

自治体にとってのSDGs —導入の意義、目的、方法

一般財団法人建築環境・省エネルギー機構 理事長
村上 周三



序 自治体の課題とSDGs

自治体は今後の運営において多くの検討課題を抱えるが、代表的な事例として人口減少と高齢化問題を指摘することができる。放置すればエネルギー、通信、水、交通、医療、教育などのインフラ整備において、財源、担い手が減少し、地域サービスの維持が困難になる事態が予想される。適切な対応策を立案して早めに着手することが必須である。政府も地方創生を最も重要な政策課題と位置づけ対応策の推進に努力している。自治体が抱えるこのような困難に対処するための一つの切り口としてSDGs（持続可能な開発目標）の活用が考えられる。本稿では上記のような視点から、自治体に対するSDGs導入の意義、目的、方法について解説する。

1 SDGsに関わる内外の動向

1.1 行政、産業における新しい枠組みとしてのSDGs

国連は持続可能な社会の構築に向けて、「我々の社会を変革する」と題する2030アジェンダ^{*1}を国連総会において採択した（2015年9月）。その中核文書がSDGsであり、その枠組みを図1に示す。

17のゴール（意欲目標）と169のターゲット（行動目標）、232のインディケーター（評価指標）からなるこのアジェンダは、貧困、飢餓、経済成長から平和までをその活動目標とする広範なもので、自治体、企業、NGO／CSOなど幅広いステークホルダーの参加を求めている。国連文書等においては、その目指すところとして「新しい社会契約」、「新しい人権

図1 2030アジェンダ（SDGs）の枠組み

1. 2030年に向けた持続可能な開発のための国際目標
2. 全ての国、全ての地域に普遍的に適用
3. 三層構造: ゴール、ターゲット、インディケーター
4. 進捗状況のモニタリングと評価



宣言」などが謳われており、経済・社会・環境のトリプルボトムラインを柱とした地球環境時代の行動規範であるといえる。その理念は、

- 1) 包摂性（誰一人取り残さない）
- 2) 普遍性（途上国も先進国も）
- 3) 多様性（国、自治体、企業、コミュニティまで）
- 4) 統合性（経済・社会・環境の統合性）
- 5) 行動性（進捗管理の徹底）

などで表現される。

SDGsの特筆すべき点の一つは、目標に対してインディケーターを定めて達成度を測り、進捗管理のガバナンスを徹底させている点である。実行性に留意するSDGsの枠組みは、自治体がその行政の執行において活用することのできる様々なノウハウを提供する。

1.2 政府の取り組み

国連の動きに対応して、日本政府もSDGsを重要政策課題と位置づけ、2016年5月に推進本部を発足させた。推進本部は日本として特に推進すべき目標として8つの優先課題を発表し（2016年12月）^{*2}、さらに「SDGsアクションプラン2018」（2017年12月）、「SDGsアクションプラン2019」（2018年12月）を策定し、取り組みの具体化を急いでいる。自治体に対するSDGsの導入にも政府は力を注いでおり、地方創生政策の枠組みの下、2017年度に「SDGs未来都市」^{*3}のプロジェクトを発足させている。さらに、2018年度には「SDGs未来都市」の優良自治体を公募し、29自治体を選定、表彰している。

1.3 産業界の取り組み

日本経済団体連合会は企業行動憲章^{*4}を改定して、SDGsに積極的に取り組む方向を明確にしている。かねて提言してきたSociety5.0^{*5}の実現を、SDGsの枠組みとの連携の下に実現するとしている。これを受けて、産業各分野においてもSDGsの取り組みは急速に進展してい

る。例えば、一般財団法人日本建築センターは、「建築産業にとってのSDGs—導入のためのガイドライン」^{*6}（2018年11月）を作成している。

2 自治体に対するSDGs導入の背景

自治体がSDGsを導入する背景として、以下の点を指摘することができる。これらの指摘はSDGsに取り組むことの意義、必要性、メリット等に通じるものである。

自治体が直面する経済・社会・環境面での多くの課題

冒頭で指摘したとおり、高齢化、人口減少をはじめとして、取り組むべき多くの課題を自治体は抱えている。これを克服するために新たな切り口が求められており、そのための手段としてSDGsは有効である。SDGsは課題解決だけでなく、課題発掘の手段としても活用することができる。

