

ガバナンス研究

no.16 2020

半代表制的性質を伴う我が国の 地方議会の課題	木村 俊介	1
New Perspectives on the African State Borders (research memo)	笹岡 雄一	23
持続可能なニュータウンに向けた トランジション・マネジメント —みそのウイングシティにおける実験—	松浦 正浩	49
テロ対策の理論的枠組みの再考 —「原因論と機会論の統合理論」 の視点から	小林 良樹	73
海洋プラスチックごみに関する 国際的動向	辻 昌美	101
Tokyo metropolis after the 2020 Olympics and Paralympics	青山 侑	175
超高齢化社会に向かう住宅政策 のありかたについて	今村 保雄	203

半代表制的性質を伴う我が国の地方議会の課題

明治大学 ガバナンス研究科専任教授 木村俊介

はじめに

我が国において、地方議会改革の必要性が年長にわたり唱えられてきたことにみられるとおり、我が国の地方議会のあり方を巡る論議は地方行政制度を巡る論議の中でも主要な位置を占めてきた。また近年では地方選挙に係る投票率の低下や無投票選挙区の顕著な増加にみられるように我が国の民主制の根幹に関わる問題に直面している。

地方議会に対する政治的態度の一環としての無関心（政治的アパシー）の問題は中長期にわたる地方行政上の課題の1つとなっている。近年の統一地方選挙においても、4種の地方選挙を巡る平均投票率は一貫して下降傾向にあり、特に都道府県議選の平均投票率は平成27年度においては45.05%、市区町村議選は47.14%となっており、4種の地方議会選挙の中でも低い（図1参照）。

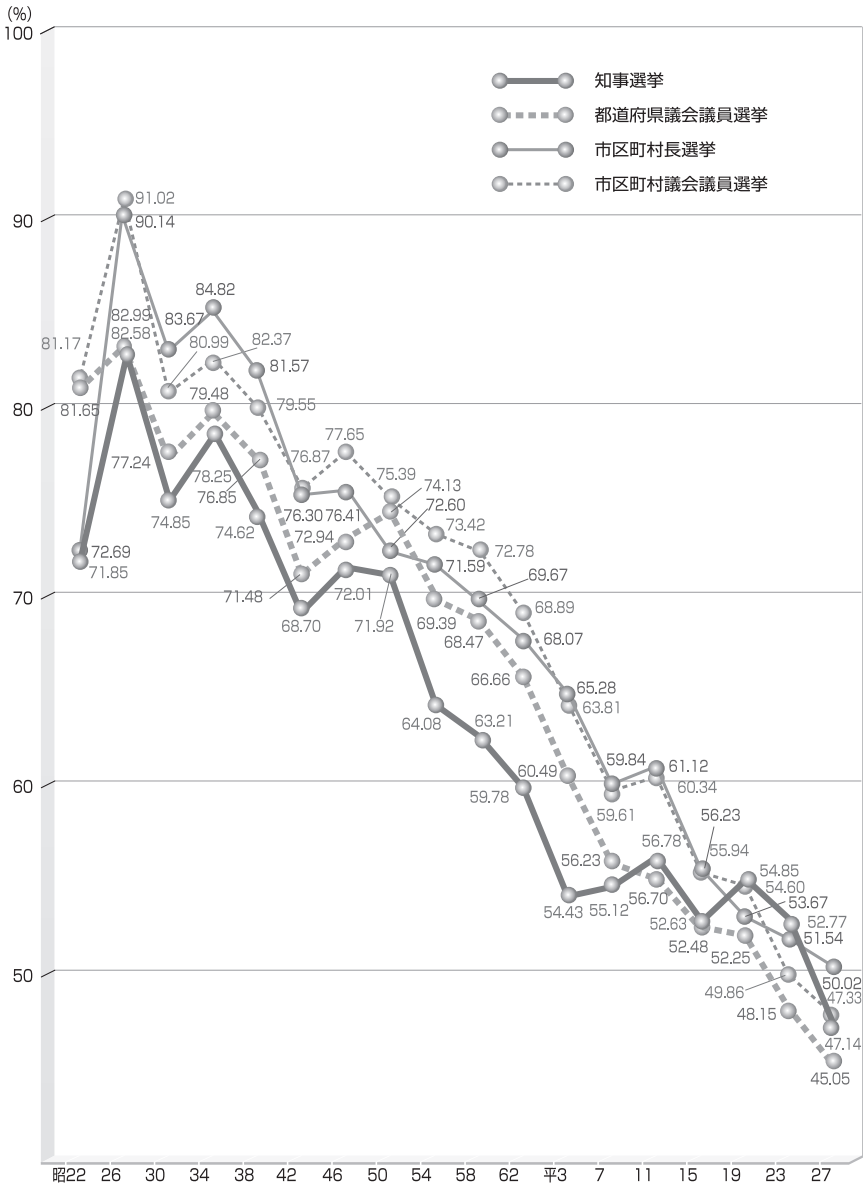
また、改選定数に占める無投票当選者数の割合は、特に、都道府県議会議員選挙及び町村議会議員選挙において一貫して増加傾向にある（図2参照）。

このように投票率及び無投票当選者数の割合は、近時の地方議会に係る政治的アパシーを示す現象として捉えることができる。

I 政治的アパシーの要因

政治的アパシーは、政治的有効性感覚（Political Efficacy）と政治システムへの接近可能性の高低により引き起こされる問題とされる。前者は、「政治問題

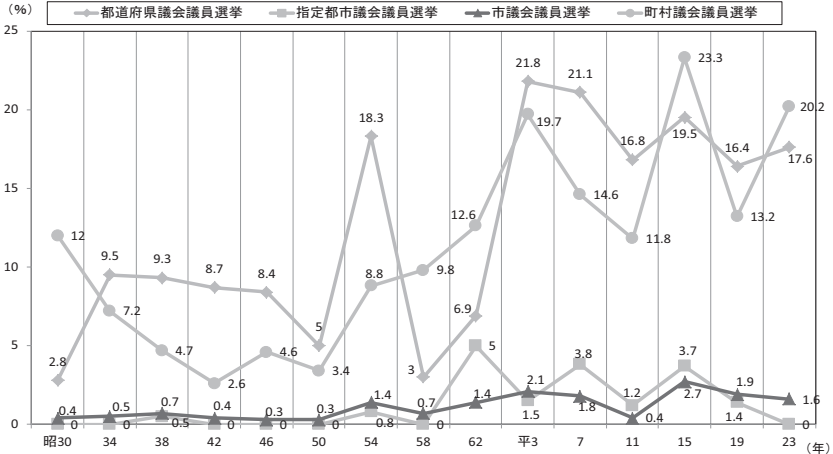
< 図 1 >



出典：総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」2017年。

<図2>

統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



出典：総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」2017年。

は複雑なので自分のような平均的な人間でも理解できるだろうか（できないのではないだろうか）」という感覚を巡る問題であり、後者は、「自分のようなものは制度の変革等に関われないだろう」という感覚を巡る問題である¹⁾。

W.バジョットは、国家の代議政治の必要条件として、「社会の重要な階層のどれ一つとして政権から永続的に疎外されることがないという国民の意識を必要とする」と述べている。²⁾このことからわかるように、このような政治的アパシーを防ぐことは、代議政治が成功するか否かのいわば試金石となる。

それでは、このような地方議会を巡る政治的アパシーはどのような要因により引き起こされているのであろうか。この点について、選挙における投票参加

1) 政治的アパシーを巡る理論について、Giuseppe Di Palma, “Apathy and Participation” The Free Press, 1970, pp.36-38 参照。

2) 出典：ハロルド・J・ラスキ、前田英昭訳『イギリスの議会政治 (Parliamentary Government in England)』日本評論社、1990年、4頁。

に係る研究においては、心理学的要因である政治的有効性感覚 (Political Efficacy) が重要な要素であると考えられてきた。ミラー (1989)³⁾は、政治的有効性感覚を、内的有効性感覚 (Internal Political Efficacy) と外的有効性感覚 (External Political Efficacy) に区分している。前者は、選挙人個人による「自分のような個人でも、投票を通じ、政府の活動や政策内容に影響を与えることができる」という感覚や「政治は複雑だが、自分のようなものでも何が起きているのか理解できる」という感覚である。選挙人においてこのような感覚が弱まれば政治的疎外感が高まることになる。一方、後者は、「政党、議会その他の関係機関は自分たちの要求に応じてくれるから、個人や社会は政治プロセスに影響を与えることができる」という感覚である。そして、この点について、田中 (2013)⁴⁾は、「高度情報化社会になり国民の教育程度がさらに高くなり、かつ、マスメディアが高度に発達すると、有権者の多くは政治家や政党の行動を詳しく知るようになり、それまでの期待が裏切られることも起こり、外的有効性感覚が低下することにもな」と述べている。

筆者は本稿において、住民の地方議会に対する外的有効性感覚は投票行動において有意なものであるという前提に立った上で、我が国の地方議会は、代議制の中で半代表制的性質 (後述) を強く備えているが、その一方で、半代表的な議事機関として国民 (住民) が寄せる期待に十分には応えられていないのではないかと、及び統一性を欠く制度の運用が行われていることが有権者の外的有効性感覚を低下させ、政治的アパシーを招来しているのではないかと、という仮説を立てて考察してみたい。なお本文中の意見は筆者の個人的見解であることをお断りしておく。

3) 出典：Warren E.Miller and Santa A.Traught “*American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1986*”, Harvard University Press, 1989, pp254-255.

4) 出典：田中愛治「選挙制度と政治参加」『政治過程論』有斐閣、2013年、154-156頁。

II 地方議会の半代表制的性質

我が国の地方議会は、日本国憲法93条第2項において住民による直接選挙制が規定され、代議制の枠組みが採用されている。代議制を巡っては、自由委任⁵⁾と命令委任⁶⁾の両説が存在し、委任—独立論争と呼ばれるように様々な論議が行われ今日に至っている。今日、代表制民主主義の中では、自由委任が基軸として考えられているが、代表の概念を巡り、早川 (2015)⁷⁾が、権威付与理論や、それと対置させて議員に対する授権後の選挙人による制御を想定する実質的代表論を紹介していることにみられるように、代表概念が複層的であることを巡る研究は発達してきた。

そのような中で、駒林 (2007)⁸⁾は、地方議会は、自由委任を基本としつつ、選挙民の意思と代表者の意思の一致がより強く求められ、国会以上に半代表の

5) 自由委任とは、有権者と代表者との関係において、代表者は有権者命令に拘束され、自己の良心のみに従い、有権者から自由に独立して行動する、ということの意味する。Ch・ミュラーは、ゲルハルト・アンシュッツを引用し、次のように紹介している。「議員の活動は、(中略)いかなる人に対しても、つまり自分が属する政党、社会階級、利益団体に対しても、とりわけ自分の選挙人に対してすら完全に独立して遂行される。(中略)ハンス・ケルゼンには実にきっぱりと、自由放任の支配下では選挙人が議会の機能に及ぼす影響は法的にはまったく排除されている」。Ch・ミュラー、大野達司・山崎充彦『国民代表と議会制』風行社、1995年、9頁参照。

6) 命令委任(又は強制委任)とは、代表者が選出母体の訓令に拘束され、これに反した場合は罷免されるという委任の形態を指す。仏国の国民主権論として唱えられたプーブル主権論は命令委任と結びついている。また、近代国家においては政治綱領の形で発達してきた。ミュラー、前掲書、28頁参照。今日、我が国を含む諸国において、国民投票やりコール等の形を通じて取り入れられている。

7) 早川 (2015) の大意をまとめると、権威付与理論は、代表には行為者としての権威が付与されるという考え方であり、代表として選出・授権された後の代表者(及びそれが構成する議会)の自由度は高くなる。一方、実質的代表論は、代表者と選挙人に意見の深い対立が生じた場合に代表者に説明責任を負わせるなど授権後の選挙人による制御を想定する考え方である。早川誠『代表制という思想』風行社、2015年、104-121頁参照。

8) 出典：駒林良則「憲法上の地方議会と改革課題」『地方議会改革』自治体研究社、2007年、25頁。

要素を強く帯びる議事機関であるという指摘を行っている。

半代表とは、フランスで提唱された概念であるが、ナシオン主権を前提とする古典的な代表（純粹代表）の理論と区別し、「議会は建前として人民の意思（民意）をできる限り正確に反映し代弁すべきである」という直接民主制的な要素を加味した代表の考え方をいう。これは、有権者が実際に主権者としての地位にふさわしい権力を有するべきとするプープル主権論を前提としている⁹⁾。

筆者は、我が国の地方自治制度が、憲法93条第2項により、地方議会議員の直接選挙制を採用している以上、池田（1977）¹⁰⁾が指摘するように、我が国の地方議会の機能を、プープル主権の趣旨を反映させつつ解決する態度は合理的なものとする。

それでは、我が国の地方議会は、国会よりも色濃く半代表制的性質な要素を伴う議事機関と考えられるのだろうか。ここで、我が国の地方議会の特徴をみてみよう。

- （1）我が国の地方行政制度には間接民主制（代議制）に加え、直接民主制を具現化する制度が組み込まれている。すなわち、地方自治法（以下「法」という。）において直接請求制度が設けられ、その幾つかの種類の中には、当該地方公共団体（以下「団体」という。）の住民による発議に相当する仕組みを有する制度が含まれている。具体例として次のような制度が挙げられる。①法12条に基づく条例の制定・改廃請求においては、住民の請求が発

⁹⁾ 仏国で唱えられたプープル主権と同国憲法との関係について、曾我部真裕・見平典『古典で読む憲法』有斐閣、2016年、30-33頁参照。

¹⁰⁾ 池田（1977）は、次のように述べている。「ナシオン主権の場合、抽象的存在として国民に主権があり、国民個人は国家意思の決定権をもたず、その決定に参加する資格も代表によって定められるというのに対し、プープル主権の場合は、社会契約に参加した具体的な市民の総体としての人民に国家権力が帰属する。このため直接民主主義が理念型とされる。…理念としての承認が、実践の方向を規定する法理であることを考えると、国民主権の具体化は、すべてプープル主権の趣旨に合致するようになされなければならない。」池田政章、「憲法における住民参加の地位」『公法の理倫下I』有斐閣、1977年、1509頁。

議に相当し、最終的な政策判断は議会の議決に委ねられている。②法75条に基づく監査請求は、住民が、法定署名数を伴う監査請求を行い、監査委員は監査を行いその結果を議会等に提出する制度である。③法76条に基づく解散請求は、住民が法定署名数を伴い議会の解散を請求する制度である。これらの直接民主制の枠組みは国会には設けられておらず、地方議会と選挙民の意思の合致を要請する趣旨が顕著に示されている。

- (2) 抑制と均衡の原理に基づく二元代表制の下において、地方議会は、議案の議決権を通じ、執行機関が作成する議案の内容をチェックし、議案として成立させる当否やその修正を決定する権限を有し、執行機関と対峙的な役割を期待される議事機関であるが故に、選挙民の意思に立脚した意思の下に執行機関に対する抑制（チェック）を行うことが期待される。
- (3) 議員1人当たりの有権者の数（以下「選出規模」という）が、地方議会は国会に比べて小さいため、国民（住民）と議会との間における本人-代理人関係¹¹⁾の下で、自由委任を前提としたとしても、地域の利害を代弁しているか否かについて有権者が捕捉・監視し易いという事情がある。
- (4) 地方団体はインフラ整備、迷惑施設の立地、教育・福祉行政サービスの給付など、住民の社会生活に直接的に関連した職務を履行するため、国会よりも即地的な観点での選挙民の意思との一致が期待される。
- (5) 国会に比べ、住民の要求に直接関係し（直接性）、政策について実質的な比較衡量ができる¹²⁾（比較可能性）という特徴を有しているため、民意に即した意思決定が強く求められる。

¹¹⁾ 本人-代理人関係は、議院内閣制では一元的な代理人関係、大統領制では二元的な代理人関係（執政府と議会がそれぞれ国民との間で代理人の役割を果たす関係）を有するものと考えられており、我が国の地方行政制度は大統領制を採用していることから、地方議会と国民（住民）は本人-代理人関係にある。今村都南雄ほか『基礎行政学（第3版）』北樹出版、2015年、234頁参照。

¹²⁾ 例えば、原発施設の設置の是非、公共施設の設置、学校統廃合等の事例を挙げることができる。

これらの特徴を概観すると、基本的に、地方議会は命令委任的な要請が働きやすい構造として制度が設計されていることは否定しがたい面があり、筆者は、地方議会が国会に比べて半代表的な制度的側面を有することを認めることは合理的であると考えます。

Ⅲ 半代表制的性質を持つ地方議会に対する期待は高まっているか

次に、前述の地方議会の特徴(1)で触れたように、議会の関与を組み込むことにより直接請求の実現を果たす仕組み（以下本稿においては「議会関与型請求」という。）が法の中に幾つか設けられているところである。

第一に、議会に対する条例の制定・改廃請求（法12条）は、直接請求により特定の政策課題について議会に審議を促す趣旨を含むものと考えられ、換言すれば、住民から議会に対し半代表としての活動を要請する動きと捉えることもできる。

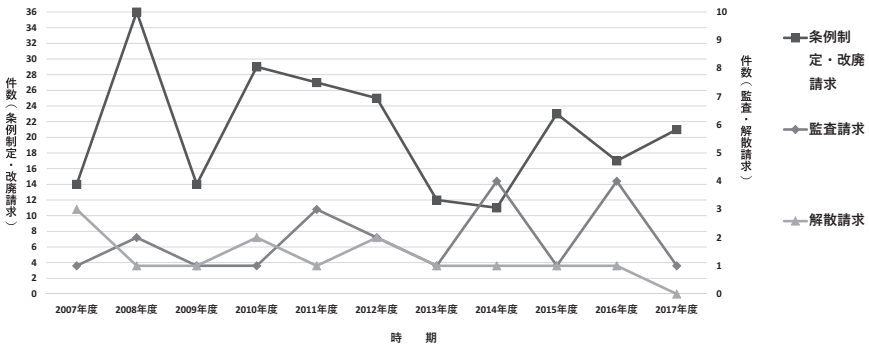
第二に、監査請求（法75条）は、監査を実施することを直接請求し、監査結果を踏まえた議会の執行機関に対する政治的対峙の変化を促す契機となることを勘案すれば、同様に議会に対して半代表としての活動を要請する動きとなる。

第三に、解散請求は、住民が地方議会に対し半代表としての意義を認めがたい場合に採る究極の手段であり、逆に言えば、住民は解散及び選挙後の新たな議会に対し半代表としての活動を期待することになる。

それでは近年、これらの議会関与型請求は積極的に活用されているであろうか。2007年度～2017年度の動向（各年度における全国の都道府県・市町村に対する請求件数の合計）をみると（図3参照）、その特徴は次のとおりである。

- ① 条例の制定・改廃請求（法12条）は、平成の市町村合併（1999～2011年度）の影響もあり、2008年度にピーク（36件）を示したが、それ以降は減少し、近年は横ばいの状況である。
- ② 監査請求は、年度間に1～4件というわずかな、利用回数であり、かつ、随時変化しつつ、基本的には、横ばいの状況が続いている。

<図3>
直接請求（議会関係）件数の推移



図は、総務省『地方自治月報』を基に筆者作成。

③解散請求は、近年、年度中に0～2件であり、わずかな利用で推移している。

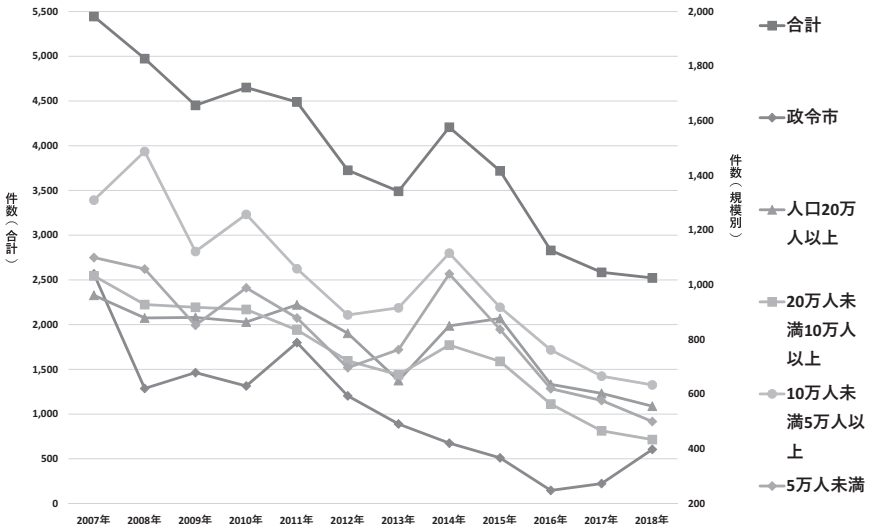
これらの状況を見ると、議会関与型請求の利用状況は決して頻繁なものではなく、かつ、上昇基調にはないということがわかる。

次に地方議会に対する請願の件数の推移をみてみよう。請願とは、国民や住民が国又は地方公共団体の機関に対してその機関の職務に関する事柄について希望を述べることを指す。地方議会の場合、法124条に基づいて行われる。請願を使用とする者は、当該地方公共団体の住民たると否とを問わないため、前述の直接請求とは性格を異にするが、対象となる事案は当該団体の職務に関するものであるため、当該地域の利害に係る案件に係る請求という意味において半代表制的性質を有する地方議会の役割を期待する行為と考えることも可能である。

2007～2018年における全国の市議会に対する請願件数の推移をみてみると（図4参照）、次のことを指摘することができる。

- （1）総件数は一貫して減少している。
- （2）特に2014年以降の減少度合いが顕著である。
- （3）団体規模別の内訳をみると、政令市は横ばいであるのに対し、人口10万

<図4>
 請願 件数の推移



図は、総務省『地方自治月報』を基に筆者作成。

人～5万人及び5万人未満の中小規模の都市において減少率が顕著である。

これらの状況をまとめると、全体として件数は減少傾向にあり、中小規模の都市ほどその傾向が強い。このように、中小規模の都市は、選出規模が小さく、いわば住民の声が地方議会に届きやすい団体であるため、請願も盛んに行われる印象があるが、実態はその逆の現象が生じている。

これらのデータは、近年の傾向として、半代表制的性質を備えた議事機関として住民が地方議会に対して抱く期待が興隆しておらず、逆に住民の政治的無力感（政治的疎外感）が強まっていることを示唆している。

Ⅳ 地方議会は半代表制的性質を伴う活動を行っているか

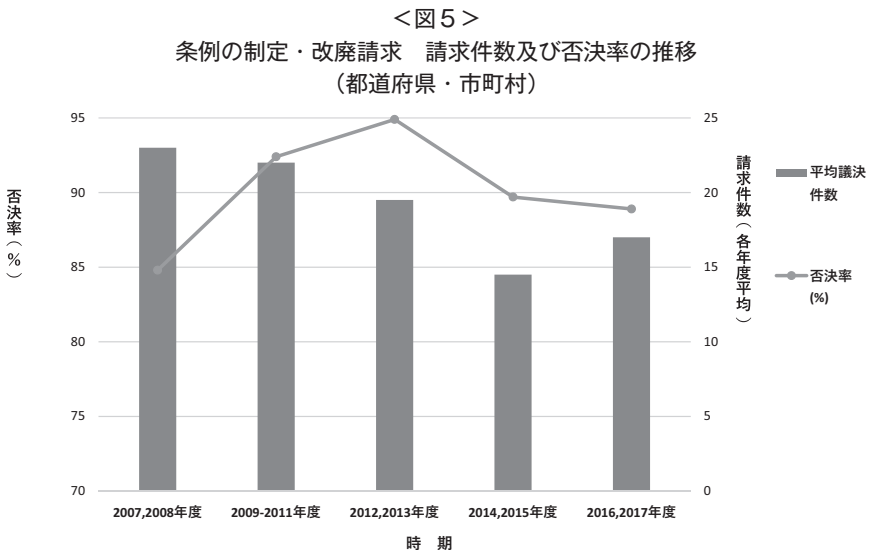
前節では住民の地方議会への期待に係る変化について触れたところである

が、本節では、地方議会の側の活動に着目し、地方議会が半代表制的性質を伴う活動を実際に行っているか、という点に着目することとする。

第一に、前節で触れた住民からの直接請求に対し、議会としてどのように対応しているかという点である。法定数以上の署名を伴い代表者が提出した条例の制定・改廃請求案に係る条例案について、最終的には地方議会が審議するが（法74条）、2007年度～2017年度における提案された条例案の否決率（請求件数に対する否決件数の割合）の推移をみると、次のことがわかる。

- （１）全期間にわたり否決率は85%以上という高い割合で推移している。
- （２）2014年度以降、ピークであった2012、2013年度より若干低下しているが、総じて横ばいの状況であり否決率が下降する兆しはみられていない。
- （３）条例に係る制定改廃の議決件数自体が減少ないし横ばいの状況にある（図5参照）。

このような事態については、法定署名数の要件に達している事実を踏まえた



出典：総務省『地方自治月報』を基に筆者作成。

民意を斟酌すべきか、あるいは代議制における熟議を重視するか等の論議が主軸になる問題であるが、このように顕著に高い否決率が続き、請求・議決件数も近年やや減少傾向にあることは、直接請求制度の効果が過度に減殺されているという見方も可能であり、地方議会と特定の請求を求める側との対話の必要性を示唆しているものとも考えることもできよう。

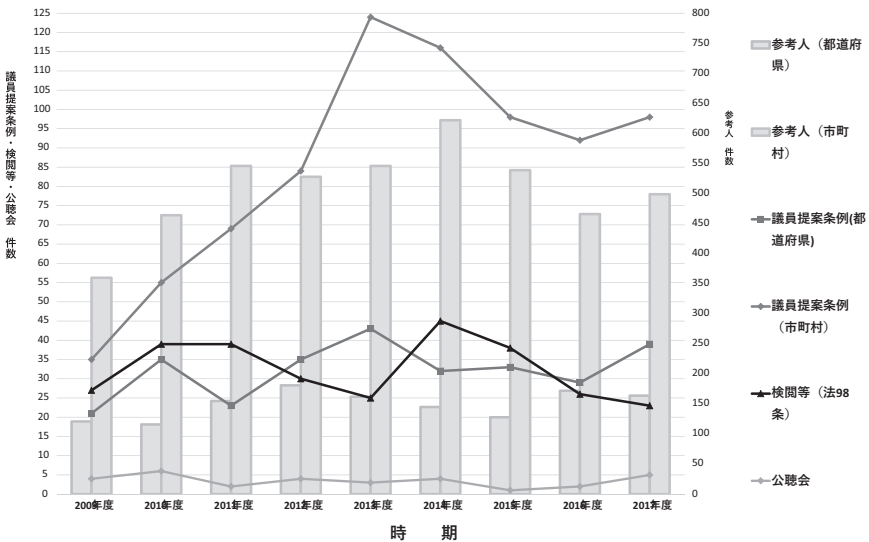
第二に、議員提案条例（法112条）、検閲・報告請求等（法98条）、公聴会・参考人（法115条の2）のように地方議会が自立的に活動する行為類型の件数の推移を概観してみると次のことがわかる。

- （1）議員提案条例は、都道府県及び市町村のいずれにおいても、2013年度をピークとして減少傾向が続いていた。2017年度に若干の件数の増加がみられたが、ピーク時を下回っており、今後増加傾向を示すか否かは未知数である。
- （2）議会による検閲・報告徴収等（法98条）は2014年度をピークとしてそれ以降一貫して減少傾向にある。
- （3）参考人制度は件数としてはこれらの自立的活動の中では件数が多い。しかし時系列の変化をみると、都道府県においては2010年度以降横ばいであり、市町村においては2014年度以降減少傾向にある。
- （4）公聴会は、都道府県・市町村を通じて利用件数はわずかであり、かつ、横ばいが続いている（図6参照）。

ここで、曾我（2019）¹³⁾が指摘している次の点について注目したい。「代議制民主制では、地方政府の住民は2つの立場を持つ。1つは、政策の作り手である政治家を代理人として選び出す本人の立場。もう1つは、政府による政策の受け手、いわば消費者の立場である。（中略）しかし人々は常に政治や行政から距離を置こうとするとは限らない。政治や行政に選挙以外の形で参加していく。日本の地方政府には、選挙以外にも政治参加の制度が用意されている。直

¹³⁾ 出典：曾我謙悟『日本の地方政府』中公新書、2019年、75-77頁。

<図6>
地方議会 自立的な活動 件数の推移



接請求と住民投票の2つである。(中略) 地方自治法に定められている直接請求の制度は、住民の選任の機会を増やすことや、提案権、事後的調査権の発動を可能とする。いずれも、間接民主制を前提としたうえで、担い手の選択を定期的に定められた時期以外にも行うこと、あるいは間接民主制による最終的な決定権は維持したまま、検討を促すことや事後的な点検を行うことを求めるものである。」

ここで指摘されているとおり、直接民主制を部分的に取り入れ、半代表制的性質を備えた我が国の地方議会制度においては、前述Ⅲにおいて諸指標を概観したように、近年、地方議会の半代表制の側面が着目されたことにより住民の期待が高まっているとは言い難く、また、本節で概観したように、地方議会の自立的な活動も顕著な伸長は認められない。

これらのいわゆる悪循環の事象は、地方議会を巡る政治的アパシーをもたらしている要因として注意深く捉えなければならないであろう。

V 現行制度は政治的アパシーを招いていないか

Iで述べたとおり、政治的アパシーは、政治的有効性感覚と政治システムへの接近可能性の問題とされる。前者は、端的に言えば、「制度の内容がわかりにくい」ことを意味し、後者は、「制度の運用にどのように関わることができるのかわかりにくい」ことを意味する。現行の地方議会制度にはこのような現象が生じているのではないだろうか。

現行の地方議会制度を巡る課題、すなわち、半代表制的性質を伴う地方議会に対し住民が期待することを阻害する要因となっている課題としては、予算関連議案に係る議会側の立案の制約、議事運営の形式性、政務活動費等の政治資金の透明性の徹底に対する疑義などが挙げられるであろう。

また、このほかに、住民の関心が高い議員活動に係るコスト（以下「議員活動コスト」という。）の問題を取りあげてみたい。

1 制度の基準のわかりやすさ（政治的有効性感覚の課題）

ここでは、「議員活動コストがどのような水準で定まっているのかわかりにくい」という問題を取り上げる。具体的には議員報酬と政務活動費の問題がある。

（1）議員報酬

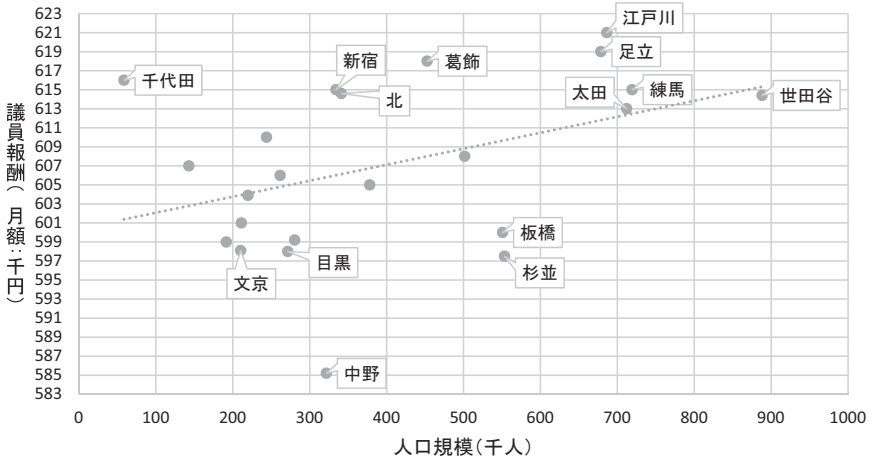
前提となる問題として、我が国では、明治時代の府県制、市制・町村制において議員は名誉職である旨が明記されていた。しかし、戦後において、都、府県、市、町村と各階層で別々に法定されていた地方制度が自治法に一元化された際に、議員の職務の性格が従前のように認められていないことから、議員については、一般的には非常勤の特別職公務員として位置付けられている。そしてこのような性格を有する議員に対し、団体は報酬を支給しなければならない旨が法定されている（法203条1項）。報酬は、議員としての職務の執行に対する対価であり、議員報酬等の額および支給方法は条例でこれを定めなければならない（同条4項）。このため、実態として、報酬については、一般的には各団

体の付属機関である特別職報酬等審議会が、他団体の特別職報酬等の状況、一般職の給与状況、及び社会経済状況等を総合的に勘案して決定している¹⁴⁾。

ここで事例として、特別区の議会を対象としてデータを見てみよう。各特別区の議員の報酬月額はどうのような社会的要因と結び付いているのであろうか(換言すれば、何が報酬月額を決める水準になっているのであろうか)。まず、議員報酬の額と団体の人口規模との間においては、ばらつきが大きく相関関係はほとんど認められない(相関係数0.41:図7参照)。このことにより、「人口規模が大きい団体の議会報酬が高い」とは言えないということが分かる。

次に、団体の財政基盤に着目してみよう。各区の議員報酬の額と課税対象所得の相関関係を見てみると、両者の相関関係はさらに弱い(相関係数0.29:図8参照)。このことから、富裕な団体が議員報酬を引き上げているということ

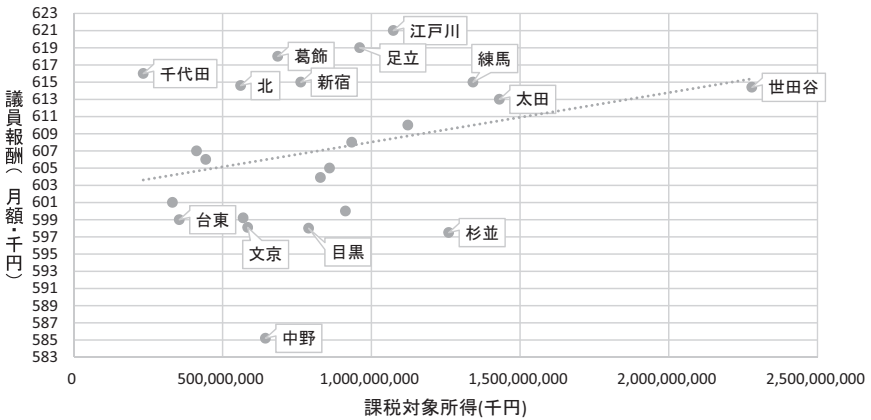
<図7>
東京23区 議員報酬と課税所得との関係(2016年)



出典：木村俊介「ID からみる地方議会(その1)」『地方行政』時事通信、2018年3月。

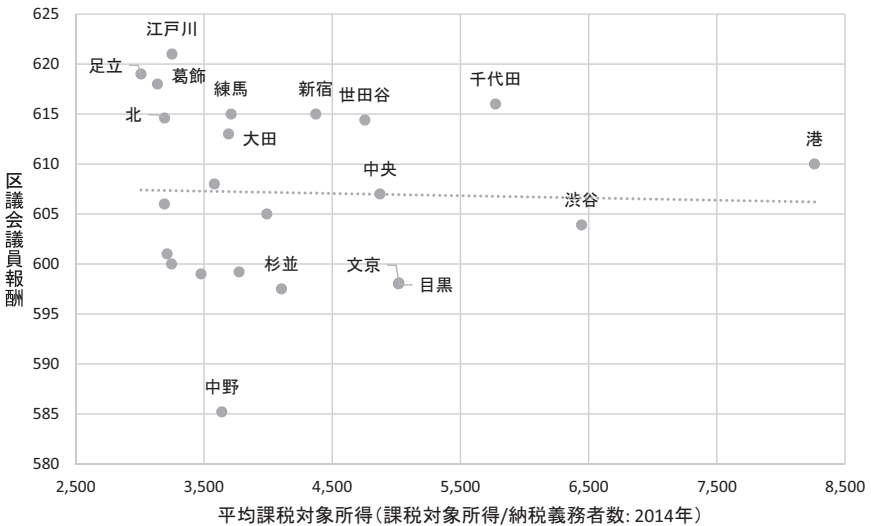
¹⁴⁾ 議員報酬の運用及び改善の取組を扱った文献として、吉田利宏『地方議会のズレの構造』三省堂、2016年、11-15頁参照。

<図8>
東京23区 議員報酬と人口との関係(2016年)



出典：木村俊介「ID からみる地方議会（その1）」『地方行政』時事通信，2018年3月。

<図9>
23区 平均課税対象所得と区議会議員報酬との関係



出典：木村俊介「ID からみる地方議会（その1）」『地方行政』時事通信，2018年3月。

も言い難いということになる。

第三に、各区の議員報酬の額と平均課税対象所得との相関関係を見てみよう。これは平均値であるが、区域内住民の平均的な所得金額と議員報酬との間に、公務員給与の均衡の原則に類似する関係が存在しているかという問題である。しかし、データを見てみると、前二者の指標よりもさらに相関関係が弱い（相関係数0.03：図9参照）。

このように特別区である23団体を取り上げてみても、各議会の議員報酬を横断的に分析した場合、報酬金額が基本的にはどの社会的指標に沿って定められているのかという点に分かりにくい面がある。

