世界の幸せをカタチにする。
Creating Peace & Happiness for the World
Musashino University
武蔵野大学 学術機関リポジトリ
Musashino University Academic Institutional Repository

自治体・地域づくりから見た2030アジェンダ・SDGsの可能性についての予備的考察

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2018-04-04
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 村山, 史世, 滝口, 直樹
	メールアドレス:
	所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/754

自治体・地域づくりから見た2030アジェンダ・SDGsの可能性についての予備的考察

Preliminary Consideration on Possibilities of the 2030 Agenda for Sustainable Development to Transform Local Governance

村　山　史　世*
Fumiyo MURAYAMA

滝　口　直　樹†
Naoki TAKIGUCHI

1. はじめに

2015年9月にニューヨークの国連本部で「国連持続可能な開発サミット」が開催され、その成果文書として「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択された。2030アジェンダは国連加盟国および市民や企業等のあらゆる主体の行動計画であり、その中核は2016年から2030年までの15年間での達成を目指した17の目標および169のターゲットで構成された持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals = SDGs）である。

日本政府は2016年5月に「持続可能な開発目標(SDGs)推進本部」を内閣に設置することを閣議決定した。同推進本部が12月に決定した「持続可能な開発目標(SDGs)実施指針」では、ステークホルダーとして、ＮＰＯ・ＮＧＯ、民間企業、消費者、科学者コミュニティ、労働組合とともに、地方自治体との連携が謳われている。地方自治体およびその地域で活動するステークークホルダーに積極的にSDGs達成に向けた取組みを推進してもらうために、地域のステークホルダーとの連携強化や、各地方自治体の各種計画や戦略、方針の策定や改訂にあたってSDGsの要素を最大限反映することを奨励している。しかしその具体的方策については述べられていない。

そこで本稿は、自治体計画に焦点をあてて、SDGsの要素を採り入れて、地域のステークホルダーと連携・協働しながら、地域を持続可能としてゆくための方策づくりの予備的考察として、前提となる歴史的経緯や諸概念の検討を行う。具体的には、2030アジェンダ・SDGsの意義やそれが目指す持続可能性の諸原則、ガバナンスの進行とアジェンダ、アジェンダ21およびローカルアジェンダ21の経験、地方分権改革とローカル・ガバナンスの進行などを検証する。最後に、2030アジェンダ・SDGsと自治体計画の接合点について考察をしたい。

* 工学部客員准教授（環境システム学科）麻布大学生命・環境科学部講師、† 大学院客員准教授（環境学研究科）

2.　2030 アジェンダ・SDGs と持続可能な開発のための諸原則

2.1　2030 アジェンダ・SDGs とは

上述のように、2030 アジェンダは国連持続可能な開発サミットで採択された行動計画である。行動計画の具体的な目標が持続可能な開発目標（SDGs）であり、17 の目標、169 のターゲットと数も多い。数もさることながら、持続可能な開発・発展は、環境保全だけではなく、経済や社会のあり方、政府や統治のあり方に深く関わることから、2030 アジェンダ・SDGs は、幅広い内容を網羅したものとなっている。私たちの暮らしに関わる課題をほとんどすべてカバーし、2030 アジェンダ・SDGs に取り上げられていない政策課題を探す方が困難である。

こうした課題への取組みの目標、特に詳細なターゲットのレベルでは、具体的で意欲的なものが数多く提示されている。国際レベルの合意は、ともすれば対立を回避するため曖昧で抽象的なものとなりがちであるが、2030 アジェンダ・SDGs では、少なくとも方向性については妥協がなく、できる限り具体的な数値目標を提示し、多くの事項について前進を見ようとする姿勢が感じられる。

2.2　2030 アジェンダ・SDGs 採択に至る経緯：主要な 2 つの流れ

周知のように、2030 アジェンダ・SDGs は、2 つの国際的な取組みを受けて採択されている。一つは、①持続可能な開発・発展に向けた取組みが、地球サミット、ヨハネスブルクサミット、リオ+20 と進化してきたことを受けた流れであり、もう一つが、②国際協力の文脈で、数次にわたる開発協力の 10 年の取組み及び、国連ミレニアム総会での成果を受けて取組まれたミレニアム開発目標（MDGs）の後継開発目標としての位置づけ、である。これら 2 つの取組みは 2030 アジェンダ・SDGs の特徴を規定している。

1）持続可能な開発・発展の展開としての流れ：リオからヨハネス、再びリオ

持続可能な開発・発展の考え方は、1987 年の環境と開発に関する世界委員会報告「Our Common Future」により世界に提示された。1992 年にリオデジャネイロで開催された地球サミットにおいて持続可能な開発・発展は、リオ宣言、アジェンダ 21 として合意されている。

持続可能な開発・発展の考え方は、環境保全と開発優先という対立を克服し、先進国・途上国双方が合意できる取組みの基本方針として考案され、国際的に合意されたものである。環境保全と開発という 2 つのグローバルな要請の同時解決であり、その成り立ちから既に開発の大きな柱である経済発展、社会の改善の双方を含む「統合」的アプローチを目指していたことになる。

こうした統合的なアプローチは、国連の場だけではなく、企業の取組みの中からも現れている。1990 年代から企業の社会責任（Corporate Social Responsibility：CSR）についての様々な活動が見られるようになってきた。例えば、企業経営において経済的な成果だけではなく、人権配慮や社会貢献と言った社会的側面、環境への負荷低減などの環境的側面も含めて業績を評価するべきとする「トリプルボトムライン」の考え方が、1997 年、英国サステナビリティ社ジョン・エルキントンにより提示されている。企業の業績を評価する決算書のボトムラインには、収益・損失の最終結果が書かれているが、それを社会、環境も含めたトリプルにし、経済的な収益・損益だけではなく、社会、環境も含めて企業の価値を表現すべきということを意味している。

2002 年に開催されたヨハネスブルクサミットでは、持続可能な開発・発展は、政府だけでは

なく、企業や非政府組織によっても担われるべき、との方向性が明らかになった。ヨハネスブルクサミットでは、タイプ２文書（TypeⅡパートナーシップ文書）として、政府以外の主体のコミットメントが取りまとめられている。国連は、主権国家の連合体であり、国家以外の主体のコミットメントが国連会議で正式に取り上げられることは画期的である。

