

## 研究目標

この「横須賀市における環境会計導入とその波及」の研究は、初めて自治体として環境会計を全庁的に取り入れた横須賀市の政策過程をおっていくことで、政策革新の推進要因、抵抗要因を探り、一般化されたものとの比較によって、これがどのようなものであるか、また独自の特徴を持っているかを解明することにある。またそれに加えて、現在における波及状況を調査し、今後のマクロ研究の基礎となるようなものを作り上げる。

## 調査手法概要

- 1、環境会計をめぐる全国の動きを把握する（Dファイル&インターネット）
- 2、市の取り組みの概要を把握する（市役所内情報公開コーナー）
- 3、環境政策担当者への聞き込み（市役所）
- 4、波及状況の調査（メール&電話）
- 5、環境政策担当者へ細部の確認（メール）
- 6、調査結果をまとめる

## 横須賀市における環境会計導入全過程

### 1. 発案にいたった背景

横須賀市長である沢田秀男が、横須賀市が環境における先進的な働きをすることを強く望んでおり、平成8年4月に環境基本条例を施行し、条例第8条に基づいた環境基本計画を策定した。市長は、平成10年7月に当時話題になっていた、ISO14001に関して、検討するよう要請を行った。この時点での所得自治体は3にとどまっている。要請に基づき11年1月に、5名の専属チームを結成し、コンサルタントをまじえて12月には認証所得するにいたった。その間、職員の環境負荷に対する意識は高められていったのである。また市長は、環境行動自治体ということばを好んで多用しており、そこにも、環境関連の政策には積極的であることがうかがえる。

事実確認：「環境行動自治体」という言葉は、現市長がはじめて使ったものである。

：「環境行動自治体」は、事務部局で現在使用中。

：前回（3年半前）の選挙時には、「環境政策の推進」という直接

的な明言はないが、自然環境や資源循環型社会などの問題に関しては記されている。

：市長が具体的にどのように環境会計についての情報を得たかは不明であるが、環境会計の検討指示があった時点で平成 11 年 6 月 8 日、9 日の日本経済新聞、平成 11 年 6 月 26 日の読売新聞などで報じられていたので、事務局も既に承知済みであった。

## 2. 発案

ISO 14001 認証所得へ向けての動きのなかで、横須賀市長沢田秀男は、2 人の職員（技術系 1 名、事務系 1 名）を市長室に呼び寄せた。平成 11 年 7 月のことである。ここで 1 ヶ月の間に、環境会計に関して何らかの方向性を示すよう、支持されたのである。（この 2 名は、ISO 14001 の場合と違い、他の通常職務との兼任であった。）

## 3. 国内における環境会計の流れ

平成 8 年 ・ ・ 環境庁「環境保全コストの把握に関する検討会」設置  
平成 11 年 3 月 ・ ・ 環境庁・『環境保全コストの把握及び公表に関するガイドライン（中間取りまとめ）』公表（12 年 3 月完成予定、費用把握）  
平成 11 年 7 月 ・ ・ 横須賀市・環境会計への取り組み開始  
平成 11 年 7 月 ・ ・ 東京都・環境会計導入の方針表明  
平成 11 年 9 月 ・ ・ 横須賀市・環境部内での環境会計まとめ市長に報告。  
平成 11 年 9 月 ・ ・ 岩手県・環境会計の全庁導入の方針表明  
平成 11 年 12 月 ・ 東京都水道局・環境会計の試算公表  
平成 11 年 12 月 ・ 横須賀市・全庁規模での調査実施  
平成 12 年 5 月 ・ ・ 環境庁・『環境会計システムの確立に向けて』公表（費用と効果の把握の枠組み提示）  
平成 12 年 6 月 ・ ・ 横須賀市・環境会計公表