（2） 政務活動費

次に政務活動費¹⁵⁾の状況を見てみよう。選出規模（議員1人当たりの人口）に比例して政務調査費の規模が大きくなっているのであれば、責任と権限の比例関係というわかりやすさを導くことができるが、実際にはどうであろうか。政令市の地方議会を対象として2009年度のデータを見てみると両者の相関関係は0.798であり、一定程度の相関関係が認められる（図10参照）。

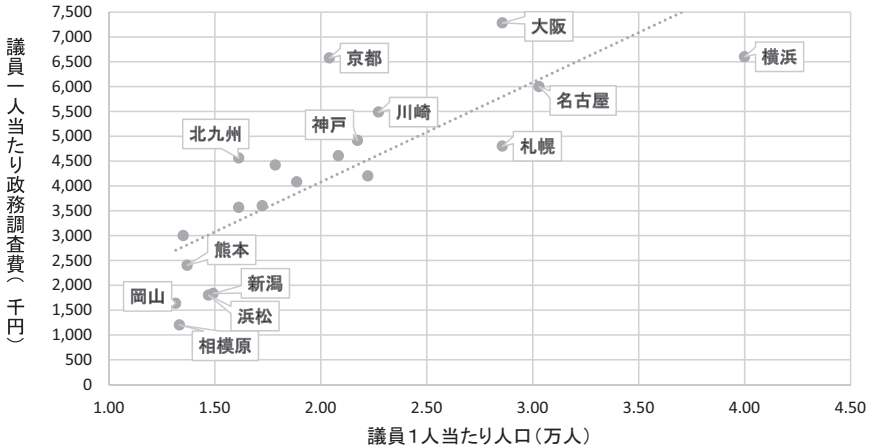
しかし、指令市を除く県庁所在都市のデータを見てみると、相関係数は0.695であり、相関関係は政令市よりは弱いものとなる（図11参照）。

議員報酬や政務活動費の状況から次の2つの点が課題であるということができる。

- （1）原則としては他団体との均衡や団体内の一般職の給与取り扱いとの均衡に考慮しつつ定める運用方法を取っているが、結果的にはその団体独自の過去の実績を基にした増分主義に陥っている面がある。
- （2）執行部の附属機関である特別職報酬等審議会が答申を行い、執行部が条例案を立案し、議会が審議して議決するという過程をとっているが、議員

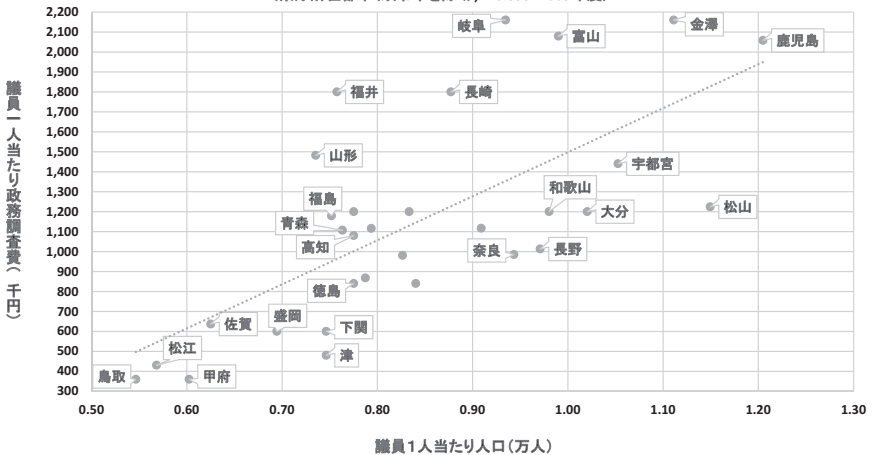
¹⁵⁾ 本稿では、政務活動費の前身（2012年地方自治法一部改正前）である政務調査費のデータを用いている。

<図10>
 議員 1 人当たりの人口と政務調査費との関係 I
 (政令市, $r=0.798$: 2009年度)



出典：全国市議会議長会資料を基に筆者作成。

<図11>
 議員 1 人当たりの人口と政務調査費との関係 II
 (県庁所在都市(政令市を除く), $r=0.695$: 2009年度)



出典：全国市議会議長会資料を基に筆者作成。

の直接的利害にもかかわる内容を、当該審議会の委員しか関与しない形になり易く、報酬額の決定プロセスについて閉鎖的要素が払拭し難いこと。

これらの課題を踏まえると、議員報酬を仕事への対価として位置付け、「どのような基準に基づき定めるのか」という問題を住民に明らかにする必要がある。このため、福島県矢祭町が採用している日当制や、会津若松市が採用している議員活動量の換算モデル¹⁶⁾にみられるように、議員活動コストの客観化・標準化の取組は重要なものとして評価することができる。そしてこのような取組を通じ、地方議会の議会費の標準的な姿を示すことが、制度のわかりやすさを示す上でのポイントとなる。

2 制度の運用への関わりやすさ（政治システムへの接近可能性）

前述のとおり、議員報酬及び政務活動費のいずれについても、審議会等の専門的機関の答申等に基づき予算案及び関係条例案が作成され制度化が実現される。代議制に基づく正規のプロセスを経ていることになるが、プロセスの閉鎖的側面が払拭し難く、議員活動コストとして一般市民の関心が高い問題である割には市民が直接その内容に意見をいう機会を設けることが難しい枠組みとなっている。このため、従来の増分主義的発想から脱却し、議員活動コストの客観化・標準化等に取り組むとともに、例えばパブリックコメントなど、第三者の評価を取り込んだ手続を整備することも一つの方法であろう。

VI 結論

本稿においては政治的アパシーの問題を取り上げ、そのことに関連する形で地方議会の標準化への期待について触れたところである。Vで述べたとおり、これからの地方議会のあり方を考えるうえで、政治的アパシーの解消は一層重

¹⁶⁾ 市民との意見交換を行いながら公務性のある議員活動の日数を算定する方式。前掲書、14-15頁参照。

要な問題となる。

本稿の冒頭において、政治的態度の一環としての無関心の問題を述べたが、ここでいう政治的態度について、井田（2018）¹⁷⁾は、アルポルト（1935）¹⁸⁾を引用し、「精神的・神経的な準備状態で経験によって組織化され、…個人の反応に直接的あるいは動的な影響を及ぼすもの」と定義している。

このことから、住民が地方議会の半代表制的性質を経験によって組織的に覚知かつ受容し得る取組を実践していくことが肝要であると考えられる。

そのことを踏まえて考えてみると、地方議会の活動の太宗を占める部分は、福祉、教育、環境、インフラその他の住民生活に密接に関連したのことが多いことから、政治的有効性感覚（「複雑すぎて理解し難い」という感覚）は、基本的にはアパシーの要因とはなりにくい。そうであるからこそ、議員活動コストのように、市民にとって「関心はあるがわかりにくい」問題については、特に留意して標準化・客観化に取り組んでいくべきであろう。

また、政治システムへの市民の接近可能性についても重要な課題である。この点については、議会基本条例を始めとする近年の議会改革において、意見公募、住民説明会その他の市民参加の多様な取組がみられるところであり、筆者としては、地方議会の努力によりこれらの取組がさらに進展することを期待しているところである。

（以上）

参考文献

邦文

池田政章『公法の理倫下 I』有斐閣、1977年。

井田正道『日本政治の展開』北樹出版、2018年。

¹⁷⁾ 出典；井田正道『日本政治の展開』北樹出版、2018年、12頁。

¹⁸⁾ 出典；Allport, G. W. “A Handbook of Social Psychology” 1935, 810.

- 江藤俊昭『地方議会改革』学陽書房、2012年。
- 川崎修・杉田敦『現代政治理論（新版）』有斐閣、2013年。
- 木村俊介「ID からみる地方議会（その1）」『地方行政』時事通信、2018年3月。
- 加茂利男ほか『現代政治学（第4版）』有斐閣、2016年。
- 駒林良則「憲法上の地方議会と改革課題」『ここから始める地方議会改革』自治体研究社、2007年。
- 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、2012年。
- 新川利光『政治学』有斐閣、2017年。
- 曾我謙悟『日本の地方政府』中公新書、2019年。
- 曾我部真裕・見平典『古典で読む憲法』有斐閣、2016年。
- 総務省『地方自治月報 第55号－第59号』
- 高沖秀宣『議会議務局はここまでする』学陽書房、2017年。
- 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣、2017年。
- 田中愛治「選挙制度と政治参加」『政治過程論』有斐閣、2013年。
- 辻陽『日本の地方議会』中公新書、2019年。
- 日経グローバル『地方議会改革の実像』日本経済新聞出版社、2011年。
- 早川誠『代表制という思想』風行社、2015年。
- ハロルド・J・ラスキ、前田英昭訳『イギリスの議会政治（Parliamentary Government in England）』日本評論社、1990年。
- 槇重博『現代行政法序説』弘文堂、1980年。
- 馬渡剛『戦後日本の地方議会』ミネルヴァ書房、2010年。
- ミュラー、Ch.『国民代表と議会制』風行社、1995年。
- 吉田利宏『地方議会のズレの構造』三省堂、2016年。
- 英文
- Miller, Warren E. “*American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1986*”, Harvard University Press, 1989.
- Palma, Giuseppe Di, “*Apathy and Participation*” The Free Press, 1970.

New Perspectives on the African State Borders (research memo)

Yuichi Sasaoka

Graduate School of Governance Studies, Meiji University

Recently, in Sub-Saharan Africa (SSA), there have been many horrible affairs, such as human trafficking, drug smuggling, spread of epidemics, runaway military corps, and the influx of jihadists - all related to fragile and uncontrolled state borders. The borders are considered vulnerable and worrisome for the citizens and sovereign states. To solve these inconveniences, there has been an approach of comprehensive state building to strengthen state capacity and border controls by upgrading state functions to a higher level. However, we (author) consider that another approach may also be appropriate, *a borderland and trans-region approach*, which does not consider porous borders problems. They can provide another effective way to stabilize borderlands other than a state-building approach; by emphasizing the historical and cultural connections of communities across state borders, this view can bring important suggestions of the importance to connect communities that were forcibly separated by imposed state borders during colonial times. A strong and stable connection could be realized by utilizing human mobility, cultural penetration, and sharing several social norms with neighboring societies.

Previous peacekeeping operations (PKOs), donors' humanitarian and development strategies, and countries' decentralization policies - none have

coped well with these border problems. The African Director of International Crisis Group (ICG), Dr. Ero (2014), pointed out that the tasks and problems of conflict resolutions in Africa are derived from fundamental state issues such as the lack of good governance and the limited political legitimacy of the governments. She (2014) also mentioned that groups located in the central part of a state and groups located in the border areas tend to confront each other, while the former easily obtain political power. The author agrees with this view in many instances. In Kenya and Uganda, centrally located ethnic groups took power after independence in the 1960s. The Kenyan Kikuyu basically continued to grip power through some political regimes, but the Ugandan Buganda relinquished power to the Nyankore located near the Western border. The border line's peculiar shape fosters regional conflict in Hala'ib Triangle, Ilemi Triangle, and Ogaden. In the post-Cold War period, newly discovered natural resources near the border could be the source of economic development and also trigger factors for new conflicts. Confirming the share of interests from oil exports, Sudan and South Sudan signed the Comprehensive Peace Agreement (CPA), while the territorial jurisdiction of Abyei Area and town, the oil-producing area, was not finalized.

The *borderland and trans-region approach* is useful for considering future possibilities of designing and constructing a wider region including the present states' borders, as well as providing new understandings on the stability, welfare, and identity of the borderland. Establishing strong border controls is necessary for a fragile state, but it would perish a bright future as a side-effect and delay the schedule for future transnational and regional relationships. Post-modern, interdependent, and transnational state relations were partly realized in the EU, and it would have the character of less or no controlled state borders by the governments. The EU does not necessarily exemplify the post-modern

state, but it shows the advanced pattern of state building. Present African state relations are actually not so heavily backward as suggested by the ordinary state-building arguments. They may have dual - negative and positive - characters that must be modernized to be equipped with stable and strong borders and need to retain pre-modern loose boundary of the communities at the same time. Post-modern regional integration could happen earlier by utilizing African states' *borderland and trans-region approach*. Africa's pre-modern state remnants could be utilized for gaining the base for post-modern state construction in a society.

Academic Background of the Research and its Core Questions

Africa faces serious problems of environmental degradation, diseases, conflict, poverty, crime, and terrorism under the trends of globalization. The solutions for problems require new perspectives that are not attempted by conventional state building approaches. Various research approaches have been attempted by Western research institutes and aid organizations. Institut Français des Relations Internationales (IFRI) has been engaged in the projects of Sahel G5 (Mali, Mauritania, Niger, Burkina Faso, and Chad) and Nigeria entrusted by the French Ministère de la Défense to set up military and humanitarian operations. The research outputs are utilized in French defense and development policies, and they are used for exchanging views with African governments and researchers at international conferences. However, the research tends to converge on the military and/or hardline policies and the subsequent cooperation among states. Contrastingly, ICG investigates terrorism as a part of their regional focus and is good at analyzing social backgrounds, politics, and geopolitical situations about terrorism - what kind of social factors harbor armed groups and their support bases. In the long term, a desirable

strategy is not just containing armed groups by force but making steps for inclusive development based on the understanding of social structures in armed groups' homeland.

Another motivation of the research is to rectify the relatively narrow viewpoints of African citizens. Political scientists tend to provide the analysis of citizens from “the right-holder” images and do not fully recognize their actual and passive positions such as the victims of intimidation, vote-buying partners, and land-deprived tenant farmers. Therefore, looking at people from the grassroots and bottom-up level is necessary. Through these views, citizens are farmers, cattle keepers, and street vendors. Farmers are going outside state borders to send their remittance to their homes and cattle keepers are going out with cattle to look for green pastures. These elements are important to complement the formal view that they are citizens, and they have passports. African civil society is surely important as it can be a opposing power to brutal political elites who tend to dominate public resources. This contrast can provide a “rights-based” argument but it does not necessarily guarantee the life standard improvement of grassroots people. The current regionalism debates could have similar bottlenecks for contemplating them as citizens. Capturing people from a variety of angles, especially the bottom, is necessary.

Some African researchers try to show evidence that porous borders can contribute to cultural and socio-economic network construction beyond states and the creation of active borderlands by increasing people's mobility and trade (Alemu, 2019), whereas ordinary porous border arguments tend to stress the danger of fragile states. Regarding this, there are three research questions. First, what kind of state borders exist in Africa? It is estimated that there are three types. Then, different policy prescriptions for each type can be constructed. Second, we need to examine the validity of state building

arguments for the necessary policy prescriptions. It is true that the absence of border controls allows defeated armed groups to easily run into neighboring countries, whether they are government army or anti-government rebels. In this physical setting, intrastate conflict is never-ending (McLauchlin, 2008). However, if central and peripheral ethnic groups combat each other, and peripheral groups connect with other groups across the border, border control can hardly be strengthened. Chad is an example. Therefore, we can learn the merit of wider regional perspectives beyond borders. Third, while the inflow of Islamists and jihadists are causing the terrorist attacks in many places, root causes may come from social structures of the state and region rather than loose border controls. If it is the case, what kind of policy strategies should we embark on?

The Research Objectives: Its Uniqueness and Creativity

This research tries to explore the potentiality of African state borders and its multiple meanings by combining different disciplines and making some theoretical contributions to border and borderland studies related to international relations, decentralization policy, and human life and security issues. The goal is to produce valid and effective analyses for border issues, brush up theoretical frameworks, and submit them to academics and practical fields. The author has consulted with other research institutes since 2019, when investigation on African borders began. In December 2019, the author invited senior analysts of ICG, Dr. Comfort Ero, and Sahel director Dr. Jean-Hervé Jezequel to a seminar at Meiji University in Tokyo. Since each academic discipline has strengths and weaknesses, and political science and geopolitics tend to describe issues from macro-perspectives, it is necessary to invite researchers in social anthropology to provide micro-perspectives on borderland

people at the grassroots. Sasaoka (2011) conducted research on decentralization policy in East Africa, while teaching global governance at graduate school. Uesu (2011) conducted investigations on industry policies, but also focused on security issues in West Africa, while constructing a close network with researchers in Paris and Africa.

Political analyses largely depended on the literature review surveys and author's intuition through the experiences, exerting imaginative power at full scale. First, the concept of state border inviolability was established in European history and was aiming at the fixation of state borders because frequent border changes had taken place due to chronic interstate conflicts in the modern state building process (Tilly, 1990). In Africa, the territorial integrity principle has been applied to post-colonial state borders. While political rulers have not controlled the sovereign territory in an effective way, actual border changes have rarely taken place. This paradox is derived from the post-colonial state formation process. Second, citizens' agreement on *stateness* usually predated the formation of democratic institutions in a modern state, but the concept of democracy includes territorial citizens' consensus on the procedures to make a government (Linz and Stepan, 1996). In a transition period to democracy, deciding who are the citizens inside the border is inescapable. In Africa, many of the political regimes were democratized immediately after independence. The double artificiality of state and democracy existed. Third, there was a trend of decentralization both in unitary and federal states. The centrally located and peripherally located groups usually have conflicts over identity and resource allocation. When peripheral groups are heavily disadvantaged by central groups, the peripheral group can proceed to claim fair treatment or separatism. Therefore, decentralization policy confers some level of autonomy and other measure of redistribution to peripheral groups, leading

to conflict prevention. The author has considered that *the borderland and trans-region approach* is important when we consider border porosity in Africa.

Fortunately, two younger and talented anthropologists joined the team. They can provide research about the livelihood and security of borderland people. There are contrasting cases regarding whether the same culture goes beyond the border or remains strictly inside the border. The potentiality of the regional formation process is contingent on the cultural homogeneity of adjacent regions. The other element is economic activities connecting neighboring societies across borders. The social formation processes across state borders have been described and analyzed. Dr. Sekiya (2010) of Tokyo University has concentrated on Niger and other countries' rural development and livelihood strategy and recommends regional development paths based on the characteristics of the cultures. Dr. Matsumoto (2017) of Yokohama National University has been conducting investigation on Nigeria, especially the Igbo in Southeastern part and extracts the roles of self-help and local community for immigrants and foreign diaspora. These ambitious researches are vitally important when considering border and borderland issues at the grassroots level, not the macro or power elite point of view of political science.

The Research in Global Contexts

This research synthesizes some approaches of political science, geopolitics, and social anthropology, blending macro and micro views on state borders. It sorts the characteristics of border porosity, negates the stereotypical view of African borders, and tries to rediscover *the borderland and trans-region approach*. The related issue is to deal with the relationship between the physical character of the borders and security issues. This needs to be captured in a multi-disciplinary way. The first point of view is about empowering the general

capacity of the state. The richer countries, having a economic capacity, tended to restrict the inflow of workers from neighboring poorer countries. South Africa had an electronic wire fence at the border with Zimbabwe, while Zimbabwe had no specific borders except the Limpopo River. However, South Africa decided to accept immigrant workers without passports to obtain a cheap labor workforce. Hence, border policy is closely linked with labor and immigration policy. The second point is the validity of a decentralization policy for stabilizing the regions and mitigating the internal, mainly ethnic, conflicts. A decentralization policy can provide internal stability and peace if resource allocation to rural areas is conducted fairly by the central government, although the same policy can bring the risk of decoupling the autonomous region from the state. The third point is to verify the roles of civil society and outsiders to engage and support various transborder activities. Informal trade is carried out by local civil societies and outsiders are also engaged in the trade using various networks. The Fulani in Burkina Faso are said to have a relationship with Jihadists, but it does not mean that the Fulani are all violence seekers - they are marginalized in a main society and still holding onto a regional network. Based on these three points of view, border porosity can be seen differently from traditional state centric views and considered the opportunity to substantiate regional formation, leading to new recognition, perception, and policy direction on the borders.

However, it is not easy to make exhaustive arguments on African borders because border issues are related to many sectors, such as trade, finance, labor, land, agriculture, police, and security, and they are quite diverse across the African continent. They are distinct characters and different levels depending on the specific country's situation. Another possible limitation of the research is that traveling to border areas is becoming difficult, and transgressing the

border area by researchers is not at all easy. Security situations in Africa rather deteriorated in the late 2010s compared with the late 1990s, due to resource capture and terrorism. Gaining safe access to the border areas also depends on the availability of the collaboration networks with local researchers and people. Collecting updated and accurate data is a very difficult task in rural areas. The current advantage for rural people is that people can easily communicate using mobile phones across borders, where regional integration proceeds to open a mobile phone market. In East Africa, a country code is not necessary when dialing other countries, although terrorism warnings tend to restrict foreigners' phone usage. The transport network between the center and periphery is not so closely linked, and cultural exchange is overly restricted because local languages are usually different. In this environment, close communication across state borders can be seen as unusual closeness of the communities, alarming the power elites and policy makers in the center.

There are three points of view on seeing African borders. The first point of view is that African states are basically equipped with a similar level of state capacity and functions as the European states. They are not so fundamentally different, and African states can expect a similar level of potential to facilitate regional interaction and interpenetration as the European states. Therefore, a similar regional integration approach can be embodied by the African Union. From this view, the neo-functionalism may be the basic principle to promote regional economic integration by activating Free Trade Agreements (FTAs) to remove tariffs, constructing economic corridors across borders, and activating people's mobility. The second point is that border porosity tends to cause state vulnerability in Africa, which can be found in the arguments of *fragile states*. This view undoubtedly stresses the negative side of porosity and emphasizes the importance of strengthening state functions and upgrading

state controls of the border. There are border posts that are in charge of immigration and customs, and some of them are working, but they are not immune from corruption and negligence. Finally, the third point takes notice of the positive side of porosity and testifies that many of the communities divided by colonial times still connect with each other through historical and cultural networks, thereby providing the perspectives of regional, sub-regional, and transnational linkages. For example, Somali and Afar people have regional or interstate conflicts but also retain the latent connectivity of the community, which is underestimated and constrained in the arguments of state building.

The links between cross-border trade and market mechanisms can be established when the choice of local products across the border is set freely, as their prices change flexibly. The borderland will become a very interpenetrative place when local products are different and local cultures are rather similar on both sides of the border. The combination of economy and culture across the border can be classified into four groups, and it may be useful to add a political variable - the degree of autonomy or decentralization - on both sides. Regarding economy, the proximity of the markets to the borderline is an important factor (Dobler, 2016). If some markets are located far away from the central part of a state and they are linked with the borderland economy, it is considered natural for local products to be delivered and sold to markets in other countries. Crop markets in the Tanzanian periphery were linked with other countries, while main trunk roads from the center are not linked well with the periphery. In either main trunk roads or rural roads, vendors can approach the inspectors working in a transition. Smuggling means not only corruption ignoring customs clearance but also the complicity of not paying attention to stolen articles. It is sometimes protected by administrative and political powers because smuggling is an assured way for local elites to make a profit under

incomplete regulations and a lack of control. Smuggling can often be regarded as strong interest-sharing of local elites on both sides across the border.

Three points of view correspond to three types of state borders examined by global contexts. The author explained the three levels of governance structure in interpreting today's world (Sasaoka 2011) and later discovered that the explanation is very similar to Dobler's classification. The first point of view on the advanced post-modern border shares Dobler's "blue" border view of transport corridors to oceans and airports, which are used for the commodity trade facilitated by actors who work in the capitals rather than the border regions. "Blue" border has advanced the quality of infrastructure reflecting the globalization process that was begun in the 1990s. The second point expresses the worrisome character of the African borders and shares the Dobler's "gray" border view of roads, railways, and border towns, which are used for the locally embedded trade on the gray tarmac roads or railway lines passing through official border posts and dependent on dense local networks. They are the "modern infrastructure," developed from the 18th to 20th centuries, and they are equipped with ordinary modern state functions and are required for state building. In Africa, this level of infrastructure is weak and poorly maintained in rural areas. This is equivalent to undeveloped landline telephone system while mobile phone system is progressed. Finally, the third point uniquely emphasizes the potentiality of African natural borders, de facto borders, and shares Dobler's "green" border of bush paths and villages. It is used for the local trade of everyday goods carried across natural boundaries by porters who are at home in the borderland. At this level, there is no modern infrastructure, let alone post-modern infrastructure, and the border has the origin of the patterned behaviors of people from pre-modern times.

Dobler's argument on the typology of the state border is very persuasive.

Dobler says that his three border types are sort of “ideal types” in a Weberian sense, and “green” and “gray” borders cannot be clearly separated in actual cases. The author agrees with this view and also considers that when some call some borders “blue,” others recognize that they are still “gray.” An ocean and airport transport corridor is not interchangeable with a road and railway transport corridor physically. But people in poorer country tend to see the blue border gray in their perception. In the Maputo Development Corridor, informal sector vendors in Mozambique tried to go beyond the fence to reach the foreign market, while no such vendors basically existed in South Africa (Söderbaum and Taylor 2001; Taylor 2002). At that time, people’s recognition was asymmetrical between South African business people and Mozambican informal vendors, because the latter tried to keep human connection and informality for their business. The excellent part of Dobler’s thoughts is that he has a typological view of cross-border traders working on different types of borders and is keen to know the relationships of the border-related actors.

What are the historical interpretations of the three border types? Today’s globalized world can be examined on three levels: i) globalization; ii) interstate systems; and iii) historical culture (Sasaoka, 2011; 2016), which make a three-layer structure of governance. Globalization forms the latest segment of the governance structure that may have started around the end of the Cold War. The interstate system has been constructed in the modern European time since the 17th Century and has been accompanied by the industrialization process. Historical culture has been formulated and transformed from ancient times to the present time. The unit of culture is not always identical with the nation state or political community, while regional and local units exist. Culture refers to language, religion, customs, and people’s identities and perceptions. Combining these three levels creates three layers of the governance structure in all the

states. Fernand Braudel (1982) explains history from three structural levels: i) geographical time with slow change (long wave); ii) long-term social, economic, and cultural history (medium wave); and iii) events caused by individuals or heroes (short wave). In our imaginary comparison, Information Technology (IT) and related socio-economic globalization may correspond to short wave, interstate systems and related modernization processes can be medium wave, and historical culture may be long wave, although this level seemed to contain higher levels ambiguity and fluidity. These three levels of governance structure can be linked with the three border types mentioned above. In the next section, the author will explain about these three levels in much more detail.

The Arab Spring of 2011 can be explained from the three levels of the governance structure. First, the globalization element was evident through IT by which young protesters expressed opinions and exchanged information using social networking. Another element was a trigger factor brought about by Lehman's collapse, which was a symbolic incident of the unregulated globalized economy and undisciplined excessive investment to induce a heavy credit crunch in the United States; the subsequent depression gravely affected the rest of the world. The European market was heavily hit and it affected the Middle East economy. After the Lehman's collapse, food prices were hiked suddenly due to a commodity-futures trading market, which frustrated people. After many migrant workers arrived back home from Europe and the European tourists visiting the Middle East sharply decreased, resentment in the youth accumulated. IT and the global economy were the main forces of globalization, and both of them are not yet tame. The reason behind the scenes is that global politics is not catching up with global economics, thereby it cannot construct the global economic order. Second, the state system in developing countries was meant to be a slowly spreading democratization in the post-Cold War Middle

East, although its political regimes had been firmly characterized as authoritarian. The related issue in a society was the youth bulge, which means demographic changes to increase youth unemployment in the domestic market. Also, interstate systems affected each other and Arab regional identity augmented the political adventure. Third, cultural aspects binding people here are a strong belief in Islam and a patient desert people.

The Context of International Relations Theory

Since James Rosenau (1995; with Czempiel 1992), an original thinker about global governance, there have been many debates that an interstate system consisting of nation states cannot properly manage rapid changes of global society in the post-Cold War period. The tradition of International Relations (IR) liberalist scholars had been critical of the over-emphasized role of the state, its lavish central government, and abrupt interstate system. However, there are plentiful other views to evaluate the post-Cold War world. Keohane and Nye (2000) have cautiously interpreted the effects of globalization as relatively minor phenomena, and they considered global governance to be a supplementary mechanism to the interstate system to create new functions. Krasner (1999) was skeptical about the relativized positions of sovereign states caused by globalization, but admitted the erosion of states' sovereignty to some extent. In the 1990s, skepticism was mounting on the role of the central governments from the views of governance theory, while negative views on the interstate system became prominent through global governance theory. In author's view, global governance theory affected governance arguments in domestic society, especially in the Europe. Therefore, evaluating the role of nation states and central governments crucially depended on serious influences of the globalization process.

While global governance theory tends to stress the transition process from modernity (interstate system) to a post-modern system (global governance), it rarely touches on the issues of pre-modern society (pre-existing governance and culture). The third layer of global governance is culture at any level. Owing to IT, today's world becomes smaller when communication is viable to any part of the world. People can visit distant foreign countries by air, too. But the contraction process of the globe makes friction, and this global friction can easily cause cross-cultural misunderstandings. Samuel Huntington (1996) 's "Clash of Civilization" argument could be located on such a spectrum, even though the argument was much too simplified. Recently, another trend of global governance has been stressed by Global South scholars such as Amitav Acharya and Barry Buzan (2018), who are taking the lead in the discussions of the International Studies Association (ISA). Their criticism on the Euro-centric IR theory could have provided alternative IRs based on pre-existing governance structures and cultures in non-European region and country. Each region and country can develop their own IR theory and should be proud of it.

At present, there are three major debates about the relationship of global governance and globalization. The debates concern (a) the weakness of the modern state system, (b) the advantages and disadvantages of globalization, and (c) cultural confrontations linked to globalization. First, (a) represents the limits of state system, stressing the negative elements of modern state building. Especially, in low-income countries (LICs), state weakness was emphasized in the *fragile state* arguments. The national transportation systems are not well developed and maintained in many African countries. Moreover, these systems are often used for smuggling, corruption, and human trafficking across state borders. As the globalization process facilitates the flow of goods, money, and people worldwide, low capacity and immoral national transportation systems

produce messy problems and a bad reputation. Globalization has heightened people's expectation of good transportation systems, but it has actually invited disappointment in many parts of Africa. Contrastingly, (b) attests advanced global infrastructure and management systems which are found in One Stop Border Post (OSBP) beyond state border and economic corridors, linking oil or gas deposits, Export Processing Zones (EPZ) and port facilities, and fibre-optic cables. They are high-tech transportation systems using similar technology to advanced countries, and their maintenance is automatic, so as to cut personnel's arbitrary discretion. In Africa, this type of infrastructure is well developed in South Africa, the mining sector, and EPZ. The problems can be observed in the usage of export revenue rather than the transportation system. The export revenue from the mining and EPZ sectors goes to government and foreign companies, but the money is often not distributed to local folks and is unfairly distributed in these countries, because the resource distribution system is usually distorted. Finally, (c) implies the smooth and instant connection of distinct communities and cultures facilitated by globalization: large airplanes, IT, and financial transactions. In the borderlands, many cultures face and interpenetrate each other. Communities and cultures were often divided by colonial rule at the border. Therefore, cultural situations at the borderland are quite complex. Cultural homogenization has been promoted in a modern African state domestically since independence, but cultural and religious groups were deeply divided inside the border. This community split is very common in Africa and gives the borderland a unique position. The borderlands are usually marginalized in a national context, but they can be linked closely with neighboring communities and heavily affected by cultural friction and homogenization facilitated by globalization. Due to their unique geographic and geopolitical positions, many borderlands obtained multiple inter-cultural

conditions. Since state borders were imperialist's artificial construction, borderland people have tended to resist and ignore imposed state boundaries. As economic interpenetration with neighboring communities are actively facilitated under globalization, new movements and perspectives are provided to think about regional or sub-regional movements.

Further elaboration is necessary for three levels of governance structure in African societies. At each level, we can identify the general traits of African society related to globalization and confirm the related issues of state borders. From (a)'s point of view, we can claim that the present globalization challenges such as pandemics, smuggling, and financial crunches, have not been dealt with adequately by the interstate system: global issues seem to be greater than the management capacity of the state and its interstate system (Piketty, 2013; Rodrik, 2011). These views are expressed by globalists. At present, criticism is centered on the World Health Organization's (WHO) weak posture, not to mention the seriousness of the diseases occurring in China before WHO declared the coronavirus outbreak a public health emergency of international concern. Instead, the Director General of WHO cited the risk that the sometimes-deadly virus could expand to other countries beyond the smattering of cases outside China. The message tries to indicate the weak capacity of LICs, but it also reveals International Organization's (IO) extraordinary consideration to a big sponsoring country (Le Monde, January 29). At the time of the epidemic outbreaks, financial crunch, and severe domestic war, the public opinion is frustrated with not only LICs' incapacity and unwillingness but also IO's indecisive attitudes to promote a global agenda. Globalists recommend the creation of global governance as a necessary measure for coping with these challenges. Hyper-globalists doubt the effective coordination of interstate systems over global issues, while revisionists agree to introduce various

reforms to today's IOs. Revisionists admit that there are many problems IOs cannot handle, and renovating the framework for cooperation is urgently required (Nicholson, 1998). Alternatives at any levels other than national government are regarded as important counterweights. In Europe, there is separatism inside the state and regionalism beyond the state, with both sides not fully supporting the role of the nation state. Conversely, anti-globalists oppose world capitalism and IOs and the interstate systems supporting them (O'Byrne & Hensby, 2011). Held and McGrew (2002) presented a concept of cosmopolitan democracy that aims at furthering the democratization of global and transnational institutions. They consider regionalism as the springboard for transforming society from national to transnational and from transnational to global.

Regionalism can be an important common ground in multi-level governance. It has been developed in many parts of the world and has focused on a variety of fields: economic, political, security, and cultural. Only the European Union (EU) is partly a supranational organization, while other regional organizations (ROs) are mainly working as interstate fora with small secretariats. Regional, state, and sub-regional moves can provide accurate prospects of today's regionalization along with globalization. States are basically handling regional behaviors, but regions and subregions can influence nation states' policies and strategies, and globalization heavily influences actors at all levels. The African Union (AU) is still a body of interstate negotiation and a forum for dialogue, but it is formally endowed with exceptionally strong, UN Security Council - type functions. Moreover, African states are now moving ahead with the Continental FTA. African states need to make multilateral African state networks by linking with each other, which is totally different from the bilateral networks between the imperialists and colonies in the 19th

and 20th centuries.

Another element of the weak state argument is not always a pessimistic explanation; rather, it can be a positive condition if we can change the standpoint. People can enjoy higher levels of mobility across the border with lower costs without strict border controls. Loose border control systems can facilitate higher levels of mobility for people, goods, and money, which can create active transnational networks of the adjacent societies, groups, individuals, and regional and/or sub-regional governance networks. It is true that loose border control is not checking smuggling and corruption and not gaining proper revenues from tariffs. It is also damaging to the dignity of sovereign countries, which should protect the border as the symbol of sovereignty. Loose border control may not be good for modern state building, but it may be good for a wider political and economic framework of (sub-) region building. It can advance the framework of regional governance and transnational relations in Africa, similarly to the EU countries that realized such schemes three-and-a-half centuries after the Westphalian treaty. Transnational relations can revive the pre-modern community relations without borders, linking the past and future on the African Continent.

(b)'s main claim is that globalization has been spurred by technological breakthroughs and has made significant impacts on the interstate system to reshape new types of cooperation (Derian, 2013; Friedman, 2007; Lund & Tyson 2018). FTA, economic corridors, and IT have progressed dramatically in the post-Cold War period. With these renovations, economic and social globalization has been promoted by market competition among firms and strategic competition among states. These technological advances have been synchronized with the wave of democratization and decentralization in the post-Cold War period, especially from the 1990s to mid-2000s. However, it is found out that

these renovations are a double-edged sword. FTA and economic corridor have advanced trade and economic growth, but the acquired wealth is not shared by all the people. Political and economic elites gain a lot, while a part of ordinary people and the poor are rather unaffected from the market expansion and profit increases. Informal traders who used to cross the borders easily tend to be shut out from the modern transportation and custom system. While the business and public cooperation between enterprises and states develop through the diffusion of the Internet and mobile phones, cyberwars and hacking often arise in business and state operations. Sharing IT operation norms and confirming mutual understanding of global activities have become generally easier in a globalized world, but almost no rules have been established in the cyber area.

IT globalization can bring benefits to local businesses by enabling farmers to know the world price of goods, thereby activating trade beyond the border and upgrading living conditions. Rural people receive small remittances at the cell phone shop from family members working abroad or distant places. The relative income disparity between neighboring countries tends to make rural people in poorer countries become migrant workers. Immigrants and economic refugees from poor countries tend to be facilitated by the trend of globalization, and the weak central governments that control the border posts facilitates the outflow of people and goods. Simultaneously, there is a cost side to globalization. Cheap labor from neighboring countries affects the employment rate and salary scale of workers in a recipient country, thereby creating political turmoil and even violence against foreign workers. The overall trend is that very efficient transportation system, making large profits, tends to expand the inequality between rich and poor in LICs, because the efficient transportation system is suitable for sending goods long distances.

(c)'s view is related to cultural aspects intertwined with globalization. As

mentioned above, borderland society can be multi-cultural: different groups are coming to trade and many languages are exchanged. This is often true with the peripheral border of the poor country. The community and culture were often divided by the colonizer's state borders. People need to go across borders to visit relatives and religious sites. In a sense, uncontrolled borders retain the foundation of a wider region that is connected culturally and economically beyond state borders. The Christianity and Islam religion penetrate through the borders and sometimes creates friction with local religions and between them. Those who ignite religious clashes are leaders and elders of religious sects who are good at sensitizing people. Also, fundamental Islamists and Jihadists can go across the border and start violent activities and manipulate local people by using shock and terror. When specific outside religions become influential, they try to block the ideas of religious coexistence and secularism. Religious beliefs and actions can sometimes, albeit not always, strengthen the perception of friend and enemy in conceived *zero-sum* situations. How to dissolve antagonism by identity groups is the cultural challenge of global governance.

