

環境基本計画の策定と進行管理

環境自治体会議環境政策研究所 中口毅博

1 環境基本計画の必要性和現状

1.1 環境基本計画がなぜ必要か？

(1)世界の経済・社会の現状（中環審第3次環境基本計画策定に向けた中間とりまとめより）

- ・ 世界の人口は、2003 年現在約 63 億人。2030 年には約 81 億人となる見込み。
- ・ アジアを中心に高い経済成長が見込まれる国や地域もあり、特に中国等 BRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国） 諸国の比重が大きくなることが予想されている。
- ・ 経済のグローバル化が一層進展し、東アジア域内での経済の相互依存関係も高まっており、様々な問題の解決に当たり、国際的な協力が必要になっている。
- ・ 世界のエネルギー需要は増加し続ける見通し。結果として原油価格が高止まりする可能性もあり、省エネルギーを加速する必要が高まる。
- ・ 食料及び安全な飲料水への需要は引き続き増加する。特に東アジア及び東南アジアの経済発展及び食生活の変化に伴い、食肉需要とそれに伴う飼料用穀物需要の拡大が見込まれる。
- ・ 以上のことなどから、地球規模での環境負荷が一層増大することが予想される。その結果、地球温暖化をはじめとする地球全体に関わる重大な影響が懸念されることも指摘されている。これに対して革新技術の開発等環境保全に対する国際協力の重要性が高まる。

(2)日本の経済・社会の現状（中環審第3次環境基本計画策定に向けた中間とりまとめより）

- ・ 人口は今後減少へ向かうが、現状でも財政は危機的状況にあり、今後は人口構成の一層の高齢化もあり、社会保障負担がさらに重くなると見込まれる。
- ・ 世界経済、特にアジア経済との相互依存関係が高まっている。サービス経済化が進行。
- ・ 単身世帯比率の増加、新たな家電製品の普及、生活の 24 時間化などにより、対策をとらない限りしばらくは環境負荷が増加するおそれ。
- ・ 環境技術（省エネ・新エネ・リサイクル技術など）の向上。
- ・ NPO 法人の増加など社会への関わり方に新しい動き。
- ・ エネルギー需要は 2021 年をピークに減少に転じると予想されている。
- ・ 市町村合併の進展によって多くの地域において市町村の規模が一定程度以上になると共に地方分権の進展により市町村の権限及び自由に使える財源の割合が拡大し、自らの判断で先進的な取組を行う地方公共団体も増えている。その一方で、地域ごとの地方公共団体における環境保全担当者の人数に違いが生じている。
- ・ 農用地は減少を続けているが、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換は減少傾向。都市への人口の集中と地方での人口減少が進んでいる。

(3)今日の環境問題の特徴

環境問題の地球規模化・世代を超えた問題化

今日の環境問題の特徴は地球温暖化などのように、数十年後に影響があらわれたり、環境ホルモン、ダイオキシン問題のように次世代以降に影響が現れるものが顕在化してきている。

環境問題の複雑化・多様化

例えば衛生的なまちを作るためにごみを燃やすとか、下水処理によって水をきれいにすること

が、ダイオキシンや汚泥を発生したりエネルギーを消費するというように、ある環境問題の解決が別の環境問題を招くといったことがある。またペットボトルのリサイクルよりもビン容器のリサイクルのほうがエネルギーの節約になるといったように、消費段階のみならず生産・流通段階から廃棄までのトータルの環境影響を考える必要が出てきている。

環境影響を及ぼす主体の多様化

1970年代は特定の工場が汚染物質を出していたが、近年は生活排水や自動車公害など、我々ひとりひとりが加害者になっている。特に地球温暖化となる二酸化炭素の排出は、我々の日常生活に伴って発生するものが増えている。しかし逆にいえば、地域住民を含め、あらゆる主体が環境改善の担い手になりうる時代ともいえる。

(4)環境に関する総合的な取組みの必要性

こうしたことから、地域においても地球環境問題を自分のものとして捉え、環境の状況とその因果関係を把握し、環境面からみた地域の将来像を描く必要性が高まっている。またその将来像を実現するために、対策をばらばらでなく総合的に実施しなくてはならない。そのためには、施策の目標を定め、その達成状況を把握し結果を評価するしくみ、すなわち環境に関する総合的な計画をつくることが不可欠になっているといえる。

1.2 環境基本計画の策定の現状

都道府県・政令市における環境基本計画（環境に関する総合的な計画）の策定の現状をみると、2000年の時点で、すべての自治体が策定を終えている。1970年代後半から策定が始まったが、1980年代末にはまだ1/4にあたる14自治体しか策定されていなかった。1990年代にはいり、地球サミット等に前後して策定が全国的に広まり、国の環境基本計画が策定された1995年までには2/3にあたる39自治体が策定を終えていた。それ以降、残りの1/3の自治体の策定が進んだ。また計画の改訂も進みつつあり、1回改訂した自治体が27、2回改訂した自治体が22、3回改訂した自治体が3存在する。わずか3年で改訂した自治体もある。

一方市区町村における策定の現状をみると、2005年末現在、632の自治体が策定を終えている。1980年代から策定が始まったが、1980年代末にはまだ4自治体しか策定されていなかった。1990年代にはいっても、国の環境基本計画が策定された1995年までにはまだ44自治体しか策定していなかった。それ以降、環境省が策定に補助金を出すようになってから急激に策定が進み、改訂も含めると2002年と2003年がピークで年間100を超える自治体が策定したが、補助金がなくなった2004年以降は減少している。また、計画の改訂を行ったところは1割弱の54程度である。なお、2006年には平成の大合併で市町村数が1800あまりに激減し、消滅した計画も多数あると思われる。

