

**EUにおける州と地方公共団体の持続的発展戦略
に対する貢献について**

財団法人自治体国際化協会

はじめに

本報告は、ウィーン大学経済経営学部持続性管理研究所により著された報告書（2009年、欧州連合（EU）により公刊）の概要を我が国の地方行政の視点からまとめたものである。

「持続可能な発展」とは、現代の世代が将来の世代の利益・要求を充足する能力を損なわない範囲内で環境を利用し要求を満たしていこうとする理念である。この理念は、1992年の国連地球サミットでは中心的な考え方として「アジェンダ 21」に具体化されるなど地球環境問題への世界的な取組に大きな影響を与えた。EU諸国においても、この問題への関心は極めて高く、2006年に改定された新EU戦略に沿って、各構成国は国家レベルの戦略を策定し、持続可能な発展を図るための政策を総合的に進めている。

当該報告書のユニークな点は、欧州各国の国レベルだけではなく、地方公共団体レベル（州を含むため「準国家」と表現した。）が、この持続的発展に実質的に大きな役割を果たしている事実に着目し、欧州各国について、持続的発展戦略を軸とした「国と地方の関係」を詳述している点にある。

グローバルな潮流の中で、我が国においても「持続的発展」は内政の重要課題になっていること、及び欧州における「国と地方の関係」との比較は我が国の地方行政制度を考えて行く上で示唆に富むものであることから、本報告が、我が国の地方自治関係者の皆様に広く活用され、地方行政について理解を深める一助となれば幸いである。

平成 22 年 3 月 30 日

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充 弘

目次

はじめに

I	前提となる解説.....	1
1	欧州連合の機構.....	1
2	欧州委員会.....	1
3	持続的可能な発展に関する進捗状況.....	1
4	ローカルアジェンダ 21.....	2
5	本報告.....	2
6	訳語.....	3
II	レポートの要約.....	3
1	EU の持続的発展戦略（SDS）と EU 構成国の国家持続的発展戦略（NSDSs）の概観.....	3
2	国家戦略の過程における準国家の参画.....	4
3	調査対象とした仕組みの効果.....	5
4	政策の提案.....	7
III	レポート本文.....	9
	序説.....	9
1	EU の持続的成長戦略の概要.....	10
1.1	当初の EU 持続的発展戦略.....	10
1.2	改正後の EU 持続的発展戦略.....	11
1.3	EU 持続的発展戦略の最初の進捗報告.....	16
1.4	リスボン戦略と当該戦略の EU 持続的発展戦略との関係.....	19
2	国家持続的成長戦略の概観.....	25
2.1	方法論からのアプローチ.....	25
2.2	国家持続的発展戦略の類似点と相違点.....	26
2.3	国家戦略への sub-national levels（準国家）の参画.....	34
2.4	結論.....	40
3	各国のケーススタディ（代表例）.....	41
(1)	英国（タイプⅠ）.....	41
(2)	オーストリア国（タイプⅡ）.....	42
(3)	ドイツ国（タイプⅢ）.....	43
(4)	フランス国（タイプⅣ）.....	43

4	結論と横断的な問題の分析.....	44
4.1	全般的概観.....	44
4.2	政治—行政の関係と持続的発展の管理に係る論点.....	45
4.3	国家戦略における準国家の参画.....	46
4.4	実行の効果.....	47
4.5	更なる調査の必要性.....	51
4.6	政策の提案.....	51

I 前提となる解説

1 欧州連合の機構

欧州連合 (EU) は、平和を守り経済と社会の進歩を促進するために結束した 27 の加盟国から成り、共通の機関を有する欧州の 3 つの共同体を合体したものである。欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) 欧州経済共同体 (EEC)、及び欧州原子力共同体 (ユーラトム) が、1986 年の単一欧州議定書の下で単一市場を完成させた。そして、1992 年にマーストリヒトで調印された欧州連合条約 (マーストリヒト条約) により、特定の分野で政府間協力を図りつつ経済通貨同盟を目指す欧州連合を誕生させた。

EU は以下に挙げる機関によって運営されている。民主的に選ばれた欧州議会、加盟国を代表する閣僚によって構成される欧州連合理事会、元首・政府首脳から成る欧州理事会、基本条約の守護者であり、共同体法を提案し実施する権限をもつ欧州委員会、共同体法が遵守されるように図る欧州裁判所、そして、EU の財政管理を監査する会計監査院である。また、バランスのとれた EU の発展に寄与するプロジェクトの資金調達を円滑に進めるために欧州投資銀行が設立されている。

2 欧州委員会

欧州委員会は 1 加盟国より 1 人ずつ任命される計 27 人の委員で構成されている。委員会の任期は 5 年で、これは欧州議会議員の任期と同じである。加盟国は欧州委員会の委員長を任命する前に欧州議会に諮問することになっており、また、欧州委員会は総体として正式の任命の前に欧州議会の承認を得なくてはならない。

欧州委員会の委員は任務を遂行するにあたって、出身国政府の意向にいささかも左右されてはならず、EU の利益のためだけに行動することを義務づけられている。欧州委員会の委員はそれぞれ 1 つ以上の政策領域に関して責任分野をもっているが、決定に関しては連帯責任を負うことになる。

欧州委員会の任務はまず基本条約の守護者であることであり、条約の規定、基本条約に基づく決定がしかるべく適用されるように図ることである。欧州委員会はいずれの加盟国をも条約違反で提訴することができますし、必要とあらば、欧州裁判所に判断を仰ぐこともある。また、EU の競争ルール違反などで個人や法人に罰金を科すこともできる。

欧州委員会は、EU の機構において唯一法案を提出する権限をもち、新しい「EU 法」採択にいたるあらゆる段階でその影響力を行使する。政府間協力の領域では、欧州委員会は個々の加盟国と同じように提案を行うことができる。

最後に、欧州委員会は EU の行政執行機関である。すなわち、条約の特定の条項を施行するための規則を発令し、EU の活動に割り当てられた予算の歳出を管理する。予算の大部分は EU の主要な基金、つまり、欧州農業指導保証基金、欧州社会基金、欧州地域開発基金、そして、結束基金に配分されている。多くの場合、欧州委員会は行政機関としての任務を遂行するにあたって、加盟国当局者で構成される委員会の意見を求めなくてはならない。

3 持続的可能な発展に関する進捗状況

最近、欧州委員会は広範な分野において、持続可能な発展を主流とする政策の整備を図ってきた。

EUは特に、気候変動対策および低炭素経済の推進の先頭に立っているが、努力の更なる強化が必要とされている。2009年7月には、EUの持続可能な発展戦略が始動してから3年が経過したことになるが、欧州委員会はEU全体の現状の把握を行うとともに、同戦略の今後の進め方について検討を開始した。

今回の見直しにより、同戦略の対象である7つの優先分野のすべてにおいて、政策上の進捗が確認できた。その中には、2008年12月に発表されたEUの気候およびエネルギー施策パッケージ、運輸のグリーン化とより高度な道路交通システムのための行動、建物のエネルギー効率向上、エコデザイン指令およびエコラベル指令の改定、統合海洋政策枠組みおよびEU保健政策の策定、移住対策および貧困や疎外への対応などが含まれる。分野横断的な分野としての、教育、研究、資金においても前進が見られた。その一方で、いくつかの分野においては非持続的傾向が依然として続いている。例えば、天然資源の需要は拡大を続けており、生物多様性は減少し、運輸部門におけるエネルギー消費は増加の一途である。

現下の経済金融危機により、持続可能性が金融と経済全体にとっても重要な要素であることが浮き彫りになった。実体経済を支え、この危機が社会に与える影響を軽減するための施策は、長期的な持続可能性と、グリーンでスマートな成長と両立するものでなければならない。

今回は、EUの持続可能な発展戦略が今度どのように進展すべきかを考慮する機会にもなった。成長と雇用のためのリスボン戦略や他の分野横断的なEU戦略とさらなる適合をはかること、持続可能な発展戦略自体の合理化とより良い監視と調整が考慮の対象項目に含まれることになる。

4 ローカルアジェンダ 21

1992年に開催された国連環境開発会議(UNCED)で採択されたアジェンダ 21が目指すSustainable Development(持続可能な発展)の実現に向けて、地方公共団体の行動計画として策定されるもの。アジェンダ 21においては、その実施主体として地方公共団体の役割を期待しており、地方公共団体の取組を効果的に進めるため、ローカルアジェンダ 21(LA21)を策定することを求めている。

(注)日本においても、環境庁(当時)は、平成6年6月に「ローカルアジェンダ 21 策定に当たっての考え方」としてとりまとめ公表した。また、平成7年6月には、地域の環境計画作りを通じて得られてきたこれまでの経験では必ずしも十分でないと思われる配慮事項やポイントを特に重点的に取りまとめた「ローカルアジェンダ 21 策定ガイド」を公表した。

その後、都道府県や市町村においてローカルアジェンダ 21の策定が実施され、地方公共団体による地域に根ざした取り組みが進みつつある。

5 本報告

この報告は、“広域政府と基礎自治体による持続可能な発展戦略への貢献”という表題で、ウィーン大学経済経営学部、持続性管理のための研究協会により著されたレポート(2009年発表)の概要をまとめたものである。

(原題 ; Contributions of the regional and local authorities to sustainable development strategies)

6 訳語

本文において、次のような訳語を使用した。

Sustainable Development Strategies (SDS); 持続的発展戦略

EU Council; 欧州委員会

EU Commission; 欧州理事会

Revised EU Sustainable Development Strategies; 新 EU 戦略

Sub-national government; 準国家 (Regional level と Local level の government の両者を含む)

Regional level; 広域レベル (広域政府) (連邦国家では州、単一国家では県がこれに該当)

Local level; 基礎自治体レベル (通常、市町村がこれに該当)

II レポートの要約

1 EU の持続的発展戦略 (SDS) と EU 構成国の国家持続的発展戦略 (NSDSs) の概観

- ・ 持続的発展戦略は、EU のレベルで整備されてきた。これは大半の EU 構成国においても同様であり、2008 年までに、26 の EU 構成国が、国家持続的発展戦略を採択することが予想されている。
- ・ 最初の EU 持続的発展戦略 (グーテンベルグ戦略) と比較すると、the renewed EU SDS (新 EU 戦略) は、EU レベルでの持続可能な発展の管理に関するより包括的で戦略的な進め方の概略を述べている。
- ・ 新 EU 戦略は、持続可能な発展を遂行するための多層的な管理の重要性を認識している。すなわち、構成国については、7つの重要な努力目標において予見される行動や、分野横断的な政策において明確かつ広範に述べられ、履行の章においては、準国家レベルについて一般的な表現でのみ述べられている。
- ・ 現在、国家持続的発展戦略 (注) の改定が、14 の EU 構成国で、進行中又は計画されている。大半の国は、2008 年のうちに作業を完了することが見込まれていた。改定の主な理由は、それぞれの国の国家戦略の内容を新 EU 戦略が掲げている目的に揃えることである。

(注) 国ごとに策定する持続可能な発展に関する戦略。以後「国家戦略」という。

- ・ 大半の EU 構成国においては、環境大臣が、国家戦略の履行に責任を有している。
- ・ 大半の国家戦略は、5から10の主要なテーマとなる目的を有しており、それは行動ないし施策に細分化されるものであった。しかしながら、大半の国家戦略は、一般的な目的を有し、定量化された測定可能な達成目標を有していなかった。多くの国家戦略は、その目的の中に、州又は地方レベルの問題も含んでいる。しかしながら、管理の問題は、これらの目的の考案においてもほとんど述べられることはない。
- ・ 大半の EU 構成国は、水平的統合 (横割りの調整) を促進するための制度化された機関を設立した。すなわち、各分野を担当する省を国家戦略の目的に向けて協調した行動をとるよう調整する機関である。これらの機関は、関係省会議 (注) (政府関係者のみによる会議) と持続的発展会議 (政府の省と利害関係グループにより構成される会議) に区別することができる。

(注) 日本の関係閣僚会議、対策本部に相当する全部又は多数の関係省の代表者により構成される横断的な会議を指す。

- EU 構成国の多数は、定期的な（質に関する）定性的見直しと評価の仕組みを整備してきた。最もよくある形式として進捗報告の形が採られる。定性的な評価の他の形式としては、外部評価（オーストリア国）、及び徹底した見直し（フランス国、オランダ国）がある。
- それにもかかわらず、国家戦略は、弱い政策戦略であるため、多くの EU 構成国は、包括的で戦略的な公共管理の進め方を備えていない。そのことは、例えば、定量的で測定可能な目的や達成目標を有していないことや、持続的発展に対する政治的関与の程度にはばらつきがあり、しばしば政権党の施策の優先順位に左右されること、垂直的な統合の手続き（それは全ての政治・行政のレベルを含み得る）の明確な原則がないこと、履行や責任の配分に関する仕組みが十分整っていないこと等により示されている。それ故、国家戦略は、現在、国の管理の過程だけではなく、特に持続可能な発展の管理において、全体を先導していく能力が十分ではない。
- 大半の EU 構成国においては、準国家は国家戦略の過程に参画している。しかしながら、構成国の間でも、参画の程度には実質的にばらつきがある。（国家戦略の準備と履行の両方における）包括的な調整の仕組みと準国家の組織的な参画は、大半の EU 構成国において、原則というよりは例外になっている。それ故、国家戦略の過程における垂直的な政策の統合は、EU 構成国においてはたいてい行われていない。

2 国家戦略の過程における準国家の参画

- 一般に、国家戦略の過程においては、準国家の参画は4つのタイプに区別することができる。
- (1) 準国家が、幾つかの利害関係グループの一員として一般的な協議に参画するタイプ（タイプⅠ）。多くの EU 構成国が準国家を利害関係グループとして国家戦略の準備の間、一般的な協議の過程においてある程度参画させてきたが、国と準国家間でより詳しい協議と意見交換を進展させてきた構成国は少数に過ぎない。後者の例として、チェコ共和国（州円卓会議）、デンマーク国（地方議会の代表者との直接対話）、スペイン国（環境大臣と州代表による持続的発展会議）、及び英国（広域政府と基礎自治体に対する協議のバック）がある。
 - (2) 準国家の代表者（政策立案者又は行政官）が、国の持続的発展委員会又は関係省会議に参加するタイプ（タイプⅡ）。大半の EU 構成国は、新たな国レベルの機関を設立するか、又は既存の機関（政治的代表、行政官、又はその両方により構成され、しばしば利害関係者の参加も伴うもの）に国家戦略の履行に関係する分野横断的な調整の努力目標を処理する責務を負わせている。
 - (3) 制度的仕組みが国と準国家間でのより適切な調整のために確立されているタイプ（タイプⅢ）。より適切な調整の制度的仕組みを確立した国はごく少数である。例えば、オーストリア国（国・州の持続的発展調整者専門会議）、フィンランド国（州・地方政府の持続的発展小委員会）、ドイツ国（国・州作業部会）、及びイタリア国（持続的発展専門委員会）である。

- (4) 国家戦略過程と独立した準国家の持続的発展活動を結び付けているタイプ（タイプIV）。EU 構成国における国家戦略と準国家の活動との連動には、幾つかの例がある。特定の調整（オーストリア国、ドイツ国）、手引き文書（英国）、ローカルアジェンダ 21（以下「LA21」という。）の過程（チェコ共和国、フランス国）などである。

3 調査対象とした仕組みの効果

(1) 国家戦略の準備

- ・ 準国家を国家戦略の過程に参画させる仕組みは、その国の有力な‘政治的文化’に大きく左右される。政治的文化とは、主に国と準国家間の相互作用の型を指すが、各省間の相互作用も併せて指す。
- ・ 国家戦略の準備のための仕組みに前後する情報提供の様々な不足は、よくあることである。例えば、準国家機関は、全般的な国家戦略の準備過程に参画するが、国家戦略の準備のための文書は広範囲かつ複雑であり、準国家機関が必要とする情報に加工されたものではない。また、国家戦略の準備に責任を持つ省は、準備過程における準国家機関の具体的な役割を十分に示さず、準備過程に従って入力したものの活用について準国家に対しフィードバックしないこと等が挙げられる。
- ・ 準国家を参画させるために活用される形式（公聴会、ワークショップ、意見提出、円卓会議等）と技術（モデレーション、視覚化、専門家意見の描写、データ処理等）は、通常は、政治・行政レベルと関連する行政活動を越えて持続的発展の目的の調整のために設計されたものではない。
- ・ 州・地方政府の代表者が、国家戦略の準備に参画する程度は様々であるが、最終的な国家戦略の文書や履行の仕組みや規定（責任、立法やその後の戦略、具体的な行動、さらに予算手続き、制度的取り決め、監視手続き等）に及ぼす彼らの影響は限定されたものである。

(2) 国の持続的発展委員会と関係省会議

- ・ 国の持続的発展委員会と関係省会議は、国家戦略の履行と分野横断的な統合にとって重要な機関である。それらは、国家戦略の過程をサポートするために特に創設され、一連の機能を発揮し得るものである。例えば、政治課題の設定、水平的政策の調整と統合、紛争の調停、ネットワークの形成、監視と評価、公的管理の促進、ベストプラクティスの情報交換のためのフォーラム等である。
- ・ 大半のケースでは、持続的発展委員会と関係省会議における準国家の代表者の数は小さい。
- ・ 国の持続的発展委員会と関係省会議は、国家戦略の履行における準国家の参画にとっては、強力な仕組みではない（例えば、準国家における具体的な履行手段に関して直接の影響は及ぼしていない）。しかしながら、それらは、当初の目的では意図していなかった効果を生み出している。例えば、異なる政治的レベルにおけるより適切な情報交換、異なる省の代表者間の非公式の協力の増大、実質的な学習（分野横断的な政策の統合）や州の行政官の持続的発展の推進の支援など、意識の喚起や政治的意思の増大のような州レベルのスピルオーバー効果等である。
- ・ 幾つかの利害関係グループは、国の持続的発展委員会や関係省会議に代表として出席しているが、

これらの機関は、一般に持続的発展問題に関する利害関係者間の協力関係を改善することはできなかった。なぜなら、第一に、これらの機関は、国の政策の文書（国家戦略）と持続的発展過程に焦点を絞っている。このように、主要な意見交換と協力活動は国の代表と利害関係グループ間で行われ、利害関係グループ相互では行われなかった。第二に、それらは持続的発展問題に関する利害関係者の情報交換の多くのプラットフォームの一つに過ぎない。

