

序 文

自治体議会——「住民自治の根幹」への期待

日本国憲法第93条は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と規定している。地方自治法第89条には「普通地方公共団体に議会を置く。」とある。普通地方公共団体とは都道府県と市町村であるが、東京の特別区にも議会が置かれ、これらの議会の議員は住民によって直接、選挙によって選ばれる。その意味で、地方公共団体に必置とされている議会は「住民自治の根幹」をなしているといえる。

地方公共団体は、自らの責任と判断でその任務を遂行することになっているが、地方自治法によって「法人」とされている。法人は機関を置いて、その任務の遂行に当たらせる。地方公共団体には、いずれも直接公選の議事機関としての議会と、執行機関としての首長等が置かれている（二元的代表制）。合議制をとる議会は、多様な民意を反映しつつ、自治体としての意思を確定する機能と執行機関を監視する機能を担っているが、その役割を十分に果たすことによって、住民の信頼と期待に答えていかなければならない。議会を構成する議員は議事機関に託された任務を有効かつ適切に遂行する責任を負っている。

1947年（昭和22年）4月17日に地方自治法が公布され、日本国憲法と同時に施行された。それから68年の間に、日本の自治体は、高度成長とその終焉を経験し、地方分権時代を迎え、昭和、平成と、2度の「市町村合併」をくぐり、人口の過疎の過密に悩み、大規模災害の苦難に遭い、人口

急減の波に洗われ始めている。全国の自治体は、国とともに「地方創生」に乗り出し、30年後、50年後の地域社会を確かなものにしていかなければならない。その中で、自治体議会は、これまでの活動の歩みを振り返り、現状を改善・改革し、「住民自治の根幹」であることを実証していく必要がある。

一方で、自治体議会は、予算編成権・議案提出権をもち議会審議に出席できる執行機関との関係では分が悪くて住民の関心を喚起しにくく、合議体であるため意思決定のための合意形成には手間がかかり、住民が活動実態を知られていないこともあって評判はどちらかといえば芳しくはない。人口減少の中で議員の候補者不足も起こっている。4年任期で落選のリスクを負っているにもかかわらず報酬が少ないからかもしれない。

しかし、だからといって議会がなくてよいということにはならない。議会なしには自治体の体をなさないからである。そうであればこそ、議会・議員は、制度上必置になっていることに安住せず、その存在価値を具体的に示していく必要がある。

議会基本条例、政策条例、一問一答方式、議員同士の討論、政策研究活動、議会情報の積極開示、通年議会、定数見直し、政務活動費の適正運営などの工夫・努力が積み重ねられてきている。これらを踏まえ、これから、着実に自己改革を続けることを強く求められている。

東京大学名誉教授 大森 彌

は し が き

少子高齢化の進行，人口減少社会の到来により，日本の社会経済，地域社会，住民の生活は大きく変容をみせている。東京圏への一極集中が進み，地域間格差は拡大，過疎化の進行と厳しい財政事情の中，地方の疲弊も顕在化してきている。全国の地方公共団体は，このような時代の大波と社会経済構造の変化によって生じる数多くの課題に直面，先見性に満ちた的確な対応が求められている。

地方議会の役割は，地方公共団体であるその都道府県や市区町村の団体としての意思を決定し，知事や市区町村長の執行機関が行う行政サービスを監視，チェック・アンド・バランスをとることにある。多様な住民ニーズの行政への反映，住民生活向上のための政策立案と実現，住民の利害の調整と意見の集約などを通じて議決機関としての議会の役割を全うすることが，ますます重要となってきている。

国と地方の関係は「上下・従属」ではなく，「対等・協力」の関係とした地方自治制度の下，国が地方を国の下部機関として知事や市区町村長に仕事をさせていた機関委任事務の廃止や，事務・権限の移譲，国の義務付け・枠付けの見直し，といった数次にわたる地方分権改革の進展に伴い，地方公共団体が責任を持つ仕事の範囲や自己決定権が拡大してきている。これに応じて地方議会も，権限や自由裁量度が広がり，住民参加などによる住民意見の集約，議員活動の情報公開と発信，議会審議の活性化など地方分

権の受け皿として、住民自治の確立へ向けての創意工夫が求められている。

地域主導での、議会自らの政策立案・行政能力の向上によるチェック・アンド・バランスの充実強化によって、分権型社会の豊かな地方自治を実現していくための地方議会の役割に、ますます期待が高まっている。

