

Regional Management and CSR as Public Relations

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2009-03-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 縣, 幸雄 メールアドレス: 所属:
URL	https://otsuma.repo.nii.ac.jp/records/3788

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



地域マネジメントと広報としての CSR

Regional Management and CSR as Public Relations

縣 幸 雄

序

地域マネジメントとは、その地域にあるハード面・ソフト面にわたる資産の適切な経営管理を行うことをいう。その経営管理の対象となることは、ハード面としては地域にある資産の適正かつ有効の利用・活用の推進方法の提言、ソフト面としては防犯防災・情報システム・環境・福祉・伝統文化の継承等についての課題の整理および改善方法の提言である¹。

これらの提言を受けて、それらの施策を行う主体はだれか。それは、その地域に生活の基盤を有する者、その者により権力を付託された行政機関、そしてその地域において経済活動を行う事業体である。

よく、コミュニティ (community) という語が使用される。この語は、社会学の概念で、生存のための生活共同体、血縁や地縁を基盤にして構成員の共同作業により自律的な集団生活を維持する集団を指すものであり、会社、学校などの特定の目的のための機能集団である association とは区別されてきた。しかし、現在では、広くコミュニティは地域的なつながりをもつ共同体、たとえば欧州連合=EC、市町村自治体、自治会町内会、居住地レベルの町づくり集団などに用いられている²。この意味で、地域マネジメントを行うのは、コミュニティということになる。

このコミュニティという語が使用されるにいたったのは、都市化傾向の中で都市近郊にベッタウンとしての住宅団地が整備された時に、1969年、国民生活審議会が「コミュニティ (生活の場における人間性の回復)」という

¹ 地域マネジメント学会誌第1巻第1号 1p

² 三村浩史 第二版・地域共生の都市社会 学芸出版社 176p

報告書が起源となったといわれている。この頃は、国のコミュニティ政策として、行政主導で新たなコミュニティ地区を設定し、コミュニティ施設（コミュニティセンター）の施設を行うハード中心の政策であったことから、必ずしも成果を得ていなかった。つまり、このころの地縁組織である町内会は、地域における行政組織として確立していく過程で、自主的自主的な問題解決組織ではなく、圧力団体機能と末端補完機能を遂行する行政依存型の性格が強くなった。今日、新たに生み出されているコミュニティ再生の動きは、多様な形態で取組まれ、全国各地で、自治会や町内会が中心となって「まちづくり」を推進し、住民がNPOを結成し行政と協働し「まちづくり」や「むらおこし」に取組む事例が多くみられる³。

本稿は、この地域マネジメントの対象となり得る環境問題を素材として取り上げ、そこで行われる企業の広報活動（CSR）と国民・住民との関係につき、そこでの法的問題について記述するものである。

2 環境基本法

①環境行政と国民・住民との関係

現在の環境基本法施行（1993年）の前に、環境問題に対処する法理として、公害対策基本法（1993年廃止）では、「住民」という語が使用されていたが、環境基本法では「国民」に統一されている。その意味は、住民という語には被害地周辺というニュアンスが含まれ、公害行政時代においては、それが適切な用語であったといえる。しかし、環境問題は、より広い視点から捉える必要があるということで、より多くの人々を対象として政策を立案し施行しなければならない。「国民」という語を使用したのは、この意味であるとされている⁴。

②環境基本法が規定する国民

国民に対して、環境基本法は、次のように規定している。これらの条項の

³ 小滝敏之 市民社会や近隣自治～小さな自治から大きな未来へ～ 学芸出版社 100 p

⁴ 北村喜宣 自治体環境行政法・良書普及会 61 p

規範的意味につき、環境基本法の有権的な逐条解説書ともいべき環境庁企画調整局企画調整課（現環境省）編著の「環境基本法の解説」で、次のような主旨で立法されたものであると解説をしている⁵。

国民の責務

第9条 国民は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、その日常生活に伴う環境への負荷に努めなければならない。

2 前項に定めるもののほか、国民は、基本理念にのっとり、環境の保全に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策に協力する責務を有する。

旧公害対策基本法においては、その制定時において主として問題とされていたのが地域的な産業公害であり、これに対する取組も地域社会の「住民」としての立場において行われることが多かったことから、「住民」としての責務を規定したのに対して、現在取組むべき環境問題は、地球温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨など地方公共団体の区域を越えた問題が多く、これらに対する取組は、地域社会の住民というよりも「国民」としての立場より行われるものが多いため、環境基本法では「国民」としての責務を規定したものである。

