

SUSTAINABILITY

調査資料2009-4

持続可能な 社会の構築

総合調査報告書

2010年3月



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

総合調査報告書



2010年3月

国立国会図書館
調査及び立法考査局

はしがき

国立国会図書館調査及び立法考査局では、国政に関する長期的で、かつ分野横断的な課題について、プロジェクト・チームを編成し調査・分析を行う総合調査を実施しております。平成21年におきましては、「持続可能な社会の構築」をテーマに取り組んでまいりました。本書はその成果を取りまとめた報告書です。

周知のように、地球の限られた環境・資源をいかにして持続可能なものとしていくかは、今日、国際社会共通の課題となっています。1992年には「持続可能な発展」をテーマとする「地球サミット」が開催され、以後各国は、持続可能な発展に関する戦略を策定するなど、意欲的にこの問題と取り組んでおります。また各国の自治体や地域においても、行政、市民、企業などさまざまな主体の参加により、環境に配慮した経済活動を行うなかで、社会の公正を確保しながら、生活の質を高めるための積極的な取組みがすすめられています。本報告書では、こうした「持続可能な発展」の理念、政策、実践の内容を、現在までの到達点とともに明らかにし、今後の「持続可能な社会」の構築を展望しています。

「サステナビリティ」（持続可能性）という観点から現代社会の抱える諸問題を再検討し、政策課題を明らかにすることは、今後ますます必要となってくるものと考えられます。本報告書が、「持続可能な社会の構築」にあたり、国政審議の一助となることを願っております。

なお、本総合調査の一環としまして、昨年（平成21年）11月に、「持続可能な社会の構築」に関して先駆的な取組みが行われているスウェーデンから専門家を招聘し、国際政策セミナーを実施いたしました。このセミナーの記録につきましては、すでに『持続可能な社会の構築—平成21年度国際政策セミナー報告書—』として刊行し、当館ホームページにも掲載しています。本報告書とあわせてご高覧賜れば幸いです。

平成22年 3月

調査及び立法考査局長 山口 広文

持続可能な社会の構築

目 次

はじめに	木戸 裕・鈴木 尊紘・江澤 和雄	1
------	------------------	---

第一部 「持続可能な社会」とは何か

1 今なぜ「持続可能な社会」なのか	阿部 治	11
2 「持続可能な発展」理念の実践過程と到達点	矢口 克也	15
3 「持続可能な社会」の構築に向けたアプローチ	栗田 匡相	51

第二部 政策形成におけるアクター分析

1 地域及び各国レベルの持続可能な発展戦略策定状況		
I アジェンダ21の内容とその展開・構造	木戸 裕	57
II EU及び各国の策定状況		
1 EU	木戸 裕	61
2 ドイツ	木戸 裕	65
3 英国	岡村美保子	71
4 フランス	鈴木 尊紘	75
5 アメリカ（オレゴン州）	河内 明子	79
6 オーストラリア	武田美智代	83
2 ローカルレベルの持続可能な発展戦略策定状況		
I ローカル・アジェンダ21の背景とその発展経緯	並木 志乃	89
II ローカルレベルの策定状況		
1 ドイツのローカル・アジェンダ21—その発展と事例—	木戸 裕	99
2 イングランドにおける地域圏（Region）と地方自治体	原田 光隆	105
3 日本	戸澤 幾子	111

第三部 各政策分野における取組み

1 持続可能な社会のための科学・技術	大磯 輝将	117
2 水資源問題の解決に取り組む日本の膜技術	澤田 大祐	135
3 社会を支える「持続可能な農業」の展開	矢口 克也	145
4 建築環境・都市環境に関わる持続可能性		
—エネルギー資源の利用と住まい手を育む事例—	岩松 俊哉	159

5	発展途上国の開発戦略に組み込まれるミレニアム開発目標	河内 明子	173
6	労働とサステナビリティの問い—非正規労働の現場から—	鈴木 尊紘	185
7	持続可能な社会におけるメディアの多様性		
	—コミュニティ・メディアの現在—	清水 直樹	197
8	地域社会におけるコミュニケーション回路の構築と評価活動の意義	並木 志乃	211
9	持続可能な社会を支える文化多様性		
	—国際的動向を中心に—	寺倉 憲一	221
10	地域からはじまるESD(持続可能な開発・発展のための教育)の可能性		
	—我が国の実践事例から—	上原有紀子	239

第四部 総括と展望

1	持続可能な社会の構築に向けての展望	栗田 匡相	255
---	-------------------	-------	-----

おわりに

Toward Establishing a Sustainable Society

Contents

Introduction

I What is a “Sustainable Society” ?

- 1 Time has come to think about a “Sustainable Society”
- 2 Development Process and the Current Status of the Paradigm of “Sustainable Development”
- 3 Approach toward Establishing a “Sustainable Society”

II Analysis of Actors in Policy Development

- 1 Strategy for Sustainable Development at the Regional and National levels
 - I Agenda 21: Development and Structure of Agenda 21
 - II Policy Development in EU and Other Countries
 - 1 EU
 - 2 Germany
 - 3 United Kingdom
 - 4 France
 - 5 Oregon, USA
 - 6 Australia
- 2 Strategy for Sustainable Development at the Local Level
 - I Background and the Development Process of Local Agenda 21
 - II Policy development at the local level
 - 1 Local Agenda 21 in Germany: Development and Experiences at the Community Level
 - 2 Regions and Local Authorities in England
 - 3 Japan

III Practices and Efforts in the Various Fields

- 1 Science and Technology toward Sustainable Society
- 2 Reverse Osmosis Membrane Technology for Water Problems
- 3 Progress of “Sustainable Agriculture” that supports Society
- 4 Sustainability of the Built Environment and Urban Environment: Introduction of Actual Energy Use and the Examples of Built-Environmental Education

- 5 Integrating the Millennium Development Goals into National Development Strategies
- 6 Question for Labor and Sustainability: From a Viewpoint of Nonstandard Work
- 7 Media Diversity in a Sustainable Society: Current Situation of Community Media
- 8 Significance of Evaluation by Citizen Engagement and the Creation of Communication Channels within a Regional Community
- 9 Cultural Diversity as a Pillar of Sustainable Society: An International Perspective
- 10 Perspectives of the Community-Based ESD (Education for Sustainable Development):
Leaning from Good Practices in Japan

IV Reflection and Vision

- 1 Prospects for Establishing a Sustainable Society

Afterword

はじめに

はじめに

目次

I 調査の目的・方法	木戸 裕
II 本報告書の視点	鈴木 尊紘
III 本報告書の構成・要旨	江澤 和雄

最初に、本報告書作成にあたっての目的と方法、視点、全体の構成・要旨等について記しておきたい。

I 調査の目的・方法

調査及び立法考査局では、分野横断的で中長期的な立法上・政策上の重要課題について、内外の制度を調査、分析し、国政審議の参考に資することを目的として、「総合調査」を実施している⁽¹⁾。

平成21年においては「持続可能な社会の構築」をテーマとする総合調査を実施した。

本報告書は、この総合調査の成果をとりまとめたものである。

国際社会においては、いかにして、限りある地球環境と経済社会の発展を調和させ、世代内と世代間の公平を確保し、将来世代の発展の可能性を損なうことなく、現世代の要求を満たす「持続可能な社会」(Sustainable Society)を構築したらよいかということで、いろいろな分野で多彩な取組みが行われている。

本総合調査は、各国・地域が共通して直面する地球規模のさまざまな危機的な状況を踏まえて、「持続可能な社会の構築」という課題が、どのような理念にもとづき、国際的にどんな論議が行われ、いかなる共通理解が得られたか。それらは、各国でどういう形で法制化され、具体的にどのような各種施策が講じられているのか。またそうした施策のもとで、あるいは上からの施策というよりもボトムアップの動きとして、市民のレベルでどのような活動が行われているのか等々について、できる限り、幅広い視野に立って、環境面にとどまらず政治、経済、社会の各領域から多角的、かつ、総合的に調査することを目的として実施したものである。

このように本総合調査は、「サステナビリティ」(Sustainability)という観点から、現代社会が抱える諸問題を再検討し、「持続可能な社会の構築」に向けた課題を明らかにすることで、国政審議の参考に資することを目的としている。

調査の実施にあたっては、調査及び立法考査局の政治、経済、社会の各分野の調査員を参加

(1) 最近刊行した主な総合調査報告書は、以下のとおりである。なお、これらを含む国立国会図書館調査及び立法考査局が刊行する調査資料は、いずれも国立国会図書館ホームページで公開している (http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document_index.html)。『国際比較にみる日本の政策課題』(調査資料 2009-2), 2010; 『オーストラリア・ラッド政権の1年』(調査資料 2008-5), 2009; 『青少年をめぐる諸問題』(調査資料 2008-4), 2009; 『人口減少社会の外国人問題』(調査資料 2007-1), 2008; 『拡大EU』(調査資料 2006-4), 2007; 『地方再生』(調査資料 2005-1), 2006; 『少子化・高齢化とその対策』(調査資料 2004-2), 2005。

者とするプロジェクトチームを編成した。このメンバーに加えて、本テーマに造詣の深い外部専門家（客員調査員及び非常勤調査員）4名に参加を求め、その助力を得て、共同してこの課題に取り組んだ。客員調査員には、阿部治氏（立教大学社会学部・大学院博士課程異文化コミュニケーション研究科教授、同大学ESD研究センター長。環境教育／ESD）、非常勤調査員には、栗田匡相氏（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科助教。開発経済学、計量経済学、環境経済学）、並木志乃氏（東京大学大学院情報学環交流研究員。学際情報学、地域コミュニティ）、岩松俊哉氏（首都大学東京大学院都市環境科学研究科特任助教。環境情報学、建築環境システム）を委嘱した。

1年間にわたる本調査では、定例の会議を原則として月1回もち、全体の構成案の検討、分担箇所の調整、各人の進捗状況の確認などを行うとともに、随時、メンバー間での情報、意見の交換、重要概念の共通理解等に当たった。また、外部の有識者を招いて、関連分野についての説明聴取会を開催し、関連情報の入手と理解に努めた。あわせて、限られた範囲ではあったが、現地調査を実施し、できる限り生の実態にも触れることを心がけた。この間、説明をいただいた有識者の方々のお名前、国内及び外国における訪問先機関等は、「おわりに」に記したとおりである。

また本総合調査の一環として、平成21年11月25日から3日間、国際政策セミナー「持続可能な社会の構築－スウェーデンからのメッセージ」を開催し、海外から専門家を招聘して基調講演、パネルディスカッション、意見交換等を行った。講演者としては、この分野で先進的な取り組みを行っているスウェーデン王国からアニタ・リンネル氏（Ms. Anita Linell）を招聘した⁽²⁾。あわせて、この分野の国内の専門家である大林ミカ氏（一般社団法人Office Ecologist ディレクター）、枚本育生氏（特定非営利活動法人 環境市民代表理事）、高見幸子氏（一般社団法人 国際NGO ナチュラル・ステップ・ジャパン代表）の3名に、当館の矢口克也専門調査員（農林環境調査室主任）が加わり、阿部治客員調査員のコーディネートによるパネルディスカッションを実施した。

このセミナーでは、参加者からの質問も交え、また各パネリストからの専門的見地に基づくコメントも含めて、さまざまな問題提起と意見の交換が行われ、終始熱心な議論が展開された。そうした中で、今後わが国が「持続可能な社会の構築」というテーマに取り組んでいくにあたって参考となる多くの貴重な知見を得ることができたのではないかと思われる。なお、同セミナーについては、本書に先立ってその記録を刊行した⁽³⁾。

こうした月例会、説明聴取会、現地調査、セミナー等から得られた成果をベースとして本書は取りまとめられた。

報告書の執筆に当たっては、当館のもつ膨大な図書、雑誌などの資料を背景に、できる限り客観的、実証的に記述するよう努め、中立的な立場での論旨の展開に留意した。なお、記述内容で意見にわたる部分は、それぞれの執筆者個人の見解である。データ、資料にもとづき、わが国の状況にとどまらず、広く諸外国の諸事情を視野に置いて、法制面、政策面からの検討を行っている点も本書の特色となっている。

(2) アニタ・リンネル氏の略歴は次のとおりである。1969年ウプサラ大学卒業（数学、化学、統計学、教育学等を学ぶ）。1984年経済学修士号取得。高等学校教員（1971-80年）、防衛戦略研究所アナリスト（1980-89）を経て、89年環境保護庁に移り、広報部、環境法部などに勤務（1989-02）。その間、「2021年のスウェーデン」プロジェクト・リーダー（1994-98）、政府による「環境目標委員会」調査員、生産者責任調査リーダー（1998-02）を務める。2003年から国立国民健康研究所において「環境と健康」「持続可能な発展」を担当。06年から同研究所地域社会計画・保健部長、現在に至る。

(3) 『持続可能な社会の構築－平成21年度国際政策セミナー報告書』（調査資料 2009-3）国立国会図書館調査及び立法考査局、2010。

II 本報告書の視点

本報告書で最も重要な概念は、「持続可能な発展」(Sustainable Development)である。本報告書で「持続可能な社会の構築」をテーマとして取り上げるにあたり、どのような視点で「持続可能な発展」を捉えているのか、その概念規定についてまとめておくことにする。

この概念が初めて公になったのは、1980年に国際自然保護連合(IUCN)が、国連環境計画(UNEP)の委託により、世界自然保護基金(WWF)等の協力を得て作成した『世界自然資源保全戦略』(World Conservation Strategy)においてである。その後、“Sustainable Development”の定義は数々示されてきたが、現在、最も広く使用されているのが、国連の「環境と開発に関する世界委員会」(WCED)によるものである。同委員会は、日本政府の提唱で1984年に設置され、委員長のブルントラント・ノルウェー首相(当時)の名を採って「ブルントラント委員会」とも呼ばれる。同委員会が1987年に提示した最終報告書『われら共有の未来』(Our Common Future)において、「持続可能な発展」概念が示された。その中心的理念は、「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たす」(meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)と定義されており、そうした観点から「持続可能な発展」の概念が世界的に知られるようになった。

この概念がよりはっきりと国際社会で確認を得るのは、1992年にリオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議(地球サミット)からである。この会議で、人類の今後の共通課題として「持続可能な発展」が宣言された。この会議には、178か国、1,200以上のNGOなど多数の参加があったといわれ、「持続可能な発展」のための「21世紀に向けての行動綱領」として「アジェンダ21」が採択された。このなかで、「持続可能な発展」という理念は、環境・経済・社会という3つの分野のバランスを考慮する必要があることが共通認識となってきた。

さらに、2002年のヨハネスブルク・サミットにおいては、この3分野の関係性について、「環境を基盤として経済・社会開発があり、3分野の相互依存・補完し合うものとして統合する」という認識に到達した。これにより、理念・概念は、より明確かつ具体的なものとして定立されたのである。

なお、この“Sustainable Development”という用語は、「持続可能な開発」と表現されることもある。特に、発展途上国を想定した場合に、この訳語が用いられる傾向にある。つまり、「開発する」とは他動詞であり、先進国等が他の国(多くの場合途上国)を開発するという見方をとった場合がこれに当たる。その一方で、「発展する」とは自動詞であり、あるアクターの内発的発展を重視するケースでは、「持続可能な発展」という訳語が意識的に使用されている。

以下、本報告書では、基本的に「持続可能な発展」という訳語を用いるが、上記のような場合又は特に必要のある場合には「持続可能な開発」という訳語も使用することとする。

また、“Sustainable Development”の根本には、“Sustainability”という概念が存在する。本報告書では、これについては「持続可能性」という訳語又は「サステナビリティ」という用語を使用する。この概念が意味するのは、地球環境を破壊させずに、かつ、経済・社会面からみて、人間の尊厳を損なわず、世界のすべての国及び地域において、豊かな社会を将来世代にわたり持続させていくことである。特に、本報告書では、地球環境、経済システム及び人間社会の3つの持続可能性の局面から、現代の社会が有する諸課題を考察する。

Ⅲ 本報告書の構成・要旨

本報告書は、第一部：「持続可能な社会」とは何か、第二部：政策形成におけるアクター分析、第三部：各政策分野における取組み、第四部：総括と展望の大きく4部から構成されている。

第一部では、「持続可能な発展」という概念がどのような過程を経て形成され、定着したかを見ていく。第二部では、こうした「持続可能な発展」の概念が、わが国を含む各国においてどのように政策化されているかをまとめる。第三部では、「持続可能な社会」の構築に向けてどのような取組みが行われているのか、さまざまな分野における実践例等を紹介する。

このように本書では、第一部は理論、第二部は政策、第三部は各分野における取組みという視点から「持続可能な社会の構築」へのアプローチを試みている。第四部では、全体を通しての総括と今後の展望を試みた。

以下、所収論文の概要を取りまとめてみた。

第一部 「持続可能な社会」とは何か

地球上の限りある資源・自然環境と調和のある経済・社会活動を行い、世代内、世代間において、人間としての尊厳ある豊かな生活を維持・発展させていくためには、持続可能な社会の構築が求められる。

1987年のブルントラント委員会報告書により、世界的に注目されるようになった「持続可能な発展」の理念は、①自然や環境を適正な水準に保つことを前提とした発展、すなわち環境と経済の調和を図る考え方と、②発展途上国を中心とした参加型開発や社会開発の考え方とを統合するものであり、1992年の地球サミットにおいて、持続可能な発展のための行動計画「アジェンダ21」として具体化された。さらに、2002年のヨハネスブルク・サミットでは、「持続可能な発展」が環境・経済・社会の持続可能性を構成要素とし、環境保護・保全という基礎の上に経済・社会開発があり、これらが相互に依存し補強し合うものであることが明確にされた。今日において「持続可能性」は、①自然・資源の利活用の持続としての環境的持続可能性、②効率・技術革新を確保し、公正・適正な経済システムを築く経済的持続可能性、③基本的権利・ニーズと文化的・社会的多様性を確保する社会システムにより生活の質・福利厚生を確保する社会的持続可能性、の3つの側面の均衡した定常的状态としてとらえられている。

「持続可能な発展」の理念を普及・定着させるために、日本が提唱し、国連が推進している「持続可能な開発のための教育」(ESD)が大きな役割を果たしている。また、「持続可能な社会」を構築するための推進方法として、バックキャスト方式が注目されている。これは、地球が有限であるという前提に立って、あるべき社会の姿を想定し、その実現のための目標を定めて、現状を振り返りながら変革・実践を行っていくものである。

「持続可能な社会」(共生社会)を構築するための実践上の目安として持続可能性指標があり、1996年に国連「持続可能な発展に関する委員会」により134の指標が策定され、2007年に改訂されて、14テーマと50のコア指標が設定された。しかし、これらの指標を基にした持続可能性の総合的水準の測定は未だ実施されていない。

現在使われている持続可能性指標として、エコロジカル・フットプリント(EF)、人間開発

指数（HDI）、国民の豊かさ指標などがある。EFは、経済活動による資源再生産や廃棄物処理などの生態系サービスの需要の大きさを表すものであり、持続的にこのサービスを受けるためには環境許容量を超えることはできない。HDIは、一人当たりGDP、出生時平均余命、識字・就学率等をもとに算出する、人間としての尊厳が保たれる生活ができているかどうかの評価指標である。先進国ではEF、HDIともに高く、途上国ではともに低い。したがって、先進国はEFが低くなるような、また途上国はHDIが高くなるような、環境政策・社会経済政策の推進、技術革新及びライフスタイルの変革が必要となる。（一-2 矢口克也）

「持続可能な発展」の理念は、環境、経済、社会の3側面において、各国、EU等の地域、地方自治体、地域社会等における各アクターの政策や取組みを通して実践に移される。

「持続可能な社会」を構築するためには、課題克服のための政策の策定やその実践の場面において、多様なアクターの相互理解と利害関係をふまえた上での合意形成のプロセスが必要となる。そのため、マルチ・ステークホルダー・スタイルの討議の場が要請され、意思決定プロセスがうまく機能し得る取組みが求められる。（一-3 栗田匡相）

第二部 政策形成におけるアクター分析

1 地域及び各国レベルの持続可能な発展戦略策定状況

「持続可能な発展」という概念が、「持続可能な発展戦略」として各国で策定される直接的なきっかけを作ったのは、1992年に国連環境開発会議において採択された「アジェンダ21」である。このなかで「持続可能な発展」のためには、各国はそれぞれ「発展戦略」をもたなければならないとされた。さらに、これをきっかけとして、地方自治体が市民と一体となって活動する「ローカル・アジェンダ21」の取組みも始まることとなった。（二-1-I 木戸裕）

EUでは、すでに欧州連合条約のなかで、「持続可能な発展」が設立の基本目的のひとつに掲げられている。EUとしての「持続可能戦略」は、2001年に策定された。このなかで、狭義の環境に限らず、社会的な平等や結束、経済的な繁栄がともに達成されるべきものとされている。各国は、EUのそれをベースに国レベルの戦略を取りまとめている。2006年には、同戦略の改訂が行われた。また最近では2009年に、達成状況に関する報告書が公刊された。（二-1-II-1 木戸裕）

ドイツでは、連邦政府により、2002年に国家としての持続可能戦略である「ドイツのための展望－持続可能な発展のためのわれわれの戦略」が策定された。そのなかでは、とくに、世代間の公正、生活の質、社会的協同、国際的責任という4つの主要な座標軸が設けられ、それに対応した21の行動領域と指標が掲げられている。「持続可能戦略」の策定、実施にあたっては、各界出身者から構成される「持続可能な発展評議会」が重要な役割を果たしている。（二-1-II-2 木戸裕）

英国は、1994年に『持続可能な発展：英国の戦略』を策定し、1999年には『よりよい生活の質－英国の持続可能な発展のための戦略』を公表した。2005年には1999年の改訂版として『未来を確保する：英国政府の持続可能な発展のための戦略』を出した。高水準の雇用をもたらす経済、社会的統合を促進する公正な社会等を掲げ、環境保護だけでなく、よりよい生活、公正・平等を重視する点に特色がある。（二-1-II-3 岡村美保子）

フランスは、2003年に、環境政策と経済・社会政策の大枠を規定した「持続可能な発展国家戦略（SNDD）」を、政府及びステークホルダーの協議により策定した。2005年には「持続可能

な発展」の理念が憲法に取り入れられた。2006年には、欧州戦略の改訂を受け、国家戦略の改訂を行い、現状を把握するための新しい12の指標を掲げた。2007年に、全国的な環境会議を開催し、その成果を取り入れた環境法が制定された。(二-1-II-4 鈴木尊紘)

アメリカでは、連邦レベルでの戦略は策定されておらず、州レベルでも、環境・経済・社会にわたる総合的な持続可能な発展戦略を策定しているのは、ミネソタ、ニュージャージー及びオレゴンの3州に限られる。オレゴン州では、1989年に州の発展戦略である「オレゴン・シャインズ」とその評価指標である「オレゴン・ベンチマークス」が導入され、市民が参加する戦略策定・評価プロセスが20年にわたって受け継がれている。(二-1-II-5 河内明子)

オーストラリアの国家戦略は、1992年に策定された「生態学的に持続可能な発展に関する国家戦略」であり、持続可能な発展を環境分野と結び付けて戦略化した点に特徴がある。その背景には、世界の生態系の約10%を占めると言われる生物の多様性に富んだオーストラリア独特の風土の存在がある。1999年には環境保護・生物多様性保全法が制定され、政府機関に環境状況報告が義務づけられた。(二-1-II-6 武田美智代)

2 ローカルレベルの持続可能な発展戦略策定状況

持続可能な地域社会に向け、世界各地で行政・市民・企業等の関係機関が連携を図り、地域の課題解決に取り組んでいる。「ローカル・アジェンダ21」は、「アジェンダ21」に基づくそうした取組みと行動計画を指している。その策定には、市民と一体となって活動する地方自治体の役割が肝要であり、策定過程における市民参加と地域連携が重要となる。自治体の計画は、国や他の自治体との政策連携等により、環境のみならず他の分野へもその対象を広げてきている。(二-2-I 並木志乃)

ドイツでは、1994年にはじめてローカル・アジェンダが作られた。2005年現在で、全体の約20%に相当する2,605の市町村が「ローカル・アジェンダ21」を策定している。そのなかで注目されるもののひとつとして、バイエルン州ノイマルクト市の取組みがある。同市は、都市計画のなかで、持続可能戦略を総合的に位置づけている点に特色がある。市全体でさまざまなプロジェクトが実施されており、広範な市民がこれに関わっている。(二-2-II-1 木戸裕)

イングランドは、広域レベルとして、9つすべての地域圏で持続可能な発展戦略を推進している。また、地方自治体レベルでも、持続可能な発展に配慮した戦略の策定が義務づけられおり、2007年には「持続可能なコミュニティ法」が成立して、地域コミュニティの持続可能性に資する「環境」「交通」「住宅」等の施策を地方自治体が提案し、国が実施していく枠組みが設けられた。(二-2-II-2 原田光隆)

日本では、平成5年の環境基本法の制定、『「アジェンダ21」行動計画』決定をうけて、平成7年、地方自治体に向けた『ローカルアジェンダ21策定ガイド』がまとめられた。平成15年までに都道府県及び政令指定都市レベルではすべての自治体において計画が策定されたが、市区町村では1割程度の策定率に止まった。我が国のローカル・アジェンダ21の特徴としては、エネルギー、大気汚染、気候変動などの環境分野の計画・事業が多く、総合的な計画が少ない点が挙げられる。特色ある事例としては、市民・事業者らの関係者による対話型のマネジメントシステムを採用した『豊中アジェンダ21』、バックキャスト方式を用いて2030年の県のビジョンを描き、総合的な地域づくりを目指した『持続可能な滋賀社会ビジョン』、市民の提言を計画に反映させ、行政と市民の協働の成果を活かした『第4次水俣市総合計画』などが挙

げられる。(二-2-II-3 戸澤幾子)

第三部 各政策分野における取組み

1 持続可能な社会のための科学・技術 (三-1 大磯輝将)

科学・技術が社会に果たす役割は、国連を中心とした「持続可能な発展」のための様々な取組みを通じて明確にされた。それは、地球環境の有限性をふまえ、環境問題等を解決し、経済的・社会的不平等を解消して、人々の社会福祉や「生活の質」の向上に貢献することである。しかし、科学・技術の発展だけでは問題の解決は図れない。「持続可能な社会」の構築に向け、科学的知識や伝統に培われた知恵などの構造化された「知」に基づく科学・技術の追求が課題となる。

今日の科学・技術の動向を見ると、先進国は知識・イノベーション指向であり、技術ガバナンスの課題が意識されつつある一方、新興国・発展途上国は成長指向である。今後の科学・技術を、環境・経済・社会の調和がとれた世界の発展を支えるものとするために、新興国・発展途上国と先進国との協力関係の構築のあり方も課題となる。

2 水資源問題の解決に取り組む日本の膜技術 (三-2 澤田大祐)

地球上の水の大部分は塩水(海水)であり、使用できる淡水はごくわずかしかない。世界の水資源をめぐる問題は深刻で、安全な水が利用できない、経済発展に見合った供給ができない、排出される水により環境が汚染されるなどの問題があり、自然環境面の持続可能性だけでなく、食糧・保健衛生・防災・安全保障等の様々な問題にも関わっている。日本の海水淡水化に関わる膜製造企業は高い技術力を持っており、世界規模でも高いシェアを占めている。その製品は中東湾岸諸国でも海水淡水化プラントに採用され、日本でも福岡都市圏の生活用水のために活用されている。水資源問題について日本が国際社会で主要な役割を果たしていく上で、製品化を支える基礎研究における人材不足の解消や、造水の費用を減らすための省電力化などの課題解決が必要であり、産・官・学・NPO等様々な立場の関係者の連携による取組みが求められている。

3 社会を支える「持続可能な農業」の展開 (三-3 矢口克也)

持続可能な農業は、風土・自然条件をふまえた機械・農業技術の適正な使用によって、環境・資源を保全し、農民に適正な利益を与え、安全な食料と繊維原料等を適正な価格で長期に安定して供給する産業として、人間のニーズを永続的に満たすものである。

こうした農業を各国、地域、農場レベルにおいて構築するには、国レベルにおいては、農業政策の充実と環境・食品安全政策の統合が必要であり、地域・農場レベルでの具体化には、地域・農場の条件・特性をふまえた取組みが要請される。

農業が持続可能性を持つためには、健全な「経済」・「自然」・「風土」の地域循環の確立が必要であり、これらが均衡的に維持されなければならない。持続可能な農業を構築するには、先進国では農村地域社会の活力の回復と維持、安全な食料供給が、また途上国では貧困の撲滅、栄養不足人口の半減、環境の改善などが、とくに求められている。

4 建築環境・都市環境に関わる持続可能性—エネルギー資源の利用と住まい手を育む事例—

(三-4 岩松俊哉)

持続可能な社会の構築には、環境配慮型技術の開発とその利用に加え、ライフスタイルの改善が不可欠となる。建築においては、物質資源や化石燃料由来のエネルギーの使用を減らし、住まい手の健康と快適性を維持・向上させる取組みが行われており、今後は、建築外皮での工夫や性能の高い機器設備を取り入れて、自然エネルギーを最大限に活用しながら、化石燃料由来のエネルギーの使用の速さを適度のものにすることが重要となる。

こうした取組みには、住まい手の環境意識やライフスタイルが大きく関わっており、住まい手が積極的に環境調整を行っていけるよう、住まいに関わる教育が重要となる。学校では、自然エネルギーを活用してエネルギー使用量を削減し、建築そのものを環境教材として役立てるとともに、地域の環境活動の拠点としての役割を担うことが期待されている。環境省と文部科学省等の連携協力による、住まい手を育む実践が展開されている。

5 発展途上国の開発戦略に組み込まれるミレニアム開発目標 (三-5 河内明子)

「ミレニアム開発目標 (MDGs)」は、2000年の国連ミレニアム宣言と、それまでの主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標とを統合し、共通枠組みとしてまとめたもので、世界的に共有され、モニタリングされている。MDGsが、2015年までに飢餓人口割合を半減させるといった達成期限付きで数値化された成果目標を掲げたことで、開発成果重視の考え方が開発援助の世界に定着したと言われている。多くの被援助国で、その国の状況に応じて現地化したMDGsを自国の開発戦略に統合しようとする動きが進んでおり、こうした動きが、途上国主導の、貧困層を含む幅広い主体の参加する持続可能な開発プロセス実現につながっていくことが期待される。MDGsの成果をモニタリングする体制は整備されたが、開発成果に対する援助国・機関の責任が不明確であり、援助供与側、受入側双方で開発成果を適正に評価するためのシステムの構築は今後の課題として残されている。

6 労働とサステナビリティの問い—非正規労働の現場から— (三-6 鈴木尊紘)

経済のグローバル化による海外の安価な労働力との競争、バブル崩壊後の不況による企業の人件費の削減等により、尊厳のない労働環境が生み出されており、「働きがいのある人間らしい仕事」が、雇用の量と質において保障されていない。労働市場における非正規労働者の増加とワーキング・プアが深刻化するなかで、社会的排除が生み出されてきている。

こうした労働環境を変革するためには、正規と非正規を分離する現在の雇用慣行の見直しが必要である。また、社会福祉の給付条件として労働市場への参入求めるワークフェアや、失業者の職業訓練や育児・介護サービスなどの就労に関する努力に対して給付を行うアクティベーションが必要となる。さらに、労働市場の柔軟性と、労働社会全体の安定性をもたらすフレキシキュリティ政策が注目されており、就労を義務づけることなく、無条件で最低限の所得保障を行うベーシック・インカム必要性もある。

7 持続可能な社会におけるメディアの多様性—コミュニティ・メディアの現在— (三-7 清水直樹)

地域からの持続可能な発展の実現には、その担い手である市民がコミュニケーションを通じて意思決定を行い、問題解決を図ることが求められる。そのための手段として、コミュニティ

に開かれ、コミュニティのメンバーが誰でも参加でき、主体的に情報発信できるコミュニティFMやケーブルテレビなどのコミュニティ・メディアが注目されている。

アメリカやドイツにも、ケーブルテレビを利用したアクセス・チャンネルやオープン・チャンネルなどがあり、市民の意見表明等に活用されている。日本では、地域・住民との協働による番組づくりを掲げる「中海テレビ」、世界10言語の番組により多文化共生のまちづくりを目指す「FMわいわい」、日本初のNPO法人が放送局免許を持って運営する「京都三条ラジオカフェ」などが特色ある活動を行っている。放送におけるコミュニティ・メディアの位置づけと市民のメディア・リテラシーの向上が求められている。

8 地域社会におけるコミュニケーション回路の構築と評価活動の意義（三-8 並木志乃）

地域社会が、その抱える問題を解決し、発展を実現するためには、地域住民が創造性を発揮し、協働に基づいて、地域の価値観や長期的な目標を明確に定めていくことが必要である。そのためには、地域を構成する多様な主体が一体となって諸課題への認識を深め、意思疎通をより円滑にするための、コミュニケーション回路の構築が求められる。地域社会には、内部に多様性を確保し、外部とのコミュニケーションができる回路が必要である。地域住民は、多様性と開放性が確保されたコミュニケーション回路を通じて、地域情報を得、発信する。地域情報は、多様な価値観を持つ住民により多面的に評価され、そうした評価活動を通じて、地域の問題点や解決策についての議論が進められることとなる。地域の自律的発展には、こうした地域住民の参加により地域社会のコミュニケーションの円滑化を図り、地域住民の意思を体現することが重要となる。

9 持続可能な社会を支える文化多様性—国際的動向を中心に—（三-9 寺倉憲一）

持続可能な社会を目指すに当たり、環境への適応、開発戦略の策定、人権擁護、平和構築、都市政策など、環境・経済・社会の各側面に関わる諸課題にとって、文化が重要な意義を持つことが指摘され、とりわけ文化多様性の尊重が鍵となるとされている。文化を持続可能な開発の4番目の柱と位置付ける見方も有力である。

こうした認識は、長年にわたる国際的な議論において確認され、現地の文化に適した開発戦略の必要性や、各地の生態系に即した先住民の伝統的知識等に留意すべきことなどが共通の理解となった。冷戦終結後には、民族・宗教紛争の深刻化とともに、異文化間の対話が求められるようになり、さらに、近年では、グローバリズムの進展の中で、文化多様性を維持しようとする動きがみられる。文化多様性保護のための国際条約の整備も進んでいる。まさに、文化多様性は、持続可能な社会を支えるものとして理解することができる。

10 地域からはじまるESD(持続可能な開発・発展のための教育)の可能性—我が国の実践事例から—（三-10 上原有紀子）

持続可能な社会の構築を目指し、その理念を人々の実生活の中に定着させ、実践へとつなげるためには、教育の果たす役割が大きい。日本政府の提案に基づく「国連ESDの10年」が2005年から始まった。しかし、ESDの定義が難しく、実践のあり方が世界各地で異なり、環境教育等との違いも明瞭でないことなどから、その認知度は高くはない。こうした中、我が国では、地域を核にした取組みが政府等の推進施策を追い風に進められている。ESDは、環境を

軸とした様々な問題を地球的視野で考え、身近な地域の社会づくりに参画することを通じて、責任ある行動がとれる市民を育む教育や学習である。既存の教育や学習の取組みも、「持続可能な社会の構築」という観点から発展させればESDになり得る。我が国では、ESD推進の先進地域である宮城県の仙台広域圏、岡山県の岡山市域において、地域に根差したテーマで内発的な学びあいを育む取組みが展開されている。

以上、本総合調査の目的・方法、視点、全体の構成・要旨等をまとめてみた。全体を通して果たしてどれだけ最初に意図したところを実現できたか、不十分な記述、行き届かない点などあるものと思われる。皆さまからのご教示と忌憚のないご叱正をいただき、本書の内容を今後の調査の中でさらに深めていきたいと考えている。

本書が、先に刊行した『持続可能な社会の構築—平成21年度国際政策セミナー報告書—』（調査資料 2009-3）とともに、国政審議の参考に資することができれば幸甚である。

第一部 「持続可能な社会」とは何か

1 今なぜ「持続可能な社会」なのか

阿部 治

本報告書の冒頭に当たり、今なぜ「持続可能な社会」なのか若干記しておきたい。

今日、世界は大きな転換の時期を迎えている。21世紀に入り、環境・経済・社会のすべての分野で深刻かつ複雑な問題が発生し、その解決策、社会のあり方が問われている。

環境分野では、砂漠化、生物多様性の危機、地球温暖化など、地球環境問題が存在する。なかでも2007年に公表されたIPCC(気候変動に関する政府間パネル)の『第4次評価報告書』では、地球温暖化による衝撃的な内容が明らかにされ、環境領域における持続可能性が問われている。経済の分野では、2006~08年にかけて原油・食料価格の暴騰、エネルギー・食料危機が深刻化するなか、2008年9月、アメリカのサブプライムローンに端を発した金融・経済危機とその影響が世界に及び世界同時不況をもたらした。このように、経済の持続可能なあり方も問われている。さらに、1990年代以降とくにグローバリゼーションの進展に伴い、世代間・世代内の経済格差をはじめ、様々な領域において格差が進行しており、そのなかで途上国の問題をはじめ、いかにして社会の持続可能性を構築するかが課題となっている。

こうした地球的規模で進行する諸問題をどのように解決していくのか。今日、社会はどこに向かって進もうとしているのか。このような問いかけに対する一つの解答・方向が「持続可能な社会」ということができよう。この点において言えば、ヨーロッパ諸国ではすでに大きな一歩を踏み出している。今回のわれわれが取り組んだ「総合調査」の第一の目的は、こうした「持続可能な社会」、ないしは「持続可能性」のコンセプトを明らかにすることである。

「持続可能な社会」等に関する国際的な論議について見ると、スウェーデンで1972年に開催された「国連人間環境会議」(ストックホルム会議)までさかのぼることができる。現在、温暖化をはじめとする地球環境問題など、様々な環境問題が国際的に議論されているが、これらのそもそもの始まりは72年の「国連人間環境会議」なのである。

1970年代のスウェーデンは、福祉、教育、社会保障などが非常に進んだ国として知られていた。その後、90年代に入り、今日しばしば引用される「2021年のスウェーデン」が策定された(1998年)。このなかで、持続可能なスウェーデンのビジョンが描かれている⁽¹⁾。

このビジョンを描くきっかけになったのは、1992年の「環境と開発に関する国連会議」(地球サミット)である。この会議で、「持続可能な社会の構築」を目指す「アジェンダ21」という国際行動計画が打ち出され、スウェーデンをはじめとするヨーロッパ諸国はいち早くその具体化に取り組むことになった。

そもそも「持続可能な社会」、「持続可能な開発」という概念は、1984年に国連のなかに設置された「環境と開発に関する世界委員会」(通称:ブルントラント委員会)が作成した報告書(1987年国連総会で採択)において明らかにされたものであり、それは世界に向けてのメッセージであった。このブルントラント委員会の生みの親は、日本であったと言われる。1982年の国連環

(1)「2021年のスウェーデン」に関しては、本報告書とあわせて刊行された『持続可能な社会の構築—平成21年度国際政策セミナー報告書』(調査資料 2009-3) 2010. 所収のアニタ・リンネル氏の講演「持続可能な社会の構築—スウェーデンからのメッセージ」を参照。

境計画管理理事会特別会合（通称、ナイロビ会議）において我が国が提案し、「環境と開発に関する世界委員会」の設置が決まったのである。今日、日本のイニシアティブが求められている背景の一つとしてはこういう事情がある。

また、前述の92年の地球サミットでは、「アジェンダ21」の進捗状況をさらに討議する場として、国連に「国連CSD(UN Commission on Sustainable Development)」(国連持続可能な開発委員会)が設置され、持続可能な開発の進捗状況を共有する場になっている。地球サミットでは、「アジェンダ21」にもとづき、各国で「ナショナル・アジェンダ21」を策定するとともに、国別のCSDを立ち上げることになり、各国に、持続可能な社会のビジョン作りを要請する呼びかけがあった。

現時点で見ると、日本では政府によるCSDは設置されていない。環境・経済・社会の3分野における持続可能性の視点を統合した「持続可能な開発」や「持続可能な社会」のビジョンは、「環境基本計画」において明らかにされている。しかし、いわば日本版CSDのもとでの「持続可能な発展戦略」推進という段階には至っていない。

先に見たスウェーデンを含むヨーロッパ諸国は、1990年代に各国ごとに「持続可能な開発委員会」を立ち上げ、またEU(欧州連合)としても、2001年にそうした委員会のもとで、持続可能な開発、持続可能な未来のビジョンが策定されている。それらは、環境の問題にとどまらず、経済の問題、さらには社会の問題、福祉、健康、社会的公平性など、持続可能性にかかわるあらゆる視点を含めた総合的ビジョンとなっている。

我が国においては、今日、環境問題をめぐる議論は大きな高まりを見せている。しかしながら、より大きな意味で「持続可能な発展」、あるいは「日本における持続可能な社会とは、どんな社会なのか」というビジョンについては、明確な形になっているとは必ずしも言い難い。

そういう意味で、今回の「総合調査」の第二の目的として挙げられるのは、スウェーデンをはじめとする諸外国における様々な取組みを紹介することである。

持続可能なビジョン、社会像というものを考えたとき、ヨーロッパ、そのなかでもとくにスウェーデンにおいて学ぶべき重要なアプローチとして、「フォアキャストリング」と「バックキャストリング」という方法が挙げられるであろう。この点については、このあと本「報告書」で詳しく言及されることになるが、ごく簡単に言えば、「持続可能な社会」のビジョンを描いたら、まっしぐらにそのビジョンの実現に向けて進んでいくのが「バックキャストリング」の方法である。これに対し、明確な持続可能なビジョンをもつことなく、いわば暗闇の中を、試行錯誤を繰り返しつつ、進むべき道を模索し、最終的に目標にたどり着く、これが「フォアキャストリング」という方法である。我が国でもこの「バックキャストリング」方式が様々な局面で使用されつつある。

今回の「総合調査」の第三の目的は、「ローカル・アジェンダ21」に関する事例の紹介である。

我が国の地方自治体では、その実践が少しずつ始まってきている。国レベルでは、縦割り行政という言葉がしばしば用いられるが、自治体の場合は、お互いの仕事の垣根が低い。また首長の権限も強いので、その意向で容易に垣根を越えることができる。つまり、職員が創造的な視点をもてるという長所が見られる。しかし、国レベルではなかなかそうした柔軟性に乏しいと言われている。

しかし、具体的中身に立ち入ってみると、各自治体の取組みにおいても、環境・経済・社会がトータルに取り上げられているわけではない。その担当は環境部局で、その内容も環境政策中心となっているというところに問題を抱えているということもできよう。

それでは、どのようにして、総合的な視点にたった持続可能な社会のビジョン作りは可能か。住民一人ひとりが主体性をもち、身の回りから活動を開始し、まずは態勢が整った地域、自治体からこれを始めていくことである。それは、ある意味ボトムアップで積み上げていくことである。もちろん、同時に政府としてトップダウンで実行することも欠かせない。

昨年（2009年）の春から、内閣府に「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議」が設置された。「円卓会議」という方法は、まさに縦割りではなく、あらゆる行政と横断的にディスカッションしていくものである。この円卓会議の方法は、マルチステークホルダー的アプローチであり、「対話」としての役割が非常に大きいものと思われる。対話するなかで、地域の視点の重要性などが理解されてくる。地域や国レベルを問わず、このようなマルチステークホルダーの役割や対話のなかから、一人ひとりが社会の担い手であるという意識をもつことにつながっていくであろう。こうした意識の形成とそのことによる協働が重要となってくるであろう。

最後に、マルチステークホルダーとともに重要な要素として「教育」が挙げられる。学校教育のみならず、地域における学び、また社会教育など、教育の果たす役割は非常に大きいといえることができる。なかでも2005年から開始された「国連持続可能な開発のための教育（ESD）の10年」である。取組み期間は2005年から2014年の10年間であるが、その内容をさらに充実させていくことが求められている。なお、「国連ESDの10年」の取組みは、日本の政府と日本のNGOが2002年のヨハネスブルクサミットで提案し、採択されたものである。

持続可能な未来を作るためには、まず持続可能な未来のビジョンを描く、そして描いたビジョンを具体化する必要がある。そのために多くの情報を得て、学ぶことが必要となってくる。想像力も必要である。日本を持続可能な国に少しでも近づけていくために、これから、教育や学びのあらゆる場面を通じて、持続可能なビジョンを描き、行動できる力をつけていくこと、そして実際に行動・協働していくことが重要である。

2 「持続可能な発展」理念の実践過程と到達点

矢口 克也

目次

I 理念形成・実践初期（1992年まで）	理念定立の意義
1 本章の課題	III 理念成熟・実践第2期（2002年以降）
2 理念展開の概略	1 各分野・各国に広がる理念と実践
3 ストックホルム会議からナイロビ会議へ	2 日本における「持続可能な発展」
4 ナイロビからリオへ	3 バックキャスト方式等による理念への接近
II 理念定立・実践第1期（1992～2002年）	IV 「持続可能な発展」理念の到達点と指標
1 国際的枠組みの進展と地方自治体の実践	1 「持続可能な発展」理念の到達点
2 「社会開発」視点の転換	2 実践ツールとしての様々な持続可能性指標
3 ヨハネスブルク・サミットにおける	

I 理念形成・実践初期（1992年まで）

1 本章の課題

「持続可能な社会」への模索・実践は1970年代から始まっていたし、「持続可能な発展」の考え方は古くは林業（最大伐採可能量Maximum Allowable Cut：MAC）や漁業（最大維持可能漁獲量Maximum Sustainable Yield：MSY）の分野で用いられてきた。こうした考えがあらゆる分野で世界的に注目されるようになるのは、1987年の「環境と開発に関する世界委員会」（World Commission on Environment and Development：WCED）、いわゆるブルントラント委員会の報告書の公表以降である⁽¹⁾。

その後再び世界的に注目されるのは、1992年の地球サミット、2002年のヨハネスブルク・サミットを経て、2007年のIPCC（Intergovernmental Panel on Climate Change：気候変動に関する政府間パネル）⁽²⁾による第4次評価報告書の発表以降である。報告書では地球環境の衝撃的な将来予測が明らかにされ、様々な分野・領域の持続可能性が問われた。そして、この延長線上にあ

(1) 加藤久和「持続可能な開発論の系譜」『地球環境と経済』（講座・地球環境、第3巻）中央法規、1990；矢口芳生『食料と環境の政策構想』農林統計協会、1995、pp.11-36等参照。

