

資料

英国地方自治体における環境管理・監査の取組について

青山尚巳  
(企画調整部)

Technical Paper

Activity on the Environmental Management and Audit in Local Authorities  
of the United Kingdom

Naomi AOYAMA

(Planning and Coordination Division)

キーワード：環境管理・監査、EMAS、地方自治体、環境声明書

1. はじめに

地球温暖化の解決策として二酸化炭素の削減が話題になっている今日、地球環境問題を改善していくための手法として、企業内では環境管理・監査を導入する動きが世界的な規模で活発化している。

環境管理・監査は世界中に様々な手法が存在することについては先に本報で報告した<sup>1)</sup>が、現在、ISO (International Organization for Standardization: 国際標準化機構) によるISO14000シリーズという環境管理規格が話題となっている。特に、14001 (環境マネジメントシステム—使用及び利用の手引) という番号をもつ規格が最も重要な規格であり、1996 (平成8) 年9月1日に発行された。これを受けて日本では同年10月20日にJIS化 (JIS Q 14001) がなされ、日本の企業にも大きな波紋を投げかけている<sup>2)</sup>。

その第1の波が大手企業の事業所 (サイト) に到達しており、現在精力的に規格の認証取得が進められているところである。次に、第2の波として認証取得した大手企業の働きかけも加わって、部品納入業者や契約関連会社に多い中小企業にも影響が及び始めている。現在その対応策をISOで検討しているところである。

さらに、日本では第3の波として公共機関自らがISO14001の認証を取得する動きが始めるなど予想を超えた波及効果となっている。

ISO14001の対象範囲は、企業ばかりではなく、病院、学校及び一般の行政機関までも含んでいる。特に、「行政機関」は一つの事業体でもあり、多種多様のサービスのほか事務用品等の調達や土木工事の発注等幅広い取引先を抱えている関係から、行政機関の環境影響は

無視できない存在となっている。

日本にはまだ事例がないが、英国の地方自治体が世界に先駆けて、EMAS (Eco-Management and Audit Scheme、一般にイーマスと呼ばれ、エコ管理・監査規則の意。) を取得したとの報告が角田<sup>3)</sup>により紹介された。この手法は英国環境省が中心となり地方自治体を対象に進められた制度 (以後、「自治体EMAS」という) であるが、取組手法までは紹介されていないため、日本の地方自治体が今後自治体EMASの取組を参考とするためには、より詳細な調査を行う必要があった。

