

地域社会の持続可能性について

勢 一 智 子

一 はじめに―人口減少と地域社会

人口減少は、平成末期の地方制度におけるキーワードである。二〇一四年五月、第三次地方制度調査会に対して、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する」地方行政体制およびガバナンスのあり方に対する調査審議が諮問された。

それを受けた同調査会答申（二〇一六年三月一六日）では、人口減少社会に対する現状認識として、「人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、地域によって多様であるが」、「地域社会の持続可能性についての危機意識が急速に高まっている」として、「人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められる」とされた。そして、地方制度体制のあり方として、「地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたら

す課題に対応する必要がある」とした。

日本社会は、人口減少の局面にある。この事実が、「地域社会の持続可能性」を脅かす要因の一つとなっていると指摘されている。他方、「持続可能性」は、国際的にも国内的にも近年の社会発展キーワードとなっている。地域社会において求められる「持続可能性」とはいかなるものであるか―それ自体が極めて難しい問いでもある。そのため、以下では、このキーワードの意味を少し掘り下げて考えてみたい。

二 持続的存在としての地方公共団体の危機

(1) 持続可能な地域という幻想？

地方公共団体は、持続的存在であることが前提とされてきた。しかし、それは、必ずしも自明ではないことが具体的事例により明らかになってきた。象徴的な事例は、財政破綻であり、それに伴う地域インフラ維持の喪失がある。人口の局面からセンセーショナルに警鐘を鳴らしたのは、「消滅可能性都市リスト」¹⁾である。少子化による人口減少推計により将来の存続が危惧される基礎自治体として、八九六市区町村を「消滅可能性都市」と定義づけた。都市が消滅する可能性があるとは、すなわち、その地域が持続可能性を欠くことを意味する。この試算では、全自治体のほぼ半数が該当する。持続的存在としての危機は特殊な地域に限られるものではないことが、大きな衝撃を持って受け止められた。

その他にも、人口減少局面における地域社会の存続危機が指摘されている。例えば、地方議会の維持が困難に

なるとの、高知県大川村による問題提起は社会的に注目を集めた。各地で深刻化する空き家問題、森林管理の担い手不足、所有者不明土地の増加など、地方自治の存続地盤を危うくするリスクが相次いで顕在化してきている。

(2) 持続可能性の欠如？

前掲の事例に見るように、地域社会の存続危機は、財政、人口、インフラをめぐる問題として提示されてきた。いずれも地域社会の行く末を左右する要素である。しかし、それらの規模が縮小することのみで、「地域社会の持続可能性」は失われるのであろうか。

地域社会を構成する住民は、社会動態・自然動態により移り変わる。それにより、社会的インフラへのニーズも変わり、行政施策にも変更が求められる。人口減少が予測される社会においては、従前の同規模かつ同内容の行政サービスの維持は困難となることから、縮減的な体制変更が不可欠となる。他方で、歴史的な人口減少の局面にあって、そうした変化に柔軟に対応できる体制は、多くの自治体で未だ備えていない状況にある。このように捉えるならば、「持続可能性」の欠如の本質は、現状の変化に適応する耐性を社会体制が備えていない点に見て取ることができる。

こうした持続可能性の欠如に対しては、すでに環境法政策の領域で模索が続けられてきた。それを基礎として、「持続可能な開発 (Sustainable Development)」が国際社会における理念的指針となり、今日では、環境政策の理念から、経済・社会・環境の鼎立を通じた社会発展の目標指針へと展開されている。国連による「持続可能な開発のための二〇三〇アジェンダ」および「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」は、

それを象徴する⁽²⁾。

ここに見られる理念には、変動する社会が対峙する課題に「持続的かつ強靱（レジリエント）（sustainable and resilient）」（二〇三〇アジェンダ前文、外務省訳）な解決を指向する意思が込められている。この視点には、地域社会のあり方にも根底で共通する要素が見受けられる。そのため、以下では、基本理念である「持続可能性」に関する議論動向等を概観しながら、今後の地方自治に示唆を得る観点から、若干の検討を試みたい。

