

持続可能な発展のためのまちづくりのガバナンス

～「持続可能な開発目標」とこれからの地域協働

新川 達郎

概要

持続可能な都市や地域の形成をまちづくりガバナンスという観点から検討すること、とりわけ、その際のガバナンスの機能と作動条件を明らかにすることが、本稿の目的である。その背景には、地球規模で直面する人間と社会の諸問題、つまりは人間居住が都市あるいは地域で適切に実現されるのかという問いかけがある。人間居住が適切に維持管理されている状態を実現するためには、持続可能なまちづくりを通じて、都市や農村などの地域の持続可能性を高めることが必要となり、それを実現しようというのが都市や地域におけるこれからの秩序形成やその維持の仕組みとしてのまちづくりガバナンスである。

このまちづくりガバナンスの構造と機能そして持続可能な発展の条件を実態に即して明らかにすること、そしてそれらが重層性の上でどのように構成されているのかを解明することがまず必要である。そのために、世界や日本でこれまで試みてこられた持続可能な都市や地域形成の計画や展望から示唆を得ることができるが、具体的には国連や ICLEI、日本国政府の近年の活動について、いくつかの事例を検討することにする。その際の基本的な観点は、身近な都市や地域から検討を進めること、それも具体的に持続可能な地域発展の条件を検討することであり、従来の政府セクター（公共部門）の役割だけではなく、市場セクター（民間営利部門）、市民社会セクター（民間非営利部門）の活動を総体的に俯瞰し、それらの協働実践を踏まえな

がら、ガバナンス問題の性質を考えることにあ
る。持続可能な開発を可能とするガバナンスは、
多様な利害関係をもつ多くの主体がネットワー
クされ、協働して作り上げるものとなる。

1. SDGs と持続可能なまちづくりガバナンス

国際連合においては 2015 年「持続可能な開発サミット」が開催され、150 を超える加盟国首脳が参加して、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を採択した。このアジェンダは、「人間、地球及び繁栄のための行動計画」とされ、その宣言および目標をかかげた。これはミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の計画期間終了を引き継ぎつつ、すべての人間と地球の未来のための 17 の目標と 169 のターゲットを設定したものであり、「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals = SDGs）」と呼ばれている（UN, 2015）。

17 の目標は人間生活のすべての領域に亘っており、貧困撲滅から、福祉や教育、医療保健、温暖化対策や生物多様性など環境、経済発展や生産と消費の問題、それらを解決する協働（パートナーシップ）まで幅広い。その目標の 11 番目に、持続可能な都市という目標があり、「包摂的で安全かつ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」という。そしてそのため 2030 年までに達成すべきターゲット（到達目標）として、以下の 10 項目が掲げられている¹。

¹ 外務省仮訳を、一部筆者が修正した（URL1）。

11.1 2030年までに、すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する。

11.2 2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。

11.3 2030年までに、包摂的かつ持続可能な都市化を促進し、すべての国々の参加型、包摂的かつ持続可能な人間居住計画・管理の能力を強化する。

11.4 世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全の努力を強化する。

11.5 2030年までに、貧困層及び脆弱な立場にある人々の保護に焦点をあてながら、水関連災害などの災害による死者や被災者数を大幅に削減し、世界の国内総生産比で直接的経済損失を大幅に減らす。

11.6 2030年までに、大気の水質及び一般並びにその他の廃棄物の管理に特別な注意を払うことによるものを含め、都市の一人当たりの環境上の悪影響を軽減する。

11.7 2030年までに、女性、子ども、高齢者及び障害者を含め、人々に安全で包摂的かつ利用が容易な緑地や公共スペースへの普遍的アクセスを提供する。

11.a 各国・地域規模の開発計画の強化を通じて、経済、社会、環境面における都市部、都市周辺部及び農村部間の良好なつながりを支援する。

11.b 2020年までに、社会的包摂、資源効率、気候変動の緩和と適応、災害に対するレジリエンスを目指す総合的政策及び計画を導入・実施した都市及び人間居住地の件数を大幅に増加させ、仙台防災枠組2015-2030に沿って、あらゆるレベルでの総合的な災害リスク管理の策定と実施を行う。

11.c 財政的及び技術的な支援などを通じて、後発開発途上国における現地の資材を用いた、持続可能かつレジリエントな建造物の整備を支援する。

この目標とターゲットは、持続可能な都市と人間居住を実現する「まちづくり」を意味して

いると考えられる。まちづくりが意味するところは、都市あるいは地域をデザインするプロセスとその結果として、「まち」があるということであり、この「まち」を「つくる」というプロセスと成果を生み出すのは、そこに暮らし住まう人々である。その人々が居住をし続けることができるかどうかによって、そのまちの持続可能性が左右される。持続可能な都市は、その基底にある人間居住を可能としなければならないという命題を背負うのである。

SDGsは17の目標を立て、その具体的な2030年のターゲットを目指そうとするが、そこでは人間の日常の生活を基点として、その実現手段をあらゆる側面に渡って条件整備していかなければならない。目標に関連するさまざまな活動を支えるためには、総体的俯瞰的にその手段を用意していく必要がある。「目標17.持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する」は、そのための資金、技術、能力構築、体制整備、それらを活発に動かしていくグローバル・パートナーシップの重要性を強調する(URL2)。持続可能な都市や地域を考えると、パートナーシップ(以下、協働という)を機能させて、地域にかかわる諸力を方向付け、調整していかなければならないというのである。