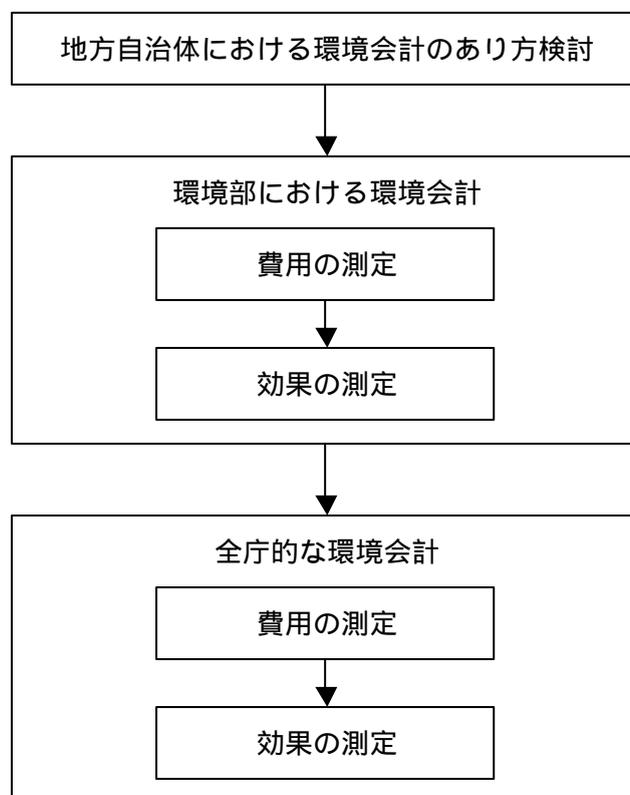
## 4. 会計基準作成前

要請を受けた 2 人は、まず地方自治体における環境会計のあり方を検討した上で、環境部において環境会計導入をパイロット的に試行し、全庁的に環境会計を導入する際に想定される課題を抽出することとした。2 人が、最も重要視すべきだと考えたことは、数値ではなく、しっかりとした目的の設定であった。目的がはっきりと

してきたところで、それに合致するような過去の事例はないかと探したところ、もっともちかいのが富士通（株）の環境会計であった。そこで富士通（株）に協力の依頼をしたところ、コンサルタントとして、系列の富士通総研を紹介されたのである。予算がなかったたれらは、環境部の他の事業のあまりをかき集めて270万円をつくりだし、それをもとで富士通総研との交渉に入ったのである。そして、自治体初であるという先行投資の意味もあってか、協力を取り付けることに成功したのである。これに関し、議会での説明は予算の性質上、発案段階での説明はなく、12月の説明でもISOというおおきな前例と、環境会計がまだあまり知られてないということから、反対を表明するものはなかった。なお、コンサルタント（担当：斎藤氏以下2名）を入れたことに関し、担当者であった松尾氏は、委託ではなく、協力であったことを強調している。（一般的にコンサルタントを入れた事務事業の場合、8割以上を任せるケースが多い；松尾氏による）

事実確認：富士通の環境会計は、平成11年5月25日公表。費用と効果に分けて分類しており、横須賀市の方向性と合致（費用・環境庁のガイドラインに準拠、効果・独自に定めたガイドラインに基づく）

## 5. 環境会計導入にあたっての作業フロー



## 6. パイロットプロジェクト（'99.9～11）

- 9月7日 作業日程調整及び作業内容確認
- 9月9日 費用に関する抽出項目・抽出範囲の決定、環境部各課への説明、各課  
に対する費用に関するデータ抽出依頼
- 9月16日 効果に関する抽出項目・抽出範囲の決定、環境部各課への説明、各課  
に対する効果に関するデータ抽出依頼
- 9月22日 費用及び効果の結果報告
- 11月 決算額に基づき数値的な修正

基準は、できるだけ外部の機関が策定したものを使用し、公平性の確保を図る事とした。環境対策にかかわる費用の測定は、環境庁ガイドライン（中間取りまとめ）に準拠環境施策にかかわる費用の測定は、環境庁ガイドラインを適用できない為、他の基準を探す。欧州連合統計局（Eurostat）作成の（SERIEE）の分類を用いる。環境対策・施策の効果は、2000年5月の公表まで基準が存在していなかった。よってこの段階（パイロットプロジェクト）では、横須賀市独自の考えに基づいて測定をおこなう。対策効果は、事務事業レベルで明確な効果測定が可能。施策効果は事務事業レベルでの効果測定が不可能な為、施策レベルでの効果測定をおこなっている。