(3) 国と準国家間のより適切な協力関係のための制度的仕組み

- これらの仕組み（オーストリア国の国・州の持続的発展調整者専門会議、ドイツ国の国・州作業部会、イタリア国の持続的発展専門委員会、フィンランド国の州・地方政府の持続的発展小委員会）は、様々な政策課題に関する国と準国家の行政官の間での調整の重要なプラットフォームである。連邦国家では、準国家の責任が拡充されているため、政策の調整が特に重要であることから、これらの仕組みは連邦国家で確立される傾向がある。
- 国の持続的発展委員会や関係省会議との違いは、これらの制度的仕組みは、専ら国と準国家の行政官の間の調整と意見交換を行う機能を持つことにある。さらに、これらの調整のための制度的仕組みにおける代表者の数は、持続的発展委員会や関係省会議の場合よりも多い。
- これらの制度的仕組みは政策を調整する意図で設立されたものであるが、その主要な影響は、国と州・地方政府の行政官の情報交換を改善したことにある。それ故、州の行政官は、制度的仕組みを通じた国家戦略の目的の全般的な発展と履行には特に影響を及ぼすことができなかった。
- しかしながら、調査対象とした制度的仕組みは、持続的発展の管理の幾つかの重要な発展を促進した。
 - (a) 定期的な会合を通じ、国と準国家の行政官の間の個人的な接触と非公式の意見交換が改善された。
 - (b) さらに、フィンランド国の場合のように、準国家間及び準国家と利害関係者間の水平的な情報交換が増大した。
 - (c) 制度的仕組みにおける協力は、共通プロジェクトの開発に発展していった。ドイツ国の国と準国家における持続的発展の指標の整備や、フィンランド国における環境計画の競争等である。
 - (d) 国と準国家の行政官の定期的な意見交換は、国・準国家の持続的発展問題の認識を喚起した。
 - (e) オーストリア国における長期的な制度的仕組み（持続的発展調整者の専門委員会）は、欧州の国と準国家の最初の共通の戦略を整備する考えを助長した。
- 一般に、制度的仕組みは、国家戦略過程において垂直的統合を達成できなかった。複数の政治的レベルにまたがって国家戦略の目的を履行する責任の戦略的枠組みを創出しなかった。

(4) 国家戦略と準国家持続的発展活動

- 研究の結果、国家戦略過程と準国家の活動との結びつきに幾つかの重要な特徴があることが明らかになった。
- 州の持続的発展戦略とその類似の計画は、国家戦略の文書を考慮に入れているが、主に州の事情

を踏まえたボトムアップの戦略を整備している。大半の EU 構成国における調整と協力の仕組みは、限定された影響しか持たないという事実により、国家戦略過程と州の持続的発展戦略との結びつきは弱い。

- 幾つかの EU 構成国（イタリア国、スペイン国等）においては、州は持続的発展戦略の整備と履行について国よりも発達している。これは、国レベルにおいて国家戦略の履行手段がなく、持続的発展問題に関する国と準国家間の協力関係が弱い場合に特に当てはまる。
- 時おり、持続的発展の目的の履行に関し、国と州の間で緊張関係が生ずることがある（英国の例等）。
- 準国家レベルの持続的発展過程は、州・地方政府の利害関係者間の協力を促進し、ネットワーク状の統治構造を増大させる。
- 州と地方政府は共に独自の政策目的を発展させている。多くの準国家機関は、エネルギー政策と気候変動の問題に取り組み、その履行の努力においてかなりの政治的関与を行っていることが我々の研究の結果明らかになっている。
- LA21 は多くの国家戦略において言及されているが、国は、これらのボトムアップ型の発案を操作する効果的な手段を持っておらず、それ故、LA21 の国家戦略の過程や履行における関連性は限定されたものとなっている。大半の国では、LA21 の主な役割は、異なる利害関係者間の協力関係及び地方政府と州の行政官の間の協力関係を育成することにある（ドイツ国、イタリア国等）。
- LA21 の過程は、多くの国で依然存在しているが、地方政府レベルでの持続的発展の政策形成に対する LA21 の重要性は減少している。LA21 と一見矛盾しているが実際には併存している持続的発展戦略が整備されていることには、2つの理由がある。最近の努力目標は、より包括的な進め方を求めており、より多くの地方政府が、LA21 に言及していない持続的発展の統合された性格を踏まえた計画と過程を確立している。他方、地方政府は、明確な目的と達成目標を備えた特定の環境問題（気候、エネルギー政策等）に徐々に取り組んでいる。それ故、市民の参加に関し‘焦点がソフト’な LA21 は、政策の統合と目標とされた分野の進め方にとって代わられるように見える。

4 政策の提案

EU 構成国における国家戦略の準備と履行に準国家を参画させる仕組みは限定されており国と準国家間の現在の相互作用の形式に大きく左右される。それ故、統治の問題については一般的に、持続的発展政策については特に、国と準国家間で強力な相互作用と協力関係を確立する必要がある。国家戦略過程における準国家の重要性は、国家戦略の目的を履行する役割と責任に主に存在している。国と準国家の行政官は、持続的発展問題と国家戦略過程に関する異なる政治—行政レベル間のより強力な協力関係を歓迎している。この文脈において、我々は幾つかの提案を行いたい。

- (1) 国家戦略の準備において準国家の有意義な貢献を増大させるため、国レベルでは、次の内容が挙げられる。
 - (a) 国家戦略の準備の早期の段階（すなわち主要な目的が事前に定義される前）で、州と地方政

府を参画させる。

- (b) 州と地方政府を参画させる国家戦略の準備過程の仕組みと手続きを設計し、政治—行政レベルにまたがる持続的発展政策の目的の調整を確実に行う。
 - (c) 準国家のニーズに適合した情報を準国家の代表者に分配提供する。
 - (d) 準国家において国家戦略を信頼し支持する意思を増大させるため、準備の過程において、準国家の貢献に対する明確なフィードバックを提供する。
- (2) 持続的発展の政策形成と国家戦略過程の特有で複雑な性格により、国と準国家間の協力と意見交換の公式・非公式の仕組みが必要となる。一方で、公式の仕組み（国の持続的発展委員会、関係省会議等）は、公的な性格と、国家戦略過程に準国家を参画させる明確な権限を備えている。

他方、非公式の仕組みは、それらがネットワーク状の統治構造と国・準国家の機関間、及び公共関係ではない利害関係者との非公式の情報交換を支えていることから、次第に重要になっている。

繰り返される、あるいは少なくとも部分的には比較的安定したグループ（政治的レベル、行政レベル、あるいはその組合せ、公共関係でない利害関係の代表者を含む場合と含まない場合）との非公式の相互作用の機会を生み出す仕組みは、効果的な政策の統合を可能にする共有の価値を伴うグループの発展を育成することになることを我々は提案する。

- (3) 準国家の代表者（政策立案者又は行政官）は、国家戦略過程における意見交換と協力の公式の制度的仕組みに参画するべきである。

実際には、これらの仕組みは、垂直的な政策統合に直接にはほとんど貢献しないが、それらは、国家戦略過程に関連する他の重要な機能に役立つ。例えば、政治的レベル間のより適切な情報交換、異なる政府代表者間のより多くの非公式の協力、認識や政治的意思に関する州レベルのスピルオーバー効果等である。それ故、長期的には、これらの仕組みは、国家戦略の管理に対し建設的な影響をもたらすことになる。

- しかしながら、これらの制度的仕組みにおける準国家の有意義な参画を保障するためには、幾つかの規定を確立する必要がある。
 - (a) 準国家は、これらの制度の中で、多くの関係者の中の一部ではなく、主要な利害関係者及びパートナーであること。
 - (b) 準国家の役割は、明確に定義され、州と地方政府が完全に関与することを可能にするように伝達され、誤った期待を避けること。
 - (c) 重要な国家戦略問題、特に州・地方政府が最も関心を持つ国家戦略の履行に関し、国と準国家間で意見交換が行われるよう十分な空間と時間が提供されなければならないこと。
 - (d) これらの仕組みは、受容される構造であり、時を越えて発展し、公式・非公式の意見交換を可能にするものでなければならない。
 - (e) 準国家機関の参画は、資源収容力の範囲内で保障されなければならない（予算、人、時間等）。
- 国家戦略過程と準国家の持続的発展活動との結びつきが、EU 構成国において確立されなければ

ならない。

第一に、国家戦略過程が、州の事情と努力目標を反映し州の利害関係者を参画させたボトムアップの発案を有効活用することが重要である。第二に、準国家が持続的発展問題を基礎から取り組む経験は、国家戦略の履行の有意義な洞察を提供し得る。最後に、国家戦略及び全ての政治的レベルの計画・発案の目的は、持続的発展の政策形成における最善の結果を達成するために調整されなければならない。

- LA21 実施計画と国家戦略過程とのより適切な統合が望ましい。LA21 実施計画は、国家戦略の履行への重要な貢献をなし得る（利害関係者の協力の増大、国家戦略の地方政府レベルでの‘所有意識’の育成、全般的な持続的発展の学習と能力開発の増大等）。それ故、国が、国家戦略過程全体の文脈の中で、LA21 実施計画を操作する効果的手段が開発することが望ましい。さらに、地方政府レベルでのより包括的な進め方の必要性に取り組むため、持続的発展の統合された性格を反映し、LA21 として言及されていない他の計画や手続きが存在している（Brundland towns, 健康都市、持続的発展都市、持続的発展コミュニティ案等）。これらは、国家戦略への重要で潜在的な貢献も提供している。
- 持続的発展の管理（それ故国家戦略の準備と履行）の最も重要な努力目標は、国と準国家の両方のレベルにおける効果的で分野横断的な（水平的な）政策の統合のための仕組みを確立することである。分野横断的な政策の統合は、環境への関心を他の政策分野に単に統合させること（環境への政策統合）を越えたものである。戦略的な方法で、全ての政治－行政レベルにおける様々な政策分野相互の結びつきを開発するために必要な条件は、持続的発展に対する明確かつ強力な制度的な責任と同様に、持続的発展に対する高度の政治的関与である。我々は、持続的発展への責任は、政治－行政の階層の中心のかつ戦略的な位置（国レベルでは首相府、準国家では筆頭大臣又は市長直轄の部局）を占めるべきであると提案する。

III レポート本文

序説

2002年にヨハネスブルグで開催された国連アースサミットの準備以来、EUとEUを構成する国家のうち次第に多くの国家が持続的発展戦略を実施してきている。一般的に、持続的発展戦略とは、各般の分野を超えた政策形成のための重要な枠組みを概括的に定めたものである。何年にもわたり、幾つかの国際機関や専門家達が、持続的発展戦略を準備し実施実践するためのガイドラインを整備してきた（OECD, 2001年；ダラーレクレイトン, 2002年；UNDESA*, 2004年）。しかしながら、メドウクロフトが指摘しているように、各国の持続的発展戦略の中には、次に掲げるような大きな相違点がある。

（*訳者注）UN Department of Economic and Social Affairs（国連経済社会局）のこと。

- テーマの範囲； 持続的発展戦略に含まれている経済、社会、環境の問題
- 行政、法律上の性格； 戦略を策定・実施する責任がある省庁及び最終的な法的性格
- 政府内、政府間の協力関係； 中央政府部内及び中央・州・地方政府間で協議、調整、協力する

程度

- ・ 非政府関係者の参加の管理； 営利組織、非政府組織、他の市民グループが戦略の準備と実施に組み込まれる程度
- ・ 目的と目標とするもの； 目的の性格と、定性・定量的目標の範囲
- ・ 監視、検査、反復； 進展の調査の仕組み、検査を実施し、更に一貫した基礎の上で実施を続けていく仕組み
- ・ 政治的な特徴； 政治的な意思決定と戦略との関連性

これらの問題は、持続的発展戦略の策定・実施に関する刊行物で分析されてきたが（欧州委員会,2004；スワンソン他,2004；ステューラー&マルティヌツィ,2005；メドウクロフト,2007；ステューラー&マルティヌツィ,2007）、これまでのところ、刊行された調査報告は未だ満足できるものではない。個々の文書、組織、指標、構想、事業ではなく、全体に関わる統治能力の中で持続的発展戦略を作る際には、社会的調査のテーマとしては、方法論と実践論の観点から考察する必要がある。このため、今日までそのような調査は非常に少ない。もし我々が戦略的な公共的管理の見地から持続的発展戦略を考えてみると、6つの観点（共通の視点、水平的関係、垂直的關係、実施の仕組み、参加、検査）の中で、政策の垂直的な関係に対して最も関心が低かったことがわかるだろう（特にバーガー&ステューラー,2008；OECD,2006；ジョア&エッカーバーグ,2004；ラファティ&ナロドスロスキィ,2004；メドウクロフト,2002）。これまでのところ、持続的発展戦略の過程におけるサブナショナル・レベルの貢献と関与に関する包括的研究はなかった。したがって、この研究は、EU各国の中で、州及び地方公共団体がどのように持続的発展戦略に貢献するかということに関する初めての実質的な分析である。

1 EUの持続的成長戦略の概要

1.1 当初のEU持続的発展戦略

2001年7月のグーテンベルグ欧州委員会会合において、構成国は、最初の欧州持続的発展戦略に合意した。委員会はその結論として、経済社会の革新に対するEUの関与を完全なものにすること、環境的な次元の問題をリスボン戦略に加えること、及び政策形成への新たな道筋を確立することを指摘した。一般にEUの持続的発展戦略は、「全ての政策の経済、社会、環境への影響は、相互協力の方法により精査され、意思決定の際に考慮に入れる」という原則を基礎にしている。

EU内部でのより良い政策協力の方法と見直しの枠組みとは別に、EUの持続的発展戦略は、構成国のレベルでの政策協力にも取り組んでいる。すなわち、一方では、各国はそれぞれの国家持続的発展戦略の策定を求められ、他方、利害関係者の参加の重要性が強調され、適切な形での国家的な諮問の過程が必要であることが示唆されている。

さらに、EU持続的発展戦略は、4つの優先分野を略述している。すなわち ①気候変動との戦い、②持続的な輸送の確保、③公衆衛生への脅威に対する取組、④より責任を持った天然資源の管理の4つである。

グーテンベルグ委員会の結論として、EU持続的発展戦略は、総計で、14段落、4.5ページに上るも

のとなった。その戦略は、一般的な持続的発展の課題、政策決定の道筋を概観するとともに、優先分野を短く概観している。しかし、それは、定量的で測定可能な目標や政策を実施するための戦略を含んではいなかった。欧州連合理事会による報告書である“より良い世界のための持続的発展”を基礎としているが、このより広範な文書は、欧州委員会にのみ“歓迎”されたのである。

1.2 改正後の EU 持続的発展戦略

2004年にパブリックコンサルテーションが開始されて以降、欧州連合理事会による EU 持続的発展戦略の見直し案(2005a)は、2006年前半の公聴会等と併せて利害関係者組織や専門家集団からのコメントを得て、2006年6月15-16日のブリュッセル欧州委員会において採択された(以後本稿において“新 EU 戦略”という。)。欧州委員会の結論は、“明確な業績がグーテンベルグ欧州委員会以来上げられている一方で、多くの難題が残っている。それ故、欧州委員会は、野心的で包括的な新 EU 戦略を採択する。”と述べている(欧州委員会、2006a:para17)。

新 EU 戦略は、“EU が、持続的発展への挑戦に取り組むための長期的な関与をどのように効率的に行うかという点に関する一連の首尾一貫した戦略を並べている”(欧州委員会、2006b:para4)。

1.2.1 序章

4つの序章は、新 EU 戦略の基本的な進め方について概略を述べている。

第一に、4つの目的が明らかにされている。それは、①環境保護、②社会的平等と結合、③経済の繁栄、及び④国際的な責任にかなうようにすることである。これらの目的は、持続的発展の概念の3つの柱を形成し、国際的な特徴を付け加えるものである。

第二に、10の政策誘導の原則について概略を述べている。それは、①基本的権利の促進と保護、②同一世代の結束と世代間の結束、③開かれた民主的な社会、④市民を参画させること、⑤ビジネスと社会における仲間を参画させること、⑥政策の首尾一貫性と統治、⑦政策の統合、⑧最良の知り得る知識の活用、⑨予防の原則、及び⑩汚染原因者が経費負担を行う原則である。

この報告書の文脈においては、“政策の首尾一貫性と統治”に関する政策誘導の原則が重要なものとされている。なぜなら、この報告書は、持続的発展の文脈における多層的な統治について言及し、“持続的発展への寄与を増加させるため、全ての欧州連合国家の政策の首尾一貫性と、地方政府、州、中央政府、及び全世界における首尾一貫性を促進する”(欧州委員会 2006b:5)旨を謳っているからである。

第三に、新 EU 戦略とリスボン戦略との関係が明確にされている。すなわち、2つの戦略は、お互いに補って完全なものとなっていると説明している。新 EU 戦略は、生活の質、すなわち全ての政策領域における世代の内部及び世代間の公平性と統一性に主な関心があるのに対し、リスボン戦略は、競争性と経済成長を促進し、雇用創出を強めることに焦点を当てていた。また、2つの戦略は、“経済、社会及び環境の目的は、相互に補強し合い、それ故、共に前進するべきである”(欧州連合、2006b:para8)ということを確認しているということが強調されていた。

第四に、より良い政策形成の進め方が並列的に述べられている。一般に、より良い政策形成は、(a)より良い規制、及び(b)全ての政府レベルの政策形成における持続的発展の統合、というものを基礎に

すべきである。このことは、“全てのレベルの政府が、お互いを支え、協力し、互いに異なる制度上の背景、文化、特定の環境を考慮に入れる”ことを求めることとなる。

1.2.2 重要な努力目標

新 EU 戦略は、7つの努力目標を、対応する目標、作戦上の目的、及び行動に結びつけている。この報告書の第二章が、国家持続的発展戦略とその戦略における準国家レベルの役割を含むプロジェクト全体を取り扱うように、我々は、主要な努力目標に係る全ての目的と行動の包括的なリストを提供するのではなく、国家レベルと準国家レベルに関係する行動のみに焦点を当てることとした。

表1 EU 持続的発展のための7つの重要な努力目標における国と準国家の行動

(1) 気候変動とクリーンエネルギー 全般的な目的；気候の変動、そのコスト及び社会と環境に対するマイナスの影響を制限する。	
国—準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	車と航空の費用効率的な排出削減を組織的に活用するための新たな行動に優先順位を付ける。
(2) 持続的な輸送 全般的な目的；輸送システムが、社会の経済、社会、環境の要請を満たす一方で、経済、社会、環境に対する有害な影響を最小限にする。	
国—準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	全ての交通手段の経済と環境面のパフォーマンスを改善する手段を採る。
(3) 持続的な消費と生産 全般的な目的；持続的な消費と生産のパターンを促進する。	
国—準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	EU と世界レベルにおいて、より持続的な消費と生産の形式をもたらす特定の行動を探求する。

