

【研究ノート】

地方自治体の法政策を通じた SDGs の実現 ——岡山県における中山間地域自治体の実地調査報告——

佐俣 紀仁

Musashino University Creating Happiness Incubation 研究員 武蔵野大学 法学部 准教授

上代 庸平

Musashino University Creating Happiness Incubation 研究員 武蔵野大学 法学部 教授

荒木 泰貴

Musashino University Creating Happiness Incubation 研究員 武蔵野大学 法学部 講師

要約

本稿は、自治体の法政策における SDGs の意義に着目して、岡山県内の自治体にて行ったヒアリング調査の概要を紹介した。具体的な調査対象は、内閣府の「SDGs 未来都市」事業に選定された岡山県、同真庭市、同吉備中央町、である。この調査で得られた知見を SDGs の法政策における意義という観点から整理すれば、次を指摘できる。すなわち、SDGs には、1)従来の施策を正当化し、当該施策の必要性を強化する機能、2)10年、20年先の制度形成を動機付ける機能、そして、3)自治体の法政策の立案・実施における評価枠組としての機能、を見出しうる。

1. はじめに

「地球上の誰一人取り残さない」ことを目指す「持続可能な開発目標」(以下 SDGs)の実現が、人類全体のしあわせの鍵であることは否定されまい。今日、様々な自治体の政策にこの SDGs の実現が掲げられている。SDGs の実現に取り組む自治体の政策を後押しするのが、内閣府の「SDGs 未来都市及び自治体 SDGs モデル事業」である。2020(令和2)年度には、新たに33都市が「SDGs 未来都市」に選定された¹⁾。

しかし、そもそも SDGs が法政策の中でいかなる役割を果たすのかは、必ずしも明らかではない。すなわち、SDGs が示すゴール(例えば、ゴール11「住み続けられるまちづくりを」)は、いずれも抽象的・包括的な指針に過ぎず、具

【研究ノート】

体的な規範、特に法規範として機能することは想定し難い。SDGsとは、地方自治体が法政策を策定し、また実施する際にいかなる積極的な機能を果たしているのか。そのような機能は、筆者らが専門とする法学の観点からいかに位置付けられるのか。

このような問題意識に基づき、筆者らは内閣府の「SDGs 未来都市」事業に選定された岡山県真庭市、同吉備中央町、そして岡山県庁等を2020年10月に訪問し、ヒアリング調査を実施した。本稿はこれらの調査内容を報告するものである。以下、2において岡山県真庭市（同27日調査実施）、3において岡山県吉備中央町（同28日調査実施）、4において岡山県庁（同29日調査実施）でのヒアリング調査の結果と若干の考察を述べる。なお、以下で年度等は原則として西暦で表記するが、自治体の政策の固有名称で和暦が使われている場合等には、便宜上和暦も併記する。また、本稿で引用するサイトの最終アクセス日はいずれも2021年3月18日である。

2. 真庭市における取組み

（1）真庭市の概況及びSDGs未来都市計画

岡山県北中部に所在する真庭市は、県内最大の市域面積（東西に約30km、南北に約50km、総面積は828km²と岡山県の11.6%を占める）をもち、総人口は2019年末のデータで約45,000人である²。その広大な市域面積の9割を山林が占めており、立地条件を活かした農林業、特に優れた木材の産地として知られる。市内には木材の生産から加工、流通を担う企業等が多数存在する。だが、こうした立地条件も一因となり、他の中山間地域同様に、真庭市は慢性的な人口減少をどう防ぐかという課題に直面している。1990年以来、同市の人口減少は進んでおり、2040年には32,000人程度までの減少が予想されている³。

近年、真庭市は、持続可能な開発目標(SDGs)の実現に向けて積極的な姿勢を示す自治体として広く認知されるようになってきている。例えば、真庭市は、2018（平成30）年に持続可能な開発目標(SDGs)の達成に向けた優れた取組を行う都市として全国29都市の「SDGs未来都市」に選定された。また、全国10事業の「自治体SDGsモデル事業」の1つにも認定されている⁴。とりわけ、真庭市におけるSDGs未来都市計画は、その豊かな森林資源を中核に据えて、環境へ

【研究ノート】

の配慮と地域内の経済活性化を図ろうとする点で知られる。この特色は、真庭市がその SDGs 未来都市計画において、同市の特徴を「未来杜市」と評していることにも現れている。以下では、真庭市の SDGs 未来都市計画の要素の一つをなす木質バイオマス発電の概要を説明する。

(2) 木質バイオマス発電事業

林業では、木材加工の過程で発生する端材や、伐採時の未利用木材等が大量に生じる。通常、廃棄物として焼却処理されるこれらの未利用木材を加工し、付加価値を加えることに成功しているのが、真庭市の木質バイオマス発電事業である。真庭市の未利用木材は、真庭木材事業組合によって整備された「真庭バイオマス集積基地」⁵で買い取られる。その後、それら木材はチップや木質ペレット等に加工され、バイオマス発電所での発電燃料として活用される。「木を使い切る真庭」の中心部分をなすバイオマス発電事業は、CO₂削減⁶や、森林環境の整備⁷といった点で環境面における持続可能な社会の実現に貢献する。

加えて、本事業は、経済面でも地域に成果をもたらしている。2020年時点で、真庭市における木質バイオマス発電等の再生可能エネルギーによる地域エネルギー自給率は30%を超える。真庭市の2016年7月から2017年6月の1年間における経済効果は、売電による売上約23.8億円、燃料購入費約13.8億円(廃棄していたものを燃料として購入することによる地元の収入)である⁸。

このように、真庭市における木質バイオマス発電は、従来廃棄していた未利用木材を発電に活用することで、地域の環境を保全し、経済、社会を活性化する試みである。特に経済面では、木質バイオマス発電は、CLT(直交集成板)の利用拡大を中心とした木材需要拡大事業と併せて、市内の経済面でもさらなる貢献が期待されている。このような背景から、真庭市のSDGs未来都市計画では、2030年までに木質バイオマス発電所を現在の1基から2基にまで増設する目標を掲げ、地域企業と自治体が一体となってエネルギー自給率100%を達成することを目指している⁹。

それでは、このような木質バイオマス発電は、いかなる経緯で真庭市のSDGs未来都市計画における中核をなす事業になったのか。本調査では事業の背景を理解すべく、真庭市総合政策課を訪問しヒアリングを行った。

【研究ノート】

(3) 木質バイオマス発電事業の経緯と背景

ヒアリング調査で明らかになったことは、第 1 に、真庭市における木質バイオマス事業の発端は、民間主導の取組であること、また、第 2 に、こうした民間主導の取組の進展を真庭市が注視し、官民の間で適時的に連携をとる中で、事業規模が拡大し、さらに精緻化されていったという経緯があるということである。以下、敷衍する。

真庭市において木質バイオマス発電施設が稼働を開始したのは2015年4月である。これに先立ち、真庭市や地域の林業関係事業者など10団体が出資を行い、2013年2月に真庭バイオマス発電株式会社が設立された¹⁰。さらに遡れば、真庭市は、2006（平成18）年にバイオマスタウン構想を発表している¹¹。これらの経緯からは、真庭市における木質バイオマス発電事業には、SDGs 未来都市構想以前から相当の議論及び準備の蓄積があるということが推測される。

今回のヒアリングでは、真庭市でのバイオマス事業化に至るまで経緯やそれ以前の地域内での取組について詳細を確認することができた。最初期の組織的な取組としては、「21世紀の真庭塾」が挙げられる¹²。1993年4月、当時の久世町（真庭市の前身となった自治体の一つ）の職員であった仁枝章氏が地元の企業経営者に声をかけ1993年4月、「21世紀の真庭塾」が発足した。地域産業の活性化を問題意識とするこの私塾は市外の専門家を招いた勉強会を開催して議論を重ね、1997年10月に「環境街づくりシンポジウム」を開催する。同シンポジウムの後、「21世紀の真庭塾」は、「町並み再生部会」と「ゼロエミッション部会」の2つの活動を進めていく。後者の「ゼロミッション部会」は、木材リサイクル化の事業化の一案として、木材加工中に生じる端材を活用した「エコ発電」に向けた議論を深化させていった。こうした議論は、真庭市の産業構造の特色——人口規模として4万人程度の土地に30以上の製材所がある——を活用しようという発想に基づく。木質バイオマス発電では、一般的にはその燃料の確保が最大のネックになる。しかし、製材所が多数存在する真庭市では、材料不足について心配する必要はほぼない¹³。この際、中核的な役割を担った企業の1つが、真庭市勝山地区に本社が所在する銘建工業株式会社である¹⁴。同社社長の中島浩一郎氏は、上述の「21世紀の真庭塾」の発起人の一人でもあり、かつ、現在の真庭バイオマス発電株式会社の代表者も務める¹⁵。銘建工業は1984