本書『自治体議員活動総覧 地域政策事典』は、このような状況の中で、地方議会議員の皆様方の日常の議員活動がより幅広く、より活発に、さらにより住民からの信頼が高まるように、基本的に必要と考えられる「情報」「解説」「知識」を精選して、編纂した。

本書が、自治体議会議員の日常の議員活動に必須の実務参考図書として、政策の立案、議会での審議などにあたって広く活用され、清新かつ活発な議会活動に役に立つことを願う次第である。

平成27年4月 自治体議会議員活動研究会

〔執筆協力者〕

小山善一郎 元共同通信社論説委員

井上 繁 元日本経済新聞論説委員・元常磐大学大学院教授

SDGs (持続可能な開発目標)

[新設 平成31年1月]

貧困の撲滅や格差の解消、気候変動への対応といった17の分野にわたり、人間が住みやすい地球を、将来の世代に引き継ぐため、2030年(新元号での12年)に向けて、世界が合意した目標が「持続可能な開発目標(SDGs)」である。

SDGsは、Sustainable Development Goals(サステナブル ディベロップメント ゴールズ)の頭文字を取った略語だ。地球上に住む人々が、健やかに暮らし続けるには、飢餓や不平等などをなくすほかに、良好な自然環境も必要である。しかし、二酸化炭素の排出は増え続け、広大な熱帯雨林が失われるなど地球環境は危機に直面している。社会のことも、地球のことも考えた上での発展でないと、よりよい未来にはならない。こうした考えから、「誰ひとり取り残さない」という共通理念のもと、2015年(平成27年)9月、国際連合のすべての加盟国193カ国が合意して、できた目標である。

SDGsには法的拘束力はないものの、国際連合加盟の各国政府はともに、SDGsの当事者であるという意識をもって、目標の達成に向けて、自国内での取組を推進する必要がある。日本政府も2016年(平成28年)5月、持続可能な開発目標(SDGs)の施策の実施について閣議決定、総合的かつ効果的に推進するため、全閣僚で構成する持続可能な開発目標(SDGs)推進本部を発足させている。

また、地方創生を一層促進する上で、SDGsの手法を新たに取り入れて、戦略的に進めていくことが重要だとして、2017年(平成29年)6月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」にも、地方自治体での持続可能な目標(SDGs)の推進が盛り込まれている。また、国連が掲げる持続可能な開発目標(SDGs)を地方に広げるため、2018年(平成30年)6月には、環境問題への配慮など持続可能な先進的な取組

みをしている29地方自治体を「SDGs未来都市」として選定。SDGsに取り組んでいる地方自治体の割合を、2020年（新元号での2年）までに、全体の30%を占めるまでに引き上げたい、としている。

国際連合の加盟国が2015年（平成27年）9月、国連持続可能な開発サミットで、全会一致で採択した持続可能な開発（SDGs）の合意は、正式には「われわれの世界を変革する持続可能な開発のための2030アジェンダ（行動計画）」の成果文書に掲げられている。2016年（平成28年）から2030年（新元号での12年）までの持続可能な世界の実現に関する世界の共通目標として、貧困の撲滅や格差の解消、気候変動への対応など17分野の目標と、具体的な169のターゲット（標的や目標）が掲げられ、2030年（新元号での12年）までの達成を目指している。

17分野の目標は、具体的には、

1. 貧困 貧困をなくす。例えば、1日1.25ドル未満（2019年10月時点で日本円で1日150円程度）で生活するという極度の貧困をなくす。
2. 飢餓 飢餓をゼロにする。例えば、すべての人が1年中、安全で栄養のある食料を得ることができるようにする。
3. 保健 すべての人が健康な生活を確保し、福祉を増進する。例えば、世界の妊産婦の死亡率を10万人当たり70人未満に減らす。
4. 教育 すべての人が質の高い教育を受けられるようにする。例えば、すべての子どもが無償で、初等・中等の教育を受けられるようにし、また、生涯学習の機会を促進する。
5. ジェンダー ジェンダー（性別）の平等を実現する。例えば、政治、経済などのあらゆるレベルで、女性がリーダーとなる機会を確保する。
6. 水・衛生 安全な水とトイレを世界中に確保する。例えば、すべての人が安全で安価な飲料水を得ることができるようにする。
7. エネルギー エネルギーをみんなが使い、そしてクリーンなものにする。例えば、太陽光や風力など自然界の再生可能エネルギーの割合を大幅に拡大させる。
8. 経済成長と雇用 働きがいのある適切な雇用を持続する経済成長を

