

ESD の教材としての自治体計画と 2030 アジェンダ・SDGs

—地域課題を取り扱う主体的な学びのために—

Plans of Local Governments and the 2030 Agenda for Sustainable Development as a Resource of ESD and Problem-Based Learning

村山 史世*

MURAYAMA Fumiyo*

*麻布大学 生命・環境科学部 環境科学科

〔要約〕 ESD は、持続可能な未来のために客観的な現状把握と課題解決を指向する学びである。地域で ESD を実践する場合に、地域の課題と資源のカタログおよび将来ビジョンを記述している自治体計画は有益な資源となる。

近年の自治体計画は、地域のステークホルダーの参加と連携・協働、すなわちガバナンスを通じて地域の持続可能性を目指している。その構造が、課題の相互関連性と統合的アプローチを採用している「国連持続可能な開発のための 2030 アジェンダ（2030 アジェンダ）」と、その中核となる「国連持続可能開発目標（SDGs）」と類似しているものも存在する。

そこで本研究は、自治体計画を ESD の教材として活用する際の留意事項を試論的に提示する。まず、自治体計画の特色と近年の傾向を記述する。次に 2030 アジェンダ・SDGs の構造と ESD における「持続可能な社会づくりの構成要素」を参考に、自治体計画を教材とする際の観点を提示する。最後に自治体計画を教材と学びで期待される効果を論じる。

〔キーワード〕 自治体計画, ガバナンス, 2030 アジェンダ・SDGs, ESD, PBL

1. はじめに

ESD は持続可能な社会を創造するための学びである。学びを通じて現実社会の課題を把握し、その課題に向き合いながら責任ある行動を模索する学びである。ESD は様々な手法や教材があるが、持続可能性を目指して課題に向き合う点は共通する。

ESD を地域で実践する場合は、地域課題が題材となる。その実践は教育プログラムで完結せずに、実践活動や提言など課題解決のための具体的な行動につながる場合もある。

題材となる地域課題の選択は指導者に委ねられるのが普通である。指導者が地域課題を教材として選択する要因は多種多様である。ある地域課題は一つの原因のみに対応していることは希であり、むしろ多様な要因が相互に関連し合う複雑な構造となっている。課題

の複雑性ゆえに、ある課題について、その原因は何か、どこから優先的に解決すべきか、どの方策が有効かなどの認識・見解も課題の観察者＝指導者によって異なる。

複雑な地域課題の全体像を把握し、ESD の教材を抽出する資源として、本研究では総合計画や環境基本計画、地域福祉計画、地域別計画などの自治体計画に注目する。自治体計画とは、自治体が主体となって策定・運用する複数年度の行政計画であり、一定の目標とそれを達成するための手段および評価の手法・指標など、政策の基本的枠組みを提示している。自治体計画は、地域の現状と資源や課題を記述し、将来ビジョンを示したうえで、行政・事業者・住民の果たすべき役割と目標を宣言している。言わば、未来にむけて解決すべき地域課題のカタログである。

本稿ではまた、ESDの教材として自治体計画を取り扱う際に、国連が2015年に採択した「持続可能な開発のための2030アジェンダ(2030アジェンダ)」とその中核となる持続可能開発目標(SDGs)と比較参照することを提案する。2030アジェンダをモデルとし、自治体計画を素材としたESDは、学びによる地域づくりへと展開できる可能性がある。

2. ローカル・ガバナンスと自治体計画

1990年代以降、政府の役割は変容した。中央政府が地方政府を通じて営利・非営利の民間セクターを指揮・命令するような階層的関係は崩壊し、グローバルなレベルでもローカルなレベルでも、公共セクターは単独で公益を実現できる主体ではなくなった。公共空間では、公共セクターは問題解決を指向する営利・非営利民間セクターの多様なステークホルダーとの連携・協働という水平的関係を結びつつ公共サービスを提供する「ガバナンス」が展開されている。

かつて自治体は上意下達的な国家統治体制に組み込まれていた。国が自治体を予算・権限の裏づけを持って指揮・監督する反面、国も自治体に政策の実施を依存していた。しかし機関委任事務の廃止、三位一体の改革、平成の大合併といった地方分権改革を経て、政策においても、財政においても、自治体は国から自立することが求められるようになった。そこで自治体は、市民・事業者との連携・協働を自治基本条例などで位置づけつつ、ローカル・ガバナンスを模索している。