<p>(4) 天然資源の保護と管理</p> <p>全般的な目的；天然資源の管理を改善し、乱獲を避け、生態系の恩恵の価値を認識する。</p>	
国－準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	新地域開発計画を通じた農業・漁業分野における更なる努力を行う。
<p>(5) 公衆衛生</p> <p>全般的な目的；平等な環境の下で良好な公衆衛生を促進し、健康への脅威に対する保護施策を改善する。</p>	
国－準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	調整の方式により衛生に対する脅威に対応する能力の開発強化を行う。
<p>(6) 社会的な包含、人口統計学、移住</p> <p>全般的な目的；世代内部と世代間の結束を考慮に入れつつ多様な構成員を含んだ社会を創設するとともに、永続する個人の安寧の前提としての市民の生活の質を確保し向上させる。</p>	
国－準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	児童の貧困を早急かつ抜本的に解消するために必要な措置をとり、全ての児童に平等な機会を与える。
<p>(7) 世界的な貧困と持続的成長への挑戦</p> <p>全般的な目的；世界中の持続的成長を促進し、欧州連合の対内的及び対外的政策が世界的な持続的成長と国際的関与に整合することを確保する。</p>	
国－準国家のレベル	行動（代表例）
構成国	アフリカ、ラテンアメリカ、太平洋に関する EU 戦略を履行する。

上の表が示すとおり、EU の構成国は、7つの重要な努力目標において予見される行動を広範囲にわたって取っている。構成国は、目的達成のために欧州理事会と協力して行動することを想定されるだけ

でなく、独自の活動も拡げていくべきと考えられている。

しかしながら、準国家レベルにおいては、一度だけ特定の行動が直接取り組まれている。すなわち‘持続的な輸送’の挑戦において、都市の輸送の計画とシステムを開発・実施し、その中で都市と周辺地域の緊密な協力を検討することを促されている。

‘持続的な輸送’以外に、他の3つの努力目標は、州と地方政府レベルに関係する行動を含んでいる。第一に、‘気候の変動とクリーンエネルギー’において、バイオマスの活用の増加が、地方部において新たな収入と雇用機会を提供することが期待されている。

第二に、‘持続的な消費と生産’において、緑化資源の公共による買上げ（GPP）におけるベストプラクティスを共有することにより、州と地方政府レベルにおけるGPPの促進の可能性に取り組むべきと考えられている。最後に、‘天然資源の保護と管理’において、州と地方政府における生物の多様性と環境に係る‘自然2000ネットワーク’を仕上げることに同様に、農林漁業の分野において、地方部の開発のための新たな計画を作る指示が出されている。

1.2.3 横断的な政策

新EU戦略は、知識社会に寄与することをねらいとした3つの横断的な政策も含んでいる。

教育と訓練は、“変革を促進し、全ての市民に持続的発展を達成する上で必要とされる重要な能力を提供する上で必要不可欠なもの”（欧州委員会、2006b:para14）と定義されている。

全てのレベルにおける持続的発展に関する質の高い教育は、将来における非持続的な傾向を転換させることを保障するものになるべきである。構成国は、持続的発展に関する教育と、建設、エネルギー、輸送のような重要な分野における職業に焦点を当てた訓練を進展させるべきである。さらに、構成国は、国連欧州経済委員会の持続的発展教育戦略を実施しなければならない（2005年3月、ヴィリュニスにおいて採択）。

持続的発展の調査と開発は、意思決定に資する短期間のプロジェクトと、構想力のある概念を開発するための長期間のプロジェクトが必要である。その上、EUの持続的発展戦略は、2つ以上の学問分野にまたがるアプローチを開発する必要がある、科学と政策形成は繋がられなくてはならないことを指摘している。EUレベルにおける重要な役割は、第7次の調査・技術的発展基本プログラムにおいて予見されている。

資金調達と経済的手段について概略が述べられている。これは、市場の透明性を促進するとともに、生産物とサービスにおける実際の経済、社会、環境面のコストを映し出す適切な経済的手段を含む（これを‘適切な価格決定’原則という。）。構成国は、(a)課税を労働から資源、エネルギー消費に移すことを検討し、(b)雇用増加というEUの目標に寄与し、(c)効率的な方法での環境に有害な影響を削減することに寄与しなければならない。さらに、委員会と構成国は、最適な方法で持続的発展を促進するために、様々なEUの資金要素を調整しなければならない（例えば、統合政策資金、地方部開発資金、漁業資金等）。

1.2.4 履行

新 EU 戦略においては、2つの章が、施策の実施上の問題点について触れている。

第一に、全ての政府レベルにおいて、対話と利害関係者の参画に取り組まなければならない。EU レベルにおいては、委員会は、情報、対話、行動を起こすことへの認識において、持続的発展の問題を含めて考えている。

一般に利害関係者（ビジネスリーダー、企業社員、非政府組織等）は、政策立案者と共に、中期、長期の持続的発展の課題について明確にすることを促される。とりわけ、市民社会の発案が持続的発展の所有者たる資格を増やしていくべきである。国家と準国家レベルにおいても、しかるべく、持続的発展について対話することが促される。持続的発展を普及させ社会資本を形成する上で、地方と州レベルが重要な役割を果たすことを認識し、EU の持続的発展戦略においては、そのねらいは、“都会と地方において、市民が生活し、働き、質の高い生活の創出に参加する持続的なコミュニティを形成することにある。”と指摘している。

さらに、LA21 と幅広い公衆の参加を伴うそれに類する過程は強化されなければならないと述べられている。全ての市町村と市は、アールボルグ・コミットメントにサインし履行することも促されている。さらに、理事会は、‘欧州持続的発展市町キャンペーン’を促進することも促されている。この運動は、優良事例について情報交換を行うとともに、州や地方政府機関による最良の持続的発展の主導的取組に対し賞を与えるというものである。

第二に、実施、監視、フォローアップの問題も、新 EU 戦略において触れられており、基本的に、2年間の戦略の管理サイクルの概略が述べられている。欧州理事会は、2年毎に、持続的発展の包括的指標を含め、構成国のレベルにおいて、持続的発展戦略の進捗報告を提出することが要請されている。最初の報告書は、2007年10月に、理事会により公刊された。これらの過程の報告を基にして、欧州委員会は、7つの重要な努力目標は現在も完全に有効であり、全ての政府レベルにおける効果的な履行に焦点が当てられるべきであると指摘している。さらに、EU 持続的発展戦略と各国の持続的発展戦略に密接な関連が必要であると言及している。2009年6月の次の進捗報告のため、理事会は、最優先で実施されるべき行動を概観するためのロードマップを提示することが促されている（欧州委員会、2007a）。

構成国も、EU 持続的発展戦略と国毎の持続的発展戦略について、2007年以降、2年毎に進捗報告を提出することが要請されている。このために、各構成国は、持続的発展戦略の調整者として代表者を任命し、彼らは理事会事務局と進捗報告書とそのひな型について討議を行った。一般に、国家持続的発展戦略（以下「国家戦略」という。）を未だ整備していない国については、2007年7月までに整備することが奨励され、全ての構成国は、多くの利害関係者による持続的発展に係る勧告委員会を強化又は設置するべきと考えられている。

1.2.5 結論

新 EU 戦略においては、EU における持続的発展を管理する一般的な政策アプローチは、より包括的

で戦略的なものとなった。一方では、新 EU 戦略はより多くの優先分野（重要な挑戦）を含んでいる。すなわち、2001 年の当初の EU 持続的発展戦略に既に言及されている分野（気候の変動、持続的な輸送、公衆衛生、天然資源の管理）に対し、3つの付加的な優先分野が明らかにされている。すなわち、持続的な消費と生産、社会的な包含（一体性の確保）、世界的な貧困、持続的発展である。他方、政策誘導の原則と戦略的な公共管理の課題は明確に定義されている。すなわち、予算上の問題や、履行、監視、見直し（2年間の管理のサイクル）と同様に対話と参加の問題である。

新 EU 戦略は、持続的成長を普及させる上で、多様なレベルでの管理が重要であることを認識している。すなわち、戦略の目的を果たすための異なるレベルの政府間の協力である。構成国が、7つの重要な努力目標、横断的な政策、及び履行に関する章において予見される行動に明確かつ広範囲に取り組んでいる一方で、準国家レベルにおいては、一般的な意味においてのみ取り組まれている。それ故、EU の持続的発展戦略の目的を果たす上で準国家レベルを含むか否かという点に関しては、構成国の裁量に大きく委ねられている。

1.3 EU 持続的発展戦略の最初の進捗報告

2007 年 10 月、欧州理事会は、新 EU 戦略の実施について最初の進捗報告を発表した。進捗報告は、主に Eurostat（注：欧州連合の統計機関）による持続的発展に係る指標監視報告と個々の構成国の進捗報告を基礎としている。理事会は、この“各国の態度のスナップショット”は基本として比較的控えめな進捗を示していると論じている。しかし、EU と構成国のレベルが政策をより強く主導していくようになったことは、異なる利害関係者間で政策の優先順位が次第に収めてきたことと同様に、適切な方向に向かっている前向きな兆候として明確になってきている。しかし、一般に、取組を概観することは、政策分野をまたがる統一性、すなわち水平的な統合を確保することが全ての政府レベルにおいてやりがいのある課題であることを強調することとなる。

以下において、我々は進捗報告における一般的な調査結果を提示し、構成国と準国家レベルに関連する部分に焦点を当てることとする。

7つの重要な努力目標に関する進捗の評価は、EU と構成国の両方のレベルにおける一般的な目的と行動に焦点を当てている。

- ・ 気候の変動とクリーンエネルギー；

温室効果ガスの削減の進捗は目的を達成し、予測は、EU は京都会合の目標には到達し得たことを示している。しかしながら、京都会合の目標を満たすためには、代替エネルギー資源への信頼の強化が必要となる。重要な戦略上の指針が EU の気候変動とエネルギーの統合政策により示されている。ほとんど全ての国家が、国の気候変動戦略を採択している。それは単一の政策である場合もあれば、国のエネルギー政策戦略に組み込まれている場合もある。排出取引計画を適用することや、代替物及び生物燃料の持続的な使用を促進すること、気候変動適応戦略・計画を発展させることについて継続的な努力が払われるべきである。

- ・ 持続的な輸送；

進捗報告は、“欧州は、未だ持続的な輸送の途上にはない。”と論じている（欧州理事会、2007a:5）。例えば、輸送によるエネルギー消費は増大し、環境にやさしい輸送手段へのバランスのとれた移行は未だ達成されていない。ある程度の進展は見られた（汚染排出物の削減等）が、更なる進展が求められる。構成国のレベルでは、これらは、例えば、燃料の効率性のための技術革新の促進、輸送における環境にやさしい手段、都市交通における行動、インフラの有料化の方法が対象となる。

- ・ 持続的な消費と生産；

経済成長から切り離された原料の消費について進捗が見られた。より多くの企業が、環境に配慮した行動を報告し、市場において、持続的な生産物とサービスの増加が見られる。しかしながら、欧州における平均的な物質集約度（注）は、他の市場（日本等）に比べると依然として高い。

（訳者注）直接財、間接財全てを合わせた物質の投入の度合い。この値が低ければ、環境負荷は低い。

構成国では、企業の社会責任（CSR）と緑化推進（GPP）を鼓舞するいくつかの指針が整備されてきており、企業の技術革新も奨励されている。統合された生産戦略アプローチの実施と、GPPの更なる強化、EMAS（注）とエコラベル計画の改定が求められている。

（訳者注；環境管理・環境監査スキーム）

- ・ 天然資源の保護と管理；

資源の効率性、森林地と荒廃地の発生などの不変性の問題が明らかにされ得るものであった。水、空気、土壌の状況は多様で複雑である上に、全てのEU構成国の完全なデータというものはしばしば欠けている。生物多様性の分野に大きな関心が見いだされている。例えばいくつかの魚資源の趨勢のようなものである。大半の構成国は、回復できる天然資源の管理の改善に努力し、様々なEUの指令（例えば、廃棄物、大気の質、水に関するもの）を活発に実施している。更なる行動は、例えば、生物多様性の影響を政策やプログラムに統合することを強化すること、NATURA2000の達成、生物多様性の保護及び生態系の維持を含むべきである。

- ・ 公衆衛生；

いくつかの積極的な傾向が欧州において認められる。しかしながら、社会的グループ間での健康状態の不平等が幾つかの国ではかなり高い。多くの行動が、構成国のレベル又は準国家レベルでとられてきた。生活習慣に係る病気の近時の増加を抑制し、健康状態の不平等を減らすため、継続的な行動が必要である。

- ・ 社会への包含、人口統計、移住；

全般的な進捗にかかわらず、幾つか憂慮すべき事実がある。例えば欧州の人口の16%は、貧困の危機の状態にある（児童、片親、高齢者は特に脆弱な状態にある。）。また幾つかの構成国においては、失業率が依然として高い。全ての構成国は、2006年から08年の間、この難題である3つ全ての分野に

において社会的保護と社会への包含の戦略を発展させてきた。人口統計上の問題、生涯学習戦略、効率的な労働市場政策、近代的な社会の安全確保システムへの対応が更なる行動として求められている。

- ・ 世界的な貧困；

ミレニアム発展目標（MDGs）の普及において、積極的な発展が達成されてきた。しかし、特に、水、森林、耕作地のような重要な資源において、環境の持続性に対する圧力が存在する。

次に、以下に掲げる問題は、横断的な政策として強調されている。

- ・ 教育と訓練；

欧州の行動のための政策の枠組みとして、教育と訓練 2010 計画があり、構成国は、この計画を通して共通の目標を達成しようと試みている。次第に、構成国は、持続的成長の問題を教育システムの中に組み込んできている。

- ・ 研究と開発；

2000 年から 2005 年の間、研究開発に対する投資は停滞していた（平均で GDP の 1.9%）。これは、2010 年までに GDP の 3%にするという EU の目標に遠く及ばない。第 7 次基本計画は、欧州における持続的成長の研究を動員することを試みようとしている。2007 年において、共同研究の 40%は、直接又は間接的に欧州持続的成長戦略の挑戦に関係する研究プロジェクトとすることを求めている。さらに、構成国における国家研究プログラムは、欧州全体の研究分野の視点からも、欧州持続的成長戦略の重要な挑戦に取り組んでいる。

- ・ 資金調達と経済的手段；

多様な市場に立脚した手段（例えば税と排出取引システム）や、特定の政策に基づく市場に対する誘因（例えば研究開発、技術革新、実演に対する資金援助）が、EU と構成国のレベルで、持続的発展を支えるために実施されている。2007 年 3 月、理事会は、環境とエネルギーに関する政策のための市場に立脚した手段についてグリーンペーパー（訳者注；政府試案のこと。）を採択した。2008 年には、理事会は、エネルギー課税に関する指令の見直しを開始した。欧州州開発資金及び統合資金は EU 持続的発展戦略の重要な挑戦に対する資金援助を含んでいる。それは、気候の変動や持続的な輸送のような課題である。さらに、統合政策は、市民参加や全ての政府レベルにおける政策の統合などの持続的発展の管理原則に該当するものに適用される。

実施の観点から見て、進捗報告は、EU のレベルと構成国のレベルにおいて、EU 持続的発展戦略の様々な話題に係る注意を喚起する催しや会議が計画された。ローカルアジェンダ 21 と欧州持続的市・町キャンペーンが、政策の普及と実施の過程において市民と NGO を巻き込んだ建設的な事例として言及されている。

監視とフォローアップについては、幾つかの進展が、新 EU 戦略の採択以来、生じている。すなわち、各構成国は、進捗報告をまとめ構成国間のベストプラクティスについて情報交換する意味で理事会を補助するため持続的発展戦略の調整者を1名（いくつかのケースでは複数名）任命している。持続的発展戦略調整者グループは、2007年進捗報告の準備のため2回会合を開いている。Eurostatは戦略の目標が達成されたか否かを測定する包括的な一連の持続的発展指標を用いた進捗報告を公開した。最後に、オランダ国は、国家戦略の改定の過程において戦略の徹底した見直しを企画した。更なる徹底した見直しは、公開されたハンドブックを基に行われ、理事会との共同負担により行われることとなるが、歓迎され期待されている。

1.4 リスボン戦略と当該戦略の EU 持続的発展戦略との関係

1.4.1 リスボン戦略 2000

“グローバルイゼーションによりもたらされた量的なシフトと、経済欧州経済の急進的な変換を求め新たな知識を原動力とする経済”に直面し（欧州委員会 2000;para1）、欧州委員会は、2000年3月のリスボン会合において、EUの戦略的目標を採択した。それは、2010年までに“世界において最も競争力がありダイナミックな知識を基礎とした経済になる”（同書;para5）というものであった。‘リスボン戦略’として広く知られるようになったものは、当初、次のことをねらいとしていた。

- ・ 知識を基礎とした経済、社会への移行の準備（知識社会と研究開発のためのより良い政策）
- ・ 欧州の社会モデルの近代化
- ・ 健康な経済の概観と好ましい発展の展望

リスボン委員会の結論の中では、環境と持続的発展の問題は、わずか3回触れられているだけであり、かつとても一般的なものである。第一に、知識基盤経済は、市民の生活の質と環境を改善する能力を持つことが見込まれると論じられている。第二に、委員会は、情報技術が環境面でも健全な技術を促進し得ると論じている。第三に、企業の社会的責任（CSR）は、企業の社会と環境の課題への貢献の問題として言及されている。

リスボンの過程の管理について、欧州委員会は、春の会合において、戦略目標の進捗の統合と監視を確実にするための先導と調整の役割を負った。経済社会政策は大部分が構成国の責任において行われるという事実に鑑み、リスボンの目標の実施は、新たな調整の公開手法（OMC）により促進されることとなった。これは、ベストプラクティスを広め、より大きな収斂を達成するためのものである。OMCは、構成国が政策を整備し次の視点を保有することを助けることをねらいとしていた。

- ・ 目標を達成するための特定されたスケジュールを伴った EU の指針を決定すること。
- ・ 世界最高水準に対するものであり、ベストプラクティスを比較する手段として異なる構成国間の必要性に合わせて調整された量的、質的な指標、水準点を確立すること。
- ・ 目標を設定し手段を採択することにより、欧州の指針を国と州レベルの政策に書き換えること。
- ・ 相互の事実習得の過程として、定期的な監視、評価、徹底した見直しを計画すること。

