

日本の参画・協働施策の展開

小林 光

慶應義塾大学（湘南藤沢キャンパス）

大学院政策・メディア研究科兼環境情報学部教授

アウトライン

- ✓ 命令的な環境保全から、分権型への変化（リオ⇒環境基本法）
- ✓ 自主的な環境取組みの全体への位置づけの例（大気汚染防止法上の化学物質対策、経団連のCO₂行動計画、自然再生法）
- ✓ 協働取組みの一般化（委託・請負でない官民関係⇒協定制度）

1. 分権的な環境管理という世界の大きな潮流への日本の対応

リオの地球サミットによる我が国への影響

- 公害防止基本法から環境基本法（1993年）へ
 - ・被害防止から恵みの確保へ（ポジチェック）
 - ・恵みの将来世代への継承
 - ・国際主義
- **参加、役割分担⇒分権的な環境保全**
 - ・予防（被害防止から負荷軽減へ）
 - ・環境を国政のメインストリームに（環境基本計画）
 - ・環境影響評価についての初めての法的規定
 - ・経済的な政策手段の位置づけ（ただし発動要件も規定）
 - ・地球環境保全や国際環境協力についての明文の規定
- 環境基本計画の策定と実施管理、そして進捗状況の公表（毎年の白書⇒世界で最も歴史が長い。）
- 双子の条約を受けた国内法の制定

リオ以降にも続くインパクト

- ヨハネスブルグ・サミット
 - ・2002年8月末～9月初、南アのヨハネスブルグで首脳級が参加し、「持続可能な開発に関する世界首脳会議」が開かれた。
 - ・実施計画と宣言を採択。
 - ・国連ミレニアム目標などがあったので、資金問題などでは紛糾が少なかった（他方で、新味に乏しい。）。
 - ・タイプ2コミットメント、という、民間が直接にまた自主的に国際公約を行って取り組む仕組みを導入。
 - ・日本は、人材養成の重要性を小泉首相が指摘。⇒国連「持続可能な開発教育の10年」（UNDESD）として結実。
 - ・日本外交交渉団にNGOなど民間人が加わる。

2. 政策制度の中に組み込まれた協働取組みの現状

環境基本法の規定

- 環境保全に自ら努める国民（第9条）
- 環境教育。学習の促進（第25条）
- 民間団体の自発的環境保全活動の促進（第26条）
- 以上のための情報提供等（第27条、第34条2項）

温暖化対策推進法の規定

住民の活動を支援する都道府県センター（第24条）、民間団体等の活動支援をする全国センター（第25条）、協議会（第26条）などを規定。

大気汚染防止法の規定

第17条の2 VOCの排出抑制等の措置は、法に基づく施策と事業者が自主的に行うVOC排出抑制等の取組みとを適切に組み合わせて、効果的な排出抑制を図ることを旨として実施されなければならない。

自然再生推進法の規定

第8条 自然再生事業実施者は、住民、NGO/NPO、専門家、土地所有者、その他の参加者や行政機関による協議会を組織するものとする。ここにおいて、事業の構想や実施計画の案を作成。

第10条 自然再生事業実施者は、土地所有者等と協定を結んで維持管理を行うことができる。

注）自然公園法第9条3項は、認可を受ければ事業者や民間団体も公園計画に定める公園事業を執行できるとしている。

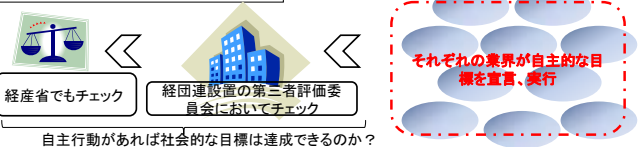
（参考）「経団連自主行動計画」

<概要>

経団連自主行動計画は、1997年、経団連の呼びかけにより、製造業・エネルギー多消費産業及び流通・運輸・建設・貿易・損保等の各業界（40以上）がそれぞれの業界ごとに地球温暖化対策、廃棄物対策について自主的な目標を宣言し、それぞれに取り組んでいるもの。

目標の達成状況については毎年度レビューがなされており、直近では、2011年4月に経団連環境本部に設置された第三者評価委員会（委員長：内山洋司筑波大学大学院システム情報工学研究科教授）において2010年度の行動計画の実施状況についてレビューされているところ。さらには経産省産業構造審議会地球環境小委員会においても、実施状況についてレビューされている。

経団連において自主的に実施状況をレビュー



（参考）温暖化対策でも協働が必要。

$$\begin{matrix} \text{エネルギー中の} \\ \text{炭素密度} \\ \text{（再生可能エ} \\ \text{ネルギーの積極} \\ \text{活用度合）} \end{matrix} \times \begin{matrix} \text{エネルギーの} \\ \text{消費量} \\ \text{（省エネ度} \\ \text{合）} \end{matrix} = \begin{matrix} \text{二酸化炭素} \\ \text{の排出量} \end{matrix}$$