当時、国連は政府以外の主体へのアウトリーチを進めていたが、その背景には、途上国の発展援助に必要な資金について、ＯＤＡをはじめとした政府からの開発資金提供にのみ頼ることには限界があり、企業など様々なセクターを巻き込む必要があったとされる。そうした財政的な制約への対処は一つのきっかけではあるが、一方では地球サミット、特にリオ宣言第10原則を踏まえ、様々なステークホルダーの参加をより深めた仕組みを国際レベルで導入したと見ることもできる。この動きは、現在の国連グローバルコンパクトの取組みへとつながっている。

2012年、地球サミットから20周年を期して開催されたリオ+20では、過去20年の取組みを踏まえつつ､持続可能な開発のための行動目標の策定を検討することが合意された｡その当時、後述するポストMDGsの検討が進んでおり、そのプロセスとの統合を意識したのである。

2）MDGs・国際開発の流れ

第二次大戦後の開発途上国援助の歴史は、1961年、アメリカ、ケネディ大統領が国連総会演説において、1960年代を「開発の10年」とすることを提案したことにさかのぼるとされる。第2次大戦後､植民地から続々と独立してきた諸国の開発を支援するイニシアチブとして､1961年から第1次国連開発の10年が開始され、開発途上国の経済成長利率を年5%に引き上げることを目標として取組みが進められた。その後、数次にわたって開発の10年が展開されている

しかし、オイルショック以降、先進国は財政難に陥り、合意されていたODA提供額の目標を達成できなかった。また、新自由主義経済政策に基づく市場重視で小さい政府への指向が広がる一方で、援助プロジェクトの成果が見えないことへの疲労感が先進国で見られるようになってきた。途上国側も、石油価格上昇・農産品価格低迷、人口急増などにより、経済発展の停滞に苦しみ、その結果、南北対立は先鋭化し、国際経済協力はぎくしゃくしがちなものになっていた。

そこで､1990年代より国連は､国際的な経済社会政策を再セットする試みに乗り出した｡1990年代には、次々と主要な経済・社会政策をテーマに首脳級のメガサミットを開催した（環境：リオ1992年、人口：カイロ1994年、社会開発：コペンハーゲン1995年、女性：北京1995年、人間居住：イスタンブール1996年)。これらサミットの成果を集約したのが、2000年に開催された国連ミレニアムサミットで採択された国連ミレニアム宣言である。国連ミレニアム開発目標（Millenium Development Goals: MDGs）は、国連ミレニアム宣言を受け、2015年を達成年次とした行動目標として採択された。

MDGsは、途上国の開発に関してまずは達成されるべき基本的なニーズに関わる８つの分野で具体的な目標を提示している。その８分野は、①極度の貧困と飢餓、②初等教育、③ジェンダー平等、④乳幼児死亡、⑤妊産婦の健康、⑥疾病蔓延防止、⑦環境、⑧Global Partnership、である。これらからわかるように、最も弱い人々や最も基本的な生活ニーズについての取組み目標ということができる。MDGsの実施状況について、2014年にレビューが行われ、ある程度の成果が見られたと評価されている。途上国の中からも、NIEs,BRICsなど大きな発展を実現した国も出現し、貧困状態がそれなりに改善されたことも大きく影響している。

MDGsの成果を受けた次の行動計画、目標が、ポストMDGsとして、開発援助関係者によ

り議論されてきた。MDGs の成果をすべての人々に行き渡らせるのが大きな課題であった。

2.3　2030 アジェンダ・SDGs の特色と 2 つの流れ

2030 アジェンダ・SDGs には、①普遍性、②包摂性、③統合性、④参加・よりよいガバナンス指向という特色があるといわれる。こうした取組みは、SDGs につながる上述の 2 つの流れを反映しており、国際社会がたどり着いた、経済・社会開発を進める取組みを集約する一つの到達点と言うことができる。

1）普遍性

2030 アジェンダ・SDGs は、すべての国、人に関わる共通的な目標として策定されている。途上国の課題のみに関わる目標ではなく、例えば、相対的貧困の増大など先進国の課題も扱われている。

上述のように、持続可能な開発・発展が考え出されたのは、1990 年代に入る前から先鋭化していた先進国と途上国の対立の克服である。1992 年、地球サミットでは先進国・途上国関係に焦点を当てた考え方である「共通だが差異ある責任」が編み出されてきた。もちろん、「共通」に重点を置くか、「差異」に重点を置くかの対立は残り、その後の環境保護条約の交渉の中で最も厳しい対立点の一つであったが、2015 年に採択されたパリ協定では、先進国、途上国双方に目標を掲げることを義務化するなど、地球環境の悪化を踏まえて「共通」に重点を置く方向に少しずつシフトしている。2030 アジェンダ・SDGs が、途上国の開発の目標ではなく、先進国を含めた世界共通の政策目標として設定されたのは、こうしたリオサミット以降の国際社会の動向と軌を一にするものといえる。

2）包摂性

2030 アジェンダ・SDGs のキーワードは、「誰一人取り残さない」である。MDGs の取組みにより、貧困などがある程度改善されたことを受け、その成果を、残されたあらゆる人にひろげるという意味が込められている。MDGs は人として最も必要なことをまず確保する、という考え方で取組まれたが、それは、「人としての尊厳」を確保するものであり、国際社会が取り組む人権的アプローチの現れといえよう。「誰一人取り残さない」ことのベースには、国連が第二次大戦後取り組んできた基本的人権の尊重との考え方がある。一方、環境分野の取組みは未然予防の原則に基づき「被害の予防」に取組み、人権侵害が起きる前の段階での措置が重視される。また生物多様性自体の固有価値を重視する取組みは、人権保護の取組みの体系では扱いにくい。2030 アジェンダ・SDGs は、人権的アプローチを、環境分野の取組みより強く意識しているということもできよう。

3）統合性

2030 アジェンダ・SDGs では、それぞれの目標・ターゲットが相互に関連し合っていることが強く意識されている。個別のターゲットが、別のカテゴリーの目標の達成に寄与するものとして設定されていることも数多い。課題それぞれが深く関わり合っていることを認識して、課題ごとのアプローチではなく、環境、経済、社会のそれぞれの課題を同時に解決することを狙っている。

地球サミットから始まるプロセスが重視してきたのは、上述のように政策統合である。環境問題を引き起こす原因や、解決に必要な資源の多様性により、分野統合的な取組みの必要性は、1980 年代末以降、政策課題として意識され、重視されてきた。開発援助の取組みでも事情は同

