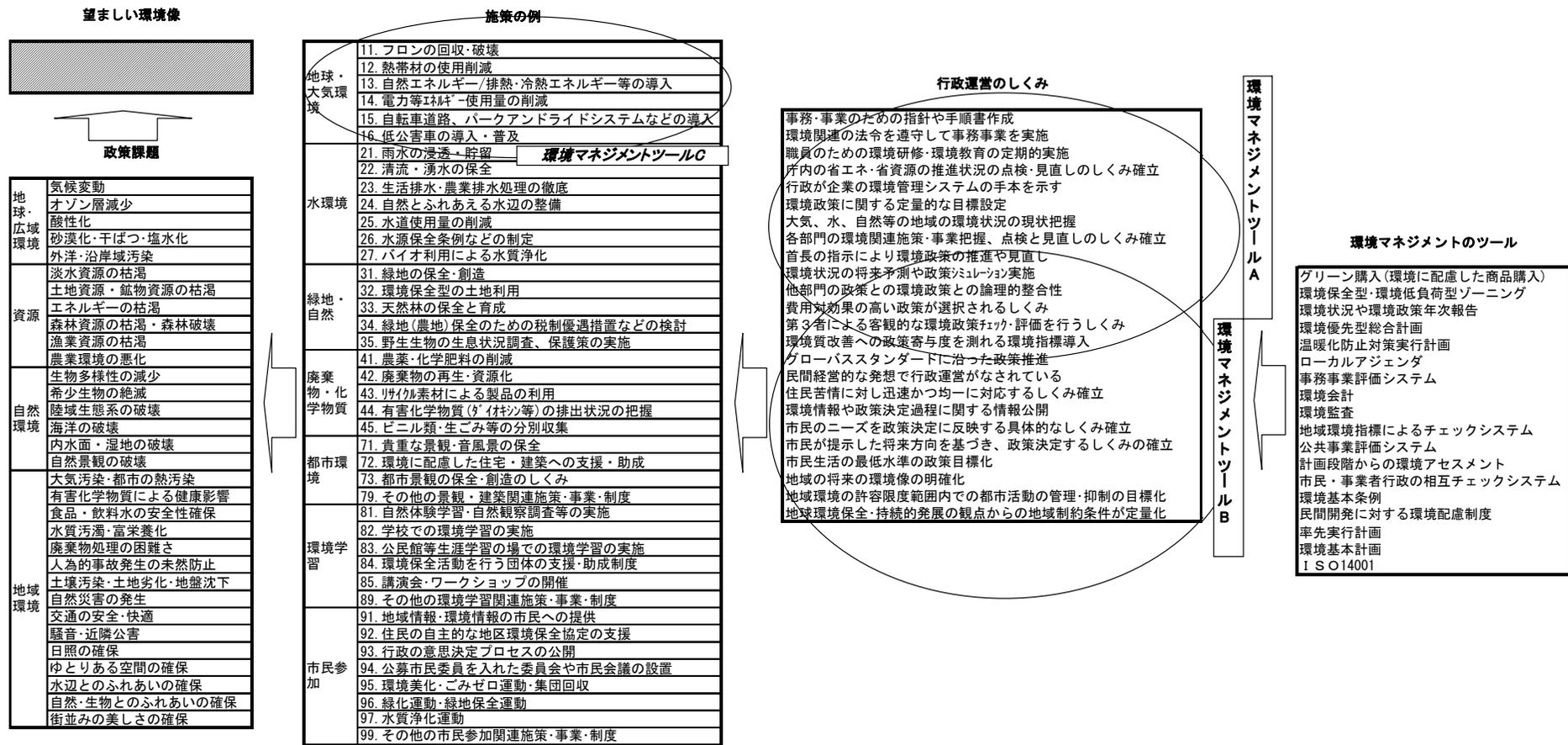
※2 地球環境保全計画という名称である

※3 地区環境協定という名称である

表4は、環境マネジメントシステムの全体フレームがほぼ確立していると筆者が判断した、主要自治体の環境マネジメントシステムを構成するツールを比較したものである。個々の事例についてここで詳しく紹介するのは別の機会に譲るが、環境基本条例や環境基本計画をはじめ、さまざまなツールの組み合わせで環境マネジメントシステムを構築していることがわかるであろう。豊中市のように、ISO14001を取らずにマネジメントを構築している自治体も存在している。