【研究ノート】

年段階より端材によるバイオマス発電に着手しており、その後長期間をかけて技術の改良等を継続してきた。

関係省庁や県を巻き込んだ真庭市におけるバイオマス発電の事業化は、地域におけるこうした民間主導の長年の取組を土台として実現された。すなわち、銘建工業株式会社等の民間団体で着手されたバイオマス発電の発展状況に合わせて、市も、バイオマスタウン構想・産業都市等の各関連省庁の助成事業を通じた事業化を支援し、その規模の拡大や永続化を図ってきた¹⁶。本稿の主たる関心である SDGs 未来都市計画も、こうした民間と行政との相互作用の中で進んでいる¹⁷。

(4) 小括

SDGs が目指す「ガバナンス」の特徴は、法的拘束力ある一連のルールに依拠した「ルールによるガバナンス」ではなく、法的拘束力を持たない「目標ベースのガバナンス」を採用する点にある¹⁸。別の表現を使えば、「目標ベースのガバナンス」は、現在の積み重ねとしての未来を描く「フォアキャストイング」ではなく、未来の目標を描き、その実現を前提として現在の世の中に遡ってシナリオを描くという「バックキャストイング」の発想に立つ¹⁹。

こうした「目標ベースのガバナンス」は、目標を達成すべき道程を縛らない。このために、法的拘束力を伴う「ルールによるガバナンス」に比べ、地方自治体がとりうる裁量や工夫の余地が生じる。さらに、SDGs は「マルチステークホルダー・パートナーシップ」、すなわち国、自治体、民間企業や市民社会といった多様なアクターの連携を奨励する。これらの特徴から久保田は「マルチステークホルダーが各々の立場で連携しながら目標に向かうという自律分散協調型のガバナンスを SDGs は想定している」と指摘する²⁰。

真庭市でのヒアリングでも、まさにこの指摘に合致する展開が確認できた。真庭市では、まず民間主導で木質バイオマス発電技術の実用化が進み、それを行政側が支援、事業化することで、規模の拡大等を図ってきた。SDGs 未来都市計画では、こうした従来からの行政と民間との連携による成果を取り込み、かつ、そこに後発の SDGs という理念を重ねることによって、既存の取組をさらに推進しようとしている²¹。また、行政・民間の連携協力関係に基づき発展した

【研究ノート】

木質バイオマス発電事業は、マルチステークホルダーの連携の下での目標達成という観点からも、SDGsの理念に親和的なものであると評価できよう。

(佐俣 紀仁)

3. 吉備中央町における取組み

(1) 吉備中央町の町勢と現状

吉備中央町は、その名の通り岡山県の中央に位置し、岡山市中心街からは40km程度、岡山空港からは約16kmの距離にある。同町は2004(平成16)年10月に旧賀陽町と旧加茂川町が合併して発足し、旧加茂川町が岡山県の中央に位置していたことを受け継ぎ、「岡山県のへそのまち」をテーマとしたまちづくりに取り組んでいる。平成27(2015)年国勢調査時点における人口は11,950人であり、町域のほとんどが起伏に富んだ山間地でありその山間に集落が広がっているが、高い標高と比較的温暖湿潤な気候を活かした高原野菜や果実農業が基幹産業となっている。また、現在の町域の南部においては、旧両町の時期から岡山県の構想による吉備高原都市の計画・整備が進められてきており、後述の通り、町においても地域文化を活かした都市基盤の整備を推進している。

現在の吉備中央町域における人口は、2000年以前においては15,000人前後で推移してきたものの、2000年代に入ってから高齢化率の上昇とそれに伴う人口の自然減数の増加、更には主に若年層の流出による人口の社会減の傾向が続いている。特に、町内には通学可能な高等学校以上の教育機関はない²²ため、進学や就職に伴い町外へ出て行く若者が多い現状がある。平成27年時国勢調査時の人口は、ピーク時である1995(平成7)年当時から3,557人(22.9%)減少している。

(2) 持続可能性のための町の取組み

将来人口推計として、このままの人口減少の傾向が継続すると仮定すると、同町の人口は基準となる2015(平成27)年の人口に対して、2045(令和27)年には7,030人となり41.2%減²³、2060(令和42)年には55.4%の減となる5,337人まで落ち込むと推測されている²⁴。現状においても、2015年現在における町人口の高齢化率は39.1%に達しており、今後10年間は高齢化率のさらな

【研究ノート】

る上昇に加え、生産年齢人口割合も 50%を下回る局面に至ると推計されている。同町は上述の通り山間地に集落が散在する地勢であり、公共交通インフラも比較的乏しい状況であることからして、現在においても既に買い物や移動などの生活の基本部分において困難な状況に置かれる住民が増加しており、その結果として高齢者が中心となって地域集落において担われてきた地域機能が沈下停滞することや、さらには少子化のさらなる進行による教育環境の縮小や文化の途絶も危惧される状況にある。

このように、町の持続可能性については厳しい推計がなされているところではあるが、町としては勿論このような現状について手をこまねいているわけではなく、危機感をもって計画的に対応をしてきている。具体的には、町はその行政の最上位計画である総合計画において一貫して人口対策を重点において対策に取り組んできているほか、いわゆる「地方創生」の一連の流れの中で、国の人口推計に基づくまち・ひと・しごと創生人口ビジョンにおいて上述したような厳しい人口動態の推測が示されたことを受け、まち・ひと・しごと創生総合戦略において若者を「町を支える宝」と位置づけた上で、具体的な数値目標と KPI を示してその実施を促進してきている。

(3) 総合計画

持続可能性のための町の戦略的取り組みの中核をなすのが、吉備中央町総合計画である²⁵。「22世紀の^{ふるさと}理想郷吉備中央町」をまちの将来像とする第一次総合計画は2007(平成19)年3月に策定され、その構想は「農業立町」・「定住促進」・「協働のまち」を柱としていた²⁶。第一次総合計画は平成29年度までの10年間を基本構想の期間としていたが、その後の社会事情の大きな変化とそれに伴う地方公共団体の役割の変遷を踏まえて現在の第二次総合計画の策定は1年前倒しされ、その基本構想の期間は平成28年度から令和7年度となっている²⁷。第二次総合計画に掲げられている町の将来像は、第一次総合計画を受け継ぎ「22世紀の吉備中央町」とされており、その理念として「子どもたちの笑い声があふれる懐かしくて新しいふるさとの創造」を謳っている。そのための重点として「町の将来を担う子どもを増やす」、「町を支える宝(若者)を残し、転入により新しい風を呼び込む」、「安心して暮らせる環境をつくる」、及び「町の魅力

【研究ノート】

で新しい人の流れを作る」が列挙されており、同時に策定された前期基本計画（計画期間は平成28年度から令和2年度まで）において、その実現のための政策目標として6つの基本目標とそれに対応した合計30の施策の実施を掲げた²⁸。なお、令和2年度は前期計画期間の最終年度に当たるため、町では後期基本計画の策定に向けて、総合計画策定まちづくり会議の委員を町民から募ったほか、インターネットなどによる施策の満足度や町政に関するアンケートを実施することで、広く住民参加を得ながら前期計画の進捗に対する評価や後期計画の策定を進めようとしている。広く町民の意思を募り、それを町の施策に反映させることは重要であり、新型コロナウイルス流行下という特殊な状況ではあるものの、可能な限りで住民と行政との協働を実現することを目指すものと言える。

（4）まち・ひと・しごと創生総合戦略

総合計画を推進する基盤として、まち・ひと・しごと創生法に基づき地方公共団体に策定が求められる地方版総合戦略²⁹及びその基礎となる人口ビジョンの存在が重要である。同法は、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」、「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」及び「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」を地方創生の要素とし、それを一体的に推進することをまち・ひと・しごと創生と定義づけている（まち・ひと・しごと創生法1条）。このまち・ひと・しごと創生を実現に移すために、国においては2014（平成26）年に第1期まち・ひと・しごと創生総合戦略を策定し、次いで2019（令和元）年には第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定を行い、地方公共団体にも独自の総合戦略の策定を要請している³⁰。また、国は総合戦略と同時に人口の現状と将来の展望を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を示しているが、地方公共団体がこれを勘案した地方人口ビジョンを策定することを併せて求めている³¹。

吉備中央町においても、「吉備中央町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」（2015〔平成27〕年8月、2019〔平成31〕年3月改訂、以下単に「人口ビジョン」という。）及び「吉備中央町まち・ひと・しごと創生総合戦略」（第1期2015〔平成27〕年12月、第2期2020〔令和2〕年3月、以下それぞれ「第1期総合戦略」、「第2期総合戦略」という。）をそれぞれ策定し、総合計画と併せ