供給側と、需要側の協力で相乗的な削減効果が発生！

例えば、

- 工場排熱のカスケード利用
- Transit Oriented Development など

3. 環境教育・取組み促進法に基づく「環境協働取組み協定」について

改正法（環境教育等による環境取組み促進法）の概要（1）

訓示規定が中心だった旧法の内容を、幅広い実践的人材づくりに向けた取組を発展させる具体的規定に改正

- | | | |
|---|------------|--|
| ①基本理念等
自発的意思の尊重、多様な主体の参加と地域住民の福祉の維持向上等 | 充実 | ○法目的に、協働取組の推進を追加
○基本理念・定義規定に、生命を尊ぶこと、経済社会との統合的発展等を追加 |
| ②地方自治体による推進枠組み
環境教育・環境保全の意欲の増進についての方針等<訓示規定> | 具体化 | ○環境教育・協働取組推進の行動計画
○推進協議会などの手続を具体的に規定 |
| ③学校教育における環境教育
国・自治体は、学校教育等における体験学習等の充実、教員の資質向上の措置<網羅的だが抽象的> | 充実 | ○学校施設の整備や教育活動での環境配慮の促進の規定を追加
○学校教育で体系的な環境教育が行われるよう、教材開発、教員研修の充実等を追加するなど、詳細化 |

改正法の概要（２）

④環境教育等の基盤整備

- 人材認定等事業（環境教育人材を育成又は認定する事業の登録制度）
- 国、自治体における環境保全の意欲の増進に関する体制の整備

強化

- 人材認定等事業の登録対象に、協働取組のアシレーター認定等や環境教育の教材開発等を追加
- 環境教育等支援団体の指定

⑤体験の機会の場の提供の促進

国は、自然体験等の機会の場の提供を促進＜詳細規定なし＞

具体化

自然体験等の機会の場の都道府県による認定制度の導入。

⑥協働取組の在り方の周知

国は、協働取組の方法等を周知＜詳細規定なし＞

充実

環境行政への民間団体の参加及び協働取組の推進

- 公共サービスへの民間団体の参入機会の増進に係る配慮
- 協働取組推進のための協定制度導入

これらの改正に併せ、法律名を「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」（略称：環境教育・環境取組み促進法）に変更。

環境教育等による環境取組み促進法（１）定義規定

第二条 この法律において「環境保全活動」とは、地球環境保全、公害の防止、生物の多様性の保全等の自然環境の保護及び整備、循環型社会の形成その他の環境の保全（良好な環境の創出を含む。以下単に「環境の保全」という。）を主たる目的として自発的に行われる活動をいう。

2（略→意欲の増進の定義）

3 この法律において「環境教育」とは、持続可能な社会の構築を目指して、家庭、学校、職場、地域その他のあらゆる場において、環境と社会、経済及び文化とのつながりその他の環境の保全についての理解を深めるために行われる環境の保全に関する教育及び学習をいう。

4 この法律において「協働取組」とは、国民、民間団体等、国又は地方公共団体がそれぞれ適切に役割を分担しつつ対等の立場において相互に協力して行う環境保全活動、環境保全の意欲の増進、環境教育その他の環境の保全に関する取組をいう。

<本条改正の趣旨>

- 第一項では、例示を増やしたが、外延が変わるものではない。本法の対象の環境活動とは、自発性が必須で、環境保全が主目的であれば、他の目的があっても構わない点は改正前と同じ。
- 三項は、学習を含むことは従前と同じで、あらゆる場所での教育を明示し、トリプルボトムラインなどを明示した。
- 四項は、定義に昇格、主体として、国や自治体を明示。対等性などは従前と同じ。

環境教育等による環境取組み促進法（２）政策形成への民意の反映等

（政策形成への民意の反映等）

第二十一条の二 国及び地方公共団体は、環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育並びに協働取組に関する政策形成に民意を反映させるため、政策形成に関する情報を積極的に公表するとともに、国民、民間団体等その他の多様な主体の意見を求め、これを十分考慮した上で政策形成を行う仕組みの整備及び活用を図るよう努めるものとする。

<本条追加の趣旨>

- 一般訓示規定であって、実効性には限界があるものの、オフィス条約に触発された規定。
- 政策全部ではなく、本法の対象となる自主的環境活動などに関する政策に限られるものの、「広く意見を求め、それを考慮して政策づくりをする『仕組み』の整備と活用」を明定した意義は高い。（→従来のパコメをどう超えるか？）