2004年3月に、欧州委員会は、リスボンの過程の独立した中期的見直しを開始した。見直しは、

前オランダ国首相 Wim Kok 氏をトップとする高官グループにより行うことが計画され、それぞれ異なる利害関係者の見解を代表する 13 名の委員により構成される。いわゆる“Kok レポート”は、“失望させられる納品結果は、加重的な課題、貧弱な協力関係、衝突している優先関係”によるものであると講評した。それ故、“現在、失った時間を埋め合わせるため、より良い実施が求められている。”（欧州委員会、2004; 6）とされている。報告は、欧州全体の枠組みに支えられた各構成国の国家政策を発展させることと、より協議して調整された方法で行動することを示唆するものであった。

1.4.2 リスボン戦略 2005 の再開

当初の戦略の雑多な結果を認識し、欧州委員会は、2005 年 3 月のブリュッセル会合において、リスボン戦略（成長と雇用のための協力）を再開し、成長と雇用の優先分野に再度焦点を当てた。再開の中で 3 つの極めて重要な構成要素は、次のとおりである。

- ・ 成長のための知識と技術革新
- ・ 欧州を投資と労働の上でより魅力的な場所にする
- ・ より多くの良質な職を創出すること

再開の背景にある主要な考えは、“欧州は、知識と技術革新と人的資本の最適化を最重視しつつ、その競争力の基礎を見直し、発展の可能性と生産性を増大させ、社会的統合を強化しなければならない”（欧州委員会、2005 ; para5）としている。委員会の結論は、戦略の 3 つの次元（すなわち経済、社会、及び環境）を指していたが、それらは、持続的発展の概念を基礎とした統合された政策アプローチを概観したものではなかった。より重要性が低いとされ非常に一般的な言及しかされていない環境問題の扱いにより、成長と雇用の問題が優越的に扱われていることが際だっている。委員会の結論は、発展と雇用の文脈において、非常に幅広く、5 つの持続的発展の問題に言及している。すなわち、(1)環境技術革新と環境科学技術、(2)天然資源の持続的管理、(3)エネルギーの効率化、(4)生物多様性、(5)持続的な生産と消費である(欧州委員会、2005; para 19-20)。

“発展と雇用に対してより大規模で実践的な貢献をする”ことをねらいとして（欧州委員会、2005 ; para 38）、より合理化、簡素化された管理の過程が 2005 年に導入された。リスボン戦略は、3 年間のサイクルに基づき、2005 年に開始され 2008 年に見直されたが、その管理は次のような段階を含んでいる。

- ・ 委員会によって採択された一連の‘発展と職のための統合された指針’。これは幅広い経済政策指針（BEPG s）と雇用指針（EG s）を含んでいる。
- ・ ‘統合された指針’を基礎として
 - ‘コミュニティ・リスボン計画’。これは EU レベルで対応するものとして企画された行動を配列した計画である。
 - ‘国家改革計画’（NRP s）。これはリスボン戦略の目標に到達するために構成国においてとる行動を配列した計画である。

- 各構成国は、リスボン国家レベル調整者を任命する。彼らはしばしば‘ミスター（ミズ）リスボン’として言及され、しばしば高位の政治家（大臣等）である。
- 構成国は、毎年、国家改革計画の実施に関する国の報告書を提出しなければならない。
- 欧州理事会は、‘戦略報告書’をとりまとめる。（これは毎年の進捗報告であり、戦略の目的の達成度を示し、構成国の達成度合いの評価を含むものである。）この報告書は毎春委員会の会合で討議される。

以下の節では、リスボン戦略の管理の手段をより詳細に述べる。

‘**発展と雇用のための統合された指針**’（欧州委員会、2005）は、2005-2008年の間に、リスボン戦略の目的に到達するために、EUと構成国が実行すべき方法について概略を述べている。‘広範な経済政策指針’（BEPGs）は、再びマクロとミクロの指針に細分化され、後者は特に構成国に関係している。‘雇用指針’（EGs）も構成国に向けられたものである。欧州理事会でまとめられたこの文書には、合計で、24の統合指針が示されている。しかし持続的発展と環境問題に直接向けられた指針はただ一つしかない。指針11は、“資源の持続的使用の奨励及び環境保護と成長の相乗効果”をねらったものである（欧州共同体、2005: 19-20）。

統合指針に基づいて、欧州理事会は、‘**共同体リスボン計画**’を2005年7月に公刊した。その中で、その計画は、2005-2008の期間におけるEUレベルでのマクロ経済の手段の概略を述べている。同様に統合指針に基づき、各構成国は、2005年10月までに国家改革計画（NRP）を発展させ、2005-2008年の期間をカバーしている。一般的に、国家改革計画は、例えば目標の考案において、構成国によってかなり多様である。構成国の中には、EUと自国の優先順位を定量的で時期も設定した一連の目的の中に統合しようと試みている国もあれば、包括性に劣る国もある。付言すれば、国家改革計画の中には目的に取り組むための政策手段の内容と形式を明確に記述しているものがある一方で、しばしば、他の計画においては、この情報は欠けている（Steuer 他、2008）。さらに、構成国は、毎年この計画の実施について報告書を作成している。これまで、2006年と2007年において、各構成国による国レベルでの実施報告書が公刊されてきた。

欧州理事会は、毎年、各構成国の達成状況を評価している。2006年、2007年においては、理事会は、各構成国に対し、その国毎の勧告も出している。それから理事会は、‘戦略報告書’の形で、リスボン戦略の目的に向けた全般的な進捗状況について要約を行っている。2007年12月の最新の戦略報告書においては、理事会は、“何が行われる必要があるかについて広範な合意はあるが、履行の速度は不均一であった。全ての構成国は、2005年以降実質的な改革を実施してきたが、ある国は、他の国より強固に努力目標に対応してきた。‘改革疲れ’が最近の12ヶ月において顕在化してきた。”と論じていた（欧州理事会、2007c: 6）。

欧州委員会は、2006年3月に、リスボン戦略の中の**4つの優先分野**について合意した（欧州委員会、2006b: para16）。

- ・ 知識と技術革新における更なる投資
- ・ あらかじめ範囲を限定しないビジネスの可能性、特に中小企業（SMEs）

- ・ 優先的な部門に対する雇用機会の増大（例えば、若者、女性、高齢労働者、障害者、それと同様に合法移住者、少数民族）
- ・ 欧州のエネルギー政策

2007年3月の欧州委員会の春期会合において、包括的なエネルギー行動計画である‘欧州エネルギー政策’（EPE）が2007-2009年を対象として採択された。これは、しばしば引用される“20-20-20”の目標である。すなわち、(i)温室ガスの排出を1990年に対し2020年までに20%削減する、(ii)2020年の予測値に対してEUのエネルギー消費を20%節減する、(iii)2020年までにEUのエネルギー消費全般の中で再生可能エネルギーの構成比を20%にするという目標である（欧州委員会、2007b）。再生可能エネルギー行動計画は、2010年の欧州委員会までに採択される予定である。

第2次の3年間サイクルは、2008年3月の欧州委員会において更新された。委員会は、統合指針は2008-2010年の期間において有効であることを確認するとともに、2006年春の委員会会合において合意された4つの優先分野について再確認した。さらに、構成国はリスボン戦略の目標にどのように到達するかという具体的な手段を詳細に配列する行動計画を発展させるべきことが決定された（欧州委員会、2008: para4-5）。

最後に、欧州理事会は、新たな‘2008-2010年のための共同体行動計画’を公刊した。これは、統合指針に基づき、4つの優先分野に依拠した10の重要な目標を示しているものである。持続的発展の文脈においては、重要な目標8（気候の変動及びクリーンエネルギー）と目標9（持続的な生産と消費）のみ、特有の関連性がある（欧州理事会、2007b）。

環境保護は“気候の変動に関する京都議定書との関係において特に”重要であることは、EU州委員会により、リスボン戦略の成長と雇用戦略の概要意見草稿の中で認識されている（2008c: 28）。

欧州理事会の‘発展と雇用’ウェブサイトにおいて、リスボン戦略における様々な目標と行動の領域は、主要な達成目標を量で測定するようにするとともに過程を簡素化するため、縮減合理化されてきたと論じられている。主要な達成目標は、(a) 2010年までに研究開発における欧州のGDPの3%の投資額とする、(b) 2010年までに雇用率70%を達成する、(c) 温室ガス（GHG）の排出を2020年までに20%削減する、というものである。

現在のリスボン戦略は2010年に終了し、この事実は、2010年以降の問題と同様に、2008年3月の欧州委員会の結論において演説された。“欧州委員会は、継続してEUレベルでの構造的な改革への関与と持続的発展と社会的な結束が、発展と雇用のための更新されたリスボン戦略により達成された進捗を定着させるために、2010年以降も必要と考えられる。それ故、欧州委員会は、理事会、委員会、及び国家のリスボン戦略調整者に対し、2010年以降のリスボン戦略の将来をよく思案することを促すものである。”（欧州委員会、2008: para6）。

1.4.3 リスボン戦略とEU持続的発展戦略の手順の類似点と相違点

下記の表2は、リスボン戦略と新EU戦略の手順との重要な類似点と相違点を概観したものである（Berger, 2008）。

表2 再開したリスボン戦略と新 EU 戦略の手順の類似点と相違点

	再開したリスボン戦略の手順	新 EU 戦略の手順
主要な EU 戦略	再開したリスボン戦略 (2005)	新 EU 戦略(2006)
欧州委員会における討議	3月委員会	12月委員会
欧州理事会における責任を持つ部局	事務局長	事務局長
国家レベルの戦略の文書	国家改革計画 (NRPs)、中期戦略—リスボン戦略との結びつきは強い (トップダウン方式)	NSDSs (国家戦略)、長期戦略—新 EU 戦略との結びつきは弱い (大半の国家戦略は新 EU 戦略の前に整備)
方向性	競争力の改善、欧州の中期・短期における経済的成長と雇用の増加の達成がねらい	持続的発展、長期にわたる生活の質と安寧の達成がねらい
主要な目標/優先分野 (持続的成長の問題を含む)	<p>3つの主要な要素(2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 発展のための知識と技術革新 ・ 欧州を投資、労働の上でより魅力的な場所にする ・ より多くの良質な職の創出 <p>4つの優先分野 (2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 知識と技術革新におけるより多くの投資 ・ 制限を設定しないビジネスの可能性 ・ 優先部門に対する雇用機会の増大 ・ エネルギー政策/ 気候の変動 <p>幾つかの持続的発展の問題は幅広くリスボン戦略の中で言及されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 環境技術革新と環境科学技術 ・ 天然資源 ・ エネルギーの効率性 ・ 生物多様性 ・ 持続的生産と消費 	<p>7つの重要な努力目標(2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 気候の変動とクリーンエネルギー ・ 持続的な輸送 ・ 持続的な生産と消費 ・ 天然資源の保護と管理 ・ 公衆衛生 ・ 社会的包含、人口統計、移住 ・ 世界的な貧困と持続的発展の努力目標

水平的な政策の統合	経済と雇用の軌跡と政策；大掛かりな環境面の目標はない。持続的発展に沿った統合戦略アプローチはない。	社会、経済、環境の目標のバランスを図ることをねらうと共に、後の2者を重視。経済成長と持続的発展の関係の明確化は特になし。
垂直的な政策の統合—手順の発生	トップダウンの起源：リスボン戦略がまず採択され、構成国の国家改革計画がその後続く（共通の達成目標を保障するための‘統合された指針’に基づいたもの）	ボトムアップの起源：大半の国家戦略が2006年の新EU戦略に先行していた。；2006年以降の改正国家戦略は、新EU戦略の目標に平仄を合わせている。
EUと構成国との協力	構成国の調整者（リスボン調整者）は事務局長が議長を務める。	構成国の調整者のグループ（持続的発展戦略調整者グループ）は事務局長が議長を務める。
管理のタイプ	当初から典型的な公開型協力方式；国を特定した勧告、各構成国に対する‘監視するポイント’の提示。それに伴う毎年の理事会代表の各構成国への訪問；欧州理事会における高級の委員会（例えば経済政策委員会、社会的保護委員会）	次第に‘簡素な形’での公開型協力方式（進捗報告、指標、徹底した見直し等）；しかしながら、欧州理事会において高級な委員会はない。（例えば持続的発展や環境政策委員会はない。）；国を特定した勧告や構成国への訪問はない。
管理の周期	3年間	2年間
EUと構成国において進捗を報告する期間	毎年（‘リスボンパッケージ’）	年間に2回
国のレベルにおける責任ある省	経済省	環境省
戦略の更新/見直し	2010年	2009年（見直し）及び2010年（包括的な見直しの可能性）

2 国家持続的成長戦略の概観

2.1 方法論からのアプローチ

この章では、全 27 構成国の国家戦略の類似点と相違点について、**戦略の公的管理** (Steurer,2007) としての持続的発展の管理の主要な特徴に基づき、比較概観することとする。我々は下記の表 1 で概略を表している国家戦略について戦略の公的管理の考え方を用いている。

表 3 国家戦略の戦略的管理のための概念

原則	運用と記述
(1) 共通のビジョンと戦略的目標	<ul style="list-style-type: none"> 国家戦略は、主要な目標の概略を明らかにし、持続的成長に係る共通の長期ビジョンを明確にするものでなければならない。 国家戦略の目標は、定量化され測定可能な戦略目標として運用されなければならない。
(2) 水平的統合	<ul style="list-style-type: none"> 経済、環境、及び社会問題の統合は、考慮に入れられなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 持続的発展戦略の文書の中（例えば、持続的発展の 3 つの次元の結びつきとトレードオフの関係を強調） ○ 持続的発展戦略の管理（例えば、持続的発展戦略を実施する責任を有する省間の組織を確立）
(3) 垂直的統合	<ul style="list-style-type: none"> 持続的発展戦略は、そのビジョンと目標が幾つかの政府レベル（[EU]、国家/連邦、州、地方）で、統合 / 協力の方法により実施されることを確実にしておくなければならない。
(4) 参加	<ul style="list-style-type: none"> 持続的発展戦略を進展させ実施する際に異なる利害関係者を参加させなければならない。 参加の活動は、持続的発展のための恒久的な委員会、特定の問題のみについての利害関係者との意見交換、知識を提供したり相談業務を行うインターネットの活動等がある。
(5) 履行の仕組みと能力開発	<ul style="list-style-type: none"> 持続的発展戦略の目標は、次のことを整えて取り組む必要がある。 政治的責任が明確になるような実施のための準備と仕組み（予算、毎年又は半年毎の作業/行動計画）；目標を達成する上で必要な適切な制度上又は個人的な能力、又は能力開発のための行動

<p>(6) 監視、評価（定量的又は定性的）及び戦略の見直し</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目標を達成する上での持続的発展戦略の有効性は、次のようなものでなくてはならない。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 一組の持続的発展に係る指標（主として定量的）による絶え間のない監視 ○ 規則的な間隔での見直し / 評価（主として定性的） ・ 証拠に基づいて政策の学習が行われるように、結果/報告の監視と見直しは、持続的発展戦略の絶え間のない調整と循環的な見直しの中で勘案されなければならない。
------------------------------------	---

以下の章は、戦略の公的管理の全ての原則に関する比較を含んでいる。それとは別のより長い章は、国家戦略の準備と履行において準国家レベルが組み込まれているかという点を調査したものである。

2.2 国家持続的発展戦略の類似点と相違点

2.2.1 国家持続的成長戦略の基礎的な情報

表4は、27のEU構成国の国家戦略の採択の状況を示したものである（2008年3月現在。国家戦略調整者へのインタビューに基づく。）

（*以下の表は主要国を抜粋）

表4 国家戦略の採択状況

国名	国家戦略(NSDS) 採択時期	所管官庁	見直し
フィンランド	2006 (改定 NSDS)	環境省	改定の計画なし
フランス	2006 (改定 NSDS)	生態学と持続的発展省	改定作業中;改定後NSDSは2008年後半に完成の見込み
ドイツ	2002	連邦首相府	改定の計画なし
イタリア	2002	環境、国土、海洋省	改定作業中;改定後NSDSは2008年後半に完成の見込み

オランダ	NSDS なし	住宅、空間計画、環境省	‘持続的発展の戦略的アプローチ’が近時政府により整備された。
スペイン	2007	環境省	改定の計画なし
スウェーデン	2006 (改定 NSDS)	環境省	改定の計画なし
英国	2005 (改定 NSDS)	環境、食糧、農業問題省	改定の計画なし

現在、24のEU構成国が国家戦略を採択し、実施中である。入手できた情報によれば、2カ国が、最初の国家戦略の策定を準備中である（ブルガリア及びハンガリー）。両者のいずれのケースにおいても2008年前半に採択されるべきものである。それ故、26のEU構成国は、2008年までには国家戦略を備えることになる。唯一の例外はオランダ国である。以前の行動計画である‘持続的行動’（2003年に承認され有効期限が切れたもの）の徹底した見直しを行うべきとする勧告に基づいて、オランダ国は、別の国家戦略の文書を用意するのではなく、“持続的発展のための戦略的なアプローチ”を発展させることを意思決定した。オランダ政府は、持続的発展を政策過程全体の一部と位置づけ、更なる審議を行うために‘議会への書簡’を発出した。国家戦略の過程に伴う幾つかの論題もこのアプローチの中に含まれている（例えば、毎年の報告、監視、国レベルでの利害関係者との意見交換等）。

大半のEU構成国は、国家戦略を2000年から2007年の間に採択した。5カ国のみが、1990年代に国家戦略又は類似の文書を採択している。フィンランド（持続的発展のための政府計画、1998年）、アイルランド（国家戦略1997年）、ルクセンブルグ（持続的発展に関する国家計画、1999年）、ルーマニア（国家戦略、1999年）、及び英国（第1次国家戦略、1994年）である。

5つの国は、既に国家戦略の改定を行った。ベルギー、フィンランド、フランスは、これまで1回の改定を行い、英国は2回、スウェーデンは3回行っている。現在、国家戦略の改定は14のEU構成国で進行中又は計画されている。それらの大半は2008年中に完成することが見込まれている。国家戦略の一般的な更新とは別に、改定する国の数が多い主な理由は、新EU戦略の目標に国家戦略をそろえるためである。それ故、改定は、新EU戦略の第40段落の文脈を踏まえて判断しなければならない。そこでは、“持続的発展戦略の将来の見直し[すなわち改定]は、改定されたEUの持続的成長戦略の観点から企画し、構成国の特有な事情も考慮しつつ、一貫性、統一性、相互の支持を確保するものでなければならない。”とされている（欧州委員会、2006a:para40）。