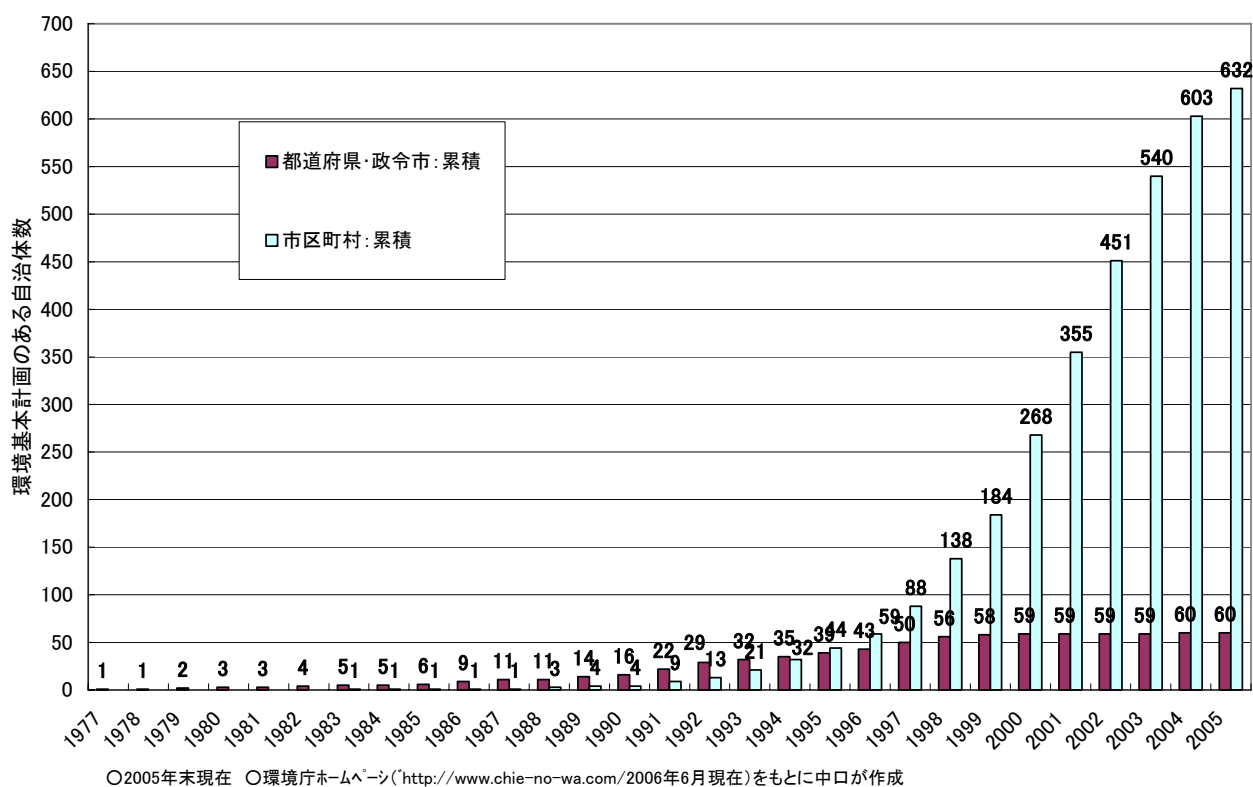


図1 環境基本計画策定自治体数の累計

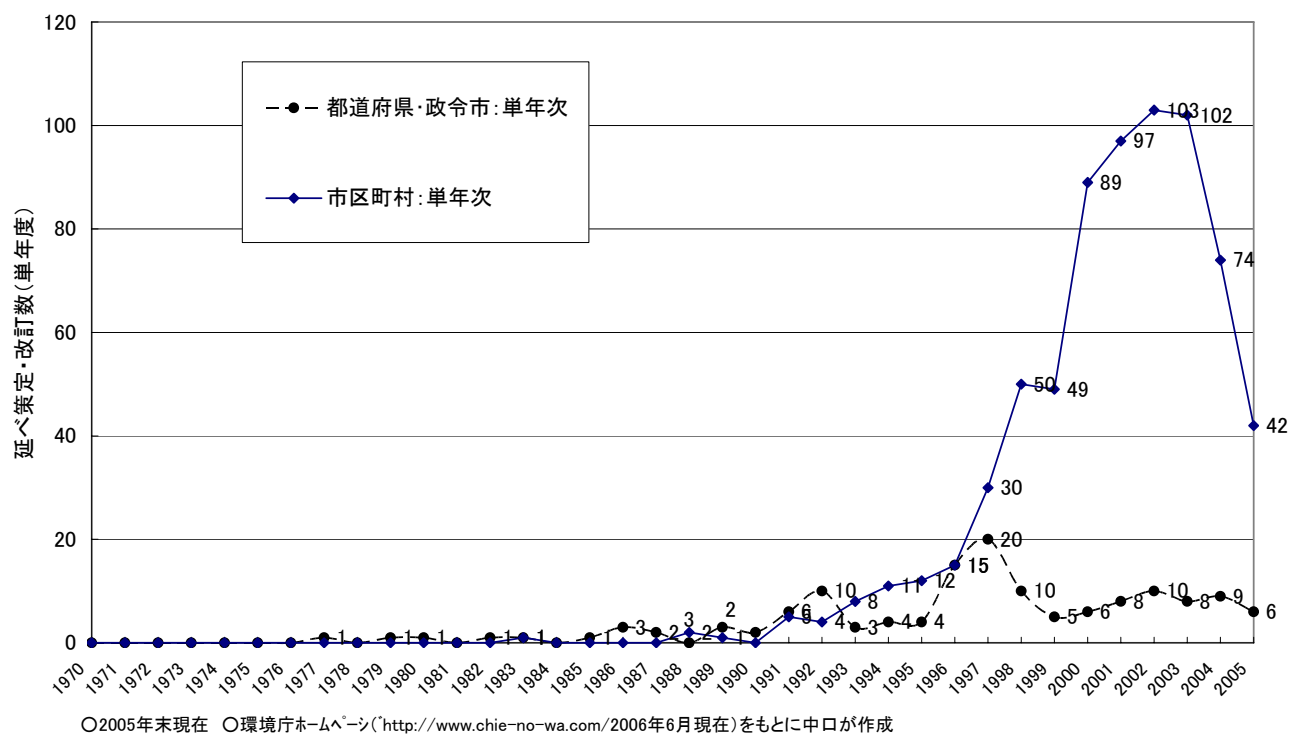


図2 年次別環境基本計画策定自治体数

2. 環境基本計画の構成

基本理念

基本理念は、計画の前提となる基本的視点であり、計画策定の必要性を表わすものである。望ましい環境像の前にこれをおく計画がいくつか見られる。基本理念を置くことで、関係のわかりにくい環境基本条例と環境基本計画を結びつける役割を果たす場合もある。例えば茅ヶ崎市環境基本計画(1998年)では、「健全で恵み豊かな環境を享受し、これを将来の世代に継承する」など4つの基本理念を環境像の前においているが、これは環境基本条例の基本理念を踏襲したものとなっている。