環境教育等による環境取組み促進法（３）民間団体の公共サービスへの参入の機会の増大等

第二十一条の三

1（略→協働取組の普及に関する訓示規定）

2 国及び独立行政法人等は、民間団体がその専門的な知見又は地域の特性を生かすことができる分野において環境の保全に関する公共サービスを協働取組により実施することが効果的であると認められる場合には、経済性に留意しつつ価格以外の多様な要素を考慮して、協働取組による当該公共サービスの効果が十分に発揮される契約の推進に努めるものとする。

3 前項に規定する契約の締結及びその履行に関する事務を行うに当たって配慮すべき事項その他の当該契約の推進に關して必要な事項は、環境省令で定める。

4 地方公共団体は、第一項及び第二項に規定する施策に準じて、民間団体の参入の機会の増大及び協働取組による公共サービスの実施の効果が十分に発揮される契約の推進に努めるものとする。

<本条改正の趣旨>

- 国などが公共環境サービスを行う際に、専門性などがある民間団体と、（単に行政の下請けあるいはアウトソーシングでない）協働取組をもって行う場合には、価格競争などによらない相手方選択や対価決定ができることとする。根拠規定。いわば会計法の特別規定。
- 手続きなどは、環境省令で定める。（→この内容は重要。それこそ前条の対象。）

公共サービスへの参入機会の増大等（第21条の3）

※ほぼ新規事項

低価格競争による環境の保全に係る公共サービスの質の低下を防ぐため、民間団体の専門的な知見等、価格以外の多様な要素を考慮した契約の推進に努める。

一般競争入札

民間団体

民間団体

民間団体

価格面だけの評価だと、協働取組の趣旨が十分に全うされないおそれ

➔

価格以外の要素も考慮した契約の推進

民間団体

民間団体

民間団体

価格以外の多様な要素を評価し、公共サービスの質の向上に努める

（参考）会計法規に対し環境面からの特例を定める先行法律（１）「グリーン購入法」平成13年1月6日施行

国等における調達推進

基本方針の策定【閣議決定】

- ・ 調達推進の基本的方向
- ・ 特定調達品目及び判断の基準など（19分野261品目：平成28年2月現在）

国等の各機関

- 調達方針を作成・公表
- 調達方針に基づき調達推進
- 調達実績の取りまとめ

環境大臣による必要な要請

地方公共団体

- ・ 調達方針を作成
- ・ 調達方針に基づき調達推進（努力義務）

グリーン購入を理由に、物品調達の総量を増やすこととならないよう配慮

事業者・国民

- できる限り環境物品等を選択（一般的義務）

平成21年度実績

国等による調達（公共工事分野を除く）⇒177品目において、96%以上の調達率

平成21年度実績効果

国等の調達によるCO2排出削減量⇒約16万1千トン（試算可能な品目のみ）

(参考) 会計法規に対し環境面からの特例を定める先行法律 (2)
「環境配慮契約法」平成19年11月22日施行

目的 (第1条)
国等の契約において、価格に加えて環境性能を含めて総合的に評価し、もっとも優れた物品や役務等を供給する者を選定する仕組みを作る

● 国等の環境負荷 (温室効果ガスの排出) の削減
● 環境負荷の少ない持続可能な社会の構築

基本方針
電力購入契約における二酸化炭素排出量等の考慮
自動車、船舶の調達に係る契約における環境性能の考慮
ESCO事業による設備等の改修 (注) 長期契約が締結できる旨を法律に規定 (第7条)
庁舎設計等建築物に関する契約における企業競争 など
● 各省が互いに取組むのではなく、基本方針に基づき政府が一体となって取組む。

責務 (第3条)
○ エネルギーの合理的かつ適切な使用等 (需要側)
○ 環境配慮契約の推進 (供給側)
基本方針の策定 (第5条)
環境配慮契約の推進に関する基本事項・重点的に配慮すべき契約等
各大臣等は、基本方針に従い、環境配慮契約の推進のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない (第6条)
各大臣等は、環境配慮契約の締結の実績の概要を公表 (第8条)
環境大臣が各大臣等に必要を要請 (第9条)
公正な競争の確保、エネルギーなど他の施策との調和の確保 (第12条・第13条)

地方公共団体等
責務 (第4条)
○ エネルギーの合理的かつ適切な使用等
○ 環境配慮契約の推進
環境配慮契約の推進契約推進方針の作成等 (第11条)
情報の整理等 (第10条)
国等における環境配慮契約に関する状況等について整理、分析、情報提供

平成21年度実績
国等による環境配慮契約→電力の契約：61.8%、自動車の契約 (軽乗用車を除く)：85.7%、ESCO事業：2件、建築設計の契約：307件

環境教育等による環境取組み促進法
(4) 環境保全に係る協定の締結等

第二十一条の四 国又は地方公共団体及び国民、民間団体等は、協働取組を推進するための役割分担を定めた協定の締結並びに当該協定の作成に関する協議及び当該協定の実施に係る連絡調整を行うための協議会の設置を行うことができる。