大半のEU構成国においては、環境省が、国家戦略の実施に係る調整に責任を負っている。4つの国では、内閣府、首相府、連邦首相府が責任を負っている（ドイツ、マルタ、スロバキア、スロベニア）。後者の方が、持続的発展に必要なものに対しより適切に対応しているように見える。持続的発展は横断的な性格を有しているため、一部局である省よりも、組織を横断する機関が国家戦略全体を調整することが有益である。さらに、環境省はしばしば政府内において（予算、資源、影響力等において）、最も

強い省ではないので、政府部内において所管省をどこにするかは、政府を誘導する原則としての持続的発展と深く関係することとなる。

2.2.2 国家戦略の主要な目標

大半の EU 構成国は、持続的発展の 3 つの柱をカバーする 5 から 10 の主題となる目標を有している。

- ・ 環境（例えば、自然保護、生物多様性、気候の変動とエネルギー、輸送、水等）
- ・ 社会（例えば、雇用、貧困、公衆衛生、教育等）
- ・ 経済問題（例えば、経済成長、効率的な資源利用、研究開発、持続的な生産と消費等）

さらに、多くの国家戦略は、主要な目標の一つとして‘国際的な責任’を含んでいる。幾つかの国は、文化遺産の保護に言及している（エストニア、ポーランド）。チェコ共和国は、主要な目標として‘良い統治’を含んでいる唯一の構成国である。ラトビアとリトアニアは、主題となる目標を含んでいないが、16 の分野に沿った目標をそれぞれ考案している。

全ての EU 構成国において、主要な目標は、行動と施策に細分化されている。Eurostat が企画した研究（Eurostat, 2007; Hametner & Steurer, 2007）が示しているように、持続的発展戦略における目標/行動/施策の総数は、32（エストニア）から 610（リトアニア）にわたる。大半の国家戦略が非常に漠然とした目標を有している。例えば、“安寧は保護され、強化、拡充されなければならない”、“EU 環境規制は強化しなければならない”というような目標である。他方、特定した、測定可能で時間管理もされる目標を含んでいる国は少数派である。例えば、“2005 年に目標はエネルギー消費の中で CO2 の排出を 1988 年の水準から 20%削減する”“2012 年までに、農業地帯の 10%を環境に配慮した農業のエリアに転換する目標を達成する”というような目標である。

一般に、国家戦略の目標が達成されたか否かを監視するためには、明確で測定可能な目標を設定することが重要である（‘見直しと評価’及び‘指標と監視’の章を参照）。

Eurostat の研究は、EU 持続的発展戦略の 7 つの重要な努力目標は構成国の国家戦略の中にどのように反映されたかという点についても調査している。調査対象となった 18 の国家戦略の中で、12 の戦略が、程度は様々であるが 7 つ全ての重要な努力目標に取り組んでいる。5 つの国（デンマーク、フィンランド、チェコ、フランス、ベルギー）は、7 つのうち 6 つの努力目標について高度又は中位の程度で取り組んでいる点で際立っている。フィンランドとフランスの強い統一性の原因は、EU の持続的発展戦略が欧州委員会で採択された後に両国の国家戦略が改定されたことにある（Hametner & Steuer, 2007）。

Eurostat が関与している最近の研究に含まれている EU 構成国の 18 の国家戦略から、17 の戦略が、州レベル及び地方政府レベルの論点を含んでいる。これら 17 の戦略の大半は、非常に詳細なその国特有の州/地方レベルの論点に言及している。すなわち、それらは、準国家レベルに関連する広範な目標、達成目標及び施策を明確にしている。多くの戦略は、LA21 の促進に言及している。しかしながら、それらの戦略は、目標を考案する上での管理上の論点にはほとんど触れていない。例えば、履行において責任を負う政府のレベル、目標を実施するための能力と資源、異なる政治的レベルの相互協力等である。例外的に触れられているのは次の場合である。

- ・ チェコ共和国： 目的としての‘良い統治’とは、多くの準国家レベルの論点に向けられている。例えば、州がその独自の資源を最大限活用することを援助する枠組みとなる条件を支援することや、持続的発展を州の発展政策の中に取り込んでいく条件を整備すること、国家予算制度の中で自治区の地位を強化することなどである。
- ・ フィンランド： 目的としての‘持続的な州の構造の中での持続的なコミュニティ’は、交通計画や公共交通システムにおける多くの政府レベルの階層から成る統治に関連している。
- ・ マルタ： 意思決定における公衆の参加を支援し奨励するための地方議会の能力強化が、目的である‘持続的なコミュニティの育成’の中に含まれている。
- ・ スロバキア： 意思決定の分権化、補完原則、及び州と地方政府の予算の独立性が、目的である‘定住地や地域の持続的発展の達成’の中で述べられている。
- ・ スウェーデン： 目的である‘持続的発展戦略の実施への参加’は、準国家レベルの活動を奨励し戦略的な挑戦に取り組むために2006年から2009年に開催される一連の地方会議に関連している。
- ・ 英国： 目的である‘持続的なコミュニティ’において、地方政府が持続的なコミュニティ戦略を用意することを支援するための指導書と道具について言及されている。

2.2.3 水平的な政策の統合の仕組み

水平的又は複数の組織をまたがる政策の統合は、持続的発展の政策形成の中心部分である。すなわち、様々な政策の分野において、経済、社会、環境面の論点を統合することは、持続的発展の概念の主要な達成目標であると同時に、主要な努力目標の一つでもある。水平的な統合を育成するための政策と評価の手段は様々なものがある。計画、プログラム、持続的な影響評価などである (Berger, 2007; Volkery & Jacob, 2006; Gerge, 2002)。しかし、我々はこの報告書においては、制度化された仕組みに焦点を当てることとする。

大半のEU構成国は、制度化された機関を設立した (例えば、関係省会議 (省をまたがる理事会/委員会)、持続的発展委員会、持続的発展理事会など)。これは、水平的又は組織横断的な政策の統合を育成するものである (現在、水平的統合のためのこのような機関を有していない国は、デンマーク、ハンガリー、ポーランド、スウェーデンのみである。)。これらの機関は、異なる省とそれらの政策を、国家戦略の目標に向けて協調して計画された行動の観点から調整することを目的としている。

水平的又は組織横断的な統合のための機関は、しばしば大臣や首相がその議長を務める。これらの機関の構成員に関しては以下のような区別が可能である。

関係省会議は、通常、全ての又は大半の省の大臣/代表者により構成される。13の構成国が、このような関係省の調整機関を有している。例として次のようなものがある。

- ・ ベルギー国における持続的発展のための関係省会議： 気候、エネルギー大臣が議長を務め、全ての省の代表が参加する (準国家レベル機関の代表も加わる。)
- ・ ドイツ国における持続的発展のための国務長官委員会 (グリーンキャビネット)： グリーンキャビネットは、9つの省の国務長官により構成される。連邦首相府の代表が議長を務め、ドイツ国における国家戦略の主要な調整機関である。

- ・ フランス国における持続的発展のための関係省会議（CIDD）： この会議は首相が議長を務め、各省の代表者によって構成される。

持続的発展の委員会や理事会は、たいてい、省の代表者のほか、国家戦略の実施において重要な複数の利害関係グループを構成員に含んでいる。例えば、実業界、NGO、学会、準国家レベルの機関である。10の構成国が、水平的統合に責任を持つ委員会/理事会を設立している。例としては次のようなものがある。

- ・ ‘持続的なオーストリアのための委員会’： この機関は、政府各省、社会的パートナー（商工会議所、貿易組合等）、及び州の代表者を構成員としている。
- ・ ‘チェコ共和国における持続的発展のための政府委員会’： この委員会は、副首相が議長を務め、政府機関、地方政府、及び主要な市民グループの代表者により構成されている。
- ・ 持続的発展に関するフィンランド国家委員会： この委員会は、労働大臣が議長を務め、政府各省、民間部門（実業組合）、市民社会（社会活動及び環境NGO）の代表者により構成される。

さらに、政治的レベルでの調整を助長する機関（例えばドイツ国におけるグリーンキャビネット、英国における内閣委員会）と、行政レベルでの調整を助長する機関（例えば、持続的なオーストリアのための委員会）を区別することができる。多くの国では、このような制度化された機関が政治的レベル、行政レベルの両方の調整を助長する活動を行っている。

2.2.4 参加の手配

参加は、全ての持続的発展の過程の中で、中核的な要素の一つである。アジェンダ 21 は、1992 年リオで開催された環境と発展に関する国連会議において採択された行動計画であるが、この計画は、参加は持続的発展の達成にとって基本となる不可欠な要素の一つであると指摘している（国連、1992: para23.2）。参加には多くの異なる形式と程度があることを我々は認識しているが（Dalal-Clayton & Bass, 2002）、この報告書では、参加のための制度化された手配及び特定の問題について行われる手配に焦点を当てる。

国家戦略に関連し、全ての EU 構成国は、制度化された参加の手配又は臨時的（アドホックな）参加の手配のいずれかを確立している。

制度化された参加の手配の中で最もよくある形式は、持続的発展のための国レベルの委員会/理事会（又は類似の機関）である。すなわち、EU 構成国のうち 21 カ国は、国の委員会/理事会を設立している。これらの委員会/理事会は、通常、国家戦略の準備と履行において政府に対する助言的な役割を務めるとともに、政府の代表者と様々な利害関係グループとの間での経験に関する意見交換を促進している。これらの利害関係グループとは、実業界（商工会議所、実業協会）、NGO、学会、準国家レベルの政府、貿易組合、市民組織等である。実例としては次のようなものがある。

- ・ 持続的成長に係るエストニア理事会： この持続的発展に係る論点の政府に対する諮問機関は、28名の専門家により構成される。彼らは、政府（5名）、議会（5名）、政府関係機関（5名）、学問分野（9名）、実業界（1名）、NGO（2名）から成る。
- ・ フランス国における持続的発展のための国家委員会： 委員会は、持続的発展の政策の実施につい

て政府に助言を行う。また、地方政府、実業界、貿易組合、環境 NGO、社会活動及び消費者団体、学問分野からの計 90 名により構成されている。

- ・ アイルランドにおける国家の持続的発展委員会 ‘Comhar’： この協議と意見交換を行う討論会は、政府、経済界、環境 NGO、及び学問分野からの 25 名により構成員されている。
- ・ 英国における持続的発展理事会：この理事会は、一方で、政府に対する助言機関であり、経済界、NGO、権限移譲を受けた行政機関及び学問分野からの 22 名の構成員から成っている。他方、委員会は監視役の役割を果たし、首相に対し、国家戦略の履行の進捗を報告することとされている。

幾つかの国では、国家戦略の実施のため、臨時の（アドホックな）参加の手配を組織化している。例えば、意見交換のフォーラム、ワークショップ、パートナーシップ、会議である。実例として次のものがある。

- ・ オーストリア： 国の政府は、頻繁に、ワークショップや円卓会議の形式で、利害関係者との間で様々な対話方式の意見交換フォーラムを開催している。
- ・ チェコ共和国： 持続的発展のための政府委員会は、主題となるワークショップや、討議フォーラム、email をベースとした討議等を組織化している。委員会は、毎年の持続的発展に関するフォーラムを組織化している。これは、幅広い公衆の討議を助長し、公衆を持続的発展の話題の情報に接近させることをねらいとしている。
- ・ デンマーク： 政府は、重要な利害関係者グループ（地方政府機関や経済界）と幾つかのパートナーシップや意見交換会を確立してきた。

国家戦略の準備や改定のために、利害関係者の参加の様々な形態が組織化されている。例えば、一般的な協議の過程（書簡や email の文書の形式）、会議、ワークショップ、円卓会議、セミナー等である。最近の 2 つの事例としては、

- ・ フランス国： フランス国家戦略の改定に関する国全体の利害関係者との協議の過程は、2007 年 9 月から 2008 年春まで続いた。それは様々な利害関係グループの 800 名の代表者を含んでいる。
- ・ スペイン国： 持続的発展に関する会議は、スペイン国の国家戦略の準備期間中に組織化された。会議は、2007 年 7 月に 3 日間、CAMA（環境諮問会議）の活動の一環として開催された。それは、18 の市民組織により構成され、様々な利害関係グループから数多くの参加者をもたらしている。

2.2.5 履行施策

共通認識として、国レベルの戦略は、実施されているのと同然と考えられている。しかし、一般的に、国家戦略は、戦略の公的管理のための政策を誘導する文書であり、持続的発展を達成するための政策と活動を調整することをねらったものであり、直ちに履行しなければならない法律や規則ではないことを明確にしておくことが重要である。それ故、国家戦略に含まれる目的、達成目標及び施策は、政策形成過程の中で様々な方法で‘運用’できるようにされなければならない。さらに、国家戦略のような包括的で横断的な戦略は、完全に履行されるか否かということを決定的にすることは困難である。目的や達成目標は必ずしも明確に定められ定量化されるとは限らない（大抵の場合、幅広いビジョンや一般的な目的

が優越する。)。他方、現在実施している国家戦略についてのアウトプット（具体的な結果）や成果（産出物から生じる現存の実施しているものの変化）をつきとめること、すなわち、ある政策が国家戦略の直接の結果であるか否かをつきとめることは困難である。

それ故、我々は国家戦略の調整者から、国家戦略の先導的な性格を助長する実施施策が存在したのか否かについて情報を集めるよう努めた。それを行うことにより、我々は3つの実施施策をあらかじめ定義した。

- ・ 特定の部門のために国家戦略の目標を操作するための具体的な達成目標を含む特定領域の政策計画
- ・ 国家戦略の目標に関連する具体的な施策を定義する作業プログラム又は行動計画
- ・ 国家予算における国家戦略の目標に対する配慮

EU 構成国の大多数の国において、特定部門の政策の計画や戦略は、国家戦略の目的を含んでいる。次の分野では、政策計画や戦略は、非常に頻りに国家戦略の目的を実施するための具体的な達成目標を含んでいる。それは、気候の変動、エネルギー、環境/自然保護、生物多様性、持続的な政府の買上げ、衛生、輸送、インフラ、社会的結束、空間計画の分野である。

幾つかの EU 構成国は、国家戦略の目的に関連した具体的な施策を明確に定めた作業計画や行動計画を進展させている。実例としては次のようなものがある。

- ・ オーストリア国： 2つの作業計画が整備された。2003年に整備された第一の計画は、国家戦略の目的の実施のために特定された200の施策を含んでいた。2004年に整備された第二の計画は、80の追加された施策を含んでいた。大半の施策は有効に実施されてきている。
- ・ ベルギー国： 持続的成長のための連邦政府の計画は、具体的な施策を含んでいた。最初の計画は、600の施策、第二の計画は400の施策（その中の約60%が現在実施されている。）の概略を述べている。やがて開始される第三の計画は、100の施策を含んでいる。さらに、各省は、国家戦略に平仄を合わせて企画される施策と活動の概略を述べた毎年策定される持続的発展行動計画を進展させる必要があるとされている。
- ・ スロバキア国： ‘持続的発展のための行動計画’は、国家戦略の目的から生ずる優先順位と責任を明確に定めている。行動計画は、個々の省を導く達成目標と測定可能な指標を伴う14の目的を含んでいる。
- ・ 英国： 各省は、国家戦略を実施するために企画した施策の概略を述べた持続的成長行動計画を整備した。その実施は、持続的成長理事会により監視される。

予算や財政に関する声明の中に持続的発展の論点を含めた EU 構成国は、3カ国のみである。

- ・ イタリア国： 国家戦略と平仄を合わせた持続的発展の目的が、2007年財政法に含まれている。
- ・ オランダ国： 持続的発展の論点、個々の省の財政声明の中に含まれている。さらに、財務省は現在、持続的発展は国家予算システムの中にどのように含ませ得るのかという点に関する文書を作成しているところである。

- ・ 英国： 持続的発展は全ての中央政府の支出を補強する。包括的な支出の見直しの中で、財務省は、各省が持続的発展の論点を支出の中にどのように含めているのかを概観している。新たな国家予算も、持続的発展の論点を含む予定である。

2.2.6 見直しと評価の仕組み

戦略と政策の産出物/成果とを明確に結びつけることは困難であるが、戦略の公的管理の道具としての国家戦略にとって、定性的な見直しと評価の仕組みを発展させることは重要である。このような見直しと評価の仕組みは、戦略の改定の助けとなるだけでなく、戦略的な持続的発展の過程についての知識を生み出し学習することを助長するものになるべきである。

EU 構成国の大多数は、定期的な見直しと評価の仕組みを有している。これらの仕組みとして最もよくある形態は、国家戦略の実施を定期的な基準で（たいていは年1回又は半年に1回）測定する進捗報告である。幾つかの国では、進捗の報告は、‘実施報告’（例えばエストニア国、リトアニア国、ルクセンブルグ国）‘見直し報告’（例えばアイルランド国、英国）‘評価報告’（例えばフィンランド国）‘評定報告’（例えばイタリア国）‘進展報告’（例えばスロベニア国）と呼ばれている。これらの報告の共通の性格は、これらが国家戦略に関連した履行の施策や過程の主に定性的な解説を提供している点である。幾つかの国においては、定性的な評価は、定量的な情報の指標により支持されている（例えばフランス国、ドイツ国、イタリア国、ルクセンブルグ国、スロバキア国、英国）。たいていのケースでは、進捗報告は、持続的発展の委員会/理事会や省間委員会によって取りまとめられている。例外は、ドイツ国（進捗報告はグリーンキャビネットにより了解される。）、スロバキア国（進捗報告は、個々の省により提出される。）、及びスロベニア国（進展報告は独立した政府の部局により準備される。）である。

幾つかの EU 構成国は、何らかの異なる進捗報告や進行表（タイムテーブル）を発展させてきた。すなわち、ラトビア国及びリトアニア国は、2002年のヨハネスブルグサミットのために国の報告を発表したが、その中で、それらの国において、持続的発展との関連での全般的な状況や、実施のための手段、利害関係者グループの役割等を記述している。ポーランド国は、2007年に、現在の国家戦略の環境省による本質的な見直しを試みており、それは国家戦略の改定の基礎を提供することになると見込まれている。また、フィンランド国で興味深い発展が見られている。同国では進捗報告の周期はEUの持続的発展戦略に結びつけられていた。それ故、フィンランド国は、EUの持続的発展戦略の実施報告と平行して半年に1回進捗報告を発表することとなる。