三 持続可能性の諸相

(1) 理念的淵源

持続可能性の理念形成の契機は、一九七二年のローマクラブによるレポート「成長の限界」⁽³⁾に遡ることができ。これにより、地球の有限性が提起されて、人類は限られた地球という環境で共存していくことが必要であることが明らかとなった。同レポートによる警告には、資源の有限性を前提とする経済社会への構造転換、社会成長の量から質への転換が見て取れる。同年、国連人間環境会議（ストックホルム会議）において、人間環境宣言が採択されている。

持続可能性の理念確立は、環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）報告書⁽⁴⁾に拠る。同報告書では、「持続可能な開発とは、現在の世代にとっての必要を充足し、しかも将来の世代にとっての必要の充足の可能性を損なうことのない開発」と定義づけられた。ここでは、現世代のニーズと次世代のニーズが両立しうる

よう、現世代に配慮を求めており、世代間公平の視点が示された。

その後、一九九二年の環境と開発に関する国連会議（地球サミット）で、リオ宣言とアジェンダ21が採択されて、持続可能性は、国際社会全体で取り組むべき政策理念となった。ここでは、地球規模で環境と開発を両立することを求める理念として、先進国と途上国間の衡平を含む、国家間の衡平性確保が重視された。

この国際社会の取り組みは、二〇〇二年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（リオ+10）、二〇一二年の国連持続可能な開発会議（リオ+20）等によるフォローアップを経て、環境配慮を基礎として社会構造の転換を要請する根幹理念として発展されてきた。そして、二〇一五年九月に、前述の二〇三〇年を目標年とする持続可能な開発目標（SDGs）へと歩みを進めている。

(2) 環境を基軸とした理念深化

このように持続可能性は、環境分野に淵源を有しており、日本においても環境法政策を通じて展開されてきた。⁽⁵⁾一九九三年制定の環境基本法に基本理念の一つとして、「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築」（四条）が掲げられている。同法では、「健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されること」を求めており、この理念のもとで環境基本計画等を通じて施策が展開される体制が取られている。また、「二二世紀環境立国戦略」（二〇〇七年六月閣議決定）において、三つの社会像として、「循環型社会」・「低炭素社会」・「自然共生社会」が提示されて、これらの統合的取り組みを展開することにより、持続的に成長・発展する社会の実現を目指すとされている。

国際比較では、憲法規範に位置づけられる例もある。ドイツでは、同国の憲法となる基本法において、国家に対する環境保護義務を規定しており、「国は、将来の世代に対する責任においても、憲法に適合する秩序の枠内で、立法により、また、法律および法に基づく執行権および司法により、自然的生活基盤を保護する」(二〇a条)と定める。ドイツには、日本の環境基本法のような法律は存在しないものの、法理論として、環境法分野一般に適用される主要原則に「持続可能性原則 (Nachhaltigkeitsprinzip)」が挙げられており、環境法の統一法典編纂を目指した環境法典法案では、次のように条文化されている。

環境法典法案一条三項⁽⁷⁾

環境、経済および社会的な持続可能な発展を推進するために、以下のことを確保するものとする。

- ① 再生不可能な環境資源は、大切かつ節約的に利用すること
- ② 再生可能な環境資源は、継続的な使用を確保するよう配慮して利用すること
- ③ 自然生態系基盤の諸機能を維持すること

このように、環境資源等の特性に応じて、その利用を適応させていくことにより、持続可能性を担保することが要請されている。ここには、有限な環境資源や自然生態系のキャパシティを超えないように、利用のあり方を管理・自制していくことにより、環境と社会発展との賢明な関係を構築することが目指される。

この趣旨は、環境特性に応じて個別法を通じて具体化されており、自然環境に対する損害を補償するミティゲーション、循環と収支を維持する水管理、廃棄物の発生抑制・再生資源の優先利用などとして要請されている。くわえて、環境法は、計画法との連携を重視する。長期的な視点による計画的環境配慮は、持続可能性を担保す

る重要な手法であり、開発に先立って調整を求める環境アセスメント制度もその一例である。

(3) 国土利用・都市開発

地域社会との関係では、持続可能性が狭義の環境から離れて、国土利用・都市開発の理念として注目されている点も重要である。例えば、国土利用計画法では、「国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であること」が明示され、「地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して」発展を図ることが法理念として位置づけられている（国土利用計画法二条、同旨として国土形成計画法三条一項）。