(2) IPCCは1988年世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）により設立された機関。第4次評価報告書が2007年11月の第27回IPCC総会において承認された。この報告書は、3つの作業部会報告書（自然科学的根拠、影響・適応・脆弱性、気候変動の緩和策）と統合報告書の4部からなり、統合報告書は3つの作業部会報告書の内容を横断的・有機的に、また政策決定に資するようにとりまとめられている。これまでに、1990年第1次評価報告書、92年第1次評価報告書補遺、95年第2次評価報告書、2001年第3次評価報告書が作成され、地球温暖化に関する国際的取組みに科学的根拠を与えるものとして重要な役割を果たしてきた。IPCCは、人為起源による気候変化に関する知識の確立・普及、対応策の基盤形成などの功績により、ゴア元米副大統領とともに、2007年ノーベル平和賞を受賞した。

る国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議（COP15：コペンハーゲン会議）が2009年12月7日～18日に開催され、また、2010年10月には生物多様性条約第10回締約国会議（COP10：名古屋会議）の開催が予定されている。

ところで、この「持続可能な発展」⁽³⁾や「持続可能な社会」の理念の理解・定義は論者によって様々である。その研究の蓄積量も膨大である。それだけにその理念を整理し、現段階における到達点を明らかにすることは大きな意味がある。

本章の課題は次の2点である。第一に「持続可能性」等の理念・概念が形成・確立され、そして理念が実践的段階に入った経緯を明らかにすること、第二に「持続可能性」や「持続可能な発展」の理念・概念の到達段階と持続可能性指標を明らかにすることである⁽⁴⁾。

この2つの課題へは、主要な国連会議・国際会議等における決議や宣言等をベースに接近する。これらの会議は多くの国、NPO・NGO等を構成員として開催・討議されていること、また、そこで合意された決議や宣言・行動計画は妥協的産物とはいえ、各国やNPO・NGOの実践的取り組みを踏まえた、まさに実践的に鍛えられた一つの到達点を示していること、これらの理由による。

検討結果を踏まえ、予め時期区分を示せば次のとおりである。①1970年代初期から92年の地球サミットまでの「理念形成・実践初期」、②「アジェンダ21」等にみられるように具体的実践的段階に入った地球サミットから2002年のヨハネスブルク・サミットまでの「理念定立・実践第1期」、③グローバリズムが全世界に波及して世代内・世代間格差が拡大したヨハネスブルク・サミット以降の「理念成熟・実践第2期」である。

2 理念展開の概略

「持続可能な発展」の理念は、1972年のストックホルム会議（国連人間環境会議、United Nations Conference on the Human Environment：UNCHE）から国際的な議論が始まる。その概略の流れを図1に示した。

植田和弘・京都大学教授によれば、「持続可能な発展」に関する理念は二つの潮流があるとされる⁽⁵⁾。一つは『世界自然資源保全戦略』（1980年）に示されたもので、生態系や生命維持システムの保全、生物多様性の保全、種や生態系の持続可能な利用という自然や環境を適正な水準に保つことを前提とする持続可能な発展である。

『世界自然資源保全戦略』における「開発」とは、「人間の必要事項を満たし人間生活の質を改善するための生物圏の改良と、人的、財政的、生物学的および非生物学的資源の利用」⁽⁶⁾のことである。また、「保全」とは「未来世代の必要事項と願望を満たすその潜在的能力を維持しな

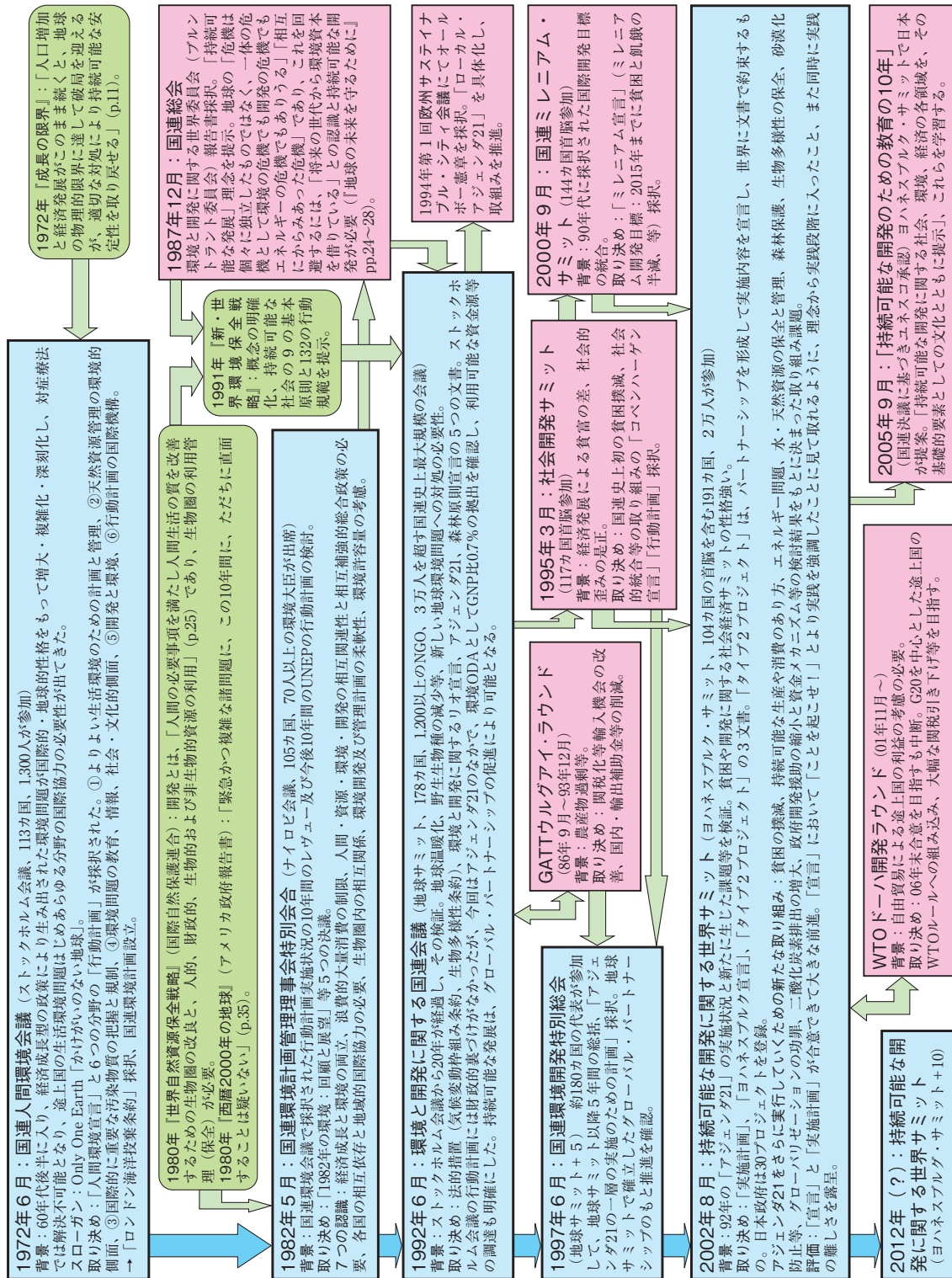
(3) 「持続可能な発展」は、ときに「持続可能な開発」と表現される。官公庁では「開発」を用いる場合が多い。ここでは、概念としての理解や先進国を想定した場合には「発展」を用い、文献のなかの「開発」の直接引用や途上国を想定した場合には「開発」を用いる。「開発」の訳語には問題があるとされ、学界では「発展」を多く用いており、また、官公庁の文書も「発展」を使用し始めてきている（たとえば「第3次環境基本計画」等）。この訳語の点については、西村忠行「人類の生き残りの道を探る—サステイナブル・ソサエティ」林智ほか『サステイナブル・ディベロップメント—成長・競争から環境・共存へ』法律文化社、1991、pp.73-78；作本直行「『持続可能な開発』の概念と法原則の確立」『横浜国際経済法学』第2巻第2号、1994.3；淡路剛久ほか編『持続可能な発展』（リーディングス環境、第5巻）有斐閣、2006、pp.320-323等を参照。

(4) さらに詳しくは、矢口克也「『持続可能な発展』理念の論点と持続可能性指標」『レファレンス』711号、2010.4.を参照されたい。

(5) 植田和弘「持続可能性と環境経済理論」慶應義塾大学経済学部編『経済学の危機と再生』弘文堂、2003、p.72～75。

(6) 国際自然保護連合『世界自然資源保全戦略』環境庁自然保護局企画調整課、1980、p.25。（原著名：IUCN-UNEP-WWF, *World Conservation Strategy*, 1980）この文書は、国連環境計画（UNEP）と世界野生生物基金（WWF）の委託及び財政的支援を受けて国際自然保護連合（IUCN）が作成したものである。なお、本文書はペーパーバック版（注27の文献『世界環境保全戦略』）として刊行された。

図1 「持続可能な発展」に関する主な国際会議の流れ



（筆者作成）

がら現世代の人々に最大の持続的恩恵をもたらすであろう、生物圏の人間による利用の管理」のことで、「積極的な包括的保存、維持、持続的利用、復元および自然環境の増進」⁽⁷⁾を指す。

もう一つの潮流は、80年代に入り議論が始まり80年代後半から注目を集めた開発途上国における人間の基本的ニーズに基づく参加型開発や「持続可能な開発」論の流れを発展させたものである⁽⁸⁾。

貧困と環境は表裏一体、密接不可分のものであり、貧困の克服なしには環境の改善もない。そのため、70年代のコミュニティ開発アプローチから80年代には参加型開発、さらに「持続可能な開発」アプローチが注目されるようになる。これらの議論をとおして貧困と環境、女性の役割等への関心が高まり、また開発の持続性に関する議論の基礎となる共通認識が形成・確立してくる。

こうした「環境と開発（経済）の両立」と「途上国における貧困克服のための社会開発」という2つの潮流を統合したものが、ブルントラント報告の「将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと」をさす「持続可能な発展」という概念である⁽⁹⁾。ただ、この概念は「極めて曖昧」との批判も多い。たとえば、「ブルントラント報告は、『最後には枯渇型資源への依存から脱却する』というシナリオを示さず、当面は資源の枯渇には直面しないという想定で、シナリオを書いたために、結局、可能な開発の限界を定めることができなかった」⁽¹⁰⁾。

この報告書における「持続可能な発展」は、「地球生態系が支えうる範囲内に納まった生活様式を実践する必要がある」とともに、「固定された状態で調和しているのではなく、資源の開発、投資の方向、技術開発の傾向、制度的変革が現在及び将来のニーズと調和のとれたものとなることを保障する変化の過程」としてとらえるものである。これを実現できるかどうかは、「まさに政治的意思にかかっている」⁽¹¹⁾。発展の戦略目標は、成長の回復、成長の質の変更、雇用・食糧・エネルギー・水・衛生など基本的ニーズの満足、人口の伸びの持続可能なレベルの確保、資源基盤の保護と強化、技術の方向転換とリスク管理、環境と経済を考慮した意志決定、の7つとした⁽¹²⁾。

このように、報告書は「環境・経済・社会」の動態過程のなかで「発展」が可能であることを示唆し、進歩の可能性、資源・環境の限界・有限性、世代内・世代間の公平性について述べている。

ブルントラント報告の理念・概念は、その後「地球サミット」（リオ・サミット）、「社会開発サミット」等いくつかの国際会議やNPO・NGOの実践を経て、明確に「環境・経済・社会」の3側面を扱うものに収斂されてくる。

都留重人によれば、「1972年のストックホルム会議以来、こんどのリオ会議も含めて、国連による環境問題との取り組みに、終始一貫精力的に関与してきたモーリス・ストロングの認識は……sustainable developmentの概念は規範的なものとして三つの基準（criteria）を充たさね

(7) 同上, pp.25-26.

(8) 恩田守雄『開発社会学』（Minerva text library 21）ミネルヴァ書房, 2001, pp.74-80；西川潤編『社会開発』（有斐閣選書）有斐閣, 1998, pp.2-38, pp.114-136；国際協力総合研究所編著『援助の潮流がわかる本』（国際協力叢書）国際協力出版会, 2003；福井千鶴「貧困改善戦略の最近の動向—ラテンアメリカを中心に」『地域政策研究』3巻3号, 2001.2. 参照

(9) 環境と開発に関する世界委員会（大来佐武郎監修）『地球の未来を守るために』福武書店, 1987, pp.28-29, pp.66-91（原著名：World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987）

(10) 加藤尚武「持続可能性とは何か」『生活と環境』49巻4号, 2004.4.

(11) 前掲, 注(9), pp.28-29.

(12) 同上, p.73.

ばならないとし、それは：社会的衡平 (social equity)、生態学的分別 (ecological prudence)、経済的効率 (economic efficiency) の三原則であるとする⁽¹³⁾。この概念・規範には、環境システム (種の多様性、自然の復元力、生物的生産性など)、経済システム (貧困の削減、有用な財やサービスの増加等)、社会システム (文化的多様性、社会的正義等) の3つの内容が含まれている。

そして、2002年の「ヨハネスブルク・サミット」(World Summit on Sustainable Development: WSSD)において、「環境・経済・社会」の3側面とその関係性が明確にされる。「宣言」5では、「持続可能な開発の、相互に依存しかつ相互に補完的な支柱、即ち、経済開発、社会開発及び環境保護を、地方、国、地域及び世界的レベルでさらに推進し強化するとの共同の責任を負うものである」とし、同サミットの「宣言」8では、「リオ原則に基づき、環境保全と社会・経済開発が、持続可能な開発の基本であることに合意した」⁽¹⁴⁾とある(「リオ原則」とは92年の地球サミットでの「リオデジャネイロ宣言」のなかに記述された27の原則のこと)。

また、ヨハネスブルク・サミットの「実施計画」の2では、「持続可能な開発」の3つの構成要素を「経済開発」・「社会開発」・「環境保全」⁽¹⁵⁾とし、「貧困撲滅、持続可能でない生産消費形態の変更、経済、社会開発の基礎となる天然資源の保護と管理は、持続可能な開発の、総体的目標であり、不可欠な条件である(傍点部分: …protecting and managing the natural resource base of economic and social development…)」⁽¹⁶⁾(傍点は筆者)とした。ここでは明確に、天然資源(環境)保護・保全という基礎の上に経済開発、社会開発とがあり、これらを「相互に依存し補強し合う支柱として統合する」ものと解されている。

このように、ヨハネスブルク・サミットにおいて「持続可能な発展」の理念はほぼ定立される。以降、各国・各分野における取り組みは広く内容の深い展開をみせる。以下に上記の経緯を明らかにする。

3 スtockホルム会議からナイロビ会議へ

「持続可能な発展」理念の形成・確立に大きな一歩を記したブルントラント委員会報告書や地球サミット、ヨハネスブルク・サミットに至る出発点は、図1のとおり1972年までさかのぼる。それは、人類がはじめて国際的規模で環境問題を検討した1972年のストックホルム会議である。

この会議における「環境問題」とは、いわゆる「公害」ではなく、「人間環境宣言」の前文から明らかなように、「科学技術の加速度的な発達が経済、社会、をはじめ人間の周囲のあらゆる事象に急激な変化を生じさせ、この変化が人間および自然の適応力を上まわった場合に起る問題のうち、特に人間-社会-自然の関連でとらえられる問題である」⁽¹⁷⁾。

(13) 都留重人「リレー・エッセイ 地球環境と南北問題」『環境と公害』22巻4号, 1993.4.

(14) 環境省地球環境局編集協力『ヨハネスブルク・サミットからの発信:「持続可能な開発」をめざして—アジェンダ21完全実施への約束』エネルギージャーナル社, 2003, pp.89-90; 原文及びアクセスは、2002 World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa 26 August–4 September 2002, *World Summit on Sustainable Development*, United Nations, A/CONF.199/L.6/Rev.2, 4 September 2002.

「宣言」は〈http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm〉, 「行動計画」は〈http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf〉

(15) 原文では「宣言」と同様にenvironmental protectionとなっており、「環境保全」(conservation)ではなく「環境保護」と訳すべきである。しかし、「保全」でも矛盾はないと思われるので、注14文献の訳の「保全」を使用した。

(16) 前掲, 注(14), p.3.

(17) 国際環境問題研究会『人間環境問題とは何か—ストックホルム会議の理解のために』日本総合出版機構, 1972, p.249. この他に、ストックホルム会議の内容等については、坂本藤良監修・日本科学技術翻訳協会訳『国連人間環境会議公式文書集—かけがえない地球』日本総合出版機構, 1972; 環境庁長官官房国際課『国連人間環境会議の記録』1972, 〈<http://www.valdes.titech.ac.jp/~kanie/UNCHEcase.pdf>〉, 等参照。

ストックホルム会議では、「人間環境宣言」と6つの分野の「行動計画」が採択された。「宣言」の原則1では、「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享受する権利を有するとともに、現在及び将来の世代のため環境を保護し改善する厳粛な責任を負う」とし、原則8では、「経済及び社会の開発は、人にとって好ましい生活環境と労働環境の確保に不可欠なものであり、かつ、生活の質の向上に必要な条件を地球上に作り出すために必須のものである」⁽¹⁸⁾とした。また、原則13にも、「より合理的な資源管理を行い、環境を改善するために、各国は、その開発計画の作成にあたり、開発が住民の利益のために人間環境を保護し改善する必要性と両立しうることを確保するように、総合的で、調整のとれたアプローチを採用しなければならない」⁽¹⁹⁾とある。このように「人間環境宣言」において、「環境・経済・社会」の3側面の視座の萌芽はあるが、3側面が必ずしも明示的でないばかりか並列的である。

一方、会議で採択された「行動計画」には、「国レベルで行なうべき行動と国際的に行なうべき行動の二種類があり」、「ストックホルム会議で審議し合意に達したものは、時間的制約その他の理由から後者すなわち国際的行動に限られ」た⁽²⁰⁾。行動・実践においてもまだ限られた展開にとどまったのである。

ストックホルム会議の内容や採択された「人間環境宣言」は、ローマ・クラブの『成長の限界』の影響を強く受けたとされている。『成長の限界』では、「世界人口、工業化、汚染、食糧生産、および資源の使用の現在の成長率が不変のまま続くならば、来るべき100年以内に地球上の成長は限界点に達するであろう。もっとも起こる見込みの強い結末は人口と工業力のかなりの突如の、制御不可能な減少であろう。「こうした成長の趨勢を変更し、将来長期わたって持続可能な生態学的ならびに経済的な安定性を打ち立てることは可能である。この全般的な均衡状態は、地球上のすべての人の基本的な物質的必要が満たされ、すべての人が個人としての人間的な能力を実現する平等な機会をもつように設計しうる」⁽²¹⁾とした。ここには、ブルントラント報告に明示される進歩の可能性、資源・環境の限界・有限、世代内・世代間の公平性がすでに示唆されている。

『成長の限界』は、「成長から全般的な均衡へ」、「定常状態」への提言書といえるものである。ここでの「均衡状態」とは、「人口と資本を増加させる方と減少させる方とが注意深く制御されたバランスに達し、人口と資本が本質的に安定的な状態」のことである⁽²²⁾。

そして、ストックホルム会議から10年後、1982年にナイロビ会議（国連環境計画管理理事会特別会合）が開催された。この会議がケニア・ナイロビで開催されたことから理解できるように、「持続可能な発展」のもう一つの大きな潮流である開発途上国の「社会開発」が強く意識され

(18) 環境庁長官官房国際課『国連人間環境会議の記録』, 1972, pp.17-19.

(19) 地球環境法研究会編『地球環境条約集』（第4版）中央法規, 2003, p.6; スtockホルム会議「人間環境宣言」の原文及びアクセスは、United Nations Conference on the Human Environment, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, United Nations Environment Programme.
<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>

(20) 同上, p.8. たとえば、図1に示した③に関しては72年に「ロンドン海洋投棄条約」が採択され、⑥に関しては国連総会の決議により、72年12月に「国連環境計画」が設立された（外務省国連局社会課『国連人間環境会議—ストックホルム会議以後の国際的動向』1973）。

(21) デニス・メドウズ他（大来佐武郎監訳）『成長の限界—ローマ・クラブ「人類の危機」レポート』ダイヤモンド社, 1972, p.11（原著名：Donella H. Meadows, et al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, 1972）。ローマ・クラブは1970年3月にスイス法人として設立された民間組織で、本書はローマ・クラブが第一段階の作業を委嘱したMITのメドウズ助教授らの研究成果である。

(22) 同上, p.155.

ていることを見落とすことはできない（後述）。

ナイロビ会議では、行動計画実施状況の10年間のレビューと今後10年間のUNEP（国連環境計画）の行動計画が検討された。なかでも、「1982年の環境：回顧と展望」の決議のもとになったUNEP事務局長報告資料は全体で6章からなり、とくに第4章では新たな7つの認識が示され（図1参照）、このうちの「人間・資源・環境・開発の相互関係」及び「経済成長と環境の両立」が、「ナイロビ宣言」や決議のなかに盛り込まれた点は注目される⁽²³⁾。

すなわち、「宣言」3の記述では、「……環境、開発、人口及び資源の間の密接かつ複雑な相互関係、……この相互関係を重視した総合的で、かつ、地域ごとに統一された方策に従うことは、環境的に健全で、かつ、持続的な社会経済の発展を実現させる」とした⁽²⁴⁾。また、「経済成長と環境の両立」に関しては、「回顧と展望」（決議）において、「資源の適正な利用及び啓発された保全戦略は、緊要な経済成長と矛盾がなく、持続的な成長の前提条件と考えられるべきである」（傍点は筆者）とした⁽²⁵⁾。「資源保全が持続的成長の前提である」ということが明らかに認識されている。

このような認識は、1980年に発表された2つの文書、『世界自然資源保全戦略』、『西暦2000年の地球』の影響も大きいとされる。70年代の度重なる社会経済不安、すなわち、71年8月のニクソン・ショック、73年9月の第1次石油ショック、73～74年の世界食料危機、そして「公害」にみられる環境破壊の進行等、この時期世界は社会的経済的に大きな転換点にあった。2つの文書は、世界の社会経済不安の背景と進むべき一方向を明らかにした文書でもあった。

前者の『世界自然資源保全戦略』では、初めて「持続的開発」（持続可能な発展）の用語を用い、「開発を持続的なものにするためには、経済的因子同様社会的および生態学的因子、生物および非生物的資源の基盤並びに別法との長期的および短期的長所と欠点を考慮しなければならない」⁽²⁶⁾と自然資源保全のための要件を示した。同時に発刊された同文書のペーパーバック版の『世界環境保全戦略』では、「開発－人間のニーズを満たし、人間生活を質的に向上させること－の成否は自然保全に左右されることが示されている。戦略の目指すところは、生物資源の保護を通じて『永続性のある開発』による成果を増進させることである」⁽²⁷⁾とし、そのために何をするかその戦略（実践課題）が提示されている。

また、後者の文書では、「地球の人口収容力を保持し、そこに生存する人類の良好な生活の可能性を保持するという問題は、巨大であり、かつ切迫している」のであり、「精力的で、決然とした新たな取り組みなくしては、悪化しつつある貧困や苦痛、環境破壊、国際的な緊張と対立を防止することはできない」⁽²⁸⁾として『西暦2000年の地球』の危機を体系的に明らかにした。本書による予測と評価は、2000年時点でみるとかなりの程度で妥当性をもっているとされ

(23) 環境庁長官官房国際課『ナイロビ会議の記録—UNEP管理理事会特別会合』1982, pp.7-9；原文及びアクセスは、*Nairobi Declaration (1982)*, United Nations Environment Programme.
(<http://www.unep.org/Law/PDF/NairobiDeclaration1982.pdf>)

(24) 同上, p.220.

(25) 同上, p.227.

(26) 前掲, 注(6), p.25

(27) ロバート・アレン（竹内均訳）『世界環境保全戦略—自然と開発の調和をめざして』日本生産性本部, 1982, p.iv（序の部分）。（原著名：Robert Allen, *How to Save the World: Strategy for World Conservation*, 1980）

(28) アメリカ環境問題諮問委員会・国務省編（田中努監訳）『西暦2000年の地球』日本生産性本部, 1980, pp.31-32（原著名：the Council on Environmental Quality and the Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, 1980）

た⁽²⁹⁾。

4 ナイロビからリオへ

ナイロビ会議では、いわゆるブルントラント委員会（WCED）の設置が決まったことも大きな成果であった。日本の政府代表である原文兵衛環境庁長官（当時）が、「21世紀の地球環境の理想像を模索するとともに、これを実現するための戦略を策定する」ための特別委員会の設置を提案し⁽³⁰⁾、これに基づいて第38回国連総会（83年）で採択され、84年5月に「環境と開発に関する世界委員会」（ブルントラント委員会）が設置された。

この委員会は3年間にわたる精力的な活動を終え、その成果を『われら共有の未来:Our Common Future』（日本語版『地球の未来を守るために』）と題する報告書にまとめ、87年4月に公表、同年12月に国連総会において採択された。ここでの「持続可能な発展」はすでにみたとおりである（図1参照）。

この国連総会での採択を契機に、「持続可能な発展」の重要性は88年以降のサミット（先進国首脳会議）でも確認された。88年6月のトロント・サミット（カナダ）の経済宣言では、「環境と開発に関する世界委員会のレポートは、地球上に人類が生存しつづけるためには、環境上の考慮が経済政策決定のすべての分野において組み入れられなければならないことを強調した。我々は持続可能な開発という概念を支持する」⁽³¹⁾とした。

また、経済宣言の約3分の1を「環境」に当てた89年7月のアルシュ・サミット（フランス）でも、「我々は、共有する経済的、社会的諸目的を満たし将来の世代に対する義務を履行するために、健康的で均衡のとれた地球環境保全という共通の目標を達成するための協力を行う」⁽³²⁾ことを確認した。その後のサミットでも具体的な取組みへの努力を強調している。「持続可能な発展」は、国際政治経済をみる上での重要なキーワードの一つとして定着していく。

こうした流れのなかで、ブルントラント報告書の「持続可能な発展」の内容をさらに明確にする文書が1991年に公表される。上記『世界自然資源保全戦略』（ペーパーバック版『世界環境保全戦略』）から10年たって刊行された『新・世界環境保全戦略』がそれである。1992年の地球サミットにも大きな影響を与えた文書の一つであり、明確な定義と戦略（行動規範）が次のように披露される。

「持続可能な開発」とは、「人々の生活の質的改善を、その生活支持基盤となっている各生態系の収容能力限度内で生活しつづつ達成することである。『持続可能な経済』は『持続可能な開発』の結果得られるものであり、これによって『持続可能な開発』のための自然資源基盤は維持される。この『持続可能な経済』は、環境に適合し、かつ知識、組織、技術的な効率、あるいは知恵の各面での改善努力を重ねることで、発展を続けることができるのである。『持続可能な社会』は、……9原則によりその存続が可能となるのである」⁽³³⁾（傍点は筆者）。

(29) 松下和夫「検証・西暦2000年の地球③・④」『グリーン・パワー』通巻267・268号, 2001.3・4.

(30) 前掲, 注(23), pp.159-160.

(31) 「トロント・サミット経済宣言」外務省ホームページ
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/toronto88/j14_a.html)

(32) 「アルシュ・サミット経済宣言」外務省ホームページ
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/arch89/j15_a.html)

(33) 国際自然保護連合ほか（世界自然保護基金日本委員会訳）『新・世界環境保全戦略—かけがえない地球を大切に』小学館, 1992, p.25. (原著名: IUCN-The World Conservation Union, et al., *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, 1991)

その9原則（行動規範）とは次のとおりである。①生命共同体の尊重、②人間の生活の質の改善、③地球の生命力と多様性の保全（生命を支えるシステムの保全、生物学的多様性の保護、再生可能資源の持続可能な利用）、④再生不能な資源の最小限の消費、⑤地球の収容能力の範囲内での諸活動、⑥個人の生活態度と慣習の変革、⑦地域社会自身による環境の保全、⑧開発と保全を統合する国家的枠組みの策定、⑨地球規模の協力体制の創出⁽³⁴⁾、である。

このように理念が明示的になっていくなか、1992年、ストックホルム会議から20年を記念して、ブラジル・リオデジャネイロにて「環境と開発に関する国連会議」（United Nations Conference on Environment and Development：UNCED）、いわゆる「地球サミット」が開催される。地球サミットは、「持続可能な発展」に関して実践的にも理念的にも大きな飛躍を遂げる会議となる。

会議の概要は図1のとおりである。とりわけ、次の5つの文書を採択した意義は大きい。すなわち、法的拘束力をもつ温室効果ガスの削減に関して取り決めた「気候変動枠組み条約」、また「生物多様性条約」、そして法的拘束力はないが大きな意味をもつ「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」（以下「リオ宣言」と略記）、「森林原則声明」、「アジェンダ21」の5つの文書である。

「リオ宣言」は72年の「ストックホルム宣言」や「ナイロビ宣言」を確認・発展させ、また「アジェンダ21」は全40章にわたり各分野、各界、地方自治体、NGO・NPO等が行なうべき行動計画を具体的に示したという点で画期的なものであった。さらに、2つの国際的枠組み（条約）の取り決めは、環境的持続可能性を確保する上で決定的な意味をもつことになる。

これらのなかでも「アジェンダ21」は、「リオ宣言に含まれるすべての原則を十分に尊重しながら、異なった国や状況、また地域の対処能力や優先度の違う多様な行動者によって実行されてゆく」指針となり、「持続可能な開発のための新しいグローバルパートナーシップの開始を記すもの」（第1章前文の1.6）⁽³⁵⁾で、きわめて高い実践的内容をもつものである。そして、92年12月の第47回国連総会では、「アジェンダ21」の進捗状況を検討・検証するための組織の設立を決め、93年に「持続可能な発展に関する委員会」（Commission on Sustainable Development：CSD）が国連経済社会理事会内に正式に設立された。

「アジェンダ21」は、理念的・実践的に「環境・経済・社会」の3側面を認識するものとなった。「アジェンダ21」第1章前文の1.1では、「環境と開発を統合し、これにより大きな関心を払うことにより、人間の生存にとって基本的ニーズを充足させ生活水準の向上を図り、生態系の保護と管理を改善し、安全でより繁栄する未来につなげることができる」⁽³⁶⁾とする。また、「アジェンダ21」の構成も「セクションⅠ．社会的・経済的側面」、「セクションⅡ．開発資源の保護と管理」となっている。

このように、持続可能な発展には「環境・経済・社会」の3側面があることが認識される。しかし、「リオ宣言」も含め3側面の関係性の明示的な記述にはまだ至っていない。多くは環境に焦点がおかれた。

(34) 同上, pp.19-23.

(35) 環境庁・外務省監訳『アジェンダ21実施計画（97）—アジェンダ21の一層の実施のための計画』エネルギージャーナル社, 1997, p.66.; 1992年「地球サミット」の原文及びアクセスは、United Nations Conference on Environment and Development, *The Rio Declaration Environment and Development (1992)*, United Nations Environment Programme. <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>>, Printable versionは <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?documentid=78&articleid=1163>>

(36) 同上, p.65

II 理念定立・実践第1期（1992～2002年）

1 国際的枠組みの進展と地方自治体の実践

1992年の「地球サミット」以降は、経済学や社会学、国際法学等の学界をはじめとして「持続可能な発展」の理論的検討も進み、また実践的にも経験を積み重ねつつ、「環境・経済・社会」の3側面統合の認識が定着していく。たとえば、後述するように、92年以降盛んになるヨーロッパ各国の地方自治体の「ローカル・アジェンダ21」の実践、また95年の「社会開発サミット」（コペンハーゲン宣言）にみられる「開発」概念の深化等のなかに、その認識の定着がみられる（図1参照）。「環境（と経済）」と「社会開発」という大きな二つの潮流が実質的に統合して「理念から実践へ」大きく一步を踏み出すのである。

1997年には国連環境開発特別総会、いわゆる「地球サミット+5」が開催される。この会議では、95年の「社会開発サミット」（後述）の成果も踏まえて、「アジェンダ21」等の地球サミットにおける合意事項について、地球サミット以後5年間の実施状況の総括が行われ、また「アジェンダ21の一層の実施のための計画」が採択された。

この会議の採択文書である「実施のための計画」のなかの第1章「決意表明」3では、「我々は、持続可能な開発の達成のためには経済的、環境的及び社会的要素の統合が必要であることを確信する。我々は、現在及び将来の世代のニーズを衡平に満たすための共同努力を強化すべく、地球規模のパートナーシップの精神の下で共同作業することを再度決意する」⁽³⁷⁾とした。また、同文書の第3章「緊急の行動を要する分野における実施」23において、「経済開発、社会開発、環境保全は相互依存関係にあり、相互に強化し合い、持続可能な開発の要素である。持続可能な経済成長は全ての国、特に開発途上国の経済的、社会的開発にとって不可欠である」⁽³⁸⁾とした。

しかし、3側面の「相互依存関係」や「持続可能な経済成長」は、3側面が並列的であり、とくに「経済成長」が強く意識されている。1986年9月から93年12月までの長期となったGATTウルグアイ・ラウンド交渉の内容が相当反映したものである。

97年の「地球サミット+5」以降は、国際的な枠組みの進展もみられた。気候変動枠組み条約を受けて97年には京都議定書、また生物多様性条約は2000年にカタルヘナ議定書を採択した。このほか、94年砂漠化対処条約、98年有害化学物質等の貿易上の手続に関するロッテルダム条約、2001年残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約なども採択された。

このように、一方で分野ごとの多国間環境条約により管理・運営され、他方で「アジェンダ21」はより具体的行動に移され、着実に地球環境をめぐる様々な問題に対処してきた。しかし、IPCCの報告書にもみられるように、十分な「環境改善」の成果をあげているとはいいがたい状況であった。

「理念から実践へ」というとき、この時期に見落としてはならないもう一つ重要な側面がある。それは地方自治体の具体的な取組みの進展である。この点で注目されるのが、「地球サミット」以降のEUの動きである。

「アジェンダ21」の第28章に「ローカル・アジェンダ21」があるが、地方自治体が具体的に何をすべきかについての記述がない。そこで、ヨーロッパ各国においては、自治体関係者や国

(37) 同上, p.1.; 1997年「国連環境開発特別総会」の原文及びアクセスは、General Assembly of the United Nations, *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, A/RES/S-19/2, 19 September 1997. (<http://www.un.org/documents/ga/res/spec/aress19-2.htm>)

(38) 環境庁・外務省監訳、前掲、注(35), p.8.

際環境自治体協議会 (ICLEI) が地球サミット 2 年後の94年にデンマーク・オールボー市に集まり、「オールボー憲章」を採択した(図1参照)。なかでもEUは、「ローカル・アジェンダ 21」をサステイナブル・シティ(持続可能な都市づくり)の取組みとして開始したのである。

「オールボー憲章」に先行して、ECの『都市環境に関するグリーン・ペーパー』に基づき1990年に都市環境専門家グループが発足し、また93年にはこのグループと欧州委員会は地球サミットを受けて「サステイナブル・シティ・プロジェクト」を開始し、96年には『サステイナブル・シティ報告書』を作成する。この過程で、94年に「オールボー憲章」を採択するのである⁽³⁹⁾。

「憲章」や『報告書』には「環境(良好な社会環境の達成と自然環境の保全)・経済(質的転換を含めた経済成長)・社会(社会的公平性の確保)」の持続可能性の視点が示され、地域の役割や政策体系のあり方が提起された⁽⁴⁰⁾。こうした流れのなかで、EUはじめ世界各地でサステイナブル・シティの取組みが盛んになる⁽⁴¹⁾。

「オールボー憲章」採択から2年後の1996年には、EUでは「リスボン行動計画」(第2回欧州サステイナブル・シティ会議)を採択し、「憲章から行動へ」大きく足を踏み出す。さらに、2000年には「ハノーヴァー声明」(第3回欧州サステイナブル・シティ会議)も出された。着実に「ローカル・アジェンダ」の目標に向かって歩み続ける⁽⁴²⁾。こうしたEU諸国における地方自治体の実践のなかで、「環境」、「経済(開発)」のほかに、自らの自治体における具体的な「生活の質や市民の福祉(Well-Being)」の位置付けの重要性も明らかになっていく。

地球サミット以降、「発展」理念に関する事柄がEUレベルにおいても具体化されてくる。97年10月のアムステルダム条約(99年5月発効)によって改正された「欧州共同体設立条約」のなかに「環境」を規定(第2条及び第6条⁽⁴³⁾)、2001年6月のEUサミットでは「持続可能な発展戦略」が採択される⁽⁴⁴⁾。これ以降、「持続可能な発展」は環境、経済、社会の3側面を包括するものとして確立し、EU各国は国家戦略的な位置づけをもってこの「持続可能な発展」を策定することになり、新たな実践の段階に入っていく⁽⁴⁵⁾。

(39) この過程等に関しては、アルマンド・モンタナーリ「サステイナブル・シティの経験と挑戦」『環境と公害』33巻3号、2004.1; 岡部明子「持続可能な都市社会の本質」『公共研究』2巻4号、2006.3; 盛田富容子「都市再生と持続可能性の条件」田中廣滋編著『持続可能な地域社会実現への計画と戦略』中央大学出版部、2006等を参照。

(40) EC/European Commission, Environment (1990), *Green Paper on the Urban Environment*, COM (1990) 218 final; EC/European Commission, Environment (1992), *The European Community's Fifth Environmental Action Programme "Towards Sustainability"*; Expert Group on the Urban Environment (1996), *European Sustainable Cities*, European Commission.

(41) 盛田富容子「持続可能な都市づくりと指標に関する一考察」田中廣滋編著『環境ガバナンスとコミュニケーション機能』中央大学現代GP、2007; 中口毅博「持続可能な地域づくりのための持続可能性指標の作成動向—環太平洋地域と日本の事例」『RPレビュー』16号、2005.3、(<http://homepage1.nifty.com/nakaguti/work/plan/seisakutoushi2005.mht>), 等参照。

(42) 諸富徹『環境』(思考のフロンティア) 岩波書店、2003, pp.27-39; 岡部明子『サステイナブルシティ—EUの地域・環境戦略』学芸出版社、2003, pp.137-145等参照。

(43) 「アムステルダム条約」における「欧州共同体設立条約」の第2条には、「共同体は、……共同体全体を通じて、経済活動の調和的、均衡的および持続可能な発展、高水準の雇用および社会的保護、男女間の平等、持続可能でかつインフレーションを伴わない成長、経済達成の高度の競争性および集中化、生活水準および生活の質の向上、環境の質の高水準の保護および改善、ならびに加盟国間の経済的および社会的な緊密化と連帯を促進することをその使命とする」と記載されている。また、同条約第6条には、「環境保護の要請は、第3条に定める共同体の政策および活動の定義と実施の中に、とくに持続可能な発展の促進のために取り入れられなければならない」と記載されている。大沼保昭ほか編『国際条約集(2007年版)』有斐閣、2007, p.57。この規定は、2007年12月に調印した「リスボン条約」(「欧州連合(EU)条約」及び「欧州共同体(EC)設立条約」を修正する条約)においても基本的に継承されている(第2条は「欧州連合条約」の第3条に、第6条は「欧州連合の運営方法に関する条約」の第11条に継承されている)。

(44) EUにおける「持続可能な発展」に関する取組みに関しては、阿部望「EUにおける持続可能な発展戦略と個別政策統合—個別政策の環境的・社会的統合」『東海大学教養部紀要』33輯、2002に詳しい。

(45) EU各国の取組みの経緯やその分析、国と地方との関係上の課題などについては次が詳しい。European Union (2009), *Contributions of the Regional and Local Authorities to Sustainable Development Strategies*. (<http://www.cor.europa.eu/CORcms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=7834329b-22d2-4066-a592-030f1de40d19>)

「持続可能な発展」に関するナショナル・アジェンダ、ローカル・アジェンダの策定、実践というように、EUは明らかに「持続可能な発展」の方向を目指し始める。すなわち、1989年11月のベルリンの壁崩壊、同年12月の米ソ冷戦終結宣言、91年12月のソ連邦崩壊、92年2月のマストリヒト条約調印、93年11月のEU発足といった世界体制及びEU内体制が大きく変化していく過程で新たな模索が始まったとみることができる。

ところで、こうしたEU諸国の内実のある取り組みに対し、日本の場合には、ローカル・アジェンダを策定している自治体があるものの、大きな変革の兆候はみられないとする見方もある。

たとえば祖田修・福井県立大学学長によれば、「従来の自治体行政に対して革命的な意義をもっていることは、日本ではほとんど理解されていない」し、「結局はコンサルタントに外注されたケースが報道されるなど、市民参加とは名ばかりであるケースも見られる」。ローカル・アジェンダの「精神が内面化されていない」ため、「自治体側からの自律的な対応がなかなかできない」。さらに、「たいていの自治体では、ローカル・アジェンダ21に対して重要な政治的位置づけが与えられておらず、その結果として環境政策担当の部局が他の部局の政策に対し、ローカル・アジェンダを根拠として介入したり政策調整を行ったりする権限を与えられていないのである」⁽⁴⁶⁾とされる。

また、農山村自治体では、評価すべきところがあるものの、組織も財政規模も小さく取り組みが不十分であるとする見方もある⁽⁴⁷⁾。むしろ小規模自治体の特徴を活かし、豊かな自然環境を踏まえた新しいライフスタイルの構築といったことが求められるとし、「持続可能な」地域づくり、まち・むらづくりの視点と実践の重要性が説かれる。

グローバル化が進展する1980年代以降は、日本の多くの地域が内発性・自立性を欠落もしくは失う過程であったし、21世紀に入っても脱却できていないとの指摘は多い。とくに地域経済は、地域が潜在的可能性を開花させる「発展」の契機を欠いた他律的な「成長」の過程であり、「地域の経済構造の改革（＝発展）という困難な問題を素通りした、経済の量的規模拡大（＝成長）ゆえ、それが成果を上げればあげるほど深刻な構造問題を累積」⁽⁴⁸⁾させた80年代以降であった。「発展」に向けた内発的・自律（立）的な地域運営が必要となってきた。

2 「社会開発」視点の転換

次に、もう一つの大きな潮流である「社会開発」と「持続可能な発展」との関係についてみておく。

1969年の第24回国連総会で採択された「社会進歩と発展に関する宣言」では、「人権と基本的自由を尊重かつ遵守して、社会のすべての構成員の物質的、精神的生活水準を継続的に向上させること」を目的とした（第2部前文）⁽⁴⁹⁾。また、72年の「ストックホルム宣言」原則1では、前述のとおり「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享受する権利を有する」とした。

(46) 祖田修「サステイナブル・コミュニティへー地域での社会実験」植田和彦ほか編『持続可能な地域社会のデザイナー－生存とアメニティの公共空間』（講座・新しい自治体の設計3）有斐閣、2004、pp.245-246。

(47) 中口毅博・糸長浩司「農山村自治体における持続可能な発展政策の現状と課題」『農村計画学会誌』21巻3号、2002.12、<http://homepage1.nifty.com/nakaguti/work/plan/nouson2003.htm>

(48) 安東誠一『地方の経済学』日本経済新聞社、1986、p.22；また、安東誠一『地域経済改革の視点－新しいローカル・エコノミーの創造』中央経済社、1991、を参照。

(49) 第24回国連総会決議の原文とアクセスは、2542 (XXIV). *Declaration on Social Progress and Development*, pp.49-53 (p.50), <http://www.un.org/documents/ga/res/24/ares24.htm>

さらに、86年の第41回国連総会において採択された「発展の権利に関する宣言」では、発展とは「経済的、社会的、文化的、かつ政治的な包括的プロセスであり、その目的は、すべての個人の積極的で、自由かつ意義ある発展への参加と、発展から得られる利益の公平な配分に基づく、住民全体及びすべての個人の福祉の恒常的改善」であるとした（前文）⁽⁵⁰⁾。こうして最終的目的は、「福祉の恒常的改善」におかれるようになった。

しかし、現実には80年代までの社会開発のあり方は、グローバル化が進み、問題の解決どころかむしろ南北格差の拡大、貧困の増大などの状況を作り出し、開発途上国の貧困と環境問題の克服は緊急の課題となっていた。82年のナイロビ会議や87年の国連ブルントラント報告でも、この問題は大きく取り上げられる。

こうした状況を背景に、これまでのような物的・人工資本の投資ではなく、人に重点をおいた開発、参加型開発の必要性が1980年代前半から、後半には「持続可能な開発」が説かれるようになる。そして、国連開発計画は1990年に「人間開発」（人間の選択を拡大する過程）という概念を打ち出し、「人間開発指標」を導入することになる。

この「人間開発論」は、途上国等の発展の目的を経済成長率や所得の向上のみではなく、貧困、環境、教育訓練などの人の領域の開発・発展（人の基本的資質の改善）が重要であるというものである。したがって、持続可能な発展は、資源枯渇、環境破壊、文化的破壊、社会的不安定等のリスクを最小化する生活条件を作り出すことをとおして、絶対的貧困を減少させることの重要性を明確にする。

92年の地球サミットを経て、95年の「社会開発サミット」（World Summit for Social Development: WSSD）では、この考え方を踏まえた「持続可能な開発」が明確にされる。「社会開発と社会正義、平和と安全保障、さらにすべての人権と基本的自由が相互に関連するものであることを明らかにした」⁽⁵¹⁾。また、このサミットでも経済成長が強く意識されているとはいえ、「生活の質」、「福利厚生」の重要性が強調されたことの意味は大きい。

社会開発サミットの「コペンハーゲン宣言」の6においては、次のように記述されている。「経済発展、社会開発及び環境保護が相互に依存し、それらは、すべての人々がより高い質の生活に到達することに向けての我々の努力の枠組みである持続可能な開発のために相互に強化し合う要素であることを強く確信する。貧しい人々が環境資源を持続的に利用できるようにする公平な社会開発は、持続可能な開発のために必要な基礎である」。「……持続的成長が、社会開発と社会的公正を支えるために必要である」⁽⁵²⁾。このような観点は、前述のとおり、97年の「地球サミット+5」の採択文書に反映される。

さらに、社会開発サミットの「行動計画」のなかでも、「4. 社会開発は、それが行われる文化的、生態的、経済的、政治的及び精神的環境と切り離すことができない。…（略）…。人類は、自然と調和して、健康で、生産的な生活への権利を有する」とし、「7. 社会開発の究極の目標は、すべての人々の生活の質を改善し、向上させることである。それは、民主的機関、

(50) 第41回国連総会決議の原文とアクセスは、A/RES/41/128.Declaration on the right to development, pp.186-197 (p.186), <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa41.htm>>

(51) 国際協力総合研究所編著、前掲、注(8), p.154.