自治体計画の役割も変容しつつある。自治体計画には個別計画や地区計画のほか、政策の基本として最上位に位置づけられる総合計画がある。総合計画は、期間が10年程度の「基本構想」、5年程度の「基本計画」、3年程度の「実施計画」の三層構造が一般的である。旧自治省は1966年の委託調査『市町村計画策定方法研究報告』で三層構造の総合計画をモ

デルとして提示した。1969年には地方自治法を改正して、市町村が議会の議決を経て基本構想を策定することを法的義務とした。改正法施行後、自治省は、市町村の基本構想の期間を10年とすることや、国の全国総合開発計画(全総)や都道府県の総合計画などの「上位計画」との整合性に配慮することを自治体に対して通達や指導で実現していった。

こうして策定された市町村の総合計画は実施可能な政策・施策・事業の体系としての行政計画であり、都道府県や国から交付金・補助金などの資源を引き出すための計画であった。計画策定への住民参加は想定しておらず、計画は上意下達のマスタープランであった。

地方分権改革以後、2011年の地方自治法改正で基本構想の策定は市町村の法的義務ではなくなったが、現在もほとんどの自治体で総合計画が策定されている。

2014年に制定されたまち・ひと・しごと創生法は、市町村および都道府県にまち・ひと・しごと創生総合戦略(地方版総合戦略)策定を努力義務としている。国の地方創生関連交付金を自治体が獲得するには、国の長期ビジョンに準じて2060年頃までを期間とした地方人口ビジョンと地方版総合戦略を策定しなければならない。2015年3月末では、全ての都道府県と、99.8%の市区町村で地方人口ビジョンと地方版総合戦略が策定されている。

地方人口ビジョンと地方版総合戦略は、総合計画とも整合性をもたねばならないため、自治体は人口減少社会の進行を前提に持続可能性を指向した政策を構想せざるをえない。また、KPI(重要業績評価指標)とPDCAサイクルによる評価体制、縦割りでない包括的な事業、営利・非営利民間セクターとの連携・協働に基づいた事業を構想する必要がある。

地方分権改革や地方創生政策の展開や人口減少の進行の中で、自治体計画も、上意下達的な自治体の政策と権限と予算配分の見取り図ではなく、自治体と市民・事業者・その他

多様な主体が連携と連携・協働で水平的に地域づくりをすすめるローカル・ガバナンスのための将来ビジョン、地域の資源と課題のカタログ、政策手法での体系へと変容しつつある。

例えば岡山県奈義町は、2014年に策定したまち・ひと・しごと創生総合戦略(2015～2020年)を実施計画として、基本構想(2016～2025年)と前期基本計画(2016～2009年)で構成させる「奈義町まちづくり総合計画」を2016年に策定した。22の基本計画は「子育て教育」「活力ある経済」「観光と交流」「健康な高齢者」「環境と交通」の5つのキーワードで分類されている。この総合計画は住民が地域の課題を把握し、ローカル・ガバナンスに主体的に参画・連携・協働することを想定している。

3. 2030 アジェンダと自治体計画, ESD

奈義町のような自治体計画はまだ多数ではないが、多様な主体の参画と連携・協働で自治体計画が策定される傾向にある以上、今後は、住民や事業者が地域の資源や課題を把握し、主体的に学び、行動することをねらいとした自治体計画が主流となる可能性が高い。

自治体計画を素材にESDを企画・実践する場合、国連の2030アジェンダとその中核であるSDGsが参考になる。2030アジェンダと自治体計画は、ローカルとグローバルの違いがあるが、いずれもガバナンスのための政策目標である。ともに長期的な持続可能な発展・開発を指向しており、未来のビジョンを描いたうえで、中長期的実行計画を策定している。また、経済・社会・環境分野の総合的な政策目標である。そして国連も自治体もその計画は、一部例外はあっても、基本的に法的強制力を持たず、多様な主体＝ステークホルダーとの協力によって実現される。