SDGsの主流化

自治体や企業をはじめ、内外の様々な組織、団体においてSDGsの導入、推進を主流化する傾向にあり、世界の共通言語となりつつある。その結果自治体行政に関しても、SDGsに関わる情報が世界の舞台上で蓄積されている。SDGsに参加してこのような情報にアクセスすることは自身の自治体運営に対して貴重な指針を得ることになる。逆に情報へのアクセスという意味で、参加しないことのリスクも指摘することができる。

CSR（企業の社会的責任）、CSV（社会的共有価値）等の新たな社会規範の主流化

近年、企業の行動パターンに対して価値の共有等を通して社会貢献を求める声が強くなり、企業も社会的責任としてこれに積極的に対応する姿勢を見せている。SDGsの理念はこのような動きと軌を一にする取り組みである。このような社会的責任は自治体行政において

も十分に認識して追求されるべきものであり、これにより自治体と企業の一層の連携を期待することができる。

投資・金融面でのパラダイムシフト

国連が主導するPRI（責任投資原則）の枠組みに基づいたESG投資の運動が盛んである。ESG投資の活動における社会・環境面に対する非財務的価値重視の傾向は、SDGsの理念に一致するもので、投資・金融面でもSDGsの考え方の主流化が進展している。またSDGsの取り組みは世界のビジネス界に巨大な経済効果をもたらすと予想されており、企業活動の活性化が期待されている。企業の活性化は当然自治体の活性化につながるの、自治体運営は企業との連携に留意すべきである。後述する官民連携のプラットフォームはこの点をねらったものである。

多様なステークホルダーの社会参画

自治体行政においては、市民をはじめとして、産官学金言労の多様なステークホルダーの参画が求められる。SDGsではパートナーシップが基盤的理念の一つとして掲げられており、多くの主体の参加を促す構造を有して

いる。SDGsの導入は多様なステークホルダーの参加を得た地方行政の活性化に資するものである。

3 導入の方法

SDGsの導入に際しては段階を追って進めることが有効で、その段階として次の5つのステップを示す。

ステップ1：SDGsの理解

ステップ2：取組体制

ステップ3：目標と指標の設定

ステップ4：アクションプログラム

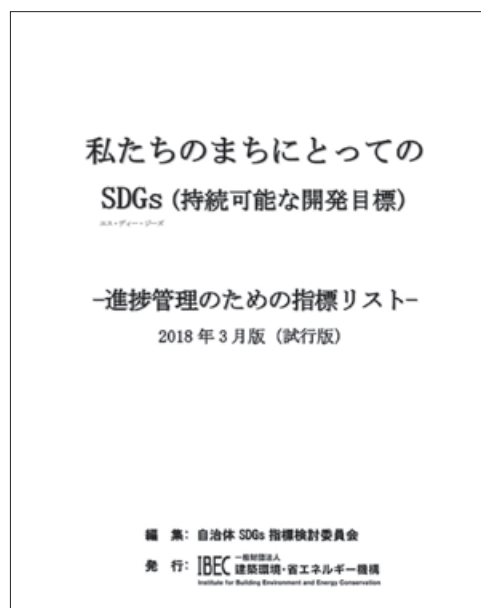
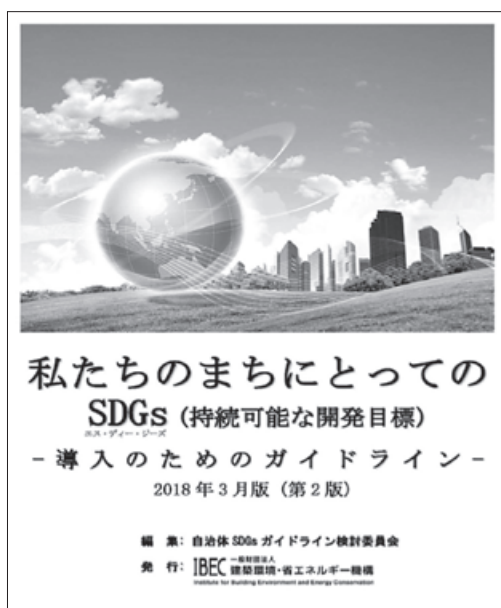
ステップ5：フォローアップ

図2左に示す自治体に対するSDGs導入のためのガイドライン^{*6}は、筆者の財団で作成されたもので、上記のステップに沿った構成になっている。図2の資料はいずれもIBEC（一般財団法人建築環境・省エネルギー機構）のウェブサイトからダウンロード可能である。以下に各ステップにおける導入方法の概要を示す。