1項において、国民の責務として、「その日常生活に伴う環境への負荷の低減に努めなければならない」とするが、具体的には、生活排水による水質汚染を防止するため洗剤を適正に使用すること、大気汚染の著しい地域においてはマイカー使用を控えるようにすること、家庭から出るゴミの量を減らすように努めることなどが考えられる。

2項において、「国民は環境の保全に自ら努めること」とするが、具体的には、たとえば、旅行中にゴミのポイ捨てをして自然環境を害しないなど日常生活以外の活動に係わる環境への負荷の低減や地域のリサイクル活動への参加など自ら環境保全に努めることを意味する。

これら1項、2項の法的性質は、訓示規定であり、この条項をもって直接

⁵ 環境庁企画調整局企画調整課 環境基本法の解説・ぎょうせい p 165 以下

的に具体的な法的な義務を国民に負わせるものではない。しかし、他の環境保全立法において、環境保全のために個人の財産権行使に関して制約を課すことになった場合、その規制立法を合法とする法的根拠となる。

環境の保全に関する教育、学習等

第25条 国は、環境の保全に関する教育及び学習の振興並びに環境の保全に関する広報活動の充実により事業者及び国民が環境の保全についての理解を深めるとともにこれらの者の環境の保全に関する活動を行う意欲が増進されるようにするため、必要な措置を講ずるものとする。

本条の「環境の保全に関する教育及び学習の振興」における学習とは、教育の受け手として行われる学習という意味と、環境と係わる自らの活動を通して自発的に行う学習の意味の双方が含まれるが、環境の保全についての理解を深めるためには、特に、後者の学習が不可欠のために、学習を特記したものである。また、教育には、学校、勤労の場での教育、その他公民館、図書館、博物館、町内会、ボーイスカウト、ガールスカウト等地域社会で行われる教育が含まれる。

「環境の保全に関する広報活動の充実」とは、環境保全に関する政府活動の実施、パンフレット・ビデオ・映画等の各種資料の作成および配布、「環境の日」「環境月間」「環境美化行動の日」「野鳥週間」「自然歩道を歩こう月間」等の実施である。

「事業者及び国民が環境の保全についての理解を深めるとともにこれらの者の環境の保全に関する活動を行う意欲が増進されるようにするため」とは、事業者・国民の理解を深め、環境保全の活動を行おうとする気持ちを起こさせる措置をとることを規定し、活動を行う者への支援については26条で規定をしている。

「必要な措置」とは、環境の保全に関する教育及び学習の振興に関連する必要な措置であり、資料の提供（環境教育指導資料の作成・普及、資料の提供を通じた指導方法の普及、指導のための資料・教材等の作成）、施設の整備（自然教育・学習に利用できる施設の整備：例・自然公園、自然観察の森等）（社会教育・学習に利用できる施設の整備：例・地域環境学習センター等）、人材の確保（既に能力と実績を有する者の登録、環境アドバイザーや

自然解説者等の要請・特殊技能の認定)、その他(学校が自然環境の中での集団宿泊生活を通じて行う自然教育の実施等)である。

これらの措置の内容およびそれを行う時期は、自由裁量行為であるが、比例原則が適用され(例:費用対効果を考慮した予算で広報活動を行うこと)、また平等原則が適用され(例:他事考慮・エコ最良などが行われていない広報活動を行うこと)、これらの原則を配慮しない広報活動は違法となる。

民間団体等の自発的な活動を促進するための措置

第 26 条 国は、事業者、国民又はこれらの者を組織する民間の団体（以下、「民間団体等」という）が自発的に行う緑化活動、再生資源に係る回収活動その他の環境の保全に関する活動が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする。

本条の「事業者、国民又はこれらの者の組織する団体」とは、自然保護団体等、環境の保全に関する活動を目的とする NPO のみではなく、事業団体等事業者が組織する団体、町内会、PTA、婦人会、青年会議等、国民が組織するすべての団体を含むものである。

「必要な措置」とは、知識の普及(パンフレット・書籍等の教材の作成・配布、ネット上で情報伝達、講演会・シンポジウム等の開催、指導者・助言者の紹介・派遣)、望ましい活動の推奨(望ましい活動の表彰:例・環境保全功労者表彰等、望ましい活動の認定:例・名水百選の認定、ふるさと生き物の里の認定等)、資金の確保(地球環境基金からの民間団体等への助成、自然環境保全法人等に対する寄付金の税制優遇措置)、その他の措置(指針・ガイドライン等に基づく指導・助言、指導又は助言を行う能力のある者の登録、指導又は助言を行う能力のある者の育成のための研修、専門的技能・知識を有する者の資格制度)を行うことである。