様で、途上国側の要請に基づく個別課題への支援だけではなく、被援助国の経済・社会の状況を踏まえた開発戦略の重視など統合的な取組みへの努力が続いてきた。それが、2030 アジェンダ・SDGs の統合性に表れている。

4) パートナーシップ、グッド・ガバナンス重視

2030 アジェンダ・SDGs では、目標 16, 17 でパートナーシップやグッド・ガバナンスに重点を置いた目標を設定している。これは、リオ宣言第 10 原則などで確認されているように、関係者の参加なくして課題解決はできないと、国際社会が学んできたことの反映である。また、ヨハネスブルクサミット以降、具体化してきているように、政府だけではなく、企業や非政府機関が課題解決に果たす役割は大きくなっている。言い換えるとガバメントよりガバナンスが重視されるようになってきており、この動きは、環境分野でも開発援助の分野でも同様である。こうした動きを受けて、国際会議や国際条約交渉の場で、議論の情報公開、ＮＰＯ、企業の参加の充実が進んでいる。環境分野では、リオ第 10 原則を具体化させたオーフス条約の採択、バリガイドラインの採択といった動きがみられてきた。特定分野では PRTR 制度の整備が進められてきている。

3. ガバナンスとアジェンダ

3.1 ガバナンスの概念

2030 アジェンダ・SDGs が取組む課題は、「グローバルイシュー（地球規模問題）」、すなわち「地球上のすべての国家、社会、人間に影響し、自国の外で起きたとしても自国に大きな影響を与える問題であり、すべての国家と社会と人間の協力なしには解決できない問題」[1]である。グローバルイシューには、「地球環境問題」「感染症」「人口問題」「食料・エネルギー（資源）」など①「人間社会と自然との関係の変化がもたらした地球規模の問題」、「麻薬問題」「国際テロ問題」「難民・移民・民族問題」「国際労働問題」「移動問題」「国際人権問題」などの②「人的要因、制度によってもたらされたグローバルな問題」、そして③「経済のグローバル化」の３つのタイプが存在する。この３つのタイプのグローバルイシューは、相互に関連している。

グローバルイシューは政府が存在しないグローバルな世界で生じる。それは国家の主権を越えた課題であり、単独の国家だけで解決することは難しい。グローバルイシューを国連のような国際機関が専門的・技術的に取組むことはできても、国家のように政府が政策を実施する権限がない。そこで、国家だけでなく、国際機関、地域共同体、非政府組織（NGO）、多国籍企業を含む多様なアクターが統治に参画する「グローバル・ガバナンス」[2]が重要となってくる。

ここで、山本（2008）[3]を参考に「ガバナンス」の概念について確認しておく。ガバメント（政府）は公共セクターとして公共サービスと行政サービスを提供するガバニング（統治という行為）を行うかぎりにおいてガバメント（政府）であり続ける。ガバニング（統治という行為）の進捗の状況、様態、プロセスのことをガバナンス（統治）と表現する。一方、公共セクター以外の民間セクター（営利、非営利）も、直接的・間接的に、公共サービスや社会サービスを提供するガバニング（統治という行為）に関与する点で、ガバナンスに関わるアクター（行為主体）の一員に加えられる。その結果、公共セクターと民間セクターとの間で、公共サービスの提供というガバニングをともに分担するという水平的な関係性が成立し、公共サービスの提供主体、すなわちアクターとしてともに公共空間を共有することになる。このように、公共

セクターと民間セクターが、公共サービスを提供するという同じ役割を果たすガバニングの様態も、ガバナンス（統治）と呼ばれる。

このように、ガバナンスには①「ガバニングの進捗の状況、様態、プロセス」としての統治と、②「公共セクターと民間セクターが、公共サービスを提供するという同じ役割を果たすガバニングの様態」としての現代に特徴的な統治の2つの意味がある。前者の意味におけるガバナンスは、コーポレート・ガバナンスのように政府や企業等の単一の主体での統治を表すときに使われる。後者は多様な主体が参画・連携・協働する統治である。そこにおいては、政府が法的強制力だけで統治できないために、公的空間を営利・非営利の民間セクターにも開放し、多様な主体が参画・連携・協働で公的な役目を担う。もともと政府が存在しないグローバルな空間では、後者の意味でのガバナンス、すなわちグローバル・ガバナンスが、グローバルイシューの解決のために重要となってくる。グッド・ガバナンスには政府自体の統治行為を表すときは前者の意味で、政府と企業・NGOとの共同統治を表すときは後者の意味で使われる。

グローバル・ガバナンスにおいて、グローバルイシューを解決するための行動計画をアジェンダと呼ぶ。アジェンダは多様な主体の行動計画であり、規範である。

3.2　課題解決について、政府の役割の変化とガバナンス

従来、課題解決の組織としては、政府が最初に想定されることが多かった。課題をいかに解決するかは、どういう政府機関が担当するか（ガバメントの問題）か、その政府機関が課題解決にどれだけ効果的・効率的に機能するか（上記①「ガバニングの進捗の状況、様態、プロセスとしてのガバナンス」）が問われることが多かった。

しかし、近年では政府機関以外が課題解決に大きな役割を果たすようになり、様々な主体が関与しての課題解決のプロセスが重要となってきている。上記②の「公共セクターと民間セクターが、公共サービスを提供するという同じ役割を果たすガバニングの様態」としてのガバナンスが問われる事態になってきている。それは国際社会レベルでも、地域社会レベルでも見ることができる。

1）国際社会での「ガバナンス」への移行

開発問題や地球環境問題のような国際的な取組みを必要とする課題には、国連をはじめとする国際的な枠組が中心的に取り組んできた。こうした国際的な枠組での伝統的な主要な主体は「国」である。国連は国の代表が集まって課題を解決する場であり、国際約束は国の間の取り決めである条約という形式で結ばれることがほとんどである。国連は、対等な主権国家の集まりであり、参加国間に統治機構的な上下関係はない。しかし、先進国と途上国、旧宗主国と旧植民地という関係や、貿易、投資などの様々な相互的関係で結びつけられている。国際社会での課題解決のプロセスは、形式的には対等で、その一方で経済的、社会的に様々な相互的関係のある当事者間での調整プロセスであり、そもそも「ガバナンス」的要素が大きいということができよう。

