

自治体環境マネジメント発展の系譜と今後の方向

—これまでの論点整理と環境自治体会議の今後の取組み方向を中心に—

Viewpoint of Environmental Management System in Local Authorities and Future Action on The Coalition of Local Government for Environmental Initiative

環境自治体会議環境政策研究所 中口毅博、角田季美枝

はじめに

本連載も最終回を迎えた。一般的には最終回はこれまでの内容を踏まえ自治体環境マネジメントのあり方についての結論をまとめるのが望ましいであろう。しかし自治体環境マネジメントの構築はこの1・2年で広がり始めたところであり、まださまざまな議論が渦巻いている状況である。そのため本稿も“講座”というより“論説”に近いものであった。

さて、環境自治体会議では本年7月より環境マネジメント専門委員会などを発足し、自治体の環境マネジメントに関する本格的な議論を開始したところである。また環境ISO自治体ネットワーク (NEILA) や環境ISO自治体会議など、環境マネジメントに関し情報交換や議論をする組織も誕生している。そこでここでは、個人の主張も含めこれまでさまざまな場で行われてきた環境マネジメントをめぐる論点を整理し、今後環境自治体会議がこれらの解決に向けてどのようなアクションを起こしていくことを考えているのか、その検討の方向を紹介し、最終回の総括に代えるものとする。

1. 環境マネジメントの発展の系譜

国際標準化機構 (ISO) における1993年以降の環境関連規格ISO14000シリーズの規格検討に従い、環境マネジメントに対する関心が高まりつつある。特に日本はISO14001の認証取得が1999年8月末現在2000件を超え、世界一を誇る。同時に、自治体のISO14001取得も9月末現在22で世界一である。そこに至る流れを以下、かいつまんで要約してみる。

(1) ISOをめぐる動き

ISOにおいてISO14000シリーズが検討されるにいたった直接的な原因は、世界の経営トップのグループであるBSCDが、地球サミットの開催をにらんでISOに規格化検討を提言したことに始まる。しかし、その背景には、冷戦後の国際政治舞台における地球環境問題への関心の高まりがある。特に国連が1987年、「持続可能な発展」を提唱したことが決定的となった。

企業関係者に初めて地球環境問題の社会的責任の公約を誓約するよう提唱したのは、CERESである(1989年、バルディーズ原則を提唱)。CERESはアメリカの環境保護団体と社会的責任投資団体の連合体のNGO(非政府機関)である。1989年3月、アラスカ沖のバルディーズ号座礁事故による石油流出汚染事故を契機に、企業の社会的責任遂行に関する対話を推進するために発足した団体だ。持続可能性報告草案を検討しているグローバルレポーティング・イニシアティブの事務局も務めている。

CERESが公表したバルディーズ原則は国際商業会議所のロッテルダム憲章や日本の経団連の地球・環境憲章に影響を与えたといわれている。アメリカや日本においては、その後、各企業が自発的に環境憲章を制定、環境担当部署新設など管理体制を整備していくこととなる。

一方、ヨーロッパにおいては、環境マネジメントの標準化、法制化という動きが活発になった。特に熱心なのはイギリスである。英国規格協会が制定したBS7750はISO14001の検討のベースに

なっていることは周知である。欧州一体としての法制化（EMAS）もなされた（EMAS は ISO14001 とちがい、パフォーマンスレベルの環境監査、公認検証人検証した環境報告書の公表を行うが、システム監査においては ISO14001 との整合性が図られている）。ISO では先進各国の環境配慮が「貿易障壁」にならないよう、国際標準化を検討している。したがって、ISO14001 取得も各国の相互認証の仕組みを取り入れ、どこで ISO14001 を取得しても通用するようになっている。ISO14001 がグリーンパスポートと呼ばれる由縁である。

日本においては、国内にない規格が ISO で制定され発行されると翻訳されて JIS（日本工業規格）として発効される。ISO は民間団体であり、ISO で発行される国際規格はあくまでもボランティアなものであるが、ISO は日本においては JIS になることで「準法規制」的な重みをもつこととなる。特に公共事業関係で ISO14001 を要求する動きが高まるに従い、ISO14001 取得企業が増加したといわれている。