IT can instantly coalesce opinions and emotions around the world. It was demonstrated during the Arab Spring of 2011, when young protesters connected through the Internet, went into the streets, and demanded democratization and the collapse of old regimes. While the role of the state is being diminished, civil societies, Civil Society Organizations (CSOs), and Non-Governmental Organizations (NGOs) are thought to complement the capacity and functions of the state and the government. This is equivalent to governance structures or governance relations realized in developed countries through economic growth, the establishment of social welfare, and the progress of media. African countries are not situated in a similar policy environment, but state weakness gives rise to the necessity to construct similar governance

structures in Africa.

The world universal religions seem to continually confront each other. Major religions have long historical backgrounds and can be captured in the view of constructivism. Their characteristics are universal and neither national nor ethnic. Therefore, religions can cross the border more easily than other social identities. Intrastate conflicts commonly observed in poor countries in the 1990s could be mainly attributed to ethnic conflicts or, more precisely, political struggles using the symbols of ethnicities. These battles between ethnic groups can be seen as the battle for the political resources to groups under the changed mode of democratization. These conflicts can be captured more easily from the perspective of instrumentalism, which asserts that an individual can rather easily transform his or her identity. In the case of religion, an individual cannot change identity so easily. However, terrorists try to convert local people by using violence or simply or tactically reducing the number of “enemies.” Fundamentally, religion tends to accompany global social frustration, while religious leaders utilize people’s frustrations to impose their beliefs. With the spread of globalization, interdependence and information networking have made the world smaller. However, this *smaller* trend invites frictions among religions at various levels.

Regarding various levels, there should be some sort of link identified here, something that ties IT, religion, porous borders, etc. together to give a clearer picture of what is going on in Africa. IT and religion surely reflect globalized social changes - all is not confined by modern state boundary, while state leaders can utilize IT and religion to control people’s mind-sets and emotions inside a state boundary. Porous border can symbolize impressive image of such an ambiguous today’s state. Porosity can be flexibility which is good at facilitating transnational and regional activities and can restore cultural solidarity across

the border. However, porosity can also be a symbol of state weakness and nationalistic leaders can utilize weak borders to sensitize people's nationalistic emotions. After confirming merits and demerits of porous borders, the authors can recommend *a borderland and trans-region approach*: borderland can be designated as free zone and receive state inspection. What kind of policy framework should be suggested to promote this agenda? One recommendation may be decentralization policy to the borderland areas in a country to strengthen flexibility, revenue capacity and state control in a balanced way.

References

- Acharya, A., & Buzan, B. (2019). *The making of global international relations: origins and evolution of IR at its Centenary*, Cambridge University Press.
- Alemu, M.G. (2019). Trans-border trajectories of violence capabilities for peace and cooperative engagement in the Afar Horn. In Moyo, I. et al., *African borders, conflict, regional and continental integration*, Routledge.
- Braudel, F. (1982) *Civilization & capitalism 15th-18th Century*. Vol. I, II, III. Harper & Row Publishers.
- Derian, D. (2013). From War 2.0 to quantum war: superpositionality of global violence. *Australian Journal of International Affairs*, 67(5), 570-585.
- Dobler, G. (2016). The green, the grey and the blue: a typology of cross-border trade in Africa, *The Journal of Modern African Studies*, 54, 145-169.
- Ero, C. (2014) *Competing solutions to keeping peace in Africa*, conversation at United Nations University. Sep 5, 2014. <https://unu.edu/events/archive/conversation-series/competing-solutions-to-keeping-peace-in-africa-a-conversation-with-dr-comfort-ero.html#overview>
- Friedman, T. (2007). *The world is flat: Further updated and expanded* (Release 3.0) (2nd revised and expanded ed.). Farrar, Straus and Giroux.

- Held, D., and McGrew, A. (2002). *Globalization/Anti-Globalization*. Polity Press.
- Huntington, S. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon & Schuster.
- Keohane, R. & Nye, J. (2000). "Introduction" in Nye and Donahue (eds.) *Governance in a globalizing world*, Brookings Institution Press.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*, Princeton University Press.
- Le Monde, January 29 [China pressured WHO not to declare coronavirus a global health emergency]
- Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transitions and consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lund, S. & Tyson, L. (2018). Globalization is not in retreat. *Digital Technology and the future of trade*. *Foreign Affairs* vol.97. No.3.
- Matsumoto, H. (2017). African Chiefs in the Global Era: Chieftaincy Titles and Igbo Migrants from Nigeria, In Gebre.,Y, Ohta., I. & Matsuda., M. eds., *African Virtues in the Pursuit of Conviviality: Exploring Local Solutions in Light of Global Prescriptions*, Langaa. 229-247
- McLauchlin, T. (2008) *Civil War and State Building in Uganda*, paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, San Francisco, March 27-30.
- Nicholson, M. (1998). *International Relations*, Basingstoke.
- O'Byrne, D. & Hensby, A. (2011). *Theorizing global studies*, Palgrave.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the 21st century*, Brilliance Audio, MP3 Una edition.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox*, Norton & Company, Inc.
- Rosenau, J. & E-O., Czempiel. (1992) *Governance without Government: Systems of Rule in world politics*, Cambridge University Press.

- Rosenau, J. (1995). Governance in the twenty-first century, *Global Governance* 1.
- Sasaoka, Y. (2011). *Development and Politics in Global Governance*, Akashi Shoten (written in Japanese).
- Sasaoka, Y. (2016). Governance Revisited: Its Multiplicity in a Globalized Era, *Meiji Journal of Governance Studies* Vol.3.
- Sekiya (2010) South Asian emigrants to East Africa, *Aoyama Gakuin University and Women's Junior College Annual Report* 17, 141-165.
- Söderbaum, F., & Taylor, I. (2001). Transmission belt for transnational capital or facilitator for development? Problematising the role of the state in the Maputo development corridor, *Journal of modern African Studies*, Vol. 39, No. 4, 675-695.
- Taylor, I. (2002). The Maputo development corridor: Whose corridor? Whose development? In Breslin, S. and Hook, G.D. eds., *Microregionalism and world order*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Basil Blackwell.
- Uesu (2011) *Quality Control Circles in Burkina Faso: Lessons Learned and Implications for Other Developing Countries*, in *Kaizen National Movement*, Japan International Cooperation Agency (JICA) and GRIPS Developmental Forum (eds).

持続可能なニュータウンに向けたトラン ジション・マネジメント

—みそのウイングシティにおける実験—

Transition management for sustainable
new town development

- An experiment at Misono Wing City -

松浦 正浩

Masahiro Matsuura

Abstract

This research explored the applicability and effectiveness of the transition management approach to achieving long-term sustainability by experimenting them in the suburban development of Misono Wing City in Saitama Prefecture, Japan. Its local survey reveals a skewed age structure of the suburban development which leads to a rapid aging problem a few decades later. Through an experimental workshop meeting involving local residents, eight action items for sustainability transition were identified. These action items satisfied the expected outcomes of transition management. Questionnaire responses by the participants, however, the final Getting into Action phase of transition management seems to require a further intervention by public agencies.

1. 都市におけるトランジション・マネジメント

(1) 気候変動と都市のトランジション

2015年の気候変動枠組み条約締約国会議でパリ協定が採択されて以来、気候変動対策における都市の役割に対する期待が一層高まっている。国レベルでは多様な利害関係が錯綜するため温室効果ガスの積極的な削減に政府がコミットできないものの、都市レベルでは、気候変動によって個別具体的な被害が想定され、被害を直接的に蒙る住民等からの圧力が目に見えることから、積極的な対策をとりやすい状況にある¹⁾。国家間の交渉による合意形成以上に、世界の都市行政が直接協調することで、気候変動対策を推進しようとする動きも、たとえばC40（世界大都市気候先導グループ）の活動のように目立ち始めている。最近では、米国のトランプ政権がパリ協定に基づく拠出を中止したのに対し、ブルームバーグ元ニューヨーク市長が肩代わりを申し出るなど、政府が行動をとれない、とらないという障壁を乗り越え、都市レベルの行政や関係者が自ら行動を起こすボトムアップの活動が増えている。

また、パリ協定の主な論点として「脱炭素」が位置づけられたことが、気候変動対策の分野で思考の大きな変化をもたらしつつある。化石燃料に依存する社会システムから大きく舵を切り、再生可能エネルギー等に依拠する社会システムへの転換を図ることを、国際的なコンセンサスとして具現化したのがパリ協定であるとも言える。そのため、パリ協定以降特に、「トランジション（transition）」や「トランスフォーメーション（transformation）」という単語が、気候変動対策の分野で頻繁に用いられるようになった^{2), 3)}。従来の気候変動対策

1) Acuto, M. (2016). "Give cities a seat at the top table" *Nature*, 537, pp. 611-613.

2) Markard, J., Raven, R., Truffer, B., (2012). "Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects", *Research Policy*, 41 (6), pp. 955-967.

3) International Social Science Council. "Transformations to Sustainability" <https://transformationstosustainability.org/>

をさらに強化することで排出削減を図るのではなく、脱炭素という社会システムの本質的な転換によって劇的な削減を図ろうという流れができつつある。

ここで、漸進的に対策を強化する政策に内在する課題を指摘しておきたい。国家や都市の行政機構は官僚化によって拡大を続けてきたものの、個別の施策あるいは担当者個人が扱える所掌の範囲は逆に狭まってきた。結果として政策は、部局を超える大きな問題には対応できず、局所対策の集合体となってしまうことはLindblom⁴⁾が「漸進主義」として指摘している。都市計画の文脈で言えば、都市計画法が1968年以降、度重なる改正を受け、さまざまな制度・メニューが追加されてきたことも、漸進主義の表象ととらえることができよう。気候変動対策として燃費規制を徐々に強化するのも漸進主義といえる。

しかし漸進的な対策強化はどこかで技術的な限界に直面しうる。燃費規制も内燃機関の技術的な限界によって制約されるだろう。そこで既存の社会システムを前提にその改善を図るよりも、既存のシステムをいったん全否定して新たなシステムへと移行したほうが劇的な問題解決に至る可能性がある。イノベーション研究では「破壊的イノベーション」⁵⁾と言われるが、たとえばスマートフォンは、従来のパソコンを前提とする社会システムに大きな変革をもたらしつつある。公共交通機関、シェアサイクル、自動運転の導入なども、都市のモビリティを大きく変革し、燃費規制の強化を大きく凌駕する効果を発揮する可能性があるだろう。

(2) トランジションを意図した都市計画の取り組み

タクティカルアーバニズムの動きもまさにこのような問題意識に基づいて進められていると言えよう⁶⁾⁻⁸⁾。複雑な法規制や行政機構が障壁となり、都市の

4) Lindblom, C. (1959). "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.

5) Christensen, C. (1997). *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business School Press.

現場での問題解決が図られない中、現状を打破するために個別具体的な現場での活動と賛同者獲得を通じてシステムの変革を企図するボトムアップの動きが増えているのも、従前の都市計画のシステムを漸進的に改善するだけでは解決できない行き詰まりを示唆している。また、エリアマネジメントなどの取り組みでは、行政が過剰なまでに「合意形成」を重視する結果、持続可能な現場での活動が阻害される問題も指摘されている⁹⁾。

これら国内都市計画分野におけるボトムアップの取り組みは、国内各都市で目に見える成果を多く残しているものの、どのような社会システムに向けた変革を目指すべきか、どのような道筋を経て変革にたどり着くのか、そしていまどのような取り組みが必要かなど、長期の視点と個々の活動を接続する俯瞰的な検討プロセスが欠けている。むしろ意図的に実践を先行させ、後からビジョン形成を期待するプロセスが志向されている¹⁰⁾。抽象的なビジョン検討が先行すると総花的な計画につながり、実践へつながらない危惧は確かにある。しかし、オランダでは変革に向けた活動のためにビジョンから実践を検討するプロセスとして「トランジション・マネジメント」が実践されてきた。

(3) オランダにおけるトランジション・マネジメント

Geels¹¹⁾や Geels and Schot¹²⁾は、マルチレベル思考 (Multi-Level Perspective:

⁶⁾ Lydon, M. and Garcia, A. (2015). Tactical Urbanism: Short-term action for long-term change. Island Press.

⁷⁾ 泉山壘威 (2017). 「タクティカル・アーバニズムとは何か」, 建築ジャーナル, 1271, pp. 4-9.

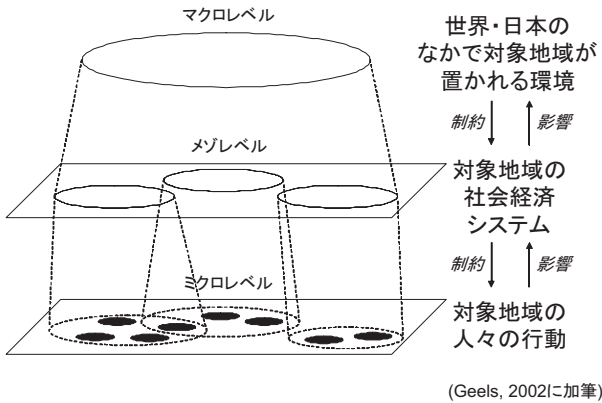
⁸⁾ 東京大学公共政策大学院, プレイスメイキングとタクティカル・アーバニズム 議事要旨, <https://mfec.jp/forum/2016-11-11/d/ERES20161111report.pdf>, 2016年11月.

⁹⁾ 木下斉 (2015). 稼ぐまちが地方を変える. NHK 出版.

¹⁰⁾ 吉村輝彦 (2017). 「マネジメント・アプローチによる地域まちづくりの展開」日本福祉大学経済論集, 55, pp. 89-105.

¹¹⁾ Geels, F. (2002). "Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study" Research Policy, 31 (8-9), pp. 1257-1274.

図-1：マルチレベル思考



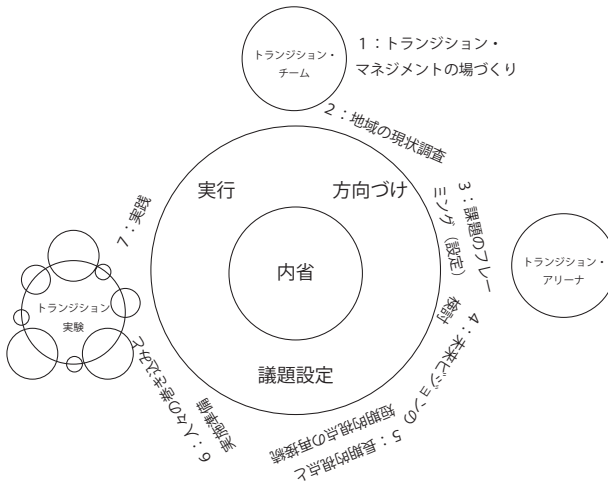
MLP) として、漸進的な対策強化の限界を指摘している。MLP では、マクロレベルに地球温暖化や人口減少といった社会を取り巻く課題、中位のメゾレベルに社会経済システム、下位のマイクロレベルに個人の行動を位置づけた上で、漸進的な対策はマイクロレベルに終始し、逆にメゾレベルでの変化を停滞させるので、マクロレベルとメゾレベルの間に軋轢が蓄積させ、結果として社会経済システムが突如崩壊する危険性を指摘している(図-1)。この問題意識の下、マクロレベルの変化に伴走してメゾレベルの社会経済システムを適切に変革する方法論がトランジション・マネジメントである¹³⁾。

その端緒は、2001年のオランダ政府第4次環境基本計画(NMP4)で、同計画は数年以内に実現できる漸進的な対応ではなく、2030年に向けて本質的な構造転換を進める必要性を明示したことに始まる。その後、ロッテルダムにあるエラスムス大学のオランダトランジション研究所(Dutch Research Institute for

¹²⁾ Geels, F. and Schot, J. (2007). "Typology of Sociotechnical Transition Pathways" *Research Policy*, 36(3), pp. 399-417.

¹³⁾ デレル・ロールバク、山口容平(2008)。「持続可能な発展に向けたトランジション・マネジメントー理論と欧州における実践」*環境情報科学*, 37(1), pp. 51-55.

図-2：トランジション・マネジメントの7段階



Transitions) などオランダ国内の大学・研究機関が自治体・省庁と連携してさまざまな実践を進めてきた。トランジション・マネジメントの一般的な手順は、Roorda ほか¹⁴⁾が、以下の7段階として整理している^{14),15)}。

(I) トランジション・マネジメントの場づくり

対象地域の設定、大まかな問題意識の共有などの後、トランジション・チームと呼ばれる実行委員会が組織される。

(II) 地域の現状調査

トランジション・チームを中心に長期的な視点から持続可能性の課題を分析し、持続可能性の観点から特に問題となると考えられる課題を抽出するとともに、次段階からプロセスに巻き込んでいく先駆者 (frontrunner) を特定する。

¹⁴⁾ Roorda, C., Wittmayer, J., Henneman, P., Steenbergen, F. van, Frantzeskaki, N., and Loorbach, D. (2014). Transition management in the urban context: guidance manual. DRIFT, Erasmus University Rotterdam.

¹⁵⁾ 松浦正浩 (2017). 「方法論としてのトランジション・マネジメント：オランダの事例から学ぶ」, 地方行政, pp. 2-6

先駆者は、将来の持続可能な社会経済システムにおいて先導的役割を果たしうる個人で、所属する組織の利害関係にしばられることなく、一個人としてプロセスに参加することが期待されている。

(Ⅲ) 課題のフレーミング（設定）

トランジション・アリーナと呼ばれる、先駆者を巻き込んだワークショップ会合を開催する。会合でまず、課題のフレーミングとして、地域課題が再確認される。

(Ⅳ) 未来ビジョンの検討

会合では次に、持続可能な社会経済システム（メゾレベル）のビジョンが共有される。MLPに基づき、マクロレベルの環境条件を念頭に置きつつ、持続可能な社会経済のシステムを検討する。

(Ⅴ) 長期的視点と短期的視点の再接続（バックキャストイング）

未来ビジョンで描いた社会経済システムと、現在の社会経済システムとの間に存在するギャップを検討し、どのような構造転換が必要かを検討する。現在のしがらみを前提とした予測（フォアキャストイング）ではなく、未来のあるべき姿から逆算する、バックキャストイングが行われる。また、先駆者がいまから実践できる活動のアイデアもブレンストーミングされる。

(Ⅵ) 人々の巻き込みと実施準備

活動アイデアの具体化が図られる。必要に応じて、上記会合に参加していない人々を巻き込んだり、資金調達をしたりする必要がある。

(Ⅶ) 実践

こうして企画された活動（トランジション実験と呼ばれる）が実践される段階が、一連のプロセスの最終段階にあたる。実証を通じてより多くの人々の賛同を得て、活動規模が拡大することで、徐々に社会システムの変容が促される。ただし、この7段階を通じて即座に社会システムが変容をすることは考え難く、現実には、実践の緩やかな規模拡大と、(Ⅰ)のステップに戻って再検討するフィードバックループを通じ、時間をかけてトランジションが加速することが

方法論として期待されている。

(4) 本研究の目的・方法論

本研究は、オランダで実践されてきたトランジション・マネジメントの方法論を、都市の持続可能性の課題を抱える日本国内の特定の地区に適用することで、その適用可能性および効果を検討することを目的とする。具体的には、みそのウイングシティ（埼玉県さいたま市緑区）と呼ばれる大規模土地区画整理事業によるニュータウン開発を対象に実証的に検討する。

ただし、社会システムの変化を実証的に観察してトランジション・マネジメントの効果を検証するには長期間を要することから、本研究はアクションリサーチ¹⁶⁾として、その方法論を限定的に適用し、(II)の地域の現状調査によりみそのウイングシティの持続可能性の課題を指摘するとともに、先駆者を集めたワークショップ会合で(IV)未来ビジョンの検討と(V)長期的視点と短期的視点の再接続を行った結果を評価する。

2. みそのウイングシティにおける事例研究

(1) みそのウイングシティの概要

美園地区はさいたま市の最南東に位置し、事業以前は低湿地に田畑、高台に山林や住宅などが存在した。1970年代以降、都内に接続する地下鉄整備計画が持ち上がり、県や市は沿線地域の整備を1980年代から検討していた。1992年には埼玉高速鉄道株式会社が設立され、浦和美園駅（さいたま市緑区美園4丁目）を終点とする地下鉄の整備が進められる。最終的に1999年の都市計画決定で市街化区域に編入され、大規模な土地区画整理事業によるニュータウン開発が始まった。2000年に埼玉高速鉄道が開通、2006年には「まちびらき」としてショッ

¹⁶⁾ 草郷孝好 (2018) 市民自治の育て方 - 協働型アクションリサーチの理論と実践 -, 関西大学出版部

図-3：みそのウイングシティの位置



ピングモールの開店や集合住宅への入居が始まった。このとき、3つの土地区画整理事業（浦和東部第一・第二、岩槻南部新和西、大門下野田）により構成されるこれらの開発がまとめて、「みそのウイングシティ」と名づけられた。また、2017年には一部について町名地番変更が行われ、浦和東部第二の対象地区は美園1～6丁目、岩槻南部新和西の対象地区は美園東1～3丁目に再編された。上記2事業は2021年度、大門下野田は2025年度、浦和東部第一は2026年度までの事業として計画されている。

事業全体の面積は約320ヘクタールで、計画ではその土地利用のかなりの部分が一戸建ての宅地利用で占められている。他に、浦和レッズの本拠地である埼玉スタジアム2002、大規模集合住宅、ショッピングモール、ホームセンター、ビジネスホテルが存在するほか、大学病院の立地も計画されている。

(2) みそのウイングシティの現状調査

トランジション・マネジメントのプロセスを踏襲し、第一段階の場づくりとして、さいたま市によって設置された「アーバンデザインセンターみその」と地元詳しい社会科学系研究者1名が協力する実施体制が構築された。

第二段階は現状調査であるが、これは文献調査および統計分析に基づき行った。2050年を計画年次とし、2050年において美園が持続可能な都市であるために考慮すべき点として、人口、気候変動・災害、交通、経済・社会・住宅の4つの論点に整理した。

(I) 人口

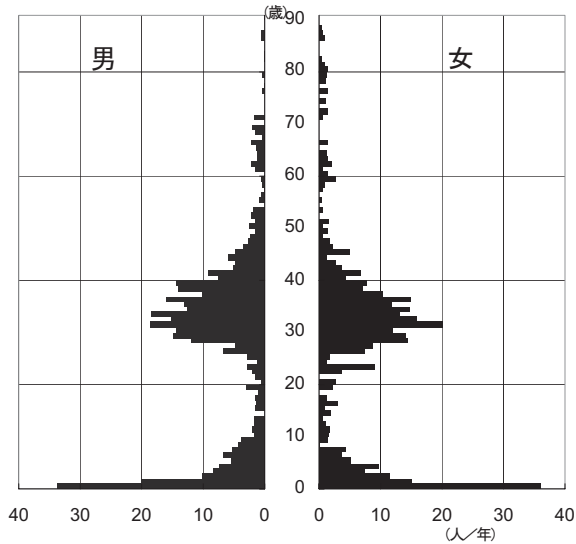
持続可能性の観点で最も憂慮される課題はみそのウイングシティの人口構造である。事業前は農地が大半を占め、人口1万人以下の地域であったが、区画整理による計画人口は32,000人で、2万人超の転入が短期間で見込まれる。

転入状況を把握するため、みそのウイングシティ周辺地区⁽¹⁾の2010年から2016年の年齢別の人口移動を推計した。具体的には、n年の男女年齢別人口をもとに、n+1年の同人口を出生率および生残率にもとづいて推計（封鎖人口）した後、実際のn+1年の人口と比較することで、転入・転出の状況を推計した。その結果、年平均の年齢各歳別の転入が図-4のように推計された。

転入状況を見ると、男女ともに30代前半に強いピークが見られる。なお、男性のほうが、ピークの年齢層が30代後半まで広がっている。また、0歳を最大として乳幼児の年齢層にもピークが見られる。つまり、転入の大半がいわゆる子育てファミリー世帯ばかりに集中している特徴が見て取れる。現地を観察しても、分譲住宅やマンションの販売広告は子育て世帯へ訴求するものが大半であり、統計の傾向と一致する。

次に、このデータを用いて2050年までの人口推計を行った。2018年の町名地番変更の結果、みそのウイングシティ内の美園1～6丁目および美園東1～3丁目の年齢各歳別人口が公開されるようになったため、人口推計はこれらの町丁目を対象とした。出生率、生残率、移動率等の仮定は国立社会保障・人口問

図-4：転入の状況（2010年～2016年平均）

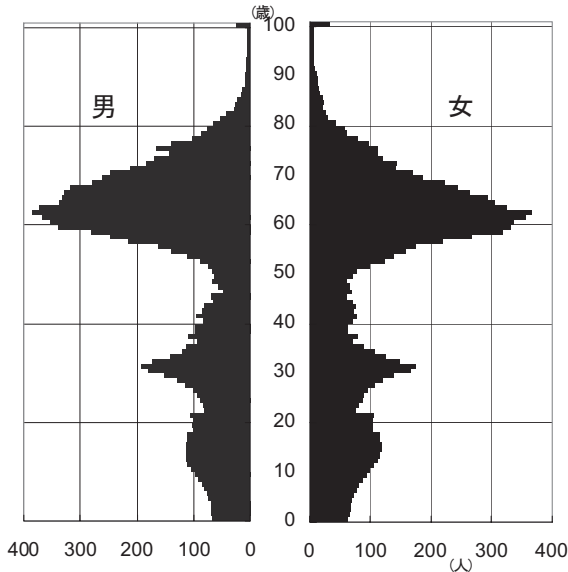


題研究所によるさいたま市緑区のデータを用いた¹⁷⁾。社会移動（転出入）については、2019年から2031年（区画整理事業完了予定の10年後）まで漸減しながら転入が継続し2031年に計画人口に達するという仮定を措いた⁽²⁾。年齢別の転入数については上記の分析で得た男女年齢別の確率分布に基づき配分することとした。2031年以降は、純移動率に基づき社会移動が発生するという仮定に加え、新興住宅街であることを考慮し進学時18歳と就職時22歳にさらに転出する設定⁽³⁾で、2050年まで推計した。2050年の年齢階層別人口分布の推計が図-5である。

2050年には、みそのウイングシティの人口のかなりの部分が55歳～75歳に集中し、年齢分布に大きな偏りが見られると推計された。65歳以上の高齢化率は

¹⁷⁾ 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），<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/t-page.asp>

図-5：美園・美園東の人口推計結果（2050年）

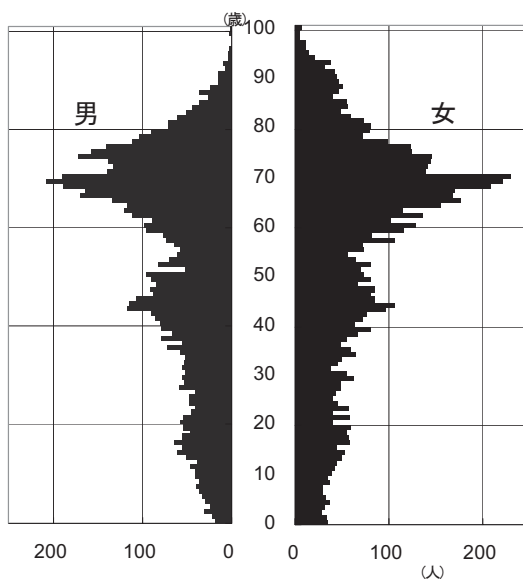


26.6%であるが、2050年以降急激に上昇することが見込まれる。このような急激な高齢化をもたらす人口構造は、いわゆるニュータウンにおける典型的な問題で、たとえば現在すでに高齢化問題が指摘されている鳩山ニュータウンを抱える埼玉県鳩山町の人口構造（図-6）¹⁸⁾と比較してみると、今回の推計結果に類似していることが見てとれる。

2050年以降のみそのウイングシティは、昭和期に開発されたニュータウンが現在抱えている高齢化問題に直面している可能性がある。しかし、2050年には全国的な人口減少で郊外の宅地需要は一層低迷し、問題はより深刻かもしれない。他方、科学技術の発展により高齢者の移動や医療に係る問題はかなり解決されているかもしれない。2050年以降の急激な高齢化が推計されたが、どのよ

¹⁸⁾ 埼玉県. 町（丁）字別人口調査 平成30年1月1日現在 結果報告, <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0206/a009/kekahouhoukoku30.html>

図-6：鳩山町の人口構造（2018年）



うな問題につながるかは、まだ不確実性が高いといえる。

（Ⅱ）気候変動・災害

地球温暖化による気候変動で、従来以上に自然災害リスクが危惧されており、埼玉県も地球温暖化適応化計画を2016年に公表している¹⁹⁾。同計画に記載された内容のうち、みそのウイングシティについては、「暑熱と生活への影響」、「洪水」、「水供給」、「農業」が関係する。特に洪水については、さいたま市の洪水ハザードマップで、荒川の氾濫がこの地区に1～2 mの浸水をもたらすと想定されている（美園中学校区の15%が浸水被害²⁰⁾）。

直下型地震による被害については、さいたま市の検討では震度6強～弱程度

¹⁹⁾ 埼玉県（2016）地球温暖化への適応に向けて：取組の方向性。

²⁰⁾ さいたま市（2014）. 地区別防災カルテ（緑区）。

http://www.city.saitama.jp/001/011/015/002/001/p047532_d/fil/3-09-1.pdf

と想定され²⁰⁾、今後建築される住宅が大半を占めることから建物被害や火災の危険性は低いだろうが、都心への通勤者が多いほか、周囲の国道が緊急交通路指定予定路線で通行止になる可能性があるため、帰宅困難者や生活物資の確保のリスクはある。

(Ⅲ) 交通

自動運転など科学技術の社会導入が2050年までにどの程度進むか予測は困難で、みそのウイングシティにおける交通の長期課題も検討が難しい。しかしながら、同地区において交通は持続可能性を考える上で重要な課題である。

埼玉高速鉄道については、岩槻方面への延伸計画が存在するがその実現は不確実で、長期的には沿線住民の高齢化や自宅勤務の広がりや乗客が減る可能性がある。路線バスは現在6路線が浦和美園駅に乗り入れているが、今後の住民増加で増加が期待できるほか、自動運転化によるコスト削減でさらなる拡充もありうる。また東北自動車道浦和ICに隣接するため、東北方面への高速バスが停車し、首都高の渋滞を避ける乗降客がいる点が特徴的である。

しかし、買い物等の近隣移動については「クルマ依存」社会である²¹⁾。持続可能性という観点で自家用車依存はガソリン価格高騰などリスクが大きい、電気自動車の導入などで課題が解決するかどうかは不確実性が高い。また、東北自動車道や外環道に近接するため、物流倉庫の立地も増えつつあり、従来以上に貨物輸送の拠点となりうる。

平坦地であるため、自転車に適した環境ではあるが、現時点の走行空間整備は、一部の歩道に普通自転車通行指定部分が標示されているのみである。他方、浦和美園駅前ではシェアサイクルの社会実験が2017年に導入された。その他、小型モビリティの導入も長期的には考えうるが、自家用車所有の戸建住宅世帯が多いため、2050年でも大多数の住民が近距離でも自家用車を利用する可能

²¹⁾ ソフトバンク株式会社。【対談】シェアサイクルが、郊外都市のデザインを変える。
https://tm.softbank.jp/future_stride/topics/20171113_1/

性もある。

またこの地域の特徴として、埼玉スタジアム2002でのイベント開催前後に観客移動が集中発生することから、浦和美園駅からの歩行環境整備や駐車場、周辺道路の処理も重要な課題として残されている。

(IV) 経済・社会・住宅

みそのウイングシティはベッドタウンとして昼夜人口比が低いと考えられる(さいたま市緑区は80.3%、さいたま市全体は93.0%²²⁾) が、雇用・勤務形態の多様化で昼間人口が増える可能性がある。高所得またはクリエイティブ階級²³⁾の昼間人口に対する魅力が持続可能性を考える上で一つの論点となりうる。また、大規模の郊外型モール(約12ha)が街の中心部を占めているが、今後、ネット通販のさらなる拡大で人々の買い物行動が大幅に変化すれば、街の活気に影響を与える可能性がある。

教育施設も課題で、人口構造の偏りから現在は保育所が多数新設され、2019年に小・中学校の新設が予定されているが、長期的には学区内の年少人口が急減し、これらの施設も閉鎖・廃校せざるを得ない時期が来るだろう。また、日本の戸建住宅建築の使用期間が平均約30年²⁴⁾であるため、現在建築中の戸建住宅の多数が2050年頃に建替の時期を迎える。また共同住宅については、鉄筋コンクリート造住宅の法定耐用年数は47年で、2050年時点で建替問題はないかもしれないが、物件の市場価値はそれまでの維持管理や周辺環境の魅力によって大きく異なるだろう。

²²⁾ 埼玉県総務部統計課. 平成27年国勢調査 従業地・通学地集計結果, <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0206/documents/jilyuugilyouuchigaiyouu.pdf>, 2017年7月.

²³⁾ Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books.

²⁴⁾ 国土交通省. 平成28年度 住宅経済関連データ
http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html

(3) ワークショップ会合による検討

(I) 開催概要

地域の現状調査に基づき、トランジション・マネジメントの第四段階である未来ビジョンの検討、第五段階の長期的視点と短期的視点の再接続を試行するため、ワークショップ会合「Misono2050」を2017年11月18日（土）の午前10時から正午にかけて、浦和美園駅前のアーバンデザインセンターみそのの会議スペースで開催した。

参加者は、事前の現状調査では地域の先駆者を特定できなかったため、地域内の公共施設等におけるチラシの配布や過去にまちづくり活動に参加した地域住民等への案内を通じて募集した。また、「自分ごと」として発言いただくため、開催日時時点で50歳以下を参加の条件とした。最終的に、住民、在勤者を中心に9名の参加を得た。

開催に先立ち、参加者には地域の現状調査の報告書を配布し、事前に一読することを依頼した。また開催当日も、冒頭に主催者から開催趣旨を説明し、持続可能性の課題について参加者の理解を確保した。

ワークショップ会合では、参加者を2グループに分け、各グループにファシリテーターを配置し、前半を未来ビジョンの検討、後半を長期的視点と短期的視点の再接続に充当した。議論では、トランジション・マネジメントの概念²⁵⁾（図-8）を印刷した模造紙を用い、2050年に持続可能なみそのウイングシティのイメージである未来ビジョンと、ビジョンに向けていまから始めるべき活動を、付箋紙を用いてブレインストーミングしていただいた。

(II) 検討結果

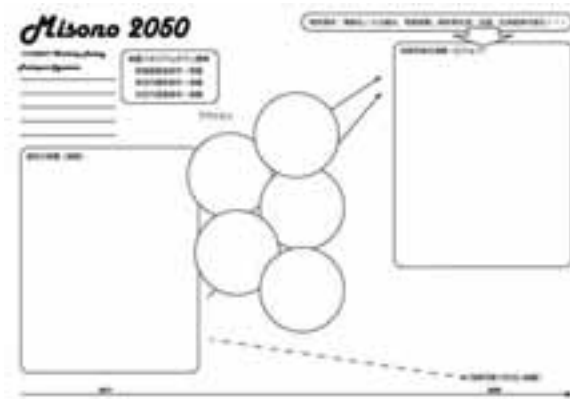
参加者の2050年の持続可能なみそのウイングシティの未来ビジョンについて

²⁵⁾ Nevens, F., Frantzeskaki, N., Loorbach, D., Gorissen, L. (2013). "Urban Transition Labs: co-creating transformative action for sustainable cities" *Journal of Cleaner Production*, 50, pp. 111-122.