これらの措置の内容およびそれを行う時期は、自由裁量行為であり、25 条の場合と同様に、比例原則と平等原則の法理が適用され、これらの原則を配慮しないで行う広報活動は違法となる。

情報の提供

第 27 条 国は第 25 条の環境の保全に関する教育及び学習の振興並びに前条

の民間団体等が自発的に行う環境の保全に関する活動の促進に資するため、個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報を適切に提供するように努めるものとする。

事業者、国民およびこれらの者により組織される民間の団体が、自らの意思で活動の重要性を学習し、活動の目的や方法を定め、環境の保全に関する具体的な行動を実行していくためには、環境に関する正確な情報が適切に提供されていることが不可欠である。そのため、本条では、これらの者によって必要な情報が入手できるように、国が、環境の状況、個別の行動に伴う環境への負荷、環境の保全に関する活動の事例などに関する情報を、第三者の権利保護に適切に提供することを規定している。

「個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ」とは、個人情報保護に留意することをいい、具体的には「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」に規定する個人情報を提供する際には、個人情報ファイルの保有目的以外の目的のために提供しないことを前提とすることをいい、法人に関する情報を提供する際には、営業秘密を侵害しないようにすることを指す。この法人に関する情報については、公開することにより法人等の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあるものは非公開とすることができる。「ただし、事業活動によって生ずる国民の生命、身体若しくは健康への危害または財産・生活の侵害から保護するため公開することが特に必要と認められる場合を除く」（行政情報公開基準・2005年政府決定）として運用されるべきものとしている。

「環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報」とは、環境の状況に関する情報（地域の環境基準の達成状況、各地の自然環境の状況）、その他の情報（リサイクル等に関する各種行事の事例の紹介、自然公園等の利用に関する情報）である。

これらの措置の内容およびそれを行う時期は、自由裁量行為であり、25条の場合と同様に、比例原則と平等原則の法理が適用され、これらの原則を配慮しないで行う広報活動は違法となる。

③国民の責務の意味

環境基本法で、9条により国民の責務を定めるが、その責務を果たすため

に、25、26、27条で国は国民の責務を果たしやすくするような措置をとることを規定している。

環境保全における国民の役割は、理念的には、①問題提起者（抵抗、反対運動）、②情報提供者（公聴会での発言、意見書の提出）、③政策提言者（研究者の発表）、④具体的な行動者（リサイクルへの取組み、節水・節電など）、⑤行政の協働者（自然保護区の管理、開発予定地の買取り・トラスト、自然観察会など）、⑥誤った判断の法的な是正者（不服申立て、裁判）などに区分できるといえる。従来は、①⑥などの抵抗型環境保護運動が主流であり、わずかに、行政に協力するかたちで、④⑤の役割が評価されたにすぎない。現在の環境問題は、伝統的な産業公害が人々の健康を害する一方で、エネルギー・消費財の大量消費や使い捨て、自動車、ゴミなど、人々の生活そのものが環境汚染・環境破壊の原因となっている場合が少なくない。こうした状況の中で、抵抗や批判を中心としてきた従来の住民運動・環境保護運動だけでなく、④⑤の活動により多面的な役割を担うことが期待されるにいたっているといわれている⁶。このことは、公害対策基本法の時期においては国民は行政作用のもたらす利益の受益者であったが、環境基本法の下では、環境保全を行う行政のパートナーとしての地位にあるということである。

では、この環境保全に関する国民の責務は、どのような形で成果をあげることができるかということが問題となる。9条は訓示規定であり、この規定をもって、直接に格別の法的な効果が上がられるというものではない。25条の環境保全の教育・学習等を促進するための措置として行われる26条・27条による環境保全の情報提供によって、その効果は数量的に証明することは不可能であるとしても、国民はそれによって得た情報により、環境保全に関する企業の社会活動の取組みを評価する。具体的には、各企業が行う地域マネジメントに係るCSR活動は、この国民の環境保全の知識による評価に耐えうるものでなければ、低いスコアを得ることにより、企業活動は衰退し、結果として市場より退場することが余儀なくなくさせられることになるであろう。