社会の方向を定め、その諸力を目的に向けて統合あるいは調整していく作用を統治というが、とりわけ協働を重視する統治のスタイルを、われわれはガバナンスの一類型と考えることができる。つまり、SDGsを実現していこうとするときに働くグローバル・パートナーシップの働きを協働型のガバナンスということができる。そこでは政府がすべてを決定するのではなく、政府を含めた多様な主体がかかわる統治や政策決定の働きが重視されるという観点である。そこにかかわってくるものには実は多様な主体があり、それら主体群の関心によって特徴的なガバナンスが作動するのである。例えば、政策分野ごとにその利害関係者が異なることに対応して、政策争点ごとにそのガバナンスの実働の諸相が異なる。その一方では、そこにおけるガバナンスの視点は、個別の論点や利害関係者に争点を当てるのではなく、論点相互間の関係や、利害関係者の相互関係を含んだものとならざるを得ない。なぜなら特定の争点といえど

も、それを取り巻く社会、経済、政治行政、自然環境と密接に関係しているからであり、多様な利害関係があるという意味でのマルチ・ステイクホルダーによる過程とならざるを得ないからである（新川、2013）。

また、ガバナンスの重層性にも注目しておく必要がある。グローバル・ガバナンス、リージョナル・ガバナンス、ナショナル・ガバナンス、ローカル・ガバナンス、コミュニティ・ガバナンスの各層とその相互関係のガバナンスつまりは重層的なガバナンスが機能する態様を考えなければならぬのである（新川、2011）。それらの機能別領域別のガバナンスそして重層的なガバナンスの作動の上に立って、われわれは都市や地域のまちづくりガバナンスを考えることになる。

加えてこれらのガバナンスの作動様式としては、「持続可能な開発」という言い方をしているように、そこにかかわってくるガバナンスは、少なくとも、経済的、社会的、環境的な意味での人間居住の要求水準を次世代以降にも視野を広げて満たすものでなければならない。そこではマルチ・ステイクホルダー過程が働く水平的ガバナンスと地球環境問題への対応に典型的に示されるような重層的ガバナンスが、双方ともに機能していなければならない（白石・石田、2014）。国際社会部門、公共部門、民間部門などいずれにおいても、協調的な行動によって目標が共有され達成が可能となるという期待がSDGsにおいては合意されているといえよう。

以上のように人間居住が都市あるいは地域のデザインの基本となり、それを実現するガバナンスの働き方を方向付けるが、同時に、都市や地域のデザインによって、そしてまたそのガバナンスによって、持続可能なまちづくりの目標達成が左右されることにもなる。人間居住が適切に維持管理されている状態を実現するためには、持続可能なまちづくりを通じて、都市や農村地域の持続可能性を高めることであり、それを実現しようというのが都市や地域におけるこれからの秩序形成やその維持の仕組みとしてのガバナンスである（弘本ほか、2016）。

重要な点は、まちづくりガバナンスの構造と機能そして持続可能な発展の条件を実態に即して明らかにすること、そしてそれらが重層性の上にもどのように構成されているのかを解明する

ことである。翻って、身近な都市や地域から検討を進める研究、それも具体的に持続可能な地域発展を事例とした研究は、ガバナンス問題の性質を考える上では、きわめて重要な示唆を得ることができる。改めて持続可能な発展を達成するガバナンスを検討するためには、都市・地域に着目すること、そしてそこにおける持続可能な発展を達成しうる条件とそのまちづくりガバナンスの構造と機能について考察することの意義は大きいものと考えられる（Evans et al, 2004）。

2. 都市・地域における持続可能性の獲得とまちづくりガバナンス

都市や地域における持続可能性は、これまでも大きな課題であった。1992年の国連環境開発会議以来、地球環境問題と持続可能な開発問題の解決に向けて、地域からの行動が求められている。それは地球環境問題の解決だけではなく、翻って都市や地域の持続可能性を高めることを意味しているのである。

そこにおける重要な含意は、まず、都市や地域こそが広い意味で持続可能な環境を実現していく上で重要な行動主体となっているという点である。地球環境問題への対処のための具体的な行動は、日常生活レベルでの行動である。その積み重ねによって、地球規模の問題が解決されることになる（和田・田浦、2007）。

翻って、都市や地域それ自体は、持続可能な社会・経済・環境を実現することを通じて、持続可能な発展を遂げることができる。例えば、都市・地域の存続は、当該地域が持続可能な環境を実現することによって、そのチャンスが広がることになる。具体的に言えば、ゼロエミッションは、都市・地域のエネルギーや資源利用における重要な地球環境問題への貢献であるが、同時にそれは都市や地域の活動の持続可能性を高めることになる。エネルギーや資源の浪費を極小化しエネルギー自立を達成した都市や地域は、経済的に高い持続可能性を獲得することになる。

別の言い方をすれば、都市や地域とその住民にとって、持続可能性を獲得することが、住民生活を維持し、都市や地域のサービス提供を持続することを意味するのである。繰り返しにな

るが、それらは都市や地域に共通した喫緊の目標であり、都市社会・経済・環境の持続可能性の確立は同時に地球環境問題の解決に貢献することになる（和田・新川ほか、2011）。

このような持続可能な都市や地域を実現するためには、その統治手法としてのまちづくりガバナンスが働く必要がある。持続可能な発展を達成できる都市・地域であるためには、そしてまた都市・地域が経済的発展と社会的公正を達成し地球環境保全に貢献して持続可能な発展を実現するためには、多様な主体あるいは多様なステイクホルダーが参加し、協働していくまちづくりガバナンスが機能しなければならない。都市・地域が維持され持続可能であるというには、前述のように、地域経済の発展と社会的包摂、そして地球環境と地域環境を連続的に把握し、環境共生を達成していくことが必要となる。そうした都市・地域を形成するためには、まちづくりガバナンスが実現できているかどうか、あるいはそうしたガバナンスが機能しているかどうかが課題となる（上町台地コミュニティ・デザイン研究会、2009）。