ISO14001 取得のその後の企業関係の顕著な動きは、環境会計の取り組みと環境報告書の公表である。最近では日本でもエコファンドが商品化されるようになり、この動きはますます活発化しそうだ。

(2) 日本の自治体における環境マネジメントをめぐる動き

さて、日本における自治体の ISO14001 取得は、1998 年 1 月の千葉県白井町を第 1 号として、98 年、99 年と「認証取得ラッシュ」の様相を呈していることが年表からも伺える。議会における一般質問でも ISO14001 取得要求関係のものが増えていると聞いている。

一方、自治体の環境マネジメントに関する研究は、アースデイ日本・東京連絡所ほか「あなたのまちのエコチェック」など NGO ベースで始まったものが多い。なかでも研究団体である環境監査研究会（東京・新宿区）は、1996 年にこの話題に関する分科会を設置し議論するほか、定例研究会でも話題として取り上げてきた。

環境自治体会議でも年次大会の中で折りにふれ動向紹介されてきたが、98 年の古河会議では分科会のひとつのテーマを環境マネジメントに絞り、議論した。その後、自治体 ISO 何でもワークショップの開催を経て、この 7 月、「自治体の望ましい環境マネジメントのあり方」を検討するための専門委員会を設置した。現在までの議論の一部は本中口論文を参照されたい。

最近では、日本品質保証機構などの認証機関、また監査法人トーマツや中央監査法人などの環境コンサルティングなども自治体の環境マネジメントに関する出版物を公表するなど、積極的に取り組んでいる。

企業とちがい、本来「競争」する必要のない自治体の中で、なぜ ISO14001 の第三者認証取得のニーズが高いのだろうか。ISO14001 の適用範囲、環境影響評価の方法、審査登録機関の審査の質は適正であろうか。また、ISO14001 の自己宣言の可能性はどうであろうか。既存の環境基本計画などの計画行政によるマネジメント、ローカルアジェンダなど市民参加の事業推進、あるいは事務事業評価の導入などと ISO14001 はどのような関連づけができるのであろうか、また、できないのであろうか。さらには現在、進みつつある地方分権の流れの中でどのように自治体の環境マネジメントを認識すべきであろうか。そもそも自治体の環境マネジメントの目的は何であるのか——等々。

自治体の環境マネジメントには議論を尽くすべき課題が多い。ISO14001 取得件数のもっとも多い日本の自治体関係者の、議論すべき責任はきわめて大きいといえるのである。

2. 自治体環境マネジメントをめぐる論点に対する環境自治体会議の検討方向

ここでは自治体環境マネジメントをめぐる論点を整理しつつ、環境自治体会議としてどのように検討していくか、その方向について紹介する。

(1) 用語の定義や使い方が不明確

→自治体の環境行政の実状に合わせた用語やその定義を検討する

まずもって問題と考えるのは、環境マネジメントの用語の定義や概念が用いる人によってばらばらであり、用いる用語も人によって異なるため、議論が噛み合わないことである。

その1つは「環境マネジメント」や「環境マネジメントシステム(以下 EMS とする)」の定義である。本連載の初回に述べたように、環境マネジメントを「地域を望ましい状態に導くために適切な手段を講じること」とするか「環境政策のPDCAサイクルを実施すること」とするかによって全く議論が異なる。EMS に関しても、EMS=ISO14001 と考えて話している人もあれば、ISO14001 以外のさまざまな環境行政のしくみも含めて考えている人もいる。本稿では ISO も環境基本計画も地域を望ましい環境状態に導くためのツールという認識に立っているが、環境基本計画は制度で ISO はしくみであると考えら、両者を同列で比較することはできないという人もいる。また用語についても、例えば直接影響、間接影響など ISO で使われていない用語の使用の是非をめぐって、ISO を中心に考える人と自治体の環境行政全体を視野においている人で見解が異なっている。