望ましい環境像(長期的目標)

望ましい環境像はあるいは長期的目標は、20～30年後にどのような地域にしたいか、そのイメージを描くものである。望ましい環境像は1つとは限らず、複数設定している計画も多く、またスローガンを1つにおいてその下に複数の環境像を立てるものもある。いずれにしろこれらは、抽象的なキャッチフレーズやスローガンにとどまらず、将来の地域の姿や日常生活が市民にイメージできるようなものでなければならない。一例を挙げると、長崎市環境基本計画(2000年)では「人と自然と文化が輝き続けるまち長崎」に加え、副題として「みんなの知恵と行動で未来へつなぐ、海と緑と歴史のまち」を設定し、さらに将来の市の姿をイラスト地図で表わし、市民が容易に将来像をイメージできるように表現を工夫している。

最近の環境基本計画では、国の計画にならって循環、共生、参加、国際的取組の4つの長期的目標をベースにしているものが多い。ただし、国際的取組を地球環境保全と読み替えているもの、循環を公害対策と廃棄物・エネルギー対策に分離している場合もある。また共生を自然環境保全と快適環境創造に分離しているケースもみられる。例えば川口市環境基本計画(2001年)では、「郷土として愛着のもてる緑豊かな環境共生都市」というスローガンの下に、「健康で安心して暮らせる公害のないまち」(＝公害)、「豊かな自然とともに快適に暮らせるまち」(＝自然環境、快適環境)、「限りある資源を有効に利用し循環型社会を形成するまち」(＝循環)、「地球環境にやさしい心を育むまち」(＝地球環境保全)、「市民一人一人が環境に対する取組みを実践するまち」(＝参加)の5つの環境像を立てている。

施策の方向性

「施策の方向性」は「施策の展開」「施策の方針」「施策の基本方向」「施策項目」などさまざまな呼称がつけられている。行政計画としての色彩の強い環境基本計画では、基本目標を省略して望ましい環境像の下に置くケースもみられる。すなわち施策の方向性は基本目標を達成するための「行政施策の」方向性を指している。「基本目標」を行政・事業者・市民の共通目標として位置づけ、施策の方向性では行政の方向性だけでなく、市民・事業者の役割や行動の方向性を表わす場合も増えている。例えば鎌倉市環境基本計画(1996 年)は、18 の施策の展開の柱ごとの施策体系を示すとともに、市民、事業者、滞在者、市の 4 つの主体の役割がそれぞれ整理されている。

具体的施策・事業

具体的施策・事業は具体的な施策・事業の具体的な内容や、担当セクション名、実施スケジュールなどについて示すものである。例えば平塚市環境基本計画(2000 年)では、1 つの望ましい環境像、5 つの施策の方向をさらに 4-5 の施策の柱に分け、市、市民、事業者の役割について施策の柱ごとに整理し、市の役割については 3-12 個の施策の具体的な内容を列挙し、担当課名と、実施時期が 5 年以内達成、10 年以内達成、10 年後も継続実施の 3 分類で示されている。

重点目標・重点プロジェクト

以上のような施策体系とは別に、特に力点を置きたい分野、地域について、重点目標や重点プロジェクトを位置づけるべき場合がある。これは従来のやり方では解決困難な特定の地域・事物についての施策について、そのパッケージ化（ポリシーミックスによる対応）を図ろうというものである。例えば地域を特徴付ける河川や湖沼が存在する場合、水環境重点プロジェクトを設定し、水質汚濁防止、快適な水辺環境創造、環境教育の実施などを、目標体系を串刺しにするような形で位置づけることが考えられる。一例を挙げると、新城市都市環境基本計画(1998 年)では、環境像—環境目標—施策の基本方針といった施策体系とは別に、「ふるさと再生プロジェクト」「歴史のみえるまちづくりプロジェクト」などといった 7 つの重点施策を「レインボープラン」と称して位置づけている。

環境指標・数値目標

計画の実効性を担保するためには目標をできるだけ数値で表わすことが必要である。すなわち目標の数値化により、何をもって目標の達成状況を測るのがより明確になるとともに、数値を更新していくインセンティブが生まれ、おのずから目標管理せざるを得ない状況が作られることになる。数値目標を設定するためには、環境状態や環境対策の状況を測る数値的なものさし、すなわち環境指標が必要になる。このため、計画の中に数値目標もしくは環境指標を設定することが多くなっている。環境指標は数値目標を設定できない場合の次善の策として用いられることも多い。

環境指標や数値目標には望ましい環境像や基本目標を表現した総合的なものと施策やや事業量を表現した対策レベルのものがある。近年対策レベルの指標を多数設定した計画が多いが、これらが仮に達成できても望ましい環境像が実現するとは限らないため、総合指標も合わせてセットすることが必要である。例えば豊中市環境基本計画(1998 年)は 4 つの環境目標の達成状況を測る指標として、パートナーシップ型活動参加者数（＝参加・協働）、1 人あたり CO₂ 排出量（＝広域性・国際性）、ごみの純排出、雨水浸透率と環境基準総達成率（＝資源循環・負荷低減）、緑被率（＝共存・共生）の 6 つの総合指標を設定し、その下に施策の進捗状況を測るモニター指標

を 300 余り設定している。

環境配慮指針

施策等の体系とは別途、望ましい環境像を達成するための配慮事項を整理し、環境配慮指針や環境行動指針を策定する場合がある。例えば成田市では、主体別環境配慮指針として市民のための環境配慮指針、事業者のための環境配慮指針、市のための環境配慮指針の 3 つを、11 種類の事業についての開発事業別環境配慮指針、4 つの地域別の環境配慮指針を策定している。これらを自治体によっては環境配慮指針を条例で位置づけている場合もある。しかし具体的に配慮を実施するしくみが確立していない自治体がほとんどで、絵に描いた餅に終わっている場合が圧倒的である。