【研究ノート】

て、まち・ひと・しごと創生のための町としての施策の方針を示している。人口ビジョンに示された町の人口推計については上述した通りであるが、第2期総合戦略はそれを受けて、とりわけ人口減少対策に重点を置いたものとなっており、人口減少とそれに伴う地域経済縮小リスクを克服することを目指している³²。その内容は、国の第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に掲げられた4つの基本目標及び第2期に新たに追加となった横断的な目標と政策5原則等を踏まえたものになっているが、まち・ひと・しごと創生総合戦略に関して重要であるのは、その戦略に掲げる政策及びそれに基づく施策の実施結果について数値目標やKPIを設定し、その達成状況及び施策の進捗状況を評価すべきものとされている点である³³。吉備中央町における第1期総合戦略の達成状況については、人口減少の食い止めに直接関係する「出生数」及び「転入数の増加及び転出数の減少」の数値目標が達成されず、またKPIについても、結婚に関するサポートや子育て家庭への支援に関して評価が伸び悩んだほか、生活基盤の中心である買い物環境・公共交通について進捗評価が低調に止まったことが報告されている³⁴。しかし、同町が交通の便において空港や岡山都市圏とのアクセスに優れていることや、町域内に活断層の存在が認められず災害からの安全性が確保しやすいこと、さらには、町域内には吉備高原都市をはじめ居住基盤の整備が進んでいることなど、多くのアドバンテージとそれを活用するポテンシャルを有していることは事実であろうと思われる。令和2年度は、第2期総合戦略の1年目に当たる時期であるものの、折しも新型コロナウイルスの流行への対応が必要になった時期に重なったことから、地域交流の促進や観光ルート開発などの人の動きを前提とする施策については足踏みを強いられるところと思われるが、そのような状況の下でテレワークや地方におけるワーキングに関心が集まっているところでもあり、住みやすいまちづくりのために、できることから進めていくという姿勢は重要であると思われる。

(5) 取り組みの現状——ヒアリング調査から

i) 人口対策

人口の維持は、まちの持続可能性の中核要素である。上述の通り、吉備中央町では人口プランにおいて提示された厳しい人口推計を基底としつつ、人口減

【研究ノート】

少・少子高齢化の下で、社会人口の維持を維持するために、年間50人増を目指して取り組みを行っている。具体的には、結婚、妊娠・出産、子育てのそれぞれのフェーズに対応させた必要な支援をきめ細やかに提供することで、安心して子育てができる環境をつくることを目指している。

結婚に関して、第2期総合戦略においては、若年層がSNSを通じた繋がりを持っていることに着目したマナー講習会や、いわゆる「婚活イベント」の実施を通じて婚姻数の増加を目指すとされているが、第1期においてはそれらの参加率は伸び悩む結果となり、達成状況としても結婚サポート体制のさらなる整備について検討を要すると指摘されている³⁵。

また、妊娠・出産については、町内に産婦人科並びに出産が可能な病院が所在していないことから、心身に不安を抱えやすい妊産婦に対して子育て支援情報の発信や保健師によるケアなどのサポートを提供するほか、育児用品購入や出産応援金による支援を提供するとしている。応援金については、かつては出産人数に応じて加算する方法を採っていたものの、現在は第1子の出産から支給の対象とすることで支援を受けやすくするように改め、また支給方法についても、一時金としてではなく、子どもの成育に応じて、出生時・3歳時・小学校入学時に分割支給する方法を採用している³⁶。学用品等の準備が必要になる小学校入学時の支援を厚くするなど子どものライフステージに合わせて支援をすることで支援自体の有効性を高める工夫であると同時に、この支援金の受給要件として町に定住意思があることが挙げられることから、子育て世帯の定住促進策としても機能することが期待される³⁷。

子育てについては、「子育ての出費」「将来の経済的負担」「子どもの病気」は、



町が子育て親子のための交流スペースとして設けるキッズパークは、吉備高原都市中央に位置するきびプラザにある。新型コロナウイルスの影響で短縮営業になってはいたが、いくつかの世帯が訪れており、積極的に利用されていることがうかがわれた。2020年10月27日吉備中央町内にて撮影。

【研究ノート】

3割以上の子育て世帯が不安として抱える要素であるという調査結果がある³⁸。吉備中央町の場合、町内の医療リソースが限られ、また上述のように高等学校以上の進学の場合に遠距離通学ないし入寮が必要になることを考えれば、従前より子どもの医療を無料化する措置を講じ、また高校生の通学に支援を行っていることは理にかなった支援であるといえよう。

また、地域においては、子育て世帯が地域との交流を持ちにくく孤立しやすいというデメリットがあるとされるが、吉備中央町においてはキッズパークをはじめとする交流施設の整備に努めており、その交流の中で子育てに関する悩みのケアを組み合わせることで、より支援の効果が高まっていることがうかがわれる。また、町では学びの意欲のある子どもに対して放課後学習や町営塾 Kii + (キート)³⁹を通じた学習の機会を提供するとともに、高等学校等及び大学進学者への育英資金貸付の制度⁴⁰を設けることで、将来的な教育費負担への不安を軽減することに努めている。吉備中央町の人口動態は、長きにわたって15～19歳の層が20～24歳になる時期に転出超過となる推移が見られるが⁴¹、高等学校以上への進学が一般的となっている現状においてはやむを得ないところといえる。そのような状況の下で、町営塾や育英資金の制度は家計への負担を軽減するとともに地域への帰属意識を涵養する取り組みとして評価されるべきものといえよう。

ii) 地域の経済循環

地域において人が暮らし続けるための要素として、地域において一定の経済循環があることは絶対的に必要である。人が交流することで物・サービスの流通が生まれ、その対価として金銭が動き、その経済循環がさらなる人・モノ・金を呼び寄せ、生活の利便性や満足度を高めていく。しかし、この循環は縮小の方向にも作用することがある。人の交流が絶えれば経済は停滞し、経済が停滞すれば人・モノ・金はさらに離れていき、生活の利便性を低下させる。残念ながら、吉備中央町の現状はこの経済の縮小スパイラルに入っていると評価されざるを得ない。総合計画及び総合戦略のいずれにおいても買い物環境・公共交通の整備については喫緊の課題であると位置づけられているものの、捗々しくない状況にある。特に、公共交通機関が貧弱な地域において、地元商店が経

【研究ノート】

営上の理由で撤退したり、高齢化の進行により買い物が困難な層が増加したりすることは、生活基盤にも関わる切実な問題であり、町に対する要望としても非常に多いことがうかがわれる。町としてもこのような現状に危機感をもち、スーパー等の店舗誘致に乗り出しているが、商圈人口など営業のための条件が調わないため、進出事業者が得られていない現状にある。比較的人口密度の高い吉備高原都市においては、その中核施設であるきびプラザにストアが入っているほか、町内にいくつかのコンビニエンスストアはあるものの、町全体としての買い物需要には見合っていない現状がある。

そのような中で、注目すべき取り組みとして、新山ほほえみセンターにおける新山ほほえみ笑店がある。新山地区は、町内でも人口減少の著しい地域であり、人口減と住民の高齢化の進行により、地域内にあった商店は全て廃業してしまったため、地域は生活基盤の危機に立たされることになった。そのような状況の下で、地域住民によって組織する新山地区地域活性化推進協議会から、地域における買い物支援として店舗の運営を行うとともに、それに合わせて地域内における無償送迎サービスを提供することで人に集まってもらい、その集まりの中で地域介護予防活動を行っていくという構想が持ち上がった。この構想が、町及び岡山県の支援や補助を受けて実現に移され、開店したのが新山ほほえみ笑店である⁴²。この商店は、のべ30名程度のボランティアによって運営されており、その運営に対して町は年間100万円程度の財政支援を行うほか、入居する町施設の光熱水費の負担も行っている。町は、この新山地区の取り組みを今後の地域生活を支える小さな拠点の整備モデルとして捉えており、他の各地域においても生活サービスが地域自らの手で運営されるよう、支援していくとしている⁴³。またこの取り組みは中山間地域の活力創出のための県の事業である地域と暮らしの維持応援事業の対象としてその整備事業が認定されており、また「小さな拠点」創成の岡山県版である「生き生き拠点」並びに「おかやま元気！集落」支援のモデル集落となってもいる⁴⁴。

中山間地域において、住民の生活基盤を守るために行政がなしうることに關して、このような買い物環境の整備については、民間企業の経営論理も作用するため、一律に解決することは困難であると言わざるを得ない。しかし、住民との協働関係の中で、住民自身が主体となって、行政がサポートに回る役割分