そこで、筆者は平成8年10月に英国環境省及び自治体EMASの最終登録まで終了させた英国の地方自治体を実際に訪問し、調査を行った。

ここでは、自治体EMASについての概要を説明し、調査対象となった2地方自治体 (ロンドン・サットン区役所及びヘリフォード市役所) の取組状況について報告する。

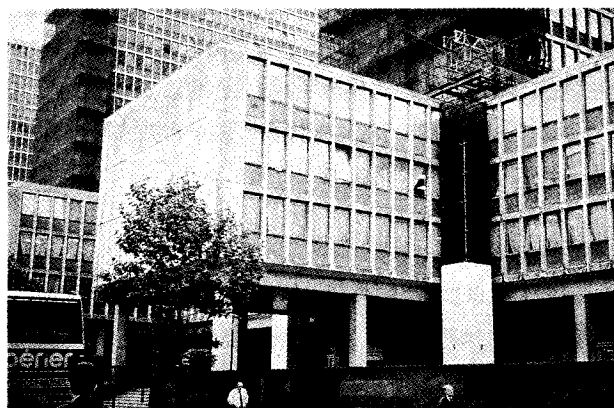


写真1 英国環境省

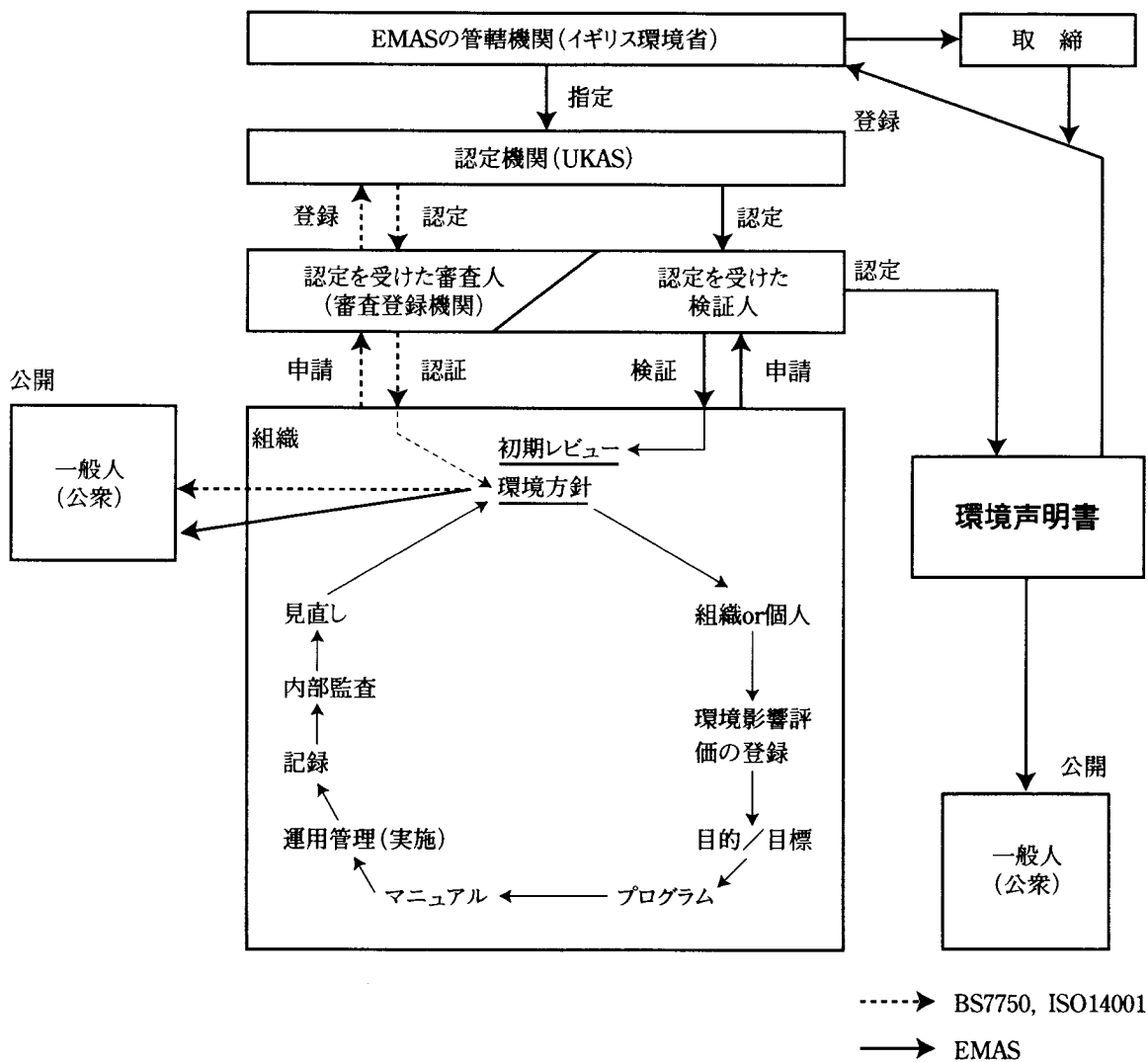


図1 英国の環境管理・監査制度フロー

## 2. EMAS及び自治体EMASの内容

### 2.1 EMAS

EMASは1993年6月に成立し、1995年4月に施行したEU関係国を範囲とする環境管理・監査の法律である<sup>4)</sup>。

英国では、環境省 (Department of Environment、写真1) がEMASの管轄機関となっており、ISO14001と併せて精力的な取組が進められている。英国でのEMAS及びISO14001の対応の流れを図1に示す。

ここで、EMASとISO14001との主な相違点を整理すると、次のとおりである<sup>5)</sup>。

#### (1) 性格

EMASはEU諸国の環境管理に関する法律であり、ISO14001は日本を含む国際統一規格である。

#### (2) 対象

EMASは生産活動拠点に限定しているが、ISO14001はあらゆる組織体となっている。このため、

原則的に公共機関を対象としているのはISO14001のみである。

#### (3) 審査対象

ISO14001が環境マネジメントシステムの確立、維持、管理の状況であるのに対し、EMASは環境パフォーマンス (環境業績) を含めたシステム及び情報公開を目的とした環境声明書が対象となっている。