こうした国際社会のガバナンス的性格は、多国籍企業の出現、国際的なNGOネットワークの出現により、大きく加速している。もはや政府間の交渉だけでは、地球的な課題は解決できない。国連側も、上述のように開発問題や地球環境問題の解決のためには、政府間のコミットメントだけではなく、企業やNPO、自治体の取組みが不可欠であることを意識し、その取組みを強化してきた。

1992年のリオ宣言では、第10原則で関係者の取組みの重視が位置づけられた。アジェンダ21では、非政府組織、地方自治体、産業界、労働組合の取組みが行動計画として盛り込まれている。2002年のヨハネスブルクサミットでは、上述のように政府機関以外のコミットメントを集約したタイプ2文書が、政府間の合意とともに成果として位置づけられている。こうした取組みは、多国籍企業によるコミットメントである、国連グローバルコンパクトで、さらに発展することになる。

非政府組織や、地方自治体、企業などの様々な組織は、政府の施策に協力する者として位置づけられたのではない。持続可能な開発・発展、地球環境問題の解決のマルチステークホルダーとして位置づけられてきたことの意味は大きい。国際社会での課題解決は、さまざまな主体によるガバナンスプロセスとして、取組まれるようになってきている。

2) 地域レベルでのガバナンス重視

地域での課題は、より住民に直結した、具体的、切実な問題として立ち現れる。そのため、地域課題は、中央政府が中央から統一的な指示を出せば解決するというものではないことは明らかである。各国の統治機構のあり方にも左右されるが、地方自治体が果たすべき役割はとても大きい。また、地域住民の生活に直結するだけに、関係者の参加無しには解決できない。リオ宣言の第10原則が示すとおりである。

1992年の地球サミットでは、アジェンダ21第28章に、地方自治体の役割が明記された。この章は、長大なアジェンダ21の中では最も簡潔な章となっているが、地方自治体に「ローカルアジェンダ21」を採択することを求めている。このローカルアジェンダ21に規定すべき内容については、アジェンダ21は明らかにしていない。また、ローカルアジェンダ21は、アジェンダ21を単に地域に落とし込んだものとして想定されているものではない。アジェンダ21第28章は、地方自治体に、ローカルアジェンダ21の採択に当たっては、地域の市民、地域団体、民間企業と対話を行うことを求めており、こうした協議と合意形成の過程を経て、地域にとって最善の戦略を得ることができるとされている。

このようにアジェンダ21第28章では、地域課題に直面し、その解決主体になるべき地域の各ステークホルダーとともに、課題に取組む枠組として、ローカルアジェンダ21が想定されている。まさにローカルレベルでのガバナンスの重要性を指摘しているものと言えよう。

こうした様々な関係主体が取組んで課題解決を図るプロセスは、1992年以降、国際社会を中心に進展を見せている。課題への取組みを政府機関に独占させるのではなく、マルチ・ステークホルダーで協働で取り組むあり方が重視され、それを支えるためには、様々な制度整備が必要となる。ステークホルダー間での情報の共有は、協働での取組みの大前提であり、情報公開制度が重要な役割を果たす。意思決定への参加プロセスは、担当者の恣意に任されるのではなく制度的に担保されなくてはならない。さらには、様々な紛争が生じてしまった場合に、マルチ・ステークホルダーが正当な扱いを保障してもらうための司法アクセスも、整備されなくてはならない。これらの仕組みは、地域での課題解決の当たっても必要なものである。こうした要素を含む地方自治制度や地方行政手続きに関わる制度は、地域からの取組みに不可欠である。

情報公開、意思決定参加、司法アクセス確保の重要性は、環境分野に限ったことではない。国際的には、こうした民主的な制度導入に耐えられるほど民主主義の経験がない国の存在もあり、まずは環境分野を中心に、様々な主体が参加したガバナンス実現のための制度作りが進んできている。

4.　日本におけるガバナンスの発展ー環境政策の観点から

4.1　持続可能な開発・発展とガバナンス重視の制度整備

日本では、地球サミットを受けての取組みは、環境政策を中心として進められた。1993 年には持続可能な社会づくりの理念を盛り込んだ環境基本法が制定され、環境政策のベースとして持続可能な開発・発展が位置づけられた。1994 年、環境基本法に基づき環境基本計画が策定された。その長期的な目標として、「環境への負荷の少ない循環を基調とする経済社会システムの実現」、「環境への負荷の少ない循環を基調とする経済社会システムの実現」、「公平な役割分担の下でのすべての主体の参加の実現」、「国際的取組の推進」が掲げられ、持続可能な開発・発展や様々な主体が参画したガバナンスの実現が目標として示されている。

この時期、環境庁（当時）は、市民社会や企業の自主的な取組みを引き出すべく、様々なソフト政策を導入している。例えば、企業向けの制度として、エコマーク制度（1989 年）、環境報告書（1996 年より表彰、1997 年最初のガイドライン公表）、エコアクション 21（1996 年制度発足）を導入している。ISO14000 が発効したのが 1996 年であり、それと同時期に日本国内でも企業の取組みを促す仕組みが整備されてきたことになる。またＮＰＯや市民の取組みを支援するため、地球環境基金（1993 年）、地球環境パートナーシッププラザ（1996 年）、環境カウンセラー制度（1996 年）、地球温暖化防止活動推進センター（1998 年）といった制度、事業を始めている。

環境政策で伝統的に採用されてきた法律に基づく規制は、政府と企業の２アクター間で、しかも法律による強制力で実効性を担保する一方的な措置としての性格を有している。一方、上記にあげるようなソフト政策は、強制力はないものの、市民や企業セクターの取組みや協働を促すものであり、環境保全に向けたガバナンスの質的向上を図るものであった。こうした新しい取組みは、リオ・プロセスが求めるマルチステークホルダーの協働を支援する性格を持っている。

そして、こうした取組みの流れの一部として、地方自治体のローカルアジェンダ 21 策定が推進された。

4.2　ローカルアジェンダ 21

アジェンダ 21 第 28 章が採択を求めたローカルアジェンダ 21 は、多くの国で導入が進んできた。以下、国立国会図書館調査及び立法考査局（2010）[4]を中心にレビューしてみる。

欧州では、1993 年より、欧州持続可能な都市・自治体キャンペーンが展開され、1994 年、その成果としてオールボー憲章（Aalborg Charter）が採択された。その後も自治体での取組みが進み、2004 年にはオールボー公約（Aalborg Comittments）[5]として成文化されている。