【研究ノート】

担を適切にするのであれば、その解決の糸口は見つけられうる。地域の拠点機能を持たせた、いわゆる「公設民営スーパー」の取り組みはその一つであると考えられており⁴⁵、新山ほほえみ笑店も、過疎地域型の「公設民営スーパー」の例として区分されうるものと思われる。新山地区住民全員が構成員となる地域活性化推進協議会については、地方自治法に基づく地縁団体としての法人化の認可がなされており、この取り組みを継続的なものにしていくための第一歩と評価できる。このような取り組みが、属人的・属地的なものにとどまることなく、他の山間地における活力創出のための範型となっていくことが期待される。

iii) 吉備高原都市の振興

吉備中央町内に位置する吉備高原都市は、1973（昭和48）年に岡山県によって構想が打ち出され、1981（昭和56）年に整備が開始された都市エリアである。当初計画では、吉備高原の自然環境の下で、風俗・伝統・文化を生かしつつ、医療・文化・教育などの機能有する新しい都市を建設するものとされ、開発面積1300ヘクタール・計画人口3万人という壮大な都市計画であった。計画は、居住区域や医療・研究・教育施設を含む610ヘクタールについては整備がなされたものの、その後は県の事業としての新規整備については「整備済区域の熟度が高まった時点で、改めて整備内容の検討を行う」⁴⁶こととされ、事実上凍結された形になっている。ただし、岡山県は既存の資源を活用しながら都市の活性化と付加価値化を推進していく方針は維持しており、現在は県有地である住区の分譲については従来通り県が主体となって推進している⁴⁷ほか、県有施設であるきびプラザの利用の機能強化を図り、また、産業区の利用については岡山県の公有地では初めてとなるサウンディング型市場調査を実施することで事業者とのマッチングを図るなど、中山間地域としての吉備高原都市の活力創出のための施策を実施してきている⁴⁸。

【研究ノート】

吉備中央町としても、吉備高原都市については有力な地域の都市基盤であると見ており、県と協力しつつ、吉備高原都市への人口誘致並びに進出事業者の誘致を推進している。近年においては、吉備高原都市における情報通信基盤の整備を実施し、光ファイバーによるネットワークサービスを提供することで今後のテレワークやコワーキングへの対応をにらんでいるほか、PFI方式を用いて町有住宅の整備を行うことで定住者の呼び込みを



PFI方式によって設置運営されている町有住宅。人気が高く、現状ほぼ満杯となっているという。写真は吉備高原住宅入居者募集チラシより（<https://www.town.kibichuo.lg.jp/uploaded/attachment/2739.pdf>、最終閲覧 2021年3月18日）。

行っている。このPFI住宅は、町が策定したPFI事業方針に従い、岡山県内の企業グループと町のPFI契約に基づき企業側が住宅の整備・建設と管理運営を行い、それを町に譲渡して町有住宅として運用し、町が企業側に整備業務及び管理運営サービスの対価を支払う方式によって運営されている。従来の町有住宅の管理運営については町の負担が大きかったことや町有住宅を新設する場合の財政負担が問題になっていたことから、町にとってメリットがあるだけでなく、企業にとっては土地取得の負担や事業リスクを分散できること、また、利用者にとっては公営住宅として比較的低廉な賃料ではあるが、民間企業が管理運営を行うことでサービスの向上が期待できるなど、多面的にメリットが得られる仕組みとなっている。

しかし、現状において、吉備高原都市の発展可能性については課題も多いように感じる。吉備高原都市の住区エリアは比較的余裕のある区画整理がなされ、緑あふれる景観の中で無電柱化された家々のたたずまいは、確かに近未来の都市としての雰囲気を感じさせる。一方で、その構想の当初から様々な機能を有する都市エリアの結合が想定されていたためであると思われるが、住区エリアには都市計画法による用途制限が付されており、例えば住区エリアでの店舗の営業は原則として認められない。このような場合、公共交通インフラもほとんどない吉備高原都市において、「利便である」というアピールを若年層に対して

【研究ノート】

可能であるかどうか、疑問なしとしない。また、特に宅地の分譲がまだ途上である東・西住区においては売れ残り区画が目立つことも事実であり、現状では「近所づきあい」をはじめとする地域コミュニティの形成の妨げになっているように思われる。

今後、新型コロナウイルスの社会的影響もあり、地方への移住層が増え、またテレワーク需要が増加することが予想されている。情報通信基盤が整い、交通の便に優れた吉備高原都市にとっては好機となるはずである。例えばSOHOやコワーキングスペースとしての利用など、地域のニーズを踏まえた上での柔軟な対応が必要とされる場合が生じてこよう。

(6) まちの持続可能な発展を目指して ——スーパーシティ構想

吉備中央町は、吉備高原都市について、国が新たな特区構想として設ける「スーパーシティ」に申請することを決めた⁴⁹。スーパーシティ構想とは、政府が想定する「まるごと未来都市」の要素である①生活を支える複数の先端的サービスが導入されていること、②複数のサービスがデータ連携を通じて相乗効果を発揮していること、③その成果が住民に評価されるような事業になっていることの各点について、わが国には技術的な基盤は存在するにもかかわらず、それを実践する場がないため、国家戦略特区の仕組みを利用して、行政・住民・事業者の協働を促進し、これらの要素を実現する日本版「スーパーシティ」を実現しようというものである。町は、吉備高原都市スーパーシティの施策について医療・福祉、教育、物流、地域ポイント（当初はキャッシュレスとしていた）、移動及び防災・エネルギーの各領域を設定して、各分野におけるステークホルダーとの協業の下で地域課題の克服のための取り組みを行い、住民目線による



東住区は220の区画を有しているが、そのうち分譲済みになっているのは約半数にとどまる。ほぼ分譲が済んでいる吉備北公園周辺(写真上)は都市としての体裁を整えているが、その北東側の区画(写真下)は未分譲区画が目立つ。いずれも吉備高原都市東住区内にて2020年10月28日撮影。

【研究ノート】

未来都市を構築することを掲げている⁵⁰。2020年12月にはスーパーシティ推進協議会の設立が行われ、その後、その協議会を通じて事業企画支援連携事業者を公募し、また上記に掲げた各事業分野に関する連携事業者についても決定を行っている。計画に盛り込む事業としては、自動運転車による域内巡回バスによる移動のスマート化、タブレットを活用した「町立オンライン小中学校」の実現、IoT技術の活用による高齢者の見守りなどが検討されているという⁵¹。

スーパーシティ構想の国への申請は2021年4月に行うことが予定されているが、この申請が認められれば、特区として様々な規制緩和や事業者と連携した先進的な施策の推進が行われることになる。町がいみじくも総合計画や総合戦略で示したように、その主眼はあくまで町の持続可能な発展の可能性に置かれている。本稿でも上述したように、吉備中央町は、教育機関や職場が確保できないことによる人口の流出、公共交通インフラの不十分さと住民の高齢化に伴う「買い物難民」の発生のおそれ、そして経済の縮小スパイラルによる生活基盤の掘り崩しなど、様々な課題に果敢に立ち向かってきた。スーパーシティは、これらの課題に対して、民間の活力と最先端技術を投入してその解決と課題解決モデルを得ようとするものであるが、その過程においては、行政が連携事業者と住民、そしてスーパーシティにおけるニューカマーの間を取り持つなかたちとなりつつ、将来のまちの姿を納得できる形で示しながら、その舵取りをしていくことが欠かせないであろう。政府が構想する「スーパーシティ」の像については現状において必ずしも明確になっているとはいいがたいが、例えばオランダ・アムステルダムのように公私協働による都市基盤の整備を行うもの、中国・杭州のように民間事業者の技術力を最大限活用しようとするもの、スペイン・バルセロナのようにCity OSに関する市の主導の下に民間企業による技術提供がなされるものなど様々なパターンがある⁵²。いずれにしても共通しているのは、現在の日本の地方行政のあり方が大きく変わりうるということであり、将来的には住民と事業者の活動を一定の方向につなぎ止める「ハブ」としての地方行政像すら出現するかもしれない。未来の吉備中央町の姿がどのようになっているのか、どのような持続可能性をもって存続するのかは、ここで、住民や事業者、そしてステークホルダーからどのように参画や協働を得ることが出来るかどうかにかかっていることになる。

【研究ノート】

(7) 小括——町の将来像の構想と SDGs の位置づけ

吉備中央町の法政策の形成過程において、従来は特段、SDGs それ自体が何らかの機能を果たした形跡を、少なくとも公表されている総合計画等から明示的に看取することはできない。しかし、上述したように、吉備中央町は第一次総合計画及びそれを引き継ぐ第二次総合計画において、人口減とそれに伴う社会生活基盤の沈下という将来の姿を敢えて示すことで、その将来像を好転させるための住民との協働をつくり上げ、様々な施策にそれを反映させてきた。そのための施策は、結果的にはSDGsに掲げられるゴール11「住み続けられるまちづくりを」を体現するものに他ならないと評価できるし、それぞれの施策に関して、働きがいのあるしごとを求める若者を地域に残すことはゴール8「働きがいも経済成長も」、子育てや高齢者の社会生活基盤確保のための支援はゴール3「人々に保健と福祉を」ないしゴール5「ジェンダー平等を実現しよう」の実現に、それぞれ寄与するものと言えよう。こうして見ると、現場レベルにおいてSDGsそのものが明示的・顕在的には意識されていなくとも、潜在的な政策形成の動機づけとして機能するとともに、まちとそのコミュニティを守り発展させていこうとする住民や行政の意思を後支えするに当たっての、政策的ないし財政的な理由づけとして機能するものと考えることができよう。