(52) 『コペンハーゲン宣言及び行動計画 世界社会開発サミット』国際連合広報センター、1998、p.3. 原文とアクセスは、World Summit for Social Development, *Report of the World Summit for Social Development*, United Nations, A/CONF.166/9. 19 April 1995. (The present document is a preliminary version of the report of the World Summit for Social Development.) <<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9.htm>>

すべての人権及び基本的自由の尊重、一層の平等な経済的機会、法の支配、文化的多様性及び少数者に属する人々の権利の尊重の促進及び市民社会の活発な参加を必要とする」。ここでは究極の目標である生活の質を向上させる器の整備と市民参加による国家権力のコントロールの強化が重要視されている。

このような社会開発サミットの認識は、1997年の国連特別総会（「地球サミット+5」）や2000年の「国連ミレニアム・サミット」（U. N. Millennium Summit）にも引き継がれていく。ミレニアム・サミットでは、1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、2015年を達成目標年次とする8ゴール（18ターゲット）に取りまとめ、そのための指標（48指標）も作成した（ミレニアム開発目標Millennium Development Goals：MDGs）⁽⁵³⁾。この指標は2007年に改定・追加され、途上国自らの視点から捉え直し「自国の目標」を定める狙いをもって8ゴール・21ターゲット・60指標（表1）となった。

こうした一連の過程を経て、いくつかの成果がみられるようになった。ミレニアム開発目標の中間点となる2008年報告書、また2009年報告書においては、絶対的貧困の改善、初等教育就学率の向上、5歳児未満の死亡数の減少、エイズ感染者の減少、はしか予防接種率の向上、オゾン層破壊物質の消費の削減など着実な成果をあげたと記述されている⁽⁵⁴⁾。しかし、2008年の食料価格の高騰は、そうした成果も逆戻りさせているとも指摘している。社会開発のためのグローバル・パートナーシップがますます必要になっていることも強調している。

このほかにも課題がある。たとえば、表1の「ゴール7」、「ゴール8」の整合性の問題である⁽⁵⁵⁾。グローバリゼーションの進展による弊害部分をみたととき、「ゴール8」・「ターゲット8.A」の「貿易及び金融システムの構築」は「ゴール7」の「環境の持続可能性確保」と両立可能なかどうか、検討の余地がある。次にみるように、ヨハネスブルク・サミットでも大きな論点となった。同サミット「宣言」11～15に反映されている。

3 ヨハネスブルク・サミットにおける理念定立の意義

以上の会議を踏まえるかたちで、2002年8月、「ヨハネスブルク・サミット」（World Summit on Sustainable Development：WSSD）が開催された。会議では、「宣言」と「実施計画」が採択された⁽⁵⁶⁾。「持続可能な発展のための国家戦略を策定し完成させるために早急に措置をとり、2005年までにこれらの実施を開始すること」（「実施計画」162（b））も決まった⁽⁵⁷⁾。

この会議の重要な意義をあげれば、第一に、「政治的合意を反映している」実施計画が「一定の論点を明確にし、新たな目標を作り出すことに一応成功した」⁽⁵⁸⁾（傍点は筆者）ことである。

(53) 国際連合広報センター、ホームページ〈<http://www.un.org/ja/>〉

(54) 『国連ミレニアム開発目標報告』2008年版〈http://www.un.org/ja/pdf/MDG_Report_2008_J.pdf〉；同2009年版〈http://www.un.org/ja/pdf/MDG_Report_2009_J.pdf〉

(55) 中村修三「ミレニアム開発目標の現状と課題」『政策科学』14巻2号、2007.2.

(56) リオからヨハネスブルク・サミットまでの取り組み経過等については、『国際問題』（焦点：持続可能な開発の可能性）No.508、2002.7；国連広報センターホームページ〈<http://www.un.org/ja/centre/pdf/joha.pdf>〉；掲掲、注(14)文献、等が詳しい。

(57) OECD諸国30か国のなかで、2006年時点で国家戦略を策定していない国は7か国（ベルギー、カナダ、ハンガリー、メキシコ、スペイン、トルコ、アメリカ）であった。OECD, *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*, 2006. (<http://www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf>) ただし、国連DSDの2010年1月現在のホームページ上では、戦略未策定国はベルギー、カナダ、トルコ、アメリカの4か国である。〈http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ni/ni_index.shtml〉

(58) 西村智朗「現代国際法における『持続可能な発展』概念の到達点—ヨハネスブルグ会議から見た国際環境法の現状と課題」『名古屋大学法政論集』202号、2004.5.

表1 ミレニアム開発目標

ゴールとターゲット	指 標
ゴール1：極度の貧困と飢餓の撲滅	
ターゲット1.A：2015年までに1日1ドル未満で生活する人口割合を1990年水準の半分に減少させる	1.1 1日1ドル未満で生活する人口の割合 1.2 貧困格差の比率 1.3 国内全消費に占める最貧人口5分の1の割合
ターゲット1.B：女性や若者を含め、完全に生産的な雇用とすべての人々に働きがいのある就業を達成する	1.4 就業者1人当たりGDP成長率 1.5 人口に占める雇用者比率 1.6 1日1ドル未満で生活する就業者の割合 1.7 全雇用における自営及び家族労働へ寄与した人口割合
ターゲット1.C：2015年までに飢餓人口割合を1990年水準の半分に減少させる	1.8 平均体重を下回る5歳未満の子供の割合 1.9 カロリー消費が必要最低限のレベル未満の人口の割合
ゴール2：普遍的な初等教育の達成	
ターゲット2.A：2015年までにすべての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする	2.1 初等教育における純就学率 2.2 第1学年就学生徒の最終学年到達割合 2.3 15～24歳識字率
ゴール3：ジェンダー平等推進と女性の地位向上	
ターゲット3.A：可能な限り2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する	3.1 初等・中等・高等教育における男子生徒に対する女子生徒比率 3.2 非農業部門における女性賃金労働者の割合 3.3 国会における女性議員の割合
ゴール4：乳幼児死亡率の削減	
ターゲット4.A：2015年までに5歳児未満の死亡率を1990年水準の3分の1に削減する	4.1 5歳児未満の死亡率 4.2 乳児死亡率 4.3 はしかの予防接種を受けた1歳児の割合
ゴール5：妊産婦の健康の改善	
ターゲット5.A：2015年までに妊産婦の死亡率を1990年水準の4分の1に削減する	5.1 妊産婦死亡率 5.2 医師・助産師の立会いによる出産の割合
ターゲット5.B：2015年までにリプロダクティブ・ヘルス(性と生殖に関する健康)への普遍的アクセスを実現する	5.3 避妊具普及率 5.4 未成年者出産の割合 5.5 産前のケアの機会の割合 5.6 家族計画の充足
ゴール6：HIV/エイズ、マalaria、その他の疾病の蔓延の防止	
ターゲット6.A：HIV/エイズの蔓延を2015年までに食い止め、その後減少させる	6.1 15～24歳のHIV感染率 6.2 避妊具普及率におけるコンドーム使用率 6.3 HIV/エイズを広範囲に正しく理解している15～24歳の割合 6.4 10～14歳、非エイズ孤児の就学率に対するエイズ孤児の就学率
ターゲット6.B：2010年までにHIV/エイズの治療への普遍的アクセスを実現する	6.5 抗レトロウイルス薬の投与に進行したHIV感染者の割合
ターゲット6.C：マalaria及びその他の主な疾病を2015年までに食い止め、その後発生率を減少させる	6.6 マalaria有病率及びマalariaによる死亡率 6.7 殺虫剤処理済みの蚊帳で眠る5歳未満の子供の割合 6.8 適切なマalaria治療を受ける5歳未満の子供の割合 6.9 結核の有病率及び結核による死亡率 6.10 直接監視下の短期化学療法の下で治療された結核患者の割合
ゴール7：環境の持続可能性	
ターゲット7.A：持続可能な開発原則を国家政策及びプログラムに反映させ、環境資源の損失を減少させる	7.1 森林面積割合 7.2 1人当たり・GDP1ドル当たりのCO ₂ 排出量
ターゲット7.B：生物多様性の損失を2010年までに確実に減少させ、その後も継続的に減少させる	7.3 オゾン層破壊物質の消費量 7.4 生物的許容量以内の漁獲量の割合 7.5 総水資源に対する利用量の割合 7.6 陸生及び海洋生物保護区域の割合 7.7 種全体のなかの絶滅危惧種の割合
ターゲット7.C：2015年までに、安全な水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する	7.8 浄化された水源を継続して利用できる人口の割合 7.9 適切な衛生施設を利用できる人口の割合
ターゲット7.D：2020年までに、少なくとも1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する	7.10 スラムに住む都市人口の割合
ゴール8：開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	
ターゲット8.A：さらに開放的で、ルールに基づく、予測可能かつ差別的でない貿易及び金融システムを構築する(良い統治、開発及び貧困削減を国際的に公約することを含む)	以下の指標のいくつかは、後開発途上国、アフリカ、内陸開発途上国、小島嶼開発途上国に関してそれぞれ個別にモニターされる ODA(政府開発援助)
ターゲット8.B：後開発途上国の特別なニーズに取り組む(後開発途上国からの輸入品に対する無税・無枠、重債務貧困国(HIPC)に対する債務救済及び二国間債務の帳消しのための拡大プログラム、貧困削減にコミットしている国に対するより寛大なODAの供与を含む)	8.1 OECD開発援助委員会(DAC)ドナー諸国の国民総所得に対するODA支出純額の割合 8.2 基礎的社会サービスに対するODAの割合 8.3 DACドナー諸国のアンタイド化された二国間ODAの割合 8.4 内陸開発途上国の国民総所得に対するODA受取額 8.5 小島嶼開発途上国の国民総所得に対するODA受取額
ターゲット8.C：内陸開発途上国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む(小島嶼開発途上国のための持続可能な開発プログラム及び第22回国連総会特別会合の規定に基づき)	市場アクセス 8.6 先進国の開発途上国及び後開発途上国からの輸入品の無税での輸入割合(価格ベース、武器除く) 8.7 先進国の開発途上国からの農産品・繊維等輸入品の平均関税率 8.8 OECD諸国における国内農業補助金の国民総生産比 8.9 貿易キャパシティ育成支援のためのODAの割合
ターゲット8.D：債務を長期的に持続可能なものとするために、国内及び国際的措置をつうじて開発途上国の債務問題に包括的に取り組む	債務持続可能性 8.10 HIPCイニシアティブの決定時点及び完了時点に到着した国の数 8.11 HIPCイニシアティブ等のものでコミットされた債務救済額 8.12 商品及びサービスの輸出額に対する債務返済額の割合 8.13 安価で必要不可欠な医薬品を継続的に入手できる人口の割合
ターゲット8.E：製薬会社と協力し開発途上国で人々が安価で必要不可欠な医薬品を入手できるようにする	
ターゲット8.F：民間部門と協力して、とくに情報・通信の新技術による利益が得られるようにする	8.14 人口100人当たり電話回線数 8.15 人口100人当たり携帯電話加入数 8.16 人口100人当たりインターネット利用者数

(出典) UN, *Official list of MDG indicators*, Effective 15 January 2008.

(http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Hostaspx?Content=Indicators/OfficialList, htm) を訳出。

その「一定の論点」とは、①「共通だが差異のある責任原則」：持続可能な消費・生産パターン、大気汚染防止のための協力、資金問題等で適用、②「予防アプローチ／原則」：「リオ宣言原則15に規定される予防アプローチを採用する」という文言で決着、③リオ会議以降の国際的合意の結果の再確認、④京都議定書等の国際的枠組みの批准の促進、⑤「WTOとの整合性を確保しつつ、貿易、環境、発展の相互補完性を引き続き向上させるべきである」という文言の削除、⑥グローバリゼーションをめぐる評価、などである⁽⁵⁹⁾。

また、「新たな目標」とは、「リオ会議で確認された法原則の結晶化をはかる」ことであり、なかでも「共通だが差異のある責任原則」⁽⁶⁰⁾の「環境保全のみならず、経済・社会分野まで浸透しつつある現象」を促進したことである。「予防アプローチ／原則」も純粋に環境分野に限定したもので一般化されなかったが、「リオ宣言」の原則15（予防原則）が再確認された意義は大きい。

重要な意義として第二に、「持続可能な発展」の「経済・社会・環境の持続可能性」の3側面とその3側面の関係性を明確に提示したことである。このサミット以前にも、前述したとおり、「環境と開発」に関する決議や宣言において「前提としての環境保護・保全」という認識の萌芽はあったが、3側面の関係性を明確にしたのはこのサミットである。

前述のとおり、「宣言」5で「持続可能な開発の、相互に依存しかつ相互に補完的な支柱、即ち、経済開発、社会開発及び環境保護を、地方、国、地域及び世界的レベルでさらに推進し強化すると共同の責任を負うもの」とし、「宣言」8で「リオ原則に基づき、環境保全と社会・経済開発が、持続可能な開発の基本であることに合意した」。また、「実施計画」では、「持続可能な発展」の3つの構成要素を「経済開発」・「社会開発」・「環境保全」とし、「貧困撲滅、持続可能でない生産消費形態の変更、経済、社会開発の基礎となる天然資源の保護と管理は、持続可能な開発の、総体的目標であり、不可欠な条件である」（傍点は筆者）とした。環境保護・保全という基礎の上に経済開発、社会開発とがあり、これらを「相互に依存し補強し合う支柱として統合」という認識である。

「環境保全・保護という基礎の上に」という認識まで至らなくとも、「環境への配慮・考慮」という認識は、92年の「地球サミット」以降、貿易・経済分野においても定着してきていた。たとえば、貿易に関する「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」（1993年12月GATTウルグアイ・ラウンド合意文書）の前文では、「経済開発の水準が異なるそれぞれの締約国のニーズ及び関心に沿って環境を保護し及び保全し並びにそのための手段を拡充することに努めつつ、持続可能な開発の目的に従って世界の資源を最も適当な形で利用することを考慮し」⁽⁶¹⁾とある。

また、マラケシュ協定のなかの「農業に関する協定」の前文にも「食糧安全保障、環境保護の必要その他の非貿易的関心事項に配慮しつつ」⁽⁶²⁾としている。農業に関しては、さらに農業協定第20条や附属書2でも「環境を考慮」することになっている。

ところで、「持続可能な発展」を「環境」と「開発」の「統合」の流れとしてとらえること

(59) ⑤⑥については、中島恵理「貿易・資金・グローバリゼーションと持続可能な開発」『ヨハネスブルグ・サミットからの発信：「持続可能な開発」をめざして—アジェンダ21完全実施への約束』（環境省地球環境局編集協力）エネルギージャーナル社、2003、pp.278-292に詳しい。

(60) 環境保全への責任は各国共通であるが、環境破壊への大きさの違いに応じて異なる責任を負うという原則で、途上国に配慮している。

(61) 地球環境法研究会編、前掲、注（19）、p.785。

(62) 農林水産物貿易問題研究会編『世界貿易機関（WTO）農業関係協定集』国際食糧農業協会、1995、p.72。

を疑問視する論者も少なくない。このことは国際会議のたびに鋭く対立してきた論点であることがそれを物語っている。国際環境法の分野においても、「環境」と「開発」を相互依存関係とみるか対抗関係とみるか、対抗関係の場合にも「環境」志向か「開発」志向か、などの論点がある⁽⁶³⁾。

また、「持続可能な発展は、環境保護、経済発展、社会発展を統合する理念として位置づけられたことにより、……人権や社会経済発展を含めた壮大な行動目標へと拡大しつつある」とともに、「このような概念の肥大化は、逆に持続可能な発展への着実な歩みを鈍化させる要因になっているということにも留意しなければならない」とする認識もあり、したがってプライオリティの明確化や意思決定の民主化・透明性確保などが必要となってきた⁽⁶⁴⁾。

以上のような問題・論点があるが、ともかくもヨハネスブルク・サミットにおいて、「発展」理念は環境を基礎にした3側面統合として定立し、実践的にも新たな段階に入ったと理解できよう。

重要な意義として、第三に、ヨハネスブルク・サミットでは、ミレニアム・サミット（2000年9月）、また2001年9月11日の「アメリカ同時多発テロ」後ということもあり、途上国やアフリカ等に配慮したいくつかの注目すべき提案がなされたことである⁽⁶⁵⁾。

その一つはアナン国連事務総長の提案で、水（Water）、エネルギー（Energy）、健康（Health）、農業（Agriculture）、生物多様性（Biodiversity）これら5分野（WEHAB）を重視し、地域的及び世界レベルの協力の必要性を指摘したことである。

二つには、同サミットの「実施計画」5において、平和、治安、安定、人権、基本的自由の尊重と並んで、文化多様性が、持続可能な開発を達成するための不可欠の要素の一つとして明確に位置づけられたことである。これは2001年9月の「アメリカ同時多発テロ」直後のユネスコ総会（同年11月）における「文化の多様性に関する宣言」の採択を反映したものであり、その意義はきわめて大きい。また、同サミット「宣言」17においては、人種、障害、宗教、言語、文化、伝統に関わりなく、世界の文明・国民間での対話と協力の促進が強調されている。

もう一つは、NGOの協力のもと日本政府の行なった「国連持続可能な開発のための教育（Education for Sustainable Development：ESD）の10年」（以下「国連ESDの10年」）の採択の検討を国連総会に勧告する提案が、サミットの「実施計画」のなかに盛り込まれたことである。これを受けて、02年12月の第57回国連総会にて決議され、さらに58回・59回の国連総会でESD推進のための決議案を提出し、それぞれ採択された（後述）。「ミレニアム開発目標」や「万民のための教育」などにも十分配慮したものになっている。

Ⅲ 理念成熟・実践第2期（2002年以降）

1 各分野・各国に広がる理念と実践

「持続可能な発展」理念は、ヨハネスブルク・サミットにおいて国際的にほぼ定立し、理念の実現に向けた実践も次のステージ、すなわち、これまで以上に様々な分野の主体が目的意識

(63) たとえば、堀口健夫「『持続可能な開発』理念に関する一考察」『国際関係論研究』20号、2003.9.は鋭い分析と問題提起をしている

(64) 西村、前掲、注(58)。

(65) 前掲注(14)、外務省ホームページ〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/wssd/index.html>〉、等参照

をもってより具体的な取り組みを行なう段階に入ったといえる。とくに注目されるのが、企業やNPO・NGOの取り組みである。

企業レベルにおいては、「持続可能性」がCSR（企業の社会的責任：Corporate Social Responsibility）との関連で1990年代半ば以降注目されるようになった。この背景には、とくに2001～02年に起きたエネルギー・IT事業のエンロン社や電気通信事業のワールドコム社の不正経理・不正取引に関する事件、さらに地球温暖化問題への企業の役割への関心の高まりがある。

02年のヨハネスブルク・サミットでは、広範囲な課題の取組みに際し、政府・市民そして企業のセクターを超えたパートナーシップの重要性が強調され、広範囲な課題への企業活動のあり方、企業の社会的役割・責任等に関する議論が行なわれた⁽⁶⁶⁾。規制か自主性の尊重か、地球温暖化への具体的な取組み等が問われた。

今日、CSRとは企業の日常の経営活動のあらゆるプロセスに社会的公正や倫理性、環境や人権などへの配慮を組み込むことであると解されている。具体的には、製品の品質や安全性、環境対策、採用や昇進上の公正性、人権対策、情報公開などに対応することであり、さらに広義には社会的事業や社会貢献活動が含まれると認識されている⁽⁶⁷⁾。これらがスムーズに社会に浸透していくためには、ステークホルダーである消費者の社会的責任（Consumer Social Responsibility: CSR）や市民の社会的責任（Citizen Social Responsibility: CSR）も必要となる。

このようなコンプライアンスやコーポレートガバナンスを中心とするCSRは、「人類が生存可能な地球環境と、人類文明が持続するような社会制度の維持と発展に貢献しつつ、その上で自社が社会に認められ長期的に繁栄するために不可欠な企業の取り組み」であり、企業の持続可能性を考える上でも非常に大切になってきている。「地球環境の持続可能性や人権の尊重による現代文明の持続可能性に、企業という立場から取り組む」このとの重要性が浸透してきている⁽⁶⁸⁾。

また、様々なNGO・NPOも具体的な取組みを開始している。ヨハネスブルク・サミットでは、参加団体数だけでなく、内容の上でも地球サミットに優るとも劣らない活動が展開され、意思決定に大きな影響を与えた⁽⁶⁹⁾。今後ますます重要かつ必要なアクターとなることは疑いない。

さらに、国家戦略として、持続可能な発展戦略を打ち立てる諸国が増えている。OECD諸国30か国のなかでカナダ・アメリカなど4か国を除き発展戦略を策定している⁽⁷⁰⁾。EUはすべての国が策定し、地方レベルでも取組みが盛んであることはすでにみたとおりである⁽⁷¹⁾。

こうした持続可能な発展戦略に関し日本政府も位置付け、その取組みを始めている。日本は基本的に「環境基本計画」（環境基本法第15条に基づき策定、閣議決定事項）において取り扱われており、これが現在の「持続可能な発展」の国家戦略と理解される。ただし、日本では分野・領域横断的な「持続可能な発展に関する委員会（CSD）」に相当する組織がいまだに設置され

(66) 谷本寛治『CSR—企業と社会を考える』NTT出版、2006、pp.82-87；笹之内雅幸「持続可能な発展と企業の役割」『ヨハネスブルク・サミットからの発信：「持続可能な開発」をめざして—アジェンダ21完全実施への約束』（環境省地球環境局編集協力）エネルギージャーナル社、2003、pp.303-313.等参照。

(67) 谷本寛治『CSR—企業と社会を考える』（NTT出版ライブラリーレゾナント25）NTT出版、2006、pp.58-74；同「わが国におけるCSRの動向と政策課題」経営学史学会編『現代経営学の新潮流—方法、CSR・HRM・NPO』（経営学史学会年報・第15輯）2008.5.

(68) 河口真理子「持続可能性『Sustainability サステナビリティ』とは何か」『DIR経営戦略研究』Vol.9、2006年夏季号。

(69) 木原千秋「WSSDにおけるNGOの活動と課題」『ヨハネスブルク・サミットからの発信：「持続可能な開発」をめざして—アジェンダ21完全実施への約束』（環境省地球環境局編集協力）エネルギージャーナル社、2003、pp.314-327.

(70) 前掲、注(57)、参照。

(71) 前掲、注(45)、参照。

ていない。

内閣府内では審議会等において、確かに「持続可能な発展」に関する審議・検討が行なわれている。たとえば、「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議」⁽⁷²⁾の設立のために国民生活審議会（現在は消費者庁）で検討が重ねられ、円卓会議のあり方に関する「研究会報告書」が2008年5月に公表され、2009年3月に「円卓会議」が設立された。しかし、これを日本版CSDとみるのは難しいであろう。

日本の場合、バックキャストिंग的（目標を定めて現在を振り返るような）な国家戦略と呼べるものは、2005年4月19日公表の経済財政諮問会議が2030年を想定して策定した「日本21世紀ビジョン」⁽⁷³⁾であろう。しかし、「100年に1度の経済危機」やIPCC第4次評価報告書の内容等からみて、当面と将来の両面に対応するためには、この「ビジョン」は今後さらなる再考が望まれよう。

2 日本における「持続可能な発展」

日本の取り組みとして、ここでは『環境基本計画』の「持続可能な発展」を中心にみていく。

2000年策定の「第2次環境基本計画」⁽⁷⁴⁾には、持続可能な社会は、「環境の持つ重要な意義を踏まえながら、国民に対し、環境の側面はもとより、経済的な側面、社会的な側面においても可能な限り、高い質の生活を保障する社会で……、これら三つの側面から社会経済の成長や生活の質が評価され、それら三つの側面を統合的に視野に入れた政策の展開が図られる社会」であるとされている。

持続可能な社会は、「環境を構成する大気、水、土壌、生物間の相互関係により形成される諸システムとの間に健全な関係を保ち、それらのシステムに悪影響を与えないことが必要」で、この状態を保っていくには、「『再生可能な資源』は、長期的再生産が可能な範囲で利用されること。『再生不可能な資源』は、他の物質やエネルギー源でその機能を代替できる範囲内で利用が行われること。人間活動からの環境負荷の排出が環境の自浄能力の範囲内にとどめられること。人間活動が生態系の機能を維持できる範囲内で行われていること。種や地域個体群の絶滅など不可逆的な生物多様性の減少を回避すること」が必要であるとされる。

また、2006年4月策定の「第3次環境基本計画」は、ヨハネスブルク・サミットの「実施計画」162(b)にあるように、「持続可能な開発のための国家戦略を策定し完成させるために早急に措置をとり、2005年までにこれらの実施を開始すること」⁽⁷⁵⁾の日本版取組みの一つと位置付けられる。EUではすでに述べたとおり、90年代後半に加盟国各国いずれもその体制をほぼ整えている。

「第3次環境基本計画」⁽⁷⁶⁾の序章では、「本計画が目指すべき“持続可能な社会”とは、“健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域までにわたって保全されるとともに、それらを通じて国民一人一人が幸せを実感できる生活を享受でき、将来世代にも継承することができる

(72) 安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議ホームページ
<http://sustainability.go.jp/forum/index.html>

(73) 内閣府『日本21世紀のビジョン』国立印刷局、2005。経済財政諮問会議ホームページ
<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/vision/index.html> 及び報告書は
<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0419/item10.pdf>

(74) 『第2次環境基本計画』第2部第1節参照。『環境基本計画』は1994年に第1次、2000年に第2次、2006年に第3次が策定されている。

(75) 前掲、注(14)、p.87。

(76) 『第3次環境基本計画』第1部序章～第2章参照。

社会”であり、そのためには、多様化する国民の期待が実現する社会の基盤としての環境が適切に保全されるとともに、経済的側面、社会的側面も統合的に向上することが求められる」としている。

「目指すべき持続可能な社会とは、物質的な面だけでなく、精神的な面からも、安心、豊かさ、健やかで快適な暮らし、歴史と誇りある文化、結びつきの強い地域コミュニティといったものを、我が国において将来世代にわたって約束するような社会であるとともに、それを世界全体に波及させていくような社会である」。つまり、「健やかで美しく豊かな環境先進国（HERB）」であるとする。ここでのHERBは、健やか（Healthy）、美しい（Beautiful）、豊か（Rich）の頭文字に環境と経済（Ecology, Economy）の頭文字を加えたものである。

この目標を実現するために、環境政策の6つの方向性を提示している（序章）。①環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上、②環境保全上の観点からの持続可能な国土・自然の形成、③技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組み、④国、地方公共団体、国民の新たな役割と参画・協働の推進、⑤国際的な戦略をもった取組みの強化、⑥長期的な視野からの政策形成、である。このうち①の「統合的な向上」とは、環境効率性（単位当たり生産物の環境負荷減量）を高め、環境改善投資が経済発展につながり、生活質を高めるようになることであり、そのためにはビジネススタイルやライフスタイルを見直す必要があるとしている（環境基本計画・第2章第1節）。また、⑥のような実現のためには「バックキャストिंगの手法」を導入する。この手法は、「あるべき将来像から考えていく」手法で、あるべき将来像を示し、実現までの対策と工程表を作成・検討するものである（第2章第6節）。

2007年6月には「21世紀環境立国戦略」⁽⁷⁷⁾が策定され、ここでは「持続可能な社会」のあり方を発展させた。「戦略」では、地球規模での環境問題の深刻化を、地球温暖化の危機、資源の浪費による危機、生態系の危機の3つの危機としてとらえ、これらを克服して持続可能な社会を構築しなければならないとしている。

ここでの持続可能な社会とは、「健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域まで保全されるとともに、それらを通じて世界各国の人々が幸せを実感できる生活を享受でき、将来世代にも継承できる社会」である。この実現のために、環境負荷の最小化・環境許容量内を前提に、温室効果ガス排出を大幅削減する「低炭素社会」、3R（Reduce：発生・排出抑制、Reuse：再利用、Recycle：再生利用）を通じた「循環型社会」⁽⁷⁸⁾、自然の恵みの享受と継承ができる「自然共生社会」、これらへの統合的取り組みを、関係者の参加と協働により行ない、持続可能な社会の「日本モデル」を構築するとした。

とくに、ここ1～2年で着手すべき重点的な政策の方向が、次の8つの戦略（①～③は3つの危機に対応、④～⑧は横断的戦略）にまとめられている。

8つの戦略とは、①気候変動問題の克服に向けた国際的リーダーシップ（世界全体の排出量を2050年までに現状比半減とするための技術革新、中期戦略の策定、資金メカニズムの構築といった「美しい星50」の実施）、②生物多様性の保全による自然の恵みの享受と継承（里地里山の保全、生物多様性保全のネットワークの構築）、③3Rを通じた持続可能な資源循環（3Rの制度・技術・経験

(77) この「戦略」は、2007年1月の安倍元首相の施政方針演説において「戦略」策定の方針が打ち出され、これに基づき中央環境審議会・21世紀環境立国戦略特別部会において審議され提言されたものである。

(78) 日本における取り組みやとくに循環型社会については、谷津龍太郎「より高次の循環型社会をめざして」、大迫政浩「3Rの取組による温室効果ガス排出削減効果」、いずれも『季刊環境研究』No.154, 2009.8を参照。

の国際的展開、東アジアでの実現)、④公害克服の経験と智慧(ちえ)を活かした国際協力(環境技術の協力、水問題の解決)、⑤環境・エネルギー技術の中核とした経済成長(環境技術・環境ビジネスの展開、バイオマス等再生可能エネルギー利用の推進)、⑥自然の恵みを活かした活力溢れる地域づくり(農林水産業の活性化、持続可能な都市づくり、豊かな水辺・美しい森林づくり)、⑦環境を感じ、考え、行動する人づくり(環境教育・学習機会の多様化、国民運動の展開)、⑧環境立国を支える仕組みづくり(社会的責任投資Socially Responsible Investment: SRIやCSRなど取り組みが市場で評価される仕組みづくり)。

以上が日本における「持続可能な発展」に関する理解である。ただし、次のような指摘も見落とせない。たとえば、大塚直・早稲田大学教授は国際法の立場から、「『自然的生活基盤』としての『環境』が経済や社会と同等のものではなく、経済や社会の存続基盤である」とし、この「環境」について、日本においては、「不可逆な損失を招かない基準」の設定が必要であり、「生物多様性の維持のための利用基準、望ましい人口水準、回復不可能な環境変化の基準等を策定し(幅はありうる)、それらに照らして現状を評価する主体を定めること、そして、環境許容量の範囲内で、政策の転換や技術革新等によって経済や社会を発展させることを目指すべきである」とする⁽⁷⁹⁾。

3 バックカスティング方式等による理念への接近

日本を含め各国・各分野において持続可能な発展のための取り組みが広がるにつれ、実践の方法をめぐって重要になってきたのがESDとバックカスティング方式である。バックカスティング方式は、ヨーロッパ諸国ではすでに大きな実績がある。この2つの方法を次にみることにしよう。

まず、ESD (Education for Sustainable Development) について紹介しよう。上述したとおり、「持続可能な開発のための教育の10年」(「ESD10年」)は、ヨハネスブルグ・サミットにおいて日本が提案し、58回・59回の国連総会決議を経てユネスコが主導機関としての役割を担うことになった⁽⁸⁰⁾。そして2005年10月、ユネスコは教育の価値・質・プロセスを重視した「ESD国際実施計画」を策定し、ESDの本格的な取り組みが始まった⁽⁸¹⁾。2009年4月には、ドイツ・ボンにおいて中間レビューのための国際会議が開催された。

「ESD国際実施計画」では、持続可能な発展の3側面(環境、経済、社会)の重要性とその考慮の必要性を明示している。このもとのESDとは、環境教育を包含し、環境教育を公平性、貧困、民主主義、生活の質といった社会・文化的要素並びに社会・政治的課題の文脈において幅を広げたものと認識され、人間が人間として生きていくための基本的な要素がその内容とされる。

「持続可能な発展」理念を実現するためには、少なくとも環境・経済・社会の3側面のそれ

(79) 大塚直「『持続可能な発展』概念」『法学教室』No.315, 2006.12.

(80) 上原有紀子「『国連・持続可能な開発のための教育の10年』をめぐって—共生社会を目指した日本の取組み」『レファレンス』55巻3号, 2005.3; 上條直美「『国連・持続可能な開発のための教育の10年』制定の背景と実施に向けた日本国内の動向」『PRIME』(明治学院大学国際平和研究所紀要)No.20, 2004.10; 廣野良吉「『持続可能な開発のための教育の10年』の推進」『ヨハネスブルグ・サミットからの発信: 『持続可能な開発』をめざして—アジェンダ21完全実施への約束』(環境省地球環境局編集協力)エネルギージャーナル社, 2003, pp.293-302.に詳しい。「国連持続可能な開発のための教育の10年」2006.4.外務省ホームページ〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/edu_10/10years_gai.html〉

(81) UNESCO(2005), *United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014): Draft International Implementation Scheme*. 〈<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139937e.pdf>〉; 佐藤真久・安部治ほか「トピリシから30年—アーマダバード会議の成果とこれからの環境教育」『環境情報科学』37巻2号, 2008.7.等参照。

それぞれの具体的課題（「アジェンダ21」等行動計画の課題）の追求と、また「環境」に基礎におく3側面の理念的課題（「リオ宣言」等宣言・決議の理念）の追求が重要である。これらの課題の追求の過程で、社会の質の向上のために必要な価値観、行動、ライフスタイルを学ぶESDの果たす役割が期待されているのである⁽⁸²⁾。

「ESD国際実施計画」は、こうした取組みを前進させるために、国や地方自治体レベルにおいてESDの実施計画の策定を推進している。国や自治体によって事情は異なり、そのため事情にあった計画の策定となるように次の7つの戦略が提起されている。すなわち、①主張とビジョンの構築、②協議と当事者意識、③パートナーシップとネットワーク、④能力開発とトレーニング、⑤調査研究と革新、⑥情報通信技術の利用、⑦モニタリングと評価、である。

日本においても、「国連ESDの10年」関係省庁連絡会議が2006年3月に『わが国における「国連持続可能な開発のための教育の10年」』を策定した。日本における「持続可能な発展」理念を普及・定着させるのに大きな役割を果たしている。ただ、日本では、国際社会が期待するESDと若干の齟齬やESDの教育機会の不足が指摘されている⁽⁸³⁾。学校はもちろん社会・家庭や企業などのあらゆる場におけるESDの推進が、日本における「持続可能な発展」理念の定着と実生活への定着に大きく関わってくるのは間違いない。それだけに、様々な教育現場や生活現場での取り組みのあり方が問われる。

持続可能な社会を構築するために、もう一つ重要な推進方法として注目されるのが「バックキャストिंग」という方式である。日本でも「第3次環境基本計画」（上述）で採用された。この方式はすでにスウェーデン等ヨーロッパ諸国で実績がある。「循環原則・4つのシステム条件」や環境NGO「ナチュラル・ステップ」（1989年発足）の創始者であるスウェーデンの医師ロベール博士が提唱したものとされている⁽⁸⁴⁾。

この方式は、「地球は有限」という前提のもとで、安心した生活、あるべき社会の姿（目標、もしくは個別的課題と理念的課題の改善・解決されたある水準）を想定し、そこにたどり着くために、目標年次ごとに社会のあり方、社会的・経済的・生態的条件の整備のあり方を考え変革し実践する手法である。図2のとおり、目標を定めて「現在を振り返る」（Back-casting）手法である。

これに対し、これまで多く採用されてきた「フォアキャストिंग」方式は、「地球は無限」を前提に、過去の趨勢等をベースに現状を分析し、将来を予測してそれに必要な対策を検討・実施するという「前を見通す」（Fore-casting）手法である。長期的な目標が明確でないため方向も定まらない。

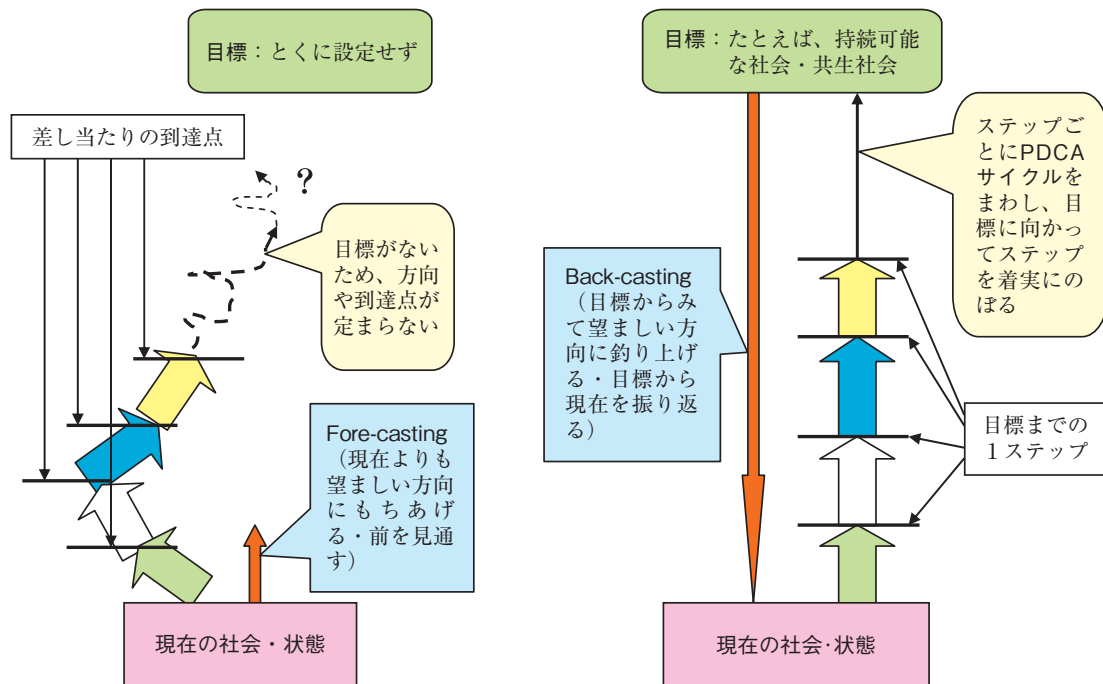
地球温暖化のような問題の場合には、フォアキャストिंग方式ではIPCCの第4次評価報告書のように破局を描いてしまうことになり、適切な手法・アプローチではない。そこで、破局を回避してあるべき将来の社会の姿を想定し、現在から順次どのような対策が必要かの対策

(82) 「国連持続可能な開発のための教育の10年」関係省庁連絡会議『わが国における「国連持続可能な開発のための教育の10年」実施計画』2006.3.30. (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokuren/keikaku.pdf>)

(83) たとえば、中山修一「日本における『国連持続可能な開発のための教育の10年』の展開と課題」広島経済大学創立四十周年記念論文集刊行委員会『広島経済大学創立四十周年記念論文集』2007.

(84) バックキャストिंग方式は、もともと戦略論の分野で使用されているものともいわれている。一方で、NGOの間では「ナチュラル・ステップ」の発案ともいわれている。ここでは、以下の文献を参考にして論じた。小澤徳太郎『スウェーデンに学ぶ「持続可能な社会」』（朝日選書）朝日新聞社、2006、pp.38-72；高見幸子『「バックキャストिंग」で考える未来の環境』『環境会議』28号、2007.9；大迫政浩「バックキャストिंगによる今後の循環・廃棄物管理分野における研究開発戦略」『生活と環境』53巻7号、2008.7；柳下正治・濱田志穂「持続可能な交通（EST）の実現を求めたステークホルダー会議の開催」『資源環境対策』43巻9号、2007.8；谷口信雄「脱温暖化へ 国の先を行く首都東京の挑戦」『資源環境対策』44巻4号、2008.4；松野栄明「バックキャストिंगの可能性」『国土交通政策研究所報』27号、2008.2.等参照。

図2 フォアキャスト方式とバックキャスト方式
 〈フォアキャスト方式〉 〈バックキャスト方式〉



注. NGOナチュラル・ステップ、ホームページの「ナチュラル・ステップのフレームワーク」
 (http://www.tnsij.org/about/flame/f_02.html) の図を参考にして筆者作成。

を講じていくことが必要となる。京都議定書の二酸化炭素排出削減目標とそのための実施計画は、このバックキャスト方式を採用している。長期的にバックキャスト方式を採用しても、短期的あるいはその都度フォアキャスト方式の点検・評価も必要となる。

その際の点検・評価の方法として、たとえばPDCAサイクルが最も有効なものの一つである。PDCAサイクルは、アメリカの統計数学者エドワーズ・デミングが開発したもので、当初は商品の品質管理の手法であった。近年、国や自治体の事業評価など様々な分野で応用・活用されている⁽⁸⁵⁾。ただし、教育現場や自治体等では、あまりに単純な機械的な使用には問題視する向きもある。

PDCAサイクルを実行する場合、まず事業プロセスの現状を把握し、目指すべき理想の姿と現状とのギャップを認識し、そのギャップを埋める対策を立案する（Plan：計画・企画）。次にこの対策を実際の事業プロセスに導入する（Do：実行・実施）。さらに、導入した対策が問題なく適切に機能しているか点検・評価する（Check：検証・評価）。最後に、計画をこのまま遂行する箇所と改善を要する箇所について意思決定し、後者については再びP（計画）を立案する（Action：改善・実行）。

ここで、バックキャスト方式によるCO₂削減の取組み＝低炭素社会の構築について例をあげてみることにしよう。

(85) 増原直樹「地域における省エネ対策の現状と今後の方向性」『資源環境対策』45巻5号, 2009.5; 川端寛文「地域コミュニティを対象にした防災まちづくりマネジメントシステムの開発に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』73巻631号, 2008.9; 五十嵐智治・出井信夫「自治体行財政改革とPDCAサイクルの推進」『地方自治職員研修』40巻12号, 2007.12.等参照。

地球温暖化による悲劇を回避するためには、最低でも「2050年にまでにはCO₂排出を1990年比半減」することが必要とされている⁽⁸⁶⁾。途中目標としての京都議定書（97年12月）では2008～12年までに1990年比で先進国全体5.2%削減（日本6%、アメリカ7%、EU8%など）することになっている。このような未来先取りの削減目標がバックキャスト方式である。

しかし、目標に近づけるにはフォアキャストの方式も必要となる。今ある科学技術の最大限適用、それを背景とした社会制度・システムの改善などにより実現するための対策である。

たとえば、日本の環境省のプロジェクト研究では、2050年の社会経済において、エネルギー需要、省エネルギー機器選択、低炭素エネルギー供給、個々の技術進歩を前提に、現時点で知られている対策の組み合わせでも1990年比70%の削減が実現可能であるという⁽⁸⁷⁾。その対策と削減率は、産業部門では構造転換と省エネルギー技術導入等で20～40%、運輸旅客部門では適切な国土利用・エネルギー効率の向上等で80%、運輸貨物部門では物流の高度管理・自動車エネルギー効率の改善等で60～70%、家庭部門では高断熱住宅の普及と省エネ機器の利用等50%、業務部門では高断熱住宅への立て替え・省エネ機器の導入等40%、そしてエネルギー供給は低炭素・再生可能エネルギーへの転換とエネルギー効率の改善を想定している。

以上を総合対策として整理すれば、表2の総括表のようになろう。目標年次までのこれら対策に関する工程表をつくり、PDCAサイクルをまわして実行していくことが必要となる。

こうして化石燃料の使用を抑制し、再生可能エネルギーを開発・利用することを優先して環境的持続可能性を追求する。しかし、低炭素社会の追求はこれに止まらず、さらに技術革新や革新技术の社会への適用・普及により経済的持続可能性の発展が期待でき、それらを前提に社会的持続可能性、つまり成熟社会にふさわしい生活の質の発展の確保も追求・実現する。このような総合対策となることが望まれる。「成長戦略」というよりも「発展戦略」という発想・視点が重要である。

この点でいうと、現在注目されている「グリーン・ニューディール革命」は一考に値する⁽⁸⁸⁾。再生可能エネルギーを基軸として、これに情報技術（IT）や電気自動車（EV）等を結合した産業構造の大転換である。たとえば、日本が1950年代後半に石炭から石油にエネルギー転換を図りながら繊維産業中心から重化学工業中心の産業構造に転換し、日本の経済構造と消費構造を大転換した教訓に学ぶ構想と理解できる。再生可能エネルギーを基軸に転換し、大量生産・大量消費・大量廃棄から適正生産・適正消費・最小廃棄（無害化）のグリーンへの産業構造の質的な転換である。

つまり、波及効果のあるまったく新しい需要（外需・内需両にらみの）の創出が狙いである。新しい需要の創出であっても波及効果の薄い、もしくは既存の関連産業を縮小するような需要ではない。たとえば、携帯電話やデジタルカメラのように、既存の時計、カメラ、辞書、書籍

(86) 地球温暖化交渉をめぐる状況については、国立国会図書館調査及び立法考査局『地球温暖化をめぐる国際交渉』（調査資料2008-1）2008.6；遠藤真弘「地球温暖化対策の中期目標—国内での検討経緯と今後の国際交渉」『調査と情報—ISSUE BRIEF』645号、2009.7.14等参照。

(87) 環境省『2050日本低炭素社会シナリオ：温室効果ガス70%削減可能性検討』2007.2。
<http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=9167&hou_id=8032>、藤野純一ほか「低炭素社会のシナリオとその実現の可能性」『地球環境』12巻2号、2007；増井利彦ほか「バックキャストによる脱温暖化社会実現の対策経路」『地球環境』12巻2号、2007等参照。

(88) 諸橋邦彦「諸外国の『グリーン・ニューディール』—環境による産業・雇用の創出」『調査と情報—ISSUE BRIEF』641号、2009.4.9；金子勝、アンドリュウ・デウィット『環境エネルギー革命』アспект、2007；寺島実郎ほか『グリーン・ニューディール—環境投資は世界経済を救えるか』（生活人新書）NHK出版、2009；佐和隆光『グリーン資本主義—グローバル「危機」克服の条件』（岩波新書）岩波書店、2009；吉田文和『『グリーン・ニューディール』の可能性と課題』『環境と公害』39巻1号、2009.7等参照。