#### (4) 情報公開の対象

ISO14001では環境方針のみ情報公開の対象となっているが、EMASでは環境声明書も対象としている。

なお、EMAS独自の環境声明書は、次の項目を含んでいなければならないと明記されている。

- 1) 当該工場での企業活動に関する記述
- 2) 関与する活動に関連するすべての重要な環境問題の評価
- 3) 汚染物質の排出量、廃棄物の発生量、原料・エネルギー・水の消費量、騒音、その他の重要な環境

- 分野での適当なものについての数量の要約
- 4) 環境上のパフォーマンスに関するその他の要因
  - 5) 当該工場での実施されている、企業の環境に関する方針、計画、管理システムの説明
  - 6) 次回の環境声明書の提出期限
  - 7) 公認環境認証人の名前

以上から判断して、EMASはISO14001よりも厳格な制度となっている。環境先進国として著名なドイツが国策としてEMASを重視しているのはこの点に理由がある。

一方、上記(2)で示したように、ほとんどのEU加盟国では公共機関を対象としていない状況であるが、英国のみが合法的に公共機関を対象としている。

## 2.2 自治体EMAS

EMASの規定(14条)にはEU加盟国の判断により実験的な形で製造以外の分野である流通業や公共機関に

も適用できる配慮が施されている。この規定に基づき、公共機関も対象に含めたのが英国である。企業を行政的に指導する立場にある地方自治体においても、同様の環境管理・監査手法に取り組む必要があると英国環境省が感じたためであった。

EMASでの管轄機関である英国環境省が中心となり、英国地方自治体の参加を得てパイロット事業が行われた。その結果「英国地方自治体における環境管理・監査規則のためのガイド」が1993年に取りまとめられた<sup>6)</sup> <sup>7)</sup>。パイロット事業に参加した地方自治体はバースロー市役所、クリーブランド州庁(日本の都道府県庁に相当)、グラスゴー市役所、ロンドン・ハックニー区役所、リーズ市役所、ノース・ウィルトシャー市役所及びロス・クロマティ市役所の7自治体であった。