なお、国の第2期まち・ひと・しごと総合戦略において、横断的な目標2の項目として「地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくり」が掲げられ、この戦略の策定当時において13%にとどまっていたとされるSDGs推進に向けた地方公共団体の取り組みについて裾野拡大を図ることが明記された⁵³ことは、今後の地方行政において重要であると思われる。今後、SDGsの推進を意識的・顕在的に踏まえた行政計画や施策の立案・策定がなされていくことが想定されるところであり、実際に吉備中央町の第二次総合戦略においても、上述した4つの基本目標に関し、関連して達成すべきSDGsの目標が掲げられるようになっている。それを見ると、ゴール11はもちろん4つの基本目標全てに掲げられているが、ゴール5及び8など7つの目標が3つの基本目標において達成すべきものとされており⁵⁴、政策の基本的な方向性と施策の動機づけを示す要素として顕在化していることが観察できる。

このSDGsが法政策的に果たす意味とは、吉備中央町の場合はまちの持続可

【研究ノート】

能性に対する意識の共有とそれに対する住民・事業者・行政のパートナーシップを生み出すきっかけとして（潜在的であるにせよ）機能し得たこと、そして、そのために分野横断的で成果志向的な対応を可能にしたことにあると考えられる。SDGsの実現に関して、領域横断的な政策が必要となる課題についての十分な予算確保の必要性が指摘されることがあるが⁵⁵、その例としてはPFIの活用による公共サービスの効率化や、公共サービス供給への多様なステークホルダーのコミットメントを挙げることができる。例えば少子化の原因は複合的であり、その対策も様々な分野にまたがるが、吉備中央町の場合は上述したように縦割りで解決を行おうとするのではなく、若者の出会いの場の設定に始まって子育て世帯の地域への包摂、そして教育や通学に対する支援や定住促進策と結びつけた育英資金制度など、文字通り町として一体的な取り組みを行おうとしてきているのであり、それは潜在的にせよ顕在的にせよSDGs達成に向けた動きと評価することができる。

今後、地方においては、生き残りをかけて、従来にない分野横断的で柔軟な政策の立案と施策の実施がなお求められることになる。そこでは、いかなるアイデアが必要で、それに対して政策資源と財源をいかなる優先順位によって投入するかが、成果の観点から問われることになろう。SDGsはその具体的な指標となるものではないにせよ、少なくとも方向性を示し、政策形成と財源確保を動機づける要因として機能しうることは確かである。

（上代 庸平）

4. 岡山県における取組み

（1）岡山県へのヒアリング調査実施の趣旨

岡山県では、県全域の27市町村のうち20の市町村が過疎市町村とされており、過疎市町村は県土の総面積の69.3%を占める⁵⁶。また、岡山県の2020（令和2）年における高齢化率は30.5%と高い水準である⁵⁷。そのため、地域の持続可能性ないしSDGsの達成という観点からは、個々の市区町村の取組みだけでは十分ではなく、県による支援やより広域的な観点からの地域間連携の強化が必要であると予想される。そこで、真庭市及び吉備中央町だけでなく、県にもヒアリング調査を依頼・実施した。

【研究ノート】

(2) 岡山県過疎地域自立促進方針及び同計画

県は、過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年法律第 15 号）に基づき、2015（平成 27）年 11 月に「岡山県過疎地域自立促進方針（平成 28 年度～平成 32 年度）」⁵⁸を、この方針を踏まえて 2016（平成 28）年 3 月に「岡山県過疎地域自立促進計画（平成 28 年度～平成 32 年度）」⁵⁹を策定している。

同方針では、「特に、本県の過疎地域には、小規模高齢化集落が多数点在しており、集落の機能が低下し、地域社会の活力が失われつつあり、複数の集落で広域的に支え合う集落機能再編の取組や、基幹集落の生活支援機能強化と複数集落のネットワーク化などへの取組が課題となっている」との認識のもと、過疎地域の「自立を促進することは、地域住民はもとより県民全体にとっても非常に重要であり」、「集落機能の低下により単独での地域運営が困難な集落が存在する地域については、複数の集落が連携しながら広域的に支え合う集落機能の維持・再編に向けた取組を行う」とされている⁶⁰。さらに、同計画では、「地域の自立を促進するには、地域の課題を自らの手で解決していこうという住民意識の高まりとそれに向けた取組が必要であり、地域の主体的な取組を促すという視点から施策を進めるとともに、そうした取組が継続的なものとなるように経営的な視点も踏まえた取組を促す」との視点も示されている⁶¹。

(3) 地域間連携に関連する事業

i) おかやま元気！集落活動促進支援事業⁶²

本事業は、単独での集落機能の維持が困難な小規模高齢化集落等が含まれる地域において、小学校区、大字等の単位での広域的な地域運営への移行等を進め、集落機能の維持・強化を図るとともに、登録地域の活動の充実を支援するものである。近隣集落との支え合いによる集落機能の維持・強化に向けた取組み等を支援するため、県は中山間地域または離島地域を有する市町村に対して事業実施に必要な経費の補助金を交付する。このおかやま元気！集落に登録されている地域数は 2020（令和 2）年 4 月 1 日現在で 65 となっている⁶³。

各地域における取組みの概要は県のホームページ⁶⁴から閲覧可能である。ここで注目したいのは、各市町村の取組みの内容である。

取組内容の中で多く目に付くのは地域振興や住民同士の交流のためにお祭

【研究ノート】

り・イベントを開催するといったものである。事業名に「元気！」の文言があることも相俟って、まず想起されるのはこのような取組みであるといえる。

他方で、真庭市の二川地域における独居老人への配食や寝たきりの方への訪問、吉備中央町の旧高富小学校区における交通手段を持たない地域住民の生活維持に関する買い物を支援するための町外の大型スーパーへの買い物送迎支援といった取組みも散見される。これらの取組みは必ずしも地域振興や住民同士の交流といった趣旨とはいえず、むしろ高齢化が顕著な過疎地域の住民がどのようにして当該過疎地域において生きていくのかという問題への取組みと考えられる。SDGs ゴール 11 は「住み続けられるまちづくりを」であるが、地域社会を持続可能なものとするには住民の生活を確保することが必須であり、真庭市や吉備中央町における取組みは、より実際的なし切実な課題への対応といえる。

本事業の取組みの成功例として県のヒアリング調査の際に挙げられたのが、吉備中央町の旧新山小学校区における「新山ほほえみ笑店」の運営である。旧新山小学校区では地域住民全員を協議会会員とする新山地区活性化推進協議会が組織され、これが主体となって「新山ほほえみ笑店」を運営し、買い物支援として食品・日用品など地域住民が希望する商品を仕入れ販売している。

旧新山小学校区では地域住民による協議会が組織されていることから、効果的に住民のニーズを吸い上げることができたと考えられる。持続可能な地域の形成にあたって必要なことは地域ごとに異なるといえるから、協議会会員を地域住民とすることは有効な戦略であったといえよう。

もっとも、地域住民が単に協議会会員として所属するだけでは不十分であり、各住民が自己の居住する地域を持続可能なものとするために主体的に取り組むことが必要である。現に、ヒアリング調査の際、この「新山ほほえみ笑店」が成功した要因として、旧新山小学校区に協議会を牽引する人的素質のある住民がいたため、住民が主体的に協議をする気運が高まったことが県の担当者から挙げられた。

ii) 生き生き拠点強化支援事業⁶⁵

高齢化・過疎化が顕著な地域の住民がどのようにして当該地域において生き

【研究ノート】

ていくのかという問題により直接的に取り組む事業として「生き活き拠点強化支援事業」が挙げられる。

本事業は、中山間地域等の集落機能を維持・確保するため、拠点となるエリアである「生き活き拠点」を形成し、日常生活に必要な機能を集約し、周辺地域等との公共交通を確保することにより地域全体の生活をカバーできるようにすることを趣旨とする。「生き活き拠点」は岡山県版のいわゆる「小さな拠点」である。これは、日常生活に必要なサービス機能の低下が見られることから実施されることとなったものである。

対象事業は、①ソフト事業（生き活き拠点を核として、日常生活に必要な生活サービス機能等を維持・確保するための拠点の強化に資する取組み）、②ハード事業（ソフト事業を実施するうえで必要となる拠点施設の整備等）、③地域公共交通の維持・確保に関する事業（生き活き拠点の強化に資する地域公共交通ネットワークの再編をはじめとする地域公共交通の維持・確保を図る事業）となっている。

本事業は、かつての役場の周辺等、学校や診療所等の日常生活に必要な機能が比較的集まっている場所を拠点（生き活き拠点）とし、コンビニの出店等の拠点性の強化を支援して、また拠点の周辺地域、さらに遠くの遠隔集落との交通アクセスを整備するなどして、地域間連携を強める内容となっている。県の資料でも遠隔集落の定義として「戸数が少なく集落機能の維持が極めて困難で近い将来無居住化の可能性のある集落」というものが挙げられており⁶⁶、個々の集落だけでは持続可能性に乏しい場所が存在することが認識されているといえる。「おかやま元気！集落活動促進支援事業」に関して指摘したのと同様に、本事業も、お祭り・イベントの開催ではなく、どのようにして当該過疎地域において生きていくのかという問題への取組みと評価できる。