いずれにしても、自治体の環境マネジメントを考えている以上は、自治体の環境行政の実状に合わせた用語やその定義を検討していきたいと考えている。

(2) それぞれの自治体の EMS 導入の目的をもっと明確にすべきでは

→環境自治体としての熟度に応じた EMS 導入の目的の整理する

これまで EMS の導入の目的としては、以下のようなことが言われている。

- ① 職員の意識改革のため
- ② 地域・地球の環境保全・改善の推進のため
- ③ 行政運営のしくみの改革（事務効率化、トップダウン、目標管理、環境行政の基本政策化）
- ④ 情報公開や市民参加を推進するため
- ⑤ 環境保全型地域づくり（市民や事業者の意識改革）のため

ISO を導入すればこれらのメリットをすべて享受できるとの錯覚に陥りがちである。これらはメリットというより、EMS を導入する目的そのものである。自分の自治体に EMS を導入することによって何を变えたいかよくわからないまま、横並び的に導入を検討していることが多いのではないか。自地域の望ましい環境をしっかりと見定め、そこに導くために EMS を何のために用いるのかを検討するべきであると考えられる。

したがってこれまで EMS を導入した自治体のケーススタディなどを通じ、自治体の環境自治体としての熟度に応じた EMS 導入の目的の整理を行っていくことを考えている。

(3) 自治体 EMS の範囲、EMS 推進ツールの相互関係や役割に関する整理が不十分

→これまで環境行政で用いられてきたツール(環境基本計画など)やISOの特性を把握し、それらの望ましい役割について検討する

自治体の EMS は庁内の一般事務にとどまらず、公共事業や政策まで広く扱うべきであると言う

のが一般的である。ISO に関しては地域全体に及ぶ環境創造型の事業や普及啓発事業について、どこまで認証の範囲に含むべきかと言う議論が存在する。また ISO の活用目的が自治体個々の判断で行われているといった肯定的な捉え方ができる反面、本来その自治体にとって重要な環境側面が抜け落ちてしまうのではないかという議論もある。しかし環境基本計画など ISO 以外のツールの併用で全体をカバーすることができればよいのである。ISO の審査登録機関はすべて ISO に組みこむことを示唆するかもしれないが、自治体の側から EMS の全体像と ISO の位置付けを明示できるかがポイントであろう。

そこで、これまで環境行政で用いられてきたツール(環境基本計画など)や I S O の特性をケーススタディを通じて把握し、それらの望ましい役割について検討することを考えている。

(4)EMS と高次の政策判断、議会や条例との関係に対する整理が不充分

→EMS を用いてどのレベルまでの政策立案・意思決定が可能かについて、また、I S O 14001 と議会、法律・条例の関係を整理する

EMS は法・条例を超えることはできず、これらの制定は議会の意思によって決まるので、EMS は高度の意思決定には使えない、という意見がある一方、EMS 導入は意思決定を合理的かつ効率的にすることが目的であり、条例の制定や政策の選択が EMS を用いてできる(あるいはやるべきだ)という意見が存在する。

そこで EMS を用いてどのレベルまでの政策立案・意思決定が可能かについて、また、I S O 14001 を通じての意思決定と議会との関係、さらには法律や条例との関係を整理することを考えている。

(5)EMS への市民の関与が不充分

→EMS における目標設定、実行結果の評価や見直しにおける、望ましい市民の関与の方法について検討する

住民は自治体 EMS の内部者(行政の顧客、出資者)であるとの認識が一般的である。したがって EMS に限らず環境情報の市民への公開は必須であるはずである。しかし ISO が環境方針の公開のみを要求事項としており、実際に環境方針以外の環境情報公開を宣言しているのは上越市ぐらいであるように、多くの場合公開は十分ではない。一方行政サービスの受益者である市民は、環境政策の課題設定(アジェンダセッティング)を担う役割を十分に果たしていない。市民の意識高揚とともに情報公開が不十分なことにも起因する。