都市・地域におけるまちづくりガバナンスは、中央政府や都市政府あるいは地方政府の活動によってのみ機能するのではない。それらの政策展開は必須であるが、同時に、地域社会を構成する多様な主体の活動がなければ、そしてそれらが協調的に展開されなければ、都市の発展や地域環境の維持はできないのである。都市・地域における多様な活動主体は、政府や行政を中心とする公共セクターだけではなく、営利企業が活動する民間セクター、そしてNPO・NGO・ボランティア等の民間非営利セクターを含めて、考えなければならないのである（新川、2013）。実際には、まちづくりガバナンスは、都市・地域においても多面的に、また重層的に作動しており、必ずしもすべてが、持続可能な発展に結びついてはいない。都市・地域の政府レベルの活動は、中央政府の統制とともに、地方政府による諸活動によって主に担われているとしても、地方政府レベルでの持続可能な地域に向けての努力は、地域社会における多面的で自立的な活動主体と、それらをネットワーク化したガバナンスによって特徴付けられる。

上述したまちづくりガバナンスが作動するためには、どのような条件が求められるのである

うか。というのも都市や地域のまちづくりメカニズム自体が、ガバナンスの作動によるものであり、そこで働く作動原理（行動様式）が明らかにされる必要があると考えるからである。つまり、都市や地域では、その公共部門と民間部門、そして実際に生活行動を担っている市民レベルの行動様式が、都市や地域のガバナンスを特徴付けることになるが、そこにおけるまちづくりガバナンスが、具体的にどのように構成され機能しているのか、あるいは地域特性や地域目標に応じてどのように再構築されるのか、明らかにされるべき課題となる。

住民生活は、さまざまな生活要素によって構成され、自然的空間的条件や法的制度的な諸条件によって制約された存在である。住民生活の最小単位は、個人に発するが、家族や近隣社会（コミュニティ）が都市や地域の生活様式を規定する単位としては重要である。個人、家族、近隣社会を含む身近な地域のガバナンスもまた、持続可能なまちづくりガバナンスであるかどうか問題となるのである。そうしたコミュニティ・レベルのガバナンスが成立しているかどうか、そしてそれが持続可能な発展のための都市や地域のまちづくりガバナンスとなっているかどうか問題となる。

翻って、そうしたガバナンスにおいては、環境要素のみではなく、むしろ社会経済的政治的な諸要素を織り込んだ地域ガバナンスあるいは都市ガバナンスが機能しているといったほうがよい側面がある。これらローカル・ガバナンスあるいはコミュニティ・ガバナンスの中で、まちづくりガバナンスがどのように機能しているのかを明らかにすることが、同時に求められているといってもよいのである（白石・新川、2008）。

実際、都市や地域のまちづくりガバナンスは、それ自体が多面的に構成される都市や地域全体のガバナンスの中に埋め込まれており、さらにそれは重層的なガバナンスのなかにあって、相対的には自律的に作動すると共に、他のガバナンスとのネットワークと多面的アクターの重複によって、その機能を制約され方向付けられると考えられる。

まちづくりガバナンスを解明するために、以下では、1992年の地球環境開発会議以来、活発になった持続可能な都市や地域に関する先駆的な試みを検討することにしよう。

3. ローカル・アクション21と持続可能な都市・地域

都市・地域のまちづくりガバナンスを考える上で、国連環境開発会議以来の持続可能な都市・地域の理念に基づいたローカル・アジェンダ21とそれを受けたローカル・アクション21は、都市・地域の持続可能な開発を考える上ではきわめて重要な示唆を与えるものと考えられる(松下、2007)。ローカル・アジェンダ21は、1992年のリオデジャネイロにおける開発と環境に関する地球サミット(国連環境開発会議)の直前に世界の地方政府の会議で合意されたものである。このアジェンダのプロセスをさらに行動に移すために、ローカル・アジェンダ21に続くローカル・アクション21は、2002年のヨハネスブルグにおける「持続可能な開発のための世界首脳会議」において打ち出された、地方政府による環境問題への実行の約束である。そこでは、持続可能な都市・地域の実現のために、以下に詳述するように、第1に、持続可能な開発の障害の除去、第2には、地域からの環境保全への貢献、第3には、地方政府における環境管理について、その基本的な方針を明らかにしている。まずローカル・アクション21について若干の検討をすることによって、持続可能な都市・地域の成立条件を一般的に考えてみることにしたい(ICLEI、2002)。

第1に掲げられるのは、貧困、不正、社会的排除、対立紛争などの持続可能な開発を阻害する要因の発見と除去である。これら諸要因を同定し、その根絶を図ることが持続可能な都市・地域の第1の課題となる。これらは、基本的に地域社会が自己統治できているか、「良きガバナンス」が実現できているかという問題である。つまり、民主性、公正さ、効率性、法治主義と法令順守が実現できているかどうか、そして社会統合ができているかどうかという問題である。

持続可能な発展を目指す都市・地域は、その環境ガバナンスが機能するためにも、まずは、地域における「良き統治」としてのローカル・

ガバナンスが働いていなければならない。そしてその良き統治が基礎となって、環境ガバナンスが機能することになる。別の言い方をすれば、これら「良き統治」実現に際しての障害を除去できなければ、第2に掲げる地球環境保全に向けての活動も、第3の地域の環境管理も困難となる。

第2に、地球環境に配慮した都市・地域づくりである。都市や地域は、その存在自体が、グローバル化する市場の中で資源と環境の損耗を地球規模で進めてしまう原因となる。その資源の節約や環境負荷の軽減を目指し、地球環境保全に資することが、都市・地域の目標として重要となる。実際に都市・地域は、自らを取り巻く自然環境保全については、行動しやすい戦略的な位置にある。森林の保全、水域保全などは、理解が得られやすく、都市政府などにとっては、政策的目標とすることが容易な項目である。

翻って、都市・地域は、それ自身による環境負荷を軽減することによって、持続可能性を獲得することができる。都市経済、都市の資源循環、都市エネルギー消費などにおいて、環境負荷の軽減は、将来にわたる当該地域の持続可能性にとっては決定的な目標となる。