開発事業を実施するにあたっての配慮事項をまとめた開発事業別配慮指針では、住宅地開発、道路建設、河川改修など開発事業の種類ごとに、自然環境への配慮事項などを中心に整理される。後に述べるように、別途設定する場合も多いが、環境基本計画のなかに入れているケースでは、現状ではどの自治体でも似たような表現になっている場合が多く、具体的は基準や方法が示されていない。より実効性を高めるためには、国土利用計画のなかで、環境基本計画と連動した自然環境特性からみた土地利用のゾーニング、用途ごとの許容面積を示すほうが有効と考えられる。また環境マネジメントシステムの一環として使用する工法や資材など事例集等を別途示したうえで、配慮を実施するしくみを確立することも有効である。

主体別行動指針は、「施策・行動の方向性」をより具体化したもので、市民、事業者、行政、学校などが目標達成のために実施すべき環境配慮、環境保全活動の方向性や具体例であり、計画策定後に引き続いて策定されることも多い。市民・事業者の配慮事項は行動メニューの羅列になる場合が多く、行政サイドから一方的に示すものになりがちである。市民・事業者が主体的に考え、行動することが重要で、その意味では行動指針よりもローカルアジェンダを策定するほうが有効と考えられる。

地域ごとの環境配慮指針は、各地域の環境の現状や住民意識の現状を記述したり、その地域の望ましい環境像や目標、開発を実施する際の配慮事項をまとめたものである。例えば丸亀市環境基本計画(1999 年)では、中心市街地ゾーン、周辺市街地ゾーンなど 6 つのゾーンを設定し、地域の現状と市・市民・事業者の取組みの方向を、ゾーン別の重点的取組みとしてまとめている。

推進手段・横断的事項、計画の推進体制

推進手段・横断的事項は、計画の実行を支えるさまざまなしくみや制度などについて設定するものであり、環境学習、環境情報システム、環境アセスメント制度などが含まれる。最近はこちらを目標体系のなかに 1 つの柱として位置づける場合が多くなっている。

また計画の推進体制は、計画を実行して行くための推進組織や計画推進状況の把握・公表のしくみなどを提示するものである。例えば川越市環境基本計画(1998 年)では、(仮称)川越の環境をよくする連絡協議会といったパートナーシップ組織を推進組織として位置づけ、進捗状況を年次報告書で公表し、市民の意見を反映していることを謳っている。川越市では現在これにのっとり、「川越環境ネット」が活動しており、「かわごえの環境」という冊子で計画の進捗状況を報告し意見を受け付けるしくみを確立している。

3. 環境基本計画の進行管理のポイント

計画の運用段階においては、望ましい環境像や目標の達成状況、施策や行動の実施状況を把握・公表し、その見直しを図る「目標管理」のしくみを確立することが必要である。以下、その手順の概略について述べる。

3.1 計画の推進体制と手段

まず庁内の内部組織として、計画推進組織を設置し、計画の進捗状況の確認などを定期的に行っていくことが求められる。また、庁内職員への目標の周知や目標達成のための施策・行動に関する研修会の開催も必要である。外部専門家のチェックの機会としては、環境審議会などの委員会で、計画の達成状況報告を議題としてとりあげることが考えられる。この場合審議会がチェック機能を十分果たせるような陣容になっていることが前提である。むしろ、住民・事業者とパートナーシップによる計画推進組織の設置と定期的な会合の開催、この組織による事業の実施のほうが重要といえるであろう。また幅広い参加を可能にするような意見交換会やヒアリング、ワークショップなどの実施も必要であろう。さらに不特定多数の意見を把握するために、郵送・Fax・電子メールなどによる意見の受付も必要となる。

庁内の計画推進組織

計画策定組織がそのまま移行するところが多い

庁内職員への目標の周知や目標達成のための施策・行動に関する研修会

ISO の環境マネジメントシステムの一環として実施するところが多い

市民・事業者への目標の周知や目標達成のための行動に関する学習会

環境学習関連事業の一環として実施することが考えられる

首長への計画進捗状況の報告と首長からの指示

ISO の環境マネジメントシステムの一環として実施するところが多い

環境審議会などの委員会開催

審議会が設置されている場合、計画の達成状況報告を報告する必要がある。審議が形式的なものになりがちである。

住民・事業者とパートナーシップによる計画推進組織

これが最も重要である。計画書に記載されていても、設置されていないところが多く、設置されていても行政主導になりがち。豊中市、川崎市などの組織が参考になる。

3.2 進行管理において把握すべき情報

目標管理のために把握すべき情報としては、具体的には表 2 のようなものがあげられる。これらの中には毎年把握すべきものと、数年おきで良いものもあるが、いずれにしろ何らかの形で把握しておくことが望ましい。

表 2 計画目標管理のために把握すべき情報例

- ・ 基本的地域特性の変化（人口や土地利用、経済指標の変化）
- ・ 基本的環境特性（大気、水質、緑、廃棄物などの環境状況の変化）
- ・ 望ましい環境像や基本目標の達成状況の把握（循環型まちづくり、自然との共生など）
- ・ 施策レベルの目標達成状況の把握（廃棄物資源化率、公園面積など）
- ・ 各セクションの計画関連施策・事業の整理と進捗状況

- ・庁内の事務作業における環境配慮の実施状況（省エネ、廃棄物削減など）
- ・事業活動における環境配慮の実施状況（施設建設時の省エネ、廃棄物削減など）
- ・環境保全関係予算の内訳・推移
- ・住民の役割の達成状況（住民の環境意識や環境行動の状況）
- ・事業者の役割の達成状況（事業者の環境意識や環境行動の状況）
- ・他の自治体組織（国、都道府県、市町村）の取り組み状況

3.3 年次報告書の公表

把握した内容は、年次報告書の形で公表し、市民などの意見を聞いた上で見直しを図っていくことが望ましい。表 3 に豊中市の年次報告書の例を示した。豊中市ではさらに一歩進め、年次報告書作成途中で中間報告を出し、市民・事業者・行政のフォーラム(円卓会議)を開催してこれを報告し、一定期間意見を聞いたうえで最終公表するというシステムを実施している(図 4)。