また、このガイド案について試験又は意見提出に協力した地方自治体はヘリフォード市役所を含む17自治体であり、さらに助言グループとしてロンドン・サッ

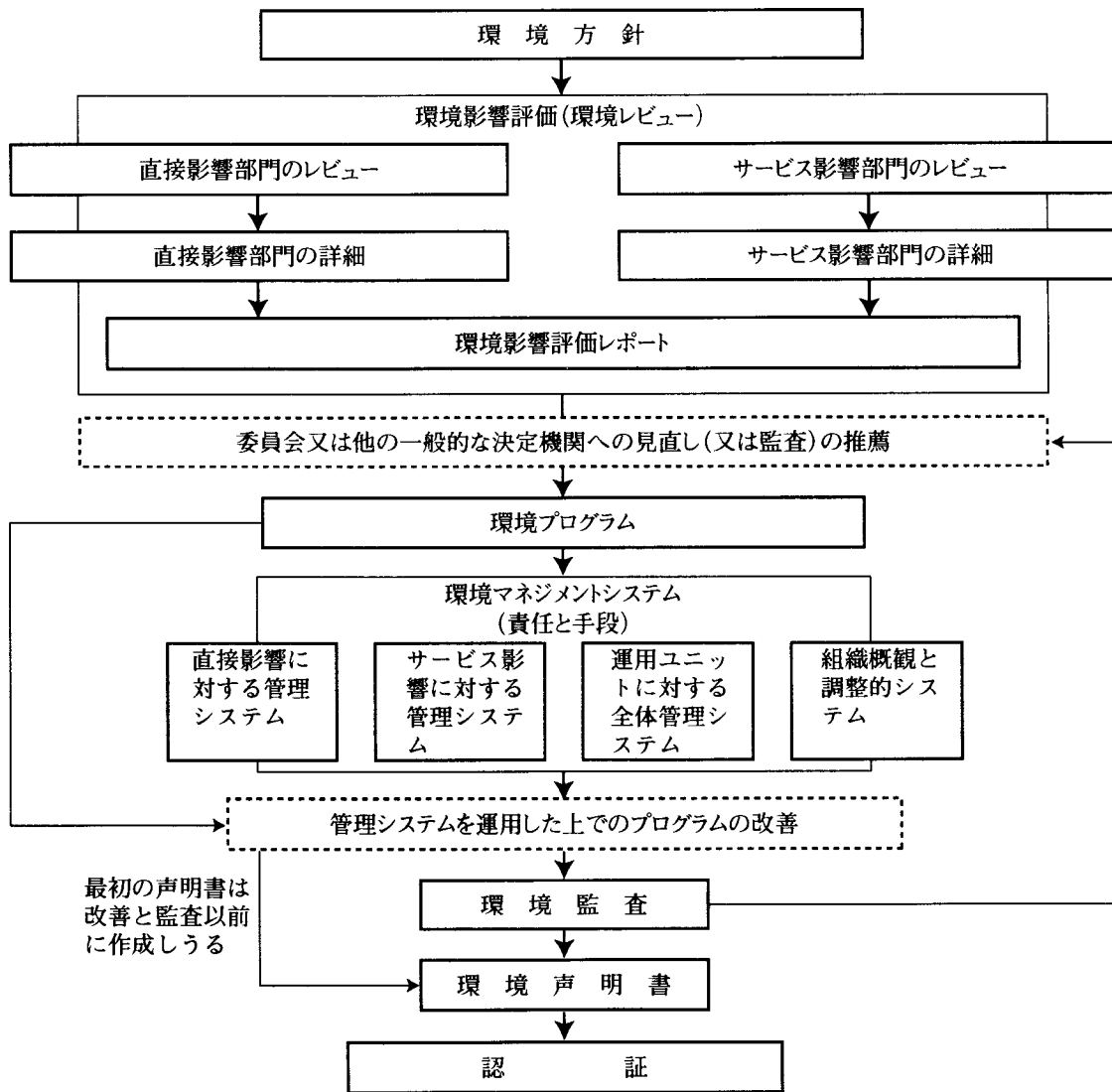


図2 英国における自治体EMASの取組フロー図

トン区役所を含む3自治体及び地方自治体マネジメント委員会 (LGMB) の1機関が参加していた。このガイドに基づく自治体EMASの取組フローは図2に示すとおりであり、EMASと同様に次のような取組手順となっている。

(1) 環境方針の設定

自治体の環境対策への目的と、継続的改善 (既存の規制遵守以上の改善) を公約表明する。

(2) 環境影響評価 (環境レビュー) の実施自治体活動の環境影響を評価する。

(3) 環境プログラムの作成

環境方針の狙いを定量的な改善目標に読み替えて実行可能なものとする。

(4) 環境マネジメントシステムの構築

環境プログラムの実施に必要な責任権限、プロセス手段を明確にする。

(5) 環境監査の実施

定期的監査においては、目的が達成されるべくプログラムが機能しているか、マネジメントシステムは適切か、さらには改善の必要性などの見極めを行う。

(6) 環境声明書の作成

自治体の環境パフォーマンス (業績) を一般に公表する。

(7) EMASの登録

公平な第三者による検証 (Verification) によって、各プロセスの達成度が事実と相違ないことを認証 (Validation) し、EMASの参加証明となる特別の「文言」や「ロゴマーク」の使用許可が得られる。

ただし、EMASと自治体EMASの間には対象の性格から重要な相違がある。地方自治体は、税金を主要な財源として、都市整備、教育、福祉その他幅広い公共サービスを行っている組織であるため、地方自治体による環境影響は物を生産する際に生ずる環境影響と質的に異なっている。図2に示す「直接影響: Direct Effects」は企業と同様の部分、例えば事務所の活動から直接的に出る紙ごみ等の廃棄物、照明・冷暖房等の消費エネルギー、水使用及び印刷物、文房具類等数多くの外部からの調達による環境影響が対象になってくる。この点は、すでに日本の地方自治体でも率先実行計画やエコオフィス運動など類似した展開があるものと考えられる。

しかし、自治体EMASにおいて特徴的なのは「サービス影響: Service Effects」という概念が含まれていることである。これは日本にはまだ馴染みが薄いものである。しかし、この存在は徐々に日本のNGO

等の中でも研究され始めており<sup>5)</sup>、今後このサービス影響の存在は、日本で地方自治体自らが環境管理・監査手法を導入する際に無視できない存在となるものと考えられる。

そこで、筆者は自治体EMASのガイド作成に関与した地方自治体のうち、EMASの登録を得るまで取組を発展させたロンドン・サットン区役所及びヘリフォード市役所を訪問し、EMASの登録経過や環境影響項目の対象などについて調査を実施した。

ここで、英国環境省が公表している2地方自治体の登録状況を表1に示す。ロンドン・サットン区役所は部署毎に別々に登録を得ているが、ヘリフォード市役所は市役所全体を一括して登録している点に大きな相違が見られる。