結局のところ、そうした環境負荷軽減の努力による都市・地域の貢献は、その地域が水環境の保全や大気の保全に努力することを通じて、また、資源エネルギーの節約と環境負荷の軽減を通じて、地球公共財の保全に貢献していることを意味するのである。

第3には地方政府による環境管理である。都市政府あるいは地方政府は、その都市・地域の持続可能性を管理する必要がある。都市・地域がその持続可能な開発を目指すためには、その推進に寄与する環境管理手法を導入する必要がある。環境管理基準の導入については、ISO14001シリーズが導入されると同時に、各国で簡易的な環境管理手法が、提案され導入されている²。これらが各事業所組織内部的な環境管理システムであるのに対して、地域社会全体の環境管理を事業所や家庭を対象に進める必要がある。

² 日本では中小事業者向けに開発された環境省主導によるエコアクション21や京都から広がったKES環境マネジメント・スタンダードなどが知られている。

都市政府あるいは地方政府の採るべき政策としては、グリーン調達、エコ予算などの方式を活用することが、有効とされている。また、近年では、独自のエネルギー政策、廃棄物処理（循環）政策、自然環境保護計画などを策定することも行われている（和田・田浦、2007年）。

4. ICLEIによる持続可能な都市のプログラム

「イクレイー持続可能性を目指す自治体協議会」(ICLEI-Local Governments for Sustainability)³は、1990年以來、ローカル・アジェンダ21やローカル・アクション21においてイニシアチブをとってきたが、それらを具体的に実現するため、各地方政府が持続可能な都市を実現できるプログラムを数多く用意してきている。それは、特に、ローカル・アクション21においては、「回復力ある都市」、「正義と平和の都市」、「活力ある地域経済」そして「環境効率の達成」が4つの主要プログラムとして取り上げられた。さらに2015年のICLEIソウル・プランにおいては、都市のアジェンダとして、「持続可能な都市」「低炭素都市」「資源効率性・生産性の高い都市」「回復力のある都市」「生物多様性の豊かな都市」「スマートシティ」「エコモバイル都市」「幸福、健康、包摂的な地域社会」「持続可能な地方経済と調達」「持続可能な広域自治体間協力」の10のプログラムを掲げている。以下、これらについて簡単に触れておきたい（白石・イクレイ、2007；ICLEI、2015）。

ローカル・アクション21に基づく第1のプログラムでは、レジリエンス（強靱さ、回復力）のある都市というテーマが掲げられて、リスク管理や災害対応力が問われる。持続可能な都市であるためには、さまざまなリスク要因に対応できる都市でなければならない。実際、都市・地域は、多くの危機に直面している。特に自然災害は、どの地域においても重大な課題であり、それらに対応する能力は、どの都市にも必須となっている。

気候変動や都市化などさまざまな要因が複合的に作用していると思われるが、都市・地域においては、局所的に、従来とはまったく異なった自然災害の発生や被災が顕著となりつつある。新たなリスクにも対応できるような都市でなければ、持続可能であるとはいいいにくい。もちろん自然災害をすべて事前に回避できるなどということはない。むしろ重要なことは、いったん、大災害が発生し、被災したときには、それらの損害を軽減し、その後の復興を迅速に達成することが求められている。そうした都市・地域のリスク管理、リスク対応ができる能力、つまりは減災能力を持つことが求められる。その基本は都市政府のリスク管理能力であり、それと同等あるいはそれ以上にその住民の災害対応能力である。もちろん大災害に当該被災地域だけで対応することは無理がある。世界からの救助や復興支援に依存するところは大きい。だが、同時にそうした支援を適切に受け入れる能力を備えることが求められているともいえる。

第2に、正義と平和の都市については、秩序と平穏の実現そして暴力的紛争の解消が目指される。安心や安全が問われる時代に、いまだ正義と平和を実現できないでいる地域は多い。正義と平和を実現するために、これまでのところ国際社会は不十分な介入しかできなかったし、地域的な対立紛争に対して国家政府は適切な対応をすることができなかった。

暴力的紛争は、とりわけ社会的弱者にとって致命的であり、重大な被害を引き起こす。女性や児童・青少年にとって、紛争状況は破壊的であり、その犠牲とされる事態がこれまでもたびたび発生してきた。都市・地域は、こうした地域問題の解決に向けて、自ら積極的に取り組まなければならない。都市政府とその市民自身による取組が求められるとともに、司法機関、人権機関、NPO・NGOの協力を得ることで、効果的な秩序回復の達成が求められている。

第3には、活力ある地域経済がテーマとなり、雇用と所得の確保、中小企業支援育成、能力開発訓練が課題となっている。都市・地域の持続

³ ICLEIは、1990年から2003年まで、International Council for Local Environmental Initiatives、として活動してきたが、環境問題だけではなく持続可能性に幅広く取り組むために2003年にICLEI-Local Governments for Sustainabilityと名称を変更した。2017年現在、ICLEIには1500を超える地方政府が参加し、日本を含めて世界17箇所に事務所を持っている。なお、ICLEI-Japanにおいては国内19の都市・地域が会員となっている。

可能な発展は、その地域経済の活力の程度に依存している。雇用があり、所得を確保できるかどうかが都市・地域の持続可能性を決定づける問題なのである。

雇用と所得のためには、地域に根ざした企業活動が多数生まれてくることが重要である。中小企業あるいは零細な企業家たちの活動を支え、また起業を促すことも求められている。そうした活動は地域に根ざした経済活動を活発にし、環境負荷の小さな経済活動を生み出す可能性が高い。地域内での経済循環重視が必須となることはいうまでもない。そうした経済的パフォーマンスを向上させるには、その基礎的な能力が必要となる。職業訓練、職業資格の取得、一般的な教育水準向上などが、必要となる。