2005 年当時の調査では、英国、スウェーデン、オランダなどで、ほぼ 100％の自治体でローカルアジェンダ 21 が策定されている。一方、ドイツでは 14000 もある自治体のうち、ローカルアジェンダ 21 を策定しているのは 2500 程度にとどまるなど国によって若干差が見られる。

オールボー公約では、10 のコミットメントを採択しているが、その最初が「Governance」であり、「Local Management towards Sustainability」がそれに続く、ガバナンスを重視する姿勢が見てとれる。

日本でも、ローカルアジェンダ 21 の策定が広がっていった。神奈川県（1995 年）を皮切りに、各地で策定が進んだが、環境庁（当時）も積極的に関与したことも特色である。

環境庁（当時）は、1993年に「ローカルアジェンダ21策定ガイド」公表し、地方自治体がローカルアジェンダ21を策定する際の留意点を示している。その主要な3要件として①持続可能な社会の実現を目指したものであること、②長期的な視点にたった行動計画であること、③市民参加により策定されたものであることを提示している。ここから読み取ることができるように、日本においてもローカルアジェンダ21は、環境保全に限定された計画ではなく持続可能な社会の実現を目指すものであり、長期的かつアクション中心の計画であり、さらに市民の参加を得て策定することを求めており、アジェンダ21が提示したローカルアジェンダ21のイメージをかなり忠実に踏襲しようとしていたことがわかる。

環境庁の調べ[6]によると、2003年3月1日現在でローカルアジェンダ21を策定済みの地方公共団体は47都道府県、12政令指定都市、318市区町村（政令指定都市を除く）である。しかし環境基本法に基づく地方環境基本計画をローカルアジェンダ21に当てている自治体も多いとされ、後述するように、日本では、アジェンダ21が示したローカルアジェンダ21や、欧州のものとは異なる道を歩むことになる。

4.3　日本でのローカルレベルでのガバナンス向上の取組みの限界

日本でも、諸外国と同様、リオの地球サミットの成果を受けて、持続可能な開発・発展のため、ローカルレベルでのガバナンス改善に向けた取組みは始まった。しかし、その後、ローカルアジェンダ21の取組みは下火となり、現在、当初の枠組で動いているのは、豊中市と京都市ぐらいとされる[7]。ローカルアジェンダ21の策定調査も2003年を最後に行われていない。欧州とは進展に大きな違いがでてしまったが、日本におけるローカルアジェンダ21やその進展を見ると、以下のような特徴が見て取れる。

1）対象が環境分野に限定されている

ガイドラインに示されているように「持続可能な社会の実現」が日本においてもローカルアジェンダ21のねらいであったはずである。しかし実際は、環境担当部局の担当分野（公害、廃棄物、自然保護など）の活動に対象が限定されてしまっている。日本のローカルアジェンダ21は「地方行政や市民活動を、「環境」、「開発/経済」、「社会」の統合的発展を目指す持続可能な社会づくりへと変革するインパクトに欠ける」（諸富2004）[8]と評価されている。

2）多くは、環境基本計画の地方版、地方自治体の行政計画にとどまり、住民・関係者との協働が十分機能しなかった

ローカルアジェンダ21の策定が進んだ当時、地方自治体にとって計画とは行政計画を意味していた。住民や関係者と策定、実施を協働で行うというプロセスは、なじみが薄いと言うよりほとんど経験がなかった。そのため、ローカルアジェンダ21の策定、実施も、行政計画への住民意見の反映レベルのプロセスが採用され、住民や企業などマルチステークホルダーの参加には限界があった。

上述の2003年環境庁調査[9]においても、策定段階における市民、民間企業等の参加の態様として、「推進会議への参加など策定主体としての参加」は、都道府県レベルで40%、政令指定都市レベルで67%にとどまっている。「アンケート調査での意見の回答」は都道府県70%、政令指定都市42%、「素案作成後の意見公募」は都道府県で47%、政令指定都市58%、「公聴会等による意見聴取」は都道府県51%、政令指定都市42%にとどまる。ローカルアジェンダ21は行動計画をめざしていることから、実施段階での参加も重要だが、「参加を促進する体制を整

備している」との回答のあった自治体は、都道府県レベル 57%、政令指定都市レベル 42%となっている。

現在も活動しているローカルアジェンダ 21 は、住民や関係者と協働で策定、実施のプロセスを進めていることが見て取れる。例えば豊中市のアジェンダ 21 は、市民の参加により策定され、その後の見直しも市と住民の協働プロセスで実施されている。アジェンダの実施のための組織も立ち上げられており、継続的な協働関係が構築されている。こうした仕掛けの有無が、ローカルアジェンダ 21 の現状に反映されている。

4.4　ガバナンスの課題として地域の持続可能な開発・発展を取り上げるために超えるべき課題

地域のガバナンス問題として持続可能な開発・発展を考える際には、①政策分野を横断、統合すること、②上からの統治ではなく、地域のステークホルダーがきちんと参画して取組むことが不可欠である。地域にとって課題は政策分野横断的に立ち現れる。またステークホルダーは課題の被害者でもあり、解決者でもあり、彼等の参加なくして課題解決は難しい。

ローカルアジェンダ 21 が、1990 年代から 2000 年代初頭にかけて地域課題解決のガバナンス改善に役立てられることが少なかったのは、この両者の視点に欠けていたからと言うことができる。2030 アジェンダ・SDGs の特色である「統合性」そして「ガバナンス重視」が欠落していたからということもできよう。そこには、後述するように、ローカルアジェンダ 21 が広がった時期は、地方自治制度が本来の意味において「未整備」であり、地域をとりまく社会環境の実態が熟していなかったという事情があったことも大きいと考えられる。しかし時代は変わりつつある。

5. 地方分権改革の進行：　主権と地方自治の本旨、ローカル・ガバナンス

ローカルアジェンダ 21 は持続可能な社会への移行のための、統合性ある政策を、地方政府が企業・市民との連携・協働、すなわちパートナーシップに基づいて実施するローカル・ガバナンスを想定していたが、制度的にも社会環境的にも十分ではなかった。わが国におけるローカル・ガバナンスを受け入れる制度や社会環境は、1990 年代後半に始まり現在も進行中の地方分権改革の影響を受けて変化しつつある。これは国が地方を垂直的に指揮監督するという明治以来の国と地方の関係の転換であり、憲法上の主権と権力配分の問題としても重要である。