7. 環境マネジメントシステムを構成する要素

以上述べてきた環境マネジメントシステム構築のためのさまざまな視点や要素を包括的に表わしたものが図2である。環境マネジメントシステムは、望ましい環境像を描き、地域に関係するさまざまな政策課題を分析・特定し、個々の分野ごとに目標やその望ましい水準を示すことから始まる。目標達成のためには多種多様な施策を総合的に投入しなければならない。そのため的手段が環境基本計画やISO14001などのツールである。環境マネジメント支援ツールは、行政運営のある部分に有効に働くものもあれば(図中のツールAおよびB)、特定施策の実施に対し有効に働くものもある(図中のツールC)。どのようなツールを選ぶかは、望ましい環境像、地域の抱える政策課題、実行する施策、目指している行政運営のステップによって異なる。したがって自治体の環境マネジメントシステムは、どれひとつとして同じスタイルにならないであろう。



環境マネジメントのツール

グリーン購入(環境に配慮した商品購入)
環境保全型・環境低負荷型ゾーニング
環境状況や環境政策年次報告
環境優先型総合計画
温暖化防止対策実行計画
ローカルアジェンダ
事務事業評価システム
環境会計
環境監査
地域環境指標によるチェックシステム
公共事業評価システム
計画段階からの環境アセスメント
市民・事業者行政の相互チェックシステム
環境基本条例
民間開発に対する環境配慮制度
率先実行計画
環境基本計画
ISO14001

図2 環境マネジメントシステムの構成要素

8. おわりに

筆者は市民から「ISO14001を取ると、ダイオキシン汚染はなくなるのですか」という類いの質問を受けることがあるが、ISOに沿って継続的改善を行ってだけでこのような深刻な環境問題が解決するであろうか。ISOはもちろん有効であるが、別の抜本的な対策が必要なことは自明であろう。むしろISO型の環境マネジメントシステムのみに頼ることは、“国際規格”という免罪符を得たという錯覚や甘えにつながり、抜本的対策を遅らせることもありえない話ではない。それゆえ、まず「環境マネジメントシステムの全体フレーム」を設計し、それをどのような手順で導入していくかを検討することが先決である。最初に「ISO取得ありき」が好ましくないことや「環境自治体マーク」を手に入れるための導入が好ましくないことは、ISOを既已取得した自治体の担当者や自治体の審査に関わった審査員が指摘しているところである(寺田、1999; 山本、1998)。

以上、今回は環境マネジメントの概念とそれを構成する要素について概観したが、次回からは個別の要素ごとに少し詳しく紹介して行きたい。

[注1] 環境自治体会議事務局内でも環境マネジメントの定義やISOのメリット・デメリットについて議論をしている最中であるが、まだ共通見解がまとまっていない段階である。この連載は事務局のスタッフが交代で執筆するが、見解が一致していない事項については筆者の見解であることを明記するようにしたい。

[注2] しかし将来的には創造的行政運営システムにもこういった考えが取り入れられていき、環境マネジメントシステムは完全に包含されるのが理想であろう。

[注3] 板橋区は環境基本計画策定とISO14001の取得に向けての作業を同時期に行ったが、1990年に快適環境ガイドライン、1994年にアジェンダ21いたばし、1996年に庁内環境管理・監査システムを策定しており、実態としてはマネジメントシステムがかなりできあがっていた。したがってシステム強化型に分類するほうが妥当かもしれない。

主要参考文献

- 伊藤佳世(1999)公共機関におけるEMS構築. 比較社会文化研究 5, p15-29.
- 上山信一(1998)行政評価の時代—経営と古曲の視点から—. NTT出版, 194pp.
- 宇都宮深志(1995)環境理念と管理の研究—地球時代の環境パラダイムを求めて. 東海大学出版会, p184
- 川崎健次(1999)ISO14001、環境基本計画及びローカルアジェンダの関連からみた自治体環境マネジメントシステムのフレームワーク—豊中市の事例から—. 資源環境対策 35(6), p59.
- 木村宏(1979)環境問題と環境管理の必要性. 「環境管理—その概念計画と技術」 コロナ社, 562pp.
- 斉藤達三(1990)自治体の事業別予算. 学陽書房, 241pp.
- 竹内啓(1987)地域環境管理計画の基本概念. 環境情報科学 16-2, p16-21.
- 地方行政活性化研究会 (1996) TQM発想による創造的行政運営. ぎょうせい, 230pp.
- 寺田清二(1999)ISO取得で自治体はどう変わるか—新潟県上越市の取組み—. 都市問題 90(1), p53-63.
- 内藤正明・中口毅博(1994)地域環境管理の技法. 盛岡通編『環境を守り育てる技術』所収. p265-304.
- 中口毅博(1997)自治体における環境基本計画の現状と課題—主要4課題に対する取り組みの現状と先進事例を中心に—. 月刊自治研 39-4, p38-42.
- 中口毅博(1998)環境自治体—これからの環境自治体づくりの目標. 東京自治研究センター第68回月例フォーラム資料
- 山本武(1998)自治体におけるISO14001環境マネジメントシステム構築のポイント. (財)日本品質保証機構「ISOマネジメントシステムと地方自治体—ISO14001、ISO9000—」 p27-36.