報告書の序章ではこの環境報告書のシステム・進行管理スケジュールについて述べた後、環境目標・指標の達成状況について記述している(図 5)。第 1 章では、環境施策の実施状況と課題について、計画の柱ごと主要な指標の推移を示し、記述している(図 6、図 7)。第 2 章では中間報告に対する環境審議会や市民からの意見に対する対応を記述している(図 8)。

表 3 豊中市の年次報告書(2003 年版)の内容

序章	
	環境報告書(2003年度年次報告)の作成と公表 環境基本計画の理念と環境目標・指標、政策・施策 環境報告書のシステム 審議会・市民意見に関する進行管理スケジュール 環境目標・指標の達成状況(2000年度～2003年度)
第 1 章 2003 年度環境施策の実施状況と課題	
	市民・事業者・行政のパートナーシップの推進 総合的環境行政の確立 地球環境の保全 循環型社会の構築 自然環境の保全と快適環境の創造 安全で健康な環境づくり
第 2 章 豊中市環境報告書(2003 年度) 中間報告に対して	
	豊中市環境審議会による評価 審議会評価に対する豊中市の考え方および各部局の対応 とよなか環境フォーラムの概要(H16.10.23) 市民からの意見 市民意見に対する豊中市の考え方および各部局の対応
第 3 章 市民の環境行動報告	
	(とよなか市民環境会議、NPO 法人豊中市市民環境会議アジェンダ 21) とよなか市民環境会議 NPO 法人とよなか市民環境会議アジェンダ 21

http://www.city.toyonaka.osaka.jp/toyonaka/kankyo/kankyo/houkoku_2003/index.html より

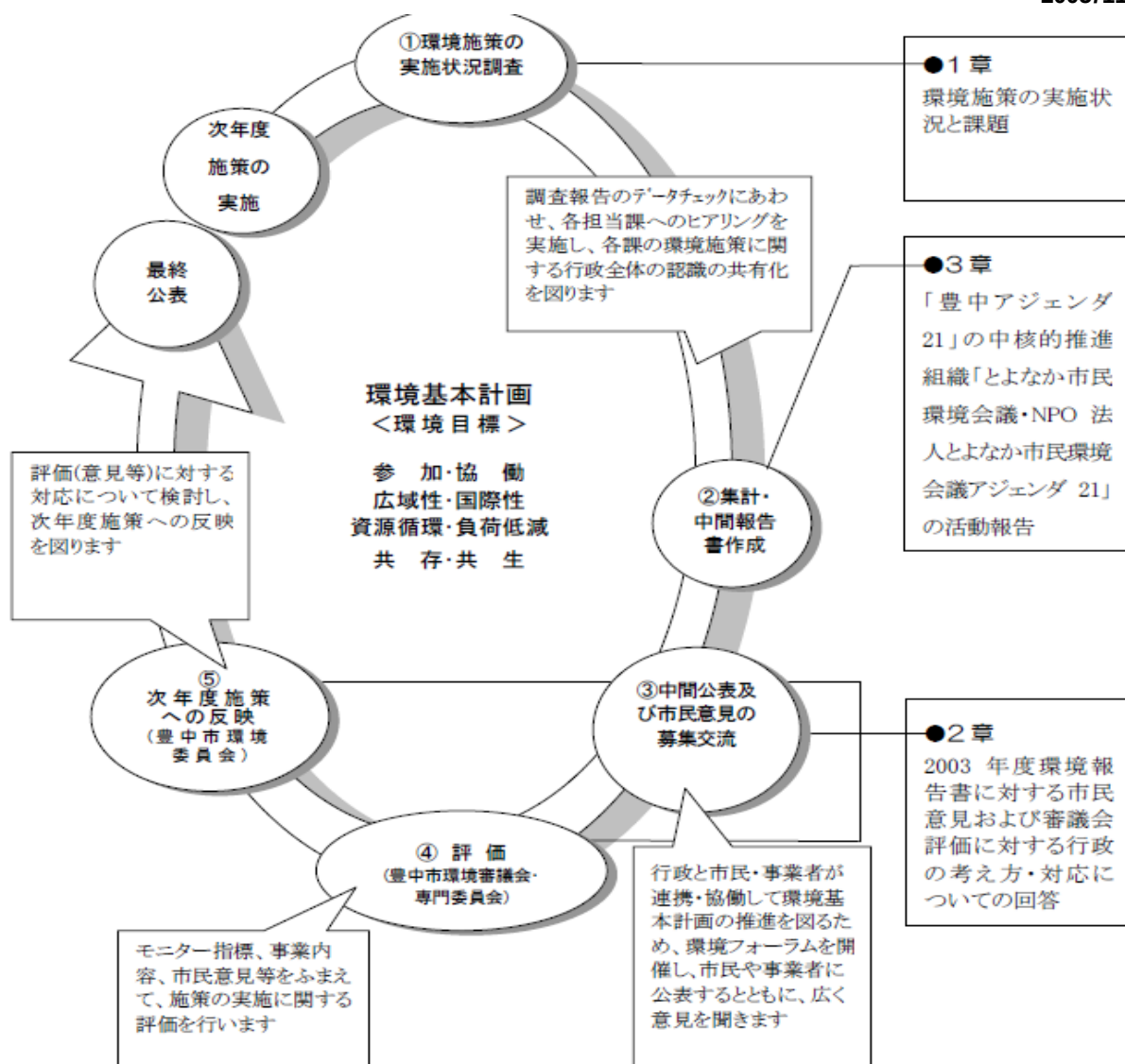


図4 豊中市環境基本計画の進行管理スケジュール

1人あたりCO ₂ 排出量（目標：対90年度比8～9%減） ＝産業部門＋民生部門（家庭用）＋民生部門（業務用）＋運輸部門	達成状況
2000年度値： 対90年度比2.9%増	➡

1人あたりCO₂排出量の変化を部門別に見ると、運輸部門が著しく増加しており、続いて民生部門（業務用）、民生部門（家庭用）となっています。産業部門のみが減少傾向を示しています。全部門をあわせたCO₂排出量は1990年から2000年までに2.9%増加しており、目標値（8～9%減）とかけ離れています。CO₂排出量削減のための大きな努力が必要です。

<90年度からの1人あたり年間CO₂排出量>

(t-c/年・人)