2030アジェンダは、全世界で普遍的な課題を対象としており、もっとも貧しく脆弱な地域を優先的に配慮する原則であるために、自

治体の文脈に適合しない目標も多く、そのまま自治体計画に採用できない目標もある。しかし、2030アジェンダの課題は普遍的であり、国連も自治体も、基本的に同じ目標を追求しているため、地域の資源と課題を評価する際の尺度になる。例えば目標6水と衛生のように、既にほとんどの自治体で達成されている目標でさえも、2030アジェンダを参照することで、地域の資源や価値を確認できる。

さらに、自治体計画の内容と手法、そして構造を検証する際に、2030アジェンダはモデルとして比較の観点を提供する。特に以下の3点を指摘しておきたい。

第一に、2030アジェンダが課題の相互関連性に注目し、統合的な解決手法を指向している点である。SDGsはファクトシートに基づき、17の目標と169のターゲットを設定しているが、それらは、課題としても対策としても、一つ一つが相互に関連して全体へと影響を及ぼしていると把握する。「すべての形態及び側面の貧困撲滅、国内的・国際的不平などとの戦い、地球の維持、持続的・包摂的・持続可能な経済成長を作り出すこと、並びに社会的包摂性を生み出すことは、お互いに関連し合っており、相互に依存している」(2030アジェンダ 外務省仮訳4頁)との認識に基づき、課題解決のための統合的アプローチを指向している。

地方分権改革以前の自治体計画は、自治体の実施可能な行政計画であり、政策・施策・事業を実施するための権限と予算根拠の体系であったため、その構成は行政部局の事務分掌を反映している。縦割りの自治体計画が一般的であり、複雑な地域課題を部署横断的な政策で解決を指向する自治体計画がほぼ存在しない現状においては、住民目線で地域の課題と資源を把握し、自治体計画を検証・再構成する際に、2030アジェンダは参考となる。

第二に、目標の達成手段である。SDGsの目標17は、国や地方政府、企業、NGOなどあら

ゆる主体を動員するマルチステークホルダー・パートナーシップおよびグローバル・パートナーシップを実施手段として採用する。この手法はグローバル・ガバナンス、すなわちグローバルな領域において、主権を有する国民国家だけでなく、トランスナショナルなNGOや多国籍企業との合意に基づいた協力関係を構築することを前提とする。

自治体もローカル・ガバナンスにおいては、多様な主体との連携・協働で政策を実現する。自治体はもはや地域の唯一の公益実現者ではなく、公共空間を営利・非営利民間セクターの事業者や市民・NPOなどと共有しながら公共サービスの提供をデザインする。このような多様な主体の参加と連携・協働は自治基本条例や総合計画で位置づけられている。自治体計画ももはや上意下達的なマスタープランではなく、地域で水平的な多様な主体とつくりあげるコミュニケーションのツールとなっている。地域別計画を、住民自らの行動計画・行動規範と認識している地域もある。それは住民主体のイニシアティブやコミットメント、あるいはコンパクトと呼ぶべき計画へと変容している。

このようにガバナンスにおける公共セクターとして国連と自治体は共通しており、それぞれの計画で同じ様な政策手法がデザインされている。2030アジェンダをモデルとして自治体計画の政策手段、特に民間セクターの参加と連携・協働を評価することも可能である。

第三に、2030アジェンダが想定する持続可能性にむけた現状認識と対策の枠組みである。

わが国のESDで広く受け入れられている国立教育政策研究所(2012)『学校における持続可能な発展のための教育(ESD)に関する研究[最終報告書]』は、ESDの学習目標を「持続可能な社会づくりに関わる課題を見いだし、それらを解決するために必要な能力・態度を身に付けること」と設定している。そして「持続可能な社会づくりの構成概念」として、「多

様性」「相互性」「有限性」「公平性」「連携性」「責任性」を列挙する。これらの構成概念は、相互に関連しシステムを構成する。そして、「多様性」「相互性」「有限性」は人を取り巻く環境(自然・文化・社会・経済など)に関する概念であり、「公平性」「連携性」「責任性」は人(集団・地域・社会・国など)の意思や行動に関する概念の二つの上位概念に大別している。人を取り巻く環境に関する概念は環境・経済・社会の現状認識に関する「事実」や「存在」概念であり、人の意思や行動に関する概念は課題解決手段に関する「規範」や「当為」概念である。