図-7：ワークショップ会合の様様



図-8：トランジション・マネジメントの概念図



は、「まったく新しい美園モデル（郊外居住）の実現」、「美園ブランドの確立」、「美園のなかで循環する生活、経済、エネルギー」の3点に集約された。一点目は、便利さと静穏さの両立、農業との一体化など、首都圏の他の住宅街との差別化でみそのウイングシティのニッチを活かすことで持続可能性を高める考え方である。二点目は、埼玉スタジアムや浦和レッズを重要な資源として、隣接地域も巻き込んで活用することで持続可能性を高める考え方である。三点目

は、人口、食、医療、娯楽、エネルギーなど多様な側面で、みそのウイングシティの中で循環する仕組みにより持続可能性を高める考え方である。

これら2050年のビジョンに向け、バックキャストिंगとして、いまからできることは何かを検討した結果、大きく8つのアイデアが出てきた(表-1)。個別の詳細については紙面の都合上割愛するが、それぞれのアイデアについては、次項においてトランジション・マネジメントの実践として評価する。

(Ⅲ) 検討結果の評価

ワークショップ会合によって8つのアイデアが出てきたが、この成果はトランジション・マネジメントの日本国内の実践としていかに評価できるであろうか。Roorda ほか¹⁴⁾は、トランジション・マネジメントに期待される効果として「方向性の提示(sense of direction)」「地元へ刺激(impulse for local change)」「エンパワメント(empowerment)」の3点を挙げている。本研究ではこれらを基準として用いて評価する。ただし一点目の、方向性の提示については、事前に検討した未来ビジョンで示された方向性と的一致を確認した。評価の結果を表-1に示すが、8つのアイデアのうち、公共主体のインフラ整備に係る「その他」以外の7つは、3つの評価基準に照らして満足できると評価できる。いずれのアイデアも、ビジョンの方向性と一致し、さらに関係者内部で閉じることなく地域住民・事業主、経済システムなどに刺激を与える可能性があり、また地権者や大手資本の意向が強いニュータウンにおいて住民や地元企業が自立的に活動するエンパワメントの意図を見出すことができる。唯一、公共主体のインフラ整備については、トランジション・マネジメントの観点では、トップダウンで漸進的な取り組みと評価せざるを得ない。

また、これらのアイデアに新規性がありつつも、現実的であるかどうかを評価するため、既往の計画や事業との整合性を確認したところ、5つのアイデアについては、一部ではあるが既往の計画や事業で対応されていた。アイデアの小項目レベルで見ると、計画・事業に位置づけられていない新規性の高いものも数多くあるが、今回出されたアイデアが全体としては現実的でなくは

表－１：ワークショップ会合の検討結果（長期的視点と短期的視点の再接続）

いまからできること のアイデア（大項目）	評価の視点						既往計画・ 事業との整合 性
	方向性の提示			地元へ刺激	エンパワメント		
	1	2	3				
1) 人々の交流を活性化しよう コミュニティ（ソーシャルキャピタル）を盛り上げよう			○	目立つイベント で住民を刺激	住民自身が企画、 投稿	まちづくり茶 話会	
2) 農業と一体となってまちづ くりを進めよう	○		○	地権者・農家を 直接巻き込み	地権者と新住民 が対等に参加	みそのいち	
3) もっと美園でスポーツを楽 しもう		○		運動会等で住民 を巻き込み	住民自身が企画 運営	都市デザイン 方針	
4) 埼玉都民ではない美園での 働き方を実践しよう	○		○	新ビジネスが地 元経済を刺激	東京経済依存か らの脱却		
5) 若者・外国人をもっと呼び込 もう			○	異文化・若者の 存在が刺激	若者・外国人の 対等化		
6) 美園で循環する新たな資金 調達メカニズムをつくってみ よう			○	新たな資金循環 が地元経済を刺 激	地区外資本に依 存しない資金循 環		
7) 地域でエネルギーを循環さ せよう			○	屋上太陽光など 個人世帯へ波及	エネルギーの自 立	低炭素型住宅 の普及促進	
8) その他（インフラ整備）	○			（該当なし）	（該当なし）	都市デザイン 方針	

方向性の提示：1 = 「まったく新しい美園モデル（郊外居住）の実現」 2 = 「美園ブランドの確立」
3 = 「美園のなかで循環する生活、経済、エネルギー」

ないことが、この評価で確認できた。

（Ⅳ）アンケートによる評価

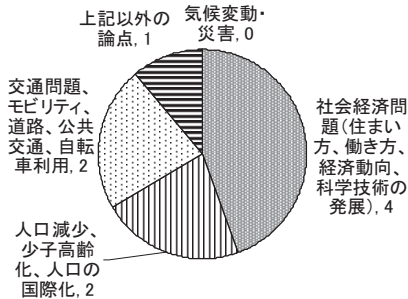
ワークショップ会合の事前および事後に、参加者に対してアンケート調査を実施した。アンケートは Google Form を用い、会場ではなく自宅等での記入を依頼した。

第一に、現状調査で抽出した4つの論点のうち、最も重要な論点を事前に聞いたところ、経済・社会・住宅に係る問題を重要だと考える人が4名と最も多く、逆に気候変動・災害は誰も選択しなかった。実際、ワークショップ会合の検討結果でも、防災・危機管理に係るアイデアは全く出てきていない。参加者数が9名と限られるので、この評価がみそのウイングシティ関係者の認識に一致するとは考えられないが、参加者の問題認識とワークショップ会合の検討結果が一致している点は、議論の進行に誘導がなかったと評価できるだろう。

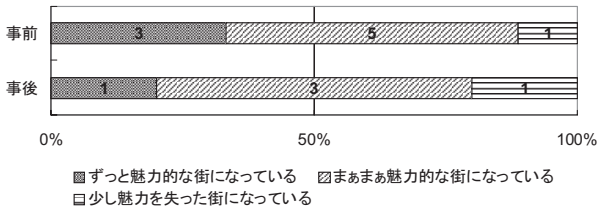
第二に、ワークショップ会合の参加を通じた意識の変化を見るため、将来見通し、自身の貢献感について、事前・事後に同じ質問をした。その結果の比較

図-9：参加者アンケート結果

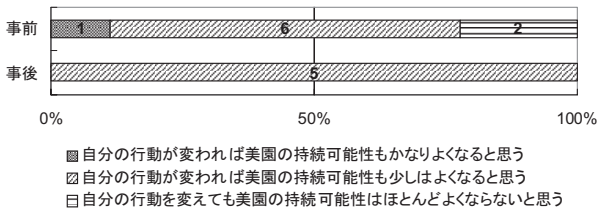
質問：以下の論点のうち、2050年の美園を考える上で、最も重要だと思う論点をひとつお選びください



質問：2050年の美園の魅力は、現在と比べてどのようになっていると思いますか？



質問：2050年に向けて、あなたご自身の行動をより持続可能なもの（たとえば、自家用車利用を控えること）に変えることで、美園が全体としてより持続可能なまちになると思いますか？



が図-9であるが、将来見通しについては若干悲観的な見解に振れたものの、自分自身が行動することが持続可能性の改善に貢献する可能性については高い評価に変化している。事後アンケートの回答者数が5名に限られたのでバイア

スが生じ、また無記名方式のため単純に前後比較できないが、参加を通じて意識変容が起きた可能性はある。

最後に、ワークショップ会合で出てきたアイデアを自分自身で実現する場合に危惧される障壁を事後に複数選択方式で聞いたところ、時間がない(3件)、費用負担が心配(3件)、一緒に活動する仲間がいない(2件)などの回答が寄せられた。これらはトランジション・マネジメントで次の段階にあたる「人々の巻き込みと実施準備」「実践」に向けて、誰が求心力となるのか、その動機づけや役割分担において課題が残されていることを示唆している。トランジション・マネジメントの理論では、先駆者が自発的に活動を展開していくことが期待されているが、現実には行政や研究者が関係者を巻き込みながら展開する必要があるのだろう。

3. 結論

本研究は、漸進的な対策強化では解決しない都市問題に対し、未来ビジョンから活動をバックキャストで検討するプロセスとして、トランジション・マネジメントに着目し、みそのウイングシティの2050年の持続可能性にそのプロセスを実験的に適用した事例研究を行うことで、その適用可能性や効果を検討した。現状調査では、人口推計によりニュータウン開発が偏った人口構造を生み出し急激な高齢化を数十年後に招くこと、文献調査等により気候変動・災害、交通、そして経済・社会・住宅など幅広い分野で不確実性の高い持続可能性の課題が存在することを明らかにした。また地域住民等が参加するワークショップ会合を通じ、みそのウイングシティの特徴を活かした持続可能な3つの未来ビジョンを設定するとともに、ビジョンに向けていまからできる活動のアイデアを8つ特定できた。これらのアイデアは、トランジション・マネジメントに期待される3つの効果をすべて満たしているほか、実現性についても問題はないと評価できた。しかし、参加者へのアンケート調査では、トランジション・マネジメントの最終段階である「実践」に至るには、誰かが

中心的役割を担って資金調達などを先導する必要性が示唆された。

トランジション・マネジメントは本来、包括的なインタビュー調査なども含めた現状調査と先駆者の特定、少なくとも数回のワークショップ会合を通じた未来ビジョンの検討とバックキャストイング、そして実施準備と実践まで含めて行われるものであるが、本研究では文献に基づく現状調査および1回のワークショップ会合のみを予備的に実施しており、その成果は限定的なものである。今後、みそのウイングシティにおけるトランジション・マネジメントをより本格的に実践段階まで継続実施することではじめて、目に見える成果を評価できる。ニュータウン開発の持続可能性の問題は、昭和期に開発されたニュータウンですでに顕在化している以上、全く同じ問題をみそのウイングシティが2050年以降に経験することなく、むしろ他の地域よりも高い持続可能性を実現するためにトランジション・マネジメントの取り組みを継続していく必要があるだろう。

<謝辞>

本研究の実施にあたり、アーバンデザインセンターみその副センター長・一般社団法人美園タウンマネジメント専務理事の岡本祐輝氏に多大なるご協力をいただいた。ここに記して感謝の意を表する。

【補注】

- (1) 2018年の町名地番変更以前は、区画整理の事業地域の境界と町丁目（大字）の境界が一致しないため、本分析では事業地域に含まれるさいたま市緑区大字大崎、大字上野田、大字玄蕃新田、大字下野田、大字大門、大字高畑、大字中野田、大字南部領辻、大字尾ヶ崎新田、大字釣上新田の町丁目別人口データを用いた。
- (2) 転入は2018年、2019年は同数、2020年以降は前年の3/4で漸減し、最終的に2031年に計画人口に達するという仮定を置いた。

- (3) 18歳で前年17歳人口の10%、22歳で前年21歳人口の30%が転出するという仮定を置いた。

テロ対策の理論的枠組みの再考

—「原因論と機会論の統合理論」の視点から

小林 良樹*

要旨

本稿では、テロ対策をめぐる様々な学術上の論点を整理し、それらの全体像を俯瞰するための「座標軸」ないし「見取り図」を提供することを試みる。

テロの発生には様々な要素が複合的に関連しており、何らかの一つの要素を普遍的なテロの発生要因と結論付けることは極めて困難である。犯罪学上の「原因論と機会論の統合理論」に基づけば、テロ発生に関連する諸要素は、①攻撃を実行する側に関する要因、②攻撃の標的に関する要因、③攻撃が実行される現場空間に関する要因、の三つの側面から分析することが可能である（①は犯行の「原因」、②及び③は合わせて犯行の「機会」とも言い得る）。

テロ対策に関しても、普遍的に唯一絶対と言える施策は存在せず、個別具体の事例に応じて、上記の各レベルにおける複数の諸対策を検討・実施する必要がある。さらに、その際には、それぞれの施策の長所・短所及び実効性を冷静に踏まえた上で、適切な施策の包括的な組み合わせを検討する必要がある。

キーワード：テロリズム、テロ対策、原因論、機会論、環境犯罪学、社会的紐帯理論

*博士（学術）、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授。

1 はじめに

本稿の目的は、テロ対策をめぐる様々な学術上の論点を整理し、それらの全体像を俯瞰するための「座標軸」ないし「見取り図」を提供することである。

テロリズム（terrorism、以下「テロ」とする）の原因及びテロ対策の在り方に関しては、既に学術理論上様々な先行研究等が蓄積されている。他方で、これら各種の先行研究は、国際政治学、刑事学、憲法学、社会学、心理学、公共政策学等の様々な異なった学術的アプローチからなされている。こうしたことから、個々の論点の相互の関係性が不明確である場合や、各種の議論が上手く噛み合わない場合も少なくない（Bakker (2015), pp. 75-81）。さらには、テロ対策問題の全体像への認識が欠落したままで特定の見解が強調された結果、誤った認識が一般に広がっているとみられる例も散見される（例えば、「テロの根本原因は貧困である」等の言説）。こうした混乱を避け、より実りのある議論等を展開するためには、テロ対策に関する各種の論点の全体像を改めて鳥瞰することが重要である。

こうした問題意識に基づき、本稿においては、主に犯罪学上の「原因論と機会論の統合理論」に基づき、テロ対策をめぐる様々な学術上の論点を整理し、それらの全体像を俯瞰するための「座標軸」ないし「見取り図」を提供することを試みる。

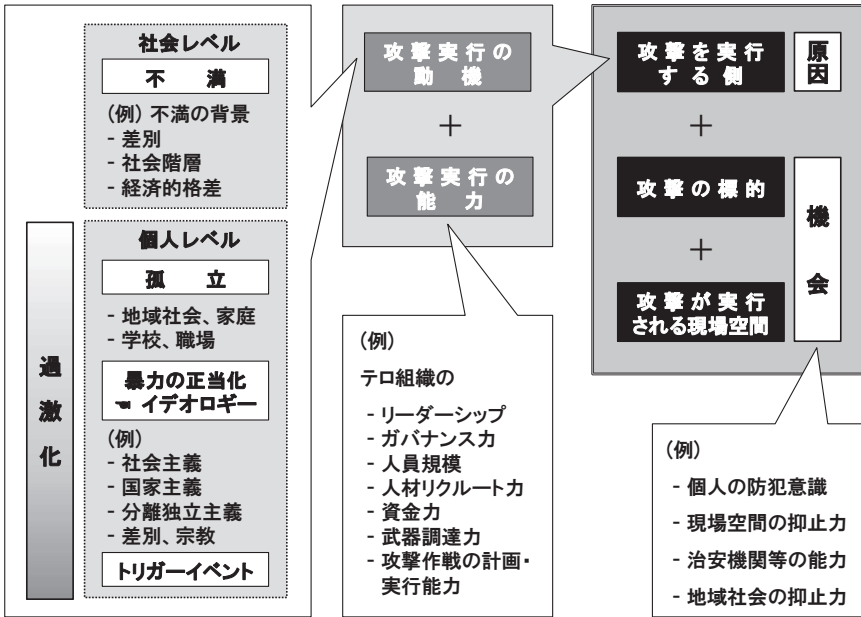
2.では議論の前提として、テロの概念の確認を行う。3.では、テロの発生要因に関する各種の論点の全体像を俯瞰する。4.では、3.での議論を踏まえ、テロ対策に関する各種の論点の全体像を俯瞰する。

2 テロの定義

2（1）総論

学説上、テロの定義については様々な見解が存在しており、現時点では明確な決着は付いていない。実務上では、日本、米国等各国においては法令上の定

図表：テロの発生に関連する諸要素



(出典：筆者作成。)

義が存在しているものの、各国の定義は必ずしも同一ではない。さらに、例えば米国においては法令や機関ごとに異なった定義が使用されているなど、一つの国の政府の中でも組織や時期によって異なった定義が存在する例は珍しくない。

2 (2) 日本、米国における主な法令上のテロの定義

日本では幾つかの法令においてテロの定義が示されている。最近の例では、ドローン規制法¹⁾ (2016年 (平成28年) 成立) 第6条や特定秘密保護法²⁾ (2013年 (平成25年) 成立) 第12条第2項において「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人にこれを強要し、又は社会に不安若しくは恐怖を与える目的で人を殺傷し、又は重要な施設その他の物を破壊するための活動をいう」

と定義されている。³⁾

米国においても幾つかの法令においてテロの定義が示されている。代表的なものとして、合衆国法典第18編（※刑法及び刑事訴訟法に概ね相当）の第2331条において「暴力的な犯罪行為又は人の生命に危害を及ぼすような犯罪行為を含む活動」であって「(i)人々を畏怖することを意図するもの、(ii)畏怖や強要によって政府の政策に影響を与えることを意図するもの、(iii)大量破壊・暗殺・誘拐等によって政府の活動に影響を与えることを意図するもの」と定義されている。⁴⁾ ただし、米国の場合、法令ごとに異なった「テロ」の定義が存在する。また、国務省、国防省、国土安全保障省（DHS）、連邦捜査局（FBI）等の公式な文書の中でも機関ごとに様々な異なった定義が使用されている。さらに、同一組織の文書の中でも時期によって異なる定義が使用されている場合がある。⁵⁾

-
- 1) 国会議事堂、内閣総理大臣官邸その他の国の重要な施設等、外国公館等及び原子力事業所の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律（平成28年法律第9号）。
 - 2) 特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号）。
 - 3) 警察庁組織令（昭和29年政令第180号）第40条第1項ではテロリズムを「広く恐怖又は不安を抱かせることによりその目的を達成することを意図して行われる政治上その他の主義主張に基づく暴力主義的破壊活動をいう」と定義している。このように日本の各種法令の中でも若干の相違がみられる。
 - 4) “activities that involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws...(略)... appear to be intended (i) to intimidate or coerce a civilian population; (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping...(略)”（同条(1)(A)(B)及び(5)(A)(B)）
 - 5) 例えば、合衆国法典第22編（※国務省設置法に概ね相当）の第2656F条(d)では、「政治的動機に基づく意図的な暴力であり、非国家的グループ又は秘密工作員によって非戦闘員に対して実行されるもの（“premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents”）」と定義されている。米国の主要な機関のテロの定義については、Hoffman（2017, pp. 32-35）を参照。

2 (3) 学説上の主な定義

学説上の定義にも様々なものがあるが、ここでは、米国と欧州のそれぞれの著名な研究者による代表的な定義を紹介する。

米国の研究者であるホフマン (Bruce Hoffman) は、テロを「政治的な変革を目的とし、暴力又は暴力の威嚇を通じて、意図的に恐怖を作り出しこれを利用すること」と定義している (Hoffman (2017), pp. 43-44)。⁶⁾ また、オランダの研究者であるバックカー (Edwin Bakker) は、「政治及び社会全体に影響を与えるべく、あるグループに対して暴力を使用することにより恐怖を拡散する手法ないしメカニズム」と定義している (Bakker (2015), p. 43)。⁷⁾

2 (4) テロの基本的な要素：最低限のコンセンサス

このように、現時点では、テロに関する統一的な定義は学説上も実務上も存在しない。そうした中で、主要な学説及び主要国の法令上の定義の中でほぼ共通して含まれている要素としては以下があげられる (Martin (2019), pp. 7-8; Hoffman (2017), p. 43; Bakker (2013), pp. 38-42; Schmid (2012))。

- ① 目的として何らかの「**政治的な動機 (political motive)**」を持つこと。
- ② 目的達成の手段として、(直接の被害者等のみならず) より多くの聴衆に対する「**恐怖の拡散 (spreading fear)**」を狙っていること。
- ③ そのために「**違法な暴力 (illegal violence)**」あるいは**暴力による威嚇 (threat of violence)**」を利用すること。

すなわち、「政治的な動機、恐怖の拡散、暴力の使用・暴力による威嚇」が概ね学術的なコンセンサスが得られているテロの基本的な要素と言い得る。

⁶⁾ “the deliberate creation and exploitation of fear through violence or the threat of violence in the pursuit of political change” (Hoffman (2017), pp. 43-44).

⁷⁾ “a tool, a mechanism or an instrument for spreading fear by the use of violence against one group of people to impact on politics and society as a whole” (Bakker (2015), p. 43).

それでは、テロと、テロに該当しない犯罪（一般犯罪）の違いは何であろうか。⁸⁾ 例えば、様々な大量殺人事案等の中でテロと一般犯罪を区別する要素は「政治的動機が有るか否か」である場合が少なくない。すなわち、大量殺人事件であっても、政治的動機等に基づく犯行ではなく、攻撃対象である個人、組織等に対する個人的な怨恨等に基づく犯行である場合は、学術上のテロの定義には該当しないことになる。政府要人の暗殺事案等も、当該犯行によって恐怖を拡散し、社会全体に政治的変革を起こすことを目的としている場合にはテロに該当する可能性が高くなる。他方で、そうした意図は無く専ら個人的な怨恨等に基づく場合はテロに該当しないと考えられる。

いわゆる暴力団、マフィア等の犯罪組織も、暴力の利用や暴力による威嚇、恐怖の拡散等を行うことは少なくない。しかし、こうした犯罪組織は一般的には経済的利益の獲得等を目的として活動おり、必ずしも政治的動機等を有していない点でテロ組織とは異なると考えられる。なお、テロ組織も活動資金獲得等のために一般犯罪に関与する事例は少なくない。例えば、アフガニスタンのタリバンは薬物の密造・密輸等で多額の資金を獲得しているとみられる。その意味で、テロ組織と一般犯罪組織の活動には重複する部分もあり得る（Hoffman (2017), pp. 38-39）。

3 テロはなぜ発生するのか：分析の基本枠組み（図表参照）

3（1）総論

各種の先行研究によると、テロの発生には様々な要素が複合的に関連していると考えられる。すなわち、何らかの一つの要素を普遍的なテロの発生要因と結論付けることは極めて困難であるとするのが、現在までの各種の先行研究の

⁸⁾ そもそも、テロと犯罪は相互に排他的な概念ではない。前記のとおりテロの基本的な要素の一つが「暴力の使用または暴力による威嚇」であるとの前提に立てば、テロは原則として違法な犯罪を構成することになる。すなわちテロは原則として犯罪であり、逆に言えば、犯罪は「テロに該当するもの」と「テロに該当しないもの（一般犯罪）」に二分される。

ほぼ一致した見解である（Sandler (2018), p.26; Bakker (2015), pp. 75-81）。（無論、個別具体の各事案に関して、背景にある主要な要因を解明することはある程度は可能とみられる。しかし、個別具体事案の背景要因の解明と、普遍的なテロの発生要因の解明は別である。）

犯罪発生に関する有力な理論モデルである「原因論と機会論の複合モデル」を応用するならば、テロ発生に関連する諸要素は、①攻撃を実行する側に関する要因、②攻撃の標的に関する要因、③攻撃が実行される現場空間に関する要因、の三つの側面から分析することが可能である（小林 (2019), 15-25頁）。

当該理論モデルによれば、これらのうちいずれか一つの側面でも充足されなければ、テロは発生しない、あるいは発生の可能性は低下すると考えられる。例えば、十分な意図と能力を備えたテロリストが存在しても、攻撃の標的となり得る人物や施設等が当該テロリストの活動範囲内に存在しなければ、テロは発生しない。また、標的である人物や施設等の周辺（すなわち現場空間）が嚴重に警戒されていれば、テロ発生の可能性は相当程度低下すると考えられる。これらの場合、「テロの根本的な原因となる要素は存在するが、実行の機会が十分になかったことからテロは発生しなかった」と理解することも可能である。

なお、犯罪学においては、上記の①（攻撃を実行する側に関する要因）に主眼を置く立場は「犯罪原因論」とされ、②（攻撃の標的に関する要因）及び③（攻撃が実行される現場空間に関する要因）に主眼を置く立場は「犯罪機会論」あるいは「環境犯罪学」とされる（小林 (2019), 15-25頁）。⁹⁾

以下では、攻撃を実行する側に関する要因、攻撃の標的に関する要因、攻撃が実行される現場空間に関する要因、の各側面に関して概観する。

3（2）攻撃を実行する側の要因

攻撃を実行する側の要因は、「攻撃実行の能力」及び「攻撃実行の意図」の二つの側面から分析することが可能である。一般に、このうちいずれか一方が欠

けても攻撃は発生しないと考えられる。例えば、あるテロ組織が日本を標的とする意図を表明したとしても、日本において攻撃を実行し得る十分な能力を欠いていれば実際に日本においてテロが発生する可能性は低いと考えられる。逆に、テロ実行の能力を有している場合でも攻撃の意図を欠いていれば、やはり実際にテロが発生の可能性は低いと考えられる。

3 (2) (イ) 攻撃実行の能力

攻撃実行の能力は、個人レベル（個々人のテロリスト）と組織レベル（テロリストが所属するテロ組織）の双方から分析することが可能である。

組織レベルの攻撃実行能力を評価する要素としては例えば、リーダーシップ、ガバナンス力、組織のマンパワー（人員規模）、人材リクルート力、資金力、武器調達力、攻撃作戦の計画・実行能力等があげられる。個人レベルの攻撃実行能力を評価する要素としては、テロ組織による訓練を受けた経験の有無、紛争地域等における実践に参加した経験の有無等があげられる。テロ組織が活動している国や地域の政情不安は、当該テロ組織のリクルート、資金・武器調達、移動、組織内連絡等を容易にし、攻撃実行能力の向上に資すると考えられる。また、近年のインターネット、SNS等のオンライン空間の発達は、テロ組織の広報宣伝活動や部内連絡等を容易にし、やはり攻撃能力の向上に資する動向であると考えられる（Forest (2019), pp. 49-51）。

9) 犯罪機会論とは「犯罪の機会を与えないことが犯罪の予防（未然防止）の核心である」とする考え方である。すなわち、「犯罪者と非犯罪者との差異はほとんどなく、犯罪性が低い者でも犯罪機会があれば犯罪を実行し、犯罪性が高い者でも犯罪機会がなければ犯罪を実行しない」との前提に基づき、「犯罪対策とは犯行に都合の悪い状況を作り出すことである」とする視点が「犯罪機会論」の特徴と言い得る（大谷(2009)、314頁）。こうした「犯罪機会論」の考え方の前提には「合理的選択理論」、すなわち「犯罪者は『犯罪から得る利益（ベネフィット）を最大にすること』と『犯罪が失敗した時の損失（コスト）を最小にすること』を考慮し、犯罪の有無、方法、場所等を合理的に選択している」との考え方がある（瀬川（1998）、119頁；129頁）。

実際にはこうした要素に関する正確な情報を入手することは容易ではない。テロ対策の実務等においては、過去に当該組織が当該地域において、どの程度のテロ実行あるいはテロ計画の前歴があるか等に基づいて推測・評価される場合もある。

3 (2) (ロ) 攻撃実行の意図

テロ実行の意図は、社会レベルと個人レベルの双方から分析することが必要である。

3 (2) (ロ) (a) 社会レベル

各種の先行研究によると、「テロ実行の意図」が醸成される背景には、社会における何らかの不当な状況等に対する「不満 (grievance)」が存在するケースが多い (Martin (2019), p.46)。こうした不満が解消されない場合には政府の正統性 (legitimacy) が低下し、状況を変更する手段としての暴力の行使 (テロの実行) を容認する意図が醸成され易いと考えられる (Forest (2019), pp. 45-51)。

こうした不満を生み出す要素としては、各種の差別、それらに基づく社会的格差や経済格差等があげられる (Forest (2019), p. 46; Martin (2019), p.46)。ロス (Jeffrey Ian Ross) の先行研究は、政治的暴力につながる構造的な不満の主要な背景要素として、民族、人種、法制度、政治、宗教、社会、経済の7つを指摘している (Ross (1993), p. 325)。例えば、近年、フランスにおいては「イスラム国 (ISIS)」の過激思想に感化されたアラブ系住民等によるテロが連続して発生した (例えば、2016年7月のニースにおけるトラックを利用したテロ (約80人死亡))。この背景には、同国内のアラブ系住民の間に、社会格差等に対する不満があったとも考えられる。また、近年の米国においては、白人至上主義に基づく極右テロが増加している。この背景には、相対的に地位が低下しつつある白人層の間に「白人コミュニティの将来が他者に侵される」との不安や恐怖感の広がりがあると指摘されている (Forest (2019), p. 199; Martin (2019), p. 191)。

各種先行研究によると、例えば、圧政的な政治体制の国（すなわち、権利自由の保障レベルが低い国）、民主レベルが低い政治体制の国（すなわち、市民が不満を表明する手段が少ない国）においては、国内テロの発生リスクがより高いとみられる（Bjorgo et al. (2019), p. 62; Forest (2019), p. 45）。¹⁰⁾

3 (2) (ロ) (b) 個人レベル

前記のような社会レベルの不满等が常に各個人レベルにおける具体的なテロ実行に直結する訳ではない。各個人が実際にテロ攻撃の実行に加担する（あるいはテロ組織に参加する）には、社会レベルにおける不满の存在に加えて、違法な暴力を実際に使用することを正当化するような動機付け（過激化）が各個人のレベルにおいて必要と考えられる（Martin (2019), pp. 56-59）。逆に言えば、同一の環境下に生活している者であっても、一定のプロセスを経て過激化をする者と過激化をしない者の両方が存在する。（数字上ではむしろ、不満を抱きつつも実際のテロ攻撃の実行には至らない（＝過激化しない）者の方が多い。）こうした個人ごとの差異は何故生じるのであろうか。

過激化の原因やプロセスに関しては、主に犯罪心理学の立場から多くの先行研究が蓄積されている（例えば、越智等（2019）等）。しかし、これまでのとこ

¹⁰⁾ **貧困とテロの関係**：テロの根本的な要因として貧困が指摘されることもある。確かに、貧困に基づく経済格差等が社会不満を惹起する一因となることは有り得る。しかし、貧困や経済格差が常にテロの根本原因となるとは限らない。各種の先行研究では、テロの発生と貧困の間に直接の因果関係は見出されていない（Bjorgo et al. (2019), pp. 60-61; Sandler (2018), pp. 28-30; Bakker (2015), pp. 108-110）。貧困や経済格差に基づく社会不満がテロの発生に結び付くには、さらに個人レベルでの過激化等が必要である。

他方、比較的裕福な階層に属する者がテロリストとなる例も少なくない。例えば、アル・カイダの創設者であるオサマ・ビン・ラディン（Osama bin Laden）はサウジアラビア有数の富豪一族の出身であった。2016年のバングラデシュにおけるレストラン襲撃テロ（日本人7人を含むを含む約20人が死亡）の実行犯（ISIS 関係者）の中には、比較的な裕福な家庭出身の学生等が含まれていた。また、2018年現在、テロの被害が最も深刻な国はアフガニスタン、イラク、ナイジェリア、シリア、パキスタンとされる（*Global Terrorism Index 2019*）。これらの国々は必ずしも世界最貧国ではない。

ろ、何らかの普遍的な過激化のパターン等は解明されていない (Martin (2019), p. 49; Lindekilde (2016), pp. 251-252)。¹¹⁾

◎ 過激主義思想への接触¹²⁾

前記のとおり、個人の過激化に関する普遍的なパターン等は特段解明されていない。ただし、ある個人が過激化するに当たっては、何らかの過激主義思想に接触する機会を持つことが契機となる場合が多いと考えられる (Lindekilde (2016), pp. 251-255)。一般に、過激主義思想は何らかのイデオロギー (社会主義、国家主義、民族独立主義、宗教等) と結びついている場合が多い。¹³⁾ (ただし、ある特定のイデオロギーが常に過激主義的であるとは限らない。) 近年のイス

11) **精神障害とテロの関係**：各種の先行研究によれば、精神障害とテロの直接の因果関係等については立証されていない (Bakker (2015), pp. 113-117)。

実際に発生したテロ事案等を見ると、実行犯が精神障害を抱えていたという例は決して少なくない。しかし、そうした状況から直ちに精神障害とテロの関係がある旨を結論付けることは必ずしも適切ではない。なぜならば、精神障害を抱えるもののテロリストとはならない者の数も膨大だからである。すなわち、精神障害を抱える者のグループと抱えていないグループを比較した場合、テロリストとなる傾向に関して双方のグループの間には統計的に有意な差異は特段認められないことが一般的である。

なお、犯罪学の各種先行研究においても、主要な犯罪の危険因子 (確率的にリスクを増やす要因) である旨が検証されている事項は、過去の犯罪歴、反社会的交友関係、反社会的認知、反社会的パーソナリティ、家庭内の問題、教育・職業上の問題、物質使用 (アルコール、違法薬物等)、余暇活用等である。他方、精神障害、知能等については、犯罪の危険因子である旨は立証されていない (原田 (2015), pp. 120-122)。

12) 過激主義に関し、米国の研究者であるマーティンは「政治見解等において急進的な性質」、「政治的価値の急進的な表現」と定義している (Martin (2019), pp. 3-5)。前記のとおり、テロの基本的な要素とは「政治的な動機、恐怖の拡散、暴力の使用・暴力による威嚇」と考えられる。これに対して、過激主義とは、具体的な暴力行為 (あるいは暴力による威嚇) の実行には至っていない「過激な思想そのもの」と言い得る。一般に過激主義は異論 (他の思想、主義主張等) に対して不寛容であり、自己の主義主張を実現するべく具体的な暴力行為につながる場合も少なくないと考えられる。こうしたことから、「過激主義はテロの前提要素である」との指摘もある (Martin (2019), pp. 3-5)。なお、過激主義の中でも、自己の主義主張を実現するために異論に対する暴力の行使を積極的に容認する (正当化する) 傾向を有するものを特に「暴力的過激主義 (Violent Extremism)」と言う場合もある。

ラム過激主義思想に関しては、刑務所やイスラム教関連の教育機関が過激主義思想に接触する場になっているとの指摘もある。

◎ 抑止力としての社会的紐帯

前記のとおり、個人の過激化に関する普遍的なパターン等は特段解明されていない。ただし、ある一定の要素は過激化のリスクを抑制する因子であると考えられる。

犯罪学における社会的紐帯理論 (Social Bond Theory) は、「本来人間は逸脱行動 (非行や犯罪) を犯し易いものである」との前提に立ち、社会 (地域社会、家庭、学校・職場等) における絆 (紐帯) が各個人の逸脱行動を防いでいる (換言すれば、社会的絆が弱まり孤立した者が逸脱行為に走ってしまう) とする。テロ攻撃実行の意図の発生に関しても、こうした見方が応用可能と考えられる。すなわち、社会に対する不満等を抱き過激主義思想との接触がある者であっても、家庭、職場、学校、地域社会等における社会的紐帯が強い者は、過激化に対する抑止力が働くと考えられる。逆に、こうした社会的紐帯が弱く、家庭、職場、学校、地域社会等において社会的孤立に直面している者は過激化が進み、テロ実行に加担する可能性が高いと考えられる (Martin (2019), pp. 44-59)。最近のローセル等の研究は、各国における過激化に関する先行研究のメタアナリシスに基づき、こうした見方の有効性の検証を行っている (Lösel et al. (2018))。

3 (3) 攻撃の標的に関する要因、攻撃が実行される現場空間に関する要因

「攻撃の標的に関する要因」と「攻撃が実行される現場空間に関する要因」はしばしば「**攻撃の機会**」として一体的に論じられる場合も少なくない。特に、

13) ただし、過激主義思想に感化された者が全て実際にテロ攻撃の実行に加担する訳ではない。「思想面での過激化」と更に深化した「実行に至る過激化」は区別して分析すべきとの指摘もある (McCauley et al. (2017))。

標的が物理的な施設等である場合（例えば、軍事施設、政府関連庁舎、要人の滞在施設、重要インフラ施設、イベント会場等）にはそうした傾向が強いと考えられる。こうした「攻撃の機会」に関する要因としては、例えば、個人の防犯意識、現場空間の抑止力、治安機関等の能力、地域社会の抑止力等が考えられる。

◎ 個人の防犯意識

潜在的なテロ攻撃の標的が特定の個人等である場合、当該個人等が攻撃のリスクの高い場所等への接近を意識的に控えるか否かにより、テロ発生の可能性は変化すると考えられる。同様に、テロの標的ではない個人の場合も、攻撃リスクの高い場所等への接近を控えるか否かにより、テロに巻き込まれる可能性が変化すると考えられる。

◎ 現場空間の抑止力

現場空間の抑止力とは、「攻撃の発生が想定される現場の空間が、テロを実行する側の視点から見て、どの程度攻撃を実行し難い状況にあるかの評価」を意味する。主に、当該現場空間あるいは攻撃の物理的な標的である施設等における各種のセキュリティ措置に基づいて総合的に評価し得ると考えられる（例えば施設への出入りの制限、警備要員の配置、防犯カメラの設置等）。

こうした考え方の背景には、「犯罪を予防するためには、潜在的な犯罪者にとって犯行に都合の悪い状況を作り出すことが肝要である」とする環境犯罪学の影響がある。この前提には、前記（3（1））のとおり、「犯罪者は『犯罪から得る利益（ベネフィット）を最大にすること』と『犯罪が失敗した時の損失（コスト）を最小にすること』を考慮し、犯罪の有無、方法、場所等を合理的に選択している」との考え方（合理的選択理論）がある。各種の先行研究は、テロリストの標的の選択に関しても、こうした環境犯罪学の知見が一定程度応用し得る旨を検証している（Marchment et al. (2019)、Gill et al. (2018)）。

◎ 治安機関等の能力

治安機関等の能力（あるいは対抗力）とは、文字通り、「攻撃の発生が想定さ

れる現場におけるテロ対策を担当している警察、インテリジェンス機関等のテロ対策能力に関する評価」を意味する。客観的な評価は必ずしも容易ではないが、例えば、当該機関の持つマンパワー（対人口比での警察官の人数等）、付与されている権限や武器、練度や士気（犯罪発生件数や検挙率等の治安に関する各種の指標、過去の重要イベント等におけるテロ対策の実績、清廉度に関する指標等）等に基づいて総合的に評価し得ると考えられる。

◎ 地域社会の抑止力

地域社会の抑止力とは、「当該地域社会の持つ社会関係資本（social capital）や集合的効力（collective efficacy）等が犯罪の抑止に及ぼす効果に関する評価」を意味する。社会関係資本とは、例えば「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、信頼、（互酬性）規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義される（高木等（2010）、p. 36）。また、集合的効力とは、例えば「共通善のために介入しようという意思と結びつけられる近隣住民間の社会的凝集性」と定義される（山内等（2015）、p. 2）。これらはいずれも、一般に「地域力」、「地域の問題解決力」、さらには「ご近所力」等と称される概念に近いと考えられる。先行研究によれば、地域のインフォーマルなネットワーク等は犯罪抑止に一定の効果があり、そうした傾向は我が国にも当てはまる旨が検証されている（小俣等（2011）、pp.157-160）。¹⁴⁾