第4には、環境効率の達成である。そこでは、大気、エネルギー、水資源の保全、廃棄物処理、環境にやさしい交通などが取り上げられる。持続可能な都市・地域は、環境に対して効率的な都市・地域でなければ、持続可能とはならない。環境効率は、大気、エネルギー、水や廃棄物に端的に表されるが、都市・地域は、これらの効率的な利用と保全あるいは適正な処理に努めなければならない。また、環境に配慮した交通体系を持つことも、都市や地域にとっては必須となる。交通による環境負荷をどのようにして縮減するのかは、地域環境管理の課題であるとともに、市民的な課題でもある。

都市・地域の持続可能性は、エネルギー・資源利用の徹底的な節約、環境負荷をもたらず廃棄物のゼロエミッション、公共交通の活用など、環境効率によって左右される。そのことから、技術革新、都市構造、生活様式、市民文化などのあらゆる側面で、環境効率を最大化することを主たる価値とし、実現を目指していかなければならない。都市・地域とその市民とが次の世代にその地域と生活を引き継ぐためには、環境効率の達成が必須となるのである。

2015年のイクレイ・ソウル・プランによれば、2015年から30年に向けて、10の都市アジェンダが設定されている。以下、このプランの内容を見ておこう（ICLEI, 2015）。

第1にあがる「持続可能な都市」は、これまでの論点や他のアジェンダの目標を総合したものとなっている。すなわち「持続可能な都市としての開発を目指し、低炭素で、回復力があり、

生産的で資源効率性が高く、生物多様性があり、エコモバイルで、スマートな都市へと向かう。その資源を投じ、同時に持続可能な経済と公的調達を主要な手法として、幸福で、健全で、社会的に包摂的な地域社会の実現に努力する」というのである。

第2に、低炭素都市については、各都市はイクレイのガイドラインやプログラムなどを活用して、低炭素都市を目指すという。例えば、再生可能エネルギー活用、グリーン経済の活性化などを含むグリーン・クライメイト・シティのイニシアチヴ（2015 - 21年）が推進される。

第3に、資源効率性・生産性の高い都市が目指される。各都市は、環境的、社会的、財務的な資源をできる限り効率的に使用し、国際的な資源依存を削減し、また地方における資源搾取を削減し、真に都市の生産的なシステムを確立するべく変革を推進するという。

第4に、レジリエンス（回復力）のある都市が目指される。各都市は、さまざまな衝撃または緊張を受けとめ、回復できるよう備えるとともに、政策等の調整を通じて最適な回復力を確保し、人々の生活の質を確保することを目標とする。

第5に、生物多様性都市を目標とする。各都市は、生物多様性とエコシステムを尊重し、すべての土地利用や開発計画に際して、関連する政策の決定に生物多様性の視点を組み込むこととする。

第6に、スマートシティである。情報通信技術と自動化技術によって都市の革新を目指す。それらは人間中心のシステムとして最適化されなければならないという。スマートシティはまた、持続可能な都市の形成の基盤になるとも考えられている。

第7に、エコモバイル都市であり、持続可能な都市モビリティの確保を目指す。徒歩、自転車、台車運搬そして公共交通が体系化され優先されることで、人々のニーズを満たし、都市空間のより公平な使用を可能にするという。

第8に、幸福、健康でインクルーシブ（社会的包摂）な地域社会を目指す。各都市は、市民社会や公共空間の活性化、都市モビリティの確保そして健康が満たされる環境条件などを構築し、活力に満ち、清潔で、健全で、社会的に包摂的で、平和で安全である地域を実現するべく

努力する。

第9に、持続可能な地方経済と調達を目指す。各都市は、法、計画および財政の手段を動員して、持続可能な経済への転換を推進する。また、持続可能な調達を標準とし、都市の調達力を用いて、市場を持続可能な生産と消費の方向に向かわせることとしている。

第10に、持続可能な広域的な地方政府間連携である。各地方政府、広域政府および大都市政府は、独自の政策や計画によって、さらに都市間や周辺地域との広域的な連携を通じて、持続可能性を推進することとしている。ここでは広域圏と都市の協力や、都市と農村の連携などが、持続可能性を高めるともいう。

ICLEIの計画は、これまでの環境に焦点化してきた活動から総合的な持続可能性戦略への転換を進めてきたが、特にソウル・プランからはその趣旨がより明確になっているように思われる⁴。それはまた、国連のSDGsとも協調した戦略となっているが、ICLEIらしさとしては、都市や地域の特性を踏まえたアジェンダ設定、すなわち都市や地域社会において多様な戦略が統合され、個別の方策が相互に連携付けられているところに特徴がある。また、持続可能性を高めるための具体的な戦略や計画、技術、人材養成、情報交換の場の設定などが行われている点も重要と思われる。

5. 日本における持続可能な都市・地域のデザイン

日本においても、持続可能な都市を探求する動きは活発であり、1992年のリオ会議を契機として具体的に進み始めている（松下、2007）。90年代が環境を中心とした都市や地域の議論に重点があったとすれば、2000年代に入ると低炭素都市を基本としながら、経済や社会を含めた持続可能な都市を政策的に検討するようになっていく。それらはまた最近の地方創生総合戦略などにも結びついているように思われる。

旧建設省（現国土交通省）では、環境共生モ

デル都市要綱を1993年に策定して、モデル指定を行ってきた。ここでは、都市環境計画策定とその実行により、環境負荷の削減、自然との共生、アメニティの創出が達成され、良好な都市環境が形成されるとしている（国土交通省、1997年）。その後の環境共生都市のモデルは、むしろ、単なる良好な都市環境の形成だけではなく、都市それ自体の持続可能性を問うものと考えられるようになっていく。資源の制約や地球環境問題、都市の社会経済的条件変化などは、都市・地域の存立そのものと深くかかわることになり、そのなかでの環境共生都市のモデルを求め始めている。