同様の視点は、ドイツ法にも見られる。国土整備法では、「持続可能な国土開発」を理念指針として掲げており、国土利用に対する社会的・経済的ニーズを自然生態系機能と調和させることを規定する⁽⁸⁾。建設法典においても、「持続可能な都市開発」として、社会的・経済的・環境保護的諸要請の相互調和を、次世代に対する責任としても求める⁽⁹⁾。社会経済活動からの多様なニーズに対して、土地や国土空間が有限なものであることから、貴重な「資源」として調整しながら活用することを要請する。

まちづくりの視点における持続可能性は、環境配慮を接続点として、環境負荷抑制やエネルギー効率利用を通じて地域の持続可能性を高める取り組みにつながっている。ドイツでは、再生可能エネルギーへの転換を自治体全体で取り組む事例も増えており、地域で発電した電力で地域の電気を賄う自給自足への試みも見受けられる⁽¹⁰⁾。ここには、地域の自立を高めることに持続可能性を見いだす視点がうかがえる。

(4) 社会発展の政策理念

持続可能性は、環境や都市開発にとどまらず、今日では、社会全体の発展理念へとその視野を広げている。前述の国連の持続可能な開発目標（SDGs）は、環境・経済・社会をめぐる広範な課題に対して統合的に取り組むための指標である。二〇三〇年までの国際目標として、一七ゴール・一六九ターゲットからなる。

この国際的な目標を国内実施するために、日本政府は、「SDGs実施指針」（二〇一六年十二月二二日SDGs推進本部決定）を策定している。同指針において、「持続可能で強靱、そして誰一人取り残さない、経済、社会、環境の統合的向上が実現された未来への先駆者を目指す」とするビジョンを掲げて、「実施のための主要原則」として、(1)普遍性、(2)包摂性、(3)参画型、(4)統合性、(5)透明性と説明責任を明示している。そのもとで八つの優先課題、(1)あらゆる人々の活躍の推進、(2)健康・長寿の達成、(3)成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、(4)持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、(5)省・再生可能エネルギー、気候変動対策、循環型社会、(6)生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、(7)平和と安全・安心社会の実現、(8)SDGs実施推進体制と手段を挙げる。

SDGsのもとで取り組む優先課題については、先進国においても各国で異なる。例えば、ドイツの場合、連邦政府は、SDGsの目標に対応するため、「持続可能な発展戦略」¹¹を改訂した。同戦略では、持続可能な発展をマニフェストするために一二の指針を示している。基本原則として、(1)各世代における自らの課題解決原則および次世代配慮原則、(2)経済・環境・社会の発展における世代間公平原則、(3)政策決定過程における共同責任原則を掲げる。個別活動領域を対象とするものとして、(4)資源配慮、(5)危険・リスク最小化、(6)経済・環境・社会適合

型の技術開発、(7)資源効率化、(8)財政における将来配慮、(9)持続可能な農業、(10)社会的包摂、(11)最新知見による決定およびそのための教育、(12)国際的責任の受任、の九項目が挙げられている。

このように、持続可能性の理念は、国内法政策にも領域横断的にインパクトを持つ。持続可能性は、社会発展に向けて環境・経済・社会の統合的發展を目指す政策基軸を成す理念へと展開しており、このものでは、環境資源に代表されてきた利益享受の世代間公平も、包括的に社会経済の発展に適合を求める。

四 持続可能性の含意と地域発展

以上、「持続可能性」の多様な意味について概観した。これらの含意を踏まえて、冒頭で触れた「地域社会の持続可能性」を高めるための示唆に言及して、まとめとしたい。

(1) 「資源」の有限性という枠設定

持続可能性は、「成長の限界」で指摘されたように、環境資源の有限性に端を発する。それゆえに、リオ宣言に見られるように、資源を枯渇させる利用は避けなければならないし、自然環境の再生能力・受容能力を超えないようにしなければならない。ここには、社会全体の発展のために限られた「資源」を分かち合う含意がある。