4 どのようにしてテロの発生を防止するか？

4（1）総論

本章においては、2.で概観したテロの発生要因の分析枠組みに基づき、テロ対策の方策の整理を行う。前記のとおり、テロの発生には様々な要素が複合的

¹⁴⁾ 社会関係資本や集合的効力が地域の犯罪抑止に及ぼす効果に関する先行研究としては Sampson（2004）等の他、我が国のものとしては山内（2015）、島田（2010）、高木等（2010）等がある。

に関連していると考えられる。すなわち、何らかの一つの要素を普遍的なテロの発生要因と結論付けることは非常に困難である。したがって、テロ対策に関しても、普遍的に唯一絶対と言えるテロ対策を特定するのは非常に困難である。個別具体の事例に応じて、様々なレベルにおける複数の諸対策をそれぞれの長所・短所を踏まえた上で検討・実施する必要があると考えられる。

以下では、攻撃を実行する側に関する要因、攻撃の標的に関する要因、攻撃が実行される現場空間に関する要因、のそれぞれにおけるテロ対策及びその課題を概観する。

4 (2) 攻撃を実行する側の要因に係る対策

4 (2) (イ) 攻撃実行の能力

テロ組織あるいはテロリストの攻撃実行能力を削減するための方策は、「武力的な施策」と「非武力的な施策」に大別し得る。

4 (2) (イ) (a) 武力的な施策

関係国政府が、軍による武力攻撃等によってテロ組織の攻撃能力の低減を図る場合がある。例えば、2001年の911テロ事件後の米国によるアフガニスタンのタリバン等に対する武力攻撃、2014年以降のイラク・シリアのISISに対する米国等「有志連合」による武力攻撃等があげられる。地上軍の派遣等を含む比較的長期間に及ぶ作戦もあれば(例えば、米国のアフガニスタン戦争)、地上軍を派遣せず一時的な空爆等のみによる攻撃など比較的短期的な作戦の場合もある。

こうした米国等によるアル・カイダ、ISIS等を対象とした武力行使は基本的には当該作戦実施国の国外における攻撃作戦である。こうした米国によるテロ対策を目的とした対外武力攻撃は、アフガニスタン、シリア、イラクの他、イエメン、ソマリア等においても実施されている。他方、政府による武力行使が当該国の国内のテロ組織に対して実行される場合もある。2017年のフィリピンにおけるマラウイ事案(同国内のISIS系勢力が南部ミンダナオ島のマラウイ

市の一部を約半年間にわたり占拠した事案)における同国政府の対応はその一例である。

こうした武力攻撃等が、軍ではなく、インテリジェンス機関等による準軍事作戦 (paramilitary operation) や秘密工作活動 (covert action) として実行される場合もある。例としては、近年、米国が中東、アフリカ諸国等において CIA の無人攻撃機 (ドローン攻撃) 等によって現地のテロ組織に対して行っている攻撃等があげられる。

◎ 課題

こうした武力に基づくテロ対策は、少なくとも短期的にはテロ組織の勢力・能力をある程度削減する効果を持つ場合があり得る。しかし、911事件後の米国等によるアフガニスタン、イラク等における武力攻撃(「テロとの闘い(Global War on Terror)」)の例でもみられるように、こうした施策によってテロ組織を完全に消滅させることは必ずしも容易ではない。米国によるオサマ・ビン・ラディン殺害(2011年5月)の後もアル・カイダは存続しテロ活動を継続している。むしろ、武力攻撃の結果として現地社会の混乱が継続・深化し、それが現地社会における更なる不満を惹起する可能性もある(Rogers (2016))。

インテリジェンス機関等による準軍事作戦や秘密工作活動は、軍を利用する軍事的・政治的リスクの回避やコスト削減の点から一定のメリットがあると考えられる。他方で、この種の活動は軍の活動に比較して議会等による民主的統制が及び難しく、人道上・倫理上の問題を惹起する可能性が高いという課題が指摘されている。例えば、911事件後にCIAが実施していたテロ容疑者に対する「水責め」等の取り調べ(interrogation)や第三国への移送(rendition)プログラム等の諸活動に関しては、その適法性が問題視されている(Raphael et al. (2016))。

4 (2) (イ) (b) 非武力的な施策

◎ テロ組織等との交渉

関係国政府が、武力行使等ではなく、テロ組織、テロ支援国家等との間で交

渉等を行うことにより、当該テロ組織の攻撃実行能力の低減を図る場合がある（同時に動機の低減につながっているとも言い得る）。こうした交渉は、対外的に実施される例もあれば、国内のテロ組織等との間で実施される場合もある。テロ支援国家との交渉の例としては、米国とリビアのカダフィ政権との交渉（2011年）等があげられる。国外のテロ組織との交渉の例としては、米国とアフガニスタンのタリバンとの和平交渉（2019年）等がある。政府と国内のテロ組織との交渉の例としては、フィリピン政府とモロ民族解放戦線（MNLF）との交渉（1996年に和平合意）、英国政府とアイルランド共和軍（IRA）との交渉（1998年にベルファスト合意）等がある。

なお、人質テロ事案等の解決に向けた交渉の結果、政府側が見返りとして身代金の支払い、収監中のテロ組織メンバーの解放等の譲歩を行う場合もある（例：1977年の日本赤軍による日航機ハイジャック事件等）。

◎ テロ実行能力を抑制する仕組み作り

テロ対策に関連し、国際的あるいは国内の各種の仕組み作りがなされる場合がある。

国際的な取組みとしては、テロ組織の攻撃実行能力の低減を目指す条約・協定等が関係国あるいは国連の主導等により策定される例がある。例えば、核テロリズム防止条約（2005年4月に国連総会で採択）¹⁵⁾、爆弾テロ防止条約（1997年12月に国連総会で採択）¹⁶⁾、テロ資金供与防止条約（1997年12月に国連総会で採択）¹⁷⁾等は、テロリストによる危険物質の入手、資金の調達等を困難化することを目的とするものである。マネーロンダリングに関する各国間の協力枠組

¹⁵⁾ 核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約（International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism）。

¹⁶⁾ テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約（International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings）。

¹⁷⁾ テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）。

みである金融活動作業部会（FATF: Financial Action Task Force on Money Laundering）も、国際的なテロ資金対策の仕組みとして活用されている。

関係国の国内における各種の立法措置等に基づき、テロ行為やその準備行為等の規制あるいは厳罰化、銃器・爆発物等の入手・所持等の規制、テロとの関連の疑いのある金融取引の規制、テロ対策を担当する治安機関（インテリジェンス機関、法執行機関等）の権限強化等の措置が図られる場合がある。さらに、テロ対策の強化を目的として、当該業務を担当する新たな組織が創設される場合もある。例えば、米国では、911事件後のいわゆる「愛国者法（The USA PATRIOT Act）」の制定により、関連する治安機関の各種の権限の強化がなされた。さらに、テロ対策に携わる新たな組織として国家テロ対策センター（NCTC）、国土安全保障省（DHS）等が新設された。

◎ 課題

テロ組織との交渉は、前記のとおり一定の成果をあげた例もある。しかし、交渉に不満を持つテロ組織内の分派が活動を継続する場合もあるなど、必ずしもテロを完全に停止させ得るとは限らない（例えば、IRA から分離した「真のアイランド共和軍（Real IRA）」等）。また、交渉の結果として身代金の支払い等テロ組織側の要求に譲歩する場合は、却って当該テロ組織及び他のテロ組織に当該戦術の有効性に対する自信を深めさせてしまう可能性がある。

条約の策定等各種の国際的な枠組み作りは、国際社会に対するメッセージとしては一定のメリットはあると考えられる。しかし、関係国の協力の度合いによっては十分な実効性の確保が困難となる場合もある。

国内の治安機関の権限強化等は、取締り等において一定の効果を収める場合も少なくない。しかし同時に、権限強化が行き過ぎる場合には人権侵害等の問題を惹起する可能性もある。米国では、911事件後の愛国者法に基づき国家安全保障局（NSA）が実施していた通信記録収集プログラムに関し、その適法性が問題視された。

4 (2) (ロ) 攻撃実行の意図

4 (2) (ロ) (a) 社会レベル

前記のとおり、「テロ実行の意図」が醸成される背景には、社会的な差別、格差等に基づく不満が存在するケースが多いとみられる。したがって、社会的な差別、格差等に対処しこれらに関連する不満の低減を図る施策はテロ対策に一定の効果をもたらすと考えられる (Sandler (2018), pp. 81-82)。

例えば、1950年代後半よりスペイン及びフランスのバスク地方の分離独立等を標榜しテロ活動を行っていた「バスク祖国と自由 (ETA)」は、2010年に永久の停戦を発表し、2018年4月には組織の解散と一切の政治的活動の停止を発表した。背景には、スペイン及びフランス政府当局による取り締まりはもとより、1970年代後半以降のスペインの民主化に伴うバスク地方への自治権付与等の政策により、ETA のテロ活動等に対する草の根レベルの支持が低下したことがあるとの指摘もある (Martin (2019), p. 220)。

◎ 課題

こうした社会レベルでの矛盾の解消に向けた施策は、他の施策と異なり、テロの根本的な解決に迫り得るものと考えられる。他方で、一定の成果が得られるまでに長期間を要し、結果として必ずしも十分な成果を達成し得ない可能性もあり得る。さらに、仮に一定の成果が上がったとしても、同時に実施された他の施策と分離した効果検証も容易ではないと考えられる。

4 (2) (ロ) (b) 個人レベル

◎ 過激主義思想への接触機会の抑止

前記 (3 (2) (ロ) (b)) のとおり、各個人が過激化する前提として、過激主義思想への接触が大きな役割を果たしていると考えられる。したがって、過激主義思想への接触機会を低減することは、テロ対策上の一定の効果があると考えられる。

前記のとおり、イスラム過激主義思想の場合、各地のイスラム関連の教育機関がこうした思想への接触の機会となっている場合があると考えられる。した

がって、こうした機関の教育内容等に対する政府機関による一定の規制が行われている例もある。¹⁸⁾ また、イスラム過激主義思想はもとより白人至上主義等の極右主義思想の場合、インターネット、SNS 等が、こうした思想への接触の機会となっているとみられる。こうしたことから、近年、幾つかの関係国においては、オンライン空間上におけるこうした過激思想の拡散を防止する試みが実施されている。¹⁹⁾ ツイッター等のプロバイダー企業も、過激主義思想に関連するアカウント等の削除を行う等の努力を行っている²⁰⁾ なお、これらの諸施策は、テロ組織によるオンライン空間を利用した広報や人材リクルートを阻止するという意味で、テロ実行能力の低減に資する施策の一面も考えられる。

◎ 抑止力としての社会的紐帯の強化

前記（3（2）（ロ）（b））の犯罪学における社会的紐帯理論は、「本来人間は逸脱行動（非行や犯罪）を犯し易いものである」との前提に立ち、社会（地域社会、家庭、学校・職場等）における絆（紐帯）が各個人の逸脱行動を防いでいる（換言すれば、社会的絆が弱まり孤立した者が逸脱行為に走ってしまう）とする。²¹⁾ したがって、こうした地域社会における社会的紐帯の強化は個人の犯罪への関与の抑止に資すると考えられる。いわゆる「コミュニティ・ポリシング」²²⁾の考え方に基づく犯罪抑止策の背景にはこうした社会的紐帯の考え方があると考えられる。

¹⁸⁾ *The BBC*, November 21, 2014, “Radicalisation risk at six Muslim private schools, says Ofsted.”; *The Conversation*, May 17, 2018, “Countering the rise of radicalism in private Islamic schools in Indonesia.”; *Star*, November 12, 2019, “State to regulate madrassas in efforts against radicalization – Supreme Council of Kenya Muslims rejects the idea that extremist teaching happens in madrassas.”

¹⁹⁾ Euronews, November 26, 2019, “European police attack Islamic State’s online presence” (<https://www.euronews.com/2019/11/26/european-police-attack-islamic-states-online-presence>)

²⁰⁾ American Military News, November 5, 2019, “Twitter bans accounts linked to Hamas, Hezbollah terrorist groups.”

こうした考え方にに基づき、テロ対策の面においても近年欧米諸国等において、主にイスラムコ・コミュニティを対象とした、学校、地域社会、青少年サークル等を通じた各種の働き掛け施策（例えば、スポーツイベント等各種の余暇イベントの提供等）が実施されている（Lindekilde (2016), pp. 255-256）。

◎ 脱過激化（再犯防止）策

テロ行為等に関連して検挙された者の再犯防止のための施策も重要である。例えば、イスラム過激派関連の検挙者の多い国においては、こうした受刑者等に対する脱過激化（de-radicalization）教育等が実施されている例も少なくない。欧米の他、イスラム教徒の多い中東のサウジアラビア、南アジアのバングラデシュ、東南アジアのインドネシアやマレーシア等においても同様の施策が実施されている。

21) 社会的紐帯理論（社会統制理論）では、「犯罪・非行や逸脱行為は、個人と社会を結びつけている『社会的絆（social bond）』の弱体化によって発生する」とされる。こうした「社会的絆（社会への個人の結び付き）」には、①愛着（attachment）の絆、②関与（commitment）の絆、③巻き込み（involvement）の絆、④規範意識（belief）の絆、の4種類があるとされる。第一の「愛着の絆」とは、家族や身近な仲間等への愛着を指す。すなわち「家族や仲間」に迷惑をかけたくない」という心情が犯罪・非行や逸脱行為に対する抑止力になると考えられる。第二の「関与の絆」とは、「価値や行為目標への功利的なつながり」あるいは「それまで行ってきたことや投資してきたことを失うことへの恐れや思い入れ」を指す。すなわち「犯罪・非行や逸脱行為にともなう利益損失を比較考量したうえで、それまでの生活で得たものを失うことを恐れる心情」が犯罪・非行や逸脱行為に対する抑止力になると考えられる。第三の「巻き込みの絆」とは、いわゆる「小人閑居して不善を為す」という状況を指す。すなわち「仕事や学業等の合法的な活動に没頭し、犯罪・非行や逸脱行為に陥る時間の無いような状況」が犯罪・非行や逸脱行為に対する抑止力になると考えられる。第四の「規範意識の絆」とは、「社会ルールに従わなければならない」という規範意識を指す。すなわち、ある犯罪や逸脱行為に対する罪の意識が強い場合、そうした意識が当該犯罪・非行や逸脱行為に対する抑制力になると考えられる（小林（2013）, pp. 8-9; 藤本（2003）, pp. 267-294; 瀬川（1998）, pp. 111-113）。

22) コミュニティ・ポリシングとは、「法執行活動だけではなく、住民の参加、協力を求めつつ、住民と一体となった警察活動を行おうとするもの」とされる（『平成6年版 警察白書』）。

◎ 課題

過激主義思想の拡散の防止を目的としたイスラム教関連の教育機関やネット空間に対する規制に関しては、それぞれ思想信教の自由、表現の自由等の権利自由とのバランスの在り方が課題となっている。

社会的紐帯理論に基づく過激化抑止のための諸施策に関しては、欧米諸国等において特定のコミュニティ（例えばイスラム・コミュニティ）あるいは個人に対する働き掛け施策が実行されることにより、却ってそうしたコミュニティや個人に対する偏見等が助長されているとの指摘もある（Lindekilde (2016), pp. 255-257）。²³⁾ また、こうした施策は地域社会、企業、個人等のボランティア活動等によって支えられている部分もあり、担い手としての人材、資金の確保等も課題となるとみられる。

脱過激化（再犯防止）プログラムに関しては、各国において必ずしも期待通りの十分な成果が上がらない場合も少ないとみられる他、そもそも効果検証が容易ではない等の課題がある（Horgan & Altier (2012); Horgan & Braddock (2010)）。²⁴⁾

4（3）攻撃の標的に関する要因、攻撃が実行される現場空間に関する要因に係る対策

前記（3（3））の環境犯罪学に基づく「現場空間の抑止力」の強化を図る各種施策は、テロ対策においても一定の成果をあげているとする先行研究もある

²³⁾ 社会的紐帯理論に基づく犯罪抑止に関しては、各種先行研究によって一定の危険因子の抽出はなされている。しかし、具体的な施策の段階においては、コストの割に効果が不明瞭である等の課題が指摘されている（岡本等 (2017), p. 85）。

²⁴⁾ 我が国においては、近年はテロ関連事案の検挙者が少ないことから、テロ関連の脱過激化教育等は実施されていない。薬物犯罪、性犯罪等の一部の受刑者に対しては、認知行動療法等に基づく再犯防止プログラムが実施されている。これらのプログラム受講者は、非受講者に比較して再犯率が低下していることが確認されている（岡本等 (2017), p. 113-119）。

(Freilich et al. (2019), pp. 436-439; Marchment et al. (2019); Gill et al. (2018))。対象施設への出入り制限、警備要員の配置、防犯カメラの設置等の他、海空港における水際対策の強化(顔認証システムの導入等)、空港セキュリティの強化(透視スキャナーの導入等)等もこうした施策に含まれると考えられる。²⁵⁾

◎ 課題

環境犯罪学に基づく「現場空間の抑止力」の強化は、テロ対策を含む犯罪抑止に一定の効果をあげ得るとの先行研究もある一方、効果は限定的との見方もある(小俣(2011), pp. 161-180)。²⁶⁾また、こうした施策は「リスクを別の場所に転じているに過ぎず、本質的な解決にはなっていない」、「いわゆる『監視社会化』を助長しかねない」等の批判的な指摘もある(Freilich et al. (2019), pp. 436-439)。テロ対策目的の防犯カメラの設置に関しても、財政負担及び権利自由の侵害リスク等のコストに比較し、効果は限定的であるとの指摘もある(Greenberg et al. (2018), pp. 233-239)。

²⁵⁾ 環境犯罪学では、犯罪を予防するために「潜在的な犯罪者にとって、犯行に都合の悪い状況」を作り出すことが検討される。こうした環境整備には、ハード面(道路や建物等の物理的な環境の整備)とソフト面(人々の団結心や警戒心等の心理的な環境の整備)の双方が含まれる(大谷(2009)、314頁)。ハード面の環境整備の例としては、「敷地の周囲に塀、柵囲い、フェンス等を設けたり、門に施錠することによって『区画性』を明示すること」、「植え込みの配置を工夫したり、防犯カメラや街灯を設置するなどして、見通しのきかない場所をなくすこと(『視認性』の確保)」等があげられる。また、ソフト面の環境整備の例としては、「入口での身分確認の励行等によって『縄張り意識』を明示すること」、「来訪者への声掛けの励行等によって『当事者意識』を持つこと」、「整理整頓によって『管理者意識』を明示すること」等があげられる。なお、こうした環境整備は、「どのような要素が犯罪を抑止するのか」という観点から、「領域性」、「監視性」、「抵抗性」という三つの観点から整理されることもある。これらの3要素がそれぞれハード面とソフト面の双方を含む(小宮(2005);小宮(2015)、56-74頁)。

²⁶⁾ 我が国における地域の防犯ボランティア活動等に関しては、担い手となる人材、資金の確保等が課題となっているとの指摘もある(小俣等(2011), pp. 138-148)。

4 (4) その他：テロに対する社会のレジリエンス（強靱性）の強化

本稿ではここまで、「テロ対策の成功」と「テロ事案の発生防止」及び「(テロが発生した際の) 人的、物理的、金銭的被害の最小化」がほぼ同義であるとの前提で議論を進めてきた。

前記(2(4))のとおり、テロの基本的要素には「政治的な動機を持つこと」、「(直接の被害者等のみならず) より多くの聴衆に対する『恐怖の拡散』を狙っていること」があると考えられる。したがって、テロリストの視点から見ると、テロ行為の成否は単純に犠牲者数や被害の金銭換算額等(人的、物理的、金銭的被害等)のみならず、「社会に対してどれだけの恐怖を拡散できたか」、「それによって(政府の施策に影響を与えるなどして) 政治的目的を達成し得たか」等によって評価されることとなる。極論すれば、実際にテロ行為を実行しなくても、「テロが起こるかもしれない」との恐怖が拡散されて政府の施策等に何らかの影響を与えれば、一定の成果があがっていると評価し得る。

これを政府側の視点からみると、テロ対策の成否は、「テロ事案の発生防止」及び「(テロが発生した際の) 人的、物理的、金銭的被害の最小化」のみならず、「社会にもたらされる恐怖の最小化」によっても評価されるべきと言い得る。こうした側面に着目した施策は、「テロに対する社会の心理的強靱性(レジリエンス)の強化策」と称することもできる(Bakker (2015), pp. 204-221)。具体的には、平時においては、特定のグループ(宗教、人種、国籍等)に対する誤った偏見の解消等に向けた諸施策が考えられる。また、実際にテロが発生した際には、事案対処等に関する正確な情報公開等による事後パニックの防止に向けた諸施策等が考えられる。後者に関しては、パニックの防止を社会に対して呼び掛ける指導者のメッセージ等が重要となる場合もある。²⁷⁾

²⁷⁾ 例えば、2005年7月の英国ロンドンにおけるイスラム過激派による爆破テロ事案の直後のリビングストン・ロンドン市長の演説(同年7月8日)、2019年3月のニュージーランド・クライストチャーチにおけるモスク襲撃テロの後のアーダーン首相の議会演説(同年3月19日)等。

5 終わりに

本稿では、テロ対策をめぐる様々な学術上の論点を整理し、それらの全体像を俯瞰するための「座標軸」ないし「見取り図」を提供することを試みた。

本稿による整理はあくまで、主に犯罪学上の「原因論と機会論の統合理論」に基づく一つの試みである。したがって、無論のこと、異なった視点に基づく整理も可能であろう。ただし、本稿が示した「見取り図」からも明らかとおり、テロの発生には様々な要素が複合的に関連しており、何らかの一つの要素を普遍的なテロの発生要因と結論付けることは極めて困難と考えられる。

したがって、テロ対策に関しても、普遍的に唯一絶対と言える施策は存在せず、個別具体の事例に応じて、上記の各レベルにおける複数の諸対策を検討・実施する必要があると考えられる。さらに、その際には、それぞれの施策の長所・短所及び実効性を冷静に踏まえた上で、適切な施策の包括的な組み合わせを検討する必要がある。

ただし、本稿の中でも再三指摘したとおり、テロ対策関連の施策の中には、その効果の客観的な検証が必ずしも十分に行われていないものも少なくない。こうした点が今後の学術研究上の課題でもあろう。

参考文献

- 大谷實（2009），『刑事政策講義』，培風館。
- 岡本英生，松原英世，岡邊健（2017），『犯罪学リテラシー』，法律文化社。
- 越智啓太（編著）（2019），『テロリズムの心理学』，誠信書房。
- 小侯謙二，島田貴仁（編著）（2011），『犯罪と市民の心理学—犯罪リスクに社会はどうかかわるか』，北大路書房。
- 小林良樹（2019），『犯罪学入門』，慶應義塾大学出版会。
- 小林良樹（2013），「危機状況下における警察官の意識について—なぜ、福島警察官は原発事故の際にも現場で任務を遂行し続けることができたのか」，

『警察学論集』, 66(2), 3-44頁.

小宮信夫 (2005), 『犯罪は「この場所」で起こる』, 光文社.

小宮信夫 (2015), 『なぜ「あの場所」は犯罪を引き寄せるのか』, 青春出版社.

島田貴仁 (2010), 「住民の相互信頼は犯罪を抑制するか—集合的効力感からのアプローチ」, 『青少年問題』, 57 (春季号), 14-19頁.

瀬川晃 (1998), 『犯罪学』, 成文堂.

高木大資, 辻竜平, 池田謙一 (2010), 「地域コミュニティによる犯罪抑制: 地域内の社会関係資本および協力行動に焦点を当てて」, 『社会心理学研究』, 26 (1), 36-45頁.

原田隆之 (2015), 『入門 犯罪心理学』, 筑摩書房.

藤本哲也 (2003), 『犯罪学原論』, 日本加除出版.

山内宏太郎, 渡邊泰洋, 守山正 (2015), 「コミュニティ再生と犯罪統制: 集合的効力 (collective efficacy) をめぐって」, 『白百合女子大学研究紀要』, 51, 1-27頁.

Bakker, E. (2015), *Terrorism and Counterterrorism Studies - Comparing Theory and Practice*, Leiden University Press.

Bjorgo, T. & Silke A. (2019), "Root Causes of Terrorism," in Silke, A. (ed.), *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, pp. 57-65, New York: Routledge.

Forest, J. F. (2019), *The Terrorism Lectures: A Comprehensive Collection for the Student of Terrorism, Counterterrorism, and National Security (Third Edition)*, Nortia Press.

Freilich, J. D., Chermak, S. M., & Hsu, H. Y. (2019), "Deterring and Preventing Terrorism," in Silke, A. (ed.), *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, pp. 434-443, New York: Routledge.

Gill, P., Marchment, Z., Corner, E., & Bouhana, N. (2018), "Terrorist Decision Making in the Context of Risk, Attack Planning, and Attack Commission,"

Studies in Conflict & Terrorism.

- Greenberg, I., & Lehrke, F. P. (2018), "Is mass surveillance a useful tool in the fight against terrorism?" in Jackson, R., & Pisiou, D., (eds.), *Contemporary Debates on Terrorism*, pp. 226-240, New York: Routledge.
- Horgan, J. & Altier, M. B. (2012), "The Future of Terrorist De-Radicalization Programs," *Georgetown Journal of International Affairs*, 13 (2), p.p. 83-90.
- Horgan, J. & Braddock, K. (2010), "Rehabilitating the Terrorists?: Challenges in Assessing the Effectiveness of De-radicalization Programs," *Terrorism and Political Violence*, 22, p.p. 267-291.
- Hoffman, B. (2017), *Inside Terrorism (Third Edition)*, New York: Columbia University Press.
- Lindekilde, L. (2016), "Radicalization, De-radicalization, and Counter-radicalization," in Jackson, R. (ed.), *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*, pp. 248-259, New York: Routledge.
- Lösel, F., King, S., Bender, D., and Jugl, I. (2018), "Protective Factors Against Extremism and Violent Radicalization: A Systematic Review of Research," *International Journal of Developmental Sciences*, 12(1-2), pp. 89-102.
- Marchment, Z., and Gill, P. (2019), "Modelling the spatial decision making of terrorists: The discrete choice approach," *Applied Geography*, 104, pp. 21-31.
- Martin, G. (2019), *Essentials of Terrorism – Concepts and Controversies (Fifth Edition)*, SAGE.
- McCauley, C. and Moskalenko, S. (2017), "Understanding political radicalization: The two-pyramids model," *Am Psychol*, 72(3), pp. 205-216.
- Raphael, S., & Blakeley, R. (2016), "Rendition in the 'War on Terror,'" in Jackson, R. (ed.), *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*, pp. 181-189, New York: Routledge.
- Rogers, P. (2016), "A Critical Perspective on the Global War on Terror," in

- Jackson, R. (ed.), *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*, pp. 225-236, New York: Routledge.
- Ross, J. I. (1993), "Structural Causes of Oppositional Political Terrorism: Towards a Causal Model," *Journal of Peace Research*, 30(3), pp. 317-329.
- Sampson, A. P., (2004) "Networks and Neighborhoods: The Implications of Connectivity for Thinking about Crime in the Modern City," in McCarthy, H., Miller, P., and Sidmore, p., (eds.), *Network Logic: Who Governs in an Interconnected World?*, pp. 157-166, London: Demos.
- Sandler, T. (2018), *Terrorism: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press.
- Schmid, A. P. (2012), "The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism," *Perspectives on Terrorism*, 6(2), pp. 158-159.

海洋プラスチックごみに関する 国際的動向

辻 昌美

1. はじめに

我々の生活になくてはならないプラスチック。その便利さゆえ、大量に生産・消費・廃棄され、難分解性のために環境中に長期間存在するため、プラスチックごみが注目を集める環境問題の一つとなっており、令和元年版の環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書においては「プラスチックを取り巻く状況と資源循環体制の構築に向けて」という章を設けている¹⁾。また、海洋白書2019においては巻頭特集「なぜプラスチックが海の問題なのか」が組まれている²⁾。

海に流出した、あるいは海域で廃棄されたプラスチックごみ(海洋プラスチックごみ)の問題はその現状、影響、対策などについて地球的規模あるいは地域レベルで各般に広く取り上げられている。しかし、様々な国際機関による歴史的動向に焦点を当て俯瞰したものは、上記白書の他、プラスチックごみ対策(高田2018³⁾、木村2018⁴⁾)や海洋政策(海洋政策研究所2019⁵⁾)といった、より全般的な問題の一部として取り上げられているものが多い。

1) 環境省編(2019)。令和元年版 環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/>
(ウェブページへのリンクは全て2019年11月27日確認済)

2) 公益財団法人 笹川平和財団 海洋政策研究所(2019)。海洋白書2019

本稿では、国連機関および国際的な公的機関による議論を中心に、海洋プラスチックごみに対する取組の経緯について見てみることにする。

なお、巷間では、雨水、飲み水など海域以外の環境中でのプラスチックの検出についても、化学繊維からなる衣料品のような発生源の影響も含め注目を集めているが⁶⁾、本稿では陸域での問題も参照しつつ、海洋プラスチックごみ問題を中心に考察する。

なお、枠で囲んだ各種機関の決議その他は特記ない限り筆者が簡略化し翻訳したもので、原文はより詳細な記述となっている部分がある点にご留意されたい。

2. 国際的取組

海洋プラスチックごみの議論を始めるに当たり記しておくこととして、国際的な議論の始まりは海洋ごみ全般についてであったことが挙げられる。あるいは現在でも問題はプラスチックを含む海洋ごみの問題であり続けている。海洋ごみにはプラスチックに加え、金属、ガラス、布など様々な材質のものがあるが、プラスチックの占める割合が多いことは多くの海域に共通しており、75%に達するとする指摘もある⁷⁾。このことから、「海洋ごみ」としての議論には、たとえ明示的に「プラスチック」とされていなくても、プラスチックが主要な対象となっていることは明らかである。

3) 高田 秀重 (2018). マイクロプラスチック汚染の現状、国際動向および対策 廃棄物資源循環学会誌, 29(4), 261-269

4) 木村 ひとみ (2018). 国際取引法研究の最前線(第75回)海洋プラスチックごみに関する環境規制の動向と課題 国際商事法務, 46(11) 1571-1575

5) 公益財団法人 笹川平和財団 海洋政策研究所 (2019). 総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究 各国および国際社会の海洋政策の動向

6) WHO (2019). Microplastics in drinking-water

7) UNEP (2019). Global Environment Outlook - GEO-6: Healthy Planet, Healthy People. Nairobi. DOI 10.1017/9781108627146

なお、海洋ごみの定義としては、GPA (Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities、陸域活動からの海洋環境の保護に関する世界行動計画) による「海洋及び沿岸環境において捨てられたか処分されたか置き去りにされた、持続性があるか製造されたか加工された固体物質」⁸⁾が挙げられる。海洋ごみには陸上起源(陸域での人間活動)と海上起源(水産業、海運等)のものがある。

また、マイクロプラスチックの定義としては、GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection、海洋環境保護の科学的側面に関する専門家会合)による「直径5ミリ未満のプラスチック片」⁹⁾が挙げられる。また、更に小さなプラスチックについてナノプラスチックとして議論されることがある¹⁰⁾。

2.1 問題と注目の始まり

1907年にベークランドが人類初の完全人工合成のプラスチックであるベークライトを創造して以降プラスチックの利用は高まり、1950年代にはプラスチックの生産・消費のブームとなり、次第に使い捨て文化をけん引することとなった。プラスチックごみは、その安定性のために環境中で多く見られるようになり、1972年には海面におけるプラスチックごみについての¹¹⁾、1973年には海鳥

⁸⁾ GPA (1995). A 20-year Perspective on a Unique Programme to Advance the Ocean Agenda UNEP/GPA/IGR4/INF/3

⁹⁾ GESAMP. Microplastics in the ocean
http://www.gesamp.org/site/assets/files/1720/24472_gesamp_leaflet_pq.pdf

¹⁰⁾ Julien Gigault, Alexandra ter Halle, Magalie Baudrimont, Pierre Yves Pascal, Fabienne Gauffre, Thuy-Linh Phi, Hind El Hadri, Bruno Grassl, Stéphanie Reynaud (2018). Current opinion: What is a nanoplastic? *Environmental Pollution* 235, 1030-1034

¹¹⁾ Edward J. Carpenter, K.L. Smith Jr (1972). Plastics on the Sargasso Sea Surface *Science*, 175, 1240-1241
DOI: 10.1126/science.175.4027.1240

による海面のプラスチック摂取についての報告がされている¹²⁾。

その後、海洋ごみ全般を重大な環境問題とする認識は1980年代に高まりを見せ、関連の研究論文数も増加し、1987年には Marine Pollution Bulletin¹³⁾が海洋ごみの特集を組み、その特集号の論文のうちタイトルに「プラスチック」を含むものが半数を占めている。

2.2 国際的議論の始まり

海洋ごみに焦点を当てた国際会議として早い時期から行われたものとして、ICMD (International Conference on Marine Debris、海洋ごみ国際会議) が挙げられる。これは、1984年に NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration、米国海洋大気庁) により開催された海洋ごみの運命と影響に関するワークショップ (Workshop on the Fate and Impact of Marine Debris、日本、韓国、カナダ等の諸外国からも参加) を初回として起源をもつものである。1989年の第2回会議以降、国連組織 (第2回は UNESCO) も共催に加わり名称が ICMD となった。

NOAA と UNEP (United Nations Environmental Programme、国連環境計画) の共催による2011年の第5回会議においては、海洋ごみ防止・管理のための地球規模枠組としてホノルル・ストラテジーがまとめられ¹⁴⁾、12項目の行動を掲げたホノルル・コミットメントがエンドースされた¹⁵⁾。その後、第6回会議が2018年に開催されるに至っている。

¹²⁾ Stephen I. Rothstein (1973). Plastic Particle Pollution of the Surface of the Atlantic Ocean: Evidence from a Seabird *Condor*, 75(3), 344-345

¹³⁾ Marine Pollution Bulletin 18(6B)

¹⁴⁾ UNEP & NOAA (2011). The Honolulu Strategy: A global framework for prevention and management of marine debris
https://marinedebris.noaa.gov/sites/default/files/publications-files/Honolulu_Strategy.pdf

¹⁵⁾ UNEP & NOAA (2011). The Honolulu Commitment
<https://marinedebris.noaa.gov/sites/default/files/honolulucommitment.pdf>

ホノルル・ストラテジー：海洋ごみ防止・管理のための世界的フレームワーク

ゴール A：海域に流入する陸域起源海洋ごみの量及び影響の削減

- 戦略 A1. 教育及びアウトリーチ実施
- 戦略 A2. 市場原理に基づく手法の利用
- 戦略 A3. インフラストラクチャ利用とベストプラクティス実施
- 戦略 A4. 法制度及び政策の立案、強化、立法
- 戦略 A5. 規制枠組の改善
- 戦略 A6. 遵守監視及び施行のための能力強化
- 戦略 A7. 定期的清掃活動実施

ゴール B：海域起源海洋ごみの量及び影響の削減（固体廃棄物、逸失貨物、逸失・投棄漁具、放棄船を含む）

- 戦略 B1. 利用者の教育及びアウトリーチ実施
- 戦略 B2. 廃棄物減量化・適切な貯蔵・処理の確立と実施強化
- 戦略 B3. 業界のベスト・マネジメント慣行の確立と実施強化
- 戦略 B4. 改良漁具あるいは代替技術採用の確立・促進
- 戦略 B5. 法制度及び政策の立案と施行強化、MARPOL 条約付属書 V（筆者注：後述）及び関連国際協定等の履行
- 戦略 B6. 遵守監視及び施行のための能力強化（(1) 国及び自治体レベル、(2) 国際的レベル）

ゴール C：海岸、底生生物生息地、遠洋に蓄積した海洋ごみの量及び影響の削減

- 戦略 C1. 教育及びアウトリーチ実施
- 戦略 C2. 蓄積した海洋ごみの除去に関する技術・手法の確立及び活用促進
- 戦略 C3. 海洋ごみ除去対応を共同管理するための能力強化
- 戦略 C4. 逸失・投棄漁具その他の蓄積物除去のためのインセンティ

ブの確立及び実施強化

戦略 C5. 海洋ごみ除去促進のための地域・国・地方メカニズムの設立

戦略 C6. 海岸、底生生物生息地、遠洋からの海洋ごみ除去

ホノルル・コミットメント

1. 廃棄物削減の選択をする
2. 全ての市民、業界、政府が責任を負い解決策を見出すよう勧奨する
3. 技術的、法的、政策的、コミュニティベース的、経済的/市場経済的解決策を共有する
4. 廃棄物防止・最少化のメカニズムを唱道する
5. 廃棄物を資源へと変えるイニシアティブを促進する
6. 海洋ごみを削減するための地球的、地域的、国家的、地方的目標を作成する
7. 海洋ごみの規模・性質・排出源・影響についての世界的知見・理解・モニタリングを改善し、人の健康、生物多様性、経済発展への影響について普及啓発を図る
8. 地球的、地域的、亜地域的組織と協働する
9. ホノルル・ストラテジー実施に資する世界的、地域的、国家的、地方的活動のための財政支援を推奨する
10. ホノルル・コミットメントを支持する関連国際的活動の場を推奨し、各国政府がホノルル・ストラテジーに記された目標と活動に沿った行動を取ることを推奨する
11. 様々なステークホルダーの地球的ネットワークに参加する
12. ホノルル・ストラテジーの発展と実施に貢献する