表2 CO₂排出の削減・抑制のための対策

大分類	中分類	小分類 (具体策等)	対策の効果
実践と教育の推進	①省エネルギーの促進	ライフスタイルのスリム化…公共交通機関の利用、カーシェアリング、自転車利用、節電(控えめな冷暖房、省エネ照明・家電・待機電力カット、等)、省エネ住宅、アイドリング・ストップ、安全・安定運転、旬の農産物の地産地消、ゴミの削減、森林保全と国産材の利用、環境教育・学習の推進	CO ₂ 排出削減・抑制
		産業活動のスリム化…省エネ・節電の励行、省エネ工場・ビル、CO ₂ 発生抑制製品の利用、カーボン・マネジメントの徹底、環境経営の実践、社内教育の推進、環境保全型農業の推進	
技術の開発と利用	②CO ₂ 発生抑制(低炭素)技術の開発と利用	省エネルギー技術の開発…高効率エネルギー利用技術(ハイブリッド自動車、高効率エアコン)、高効率エネルギー転換技術	CO ₂ 排出削減・抑制
		化石燃料依存からの転換…利用の削減、石炭→石油→天然ガスへのシフト、水素活用へのシフト	
		原子力の利用…賛否両論あるも近年注目度高まる(ウラン・プルトニウムからトリウムへの転換の議論もある)	
		再生可能(自然)エネルギーの利用促進と技術開発…水力、風力、地熱、太陽熱、太陽光、潮汐(潮力)、波力、バイオマス、等の利活用システムの構築と技術開発	
	③CO ₂ 回収・貯留技術の開発と利用	CO ₂ 回収…発電所・製鉄所等の大量CO ₂ 発生源からの分離・回収技術 CO ₂ 貯留(漏れるリスクあり)…海洋隔離(海洋がもつCO ₂ 吸収能力を利用した貯留技術)、地中貯留(地下の地質がもつCO ₂ 貯留能力を利用した技術)	CO ₂ 削減
	④CO ₂ 吸収源拡大技術の開発と利用	植林・大規模緑化の促進…植物の光合成によるCO ₂ 吸収固定、農地による吸収(不耕起栽培、堆肥使用等) 海洋のCO ₂ 固定能力の強化…人工湧昇流を利用した植物プランクトンによる海洋表層のCO ₂ 吸収固定	
社会制度・システムの構築	⑤中央・地方政府における効果的政策・制度の確立、国際的枠組みの構築	公報(広報)・助言によるアプローチ…消費者・生産者への直接的助言、メディア等による啓発、CSR(企業の社会的責任・環境経営)活動、住民参加事業、等	CO ₂ 排出削減・抑制
		規制的手段によるアプローチ(京都議定書等のCO ₂ 削減の取り決め等)…基準の設定(化学物質の利用基準、CO ₂ 排出削減目標等)、規制・禁止の措置(汚染源となる諸活動の規制・禁止)、許可制の導入、等	
	経済的手段によるアプローチ(「世界共通環境税」・「比例的炭素税」の創設等)…課徴金・税の導入(排出課徴金・排出税、利用者課徴金、製品課徴金)、排出量の取引(CDM、JI事業、カーボンオフセット等)、預託金払戻し制度、資金援助(PPP原則では例外的。エコポイント、直接支払いの環境補助金)、その他(実施インセンティブ、罰金、損害賠償、等)		
	⑥共生持続型社会システムの構築	地域循環(環境保全)システムの構築…「大量生産・大量消費・大量廃棄」から「最適生産・最適消費・最小廃棄(無害化)」への転換 地産地消システムの構築…食料やエネルギー(自然エネルギー)等の利用資源の地域内自給への転換 地域協働システムの構築…個別的な取組みから住民・生産者・企業・行政等の一体的取組みへの発展 地域経済自立運営システムの構築…利用資源の経済的採算の追求、政策支援の確立	

(出典) 農水省ホームページ〈http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyos/seisaku/s_ondanka/senryaku.html〉、環境省ホームページ〈<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/domestic.html>〉、(財)地球環境産業技術研究機構ホームページ〈<http://www.rite.or.jp/japanese/labo/sysken/system-top.html>〉、アースデイ21編『地球と生きる133の方法』家の光協会、2002年、等参照して筆者作成。

など関連産業の需要を代替してそれら需要を縮小するものではなく（これらを否定するものではないが）、波及効果や需要がともに大きく新しいグリーン産業の創出が求められているのである。

このほかにも、たとえば日本では、フードマイレージを少なくしてCO₂の排出削減にも貢献する食料自給率の向上、38万haを超える耕作放棄地を利活用したバイオマス・エネルギーはじめ再生可能エネルギーの生産、成熟社会にふさわしい福祉や介護の質的向上、産業関連的で裾野が広く生活の質にまだ課題が残る住宅事情の改善・向上等、内需型の経済を促す分野への投資が望まれる。これらは地産地消の性格が強く、地域の多様性を促すとともに、地域を単位とするネットワーク構築の必要性も高まることになろう。また、上記の「グリーン・ニューディール」もITを駆使した地域を単位とするネットワーク構築の発想が重要となろう。

IV 「持続可能な発展」理念の到達点と指標

1 「持続可能な発展」理念の到達点

これまで検討してきたように、地球サミットやヨハネスブルク・サミットなどの国際的議論、また各国・各分野における実践を経て、その理念・概念はより明確にかつ具体的になってきた。国際的に認知された一つの到達点が、ヨハネスブルク・サミットにおける認識である。

繰り返しになるが、ヨハネスブルク・サミットでは、「経済開発、社会開発及び環境保護を、地方、国、地域及び世界的レベルでさらに推進し強化」（「宣言」5）し、「環境保全と社会・経済開発が、持続可能な開発の基本である」（「宣言」8）とした。また、「経済、社会開発の基礎となる天然資源の保護と管理は、持続可能な開発の、総体的目標であり、不可欠な条件である」（傍点は筆者）とし、環境（資源）保護・保全という基礎の上に経済開発、社会開発とがあり、これらを「相互に依存し補強し合う支柱として統合する」ものとしている。しかし、同時にこうした認識には課題も残されていることは、すでに見たとおりである。

「持続可能な発展」理念をさらに敷衍すれば、次のようにまとめることができよう。たとえば、植田和弘・京都大学教授の整理を紹介すれば、「持続可能な発展とは、①環境や資源への配慮、②南北間衡平・世代間衡平を含む社会的衡平、③社会的効率、という3つの課題を実現する発展である。すなわち、エコロジカルな環境的持続可能性を確保することに加えて、経済的・社会的要素にまで広げて持続可能性を概念化・具現化しなければ持続可能な発展にはならない」⁽⁸⁹⁾。ここでの基本問題は、寺西俊一・一橋大学教授の言葉を借りれば、「何よりもまず『環境』の『エコロジー的健全性』と『持続可能性』の確保をめざすこと、そして、そのなかで、これからの『経済』や『社会』の新たな『発展』の内容やあり方をどう問い直していくか、という点にある」⁽⁹⁰⁾。

このような考えを踏まえ、具体的に国・地方自治体・企業等において実践するには、たとえば自治体では、「知識基盤や社会的基盤を形成するとともに、住民が自治の担い手としての力量を高めることが不可欠」である⁽⁹¹⁾。そして、「環境問題に対するどのような政策・制度的対応と民主主義的プロセスが、持続可能な発展を実現しえるのか」、さらに「グローバル、リージョ

(89) 植田和弘「持続可能な地域社会」『Joyo ARC』40巻466号、2008.8。ほかに、植田和弘ほか編『持続可能な地域社会のデザイン—生存とアメニティの公共空間』（講座・新しい自治体の設計3）有斐閣、2004、pp.3-6。参照。

(90) 寺西俊一編『新しい環境経済政策—サステイナブル・エコノミーへの道』東洋経済新報社、2003、p.5。

(91) 植田和弘「環境サステナビリティと公共政策」『公共政策研究』8号、2008.11。

ナル、ナショナル、ローカルといった重層性を伴い、各層間が相互作用を伴って動態化している重層的環境ガバナンスの構造と機能を明らかにし、そこへの移行戦略を構築していかなければならない⁽⁹²⁾と、植田・京都大学教授はまとめている。

ともかく、持続可能な発展を促すには、自然や環境が不可逆的な損失を蒙らない範囲内に制御することである。諸富徹・京都大学准教授によれば、政府が「社会的」資本（自然や環境）の劣化損傷の未然防止に努める理由は、これら「『社会的』な資本が、私的資本とは異なって利潤追求のためではなく、公共目的に供される資本だからである。『社会的』な資本は、その公共的性質ゆえに、政策課税によって政府が一定のストック水準を維持管理していく必要がある⁽⁹³⁾」としている。

ここで、実践のあり方や後述する指標のあり方にも関わらせて、「持続可能性」、「持続可能な発展」、そして「持続可能な社会」について、さらに整理を進めれば次のようになる。シーム的に示せば図3のとおりである。

図3の左端に示したとおり、「持続可能性」とは次の3つの側面（3つの持続可能性）の均衡した定常状態⁽⁹⁴⁾のことである。すなわち、①自然及び環境をその負荷許容量の範囲内で活用できる環境保全システム（資源利活用の持続）＝環境的持続可能性、②公正かつ適正な運営を可能とする経済システム（効率・技術革新の確保）＝経済的持続可能性、③人間の基本的権利・ニーズ及び文化的・社会的多様性を確保できる社会システム（生活質・厚生確保）＝社会的持続可能性、これら3つの側面の均衡した定常状態のことである。

この定常状態は、環境的持続可能性を前提とし、経済的持続可能性を一つの手段とし、社会的持続可能性を最終目的・目標とする関係性のなかで、世代間・世代内衡平等が確保される。ある時点ある期間の「定常状態」は、「持続可能な発展」（もしくは「後退」）の結果・到達点を示している。

この定常状態は文字通り一定して不変な状態であるが、GNP（国民総生産）、GDP（国内総生産）をゼロ成長とするものではなく、技術開発とその社会への適用等による経済及び生活上の「質的発展」を想定するものである。もっとも、現在の先進国の状態は、3側面が均衡したものとはいえないが、やや長いスパンで定常状態にあるといってもいいかもしれない⁽⁹⁵⁾。

定常状態から「質的な発展」を遂げるためには、21世紀における人類の様々な課題を技術革新やその社会への適用により解決し、生活の質の向上や福祉の恒常的改善を図るという視点が重要となろう。過去には、公害解決技術、再生可能（自然）エネルギーの開発、このほかにも高齢化対応技術、資源循環・再利用・無害化技術などの適用により諸課題の大きな改善があったが、今後はこれら技術も含め、前述したような「グリーン・ニューディール」などを想定した新たな技術開発と社会への適用が期待される。最終的には生活の質の向上につながるものである。

このように「持続可能な発展」とは、3つの「持続可能性」の質的水準が向上した状況をい

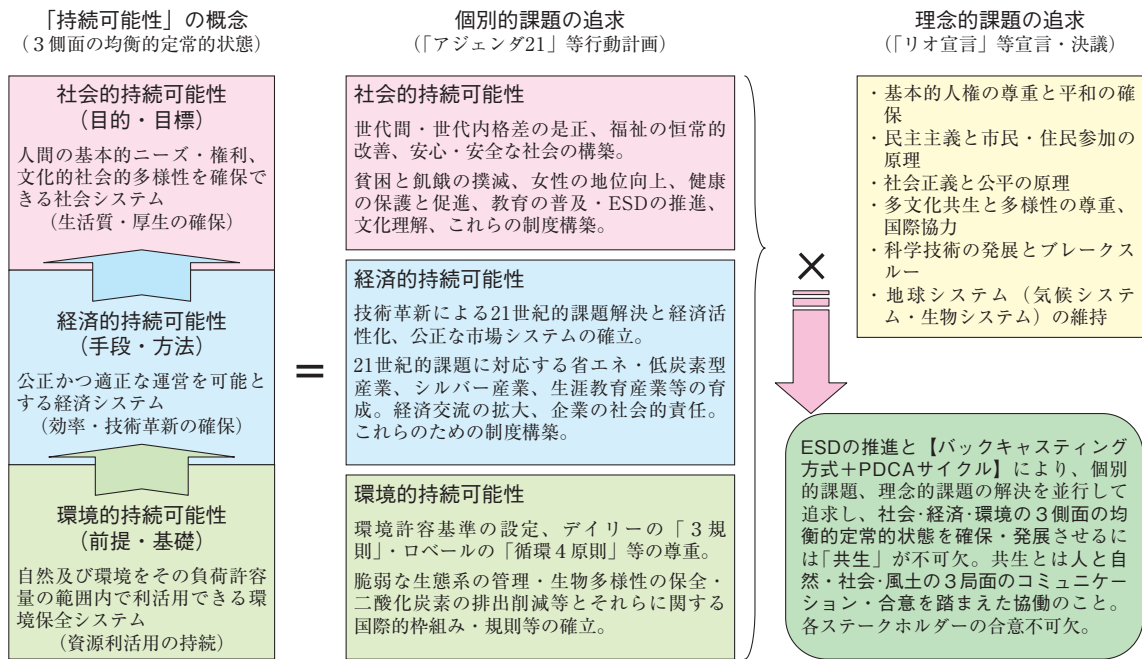
(92) 植田和弘「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」『社会学年報』No.37, 2008.

(93) 諸富, 前掲, 注(42), p.112.

(94) 「定常状態」とは、もともとイギリスの経済学者ジョン・スチュアート・ミルの『経済学原理』（1848年）のなかで、人口と資本が一定量で不変の状態になることを「定常状態」(stationary state) の経済 (steady-state economy) といったことに始まる。この線上にあるローマ・クラブの『成長の限界』にみるように、やや長いスパンの均衡状態を指している。しかし、ここではある時点やごく短い期間も含めた環境・経済・社会の3側面が均衡した定常状態という広い意味で用いる。つまり、特定したある時点ある期間の3側面の均衡的定常状態を指す。

(95) たとえば、広井良典『グローバル定常型社会—地球社会の理論のために』岩波書店, 2009, pp.6-7.

図3 「場」における「持続可能性」課題の2つの追求



「場」とは〈ローカル〉・〈ナショナル〉・〈リージョナル〉・〈グローバル〉・〈家庭〉・〈産業(企業)〉の各レベルを指し、各レベルにおいて個別的課題の追求と理念的課題の追求を並行的に行う。(筆者作成)

う。また、「持続可能な社会」とは、「持続可能性」(3側面の均衡的定常的状态)をもつ社会もしくは「持続可能性」をもちつつ発展する社会のことである。「持続可能な社会」は空想の社会ではなく、人々が生活する具体的な社会(「一定の『場=地域』」)において実現されるべきものである。ここでの「具体的な社会」(「一定の『場=地域』」)とは、自治会や市町村等の地域、国、地球、さらに家庭、企業(産業)レベルの各レベルを指し、ここでの担い手はそこで生活するステークホルダー、すなわち住民・市民、NPO・NGO・企業等のアソシエーション、公的組織等である。

「持続可能性」を確保もしくは発展させるためには、これらの担い手の確保とともに、目標をもって次の2つの課題を一つひとつ改善・解決する必要がある。図3の「概念」の右側に示した「個別的課題」と「理念的課題」がそれである。

個別的課題は、主な国際会議等(図1)で決まった「アジェンダ21」にみられるような行動計画・実施計画に掲げられた課題であり、3側面の持続可能性それぞれの課題として独自に追求されるものである。他方、理念的課題は、同様に決議された「リオ宣言」等の原理・原則の課題であり、環境的持続可能性⁽⁹⁶⁾を前提として経済的持続可能性を一つの手段とし、そして社会的持続可能性を最終目的・目標とする、そうした関係性のなかで追求されるものである。

バックキャストするための目標をもって、この2つの課題を追求しつつ「持続可能性」を確保・発展させるためには、「共生」、すなわち人と自然(資源)・社会(経済・風土)とのコミュニケーションを踏まえた合意、それに基づく協働という手続が不可欠である。この過程でのマ

(96) 図3の「デイリーの『3規則』」とは、①再生可能な資源の利用は再生速度を超えてはならない、②再生不可能な資源の利用は再生可能な資源で代替できる速度を超えてはならない、③汚染物質の排出速度は無害化できる速度を超えてはならない、ということである。また、「ロベールの『循環4原則』」とは、①地下物質の濃度を地上で増やし続けてはならない、②人工物質の濃度を増やし続けてはならない、③自然の物理的基盤を破壊し続けてはならない、④資源の節約的で公平な利用を行なう、ということである。詳しくは、前掲注(4)文献を参照。

ルチステークホルダーによる意思疎通、意思決定、合意形成、そして、このようなマルチステークホルダー・プロセスの設定は決定的に重要かつ不可欠である⁽⁹⁷⁾。

課題実現と目標達成は、図4にみるとおり、「一定の『場＝地域』」に関わる人々・住民・市民・NPO・NGO・公的組織等（ステークホルダー）の「コミュニケーション・交流、合意・納得、協働」＝「共生」という具体的合目的的行為の繰返しのなかで実現され、PDCAサイクルを回すことによりさらに確かなものになる。その意味で、「コミュニケーション・交流、合意・納得、協働」（3つの条件）というプロセスは、「持続可能な発展」の出発点であり実践的な行為であり、持続可能な社会は「共生社会」、「協働社会」と同義である⁽⁹⁸⁾。

また、図5のとおり、人間が自然（資源）と、また社会（経済・風土）とコミュニケーションを行ない、それを踏まえて合意・納得し、そして協働した「合目的的行為」後のこの水準は、ある時点ある期間の「定常的状态」（持続可能性）の結果・到達点を示すものである。また、図5は「持続可能な社会」（共生社会）の構造を分析する一つの枠組みを示すものである。さらにこの図は、学際的なアプローチの必要性とともに、円が交差した中心領域（「持続可能な社会」）にアプローチする独自の方法の解明・定立の必要性も提起している。

ともかくも、「持続可能な社会」は、それに近づけていくための意思が必要である。そのためにESDやバックキャスト方式が採用されており、国・地方自治体等の各レベルにおける「持続可能な社会」の目標の置き方が重要である。

しかし、環境・経済・社会の3側面を統合した持続可能性の追求とはいえ、日々、年追うごとに「環境」は多くの課題を抱え、現実には3側面の均衡的な追求が欠落しがちであり、また、環境の許容量を前提にした経済活動とはいえ、そもそも環境の許容量はどの水準なのか不明である。さらに、仮に環境許容量を決めたとしても、ステークホルダーの合意が得られない。得るには相当の時間と努力が必要である。このように、「持続可能な社会」を実現・構築するためには、乗り越えにくい問題を克服していかなければならない。

2 実践ツールとしての様々な持続可能性指標

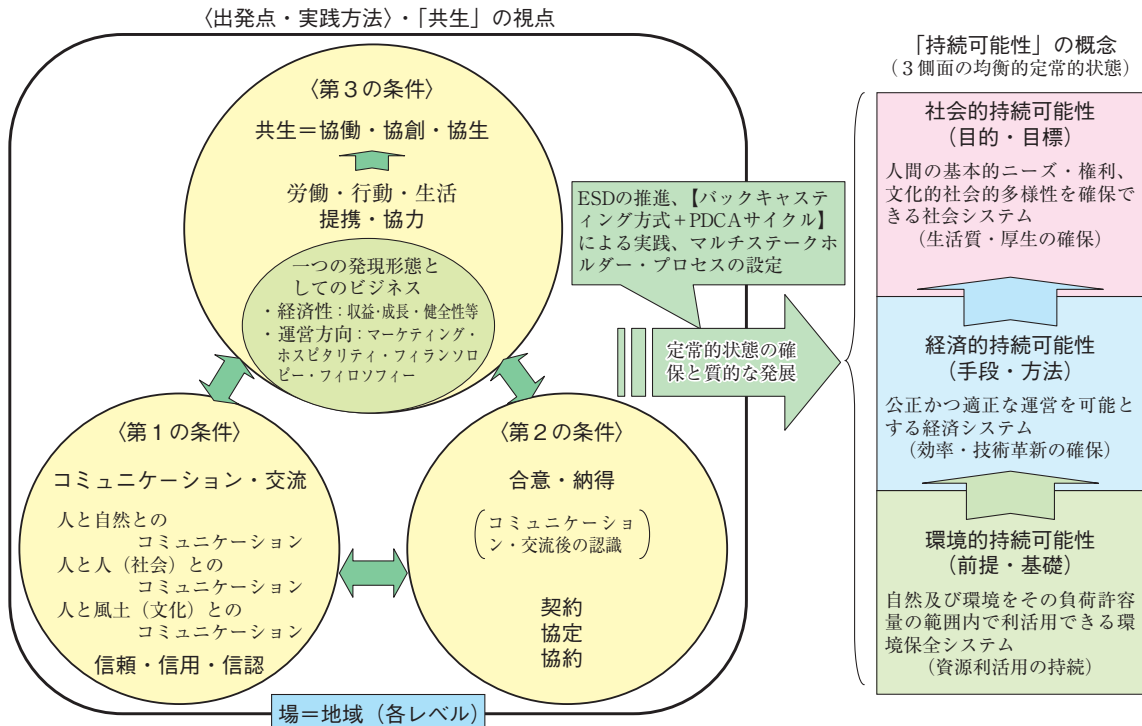
以上のような「持続可能性」の概念や到達点を、具体的で様々な情報がある基準で集約化・単純化・定量化して可視化すること（指標化）は、社会の状況認識、実践上の目安という点からきわめて重要である。社会の豊かさや発展、成長というとき、これまでは一般的にGDP（国内総生産）という指標を用いてきた。それは、国内の経済活動を盛んにして総付加価値を増大させ、これを分配することにより国民も経済的豊かさを実現し、もって社会は豊かに・発展・成長したと理解してきたためである。しかし、上述してきた「持続可能な発展」の立場からは、GDPのみをもって豊かさ・発展の指標とはいえないし、またその立場にない論者でもGDP指標のみによる理解は否定的である。

では、どのような持続可能性指標が適切かといえ、実は「持続可能な発展」の立場でも指標は様々である。それは概念の認識が研究者によって異なり、したがって計測指標も違ったものになるからである。

(97) たとえば、内閣府『安全・安心で持続可能な未来のための社会的責任に関する研究会報告書』2008.5.
http://sustainability.go.jp/research/files/srken_finalreport1.pdf

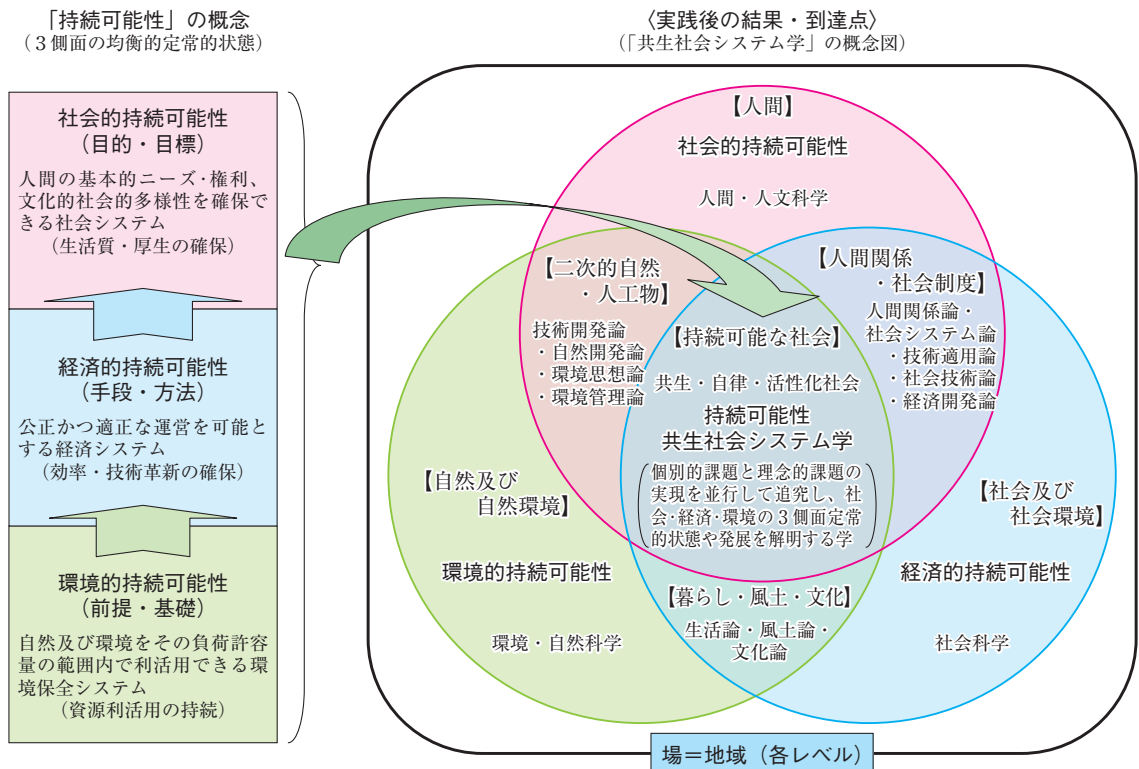
(98) 矢口芳生・尾関周二編『共生社会システム学序説—持続可能な社会へのビジョン』青木書店、2007、第1章及び第4章；
 矢口芳生『共生農業システム成立の条件』（共生農業システム叢書・第1巻）農林統計協会、2006、参照。

図4 「持続可能性」の概念と課題実現の方法



〈ローカル〉・〈ナショナル〉・〈リージョナル〉・〈グローバル〉、また〈家庭〉・〈産業（企業）〉の各レベルにおいて、各レベルの特性を踏まえた実践が重要となる。（筆者作成）

図5 「持続可能性」の概念と実践の関わり方



〈ローカル〉・〈ナショナル〉・〈リージョナル〉・〈グローバル〉、また〈家庭〉・〈産業（企業）〉の各レベルにおいて、各レベルの特性を踏まえた実践後の定常的状态を示す。（筆者作成）

そこで、国連「持続可能な発展に関する委員会」(Commission on Sustainable Development : CSD)は、「アジェンダ21」の第40章(「意思決定のための情報」)に基づき指標の策定にとりかかった。1996年には指標を策定し(134指標)、さらに2001年には第2版(15テーマ・58指標)を発表した。しかし、第2版を前後して、2000年のミレニアム開発目標(07年に改正・追加して8ゴール・60指標に、表1参照)の達成状況の測定への関心の高まりや、同様に2002年のヨハネスブルク・サミットの「実施計画」の進捗状況の測定のニーズもあって、CSDは第2版を改定した第3版を2007年に作成・発表した⁽⁹⁹⁾。

第3版ではミレニアム開発目標と第2版を踏まえ、表3のとおり、14テーマ・50コア指標に絞り込んだものを作成している。これまでよりも総合的なものになっている。しかし、これらの指標を基にした持続可能性の総合的水準の測定はいまだ行なわれていない。ただし、研究者個人の測定例はみられる⁽¹⁰⁰⁾。

現在、多くはCSD指標に関係した指標が活用されている(というよりも、すでに活用されている指標をCSDが取り込んだ)。持続可能性指標として多くの機会に用いられるようになったものとして、「エコロジカル・フットプリント(Ecological Footprint、以下EFと略記)」、「人間開発指数(Human Development Index以下HDIと略記)」、そして日本で利用される「国民の豊かさ指標」などがある。いずれも結果・到達点を示す指標である。以下これらを簡単に紹介しよう。

EF⁽¹⁰¹⁾の大きさは、経済活動による生態系サービス(生態系の資源再生産及び廃棄物処理サービス)の需要の大きさを表す。持続的に生態系サービスを受けるためには供給量(環境収容力・許容量)を超えることはできない。一時的に超える状態をオーバーシュートといい、自然資本の元本を取り崩す過程であり、長期的に続くと「破局」となる。この指標は経済活動との関係から環境的持続可能性をみるものといえる。

EFは、1人当たり土地面積(gha/人:グローバルヘクタール)として表し、人間1人が現在の経済活動を維持するのに地球生態系に負わせている負荷の大きさを、土地・水域面積として示すものである。2005年時点で、地球の生物生産力が2.1ghaであるのに対し、EFは2.7gha、 $2.7 \div 2.1 =$ 地球1.3個分を消費し、約30%オーバーシュートしている⁽¹⁰²⁾。1980年代半ば以降オーバーシュートが続いており、なかでもカーボン・フットプリントの増大が顕著で、1961年に全体の1割にすぎなかったが、2005年には5割にまで達した。1人当たりの生物生産力割り当て2.1ghaで国別にみると、アメリカがEF9.4、 $9.4 \div 2.1 =$ 地球4.5個分、EUは $4.7 \div 2.1 = 2.2$ 個分を消費、日本は $4.9 \div 2.1 = 2.3$ 個分を消費している。

次に、HDIをみてみよう。この指標は、1990年以降国連開発計画が公表した指標で、1人当たりGDP、出生時平均余命、識字・就学率などの教育、これら3指標をもとに算出し、人間としての尊厳が保たれる生活ができているか、いわば社会的持続可能性に重きをおいた評価指

(99) CSD, *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies-Third Edition*, 2007.

([http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf#search=Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies](http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf#search=Indicators%20of%20Sustainable%20Development%20Guidelines%20and%20Methodologies))

(100) 前掲、注(4)文献を参照。

(101) マティース・ワケナゲル、ウィリアム・リース(和田喜彦監訳・解題、池田真理訳)『エコロジカル・フットプリント—地球環境持続のための実践プランニング・ツール』合同出版、2004(原著名: Mathis Wackernagel & William E. Rees, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, 1996); ニッキー・チェンバースほか(五頭美知訳)『エコロジカル・フットプリントの活用』インターシフト、2005.(原著名: Nicky Chambers, et al., *Sharing Nature's Interest*, 2000) 等参照。

(102) WWF(World Wide Fund for Nature), *Living Planet Report 2008*, October 2008.

(http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report_2008.pdf)

表3 「持続可能な発展に関する委員会」の持続可能性指標

テーマ	サブテーマ	コア指標	その他の指標
貧困	所得の貧困	国の貧困ライン以下で生活する人口の割合	1日1ドル以下で生活する人口の割合
	所得の不平等	所得5分位階層における最下層に対する最上層の国民所得の割合	
	公衆衛生	適切な衛生施設を利用する人口の割合	
	飲料水	浄化された水源を利用する人口の割合	
	エネルギーへのアクセス	電気もしくは他の近代的エネルギーを使用する世帯の割合	料理のために固形燃料を使用する人口の割合
	生活状況	スラムに生活する都市人口の割合	
ガバナンス	汚職	賄賂を提供した人口の割合	
	犯罪	人口10万人当たりの殺人発生件数	
健康	死亡数	5歳未満の死亡率、平均余命	健康寿命
	医療の提供	プライマリケア（一次医療）施設にアクセスできる人口の割合、小児期の伝染病予防接種	避妊具普及率
	栄養状態	子供の栄養状態	
	健康状態とリスク	HIV/エイズ、マラリア、結核などの罹病率	喫煙率、自殺率
教育	教育水準	初等教育の最終学年到達の割合、初等教育の純就学率、成人の中等（高等）教育の到達	生涯学習
	リテラシー	成人の識字率	
人口統計	人口	人口増加率、従属人口指数	合計特殊出生率
	観光		主な観光地の観光客に対する地元住民の割合
自然災害	自然災害による脆弱性	災害の受けやすい地域に生活する人口の割合	
	天災への備えと処置		天災による人的経済的損失
大気	気候変動	CO ₂ の排出	温暖化ガスの排出
	オゾン層の破壊	オゾン層破壊物質の消費	
	大気の質	都市地域における大気汚染物質の周辺濃度	
土地	土地利用の状況		土地利用の変化、土地の荒廃
	砂漠化		砂漠化の影響を受けた土地
	農業	耕地及び永久耕地の面積	肥料の使用、農業の使用、有機農業の面積
	森林	森林面積の割合	枯葉剤による森林被害面積の割合、持続可能な森林経営の森林面積
海洋と沿岸	沿岸地域	沿岸地域に生活する人口の割合	入浴水の質
	漁業	漁獲資源における漁獲可能量の割合	
	海の環境	海の保護区域の割合	海洋栄養指数、珊瑚礁面積と生体の占める割合
淡水	取水量	利用取水量の割合、経済活動による水利用量の割合	
	水質	淡水中の大腸菌の濃度	水中の生物化学的酸素要求量（BOD）、汚水処理
生物多様性	生態系	全面積に対する環境保護地域の割合	保護地域の管理の有効性、特定主要生態系の面積、生育域の崩壊
	生物種	生物種の脅威的状況の変化	特定主要生物種の数、外来種の数
経済発展	マクロ経済実績	1人当たりGDP	総貯蓄
		投資のGDP比率	調整後純貯蓄の対国民総所得比、インフレ率
	持続可能な財政	国民総所得に対する債務の割合	
	雇用	雇用人口比率、労働生産性と単位当たり労働コスト、非農業部門における就業人口に占める女性の割合	立場の弱い労働者
	情報通信技術	100人当たりのインターネット利用者数	100人当たりの固定電話回線数、100人当たりの携帯電話加入者
	研究開発		GDPに占める研究開発費
国際経済連携	観光	GDPに占める観光支出	
	貿易	経常赤字の対GDP比	開発途上国及び後進開発途上国からの輸入の割合、開発途上国及び後進開発途上国からの輸入品に対する平均関税
	対外資金	国民総所得に占める政府開発援助の収支	対外直接投資収支の対GDP比、国民総所得に対する送金の割合
消費と生産のパターン	原材料消費	原材料消費量	国産原材料消費
	エネルギー消費	全体及び主要部門別年間エネルギー消費量、経済活動によるエネルギー消費量の割合	総エネルギー消費量に占める再生可能エネルギーの割合
	廃棄物の発生と管理	有害廃棄物の発生、廃棄物の処理	廃棄物の発生、放射性廃棄物の管理
	運輸	旅客輸送の割合	貨物輸送の割合、運輸部門エネルギー消費の割合

(出典) Commission on Sustainable Development, *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies— Third Edition*, Table 1.を訳出。

標である。ちなみに、2007年の順位は1位がノルウェー (0.971)、次いでオーストラリア (0.970)、アイスランド (0.969)、日本は前年より2つ下げて10位 (0.960)、アメリカは13位 (0.956)、韓国26位 (0.937)、中国92位 (0.772) であった⁽¹⁰³⁾。指数0.8以下を人間開発中位国、0.5以下を低位国としている。

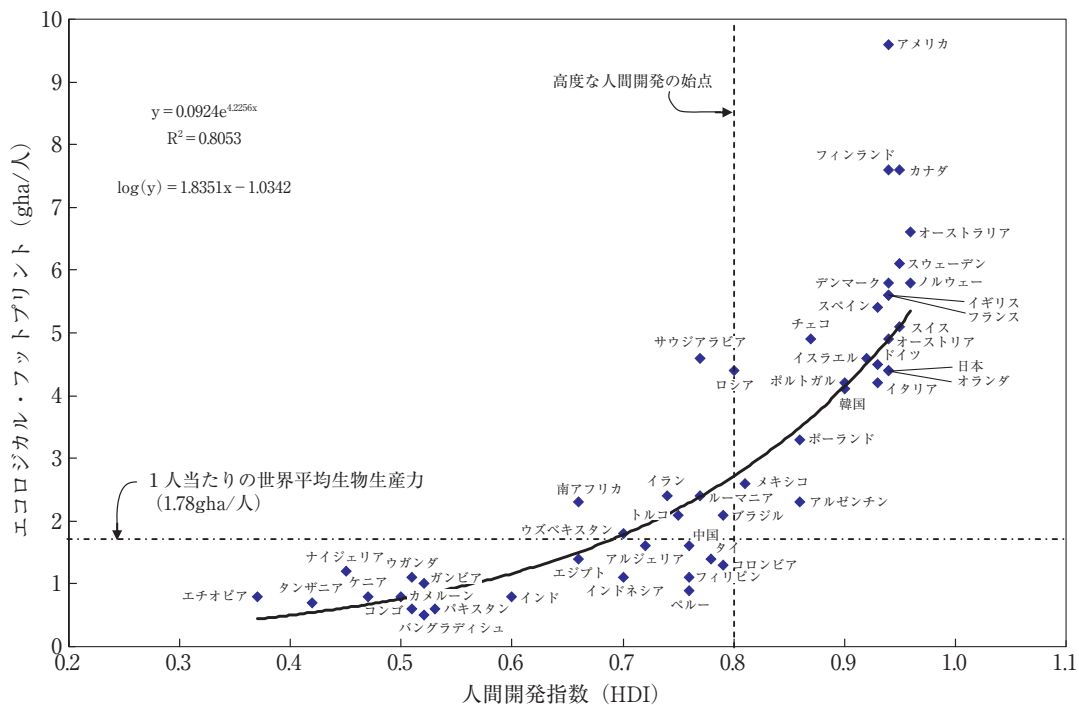
最近HDIはEFと併用される。EFとの併用は、人間としての生活水準を落とさずに、環境負荷を下げる生活を目指すことが意図される。HDIとEFとの相関をみたのが図6である。HDIが0.8以上で、生物生産力を上限とする、この2線が交差する付近の国々が「持続可能な国」を示しているといえる。

現在先進国はHDIもEFも高く、反対に途上国は両方とも低い。したがって、先進国はEFが低くなるように、また途上国はHDIが高くなるような環境政策・社会経済政策の推進、技術革新、ライフスタイルの変革の必要性が明らかとなろう。

このほか、EUをはじめ各国・各地においても、「持続可能な発展」への取組みが盛んになり、それに伴ってその進捗状況・評価の指標が相当改善されている。実践指標、計測指標の果たす役割は大きくなってきている。

2009年に入りEUでは、新たな指標の検討が進められている⁽¹⁰⁴⁾。GDPで進歩を測定することや、まして持続可能性指標としては不適であり、環境や社会要素がなく、バランスの取れた指

図6 人間開発指数とエコロジカル・フットプリントの相関 (2003年)



(出典) 数値は2003年のもので、WWF (World Wide Fund for Nature) 『生きている地球レポート2006』 (http://assets.panda.org/downloads/lpr_2006_japanese.pdf) の巻末の表2をもとに作成した。表2のなかから世界各地満遍なく人口の相対的に多い50カ国を選定してグラフ化した。

(103) UNDP (United Nations Development Program): *Human Development Report 2009, Summary*. (http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Summary.pdf)

(104) COM (2009) 433final, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: GDP and beyond Measuring Progress in a Changing World*, 20.8.2009. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:EN:PDF>)

標とはいえないとする。今後はHDIやEFを考慮するとともに、生活の質と健康も考慮し、環境の許容量の水準も科学的に措定していくことによって、天然資源の利用の制限をより厳密にし、遅くとも2012年には新指標の導入を図るとしている。さらに、フランスでは「幸福感」といった主観的指標の導入の検討も進められている⁽¹⁰⁵⁾。

日本においては、様々な指標が公表されるが、なかでも注目したいのは、社会経済生産性本部が2004年から毎年公表しているOECD諸国の「国民の豊かさの国際比較」である⁽¹⁰⁶⁾。入手可能な56の個別指標を、健康、環境、労働経済、教育、文明、マクロ経済の6つのカテゴリーに分類し、カテゴリーの得点(偏差値)の平均を豊かさ総合指数として順位付けを行なっている。2008年(主として2006年データ)の日本の順位は総合で第7位⁽¹⁰⁷⁾、第1位はルクセンブルグ、以下ノルウェー、スウェーデン、スイス、フィンランド、オーストリアの順で、北欧諸国が上位にある。

これとEFとの相関関係を見ると、図7のようになる。図6と同様に、社会的・経済的指標が高い国(豊かな国)はEFも高い傾向を示し、環境への高い負荷を前提にした「豊かさ」であることが明白である。ただし、このような指標をもって「豊か」(生活の質が高い)とするかどうかについては、上述のとおり、今後検討の余地を残している。なお、先の日本の「第3次環境基本計画」でも、総合的指標の検討が進められている⁽¹⁰⁸⁾。

(105) Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, *Draft Summary*, June 2, 2009.
(<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/documents.htm>)

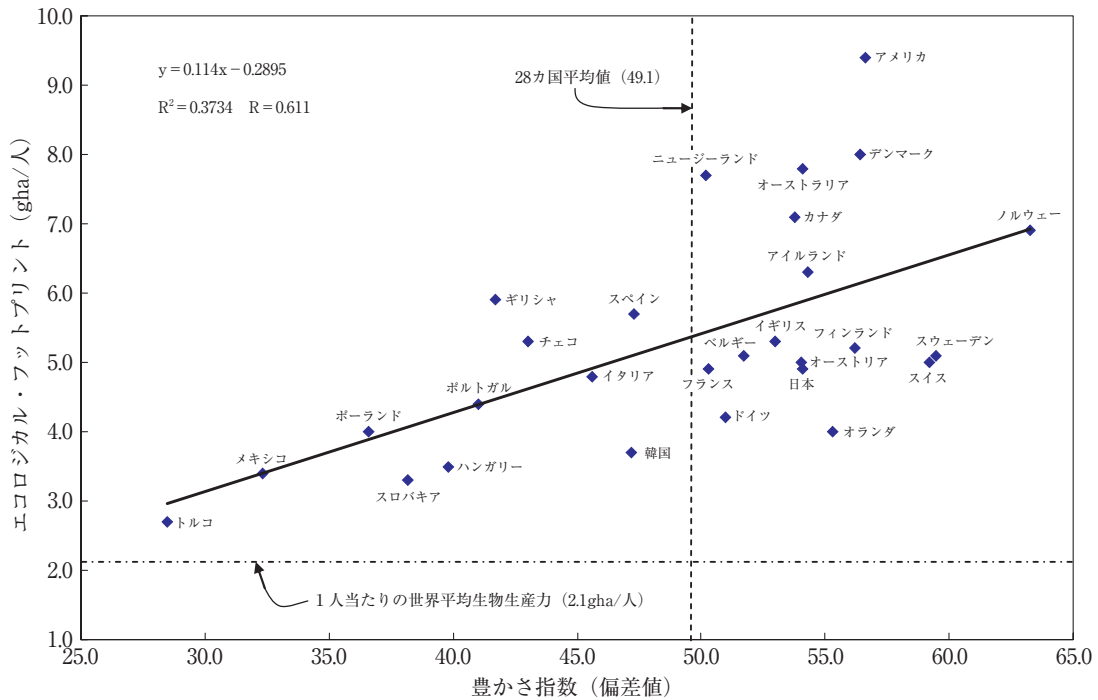
(106) 2008年度版 (<http://activity.jpc-sed.or.jp/detail/01.data/activity000890.html>)
(<http://activity.jpc-sed.or.jp/detail/01.data/activity000890/attached.pdf>)

(107) 日本の「豊かさ」はOECD諸国30カ国のなかで7位であるとはいえ、一方で「相対的貧困率」(2007年)はOECD諸国のなかで4位、15.7%(国民の所得分布の中央値と比較して半分に満たない国民の割合)でその高さが際立った(「相対的貧困率の公表について」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>))。なお、何をもって「豊かさ」とするかについては議論のあるところで、社会経済生産性本部の「豊かさ指標」についても同様である。その「豊かさ」指標については、橘木俊詔・本田創「豊かさを測るために。一徹底にあるべき『豊かさ』観の考察」『PRI』No.02A-06, 2002.3.(<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/ron022.pdf>)等が参考になる。

(108) 環境省「第三次環境基本計画における指標の活用等に係る検討委員会」において検討が進められ、EFは検討の対象になっている。「総合的環境指標のこれからの検討課題について」(http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/ei/kentou/05/mat02_1.pdf)

* 経済学・社会学等分野における「持続可能な発展」理念に関する整理や持続可能性指標のさらに詳しい内容については、矢口克也「『持続可能な発展』理念の論点と持続可能性指標」『レファレンス』711号, 2010.4.を参照されたい。

図7 豊かさ指数とエコロジカル・フットプリントの相関（2005年）



(注)「豊かさ指標」の構成は下表のとおり。

カテゴリー指標	個別指標 (*はマイナス偏差値で計算、指数の値が小さいほど上位とする。)
1. 健康指標	平均寿命、医師数、看護師数、病院ベット数、乳児死者数 (*)、死者数 (*)、健康支出、公的健康支出
2. 環境指標	CO ₂ 排出量 (*)、エネルギー原単位 (*)、国際観光収入、真の貯蓄、淡水資源、水質汚染物質排出量 (*)、耕作地、森林面積比率、自治体ゴミ処理量 (*)
3. 労働経済指標	失業率 (*)、長期失業率 (*)、雇用者報酬、GDP労働生産性、技術者・研究者数、上場企業数、社会福祉支出、単位労働コスト (*)
4. 教育指標	15歳生徒の読解力、15歳生徒の科学力、国民の高学歴率、教育支出、公的教育支出、特許取得数、科学技術雑誌論文数、生徒・教師比率 (*)、公的教育支出
5. 文明指標	自動車数、電力消費、携帯電話数、パーソナル・コンピュータ数、インターネット・ユーザー数、日刊紙数、ハイテク製品輸出、テレビ台数、情報通信支出、交通事故死 (*)
6. マクロ経済指標	GDPデフレーター上昇率 (*)、経済成長率、資本形成、輸出額、輸入額、総国際準備、国内総貯蓄、研究開発費、家計最終消費支出、財政バランス、政府累積債務 (*)、政府開発援助

(出典) エコロジカル・フットプリントは、2005年のデータで、WWF (World Wide Fund for Nature), *Living Planet Report 2008*, October 2008. (http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report_2008.pdf) の Table 1の数値を、また「豊かさ指数」は、社会経済生産性本部の「国民の豊かさの国際比較」2007年版 (主として2005年データ) (<http://activity.jpc-sed.or.jp/detail/01.data/activity000890/attached.pdf>) の数値をもとに作成。なお、上表「2. 環境指標」は作図の際は省き、それ以外の平均値をとり、エコロジカル・フットプリントと比較した。

3 「持続可能な社会」の構築に向けたアプローチ

栗田 匡相

目次

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| I 本報告書における分析の視点 | III 政策策定・実践にむけた展望—どのよ |
| II 本報告書における各論のマッピング | うな乗り越えが可能なのか?— |

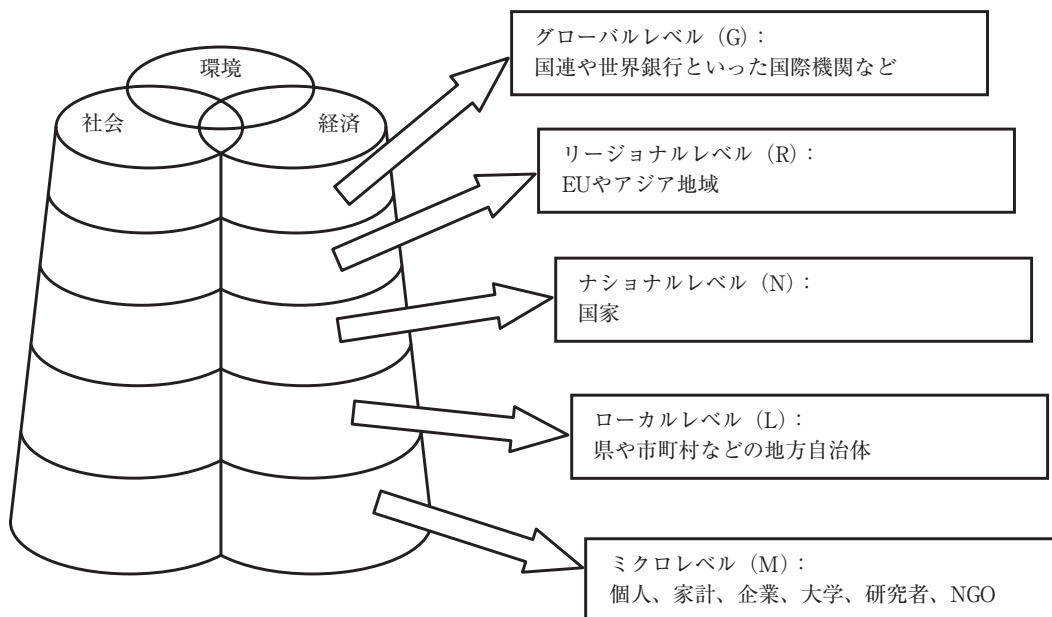
I 本報告書における分析の視点

第2章で見てきたように、「持続可能な社会」ないしは「持続可能な発展」といった概念をめぐる議論は、理念的な段階からそれらを土台にした政策の策定や実践の段階へと移行してきている。またこうした実践を行う中で、それを踏まえた理念的な議論の再考も行われている。「持続可能な社会」の構築のためには、乗り越えなければならない課題が山積していることもまた事実であり、それらをどのように乗り越えていくべきか、すなわち、理念的な議論のみならず実践のための具体的なアプローチを考えなければならない。

そこで、本章では、持続可能な社会の構築へ向けて克服すべき課題を明示し、そのための対応策などを見ていくことになるが、「持続可能な社会」といった概念が多様なものであるため、まずは本報告書における分析の視点を簡単に提示しておきたい。

第2章での議論でも触れたが、「持続可能性(サステナビリティ)」を考える際には、「環境」「経済」「社会」の三分野に問題の焦点を分類し、それら各分野の横断的な相互関係に配慮しつつ

図1：持続可能性の三分野とアクターの多層性



議論を行うことが多かった。また、「持続可能な発展」の定義には、自然環境制約（生物多様性、環境容量、天然資源保全など）、分配問題（世代間公平、世代内公平、持続可能な経済成長）、高次のSustainabilityを問う視点（生活の質の向上、社会的正義の達成、文化的価値の維持、南北間格差の是正・解消、社会的・国際的連帯など）の3点から分類する方法もある⁽¹⁾。さらに、政策の策定やその実践に関わる主体（アクター）が国連のような国際組織や国といったマクロなレベルから個人や企業といったミクロのレベルにまで重層的に分布していることに着目し、アクターの違いによる分類を分析の視点に加えている見方もある⁽²⁾。こうした先行研究を統合させ、「持続可能性」の概念と実践のかかわり方に関する概念図を提示したのが、前出の第2章の図5ということになる。

II 本報告書における各論のマッピング

第2章の図5をベースに、アクターの重層性をより明示的に表現したのが図1のモデルである。そして、この図1に本報告書の論文で取り扱っている事例（具体的な政策策定や各分野の取り組み事例等）がどのように対応しているのかを提示したのが表1である。無論、それぞれの論者は「持続可能な社会」という文言に含まれる多様な概念の広がりを意識しているが、論述の力点をどこに置いたか、という点で「環境」「経済」「社会」という「分野」による区分と「ミクロ（個人、家計、企業、大学、研究者、NGOや小規模なコミュニティ）」「ローカルレベル（地方自治体やその集合、関東地方、東北地方など）」「ナショナル（国家）」「リージョナル（アジア地域、ヨーロッパ地域など）」「グローバル（国連や世界銀行など）」という「アクター」による区分で、まずは分類し、そのうえで、どのような課題を扱ったのか、という論点・キーワードを明記した。

なぜ、こうした図解を行う必要があるのだろうか。単に読者へのわかりやすい情報提示というだけではない。「持続可能な社会の構築」に向けた議論が政策の策定や実践の段階に移行しつつあることを踏まえるならば、その「持続可能な社会の構築」の担い手となる我々としては、日本や世界各国で行われている取り組みは、どのような課題に対応しているのかを知る必要があると考えるからである。こうした作業は第2章で議論されたバックキャスト方式の考え方を深めていくためにも必要である。持続可能な社会の構築という大目標へまい進するための各アクターの役割は異なっているし、また必要となる知識や技術も同じではない。上の図1では、それぞれの課題に中心的に関わっているアクターを示すことで、問題の構造的な理解を深め、「持続可能な社会の構築」をより一層推し進めていくために必要となる指針や対策を考えていく視座を提供できると考えられる。こうした現状認識とアクター間の相互理解を深めることなしに、バックキャスト型の手法をとることは、現実的に困難であろう。

以上が、本報告書における分析の視点の概要である。次節では、第二部以降への橋渡しという意味も込めて第一部をもう一度振り返ってみたい。

(1) 森田常幸・川島康子「『持続可能な発展論』の現状と課題」『三田学会雑誌』85巻4号, 1993.1, pp.532-561.