この観点で2030アジェンダとファクトシートをみると、課題の相互関連性および統合的アプローチは、多様性・相互性をあらわしている。また、全体を通じて有限性が前提となっている。さらに、「誰ひとり取り残さない」包括的アプローチや目標の達成手段であるマルチステークホルダー・パートナーシップおよびグローバル・パートナーシップは、公平性、連携性、責任性を具体化したものと言える。このように2030アジェンダは、ESDにおける「持続可能な社会づくりの構成概念」と共通の概念に基づいている。

では、自治体計画において「持続可能な社会づくりの構成概念」は採り入れられているだろうか。地域の多様性、相互性、有限性を前提に現状把握と基本構想を企画し、公平性、連携性、責任性を規範に施策や事業を立案しているのだろうか。自治体経営の持続可能性を目標にしている自治体計画はあっても、「持続可能な社会づくりの構成概念」を意識して自治体計画を策定している自治体は寡聞にして知らない。しかし、地方人口ビジョンと地方版総合戦略策定を経て、今後は自治体も地域の人口減少と地域の持続可能性を前提とした経済・社会・環境政策を策定しなければならざるをえないのであり、「持続可能な社会づくりの構成概念」は今後の自治体計画にお

いて重要となる。そして、「持続可能な社会づくりの構成概念」を内在化した計画として、2030 アジェンダは参考となる。

4. 自治体計画を教材とした ESD・PBL の展開

自治体計画は、課題や資源など地域の現状を把握し、政策の方向性を知ることができるので、ESD プログラムを作る上で有益な資源となる。自治体計画の中から ESD の学習テーマを選択することも、自治体計画を素材にプログラムや教材を開発することもできる。自治体と連携して自治体計画に関する詳細な情報提供をしてもらうことも、自治体職員を講師として派遣してもらうことも可能である。

持続可能性を目指して地域課題に取り組む ESD は、主体的な学び (Active Learning) のうちの Problem-Based Learning = PBL でもある。自治体計画を素材あるいは教材とする PBL では、政策提言や事業構想など地域課題解決を指向した成果物にまとめることも多い。このような成果物を学校や社会教育施設、市民団体内部で共有するだけでなく、自治体の広聴窓口を通じての提案やパブリック・コメントの提出などの展開も可能である。

市民や事業者、あるいは児童・生徒・学生が自治体計画を理解したうえで自治体に対して提案を行うことは、課題解決に向けた学習であると同時に、ローカル・ガバナンスへの参加である。それは、連携・協働へと発展する可能性を持つまちづくり・地域づくりの実践である。自治体にとっても、住民の意見や思いを知ることができるコミュニケーションや広報広聴の機会であるとともに、市民との連携・協働の促進の観点からも貴重な機会である。自治体計画を教材や学習の資源とした ESD, PBL を通した自治体と学校の児童・生徒・学生、あるいは市民・NPO とのコミュニケーションは、地域課題と将来ビジョンの共有の点で、双方にメリットがある。

5. おわりに

自治体計画を教材に、自治体と連携・協働し、ローカル・ガバナンスに学習者が参画するような ESD や PBL の実践は多くはない。しかし、ESD に関するグローバル・アクション・プログラムは、優先的行動の 5 分野のうち 2 つを「政策的支援」と「地域コミュニティ」としており、地域で課題解決のための学びを政策的に組み入れること、地域レベルで自治体と市民や多様なステークホルダーが対話と協力をすることを挙げている。次期学習指導要領は、ESD の考え方を採り入れつつ「社会に開かれた教育課程」を掲げている。国立教育政策研究所 (2012) は、ESD の留意事項として、①教材のつながり、②人のつながり、③能力・態度のつながりの三つのつながりを重視している。ESD が提唱される以前でも、中央環境審議会答申 (1999) 『これからの環境教育・環境学習-持続可能な社会をめざして』は、環境教育・環境学習推進の方向として、①場をつなぐ、②主体をつなぐ、③施策をつなぐことを挙げている。このように環境教育・環境学習、ESD において自治体計画を教材にして学習過程や成果物のアウトプットで自治体と連携・協働する実践は、国内外の文書で繰り返し提唱されている理念や指針の一具体例に過ぎない。なお、2030 年アジェンダにおいて ESD は、SDGs の目標 4、ターゲット 4.7 で明記されている。ESD 自体は単独の目標ではなく、経済、社会、環境分野に関わる多様な他の目標・ターゲットと相互に関係しながら複雑な課題を把握し、持続可能な開発を促進するために必要な知識および技能を習得することを目標としているが、その先には持続可能性を指向した行動や実践が期待されている。