2.3 国連関連（条約以外）

国連の中で環境問題全般を担当する機関は UNEP であるが、世界遺産や科学技術の面からも広く知られているように、UNESCO（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization、国連教育科学文化機関）がかかわる分野が少なくない。海洋プラスチックごみ問題についても、その科学的、分野的（水産業など）、地理的（海洋）側面から、UNESCO だけでなく FAO（Food and Agriculture Organization、国連食糧農業機関）、IMO（International Maritime Organization、国際海事機関）など多くの機関が関係している。

また、国連システムの中には環境問題を機関間で横断的に情報交換できるような、EMG（Environment Management Group、環境管理グループ）が存在する。

さらに、環境分野は持続可能な開発の3本の柱の一つであることから、国連総会や持続可能な開発会議を含め、より大きな範疇の中でも海洋プラスチックごみ問題が取り上げられている。

なお、以下に記す活動や報告は、その中心となった機関のものとして挙げているが、多くの場合、関係機関との協力のもとに行われたり作成されたりしているものであることに留意されたい。

(1) リオサミット及びリオ+20

1992年に開催された「国連環境開発会議（地球サミット、リオサミット）」で採択された行動計画であるアジェンダ21¹⁶⁾においては、海洋保護の章においては海洋環境保護全般に言及する箇所が多く、351頁に上る文書の中で海洋ごみを明示的に記述している箇所は1か所のみではあるが（海洋汚染物質の一項目として、「ごみ及びプラスチック」をパラ17.18に明示）、逆に言えば海洋汚染問題に関する記述は全てプラスチックごみ問題を含んでいると解釈できる。

¹⁶⁾ United Nations Conference on Environment & Development (1992). Agenda 21
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

その後、2012年の「国連持続可能な開発会議（リオ+20）」（上記地球サミットのフォローアップ会合）の成果文書として採択された「我々の求める未来¹⁷⁾」では、パラ163で海洋汚染の問題の一つとして、プラスチックを含む海洋ごみの問題を挙げるとともに、関連する条約の効果的实施及び、GPA などの関連するイニシアティブのフォローアップを通じて行動を起こす旨をコミットしている。

(2) 国連総会

海洋ごみの問題は国連総会でも取り上げられている。2005年の第60回総会決議30「海及び海洋法」¹⁸⁾において、海洋ごみの情報・データが不足していることが認識され、関係者が海洋ごみ問題に取り組む必要があることを表明している。

総会決議30「海及び海洋法」のうち海洋ごみ関連箇所

12. 小島嶼国が陸域由来海洋汚染及び海洋ごみからの影響に脆弱であることを銘記し、途上国の能力構築の必要性を認識
65. 海洋ごみの情報・データが不足していることを銘記し、当該問題の範囲及び性質について関係国・国際機関が更なる調査を行うことを勧奨し、各国が産業界及び市民社会とパートナーシップを構築することを勧奨
66. 各国が海洋ごみ問題を沿岸・港湾・海洋産業における廃棄物管理を扱う国家戦略に統合するよう要請し、また、各国が地域・亜地域レベルで海洋ごみ共同防止・回収プログラムを構築・実施するために協力することを勧奨
67. IMO が関係機関と協議の上、「1973年の船舶による汚染の防止のための

¹⁷⁾ United Nations Conference on Sustainable Development (2012). The Future We Want <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>

¹⁸⁾ United Nations General Assembly (2006). Resolution adopted by the General Assembly on 29 November 2005: Oceans and the law of the sea. A/RES/60/30

国際条約に関する1978年の議定書（MARPOL 条約）」附属書 V をレビューし、海域由来の海洋ごみに対処する点での効果を評価するよう勧める

68. 港湾での廃棄物受入施設関連の IMO の継続的取組を歓迎するとともに、そのような施設の不十分さについて問題分野を特定し対処するための行動計画を構築したことを銘記

69. 各国に、陸域由来の海洋汚染を規制・削減・最小化するための全ての適切な対策を、国の持続可能な開発戦略・プログラムの一部として、また、GPA やモントリオール宣言（筆者注：後述）の実施を進めるものとして取るよう求める

70. 第 2 回 GPA 政府間レビュー会議開催を歓迎

また、同上の第60回総会決議31「持続可能な水産業」¹⁹⁾においては、ALFG(あるいは ALDFG、abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear、逸失・投棄漁具) 及び海洋ごみとして海上起源のごみについて言及している。

総会決議31「持続可能な水産業」のうち海洋ごみ関連箇所

(前文) 海洋ごみが世界的越境汚染問題であること、また、多くの異なるタイプと発生源のために様々な防止・除去手法が必要であることを認識

77. 各国、FAO、IMO、UNEP、地域海プログラム、地域・亜地域水産業管理組織その他の政府間組織が逸失・投棄漁具問題に行動を（まだ取っていないならば）取るよう求める

78. 各国、関係政府間機関、FAO、IMO、UNEP、GPA、地域海プログラム、

¹⁹⁾ United Nations General Assembly (2006). Resolution adopted by the General Assembly on 29 November 2005: Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. A/RES/60/31

地域・亜地域水産業管理組織及び NGO を含む関連ステークホルダーが、逸失・投棄漁具及び海洋ごみの問題に対処するため、密接な協力と調整を行うよう推奨

79. 各国が、直接あるいは地域・亜地域水産業管理組織を通じ、関連ステークホルダーと密接な協力と調整を行いつつ、各種イニシアティブ（共同防犯・回収プログラムの構築・実施、情報交換のためのクリアリングハウス機能の創設、情報公開等）を通じて逸失・投棄漁具及び海洋ごみの問題に対処することを勧奨

80. 各国、UNEP、GPA、FAO、IMO、地域・亜地域水産業管理組織及び関係政府間機関が、APEC 逸失・投棄漁具及び関連海洋ごみに関する教育・アウトリーチ（2004年）の成果を如何に実施できるか検討するよう勧奨

81. 各国が、水産業界及び地域・亜地域水産業管理組織の中で逸失漁具及び海洋ごみ問題の啓発活動を行うとともに、行動のための選択肢を特定することを推奨

82. FAO 水産委員会が逸失漁具及び海洋ごみ問題を、特に FAO 責任ある水産業のための行動規範（Code of Conduct for Responsible Fisheries）の関連条文の実施の点について2007年の次回委員会で検討するよう推奨

2008年の第63回総会では、総会決議111「海及び海洋法」²⁰⁾及び112「持続可能な水産業」²¹⁾において、2005年に取り上げた問題に再び言及している。

²⁰⁾ United Nations General Assembly (2009). Resolution adopted by the General Assembly on 5 December 2008: Oceans and the law of the sea. A/RES/63/111

²¹⁾ United Nations General Assembly (2009). Resolution adopted by the General Assembly on 5 December 2008: Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. A/RES/63/112

総会決議111「海及び海洋法」のうち海洋ごみ関連箇所

16. 小島嶼国が陸域由来海洋汚染及び海洋ごみからの影響に脆弱であることを銘記し、廃棄物管理実施改善について普及啓発及び実施援助のために途上国の能力向上の必要性を認識
106. UNEP が他の国連機関と協力しながら行った海洋ごみ関連の活動を歓迎し、各国が産業界や市民社会とのパートナーシップを更に構築していくことを推奨
107. 各国が海洋ごみ問題を沿岸・港湾・海洋産業における廃棄物管理を扱う国家戦略に統合するよう要請し、また、各国がこの問題に対処するために適切な経済的インセンティブを構築することを推奨し、さらに各国が地域・亜地域レベルで海洋ごみ共同防止・回収プログラムを構築・実施するために協力することを勧奨

総会決議112「持続可能な水産業」のうち海洋ごみ関連箇所

(前文) 海洋ごみが世界的越境汚染問題であること、また、多くの異なるタイプと発生源のために様々な防止・除去手法が必要であることを認識

111. 逸失・投棄漁具及び海洋ごみの問題についての第60回国連総会決議31のpara77から81の受容性及びそれらの問題が有する悪影響を再確認し、各国及び地域水産業管理組織による上記決議実施の進捗加速を要請

第60回と63回の決議の内容を比較してみると、UNEP や他の国連機関による活動を評価しつつも、問題の解決のためには各国及び地域レベルでの協力組織が海洋ごみ問題に取り組む必要性の高さを繰り返し強調していることが分かる。

国連総会決議31で言及されている FAO の「責任ある水産業のための行動規

範」(1995)では、各国及び水生生態系利用者は廃棄物を最小化するとともに、船舶関係者は MARPOL 条約附属書 V (後述)などの要件を満たさなければならぬとされている。

総会決議「海及び海洋法」は毎回のように出され、少なくとも直近5年(2014~2018年)の同決議では海洋プラスチックごみの問題が触れられている。また、後述の国連海洋会議でまとめられた「私たちの海、私たちの未来：行動呼びかけ」(2017年の国連総会決議312)においても海洋プラスチックごみの問題が触れられている。

(3) 陸域活動からの海洋環境の保護に関する世界行動計画 (GPA)

UNEPの主導により1995年に設立されたGPAは、2001年の第1回政府間会合でモントリオール宣言²²⁾を出し、関係機関との協力の下、海洋ごみを含む様々な陸域起源の海洋汚染問題に取り組む方向性を明らかにした。2006年の第2回政府間会合に提出された報告書「海洋環境状況：トレンドとプロセス (The State of the Marine Environment: Trends and Processes)」²³⁾においては、海洋ごみを9項目の海洋環境汚染原因(下水、残留性有機汚染物質、放射性物質、重金属、油分、栄養塩類、底質堆積状況変化、海洋ごみ、生息地の物理的改変及び悪化)の一つとして挙げており、特にプラスチックごみについても影響を指摘している。2012年の第3回政府間会合では「GPAの実施促進に関するマニ

²²⁾ Intergovernmental Review Meeting on the Implementation of the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (2001). Montreal Declaration on the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities (Adopted by the Intergovernmental Review Meeting on the Implementation of the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities at its first meeting on Friday, 30 November 2001)

²³⁾ Intergovernmental Review Meeting on the Implementation of the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (2006). The State of the Marine Environment: Trends and processes

ラ宣言」²⁴⁾が出され、その中で海洋ごみに関するグローバル・パートナーシップ（Global Partnership on Marine Litter、GPML）の設立を勧告している。政府間会合はこれまでに4回開催（第4回は2018年）されている。

(4) 海洋ごみに関するグローバル・パートナーシップ（GPML）²⁵⁾

上記マニラ宣言の勧告に基づき、GPMLが国際機関、政府、NGO、学界、民間セクター、市民社会及び個人々人を結びつける地球規模のパートナーシップとして2012年のリオサミットの中で開始された。活動目的としては、(1)経済、生態系、動物福祉、人の健康に関する海洋ごみの悪影響を世界的に削減、(2)国際協力・調整強化、(3)ナレッジマネジメント、情報共有、活動進展のモニタリング推進、(4)廃棄物管理対策を通じた資源効率と経済発展の推進、(5)海洋ごみの発生源、運命及び影響に関する意識向上、(6)海洋ごみの運命及び影響に関する新たな問題（食物網における《マイクロ》プラスチックの摂取、それに関連した汚染物質の移動と影響）の評価が挙げられている。GPMLは海洋ごみ問題の解決のために広く活躍するべく、後述のUNEA（United Nations Environment Assembly、国連環境総会）決議の中でも言及されている。

(5) UNEP

① 各種出版物

上記活動の多くにおいてもUNEPはそのイニシアティブを発揮してきているが、また、後述する種々の関連条約においても果たす役割には大きなものがあるが、その出版物（他機関と協働のものを含む）を見ると、各種知見の収集、

²⁴⁾ Intergovernmental Review Meeting on the Implementation of the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (2012). Manila Declaration on Furthering the Implementation of the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities

²⁵⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=7471>

政策提案など、議論のために有用なインプットとして、また情報共有・普及啓発の材料として用いられてきたものがある。

海洋ごみ全般については、「海洋ごみ：分析的概観 (Marine Litter: An analytical overview)」(2005)²⁶⁾、「海洋ごみ：世界的課題 (Marine Litter: A Global Challenge)」(2009)²⁷⁾、「海洋ごみ問題を扱うための、市場原理に基づく手法の活用に関するガイドライン (Guidelines on the Use of Market-based Instruments to Address the Problem of Marine Litter)」(2009)²⁸⁾、「海洋ごみ立法：政策立案者のためのツールキット (Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers)」(2016)²⁹⁾、「海洋ごみ：重要な図表 (Marine Litter Vital Graphics)」(2016)³⁰⁾が挙げられる。海洋プラスチックごみについては、「生分解性プラスチックと海洋ごみ：誤解、懸念及び海洋環境に関する影響 (Biodegradable Plastics & Marine Litter: Misconceptions, Concerns and Impacts on Marine Environments)」(2015)³¹⁾、「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチック：行動を鼓舞し政策変更を導く世界的教訓及び研究 (Marine Plastic Debris & Microplastics: Global lessons and research to inspire action and guide policy change)」(2016)³²⁾、「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックとの闘い：関連する国際的、地域的、亜地域的ガバナンス戦略

²⁶⁾ UNEP (2005). Marine Litter, an analytical overview

²⁷⁾ UNEP (2009). Marine Litter: A Global Challenge

²⁸⁾ Ten Brink, P., Lutchman, I., Bassi, S., Speck, S., Sheavly, S., Register, K., and Woolaway, C. (2009). Guidelines on the Use of Market-based Instruments to Address the Problem of Marine Litter. Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brussels, Belgium, and Sheavly Consultants, Virginia Beach, Virginia, USA.

²⁹⁾ UNEP (2016). Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers

³⁰⁾ UNEP & GRID-Arendal (2016). Marine Litter Vital Graphics

³¹⁾ UNEP (2015). Biodegradable Plastics and Marine Litter. Misconceptions, concerns and impacts on marine environments

³²⁾ UNEP (2016). Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change

及び手法の有効性評価 (Combating Marine Plastic Litter and Microplastics: An Assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches)」(2017)³³⁾、「海洋プラスチックごみ削減のための代替材採用の可能性を探る (Exploring the potential for adopting alternative materials to reduce marine plastic litter)」(2018)³⁴⁾、「プラスチックと浅水域のサンゴ礁 (Plastics and Shallow Water Coral Reefs)」(2019)³⁵⁾が挙げられる。

また、FAO と合同で「逸失・投棄漁具 (Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear)」(2009)³⁶⁾を、IOC (Intergovernmental Oceanographic Commission、ユネスコ政府間海洋学委員会) と合同で「海洋ごみの調査及びモニタリングに関するガイドライン (Guidelines on Survey and Monitoring of Marine Litter)」(2009)³⁷⁾を、GEF (Global Environment Facility、地球環境ファシリテーター) と合同で「海洋プラスチックへの対処：全体的アプローチ——再検討報告書 (Addressing marine plastics: A systemic approach - Stocktaking report)」(2018)³⁸⁾を出版している。

そのほか、海洋プラスチックごみに焦点を当てたわけではないが、プラステック

33) UNEP (2017). Combating marine plastic litter and microplastics: An assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches

34) UNEP (2017). Exploring the potential for adopting alternative materials to reduce marine plastic litter

35) UNEP (2019). Plastics and shallow water coral reefs. Synthesis of the science for policy-makers

36) UNEP & FAO (2009). Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear

37) Cheshire, A.C., Adler, E., Barbière, J., Cohen, Y., Evans, S., Jarayabhand, S., Jęftic, L., Jung, R.T., Kinsey, S., Kusui, E.T., Lavine, I., Manyara, P., Oosterbaan, L., Pereira, M.A., Sheavly, S., Tkalin, A., Varadarajan, S., Wenneker, B., Westphalen, G. (2009). *UNEP/IOC Guidelines on Survey and Monitoring of Marine Litter*. UNEP Regional Seas Reports and Studies, No. 186; IOC Technical Series No. 83: xii + 120 pp.

38) UNEP (2018). Addressing marine plastics: A systemic approach - Stocktaking report

くごみ関連では以下の出版物が公刊されている。「プラスチックを評価する：消費財産業におけるプラスチック使用の測定、管理、公開のためのビジネス・ケース (Valuing Plastic: The Business Case for Measuring, Managing and Disclosing Plastic Use in the Consumer Goods Industry)」(2014)³⁹⁾、「コスメティックスの中のプラスチック (Plastic in Cosmetics)」(2015)⁴⁰⁾、「使い捨てプラスチック：持続可能性のためのロードマップ (Single-use Plastics: A Roadmap for Sustainability)」(2018)⁴¹⁾。

これら多くの報告書の中で、後述する UNEA による要請に基づき作成され UNEA での議論の基礎ともなった主要なものとしてのものとして二つの報告書の重要部分について記述する。

一つ目は「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック：行動を鼓舞し政策変革を導くための地球的教訓と研究」(2016)である。これは、後述する UNEA1での決議に基づく要請により作成・出版された。

「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック：行動を鼓舞し政策変革を導くための地球的教訓と研究」より「政策関連勧告」

(a) 調査とその主要結論を認識する

- (i) 海域におけるプラスチックごみの集積は共通の懸念事項である
- (ii) 防止が鍵ではあるが、プラスチックの流入を削減する最も危急の短期的解決策は、廃棄物収集及び管理の改善（特に途上国）である
- (iii) 長期的解決策には、あらゆるレベルでのガバナンス改善とともに、行動及びシステム変革（更なる循環型経済や更なる持続可能な生産消費パターンのような）が含まれる

³⁹⁾ UNEP (2014) Valuing Plastics: The Business Case for Measuring, Managing and Disclosing Plastic Use in the Consumer Goods Industry

⁴⁰⁾ UNEP (2015). Plastic in Cosmetics

⁴¹⁾ UNEP (2018). SINGLE-USE PLASTICS: A Roadmap for Sustainability

- (iv) 雨水の氾濫（オーバーフロー）や流出が、不適切な排水処理とともに、海洋プラスチックとマイクロプラスチックによる汚染に大きく寄与している。それらの改善が、追加的で広範囲の社会経済的便益を有するであろう
- (v) 民間セクターを含むステークホルダー・エンゲージメントは、法制度、市場原理に基づく手法、環境のベストプラクティス及び利用可能な最善の技術とともに、海洋プラスチック汚染緩和に重要な役割を果たす
- (b) 既存の国際・地域フレームワークの実施・履行を強化する
- (c) 既存の規制フレームワークをレビューする
- (d) あらゆるレベルでの協力を強化・増加させる
- (e) 国際機関を招待する
 - (i) バーゼル、ロッテルダム、ストックホルム条約
 - (ii) SAICM（筆者注：Strategic Approach to International Chemicals Management、国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ）、OECD
 - (iii) WTO
 - (iv) 国際金融機関（GEF、世銀等）
 - (v) 業界団体などの非伝統的グループ
 - (vi) UNEP、IMO、FAOなどの、既に海洋ごみを扱っている機関
- (f) 相対的寄与度を定量化する
- (g) 海洋ごみ緩和のための行動に優先順位付けをする
- (h) 費用効果の高いモニタリングとアセスメントの戦略を開発する
 - (i) 方法の調和と標準化
 - (ii) モニタリングプログラムの創設
 - (iii) 改善行動に関する報告及び評価
 - (iv) 国際協力の強化
 - (v) マテリアルフローのコスト会計に関する特定、割振り、分析の改善

- (vi) KPI の作成
- (vii) 情報共有
- (i) SDGs 及び関連プロセスの実施及びモニタリングとのシナジーを促進する
- (j) 参加意識を高める
 - (i) 関係者の位置付けを明確にする
 - (ii) 情報へのアクセス権を提供し保護する
 - (iii) 弱者のニーズと配慮を考慮に入れる
 - (iv) ジェンダー配慮を行う
- (k) 社会経済及び環境コストを評価する
- (l) 地球規模及び地域レベルの海洋ごみ指標を開発する
- (m) 予防原則を用いる
 - (i) 使い捨てプラスチック製品の劇的な削減または禁止
 - (ii) より持続可能な生産消費パターンに向けた、プラスチック使用削減策その他の行動変革インセンティブの促進
 - (iii) 工業生産における、環境に優しくリサイクル可能な材料の促進
 - (iv) 回収不可能なプラスチック材の段階的廃止（フェーズアウト）
 - (v) EPR（筆者注：Expanded Producer Responsibility、拡大生産者責任）プログラム及び LCA（筆者注：Life Cycle Assessment、ライフサイクルアセスメント）の促進
 - (vi) 発生源のための技術イノベーションの促進
 - (vii) 6R フレームワーク（redesign, reduce, remove, reuse, recycle, recover）の促進
- (n) 経済、社会、環境コストの検討
 - (i) 廃棄物引き渡しの改善
 - (ii) 廃棄物及び排水関連インフラの効率改善
 - (iii) 最終処分場の適切な管理と規制

- (iv) 統合廃棄物管理の促進
- (v) プラスチックごみの資源としての再評価
- (vi) 適切なりサイクル活動
- (o) プラスチック製品に対するライフサイクルアプローチ促進のための支援努力
 - (i) 環境社会コストの製品への内部化
 - (ii) ループを閉じるプロセスの強化
 - (iii) 製品寿命の改善
 - (iv) グリーン公共・民間調達の推進
 - (v) グリーン・エンジニアリング原則及びフレームワーク、エコデザイン、エコラベル等の検討
 - (vi) 民間アクターの強化
- (p) (海洋環境における) 生物分解性についての国際的合意を得た定義ができるまでは、「生物分解性」と付されたプラスチック製品の採用が、海域に流入するプラスチックの量や海洋環境における物理科学的影響のリスクを著しく減らすことにはつながらないことを認識する
- (q) 費用効果の高い活動及び手法を推進する
- (r) 以下により教育と啓発を強化する
 - (i) 全ての教育レベルにおいて教育カリキュラムに要素を導入
 - (ii) 行動変革を促進するため、特定の利益集団や年代層をターゲットとした教材を提供する

もう一つは「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックとの闘い：関連する国際的、地域的、亜地域的ガバナンス戦略及び手法の有効性評価」(2017)である。この中では、今後取りうる3つのオプションを挙げているが、基本的に3番目のオプションを2つのフェーズに分けて実施することが推奨されている。

3つのオプションの概要

	<p>オプション1：現状維持</p>	<p>オプション2：既存枠組の見直し・強化、産業界を扱うコンポーネントの追加</p>	<p>オプション3：多くの階層からなるガバナンス・アプローチを持った、新たな地球的仕組</p>
<p>海洋プラスチック及びロプチックした地球包括メカニズム</p>	<p>推奨されない</p>	<p>必要——ボランティア</p>	<p>必要——拘束力あり（法的拘束力及びボランティアな対策の組合せ）</p>
<p>可能な実施方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・既存制度（地域海プログラム及び多国間協定を含む）の強化 ・バーゼル条約の展開をモニター 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存国際組織の権限を調整し、拡大（具体的調整内容） ・地域海プログラム及び他の機構による対策を強化・追加 ・ホノルル・ストラテジー等を改訂し、国レベルでの実施改善を鼓舞するとともに指標について合意 ・少なくとも以下の項目を含む任意の協定を採択 <ul style="list-style-type: none"> —プラスチック及び添加物の生産・消費・最終処理に関する報告の標準化 —ボランティアな国家削減目標の導入 —地球的産業ガイドラインの作成・改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・法的拘束力を有する新たな国際的仕組を設立 ・並行して、初期行動を取るとともに経験を積むため、オプション2に掲げた事項を開始 ・法的拘束力を有する仕組は2つのフェーズに分けて実施（フェーズI）以下を含むボランティアな対策の作成 <ul style="list-style-type: none"> —自主規定した国家削減目標の導入 —回収とリサイクルを促進する、産業界主導のデザイン基準の作成・改善（フェーズII）以下を含む拘束力を有する協定の作成 —批准・加入手続 —自主規定した国家削減目標設定義務 <ul style="list-style-type: none"> —国家インベントリの作成・更新（プラスチック及び添加物の生産・消費・最終処理・貿易） —国家削減目標の見直し・改善のための固定タイムライン —産業界による環境及び品質管理のための国際的技術標準策定のための協力義務 —毒性を有しないプラスチックの国際取引を規制する方策 —コンプライアンス方策（モニタリング、レポートイング） —責任と補償、資金供給、情報交換のためのメカニズム設定に当たっての法的根拠 —途上国のニーズ及び地域差の考慮（適用除外、適用延長等）

② 各種活動

UNEP は、UNEA 事務局として、また、関連条約事務局運営や関係機関との協力、普及啓発活動などを通じて、海洋プラスチックごみ問題に取り組んでいる。しかしながら、前述のように陸上での生産・消費活動、海域での人間活動（水産業、鉱業等）、海洋分野というように、UNEP の所掌範囲を超えた部分もあり、他機関との連携が不可欠である。

UNEP が毎年出版しているイヤーズブックの2011年版⁴²⁾においては、章を立てて詳述する3つのトピックの第一として海洋プラスチックごみを取り上げている（他のふたつは「リンと食糧生産」「森林生物多様性」）。

また、GEO（Global Environment Outlook、世界環境概観）の最新版であるGEO6（2019）の中でも、第6章の生物多様性及び第7章の海洋及び沿岸域において海洋プラスチックごみ問題について触れている。普及啓発資料としては、「結び目が締まる（Tightening the noose）」⁴³⁾というタイトルで動物への海洋ごみの絡みつきの問題を取り上げたリーフレットを作成している。さらに、2018年の世界環境デーのテーマは「プラスチック汚染をなくそう」であった⁴⁴⁾。

さらに、新たな環境問題について注意喚起をする UNEP フロンティアズ報告書の2016年版⁴⁵⁾では、マイクロプラスチックを6つの新たな環境問題（持続可能な開発のための金融部門、人畜共通伝染病、マイクロプラスチック、気候変動による損失と損害、作物への有害物質蓄積、生きた動物の違法取引）の一つとして取り上げている。

海洋ごみについて問題発生の上流部分から世界を変革するため、UNEP は

⁴²⁾ UNEP (2011). UNEP Year Book 2011: Emerging issues in our global environment

⁴³⁾ UNEP. Tightening the noose: The growing threat of marine litter
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/13625/marinelitter_flyer.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴⁴⁾ <https://www.unenvironment.org/events/un-environment-event/world-environment-day-2018>

⁴⁵⁾ UNEP (2016). UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern

「きれいな海キャンペーン (CleanSeas Campaign)」を2017年に開始し、政府のみならず市民や民間企業も含めた意識向上を図っている⁴⁶⁾。

(6) 海洋環境保護の科学的側面に関する専門家会合 (GESAMP)

GESAMP は、海洋環境保護の科学的側面について国連システムに助言を与えるため、1969年に IMO、FAO、IOC、WMO (World Meteorological Organization、世界気象機関) が主体となって創設された。現在では、1977年には UNEP も加わり10機関が関係している。

海洋プラスチックごみについては2010年に専門家によるワークショップが開催され、議事録が「海洋における難分解性、生物濃縮性、毒性を有する物質の運搬にベクターとして機能するマイクロプラスチック粒子に関する GESAMP 国際ワークショップ議事録」(2010)⁴⁷⁾という報告書の形で出版されている。

GESAMP はトピック毎に作業部会を設置し専門家による議論を進めており、プラスチックごみについては作業部会40「海洋環境におけるプラスチック及びマイクロプラスチックの起源、運命及び影響」が検討を行っており、以下の3本の報告書を出版している:「海洋環境におけるマイクロプラスチックの排出源、運命、影響:地球規模のアセスメント」(2015)⁴⁸⁾、「同上 第二部」(2016)⁴⁹⁾、「海洋プラスチックごみのモニタリング及びアセスメントのための

⁴⁶⁾ <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25398/Clean%20Seas-%20Campaign%20on%20marine%20litter.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁴⁷⁾ GESAMP (2010, IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection); Bowmer, T. and Kershaw, P.J., 2010 (Eds.), Proceedings of the GESAMP International Workshop on plastic particles as a vector in transporting persistent, bio-accumulating and toxic substances in the oceans. GESAMP Rep. Stud. No. 82, 68pp.

⁴⁸⁾ GESAMP (2015). "Sources, fate and effects of microplastics in the marine environment: a global assessment" (Kershaw, P. J., ed.). (IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). Rep. Stud. GESAMP No. 90, 96 p.

ガイドライン」(2019)⁵⁰⁾。

また、作業部会43では漁具その他の船舶関連ごみを含む海域起源の海洋ごみ問題を扱っている。海運業界でのプラスチック生産・使用について定量的分析を断念し、定性的取りまとめを行い2020年1月に中間報告書を出す予定である⁵¹⁾。

(7) SDGs

2015年9月の国連持続可能な開発サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」⁵²⁾に記載された国際目標であるSDGs (Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標)の目標14 (SDG14)「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」の下、ターゲット14.1において、「2025年までに、海洋堆積物や富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する」としており、対応する指標としては、「沿岸富栄養化指数及び浮遊プラスチックごみ密度」となっている。この指標は方法論及びデータ入手可能性から分類された3段階のうち、一番低いティア3に分類されており、問題自身の抱える課題とともに

⁴⁹⁾ GESAMP (2016). “Sources, fate and effects of microplastics in the marine environment: part two of a global assessment” (Kershaw, P. J., and Rochman, C. M., eds). (IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). Rep. Stud. GESAMP No. 93, 220 p.

⁵⁰⁾ GESAMP (2019). Guidelines on the monitoring and assessment of plastic litter and microplastics in the ocean (Kershaw P. J., Turra A. and Galgani F. editors), (IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP/ISA Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). Rep. Stud. GESAMP No. 99, 130p.

⁵¹⁾ <http://www.gesamp.org/news/working-group-43-meets-in-rome-to-discuss-sea-based-sources-on-marine-litter>

⁵²⁾ United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development

評価についても課題があることがうかがえる。

また、海洋プラスチックごみはSDG14.1のみで語りつくせるものではない。少なくともSDG6、SDG12、更にはSDG3、SDG11、SDG13、SDG17も考慮に入れられるべきであろう。

(8) その他

2013年、当時の潘基文国連事務総長は、2012年に国連海洋法条約署名受付開始30周年記念国際会議で「海洋契約（The Oceans Compact）」⁵³⁾という文書を公表した。その中で海洋ごみについても言及しており、2025年までに全ての国が海洋ごみに関連した国家目標を設定することが特に重要だとしている。

また、地球規模の統合的な海洋評価として、2015年に国連はWOA（First World Ocean Assessment、世界環境評価（第1版））⁵⁴⁾を公表した。この中でも海洋汚染の一つとしてプラスチックごみの問題を取り上げている。現在、第2版作成に向けての準備が進められている。

2.4 条約等

(1) バーゼル条約

有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal、バーゼル条約）においては、2002年に「プラスチックごみの環境に配慮した管理及び処分のためのガイドライン」⁵⁵⁾を策定している。

2019年5月、バーゼル条約第14回締約国会議において附属書II、VIII及びIX

⁵³⁾ United Nations (2013). The Oceans Compact: Healthy Oceans for Prosperity

⁵⁴⁾ UNEP (2015). First Global Integrated Marine Assessment (First Ocean Assessment)
<https://www.unenvironment.org/resources/report/first-global-integrated-marine-assessment-world-ocean-assessment-i>

を改正し、汚れたプラスチックごみを条約の規制対象とするとともに、プラスチックごみパートナーシップの設立、上記ガイドラインのアップデート開始が議論された⁵⁶⁾。

(2) MARPOL73/78条約

1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978) 附属書 V 「船舶からの廃棄物による汚染の防止」⁵⁷⁾においては、全ての船舶等からのプラスチック、合成樹脂ロープ、漁具、プラスチックごみ袋等を含めたごみの海洋投棄を禁止している。

(3) ロンドン条約

廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約 (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter、ロンドン条約) 及びその1996年議定書 (1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972、ロンドン議定書)⁵⁸⁾により、主に陸上で発生した廃棄物等を船舶等から海洋投棄することは原則禁止されている。投棄禁止物質は同条約附属書

⁵⁵⁾ Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (2002). Technical guidelines for the identification and environmentally sound management of plastic wastes and for their disposal. UNEP/CHW.6/21

⁵⁶⁾ Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (2019). Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal on the work of its fourteenth meeting. UNEP/CHW. 14/28

⁵⁷⁾ [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

Iに挙げられており、プラスチックについては「耐久性のあるプラスチック及び耐久性のある合成物質(例えば網製品やロープなど)」として明記されている。

(4) 上記2条約関連

また、これらマルポール73/78条約及びロンドン条約の関連規定を補うため、MEPC (The Marine Environment Protection Committee、IMO 環境保護委員会)では、2018年に「船舶からの海洋プラスチックごみ対策に係るアクションプラン」(第73回 MEPC での決議)⁵⁹⁾を策定して状況の改善を目指している。

(5) 海と海洋法に関する非公式プロセス (ICP)

1994年に発効した国連海洋法条約の下、海洋問題に関する発展をレビューするため、1999年国連総会決議54/33により、ICP (Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea、海と海洋法に関する非公式プロセス)が設立された。毎年開催される ICP 会議では、議論のためのテーマが毎回定められる。2005年の ICP-6では、「水産業とその持続的開発への寄与」とともに、「海洋ごみ」の問題が検討された。また、2016年の ICP-17では「海洋ごみ、プラスチック、マイクロプラスチック」がメインテーマとされ、検討結果はその年の国連総会にも報告されている。2019年の ICP-20は「海洋科学と持続可能な開発のための国連海洋科学の10年」がテーマであり、プラスチックごみの問題もその一部として取り上げられた(2021年から2030年が国連海洋科学の10年)⁶⁰⁾。

⁵⁸⁾ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-the-Prevention-of-Marine-Pollution-by-Dumping-of-Wastes-and-Other-Matter.aspx>

⁵⁹⁾ MEPC (2018). RESOLUTION MEPC.310 (73): Action Plan to Address Marine Plastic Litter from Ships
<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/marinelitter/Documents/IMO%20marine%20litter%20action%20plan%20MEPC%2073-19-Add-1.pdf>

⁶⁰⁾ https://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm

(6) 生物多様性条約 (CBD)

CBD (Convention on Biological Diversity、生物多様性条約) においては、プラスチックごみを含む海洋ごみについて以下の2本の報告書を出版している: 「海洋ごみの生物多様性に関する影響: 現況及び可能な解決策 (Impacts of Marine Debris on Biodiversity: Current Status and Potential Solutions (CBD Technical Series No. 67))」(2012)⁶¹⁾、「海洋ごみ: 海洋及び沿岸の生物多様性に関する顕著な悪影響の理解、防止及び緩和 (Marine Debris: Understanding, Preventing and Mitigating the Significant Adverse Impacts on Marine and Coastal Biodiversity (CBD Technical Series No. 83))」(2016)⁶²⁾。

また、条約のウェブサイトや世界環境デーでの条約事務局長のメッセージなどでプラスチックごみ問題に焦点を当てている⁶³⁾。

(7) ボン条約 (CMS)

CMS (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals、移動性野生生物種の保全と持続的利用を目指すボン条約) では、ウミガメ、海洋哺乳類、海鳥など、海洋プラスチックごみによる影響を受けやすい多くの生物種が対象となっている。

CMS では、2010年に開催された第10回締約国会議での議論に基づき、2014年の第11回締約国会議に3本の報告書(「移動性野生生物種、海洋ごみ及びその管

⁶¹⁾ Secretariat of the Convention on Biological Diversity and the Scientific and Technical Advisory Panel—GEF (2012). Impacts of Marine Debris on Biodiversity: Current Status and Potential Solutions

⁶²⁾ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2016). Marine Debris: Understanding, Preventing and Mitigating the Significant Adverse Impacts on Marine and Coastal Biodiversity

⁶³⁾ <https://www.cbd.int/doc/speech/2018/sp-2018-06-08-wod-en.pdf>
<https://www.cbd.int/doc/speech/2018/sp-2018-06-05-wed-en.pdf>
<https://www.cbd.int/doc/speech/2018/sp-2018-04-22-earthday-en.pdf>

理 (Migratory Species, Marine Debris and its Management)』⁶⁴⁾、「海洋ごみ及び商業船ベストプラクティス (Marine Debris and Commercial Marine Vessel Best Practice)』⁶⁵⁾、「海洋ごみ：啓発及び教育キャンペーン (Marine Debris: Public Awareness and Education Campaigns)』⁶⁶⁾が提出され、それらを基に海洋ごみの管理に関する決議が採択された⁶⁷⁾。

(8) 国際捕鯨委員会 (IWC)

IWC (International Whaling Commission、国際捕鯨委員会) では2012年から海洋ごみの鯨類への絡みつきへの対応能力強化プログラムを行っている。同委員会では大きな海洋ごみの絡みつきの問題の他、マイクロプラスチックの吸入及び摂取も問題視している。また、2013年と2014年に海洋ごみワークショップを開催し、前者では科学的側面を、後者では政策的側面に焦点が置かれた。更に、Pollution 2020プロジェクトでは、マイクロプラスチック及び多環芳香族炭化水素による鯨類へのリスク評価を行うこととしている⁶⁸⁾。