内閣府による環境モデル都市は、2008年度に13都市、2012年度に7都市、2013年度に3都市の合計23都市を選定した。「温室効果ガス排出の大幅な削減など低炭素社会の実現に向け、高い目標を掲げて先駆的な取組にチャレンジする都市・地域」を選定したという。そしてこの低炭素都市としての環境モデル都市をその基盤として構想されたのが環境未来都市である。環境未来都市は2011年度に11都市・地域が選定されているが、「環境、社会、経済の三側面に優れた、より高いレベルの持続可能な都市」であり、「環境・超高齢化対応等に向けた、人間中心の新たな価値を創造する都市」を基本的な考え方としている（URL3）。

日本社会それ自体の持続可能性が問われる人口減少や消滅可能性都市の問題は、伝統的な日本の地域開発の仕組みを再度起動させることになった。首相官邸が主導する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、長期的な人口ビジョンを踏まえて、国と地方の双方が2015年度を初年度とする今後5か年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策を示したものであり、地方が進める事業について国はその実現に向けて支援を行うこととしている（URL4）。

総合戦略の基本目標①は、「地方における安定した雇用を創出する」ことであり、2020年までの5年間の累計で地方に30万人分の若者向け雇用を創出することとしている。基本目標②は、「地方への新しいひとの流れをつくる」

⁴ ICLEIについては、前掲注3にあるように、21世紀初頭からの傾向ではあるが、環境の持続可能性を社会や経済の持続可能性との関係において捉えなおし、グローバルに通用するしかし都市や地域に特化した政策プログラムを展開しようとしているともいえる。

ことであり、2020年に東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ、東京圏から地方の転出入を均衡させるという。基本目標③は、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」ことであり、2020年に結婚希望実績指標を80%、夫婦子ども数予定実績指標を95%に向上させることとする。そして基本目標④では、「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」こととし、「小さな拠点」の整備や「地域連携」を推進するとしている。いずれもKPI（重要業績指標 Key Performance Indicator）と呼ばれる数値目標を掲げることとなっており、それらは地方版総合戦略の状況を踏まえて設定されることになる。

地方創生総合戦略は、持続可能な都市や地域という観点からは、従来の環境を中心とした発想から、むしろ社会や経済を中心とした発想に転換した持続可能性の追求に向かっている。人口構造の変化とそれに伴う少子化や高齢化の影響を踏まえつつ、持続可能な地域形成を定住条件の整備という側面から探求しようとしているということができるともいえる。地方創生総合戦略の視点はきわめて重要であり、地方自治に多くを委ねている点でも妥当な方向といえることができる。しかし、残念ながらその具体化の手法については、従来型の補助金行政の枠組みを脱却できず、結局は移住定住を含めた人間居住の問題を適切に管理できないままになっている。その実は、地域がおかれている環境やその資源の意味を忘れ、持続可能性を見失っているといわざるを得ない。批判的に見ればこれまでの地域活性化策の問題の再生産に陥っているともいえる（今井、2017）。

6. まちづくりのガバナンスと「まち」の生産・消費

持続可能な都市・地域の形成とその過程は、これまでも触れてきたように別の言葉でいえば「まちづくり」である。このまちづくりは、都市・地域のデザインを枠付けるガバナンスによって生み出されているといえることができる。都市・地域をデザインするプロセスとその結果として「まち」があるのであり、この「まちづ

くり」のプロセスと成果を生み出すのが都市・地域における秩序形成や維持管理の仕組みとしてのガバナンスである（上町台地コミュニティ・デザイン研究会、2009）。

これまでまちづくりは、住民のためのまちづくりとされてきた。そしてそのために、住民の意向を踏まえたまちづくりが必要だといわれてきた。しかしながらこれからのまちづくりは、住民自身が供給者・需要者であるまちづくりへと移行することで、持続可能な発展を達成できるまちづくりへと転換することになる。つまり、都市や地域の主体性ないしは自治の力が問われているのであり、そこにおける自主的自律的な営みが、地域社会の暮らしを成り立たせていく姿が想定されているのである。もはや都市のサービスにおいては、主体と客体が自同化するのである。

住民自身がまちをつくる主体となり、またまちのサービスを楽しむ客体となるということは、単に閉鎖的な自給自足社会を意味しているわけではない。都市・地域のシステムは、それ自体として環境に広く開かれており、さまざまな外部との交換を通じて存続可能性を高めるからである。それは、物理的空間的な問題ばかりではなく、住民生活やその活動、あるいは文化や思想にもかかわる問題でもあり、開かれたネットワークがあってこそ、縮小再生産に陥ることなく、持続可能性が高まるのである（今川、2014）。

これまでのまちづくりの失敗は、人間居住の原理を忘れたことによるのかもしれない。行政合理的につくられるまち、つまりは都市計画と都市計画事業によるまちづくりは、都市機能の一部を切り取ることによって効率的な資源配分を目指した都市建設を進めてきたが、それによって人間居住という総合的な希求に答えることができる都市形成はできなかった。その意味では明白に政府の失敗を示してきたし、中央政府と地方政府の限界を明らかにしている。一方、民間事業のまちづくりは、典型的な市場の失敗を示してきた。それはグローバル化の失敗でもあるし、営利・競争の限界でもある。

本来の意味で、まちづくりの第3の道を探すべき時期に来ているのである。そのヒントは、既に提示した持続可能な都市・地域という概念の中にこめられている多様な主体による参加