< 全庁的に導入するにあたっての課題とその解決の方向 >

環境部以外の施策に係わる費用の算定基準

事業を3つのクラスにわけ、暮らすわけに関しては各課に一任

出先機関における環境対策費用の算定方法

いくつかの設備の中で、環境対策設備建設費を出せる費用について按分比を出し他の設備に関して適用する

アメニティーに関する効果の算定

適用範囲が最も広い仮想評価法を用いるが、アンケートはせず、文献から支払い意志額を想定し効果の算定をおこなう

効果の算定方法のリファイン

被害補償額からの効果の算定はおこなわず、汚染物質のダメージコストから効果を算定する

## 7. 全庁的な導入

- 12月17日 各課への調査表記入依頼
- 12月21日、22日 調査表記入説明会

1月下旬～3月14日 データ集計&追加調査

ここでは、環境対策の範囲設定（環境 ISO の「サイト」を範囲に）環境施策の抽出 & 範囲の設定、クラス分け等をコンサルタントと共に決定。

また、この段階では、スケジュールからも分かるように、環境庁「環境会計システムの確立に向けて」完成予定の3月中に合わせて公表可能にした。しかしながら、環境庁「環境会計システムの確立に向けて」公表が遅れたのでそれをまって、その基準との照らし合わせをおこなった為、公表が6月になった。

## 7. 評価

### ・担当者（松尾氏）による自己評価

目的とした4項目の内、内部管理としての職員の環境に対する意識の高揚は、各部に各部の事業を環境施策としてどれだけ捉えられるかを考えさせたという点で、もっとも成功した。外部報告としては、環境行政の透明化及び市民等に対する説明責任の確保の為、様々な資料を用意し、環境会計に使った資料をすべて原則公開とするなどしたが、より分かりやすい資料作りや、積極的な公表が必要である。内部管理としての予算配分や施策決定の為のツールとして利用するという事は、現段階では使用不可能で、使用可能になるには、10年弱かかるのではないかと。

### ・問い合わせ

横須賀市民5件、

他自治体50件あまり、

コンサルタント、有識者のあつまり等民間組織100件あまり、

その他講演依頼多数

## 波及

### 1. 調査対象

環境会計導入はそれなりに環境政策に積極的な自治体に限られ、いきなり環境会計の導入に踏み切る自治体があるとは、考えにくい。よって、話題となったのが時期的に少し早い ISO 14001 を認証した自治体に対し、電話調査を実施する。（横須賀市への問い合わせ自治体名は、教えてもらえなかった。ただ松尾氏によると、環境政策に積極的な自治体は、西に多いという。これは正確な調査に基づいたものではない

為なんともいえないが、その原因等その後の研究対象としては面白みがあるのではないか。(太平洋ベルト地帯?、公害対策からの意識向上?)

< ISO 14001 認証所得済み自治体 ( JACO での所得自治体に限る ) >

・ 2001年1月29日現在45件 \* 1 )

・ ISO 14001 における先進的自治体 \* 2 )

上越市役所 ( 地球環境課 )

仙台市役所 ( 環境局環境部 )

武蔵野市役所 ( 環境部環境対策課 )

なお今回データを提供してくれた環境 ISO の専門に取り扱う審査登録機関のほかにも様々な ISO を取り扱う JSA、JQA 等審査登録機関が存在する。

実際に質問した対象自治体は、上記3自治体に加え、導入方針を発表した岩手県、ISO において学校 ISO を独自の活動とした熊本県水俣市の計5自治体。

## 2. 回答

### ・熊本県水俣市

現在検討中・・・ホームページ等を見て環境会計の内容等確認段階

発案者：環境対策課長

横須賀市への問い合わせ・・・なし。間接的な情報保持

現段階で環境会計導入の予定なし

ISO 14001 認証所得後は、学校版 ISO の支援等に力を注いでいる

### ・岩手県

現在作成中

発案者：知事

知事は、民間企業の CEO 等との付き合いがあり、そこから、情報をえたもよう。

発案時期：平成11年9月

背景：総合計画の重点課題に環境があり、ISO の所得済み。施策の推進上、費用対効果を把握する取り組みの有効性があった。

横須賀市への問い合わせ：報告書等を入手

横須賀市以外への問い合わせ：各社の環境報告書入手。能率協会の研究会へ参加。

監査法人のセミナーに参加。

岩手県への問い合わせ：他都道府県から多数。

従事人数：担当者2名 ( 他業務と兼務、工数は年間0.2名にあたる )