(2) こうした視点を環境政策の行う主体の重層性という点からとらえたのが「重層的環境ガバナンス論」であり、詳しくは坪郷實『環境政策の政治学』早稲田大学出版部, 2009; 足立幸男編著『持続可能な未来のための民主主義』ミネルヴァ書房, 2009; 松下和夫編著『環境ガバナンス論』京都大学出版会, 2007.などを参照されたい。

表1 本報告書の各論とモデルとの対応表

アクター	分野	第一部	第二部	第三部			
				1 大磯	2 澤田	3 矢口	4 岩松
グローバル (G)	社会(G-社)	1-3章			科学技術外交		
	環境(G-環)						
	経済(G-経)						
リージョナル (R)	社会(R-社)						
	環境(R-環)						
	経済(R-経)		研究圏				
ナショナル (N)	社会(N-社)		1章				
	環境(N-環)						
	経済(N-経)			科学・技術協力			
ローカル (L)	社会(L-社)		2章			共生農業システム 持続可能な農 村の発展・開 発	
	環境(L-環)						
	経済(L-経)						
マイクロ (M)	社会(M-社)			科学・技術と 社会		共生農業シス テム 持続可 能な農業	
	環境(M-環)				環境技術		環境建築 住まい方
	経済(M-経)			科学・技術コ ミュニティ			
アクター	分野	第三部					
		5 河内	6 鈴木	7 清水	8 並木	9 寺倉	10 上原
グローバル (G)	社会(G-社)	貧困削減 開発援助 援助効果	デーセント ト・ワーク			文化多様性 開発の文化的 側面 文明間対話	
	環境(G-環)						
	経済(G-経)						
リージョナル (R)	社会(R-社)						
	環境(R-環)						
	経済(R-経)						
ナショナル (N)	社会(N-社)		社会的排除 アクティベー ション政策				
	環境(N-環)						
	経済(N-経)						
ローカル (L)	社会(L-社)			コミュニティ・ メディア	地方自治 公共サービス		ESD(持続可能 な開発・発展の ための教育)
	環境(L-環)						
	経済(L-経)						
マイクロ (M)	社会(M-社)			市民参加			学びあい
	環境(M-環)						
	経済(M-経)						

Ⅲ 政策策定・実践にむけた展望—どのような乗り越えが可能なのか？—

近年は政策策定やその実施の現場に、公的な組織のみならず、NGOや企業、研究者、市民といったアクターが参加し、それぞれの立場から意見を表明することで問題の解決を図るマルチステークホルダースタイルの委員会や議論の場が用意されることが多くなった。こうした動きには、バックキャスティング型の問題設定を行うことを可能とし、多様な民意を政策決定や実践の場に反映できるという利点はあるものの、一方で各々の利害関係が一致せず、また相互理解を深めようとしなないアクターの存在によって、意思決定に関する時間やコストが以前よりかかるようになったとする意見もある⁽³⁾。また、日本では討議によって合意形成を図るという風土が形成されているとは言い難い。また政策策定の場において、民意がうまく反映できていないという指摘もある⁽⁴⁾。

しかし、第2章で仔細に検討したように、持続可能な社会を構築するためには、課題克服のための政策策定や実践の場において、多様なアクターの相互理解と利害関係を踏まえた上での合意形成プロセスをとる必要があり、そのためには、マルチステークホルダースタイルの討議の場が用意されることが不可欠であろう。必要なことは、上記のような問題を克服し、多様な行為主体が関わることのできる意思決定プロセスがうまく機能するような枠組み作りや、相互理解をどのように図るべきなのかを考えることである。そうした社会を目標としたバックキャスティング型のアプローチに、それぞれの主体が、相互関係を踏まえつつ、それぞれの異なる形で取り組んでいくことが求められている。

本報告書で取り扱っている事例や分析は、必ずしも直接的に合意形成のプロセスそのものを論じているものはない。しかし、こうした問題関心を共有することで、持続可能な社会の構築へ向けて、各々のフィールド、研究領域において、課題克服のための取組みがどのように行われているのかについて論じている。たとえば、第2章で議論された持続可能性指標の議論というのは、課題克服のための適切な情報供給としてとらえることも可能であり、その活用法をどのように考えるのが、次なる課題となる。また、以下の第二部では、1992年にリオデジャネイロで行われた地球環境サミットによって採択された「アジェンダ21」、並びに「ローカル・アジェンダ21」に関する政策の策定、実践状況を、EU、複数の国や自治体を取り上げながら、ナショナルレベル、ローカルレベルの視点から分析している。さらに第三部では、主に「持続可能な社会」に向けた各分野の取組みの紹介と分析を行っているが、取り上げたテーマは、環境建築、環境技術、コミュニティ・メディア、文化多様性、ESD、のように多岐にわたる。

(3) 第三部でも言及されているが、マルチステークホルダー型の意思決定の長所は認めつつも、柳下正治ほか「市民参加による循環型社会の創生をめざしたステークホルダー会議の評価」『社会技術研究論文集』2巻, 2004.10, pp.49-58. や、並木志乃「地域における情報発信活動の評価指標の開発—人吉球磨における住民ディレクター活動の学習への着目—」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』第68号, 2005, pp.167-187. では日本の事例、若松邦弘(2007)「第5章 ネットワークガバナンスと民主主義」小川有美編『ポスト代表制の比較政治』早稲田大学出版会, 2007, pp.105-126.ではイギリスの事例をもとに、異なるアクター間の利害調整、協働の困難さを指摘している。

(4) 公的な討議の場が限定されているなかで、環境アセスメントやまちづくりの法制化過程からそうした必要性を訴える植田和弘『持続可能な地域社会のデザイン』公人の友社, 2005. や原子力政策の事例から議論を行った尾内隆之「第4章 日本における『熟議=参加デモクラシー』の萌芽」小川有美編『ポスト代表制の比較政治』早稲田大学出版会, 2007, pp.79-104.をあげておく。

1972年の国連人間環境会議からおおよそ40年の歳月が過ぎた現在、我々が到達した「持続可能な社会」へ向けた具体的な取組みとは一体どのようなものなのか。第二部以降の議論によって、記述の中から浮かび上がらせたい。

第二部 政策形成におけるアクター分析

1 地域及び各国レベルの持続可能な発展戦略策定状況

目次

I	アジェンダ21の内容とその展開・構造	木戸 裕
II	EU及び各国の策定状況	
1	EU	木戸 裕
2	ドイツ	木戸 裕
3	英国	岡村美保子
4	フランス	鈴木 尊紘
5	アメリカ（オレゴン州）	河内 明子
6	オーストラリア	武田美智代

本章では、最初に「アジェンダ21」の内容を紹介し、それがどのような形で持続可能戦略へと発展しているのかを概観する。

次に、具体的に各国における持続可能な発展戦略の策定状況を見ていく。まず、ヨーロッパ全体に関わる戦略としてEUの事例を紹介し、そのあとドイツ、英国、フランスの事例を見ていく⁽¹⁾。続いてアメリカ合衆国を取り上げる。アメリカでは、連邦レベルで策定された持続可能な発展戦略は存在しない。州のレベルでもこうした戦略が採られている事例はあまり見られない。本稿では、州レベルで意欲的な取り組みが行われている事例としてオレゴン州を取り上げる。最後にオーストラリアの持続可能戦略について言及する。

I アジェンダ21の内容とその展開・構造

木戸 裕

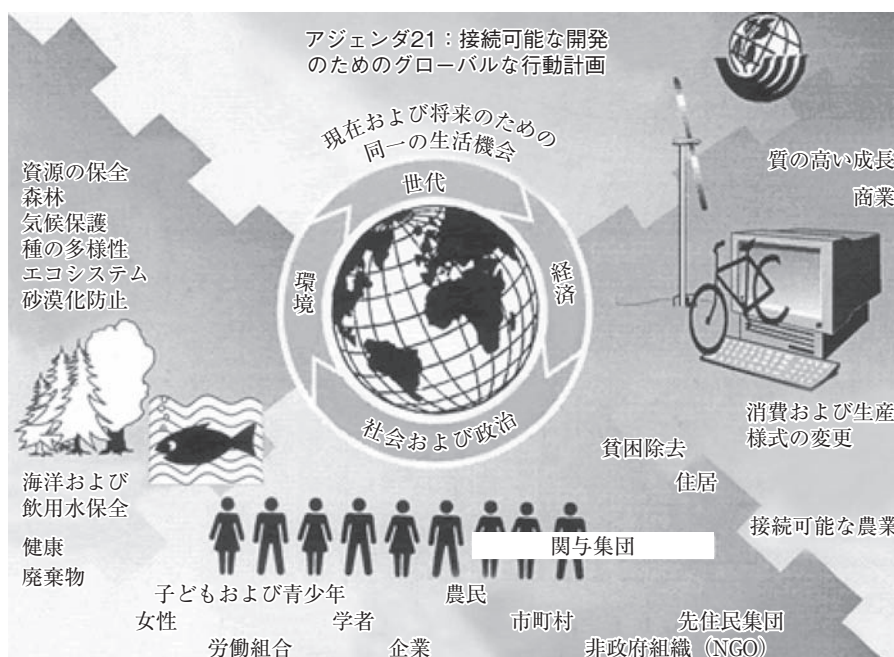
1 アジェンダ21の内容

「持続可能な発展」という考え方は、すでに古くからあるが⁽²⁾、この言葉が広く国際的に知られるようになったのは、1992年にリオデジャネイロで開かれた「環境と開発に関する国連会議」

(1) 本章では取り上げる余裕がなかったが、スウェーデンでは、同国環境保護庁が1998年に発表した持続可能な未来ビジョン「2021年のスウェーデン」を出発点として、その後新たな国内法の制定、行動計画の策定など、「持続可能な社会」の構築に向けて、様々な施策が講じられてきた。同国では、具体的には大きく次のような取り組みが行われた。①「2021年のスウェーデン」策定（1998年）、②環境目標委員会の設置。議会による15の環境目標の採択（1997/1998議会期、2005年に16項目を追加）。③環境法典の施行（1999年）、④中期目標の策定。環境目標審議会によるフォローアップ（2000/2001議会期）、⑤「持続可能な発展のためのスウェーデン国家戦略2002」（2005年に改訂）、⑥憲法に「持続可能な発展概念」を挿入（2003年）。なお、スウェーデンでは早くからバックキャストという手法が採用されている。これは、直面する問題に捉われることなく、あるべき将来像を示し、その実現までの対策と工程表を作成していくという手法である。こうしたスウェーデンの取り組みの現状と展望については、『持続可能な社会の構築－平成21年度国際政策セミナー報告書』（調査資料 2009-3）国立国会図書館調査及び立法考査局、2010。所収のアニタ・リンネル氏の基調講演を参照。リンネル氏は、「2021年のスウェーデン」の策定に当たり、環境保護庁でプロジェクト・リーダーを務めた。

(2) たとえばドイツでは、18世紀からとくに林業の面で「持続可能」という言葉が使われていた。1975年には「連邦森林法」（Bundeswaldgesetz）のなかにこの言葉が盛り込まれた。1976年の「連邦自然保護法」（Bundesnaturschutzgesetz）では、「人間の自然な生活基盤として、またその生活基盤を回復するものとして」、「自然および風土の持続的な確保」を位置づけている（第1条）。„Landschaftsplanung als Grundlage für die Lokale Agenda 21“を参照。（http://www.kolleg.loel.hs-anhalt.de/professoren/hlange/tresor/Seiten/BaNaLa/M-LPs-GOPs-Dateien/SS_08/LP-GOP-05-19.+26.05.08-Grundlage-Agenda21.pdf）

図1 アジェンダ21の内容



(出典) Agenda 21 Treffpunktから „Agenda 21Globales Aktionsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung“ (<http://www.agenda21-treffpunkt.de/info/ag21epd2.htm>) に掲載された図を翻訳

(地球サミット) からである。この会議で、人類の今後の共通課題として「持続可能な発展」が宣言された。この会議には、国連加盟178か国、1,200以上のNGO、3万人以上の参加があった⁽³⁾。この会議で、「持続可能な発展」のための「21世紀に向けての行動綱領」として、「アジェンダ21」が採択された。

このなかで、環境についてだけでなく、経済と社会が持続的に発展するという考え方がはっきりと取られるようになった。

「アジェンダ21」の内容は、広範多岐にわたり、全体で40章に及んでいる⁽⁴⁾。図1は、そのなかから「アジェンダ21」の中核となる要素を図解したものである⁽⁵⁾。

まず「アジェンダ21」の主要な目標として次のように言われている。すなわち、「環境、経済、社会が未来可能的に統合される持続可能な発展を通して、現世代および将来世代のために同じ生活機会を保証すること」である。

具体的な中心課題としては、次のようなテーマが挙げられている。

資源の保全、森林、気候保護、種の多様性、エコシステム、砂漠化防止、海洋および飲用水保全、健康、貧困除去、廃棄物、住居、商業、質の高い成長、消費および生産様式の変更、持続可能な農業。

関与する集団の例として挙げられているのは、次のとおりである。

子どもおよび青少年、農民、女性、学者、市町村、先住民集団、労働組合、企業、NGO(非

(3) 矢口克也「「持続可能な発展」理念の実践過程と到達点」(本報告書)図1, p. 17を参照。

(4) 「エネルギーと環境」編集部編、環境庁・外務省監訳『アジェンダ21実施計画(97):アジェンダ21の一層の実施のための計画』エネルギージャーナル社, 1997。

(5) 以下の記述は、図1に記載された説明による。

政府組織)

2 アジェンダ21の展開・構造






「アジェンダ21」にもとづき、国際機関および各国は、持続可能な発展を実現するためにそれぞれ行動計画を策定することになった。この行動計画にあたるのが、各国の「持続可能な発展戦略」(以下、持続可能戦略)である。また市町村など地方公共団体のレベルでの持続可能戦略にあたるものが、ローカル・アジェンダ21である(これらの詳細は次章で取り上げる)。

図2は、ドイツを例に持続可能戦略のレベルを図解したものである。この図にあるように、世界のレベルとして、国連による「アジェンダ21」がある。超国家レベルとしては、EUが2001年に策定した「EU持続可能戦略」が挙げられる。

ドイツでは、EUの持続可能戦略に歩調を合わせて2002年に国レベルの持続可能戦略が策定された。ドイツの特色として挙げられるのは、国の持続可能戦略とローカル・アジェンダ21の間に、州が策定する持続可能戦略が設けられているという点である。図1では、バイエルン州の事例が挙げられている。同州は、ドイツ国内の各州に先駆けて、1998年に州としての持続可能戦略を策定している。

市町村レベルのローカル・アジェンダ21について見ると、ドイツでは1995年から「アジェンダ21」にしたがった行動計画が作成されている。

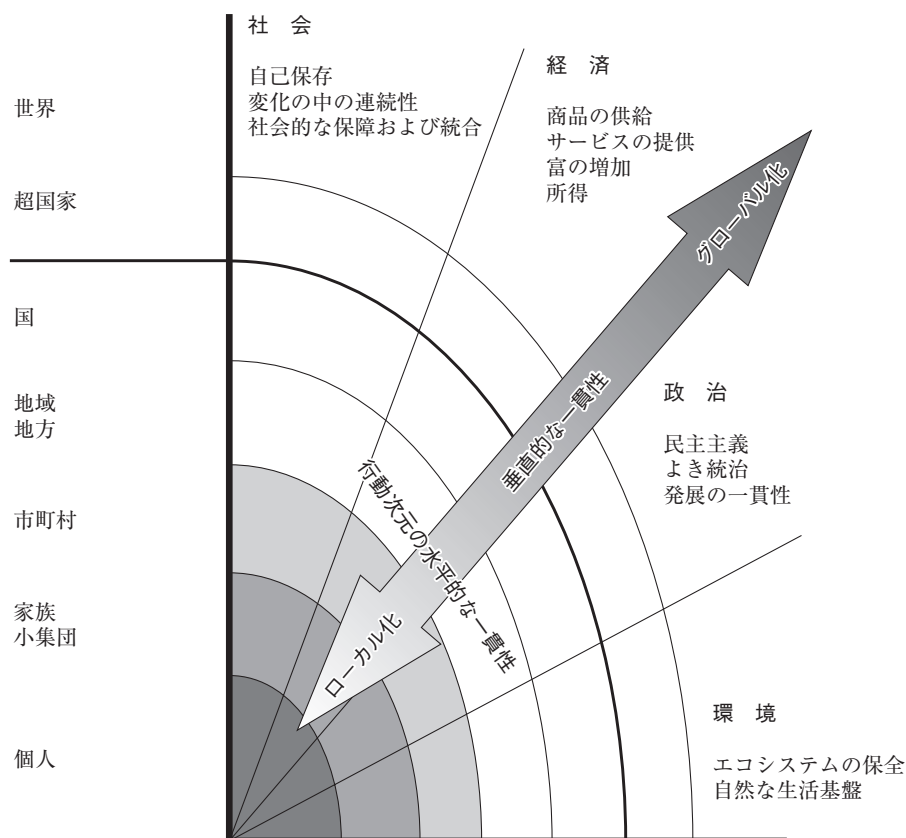
図2 持続可能戦略のレベル

	世界のレベル (国連：アジェンダ21) 1987年：ブルントラント委員会報告書『われら共有の未来』 1992年 環境と開発に関する国連会議 (地球サミット) 179か国が参加 アジェンダ21を採択 2002年 ヨハネスブルク持続可能な発展のための世界サミット
	超国家のレベル (EU：EU持続可能戦略) 1997年 EU条約に「持続可能な発展の原則」が盛り込まれる 2001年 EU持続可能な発展のための戦略 2006年 EU改訂持続可能な発展のための戦略
	国のレベル (ドイツ：国の持続可能戦略) 1994年 基本法第20a条に持続可能性の原則を盛り込まれる 2001年 国の持続可能戦略策定 2004、2008年 持続可能戦略進捗状況報告書
	地域のレベル (バイエルン州：バイエルン州持続可能戦略) 1998年 バイエルン州政府のバイエルン・アジェンダ 2000年 環境協約II 2002年 バイエルン・アジェンダのための行動計画
	市町村のレベル (ローカル・アジェンダ21) 1995年から地方自治体は、市民との対話の中で、環境、経済、社会に関わるモデル、行動計画としてローカル・アジェンダ21を形成 例：ノイマルクト市ローカル・アジェンダ21「未来に可能なノイマルクト」

(出典) Agenda 21 in Bayern-Evaluierungsergebnisse und Konsequenzen auf dem Weg zur Nachhaltigen Bürgerkommune (http://www.perspektive-memmingen.de/fileadmin/perspektive/Pdfs/Agenda21_Praesent-Stamm_Endversion.pdf) にもとづき作成

次に図3は、持続可能な社会構築に向けて、その取組みの構造を図解したものである。個人のレベルから、家族・小集団、市町村、地域・地方、国、超国家、世界へと広がるなかで、社会、経済、政治、環境の大きく4つの領域における課題が展開される。それは、ひとつは垂直的にローカル・レベルとグローバル・レベルの間で、もう一つは水平的に社会、経済、政治、環境の領域で横断的に、それぞれ一貫性をもって取り組まれるべきものとされている。

図3 持続可能な社会構築へ向けての取組みの構造



(出典) Dieter Appelt et.al., *Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung*, Bonn: Kultusministerkonferenz (KMK) & Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2007, S.40. http://www.bne-portal.de/coremedia/generator/unesco/de/Downloads/Hintergrundmaterial_national/Orientierungsrahmen_20f_C3_BCr_20den_20Lernbereich_20Globale_20Entwicklung.pdf

II EU及び各国の策定状況

1 EU

木戸 裕

EUでは、欧州連合条約のなかで、「持続可能な発展」が設立の基本目的のひとつに掲げられている。EUとしての「持続可能戦略」は、2001年に策定された。このなかで、狭義の環境保護に限らず、社会的な平等や結束、経済的な繁栄がともに達成されるべきものとされている。各国は、EUのそれをベースに国レベルの戦略を取りまとめている。

(1) 欧州連合条約と持続可能な発展戦略の策定

EU(欧州連合)では、その基本条約である「欧州連合条約」(アムステルダム条約, 1997年調印)のなかに、次のように「持続可能な発展の原則」(principle of sustainable development)という文言が盛り込まれた⁽¹⁾。「…持続可能な発展の原則を考慮し、域内市場およびより強固な結束(cohesion)の達成ならびに環境保護を背景としつつ、各国民のための経済的および社会的な進歩を促進すること…」(前文)。

2001年5月に、欧州委員会は『よりよき世界のための持続可能なヨーロッパ: EU持続可能な発展戦略』をとりまとめ欧州理事会に提案した⁽²⁾。この文書は、同年6月スウェーデンのイエーテボリで開かれた欧州理事会で採択された⁽³⁾。このなかで、持続可能な発展のためには、環境保護に限定することなく、広く社会的な平等や結束、経済的な繁栄がともに達成されるべきものとされた。そこでは、とくに次の6つの優先的分野が挙げられている⁽⁴⁾。

①気候変動の抑制とクリーンエネルギーの増加、②公衆衛生への脅威への対処、③天然資源の責任をもった管理、④交通システムと土地利用管理の改善、⑤貧困削減と社会的排除の除去、⑥高齢化社会の経済的および社会的影響への対応。このうち⑤と⑥は、2000年に欧州理事会が採択した経済・社会戦略である「リスボン戦略」の目的を補完するものとなっている⁽⁵⁾。

(2) 持続可能な発展戦略の展開

その後2002年2月に、欧州委員会は、同年8月のヨハネスブルク・サミットに向けて『持続可能な発展のためのグローバルなパートナーシップへ』と題する文書を取りまとめた⁽⁶⁾。このなかでは、今後とくに持続可能な発展を「グローバルな次元」で進めていくことが強調されている。

2005年2月、欧州委員会は、「現状を見るといまだその進展は十分とは言えない」とする文

(1) 訳文は、奥脇直也編『国際条約集 2008年版』有斐閣, 2008, p.49を参照。

(2) Communication from the Commission, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM (2001) 264 final.

(3) Presidency Conclusions - Göteborg, 15 and 16 June 2001 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en1.pdf)

(4) European Commission, *A European Union Strategy for Sustainable Development* (http://ec.europa.eu/sustainable/docs/strategy2001_en.pdf) を参照。EUの持続可能戦略に関する邦語先行研究として、和達容子『欧州統合と持続可能な社会構築の実践: EUによる他政策への環境配慮を事例として』(文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書), 2008を参照。

(5) *op.cit*(2), p.16.

(6) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee of the Regions, *Towards a global partnership for sustainable development*, COM (2002) 82 final.

書をまとめ、「持続可能な発展戦略」の改訂に向けた作業が集中的に行われなければならないとした⁽⁷⁾。

この文書を踏まえて、2005年6月の欧州理事会で、持続可能な発展のための次の4つの基本的目標が改めて確認された⁽⁸⁾。①環境保護、②社会的平等および結束、③経済的豊かさ、④国際的な責任。またこうした目標を達成するために必要な政策の原則として、次の10点が挙げられている⁽⁹⁾。①基本的人権の擁護の促進、②世代内および世代間の公正、③開放的で民主的な社会、④市民の参加、⑤業界および社会的パートナーの参加、⑥政策の一貫性とガバナンス、⑦政策の統合、⑧最善の利用可能な知識の使用、⑨予防原則、⑩汚染者費用負担原則の適用。

(3) 持続可能な発展戦略の改訂

2005年12月、欧州委員会は『持続可能な発展戦略の改訂について：行動のためのプラットフォーム』をとりまとめた⁽¹⁰⁾。この文書をもとに2006年6月の欧州理事会で、従来の持続可能戦略を見直した「EU持続可能な発展戦略」の改訂が採択された⁽¹¹⁾。そこには、上に述べた4つの基本的目標と10の政策の原則が盛り込まれている。

また、このなかでは「もっとも重要な課題は、現状では持続可能となっていない消費および生産のパターンと、政策形成にあたり統合的に行われていない取組みとを徐々に改めることである」(第2パラグラフ)⁽¹²⁾として、次のように、よりよい政策決定が行われなければならないとしている。

すなわち、「主要な政策の決定にあたっては、高いレベルの質の影響アセスメント (Impact Assessment, IA) が行われ、持続可能な発展の社会的、環境的および経済的な次元がバランスのとれた方法で評価され、持続可能な発展の外的な次元と、何も行動を起こさなかった場合の損失が考慮されていることが求められる」(第11パラグラフ)⁽¹³⁾。

持続可能な発展戦略の改訂では、このように記述され、次の7つの主要な課題が挙げられている。

①気候変動とクリーンエネルギー、②持続可能な交通、③持続可能な消費と生産、④天然資源の保全と管理、⑤公衆衛生、⑥社会的統合、人口、移住、⑦世界の貧困と持続可能な発展の課題。

また知識社会へ貢献する分野横断的政策課題として、教育および訓練、研究開発などが挙げられている。

(7) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations*, COM (2005) 37 final; 以下の資料も参照。Barbara Steffner, *Die Nachhaltigkeitsstrategie der EU und ihre Überprüfung* (http://fr.federaleurope.org/fileadmin/files_ebd/PDF-Dateien/EBD_EU_Analyse_Nachhaltig_EU-KOM.pdf)

(8) Brussels European Council 16 and 17 June 2005, Presidency Conclusions (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85349.pdf)

(9) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development*, COM (2005) 218 final

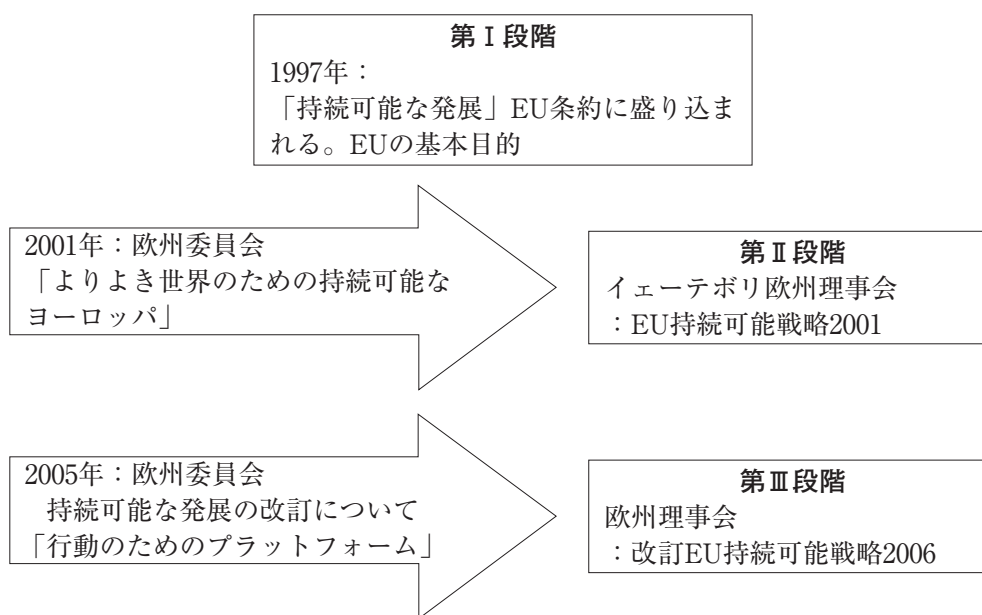
(10) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On the review of the Sustainable Development Strategy A platform for action*, COM (2005) 658 final

(11) Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS), *Renewed Strategy* (http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_en.pdf)

(12) *ibid.*, p.2.

(13) *ibid.*, p.7; 以下の資料も参照。Christoph Müller, *The EU Sustainable Development Strategy - Characteristics, Monitoring and Follow up.* (<http://www.oecd.org/dataoecd/41/8/38834367.ppt?contentId=38834368>)

図1 EUの持続可能戦略の3段階



(出典) Christoph Müller, *The EU Sustainable Development Strategy - Characteristics, Monitoring and Follow up.* (<http://www.oecd.org/dataoecd/41/8/38834367.ppt?contentId=38834368>) にもとづき作成

EUの持続可能戦略のこれまでの歩みを図解すると上のようになる（図1）。また現行の持続可能戦略の概要をまとめたのが、次ページの表1である。

(4) 今後の課題

2009年12月に開催された欧州理事会では、「持続可能な戦略」のレビュー文書の末尾で、目下解決を迫られている問題を次のように総括している⁽¹⁴⁾。こうした課題への取組みが今後の課題となっている。

- エネルギーおよび資源効率のよい技術にもとづく、安全で持続可能な低炭素および低投入経済への迅速な移行。持続可能な食品パターンを含む持続可能な消費行動への移行。エネルギーの安全性と気候変動への適応の促進。
- 生物多様性、大気、水およびその他の自然資源、食品の安全性への取組みの強化。たとえば共通農業政策、共通漁業政策および交通政策の一部として、生物多様性に潜在的な負の影響を与えている政治領域で、生物多様性問題に対する統合化された、より重点的な取組み。
- 人口動態的および移民の側面を含む社会的一体性（social inclusion）と統合の促進。健康への脅威に対する予防の促進。
- 公正で環境を保護する成長の強化を含む国際的な次元の構築とグローバルな貧困との闘いの強化。自然資源に対する圧迫の増加の観点から、人口増加とその影響との取組み。

(14) *2009 Review of the EU Sustainable Development Strategy - Presidency Report*, p.21 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16818.en09.pdf>)

表1 EUの改訂持続可能戦略の概要

—気候変動とクリーンエネルギー
<ul style="list-style-type: none"> ・EUでの温室効果ガスの排出削減が2020年までに20%。国際的な同意に達した場合30%。 ・エネルギー効率の改善を2020年までに20%。 ・再生可能エネルギーの割合を2020年までに20%に高める。 ・輸送用の油に占めるバイオ燃料の割合を2020年までに10%に増加。
—持続可能な交通
<ul style="list-style-type: none"> ・人の健康および環境に与える影響を最小限にするために汚染物質の排出量を削減する。 ・異なる交通のモード間の使用頻度のバランスをとる。 ・乗り物の二酸化炭素排出量を、2009年までに140g/km、2012年までに120g/kmまで削減。 ・道路上の事故死者数を（2000年と比較して）2010年までに半減する。
—持続可能な消費と生産
<ul style="list-style-type: none"> ・経済成長と環境破壊との間の破壊的な関係を終わらせる。 ・責任をもって製造された物を使用する企業および個人を奨励する。 ・国の諸機関は、ヨーロッパ全域で、環境を破壊しない製造物およびサービスを購入することを目指す。このことはすでにいくつかの国では行われている。2010年までに、EUは、域内のすべての国が環境に敬意を払った生産物およびサービスを調達する国となるよう取り組ませる。 ・環境にやさしいテクノロジーと革新のなかにある市場を増加させる。 ・EU内外で、動物福祉を改善する。
—天然資源の保全と管理
<ul style="list-style-type: none"> ・2010年までに、および2010年以降、世界規模の生物多様性損失割合を大幅に減少させるよう監視する。 ・2015年までにヨハネスブルク・プラン（2002年）に沿って、劣化した海洋環境を浄化し、魚資源の乱開発を避ける。 ・2015年までに国連の森林保護の目的に向けて行動する。 ・使用の効率性を徐々に改善し、競争力を獲得する。 ・リサイクルを促進し、廃棄物の発生を削減する。
—公衆衛生
<ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに農薬を含む化学物質が安全に製造され、取り扱われ、使用されるよう確認する。 ・EU内で、アルコール中毒、肥満などの生活習慣病による平均寿命の格差を削減する。 ・健康上の脅威を速やかに、かつ効率的に取り扱う戦略を開発する。 ・EU内を通じて、自殺率を下げ、メンタルヘルスを改善する。 ・われわれの食品およびわれわれが動物に与える餌に関する法律を厳しくする。 ・EU内外で動物福祉標準を高めることを保証する。
—社会的統合、人口、移住
<ul style="list-style-type: none"> ・とくに子どもの貧困に力点をおいて、2010年までに貧困および社会的排除の危機にある者の数を削減する。 ・地域的および社会的結束を保証する。 ・出生率および長寿の課題に直面して、社会的保護を改革しているEU各国を援助する。 ・2010年までに、雇用、とくに女性、高齢者、移民の雇用を促進する。 ・移民がヨーロッパ社会に統合されることを歓迎する。 ・青少年の雇用を促進する。少なくとも22歳の青少年の85%が中等教育を修了することを保証する。2007年以降、学校教育修了後6か月以内に、すべての青少年は、仕事に就くか、徒弟となるか、職業訓練を受けるか、または雇用を容易とする資格を取得しているものとする。 ・障害をもつ者が仕事につけるよう援助する。
—世界の貧困と持続可能な発展の課題
<ul style="list-style-type: none"> ・極端な貧困と飢餓を撲滅する。 ・いずれの地域でも初等教育を達成する。 ・性の平等を強化する。 ・子どもの死亡率を下げる。 ・母子保健を促進する。 ・HIV/AIDS、マラリアおよびその他の病気と闘う。 ・環境の持続可能性を保証する。 ・開発のためのグローバルなパートナーシップを育成する。

(出典) European Commission Secretariat-General, *A Guide to the EU Sustainable Development, Sustainable Future in Our Hands* (http://ec.europa.eu/sustainable/docs/sds_guide_en.pdf) の記述にもとづき筆者作成。

2 ドイツ

木戸 裕

EUの「持続可能な発展戦略」を受けて、ドイツでも連邦政府により、「持続可能な発展のための国家戦略」が策定された。そのなかでは、とくに、世代間の公正、生活の質、社会的協同、国際的責任という4つの主要な座標軸が設けられ、それに対応した21の行動領域と指標が掲げられている。同戦略の策定、実施にあたっては、各界出身者から構成される「持続可能な発展評議会」が重要な役割を果たしている。

(1) ドイツのこれまでの動き

ドイツでも、「環境と開発に関するリオ宣言」とその行動計画としての「アジェンダ21」（1992年）、EUの「持続可能な発展戦略」（2001年）などを受けて、90年代後半から、連邦レベルでの「持続可能な発展のための国家戦略」（以下、「持続可能戦略」）を策定する動きが高まった。こうしたなかで2000年1月に、連邦議会は超党派で政府に対し持続可能戦略の策定を求める決議を採択した⁽¹⁾。

こうして、連邦政府は、2002年にドイツの持続可能戦略である「ドイツのための展望－持続可能な発展のためのわれわれの戦略」（*Perspektiven für Deutschland : Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*）を決定した⁽²⁾。そこでは、3つの次元（環境、経済、社会）に対して、4つの座標（世代間の公正、生活の質、社会的協同、国際的責任）が掲げられた。さらにこの4つにそれぞれ対応する21の指標が定められた（表1を参照）。

なお、連邦議会には2006年4月から、分野横断的な事案を検討する「持続可能な発展に関する議会諮問委員会」（*Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung*）が設置されている⁽³⁾。この委員会は、関連する常任委員会に対し「持続可能な発展」に関する措置を勧告しており、超党派の連邦議会議員で構成されている⁽⁴⁾。

(2) 連邦政府の関連機関

連邦政府の持続可能戦略の策定、実施等にあたっては、「持続可能な発展評議会」（*Rat für Nachhaltige Entwicklung*）が重要な役割を果たしている（図1を参照）。この評議会は、連邦政府の審議委員会（*Beratungsgremium*）で、その構成員は、環境団体、経済界、教会、労働組合、市町村の代表等から首相により任命される。各界から選出されるが、団体の代表としてではなく個人として任務を遂行する。現在（2010年1月）フォルカー・ハウフ（*Volker Hauff*）元連邦研

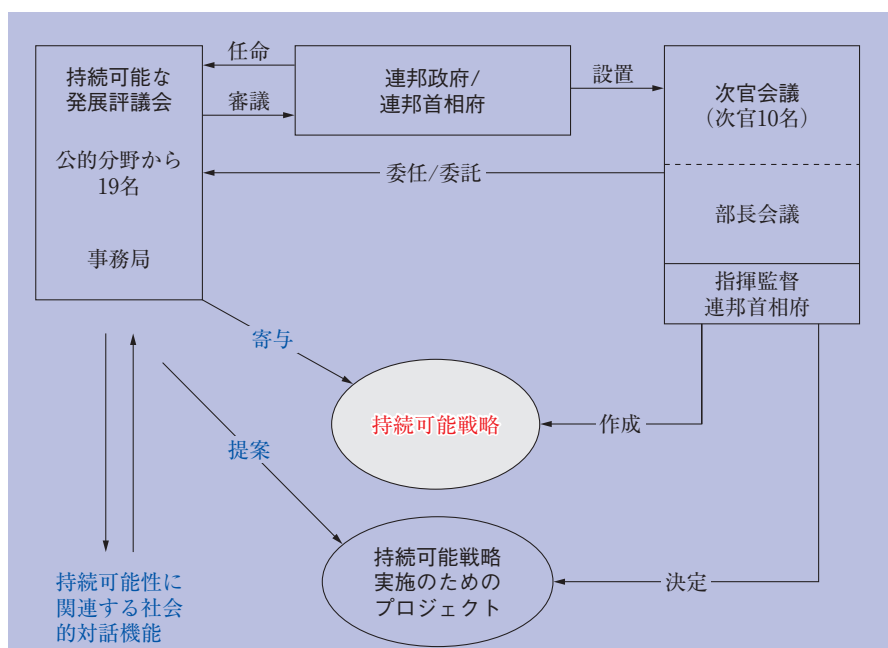
(1) *Lexikon der Nachhaltigkeit* から „Nachhaltigkeitsstrategie“ を参照。〈http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/nachhaltigkeitsstrategie_528.htm〉

(2) 連邦政府のホームページから「持続可能戦略」を参照。〈<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/DE/Nationale-Nachhaltigkeitsstrategie/Nationale-Nachhaltigkeitsstrategie.html>〉ドイツの「持続可能戦略」について書かれた先行文献として、坪郷實『環境政策の政治学：ドイツと日本』早稲田大学出版部、2009、pp.25-32を参照。

(3) *Bundestagsdrucksache*, 16/1131を参照。

(4) 現在（第17議会期）、22名の連邦議会議員から構成されている。キリスト教民主・社会同盟（9名）、社会民主党（5名）、自由民主党（3名）、左派党（3名）、90年連合・緑の党（2名）。同委員会は、連邦政府の持続可能戦略の実施を議会としてフォローし、持続可能戦略の進展に関する勧告の作成に関与する。同委員会は、外国の議会との間で行った協議など、少なくとも2年に1回、報告書を作成するものとされている。

図1 ドイツの「持続可能戦略」の関係機関



(出典) Claudia Koll, *Nachhaltigkeit als Maxime der Zeit-nationale und globale Herausforderungen für die Politik* (http://www.nachhaltigkeitsinitiative.de/cms/upload/File/Infopool/Praesentationen/Koll_08.11.05.pdf)

究・技術相が会長を務めている。同評議会の任務として、大きく次の3点が挙げられる⁽⁵⁾。

- ・ 持続可能戦略の策定にあたっての寄与
- ・ 持続可能戦略実施のための各種プロジェクトの提案
- ・ 社会各層との対話を通じた国民的コンセンサスの形成

なお、持続可能戦略は、政府の次官会議とその下の部長会議により原案が作成される。同評議会は、政府の持続可能戦略の実施に当たり貢献するとともに、政府に対し政策の勧告などを行っている。

(3) 持続可能戦略の進捗状況

持続可能戦略の策定後、2004年と2008年の2回、その進捗状況を示す報告書が連邦政府によって刊行されている。表1は、2008年の報告書から現在の達成状況を見たものである。

同報告書では、達成状況が天気マークで示されている。「☀️」は、「すでに達成している。または達成までに残された工程が5%未満」で、全体で35ある指標のうち12がこれに該当している。したがって約3分の1の指標はすでに達成されたか、達成に近いことを見て取ることができる。以下、「🌤️」は「達成までに残された工程が5~20%」(4) (括弧内の数字は該当する指標の数)、「☁️」は「達成までに残された工程が20%以上」(12)、「🌧️」は「誤った方向に向かっている」(7)となっている。このように約2割の課題は、達成からはほど遠くなっている。

(5) 持続可能な発展評議会のホームページから、*Fact Sheet: Der Rat für Nachhaltige Entwicklung* を参照。
(<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/auftrag-des-rates/>)

表1 ドイツの持続可能戦略と指標の達成状況

座標	行動領域	指 標 (目標)	現況	
世 代 間 の 公 正	1a	資源保存	・エネルギーの生産性 (1990-2020年: +200%)	
	1b	資源保存	・原料の生産性 (1994-2020年: +200%)	
	2	気候保護	・温室効果ガス削減 (1990-2008/2012年: -21%)	
	3a	再生可能	・一次エネルギー消費に占める割合 (2010年: 4.2%, 2020年: 10%)	
	3b	エネルギー	・電力消費に占める割合 (2010年: 12.5%, 2020年: 少なくとも30%)	
	4	土地の利用	・住宅用/交通用の土地 (2020年: 30ha/日) (注1)	
	5	種の多様性	・選択された種類 (注2)	
	6	国の負債	・国の赤字 (注3)	
	7	経済的備蓄	・GDPに占める総固定資本形成 (注4)	
	8	革新	・研究および開発のための支出 (2010年: GDPの3%)	
生 活 の 質	9a	教育	・18-24歳で教育修了証をもたない者 (2010年: 9%, 2020年: 4.5%)	
	9b		・25歳の大学修了者 (2010年: 10%, 2020年: 20%)	
	9c		・大学入学者の割合 (2010年: 40%)	
	10	経済的豊かさ	・1人あたりのGDP(注5)	
	11a	移動	・貨物輸送集中度 (2010年までに1999年の98%, 2020年までに95%)	
	11b		・人の輸送集中度 (2010年までに1999年の90%, 2020年までに80%)	
	11c		・貨物運輸に占める鉄道交通の割合 (2015年: 25%)	
	11d		・貨物運輸に占める国内海運の割合 (2015年: 14%)	
	12a	食料	・窒素過剰 (2010年: 80kg/ha) (注6)	
	12b		・エコロジー農業の比率 (2020年: 20%)	
13	大気	・汚染有害物質負荷削減 (1990-2010年: -30%)		
14a	健康	・10万人あたりの65歳以下の男性死亡率 (2015年: 190人)		
14b		・10万人あたりの65歳以下の女性死亡率 (2015年: 115人)		
14c		・12-17歳の青少年の喫煙率 (2015年: 12%以下)		
14d		・15歳以上の成人の喫煙率 (2015年: 22%以下)		
14e		・18歳以上の成人の肥満率 (2020年までに減少)		
15	犯罪	・住居侵入数 (2015年までに1年間で10万件以下)		
社 会 的 協 同	16a	雇用	・全体の就業率 (15-64歳) (2010年: 73%, 2020年: 75%)	
	16b		・高齢者の就業率 (55-64歳) (2010年: 55%, 2020年: 57%)	
	17a	家族の視点	・0-2歳までの子どものための全日の世話 (2010年: 30%, 2020年: 35%)	
	17b		・3-5歳までの子どものための全日の世話 (2010年: 30%, 2020年: 60%)	
	18	男女同権	・年取の比較 (注7)	
19	移民の統合	・基幹学校修了証をもたない外国人生徒の割合 (2020年: ドイツ人生徒並みとする)		
国 際 的 責 任	20	開発の共同作業	・公共の開発共同作業の対GDP比 (2010年: 0.51%, 2020年: 0.7%)	
	21	市場の開放	・発展途上国からの輸入 (さらに増大)	