そこで、EMS における目標設定、実行結果の評価や見直し時に、市民がどのように関与するのが望ましいのか、ケーススタディを通じて検討していきたいと考えている。

(6)EMS の環境評価手法と他の行政評価手法の関係整理が不充分

→事務事業評価システムなどの行政評価手法と、I S O 14001 や環境基本計画などにおける環境評価手法との相互関係を整理する。

環境行政に限らず、従来の行政運営では次元の異なる事象を同一尺度で評価し祖の政策効果を定量的に表わすことを、科学的根拠が乏しい、結果が一人歩きするなどとして極力避けてきた。しかし近年、事業事業評価システムなどの政策評価手法や、ISO14001 における環境影響評価手法など、定量的な評価手法が普及し始めている。しかし現在の ISO における環境影響評価のロジック

クを用い環境創造型事業(プラスの環境側面)を評価するのが難しい。一方従来環境基本計画の策定時などに自治体が行ってきた環境レビューの手法もばらばらである。一方行政全般の政策評価手法も発展途上であり、EMS に援用することも現状では困難である。

そこで環境影響の客観的把握の限界に留意しつつも、環境指標、環境会計、LCA などをはじめとする環境評価手法を EMS の科学的根拠として用いる手法についての実践的研究を行っていきたいと考えている。

(7)EMS を環境保全型まちづくりに活用する方法に関する議論が不足

→企業や市民の自主的取組みを支援する方法を含め、環境保全型まちづくりの先導役としての EMS の活用方法を検討する

自治体の EMS だけでなく、環境に配慮したまちづくり・地域づくりを実践していく上で、EMS が効果的ではないかという意見がある。現在 ISO14001 の取得支援に関しては多くの都道府県が行っている。しかしすでに ISO を取得し地域住民の環境マネジメントまで検討しているのは水俣市と上越市ぐらいであり、地域全体に環境マネジメント考え方をどのように定着させるかについては議論がほとんどなされていない。

そこで企業や市民の自主的取組みを支援する方法を含め、環境保全型まちづくりの先導役としての EMS の活用方法を検討することを考えたい。

(8)そもそも EMS で環境は保全・改善されるのか?

→パフォーマンスの追跡により EMS の効用と限界を明らかにする

これまでも「ISO14001 をすべての企業が取得したところで環境問題が解決するわけではない」「環境への負荷やその削減(環境パフォーマンス)を目標にしないと意味がない」という意見が多く聞かれる。EMS で扱うのは「自ら管理できる」部分であることが多く、特に ISO では「どこまでやるかは自分で決める、どう評価するかも自分で決める」のが規格の趣旨である。しかしこれでは自ら管理が難しい地域で抱える環境問題の解決には至らず、地域環境の保全・改善は達成されない可能性がある。

そこで、EMS にパフォーマンス評価を加えればこの点をクリアできるのか、あるいはそもそも EMS では環境は保全・改善し得ないのか、EMS を構築した自治体のその後の環境パフォーマンスを追跡することにより、その効用と限界を明らかにしていきたいと考えている。

(9) ISO14001 の自己宣言、審査登録機関による第 3 者認証以外の EMS も摸索されてよいのではないか。

→ケーススタディを通じて自己宣言または市民環境監査の効用と限界を明らかにする

ISO14001 では審査登録機関の認証を得ずとも自己宣言で EMS を構築することができる。したがってお墨付きを得なくても自己宣言の形で EMS を構築する自治体が出てきてもよさそうなものがあるが、欧米でも自己宣言は少ない。審査登録機関の資質の問題にも関連するが、地域を知らない外部の機関が審査できるのかといったこともたびたび指摘される。

自己宣言によって EMS を構築し、利害関係者たる市民を環境監査チームに加えるような方式があってもよい。これについてもケーススタディを通じてその効用と限界を明らかにしていきたい。

むずび

以上、環境マネジメントの発展の系譜を整理し、自治体環境マネジメントをめぐる論点を整理しつつ、環境自治体会議としてどのように検討していくか、その方向について紹介してきた。しかしこれらは環境自治体会議だけの課題ではなく、すべての自治体の課題であろう。NEILA を初めとするネットワーク組織、EMS に取りこむ自治体、それに読者諸兄とともに、議論を深めていきたいと考えている。諸兄の活発な議論を望みたい。