2 国は、前項の規定による協定の締結を行った場合には、インターネットの利用その他適切な方法により協定の内容その他主務省令で定める事項を公表するものとする。

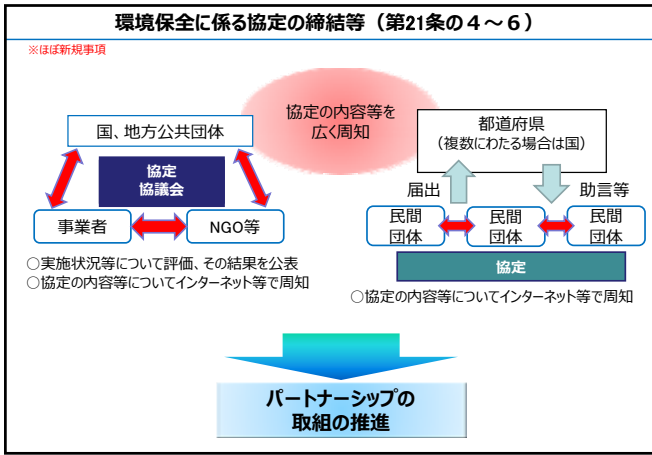
3 国及び国民、民間団体等は、第一項の規定による協定の締結を行った場合には、当該協定に定められた事項を誠実に履行するとともに、当該協定に定める事項の実施の状況について評価を行い、その結果を公表するものとする。

4 地方公共団体は、第一項の規定による協定の締結を行った場合には、前二項に規定する国の措置に準じて、必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

5 国民、民間団体等は、国又は地方公共団体と協働取組を行う必要があるときは、主務省令で定めるところにより、当該国又は地方公共団体に対し、その旨を申し出ることができる。

6 国又は地方公共団体は、前項の規定による申出を受けた場合において、主務省令で定める基準に照らして適切であると認めるときは、協働取組を行うよう努めるものとする。

<本条追加の趣旨>
○ 協働取組を抽象的なものに終わらせないため、これに対して、(その総てに対してではないが)「協定」という具体的な姿を与えたもの。罰則はないが、環境協働協定の、いわば法的効果も定めている。(→環境省のこれまでの事業でも、法的根拠が不明なものがあったのではないかと? この規定を積極的に活用して、悪貨を減らせたいか?)



(参考) 「エコ・ファースト制度」

<概要>
「エコ・ファースト制度」は、環境大臣に対し、企業が地球温暖化対策、廃棄物・リサイクル対策、環境教育の分野において、業界をリードするような取組(「先進性」、「独自性」、「波及効果」で判断)を行うことを約束する制度。2008年の開始以来、現在38社(2011年7月現在)が認定を受けている。

認定を受けると、エコ・ファースト・マークの使用が可能となる。

環境大臣認定
環境省環境政策として
エコ・ファースト・マークの取組に貢献した企業
認定企業の声:
・「環境大臣との約束」という扱いのため、社長以下社内にとって強い発信力・浸透力を持つ。
・エコ・ファースト・マークの使用は顧客や同業他社に対する強いアピールとなる。
・認定企業同士が業界の垣根を越えて環境関連事業を展開する、いいきっかけとなった。

環境教育等による環境取組み促進法
(5) 協働取組に対する情報提供等

第二十一条の五 この法律における主務大臣は、環境大臣、文部科学大臣、農林水産大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣とする。ただし、次の各号に掲げる事項については、当該各号に定める大臣とする。

※ 体験の機会場の認定に係る主務大臣は農水、経済、国文のうち、対象事業を所管している大臣並びに環境及び文部科学大臣、協働取組の認定は環境大臣及び共管であつた事業所管大臣となるなど、環境大臣を中心として、事業所管大臣と共管する形となっている。

第二十一条の六 環境大臣は、協働取組に関する情報の収集、整理及び分析並びにその結果の提供を行うものとする。

2 環境大臣は、協働取組の一層の推進を図るため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対して必要な協力を求めることができる。

<本条追加の趣旨>
○ 第二十一条の五は、相手方が誰であれ、個別の協働取組協定の当事者大臣に、環境大臣は、いつまでも、との趣旨。また、第二十一条の四に言う、協定の「基準」となる主務省令づくりも統一的行えよう。(基準も、第二十一条の二に定める「民意反映の重要な対象であらう。)
○ 第二十一条の六は、環境協働取組の横断的主管大臣は環境大臣であることを示す規定。各省に対し、依頼などができる。

まとめ

- 民間団体のこれまでの御活動に深謝。
- 世界を見渡すと、環境への取組みはますます必要。あらゆるビジネス、仕事の環境パフォーマンス向上が大きな流れ。
- 政府が環境保全を主に担う時代から、皆が担う = デマンドサイドの時代へ。
- 政策の仕組み自体が変わるのではないかと?