### 3. 英国地方自治体の取組状況

#### 3.1 ロンドン・サットン区役所の取組

##### 3.1.1 サットン区の概要

サットン区は32あるロンドン特別区の1つであり (図3)、区の概要は次のとおりである (写真2)。

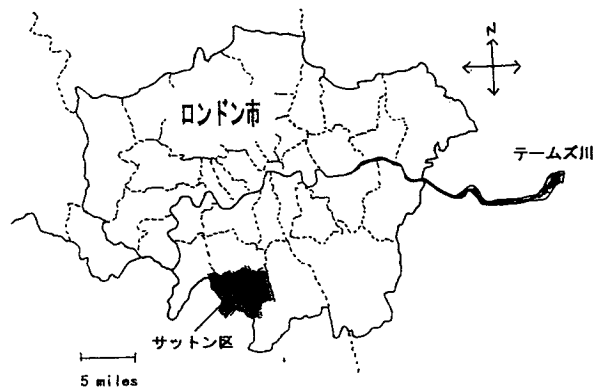


図3 ロンドン・サットン区の位置図

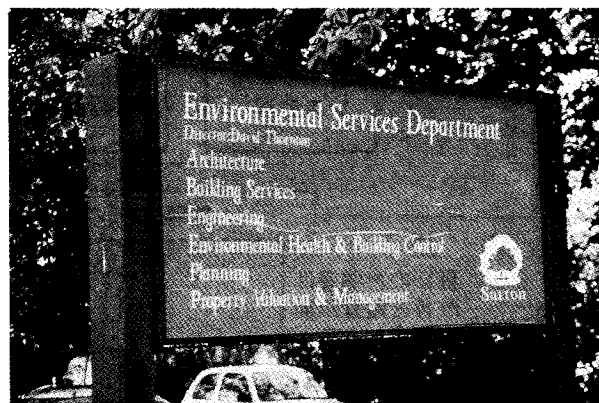


写真2 ロンドン・サットン区役所

- (1) 面積: 4,342 ha
- (2) 土地: 面積は1,249 haであり、緑地面積は645 haで

ある。

- (3) 人口：170,000人程度
- (4) 区役所職員数：7,000人
- (5) 経済：4,500程の企業、中小企業があり、サービス業が多い。
- (6) 政治：議員数56（自由党47，労働党5，保守党4）  
自由党は環境政策に熱心であり、サットン区役所は1986年にはすでに環境方針をもっていた。
- (7) 行政組織：次の6ユニット（部署）からなる。
  - 1) 環境
  - 2) レジャー
  - 3) 教育（学校、高等教育）
  - 4) 住宅及び社会福祉
  - 5) 請負契約
  - 6) 財政及び議会

### 3.1.2 EMAS取得の意義

EMAS取得の意義は、地域等に対して環境活動を続けていくことの保証である。

### 3.1.3 EMAS取得の経緯と取組概要

- (1) 1993年まで、区の環境対策は沈滞していた。EMASの取組は、この状況の打開策のひとつとなった。
- (2) 最初にEMASを登録したユニット（部署）は5つであり、1996年10月21日の週（訪問日の翌週）には8つの登録が追加され、16ユニットとなることであった。
- (3) 西暦2,000年には、サットン区役所全部署がEMASに参加する計画であり、35ユニットが予定されている。
- (4) EMAS取得の際、専門家、区職員、コミュニティー（地域住民）が協力している。
- (5) 区役所では受託会社2,000社についてのデータベースを構築し、管理している。
- (6) 1ユニット（部署）が9つのターゲット（目標）をもち、プロジェクトチームが評価する。プロジェクトは新たなターゲットについて3か月以内に検討し、決定を行うシステムとなっている。
- (7) 改善すべきターゲットは80・20原則（20%の労力で、80%の効果を得るという原則、つまり、大きな効果が期待できる取組を優先する考え方）に基づいて選定している。
- (8) 環境声明書は印刷物になっているが、ターゲットがすべて声明書に盛り込まれているわけではないことである。

- (9) サットン区役所は、コンサルタントの力を借りず、すべて区役所職員だけの力でEMASを取得している。
- (10) EMAS取得は、担当者からは簡単との声があったが、唯一難しかったのは、プロジェクトを動かすことにあったことである。
- (11) 内部監査では1ユニットごとに500£（約100,000円）要した。