3.1 ステップ1：SDGsの理解

SDGs導入に際しては基本的理念と全体的枠組みを理解することが必要である。理念、枠

図2 私たちのまちにとってのSDGs^{*6}
—導入のためのガイドライン—と—進捗管理のための指標リスト—^{*7}



組みについては前述した。SDGsにおけるゴール、ターゲット、インディケーターからなる3層構造の枠組みを図3に示す。この3層構造の下に、SDGsにおける目標、指標の設定や進捗管理が実現される。

SDGsにおける重要な視点として、広く外部からの情報の取り込みを重視するアウトサイドインの考え方が指摘される。その意味で自治体の地域的活動においても、グローバルな視点、ナショナルな視点に留意して外部の情報の取り込みに努力することが必要である。自治体SDGsと国際、国内的枠組みの構成を図

4に示す。

図4下段の自治体レベルの取り組みにおいて、義務的・包括的取り組みと自主的・選択的取り組みの2つが示されている。自治体においては、独自のSDGs導入の展開を探るという観点から自主的・選択的取り組みが重要である。以下に述べるステップにおいては、このような取り組みを中心に解説する。

3.2 ステップ2：取組体制

自治体として最初に取り組むべきことは、図5に示すようにSDGsに取り組む組織を発足させ、それを内外に見える化することである。