自治体計画を教材とした ESD, PBL は、住民の参加と連携・協働を促進する。今後は、2030 アジェンダを参考にして「持続可能な社会の構成概念」を採り入れた自治体計画が、住民参加で策定・改定される可能性もある。

引用文献

2030 アジェンダ (外務省仮訳)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf> (2017年1月31日アクセス)

大杉寛, 2010, 「日本の自治体計画」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No. 15』財団法人 自治体国際化協会(CLAIR), 政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

金井利之, 2010, 『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』, 第一法規, 東京

グローバル・ガバナンス委員会 京都フォーラム監訳, 1995, 『地球リーダーシップ 新しい世界秩序をめざして』NHK出版, 東京

国立教育政策研究所, 2012, 『学校における持続可能な発展のための教育(ESD)に関する研究 [最終報告書]』

https://www.nier.go.jp/kaihatsu/pdf/esd_saishuu.pdf (2017年1月31日アクセス)

『持続可能な開発のための教育(ESD)に関するグローバル・アクション・プログラム』
<http://www.mext.go.jp/unesco/004/1345280.htm> (2017年1月31日アクセス)

白石克孝, 2010, 「ローカル・ガバナンスとまちづくり」『都市計画』59(1): 11-16

陣内雄次・大嶋悠也・上田由美子, 2016, 「高校生参画のまちづくりに関する一考察: 栃木市「若者の居場所づくり事業」を事例に」『宇都宮大学教育学部紀要第1部』66: 183-192

陣内雄次, 2013, 「地域づくり人材養成プログラムに関する一考察」『宇都宮大学教育学部紀要第1部』63: 195-200

陣内雄次・上田由美子, 2011, 「都市内分権の可能性と課題～宇都宮市における地域まちづくり計画策定の事例から～」『宇都宮大学教育学部紀要第1部』61: 107-118

高橋武, 1988, 「日本の地域社会開発の政策と管理: その制度的側面」『鹿児島経済大

学社会学部論集』7(3): 1-26.

高橋正弘, 2014, 「地域づくりとESD」日本環境教育学会編『環境教育とESD』東洋館出版社, 東京 141-148.

高橋正弘, 2011, 「地域づくり活動をめぐるESDからの評価枠組の研究—山形県長井市の循環型まちづくりにおける教育・啓発活動について—」『大正大学研究紀要 仏教学部・人間学部・文学部・表現学部』96: 200-192

中央環境審議会, 1999, 「答申: これからの環境教育・環境学習-持続可能な社会をめざして」

<http://www.env.go.jp/press/files/jp/1324.pdf> (2017年1月31日アクセス)

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

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

『奈義町まちづくり総合計画』, 2016
<http://www.town.nagi.okayama.jp/gyousei/chousei/houshin/keikaku/documents/machidukuritotalplan.pdf> (2017年1月31日アクセス)

藤井禎介, 2016, 「分権改革とローカル・ガバナンス」石田徹・伊藤恭彦・上田道明編著『ローカル・ガバナンスとデモクラシー』法律文化社, 京都, 97-117

藤井禎介, 2009, 「ローカル・ガバナンス: 予備的考察」『政策科学』16: 1-16

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

山本啓, 2005, 「市民社会・国家とガバナンス」『公共政策研究』5: 68-84

吉富重夫, 1972, 「日本における行政計画の展開—概念と実態—」『年報行政研究9 行政計画の理論と実際』, 勁草書房, 東京