### 3.1.4 環境声明書

サットン区役所の環境声明書は32ページからなり、その構成は次のとおりである。

- (1) 序文
- (2) 前書き（区役所の活動概要）
- (3) 政策・計画課
- (4) 消費・部署管理課
- (5) 建物・財産サービス相談課、建築課
- (6) 建物・財産サービス相談課、建物サービス課
- (7) 建物・財産サービス相談、構造エンジニアリングサービス課
- (8) 評価建物・財産サービス相談課
- (9) 環境衛生課及び建物管理の環境保全部署
- (10) 道路と廃棄物管理課

上記(3)～(10)はサットン区役所の部署名であり、各々について次の要素から構成されている。

- 1) 部署の概要
- 2) 部署の活動における重要な環境問題の評価
- 3) 重要な環境サービス影響の数値と情報の要約
- (11) サットン区役所全体の直接影響  
直接影響としてあげられている項目は次のとおりである。
  - 1) 交通機関の使用
  - 2) エネルギーの使用、水の使用、廃棄物生成、消費
  - 3) 廃棄物（ごみ）
  - 4) エネルギー
  - 5) 水
  - 6) 消費
- (12) 環境方針、マネジメントシステム、プログラム及び監査
  - 1) 環境方針
  - 2) 環境プログラム
  - 3) マネジメントシステム
  - 4) 監査（1996年4月から内部監査開始）
- (13) 次回の環境声明書

1997年2月1日までに管轄機関の英国環境省に提出することになっている。

(14) 公認環境検証人の名前

審査登録機関であるBSI（英国規格協会）の担当者により1996年1月16日に検証されている。

最後の部分で、サットン区役所が1990～1995年の間に行ってきた環境改善活動の要約が示されており、前記の直接影響項目のほかにサービス影響項目として次の項目があげられている。

- 1) 住宅環境—環境を配慮した土地利用等
- 2) 廃棄物—紙、ガラス、繊維、缶等の物質回収
- 3) 環境教育—エコロジーセンターの開設、学校での広範囲な活動、自然庭園、リサイクル実施
- 4) 交通公害／大気汚染—大気モニタリング装置の設置、自動車排ガスの監視開始等

3.2 ヘリフォード市役所の取組

3.2.1 ヘリフォード市の概要

ヘリフォード市は、ロンドンから西方向約200 kmのところに位置（図4）し、市の概要はつぎのとおりである（写真3）。

- (1) 面積：2,036 ha
- (2) 人口：50,000人程度
- (3) 市職員数：500人
- (4) 経済：農業が中心であり、企業が数社ある。
- (5) 政治：議員数27で市の9つの区から選出される。
- (6) 行政組織：次の5ユニット（部署）からなる。

- 1) 重役と市書記官
- 2) 中央サービス
- 3) レジャーと環境サービス
- 4) 住宅供給
- 5) 計画

EMASの活動は表1に示すとおり市役所全部署が一括して参加している。

3.2.2 EMAS取得の意義

住民等外部からの要請に応えるためである。

3.2.3 EMAS取得の経緯と取組概要

- (1) 1992年にアングレア大学に対して市の各部署について大気、水質、土壌の観点から環境影響評価を委託実施した。
- (2) 1992年から1993年にかけてパイロットプログラム、環境政策の立案を行った。
- (3) 取組で最も難しいのは、EMASの取組に対してユニットの協力を得ていくことである。ピラミット構造の組織をどう動かしていくかが課題であった。
- (4) 50人程の人が90のターゲットの実行責任者となっ