	1990年度	1995年度	2000年度	増減率(00/90)	増減率(00/95)
産業部門	0.323	0.265	0.227	-29.8%	-14.5%
民生部門(家庭用)	0.287	0.325	0.328	14.3%	1.0%
民生部門(業務用)	0.173	0.180	0.195	12.7%	8.3%
運輸部門	0.229	0.256	0.292	27.4%	14.0%
計	1.012	1.026	1.042	2.9%	1.5%
廃棄物部門	0.040	0.054	0.045	11.9%	-17.0%

図5 豊中市の総合指標の目標達成状況の表現（CO₂排出量）

施策名	関連する事業例	事業内容・実施状況	参考指標	グラフ名
1-1 参加・協働・支援 の仕組みづくりと 推進	とよなか市民環境 会議の運営・支援	環境基本条例に基づき、市民・事業者・行政のパートナーシップにより、豊中アジェンダ21の推進と地球環境の保全を行う。豊中アジェンダ21の推進組織が平成15年(2003年)12月にはNPO法人とよなか市民環境会議アジェンダ21となった。	◇総会・シンポジウム・ワーキング・会議参加者数 ◇市民委員数	1-1-A —
	NPO法人とよなか市民環境会議アジェンダ21への支援	豊中アジェンダ21の推進のため、環境啓発事業などを一部委託し、事務局について人的支援を行った。また、NPO法人格の取得にあたり、情報提供など支援を行った。		
1-2 環境情報の 公開・交流	市政概要	施策の柱を写真で紹介し、環境に関する市民の取り組みも紹介。	◇広報記事掲載数	1-2-A
	出前講座	地域からの要請により、職員が講師として出向き講座を行う。環境に関するテーマを12テーマ設定。平成14年(2002年)10月1日スタート。		
1-3 環境学習の推進	公民館講座における生涯学習の推進	環境問題や人権問題など多様なテーマの講座を実施し、市民に生涯学習の場を提供。	◇公民館における環境問題の事業数(総事業数、環境問題事業数)	1-3-A
	環境学習事業「身近な環境調べ」	市内の小・中学校の児童・生徒や市広報で募集した市民の参加により、自然観察や大気汚染調査、水質に関する調査等に取り組み、調査道具や講師派遣の支援を行う環境学習事業。	◇環境観察参加者数(人) ◇スターウォッチング参加者数(人)	1-3-B —
	小中学生への消費者・環境教育	消費者教育副読本「くらしのノート」により小学校5・6年生及び中学生それぞれを対象に消費者・環境教育を推進。	◇環境教育(身近な環境調べ)参加校数	1-3-C
	講師派遣	くらしのひろば(移動消費者教室)、地域のグループに対して消費者・環境問題に関する講師を派遣。	◇講師派遣と資料提供	—
	情報プラザでの啓発展示	消費者・環境問題について、パネルや展示物により啓発。		

図6 豊中市施策の実施状況と参考指標の総括表

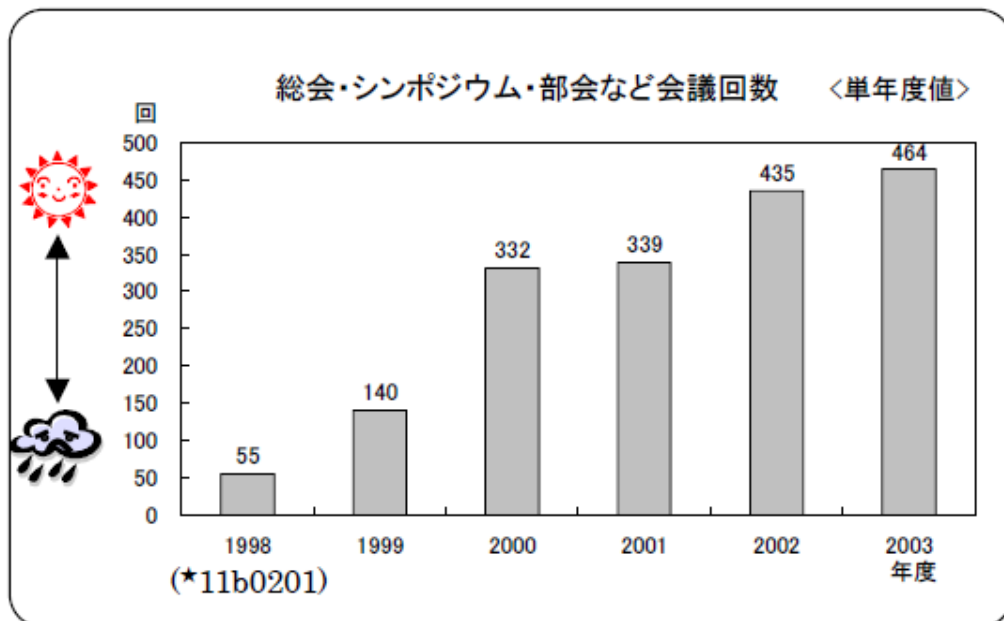


図7 参考指標の表現例(パートナーシップ型会議回数)

B. 各部署の対応

摘要欄（以後、同様です）

A：環境報告書（最終報告書）に対応を記入

B：環境報告書（最終報告書）に反映

C：次年度中間報告書に対応を記入

D：中長期的に検討

E：今後の施策展開の参考

☆摘要に対する進行管理は p. 5 を参照

<環境の取組みの浸透について>

審議会評価	摘要	担当課
市民への浸透が充分にはかられていないため、さまざまな施策を環境志向へと方向付けるきっかけづくりが重要です。	A	環境政策課
	A	減量推進課
	A	教育センター
	A	企画調整室
環境にやさしい社会づくりは、子どもたちのために行うという観点からアピールすべきです。	A	保育課
	A	青少年課
	A	広報広聴課
	A	学校指導課

<重点施策について>

審議会評価	摘要	担当課
他市と差別化された豊中市の環境ブランド構築のために、行政として重点施策を絞っていくべきです。	A	環境政策課

<NPO 法人とよなか市民環境会議アジェンダ 21 との協力・連携>

審議会評価	摘要	担当課
より一層の協力・連携を深め、市民への広報等を進めるべきです。	A	環境政策課

図 8 豊中市環境審議会の評価に対する各部署の対応例

3.4 計画の見直し

基本的に、3. 1 から 3. 3 をきっちりやっていれば、いつでも見直しが可能なはず。やっていない場合はやることが最低条件。以下のようなことも考えられる。

- ・住民、NGO、事業者などとの意見交換会やヒアリングの実施
- ・市民各層からの意見受付（郵送・F a x などによる）
- ・他の自治体組織（国、都道府県、市町村）との意見交換会の開催やヒアリングの実施