幾つかの EU 構成国に適用されている定性的な見直しと評価に係る2つの他の形式もある。

第一に、オーストリアは、国家戦略の実施について外部評価の過程を組織化した。評価は、独立した調査機関の協会（コンソーシアム）により実施された。評価チームは、全ての関係する利害関係グループに対するインタビューにとりかかり、履行の過程で用いられた手段や施策の評価を行った。

第二に、フランス国とオランダ国は、国家戦略の徹底した見直しを系統立てて行った。両国の徹底した見直しは、欧州理事会の財政支援を得て着手され、他の幾つかの同等の国も参加した。フランス国の徹底した見直しにおいては、ベルギー国及び英国は欧州の同等の国であった。ドイツ国とフィンランド

国は、オランダ国の徹底した見直しにおける同等の国であった。フランス国とオランダ国の両国において、包括的で徹底した見直しの報告が発表されたが、それは勧告と同様に評価の章を含むものであった。現在、EU 構成国においては、国家戦略の徹底した見直しは着手されていない。欧州理事会は、構成国に対し、マッチングファンド（マッチング方式による財政支援）の提案書を提出することを勧めているが、構成国の中で、徹底した見直しの過程を開始する方針を決めた国は未だない。

2.2.7 指標と監視の実践

この報告書で前述したとおり、国家戦略は、全ての分野ごとの政策が持続的発展のために協調して計画された行動を達成するための指導的な文書である。そうするために、国家戦略は、この過程の進路を決める目的を含んでいる。国家戦略の目的の履行の成功度合いを最も適切に監視するため、目的を持続的発展の指標（SDI）に関係づけることが必要になる。この定量的な監視は、国家戦略の過程の包括的な評価の定量的な見直しと評価の仕組みを補足するものである。

たいていの EU 構成国は、国家戦略の中に SDI を含めている。しかしながら、使用されている指標の数は、構成国間でかなり異なっている。その範囲は、100SDI 以上の国（イタリア国 150、デンマーク国 102）から、ワンセットの主要な指標（ヘッドライン指標）のみを使用している国（フランス国 12、英国 20、マルタ 24）までである。幾つかの国は、フォローアップ報告や対話の目的のための指標の全体のリストに加えて、主要な指標も使用していることは強調しておく必要がある（例えば、オーストリア国、チェコ共和国、デンマーク国、ルクセンブルグ国、スウェーデン国）。

さらに、大半の EU 構成国は、定期的に指標報告を発表している（大半のケースで年に 1 回又は半年に 1 回）。幾つかの国では、指標は、進捗報告又は他の履行報告の中でも使用されている。包括的な指標を用いた報告の最近の例として、オーストリア国と英国の例が挙げられる。

- ・ ‘持続的なオーストリアへの道’ は、2007 年 10 月に発表された。この包括的な指標を用いた報告は、国家戦略の目的へ向けた進捗を測定する主要な指標とより詳細な指標を含んでいる。
- ・ 英国においては、‘ポケット版持続的成長 2007’ 報告が、包括的で、かつ、簡明で読み易い情報を提供している。これは、国家戦略において言及されている全 68 の指標と戦略的目的を達成する上での進捗状況を概観したものである。

2.3 国家戦略への sub-national levels（準国家）の参画

この章は、全 27EU 構成国の中で、国家戦略の準備と履行の中に、準国家レベルの組織（訳者注；以下単に「準国家」という。）（すなわち州及び地方政府）が、どのように参画しているかという点を全般的に概観するものである。これは、より深いケーススタディ分析のために構成国を選別する基礎として役立つものである。

2.3.1 戦略の準備と履行における準国家の参画

大半の EU 構成国においては、—当然、個々の政治・行政体制によるが—準国家は、国家戦略の過程に参画している。しかしながら、参画の程度は、構成国間で、次のとおり実質上かなり異なる。

- 1) 大半の国では、準国家を、国家戦略の準備の間の全般的な協議の過程で利害関係グループの一員として参画させているが、4つの国においてのみ、国と準国家のみの中で詳細な協議と意見交換の過程を整備している（チェコ共和国、デンマーク国、スペイン国、英国）。
- 2) 幾つかの構成国では、準国家の代表者は、国家戦略の履行（進捗報告を含む）に対する重要な諮問機関である‘持続的発展の委員会/理事会’又は‘関係省会議（省間の横断的な会議）’に参加している。
- 3) 4つの国のみにおいては、構成国は、国家戦略の履行のため、国と準国家との間の協力のための制度的な仕組みを整備している（オーストリア国、フィンランド国、ドイツ国、イタリア国）。

<参考>

○ 1)の関連

大半の EU 構成国は、国家戦略を準備する際の様々な形での全般的な協議の過程で準国家の代表者を参画させている（例えば、書簡や email による国家戦略の草案に対する論評/意見の提出の要請、ワークショップ、会議等）。しかしながら、これらの過程における準国家は、意見の提出を求められている多くの利害関係者の一員に過ぎない。これは、最も‘薄い’準国家の参画の形とみなされ得るものである。その例として次のようなものがある。

- ・ フランス国： 国全体にわたる利害関係者との協議過程が組織化されてきた。この過程は、‘環境円卓会議’と呼ばれ、2007年9月に開始された(2008年春まで開催)。準国家の代表者を含む800名以上の利害関係者の代表者が33の作業部会に定期的に参加している。この作業部会の結果は改定の過程において活用することとされている。
- ・ スロバキア国： 国家戦略の準備の間、地方政府の2つの協会（一つは市、もう一つは町村）の代表者が、他の利害関係グループも参画している作業部会に参加した。
- ・ スペイン国： 州の代表者が、2007年7月に開催された‘持続的発展に関する会議’に参加することを勧められた。幾つかの利害関係グループが、複数の作業部会で、国家戦略の草案に対し様々な次元や目的を討議した。この会議における多くの論評は最終的な国家戦略に含まれ得るものであった。

しかし、4つの構成国は、準国家の代表者だけによる協議と意見交換の過程を確立した。

- ・ チェコ共和国： 現在の国家戦略の準備と改定の過程において、‘州の円卓会議’が組織化された。この円卓会議で、国家戦略の草案を審議するために、政府は、州機関と州の利害関係者を招請した。改定の過程のため、州において集約された論評と勧告が集められデータベースに含められた。一般的に、円卓会議は、州から意見を受け取る点だけではなく、州レベルで国家戦略に対する関心を高める点においても重要である。
- ・ デンマーク国： 国家戦略の改定の過程で、環境省と幾つかの省（地方政府協会で選定）との間で‘直接的な対話’が組織化された。彼らは、一般的に持続的発展における地方政府レベルの貢献と、中央政府はどのように地方レベルにおいて持続的発展の戦略的枠組みを提供できるのかという点に

ついて討議を行った。この対話は、政府レベルの勧告を提供しただけではなく、2つの具体的なプロジェクトを結果としてもたらした。すなわち、国と地方レベルの緊密な協力による地方の炭素計算と持続的な都市の政策の枠組みの方法論の発展である。

- ・ スペイン国： いわゆる‘分野ごとの会議’において、様々な政策課題が国レベルと準国家レベルとの間で討論された。準備の過程においては、国家戦略は、分野別会議において、異なる政治のレベルにおける代表者の間で討議された。
- ・ 英国： 国家戦略2005の準備のため、中央政府は、いわゆる‘州における持続的発展の対話’の組織化のために資金提供を行った。この中で、州機関と州の利害関係者の代表者は、戦略に関する中央政府への意見を提供した。これらの対話とは別に、英国政府は、州と地方政府のために、背景となる材料と特定の質問を含んだ‘協議のためのパック’を整備した。この協議用のパックにより、準国家からの意見の過程を構築することが可能になった。

第3章及び第4章は、準国家とのより詳細な協議過程を整備した4つの構成国の経験をより詳しく見ていくこととする。

○ 2)の関連

次の13の構成国において、準国家の代表者は、持続的発展の委員会/理事会又は省間の横断的な機関の構成員となっている。13カ国とは、オーストリア国、ベルギー国、チェコ共和国、フランス国、イタリア国、ラトビア国、ルクセンブルグ国、マルタ国、ポルトガル国、スロバキア国、及びスロベニア国である。

前章で概括したように、これらの機関は、様々な責任を有している。水平的統合（政策分野の間での）を含み、中央政府に勧告を行い、進捗と指標の報告を行い、国家戦略全般の履行の努力を監督することである。具体的には次のことが挙げられる。

- ・ オーストリア国： 5つの持続的発展の調整者が、持続的なオーストリアのための委員会に参加している。委員会は、水平的な政策の統合に責任を持ち、国家戦略の履行（作業計画と進捗報告）に重要な役割を果たしている。
- ・ ベルギー国： 州と市町村の代表者（それぞれ3人の代表者）が、持続的発展の省間委員会に参加している。それらは、‘提携する協力者’の役割を果たし、国家戦略の準備における論評を提供することを求められている。
- ・ ドイツ国： 持続的発展のための委員会は、準国家からの2名の構成員を含んでいる（1名は州レベル、1名は地方政府レベル）。委員会の主要な役割は、政府に持続的発展の論点に関し助言するとともに、国家戦略の更なる発展に寄与することにある。
- ・ スロベニア国： 準国家の2名の代表者が、持続的発展のための国家会議に参加している。国家会議は、改定された国家戦略の‘計画の大筋作成の実行’のための統轄機関でもあった。会議の中の運営委員会は、プロセスを導いていく機関であるが、準国家の代表者を含んでいる。

第3章及び第4章において、我々は、3つの構成国において、準国家の代表者が国の持続的発展委員会又は関係省会議に参加した際にもたらした経験について分析する。

○ 3)の関連

準国家の参画の最初の2つの形は、主に全般的な参加と協議により特徴づけられる。しかしながら、中央政府と準国家の間には、垂直的な統合の仕組みはない。4カ国のみが、政治的レベルにおけるより適切な協力のための制度化された仕組みを発展させてきた。

- ・ オーストリア国： ‘国家と州の持続的発展の調整者の専門家会合’ が2000年に設立された。中央政府と州の持続的発展の調整者は、共通した活動を調整し、持続的発展戦略の履行を審議するため、年に2回会合を開いている。専門家会合は、現在、欧州において最初の連邦の戦略（中央政府と州政府の共通の戦略）を準備している。その上、‘持続的なオーストリアの関係者ネットワーク’ は、国家戦略の履行を助長するための交流のプラットフォームである。このネットワークの中で、‘持続的なオーストリア円卓会議’ が、州の協力を得た環境省により、毎年組織化されている。中央政府、州、地方政府の代表者は、履行上の論点について討議し調整を行っているが、外部の専門家が特定の論点について招請されることは可能である。
- ・ フィンランド国： 国と準国家間の協力を改善するため、2007年6月に、持続的発展に関するフィンランド国家委員会により、州と地方政府に関する小委員会が設立された。小委員会は、中央政府、州、地方政府、市民の活動家、準国家の持続的発展の主要な専門家から構成されている。小委員会の主要な目的は、国家戦略の履行に貢献し、州と地方政府における持続的発展の促進である。小委員会は、年4回招集される予定である（これまでに2回招集された。）。さらに、様々な主題に関し幾つかの作業部会が設立されてきた。例えば、気候の変動、持続的なコミュニティの構造、持続的な輸送等である。さらに、小委員会は、2008年に、州における持続的発展の履行で最優秀事例のコンペティションを組織化した。
- ・ ドイツ国： ‘環境大臣会議’ は、様々な持続的発展の活動に係る中央政府と州の間の政治的な調整のプラットフォームになっている。会議の構成員は、中央政府と州のレベルにおける環境大臣となっている。会議により設立された8つの中央政府一州の作業部会の中で、一つの部会が、国家戦略と持続的成長の論点を扱っている。気候、エネルギー、移動性の持続的成長に関する作業部会（BLAK KliNa）は、会議の要求をとりまとめ、中央政府と州の論点を結びつけている。この部会の構成員は、中央政府と州のレベルの環境省の行政官である。
- ・ イタリア国： 中央政府と準国家の代表者を含む ‘持続的発展に関する専門委員会’、は、国・州の常設会議（国家と準国家のレベルでの政治的決定を行うための重要な調整機関）において採択された諸決定の準備をするために設置されている。専門委員会は、州レベルでの持続的発展戦略の指針を明確に定めるという職務も有している。さらに、委員会は、国家戦略の過程における州代表の参加を確保することにより、経済計画のための関係省会議（CIPE）との主要な結びつきを表すものとなっている。CIPEは、国家戦略の調整と国家政策の水平的統合に責任を有する主要な機関で

ある。

第3章、第4章では、国と準国家間でより適切な協力関係が築けるような制度化された仕組みを備えたこれら4カ国における経験を研究することとする。

2.3.2 国家戦略と準国家の持続的成長活動との関連

大半のEU構成国においては、準国家は、独自の活動を展開してきた。幾つかの国では、州が、持続的発展の戦略等を展開してきた。これは、主に、その構成国が連邦国家であるか、あるいは強力な政策形成能力を備えた準国家を有している場合である（例えば、オーストリア国、ベルギー国、ドイツ国、スペイン国、英国）。国家戦略と州の持続的発展活動は、オーストリア国とドイツ国においては明確な関連性を有している。

- ・ オーストリア国： 国家と州の活動の協力関係は強力で、‘国家と州の持続的発展に係る専門家会合’において制度化されている。
- ・ ドイツ国： 中央政府と州は、‘環境大臣会議’（政治的レベル）と国—州ワークショップ（行政官レベル）において定期的に持続的発展の活動の調整を行っている。

2つの構成国においては、中央政府は、州が持続的発展を包括的に職務に組み込むための手引書を開発した。

- ・ チェコ共和国： 2006年に、政府は、州レベルにおける持続的発展の計画と評価のための手引きを発表した。
- ・ 英国： ‘州の持続的発展の枠組み’が、持続的発展の論点を含んだ州レベルの主要な計画のための文書になっている。

大半のEU構成国では、市町村のレベルに関連するLA21実施計画が存在するが、その重要性は低下している。その理由は2つある。一方で、伝統的なLA21実施計画は、専ら環境問題に向けられていた。近時の解決しなければならない問題に対しては、より包括的な進め方が必要となるため、地方政府は、次第に持続的発展の統合された特徴を反映した計画と過程を確立するようになった。他方、地方政府は、次第に、例えば気候対策やエネルギー政策に見られるように、明確な目的と達成目標を伴って環境問題に取り組むようになった。それ故、市民参加に関し、LA21の‘緩やかな焦点’は、政策の統合と達成目標を設定した分野ごとの進め方の活動に取って代わられるようになった。

国家戦略とLA21の過程との調整は、7つの構成国においてのみ行われている。興味深い例は次のようなものである。

- ・ オーストリア国： LA21実施計画の調整をより適切に行うため、2002年に、‘国と州の持続的発展調整者の専門家会合’のサブグループが設立された。
- ・ チェコ共和国： 現在、LA21実施計画と地方政府の戦略は、国家戦略の履行の上で中心となっている。持続的発展に関する政府委員会は、‘LA21の作業部会’において、州協会、市町村組合と協力している。作業部会は利害関係者を含み非常に活動的である。

- ・ フランス国： 改正後国家戦略の一部として、LA21 実施計画の‘関連する枠組み’が、中央政府により、NGO と地方政府の協力の下で整備された。
- ・ ルクセンブルグ国： 中央政府により、国家戦略の目的を考慮に入れつつ、地方政府が LA21 の報告を行う際の自己評価の様式を整備した。
- ・ 英国： LA21 実施計画は、地方政府の‘持続的発展のコミュニティ戦略’の中に含まれる必要があるものとされた。

第3章、第4章では、幾つかの国のケーススタディが、国家戦略の過程と準国家の活動をより詳しく分析する予定である。ケーススタディを選ぶ際に、相互の結びつき、国の規模、政治と行政の仕組みを考慮に入れ、新たな構成国からの視点も考慮しなければならない。

それ故、国家戦略の過程において、4つの種類の準国家の参画の在り方を区別しておく必要がある。その区別は下の表5に示すとおりである。

表5 準国家の国家戦略過程への参画の種類

タイプⅠ	タイプⅡ	タイプⅢ	タイプⅣ
国家戦略の準備段階からの参画	国の会議/委員会への参画	垂直的な調整の制度化された仕組み	独立した準国家の活動とのリンク

2.3.3 準国家の参画を得た中央政府の経験

大半の国家戦略の調整者は、一般に、準国家には持続的発展に大きな関心があることを指摘している。その主な理由は、州と地方政府は、直接的に幾つかの重要な持続的発展の論点に関心があるからである。例えば、ごみ処理、水、空間計画、社会問題等である。このことは、同時に、準国家は、持続的発展について、国家戦略の観点というよりは、むしろ日常の課題として取り組んでいることを意味している。

また、調整者は、準国家レベルにおける国家戦略の履行のために投入するものや貢献は、準国家の機関の経験や資源に大きく左右されることも指摘している（例えば、時間、予算、人材など）。

2.3.4 持続的発展のための多層的な政府における努力目標

大半の調整者は、異なる政治的レベルの強力な協力関係が国家戦略の過程においては重要であることを指摘する。履行の局面において準国家の増加する貢献に関しては、2つの論点が重要である。

一方で、国家戦略のビジョンや目的が、国の戦略と準国家の責任との結びつきを明確化するために、準国家にとって‘運用できるものとする’ことが必要である。この文脈での一つの選択肢は、国家戦略の履行における準国家の責任と活動を明確に規定する国の手引書を作成することである。

他方、調整者は、準国家の能力開発が支援、強化されなければならないことを言及している。例えば、知識や情報の移転、資源の増加、持続的発展の強化等である。全体を通じ、強さと弱点を認識するため、国家戦略の過程は、全ての政治的レベルのフォローアップと監視を含むべきである。

さらに、調整者は、分野をまたがる論点に取り組むことが全ての政治的レベルにとって主要な努力目標であることを述べている。一般に、他の構成国との強化された経験の情報交換とベストプラクティスの共有が、相互の学習を促進する上で重要であることが認識されている。