図3 ゴール、ターゲット、インディケーターの3層構造

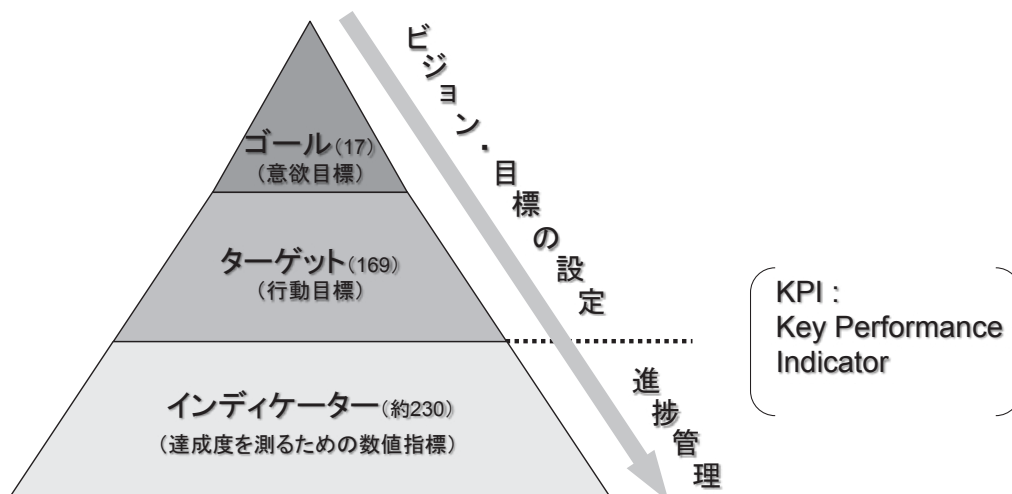


図4 SDGs推進における国際的、国内的枠組み

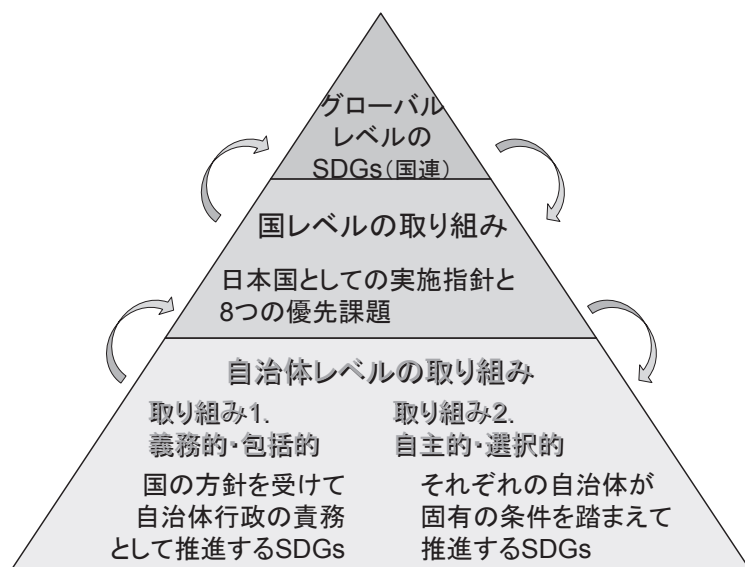
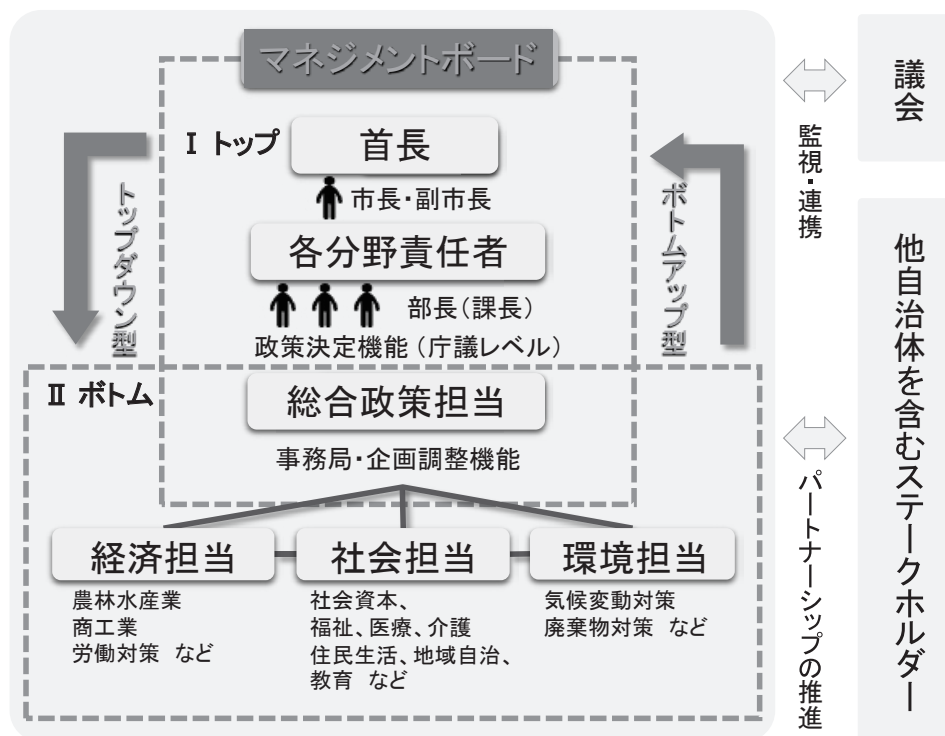


図5 自治体行政におけるSDGsの取り組みのマネジメント



多様なステークホルダーとの連携を促進するためには、外部からも分かりやすい推進組織の整備が重要である。

組織の運営においては、自治体内の施策の実行部局におけるSDGsに対する参加意識を高めること、市民との交流を密にすること、外部人材、いわゆるよそ者の意見の汲み取りなどが重要な視点として指摘される。さらに図4に示すようなグローバル、ナショナルなレベルとの垂直連携、他自治体との水平連携の視点も重要である。

3.3 ステップ3：目標と指標の設定

目標の設定 目標の設定は、政策目標と達成目標の2段階に分けて考えると効率的である。これを前述の5つのステップの中に位置づけて図6に示す。達成目標の中の重要なものは、KPIと呼ばれることが多い。