4. 自治体の環境マネジメントシステム

4.1 地域における総合的なマネジメントシステムの必要性

以上述べた地球温暖化防止への対応を含め、地球環境問題を地域の問題として捉えて取り組んでいる必要が生じている。地域での取り組みを進めるためには、まず地域における環境の状況とその因果関係を行動主体（行政、事業者、地域住民など）ごとに把握したうえで、環境面からみた地域の将来像や目標を設定することが不可欠である。

設定した目標を達成するためには、施策をばらばらでなく総合的に実施しなくてはならない。そのためには、施策レベルの具体的な目標を定め、その達成状況を把握し結果を評価するしくみ、すなわち環境に関する総合的なマネジメントシステムを構築する必要性が不可欠になっている。環境基本計画をこのような環境マネジメントシステムで進行管理を自治体が増えている。

4.2 環境マネジメントの概念

環境行政において 1970 年代から使われていた「環境管理」という言葉は、汚染物質の監視や総量規制、環境基準を達成するための技術的・政策的手段を講じることに使われていた。今日の「環境マネジメント」は、環境に関する諸活動を計画し、実行し、点検し、見直すといったいわゆる P (Plan) D (Do) C (Check) A (Action) サイクルを指して使われることが多くなっている。

「管理」と言わず、あえて「マネジメント」と言っているのは、企業経営的な視点で環境政策を捉えるという意味合いが込められている。

4.3 なぜ自治体で環境マネジメントシステム導入が必要か

自治体が環境マネジメントシステムを導入する目的（メリット）としては、①職員の意識改革のため、②行政運営のしくみの改革（事務の効率化、トップダウン型意思決定、目標管理による行政運営、環境行政の基本政策化など）、③情報公開や市民参加を推進するため、④事業者や市民の EMS 導入を促進するため、⑤地域・地球の環境保全・改善の推進のため、といったことがよく言われている。

①職員の意識改革

EMS の導入は、ただ何となく仕事をしているといった職場風土から、職員ひとりひとりが常に目標や問題意識をもって仕事をする風土に変えるきっかけを与える。ISO を取得した自治体では、環境推進員が職場で環境配慮が実施できたかどうかを数十項目にわたって毎日チェックしたり、個人単位でチェックシートを記入させている例が多くなっている。また公共工事ひとつひとつについて、工事においてどのような環境配慮を行ったか、チェックリストを作って記入しているところもある。これらにより職員の環境意識が高まるだけでなく、業務を点検する習慣が定着すれば、職場に良い意味での緊張感が生まれてくる。

②行政運営のしくみの改革

従来の行政運営は、良くも悪くも何のためにやるのか、誰が責任を持ってやるのかといった点が不明確なところがあった。今後は各職場ごと、事業ごとに目標を設定し、その成果を指標によって定量化することが必要と言われている。政策や事業の効率性、効果を把握するしくみとして、政策評価システム、事務事業評価システム(あるいは行政評価システム)といわれるしくみが、多くの自治体で導入されつつある。

一方環境マネジメントシステムを導入することによって、環境関連の事務事業について効率的な行政運営を行うことができる。すなわち環境マネジメントシステムの導入は、目標の達成状況を記録し、報告し、評価し、達成できない場合はなぜできないかを明確にすることをルール化するチャンスである。また ISO を導入すればグローバルスタンダードに沿った行政運営が可能になるとともに、従来行政が嫌がっていた第三者から評価を受け入れることになり、これを革命的な変化と評する人もいる。

③事業者や市民のEMS導入促進

自治体の本庁舎が及ぼす環境影響は、地域全体における割合から見れば、数%であることが多いと思われる。したがって事業者や市民に EMS の考え方を普及させ、地域全体の環境負荷を減らすことが必要である。そのためにまず、自治体が率先して ISO14001 を取得し、そのノウハウを得たり、グリーン購入やグリーン発注(ISO の取得を入札参加の条件にするなど)によって、事業者や市民に刺激を与えることが可能になる。

④政策アピールや情報公開の推進

環境政策に熱心な自治体でも、その内容は地域住民などになかなか伝わりにくい。ISO を取得することによってマスコミなどに報道され、自治体の環境に関する姿勢が伝わる可能性が高くなる。また具体的な取り組み内容についても、EMS の構築を通じ環境情報が蓄積され、これを積極的に公開していくことが可能になる。しかし逆に ISO が環境に関する重要な問題を包み隠すための一種の免罪符として利用されかねないといった危険性もある。

⑤地域・地球の環境保全・改善の推進

EMS 導入の目的は、最終的には地域環境・地球環境の保全・改善の推進にあることは言うまでもない。

4.4 環境マネジメントシステムの実例－秋田県二ツ井町の例

二ツ井町は秋田県北部の人口約 12,000 人の山あいの町である。秋田県内では他の自治体に先駆けて本庁舎を対象に ISO14001 の認証を 2000 年 3 月に取得した。ISO 認証取得は、ミスコピーの利用や夏場のノーネクタイ運動など、身近にできることから環境に対する職員意識を大きく変え、内部から環境政策を考え実行していく原動力となった。そして第 10 回環境自治体会議二ツ井白神会議の開催や自転車のまちづくりの推進など着実に実を結び、特徴あるまちづくりを推進してきた。

しかし、ISO については、取組みが定着してきていたこと、そして後述の更新時期が近づき、高齢化と過疎の問題、地方交付税も減少している緊縮財政の中で費用対効果から見ても財政部局から見直しを迫られていた。

二ツ井町の場合、ISO を導入した最初の年が審査費用も含めて 730 万円、翌年からは ISO の審査費用が 80 万円、内部環境監査、システムの見直しに 150 万円と、年間 230 万円かかっていた。費用がかからないものとして ISO の自己適合宣言 も検討されたが、職員の増強が難しく、推進体制の面から実施が難しいことが予想された。環境自治体会議と協議する中で、LAS-E（環境自治体スタンダード）という選択肢がある事を知り、比較検討を始めた。