(9) 地球環境ファシリティ (GEF)

開発途上国を中心に、地球環境問題改善に資するプロジェクトを資金的に支援する GEF (Global Environment Facility、地球環境ファシリティ) では、2011年に「海洋ごみ：地球的環境課題を定義する (Marine Debris: Defining a Global

⁶⁴⁾ CMS (2014). Migratory Species, Marine Debris and its Management. UNEP/CMS/COP11/Inf.27

⁶⁵⁾ CMS (2014). Marine Debris and Commercial Marine Vessel Best Practice. UNEP/CMS/COP11/Inf.28

⁶⁶⁾ CMS (2014). Marine Debris: Public Awareness and Education Campaigns. UNEP/CMS/COP11/Inf.29

⁶⁷⁾ CMS (2015) Resolution 11.30: Management of Marine Debris https://www.ascobans.org/sites/default/files/document/AC22_Inf_4.5a_CMSres11.30_MarineDebris.pdf

⁶⁸⁾ <https://iwc.int/home>

Environmental Challenge)」（GEF 2011）⁶⁹⁾を出版し、海洋プラスチックごみの問題を議論している。

(10) 地域海プログラム

UNEPは海洋汚染と海洋・沿岸域の資源管理のため、1974年から地域海プログラム（Regional Seas Programme）を提唱してきており、UNEPが運営しているもの、UNEPからは独立して運営しているものを合わせると世界18地域、140を超える国や地域により地域海プログラムあるいは地域海計画として設立されている。

例として我が国が加わっているものを挙げると、1994年に設立されたNOWPAP（Northwest Pacific Action Plan、北西太平洋地域海行動計画。日本、中国、韓国、ロシアがメンバー）である。NOWPAPにおいては2008年に海洋ごみに関する地域行動計画が承認され、翌年からモニタリング、海浜清掃キャンペーン、プラスチックごみ発生削減などの各種活動が行われている。

(11) SDG14実施支援の国連会議

SDG14実施支援の国連会議（国連海洋会議）は2017年6月に開催され、海洋の保全及び持続可能な利用に関して議論が行われた。その結果は「行動呼びかけ」という文書にまとめられ、その中では、プラスチックごみを含む海洋汚染問題への対応を加速化すること、プラスチック問題に長期的対応を取ることが、海を保全し持続的に活用する全ての者への22項目の呼びかけのうちの2つとして挙げられている。同文書を添付しエンドースした文書「私たちの海、私たちの未来：行動呼びかけ」が同年の国連総会決議71/312となっている⁷⁰⁾。また、

⁶⁹⁾ GEF (2011). Marine Debris: Defining a Global Environmental Challenge. GEF/C.40/Inf. 14

⁷⁰⁾ United Nations General Assembly (2017). Our ocean, our future: call for action. 71/312

後述の UNEA3決議3/7でも引用されている。次回の国連海洋会議は2020年6月に開催されることとなっている。

2.5 国連以外の公的な国際組織での議論

本稿の中心となる UNEA での議論を見る前に、国連以外の公的な国際組織での議論を見てみることにする。地域的なものについては様々な地域における組織、会議が議論を行っているので、日本が関わるアジア地域の主だったものを挙げるにとどめた。

(1) G7

2015年の G7エルマウサミットでは、首脳宣言にはじめて海洋ごみ問題が取り上げられた⁷¹⁾。

G7エルマウサミット首脳宣言「海洋環境の保護」(外務省仮訳)

我々は、海洋及び沿岸の生物と生態系に直接影響し、潜在的には人間の健康にも影響し得る海洋ごみ、特にプラスチックごみが世界的課題を提起していることを認識する。したがって、海洋ごみ問題に対処し、この動きを世界的なものとするため、より効果的で強化された取組が求められる。G7は、陸域及び海域に由来する海洋ごみの発生源対策、海洋ごみの回収・処理活動並びに教育、研究及び啓発活動の必要性を強調しつつ、附属書に示された、海洋ごみ問題に対処する上で優先度の高い活動と解決策にコミットする。

(以下、深海底鉱業についてのパラなので略)

同首脳宣言の附属書のひとつは「海洋ごみ問題に対処するための G7行動計画」である。

⁷¹⁾ https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_001244.html

G7エルマウサミット首脳宣言 附属書 「海洋ごみ問題に対処するためのG7行動計画」全体原則（外務省仮訳）

G7諸国は、

- 海洋ごみについてその発生を予防し、それを削減し及び回収・処理するために、行動計画の主要な目標として、以下に記載された優先行動を含め、それぞれの国家システムを改善することに約束する。
- 国際開発援助及び投資を通じた支援が海洋ごみ問題への対処に重要であることを認識し、これらを奨励する。
- 内陸及び沿岸域に排出され、最終的に海洋ごみとなる廃棄物を減らすため、並びに既に海洋中に存在するごみを回収するため、国又は地域の行動計画の策定と実施を支援する。
- とりわけ開発途上国とベスト・プラクティスを共有し、その他の国際フォーラムにおいて、行動を同様に要請することを奨励する。
- 可能な場合には、協力のために既存の基盤及び手段を利用することが、重複を減らし、これまでの進展（例えば、陸上活動からの海洋環境の保護に関する世界行動計画（GPA）又は海洋ごみの国際パートナーシップ（GPML）、地域海条約・行動計画など。）の活用につながることを認識し、したがって、これらの利用を支援する。
- 海洋ごみ問題に取り組むための啓発と教育を通じて、個人及び企業の行動の変化を促進する。
- 発生の抑制が、海洋ごみ問題への取組と対処を長期的に成功させる鍵であることを認識する。産業界と消費者は廃棄物を削減するために重要な役割を果たす。
- 海洋環境中には既に大量のごみが存在することから、回収・処理活動が必要であることの重要性を認識する。
- 海洋ごみ問題に対処するための活動の実施を支えるための経済的インセン

タイプ、市場措置及び官民連携を含む利用可能な幅広い政策手段と制度の利用を支援する。

(「全体原則」のほか、「陸域を発生源とする海洋ごみに対処するための優先行動」、「海洋ごみ回収・処理のための優先行動」、「海域を発生源とする海洋ごみに対処するための優先行動」、「教育、研究及び啓発活動に関する優先行動」の項もある)

2016年のG7伊勢志摩サミットにおいても、首脳宣言の「資源効率性及び3R」についての項で、海洋ごみについて言及している。⁷²⁾

G7伊勢志摩サミット首脳宣言「資源効率性及び3R」より（外務省仮訳）

我々は、資源効率性及び3Rに関する我々の取組が、陸域を発生源とする海洋ごみ、特にプラスチックの発生抑制及び削減に寄与することも認識しつつ、海洋ごみに対処するとの我々のコミットメントを再確認する。さらに、我々は、科学的知見に基づく海洋資源の管理、保全及び持続可能な利用のため、国際的な海洋の観測及び評価を強化するための科学的取組を支持する。

伊勢志摩サミットの下開催されたG7富山大臣会合では、7つのテーマのひとつとして「海洋ごみ」を取り上げ、同大臣会合コミュニケでは、前年のエルマウサミットでの行動計画を再確認し、同計画実施のための優先的な5つの施策を明示している⁷³⁾。

⁷²⁾ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160267.pdf>

⁷³⁾ <https://www.env.go.jp/press/files/jp/102953.pdf>

G7富山環境大臣会合コミュニケ「『海洋ごみ問題に対処するための G7行動計画』実施のための優先的な施策」より（環境省仮訳）

(1)陸域を発生源とする海洋ごみの発生抑制及び削減に向けた、環境面で健全な廃棄物管理及び廃水処理のための資金調達の機会の推進、並びに G 及び関係する優先国間におけるベスト・プラクティスの共有の促進、(2)海洋ごみの削減の促進、とりわけマイクロプラスチックへ分解する前段階におけるプラスチックごみの環境面で健全な回収・処理活動の可能な限りの促進、(3)海洋中に存在する、及び、海域を発生源とする海洋ごみの削減に向けた、UNEP（国連環境計画）、IMO（国際海事機関）及び FAO（国際連合食糧農業機関）を含む適切な機関との協働による国際協力の促進、(4)自然環境、内水及び海洋に流入するごみの発生抑制を可能とする個人の行動変容をもたらす啓発活動及び教育活動の促進、(5)ごみに関する海洋及び沿岸の環境の状況、ごみの削減に向けた進捗、マイクロプラスチックによる海洋及び沿岸の生物・生態系への影響並びに潜在的な人間の健康への影響を評価するための、そして、科学的な研究及び草の根活動において市民により開始される調査を含む多様な研究活動を積極的かつ効果的に促進するためのモニタリング手法の標準化及び調和に向けた取組。

2017年の G7タオルミーナサミット的首脳コミュニケの中では、環境問題全般について「人間の健康に影響を与える環境的な要因の役割を認識する」としているものの、海洋ごみについては具体的に言及していない⁷⁴⁾。

2018年6月、G7シャルルボワサミットでは、首脳コミュニケの中で海洋プラスチックごみに触れており、その中で同サミットで承認された「健全な海洋及び強靱な沿岸部コミュニティのためのシャルルボワ・ブループリント」及び「海

⁷⁴⁾ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000260045.pdf>

洋プラスチック憲章」に言及している⁷⁵⁾。

G7シャルルボワサミット首脳コミュニケ「気候変動、海洋、クリーン・エネルギーに関し協働する」より（外務省仮訳）

我々は、「健全な海洋及び強靱な沿岸部コミュニティのためのシャルルボワ・ブループリント」を承認し、海洋の知識を向上し、持続可能な海洋と漁業を促進し、強靱な沿岸及び沿岸コミュニティを支援し、海洋のプラスチック廃棄物や海洋ごみに対処する。プラスチックが経済及び日々の生活において重要な役割を果たす一方で、プラスチックの製造、使用、管理及び廃棄に関する現行のアプローチが、海洋環境、生活及び潜在的には人間の健康に重大な脅威をもたらすことを認識し、我々、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、英国及び欧州連合の首脳は、「海洋プラスチック憲章」を承認する。

シャルルボワ・ブループリントは、「強靱な沿岸及び沿岸部コミュニティ」、「海洋に関する知見」、「持続可能な海洋及び漁業」、「動力への対応」とともに、「海洋プラスチック廃棄物と海洋ごみ」についてコミットメントを明示している⁷⁶⁾。

G7シャルルボワサミット「健全な海洋及び強靱な沿岸部コミュニティのためのシャルルボワ・ブループリント」より（外務省仮訳）

海洋プラスチック廃棄物と海洋ごみ

我々は、海洋プラスチック廃棄物及び海洋ごみの生態系への脅威の緊急性並びに廃棄物の流れにおけるプラスチックの価値の喪失を認識する。我々はこれまでのG7のコミットメントを基礎とし、陸上及び海上におけるプラス

⁷⁵⁾ https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_004125.html

⁷⁶⁾ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000373847.pdf>

チック管理に関するライフサイクル・アプローチを取り、より資源効率的で持続可能なプラスチックの管理に移行することにコミットする。更に、我々は、海洋ごみのモニタリング手法の調和及びその影響に関する研究における連携作業の推進を、例えば国連環境計画（UNEP）と協力し促進する。

海洋プラスチック憲章については、首脳会議コミュニケにあるように、日本と米国は承認していない⁷⁷⁾。

G7シャルルボワサミット「海洋プラスチック憲章」（抄。環境省作成）

我々カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、英国及びEUの首脳は、プラスチックの管理のため、より資源効率的かつ持続可能なアプローチに向けて取組を進めることにコミットする。プラの回収、リユース、リサイクルそして廃棄物削減のための末端での管理を確実なものとするため、陸・海域でプラへのライフサイクルアプローチを採用する。我々は新しいプラのソリューション、技術、代替案に向けたイノベーションを促進し、過去のG7のコミットや2030アジェンダに沿った行動の必要性を認識する。プラ廃棄物ゼロのビジョンに向けて、我々は以下の取組により資源効率的なライフサイクルマネジメントアプローチへの移行を加速化することにコミットする。

① 持続可能なデザイン、生産及びアフターマーケット

- ・2030年までに100%のプラが、再使用可能、リサイクル可能又は実行可能な代替品が存在しない場合には、回収可能となるよう産業界と協力する
- ・代替品が環境に与える影響の全体像を考慮し、使い捨てプラの不必要な使用を大幅に削減する
- ・適用可能な場合には2030年までにプラ製品においてリサイクル素材の使用

⁷⁷⁾ <https://www.env.go.jp/council/03recycle/> 【参考資料-%EF%BC%91】シャルルボワサミット結果報告.pdf

を少なくとも50%増加させるべく産業界と協力する

- ・可能な限り2020年までに洗い流しの化粧品やパーソナル・ケア消費財に含まれるプラ製マイクロビーズの使用を削減するよう産業界と協力する

その他、グリーン調達、セカンダリーマーケットの支援等

② 回収、管理などのシステム及びインフラ

- ・2030年までにプラ包装の最低55%をリサイクル又は再使用し、2040年までには全てのプラを100%回収するよう産業界及び政府の他のレベルと協力する

- ・全ての発生源からプラが海洋環境に流出することを防ぎ、収集、再使用、リサイクル、回収又は適正な廃棄をするための国内能力を向上させる

- ・国際的取組の加速と海ゴミ対策への投資の促進その他、サプライチェーンアプローチ、パートナーとの協働等

③ 持続可能なライフスタイル及び教育

- ・消費者が持続可能な決定を行うことを可能とするための表示基準の強化
- ・意識啓発や教育のためのプラットフォームの整備

その他、産業界のイニシアティブの支持、女性や若者のリーダーシップなど

④ 研究、イノベーション、技術

- ・現在のプラスチック消費の評価等
- ・G7プラスチックイノベーションチャレンジの立ち上げの呼びかけ
- ・新しい革新的なプラ素材の開発誘導と適切な使用

その他、研究促進、モニタリング手法の調和、プラの運命分析等

⑤ 沿岸域における行動

- ・市民認知の向上やデータ収集等の実施のための2018のG7行動年の実施
- ・2015年のG7首脳行動計画の加速化 等

2019年のG7ピアリッツサミットの「気候、生物多様性及び海洋に関するピアリッツ議長総括」では、後述のG20大阪での成果にも言及している⁷⁸⁾。

G7ピアリッツサミット「気候、生物多様性及び海洋に関するピアリッツ議長総括」より（外務省仮訳）

G7及びG20の下で実施されたこれまでの作業の継続として、首脳は、自然を基礎とした解決策や循環経済等を通じて海洋・陸上生態系を保護すること、及び、海洋ごみとの闘いを継続することの緊急性、並びに、海洋ごみを減少させる鍵となる手段としてのイノベーションの促進及び廃棄物管理の改善の必要性を認識した。首脳は、最近のG20大阪ブルー・オーシャン・ビジョン及びG20海洋プラスチックごみ対策実施枠組の採択を歓迎した。議長国は、国家管轄権外区域での海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用のための強固で野心的な国連条約の締結の重要性を強調した。

(2) G20

2017年G20ハンブルクサミットでは、海洋ごみ問題がG20としてははじめて取り上げられ、「海洋ごみに関する行動計画」が合意された⁷⁹⁾。

G20ハンブルクサミット首脳宣言付属文書「海洋ごみに対するG20行動計画」 (概要。環境省作成)

- (1) 海洋ごみを防止するための政策策定の促進
 - (2) 廃棄物防止及び資源効率の促進
- ・廃棄物防止を第一に促進し、次いで再利用及びリサイクルを促進
 - ・所要の資金調達に、生産者及び販売者等に関与させるメカニズムの促進
 - ・マイクロビーズ・使い捨てレジ袋の使用削減

⁷⁸⁾ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000512675.pdf>

⁷⁹⁾ <https://www.env.go.jp/press/files/jp/111827.pdf>

- ・製品イノベーション・デザイン・消費者行動に留意した発生源削減対策
- (3) 持続可能な廃棄物管理の促進
- ・インフラを含む統合された持続可能な廃棄物管理の支援
 - ・廃棄物管理インフラへの投資の促進
 - ・環境上適切な廃棄物管理に係る規制の枠組の促進
 - ・廃棄物管理のためのクロスファイナンスの確保

2018年のG20ブエノスアイレスサミットでは、海洋ごみの問題は取り上げられていない。

2019年のG20大阪サミットにおいては、首脳宣言においても海洋プラスチックごみ問題が挙げられた⁸⁰⁾。

G20大阪サミット首脳宣言「環境」より（外務省仮訳）

我々は、海洋ごみ、特に海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックに対処する措置は、全ての国によって、関係者との協力の下に、国内的及び国際的に取られる必要があることを再確認する。この点に関し、我々は、海洋へのプラスチックごみ及びマイクロプラスチックの流出の抑制及び大幅な削減のために適切な国内的行動を速やかに取る決意である。さらに、これらのイニシアティブ及び各国の既存の行動の先を見越して、我々は、共通の世界のビジョンとして、「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を共有し、国際社会の他のメンバーにも共有するよう呼びかける。これは、社会にとってのプラスチックの重要な役割を認識しつつ、改善された廃棄物管理及び革新的な解決策によって、管理を誤ったプラスチックごみの流出を減らすことを含む、包括的なライフサイクルアプローチを通じて、2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指すものであ

⁸⁰⁾ https://www.g20.org/jp/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html

る。我々はまた、「G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組」を支持する。

首脳宣言でも触れられている「G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組」は、情報共有と継続的な情報の更新を行うことによりハンブルクサミットで作成された行動計画の取組を強化するとともに、G20諸国はもちろんのこと、それ以外の国々へも国際的取組を展開していくことを目指すものである。なお、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンは首脳宣言に盛り込まれているとおり、「2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指す」というものである。ちなみに、日本政府は「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン実現のための日本の『マリーン(MARINE)・イニシアティブ』」を大阪サミットに際して発表した⁸¹⁾。

G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組(仮訳。環境省作成)

我々、G20メンバーは、既存の取組を強化しつつ、海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックを中心とする海洋ごみ問題に地球規模で対応する緊急性が増していることを認識 (recognize) する。この点において、我々は、国連環境総会 (UNEA) における「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックに関する決議 (UNEP/EA.4/L.7)」及び「使い捨てプラスチック汚染対策に関する決議 (UNEP/EA.4/L.10)」を認め (acknowledge)、第14回バーゼル条約締約国会議での廃プラスチックを条約の対象とする決議に留意 (note) する。

2017年のG20ハンブルクサミットで採択された「G20海洋ごみ行動計画」は、G20各国が海洋ごみに対処するための基礎を築くものであり、この「G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組」は、各国の適切な政策、アプローチ及び状況を考慮しつつ、自主的に、G20海洋ごみ行動計画に沿って、海洋プラス

⁸¹⁾ https://www.g20.org/pdf/documents/jp/annex_14.pdf

チックごみ及びマイクロプラスチックを中心とする海洋ごみに対するさらなる具体的な行動を促進するためのものである。当該枠組は、UNEPの作業を補完することが期待される。

1. 行動計画の効果的な実施の促進

我々は、各国の政策、アプローチ及び状況に応じて、G20各国による自主的な行動の促進及びそれに関する情報共有と継続的な情報更新を通じて、G20海洋ごみ行動計画の効果的な実施を以下のように促進する：

1. 行動の実施

- G20海洋ごみ行動計画に沿って、各国の政策、アプローチ及び状況に基づき、また地域海条約及びその他の関連する組織や手段と連携しつつ、G20各国による行動の実施を促進する。
- 特に陸域（land-based）を発生源とするプラスチックごみの海洋への流出（discharge）の抑制及び削減を緊急かつ効果的に促進するために、包括的なライフサイクルアプローチを特に次のような手段で促進する。環境上適正な廃棄物管理、海洋プラスチックごみの環境上適正な回収、革新的な解決方策の展開、各国の能力強化のための国際協力、プラスチック廃棄物の発生及び投棄の抑制及び削減、以下を含むがそれに限定されない持続可能な消費と生産の推進。資源効率性、循環経済、持続可能な物質管理、廃棄物の価値化アプローチ、海域を発生源とするプラスチックごみへの対策。

2. 情報共有と継続的な情報更新

- G20の各議長国の決定により、G20資源効率性対話及びUNEPの下に創設される関係者プラットフォームをはじめとする関連会議との共同開催の機会を活用し、関係する政策及び計画、並びにG20海洋ごみ行動計画に沿って自主的に実施された又は実施される対策についての情報の共有と更新を行い、ベストプラクティスに基づく相互学習を通じて政策と対策（measures）を促進する。
- 共有されるべき情報は、適応可能かつ入手可能な場合には、海洋に流出す

るプラスチックごみの抑制及び削減のための効果的な対策とその成果及び課題を含むこととする。

- 日本の議長国下での G20資源効率性対話の機会を活用し、第1回目の情報共有を行うとともに、効果的な情報共有と更新及び G20外への展開（out-reach）のために、日本政府の支援により、ポータルサイトを構築する。

II. 協調行動と行動計画の実施の G20外への展開

I に記載した内容に加え、我々は、特に、UNEP の作業との相乗効果を最大化し、重複を回避しつつ、関連する国際的及び地域的な組織やイニシアティブと協力し、またそれらの支援を受けながら、以下に示す G20各国間の協調行動及び G20以外への展開活動を行う：

1. 国際協力の推進

- 国際協力及び地域協力に従事するとともに、関連する取組、イニシアティブ及びプログラムを通じて、ベストプラクティスの共有を行う。必要に応じて、関連する地域海プログラム、地域漁業管理機関や他の地域のイニシアティブとの連携を通じた地域協力を重点を置く。
- 技術的な能力開発を必要とする政府、コミュニティー、民間部門への技術協力を含む、上記の I.1 で言及された対策を進めるべく、これらの主体の能力強化するため、G20各国間及び他のパートナーとの協力を推進する。
- 関連する国際機関に対して、G20各国と連携して、特に、民間資金調達障壁を取り払うための官民連携による能力開発やインフラ投資のためのベストプラクティスガイダンス等の政策ツール/オプションを開発するよう招請する。

2. 革新的な解決策の推進

- 世界循環経済フォーラム、循環経済加速化プラットフォーム、G20資源効率性対話、海洋プラスチックごみに対処するための G7イノベーションチャレンジをはじめとする既存の国際フォーラム及びイニシアティブと連携して、海洋汚染への貢献とライフサイクル全体での環境影響を考慮に入れた

製品設計、資源効率・循環型アプローチ、廃棄物管理の実践及び技術、廃水処理技術、環境上適正な製品等のための革新的な解決策を促進するべく、国際的な連携を強化する。環境・経済・社会に対する負の影響を減少させるための革新的な解決策の開発や市場への普及を図る際に、ライフサイクルアプローチを取ることを関係する主体に奨励する。

- 環境上適正な製品設計、資源効率的なビジネスモデル及びバリューリテンションを含む、革新的な解決策の進展についての民間部門による自主的な活動を国際的に奨励する。産業界と協力した関連ワークショップの開催等により、これらの活動を支援しさらに促進する方法を探求する。

3. 科学的情報と知見の共有

- 特に海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックを中心とした海洋ごみの現状とその影響の測定とモニタリングのための調和化された／比較可能なモニタリング及び分析手法の促進及び試行的な実施により、科学的基盤を強化し科学的な能力を構築するために、GESAMP（海洋環境保護の科学的側面に関する合同専門家会合）の現在進行中の作業を奨励する。
- 地域海条約及び地域海プログラム、IOC-UNESCO や UNEP、その他の関連機関やイニシアティブと連携し、調和された手法を用いて海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックを中心とする海洋ごみの地球規模のモニタリングの開発を奨励する。
- 使い捨てプラスチックと漁具が大きな発生源を構成していると報告されていることを留意しつつ、地球規模の陸域及び海域の発生源のインベントリの開発に向けて、科学コミュニティー及び関連する専門家に対して、プラスチック廃棄物の流出源、流出経路、及びその行く末を特定し推計するための手法の探求し、関連するワークショップの開催等を通じて行い、加えて、UNEP による科学的及び技術的な作業に貢献することを奨励する。
- 社会経済的研究、ナノプラスチックを含むマイクロプラスチックに関する研究を含む科学的研究の国際協調及び人々の健康、海洋の生物多様性及び

生態系等へのプラスチック汚染の影響等の科学的知見の共有を奨励する。

4. 多様な関係者の関与及び意識向上

- 分野横断的に取り組むべく、G20以外の各国、地方政府、民間部門、市民社会組織、非政府組織（NGOs）及び学术界と連携、協力するとともに、それらの主体の能力強化し、また、それらの主体が地球規模の海洋ごみ問題に焦点を当てたパートナーシップやネットワークと連携することを含め、当該枠組に沿った行動を取ることを奨励する。
- 「世界環境デー」や「世界海洋デー」及び関連する各国の啓発デー等の機会を活用して、プラスチックごみの海洋への流出を抑制し削減するためのあらゆるレベルでの緊急かつ効果的な行動の重要性、資源効率性、循環経済、持続可能な物質管理、及び廃棄物の価値化を含むがそれに限定されない持続可能な消費と生産等の重要性について、世界規模の意識向上を行う。

(3) OECD

OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development、経済協力開発機構）では、2017年に開催した「グリーン成長及び持続可能な開発フォーラム」⁸²⁾において、海域環境におけるプラスチックごみの問題を議論している。また、同年に出版された「2030年における海洋経済」においても、陸域の農業活動による栄養塩類の流入に次ぐ海洋汚染問題としてプラスチックごみを挙げている。さらに、2019年大阪 G20へのインプットとして、「海洋プラスチックごみと闘うための資源効率改善（Improving Resource Efficiency to Combat Marine Plastic Litter）」というイシューブリーフを作成している⁸³⁾。同年に出版された「持続可能な海洋経済に向けたイノベーションの再考（Rethinking Innovation for a Sustainable Ocean Economy）」⁸⁴⁾の中でも、プラスチックによ

⁸²⁾ <http://www.oecd.org/greengrowth/ggsd-2017/>

る海洋汚染問題が触れられている。

プラスチックごみ問題全般については、「プラスチック管理の改善：動向、政策対応、国際協力と貿易の役割（Improving Plastics management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade）」（2018）⁸⁵、「リサイクルされたプラスチックのための市場改善：動向、見通し、政策対応（Improving Markets for Recycled Plastics: Trends, Prospects and Policy Responses）」（2018）⁸⁶を出版している。OECDの活動は、後述のUNEA3でも国際的取組のひとつとして言及されている。

（4）持続可能な海洋経済の構築に向けたハイレベル・パネル

国連総会に合わせたタイミングで、2018年9月に「持続可能な海洋経済の構築に向けたハイレベル・パネル第1回会合」が、2019年9月に同パネル第2回会合が、それぞれノルウェー首相及びパラウ大統領の共同議長により開催され、日本からは安倍総理大臣のメッセージが伝えられた。取り扱われるべき主要課題のひとつとして、安倍総理は海洋プラスチックごみ問題を挙げている。同パネルでは、2020年に最終報告書を取りまとめる予定である⁸⁷。

⁸³ OECD (2019). Improving Resource Efficiency to Combat Marine Plastic Litter, Issue Brief,

Prepared by the OECD as input for the 2019 G20 Ministerial Meeting on Energy Transitions and Global Environment for Sustainable Growth

⁸⁴ OECD (2019), Rethinking Innovation for a Sustainable Ocean Economy
<https://doi.org/10.1787/9789264311053-en>

⁸⁵ OECD (2018). Improving Plastics Management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade, Background Report for the G7 Environment, Energy and Oceans Ministers

⁸⁶ OECD (2018). Improving Markets for Recycled Plastics: Trends, Prospects and Policy Responses
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301016-en>

⁸⁷ <https://www.oceanpanel.org/the-report>

(5) 東南アジア諸国連合（ASEAN）

ASEAN（Association of Southeast Asian Nations、東南アジア諸国連合）では、2017年に「ASEAN 地域における海洋ごみ削減に関する ASEAN 会議」を開催し、現状認識、情報交換、課題の特定、今後の対策についての議論を行っている。2019年には、海洋ごみに関する ASEAN 特別閣僚級会合も開催され、これらを受けて、同年の第34回 ASEAN 首脳会議では、4つの優先分野（政策支援・計画策定、研究・イノベーション・能力強化、普及啓発・教育・アウトリーチ、民間部門の関わり）からなる「海洋ごみに関する ASEAN 行動フレームワーク」⁸⁸⁾を作成するとともに、このフレームワークにも言及した「ASEAN 地域における海洋ごみとの闘いに関するバンコク宣言」⁸⁹⁾を採択した。

また、2018年の第21回 ASEAN + 3 首脳会議では、3つの主要項目（環境に配慮した廃棄物管理及び3Rによるプラスチックごみの管理改善、普及啓発・研究・教育の推進、地域的・国際的協力の強化）からなる「ASEAN + 3 海洋プラスチックごみ協調行動イニシアティブ」⁹⁰⁾を採択している。

(6) 東アジア首脳会議（EAS）

ASEAN10か国及び日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド、インド、米国、ロシアが参加する EAS（East Asia Summit、東アジア首脳会議）においては、2017年11月の第12回会議（於：マニラ）から毎回海洋プラスチックごみの問題が取り上げられ、議長ステートメントでも言及されている。第12回会議に先立って、「海洋プラスチックごみとの闘いに関する会議」が同年9月に開催さ

⁸⁸⁾ ASEAN (2019). ASEAN Framework of Action on Marine Debris

<https://environment.asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Framework-of-Action-on-Marine-Debris-FINAL.pdf>

⁸⁹⁾ ASEAN (2019). Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in ASEAN Region

<https://asean.org/bangkok-declaration-combating-marine-debris-asean-region/>

⁹⁰⁾ ASEAN + 3 (2018). ASEAN + 3 Marine Plastics Debris Cooperative Action Initiative

<https://www.mofa.go.jp/files/000419527.pdf>

れ、2018年11月の第13回会議（於：シンガポール）に先立って、「マイクロプラスチックの防止と処理に関する東アジアサミット国際フォーラム」が同年7月に貴陽で開催されるとともに、第13回会議では「海洋プラスチックごみとの闘いに関するリーダーズ・ステートメント」⁹¹⁾が発出された。これに基づき、「海洋プラスチックごみとの闘いに関する EAS 地域行動計画」を作成中である。2019年11月にバンコク/ノンタブリで開催された第14回会議の議長ステートメントでは、上記 EAS 行動計画のみならず、「ASEAN 地域における海洋ごみとの闘いに関するバンコク宣言」、「海洋ごみに関する ASEAN 行動フレームワーク」、「G20大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」⁹²⁾及び海洋プラスチックごみ関連の議論が行われた国際会議など、EAS 以外での議論や成果についても言及している。

(7) アジア太平洋経済協力 (APEC)

APEC (Asia Pacific Economic Cooperation、アジア太平洋経済協力) では、国連総会決議31でも触れられているように、早くも2004年に水産業作業部会(2011年に海洋及び水産業作業部会に改組)により「遺棄された漁具及び関連する海洋ごみについての教育・アウトリーチセミナー」を開催している。2009年には「APEC 経済に対する海洋ごみの経済コスト」⁹³⁾に関する報告書を出版している。2014年の海洋担当大臣会合で採択された「厦門宣言」⁹⁴⁾の中でも、海洋ごみ削減のための協力が勧奨されている。2017及び2018年には、「APEC 地域

⁹¹⁾ EAS (2018). East Asia Summit Leaders' Statement on Combating Marine Plastic Debris
<https://asean.org/east-asia-summit-leaders-statement-combating-marine-plastic-debris/>

⁹²⁾ https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page23_002892.html

⁹³⁾ McIlgorm, A., Campbell H. F. and Rule M. J. (2008). Understanding the economic benefits and costs of controlling marine debris in the APEC region (MRC 02/2007). A report to the Asia-Pacific Economic Cooperation Marine Resource Conservation Working Group by the National Marine Science Centre (University of New England and Southern Cross University), Coffs Harbour, NSW, Australia, December. APEC Project MRC 02/2007

における海洋ごみの防止及び管理のための能力強化」のトレーニング・ワークショップを開催し、2019年の食糧安全保障に関する大臣会合でも、海洋プラスチック汚染を含む海洋ごみの問題を認識するとともに協力を呼び掛けている。進行中の作業としては、「APEC 地域経済に対する海洋ごみの経済コスト」報告書のアップデート、「陸域起源の海洋ごみ削減のために APEC 地域経済が実施している防止対策・政策概要」作成、「海洋ごみに関する APEC ロードマップ (2019-2030)」作成、「海洋ごみとマイクロプラスチックに関する APEC ワークショップ」の開催がある。

(8) アジア太平洋3R 推進フォーラム

日本の環境省の提唱で、関係国、国際機関、援助機関、民間部門、研究機関、NGO 等の協力基盤として2009年に始まったアジア3R 推進フォーラムは、2014年にアジア太平洋3R 推進フォーラムと改称されるとともに、同年にはマイクロプラスチックの議論を始めている⁹⁵⁾。2019年にバンコクで開催された第9回会合では、3R 及び循環経済によるプラスチックごみ汚染防止に向けたバンコク3R 宣言が採択されている⁹⁶⁾。

(9) 国際金融機関

世界銀行 (World Bank) では、「What a Waste 2.0 (2018) ホワット・ア・ウェイスト2.0 (「何という無駄」あるいは「もったいない」の意)」⁹⁷⁾ という、2050年

⁹⁴⁾ APEC (2014). Xiamen Declaration. Fourth APEC Ocean-Related Ministerial Meeting-AOMM4. Towards New Partnership through Ocean Cooperation in the Asia Pacific Region

⁹⁵⁾ 文献 1

⁹⁶⁾ <https://www.env.go.jp/press/106538.html>

⁹⁷⁾ Kaza, Silpa, Lisa Yao, Perinaz Bhada-Tata, and Frank Van Woerden. 2018. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1329-0. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

に向けた世界の廃棄物管理の現状と展望に関する報告書を出版している。この中で、プラスチックごみを含む海洋ごみの問題に触れているほか、プラスチックのリサイクルに取り組むメキシコやチュニジアの事例を紹介している。

また、ADB (Asian Development Bank、アジア開発銀行) では、海洋生態系復元及び持続可能なブルー経済推進のため、オーシャンズ・ファイナンス・イニシアティブ⁹⁸⁾を実施するとともに、「アジア太平洋における発生源から海へのプラスチック汚染に関する行動推進 (Promoting Action on Plastic Pollution from Source to Sea in Asia and the Pacific)」⁹⁹⁾という地域的技術協力プログラム (主たるターゲット国はインドネシア、フィリピン、中国、タイ、ベトナム) を行うべく提案している。

2.6 UNEA での議論

UNEP は、2013年まで58か国の代表からなる管理理事会 (Governing Council) を開催していたが、2014年からはこれを全ての国連加盟国が参加する UNEA に変更し、おおよそ2年に1回開催することとした¹⁰⁰⁾。UNEA においては、その第1回会議から毎回「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック」が議論され、当該問題に関する決議が採択されている。

(1) UNEA1

UNEA1では、それまでに海洋プラスチックごみについての国際的議論を踏まえ、GPMLの今後に期待を寄せるなど、既存の活動及び新たな動きを力づけ

⁹⁸⁾ <https://www.adb.org/sites/default/files/related/145041/Oceans%20Financing%20Initiative.pdf>

⁹⁹⁾ Promoting Action on Plastic Pollution from Source to Sea in Asia and the Pacific
<https://www.adb.org/projects/53068-001/main>

¹⁰⁰⁾ <http://web.unep.org/environmentassembly/un-environment-assembly-and-governing-council>

るものとなっている。一方、様々な知見の不足は否めず、UNEP が各般の協力を得ながら海洋プラスチックごみの発生源、対策技術、研究を要する分野や優先分野の特定のためのスタディを行うことを決議している。

UNEA1決議（2014.6.27）1/6 海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック¹⁰¹⁾

（前文）

- UNCSD（筆者注：2012年の国連持続可能な開発会議）の成果文書「我々が望む未来」に反映された、海洋の健全性と生物多様性は海洋ごみを含む海洋汚染、特に様々な海洋及び陸上起源のプラスチック、残留性有機汚染物質、重金属及び窒素系化合物についての懸念と、海洋生態系に関するそのような汚染の発生と影響を著しく削減する行動を取ることへのコミットメントを想起
- 人の健康及び環境への著しい悪影響の防止・最少化につながる方法でのライフサイクルを通じた化学物質及び廃棄物の健全な管理を推進するために取られている国際的行動を銘記
- ホノルル・ストラテジー及びホノルル・コミットメントとの関連に焦点を当て海洋ごみに関する地球的パートナーシップの創設を勧告した、「陸域活動からの海洋環境保護のための行動の地球的プログラムの実施に関する第3回政府間レビュー会合」により採択された、「陸域活動からの海洋環境保護のための行動の地球的プログラムの実施推進に関するマニラ宣言」を想起
- 生物多様性条約第11回締約国会議で採択された、海洋及び沿岸域の生物多様性に関する海洋ごみの影響への対処に関する決定に留意
- 国連総会が2014年を小島嶼途上国の国際年と宣言したこと及びそれらの