また、資源が限られた中で社会発展を目指すためには、量から質への転換が求められる。資源利用の効率性向上により、経済成長を指向する「ファクターX」¹²⁾の着想は、ここにある。また、資源やエネルギーの消費量と経済成長とを切り離す、デカップリングも同様の視点である。

地域社会における人財、財源、地理的条件等から成る「地域資源」は、有限であり、かつ地域差も大きい。地域資源の特性に応じた有効活用方策が持続可能性の条件となる。近時、地方創生や広域連携への取り組みなど、地域資源を活かす地域社会の新たな挑戦が始まっている。その中で、各地域の創意工夫を支える地方制度体制となっているか、地方分権を含む領域横断的な視点から検討が必要であろう。

(2) 多様な利益の調和要請

持続可能性は、有限な資源に多様なニーズが集中する中、異なる利益が対峙する局面で、それらの調和を求める。環境・経済・社会の鼎立、いわゆる三柱理念(Drei-Säulen-Konzept)¹³⁾に基づく統合的發展であり、持続可能性の沿革に拠る要請である。三柱理念の含意する経済的・社会的發展は、他者の環境利益、とりわけ次世代の利益を損なうことなく実現すべき要請であり、三つの目標の相互接続性が強調される¹⁴⁾。

それゆえ、持続可能性の理念には、対立が想定されうる諸要請を折り合わせる方策を求める趣旨が不可避免的に含意される。多様な利益を有する、あらゆるアクターによる、調和を目指すための努力が織り込まれた理念である¹⁵⁾。近年では、SDGsに見られるように、「社会」との調和において求められる要請は、極めて多様であり、その難易度は高まっている。

地域社会においては、その内容は各地域により異なる。そのため、多様な利益の調和のためには、まず地域のニーズを発見して的確に把握することが前提となる。人口構成の変化や移住・交流等により、住民も多様化しており、地域に見合った要請も多様化している。この点では、地方創生の取り組み等における多様な主体の参画の

場は、こうした作業の手がかりとして有意義であろう。

(3) 世代間公平の視点とその広がり

そうした利益調和にあたり、持続可能性は、世代間公平を主眼に置いてきた。その沿革は、次世代配慮の観点から、現世代と次世代との間の長期的視野における公平にある。これは、国によつては、憲法上の要請である。象徴的な例として、世代間公平は、ドイツにおいて脱原発の再決定を後押しした専門家委員会の報告書⁽¹⁶⁾の中で、主要な考慮要因の一つとして明示されている。同報告書は、核の廃棄物を次世代に残すことの倫理的問題を指摘しており、ここには、現世代の責任を基礎とする社会正義も見えて取ることができる。

社会発展としての持続可能性は、次世代配慮にくわえて、年齢層や立場で異なる利益に対する、いわゆる現世代間や同世代内における社会的公平を含む方向に広がりを見せている。DSGsにみるように、社会が経済的に満たされることにくわえて、精神的・文化的にも豊かになること、すなわち環境・経済と社会との均衡として社会倫理的視点が根底にうかがえる。⁽¹⁷⁾「誰一人取り残さない」社会の実現は、人からなる「社会」を持続可能にする倫理観を象徴している。

このように、現在の持続可能性には、社会発展の「質」に対して、多様な価値観が包摂されるようになって⁽¹⁸⁾いる。地域社会の持続可能性にとっても、このような世代間公平や社会正義は、地域社会の将来を支える中心的価値といえよう。

(4) 参画を通じた共同決定の確保

利益対立を調和に導くためには、政策等の決定過程が重要となる。日本のSDGs実施指針で主要原則に「参画」として「あらゆるステークホルダーや当事者の参画を重視し、全員参加型で取り組む」ことが挙げられており、ドイツの持続可能な発展戦略でも、「政策決定過程における共同責任原則」が強調されている。

これを地域社会で実現するためには、地域における意思決定の質を向上することが必要である。「お任せ民主主義」では、世代間公平や社会正義は担保できない。地域の多様な利益を調和させるためには、地方議会をはじめとする地域意思決定が重要な役割を果たす。