⁶ 阿部泰隆・淡路剛久 環境法（第2版）・有斐閣ブックス 147p

3 地域マネジメントと CSR と国民

① CSR

企業の広報活動には、CSR (cooperate social relation) がある。CSR とは、企業の社会的責任を意味する語であり、企業は利益・利潤を追求するだけでなく企業をとりまくステークホルダーとの良好な関係を構築し、経営の中に社会的公正や環境への配慮などバランスのとれた責任ある行動をとる経営理念をさす⁷。具体的には、企業が企業をとりまくステークホルダー（消費者、投資家、地域住民、NPO、政府など）との間の積極的な交流をとおして、企業の持続的発展をより確かなものにするとともに、社会の健全な発展に寄与する活動をいい、その実践としては、法令遵守はもとより、事業と密接な関係がある製品・サービスの安全確保、地球環境・廃棄物リサイクル対策を含めた環境保護、労働環境改善、労働基準の遵守、人材育成、人権尊重、腐敗防止、地域貢献、文化活動あるいは文化支援活動、財団を設立して文化や学術への支援活動などを行うことである。この活動については、経済産業省が2004年に「企業の社会的責任（CSR）に関する懇談会中間報告書」⁸を発表している。ここにCSRの規格化と法制化の必要性を示唆していたが、この流れにより2004年に経団連が「企業行動憲章」⁹の10原則を定め、企業のCSRへの自主的取り組みの推進を図り、CSRの環境保全に関連する「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律」（環境配慮促進法）が2005年より施行されている。この法律は、特定事業者（独立行政法人等）による環境報告書の作成および公表が義務付けられ、大企業はそれの作成および公表に努めるものと規定している。

②その具体的取組み

事業体を取り込む環境保全とは、どのようなものか。事業体は、環境基本法8条1項により「その事業活動を行うに当たっては、これに伴って生ずる

⁷ 藤江俊彦 広報 PR&IR 辞典・同友館 258 p

⁸ http://www.meti.go.jp/economic_industrial

⁹ 経営倫理実践センター監修 コンプライアンス規定実践実例集・日本能率協会マネジメントセンター 475 p

ばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又は自然環境を適正に保全するために必要な措置を講ずる責務を有する」としている。公害とは、大気汚染、水質汚濁、土壤汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭に係る被害の七種類に限定されているが（同法2条3項）、8条1項では、これに加えて自然環境を適正に保全するための責務を有するとしている。

事業体は、その所在地における活動において、環境基本法に規定する責務を行うことになる。この取組みを行う企業は、CSR活動として、現状においては、地域社会に対して図1のような活動をする。これらの活動は、図2のような判断基準でなされるものであるが、これに加えて環境保全への参加とそれに関する情報公開が必要となる。特に、生産工場の多い地域では地域の苦情が出てくることが多い。この場合、その苦情を他の企業の方に責任転嫁を図る動きもあるが、これは不信感を増幅させることになり、前向きに共同責任を持つと同時に、環境保護のためのシステムの整備をしたり社内の事務管理部門でも紙の再生やゴミ処理など環境保全の動きをし、これらを地域社会にディスクローズし理解を得る。また、これらの措置は、実際に進めていきながら一定の期間ごとに調査を実施し、評価・分析することが必要である。この評価により、その変化に対応し、プログラムの変更を行う。その対象は、地域の住民、行政官庁、プレス、主たる地域集団などからくる情報提供であり、これらが事業体への早期警戒システムとなり、図3の施策の実施につき経営レベルに反映することができる¹⁰。

③地域マネジメント

この事業体を取り組む環境保全の施策は、環境広報として地域の環境マインドに密着しなければならないとされている。つまり、確固たる理念をもち環境問題に対応していなければ、その事業体は、社会は認めず、消費者はその製品やサービスを選んではくれない。そのため、事業体にとっては、その事業体が行うまたは行う予定がある環境対応を広く詳細に伝える広報活動が不可欠になっている。今や、その場かぎりの場当たり消費者の心には届かなくなっているのが現状であり、如何に社会と手をつなぐことができるかが、企業広報の課題となっている。

¹⁰ 藤江俊彦 現代の広報（戦略と実際）・電通 263 p

現在、事業体は、環境に負荷を与えないで、活動を行うことが不可能であるということ十分に意識している。そして、広報活動とは、負荷を与えている自業の活動につき、社会や消費者に対して、どのような意味もつのか、エコにどのように取り組んでいるのか、その事業体の強みと弱みを正確に把握して、それらを伝えることが、環境広報の正しいあり方であると意識されている。つまり、排出物質は何か、エネルギーの使用量はどの程度かなど、環境負荷を公開することが消費者との相互理解の前提となるというマインドを有していなければ、その事業体は社会より受容されないという事実があるということである。