ており、この運用管理はなかなか難しい。

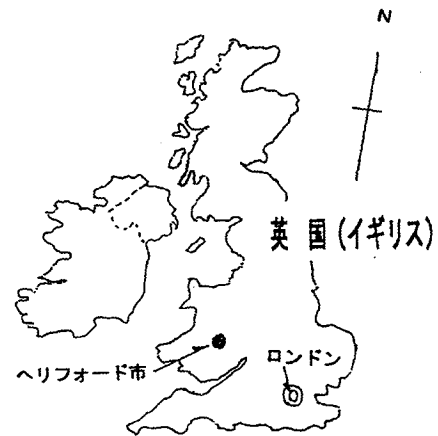


図4 ヘリフォード市の位置図

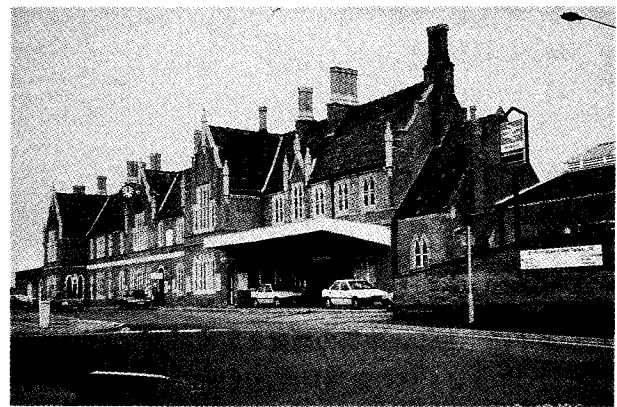


写真3 ヘリフォード市

- (5) EMASの実施に対する評価を5人の各部署の責任者（部長）が行う。
- (6) ターゲットはコンピュータにデータベース化されており、2か月ごとに評価している。
- (7) 目的が達成されなかった場合、ユニット毎にその原因について検討し、ターゲットの見直し達成期間の延長が主任行政官により承認され、差し戻される。
- (8) ヘリフォード市役所ではEMASの構築に関し、コンサルタントが協力した。
- (9) ターゲットについては、全職員がアイデアを提供できるようになっており、効果的である。
- (10) 研修制度  
職員対象に次のような様々の研修制度がある。
  - 1) 2年前から全ての職員を対象に研修を実施している（環境についての政策、ターゲット、認識等について1～2時間の研修）。
  - 2) 多くの人に関係する研修も行う（グリーン調達、エネルギー使用、リサイクル等）。
  - 3) 専門研修（ボイラー等の技術研修）
  - 4) 新任研修（環境問題等の研修）

表1 英国地方自治体のEMAS登録リスト

1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000001 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 主任行政官部政策・計画課 所在 St Nicholas Way,Sutton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000002 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局消費・部署管理課 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000003 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局構造エンジニアリングサービス課、建物・財産サービス相談課 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000004 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局建築課、建物・財産サービス相談課 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000005 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局建物サービス課、建物・財産サービス相談課 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000006 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局評価建物・財産サービス相談課 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000007 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局環境健康課環境安全係 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年2月21日登録 登録番号 UK-S-0000008 <詳細事項> 名称 ロンドン・サットン区役所 範囲 環境局道路・廃棄物管理課廃棄物管理係 所在 24 Denmark Road,Carsharton
1996年3月7日登録 登録番号 UK-S-0000009 <詳細事項> 名称 ヘリフォード市役所 範囲 全ての部局 所在 Town Hall St Owen Street,Hereford

(注1) 出典:英国環境省(管轄機関)

(注2) 1997.12月現在、新たにサットン市役所の9部署(1997.5.6)及びストラトフォード・アポン・エイボン市役所の住宅局を除くすべての部局(1997.3.19)が登録を受けている。

5) 企業に対しても研修を行う(環境管理システムの構築等)。

(11) 市役所各サイトの環境負荷

学校、交通については、環境部署にはあまり権限がないので関与できない。管理したいが出来ない状況にあり、これはストレスとなっているとのことであった。

自動車公害は市の大きな問題の一つとなっており、数カ所に配備した測定局でモニタリングし、汚染レベルを把握している。

窒素酸化物の濃度の経年変化と交通量の経年変化とのカーブはかなり一致しているので、道路のバイパスをつくるよう要求したいと考えている。

(12) 環境管理システム

環境管理システムを財政面でも活用しており、優先的に何を取り組むべきかの評価に利用している。このため 役所の従来のやり方が各ユニットの協力関係、職員レベルからの提案等変わりつつある。

### 3.2.4 環境声明書

ヘリフォード市役所の環境声明書は28ページからなり、その構成は次のとおりである。

(1) 序文(市役所の活動概要)

(2) 環境方針

(3) 問題点と対応策

- 1) エネルギー
- 2) 廃棄物・リサイクル・コンポスト
- 3) 汚染(大気・農薬)
- 4) 輸送
- 5) 自然保護
- 6) 樹木
- 7) 地域計画
- 8) 健康
- 9) 市民参加
- 10) 経済開発と観光事業

(4) 問題点と対応策—市役所内部の問題

- 1) エネルギー
- 2) 市役所から出る廃棄物
- 3) 汚染(排出物と放出物の最小化)
- 4) 交通(公用車の使用)
- 5) 環境管理と訓練
- 6) 購入・契約・許可