2.4 結論

この結論の章においては、EUの持続的発展と国家戦略を概観した主な結果を要約することとする。

- 持続的発展戦略は、大半のEU構成国と同様に、EUレベルにおいても進展してきた（2008年までに、26の構成国が国家戦略を採択していた。）。
- 最初のEU持続的発展戦略（グーテンベルグ戦略）に比べ、新EU戦略は、EUレベルでの持続的発展の管理のために、より包括的で戦略的な進め方の概略を述べている。
- 新EU戦略は、持続的発展を実行するための多層的な管理が重要であることを認識している。構成国に関しては、7つの重要な努力目標において予見される行動、分野を横断する政策、及び履行の章において、明確かつ広範に述べられているが、準国家に関しては、一般的な表現においてのみ述べられている。
- 国家戦略の履行に関する最初の進捗報告は、基本的には比較的控えめな進捗が見られると論じている。しかし、積極的な兆候も見られる。EUや構成国のレベルでの様々な政策の指針が整備されたことや、持続的発展の優先権に関わる異なる利害関係者間の意見の収斂の増大などである。水平的な統合は、全ての政治的レベルにおいて解決すべき問題であるとされている。
- 現在、国家戦略の改定は、14の構成国で作業中又は計画段階であるが、大半の国は2008年までに改定を完了することが見込まれていた。改定の主要な理由は国家戦略を新EU戦略の目的に揃えることである。
- 大半の構成国において、環境省が国家戦略の履行の調整に責任を有している。
- 大半の国家戦略は、5から10の主題となる目的を有している。これは行動と施策に細分化することができる。しかしながら、大半の国家戦略は、どちらかと言えば一般的な目的を有し、定量的で測定可能な達成目標を欠いている。多くの国家戦略は、目的の中に州又は地方政府レベルの論点を含んでいるが、これらの目的の考案の中では統治の問題はほとんど触れられていない。
- 大半の構成国は、水平的統合を促進する制度化された機関を設立した。関係省会議（各省の代表者により構成）や持続的発展会議（省や利害関係者の代表者により構成）などがある。
- 全ての構成国は、国家戦略の過程において、制度化された又は問題毎に設立する参加の手順（取り決め）を確立した。
- 国家戦略に関連して以下の履行施策が構成国において整備された。
 - (1) 国家戦略の目的を含む分野ごとの政策プランや戦略
 - (2) 作業プログラム又は行動計画
 - (3) 予算や財政声明に含まれる持続的発展の論点
- 構成国の大多数は、定期的で定性的な見直しと評価の仕組みを整備した。進捗報告は最も多く行われる形である。

- ・ 大半の構成国では、準国家が国家戦略の過程に参画している。しかし、参画の程度は、国により実質的に異なる。一般的に、国と準国家間のより適切な協力のために制度化された仕組みを整備した国は極めて少数である（オーストリア国、ドイツ国、フィンランド国、イタリア国）。
- ・ 大半の構成国において、準国家は、独自の持続的発展の活動を展開してきた（例えば、州の持続的発展戦略、LA21 実施計画）。しかしながら、国家戦略と準国家の活動との結びつきが確立されているのはごく少数の構成国である。
- ・ 国家戦略の調整者は、準国家は持続的発展の論点に大きな関心を有していることを指摘している。大半の準国家は、日常の問題意識を基礎として持続的発展に取り組んでいる。国家戦略の履行における準国家の貢献は、経験と資源に左右される。
- ・ 異なる政治的レベルの間の強い協力は、国家戦略の調整者により重要とみなされている。その際、前提となるのは次の点である。(a) 国家戦略のビジョンと目的は準国家にとって運用可能なものである必要がある。(b) 準国家の能力開発は増強されなければならない。(c) 履行のフォローアップと監視の仕組みは確立されなければならない。

3 各国のケーススタディ（代表例）

（訳者注； 前述の表5に掲げた4つのタイプについて、それぞれ代表的な国のケーススタディの内容を以下において紹介する。）

（1） 英国（タイプI）

広域レベル（訳者注；カウンティが該当）の取材の相手により、カウンティ開発庁が国家戦略や関連政策の整備にどの程度影響を与えたかという点について意見が分かれた。ある取材対象者は、“カウンティは成功した。例えば欧州資金のプロジェクト選定基準の中に持続的消費と生産の基準を含めさせることにより直接影響を与えることができた”。と述べた。他方、カウンティが直接的に持続的発展の政策に影響を与えることは非常に困難なので、それらはむしろ独自の活動を展開してきたと議論することもできる。

国家戦略はカウンティ開発庁の中で、持続的発展の作業と進め方の文脈として用いられているということに取材対象者は同意した。

幅広い持続的発展戦略と政策の方向性が定められ、国家戦略がカウンティの持続的発展円卓会議における利害関係者との協調を強化したことが、成功の要因と考えることができる。

カウンティは、現在の2005年度国家戦略の準備に、戦略案にコメントしワークショップに参加することにより参画した。しかし、英国政府は、特にカウンティ開発庁からの意見には対応しなかった。一つの理由は、英国では地方優先主義は未だ歴史が浅く、国の省が地域の視点を十分には考慮に入れる習慣がないことである。それ故、国家戦略の準備過程への参画は、国の省とカウンティ（立法者、行政官の両方）との相互作用に変化をもたらさなかった。それにもかかわらず、国家戦略は、カウンティ開発庁により、持続的発展への関心を喚起させ、持続的発展の問題を開発庁自身とカウンティ内において学習することを促進する機会として活用された。しかしながら、持続的発展政策の履行の観点では、カウンティ開発庁は、中央政府の達成目標や誘導指標にはあまり依存せず、特に再生可能エネルギーや低炭

素経済において、独自の活動を展開していた。将来、カウンティは、より深く国家戦略の準備に参画することが見込まれ、中央政府がカウンティの持続的発展に係る知識経験を考慮に入れば、カウンティはその価値を上げるであろう。国と広域政府の間で、より適切な協力関係を促進するためには、両方のレベルの行政官のための意見交換のプラットフォームが有益であろう。

4人の取材対象者は、持続的発展の政策形成と準国家の貢献に関し、幾つかの提案を行った。

- ・ 持続的発展への統合された進め方を発展させることが最も重要である。すなわち、戦略的な持続的発展問題と実践的な持続的発展の活動に関する異なる政治-行政レベルでのより適切な協力と同様に、国と準国家におけるより適切な分野横断的な統合である。
- ・ 将来の社会的な努力目標（例えば、気候の変動、エネルギー消費、資源活用、社会経済問題）は、準国家の知識経験をより適切に包含することを求めることとなる。国の持続的発展政策の考案に対し準国家がより高度な貢献を行うための構造が確立されるべきである。例えば、優良事例に係る情報交換のための公式のプラットフォームや、政治、行政決定の合同の準備のようなことが挙げられる。

(2) オーストリア国 (タイプII)

持続的なオーストリア国のための委員会の作業と結果に対する州の代表者の影響は低いように見える。一般に、州は、国家戦略実施計画において定められた方法の整備にも、国家戦略の進捗報告の取りまとめにもあまり影響を及ぼさなかった。

しかし、委員会の作業への幾つかの前向きな影響を我々は認識した。委員会に参加することにより、州の代表者は、国の省の代表者と個人的、非公式の接触を確立することができ、このことは行為者間の信頼を増し、政策に関し、より適切で増強された意見交換を行うことができるようになった。

州は、主に LA21 の領域において、国家戦略の文脈における政策の考案に影響を与えたことを取材対象者は示唆している。

国と州との協力関係と意見交換は、委員会における州代表のおかげで改善されたと指摘している。その結果、州は、持続的成長の政策の枠組みと国レベルで遂行される活動に関するより多くの情報を得ることができ、(限られた時間ではあったが) 州の利益を得る機会も持つことができた。

州のレベルにおける水平的な統合は、より戦略的で成功する持続的成長の政策遂行に向けての主要な努力目標の一つであることが、全ての取材対象者によって明らかにされている。

結論としては、国家戦略の準備過程における州の貢献は、極めて限定されたものであったことは強調されなければならない。さらに、州は、委員会への参加を通じては、国家戦略の履行に影響を与えることはできなかった。しかしながら、委員会への参加は、州にとって重要と思われる他の効果をもたらした。第一に、国家戦略の問題に関する国と州の間のより適切な協力関係と意見交換が達成されたことである。第二に、州の行政官は、複数の省の代表者と個人的で非公式の接触を持つことができるようになり、行政官の間での相互作用に変化をもたらしたことである。最後に、委員会に州の行政官が参加することにより、分野横断的な政策の統合にどのように取り組むか等について学習し能力を向上させることが促進されたことである。

持続的発展の調整者の専門家会合を通じた国家戦略の履行への州の貢献も限定されたものであった。

それは主に、国家戦略が国に対してのみ拘束力があるからであった。

しかしながら、会合における協力は、州に最も関係する政策分野横断的に焦点を当て、持続的発展戦略全体と政策の履行過程により多くの州と地方の視点をもたらした。

さらに、長年にわたる国と州の行政官の協力が、国と州の共通の持続的発展戦略(ÖSTRAT)を開発する必要性を明らかにすることを促進した。この共通の持続的発展戦略の準備作業のおかげで、専門家会合の重要性は増大した。一般に、ÖSTRATに関する作業は、国と州レベルの持続的発展の目的を州が考案、変更する可能性を増大させている。

(3) ドイツ国 (タイプⅢ)

国と州のレベルにおける政治面、行政面の協力と意見交換のための機関が、国家戦略より以前から存在し、戦略によりあまり重大な影響は受けてこなかったことを強調することは重要である。

政治的な意思決定の機関(各分野の大臣の会議)と結びついた国一州の作業グループは、重要なプラットフォームであり、国と州レベルでの政策決定に影響を与え得るものである。持続的成長に関しては、国と州の作業グループは、国家戦略の履行の調整のためというよりは、一般的な持続的発展問題に関する国と州の行政官相互の意見交換と討議のために用いられた。その主な理由は、国家戦略は国に対してのみ拘束力があると共に、州に強い独立性があることが戦略の目的の調整を難しいものになっていることにある。

それにもかかわらず、国と州の作業グループは、幾つかの価値のある結果を生み出している。第一に、作業グループは、持続的発展の指標群を開発し、国家戦略の目的の運用に貢献した。さらに、指標群は、行政官が州のレベルでこれらの指標を採用し、州の政策形成者にある程度のプレッシャーを与える上で有益な手段を提供している。第二に、国と州の作業グループの定期的会合は、国と州の行政官相互の個人的な接触を進展させることを可能にした。そしてグループの外においても持続的発展問題に関するより適切なネットワークと非公式な情報交換を助長している。

取材対象者は、次のような提案をしている。

- ・ 多くのことが、その国の政治・行政制度と関連する構造に左右されている。したがって、意見交換の仕組みを確立する前に、その国のそれぞれの構造と異なる政治レベルの責任をよく考えることが重要である。
- ・ 意見交換の制度的及び非公式の仕組みが重要である。制度的な仕組みは、公式の性格と明確な権限を有している。しかし、相互の信頼と効率的な手続きにつながるような安定した代表者のグループの中での非公式で個人的な接触も育んでいくべきである。
- ・ 階層が弱められた時に多くの成功が達成され得た。したがって、持続的発展の政策形成における将来の成功は、階層のフラット化と、全ての政治的レベルからの代表者の間のより良い協力により促進される。

(4) フランス国 (タイプⅣ)

フランス国では、環境と持続的発展関連の機能は、明確な‘リーダー’を制度化することなく、全て

のレベルに付与されている。フランス国では、LA21の‘関連の枠組み施策’が、持続的発展に対する準国家組織の革新的な進め方を提示している。この施策の機能の一つが、生活の質、消費、生産の様式のような環境以外の問題についても関心を向けさせる能力というものである。環境は、持続的発展の柱であることは明確であり、行政機関にも容易に理解され、公衆にもそのことは伝わっている。しかし、この施策は、経済問題に関して未だ比較的弱いという若干の批判に我々も遭遇している。市町村のみがLA21の中で経済主体を巻き込みこの難題に向き合っており、この施策は、持続的発展の課題を公衆に提示することを支援した。参加の局面に引き続いて、LA21を持つ市町村は、通常、市民のための‘地方の対話’を組織する。報告された一つの結果として、公衆はLA21に熱意と関心を持った。関連の枠組み施策の過程の局面は、公衆を参画させることを促進したのである。

この施策をフォローするLA21を持つ全ての市町村は、現在、その履行の経験を討議する‘フィードバックグループ’に所属している。したがって、この施策は、主にLA21の履行に関心を持つ市町村の間で、より集中的な水平的相互作用に少なくとも若干の貢献をしてきた。特に貴重なのは、小規模市町村にとって、大規模でより経験のある市町村と情報を交換する機会を持つことができることである。それに加えて、この施策は、都市のコミュニティや国のレベルと、より集中的に協力する垂直的な相互作用に決定的に貢献したことである。

この施策は、持続的発展の主流の問題を、市町村による運用実施の段階にまでもって行った。それは、市町村の中の持続的発展に責任を持つ政治レベルと行政レベルのスタッフの相互作用を改善し、作業環境の改善を刺激したからである。

関連の枠組み施策は、国のレベルにおいても、建設的な効果をもたらした。省は、準国家レベルにおいて、現行のLA21の過程についてより良く概観することができる。この施策は、水平的及び垂直的に、LA21の間の高い統一性を促進し、それ故、国による操作を可能にすると共に市町村にかなりの裁量の余地を残す効果的な手段である。

この施策に関する肯定的な意見が消極的な意見を大きく上回っているものの、全般的な満足度は分かれている。この施策は、準国家レベルに有益な効果をもたらした。しかしながら、持続的発展は、この施策で捕捉するには複雑すぎるという批判もある。

関連の枠組み施策の履行に伴う幾つかの努力目標が存在する。この施策に従順に従って作ったLA21を持つ市長の間に関心を持たせることは難しいことである。それは、この施策が全体を指導する機能と、市町村の参加の自由、参加のコストの問題に加え、その内容を地方の状況に応じ変えることができるようにすることとの間の最適のバランスを見出すことができるか否かにかかっている。

この施策の有用性は、その国のLA21と制度的枠組みの状態に左右されるが、他の国に転移させることは容易であると考えられる。

4 結論と横断的な問題の分析

4.1 全般的概観

- 一般的に言えば、国家戦略は弱い政策戦略なので、多くの構成国では、包括的な戦略の公的管理の進め方ができていない。定量化された測定可能な目的や達成目標を欠いていること、持続的発展に対

する政治的関与の度合いがまちまちであること、しばしば政権政党の政策の優先順位に左右されること、垂直的な統合の過程（全ての政治的、行政的レベルを含むもの）の明確な外形が示されていないこと、履行の仕組みと責任配分が不十分であること等にそのことは表されている。それ故、現在、各国の国家戦略は、特に持続的発展の管理を導くこと、また一般的に国家統治の過程について、限定された能力しか有していない。

- ・ 国と準国家の行政官は、持続的発展の過程における協調の重要性を共に認識しているが、我々の調査結果は、大半の構成国において、（国家戦略の準備と履行において）包括的な調整の仕組みと体系的な準国家の参画は、原則というよりは例外であることを示している。これには2つの主要な理由がある。一方で、連邦国家（例えば、オーストリア国、ドイツ国）における国家戦略とその目的は、中央政府に対してのみ拘束力がある。それ故、国家戦略の準備と履行の仕組みは、中央政府の省と利害関係者（経済団体、貿易組合等）に焦点を当てている。他方、国家戦略は、各政治、行政レベルの個々の責任を伴う履行のための明確な規定と仕組みを示していない。
- ・ 国家戦略の過程における垂直的な政策の統合は、戦略の公的管理の6つの原則全体の中で最も弱い原則であることを我々が見出した事実は示唆している。

4.2 政治—行政の関係と持続的発展の管理に係る論点

- ・ 州と地方政府は、持続的発展の政策に対し直接又は間接の責任を有している。連邦政府においては、州が考案と履行の両方において持続的発展政策に直接的な責任を有している。中央集権的な政治体制においては、州と地方政府が国家の立法と持続的発展政策の履行に主な責任を有しているが、履行の局面において、それらは、程度に差はあるが、州や地方の関心や解決しなければならない課題を考慮に入れこれらの関心を反映させた特定の優先順位を設定することが可能である。
- ・ 州のレベルにおける持続的発展の調整や政策は、大抵、州政府の環境省の所管である。
- ・ 中央集権的な政治体制においては、州の持続的発展戦略や類似の文書を取りまとめている州は少数である。対照的に、連邦国家における州は、持続的発展の問題により戦略的に取り組み、分野を超えた統合を促進するために持続的発展戦略を既に用意し、又は徐々に準備を進めている。
- ・ 分野を超えた政策の統合は、全ての政治—行政のレベルにおいて、持続的発展政策を成功させるために重要な将来の努力目標として認識されている。
- ・ 大半の国では、国と準国家間での持続的発展問題に関する意見交換の公式の仕組みは存在するが、持続的発展政策の過程においては、非公式の意見交換と個人的な接触が次第に重要になってきている。それ故、非公式又はネットワークのような統治の構造が、持続的発展政策の国—準国家間の協力関係を特徴づけている。

比較的安定した人々のグループ（政治レベル、行政レベル、又はその組合せであったとしても、あるいは公共と関係のない利害関係者を含んでいてもいなくても）と反復してあるいは少なくとも部分的には非公式の対話の機会を生み出すような仕組みが、効果的な政策の統合を可能にする‘知識に関するコミュニティ’（Haas,2005）のような共有する価値を伴うグループの開発を促進するというこ

とまで我々はあえて示唆したい。

- 我々の調査結果は、LA21の過程は、多くの国で現在も存在しているが、地方政府レベルでの持続的発展の政策形成にとっての重要性は低下していることを示している。その第一の理由は、近時の努力目標はより包括的な進め方を求めており、より多くの地方政府が、LA21に関連しない持続的発展の統合された性格を反映した計画と過程を確立したからである。第二の理由は、地方政府が、次第に、特定の環境目標問題について、明確な目的と達成目標を伴い取り組むようになったことである。
- LA21は、多くの国家戦略において言及されているが、中央政府は、これらのボトムアップの指針を操る効果的な手段を持っておらず、国家戦略の過程や戦略の履行との関連性は限定されたものとなっている。

LA21実施計画が持続的成長の履行に貢献している例外的な事例もあるが（オーストリア国、フランス国）、大半の国では、LA21の主な役割は、異なる利害関係グループ相互の協力や、地方政府と州の行政官相互の協力を促進することにある（例えばドイツ国、イタリア国）。