（４）現状の課題と今後の方針

前述（３）で地域間連携に関する取組みについて概観した。そこから、取組みの内容がお祭り・イベント等の開催から当該地域で生きていくために必要な機能を整えることへと変化していることが明らかとなった。

この変化は、岡山県が2021（令和3）年2月に公開した「岡山県中山間地域

【研究ノート】

活性化基本方針（令和3年2月改訂版）」⁶⁷にも表れている。すなわち、3頁以下の「Ⅱ 中山間地域の現状と課題」において、人口減少・高齢化に触れた後、「3 集落機能の低下による担い手不足の深刻化」と続き、また「4 生活環境の状況」において「買い物や移動の手段など日常生活に必要な機能・サービスの確保が困難となる地域が増えている」との指摘がなされ、「5 保健・医療・福祉サービスの状況」においてこれらのサービスを提供するための体制を確立すべき必要性が指摘されている⁶⁸。これらは当該地域で生活をしていくために必要な事柄と考えられる。そして、これらの課題に対する施策の体系図が8頁に挙げられているが、重点施策30個のうち「集落機能の維持・確保」「生活環境の整備」「保健・医療・福祉サービスの充実」に関係するものが16を占めている。

このように、現状の課題の大きな部分を占めるのは、当該地域で生きていくために必要な機能の整備であるということが出来る。換言すれば、過疎地域の自立・持続可能性をいかにして維持していくかが課題である。

そして、過疎地域の自立・持続可能性を維持するためには、地域住民が当該地域の持続可能性が自らの課題であると捉える意識を涵養することが必要である。「新山ほほえみ笑店」が成功した要因には地域住民が所属する新山地区活性化推進協議会において、住民に話し合いを盛り上げることのできる人的素質のある者がいたことが挙げられた。そこで、そのような人的素質のある者がいるという偶然性に依存せず、各住民が問題を他人事ではなく自分事として捉える意識を涵養し、住民自ら主体的に地域運営に関わることのできる組織を形成することが課題となる。さもなければ、この人的素質のある者が高齢等により関与できなくなってしまうと、協議会が瓦解してしまい、地域の持続可能性について検討する場が失われてしまう。当該地域の担い手はあくまで当該地域の住民と考えられることから、この課題は根本的なものといえる。

（5）小括——持続可能な地域の形成とSDGsの関わり

地域住民の意識改革が課題だとすれば、SDGsという概念はこの課題へ取り組むにあたって一定の役割を果たすことが期待できる。なぜなら、SDGsは市民の意識を変えることを（も）意図して作られたと考えられるからである⁶⁹。目を引

【研究ノート】

くカラフルなアイコンやシンプルなフレーズが用いられていること、17目標のうち7つ⁷⁰で「～しよう」といった主体的な行動を呼びかける言葉が用いられていることは、市民がSDGsの各目標を他人事ではなく自らの課題として捉えることが期待されていることの表れといえる。

確かに、仮に一般論としてはSDGsが地域住民の意識改革に作用しうるとしても、高齢化の進む過疎地域においてSDGsの意識改革の機能が十分に果たされるかには一定の留保が必要かもしれない。SDGsは2015年9月に掲げられたものであり、特に高齢者にとって未だ馴染み深いものとはいえないと思われるからである。

しかしながら、先に触れた「おかやま元気！集落活動促進支援事業」や「生き生き拠点強化支援事業」に関する岡山県の公表する資料にはSDGsという言葉こそ登場しないものの、これらの事業が意図する集落機能の維持・確保がSDGsゴール11「住み続けられるまちづくりを」に直接関連していることは明らかである。そのため、地域住民自らの生活の維持という具体的な問題に対する従前の取組みが、同時にSDGsという普遍的な価値ないし目標の達成に寄与していると伝達することは、地域の持続可能性の問題が住民自身の問題であるとの意識を涵養するうえで有効な戦略となりうると思われる。

それにより、持続可能な地域社会とするために何が必要かを主体的に考える機会が増えることで、（道のりはなお遠いと思われるものの）SDGsは法政策の形成に一定の寄与をなしうると評価できよう。

確かに、SDGsの掲げる各目標は普遍的・包括的なものであり、過疎地域における実生活で現実に関じられる具体的な問題・課題（当該地域で生きていくために必要なものは何かなど）との距離はなお大きい。また、地域のニーズは地域の地理的条件や人的条件等に左右されることも重要である。したがって、SDGsから直ちに持続可能な地域社会の形成に必要な具体的施策が導かれるとはいえないように思われる。

しかし、そうであるとしても、SDGsが現に岡山県の過疎地域で問題となっている事柄へのアプローチとして機能しえないと断ずるべきではないであろう。当該地域でいかにして生活をしていくかという問題解決にあたって根本的に必要となると考えられる、地域住民の意識改革にSDGsが寄与しうるとすれば、

【研究ノート】

その役割は決して小さくないといえる。

(荒木 泰貴)

4. むすびにかえて

以上、本稿では、自治体の法政策における SDGs の意義に着目して、岡山県内の自治体にて行ったヒアリング調査の概要を紹介した。この調査で得られた知見は SDGs の法政策における意義という観点からは、以下の 3 点に整理できる。

第 1 に、いずれの自治体においても、従来の施策を正当化し、当該施策の必要性を強化する概念として SDGs を援用しうる。SDGs は法学分野においてはほぼ国際法・環境法においてのみ取り上げられる項目であり、筆者らのヒアリング実施前の基礎調査においても、その点において典型的と思われる真庭市の木質バイオマス発電事業に目が注がれていた。しかし、真庭市における SDGs の基本はバックキャストによる政策の成果志向的な方向付けと、そのために様々なステークホルダーのコミットメントを呼び起こすことにあることが明らかになった。明示的に SDGs が掲げられたり顕在的に踏まえられたりしていないものの、吉備中央町における人口減少対策と社会生活基盤の維持に向けた取り組みについて政策の成果志向性と各ステークホルダーの協働が重視されている点や、各地方公共団体の取り組みを広域的に支援する岡山県に関しても、潜在的にはあるにせよ政策立案及び施策推進上の戦略基盤として機能しうるものであることは、この考察を裏付けるものである。

第 2 に、SDGs は 10 年、20 年先の制度形成の動機付けとして機能しうる。ヒアリングの対象とした地方公共団体に共通する要素は、いずれも早い段階においてまちや地域の将来に対して一定の危機感を共有し、生起するであろう地域の課題の解決に向け、現在なしうることに着実に取り組んでいることである。真庭市においては林業の衰退、吉備中央町においては少子高齢化の進行、岡山県においては中山間地域の生活基盤の弱体化といった中長期的かつ複合的な問題に対して、それぞれ果敢な取り組みを行っていることはヒアリングにおいてとりわけ印象的であったが、これらはいずれも 10 年単位のスパンで捉え、複合する課題を一つ一つ解消していくのでなければ、解決はおよそ覚束ないもので

【研究ノート】

あろう。岡山県においては、中山間地域の将来を想定し、例えば高齢者が中心となる社会生活の基盤維持のため「新山ほほえみ笑店」などのモデル事業を選定した上で、県職員が地域に入り、地域ごとの特色や状況を踏まえながらモデルの伝播と定着を支援していく取り組みを行っていた。各地域において住民などの協力を得ながら継続しうるしくみを作り上げていくその取り組みは、介護予防や商工業振興などの個別分野の視点を統合する「持続可能なまちづくり」という動機づけに支えられていると考えることができる。SDGs 未来都市やスーパーシティ構想は、このような動機づけによる政策形成の促進策として理解できよう。

そして第3に、SDGsは、自治体の法政策の立案・実施における評価枠組としても機能しうる。地方行政においては、いかなる政策・施策も、実際にその効果がある程度顕在化するという成果が得られなければ、民主主義・住民自治の下では継続することが不可能になる。そのため、現在地域が抱える中長期的かつ複合的な問題について継続的な取り組みを行うためには、その立案・実施に関してある程度短期的な成果を強調しつつ、将来的な課題の解決に向けた方向付けがなされていることを明確にしなければならない。この点、SDGsはそれ自体が明確な政策目標ではなく、従って具体的な評価基準として機能するものでもないが、少なくとも、例えば「持続可能なまちづくり」という可視化された目標に向けて、短期スパンにおいてどのような施策が行われ、それが目標に向けた進捗としてどのような位置づけにあるものかを測る枠組みとしては十分機能しうる。今般、国の地方創生に関わる第二次まち・ひと・しごと総合戦略に掲げられた横断的目標にSDGsの促進が挙げられ、それに基づいて設定される各施策の進捗をKPIによって管理することが求められるようになったのは、まさにこの点を捉えたものと評価することができる。その意味で、SDGsは政策の基礎を形成し、かつ、その合理性を支える社会的・経済的ないし政治的事実として機能することになる。これまでは地方の政策形成におけるSDGsの機能は結果論的ないし潜在的なものにとどまっていたが、上記の地方創生の流れに依拠すれば、今後はより顕在的及び意識的にそのような機能が発揮されるようになることが期待される。SDGsが地方における法政策の基盤である条例の存在やその立法合理性を支える要素として機能するのであれば、SDGsは地方における