5.1 大日本帝国憲法下の地方制度

明治政府は、地方支配を通して中央集権的近代国民国家を構築していった[10]。

「版籍奉還」（1862 年）と「廃藩置県」（1871 年）で府県を設置し、1873 年には地方制度を所管する内務省が創設された。内務省は府知事・県令の人事権を持ち、彼らを府県に派遣した。府県の下には戸籍事務を扱う区を単位とした大区小区制が導入されたが、各地で混乱が生じたので、1878 年の郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則と 1880 年の区町村会法で大区小区制は廃止された。

府県会規則によって設置された府県会は自由民権運動の拠点となっていた。明治政府は、憲法の発布と国会開設を見すえて、自由民権運動を抑えつつ財産と知識のある名望家を地方自治の担い手にすることを意図して地方制度の改革を行う。大日本帝国憲法の発布に先立つ 1888

年に市制町村制が、1889年には府県制と郡制が制定された。これによって、地方には府県、郡（1921年に郡制廃止)、市町村が設置された。

府県、郡、市町村には「国の行政区画・地方行政機構」と「自治体」という二重の役割が与えられた。府県と郡には議事機関が設置されていたものの、国の地方行政機構としての性格が強く、府県知事や郡長、府県庁の幹部も国の官吏であった。町村は自治体としての性格が強く、公選議員で構成される町村会が町村長を選出する。町村会議員は納税額に応じた制限選挙で選出されたため、地方の名望家が占めた。市は町村よりも自治権が制約された。市会には条例制定権が認められたが、市長は市会が推薦する3候補の中から内務大臣が天皇に上奏して任命した。また市町村で国の行政事務を執行する際に、市長や町村長を国の下部機関とみなして事務を委任する機関委任事務制度により、市町村は自治体であると同時に国の地方行政機関と位置づけられた。

ところで、大日本帝国憲法には地方自治の条文は存在せず、憲法解釈学の対象ではなかった。地方自治は行政制度の問題であり、行政法学の問題であった。しかし、戦前の自治学説は、大日本帝国憲法の主権概念と整合したものではなかった。辻山（1994）[11]によると、戦前期の学説における自治の観念は、国家からの団体の独立性（団体自治）と人民参政（人民自治）とが結合したものを「本来の意義における自治」すなわち「自治の本旨」として理解していた。このような理解は、市制町村制制定時に附された「上諭」と「市制町村制理由」を根拠とした「自治の本旨」解釈である[12]。しかしこうした理解は大日本帝国憲法を最高規範とする行政法体系の形成が進むにつれて、変更を余儀なくされた。主権者たる天皇が統治権を総覧する大日本帝国憲法の統治原理は、人民を公法上の権利義務の主体としないために、人民を自治の主体とする「人民自治」と矛盾する。そこで自治学説は、「自治の本旨」から「人民自治」を放逐し、「法律上の自治」として「団体自治」のみを切り取る解釈によって、現実の地方制度を整合的に説明した。

5.2 日本国憲法下での地方自治：　国と地方の垂直的な関係

国と地方の関係が変更されるのは、連合軍総司令部の占領下での地方自治制度改革を通してであった。1946年の府県制、市制、町村制の改革により、知事および市町村長の直接公選制と女性参政権が認められた。

1947年には日本国憲法と地方自治法が同時に施行された。

日本国憲法「第１章　天皇」は国民を主権者とし、「第８章　地方自治」は「地方自治体」を憲法上の統治機構に位置づけた。第92条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定し、「自治の本旨」が明文化された。第92条を具現化する法律が地方自治法である。

上述のように、戦前の天皇主権の憲法体制・統治体制であっても「本来の意義における自治」は「団体自治」と「住民自治」の両者を含んでいた。日本国憲法の「地方自治の本旨」の解釈論でも「団体自治」と「住民自治」を意味するとの説が通説となっている。しかし「地方自治の本旨」は不確定概念であり、立法政策に委ねられていると、赤木須留喜は指摘する[13]。

「地方自治の一般的基本原則とされる『地方自治の本旨』についての定義や解釈・解説は、『教義』としてはともかくも、実質的にはその内容は確定しがたい。」

「『地方自治の本旨』は、立法権への『制約』機能をもちうるものでもなく・・・むしろ、立法者のためにする行為の『隠れ蓑』の役割を果たしている。」[14]

不確定概念である地方自治の本旨を具現する法律が「地方自治法」である。地方自治法は都道府県と市町村を地方公共団体と位置づけ、首長と議会議員を住民の直接選挙で選ぶ制度を採用した。前者が団体自治、後者が住民自治であるが、それらは法律上の制度で保障される。

他方、地方自治法は、戦前以来の垂直的な国と地方の関係も維持していた。機関委任事務制度は市町村長に対して維持するだけでなく、公選制となった都道府県知事にも適用し、首長は国の機関として委任された「国の事務」の執行が義務づけられた。この事務は国の事務であるため、条例制定権による地方議会の関与は制限される一方で、国は首長に対する包括的な指揮監督権を有しており、それは職務執行命令訴訟で制度上担保された。機関委任事務は都道府県の事務の７～８割、市町村の事務の３～４割を占めると言われていた。

地方税財政制度においても、シャウプ勧告に基づいて導入された地方財政平衡交付金制度（1950 年）は、国税の一定割合を自治体に配分する地方交付税制度へと変更され、ここでも地方自治体の国への依存を制度上担保した。

国と地方の垂直的な関係は自治体の総合計画においても見られる。総合計画とは自治体政策の基本として最上位に位置づけられる行政計画がある。総合計画は期間が 10 年程度の「基本構想」、5 年程度の「基本計画」、3 年程度の「実施計画」の三層構造が一般的である[15]。1969 年の改正地方自治法は、市町村が議会の議決を経て基本構想を策定することを法的義務とした。改正法施行後，自治省は、市町村の基本構想の期間を 10 年とすることや、国の全国総合開発計画（全総）や都道府県の総合計画などの「上位計画」との整合性に配慮することを自治体に対して通達や指導で実現していった。このような制度的な文脈で策定される市町村の総合計画は実施可能な政策・施策・事業の体系としての行政計画であり、都道府県や国から交付金･補助金などの資源の調達を目的としていた。それは行政計画であり、策定過程への住民や企業の参画は想定していなかった。