と、その主体による「まち」の生産と消費およびその媒介にある。特にその中でも、民間非営利セクターに注目しなければならない。本来の意味でのサードセクター、つまりNPO・NGOあるいはボランティア活動など市民社会セクターこそが、都市・地域の持続可能性を確保するために、そのガバナンスの中心にあって活躍するのである。加えてそうした新たな担い手は、地域社会内部だけではなく、グローバルに存在しており、そのネットワークの中で組み立てられる協働が大きな力となる。それら内外からの諸力がなければ、都市・地域は、持続可能にはならないし、まちづくりガバナンスは機能しないのである（弘本ほか、2016）。

まちづくりの新しいガバナンスの条件として、従来型のまちづくりの失敗を繰り返さないためには、まちづくりのガバナンスそれ自体を、これまでの政府行政中心型から、住民中心型へと刷新しなければならない。まちづくりの新しいガバナンスとは、まちの統治形態、秩序形成、地域形成の様式の刷新を意味している。従来型の地方政府（行政）を中心にしたガバメント型から、多様な住民を担い手とした多元的でしかも住民の水平的なネットワークで成り立つガバナンスへと移行していくのである（斎藤・白石・新川、2011）。

前述のように、このネットワーク型のガバナンスにおいては、ガバナンスの重層性と水平的展開、つまりは民間営利部門と民間非営利部門の活躍、とりわけNPOやNGOが活発に活動し、都市・地域のガバナンスを担っていくことが期待されている。従来型の「まち」を生産する側である都市政府や地方政府（行政）あるいは民間営利部門とそのサービスを消費する側である多様な利害関係者を結び、その共通の利益を媒介するとともに、従来型の生産消費関係を共同生産共同消費型に組み替えていくのがNPO・NGOであり、それらがかかわるネットワークを構成し、連携協力しながら、まちづくりガバナンスを機能させていくのである（斎藤・白石・新川、2011）。公的な政策決定や公共的な利益の実現はネットワーク型のガバナンスからとされることが多いが、これらを協働型で機能させるのがこれからのまちづくりガバナンスの特徴であるといえる（山田、2003年）。

7. これからのまちづくりガバナンスの論理と成立条件

これからのまちづくりの原則は、上述のように、ネットワーク型のガバナンスによることとなる。その背景には、多様な主体による重層的でかつ水平的な協働によって今後の地域社会が構成されていくとの観点から、これからのまちづくりの方向を考えるとところがある。

従来型まちづくりからの脱却は、地域における空間整備、公共事業、公共施設整備において、これまでのような利害対立を繰り返すことではない。むしろまちづくりのプロセスを通じて、まちのあり方が決定されるところにある。つまり、物理的空間整備についていえば、それが住民自身による対立の調整と自己決定、場合によっては賛否の棚上げによって担われるのである（上町台地コミュニティ・デザイン研究会、2009）。

ここには、まちづくりの意味の転換が明らかであり、経済合理的にあるいは行政合理的に空間整備をするのではなく、都市・地域の生活者の視点から考え、その歴史や文化、社会関係を基礎として未来の「まち」を考えて行動することからまちづくりを考えるという視点がある。まちづくりの考え方の中心は、住民協働を通じて進むプロセスであり、物理的空間概念から社会的文化的歴史的概念へそして持続可能な将来展望へと変化しているのである（広原ほか、2002）。

これからのまちづくりの方向を考えるこうした考え方の前提として、特にまちづくりの起点として考えておかなければならないのは、地域コミュニティである。身近な地域からのまちづくりは、すべてのまちづくりの、そして都市・地域デザインの原点である。そこにおいて誰がまちづくりをするのか。もちろん、主役は住民である。とはいえさまざまな住民があって、多様な主体によるまちづくりが行われる。当然にそれは「まち」をつくり、育み、機能させていくこと、そして利用する主体が多元的に重層的に活躍していることを意味しているのである。

それらの多様な主体は、単一の主体としては限界があるのであり、単独にはできないことを実現する力を発揮するために、当然ながら、そこでは協働によるまちづくりが進められること

になる。新しいまちづくりは、既に持続可能な都市・地域の条件として検討してきたように、地域の資源効率を高め社会経済的な活力を維持すること、レジリエンスや安心安全の確保ができること、社会的な包摂とセーフティネットの構築を進めること、そして低炭素社会と生物多様性保全を目指して環境共生を実現していくことから始まる。そして、それらはまちへの内向きの視点だけではなく、都市間連携や都市農村連携、あるいは広域的で時にはグローバルな地域間連携を含めた外とのネットワークや対話を通じて、よりよく機能することになる（白石・新川、2008）。

こうした「まち」をつくる「まちづくりガバナンス」の特徴はネットワーク型という点にあるが、そのガバナンスが働くためには、これまでに指摘してきたようにいくつかの機能条件がある。以下、摘示しておきたい。

一つは、住民の自発性や自立性が、まず発揮されなければならない。「まち」にかかわる住民が不在のままでは、まちづくりは進まない。もちろんその住民は現に定住しているという住民だけではなく、住まおうという意思を持った住民である。

二つには、まちづくりとその成果が地域の固有性や地域資源への帰属性に帰着しなければならない。さもなければ、まちに人々がかかわる理由がなくなる。都市・地域の凝集性が問題にされるのである。

三つには、地域住民の組織がなければ、まちづくりは進まない。都市サービスの供給と需要あるいはその管理が住民自身の参加によって実現されるためにも、住民活動の組織化は避けて通れないのである。そうした都市サービスの実施に関して個々の住民がそれぞれの目的を達成しようとするとき、住民個人ではほとんどのまちづくりは実践できず、人数はともかく、住民の組織化が必須となる。さまざまな意思や、多様な利害に基づいて構成された組織が、まちづくりの主体となっていくのである。そうした組織化は、ある意味では関心のコミュニティの形成ということもできる。また同時に、それらの組織が成熟してくると、包括的にさまざまな機能を果たすようになる場合もある。