【研究ノート】

立法の動機ないし立法事実として機能するようになることも考えられよう⁷¹。

ただし、上記の考察はあくまで今回の調査対象から得られた知見に基づくものであり、限定的なものにとどまる可能性もある。他の事例及び関連する学説等を踏まえた法理論上の位置づけの詳細な検討は、今後の課題としたい。

謝辞

本論文は2020年度しあわせ研究費（研究テーマ：SDGsの法学における位置づけ—その法政策を通じた実現）の助成を受けたものです。

注釈

- 1 内閣府地方創生推進事務局「2020年度SDGs未来都市及び自治体SDGsモデル事業の選定について」
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sdgs_2020sentei.html)
- 2 真庭市ホームページ「真庭市の人口・世帯数」
(<https://www.city.maniwa.lg.jp/soshiki/11/1595.html>)
- 3 「岡山県真庭市SDGs未来都市計画（2018～2020）」（2018〔平成30〕年8月策定、<https://www.city.maniwa.lg.jp/uploaded/attachment/23450.pdf>）3頁。
- 4 内閣府地方創生推進事務局ホームページ「2018年度SDGs未来都市及び自治体SDGsモデル事業の選定について」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/pdf/result03.pdf>) 及び真庭市ホームページ「真庭市はSDGs未来都市」（全国29都市）に選定されました」(<https://www.city.maniwa.lg.jp/soshiki/3/1047.html>)
- 5 真庭木材事業共同組合ホームページ
(<http://www.maniwamokuzai.jp/contents2/>)
- 6 前掲・(注3)9頁。
- 7 前掲・(注3)22頁。
- 8 前掲・(注3)18頁。
- 9 前掲・(注3)5頁。

【研究ノート】

- 10 バイオマスツアー真庭ホームページ
(<http://biomass-tour-maniwa.jp/topics/220/>)
- 11 真庭市ホームページ「真庭市木質バイオマスエネルギー利活用指針」
(<https://www.city.maniwa.lg.jp/soshiki/41/2168.html>)
- 12 平岡和久ほか「真庭市のバイオマス産業政策の生成と展開」『政策科学』25号（2018年）353－354頁。
- 13 さらに、植林から製材、加工を担う企業が多数所在し、木材に関する産業が市内で完結する真庭市は、端材や材料は豊富であり、余剰分を他の地域に燃料として供給することもあるという。2020年10月27日真庭市総合政策課ヒアリング調査より。
- 14 銘建工業株式会社のホームページ
(<https://www.meikenkogyo.com/recruit/number/>)によれば、同社は1984年の段階で既に木質バイオマス発電に着手したという。
- 15 京都大学大学院経済学研究科 再生可能エネルギー講座 コラム No.167
真庭バイオマス発電所～順調な稼働の理由と今後の課題～（2020年1月9日 真庭バイオマス発電株式会社代表取締役社長 中島浩一郎）
(http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable_energy/stage2/contents/column0167.html)、及び「中島浩一郎氏（18） 90年代に『21世紀真庭塾』」日本経済新聞 2020年11月12日付。
- 16 平岡ほか・前掲（注12）355頁以下。
- 17 既存の民間主導で進んだ試みに対して公的機関たる市が後押しするという形での官民連携には、これまで目立った反対も見られないという。木質バイオマス発電における官民連携が「民」から立ち上げられたという経緯と、そこでの「民」の自主性・自律性は、今日の事業でも尊重されている。木質バイオマス発電を担う真庭バイオマス発電株式会社では、地域の事業者が中心となった株主構成がとられている。真庭バイオマス発電株式会社に対する真庭市の現在（2020年9月時点）の出資額は3,000万円(12.5%)である。市がこの金額を支出する際には、事業の公共性・公益性及び事業の将来可能性や地域における重要性に加えて、民間経営に影響を与えないように、10%以上、3分の1未満の割合による出資にとどめるという配慮がなされている。以上、

【研究ノート】

2020年10月27日真庭市総合政策課ヒアリング調査より。

- 18 蟹江憲史『SDGs（持続可能な開発目標）』（中央公論新社、2020年）9-16頁。See also, Norimichi Kanie and Frank Biremann (eds.), *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation* (MIT Press, 2017).
- 19 蟹江・前掲・(注18) 13-14頁。
- 20 久保田崇「SDGs (Sustainable Development Goals: 持続可能な開発目標) と地方自治体——新たなガバナンスの構築を目指して」『立命館法学』380号 (2018年4月) 119-120頁。
- 21 久保田は、SDGs 未来都市に選定されている「先駆的な自治体は、自分たちの強みや自分たちにしかできないことを認識し、SDGs というフィルターを通して、既に取り組んでいた施策を発展・深化させていた」と述べる。久保田・前注 151-152 頁参照。真庭市の事例もこうした一例として位置付けることができよう。なお、真庭市は2021 (令和3) 年3月に、従来の施策のレビューに基づき取り組みの深化に向けた「岡山県真庭市 SDGs 未来都市計画 (2021~2023)」を策定している
(<https://www.city.maniwa.lg.jp/uploaded/attachment/23450.pdf>)。
- 22 厳密には吉備高原学園高等学校が町内に所在しているものの、同校は全寮制をとる学校のため、地元の若者を吸収する役割を果たしていない。なお、町内にはかつて岡山県立吉備北陵高等学校が存在したが、2008年に閉校している。
- 23 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」結果表1・全都道府県・市区町村別の男女・年齢(5歳)階級別の推計結果(一覧表)
(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/t-page.asp>)による。
- 24 「吉備中央町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン【令和元年度改訂版】」(2020〔令和2〕年3月公表) 25頁
(<https://www.town.kibichuo.lg.jp/uploaded/attachment/2993.pdf>)。
- 25 ここにいう総合計画とは、かつて地方自治法によって各市町村に策定が義務づけられていた「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」

【研究ノート】

に相当する「基本構想」と、基本構想の実現のための具体的な施策を示す「基本計画」、及び具体的な事業に関わる実施計画の3つを主たる内容として、市町村が自主的に定める計画をいう。平成23年の地方自治法改正により基本構想の策定を義務づける規定は削除されたものの、同年の総務大臣通知（平成23年総行第57号及び総行市第51号）において「個々の市町村がその自主的な判断により、引き続き現行の基本構想について議会の議決を経て策定することは可能である」とされたことから、多くの市町村がその地域行政の最上位計画としてこの総合計画を策定している現状にある。地方自治法改正後の総合計画の内容及びその地域行政における機能についての分析として（公財）東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」（2013〔平成25〕年3月）6頁以下。

- 26 「第2次吉備中央町総合計画・前期基本計画〈概要版〉」（2016〔平成28〕年3月公表、
<https://www.town.kibichuo.lg.jp/uploaded/attachment/1136.pdf>）による。
- 27 「第2次吉備中央町総合計画 基本構想・前期基本計画」（2016〔平成28〕年3月公表）2頁
（<https://www.town.kibichuo.lg.jp/uploaded/attachment/1135.pdf>）。
- 28 前掲・（注27）21、26頁。
- 29 地方版総合戦略とは、まち・ひと・しごと創生法に基づき、地方公共団体が国の総合戦略（市町村にあっては都道府県総合戦略を含む）を勘案しつつ、その地域におけるまち・ひと・しごと創生に関する基本的な計画として策定することが求められているものである。努力義務ではあるが、平成28年度末現在で全都道府県と東京都中央区を除く全ての市区町村で策定がなされた。内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略等の検証について」（平成31年3月公表）3頁
（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/h31-03-27-shiryous3.pdf）。
- 30 なお、国の総合戦略が第2期に入ったことに伴い、地方公共団体においても第1期の実施結果の検証を踏まえた第2期総合戦略の策定が求められた。内閣府地方創生推進室「地方版総合戦略の策定・効果検証のための手引き（令

【研究ノート】

和元年 12 月版)」(2019〔令和元〕年 12 月公表) 1 頁

(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiouban/chiouban-tebiki.1912.pdf>)。

- 31 地方人口ビジョンは、地方における人口の現状を分析し、人口に関する地域住民の認識を共有し、今後目指すべき将来の方向と人口の将来展望を提示するものとされ、地方におけるまち・ひと・しごと創生のための施策の基礎と位置づけられる。なお、国の長期ビジョンについても総合戦略と同じく第 2 期に入っているため、地方公共団体においても地方人口ビジョンの改訂や第 2 期地方人口ビジョンの策定が求められている。内閣府地方創生推進室「地方人口ビジョンの策定のための手引き (令和元年 6 月版)」(2019〔令和元〕年 6 月公表) 3 頁