このように、主権者が国民となり地方自治が保障された日本国憲法においては、地方自治の本旨が地方自治体の位置づけ（団体自治）及び地方自治体の首長および議会議員の直接選挙（住民自治）として具現化されたものの、国による地方の垂直的な関係は戦前同様に維持された。ローカル・アジェンダのような市民・企業とビジョンを共有・共創する行動計画を受容できるような基盤は整っていなかった。

5.3 地方分権改革とローカル・ガバナンスの進行

衆参両院超党派による「地方分権の推進に関する決議」（1993 年）から地方分権改革が政治課題となってきた。1995 年には地方分権推進法が時限立法として制定され、地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会の勧告を踏まえて、地方分権一括法が 2000 年から施行された。

地方分権一括法は機関委任事務を廃止し、自治事務と法定受託事務に振り分けた。これにより、国と地方も関係は、「上下・主従の関係から関与のルール化に基づく対等・協力の関係へ」と改められた。

地方税財政制度面では、三位一体の改革（2002 年～2005 年）で、国庫補助負担金の約４兆円

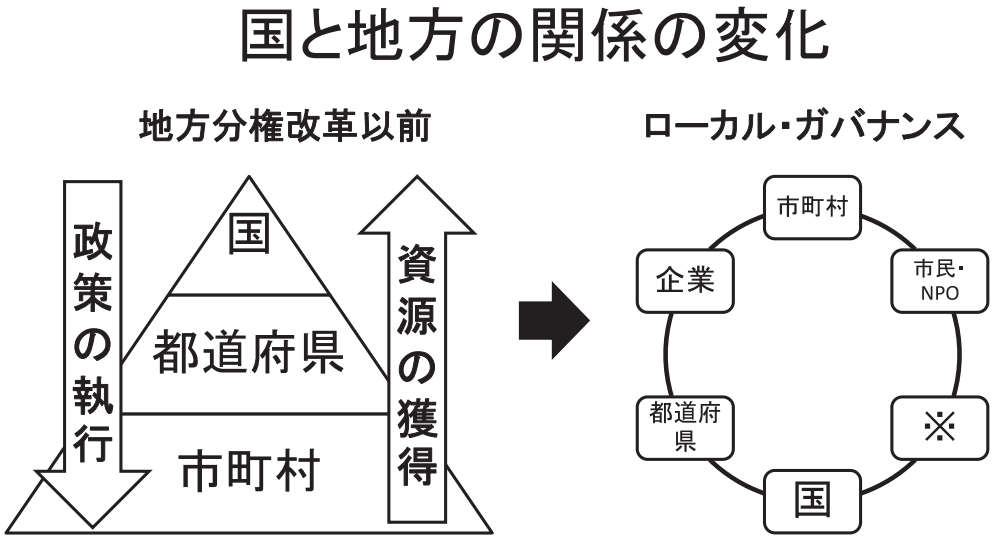
削減、国から地方自治体への約３兆円の税源移譲、地方交付税の約５兆円の削減を行った。

総合計画に関しては、2011 年の地方自治法改正で、総合計画の基本構想部分の策定が市町村の法的義務ではなくなった。しかし現在でもほとんどの自治体で総合計画が策定されている。

このように国との垂直的関係、上下・主従関係から自治体は解放されつつあるが、その反面、自治体は自らの責任で自治体を経営しなければならない。しかし少子高齢化・人口減少社会の進行は、自治体の税収の安定確保の懸念のみならず、自治体の消滅可能性も議論されている。地方創生政策において、国は新型交付金をインセンティブに自治体に地方人口ビジョンと地方版総合戦略の策定を推奨した。こうして自治体は持続可能性を意識せざるを得なくなっている。

国にもはや依存できない自治体は、地域の営利・非営利の民間セクターである企業や市民・NPO と連携・協働して公共サービスを提供する。自治体と民間セクターの連携・協働の根拠として自治基本条例が各地で、「まちづくり基本条例」や「市民基本条例」など様々な名称で制定されている。1997 年の箕面市まちづくり理念条例を先駆けに、全国で 365 以上の自治体で制定されている[16]。総合計画はじめ地域福祉計画などの個別計画や地区別計画などの自治体計画でも、民間セクターの連携・協働が定められる事例が増えている。

こうして、地方分権改革以降の地方自治においては、持続可能性のために自治体は民間セクターと連携・協働を行うローカル・ガバナンスが進行している。この状況はローカルアジェンダ 21 の普及時期以後のことであり、自治体が中心となって 2030 アジェンダ・SDGs を受容して地域作りに活用するための自治制度の基盤も社会環境も整いつつある。



持続可能性とアジェンダに関する国連・国際レベル、国と地方，市民社会・NPO の年表（1970 年～）

年	国連・国際レベル	国レベル	地方レベル	市民社会・ＮＰＯ
1970	72　国連人間環境会議（ストックホルム）	71　環境庁設置 74　国土庁設置 77　三全総（定住圏構想） 79　田園都市構想（大平内閣）	70 年代　大都市を中心とした「地方の時代」 79　一村一品運動始まる（大分）	
1980	87　Our Common Future 公表	87　四全総（東京集中問題、多極分散）	84　日本一づくり運動始まる（熊本）	83　池子弾薬庫跡地問題（～94）
1990	92　地球サミット リオ宣言 アジェンダ 21 94　国際人口開発会議（カイロ）オールボー憲章 95　第 4 回世界女性会議（北京） 世界社会開発会議（コペンハーゲン） 96　第 2 回国連人間居住会議（イスタンブール）	93　環境基本法制定 94　第 1 次環境基本計画 98　21 世紀の国土のグランドデザイン	93　地方分権の推進に関する決議（衆参両院） 95　地方分権推進法 97　箕面市まちづくり理念条例（自治基本条例の先駆）	95　阪神淡路大震災 98　NPO 法制定
2000	00　国連ミレニアムサミット 国連ミレニアム宣言 MDGs 採択（2015 目標） 02　ヨハネスブルクサミット 04　オールボー公約	01　省庁再編 05　国土総合開発法を国土形成計画法に改正 08　国土形成計画全国計画 09　国土形成計画広域地方計画	00　地方分権一括法（地方自治法改正）施行 介護保険実施 02–5　三位一体の改革 03　指定管理者制度 05–6　平成の市町村大合併	00–08　公益法人制度改革
2010	12　リオ+20 15　2030 アジェンダ・SDGs 採択	14　まちひとしごと創生本部設置 地方創生関係交付金導入 16　SDGs 推進本部設置	14　「地方消滅」話題に 各自治体で総合戦略策定	11　東日本大震災
2020				