・新潟県上越市

現在作成中：今年度予算今年9月に公表予定

発案者：市長

市長がどうやって情報を入手し、環境会計導入の政策決定をおこなったかは不明。

発案時期：平成11年秋

背景：当市は1998年2月24日に行政機関としてはトップとして環境ISOを所得

横須賀市への問い合わせ：訪問し、作成の際に出てきた問題点と解決方法を聞く。

横須賀市のコンサルタント（富士通総研）の話は出ていない。

従事人数：担当者1名、知識共有の為の職員2名。全員兼務

情報公開：報道機関、環境広報誌等でアピール

コンサルタント委託：入札により、（株）トーマツ環境品質研究所

委託内容 スケジュール管理、 骨子提案、 当市の考え方に対するアドバイス。

当市の環境会計の具体的な方向性及び作業は、市職員による。

委託手数料：300万円

ここまで行ってきた作業： 当市が目指す環境会計の検討、 環境配慮事業の選定、  
費用の検討、 効果の検討、です。

パイロットプロジェクトは3月に行う予定。（環境部門を中心に行う）

上越市の他の主な環境施策：地球環境都市宣言」を行って以来、率先して環境施策  
に取り組んできたが、これは（ISO認証取得も含めて）市民意識の高揚を大きな  
目的としている。最重要課題は、市民（国民）意識の高揚にある。

- ・地球環境パスポート発行事業
- ・地球環境大使養成塾
- ・啓発イベント（地球環境シンポジウムなど）の実施及び啓発冊子の発行
- ・ケナフの植栽
- ・欧州環境先進都市視察（市民訪問団）、地球の翼（中学生の欧州環境先進都市視察
- ・みどりの基金
- ・市民ごみ憲章制定
- ・環境パトロール員
- ・ミニ太陽光発電装置の貸出
- ・太陽光発電装置、低公害車、生ごみ処理機の購入にかかる補助
- ・廃食用油の再燃料化事業
- ・風力発電装置の建設

・宮城県仙台市  
検討していない

・東京都武蔵野市  
検討していない

### 3. 調査結果

環境会計の波及のスピードは、ISOほど早くない。主要因は、環境庁においても自治体を対象としたマニュアルを作成しておらず、個々が、施策に関して評価をする必要があり、その難解さがスピードを緩めている。この難しさについては、横須賀市を含め、電話調査した全自治体担当者が指摘しているところである。またインパクトの弱さ等も波及阻害要因として存在していることが想像される。

環境会計は、現在では、数ある選択肢の中でのひとつに過ぎないという印象を受けた。したがって、ISOと違い、環境会計の導入の可否をもって環境先進自治体とは位置付けられないといえる。環境会計導入は、環境先進自治体の十分条件であると言える。

### まとめ

#### 争点化前段階について、

環境会計は、環境活動の費用対効果を測る為のツールであり、これは、環境活動というのは、費用を考へてはならないといった風潮に無理が生じてきて、より、費用対効果の高い環境活動をおこなうようにすべきであるといった、考へは、数年まえからおおきく取り上げられるようになってきていた。しかしながら、この問題は、社会全般の問題のみならず、環境活動の問題としても取り上げられかたは小さいもので一部の専門家がとりあげるにとどまっていた。そして、実際に環境会計が企業で採用され始めたが、主目的が、企業のアピールにとどまり、実効性はいまだ見せられていない。

#### きっかけ要因について、

環境会計をめぐる評価の高まりという外部要因と、ISO 14001のめどがついたということで、新たな政策を打ち出す余裕が生まれたという内部要因があげられる。どうして、環境会計という選択にいたったかという問いに対する解答は得られていない。こ

これは、発案者である市長に聞かなければ分からないことであるが、上記の状況に加え、「環境行動自治体」等から、環境政策で、何か新しいものをという意欲があったことは、容易に想像がつく。この分野は、横須賀市全般にわたる幅広い研究が期待されるところである。