(注1) 2020年までに土地使用の増加を1日につき30ヘクタールに抑制する。

(注2) 2020年までに指標値100まで上昇させる。

(注3) 連邦予算を遅くとも2011年以降、純借入高なしとする。

(注4) 割合を上昇させる。

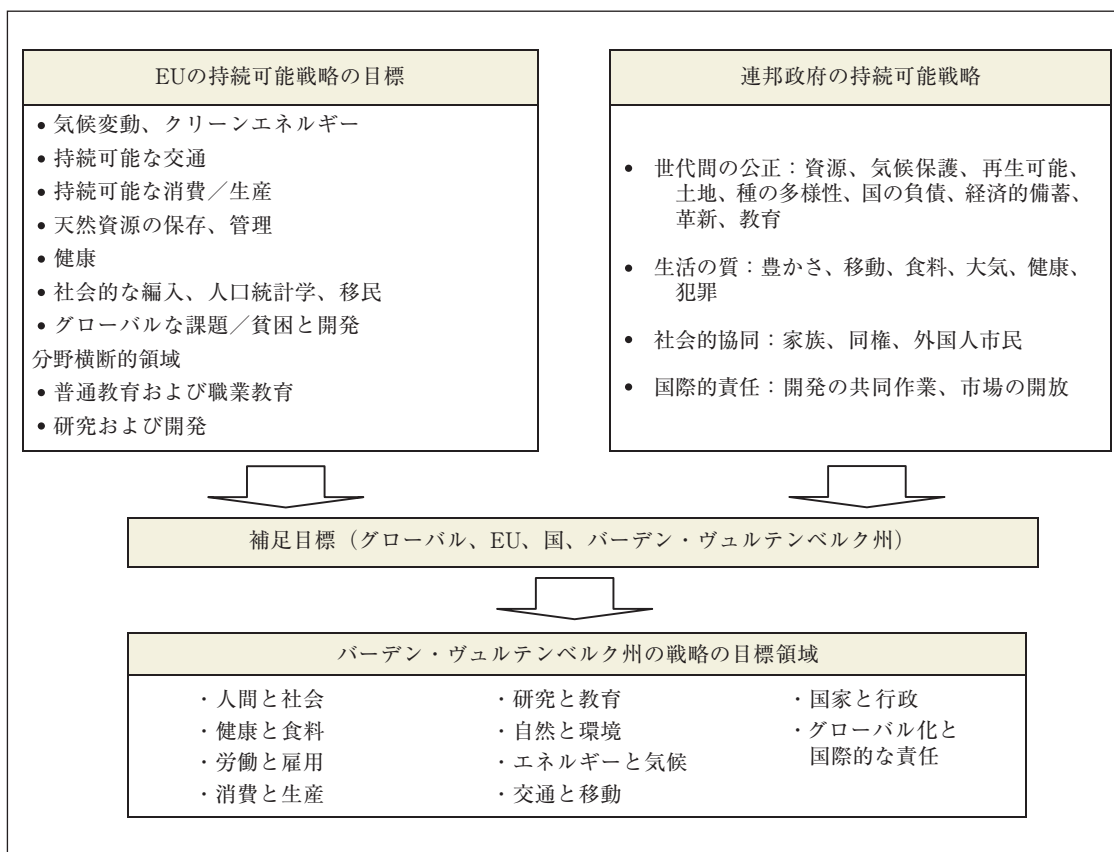
(注5) 経済的達成を環境にあって、社会的に受け入れられるよう上昇させる。

(注6) 農業用地での窒素過剰を2010年までに1ヘクタールあたり80kgに削減する。

(注7) 男女の差を2010年までに15%、2020年までに10%にまで縮小する。

(出典) Bundesregierung, *Fortschrittsbericht 2008, zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie*, S.81ff. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2008/05/2008-05-08-fortschrittsbericht-2008_property=publicationFile.pdf> および *Handlungsfelder und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 'Perspektiven für Deutschland'* <<http://www.agenda21.rlp.de/index.php?id=158>> をもとに作成。

図2 EU・連邦・バーデン・ヴュルテンベルク州の持続可能戦略



(出典) *Jetzt das Morgen gestalten, Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg*, (http://www2.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/37256/Grundlagenpapier_Ziele.pdf?command=downloadContent&filename=Grundlagenpapier_Ziele.pdf)

(4) バーデン・ヴュルテンベルク州の持続可能戦略

ドイツでは、連邦レベルの持続可能戦略と市町村の「ローカル・アジェンダ21」の間に、各州政府が州としての戦略を策定している点に特色がある。

ここではバーデン・ヴュルテンベルク州の持続可能戦略を取り上げてみた。同州では、2007年3月から「持続可能戦略」が開始されている。そのタイトルは、「今、明日を形成する」(Jetzt das Morgen gestalten)となっており、この言葉が同州のモットーとされている。図2に示したように、10の目標領域が設定され、それぞれについて、関連するEUの戦略、連邦の戦略との参照が行われている。具体的には、①未来に可能なエネルギーの供給と利用、②生産と労働、③未来に可能な都市の発達、④生活の質、⑤未来に可能な社会的な発展、⑥持続可能な発展の原動力としての教育および知識、という6つの分野で、現在18のプロジェクトが進行している。これに参加している関係者は250人以上となっている⁽⁶⁾。

(5) 個人から国家を超えた世界へ

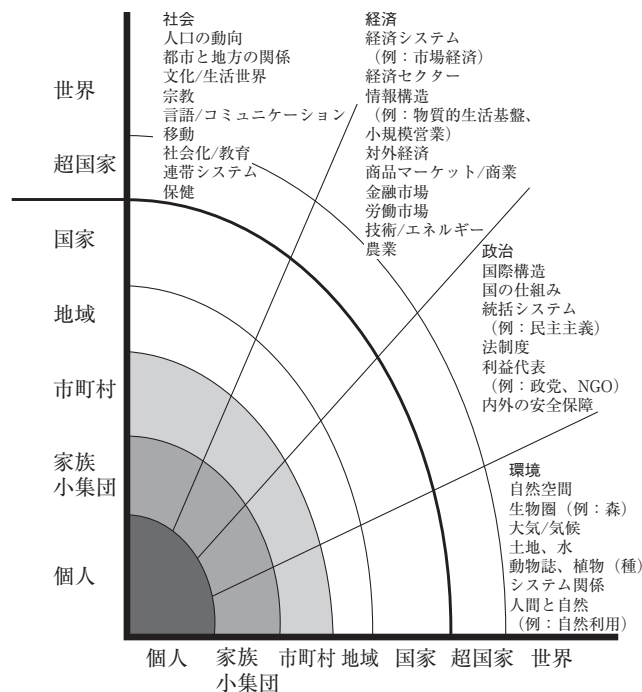
「持続可能戦略」の達成状況を記述した2008年版『進捗報告書』は、その総括を次の言葉で

(6) *Lexikon der Nachhaltigkeit* から „Baden-Württemberg, Nachhaltigkeitsstrategie“ を参照。
 (http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/nachhaltigkeitsstrategie_baden_wuerttemberg_1207.htm)

結んでいる⁽⁷⁾。「持続可能性は、継続的な課題であり、長いスパンを必要とする。必要なことは、包括的かつ一貫した、政策の基本原則としての持続可能性の考慮である。持続可能性は、あらゆる政治領域を刻印づける。技術的、経済的、社会的な進展は、持続可能性の原理で測定されなければならない。持続可能性が真に受け入れられ、あらゆる関係者の日常生活の中で実行されるとき、持続可能性は再生のための原動力となることができる。この意味で、持続可能戦略は、21世紀のための未来戦略である」。

このように、持続可能性の概念は、あらゆる政治領域を包括しており、連邦、州、市町村、市民社会すべてに関わる課題となっている。国だけの問題ではなく、広く公共的な対話が求められるとされている。ドイツの学校教育用にまとめられた資料では、図3のように、持続可能な発展を、環境、経済、社会に政治を加えた4つの領域で、個人のレベルから国家を超えた世界規模で、共同して取り組む課題として位置づけられている。

図3 持続可能な発展のための4つの領域と段階構造



(出典) Dieter Appelt et. al., *Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung*, Bonn: Kultusministerkonferenz (KMK) & Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2007, S.30.

(7) Bundesregierung, *Fortschrittsbericht 2008, zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie*, S.18.

3 英国

岡村 美保子

英国政府は、メイジャー政権下の1994年に『持続可能な発展：英国の戦略』⁽¹⁾を世界に先駆けて策定した。1999年、ブレア政権は『よりよい生活の質—英国の持続可能な発展のための戦略』⁽²⁾を公表した。2005年には、その改訂版である『未来を確保する：英国政府の持続可能な発展のための戦略』⁽³⁾が出され、この文書を基に、政府の政策は「持続可能な発展」を基本方針として実施されている。

(1) 経緯

産業革命以後、工業先進国として公害を発生させてきた英国では、1970年に環境省 (Department of the Environment)⁽⁴⁾が創設されたが、1970-80年代の環境政策は、対処療法的な公害対策であった。1990年代に入ると、国連やEUの動きといった国外の情勢とともに、国民の環境問題に対する意識の向上や環境保護団体の活動に触発されて、本格的な環境政策が打ち出されるようになる。⁽⁵⁾1990年の環境白書『この共有の遺産』⁽⁶⁾において、「持続可能な発展」の概念が取り入れられ、以後、この概念が政策の重要な指針とされてきた。そして、1994年1月には、持続可能な発展を国家戦略として位置づけた『持続可能な発展：英国の戦略』のほか、気候変動⁽⁷⁾、生物多様性⁽⁸⁾、森林⁽⁹⁾についての政策に関する文書が公表され、これらについて政府に助言を行う「持続可能な発展に関する政府パネル」(British Government Panel on Sustainable Development)⁽¹⁰⁾が設置された。また、1995年に環境法 (Environment Act 1995 (c.25))が制定され、同法により、環境政策の執行機関である環境庁 (Environment Agency)が創設された。同法第4条第1項は、環境庁の主たる目的を、持続可能な発展という目標の達成に貢献するものとして、環境を保護し、強化する (enhance) こと、としている。

1997年、政権が保守党から労働党に交代し、同年、下院に「環境監査委員会」(Environmental Audit Committee)⁽¹¹⁾が創設された。1999年には、ブレア政権による持続可能な発展の新たな国家戦略『よりよい生活の質—英国の持続可能な発展のための戦略』が公表され、上記パネルと1995年に設置された「持続可能な発展に関する英国円卓会議」(UK Round Table on Sustainable

(1) Department of the Environment, *Sustainable Development: the UK Strategy (Cm. 2426)*, London: HMSO, 1994.

(2) Department of the Environment, *A better quality of life: a strategy for sustainable development for the United Kingdom (Cm. 4345)*, London: TSO, 1999.

(3) Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Securing the future: The UK Government sustainable development Strategy (Cm. 6467)*, London: TSO, 2005.

(4) その後数度にわたり再編が行われ、現在では環境・食糧・地方問題省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs) となっている。なお、英国政府の持続可能な発展に関するサイトは、この省のホームページ内にあり、基本文書ほか各種情報を得ることができる。(<<http://www.defra.gov.uk/sustainable/government/>>)

(5) 浅野昌子「1990年代の英国環境政策」『法政論叢』42(1),2005,pp.161-172.

(6) Department for the Environment, *This Common Inheritance: Britain's environmental strategy (Cm. 1200)*, London: HMSO, 1990.

(7) Department of the Environment, *Climate change: The UK programme (Cm. 2427)*, London: HMSO, 1994.

(8) Department of the Environment, *Biodiversity: The UK action plan (Cm. 2428)*, London: HMSO, 1994.

(9) Department of the Environment, *Sustainable Forestry: The UK programme (Cm. 2429)*, London: HMSO, 1994.

(10) <<http://www.sd-commission.org.uk/panel-sd/homesd.htm>>

(11) <http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/environmental_audit_committee.cfm>

Development)⁽¹²⁾を統合して「持続可能な発展委員会」(Sustainable Development Commission)が創設されることとなった。21人の委員と議長により、英国全域の諮問的外郭公共団体(UK-wide advisory Non-Departmental Public Body)として2000年に発足した同委員会は、2005年の国家戦略『未来を確保する：英国政府の持続可能な発展のための戦略』によって強化され、独立した監視・助言機関としての役割を担っている。現在は、執行外郭公共団体(Executive Non-Departmental Public Body)として、学術、科学、ビジネス、NGOといったバックグラウンドを持つ11人の委員と議長、61人の政策スタッフで運営されている⁽¹³⁾。

2005年の国家戦略は、1999年の戦略のレビュー、2002年の世界サミットや、その他の国際会議の成果、インターネットによるものも含む広汎な意見聴取等を踏まえて作成された。

(2) 現行の国家戦略の内容

2005年の国家戦略文書は、7章からなる。

第1章は、「なぜ持続可能な発展なのか」から説き起こし、この戦略の特徴と、5つの指針となる原則、4つの最優先分野を示している。持続可能な発展の目標は、世界中のすべての人々が、将来世代の生活の質を損ねることなく、その基本的なニーズを満たし、よりよい生活の質を享受することができるようにすること、である。このために、英国政府とスコットランド・ウェールズ・北アイルランドの各政府が、統合された方法で、高水準の雇用をもたらす持続可能で革新的かつ生産的な経済、社会的統合を促進する公正な社会、持続可能なコミュニティや個人のよりよい暮らし(wellbeing)の実現を通して目標を追求していく。また、すべての人々が、それぞれの決定を通してこの目標に貢献できるよう、持続可能な発展について明確な理解を持ち、深く関与するように仕向けていかなければならないとされている。

5つの原則とは、以下のものである。

- 環境的限界の中で生きること(環境を良くし、生活に必要な天然資源が損なわれずに将来の世代のために保たれるようにすることにより、この惑星の環境、資源、生物多様性の限界を尊重すること)
- 強く、健康で公正な社会を確保すること(現在と将来のコミュニティに生きるすべての人々の多様なニーズを満たし、個人の幸福、社会のつながりや包摂を作り出し、すべての人々の平等な機会を創造すること)
- 持続可能な経済を達成すること(すべての人々のために繁栄と機会を提供する、強く、安定した、持続可能な経済を構築すること、そしてその中で、環境的・社会的コストを負担すべき者が負い(汚染者負担の原則)、効果的な資源の利用に対するインセンティブが働くこと)
- 良いガバナンスを促進すること(社会のあらゆるレベルにおけるガバナンスの効果的で参加型のシステムが、活発に推進されること、人々の創造性、エネルギー、多様性が約束されること)
- 責任を持って論理的に正しい科学(sound science)を用いること(強力な科学的証拠の基礎の上に、政策が立案され、実施されること、同時に一般的な姿勢や価値と同様、(予防原則を通じて)科学的に不確かなものも考慮すること)

(12) <<http://www.sd-commission.org.uk/roundtbl/hometb.htm>>

(13) <<http://www.sd-commission.org.uk/pages/about-us.html>>

4つの最優先分野は、「持続可能な消費と生産」、「気候変動とエネルギー問題」、「天然資源保護その他の環境保護」、「持続可能なコミュニティ」、であり、それぞれ第3章から第6章に対応している。「持続可能なコミュニティ」に対応する第6章は、「ローカルからグローバルへ」と題し、持続可能なコミュニティビジョンの実現から、ミレニアム開発目標への貢献までを示している。

第2章では、「コミュニティアクション2020」、持続可能な発展のための教育のサポート、環境税の有効性等、様々なアクターがよりよい選択をするよう仕向けるための方策を示す。

第7章では、戦略の確実な実行のための手段を示している。

国の政策全般にわたって持続可能な発展の概念とその実現のための戦略を組み込んでいくための具体的な手段として、以下のような事項が挙げられている。

- すべての省庁とその執行機関（agency）に、持続可能な発展に焦点を当てた行動計画を策定し、進捗状況を年次報告で示すなど、報告する義務を負わせること。
- 公務員に持続可能な発展に関するトレーニングを提供すること。この中には、幹部公務員養成機関である公務大学校（National School Government）のカリキュラムに持続可能な発展を組み込むことが含まれている。
- 持続可能な公共調達を実現すること。
- すべての政策が持続可能な発展の新原則に基づいて適切に評価されるようにすること。
- それまでは、戦略の評価は政府自身が行っていたが、持続可能な発展委員会を強化した上で、同委員会を、政府のこの戦略に関する独立した監視機関（「番犬」(watchdog)）として機能させること。
- 国の歳出予算編成に際して、この戦略を取り入れること（各省が10前後の目標の形で与えられた予算によっていつまでに何を達成するかを示す、各省と財務省との間で定められる公共サービス合意（Public Service Agreement: PSA）や、歳出見直し（spending review））。

このほか、同章では、2003年に環境・食糧・地方問題大臣（Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs）が、国際的活動を含む、国家戦略の各省にまたがる実施について助言を行うための、主要なステークホルダーを交えた「持続可能な発展タスクフォース」（Sustainable Development Task Force）を創設したこと、2004年4月より、すべての省庁とその執行機関は、規制影響分析（Regulatory Impact Assessments: RIAs）において、経済的な費用便益分析と同様に、環境と社会に関する費用便益分析を義務づけられ、2006年からは、会計検査院による規制影響分析に関する議会への報告が、持続可能な発展の観点からも行われることを述べている。

この章では、国レベルのみならず、地方レベルの戦略や外務省、環境・食糧・地方問題省、国際開発省、貿易産業省、財務省が責任を共有する国際的な持続可能な発展政策についても記されている。なお、労働党政権により創設された国際開発省は、2002年の国際開発法（International Development Act 2002 (c.1)）に定義する開発援助（development assistance）の管理を担当するが、ここでも、その定義の中に「持続可能な発展」の語が使われている（第1条）。

この章の末尾では、戦略の評価方法についてまとめている。一部繰り返しになっているが、各省庁の行動計画とその進捗の報告、この戦略に示された指標や公共サービス合意に盛り込ま

れた目標をモニターし、その結果によっては必要な措置を取ること、地域（Region）においては地域開発公社による進捗管理、国家統計局のサテライト勘定の継続、持続可能な発展委員会による監視、なお、持続可能な発展委員会が下院の環境監査委員会及び会計検査院と共に活動する必要性についても述べている。進捗度合いを評価するための指標は、1999年の戦略では147（うち15が「ヘッドライン指標」（headline indicators））であったが、2005年戦略では20の「英国フレームワーク指標」（UK Framework Indicators）とその他の48の指標の、合計68の指標が、関連する公共サービス合意の目標その他の提示されている政策との対応表として掲載されている。

(3) 特色

国家戦略文書を読むと、英国の政策には、環境政策のみならず、その全体に持続可能な発展の概念とその実現のための具体的取組みが組み込まれていることがわかる。経済発展の重要性も強調し、まさに持続可能な「発展」を目指した、非常に実利的な「戦略」であるとも言える。持続可能なコミュニティと国際開発援助とを組み合わせ一つの章を割いており、地方での実践を重視している一方、国際的な取組みにも力を入れている。また、国民一人一人、あるいは地域の個々のコミュニティが、自発的・自覚的に正しい選択を行うよう仕向けることも、国の任務の一環であるとの認識がある。環境保護だけではなく、よりよい暮らし、公正、平等といった価値を重視していることも、特徴の一つとして挙げられよう。

4 フランス

鈴木 尊紘

本稿では、フランスにおける「持続可能な発展国家戦略 (SNDD)」を紹介する。この戦略は、2003年に、政府及びステークホルダーとの協議の上で策定され、それ以後のフランスの環境政策のみならず経済及び社会政策の大枠を規定するものである。フランス政府は、当該戦略を2006年に改訂し、加えて、2007年に全国的な環境会議を開催し、その成果を踏まえ広範囲にわたる環境法を制定した。

(1) 「持続可能な発展国家戦略」策定の経緯

フランスでは、2001年に策定された「EU持続可能戦略」を受けて、次の2つの組織を立ち上げ、これに対応することになった。第1に、「持続可能な発展のための省庁間委員会 (CIDD : Comité interministériel pour le développement durable)」⁽¹⁾である。これは持続的な発展に関連する省庁の職員で、その省庁の大臣から委任を受けた高級公務員からなる会議体であり、それぞれの省庁が持続的な発展に資する政策を統合的に実施するように指示するものである。第2に、「持続可能な発展国家委員会 (CNDD : Conseil national de développement durable)」⁽²⁾である。これは市民社会や地方公共団体レベルで持続的な発展に係る活動を行っている者の代表者90名からなる会議体であり、政府等から当該政策に関する諮問を受け、その提言を行うものである。このようにトップダウンとボトムアップの形を採る2つの委員会が協議を行い、最終的には主としてCIDDのイニシアティブにより、2003年6月3日に、「持続可能な発展国家戦略 (SNDD : Stratégie nationale de développement durable)」が策定された。

(2) 「持続可能な発展国家戦略」の全体像とその具体化

持続可能な発展国家戦略は、「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような開発」を理念として掲げている⁽³⁾。そして、経済的成長、社会正義並びに健康及び環境保護を調和させつつ未来のために準備を行い、その未来は、さまざまな世代、民族及び地域の「連帯 (solidarité)」⁽⁴⁾によって構築されると謳っている。

2003年に策定された第1次の持続可能な発展国家戦略は、次に掲げる6つの「戦略的軸 (axes stratégiques)」の相互の連関によって成り立っている。すなわち、①持続可能という概念に関する情報、そうした問題への関心喚起、教育及び参加、②地球という「土地 (territoire)」の経済、社会及び環境的観点からの整備及び保全、③あらゆる者の恩恵となる環境を尊重した経済活動及びその成長、④環境の保全、環境破壊に対する予防及び注意喚起、⑤模範的アクター

(1) この委員会に関しては、フランス持続可能な発展省 (後述) ホームページの以下の説明を参照した。“Le CIDD” (<http://www.ecologie.gouv.fr/-Le-CIDD-.html>) なお、CIDDは、「環境省庁間委員会 (CIEN)」、「温室効果防止省庁間委員会 (CIES)」及び「自然に対する大規模なリスクを予防する省庁間会議 (CIPRNM)」を統合したものである。

(2) この委員会に関しては、フランス持続可能な発展省ホームページの以下の説明を参照した。“Le CNDD” (<http://www.ecologie.gouv.fr/-Le-CNDD-.html>)

(3) この理念はフランス独自のものではなく、1987年に、ブルントラント・ノルウェー首相が作成した「我ら共有の未来 (Our Common Future)」において書かれた理念である。

(4) SNDDの報告書に関しては、以下で入手が可能である。 (<http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf>) なお、経済、社会及び環境3分野の「連帯」に関しては、当該報告書内の“Stratégie nationale de développement durable-introduction,” p.1.に記載されている。

としての国家、⑥持続可能な発展という観点からの国際的協力及び活動⁽⁵⁾である。

この戦略の策定以後、「持続可能な発展」という概念を明記している環境憲章⁽⁶⁾を憲法に取りこむことによって、国家的なレベルにおいて持続可能性という理念の具体化を行っている。第1に、2005年3月に、憲法前文に「2004年環境憲章で定められた権利と義務に対する愛着を厳粛に宣言する」と明記し、法律の規定範囲を定める憲法第34条に「環境の保全 (préservation de l'environnement)」が挿入された⁽⁷⁾。第2に、2007年5月に、エコロジー、エネルギー、持続可能な発展及び海洋省 (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer) が設置された。第3に、CIDDが2003年から現在に至るまで持続可能な発展政策に関する省庁間連携を模索及び実践している。

(3) 「持続可能な発展国家戦略」の改訂と新しい指標

EUは、2006年に、「リスボン戦略」⁽⁸⁾の観点から、EU持続可能戦略を見直すことになった。特に、人的資源の重要性が雇用を中心として認識され、それを当該戦略に取り入れることになった。この改訂を受けて、フランスの持続可能な発展国家戦略の改訂の必要性も生じるようになった。「持続可能な発展国家戦略 (2006年版)」は、次に示す12の指標を掲げ、その上で2006年現在フランスがその指標に照らしてどのような状態にあるのかを詳細に記述した。指標及びフランスの2006年当時の状況を示したのが、表1である。

表1 持続可能な発展のための12指標と2006年時点でのフランスの状態

指 標	現 状	傾 向	EU内での位置
(1)住民1人あたりのGDP成長	改善しつつある	上昇	EU平均
(2)温室効果ガス排出の抑制	不十分	横ばい	EU平均に比して良い
(3)あらゆるエネルギー消費における再生可能エネルギーの割合	改善しつつある	上昇	EU平均
(4)交通・運輸にかかるエネルギー総量の抑制	悪い	横ばい	EU平均
(5)地方公共団体から出される廃棄物の量の抑制	悪い	横ばい	EU平均に比して良い
(6)①都市部での鳥の繁殖	不十分	横ばい	EUにおいて比較値がない
(6)②農村部での鳥の繁殖	不十分	横ばい	EUにおいて比較値がない
(7)生物学的限界以内での漁獲	非常に悪い	下降	EUにおいて比較値がない
(8)良い健康状態での平均余命	不十分	横ばい	EU平均に比して悪い
(9)貧困率	不十分	横ばい	EU平均に比して良い
(10)高年齢層の労働市場への参加	不十分	下降	EU平均
(11)開発のための公的援助	改善しつつある	上昇	EU平均に比して良い
(12)電子政府の利便性	良い	上昇	EU平均に比して良い

出典：“La Stratégie nationale de développement durable 2003 - 2008 actualisée,” p.9をもとに筆者作成。

(5) 同上報告書, p.4.

(6) 当該環境憲章は、経済及び科学技術の発展並びに人口増等により、自然破壊が回復不可能なまでに進展しつつあるという認識のもとに、国民が調和のとれた健全な環境で生活する権利を確認し、同時にすべての人々が環境を損なう行為を防止する義務を負うことを簡潔に表現しているものである。この点に関しては、第1に、「環境憲章 [2004年]」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂, 2006, pp.246-247. を参照。第2に、門彬「『環境憲章』制定のためのフランス憲法改正法案」『外国の立法』222号, 2004.11, pp.87-97. を参照。

(7) 環境憲章を憲法上に明示するために、憲法前文及び憲法第34条を改正する必要があった。この憲法改正は、2005年3月1日の憲法的法律 (第2005-205号) により行われた。

(8) 2000年3月にリスボンでの欧州理事会により打ち出されたEUの経済・社会政策である。人的資源の重要性が認識され、知識社会に向けた教育・訓練、より積極的な雇用政策、社会保障制度改革・社会的排除の解消を目指している。

(4) 「持続可能な発展国家戦略」2009-2012年版に向けて 一広範囲なステークホルダーの参加一

フランスにおける持続可能な発展戦略策定プロセスの特色は、端的にいえば、あらゆるステークホルダーに意見表明の場を与えていることである。上述したように、2003年に策定された当初の当該計画においてもCNDDが関与している。また、2009-2012年版を策定する際にも2007年夏に「環境グルネル会議（Grenelle de l'environnement）」⁽⁹⁾を開催し、政府、地方公共団体、NGO、経済界、労働組合等のあらゆるステークホルダーを集めた上で、その者たちをテーマ別に6つのグループ（各ステークホルダー代表者40人ずつ）に分け、持続可能な発展に資する政策提言について議論する場を提供した。この報告書は、特に、気候変動との闘い、生物多様性の保護及び汚染の減少という3分野を強調しつつ、以下に説明する包括的な環境法案のたたき台となったのである。

当該環境法案は、「環境グルネル会議の実行計画に関する2009年8月3日の法律第2009-967号」⁽¹⁰⁾として成立した。その内容は非常に大部なものとなっており、以下のような構成を採っている。

- ・第1編：気候変動との闘い（第1章：建築物のエネルギー消費の減少、第2章：都市計画、第3章：運輸、第4章：エネルギー、第5章：持続可能な発展領域における研究）
- ・第2編：生物多様性、エコシステム及び自然環境（第1章：野生及び家畜動物の生物多様性の喪失を食い止め、それらの進化能力を回復し維持する、第2章：エコロジー的観点からの水の良い質を回復する、環境において再生可能で、市民に対し十分に提供できるという「水の」性格を保障する、第3章：多様で、質の高い、生産的かつ持続可能な農業及び林業、第4章：海及び海岸の統合された整備）
- ・第3編：環境及び健康に対するリスク予防、廃棄物予防（第1章：環境及び健康、第2章：廃棄物）
- ・第4編：模範たる国家
- ・第5編：ガバナンス、情報及び教育
- ・第6編：海外県に関する条項

フランス政府は、この法律に従って、今後の持続可能性に資する政策を実行に移していく予定である。

(9) 環境グルネル会議とは、2007年10月に環境及び持続可能な発展に関し、長期的観点からの国家的指針を策定することを目的として開催された大規模な会議である。「グルネル」とは、1968年5月革命の際に政府とその他の者が合意に達した会議の名前に由来している。なお、この会議は、以下の6グループに分かれて討論が行われた。すなわち、①気候変動、②生物多様性、③環境保護、④持続可能な生産及び消費、⑤エコロジー民主主義、⑥雇用及び競争に有利なエコロジカルな発展。

(10) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement

5 アメリカ（オレゴン州）

河内 明子

アメリカでは、連邦レベルで持続可能な戦略は策定されていない。しかし、いくつかの州では、環境、経済、社会の3側面にわたる総合的な持続可能な発展戦略に当たるものが策定されているとの指摘がある。そのうちのオレゴン州の発展戦略である「オレゴン・シャインズ」とその評価指標である「オレゴン・ベンチマークス」を見ていく。

(1) 連邦レベルの持続可能な戦略策定の動き

アメリカでは、オバマ大統領が、2009年10月に、連邦政府機関に持続可能な業績計画の策定等を求める大統領令に署名した⁽¹⁾といった動きはあったものの、アメリカ社会全体を対象とした持続可能な発展戦略は策定されていない。クリントン政権下では、1993年に持続可能な発展に関する大統領諮問委員会が設けられ、1999年5月には最終報告書「持続可能なアメリカに向けて」⁽²⁾がとりまとめられたが、戦略策定には至らなかった⁽³⁾。

(2) 経済戦略からの出発

州レベルで見ると、ミネソタ、ニュージャージー、オレゴンの3州では、環境、経済、社会の3側面にわたり、公的セクター以外の主体も対象とする目標を含む持続可能な発展戦略に当たるものが策定されているとの指摘がある⁽⁴⁾。

オレゴン州においては、こうした動きは、州経済の回復を目的とした戦略から始まったと言われている。1986年のオレゴン州知事選挙で当選したニール・ゴールドシュミット知事（民主党）が、ビジネス界、労働界、教育界、行政機関のリーダー約180人から構成される市民委員会を組織し、1989年に、最初のオレゴン・シャインズ（以下「オレゴン・シャインズI」という）を策定した⁽⁵⁾。そこで掲げられていたのは、①最高水準の労働力、②魅力的な生活の質（自然環境とゆとりある生活の質）、③州民意識の国際化という目標であった。

また、これらの目標の達成状況を測定するための指標としてオレゴン・ベンチマークスを併せて策定し、知事自身が議長を務め、他のメンバーもビジネス界、政界、教育界、市民団体、少数民族等から知事が任命する委員からなるオレゴン・プログレス・ボードがその評価役を担った⁽⁶⁾。

オレゴン・シャインズIの策定後、州経済は好転したものの、IT技術や世界的競争の激化

(1) White House, "President Obama signs an Executive Order: Focused on Federal Leadership in Environmental, Energy, and Economic Performance," October 5, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President-Obama-signs-an-Executive-Order-Focused-on-Federal-Leadership-in-Environmental-Energy-and-Economic-Performance/>

(2) President's Council on Sustainable Development, *Towards a Sustainable America: Advancing Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the 21st Century*, 1999.5. <<http://clinton4.nara.gov/media/pdf/tsa.pdf>>

(3) John C. Dernbach, "Navigating the U.S. Transition to Sustainability: Matching National Governance Challenges with Appropriate Legal Tools," *Tulsa Law Review*, Vol.44, 2008, p.107. <http://works.bepress.com/john_dernbach/78/>

(4) Kirsten H. Engel and Marc L. Miller, "State Governance: Leadership on Climate Change," in John C. Dernbach, ed., *Agenda for a Sustainable America*, Washington, D.C.: ELI Press, 2009, pp.444, 447.

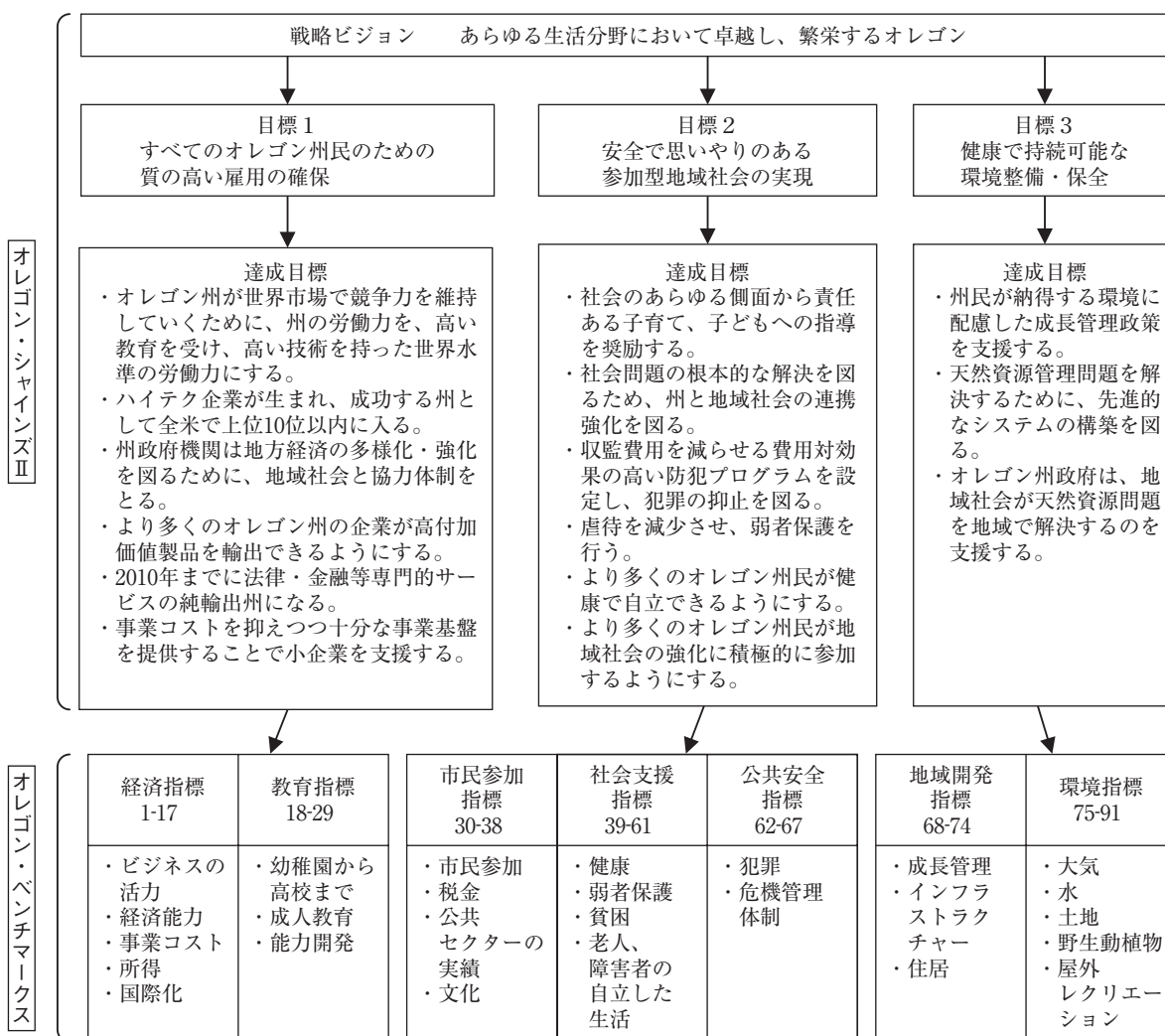
(5) Neil Goldschmidt and Oregon Economic Development Department, "Oregon Shines: An Economic Strategy for the Pacific Century," 1989.5, pp.i-iii. <http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon_Shines__1989_>; 吉川富夫『業績測定による地域経営戦略』漢水社, 2007, pp.209-211.

(6) 吉川 同上, p.211.

が仕事の質を変え、家族や地域社会にストレスをもたらし、さまざまな社会問題への対応が求められるようになった。また、人口増から自然環境の悪化も問題視されるようになった。こうした生活の質をめぐる課題に対応するため、1996年に、46人の市民から構成されるタスクフォースが組織され、400人以上からヒアリングを行うなどオレゴン・シャインズ I の改訂作業が進められた⁽⁷⁾。

1998年に、オレゴン・シャインズ II が発表され、図のように、オレゴン・シャインズ I の経済に関わる達成目標①及び③が目標 1 に統合される一方、生活の質に関わる達成目標②が目標 2 と目標 3 に分割された。併せてベンチマークスも改訂された。

図 オレゴン・シャインズ II とオレゴン・ベンチマークス



(出典) Oregon Progress Board, "Achieving the Oregon Shines Vision: The 2009 Benchmark Highlights Report," 2009.2, p.28 (http://www.oregon.gov/DAS/OPB/obm_pubs.shtml) 等を基に著者作成。

(3) 持続可能戦略としての位置付け

州経済の復興プランとしての性格を持ちつつも、オレゴン・シャインズ I に生活の質の維持

(7) Oregon Progress Board and The Governor's Oregon Shines Task Force, "Oregon Shines II : Updating Oregon's Strategic Plan," 1997.1, pp.1, 11-12. (http://www.oregon.gov/DAS/OPB/docs/osII.pdf)

という目標が盛り込まれた背景には、オレゴンの豊かな自然に対する人々の強い思いがある。オレゴン・シャインズの関連文書に、「アジェンダ21」への言及はほとんど見られないものの、オレゴン・プログレス・ボードのリタ・コンラッド事務局長は、オレゴン・シャインズとベンチマークスが、経済、社会、環境のそれぞれの側面から掲げられている目標の相互関連性を体現しているために、その達成度を測定するオレゴン・ベンチマークスは持続可能性指標として研究されてきたと述べている⁽⁸⁾。

このようなオレゴン州の取組みは、環境・経済・社会の3側面にわたる、公的セクター以外の主体も対象とする持続可能戦略を策定した例として、アメリカにおける持続可能な社会の構築に向けた動きを追った著作でも取り上げられている⁽⁹⁾。

(4) オレゴン・シャインズⅢ策定に向けた動き

2006年から1年半にわたって、オレゴン・プログレス・ボードは、州政府内外の40人以上の専門家と政策対話を行うなど、オレゴン・シャインズⅢの策定に向けた検討を開始した。まず、オレゴン・シャインズが成功した要因として、オレゴン・ベンチマークスを導入して目標を数値化し、数値の変化に人々の意識を向けさせたことを挙げている。また、オレゴン州の戦略策定・評価プロセスは、様々な立場の人々が議論する共通の基盤となったものの、掲げられた目標をすべて達成できたわけではないとして、オレゴン・シャインズⅢでは、いかに地域社会が目に見える成果をあげるかという点を重視し、目標を達成した地域社会の体験を共有できる仕掛けを組み込んでいく方針を打ち出した。企画や分析の道具にとどまらず、地域社会の行動、参加に直接結び付き、その目標を達成するのに有用な戦略策定・評価プロセスへ発展させようというのである⁽¹⁰⁾。さらに、各分野の指標の変化だけでなく、オレゴン州全体が、掲げられたビジョンに向かって進展しているのかどうかを的確に判断するために、各分野の相互関連性への理解を深め、新しい総合的な視点を獲得する必要があるということも指摘されている⁽¹¹⁾。

当初、2009年に予定されていたオレゴン・シャインズⅢの発表は、経済危機の影響もあって、2011年に延期された模様である⁽¹²⁾。州の財政状況が厳しさを増すなかで、オレゴン・プログレス・ボードの活動資金も歳出削減の対象となった。現状では、州行政管理部がオレゴン・プログレス・ボードのサイトを維持している⁽¹³⁾。

(5) オレゴン・シャインズに対する評価

オレゴン・シャインズⅠが策定されてからすでに20年が経過した。これまで市民の参加を得ながら、戦略ビジョン、目標、達成目標、達成度を測る指標を定め、達成状況を報告するというプロセスは受け継がれてきた。その間、ベンチマークスの改訂、ベンチマークスと行政機関の業績指標との関連付け、オンラインでの最新情報の提供といった改善もなされてきた。郡単

(8) Rita Conrad, "External Performance Reporting, Oregon Style," *Government Finance Review*, Vol.25 Iss.3 (Jun. 2009), p.57.

(9) Engel and Miller, *op. cit.* (4), pp.444-445, 447.

(10) Oregon Progress Board, "Oregon Shines III Business Plan," 2008.9, pp.7-11.

http://www.oregon.gov/DAS/OPB/docs/BdUp08/Oct/OSIIIBusinessPlan_09-09-08_Final.pdf

(11) Conrad, *op. cit.* (8), p.62.

(12) Oregon Progress Board, "Executive Director's Report," 2009.1.

<http://www.oregon.gov/DAS/OPB/OPBResults.shtml>

(13) Oregon Progress Board, "Generate a Benchmark Report!" <http://www.oregon.gov/DAS/OPB/index.shtml>

位のデータも公表され、行政機関や市民団体など様々な主体によってデータの活用も行われている。これまでの取組みでは、客観的な測定に重きが置かれ、ベンチマークを活用していか
に成果をあげるかということについては活用する側に委ねられてきた。市民、行政機関、議会
等が、それぞれの関心に基づいて指標を活用し、協働するための基盤を提供することに徹して
きたとも言えよう。こうしたオレゴン州の取組みは、戦略策定・評価プロセスとして、州外か
らも高い評価を得ている⁽¹⁴⁾。

しかしながら、好調なアメリカ経済を背景に、市民の支持を得やすかったオレゴン・シャイ
ンズⅡ策定時とは、状況が一変し、最新のベンチマーク・レポートでは、経済分野の総合指標
の悪化も報告されている。現在のように指標や州財政が悪化した際にも、発展戦略・評価プロ
セスをさらに展開していくのに十分な支持までは、残念ながら得られていなかったようであ
る⁽¹⁵⁾。オレゴン・プロGRESS・ボードが、この危機を乗り越え、オレゴン・シャインズⅢを提
示することができるか注目されるところである。

(14) Oregon Progress Board, "A Brief History of the Oregon Progress Board," Updated June 30, 2009.
(http://www.oregon.gov/DAS/OPB/about_us.shtml)

(15) "State can't afford to end self-grading system," *Statesman Journal*, 2009. 6. 10.