自治体環境マネジメントをめぐる世界、企業、自治体の動き

●世界	●企業(日本)	●自治体(日本)
1987 国連ブルントラント委員会報告「持続可能な発展」を提唱 1989 CERES(環境に責任をもつ経済のための連合)、企業の環境に関する社会的責任のための10原則・バルディーズ原則(1992年、セリーズ原則と改称、内容も修)		
1990 EC(欧州委員会)、環境監査要綱案発表 1990 ICLEI(国際環境自治体協議会)設立		
1991 BCSD(持続可能な発展のための経済人会議)、ISOに環境マネジメント関連規格制定を提案 1991 国際商業会議所、地球環境問題に関する16原則(ロッテルダム憲章)発表	1991 経団連・地球環境憲章制定	
1992 地球サミット開催、アジェンダ21、リオ宣言を採択 1992 イギリスの英国規格協会、企業の環境マネジメントシステム規格BS7750の草案制定	1992 通産省、環境に関するボランティア・プランの制定に関する文書を業界団体に送	1992 環境自治体会議発足。 1992 アースデイ日本・東京連絡所、全日本自治団体労働組合、「あなたのまちのエコチェック25」調査実施(1993年に第一次集約報告書公表)。 1992 須田春海ほか、『環境自治体会議の創造』(学陽書房)、出版。「環境自治体」の概念を紹介した初の商業出版物。 1992 神奈川県が「アジェンダ21かながわ」(神奈川県地球環境行動指針)を公表。日本初のローカルアジェンダ21。
1993 EC、環境マネジメント・監査スキーム規則(EMAS)を制定 1993 ISO、環境関連規格検討の委員会TC207を設置、第1回会合開催 1993 イギリスの環境省ほか「地方自治体のための環境マネジメント・監査制度ガイド」	1993 環境基本法成立	1993 環境庁、アジェンダ21行動計画を関係者に送付。
1994 イギリスの英国規格協会がBS7750を正式発行(ISO14001の発行に伴い、97年9月に廃止)		1994 川崎市、環境基本計画策定。数値目標を盛りこんだ初の自治体の環境基本計画。 1995 国の環境基本計画の制定 1995 埼玉県が環境基本計画策定。指標を体系化したものは日本で初めて。
1996 ISO、ISO14001発行(1か月遅れで日本のJIS規格として発効)	1996 環境庁、環境活動評価プログラムを公表(99年に改訂)	1996 川崎市が初の「環境基本計画年次報告書」を公表(1月)。環境基本計画に関する報告書としては日本初。 1996 三重県が事務事業評価を導入(2月)。 1996 環境監査研究会、自治体の環境マネジメントに関する分科会設置(4月。98年3月まで検討)。
	1997 環境庁、環境アクションプラン大賞創設(99年に環境レポート大賞と名称変更)。企業・自治体・大学など組織の環境報告書、環境活動評価プログラムに基づくアクションプランを表彰。	1997 環境監査研究会、4月定例研究会で「ヨーロッパの地方自治体の環境管理システム・環境監査——半年の研修雑感」(講師:大野まさ代・東京都環境保全局職員)
1998 グローバル・リポーティング・イニシアティブ(GRI)、持続可能性報告についての検討開始 1998 ICLEI、Cities21プロジェクト開始。参加メンバーの取り組みの評価指標を開発	1998 東洋経済新報社、グリーンリポーティング・フォーラム、グリーンリポーティング・アワード創設、企業の環境報告書を表	1998 千葉県白井町、日本の自治体として初めてISO14001取得(1月)。 1998 新潟県上越市、ISO14001認証取得(2月)。 1998 滋賀県工業技術総合センター、ISO14001取得(3月)。 1998 環境監査研究会、5月定例研究会で「上越市役所のISO14001認証取得について」(講師:中牟田正造・(株)日本環境認証機構環境認証部) 1998 環境自治体会議、古河会議開催(5月)。分科会で初めてISO14001を初めとした環境マネジメントについて議論。 1998 環境管理システム研究会、九州大学工学部附属環境システム科学研究センター、「自治体における環境マネジメントシステムの対応動向——平成9年度ヒアリング調査(福岡県)——」公表。環境マネジメントに関して自治体を対象とした初めてのアンケート調査結果。