その一方で、地方議会の「持続可能性」が危惧されている。議会の機能不全が指摘されたり、議員のなり手不足も深刻化している。地域において地域のために政策判断をするためには、熟度の高い合議の場が不可欠である。仮に、人口構成の変化や社会経済構造の変化により、既存の議会制度のもとで十分な機能が見込めない場合には、地域の実情に応じた議会体制の多様化、議会機能を補完する住民参画制度の拡充など、制度体制を社会に適応させていく対応が求められる。地域における意思決定過程は、「地域の総力を結集」する地域社会の持続可能性にとって不可欠である。

五 おわりに―持続可能性と地域社会

本稿で取り上げた「持続可能性」は、人口減少社会の本格的到来を受けて、地域社会に提示されたキーワード

である。しかし、人口が少ないことが「持続可能性」を欠くことを意味するわけではない。⁽¹⁹⁾「持続可能性」は、地域の有り様である。

地域は変遷するものである。地域特性は、地域文化として受け継がれる一方、住民の世代交代や入れ替わりにより、変化していく。それゆえに、地域の有り様も変わっていく。地域はいかにあるべきか——「持続可能性」は解を与えてくれるものではない。地方自治は、主権者たる住民が担うものであり、その都度に最適な体制を形成・選択し、維持していく必要がある。これには、住民の「コスト」を伴う。

地方自治法施行七〇年は、「〇〇ファースト」元年となった。「住民ファースト」を掲げても「住民」は決して一様ではない。多様な価値観を互いに尊重できるか、他の自治体に暮らす「隣人」と共栄できるか、次世代を思いやることのできるか、地域社会の「持続可能性」は、地方自治を担う住民に係っている。⁽²⁰⁾

本稿は、結論としては、すでに指摘されていることを改めて確認したに過ぎない。理念実現の難易度の高さは認めつつも、現世代による努力の成果という地域社会の「未来」を夢みたい。

- (1) 増田寛也／日本創成会議「消滅する市町村五二三―壊死する地方都市」中央公論二〇一四年六月号一七頁、三三頁以下は、二〇四〇年までに二〇〇〇三九歳の女性の人口が五割以上減少すると推計された八九六市区町村を「消滅可能性都市」と定義づけた。
- (2) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/70/L.1, 2016/1/10.
- (3) D. Meadows et al. The Limits to Growth—A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind, 1972.
- (4) Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 20, March, 1987.

- (5) ヨーロッパにおける理念契機は、一八世紀の森林管理に遡る。vgl. K. Ott, ua. (Hrsg.) Handbuch Umwelthethik, 2016, S. 62ff.
- (6) Vgl. R. Schmidt, ua. Umweltrecht, 10. Aufl., 2017, S. 105f.
- (7) § 1 Abs. 3 UGB I-RefE 2008.
- (8) § 1 Abs. 2 ROG.
- (9) §§ 1 Abs. 5, 1a BaugB.
- (10) 一例として、一〇〇%再生可能エネルギー地域 (100% Erneuerbare-Energie-Regionen) があり、二〇一七年一〇月現在、五四の自治体が登録されている (<http://www.100-e.de>)。
- (11) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage, 2016.
- (12) Vgl. F. Schmidt-Bleek, Wieviel Umwelt braucht der Mensch? MIPS—das Maß für ökologisches Wirtschaften, 1994.
- (13) Vgl. K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 107ff.
- (14) Vgl. Bundesregierung, Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 11.
- (15) Vgl. C. Calliess, Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, in: M. Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts, 2012, S. 524.
- (16) Vgl. Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, "Deutschlands Energiewende—Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft", den 30. Mai 2011.
- (17) Vgl. Ott, ua. (Anm. 5), S.65f. 190ff. SDGs 目標一一には、「持続可能な都市」として「包括的で安全かつ強靱 (レジリエント) で持続可能な都市及び人間居住を実現する」ことが挙げられている。
- (18) 理論上、狭義と広義の概念として、vgl. W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 6ff., 16ff.
- (19) 日本よりも人口が少ないドイツでは小規模自治体が多く、基礎自治体数は、一一〇五四であり、平均人口は二千人を下回る (二〇一七年一月現在)。自治体規模に (も) 応じた自治運営が可能な制度整備が課題であろう。
- (20) Vgl. Wehnachtsansprache von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier am 25. Dezember 2017 in Schloss Bellevue.

(西南学院大学法学部教授)