5.4　ローカル・ガバナンスと主権・地方自治

地方自治の本旨を「団体自治」と「住民自治」に解釈する学説は、大日本帝国憲法下の自治学説に由来しているが、天皇主権から国民主権へと転換した日本国憲法下において、むしろ通説となった。地方自治の本旨を具現化する地方自治法および地方自治制度は、国による地方への垂直的な上下・主従関係であり、それは地方分権改革まで維持された。主権原理の転換にも関わらず、地方自治の本旨の解釈においても、地方自治制度の設計においても戦前と戦後の地方自治においては連続性があった。この連続性を断ち切ったのが地方分権改革であるなら、主権と地方自治の観点からその意味を問い直さねばならない。

主権概念は中世ヨーロッパの多元的権力状況において、国王が国家に権力を統一する過程で主張された。そこで主権概念は、①国内的には最高権力、②対外的には国家が独立していることを意味する。そして天皇主権や国民主権のように、国家の主権を誰が担うかという③主権の所在と正統性の意味がある。これらの主権概念は憲法に反映されている。①の意味の主権は、統治機構において権力の分立が可能であり、団体自治として自治体がその一部を担うことは可能である。③の意味の主権は住民自治として地域住民が行使することも可能である。このような解釈は自治体の多様性、地域の多様性、住民の多様性を前提とすれば国民主権の原理と矛盾しない。

2030 アジェンダ・SDGs は、課題解決のためにマルチステークホルダー・パートナーシップ

によるグッド・ガバナンスを目標に挙げている。2030 アジェンダ・SDGs を自治体地域づくりに活かすためには、そのエッセンスを総合計画や総合戦略などの行政計画に反映するにしても、自治体が市民や企業と持続可能性についてのビジョンを共有・共創するローカルアジェンダを策定するにしても、ローカル・ガバナンスに市民や企業の参画するなど、主権概念や地方自治概念を、ガバナンスに対応しながら再構築する必要がある。

6. 2030 アジェンダ・SDGs と自治体計画の接合点

地方分権改革以降のローカル・ガバナンスの状況は、ローカルアジェンダ 21 の時代以上に 2030 アジェンダ・SDGs を受容する自治制度も社会環境も整いつつある。自治制度や社会環境以外に、それでも 2030 アジェンダ・SDGs の受容を困難にしている要因があるとしたら、それは行政職員や市民・事業者の意識の問題である。

第一に、2030 アジェンダ・SDGs は経済・社会・環境を統合的に射程としているとの理解が十分ではない。それは環境政策だけを射程としていない[17]。2030 アジェンダ・SDGs は自治体においては、環境基本計画に限定せず、総合計画や各種個別計画・地域別計画との接合点が検証されるべきである。

第２に、アジェンダ＝行動計画と行政計画との区別が十分ではない。従来の行政計画と違って、アジェンダはビジョンを共有・共創する多様な主体の行動計画であるから、自治体が単独で策定実施はできない。市民や企業の参画・連携・協働で策定・実施されるものである。

第３に、2030 アジェンダ・SDGs は、国連⇒日本政府⇒都道府県⇒市町村⇒市民・企業というように、垂直的に目標や指針が示されるものでも、上意下達的にその価値や手法を「地域化」するものでもない。重要なことは、2030 アジェンダ・SDGs のビジョンや価値、目標と達成手法を地域の多様な主体が学んだうえで、自分たちの地域づくりにおいて重要な点とを関連づける、いわば 2030 アジェンダ・SDGs と地域の接合点を自分たちで見出すことである。

このような観点で地域と 2030 アジェンダ・SDGs の接合点を模索することが、地域の持続可能性の追求するうえで重要となるであろう。

---

1 小野直樹(2004) 「国際関係論から見た地球環境問題」 武蔵工業大学環境情報学部紀要 Vol.5, 25-30 頁

2 倉本由紀子(2015)「グローバル・ガバナンスにおける『信頼』の考察」 中央大学社会科学研究所年報 第 20 号 99-113 頁

3 山本啓編著（2008）『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』 法政大学出版

4 2010 国立国会図書館 調査及び立法考査局「持続可能な社会の構築」統合調査報告書

5 Aalborg Comittments： **4th European Sustainable Cities and Towns Campaign**, 2003 以下の 10 分野の誓約（commitments）で構成される。

1 Governance
2 Local Management towards Sustainability
3 Natural Common Goods
4 Responsible Consumption and Lifestyle Choices
5 Planning and Design

6　Better Mobility, Less Traffic
7　Local Action for Health
8　Vibrant and Sustainable Local Economy
9　Social Equity and Justice
10　Local to Global

6　環境省（2003）「ローカルアジェンダ 21 策定状況調査」
http://www.env.go.jp/press/4101.html（2017 年 10 月 31 日アクセス）

7　中口毅博（2015）「日本における持続可能な地域づくり・ローカルアジェンダのあり方（その２）－SDGs を地域創生戦略で実現しようー」（サステナビリティ円卓会議　発表資料）

8 諸富徹（2004）「サステナブルコミュニティと分権・自治・参加」（有斐閣「新しい自治体の設計」第 3 巻所収）

9　前出の環境省（2003）「ローカルアジェンダ 21 策定状況調査」

10 地方自治の歴史および地方分権改革の展開については、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(2014)『ホーンブック地方自治』北機出版の第２章と第３章を参考にした。

11 辻山幸宣（1994）「戦前期における自治学説：『住民自治』『団体自治』の観念をめぐって」『法学新報』100(11・12)：385-408 頁

12 辻山幸宣（1994）「戦前期における地方自治の本旨：『自明のこと』とされた内容をめぐって」『法学新報』100(5・6)：117-137 頁

13 赤木須留喜（1978）「『地方自治の本旨』とその機能」『行政責任の研究』　岩波書店 2-42 頁（初出　思想 1961 年５月号）

14　同 5 頁

15　このような三層構造の総合計画のモデルは、旧自治省の委託調査『市町村計画策定方法研究報告』（1966）で提示された。

16 NPO 法人公共政策研究所のホームページ（http://koukyou-seisaku.com/policy3.html）（2017 年 10 月 31 日アクセス）参照。

17 ローカルアジェンダ 21 が環境政策分野で展開されたことが、このような誤解を助長した側面がある。