二ツ井町における ISO14001 と LAS-E の要求事項の比較すると、ISO は環境マネジメントシステムの運用方法のみを規定しているのに対し、LAS-E では環境自治体として必要な共通実施項目が示されており、環境自治体としての熟度に応じて第 1 ステージから第 3 ステージ

に区分されている。またLAS-Eに取り組む場合、学校等の教育施設や体育館等の住民利用施設といった本庁以外での取組みとともに、環境に関する現状や事業内容等の情報公開、住民を含めた目標設定チームの設置などの項目で新たにに取り組む必要がある。しかしその一方で、ISO要求事項の「4.3 計画」にある環境側面の抽出や環境影響評価などの定量的な算定や、「4.4 実施及び運用」の「システム文書」・「文書管理」・「運用管理」・「緊急事態対応等」などの大量の文書作成・更新といった繁雑な事務作業負担が大幅に軽減された。つまり、従来の手法を活かしつつ、取組み水準を向上させ、事務負担を従来よりも軽減することができると考えられた。また、トータルの費用についてはISOの認証取得費用に比べ1/2以下になることや、環境自治体会議から取組みにあたってのアドバイスを受けられ、職員研修の講師派遣や主任監査員の派遣を状況に応じて受けられた。

ISO14001の認証取得は有効期限が3年であり、ISO14001の認証取得を維持するためには3年ごとに更新審査を受ける必要がある。二ツ井町では2003年3月に更新期限を迎えていた。前述の検討を踏まえ、これを機に「環境ISOから卒業、自らが積極的に環境対策に取り組むステップ」（丸岡町長）としてLAS-Eに基づいた独自の環境マネジメントシステムへの移行を決定し、2002年9月の議会においてLAS-Eへの移行が表明された。

二ツ井町では表4に示したような環境方針を定め、表5に示したような環境不可について課ごとに把握して四半期ごとに集計している。また、予算額500万円以上の公共事業について、表6のような環境配慮チェックシートを記入しているのが特徴である。

表4 秋田県二ツ井町の環境方針

環 境 方 針	
1. 基本理念	二ツ井町は出羽丘陵に属する山岳地帯に抱かれ、その麓を蛇行して流れる川があり、自然を享受しながら、同時にその保全という課題を抱えています。 また、地球温暖化などの地球環境問題の解決のためには、地域におけるひとりひとりの環境配慮が不可欠になっています。二ツ井町役場は、町総合発展計画に基づき、自然と共生・調和した町づくりをはかるとともに、これらの環境問題解決のために自ら率先して取り組むことにより、あらゆる面で環境配慮を優先した地域作りを目指します。
2. 基本方針	(1) 環境関連の法令その他の要求事項を遵守するとともに、自主的な目標を定め、継続的な環境保全・改善に努めます。 (2) 環境汚染の未然防止に努め、安全で健康的な地域づくりに努めます。 (3) 森林や農地を適切に維持・管理することによって、自然の有する環境保全機能を保ち、自然災害の抑制や生態系の保全に努めます。 (4) 地元の環境資源を活用した産業を育成することによって、持続的発展が可能なまちづくりに努めます。 (5) 町民が快適でゆとりある暮らしを送れるように、社会資本の整備や生活環境の改善に努めます。 (6) 町役場が率先して省エネルギーや廃棄物の削減、未利用資源や再生資源の有効利用に努め、自立・循環型の地域づくりに努めます。 (7) 白神山地などの貴重な自然環境の保全や地球環境の保全のために、広域的連携や全国の自治体、世界の自治体との共同の取り組みを推進します。 上記を実現するために、環境マネジメントシステムを整備し、かつ環境側面及び経済性、技術的可能性を考慮して、環境目的及び目標を定めるとともに、社会情勢を考慮し、これらを定期的に見直します。また、本方針を全職員に配布して周知させるとともに、職員の教育、啓発に努め、環境意識の向上を図ります。さらに本方針をはじめ、環境マネジメントシステムに係る情報を、広く内外に公表します。 1999年12月1日 秋田県二ツ井町長 丸岡一直

表 5 ニツ井町の環境負荷計測シート

4-5-1-k11

省資源・省エネ・関係各実行部門実績（例）

環境管理責任者印

課等名	電気（Kw／h）			事務用紙（kg）古紙100%			ガス（k l）			灯油・重油（ℓ）		
	使用目標	実績	評価	使用目標	実績	評価	使用目標	実績	評価	使用目標	実績	評価
総務課												
2 1 創造課												
税務課												
福祉保健課												
生活環境課												
町民課												
産業振興課												
農村活性課												
建設課												
収入役室												
教育委員会総務課												
// 生涯学習課												
議会事務局												
計												

表 6 ニツ井町の環境配慮チェックシート

4-5-1-k4(3)

公共工事に係る環境配慮チェックシート
（公共工事における資源、廃棄物への配慮）

事業名			
主管課			
施工担当課			
事業計画地の概要	位置・区域等		
	面積・延長等		
	土地利用規制の状況		
環境配慮項目について説明	1.した 2.しない	請負者からの施行計画書についての環境対策項目のチェック、指導・助言	1.した 2.しない
環境配慮の項目	環境配慮の有無	環境配慮の内容	
1 維持管理がしやすく解体時の環境への配慮をした構造等の採用	1.配慮した 2.配慮しない 3.該当しない		
2 建設廃棄物の発生が少ない工法・資材の採用、建設廃棄物の適正処理の確認	1.配慮した 2.配慮しない 3.該当しない		
3 建設副産物の再利用	1.配慮した 2.配慮しない 3.該当しない		
4 自然エネルギー・未利用エネルギーシステムの導入	1.配慮した 2.配慮しない 3.該当しない		

主要参考文献

環境省(2006) 知恵の環 地域環境行政支援情報システム. <http://www.chie-no-wa.com/>,2006年6月末現在.

豊中市(2005) 豊中市環境報告書(2003年度年次報告書),2006年6月末現在.

横手市(2000) 横手市環境基本計画.

<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/toyonaka/kankyo/index.html>,
ニツ井町(2002)ニツ井町環境管理マニュアル.