促進する。例えば、すべての男性や女性に、人間らしい仕事と同一労働同一賃金を達成する。

9. インフラ・産業化・イノベーション 産業と技術革新で社会基盤をつくる。例えば、技術革新と研究開発を促進し、持続可能な産業化を進め、強靱な産業や社会生活の基盤となるインフラを開発する。
10. 不平等 国内の人々や、各国間の不平等をなくす。例えば、各国の下位40%の人々の所得率が、それぞれ国内の平均を上回るようにする。
11. 都市 人々が住み続けることができるようなまちづくりを実現する。例えば、災害などによる被災者を大幅に削減し、都市の経済損失も減らす。
12. 生産・消費 作る責任と使う責任をはっきりさせる。例えば、世界全体の1人当たりの食料の廃棄を半減させ、食品ロスを減らす。
13. 気候変動 気候変動に具体的な対策を講じる。例えば、国や地方自治体の政策や計画の中に、気候変動に関する具体的な緊急対策を盛り込む。
14. 海洋資源 海の豊かさを守る。例えば、漁業を効果的に規制し、破壊的な漁業の慣行をなくす。
15. 陸上資源 陸の豊かさを守る。例えば、陸の生態系を保護、生物多様性を維持、砂漠化や土地の劣化を阻止、新たな森林を大幅に増やす。
16. 平和 平和と公正さをすべての人にもたらす。例えば、あらゆる場所で、すべての形態の暴力をなくし、暴力による死亡率を大幅に削減させる。
17. 実施手段 グローバル・パートナーシップ（世界的な協力）で目標を達成する。例えば、先進国は、国民総所得比0.7%の資金を、開発途上国への政府開発援助（ODA）に向ける。

— などというものだ。

この17の目標の下に、さらに細分化された具体的な169の項目のターゲットが定められている。例えば、それぞれの国が2030年（新元号での12年）までに、貧困状態の人の割合を半減させるとか、小売りや消費レベル

で1人当たりの食料の廃棄量を半減させるなどといった行動だ。世界のすべての国は、その目標の実現に向けて努力することが求められている。

この17分野の開発目標のうち、日本自身が直面している課題として、関係が深い目標に、成長と雇用、エネルギー、イノベーション、生産と消費の循環型社会、地球温暖化対策、生物多様性の保全、女性の活躍、児童虐待の撲滅、国際協力などが挙げられている。しかし、女性の活躍のジェンダーの平等、再生可能エネルギーの拡大、食品ロスの半減など、2030年（新元号での12年）までの目標達成が困難視されている課題も少なくない。よほどホゾを固めて取り組む必要がある。

持続可能な開発目標のSDGsを全国的に実施するためには、広く全国の地方自治体やその地域で活動している企業や消費者、地域住民などのいわゆるステークホルダーと称される人々の積極的な取組を推進することが必要不可欠である。このため、各地方自治体に対し、その地方自治体の各種の計画や戦略、政策、方針の策定や改訂に当たっては、「SDGs」の要素を最大限に盛り込んでもらうことが重要であるとして、政府も、安倍政権の数年来の看板政策である「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」に盛り込んだ。

また、2008年度（平成20年度）からは、個別の都市や地域の多様性や独自性を重視して、地域の課題解決力の強化を促し、地球規模での環境問題や、人口減少、超高齢化という構造的な課題に対して、地域資源を活かして環境価値、社会的価値、経済的価値という3つの価値を創造しながら、自律的に発展する「環境未来都市」構想がスタートしている。この構想推進の取組手法やその実績が、地方自治体がこれから持続可能な開発目標（SDGs）を推進する上で、大いに活用できるものだとされており、地方創生における地方自治体SDGs達成のための取組を推進するに当たっての、具体的な施策として打ち出されていくことになる。

また、事業と技術革新を通じて、社会への貢献が期待されている企業の、環境への負荷や、社会への実質的な貢献として投資先を判断する「ESG投資」が、「持続可能な開発目標」SDGsへ向けて、増え始めている傾向にある、とされている。