(5) 環境管理システムのナットとボトルの関係

- 1) 責任
- 2) 重要な問題への焦点
- 3) 管理と改善
- 4) 市役所と法律(法規制の遵守義務)

(6) EMASの認証

1) 公認環境検証人の名前

審査登録機関であるビューロ・ベリタス・クオリティー・インターナショナルの担当者により検証されている。

2) 次回の環境声明書の提出期限

提出期限は1998年7月31日となっている。

(7) フォローアップ

1) 連絡先

2) プログラムへの参加

3) 情報アクセスと苦情

## 4. 調査結果

EMASの登録を取得した英国の2地方自治体を調査した結果から、次のことが分かった。

(1) 認証取得の範囲

7,000名の職員を抱えるロンドン・サットン区役所は分割して部署毎に登録し、500名の職員を抱えるヘリフォード市役所は全市役所を一括して登録を得ていた。このことから、自治体規模に合わせて認証取得の範囲を選択していることが伺えた。

(2) コンサルタントの活用有無

ロンドン・サットン区役所はコンサルタントの力を借りずにシステム構築したが、ヘリフォード市役所はコンサルタントを活用していた。

(3) 取組方法

ロンドン・サットン区役所は、1部署毎に9件の管理目標を設定し、プロジェクトチームが達成状況を3か月毎に評価する方式を取っていたが、ヘリフォード市役所では全職員の10分の1が実行責任者として90件の管理目標(1部署あたり18件の目標に相当)を持ち、5部署の各部長級が2か月毎に公平な評価を行っていた。この関係からか、サットン区役所の担当者はEMASの取組に対して“簡単である”と言い、ヘリフォード市役所の担当者は“管理するのが大変”というように、取組のきめ細かさに相違が見られた。

(4) 環境声明書

ロンドン・サットン区役所は、8つの部署を同時に登録し、1冊の環境声明書に8サイト分をまとめており、ヘリフォード市役所は1つの登録に対して1つの市役所全体に及ぶ環境声明書となっていた。

ヘリフォード市役所の環境声明書はサットン区役所と異なり、直接影響とサービス影響の明記がなされていないが、企業研修の機会を設け、環境マネジメントシステムの構築指導を行うなどサービス影響と受け止められる取組がなされていた。



## 5. おわりに

今回、EMASの登録を済ませた英国の2地方自治体の取組内容を調査したが、引き続き150以上の地方自治体がEMASの登録に向けて準備を進めているとのことである。また、英国では、自治体EMASばかりでなく、世界に先駆けて自治体自らISO14001の認証を取得した自治体が現れ始めてきている。1つは筆者が訪問したヘリフォード市役所であり、他は現在はEMASを登録していないエジンバラ市役所、ノッティンガム市役所及びブリード市役所である。この3市もいずれは環境声明書を作成してヘリフォード市役所と同様にEMASの登録を行うものと考えられる。

一方、日本でも幾つかの地方自治体が平成9年度中にも自らISO14001の認証を取得する準備に入っている。

全国のどこからでも認証取得をめざす自治体が出現してもおかしくない情勢になってきており、いよいよ日本の地方自治体にも波が押し寄せてきたというのが実感である。現在はいずれも率先垂範を目的としたものであるが、今後は企業や一般市民と協働した環境保全活動の一取組として、地方自治体自らが率先実行計画の展開やISO14001の認証を取得していくものと考えられる。いずれの手法を選択するにしても英国の自治

体EMASは有効な手法として注目されうる存在と考えられ、本調査がその一助となれば幸いに思う次第である。

## 参考文献

- 1) 青山尚巳：神奈川県環境科学センター研究報告, 17, 56-74 (1994).
- 2) 日本工業標準調査会審議：「環境マネジメントシステム－仕様及び利用の手引」(JIS Q14001:1996), 日本規格協会, 1996年10月20日.
- 3) 日本規格協会編：環境管理・監査システム BS7750とEC規則の対訳 (1994).
- 4) 角田季美枝：産業と環境, 12, 47-51 (1995).
- 5) 青山尚巳：全国公害研会報, 22 (2), 54-57 (1997).
- 6) A Guide to the Eco-Management and Audit Scheme for UK Local Government, 1993 (HMSO).
- 7) 酒井嘉昭, 川村恭子：とうきょうの自治, 14, 6-11 (1995).