6 オーストラリア

武田 美智代

オーストラリアで持続可能な発展に関する国家戦略が策定されたのは、「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）で「アジェンダ21」が採択されたのと同じ年の1992年12月である。1999年以降は、「環境保護・生物多様性保全法」の制定により、同法に基づいて、法執行に関する年次報告及び5年ごとの環境状況報告が公表されている。以下、オーストラリアの国家戦略の概要及び最近の動向を概観する。

(1) 国家戦略策定の背景と経緯

オーストラリアでは、1992年に「生態学的に持続可能な発展に関する国家戦略」（National Strategy for Ecologically Sustainable Development：以下「NSES D」とする。）⁽¹⁾が策定された。これは、持続可能な発展を環境分野と結び付けて戦略化した点が特徴と言われている。策定の契機となったのは、1980年の「世界自然資源保全戦略」（World Conservation Strategy）⁽²⁾の公表と、同戦略の要請により策定された1983年の「オーストラリア全国環境保全戦略」（National Conservation Strategy for Australia）であった。しかし、より重要なのは、1987年、国連の「環境と開発に関する世界委員会」が公表した報告書「われら共有の未来」（Our Common Future）である。これに対応して、オーストラリア独自の自然環境、国民の向上心や価値観、生産・消費のパターンを考慮に入れ採用した持続可能な発展の概念が、「生態学的に持続可能な発展」（Ecologically Sustainable Development：以下「ESD」とする。）である。

NSES D策定の背景には、世界の生態系の約10%を占めると言われる生物の多様性に富んだオーストラリア独特の風土の存在がある。環境問題が課題となった1970年代から連邦、各州ともに環境法等を制定し、その対策に努めていたが、連邦と州の間の環境法制の重複や、連邦法間の規定の不整合等もあって、総合的な環境保全対策が必要とされていた⁽³⁾。この状況を改善するため、1992年5月、オーストラリア政府間評議会（Council of Australian Governments：COAG）⁽⁴⁾は、「環境に関する政府間協定」（Intergovernmental Agreement on the Environment）を締結した。同協定の締結は、NSES D策定の7か月前のことであったが、その前文では既にESDについて触れ、ESDが、政策決定における環境及び経済的考慮を統合し、現在と将来の世代の利益のバランスを取る可能性を提供するとしていた⁽⁵⁾。

NSES Dは、連邦・州・自治体等の各政府、実業界、産業界、学界、自然保護団体、地域の

(1) Ecologically Sustainable Development Steering Committee 1992, *National Strategy for Ecologically Sustainable Development*, December 1992. <<http://www.environment.gov.au/esd/national/nsesd/strategy/index.html>> なお、以下の記述は、特に断らない限り、オーストラリア環境・水資源・国家遺産・芸術省のウェブサイト上の「持続可能な発展」のページに掲載された情報に基づく。'Ecologically Sustainable Development' <<http://www.environment.gov.au/esd/>> インターネット情報は、すべて平成22年1月5日現在である。

(2) 国際自然保護連合（IUCN）が、国連環境計画（UNEP）の委託により、世界自然基金（WWF）等の協力を得て作成した地球環境保全と自然保護の指針を示したものである。「持続可能な発展」の理念が初めて示されたものと言われる。

(3) オーストラリアの環境政策の概要については、次の論文を参照。小寺正一「環境政策の展開」『総合調査報告書 オーストラリア・ラッド政権の1年』（調査資料2008-5）国立国会図書館調査及び立法考査局，2009，pp.82-86。

(4) 連邦と州、準州、特別地域及び地方自治体の3層の政府間で調整を必要とする国の政策課題に、協力して対処することを目的に協議する機関。連邦首相、各州首相、北部準州と首都特別地域の首席大臣、地方自治体協会会長で構成され、最低年1回は会合を持つことになっている。

(5) 'Intergovernmental Agreement on the Environment'
<<http://www.environment.gov.au/esd/national/igae/index.html>>

集団や個人等との何年にもわたる集中的な協議を通じて発展してきた。それは、1989年、連邦政府がNSES D展開のための提案について公開討論を行うと公表したことに始まる。1990年6月、政府はESDの概念を定めた討議資料を公表し、ESDを採り入れるために何が必要か議論するプロセスが設けられた。同年8月、当時のホーク首相（労働党）は、将来のESDの政策方向に助言を与え、その実施のための実際的な提案を進めるため、政府関係者、産業・環境・労働組合・福祉・消費者の各グループで構成される9つの分野別⁽⁶⁾の作業グループを設置した。1991年11月、これら作業グループは、各分野をカバーする報告書を作成、翌1992年1月には、作業グループの3名の代表が、分野横断的課題や温室効果ガス問題に関する報告書を政府に提出した。これら報告書は、政府が戦略を発展させる上での基礎となった。

1991年11月には、連邦・州の首相が上記報告書の提案を検証する共同の政府間プロセスに合意し、政府間のESD運営委員会（ESD Steering Committee）を設置、同委員会は、多くの勧告や現在及び将来の政府の政策の意義を検証して、その考察結果を連邦・州首相に報告した。1992年5月、連邦・州首相は、NSES D草案を正式の討議資料として公表することを了承し、6月30日以降、2か月間のパブリックコメントに付した。この結果、戦略と他の政府の政策・イニシアチブの間の関係を明確化すること、実施に際して優先順位と責任機関を明確化すること等が提案された。戦略を最終確定する際の構成や内容の変更の多くは、これらコメントを反映したものであった。NSES Dは、約2年間にわたる議論を経て、1992年12月7日のCOAGの会合で承認され、将来全国規模の政策や計画を展開する際には、同戦略及び前述の「環境に関する政府間協定」の枠組み内で実施されるべきであるとされた。

なお国際的には、既に第一部等で見えてきたように、NSES D策定に先立つ1992年6月、ブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）で、「環境と開発に関するリオ宣言」及び21世紀に向け、持続可能な発展を実現するための行動計画（以下「アジェンダ21」とする。）が採択された。両者ともに、地球規模の持続可能な発展の枠組みを提示しているが、特に「アジェンダ21」は、各国政府が持続可能な開発を確実にするのに必要な行動に焦点を当てており、NSES Dと共存し、これを補完するものとなっている。

(2) 国家戦略の概要

NSES Dは、政府に政策形成や決定を導く広範な戦略的方向や枠組みを提供するものである。その定義によれば、ESDとは、人間生活が依拠する生態学的プロセスが維持され、現在及び将来にわたって生活の質が向上するよう、共同体の資源を利用、保存、拡充することとされる。そして、生態学的に持続可能なアプローチを識別する2つの特徴として、①オーストラリアや国際社会、生物圏の決定や活動について、より広く経済、社会、環境の意義を統合して考慮する必要があること、②それら決定や活動を行う際は、長期的に考える必要があること、が挙げられている。

NSES Dは、全体が4部で構成され、第1部は戦略の全体像、第2部は分野別課題、第3部は分野相互の課題、そして最後の第4部がオーストラリアにおけるESDの将来的展開となっている。第1部では、ESDの基本的考え方について述べられており、NSES Dの中核的目標として、①将来世代の幸福を守る経済的発展を通じて、個人及びコミュニティの幸福・福祉を拡大する

(6) 具体的には、製造業、鉱業、農業、林業、漁業、エネルギー生産、エネルギー利用、旅行業、交通の9分野である。

こと、②世代内及び世代間に公平性をもたらすこと、③生物多様性の保護、重要な生態学的プロセスや環境保全装置の維持、の3点が挙げられている。さらに指導原則について、①政策決定過程は、短期及び長期的な経済、環境、社会、公平性の観点からの配慮を効果的に統合すべきこと、②深刻又は不可逆的な環境被害の脅威がある場合、科学的根拠の欠如を理由として、環境悪化を防止する措置を先延ばしにしないこと、③活動や政策の環境上の影響に関するグローバルな側面が認識かつ配慮されるべきこと、④環境保護のための能力向上を可能とする強力で成長する多様な経済発展の必要性が認識されるべきこと、⑤環境上健全な方法で国際競争力を維持し拡充する必要性が認識されるべきこと、⑥評価手法、価格付け (pricing)、インセンティブの仕組み等の費用対効果の高い柔軟な政策手段が採用されるべきこと、⑦地域社会に影響を及ぼすような決定や行動は、広く地域社会に提供されるべきこと等、大きく7点が挙げられている。3つの中核的目標及び7つの指導原則は、どれが優位と言うことはなく、すべて一体のものとして考慮される必要があり、バランスのとれたアプローチが要請されている。

国家戦略の第2部では、①農業、②漁業生態系の管理、③森林資源の利用と管理、④製造業、⑤鉱業、⑥都市交通計画、⑦旅行業、⑧エネルギーの利用・生産・輸送、の8つの分野について、ESDの観点から取り組むべき課題、戦略的アプローチ、目標とそれに対応する政府の施策が掲げられている。さらに第3部では、生物多様性、自然保護システム、在来種の植生、環境保護等、分野横断的な22の課題について、第2部と同様、課題と戦略的アプローチ及び目標と政府の対応がまとめられている。最後の第4部では、①紛争管理、②コミュニティ意識、教育、参加、③モニタリングと検証、について第2部、第3部と同じ構成で、目標と政府の施策が提示されており、③に基づいて、1993年及び1996年には、NSES Dの実施状況に関する報告書がCOAGに提出されている。

(3) 国家戦略の展開

1992年のNSES D策定後、ESDは重要な政策上の目標として連邦や州などあらゆる政府の施策やプログラムに組み込まれ、その概念の具体化等について評価、測定を行う活動が整備されていった。1999年5月には、連邦政府の独立した調査諮問機関である生産性委員会 (Productivity Commission)⁽⁷⁾が、政府からの委託を受け、連邦政府機関によるESDの具体的実践状況に関する調査報告書⁽⁸⁾を財務大臣に提出した。この調査は、ESDに関する政策や計画作成に責任を有し、ESDの具体化に直接影響を与える活動を行う連邦政府機関が、政策決定にESDの原則や目標をどのように適用し、その具体的実践をどのようにモニターし、評価し、報告するかについて焦点を当てたものである。報告書は、当時連邦議会に提出されていた環境保護・生物多様性保全法案が、ESDの原則をあらゆる連邦機関の政策決定過程に組み込む重要な試みと評価している。以下、同法に規定された定期的な環境状況の報告義務及びそれに伴い発展してきた、国民が容易に評価でき、政策の優先順位を明確化する環境指標について紹介する。

(7) 生産性委員会は、1998年生産性委員会法の下で設立された独立の機関。オーストラリア人の福利に影響する経済、社会、環境問題に関する調査・諮問機関である。

(8) Productivity Commission 1999, *Implementation of Ecologically Sustainable Development by Commonwealth Departments and Agencies, Report No.5.* (http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0015/46500/esd.pdf)

【環境状況報告書の公表義務】

NSESDは、ESDに関するデータの質、入手の容易さ、妥当性を向上させるため、全国レベルで定期的に環境状況の報告を行うことを要請している（NSESD第14章2）。その目的は、①オーストラリアの環境の現状及び今後の見通しについて正確かつ適時に入手可能な情報を、定期的に国民や経営者、政策立案者等に提供すること、②オーストラリアの環境の現状及び今後の見通しに関する国民の理解を促進すること、③一連の合意を得た全国的環境指標の発展、検証、報告を促進すること、④潜在的課題について早期に警告すること、⑤環境基準や環境目標達成に向けた進捗を含め、環境変化に対応して設定された政策やプログラムの有効性を報告すること、⑥生態学的な持続可能性の達成に向けたオーストラリアの進歩を評価するのに貢献すること、等である⁽⁹⁾。この要請に応じて刊行された最初の全国規模の報告書が、1996年の環境状況に関する報告書である。これは、NSESD及び議会の要請に基づいて、国内の主要な科学者、学界関係者、産業界、環境分野の専門家等で構成された環境状況諮問協議会の指導の下に7つの分野（大気、生物多様性、河口と海、人間の定住、内水、陸の資源、自然及び文化遺産）の専門家グループによって作成され、環境大臣に提出された。この報告書の中で、後述の環境指標の必要性が指摘されている⁽¹⁰⁾。

1999年、環境保護法等5つの環境法を統合し、連邦の中心的な環境立法として、「1999年環境保護・生物多様性保全法」（Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999：以下「EPBC法」とする。）⁽¹¹⁾が制定された（施行日は、2000年7月16日）。EPBC法の目的は、国家的に重要な環境事項の保護、自然資源の保全や生態学的に持続可能な利用を通じてESDを促進すること、生物多様性を保全すること、合理的な全国環境影響評価及び承認プロセスを提供すること等であった。同法の規定に基づき、連邦政府の各機関は、その活動がESDの原則に合致していたか否か（ESDに貢献した成果も含む）を毎年大臣に報告する義務を負うことになった（EPBC法第516A条）。また政府は、5年ごとにオーストラリアの管轄行政区域における環境状況に関する報告書（State of the Environment：以下「環境状況報告書」とする。）を準備し、議会に提出しなければならない（EPBC法第516B条）。これは、前述のNSESDに示された、環境指標に関する気候変動の影響を考慮した定期的な環境状況報告書の導入に法的根拠を与えたものである。環境状況報告書には、オーストラリアの環境状況に関する有益な情報を大臣や政府機関等が利用できるようにするとともに、連邦及び地方の環境政策や環境経営に関する決定を広く支援し、さらに国民に国の環境の現状について正確で最新の情報を提供するという基本的な役割がある。長期的には、国の環境状況及び環境への負荷の現状や意味について、政策決定者と国民の間の認識を促進し、十分な情報に基づいた環境経営に関する決定を行うことにつながると期待されている。なお、政府関係機関による報告とは別に、EPBC法は、同法施行後10年ごとに法の執行及び法の目的の達成度について、独立の機関による検証及び報告書の作成を規定しており（EPBC法第522A条）、2009年10月に施行後初の報告書が環境大臣に提出され、同年12月に公表された⁽¹²⁾。

(9) M. J. Manton and J. D. Jasper, *Environmental indicators for national state of the environment reporting- The Atmosphere, Australia: State of the Environment*, Canberra: Department of the Environment, 1998, p.2.

(10) State of the Environment Advisory Council, *Australia: State of the Environment 1996*, Canberra: Commonwealth of Australia, 1996, p.10.

(11) 次の資料に翻訳がある。商事法務研究会『世界各国の環境法制に係る比較法調査報告書一各論編 Part-2 自然保護』社団法人商事法務研究会, 2005.3.

(12) *The Australian Environment Act: Report of the Independent review of the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, Final Report*, October 2009.

〈<http://www.environment.gov.au/epbc/review/publications/pubs/final-report.pdf>〉

【環境指標の展開】

環境状況報告書の定期的な公表に伴い、オーストラリアの環境の現状やそれに影響を及ぼす人間の活動を追跡するために利用する一連の環境指標が発展してきた。「アジェンダ21」の第40章に持続可能な発展指標の開発が掲げられて以来、統合された政策決定のツールとして、持続可能な発展指標の概念は広く受け入れられるようになり、全国的に承認された一連の環境指標を発展させることは、環境状況報告書にとって最優先の課題であった。環境指標とは、自然資源や環境の質の評価に当たり利用する物理学、化学、生物学上の、又は社会経済的な「ものさし」で、国際的には、国連の「持続可能な開発委員会」(Commission for Sustainable Development)及び経済協力開発機構(OECD)が環境の監視・調査過程につながる一連の包括的な環境指標を展開していた。オーストラリア最初の1996年環境状況報告書は、利用可能な一連のデータにより、全国レベルで主要な環境問題を明らかにする役割を担っていたため、公式に承認された環境指標に基づいたものではなかった。しかし、初期の全国的な環境指標の確認・説明に通じるという意味で、環境指標発展プロセスの重要な第1段階であったと言える。

次の段階として、環境・国家遺産省(当時)は、環境状況報告書の基礎となる7つの分野について、各分野の専門家に適切な指標の報告を求め、1998年、分野ごとに「全国環境状況報告のための環境指標」(Environmental Indicators for National State of the Environment Reporting)⁽¹³⁾を公表した。そこでは7分野で計454の指標が提示されたが、これらの多くは2001年の環境状況報告書作成の過程で利用されており、環境状況報告書のために全国規模で環境指標が利用された最初の事例となった。その後、オーストラリア・ニュージーランド環境保全協議会(Australian and New Zealand Environment and Conservation Council:以下「ANZECC」とする。)⁽¹⁴⁾によって、連邦、州、自治体等の管轄区域を超えて環境状況報告書に利用できる75のコア指標(Core Environmental Indicators)が開発され、1999年12月にANZECCの閣僚により承認された。この一連のコア指標は、環境状況報告書で取り上げる7分野のうち、自然及び文化遺産を除く6つの分野をカバーするもので、2000年3月に公表されている⁽¹⁵⁾。

2001年には、ANZECCの後援の下、連邦・州・自治体等の各機関、主要なステークホルダー、一般国民との協議により、前述のNSESの3つの中核的目標を国として履行したか否かを測定する24のヘッドライン指標(Headline Sustainability Indicators)が開発された⁽¹⁶⁾。目標ごとに、その主要な側面を代表する一連の評価項目を定め、項目ごとに指標を設定している。「個人及びコミュニティの幸福・福祉の拡大」という目標を例にとると、①生活水準及び経済的幸福、②教育と技能、③健康な生活、④大気汚染度、の4項目を評価項目として掲げ、①の指標に、1人当たりの国民総所得、1人当たりの可処分総所得、②の指標に中等教育以上かつ(又は)職業訓練を含む中等教育後の資格を有する25歳から64歳までの国民の割合、等が示されている。これらの指標は、可能な限りNSESの目標に関連し、科学的、統計的に信頼性が高く、変化

(13) 'Environmental Indicators for National State of the Environment Reporting'
(<http://www.environment.gov.au/soe/publications/indicators/index.html>)

(14) 1991年から2001年にかけて活動した閣僚協議会。国内及び国際的な環境と資源の保全問題について加盟政府間で政策調整を行う場を提供してきた。2001年以降、資源管理問題は「自然資源管理閣僚会議」(NRMMC)、環境保護問題は環境保護・文化遺産協議会(EPHC)に、その機能が移っている。

(15) Australian and New Zealand Environment and Conservation Council, State of the Environment Reporting Task Force, *Core Environmental Indicators for Reporting on the State of the Environment*, Canberra: Environment Australia, March 2000.

(16) このとき、次の資料が刊行されている。Environment Australia, *Are we sustaining Australia?: a Report against headline sustainability indicators for Australia*, Canberra: Environment Australia, 2001.

を如実に反映するもので、他の文脈で利用できるデータに基づいたものが選択されている。

(4) 最近の動向

2007年9月、連邦議会下院の環境・国家遺産常任委員会は、持続可能憲章（Sustainability Charter：以下「憲章」とする。）に関する報告書⁽¹⁷⁾を議長に提出した。この報告書は、同委員会が2005年9月に公表した「持続可能な都市」（Sustainable Cities）と題する報告書の提案を受けて、審査が行われ公表されたものである。2005年の報告書は、2025年までの持続可能な都市の発展に関する課題や政策を検証するのが主要な目的で、全体で32ある勧告の冒頭の3項目で、憲章の制定及び持続可能コミッショナー（Sustainability Commissioner）を長とする独立のオーストラリア持続可能委員会（Australian Sustainability Commission）の設立が要請されていた⁽¹⁸⁾。これを受けて2007年の報告書では、①環境大臣が、第42議会開会（2008年2月）から半年以内に、持続可能委員会設立のための法案を提出すべきこと、②同委員会は、オーストラリアの持続可能性を定義し、明確で簡潔な包括的目的と期間を含む、野心的な憲章を制定すること、③連邦政府が、持続可能性の成果を推進するに当たり指導的役割を果たすこと、の3点について勧告している⁽¹⁹⁾。憲章の範囲は、建築環境、水資源、エネルギー、輸送、経済、廃棄物等主要なセクターをカバーし、それら関連する部分を統合すべきとされており、憲章は、持続可能性に向けて調整的かつ集中的な指導力を発揮する第一歩となる可能性があるともみなされている。

オーストラリアでは、21世紀に入り、各州や産業界のセクターごとに持続可能戦略や憲章等が策定されるようになってきた。持続可能性の推進のためには、連邦政府の強い指導力が必要となるが、2007年報告書における憲章の制定や持続可能委員会の設置等の勧告は、そのような状況を背景として出てきたとも言える。同報告書の中で、NSESは公共の政策や政策決定者のために策定されたものだが、委員会における審査の結果、政府、産業界、地域社会の集成的な努力が求められていると指摘されている⁽²⁰⁾。またESDの概念についても、環境、社会、経済の全体的機能よりむしろ環境に対する影響に重きを置き過ぎると論じている⁽²¹⁾。

2007年の報告書の勧告は、与野党の合意を得たものであったが、同年11月の総選挙で政権交代が起こり、持続可能委員会設立のための法案は、いまだ議会に提出されていない。2008年4月19、20日の2日間にわたり開催された「オーストラリア2020サミット」（Australia 2020 Summit）⁽²²⁾では、持続可能委員会設立に関する市民からの提案に対して、政府は目下検討中であるとしている。NSES策定後20年近くが経過し、オーストラリアの国家戦略も、新たな進展の時期を迎えていると言えるのかもしれない。

(17) House of Representatives, Standing Committee on Environment and Heritage, *Sustainability for survival: creating a climate for change: Inquiry into a sustainability charter*, Canberra: Commonwealth of Australia, September 2007.

(18) House of Representatives, Standing Committee on Environment and Heritage, *Sustainable Cities*, Canberra: Commonwealth of Australia, August 2005, p.xvii.

(19) *op.cit.* (17), pp.xiii-xvi.

(20) *ibid.*, p.1.

(21) *ibid.*, p.10.

(22) ラッド首相が呼び掛けた国民的な催しで、オーストラリアの長期戦略を立てる上で、市民からのアイデア提供を求めたもの。約1,000名の市民代表を議会に招き、将来の国のあり方について意見交換を行った。市民からの提案及びそれに対する政府の対応に関する資料は、以下のウェブサイトに掲載されている。〈<http://www.australia2020.gov.au/>〉

2 ローカルレベルの持続可能な発展戦略策定状況

目次

I	ローカル・アジェンダ21の背景とその発展経緯	並木 志乃
II	ローカルレベルの策定状況	
1	ドイツのローカル・アジェンダ21—その発展と事例—	木戸 裕
2	イングランドにおける地域圏 (Region) と地方自治体	原田 光隆
3	日本	戸澤 幾子

持続可能な地域社会⁽¹⁾に向けて、世界各地において、行政・企業・市民など様々な地域の関係各機関が連携をはかり、地域の課題解決に取り組んでいる。その一翼をなすのが、国際間で合意されている「ローカル・アジェンダ21」(以下「LA21」)である。地域を基盤としたLA21の策定には、地方自治体の役割が肝要となっている。

本章では、まずLA21の概念とその発展経緯についてまとめてみる。次に各国自治体の取組みの一例として、ドイツとイングランドの事例を紹介する。最後に我が国における取組み状況を見ていく。

I ローカル・アジェンダ21の背景とその発展経緯

並木 志乃

1 ローカル・アジェンダ21の概念とその変遷

LA21とは、持続可能な開発に向けた地方公共団体の行動計画をさすものである。その源流は、1992年6月のリオデジャネイロで開かれた「環境と開発に関する国連会議」(地球サミット/UNCED: United Nations Conference of Environment and Development)において採択された「アジェンダ21—持続可能な開発のための人類の行動計画—」という文書である。「アジェンダ21」は、リオ宣言での諸原則に基づき、各国政府及び社会の構成員が持続可能な発展を実現するため、広範にわたる分野での行動原則として40分野、1,000以上の行動項目から構成されている。第28章が「アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ」⁽²⁾であり、「アジェンダ21」の目標を達成するために、地域社会での要となる地方自治体の役割の重要性、地域レベルでの行動計画の策定と実行について述べられている。「アジェンダ21」で提起されている諸問題は、地域に根ざしており、地方公共団体の参加が目的達成のための決定的な要素になるとされている。こうした取組みは、地域の関係各機関を構成する市民、地方自治体、企業などが対

(1) ここで言う持続可能な地域社会とは、経済・環境・社会レベルでの調和を地域社会において実現するところにある。

(2) このLA21の根拠については、アジェンダ21のセクションⅢ「主たるグループの役割の強化」第28章「アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ」にある。アジェンダ21実施計画(97)「エネルギーと環境」編集部編(環境庁外務省監訳)エネルギージャーナル社、1997、p.427。

話し、合意形成をはかりながらすすめていくものである。この過程において、自治体は、市民、コミュニティ、産業、学校などの組織から必要な情報を手に入れ、最善の戦略を策定することができる。こうしたことは、地方の機能強化につながるものであり、地域の様々な人的資源の活用や地域サービスを行っていきにあたり、官民をはじめとする地域のパートナーシップを前提とするプログラムが進められていくものである。

また、国内外を通じて自治体間のネットワークを構築し、情報や経験などをもとに相互交流し、共有し、活用する必要が言われてきた。その中心的な役割を果たしてきたのが、持続可能性を目指す自治体協議会ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)である。ICLEIは、「欧州持続可能な都市・自治体キャンペーン」(The European Sustainable Cities and Towns Campaign)の推進、持続可能な地域社会の実現に関する支援や国際調査を実施している⁽³⁾。

こうしたなか、1992年のリオ・サミット以降10年間のLA21の展開とその内容について、ICLEIによって調査が行われている。この調査によれば、1997年ではLA21をもつ自治体は、64か国1,812自治体であったのが、2001年には113か国6,416自治体へと増加している。この要因については、国レベルでのキャンペーンがLA21の普及の原動力であることが指摘されている。例えば、国レベルでのキャンペーンが行われたスウェーデンでは、1996年の時点で289の自治体がすべてこれに取り組んでいる。これに対し、スウェーデンのように積極的に国レベルでのキャンペーンが行われなかったドイツでは数の上では2,042と多いが、割合にすると、自治体全体の12%に過ぎない⁽⁴⁾。ドイツでは、取り組んでいる自治体の73%で、LA21を策定する過程において地域の利害関係者が参加し、自治体の59%で、LA21が自治体の行政システムに統合されている。目標達成のための問題点としては、財政不足と国レベルでの政治的支援が欠如しているという⁽⁵⁾。

このような例から言えるのは、国レベルでのキャンペーンがLA21の行方を左右する要因の一つであるということである。とはいえ、各国の自治体の裁量権や地方自治体の位置づけについては異なるものであり、それらをふまえた上で実施されてきた都市間の合意形成の内容や、草の根から発信されるLA21についてもみていく必要がある。そこで次に、LA21に影響を与えてきた都市間での連携とその合意形成を、ヨーロッパを中心にみていくことにする。

2 ヨーロッパ自治体におけるLA21の対応

現在までのところ、ヨーロッパでは、英国、スウェーデン、オランダなどでは、ほぼ100%

(3) 「イクレイー持続可能性をめざす自治体協議会」は、持続可能な開発を公約した自治体・自治体協会が構成され、世界で68か国、1,100以上(2009年12月現在)の自治体が参加し、気候変動などの課題の解決に向け、国際的な視野を持って地域での取組を進めている。ICLEIは、1990年、国連主催による「持続可能な未来のための世界会議」において、参加した42か国200以上の自治体と、国連環境計画(UNEP)、国際地方自治体連合(IULA)などの国際機関の提唱により設立された。持続可能な社会にむけて、自治体間の国際的なネットワークをつくり、世界規模で推進していくことがその活動趣旨である。ICLEIは、LA21プランニングガイドを1996年に発表している。環境と経済と社会を統合して考え、その実現のための地域課題と方針を地域で合意し、継続的改善のためのプロセスを重視するところが、基本姿勢である。LA21以外の取組みでは、大気汚染と気候変動防止のためのCCP(Cities for Climate Protection)、総合的な水管理、生物多様性の保全、自治体の共同購入の促進、欧州都市会議の運営、国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議(cop15)での「自治体ラウンジ(The Local Government Climate Lounge)」において、自治体による政府代表団への働きかけなどを行っている。ICLEI(<http://www.iclei.org/>)

(4) 以下次の文献に拠る。坪郷実『環境政策の政治学—ドイツと日本—』早稲田大学出版部、2009、p.130。

(5) 同上、p.194。

の自治体がLA21を実施しているという⁽⁶⁾。前節で既に述べたような国レベルでのキャンペーンの有無の他に、市民参加の関与の仕方や決定プロセスなどの違いがあることから、自治体の取り組み内容も地域政策や環境政策など多岐にわたるものとなっている。こうした状況のもとで、ヨーロッパレベルでは自治体が連携し、持続可能な発展を目指す取り組みが行われてきた。その中心となったのが、1993年から開始された「欧州持続可能な都市・自治体キャンペーン」、1994年の「オールボー憲章」(The Aalborg Charter)と2004年の「オールボー公約」(The Aalborg Commitments)である。これらは各自治体のLA21策定のプロセスをより強固なものにする契機となった点で、その果たした役割は大きいといえる⁽⁷⁾。

ヨーロッパにおける持続可能な発展に関する横断的な取り組みの背景をまとめると次のようになる。欧州委員会の環境総局では1990年に都市環境に関するグリーンペーパー(都市環境緑書)を発表し、1993年には「第5次環境行動計画」を決定している。この「第5次環境行動計画」は、持続可能性を前面に打ち出した最初の行動計画であり、そこでは政策目標が掲げられただけでなく、持続可能な都市の研究と都市・町のネットワークづくりとを連携させて進めていくことが盛り込まれている。1993年からは「欧州持続可能な都市・自治体キャンペーン」が開始され、ヨーロッパ自治体間で最大規模の運動に発展している⁽⁸⁾。1994年には、ヨーロッパの自治体を中心とする第1回「ヨーロッパサステイナブル・シティ会議」が開かれている。この会議で、持続可能な都市の実現を目指すための「オールボー憲章」が採択された。

このオールボー憲章⁽⁹⁾は、次の3部構成からなる。第I部では持続可能性に向けてのヨーロッパ都市のあり方についての宣言、第II部では欧州持続可能な都市づくりキャンペーンについて、第III部ではローカル・アジェンダ21の策定と推進について、である。このオールボー憲章を確実に実施するために、憲章作成にあたって中心的な役割を果たしてきたのが前述のICLEIである。ICLEIは、2004年にオールボー公約という指標を掲げている。オールボー公約では、①ガバナンス、②持続可能性にむけたマネージメント、③自然の共有財、④責任ある消費と生活様式の選択、⑤計画とデザイン、⑥より良いモビリティ・より少ない交通量、⑦健康のためのローカルアクション、⑧活気があり持続可能な地域経済、⑨社会的公平と正義、⑩ローカルからグローバルへという10の目標項目のもとに、各項目の具体的なテーマがあげられている⁽¹⁰⁾。これに同意した自治体は現状報告書の作成や目標値の設定、モニタリングなどを行い、評価報告書を作成することになっている。

その後、「ヨーロッパサステイナブル・シティ会議」は、1996年の第2回開催地であるリスボンにおいて「憲章から行動へ」をうたった「リスボン行動計画」を採択した。2000年の第3回開催地であるハノーヴァーでは、欧州地方自治体リーダーによる「ハノーヴァー声明」(Hannover Call)を採択している。オールボー憲章から10年後にあたる2004年には、再びオールボー市にて第4回会議「創造的な未来—オールボー+10」が開催され、オールボー公約を採

(6) 同上, p.131. また、世界各地におけるLA21の調査結果については、International Council for Local Environmental Initiatives(ICLEI), SECOND LOCAL AGENDA 21 SURVEY, Background Paper No.15, 2002に詳しい。

(7) より詳しい内容については、例えば、白石克孝ほか『持続可能な都市自治体づくりのためのガイドブック』(地域ガバナンスシステム・シリーズno.4) 公人の友社, 2007において、オールボー憲章・オールボー公約について翻訳がある。なお、白石によれば、欧州における都市や町の人口規模は、日本と比較して相対的に小さく、オールボー憲章に署名している自治体には日本で言えば「村」になるような規模のものもあるという(p.38.)。

(8) 欧州持続可能な都市・自治体キャンペーン <<http://www.sustainable-cities.eu/>>

(9) オールボー憲章 <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf>

(10) 詳しくは、白石ほか 前掲注(7), pp.51-56. を参照。

択した。このなかで課題設定を中心とするものではなく、行動の強化を目的とすることが掲げられている⁽¹¹⁾。このような自治体を中心とする流れ以外には、EU加盟国の関係閣僚が、2007年の非公式大臣会合で、「持続可能な欧州都市のためのライプツィヒ憲章」(The Leipzig Charter on Sustainable European Cities)を採択している。そのなかで、都市政策に対して、より総合的な地域開発政策を講じること、及び都市内の衰退する地域に対してより特別な配慮をすることの2点が打ち出されている⁽¹²⁾。LA21はその後、より実効性を高めるべく、2002年にヨハネスブルクで開催された持続可能な開発に関する世界首脳会議(World Summit on Sustainable Development)において「ローカルアクション21」が採択されている。

3 自治体におけるLA21の成立過程とその特徴

LA21の取り組みは、各地域が目指す将来像や自然環境等に応じて、独自の様相を呈している。特に、達成目標をどこにおくのかということ、市民間での利害調整などに加え、市民と行政が継続的に協議し、環境以外の分野と如何に接続させるかが鍵となっている。地方自治体や地域コミュニティにおける計画策定から実行レベルのプロセスでは、地域の合意形成をはかることや持続可能性の捉え方については困難や齟齬が存在するものである。しかしながら、自治体のLA21の策定率がほぼ100%に達する国々もあり、その成立背景および経過は注目に値するといえる。そこで以下では、達成率の高さや取り組みの早期開始時期に着目し、英国、スウェーデン、オランダの3国における特徴を紹介する。

(1) 英国

そもそも英国では、LA21以外にも、地域再生事業として「開発トラスト」(Development Trust)や「グラウンドワーク」(Groundwork)といった住民参加型の地域づくりの蓄積をもとにしながら地域政策への転換が図られてきた⁽¹³⁾。

英国ではLA21の策定は全国の自治体で進んでいる。その理由として、1997年にブレア首相は、国内すべての自治体がLA21を策定する旨を発言し、LA21の策定ガイドラインが作成され、全国の自治体で取り組みが促されることになった点があげられる。さらに、「2000年地方自治体法(Local Government Act 2000)」により、LA21は、行政計画として位置づけられ、その重要度が高められた。コミュニティ戦略(Community Strategy)の策定が法的に義務づけられたことも、地域政策への重点化を後押しするものとなっている。この戦略では、生活の質の向上と持続可能な発展を統合することを目的として、①長期ビジョン、②行動計画、③約束の共有、④点検と見直しの4つが構成要素である。策定及び実施の主体となっているのは、行政、企業、NPOからなる地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership)である。指標の作成や検討プロセスにおいて、市民参加を得て、行政の政策と連動させ、実行を確実なものとしている点が注目される。

(11) オールボー公約 <<http://www.aalborgplus10.dk/>>

オールボー公約の英語訳 <<http://www.aalborgplus10.dk/media/finaldraftaalborgcommitments.pdf>>

(12) 持続可能な欧州都市のためのライプツィヒ憲章 <http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf>

(13) 開発トラスト及びグラウンドワークについては、次のような指摘がある。「開発トラストの多くが自然発生的な住民運動からの発展であったのに対し、グラウンドワークは政府主導による下からのシステム改革をねらった社会的実験という性質を有するものであった。」中島恵理『英国の持続可能な地域づくり—パートナーシップとローカリゼーション』学芸出版社、2005、p.18。

LA21に加えて、コミュニティ戦略が地域政策の核となっているところに、英国の政策の特徴があると言えよう。環境保全に限定された日本と持続可能な開発を目的としている英国のLA21とコミュニティ戦略を比較したのが表1である。

表1 日本と英国の環境政策の比較

	日本の環境基本計画	英国のローカルアジェンダ21	英国のコミュニティ戦略
目的	環境保全	持続可能な開発	持続可能な開発
計画の性質	自治体が自主的に策定する行政計画、各種行政計画のうちの一つ	自治体や地域住民が策定する自主的な行動計画、行動を形成するプロセス	自治体に策定が義務付けられた行政計画 自治体の有する行政計画の中で最上位の計画
実施主体	地方自治体	自治体、地域住民、企業等	地域戦略パートナーシップ
策定主体	地方自治体 住民の意見の反映	自治体、地域住民、企業等	地域戦略パートナーシップ

(出典) 中島恵理『英国の持続可能な地域づくりーパートナーシップとローカリゼーション』学芸出版社, 2005, p.206.

表1から明らかなおとおり、英国のLA21とコミュニティ戦略の目的は共通であり、実施主体と策定主体は地域の関係各機関を多様に巻き込んだものである。特に、計画の性質の比較からは次のように言えよう。日本では自主的に行われ、それはかつ行政計画の一部分に過ぎないのに対し、英国では、各自治体に策定義務が課せられ、行政計画の最上位に位置づけられているところは両者の大きな相違点であるといえる。

英国におけるLA21は、環境分野だけに焦点をあてるものではなく、社会的側面へと分野を超えた、持続可能性に対する総合的な政策となっている⁽¹⁴⁾。ブリストル市は行政のコミュニティ戦略と既存のLA21に共通目標を持たせ、LA21と行政プロセスを関連づけている。なお、英国政府がLA21策定のモデルとしたデボン地域でのLA21比較からは、ブレア首相(当時)の発言があった1997年以前の住民主体で作成されたLA21では、ローカルフードのような地域内資源循環の取組みやコミュニティビジネスに代表される環境、経済、社会という三側面を配慮した住民ニーズに応じた取組みが盛り込まれてきたことを見て取れる。その一方で、行政計画としてのLA21では、デボン地域で実施されている内容がそのまま羅列されるのみで、行政の施策の枠内にとどまっているという指摘がある⁽¹⁵⁾。また、LA21の展開例として、気候変動戦略に関して、英国の地域での温暖化防止対策に、LA21の推進が先駆的な条件になっている⁽¹⁶⁾。

(2) スウェーデン

スウェーデンでは、1996年時点でほぼ全てのコミューン(基礎自治体)で、LA21の専門職員

(14) 例えば、各国の環境指標の設定分野の整理からは、ブリストル市、ランカシャー市、ハミルトン市(カナダ)では、教育、安全、レジャー、住宅や暮らしに関するものも含まれており、英国やカナダではその幅広さがうかがえている。田中充ほか『環境自治体づくりの戦略』ぎょうせい, 2002, pp.88-89.

(15) 中島 前掲注(13), p.144.

(16) Brendan Barret and Grant Boyle『United Kingdom Experience with Local Agenda 21 and with the Development of Local Climate Change Strategies』『農村計画学会誌』Vol.21 No.3, 2002.12, pp217-230、及びブレンダン・バーレット、グラント・ボイル「イギリスにおけるローカル・アジェンダ21及び地域における温暖化防止対策の実績」『農村計画学会誌』Vol. 21 No.3, 2002.12, pp230-231に詳しい。

の配置と予算配分がなされている⁽¹⁷⁾。既に自治体のなかで必須の存在となっているLA21によって、地域の意思決定のあり方が徐々に変化してきた。以下では、イエーテボリ市、ベクショー市、ルンド市を例にLA21の特徴をみていく⁽¹⁸⁾。

イエーテボリ市は、リオ・サミットの直後からLA21に取り組み始めた。その進め方は、市を中心として代表者から構成される当初の委員会方式から、ディストリクト（区）を単位とする方式へと変更し、LA21コーディネーターを中心としている点に特徴がある。1994年時点において、先進的なディストリクトとされていたのは、ベリーシェーン、マーヨナ、ルンドビー、ステイショーの4地区である。一般市民の環境保護への意識を向上させながら、自然環境への負荷を低減させるよう、地区ごとの環境に応じて、重点課題や活動は多様である⁽¹⁹⁾。各区の主な内容は次のとおりである。

表2 イエーテボリにおけるローカル・アジェンダ21の先進ディストリクト

区	ベリーシェーン	マーヨナ	ルンドビー	ステイショー
テコになる基本的課題	社会問題の解決	生活の質の向上	産業と生活の共存	自然の保護と共存
主たる環境問題	意識の向上	意識の向上、交通、川へのアクセス	意識の向上、交通、産業公害	意識の向上、交通、自然保護
住民組織	コミュニティー強 フォレーニンゲン	コミュニティー強 フォレーニンゲン 環境NGO	コミュニティー中 フォレーニンゲン	コミュニティー強 フォレーニンゲン
キーパーソンキー組織	コーディネーター	「環境オフィス」	コーディネーター	
所得水準	低	中	多様（中）	中
人口	12,840	27,041	19,584	4,277
教育水準	低	高	多様（中）	中

(出典) 長岡延孝「スウェーデンにおけるローカルな環境政策と住民参加—ローカル・アジェンダ21の成功の条件—」『大阪経大論集』50巻4号, 1999.11, p.289.

この表2からも分かるとおり、基本課題や環境課題は多様でありながらも、人的側面を活用しているという点では共通している。住民組織に特徴的なのは、コミュニティーの紐帯の強さやフォレーニンゲンをベースとする点である。このフォレーニンゲンとは、共通の課題や目的を持つ5名以上の市民による自発的組織のことである⁽²⁰⁾。また、各ディストリクトにコーディネーターを設置している点も注目される点である。

また、ベクショー市においては、1996年に化石燃料ゼロ宣言（Fossil Fuel Free）が出され、化石燃料を原因とする二酸化炭素の排出量を、1993年と比較して2010年までに50%削減することを目標としている。その結果、同市の環境政策は実効性のあるものとなっている。それは特に、企業との対話を深めながら、木質バイオマスの普及を推進してきたという形で現れている。

(17) スウェーデンのコミュニオンは、課税権や幅広い事業の実施などの点で独立しており、地方分権が進んでいる。

(18) 以下、次の文献に拠る。イエーテボリ市については、長岡延孝「スウェーデンにおけるローカルな環境政策と住民参加—ローカル・アジェンダ21の成功の条件—」『大阪経大論集』50巻4号, 1999.11, pp.267-295。ベクショー市及びルンド市については、飯田哲也『北欧のエネルギーデモクラシー』, 新評論, 2000, pp.42-48。

(19) この4地区の内容については、長岡 同上, pp.274-290.に詳しい。

(20) 同国では、ほとんどの国民が何らかのフォレーニンゲンに所属し、政府もそれを勧めているという。

このようにベクショー市の環境政策が十分に機能している背景として、1990年代から活発化した脱原発をめぐる論争、そして、リオ宣言と同年に策定されたLA21を積極活用することにより、地域全体に亘る環境政策への意識啓発と合意形成を促したことがあげられる。

このベクショー市における合意形成の主な特徴として、次の3点が挙げられている⁽²¹⁾。第1にスウェーデンにおけるLA21の影響力の大きさ、第2に脱原発プログラムの影響による環境政策への市民の意識の高まりとLA21活動の浸透、第3に化石燃料ゼロ宣言に至る合意形成の全般的過程や政策形成の過程におけるベクショー市LA21を中心とする市民参加の定着である。例えば、南部スウェーデンの自治体エネルギー計画における作成主体の調査からは、そのほとんどがコンサルタントや地域の事業者が主体であった。それに対して、ベクショー市の計画作成では、LA21のコーディネーターやパートナーシップの形成にみられる市民関与が顕著である。この市民参加の有効性に関する検討例からは、市民の関与が環境政策の選択に影響を与える可能性の高さがうかがえる⁽²²⁾。そして、ベクショーの化石燃料ゼロ活動は、1998年にストックホルムで開催された「アジェンダ21フォーラム」において、ルンド、セフレ、エーベルトルネオ、ウプサラという4都市が目標年と二酸化炭素削減目標を設定し、新たなネットワークの構築へと発展している。

また、ルンド市では、ルンド大学、テトラパックやエリクソンという企業にみられるように、地元の知的インフラを活用しながら、LA21に取り組んできている⁽²³⁾。前述したベクショーとは異なり、ルンドの場合は、市役所と市民参加による「アジェンダ21フォーラム」という両者が対話を続けながら検討を積み重ねてきた。特に、行政は、一般職員7000人全員に対して環境教育を行い、各部署に500人のLA21の責任者を任命している。この責任者は、交通、エネルギー、生活と建設、郊外と市街、消費とライフスタイルという5つのグループに属しており、市民参加による「アジェンダ21フォーラム」の5つのグループにも対応しているという⁽²⁴⁾。また、10地区からなるルンドは、各地区でのアジェンダ21の責任者の設置、コミュニオン内のネットワーク構築を進めてきたほか、ルンド大学の異分野にまたがる科学者から環境管理起草委員会が構成され、行政に対し助言を行っている。このようなLA21における人的側面の活用が注目される。

(3) オランダ

オランダの自治体は環境計画を独自に作成しているほか、環境政策に対する支援策として様々なプログラムが展開されてきたことが特徴としてあげられる⁽²⁵⁾。VROM(ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)という住宅・国土・環境省(現在の住宅地域計画環境省)が、関連省庁と連携しながら環境政策と国土政策が作成されてきたという経緯がある。オランダでは、まず、第1次環境政策計画のなかでは、環境問題に対する人材支援や環境計画の実施に向けたプログラムであるBUGM(Bijdragenbesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid)と、環境計画の推進に対する動機づけのためのプログラムFUN(Financing municipal implementation of the national environmental plan)が環境政策として展開されてきた。LA21

(21) 尾形清一「スウェーデン・ベクショー市における地域環境政策の分析—ローカルアジェンダ21による合意形成と地域システムの形成—」『政策科学』13巻1号, 2005.10, p.39.

(22) 同上, pp.39-40.

(23) 飯田 前掲注(18), pp.42-48. に詳しい。

(24) 同上, pp.44-45.

(25) 以下、次の文献に拠る。水澤啓太・小林英嗣「環境政策・国土政策の変遷からみたオランダにおけるローカルアジェンダ21の展開 EUにおけるアジェンダ21の展開 その6」日本建築学会北海道支部研究報告集No.79, 2006.7, pp.491-494.

の活動は既存の政策の中で行われてきたという認識がなされており、特に組織化されているわけではない。次に、第2次環境政策計画のなかでは、自治体の役割が重要視され、環境計画を推進するためのプログラムとしてVOGM (Vervolgbijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid) が進められている。この時期、LA21に対しては、国のトップダウンにより環境政策のなかで行われたため、自治体の間には環境政策の一部という認識があったという。しかしながら、第3次環境政策計画のなかではLA21は持続可能な発展に向けたフレームワークとして評価され、環境政策の一般財源化とともに、地域レベルでの持続可能な発展に向けた自由度の高いGIDO (Gemeenschappelijk Initiatief realisatie Duurzame Ontwikkeling) プログラムが推進されている。LA21に対しては、理念の支持とともに活動が見直されたほか、LA21が他の財源を利用して推進されるようになってきている。第4次環境政策計画以降は、自治体の持続可能な発展に対する解釈が広がり、多分野にわたって総合的な取組みが始まっているという。以上にあげた4つの支援プログラムの内容は次のとおりである。

表3 「オランダにおける環境計画のプログラムの概要」

MG: Million Guilders

	BUGMプログラム	FUNプログラム	VOGMプログラム	GIDO
支援主体	VROM(1990~1994)	VROM(1991~1994)	VROM(1995~1997)	NGO、民間企業、銀行、大学等の民間セクター (2年後からVROMへ移行)
対象	自治体	自治体	自治体	指定されていない
支援総額	50MG/年 (1990—1994) (半分は自治体自身の負担)	13MG/年 (1991)、 43MG/年 (1994)	94MG/年 (1995)	
目的	環境管理法の実施と自治体間の協働の推進に向けた人材支援	自治体間の環境計画の推進に対する財政支援	環境政策に関連する自治体の人材の採用	地域レベルでの持続可能な発展の促進 (関係主体間の連携の促進)
条件	●住民7万人ごとに対して支援される ⇒小規模の自治体は連携しなくてはならない		●地域のターゲットグループとの目標達成に向けた協議がなされていること ●95年までに行動計画を策定すること ●環境教育が計画に含まれていること ●他の自治体との分野ごとの政策の連携	3つの特定領域 ●先進的プロジェクト ●持続可能性に関する取組みの科学的根拠を補強するプロジェクト ●知識と理解を普及させるプロジェクト
項目	・環境管理法に基づく、自治体職員の資格の取得	・環境計画の策定と推進に関する項目	【自由度のない厳格な項目】 ・ローカルアジェンダ ・サステイナブルな建築のプロジェクト ・エネルギー管理 ・地域内交通循環 ・近隣計画の作成 ・自然保護 ・教育	【施策の自由度が高い】 ・都市地域での騒音問題から、サステイナブル住宅の建築まで多岐にわたる

(出典) 水澤啓太・小林英嗣「環境政策・国土政策の変遷からみたオランダにおけるローカルアジェンダ21の展開 EUにおけるアジェンダ21の展開 その6」『日本建築学会北海道支部研究報告集』No.79.2006.7, p.494.