目標の設定に際しては、留意すべき視点として次の3点が指摘される。

1) 独自性の反映とローカライズ

策定主体の独自性を反映させた目標とす

べきである。この作業は、グローバル、ナショナルなレベルから自治体レベルに翻訳するという意味でローカライズと呼ばれる。

2) 優先的政策課題に留意した目標の選択と実現可能性

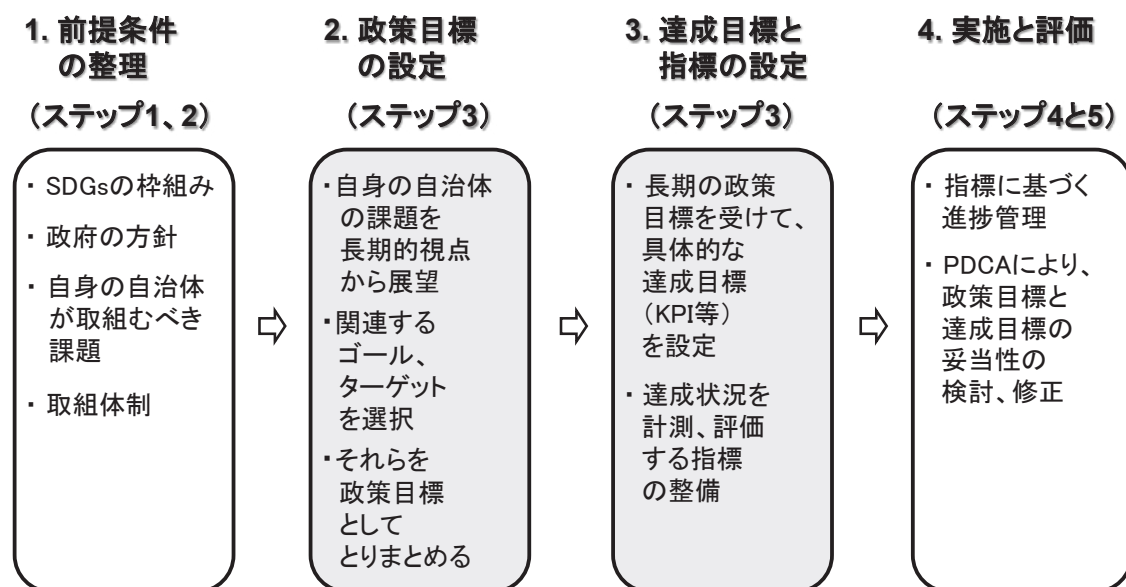
SDGsの提供するゴール、ターゲットは広範なものである。自治体として全部のゴールやターゲットに取り組む必要はない。SDGsに対しては、ゴール、ターゲットの数が多すぎるという問題点が指摘されている。一方で、多くのゴール、ターゲットの中には、同時解決できるもの（シナジー効果）や相反するもの（トレードオフ効果）があるので、それらの内容を検討し、実現可能性や効率性に着目した達成目標の優先順位（マテリアリティ）の設定が重要である。

3) バックキャスティング

2030年における自身のあるべき姿を描き、その実現に向けて順を追って実行計画を策定する。

指標の設定 目標設定の次の重要な作業は

図6 SDGs達成に向けた目標設定の在り方



指標の設定である。国連が示した232の指標はグローバルな視点から提案されたもので、自治体で取り組むローカルな課題について、必ずしも利用しやすいものとは限らない。

ゴール1（貧困をなくそう）の下ターゲット1.1に対応する指標1.1.1を事例として解説する。指標1.1.1は国際的な貧困ライン（1.25ドル／日）以下で生活する人口の割合として設定されている。しかし、グローバルな国際的貧困ラインを日本に適用した場合、指標としてのレベルが低すぎて、日本社会の貧困度を測る評価尺度として適切とはいえない。従って、日本の自治体で利用可能なローカルな指標を考案する必要が発生する。ローカルな指標としては、例えば、100万円／年未満で生活する人口の割合などが考えられる。この人口の割合を具体的にどこまで減少させるかが、達成目標となるわけである。

ゴール1に対しては14のグローバル指標が示されているが、日本の自治体で利用可能なものは見当たらない。従って必要に応じて指標を設定することが求められる。

指標設定のプロセスを以下に示す。

1) グローバル指標のレビューと利用可能性

の検討

国連が定めた232のグローバル指標のレビューを行い、自身の取り組みの進捗状況を捕捉するために関連の深い指標を選定し、実際に利用可能であるかどうかを検討する。

2) 独自の提案

使用目的に合致する指標がない場合やデータが蓄積されていない場合は、グローバル指標の定義を一部読み替えて指標を改変する。場合によっては独自に指標を提案する必要に迫られることも発生する。

すなわち、SDGsを自治体に導入するに際しては、指標の設定に関して大きな作業が発生することになる。この観点から、筆者らは自治体で使いやすいローカル指標の事例を調査し、図2右に示す資料として公開している。

3.4 ステップ4：アクションプログラム

目標を設定した後は実行段階に入るので、具体的なSDGsの取り組みのアクションプログラムを作成することになる。アクションプログラムの作成に関しては、次のような点に配慮すべきである。

1) プログラムの合理性、独自性

・ 地域に適応した取り組みか

- 2) プログラムの実現可能性、具体性
 - ・ 目標、指標の選定は適切か
- 3) 推進組織のガバナンス
- 4) ステークホルダーの組織化
- 5) 事業スキームと資金メカニズム
 - ・ 事業の採算性は健全か
 - ・ 助成金、ESG投資等、外部資金の導入計画
- 6) 検証体制と情報発信

3.5 ステップ5：フォローアップ

最後の段階がSDGsの取り組みの進捗をチェックするためのフォローアップである。そのチェックポイントを以下に示す。

- 1) SDGsに関わる内外情勢の分析
 - ・ 垂直的連携、水平的連携、アウトサイドイン等の取り組みで、内外の情勢を広くキャッチできる組織、体制になっているか
- 2) 政策目標、達成目標の評価
 - ・ バックカスティングの視点を踏まえているか
 - ・ 社会情勢の変化に対して柔軟に見直しを実施しているか
- 3) 指標の妥当性の検討
 - ・ 自身の自治体の活動度を的確に写す尺度になっているか
- 4) 内外の他自治体との比較、検討