8. 持続可能な「まち」のためのまちづくりガバナンスの機能条件：むすびに替えて

持続可能な都市や地域を目指してネットワーク型ガバナンスが働き、まちづくりを実現していくことができるためには、まちづくり活動が継続的にかつ活発に展開される必要がある。これまでの検討からは、そうした活動を実現していくためには、いくつかの基礎的なまちづくりとそのガバナンスのための機能条件があるように思われる（新川、2013）。

一つには、自助と共助の二つのエンパワメント（力づけ）が求められるという点である。住民、NPO、事業者、行政のそれぞれについて、自ら能力を向上せしめ自主的自律的に活動する力をつけていくことと、相互に支援を行い不足する能力を補い合って互いに力をつけあっていくことという、二つのエンパワメントの力がなければならぬ。それらは双方向に働くことで、協働型のガバナンスを実現することができる。

二つには、こうしたエンパワメントは、都市・地域内で自己充足されない場合もある。そこには、力づけのために資源あるいは触媒が必要である。すなわち外からの刺激、あるいは開かれたネットワークの機能が必要条件となるのである。

三つには、学習・成長・活動をしていく機会を地域で共有できることが、条件となる。究極的には、まちづくりの担い手として各主体が力をつけることが求められるのであるが、その力を身につけるには、仲間たちとの相互の刺激が必要となる。相互刺激がなければ、成長の機会は失われやすいのである。

地域の力が集まってくることで、まちづくりが進むとすれば、翻ってそうしたまちづくりのために地域の諸力を集めるにはどのようにすればよいのであろうか。

その一つが、既存の地域自治の組織であり、その活性化ができるかどうかである。組織形態は多様であるが、まちづくりのための自治的な組織が働かなければ、まちをつくることはできない。近隣コミュニティの自治は、地域住民生活の歴史や文化を持つところでは、世界に普遍的に見られるのであり、その重要性への認識や注目度は高まってきている。もちろん紛争等によって、それらが根絶やしにされている不幸な

地域があることは確かである。しかし別の言い方をすれば、市民組織による地域自治の実現ができることこそが、まちづくり活動そのものだと考えることができ、また、そのように行動できるかどうかで、まちづくりが進むかどうか左右されるのである（リムほか、2008）。

そのとき二つ目に重要なことは、地域の力が集まる機会や場があるか、集める努力があるかどうかという点である。場は、物理的な空間であってもよいし、コミュニケーションであってもよい。価値の共有状態である場合もあろう。そうした共有の場や機会があるかどうか重要である。

三つ目に強調したいのは、まちづくりにかわるきっかけづくり、あるいは手がかりがあるかどうかである。まちにかかわろうという態度や行動が育まれるのは、まちにおいてであるが、それは別の言い方をすれば、人間居住の文化がはぐくまれているかどうかということの意味しているのである。居住文化は、必ずしも明確に可視化されていない場合が多いかもしれないが、それは、人々の暮らし方、住まい方を規定し、地域生活の基礎的パターンを作り出すのであり、その中に実はまちづくりの基本的な意味がこめられているのである（上町台地コミュニティ・デザイン研究会、2009）。

参考文献

- 今井照（2017）「縮小社会における自治体のミッションー「地域活性化」からの撤収」『月刊ガバナンス』2017年9月号、13-16頁
- 今川晃編著（2014）『地域の自立は本当に可能か』学芸出版社
- 上町台地コミュニティ・デザイン研究会編（2009）『地域を活かすつながりのデザイン』創元社
- 国土交通省（1997）『環境共生モデル都市制度要綱』1997年改正
- 斎藤文彦・白石克孝・新川達郎編著（2011）『持続可能な地域実現と協働型ガバナンス』日本評論社
- 白石克孝・イクレイ日本事務所編（2007）『持続可能な都市自治体づくりのためのガイドブック』公人の友社
- 白石克孝・石田徹編（2014）『持続可能な地域実現と大学の役割』日本評論社
- 白石克孝・新川達郎編著（2008）『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社
- 新川達郎編著（2011）『公的ガバナンスの動態研究ー政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房
- 新川達郎編著（2013）『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社
- 弘本由香里・新川達郎・川中大輔・渥美公秀・山口洋典・高田光雄共著（2016）『コミュニティ・デザイン論研究・読本』大阪ガスエネルギー文化研究所

- 広原盛明・高田光雄・岩崎信彦（2002）『少子高齢時代の都市住宅学一家族と住まいの新しい関係』ミネルヴァ書房
- 松下和夫『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会、2007年
- 山田晴義編『地域再生のまちづくり・むらづくり』ぎょうせい、2003年
- リム・ボン、東自由里、大津留（北川）千恵子、出口剛司、吉田友彦『躍動するコミュニティ』見洋書房、2008年
- 和田武・田浦健朗編著（2007）『市民・地域が進める地球温暖化防止』学芸出版
- 和田武・新川達郎ほか共著（2011）『地域活性化による地球温暖化対策』学芸出版

- Evans, Bob, Marko Joas, Susan Sundback and Kate Theobald (2004), *Governing Sustainable Cities*, Earthscan
- ICLEI (2002), *Local Action 21, Johannesburg Call*
- ICLEI (2015), *ICLEI Seoul Strategic Plan 2015-2021; Building a World of Local Actions for a Sustainable Urban Future*
- United Nations (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, General Assembly

【URL リスト】

- URL1：外務省、SDGs（持続可能な開発目標）持続可能な開発のための2030アジェンダ、2017年9月30日確認
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page23_000779.html
- URL2：国際連合広報センター、持続可能な開発目標（SDGs）とは、2017年9月30日確認
http://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/
- URL3：内閣府地方創生推進事務局、環境モデル都市・環境未来都市、2017年9月30日確認
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/>
- URL4：内閣官房・内閣府総合サイト 地方創生、2017年10月27日確認
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/policy_index.html