このことを前提として、事業体の環境広報の在り方につき、4つのポイントがあるとされる。それらは、(1) 環境経営を浸透させるために、まず環境マインドを社内に醸成させること、(2) 環境を通じたコミュニケーションは、利益ではなく理解を求めること、(3) 自社の弱点を開示しなければ、エコへの取り組みの信憑性がうまれないことを意識すること、(4) 環境問題は社会とのつながりが強いだけに、企業の存在意義に直結する施策と認識することであるという¹¹。

この(3)(4)のポイントは、地域マネジメントと密接に関係する。地域マネジメントとは、その地域にあるハード面・ソフト面にわたる資産体系の適切な経営管理を行うことをいう。その経営管理の対象となることは、ハード面としては地域にある資産の適正かつ有効の利用・活用の推進方法の提言、ソフト面としては防犯防災・情報システム・環境・福祉・伝統文化の継承等についての課題の整理および改善方法の提言である。このソフト面での提言を行うにつき、その主体となる者は、住民であるし、そこに所在する事業体であり、その地域の環境に関するマネジメントは、環境に負荷を加える者が加わっている。その提言する内容は、(3)(4)に則したものとして示されることが必要であり、もしそうでなければ、環境広報として役割を果たさず、その地域社会からの支持を得ることができず、その事業体の存続自体が危うくなるであろう。

そして、また、この地域マネジメントの対象となる資産を有する者は、所有権の法理により、保護されているが、所有権の社会化により、その絶対性

¹¹ 今、環境広報を考える 目黒発 NO 18・NTT アド 4p

は主張できない。現在の憲法理論によれば、私有財産制の核心を侵害しない限度において、財産権の行使の制約は可能となる。環境保全という側面における地域マネジメントは、その地域において資産を有する者への財産権行使への制約となることがあるが、CSRを行う事業体にとっては、地域との協調をはかることを目的としての活動であるために、個人の財産に対する制約に比して、地域として、その事業体に対して要望することは容易であろう。この(3)(4)を行うことが、環境基本法8条が規定する事業者の責務と解することができる、図1に「地域マネジメントへの参加」という役務が加えられることになる。このことは、環境基本法9条の国民の責務とリンクした形で、つまり地域社会との協議する形態の環境保全のあり方を具現することが要請されていると解することができる。

図 1



社会活動

地域社会とのコミュニケーション

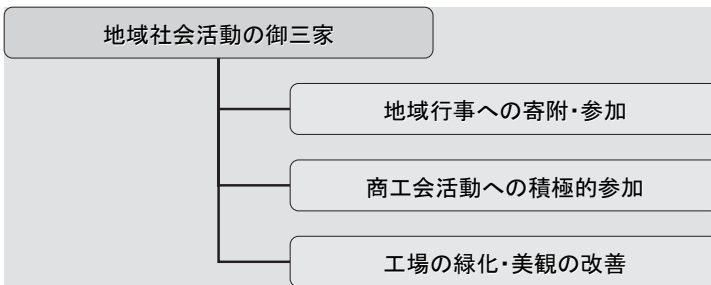


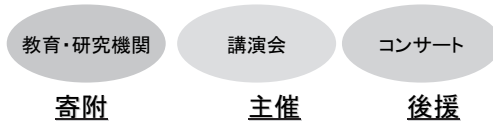
図 2

社会活動

普段、教育・芸術・文化・芸術の分野で支援をしているのか？

その支援は、ターゲットを定めた広報活動なのか、社会全般に対する広報的アプローチなのか？

ターゲットのニーズを確実に把握しているのか？



※効果測定

2008/9/7

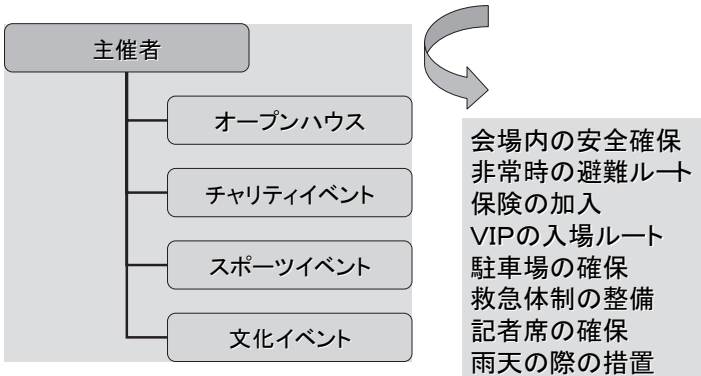
広報広聴論9

14

図 3

社会活動

事前チェックポイント



2008/9/7

広報広聴論9

16