4.3 国家戦略における準国家の参画

- 構成国の国家戦略の過程において、準国家の参画は、全般的に限定されたものとなっているが、参画の程度は、構成国間で実質的にかなり異なっていることが明らかになった。
- 準国家の国家持続的成長戦略への参画は、既に終了したものや詳細な情報が得られなくなっているものもある。このことは、異なる政治-行政レベルにおいて持続的発展に責任を有している行政官によっては、成功した仕組みの分野や準国家組織の参画について、異なる見解を有している場合があることを示唆している。

第2章において、我々は準国家の参画の在り方について4種類の区分を示した。

- タイプⅠ：準国家が、幾つかの利害関係グループの中の一つとして一般的な協議に参画しているタイプ
- タイプⅡ：準国家が、国の持続的発展委員会又は関係省会議に代表者として参画しているタイプ
- タイプⅢ：国と準国家間のより適切な協力のための制度化された仕組みが整備されたタイプ
- タイプⅣ：国家戦略の過程と独立した準国家の持続的発展の活動がリンクしている（結びつけられている）タイプ

表6 参画の仕組みの類型

タイプⅠ	タイプⅡ	タイプⅢ	タイプⅣ
国家戦略の準備段階からの参画	国の会議への参画	垂直的な調整の制度化された仕組み	独立した準国家の活動とのリンク
チェコ共和国 デンマーク国 マルタ国 スペイン国 英国	オーストリア国 マルタ国 スロベニア国	オーストリア国 フィンランド国 ドイツ国 イタリア国	オーストリア国 チェコ共和国 デンマーク国 フランス国 ドイツ国 イタリア国 スロベニア国 英国

4.4 実行の効果

4.4.1 国家戦略の準備への参画

- ・ 準国家を国家戦略の過程に参画させる仕組みは、その国で広く行き渡っている‘政治的文化’に強く左右される。すなわち、主に現在の国－準国家間の相互作用のパターンや、各分野を担当する省間の相互作用にも強く左右される。
- ・ 個々の参加できる催しの前後の情報の提供が様々な面で不足していることは各国で共通している。
- ・ 準国家の参画を効果的にするための参画の形式（公聴会、ワークショップ、論評の提出、円卓会議等）と手法（モデレーション技術、視覚化技術、‘専門家の意見’の描写、データの処理等）は、通常、政治－行政レベルを横断する持続的成長の目的の調整や連携した行政活動との調整を目標として設計されたものではない。多層的な目的構造を調和させることはむしろ準備過程の副産物である。
- ・ 州と地方政府は、それぞれ異なる程度で国家戦略の準備に参画するが、最終的な国家戦略の文書、履行の仕組み及び規定（責任、立法やそれに続く戦略、具体的行動、さらには予算手続き、制度的な手当て、監視手続き等）への影響は限定的なものとなっている。これには2つの理由がある。第一に、準国家は、通常、国家戦略の準備の局面で協議される複数の利害関係グループの一員に過ぎない者として扱われることである。第二に、国家戦略は、国家の政策文書であり、その目的は、しばしば国レベルに対しての拘束力を有しているということである。国レベルにおいては、国家戦略とその目的が、準国家に対し強い影響力を持ち得ることを十分に認識していないように見える。一般的に、我々の調

査の結果は、国家戦略の準備の局面は、(政策形成者、行政官のいずれにおいても)、国一準国家間の相互作用を変えておらず、準国家は、国家戦略の政策目的についてほとんど影響を与えられなかったことを示している。

- それ故、大半の取材相手は、準国家の代表者を国家戦略の準備の初期の過程において参画させることが重要であることを示唆している。
- 準国家における国家戦略の準備過程に参画することのインパクトは、非常に限定されており、過程が設計される際に国レベルにおいてもほとんど考慮されない。さらに、準備の過程は、通常は準国家の能力に重要な変化をもたらさない。他方、準国家における意識の喚起と政治的意思のレベルにおいては認識できる影響を与えている。例えば英国の例では、準備の過程は、その州に持続的発展に関する意識を喚起した点で重要であり、特に地域開発庁において持続的発展を学習することを促進した。

国一準国家間の力学における国家戦略の準備の影響

- 我々の調査結果は、国家戦略の準備への参画は、準国家と国家レベルの関係者、他の準国家組織、他の利害関係者との協力関係にほとんど影響を与えなかったことを示している。
- 準国家を国家戦略の準備過程に参画させる仕組みは、国一準国家間での相互作用の現行の形と同様にその国で行き渡っている政治的文化に大きく左右される。
- 幾つかの事例においては、持続的発展に関連した利益を考案し戦略的に持続的発展の問題に対処するために参画した準国家は、その過程に参画することにより強化されたと我々は考えている。そしてそのことは、間接的に、国一準国家間の力学に影響を与えたかもしれない。しかしこのような変化をさらに考えるためには、関係者間の更なる相互作用をより精査する必要がある。

4.4.2 国の持続的発展委員会と関係省会議

- 全体を通じ、国の持続的発展委員会と関係省会議は、国家戦略の履行と分野を横断した統合にとって重要な機関である。
- 国の持続的発展委員会と関係省会議は、国一準国家の代表者間の直接対話を促進するための意見交換の重要なプラットフォームである。しかし、これらの機関を通じて、準国家が包括的に国家戦略の履行の過程に影響を与えることはできなかったことを調査結果は示している。ただし、国の委員会と関係省会議は、幾つかの他の効果をもたらしている。例えば、スロベニア国の持続的発展国家会議では、各分野の政策課題において州の委員会との間により強い協力関係を築いている。
- 国の持続的発展に係る委員会と関係省会議は、国家戦略の履行における準国家の参画に関して強力な仕組みではない。しかし、それらは、当初の目的では意図しなかった効果を生み出している。例えば、政治的レベルの間でのより適切な情報交換、複数の中央政府代表者との非公式な協力関係、認識や政治的意思の増大のような州レベルのスピルオーバー効果等である。これらの効果は、長期的には、持続的発展の統治の過程に対して建設的な効果をもたらす得る。

国の持続的発展に係る委員会と関係省会議が国—準国家間の力学に与える影響

- このタイプの参画の仕組みは、国と準国家の代表者間の直接対話を促進する重要な（たいていは公式の）意見交換のプラットフォームを意味する。
- これらの仕組みの設計において、より多くの関心が代表と説明責任の問題に払われ得る。それは主に、地方政府、州レベルの代表者がどのように選定され代表するか、及び準国家の代表者と彼が代表する有権者との間にどのような説明責任の仕組みが存在するかという問題である。
- 市町村や州が自発的な水平的意見交換と普及活動を通じてより適切に組織化され、共通の自らの見解と他の州/地方の利害関係者の見解も併せて表明する機会が存在する。このような副次効果は、国—準国家の機関の力学に影響を与え得たが、それらは、このタイプの仕組みの固有の特徴ではない。

4.4.3 国—準国家間のより適切な調整のための制度化された仕組み

- 制度化された仕組みは、一般的に、様々な政策課題に関して国と準国家の行政官が調整を行うための重要なプラットフォームである。
- このような仕組みと国の委員会や関係省会議との主な相違点は、これらの制度化された仕組みは、専ら国の行政官と準国家の行政官の調整と意見交換の機能を発揮している点である。
- しかし、今回調査された制度化された仕組みは、持続的発展の管理の上で幾つかの重要な発展を促進している。
 - (a) 定期的な会合を通じて、国と州のレベルでの行政官の間での持続的発展の問題に関する個人的な接触と非公式な意見交換が改善された。
 - (b) さらに、フィンランド国のケースのように、準国家間及び準国家と他の利害関係者間での水平的な情報交換と調整の増加も生じている。
 - (c) 制度化された仕組みの協力関係は、共通のプロジェクトの発展につながった。例えば、ドイツ国における国と州の持続的発展の指標の発展や、フィンランド国において準備された環境計画の履行の競争のような例である。
 - (d) 国と準国家における行政官の間での定期的な意見交換は、持続的発展問題に関する州と地方の観点からの認識を深めることとなった。
 - (e) オーストリア国において長く続いている制度化された仕組みは、欧州の国と州のレベルにおける最初の共通の戦略を発展させる考えを促進した。

しかしながら、長く続くような影響を効果的に達成するために、これらの制度化された仕組みが、目的と作業の焦点をできる限り明確に備え、必要な資源（資金、専門家へのアクセス、能力等）を与えられることが極めて重要である。

- 制度化された仕組みは、持続的発展戦略の過程において、‘本当の’垂直的統合は達成できなかった。政治的レベルを超えた持続的発展の目的を履行するための責任の戦略的枠組みを創出しなかった。
- 国—準国家間のより適切な調整のための制度化された仕組みは、主に階層制を弱め、政治—行政レベルの間でより適切な協力関係を促進する手段であることを何人かの取材相手は指摘している。さら

に、そのような制度化された仕組みの成功は、単にそれらを設立するだけで達成されるものではなく、受容された構造を必要とし、時間を超えて発達しなければならず、公式、非公式の意見交換のための空間を必要とするということが重要であると考えられる。結局、これらの制度化された仕組みは、調整された多層的な国家持続的発展戦略の履行のための方法を発展させなければならない。

国—準国家間の力学における垂直的な政策調整のための制度化された仕組みの効果

- これらの仕組みは、全体の相互作用の力学に直接関係する明確に特定された達成目標に伴い国—準国家間の相互作用の新たな設定を生み出している。
- これらの仕組みは、政治—行政レベルにわたる行政官の意見交換をしばしば改善し、レベル特有の関心、特に国の行政官による持続的発展における準国家の重要な役割をより正しく認識できるようにするものである。
- 参画している機関に与える影響は能力の観点では軽微なものであったことが我々の調査により示されているが、力学の観点では、建設的な結果は、公式の階層制を弱め、地方と州の行政官の国レベルの専門家への接近を増加させ、持続的発展の論点に関し政治的レベルのより適切な協力関係を促進させたことにある。

4.4.4 国の持続的発展戦略と準国家の持続的発展活動との結びつき

- EU 構成国においては、州の持続的発展戦略や類似の計画を整備した州又は現在整備中の州が増えている。州の持続的発展戦略の事例は、オーストリア国、フランス国、ドイツ国、イタリア国、スペイン国、英国で見られる。大半のケースにおいて、州は、州の持続的発展戦略等を整備する際に、国家戦略及びその目的を考慮に入れている。しかしながら、これらの戦略等は、一般に、州の事情や努力目標を反映させ、その整備や理事会に州の利害関係者を参画させたボトムアップの指針として整備されている。
- 例えば、イタリア国及びスペイン国においては、幾つかの州は、持続的発展戦略を整備し、特定の計画、プロジェクトを伴ってそれらの履行を開始している。
- 英国では、RDA が、持続的発展を州の開発計画に含めた州のレベルでの重要な機関である。しかしながら、国の達成目標と、州の開発目的の間には緊張が存在する。それ故、政府の達成目標や誘導指標には依拠せず、独自の持続的発展活動を発展させている RDA もいくつか存在する。
- さらに、英国における‘州円卓会議’は、様々な州の利害関係者との強い協力関係を育み、ネットワークのような統治の役割を増大させた。
- 国家戦略の過程と地方政府の活動との間には幾つかの結びつきがある。最も重要なのは LA21 や地方の持続的発展戦略である。
- 要約すれば、国家戦略と準国家の活動との結びつきには次のような重要な特徴がある。
 - ① 州の持続的発展戦略は、たいてい州の事情を踏まえたボトムアップ戦略として整備されており、調整、協力の仕組みも限定的であるため、国家戦略と州の持続的発展戦略との結びつきは弱い。
 - ② 幾つかの州（イタリア国、スペイン国）においては、州は持続的発展戦略の整備と履行について

国レベルより発達している。これは特に、国家戦略の実施手段が国レベルにおいて見込まれておらず、国一準国家の協力が伝統的に弱い国に当てはまる。

- ③ 持続的発展の目的の履行に関し、時おり、国一準国家間で緊張関係が存在することがある（例えば英国）。
- ④ 準国家における持続的発展の過程は、州/地方の利害関係者との協力関係を育成し、ネットワークのような統治構造を強化している。
- ⑤ 多くの準国家は、エネルギー政策と気候問題に取り組んでおり、履行の努力として、かなりの政治的関与を示している（例えば、デンマーク国、英国）

国一準国家間の力学における国家戦略と準国家の持続的発展活動との結びつきの効果

- ・ これらの仕組みが多様であることにより、国一準国家間の力学の効果は多様なものになる傾向がある。2つの興味深い実践例がある。
- ・ 第一に、フランス国の LA21 関連の枠組みは、その力学の潜在的な効果を明確に認識したものである。より高度に結束し LA21 の指針の能力を操作するという国家レベルの利益と、地方の状態に仕組みを合わせていくという柔軟性とは、非常に注意深くバランスをとらなければならない。
- ・ 第二に、州の持続的発展戦略はボトムアップの指針であり、戦略的な発展の誘導指標の事例である。州の持続的発展戦略は、州レベルでの特定の問題を含んでおり、強力な州の戦略は、国家と州の経験に対する高い調整のコストを支払うことにより、州の地位を改善することができる。EU 構成国の中では、少なくとも特定の州においては、持続的発展戦略の整備と履行に関して国よりも発達している。

4.5 更なる調査の必要性

この研究は準国家の参画に焦点を当てた最初のものであるため、将来の調査を刺激するような問題点を挙げておく。

- ① ‘形式は機能の結果として定められる’ というような議論に関するより詳しい調査
- ② 分野毎の政策や政策形成に個別の参画の仕組みが与える影響
- ③ 国一準国家間の相互作用のパターンの他の分野の戦略への変形の可能性
- ④ 国家戦略の過程が、政党、国家、準国家の政治的対話に与える影響
- ⑤ 国家戦略の参画の仕組みと、国家としての経済、環境、社会的行動とのその時々結びつき
- ⑥ EU の持続的発展過程に対する州、地方政府の貢献

4.6 政策の提案

現在、準国家を国家戦略の整備と履行に参画させる仕組みが限定的なものとなっている。それ故、特に持続的発展政策においては、国一準国家間の強力な相互作用と協力関係を確立する必要がある。

- ・ 国家戦略の整備において準国家の有意義な貢献を増加させるためには、国レベルにおいては、次の内容が必要となる。
 - (a) 国家戦略の整備の早期の段階で州と地方政府機関が参画する。
 - (b) 州・地方政府を国家戦略の準備に参画させ、政治—行政レベルの持続的発展の政策目的の調整

を確実に行う仕組みと手続の制度を設計する。

(c) ニーズに適合した情報を準国家の代表者に配分提供する。

(d) 準国家に対して、国家戦略の準備の過程で、どのような点で彼らに貢献してもらいたいと考えているかについて明確な意見を伝える。

- この報告書の結論は、持続的発展の特有で複雑な性格（例えば、様々な政策分野や政治-行政制度の統合、利害関係者の包摂等）は、国-準国家間の公式・非公式の協力と意見交換を必要とするというものである。我々は、反復可能な、そして少なくとも部分的には比較的安定したグループとの非公式な相互作用の機会を作ることが、効果的な政策の統合を可能にするようなグループとの価値の共有を進展させることを促進することになると提案する。
- 準国家の代表者は、（政策立案者、行政官のいずれにおいても）徐々に国家戦略の過程における公式の制度的仕組みに参画するべきである。実際にはこれらの仕組みは、垂直的な政策の統合にはほとんど貢献しないとしても、これらは国家戦略の過程に関連する他の重要な機能に役立つ。政治的レベルでのより良い情報交換、異なる政府代表者とのより非公式な協力関係、認識と政治的意思の増大のような州レベルでのスピルオーバー効果等である。したがって、長期的に見れば、これらの仕組みは、持続的発展の管理に関し建設的な影響をもたらす。
- しかしながら、これらの制度的仕組みの中で、準国家の有意義な参画を保障するために、特定の用意を整えることが必要である。
 - (a) 準国家は、これらの制度の中での主要な利害関係者又はパートナーになる必要があり、大勢の中の一員であってはならない。
 - (b) 州や地方政府の完全な関与を可能にするために、準国家の役割は、明確に規定され、意思の通じ合ったものであり、誤った期待を避けられるものなければならない。
 - (c) 重要な国家戦略の論点については、国-準国家間で、意見交換のための十分な空間と時間が提供されなければならない。
 - (d) これらの仕組みは、幅広く受容された構造を必要とし、時間を超えて徐々に発展し、公式、非公式の意見交換を可能にするものでなければならない。
 - (e) 準国家の参画は、それらの資源の範囲内において保障されなければならない（例えば予算、人、時間）。
- 国家戦略の過程と準国家の持続的発展に係る活動とのより適切な結びつきが、EU 構成国において確立されなければならない。第一に、国家戦略の過程にとって、州の事情や努力目標を反映したものであり、州の利害関係者を参画させた準国家レベルのボトムアップの発案は重要である。第二に、持続的発展の論点に‘基礎から’取り組む準国家の経験は、国家戦略の履行に係る有意義な洞察を提供することができた。最後に、全ての政治的レベルにおける持続的発展の戦略、計画、及び発案は、持続的発展の政策形成において最良の結果を達成するために調整されなければならない。
- LA21 実施計画と国家戦略の過程は統合することが望ましい。LA21 実施計画は、国家持続戦略の履行に重要な貢献をなし得るものである。

それ故、中央政府が、LA21 実施計画を運用するための効果的な手段を整備することは望ましいことである。さらに、地方政府レベルにおけるより包括的な進め方の必要性に取り組むために、統合された持続的発展の性格を反映した他の計画や過程が存在する（健康都市、持続的都市、持続的コミュニティ提案等）。これらは国家戦略に対する重要で潜在的な貢献も提供している。

- 持続的発展の管理（したがって国家戦略の準備と履行）の重要な努力目標の一つは、国、準国家の両方のレベルにおける効果的で分野横断的な（水平的な）政策の統合である。

分野横断的な政策の統合は、環境に対する関心を他の政策分野に単に統合すること（すなわち‘環境政策の統合’）を越えている。戦略的な方法で、全ての政治—行政レベルにおいて、様々な政策分野の連結を發展させるためには、必要な条件は、持続的成長に対する明確で強力な制度的責任と同様に持続的成長に対する高度の政治的関与である。持続的成長に対する責任を政治—行政の階層の中心かつ戦略的な位置に置くことを我々は提案する。

この政策提案は、最近の EU の州に関する委員会意見をより確かにするものである。そこでは次のように述べられている。“明確で測定可能な結果が達成できるように、様々な手段の垂直的及び水平的な統合を基礎とした効果的な政策の履行に明確に焦点を当てることが適切な管理には決定的に重要である。”