#### 発案者と動機付けについて、

きっかけ要因の解明の不徹底から、かぶってくるところがあるが、発案者である市長は、「環境行動自治体」という言葉を作り出し、21世紀の市の都市像である「国際海の手文化都市」の実現への努力の中でも、特に環境面でリーダーシップを発揮している。ISO14001を相当早くから取り組んできた市長にとっては、何か一番の政策をやりたいかたかたものと考えられる。なお、この政策は、長年温めてきたものというようなかんじは見うけられなかった。また選挙対策という意味合いは、その時期、インパクトの大きさ等から、少ないといえる。

#### 政策決定過程全般概要

実際に命令を受けた二人は、その目的、意義等を2人でつめることとなった。ここで2人の合意はそれほど難しくはなかった。すでに企業等での実績があるため、あとは、自治体特有の環境会計を考えれば良かったからである。この間に施策に重点をおくということになったのは当然の帰結であろう。この後は、環境会計の具体的な内容に関する資料探し、そして、富士通、富士通総研へと話がすすみ、コンサルタント三名、職員2名、計5名で基準策定へと移っていく。今回あまりつめた話を聞き出すことはできなかったが、これだけの小人数であるということは、決定をすばやくさせた1つの重要なポイントであろう。

部局内でのパイロットプロジェクトがおわり、全庁的な、環境会計へ移る際に、1つの大きな、促進要因があった。それがISOである。ISOは、認証所得の為に、全職員に対し面接がおこなわれる為、それまでに、一気に職員の環境に対する意識というものは高まっていたのである。したがって、環境施策の計算は、よりスムーズにおこなわれたと考えられる。また、この計算過程こそが、今回の環境会計で、大きな意味を占めることとなった。一般の事業は、なるべく総合的に捉えられる為に、どれだけが環境に対する施策かということが意識されてこなかった。これを三段階というみじゅうくなものではあるが、環境施策にどれだけコストをかけたのか、どれだけの効果が見られているのかを各部の職員が把握することができたのである。環境会計の本来の費用対効果最大化、という目的は実現されていないが、ここで一般事業の中で、環境を強く意識させることに成功している。ただ、ここで1つ大きな問題があげられる。本来、全庁的な事業の場

合、中心部局との調整が徹底される必要があるが、意図的ではあるが、趣旨説明後は、すべてを担当部局が各部に任せたことで、その信頼性には疑問が残っている。これが、本来の目的を阻害する要因として大きくなれば、考え直していく必要がある。

### 波及について、

環境会計の導入に意味があるとすれば、税金を預かる全自治体に導入の意義が認められる。その中でも、環境政策に積極的な自治体にとってはいずれは、費用対効果をはかり、より充実した環境政策をおこなう為に、欠かせないツールであるといえよう。しかしながら、その阻害要因として、環境施策における費用と効果を計るうえでの種類分け、基準作りが統一されていないことが大きく存在している。これを克服する為には、実績の積み重ねが必要である。したがって、先進的な地方自治体と環境省とが一体となって早期に何らかの基準をつり出す必要がある。その後は、おそらく急激なスピードで波及していくことが容易に想像できるので、いまは、横須賀市、岩手県、上越市のような先進的な自治体が情報を積極的に公開することが求められるだろう。

### おわりに

この研究では、重要なポイントである市長へのインタビューを実施できなかった為、非常に薄いものとなってしまったことがくやまれるが、以降の研究に少しでも役立てばと思うばかりである。

### 以下の方々に感謝

- ・松尾氏：横須賀市環境部環境管理課環境政策担当
- ・伊藤氏：(株)日本環境認証機構営業部主席
- ・田中氏：上越市地球環境課
- ・小林市：仙台市環境局環境部小林主幹
- ・長谷川氏：武蔵野市環境部環境対策課
- ・千葉氏：岩手県生活環境部環境政策室環境政策主査
- ・片岡先生ならびに片岡研究会の方々

\* 1 ) 2 0 0 0 . 1 2 . 2 1 現在 4 4 行政機関一覧は、参考資料として次ページに置く

\* 2 ) 先進的自治体名は、株式会社日本環境認証機構 ( JACO ) 営業部主席 ; 伊藤哲氏による。