この表3にあるように、プログラム推進の条件として、BUGM及びFUNプログラムでは、人口7万人を目安として支援されるため小規模自治体の連携が、VROMプログラムにおいては、他の自治体との政策連携が明示されている。特に環境計画と他分野の政策連携がVOGMプログラム以降から進行し、環境計画から持続可能性の概念が拡大している。特にGIDOプログラムでは、支援対象を特に限定せず、地域レベルでの施策の自由度の高さがうかがえる。

以上を見てきたように、欧州でのLA21の推進には、国と地方自治体、及びそれらをつなぐ都市会議によって、多層的に進められてきたといえる。そして、各自治体の計画策定が、持続可能性という点から、環境のみならず、他の分野へと横断的に広がりを持つようになっている。自治体の地域社会に対して果たす役割は、自然環境、人口属性、歴史、文化的背景にみられるような地域特性を配慮しながら、政策間を連携させながら、地域住民の着想や特性を活かし、実行は足元から進められている。各自治体においては、LA21の政策的な位置づけを明確にすること、策定過程において市民参加や地域連携が十全な機能を果たすことが肝要であろう。そのためには、地域の主たる担い手である地域社会のコミュニケーションや情報アクセスを高めつつ、地域の根本的な問題を明らかにし、多様な政策として結実させていくことが地域の持続可能性に結びついていくことになると考えられる。

II ローカルレベルの策定状況

1 ドイツのローカル・アジェンダ21—その発展と事例—

木戸 裕

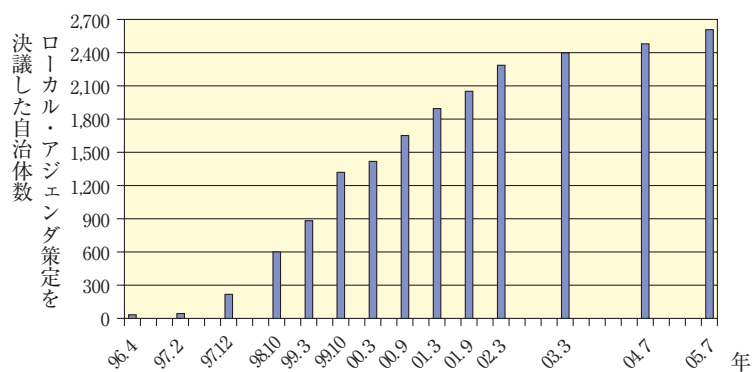
ドイツでも1992年の「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）で採択された「アジェンダ21」を受けて、地方自治体のイニシアティブによる「ローカル・アジェンダ21」が策定されるようになった。ただしドイツの場合、イギリス、スウェーデンなどと比較して、その普及率はまだ高くない。持続可能な都市づくりと持続可能戦略を結びつけた、バイエルン州のノイマルクト市の試みが注目される。

(1) ローカル・アジェンダ21の発展

ドイツでは、1994年にベルリンのケペニック地区で初めて「ローカル・アジェンダ21」が策定された⁽¹⁾。しかしドイツでの発展状況は、必ずしも順調ではなく、1996年末までに、ローカル・アジェンダが作られたのは、連邦全体で約14,000ある自治体のうち2%以下にすぎなかった（以下、図1を参照）。そのなかで、1995年にドイツ都市会議は、指針として『環境に適した発展のための都市』（Städte für eine umweltgerechte Entwicklung）を作成した。これをもとに、1996年にまず、ミュンヘン、ブレーメン、ハンブルク、ハノーヴァーといった大都市で「ローカル・アジェンダ21」が策定され、以後その数は増加することになる。

地球サミットの10年後にあたる2002年になると、全体の約16%に相当する2,292の自治体で「ローカル・アジェンダ21の策定に関する決議」が行われている。この数値は、ほぼ100%の自治体で策定されているイギリス、オランダ、スウェーデンといった国々と比較すると、まだ

図1 ドイツのローカル・アジェンダの発達



(出典) Umweltministerium Baden-Württemberg u.a., *Leitfaden, Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda*, S.5.

http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/57770/leitfaden_vierte_aktual_vers_2009.pdf?command=downloadContent&filename=leitfaden_vierte_aktual_vers_2009.pdf

(1) 以下の記述にあたってデータ等、地球サミットの10年後の2002年に刊行された次の報告書を参照。Forum Umwelt & Entwicklung, *Nachhaltigkeit Lokal, Lokale Agenda 21 in Deutschland, Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio*, S.7. (http://www.rio-10.de/rioprozess/bilanzpapiere/bilanzpapier_agenda21.PDF) ドイツのローカル・アジェンダについて書かれた邦語先行研究として、坪郷實『環境政策の政治学：ドイツと日本』早稲田大学出版部、2009、pp.136-162を参照。

相当低い⁽²⁾。2005年の時点で見ると、その数は、2,605の自治体に増加している⁽³⁾。また、ノルトライン・ヴェストファーレン州（277自治体：全体の64.9%）、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州（63自治体：5.5%）といった具合に州により差が見られる。このあと見ていくノイマルクト市のあるバイエルン州では、33%（701自治体）となっている⁽⁴⁾。

(2) ノイマルクトのローカル・アジェンダ21

ローカル・アジェンダ21の一例としてバイエルン州のノイマルクト市の事例を取り上げることにする。同市は、人口約4万人で、ドイツでは初めて本格的に、持続可能な都市づくりとローカル・アジェンダ21を結びつけたという点で特色がある。

【策定作業】

ノイマルクトにおけるローカル・アジェンダ21への取組みは、2002年から行われている。その最も重要な成果として挙げられるのが、「未来に可能なノイマルクト」(Zukunftsfähiges Neumarkt)の策定である。この文書は、2004年に同市議会で決定され、ノイマルクトにおける持続可能な都市づくりのための基本戦略となった。

この戦略の制定にあたっては、市議会、市役所だけでなく、多くの市民の幅広い参加を得て、関係者が一体となり、段階を踏んだ対話の手続きを経てまとめられた。こうした手続きは「ピンポン方式」(市議会、市役所など市当局と市民、関係団体等との間で、相互にアイデア等を交換し合う仕方)と呼ばれている⁽⁵⁾。

【全体の構成】

全体は、ノイマルクトの2025年までを描いた、大きく6つの中核となる基本理念(Leitbild)と、それに対応した24の中心課題(Leitsatz)から構成されている⁽⁶⁾。たとえば、「共同してよい生活を営む」という基本理念のもとに「連帯ある社会」、「家族に優しい都市」といった中心課題が設定され、その課題を実現するための指標が掲げられている(表1を参照)。なお、表1では、こうした課題に対して市民が「どの程度満足しているか」を調査した結果も掲載してみた。たとえば「社会的弱者支援に満足しているか?」という問いでは、61%の被験者が「満足している」、8%が「満足していない」といった結果が出ている。

こうした基本理念とそれにもとづく中心課題を実現するために、17の基本プロジェクトとそれを展開した164の個別プロジェクトが設定されている。基本プロジェクトとして、たとえば基本理念1では、「アクティブな市民」、「家族に優しいノイマルクト」などが進められている(表1を参照)。個別のプロジェクトとしては、「多文化の祭典」、「家族の連帯フォーラム」といったコミュニティセンターとしての「市民の家」を使った行事、「世界が学校を作る」というタイトルのグローバル学習の教材の作成と各学校への配布など、多彩な取組みが行われている⁽⁷⁾。こうしたノイマルクトの試みは、バイエルン州のモデルケースとして同州環境・保健・

(2) Forum Umwelt & Entwicklung, *ibid.*, S.6.

(3) *Lokale Agenda 21 und Schule / Beschlüsse bundesweit* (http://www.agenda21-treffpunkt.de/lokal/stadt/abc_stadt/bund.htm)

(4) *ibid.*

(5) *Zukunftsfähiges Neumarkt* (<http://www.neumarkt.de/fileadmin/neumarkt.de/mitarbeiter/Pdf-Dateien/Buerger/Stadtleitbild.pdf>)

(6) *Nachhaltigkeitsbericht mit Zwischenbilanz zur Umsetzung des Stadtbildes* (<http://www.neumarkt.de/fileadmin/neumarkt.de/mitarbeiter/Pdf-Dateien/Buerger/Nachhaltigkeitsbericht.pdf>)

(7) *ibid.*

消費者保護省からの助成も受けている⁽⁸⁾。

なお、個別プロジェクトについて、2007年時点の達成状況を見ると次のようになっている⁽⁹⁾。「すでに実施された」(35%)、「実施中である」(22%)、「計画中である」(11%)、「まだ実施されていない」(32%)。

【6つのモデルとその展開】

以上みてきた「未来に可能なノイマルクト」を一覧表にすると以下ようになる。

表1 持続可能な都市づくりのための6つの基本理念とその展開

<p>1 共同してよい生活を営む → 人口動態的な行動概念、コミュニティセンターの発展</p>
<p>1.1 連帯ある社会（指標1：自立支援団体等の数） 「社会的弱者支援に満足しているか？」（7%、61%、24%、8%）</p> <p>1.2 家族に優しい都市（指標2：0-5歳児の数） 「家族のための行事に満足しているか？」（11%、56%、29%、4%）</p> <p>1.3 青少年に対し「イエス」（指標3：青少年活動への支出） 「子どもおよび青少年のための行事に満足しているか？」（21%、48%、25%、6%）</p> <p>1.4 高齢者が快適に感じる場所（指標4：65歳以上の高齢者数） 「高齢者のための行事に満足しているか？」（13%、67%、13%、7%）</p> <p>1.5 障害をもつ者、もたない者にとっての住みやすさ（指標5：法律に基づく世話のケース。州との比較で） 「バリアフリーに対して満足しているか？」（4%、56%、27%、13%）</p> <p>1.6 健康を意識したライフスタイル（指標6：入学時に占める肥満生徒の割合。州との比較で） 「ヘルスケアに満足しているか？」（21%、58%、16%、5%）</p>
<p>基本プロジェクト：①アクティブな市民 ②家族に優しいノイマルクト ③隣人の獲得 ④多文化との出会い ⑤子どもに対する責任</p>
<p>2 質をともなって住む → 地域の移動概念の形成、ノイマルクト市の市場の発展</p>
<p>2.1 旧市街の活性化（指標7：旧市内への集中的投資） 「旧市街の魅力に満足しているか？」（21%、59%、15%、5%）</p> <p>2.2 楽しく買い物ができる魅力的な都市（指標8：売上高と購買力の関係） 「多様な購買可能性に満足しているか？」（31%、48%、15%、6%）</p> <p>2.3 インテリジェントで持続可能な交通の整備（指標9：都市バスにおける排出ガス） 「公共近距離交通（OPNV）に満足しているか？」（13%、53%、25%、9%）</p> <p>2.4 都市構造の持続可能な発展（指標10：住民一人あたりの舗装された土地） 「住居環境のローカルアメニティに満足しているか？」（21%、54%、14%、11%）</p>
<p>基本プロジェクト：①一体となった旧市街の美化、活性化、形成 ②ノイマルクトの購買体験 ③持続可能な総体的な移動概念</p>
<p>3 自然と調和して生活する → 市の環境マネジメント、地方市民会議</p>
<p>3.1 資源の確保および保護（指標11：家庭での平均的な水使用） 「都市の環境保護に満足しているか？」（12%、55%、25%、8%）</p> <p>3.2 快適な「緑の都市」（指標12：市管轄区域に植えられた樹木） 「緑の中の近郊レクリエーションに満足しているか？」（32%、54%、11%、3%）</p> <p>3.3 自然の保護（指標13：市管轄区域における景観育成措置） 「景観保護と自然保護に満足しているか？」（16%、57%、16%、11%）</p>
<p>基本プロジェクト：①水一価値ある財産 ②快適でリフレッシュする緑の都市</p>

(8) Die Erstellung des Stadtleitbildes Neumarkt i.d. OPf. <<http://www.neumarkt.de/de/buerger/stadtentwicklung-und-bauen/grundlagen-staedtischer-planungen/stadtleitbild.html>>

(9) op.cit.(6), S.4.

<p>4 学習し文化を体験する → 国連の持続可能な開発のための教育の幅広い展開、「文化公園」ノイマルクトの発展</p>
<p>4.1 革新的な教育と大学の所在地（指標14：訓練場所を見つけて卒業した基幹学校生徒の割合） 「教育および継続教育の提供の魅力に満足しているか？」（26%、65%、9%、0%）</p> <p>4.2 多様な文化的立脚点（指標15：大ホール、小ホールでの催し数） 「文化的行事に満足しているか？」（27%、57%、14%、2%）</p> <p>4.3 魅力的な余暇とスポーツの機会の提供（指標16：ノイマルクト・スポーツ連盟会員数） 「スポーツおよび余暇の機会の提供に満足しているか？」（26%、59%、14%、1%）</p> <p>4.4 われわれの未来のための学習（指標17：成人教育施設の行事数） 「教育をテーマにした行事に満足しているか？」（6%、60%、31%、3%）</p> <p>基本プロジェクト：①会議開催地、大学所在地としてのノイマルクト ②文化的公園としてのノイマルクト ③学習プログラム「未来可能性」</p>
<p>5 未来を向いて働く → バイエレン州環境クラスターの位置づけ、地域の発達概念を実施に移すにあたっての関与</p>
<p>5.1 総合力上位都市への途上（指標18：大学卒業者の割合） 「大学の提供に満足しているか？」（14%、47%、31%、8%）</p> <p>5.2 魅力的な経済の所在地（指標19：社会保険義務のある雇用） 「職場の状況に満足しているか？」（45%、36%、17%、2%）</p> <p>5.3 革新的なハイテクセンター（指標20：営業申請数） 「訓練生および徒弟の教育に満足しているか？」（37%、47%、14%、2%）</p> <p>5.4 地域との共同（指標21：ボーナスシステム（訳注：支払金額の3%までがボーナスポイントとして加算され、地域通貨として使用できるシステム）への参加者数） 「地域の生産とサービスに満足しているか？」（16%、66%、16%、2%）</p> <p>基本プロジェクト：①ノイマルクトにあるわれわれの企業との一体化 ②訓練および教育の連帯</p>
<p>6 グローバルに思考し、ローカルに行動する → ローカルな気候保護概念／気候保護機関、持続可能フォーラム</p>
<p>6.1 気候保護へ向けたわれわれの寄与（指標22：電力消費に占める再生可能エネルギー。ドイツ全体との比較） 「気候保護のローカルプランに満足しているか？」（6%、40%、36%、18%）</p> <p>6.2 責任ある消費（指標23：商店の数） 「公正な取引をテーマにした催しに満足しているか？」（12%、55%、27%、6%）</p> <p>6.3 グローバル化した世界におけるわれわれの役割（指標24：学校の国際交流） 「環境教育、持続可能な開発のための教育に満足しているか？」（4%、46%、39%、11%）</p> <p>基本プロジェクト：①地方自治体のエネルギー節約と気候保護プログラム ②環境に負荷を与えない責任を自覚した消費者</p>

(筆者注) カッコ内の%は、左から順に、「非常に満足している」、「満足している」、「あまり満足していない」、「不満足である」者の割合を指す。

(出典) *op. cit.* (6)に基づき筆者作成。

(3) ローカル・アジェンダ21の効果と課題

関係者によれば、ローカル・アジェンダ21の発達により、次のような効果が表れているといふことである⁽¹⁰⁾。

- ① 市町村が行う活動に活気が出てきた。
- ② 市民と行政の間のコミュニケーションが強化された。
- ③ 資源が効率的に使用されるようになった。
- ⑤ ローカル・アジェンダ21が、基本理念、目標、指標を掲げることにより、政治および行政に方向性を与えている。

(10) Kathrin Schaarschmidt, *Nachhaltige Kommunalentwicklung in Deutschland*, 2005
(http://www.forum-nachhaltige-regionen.net/download_de/Nachhaltige-Kommunalentwicklung-in-Deutschland_Katja-Schaarschmidt_dt.pdf)

また、今後望まれる課題としては次の点が挙げられている⁽¹¹⁾。

- ① 行政の取組みが、市民に身近なものとして行われなければならない。
- ② その際、関係者の役割が透明性のあるものでなければならない。
- ③ ローカル・アジェンダ21が、地域の日常生活と密接に結合するものにならない。

このように、ローカル・アジェンダ21は、市町村の透明性のある構造と政治的プロセスに寄与するものでなければならないとして、とくに「透明性」ということが言われている。

(11) *ibid.*

2 イングランドにおける地域圏 (Region) と地方自治体

原田 光隆

イングランドでは、持続可能な発展が地方レベルでも重要な政策課題として位置付けられている。広域レベルでは、9つの地域圏で枠組の策定などの取組みがなされている。地方自治体レベルでも、持続可能な発展に配慮した戦略の策定が義務付けられている。また、地方自治体が提案した地域コミュニティの持続可能な発展に資する施策を国が実施するための手続が進行中である。

(1) 地域圏 (Region) における取組み

(i) 地域圏における持続可能な発展戦略

イングランドでは、9つの地域圏 (図) で持続可能な発展戦略を推進している。

2000年2月、政府は、「地域圏持続可能な発展の枠組」(Regional Sustainable Development Frameworks) (以下「RSDFs」という。)の作成を促し、すべての地域圏で策定された。この策定には、地域開発公社 (Regional Development Agencies)、政府地域事務所 (Government Offices for the Regions)、地域圏持続可能な発展円卓会議など、広範なステークホルダー (利害関係者) が連携して携わり、地域協議会 (Regional Assemblies) で承認された (ロンドンについては、専門家で構成される持続可能な発展委員会が中心となって策定作業を行い、市長により承認された)。RSDFsは、各地域圏が、その将来像と、国レベルでの持続可能な発展への貢献を描くものであった。その後、地域圏の様々な地域戦略を統合した「統合地域圏戦略/枠組」(Integrated Regional Strategies/Frameworks) (以下「IRS等」という。)が多く地域圏で策定された。

2005年3月に新しい国レベルの持続可能な発展戦略である「未来を確保する：英国政府の持続可能な発展のための戦略」⁽¹⁾が策定されたことを契機に、「持続可能な発展委員会」(Sustainable Development Commission)は、地域圏における持続可能な発展に関するレビューを行った。その結果、RSDFsを主に持続可能性の評価ツールとみなしている地域圏がある一方で、包括的な戦略文書として位置付けている地域圏もあり、各地域圏によってその内容や役割が異なる

図 イングランドの地域圏



(出典) Office for National Statistics, *Regional Trends*, no.41 2009 edition, p.131. から筆者作成。

(1) *Securing the future: The UK Government Sustainable Development Strategy, 2005* (Cm 6467); 詳細は、岡村美保子「英国」(本報告書) pp.71-74. を参照

のみならず、他の多くの地域戦略がRSDFsと一致していないことなどが判明した。これらの課題を踏まえ、同年11月、同委員会は、政府に対して、持続可能な発展に関する地域圏の既存の戦略等の実効性を高めるための勧告を行った⁽²⁾。この勧告を受けて、2006年4月、政府は「地域圏の未来を確保する：イングランドの地域圏における持続可能な発展の強化」⁽³⁾を策定した。各地域圏は、これまでのRSDFsやIRS等について、新しい国家戦略に調和させるために必要不可欠な要素（表1）を盛り込んだ内容に改訂することなどが求められた。また、政府地域事務所、地域協議会、地域開発公社の役割強化や政府のサポート、地域圏持続可能な発展円卓会議の効果的な運営なども掲げられている。

その後、いくつかの地域圏において、RSDFsやIRS等が改訂されている（表2）。一例を紹介すると、イーストでは、「現在及び将来において、イーストにおける環境的、経済的及び社会的幸福（well-being）を促進し、すべての人によりよい生活の質を確保する」としたビジョンが掲げられ、①環境的限界の中で持続可能な成長を促進する、②貧困や不平等を減らし、社会的包含を促進するなど10の目標と、達成度を測るための指標などが設定されている。また、今後の政策決定における基本的な枠組も示されている。

表1 地域圏の持続可能な発展戦略に欠かせない要素

<ul style="list-style-type: none"> ・証拠に基づいた政策決定 ・ステークホルダー（利害関係者）の参加 ・統合されたビジョン ・明確な目的と対象 ・指標、行動及び具体的な目標 ・モニタリング及び報告 ・サブリージョンとローカルレベルの参加 ・持続可能性の評価

（出典）注（3）を基に筆者作成。

表2 2006年の「地域圏の未来を確保する：イングランドの地域圏における持続可能な発展の強化」以降に各地域圏で改訂された持続可能な発展に関する枠組

地域圏	名称
イースト	「持続可能な将来」(Sustainable Futures: Integrated Sustainability Framework for the East of England) 2009年
イースト・ミッドランズ	「統合地域戦略枠組」(Integrated Regional Strategy Framework) 2008年
ノース・イースト	「サステイン」(Sustaine: The Integrated Regional Framework for The North East of England) 2008年
サウス・イースト	「サウス・イースト地域圏の持続可能性の枠組」(The South East Regional Sustainability Framework: Towards a better quality of Life) 2008年
サウス・ウェスト	「持続可能性を形作るもの」(The Sustainability Shaper: the Sustainable Development Framework for the South West of England) 2006-2007年
ウェスト・ミッドランズ	「ウェスト・ミッドランズの持続可能な将来」(A Sustainable Future for the West Midlands: Regional Sustainable Development Framework Version TWO) 2006年
ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー	「共に成長する」(Growing Together: Integrated Regional Framework) 2008年

（注） ロンドン、ノースウェストについては、未改訂。
 （出典） 各地域圏の関係機関ホームページを基に筆者作成。

(2) Sustainable Development Commission, *The Next Steps: An independent review of sustainable development in the English regions*, 2005. 持続可能な発展委員会サイトから
 〈http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/Full_report-final.pdf〉

(3) Department for Environment, Food and Rural Affairs, Office of the Deputy Prime Minister, Department of Trade and Industry, *Securing the Region's future: Strengthening delivery of sustainable development in the English regions*, 2006. 環境・食糧・農村省サイトから
 〈<http://www.defra.gov.uk/sustainable/government/documents/securing-the-regions-futures.pdf>〉

(ii) 地域圏をめぐる最近の動き

これまで各地域圏において持続可能な発展戦略を担う主な機関として、地域開発公社、地域協議会、省の地方出先機関を統合した国の機関である政府地域事務所があった。

地域開発公社は、1998年11月にロンドンを除く8つの地域圏に設置されている（ロンドンでは、2000年7月にロンドン開発公社が設置されている）。地域開発公社は、国から独立した機関とされ、その主要目的は経済開発であるが、英国の持続可能な発展の実現に寄与することも目的の一つとされており、「地域経済戦略」(Regional Economic Strategy)を策定・実施する⁽⁴⁾。また、地域協議会は、地域開発公社の活動を監視するほか、都市計画である「地域空間戦略」(Regional Spatial Strategy)の策定等を任務とする⁽⁵⁾。地方自治体の議員やステークホルダーで構成される地域協議会は、その地域圏の「声」として持続可能な発展政策において中心的な役割を担っていた。

近年、地域圏について見直しが行われ、2009年11月、地域民主主義、経済開発、建築法(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)が成立した。同法により、「地域経済戦略」と「地域空間戦略」を一本化した「地域戦略」(Regional Strategy)の策定がロンドンを除く全地域圏に義務付けられ、気候変動の緩和・適応策を同戦略に盛り込むこととされた。さらに、地域協議会に代わり、リーダー委員会(Leader's Boards)を設置し、「地域戦略」の策定などについて地域開発公社と共に責任を負うこととされた。「地域戦略」の策定・実施等の際には、両機関と国は、持続可能な発展の達成に寄与するようにしなければならないとされる。

(2) 地方自治体における取組み

(i) 持続可能なコミュニティ

2005年の国の持続可能な発展戦略では、「持続可能なコミュニティ」を最優先分野の一つとして掲げており、地方自治体等がその実現に中心的な役割を担うものとされた。

持続可能なコミュニティとは、政府の各種文書における説明によると⁽⁶⁾、現在そして将来にわたり、人々が住みたい、働きたいと思う場である。現在と次世代の住民の多様なニーズを満たし、環境に敏感であり、高い生活の質を提供する。また、安全で、包含的で、よく計画され、うまく構築・運営がされて、すべての人に機会の平等とよいサービスを提供するものである。

(ii) 持続可能なコミュニティ戦略

地方自治体の取組みとしては、区域内における経済的、社会的及び環境的幸福の促進のため、また国レベルの持続可能な発展の達成に寄与するために、2000年地方政府法(Local Government Act 2000)により、すべての地方自治体に「持続可能なコミュニティ戦略」(Sustainable Community Strategy)（以下「SCS」という。）の策定が義務付けられている⁽⁷⁾。

(4) 自治体国際化協会ロンドン事務所「英国の地方自治（2009年9月改訂版）」2009.9, pp.60-62. 同サイトから
http://www.jlgc.org.uk/jp/information/img/pdf/UK_LocalAutonomy2009.pdf

(5) 同上, pp.58-60.

(6) *Op. cit.* (1), pp.121, 184-186. など。より詳細に紹介する日本語資料としては、自治体国際化協会「英国の政府報告書①『地方自治体の未来：10年後のビジョン』『持続可能なコミュニティ：住民と地域の繁栄のために 副首相府による5カ年計画』」『CLAIR REPORT』281号, 2006.6, pp.99-102. を参照。

(7) 2000年地方政府法により、地方自治体は「コミュニティ戦略」の策定が義務付けられていた。2004年4月、副首相の求めで持続可能なコミュニティ実現のために必要な技術やトレーニングを検証した「イーガン・レビュー」(*The Egan Review: Skills for Sustainable Communities*)において、「コミュニティ戦略」は、持続可能なコミュニティに必要な目的意識や方向性に欠けており、「持続可能なコミュニティ戦略」に作り直すべきであると政府に勧告し、政府もそれに同意した。2007年には、持続可能なコミュニティ法(3参照)により、規定の整備が行われた。

2000年地方政府法により、地方自治体は、その区域内における経済的、社会的及び環境的幸福を促進するための施策（財政支援や人員・物・サービス・便宜の提供、契約や協定の締結など）を実施する権限が与えられているが、地方自治体がそれらの施策を講ずる場合には、SCSを尊重しなければならない、SCSは地方自治体の各種計画の中でも最上位に位置付けられる。その策定には、地方自治体、ボランティア団体、コミュニティ、地域企業などで組織する地域戦略パートナーシップが重要な役割を担っている。

国の指針⁽⁸⁾によれば、SCSには、地域のニーズに基づいた長期的なビジョンと中期的な優先事項が盛り込まれている。さらに、地方自治体（他に地域戦略パートナーシップや地域のステークホルダーなど）と政府地域事務所との間で締結される地域協定(Local Area Agreement)において、同戦略で示された優先事項を踏まえて、具体的な目標が設定される。

(3) 地域コミュニティの持続可能性促進のための国と地方の取組み

2007年10月、地域コミュニティの持続可能性を促進することを目的とした持続可能なコミュニティ法(Sustainable Communities Act 2007)が成立した⁽⁹⁾。同法の特徴の一つに、地域コミュニティの持続可能性に資する施策を地方自治体が提案し、国が実施していく枠組が設けられたことがある。

地方自治体からの提案は、まず、地方の利益を代表した選考員(Selector)の審査を受ける必要がある。選考員には、地方自治体協会(Local Government Association)⁽¹⁰⁾が任命されている。選考員は、国と協力し、寄せられた提案の中から候補リストを作成する。国は、そのリストにある提案のいずれを実施するか決定しなければならないとされ、決定に当たっては、選考員と協議し、合意を得るよう努めなければならない。国は、決定内容とその理由等を付した「アクションプラン」を公表し、その成果を議会に報告しなければならないとされている。

提案は、立法措置、地方への権限移譲、国の政策の策定や変更など、国に何らかの行動を求める形式であることが必要である。内容については、地域コミュニティの持続可能性に資するものであれば幅広く認められるが、特別な予算は用意されていない。

地方自治体のほかに、地域コミュニティやパリッシュ、市民団体、地域戦略パートナーシップなども各地方自治体を通じて提案することができる。

第1ラウンドとして、2008年10月から2009年7月までの間に、100の自治体から301の提案が選考員に寄せられ、その内容は、様々な分野における地方自治体への権限移譲や国のサポートなど多様なものとなっている。テーマとしては「環境の持続可能性」が最も多く、「交通」、「計画」、「住宅」などに関する提案も多くなっている⁽¹¹⁾。2009年12月、地方自治体協会は、約200近くの提案をショートリスト⁽¹²⁾として国に送付した。

(8) Department for Communities and Local Government, *Creating Strong, Safe and Prosperous Communities: Statutory Guidance*, 2008. コミュニティ・地方政府省サイトから
 〈<http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/885397.pdf>〉

(9) Andrew Arden Q.C. et al., *Local Government Constitutional and Administrative Law Second Edition*, London: Sweet & Maxwell; 2008, pp.125-127.; 国際自治体化協会ロンドン事務所「マンスリーレポート」2008. 7, pp.8-11. 同サイトから
 〈http://www.jlga.org.uk/jp/Monthly_Rep200807.pdf〉

(10) イングランド、ウェールズの地方自治体で組織される地方自治体の連合組織。

(11) Monica Hetherington et al., *the Sustainable Communities Act analysis of proposal submitted by Councils*, 2009. 地方自治体協会サイトから
 〈<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/6625752>〉

(12) Local Government Association, *The Sustainable Communities Act shortlist of proposals made under round one*, 2009. 地方自治体協会サイトから
 〈<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/6820540>〉

この取組みは、国がトップダウンで施策を実施するのではなく、地域からボトムアップで提案された施策を実施するものであり、今後、その成果が注目される。

3 日本

戸澤 幾子

ここでは日本におけるローカル・アジェンダ21（以下「LA21」）策定に関わる状況について紹介する。我が国においては90年代に都道府県政令指定都市を中心にLA21とされる諸計画が策定され、その後市区町村において作業が進められた。国際的な動向に比して、我が国では経済、社会、環境の3分野にわたる総合的な計画が少なく、環境分野の計画が多いという特徴がある。LA21の策定、推進状況を通して我が国の持続可能な発展政策推進における課題を整理する。

(1) ローカル・アジェンダ21策定の背景

我が国では平成5年11月に環境基本法（平成5年法律第91号）が制定され、翌12月には『アジェンダ21』行動計画⁽¹⁾が、地球環境保全に関する関係閣僚会議で決定された。同行動計画では、「アジェンダ21」に関わる施策の実施を図る中で、地方公共団体のイニシアティブとしてLA21の策定の援助等が挙げられている。その後、環境庁（当時）は、平成7年にLA21の策定を進めるためのガイドラインとして、地方公共団体に向けて『ローカルアジェンダ21策定ガイド⁽²⁾』をとりまとめた。国際的には平成8年に、持続可能性を目指す自治体協議会（International Council for Local Environmental Initiatives 以下「ICLEI」）により、国際的なガイドライン「ローカルアジェンダ21プランニングガイド⁽³⁾」が示された。国際的なガイドラインに先駆けて我が国がガイドラインを出したことは、当時の状況としてかなり先駆的であったといえよう。ここではLA21の基本的要件として次の3点が挙げられている⁽⁴⁾。

- ① 持続的発展が可能で循環型社会の実現を目指すものであること
- ② 具体的な行動の在り方を示す行動計画であること
- ③ 行政主導型ではなく市民参加で策定すること

ガイドラインを踏まえ、地方公共団体においてはLA21の策定が行われてきている。以下にその概況を述べることとする。

(2) LA21の策定状況

我が国で初めてLA21が策定されたのは平成5年、神奈川県においてである。その後のLA21の策定状況については、環境省（庁）が全国的な調査を行っている。策定の経緯をみると、平成10年度調査⁽⁵⁾では、38都道府県、11政令指定都市でLA21が策定されており、4都道府県及び1政令指定都市において策定中であったが、平成12年には、45都道府県と12政令指定都市、すなわち、大部分の都道府県とすべての政令指定都市において策定される段階に至っている。

(1) 環境庁「『アジェンダ21』行動計画」（平成5年12月24日 地球環境保全に関する関係閣僚会議決定）、1993。

(2) 『ローカルアジェンダ21策定ガイド』地球・人間環境フォーラム、1995。

(3) ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning*, IDRC, 1996。

(4) 川崎健次「『環境の世紀』における自治体環境行政の課題(4)―持続可能な発展（環境と経済と社会の統合）とローカルアジェンダ21」『地方財務』563号、2001.4, p.429。

(5) 「ローカルアジェンダ21策定状況及びその内容等に関する調査報告書」（平成10年度環境庁委託事業）、地球・人間環境フォーラム、1999.3, p.11。〈http://www.gef.or.jp/LA21/1999/LA_1999.html〉都道府県・政令指定都市を対象に行った調査。

ただし、市区町村レベルでの策定は113の自治体（政令指定都市を除く）に留まっている。平成15年3月の数値を見ると、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）の地方公共団体が策定済みとなっており⁽⁶⁾、都道府県、政令指定都市レベルではすべての自治体において策定されている。市区町村においては平成12年と比較すると3倍近くまで増加しており、近年になって策定が進められていることがわかる。それでもようやく全市区町村の1割程度であり、全体としてはまだかなり策定率が低い状況である。

環境省の同調査は平成15年度までとなっており、その後、市区町村のLA21策定作業の進捗等を全国規模で把握できる調査は見出せない。

(3) 我が国のLA21の分類と特徴

本来、LA21は持続可能な社会の構築に向けて、行政政策や市民のライフスタイルを見直す際の指針として役立つことを期待されているものである。調査結果からは、LA21の策定は進んでいるとみることもできるが、自治体の計画においてLA21はどのように位置付けられ、また、内容の実態はどうであろうか。我が国で実際に策定されているLA21の多くは、地方行政や市民活動を、「環境」と「開発（経済）」と「社会」の統合的発展をめざす持続可能な開発政策に変革するようなインパクトを持ったものは少ない⁽⁷⁾とも言われ、内容もさまざまである。

(i) LA21の分類

以下は、金川幸司岡山理科大学教授がLA21を自治体計画の位置付けの観点から分類したものをもとに整理したものであるが⁽⁸⁾、LA21は、1. 行政計画、2. パートナーシップ計画、3. 市民・事業者の行動計画、に分けることができる。さらに、1～3の計画が扱う対象により、単なる環境計画なのか、分野横断的な総合的性格をもつものかに分けると表1のように整理される。

行政が自らの責任で行うべきことを規定した1の行政計画では、環境部門のみを対象としたいわゆる環境基本計画や、当該基本計画を受けた主体別分野別行動計画等をLA21とするものと（1-①）、環境分野だけに留まらず、地域の持続的な発展のための総合的な計画として策定されたものがある（1-②）。また、1-①の環境基本計画など行政計画の下位に位置付けて、市民生活や行政事務活動などの環境配慮行動事例集をLA21としているものもある。それに対して2のパートナーシップ計画は、行政と市民等がパートナーシップを組み、地域全体としてあるべき方向と具体化のための計画を示し、その策定・実施を行政、市民、事業者等が役割分担しながら進めていくものである。パートナーシップ計画と位置付けられる計画の中には、環境基本計画等の分野別の計画もあるが（2-①）、そのほかに、市民・事業者の行動計画や行政計画の環境基本計画等個別分野の計画の上位に位置付けられる総合的な計画としてのLA21も考えられる（2-②）。ただし、金川教授はこのような位置付けのものは、平成16年段階では我が国において事例が見いだせないとしている⁽⁹⁾。3. は、LA21を「市民、事業者の行動計画」と位置付け、LA21と環境基本計画はそれぞれが独立しているが、いずれも環境基本条例を根拠としているケースである。この場合、LA21の推進にあたっては、自治体が支援し、市民と

(6) 『「ローカルアジェンダ21」策定状況等調査結果について』環境省，2003.5.13.
 〈<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=4101>〉

(7) 川崎健次「コミュニティガバナンスにおけるローカルアジェンダ21の役割と展望」『地方財務』588号，2003.5，p.210.

(8) 金川幸司「自治体計画とパートナーシップ関係におけるローカルアジェンダ21の位置づけ」『都市研究』4号，2004，pp.45-48.

(9) 同上，p.47.

協働する仕組みが作られている。

持続可能な社会の発展のための計画は、環境とともに、社会や経済分野を含んだ計画であることが必要とされるが、我が国においては1-①に位置付けられるものや、行政計画の下位に位置付けられる環境配慮行動事例集といったものが多いといわれる⁽¹⁰⁾。

表1 LA21の分類

策定・実施・評価の主体	対 象 領 域	
	部門ごとの分野別計画 (環境・福祉・経済etc...)	部門横断的な総合的計画
1. 行政計画 (行政に責任)	1-① 個別計画型 環境基本計画=LA21 一般的に多くの自治体	1-② 総合的計画型 水俣市
2. パートナースHIP計画 (行政と市民・事業者の役割分担)	2-① 個別計画型 鎌倉市	2-② 上位総合的計画型 —
3. 市民・事業者の行動計画	3-① 並列型 環境基本条例の下にLA21と環境基本計画が並列 豊中市、京都市	

出典：金川幸司「自治体計画とパートナーシップ関係におけるローカルアジェンダ21の位置付け」『都市研究』4号，2004を基に筆者作成。

我が国では、計画、事業領域が環境分野に偏っていて、総合的な計画が少ないと言われるが、市町村のLA21を計画の名称からみると、平成14年2月時点で、環境基本計画をLA21としている自治体が7割、環境行動計画、環境行動指針等をLA21としているものが2割であり、LA21という名称を用いている自治体は約1割程度である⁽¹¹⁾。平成15年3月時点でもおおよそ同様の割合であり⁽¹²⁾、環境部門を中心とした個別部門計画が大部分を占めている。

また、LA21の対象範囲について我が国とヨーロッパを比較すると、やや古い調査ではあるが、ヨーロッパでは環境の領域とともに、経済発展や雇用といった経済領域、コミュニティ開発、教育、治安、保健衛生等の社会領域の3分野にわたっている。それに対して日本では、経済、社会分野はほとんどみられず、エネルギー、大気汚染、気候変動などの環境分野に限定されている状況が示されている⁽¹³⁾。

(ii) 関係者の参加について

LA21では、計画立案から実施、評価、見直しの各段階での利害関係者の参加がその推進において重要である。平成15年度調査結果⁽¹⁴⁾でみると、計画立案段階においては、都道府県政令指定都市レベルでは、計画の策定主体としての市民、事業者等の参加は、都道府県で40%に留まり、政令指定都市で67%となっている。策定主体としての参加以外では、アンケート調査での意見回答、素案作成後の意見公募や公聴会等による意見聴取といった参加が多くなっている。

(10) 川崎 前掲注(7)

(11) 中口毅博「持続的な発展政策とローカルアジェンダ21の現状と課題」川崎健次ほか編著『環境マネジメントとまちづくり—参加とコミュニティガバナンス』学芸出版社，2004，p.31.

(12) 市区町村（政令指定都市も含む）レベルでのLA21は、環境基本計画をLA21としている自治体は約72%、環境行動計画その他をLA21としてあげているところが21%、LA21という名称を用いている自治体は約7%である。（環境省 前掲注(6)）

(13) Department of Economic and Social Affairs, *Second Local Agenda 21 Survey*, 2002. (http://www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf)；中口 前掲注(11)，pp.29,32. 国際環境自治体協議会による2001年調査に基づき、日本の自治体129とヨーロッパの自治体127のLA21を比較したもの。

(14) 前掲注(6)

計画実施段階における市民及び事業者の参加については、都道府県レベルで94%、政令指定都市レベルで100%となっている。参加の在り方としては、LA21が市民の行動指針等である場合には市民が計画の推進主体になるのは可能であるが、行政計画においては市民が推進の主体となることは考えにくく、個々の事業を協働で行う等実施の一部を担う形での参加となる⁽¹⁵⁾。

また、計画の実施状況等の評価について、市民が行政とともに評価指標の作成や評価を行うケースが考えられるが、評価に市民が参加する例は我が国ではまだ非常に少ない状況である⁽¹⁶⁾。

以上はやや古い調査の部分も多いが、我が国におけるLA21の状況を示した。

(4) 主な事例

我が国の自治体ではLA21の解釈が多様であり、自治体の解釈によって色々なタイプのものが存在することは先に述べたが、その中で先進的な特色ある計画を紹介する。

(i) 『豊中アジェンダ21』

豊中市では、平成7年に環境基本条例が制定され、条例を根拠として平成11年3月に行政計画の『豊中市環境基本計画』と、市民・事業者の行動計画『豊中アジェンダ21』が策定された。2つの計画は条例に示される理念、目標を共有するものとなっており、環境施策や活動を進めるためのいわば「車の両輪」ととらえられている。

環境基本条例の制定を契機に豊中市では、平成8年5月に153の各種団体から構成されるとよなか市民環境会議が設立され、市民・事業者・行政のパートナーシップでの取組みが行われるようになった。『豊中アジェンダ21』は同会議のワーキンググループを中心に、関係者のパートナーシップにより策定された行動計画である。さらに、計画を実効あるものとするために、関係者による対話型のマネジメントシステムによって取組みの評価が行われている⁽¹⁷⁾。具体的には、行政と市民の活動をまとめた年次報告書を作成し、中間段階で報告書を公表することにより、市民からの意見を得る機会を設け、環境審議会における集約を踏まえて行政が最終報告書を公表する仕組みである。

条例が平成17年に全面改正されたのに伴い、2つの計画は策定5年後の見直しを踏まえて改定が行われ⁽¹⁸⁾、より現在の状況にあったものとされている。

(ii) 『持続可能な滋賀社会ビジョン』

滋賀県では平成6年に策定された『地球環境保全のために＜アジェンダ21滋賀＞』をはじめとして、『滋賀県環境基本条例』の制定、『滋賀県環境総合計画』の策定・見直しなど環境保全に関する取組みを行ってきた。平成20年には『持続可能な滋賀社会ビジョン⁽¹⁹⁾』を策定しているが、このビジョンはバックキャスティング手法⁽²⁰⁾を用い、持続可能な発展の概念を基

(15) 金川 前掲注(8), p.48.

(16) 川崎健次「新たな段階を迎えた市民参加」田中充ほか編著『環境自治体づくりの戦略—環境マネジメントの理論と実践』ぎょうせい, 2002, p.218; 宮北隆志「ステークホルダーの参加・参画による施策・事業の進行管理と多面的な評価」環境首都コンテスト全国ネットワーク・ハイライフ研究所編著『環境首都コンテスト—地域から日本を変える7つの提案』学芸出版社, 2009, p.98.

(17) 『豊中市環境基本計画 (改定)』(http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/_filemst_/439/kankyokuhonkeikaku.pdf); 川崎 同上

(18) 『豊中市環境基本計画 (改定)』 同上; とよなか市民環境会議『豊中アジェンダ21—地球環境を守る市民・事業者・行政の行動計画』(http://www5b.biglobe.ne.jp/~toyonaka/agenda/pdf/agenda21.pdf)

(19) 『持続可能な滋賀社会ビジョン』(平成20年3月)(http://www.pref.shiga.jp/public/de00/jizoku_vision/kekka/vision.pdf)

(20) バックキャスティング手法については矢口克也「『持続可能な発展』理念の実践過程と到達点」(本報告書)pp.35-40を参照。

軸としたものである。同ビジョンでは、まず、持続可能な社会への転換が必要な背景を述べた上で、2030年の滋賀県の社会経済の枠組みを想定している。この想定を前提として、2030年の滋賀の姿を実現するために「低炭素社会の実現」と、「琵琶湖環境の再生」の2つの目標を掲げ、目標を達成するための施策を整理し、最後に、プロジェクト例として、様々な主体が協働して取り組む事例を示している。植田和弘京都大学大学院教授は、この計画について、『第三次環境基本計画』が提示する方式を踏まえて超長期的なビジョンの策定を最も先進的に行っており、対症療法的ではなく、総合的な視点での解決をめざす姿勢を示しているとして、環境、経済、社会のサステナビリティを統合した総合的な地域づくりを目指したものとして評価している⁽²¹⁾。

(iii) 『水俣市総合計画』（第3次、第4次）

水俣市では水俣病という負の遺産からの脱却を図るべく、平成4年に「環境モデル都市づくり宣言」を行い、翌5年には環境基本条例を制定し、同8年には「環境・健康・福祉を大切に産業文化都市」を掲げた『第3次水俣市総合計画』と『水俣市環境基本計画』を策定した。この総合計画は行政計画ではあるが、策定にあたっては、「みなまた21プラン市民会議」といった組織が作られ、市民の提言を計画に反映させている。また、対象とする範囲も環境、経済、社会と各分野にわたり、計画には持続的発展をめざす概念が貫かれており⁽²²⁾、いわばLA21型の総合計画と言える。水俣市は平成11年、全国的にも早い時期に環境マネジメントシステムの国際標準規格であるISO14001を認証取得し、独自の地域版環境ISOを作り出す等、総合計画に基づき行政と市民が協働した「環境モデル都市づくり」を進めている。平成17年3月には第3次計画の成果を踏まえて『第4次水俣市総合計画⁽²³⁾』が策定されている。

(5) まとめ

我が国では、LA21の概念が必ずしも共有のものとなっておらず⁽²⁴⁾、また、全国的な規模での調査が近年行われていないこと等、LA21に関わる現状を把握することはむずかしい。

持続可能な発展の概念は、あらゆる政策領域にまたがるものである。ヨーロッパでは、LA21策定を軸にして社会構造そのものを持続可能な方向へ変えようとしているのに対して、我が国では、分野を横断した政策統合の観点からみると、自治体行政に大きな変革をもたらすような動きはほとんど見られない⁽²⁵⁾。近年では、市民と自治体との連携による意欲的な取組みの事例もあるものの⁽²⁶⁾、LA21の本来の意義である、環境、経済、社会分野の政策統合の推進、関係者の参加とそのための情報公開、計画の策定から実施、評価、改善の一連のマネジメントシステムの導入等についての理解が我が国ではまだ乏しい状況と言えよう。国レベルの政策については第1部で述べられているが、自治体レベルにおいても、地方自治法に基づく総合的な計画体系の中で、地域の将来像に持続可能な発展の概念に基づく基本構想を持つ必要がある。

(21) 植田和弘「環境サステナビリティと公共政策」『公共政策研究』8号、2008.11、p13.

(22) 金川 前掲注(8)、p.46；中口毅博「日本のローカルアジェンダ21の評価と課題」『環境科学会誌』14(1)、2001.1、p.108.

(23) <http://www.minamatacity.jp/jpn/so-go/so-go-keikaku_4/dl_zentai.pdf>

(24) 環境自治体研究会環境政策研究所に設置された持続可能な発展研究会が、自治体がLA21とみなしている計画と、厳密な意味での持続可能な発展政策とみなすことができる政策の実施状況との関係についての調査を行っている。「日本の自治体の持続可能な発展政策は進んだか—ヨハネスブルグ・サミットにむけて」2002.8.26.<<http://www.colgei.org/info/yoha.pdf>>

(25) 祖田修「サステナブル・コミュニティへ—地域での社会実験」植田和弘編『持続可能な地域社会のデザイン—生存とアメニティの公共空間』有斐閣、2004、pp.245-246.

(26) 「環境首都コンテスト全国ネットワーク」が実施している環境首都コンテスト（平成13年度に第1回が行われ、平成22年まで毎年1回計10回実施予定）等において先進的な事例がみられる。

<<http://www.kankyoshimin.org/jp/mission/ecocity/ecocap/index.html>>