上記のようなチェックポイントを踏まえたPDCAのシステマティックな実施が必須である。

4 パートナーシップの推進

官民連携 パートナーシップの推進を謳うゴール17はSDGsの基幹理念の一つであり、多様なステークホルダー間の連携、協力が強く推奨されている。自治体の活性化にはこのパートナーシップが欠かせない。その中核となるのが官民連携であり、(自治体が提供するフィールド) × (企業等が提供するノウハウ)

という形の共同事業で新たな展開を図るものである。SDGsの取り組みでは従来の自治体行政の枠を超えたノウハウが求められることが多いので、このような連携協定の締結により、行政の活性化を図る事例が増加している。

水平的連携 その際、従来よく見られた、発注者⇄受注者、許認可権者⇄業者という垂直的関係を超える連携の形が求められる。SDGsの取り組みにおいて、近年、共に地域課題を解決するパートナーという水平的関係に基づく共同事業が増加していることは特筆すべきことである。

プラットフォーム 内閣府は「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム^{*8}」を設立して官民連携を支援している(2018年8月)。その主目的は地方自治体と民間企業の共同事業のマッチングを支援することである。

このようなプラットフォーム設立の意義として次の点を指摘することができる。

- 1) 自治体SDGsに関わる情報収集と広報活動
- 2) パートナーシップの推進
- 3) 自治体活性化のための調査研究とイノベーションの場の共有

上記のようなプラットフォームは、国レベルだけでなく、自治体レベルでも設立されることが期待される。

まとめ

SDGsに代表される2030アジェンダはやや理想主義的な行動規範で、ゴール、ターゲットの数も多く、自治体の活動目標として取り扱いやすいものではない。一方で、多くの自治体は人口減少など対応すべき緊急性の高い地域課題を抱えており、そのために自治体行政のパラダイムシフトが求められている。ゴール、ターゲット、インディケーターからなる3層構造の枠組みは計画性、実行性に優れた

もので、自治体行政のパラダイムシフトのための課題発掘、課題解決等のツールとして有効であり、地方創生の突破口を提供するものである。多くの自治体がSDGs導入に伴う苦勞を乗り越えて、地域課題解決に向けた新たな体制を構築することを期待するものである。

参考文献

- *1 国連「2030アジェンダ」
(http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1)
- *2 持続可能な開発目標（SDGs）推進本部「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai2/siryoku1.pdf>)
- *3 SDGs未来都市とモデル事業
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sdgs_sentei.html)
- *4 一般社団法人日本経済団体連合会「企業行動憲章」
(<http://www.keidanren.or.jp/policy/cgcb/tebiki7.pdf>)
- *5 一般社団法人日本経済団体連合会「Society 5.0」
(http://www.keidanren.or.jp/policy/2018/095_honbun.pdf)
- *6 「私たちのまちにとつてのSDGs（持続可能な開発目標）—導入のためのガイドライン—2018年3月版（第2版）」（（一財）建築環境・省エネルギー機構（IBEC）に設置された委員会において作成（委員長 村上周三））
(<http://www.ibec.or.jp/sdgs/>)
- *7 「私たちのまちにとつてのSDGs（持続可能な開発目標）—進捗管理のための指標リスト—2018年3月版（試行版）」（（一財）建築環境・省エネルギー機構（IBEC）に設置された委員会において作成（委員長 村上周三））
(<http://www.ibec.or.jp/sdgs/>)
- *8 内閣府 地方創生推進室「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム」
(<http://future-city.jp/platform/>)

著者略歴

村上 周三（むらかみ・しゅうぞう）

1942年愛媛県生まれ。1985年東京大学生産技術研究所教授（～2001年）、1999年デンマーク工科大学客員教授（～1999年）、2001年慶應義塾大学理工学部教授（～2008年）、2003年東京大学名誉教授。2003年から建築環境・省エネルギー機構理事長。2005年日本建築学会会長（～2007年）、2008年建築研究所理事長（～2012年）、2010年環境未来都市構想有識者検討委員会（内閣府）等座長、2015年新国立競技場整備事業の技術提案等審査委員会委員長、2018年自治体SDGs推進評価・調査検討会（内閣府）座長。