		<p>1998 監査法人トーマツパブリックセクターグループ、『自治体ISO14001入門』(中央経済社)出版(8月)。自治体のISO14001に関する日本で初めての単行本。</p> <p>1998 (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」出版。</p> <p>1998 環境自治体会議、「自治体ISO何でも相談ワークショップ」を東京で開催(11月。協力=環境監査研究会)。参加者約120</p> <p>1998 南大阪湾岸南部下水道組合、ISO14001取得(12月)。</p> <p>1998 大分県日田市、ISO14001取得(12月)。</p> <p>1998 電子媒体上で自治体職員を中心として意見交換する場として環境ISO自治体ネットワーク(NEILA)が発足。</p>
<p>1999 GRI、持続可能性報告一般公開用ガイドライン草案を公表、パイロットテストを開</p> <p>1999 イギリス、英国規格協会、持続可能なマネジメント規格案を公表</p>	<p>1999 環境庁、環境会計のガイドライン(中間とりまとめ)を公表。</p> <p>1999 日興証券、エコファンドの販売開始。日本初。</p>	<p>1999 大分県、ISO14001取得(1月)。</p> <p>1999 東京都板橋区、埼玉県、京都府園部町、岩手県金ヶ崎町、大阪府、横須賀市下水道局、ISO14001取得(2月)。</p> <p>1999 滋賀県、「ISO14001・環境マネジメントシステム導入の手引き」出版</p> <p>1999 熊本県水俣市、ISO14001取得(2月)。環境自治体会議会員としては初のISO14001取得。</p> <p>1999 静岡県環境衛生科学研究所、ISO14001取得(3月)。</p> <p>1999 月刊「アイソス」3月号(システム規格社)、特集「地方自治体とISO」。</p> <p>1999 上越市編著、『自治体のISO14001認証取得マニュアル』(ぎょうせい)出版(3)</p> <p>1999 (財)地方自治研究機構、「地域政策研究」臨時増刊号で「ISO14001と地方公共団体」を特集(3月)。</p> <p>1999 大阪府豊中市、環境基本計画とアジェンダ21を策定(3月)。双方共通の目標で運用管理をする内容のものは日本で(おそらく世界でも)初めて。</p> <p>1999 三重県海山町、ISO14001取得(4月)。</p> <p>1999 エコ・コミュニケーションセンター編、『市民のイニシアチブ 志木市民がつくった環境プラン』(つげ書房新社)、出版。</p> <p>1999 東京都杉並清掃工場、葛飾清掃工場、神奈川県産業技術総合研究所、ISO14001取得(6月)。</p> <p>1999 東京都落合処理場、中野処理場、有明処理場、岐阜県、ISO14001取得(7月)。</p> <p>1999 環境管理システム研究会編「市町村の環境行政に関する調査——平成10年度アンケート調査」環境管理システム研究会、九州大学工学部附属環境システム科学センター(7月)発行。</p> <p>1999 地方自治法改正。地方分権の動きを法的に位置付ける。</p> <p>1999 環境自治体会議、環境マネジメント専門委員会を設置、「自治体の望ましい環境マネジメントのあり方」について検討を開始(7月)。</p> <p>1999 中央監査法人編著『地方自治体の環境マネジメント』(中央経済社)、出版(8月)</p> <p>1999 山本 武『環境自治体ISO14001システム構築ガイド』(学陽書房)、出版(8月)</p> <p>1999 環境ISO自治体ネットワーク、環境自治体会議、滋賀県工業技術総合センター、滋賀県長浜市で自治体の環境マネジメントに関するワークショップ開催(9月)。参加者約170名。</p>