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihousousei_setumeikai/r01-07-02-sankou2-4.pdf、)。

- 32 「第 2 期吉備中央町まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020〔令和 2〕年 3 月) 1 頁

(<https://www.town.kibichuo.lg.jp/uploaded/attachment/2994.pdf>)。

- 33 政府は、第 1 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014〔平成 26〕年 12 月 27 日閣議決定) 7-8 頁において、地方公共団体に対して「地域課題に基づく適切な短期・中期の政策目標を設定し、各『地方版総合戦略』の進捗を検証し、改善する PDCA サイクルを確立する」ことを求めている。政策実施による便益(アウトカム)をもとにした目標設定と検証がなされることで、政策の改善プロセスが進捗していくことが期待されている。

(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryoku5.pdf>)

- 34 前掲・(注 32) 6-7 頁。

- 35 前掲・(注 32) 6 頁。

- 36 「吉備中央町子育て世帯応援金制度について」吉備中央町 Web サイト

(<http://www.town.kibichuo.lg.jp/soshiki/10/6092.html>)

- 37 なお、この子育て世帯応援金は、税法上は一時所得の扱いとなるが、現在の一時所得の特別控除額は 50 万円であるため、それを超える額を一時金と

【研究ノート】

して受け取った場合には課税負担が発生する可能性がある。この点、吉備中央町の制度では1回の受給額が50万円を超えないようになっているため、応援金の効果を減殺しない制度設計が意図されている。

- 38 「少子高齢社会等調査検討事業報告書」（厚生労働省委託事業、平成27年3月）11頁
(https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakuto ukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/002_1.pdf)。
- 39 2016年開設。運営はFoundingBase社に委託されており、町内の中学生を対象として放課後学習の場を提供する。なお、同社は吉備中央町のほか北海道安平町や高知県四万十町で同様の公営塾の運営を受託している。
- 40 吉備中央町育英資金貸付条例（平成16年条例92号）により、資金の貸付を受けた者がその後に町内に居住した場合には償還を免除することができるとされており、定住促進策としても機能しうようになっている。
- 41 前掲・（注24）19頁。
- 42 「吉備中央に住民運営商店オープン 過疎高齢化の地で買い物支援」山陽新聞さんデジ2019年7月17日掲載。
- 43 前掲・（注27）28頁。なおKPIは、現在の1カ所から3カ所への増加として設定されている。
- 44 「おかやま元気！集落取組概要（令和2年1月1日現在）」（2020年5月）23頁
(https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/628734_5362952_misc.pdf)。
- 45 従来から存在した町営スーパー・「よろずや」から地域拠点としての「公設民営スーパー」への形態変遷の過程と機能を検討するものとして、淡川雄太「公設民営スーパーマーケット設置現象と持続可能性モデル化 —コンパクトシティ政策をふまえて—」eJournal of Urban Management（大阪市立大学）15号（2020年）94頁以下。
- 46 「吉備高原都市の今後の整備方針について」（岡山県Webサイト・平成14年3月25日）4頁
(<https://www.pref.okayama.jp/kikaku/chishin/sintosi/houshin/arikata>.)

【研究ノート】

pdf)

- 47 吉備高原都市内の分譲地への住宅建築1件につき最大30万円の協力金を県がパートナーシップを結ぶハウスメーカーに対して支払い、それが住宅購入者へ値引きなどとして還元される制度を設けている。2021年3月現在のパートナーシップ企業は18社である。「吉備高原都市の住宅用地 好評分譲中！」岡山県 Web サイト
(<https://www.pref.okayama.jp/page/detail-74110.html>)
- 48 2020年10月29日に岡山県県民生活部中山間・地域振興課にて行ったヒアリング調査による。
- 49 「『吉備高原都市スーパーシティ』構想の実現を目指します！」(吉備中央町 Web サイト 2020年11月6日公表・
<http://www.town.kibichuo.lg.jp/site/kibikougentshi-supacity/7396.html>)
- 50 「吉備高原都市スーパーシティ構想連携事業者公募について」(2021年1月29日公表) 2頁
(<http://www.town.kibichuo.lg.jp/site/kibikougentshi-supacity/7780.html>)、及び「吉備高原都市『スーパーシティ』への取り組み」(2021年3月8日公表) 5頁
(<http://www.town.kibichuo.lg.jp/uploaded/attachment/5117.pdf>)。
- 51 「バブル崩壊、止まったままの街 『都会に』期待する住民」朝日新聞 2020年11月1日付。
- 52 内閣府地方創生推進事務局「『スーパーシティ』構想について」(2021年3月公表) 34頁以下
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/supercity/supercity.pdf>)。
- 53 「第2期『まち・ひと・しごと総合戦略』」(2019〔令和元〕年12月20日閣議決定) 78頁。
- 54 前掲・(注32) 19-31頁。
- 55 POST2015プロジェクト「SDGs達成に向けた日本への処方箋」(2016年) 44-45頁

【研究ノート】

- (<https://kanie.sfc.keio.ac.jp/post2015/wp-content/uploads/2016/03/prescriptions-for-the-SDGs-implementation.pdf>、最終閲覧 2021 年 3 月 26 日)。
- 56 平成 29 年 4 月 1 日現在。岡山県県民生活部中山間・地域振興課「県内の過疎地域の状況 (H29.4.1 現在)」
(https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/465443_3261323_misc.pdf)。
- 57 岡山県保健福祉部長寿社会課「岡山県高齢化率の推移 (令和 2 年 10 月 1 日現在)」
(https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/698743_6231956_misc.pdf)。
- 58 https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/465443_3261330_misc.pdf
- 59 https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/465443_3261331_misc.pdf
- 60 前掲・(注 58) 22-23 頁。
- 61 前掲・(注 59) 2 頁。
- 62 岡山県県民生活部中山間・地域振興課「おかやま元気！集落の取組概要」
(<https://www.pref.okayama.jp/page/436040.html>)。
- 63 岡山県県民生活部中山間・地域振興課「おかやま元気！集落一覧 (令和 2 年 4 月 1 日現在)」
(https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/628734_5362951_misc.pdf)。
- 64 前掲・(注 44) 23 頁。
- 65 岡山県総務部財政課「重点事業調書一覧 (平成 28 年度認定分)」
(<https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/264417.pdf>) 111 頁以下及び同「重点事業調書一覧 (令和元年度認定分)」
(https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/655695_5688554_misc.pdf) 96 頁以下。
- 66 前掲・(注 65) 平成 28 年度重点事業調書一覧 99 頁。
- 67 https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/701514_6272239_misc.pdf
- 68 その後、「6 農林水産業の状況」「7 商工業等の状況」「8 新型コロナウ

【研究ノート】

イルス感染症の影響」が続く。

- 69 蟹江・前掲（注18）8頁は「SDGsを策定する国際交渉時から、SDGsの目標は『冷蔵庫に張り付けられるようなものとすべきだ』と、繰り返し言われてきた。家庭内で忘れてはいけないことを冷蔵庫にメモとして貼り付けるように、SDGsもだれもが目にしてすぐにわかるものを目指すべきだ、ということである」と指摘する。
- 70 ゴール1、5、9、10、14、15、17。
- 71 今回のヒアリングの対象とはならなかったが、岡山市においてはESD（持続可能な開発のための教育）の推進に関する条例（平成26年条例128号）が制定されており、そこでは構築を目指すべき「持続可能な社会」の定義を「豊かな環境と調和のとれた経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会」として、SDGsの趣旨を条例に取り込んでいる。同市はこれらの取り組みに関して、2016（平成28）年にSDGs未来都市に選定されている。なお、全国的なSDGsと条例規定の関係性については牧瀬稔「地方自治体におけるSDGsの現状と展望」社会情報研究1巻1号（2020年）28-30頁を参照。

参考文献 ※学術論文を中心に本文の引用順に記載（報告書等は上記注釈参照）
平岡和久ほか「真庭市のバイオマス産業政策の生成と展開」『政策科学』25号（2018年）347頁以下

蟹江憲史『SDGs（持続可能な開発目標）』（中央公論新社、2020年）

Norimichi Kanie and Frank Biremann (eds.), *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation* (MIT Press, 2017)

久保田崇「SDGs（Sustainable Development Goals: 持続可能な開発目標）と地方自治体—新たなガバナンスの構築を目指して」『立命館法学』380号（2018年）116頁以下

淡川雄太「公設民営スーパーマーケット設置現象と持続可能性モデル化—コンパクトシティ政策をふまえて」*eJournal of Urban Management*（大阪市立大学）15号（2020年）94頁以下

POST2015 プロジェクト「SDGs 達成に向けた日本への処方箋」（2016年）

【研究ノート】

(<https://kanie.sfc.keio.ac.jp/post2015/wp-content/uploads/2016/03/prescriptions-for-the-SDGs-implementation.pdf>)

牧瀬稔「地方自治体における SDGs の現状と展望」社会情報研究 1 巻 1 号 (2020 年) 23 頁以下