¹⁰¹⁾ UNEA (2014). Resolution UNEA 1/6. Marine plastic debris and microplastics

国々が廃棄物管理を行動を取るべき優先課題と特定したことを想起

- 陸域及び海域起源のプラスチックを含む海洋ごみが海洋環境、海洋生態系サービス、海洋天然資源、水産業、観光業、経済に起こしうる深刻な影響及びヒトの健康へのリスクの可能性を懸念を持って銘記

(実務項目)

1. 予防的アプローチの重要性を強調
2. (1) プラスチックの不適切な管理及び処分に由来する重大なリスク、(2) 行動を取る必要性、について認識
3. 政府、政府間組織、非政府組織、産業及び他の関係者が (1) ホノルル・ストラテジーの実施においてGPMLと協力すること、(2) オンライン海洋ごみネットワークを通じた情報交換を促進すること、を促進
4. マイクロプラスチックを含むプラスチックが、(1) プラスチックごみの不適切な管理及び処分とともに大量かつなお増加しつつあるために、また、(2) 海洋環境中のプラスチックごみが絶え間なく二次マイクロプラスチックに破碎されていくために、海洋環境中で急速に増大する問題であることを認識
5. マイクロプラスチックの発生源及び運命並びに生物多様性、海洋生態系、人の健康への影響に関するより一層の知見と研究が必要であることも認識。そのような粒子が生物相により消化され海洋食物連鎖の高次レベルに輸送される可能性があり、悪影響を引き起こすという近年の知見に注目
6. プラスチック粒子中あるいは粒子に付着する残留性有機汚濁物質 (POPs)、他の残留性・生物濃縮性・有害性を有する物質、及び他の汚染物質の海洋生態系内での移動にマイクロプラスチックが寄与することに注目
7. 海洋環境中のマイクロプラスチックが、海洋中でのプラスチックごみの分解、産業活動からの排出、下水、及びマイクロプラスチックを含む製品使用からの流出という、広範な発生源を有することを認識
8. 海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックにより課された課題に

対処するための更なる緊急行動（そのような物質の発生源対策、改善された廃棄物管理実践を通じた汚濁削減、現存ごみのクリーンアップ）が必要であることを強調

9. 2012年6月にブラジル・リオデジャネイロで始まり、第1回パートナーシップ・フォーラムを2013年に開催したGPMLの設立を歓迎
10. 2013年12月3～6日にトルコ・イスタンブールで開催された、「地中海の海洋環境及び沿岸地域の保護のための条約」（バルセロナ条約）締約国による第8回通常会議での、海洋ごみ管理に関する地域行動計画（世界最初の行動計画）の採択を歓迎（他の地域行動計画も歓迎）
11. 各国の要請があった時に、海洋ごみを削減するための国家あるいは地域行動計画を作成及び実施することにつき、UNEP事務局長がサポートするよう要請
12. GESAMPによる、マイクロプラスチックに関する評価報告書作成についてのイニシアティブを歓迎
13. IWCやボン条約による作業も歓迎
14. UNEP事務局長が、他の関係機関やステークホルダーと協議しつつ、海洋プラスチックごみ及び海洋マイクロプラスチックに関するスタディ（既存の作業を踏まえ、最新のスタディを考慮に入れ、以下のことに焦点を当て）を行うよう要請
 - (a) 海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックのキーとなる発生源の特定
 - (b) 海洋環境中のマイクロプラスチックの蓄積防止及び最少化のために可能な対策、最善の技術、環境実践の特定
 - (c) 最も緊急な行動のための勧告
 - (d) 環境及びヒトの健康に関するキーとなる影響を含む、より多くの研究の必要な分野の特定
 - (e) GESAMPの評価で特定された、その他の関連優先分野

15. スtockホルム条約、バーゼル条約、化学汚染規制及び廃棄物管理に関連する組織、生物多様性条約、ボン条約、地域海条約・行動計画の事務局が、この決議のpara14に記されたスタディに貢献するよう招待
16. プラスチック及びマイクロプラスチックのより資源効果的な使用及び健全な管理を、政府及び民間セクターが促進するよう奨励
17. 政府が海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチック問題に対処する包括的な行動を取ることも奨励(適切であれば法律、国際協定の履行、船舶由来廃棄物のための適切な受け入れ施設の供与、廃棄物管理実践の改善、海岸クリーンアップ活動の支援、及び情報・教育・啓発プログラムを通じて)
18. 政府、政府間機関、科学コミュニティ、NGOs、民間セクター、その他のステークホルダーが、para14に記されたスタディに関連して必要な情報をUNEP 事務局長と共有するよう招待
19. para14に特定されたスタディ実施に財政的その他のサポートを、そのような立場にある者が行うよう招待
20. UNEP 事務局長が、UNEA2に当該スタディを提出し検討を行うよう要請

(2) UNEA2

UNEA2では、UNEA1の決議に基づく報告書が提出され評価された。また、その結果にも関連して、FAO や IMO などが関係する海域由来のプラスチックごみへの対処や、プラスチック製品製造者への言及など、より広い範囲での問題認識がなされている。さらに、既存のガバナンス戦略・アプローチが当該問題にどれだけ効果的であったかに関し評価を行うよう決議している。

UNEA2決議（2016.8.4）2/11 海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック¹⁰²⁾

（前文）

- 「国連持続可能な開発会議」の成果文書である「我々の求める未来」に示された懸念である、海洋ごみ、特にプラスチックごみを含む様々な海洋汚染により海域及び海洋の生物多様性が悪影響を受けていることを想起
- GPA の履行に関しマニラ宣言（同時に、ホノルル・ストラテジー及びホノルル・コミットメントとの関連に焦点を当てるとともに、GPML 設立を求めた）を想起
- 2016年の「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック：行動喚起と政策変更先導のための地球的教訓と研究」等にまとめられているように、海洋環境における海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックのレベル、発生源、負の影響、削減対策に関する知見が増加してきていることを銘記
- 2015年に作成された「世界海洋評価（第1版）」で、新たな問題としてナノプラスチックを挙げ、懸念を示していることも銘記
- プラスチック及びマイクロプラスチックが淡水域からの流入していること、それらが海域で広くみられること、流入量が増加していること、プラスチックが化学物質を含有・吸収・放出することおよびそれにより化学物質が拡散すること、負の影響が海洋生物・生態系・生態系サービスに及ぶことを懸念とともに銘記
- 持続可能な開発のための2030アジェンダを再確認、SDG14.1が2025年までに「海洋ごみや富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる

¹⁰²⁾ UNEA (2016). Resolution UNEA 2/11. Marine plastic litter and microplastics
<http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-EA.2-RES-11.English.pdf>

種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する」としていることを想起、その他の関連 SDG ターゲット及び愛知生物多様性目標（筆者注：2010年に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議で合意された目標）を認識

- 海及び海洋法に関する2015年国連総会決議70/235が海洋ごみ及びマイクロプラスチックの負の影響に懸念を示し各国の行動を促したことを銘記
- プラスチックごみ・マイクロプラスチック・関連化学物質を含む廃棄物からの海洋汚染を削減・防止するために、UNEP と関連条約・機構が協力することの重要性を認識

（実務項目）

1. 急激に増加する深刻な地球的規模の問題であること、地方、国、地域の状況に応じて対策が取られるべきことを認識
2. 前回決議を呼び起こし、それらを完全に実施していない全ての国が実施するよう促す
3. 関係国連機関（FAO、IMO、GPA、GESAMP、GPML）の活動を歓迎
4. 地域行動計画（地中海、北東大西洋、バルト海、大カリブ海、北西太平洋、黒海、南太平洋、クウェート、G7）を認識（注：G7の「海洋ごみ問題に対処するための行動計画」に言及）。他の地域と国に対しそのような行動計画作成を促す
5. 生物多様性条約、国際捕鯨委員会、ボン条約、南太平洋地域自然資源・環境保護条約の作業を歓迎、GPML との調整を要請
6. 前回決議に基づき作成された報告書を歓迎。UNEP 事務局長の勧告をテークノート。それらが評価され、実施されることを促す。（海洋プラスチックごみとマイクロプラスチックのインプット、レベル、影響を軽減するために）
7. 未然防止と環境上健全な管理が長期的成功の鍵であることを強調。各国が、必要な政策、規制枠組、廃棄物ヒエラルキーに沿った対策を制定実施

するよう呼びかけ。能力強化、財政支援

8. UNEP のオープン・オンライン・コースを歓迎
9. (地上) 表層からの流出、河川、下水排水が重要な経路であること、対策の必要性を認識。淡水経路へのごみ流入対策（含：豪雨、洪水その他の気候変動影響適応）、国境を越えた水路についての国際協力奨励
10. 発生源、悪影響、削減・防止対策についての教育、能力強化、知識移転、普及啓発（環境上健全な廃棄物管理システム及びクリーンアップ行動も）
11. 各国（特に途上国、島しょ国）が国家・地域の対策・行動計画を策定・実施するのを、UNEP 事務局長が支援する。主な発生源である地域をターゲットとした対策が特に重要であることを認識
12. (1) 移動と分布の経路とホットスポットの特定、(2) ホットスポットクリーンアップの地域的国際的協力、(3) 除去と健全な処分のための環境上健全なシステムと手法開発、の必要性を認識。地域によっては除去が緊急であることを強調。除去行動は、リスクに基づき、かつ費用効果的であるべき（BAT、PPP）
13. すべてのレベルの政府が産業界、市民社会とパートナーシップを築き PPP を設立するよう奨励（環境に優しい代替包装、デポジット・リファンド・システム/手法、啓発、個人と会社の行動変革、海洋プラスチックごみ防止・クリーンアップへの協力、持続可能なツーリズムの開発）
14. FAO の漁具に対する作業の評価
15. 知見と経験の共有の必要性の強調（漁業、養殖業）、パイロットプロジェクト実施（含：デポジット・スキーム、自発的協定）
16. IMO の役割を認識（船舶からの汚染防止に関する国際条約付属書 V）、不法投棄削減の必要性（含：効果的港湾受入施設の設定と使用、特定、コストリカバリー）
17. 2016 スタディの調査結果（最重要発生源、可能な対策）の承認。政府はさらに発生源を特定し対策を取る必要。そのための協力の必要。一次マイ

クロプラスチック粒子のフェーズアウト（含：パーソナルケア製品、産業研磨剤、印刷製品）

18. 製品製造者その他が、マイクロビーズやコンポストابلポリマー含有製品（含：パーソナルケア製品、産業研磨剤、印刷製品）のライフサイクル環境影響（含：下流影響）を考慮するよう、一次マイクロプラスチック粒子の使用を削減ないし中止するよう奨励
19. ハーモナイズされた国際定義・用語（モニタリングとアセスメントのためのサイズ、基準、方法）の確立を奨励。コスト・エフェクティブなモニタリングに関する協力、代替的自動・リモートセンシング技術
20. さらなる研究の必要性を強調（付随する化学物質、環境社会影響、経路、流れ、運命（含：破碎、分解割合）、漁業・養殖業・経済影響）
21. UNEP 事務局長が他の関係機関とも協力し、関係国際・地域・亜地域ガバナンス戦略・アプローチ効果評価を行い、UNEA3に提出するよう要請。
22. 各国が、国・亜地域・地域・国際レベルで、産業界その他の、ステークホルダーと協力し、年次キャンペーン（啓発、防止、クリーンアップ）を組織及び/または参加するよう招待
23. この決議をフォローアップする財政その他のサポートを、そのような立場にある者が行うよう招待
24. UNEP 事務局長が、この決議の実施について UNEA3で報告を行うよう要請

(3) UNEA3

2018年初頭に開催された UNEA3では、2016年から2017年にかけて海洋プラスチックごみに関連した多くの報告書が出版されたことが認識された。また、全世界的、地域的、国家的取組とその調整が必要なこと、関連業界の果たす役割や市民社会の貢献、測定やモニタリングなど共通基準・手法を定めることの

必要性も認識された。さらに、G-20やOECDの活動についても言及されている。注目されるのは、公開特別専門家会合（open-ended ad hoc expert group あるいは ad hoc open-ended expert group）が、ガバナンス戦略及び手法を含む国家的・地域的・国際的対応オプションの範囲を明らかにするために創設されることとなった点である。前述のように2017年に作成された報告書「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックとの闘い：関連する国際・地域・亜地域ガバナンス戦略及び手法の有効性評価」が、この点について検討を行い、UNEA3に提出されているにもかかわらず新たな専門家グループで検討を行うということが、この課題の進むべき方向性を定めることの難しさを示しているといえよう。

UNEA3決議（2018.1.30）3/7 海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック¹⁰³⁾

（前文）

- 2015年国連総会決議70/1により採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を再確認し、SDGのゴール14及びターゲット14.1が2025年までに「海洋堆積物や富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する」としていることを想起
- 海洋プラスチックごみとマイクロプラスチックに関する UNEA 決議1/6及び2/11を想起
- 2016スタディ「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック：行動喚起と政策変更先導のための地球的教訓と研究」、「世界海洋評価（第1版）」、多くの他の報告書と科学分野の出版物による、より多くの知見（レベル、発生源、悪影響、対策）を認識

¹⁰³⁾ UNEA (2018). Resolution UNEA 3/7. Marine litter and microplastics
<https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1800210.english.pdf>

- 決議2/11（筆者注：同決議パラ21）に基づく報告書「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックとの闘い：関連する国際・地域・亜地域ガバナンス戦略及び手法の有効性評価」を認識
 - SDG14実施支援の国連会議（2017.6）でのコミットメント、「私たちの海洋」会議でのコミットメント、及び海洋ごみに関する G20行動計画（2017）に留意
 - 国際サンゴ礁イニシアティブ（ICRI）によるマイクロビーズに関する勧告（筆者注：2016年 ICRI 総会勧告。(1)マイクロビーズ禁止を政府に呼びかけ、(2)同イニシアティブメンバーが当該禁止を唱道し、(3)プラスチックマイクロビーズのサンゴ礁への影響に対応する専門技術、ベストプラクティス、教訓の交換促進を決議）、太平洋地域環境計画事務局（SPREP）によるプラスチックマイクロビーズに関する行動呼びかけ（筆者注：2017年 SPREP 総会採択。ICRI 勧告と同様の内容を含む）に留意
 - 高レベルかつ急速に増加するレベル、今後の増加とその影響（海洋生物多様性、生態系、動物福祉、水産業、海上交通、レクリエーションと観光、地域社会経済）への懸念認識。
 - 自然災害や異常気象が引き起こすインパクトを認識
 - 防止行動を強調。最少化と環境上健全な廃棄物管理が最優先。大きな発生源となっている地域が重要。
 - 技術移転及び資源活用活性化が重要であることを強調
 - 増大する生産消費、製品と包装、責任ある使用、不要な使用の削減、代替品の研究促進と適用
（実務項目）
1. 長期的な排出排除と悪化防止を強調
 2. (SDG14.1) 行動をステップアップさせることを奨励
 3. 全ての国が政策と対策を優先させることを奨励
 4. 以下の点につき全ての国を奨励し他のアクターを招待

- (a) 決議1/6と2/11の完全実施
 - (b) 測定・モニタリングのための共通な定義・ハーモナイズされた基準・手法設立のための協力
 - (c) 行動計画の策定実施
 - (d) 海洋ごみとマイクロプラスチックを地方・国家・地域の廃棄物管理計画や排水処理に含めること
 - (e) 統合された、発生源から海までのアプローチを策定すること（陸上発生源から海への流入経路を考慮に入れて）
 - (f) 海域発生源対策をステップアップさせること（漁業、養殖業、海上設備、船舶、含む港湾受け入れ施設のアクセスと使用の促進）
 - (g) 対策を、自然災害や異常気象からの被害防止・削減計画に含めるよう奨励すること
 - (h) 重大な影響（人の健康、生物多様性、野生生物及び沿岸生態系）を与えている地域でのクリーンアップを優先させること
5. 民間セクターと市民社会の貢献への認識（防止、削減、含む情報共有、啓発、技術開発、キャパビル、クリーンアップ行動、協力奨励）
6. キー・セクター（プラスチック生産者、小売業者、消費者商品業者、輸入者、包装会社、輸送会社等）の役割に注目。イノバティブ・アプローチ（拡大生産者責任、コンテナ・デポジット・スキーム、その他）を奨励
7. UNEP 事務局長が海洋ごみとマイクロプラスチックに関し以下の点を含む能力及び活動強化を行うよう要請
- (a) GPML への UNEP の貢献強化
 - (b) (1) 入手可能な最善の科学的知識に基づく活動の優先順位付けと (2) 最も環境に優しく費用効果的な対策に関して、アドバイスを行うこと（UNEA1、2、3の決議に沿って）
 - (c) 地域・国家行動計画の作成・実施を促進すること
 - (d) 他の国際機関や関係者と協働して、(1) データギャップを閉じ、(2) ア

アクセス可能なデータの利用可能性を改善することにおいて各国を支援すること

(e)他の国連機関と密に連携を図ること

8. 関係する国際的・地域的な機関・条約（生物多様性条約、バーゼル条約、ストックホルム条約、IMO とその条約、FAO、水産業関連条約、地域海条約・プログラム、OECD と SAICM を含む）が、それらの行動を増加させ、お互いに調整を図るよう招待する
9. UNEP 事務局長が、他の機関やイニシアティブと協力して、(1)自主的なコミットメントを取り集め、(2)本件について UNEA の業務を支援するそれらの取組内容の概要を提供し、(3)SDG14.1達成に向けての前進をよりよく理解し、(4)UNEA4に報告すること、を要請
10. 全ての発生源、特に陸域発生源からの海洋プラスチックごみとマイクロプラスチックに対する障壁と戦うための選択肢をさらに調査するため、公開特別専門家会合（ad hoc open-ended expert group）の会議を開催することを決定し、
 - (a)UNEP 事務局長に事務局提供を要請
 - (b)公開特別専門家会合が、UNEP、他機関、メンバー国と関係者による関連決議、決定、報告書からの情報を得てそれらに基づいて検討を行うことを決定
 - (c)公開特別専門家会合が、全てのメンバー国からの専門家や、関係機関・条約・組織等の代表者を含むことを決定
 - (d)公開特別専門家会合が、以下の初期業務プログラムを持つこと
 - (i)途上国における資源に関連した課題を含む、全ての障壁を調査すること
 - (ii)行動及び革新的な手法、自主的及び法的拘束力を有するガバナンス戦略及び手法を含む、国家的・地域的・国際的対応オプションの範囲を明らかにすること

- (iii)異なる対応オプションの環境・社会・経済的コスト・便益を明らかにすること
 - (iv)異なる対応オプションのフィージビリティと効果を検証すること
 - (v)UNEA で検討する今後の業務のための可能なオプションを明らかにすること
 - (e)UNEA4の前に、最低1回、ただし2回を超えず会議を開催すること（途上国の参加を可能にすることを含む）
 - (f)UNEP 事務局長が、業務プログラム（会議の結果を含む）について、UNEA に進捗アップデートを提供するよう要請
 - (g)UNEA4で、今後の方向、タイミング、期待される業務成果を決めることを決定
11. UNEP 事務局長が UNEA4で、UNEA1、2、3の決議の履行に関し報告を行うことを要請

(4) 第1回及び第2回公開特別専門家会合での議論

UNEA3の決議パラ10に基づき、UNEA4開催よりも前に公開特別専門家会合が2回開催され、「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックとの闘い：関連する国際・地域・亜地域ガバナンス戦略及び手法の有効性評価」報告書の政策立案者向けサマリーその他の文書を検討し、UNEA4への報告のための文書をまとめた¹⁰⁴⁾。その具体的提案内容は以下のとおりである。

¹⁰⁴⁾ UNEA (2018). Potential options for continued work for consideration by the United Nations Environment Assembly (Annex of Progress in the work of the ad hoc open-ended expert group on marine litter and microplastics established by resolution 3/7. Report of the Executive Director)

継続作業のための可能なオプション

9. 国際レベルでの科学－政策インターフェース強化、根拠に基づく手法の支持、プラスチックごみの海洋への影響の理解改善、海洋ごみ廃絶のための地方・国家・地域・地球レベルでの活動促進の必要性があることに合意。

以下、提案された可能なオプション：

- (a) 地球的ノレッジ・ハブ創設のための仕組検討
- (b) 科学技術助言グループ創設検討
- (c) 健康と環境の側面及び対策実施に伴う転職についての組織間検討
- (d) 産業界における既存及び計画中の関連イニシアティブ一覧作成の検討

10. 調整及びガバナンス強化のための様々なオプション及び手法について議論（2030アジェンダ及びSDGsに沿った対応、政治的意思の重要性、情報及び研究の持つ力、包括的/ホリスティックな手法、透明性を持ち根拠に基づく手法、陸域起源及び海域起源の考慮、循環型経済、フル・ライフサイクル・アプローチ）。目標はプラスチック廃棄物と海洋ごみの根絶及び防止で、行動は直ちに行うもの、継続的なもの、長期的なものを含み、科学－政策インターフェース、国際協力、マルチステークホルダー・エンゲージメントに支持され、地域特性の現状を認識すべき。

11. 調整及びガバナンス強化のための様々なオプションについての提案：

- (a) 既存のパートナーシップ及びメカニズムを通じた地球レベルでの調整強化、既存のイニシアティブの上に新たな調整機構を創設することの実現可能性及び効率性
- (b) 地域レベルの調整の改善
- (c) 新規あるいは既存の形態の財政的・技術的支援の促進（特に途上国及び小島嶼途上国）
- (d) 国際的な、法的拘束力を有する協定の実現可能性及び効率性検討
- (e) 政府、産業界、学界、市民社会その他のステークホルダーが経験を共有

(5) UNEA4

UNEA4では、UNEA3以降に2回開催された公開特別専門家会合での議論を踏まえ、更なる検討を行っている¹⁰⁵⁾。特記すべき決定事項としては、UNEPの下にマルチステークホルダープラットフォームを設立すること、公開特別専門家会合を UNEA5 までマンデートを延長することが挙げられる。なお、この決議は日本、ノルウェー、スリランカによる共同提案である。

UNEA4決議 (2019.3.14) 4/6 海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック¹⁰⁶⁾ (パラ2、4、7については環境省記者発表資料¹⁰⁷⁾より)

(前文)

- 急激な海洋ごみ（プラスチックごみとマイクロプラスチックを含む）の増大が、地球レベルの深刻な環境問題を示していること、海洋生物多様性、生態系、動物福祉、社会、生計、水産業、海上交通、リクリエーションと観光、経済に負の影響を与えていること、に懸念
- マイクロプラスチックが食物網で見いだされ、(2)健康影響の可能性についての懸念があり、(3)それゆえさらなる検証が必要であること、に留意
- 排出の長期的廃絶の必要性を強調（UNEA3の決議にあるように）
- 海洋ごみの発生防止と削減の重要性を強調（アジェンダ2030とそのSDGs）

¹⁰⁵⁾ https://archive.iges.or.jp/jp/sdgs/unea4/20190409_2.html

¹⁰⁶⁾ UNEA (2018). Resolution UNEA 4/6. Marine plastic litter and microplastics
<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28471/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

¹⁰⁷⁾ 環境省報道発表資料：第4回国連環境総会(UNEA4)の結果について
<https://www.env.go.jp/press/106624.html>

- ライフサイクルを通じての、プラスチックのさらなる持続的管理。持続可能な消費生産パターン増大（循環型経済、他の持続可能な経済モデル、環境に優しい廃棄物管理、資源効率、3R、持続可能な材料管理イノベーション、環境に優しいクリーンアップ、国際協力）のために。
- 科学と政策のインターフェース強化の緊急な必要性も強調
- 科学/政策のインターフェース、地球的調整、協力、ガバナンス強化検討の緊急な必要性を強調（UNEA1、2、3の決議をより効果的に履行するため）
- 既存の国際合意や組織のマנדート内での、オプションを探るための重要な進展を特記
 - (a) バーゼル条約下の公開ワーキンググループ（Open-ended Working Group、OEWG）の勧告
 - (b) IMO 海洋環境保護委員会による行動計画の採択
- 地域海条約等の業務を認識
- しっかりした質のデータ及び効果的モニタリングの必要性を認識（発生源、量、運命、影響）、調和した方法論
- GPML のフレームワーク・ドキュメント（プラットフォームとしてのGPML）を認識
- 公開特別専門家会合の成果（特に既存メカニズム・組織とのコーヒアレンス（首尾一貫性）、調整、シナジー、協力）を斟酌
- UNEP の責任にマインドフル（心に留めて）になって（実務項目）
 1. メンバー国と、地区・地域・国際レベルの他のアクター（民間セクター、市民社会、学界、他のステークホルダー）が、問題を扱うよう呼びかけ（ライフサイクル全体のアプローチと資源効率を優先させ）
 2. 海洋ごみとマイクロプラスチックに関し、既存の機関を活用した新たな科学技術助言メカニズム等、以下を通じた科学的・技術的知見の早急な強化を UNEP 事務局長に要請

- (a) 既存の科学助言イニシアティブの招集(パラ3～7の活動へのインプット提供)
 - (b) 発生源、経路及び有害性の評価並びに生態系、人の健康影響及びイノベーションの知見に係る科学関連データ・情報の収集
 - (c) モニタリング、報告及び評価の調和に係る指標の推奨
 - (d) 海洋プラスチックごみ等の海洋流出を削減する方策に係る情報の収集
3. 調整・協調の強化のため、既存のイニシアティブを基に、長期的な海洋プラスチックごみ等の流出廃絶に向け、以下の機能を有するマルチステークホルダープラットフォームのUNEPの下での設立を決定
- (a) 定期的又は随時、政府、産業界、学界、市民社会、その他の経験共有、協調行動のためのフォーラムとして開催
 - (b) 国家・地域・国際レベルの排出源調査、政府、機関、及び民間の取組に向けたガイダンス、並びに海洋ごみ等の流出防止に向けた最近の行動計画、管理方式及びガイドライン等の集積
 - (c) 政府、政策立案者、教育者、民間等に対する意識啓発
 - (d) 排出インベントリ、科学研究、イノベーション等の科学技術的情報データベースの構築・管理
 - (e) 既存の科学技術的メカニズムの協調促進
 - (f) 地域海行動計画の行動促進
4. UNEA2の決議を思い起こし、メンバー国が民間セクターと以下の点につき緊密に協働することを招待
- (a) 排出削減(可能ならばマイクロプラスチック含有製品のフェーズアウトも含む)
 - (b) 二次マイクロプラスチック放出削減のための製品デザインのイノベーション育成及び廃棄物管理改善
 - (c) 一次マイクロプラスチック損失防止
5. UNEP事務局長に、10YFP(筆者注:10-Year Framework of Program-

mes on Sustainable Consumption and Production Patterns。持続可能な消費と生産10年計画枠組。世界の消費・生産パターンを持続可能なものに変えていくため、2012年の国連持続可能な開発会議で採択。SDG12.1と関連)を通じ、プラスチック使用及び製造に関するガイドラインを作成するよう要請

6. 全メンバー国、国連関連機関、関連国際・地域機関、民間セクター、市民社会、NGOs 及び個人が、あらゆる機会（世界環境デー、世界海洋デーなど）に以下のことを招待
 - (a) 貢献できる役割を検討
 - (b) 持続可能な消費生産の重要性についての啓発を行い、奨励
 - (c) UNEA3決議パラ4h に沿って、環境に優しい廃棄物管理及び海洋プラスチックごみ回収を促進
7. UNEA3 で設置した海洋プラスチックごみ等に係る公開特別専門家会合について、以下を行うため、UNEA5 までのマンデートの延長を決定
 - (a) 政府、関連国際機関・地域機関、民間、NGO 等の長期的な海洋プラスチックごみ等の流出廃絶に向けた既存の取組・行動の進捗確認
 - (b) 取組にあたる支援国への技術・資金のリソース・メカニズムの特定
 - (c) 排出インベントリの作成、廃棄物管理の改善、意識啓発及びイノベーション促進等のためのパートナーシップ、協力促進の奨励
 - (d) 全てのレベルによる既存又は可能な対策オプション・活動の効果分析
8. 環境管理グループ (EMG) が、公開特別専門家会合に貢献するよう招待
9. UNEP 事務局長に、この決議の履行の進捗につき UNEA5に報告するよう要請

さらに、使い捨てプラスチックについても別途決議が採択されている。

使い捨てプラスチック汚染対策に関する決議（日本語概要。環境省記者発表資料より）¹⁰⁸⁾

- 使い捨てプラスチックの環境影響に対処するための国家レベル・地域レベルの対策を立案・実施することを奨励（パラ 1）
- 民間セクターと協力し、イノベーションにより、使い捨てプラスチックの代替製品として安価で環境にやさしい製品を創出し、製品の全環境影響に配慮したビジネスモデルを促進することを要請（パラ 4）
- 資源効率的な設計、生産、使用及びプラスチックのライフサイクルに渡る適正管理を促進することを奨励し、プラスチック製品の影響、持続可能な消費パターンの促進及び持続可能な代替製品に関する環境教育を実施することを奨励（パラ 5）
- 使い捨てプラスチックの廃棄に対処するため、法律、国際協定の実施、廃棄物処理インフラの整備、廃棄物管理の改善及び廃棄物削減の支援に加え、環境上適正な清掃活動及び情報交換やイノベーション支援による包括的な行動を実施することを奨励（パラ 6）
- 加盟国、政府間組織、学界、NGO、民間、その他の利害関係者に、科学的研究及び環境にやさしい使い捨てプラスチックの代替製品の開発の促進や協力強化とともに、地方、国及び地域レベルでの自主的及び規制的な枠組みによってプラスチック汚染に対処することを要請（パラ 7）
- 事務局長に対し、他の国連組織、ファンド及びプログラムとのパートナーシップを通じて、以下を依頼（パラ 8）
 - 加盟国から要請があった場合、使い捨てプラスチックの環境影響に対

¹⁰⁸⁾ UNEA (2018). Resolution UNEA 4/11. Protection of the marine environment from land-based activities
<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28475/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

処するための国家・地域行動計画の策定及び実施支援

- 支援を要請した途上国を中心とする政府、学界、NGO、民間、その他の利害関係者に対する、使い捨てプラスチックの環境影響及び環境にやさしい革新的な代替品の促進に関する技術的・政策的な支援の促進・調整
- プラスチック汚染に対処するために実施した行動及びプラスチックとその代替製品のライフサイクルでの環境影響に関する既存情報を利用可能とし、UNEA5の前に共有

また、閣僚宣言の中でもプラスチック問題について取り上げている。

UNEA4閣僚宣言（パラ5-I。環境省記者発表資料より）

2030年までに使い捨てプラスチック製品を大幅に削減することを含む、プラスチック製品の持続不可能な使用と処分によって引き起こされる生態系への被害に取り組むとともに、適正な価格で環境に優しい代替品を見つけるために、民間部門と協働。

一方、アメリカ合衆国代表団からは、閣僚宣言の文言中プラスチック汚染に関する部分については離脱する旨の表明が行われている¹⁰⁹⁾。

UNEA4議事録（IX-D 閣僚宣言の採択、パラ78前半）

アメリカ合衆国代表の発言：アメリカ政府はプラスチックの環境への放出を削減する早急な行動の必要性を認識し、プラスチック汚染、特に海域におけるプラスチック汚染の問題を真剣に取り上げるべきものと見なすことを歓迎するものの、閣僚宣言中で用いられた言い回しからは離脱する。

¹⁰⁹⁾ <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28467/English.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

2021年3月に開催予定のUNEA5では、ノルウェーの環境大臣が議長を務めることとなっている。本人による準備作業は既に始まっており、プラスチックごみ問題検討に勢いがつくことが期待される。

なお、UNEA3の決議3/7パラ9に基づき、自主的コミットメントに関する分析が行われ、UNEA4に報告されている¹¹⁰⁾。

(6) 第3回公開特別専門家会合¹¹¹⁾

UNEA4の決議を受けて、第3回公開特別専門家会合が2019年11月に開催された。会議では、4/7に記された事項を中心に、①既存の取組・行動の進捗確認（決議パラ7a）、②技術・資金のリソース・メカニズムの特定（決議パラ7b）、③パートナーシップ（決議パラ7c）、④効果分析（決議パラ7d）について、どのような枠組みで今後進めていくかが議論された。

議論のたたき台となった資料の中から上記①についてどのような観点から整理することが提案されていたかを参考に紹介する。

¹¹⁰⁾ https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1804196_0.pdf#overlay-context=pre-session-unea4

¹¹¹⁾ <https://www.unenvironment.org/events/un-environment-event/third-meeting-ad-hoc-open-ended-expert-group-marine-litter-and>

ライフサイクル・フェーズの解説（第3回会合資料3/2の Table 1）		
ライフサイクルでのフェーズ	着目するクライテリア	説明
持続可能な生産	エコデザイン	耐久性、リユース、摩耗及びエンドオブライフの取扱いを通じたマイクロプラスチック防止
	マイクロプラスチック	一次、二次
	添加剤及び関連化学物質	使用されなくなった化学物質を含む
持続可能な消費（サプライチェーンを通じて）	削減	例：製品への税金
	除去	例：製造禁止
	廃棄物防止	ガイドライン及び政策—家庭、公共の場、商業、鉱業、政府
廃棄物管理	環境に配慮した廃棄物処理	廃棄ヒエラルキー、分別、収集、保管、処理、責任ある取引
	緩和及び環境に配慮した除去	マイクロプラスチック（例：排水、下水汚泥）、漁網を含む
	廃棄物管理をサポートする経済手法	様々な環境基金の原則、廃棄物処理有料制、デポジット制度
	危険・災害ごみの防止・管理	事前・事後措置

また、同会合には、「海洋ごみに関する行動計画策定のためのガイドライン（未校正版）」が提出された。この中で提案されている手順は以下のとおりである。

海洋ごみ行動計画策定に示唆されるステップ（第3回会合資料3/INF/7より）

ステップ1：科学的アセスメント及びデータ収集

ステップ2：海洋ごみ行動計画配備

ステップ3：戦略的アプローチの決定

ステップ4：ステークホルダーの特定とエンゲージメント

ステップ5：行動策選定に対する手法の決定

ステップ6：モニタリング計画の設計

ステップ7：実施工動の定義

ステップ8：行動計画と実施のモニタリング及びレビュー

ステップ9：行動計画のレビューサイクル設定

ステップ10：モメンタムの維持

公開特別専門家会合は今後、第4回会合を2020年5月に、第5回会合を2020年11月に開催することが提案された。

3. 今後の方向性

本稿では国連機関及びその他国際的な場での議論を中心とした国際的動向を中心に、海洋プラスチックごみ問題を見てきた。今後の国際社会の方向性はどのようなものになるであろうか。

国際的な取組について考えると、UNEAでの議論及びその基礎となった報告書の中での議論にもあるように、国際協定（条約の類）、あるいはもう少し緩やかな枠組の国際的アレンジメントを作り上げようという提案がある。これは、海洋プラスチックごみ問題が地球的規模の汚染問題であり、海に面した国はもちろんのことプラスチックを生産・流通/輸出・使用・廃棄する多くの国に関連したプラスチックのライフサイクル全体を見るべき問題であること、難分解性のため状況が累積的に悪化してきていること、様々な国際機関がそれぞれの担当分野から取り組んでおりその統合的な扱いが困難であること、多くのステークホルダーが関係する問題であること、我々の生活にあまりにも密接でプラスチックなしの社会は（少なくとも近未来では）考えられず、何らかの拘束力を持った形での対策が望まれることなどが必要性の背景として考えられる。同時に、各国・地域の置かれた状況が、生産・使用・廃棄等に関し様々で、共通の単一フレームワークが機能しないことも認識されている。

昨今の状況としては、これまで世界の廃プラスチックのリサイクルの受け皿となっていた中国が、2017年に「固体廃棄物輸入管理リスト」を改正し、2018

年1月から非工業由来の廃プラスチック8品目等が輸入禁止となった¹¹²⁾ことが与えた影響も、各国の対応を見直すうえで小さくないとみられる。

一方、問題の主たる原因は、廃棄物管理体制が不十分な少数の途上国であるとして、それらの改善を求めることが先決との見方もある。UNEA4の閣僚宣言についてのアメリカ政府の反応も、そうした流れの一つとみられる。一方、そのような見方を強調し過ぎることは生産者の責任を軽視するものだとの意見もある。

さらには、発生から漂流・漂着に至るまでの各段階の具体的状況、添加物や付着した化学物質の毒性の重篤性などの情報・データが不足していること、モニタリングや分析の統一的手法が確立されていないことなど、基本認識を打ち立てることにしても課題がある。

特に、毒性の重篤性などがそれほどでないとするなら、地球温暖化のような、人類を含む地球上の生物にとってより重篤性・緊急性の高い問題に重点的にリソースを割くべきとの議論もあろう。

また、国際的な条約・協定を創設し発効させるためには、当然のように費用負担・援助（影響を大きく受ける国や途上国への配慮など）が争点のひとつとなるが、海洋プラスチックごみ問題においても、途上国における廃棄物管理のためのインフラ整備が課題となることはUNEAでの議論からも明らかである。

また、廃棄物管理といってもサーマルリサイクルについてどれだけ好ましいとみるかは、温暖化防止の観点からも意見の分かれる所でもある。本稿では議論しなかったが、民間セクターの関連としてはプラスチック生産、プラスチックを使用した製品の生産・使用における配慮はもとより、代替品開発、ESG投資などの観点も関わってくる。

こうした論点はあるものの、2.3(5)①で特記したUNEPの二つの報告書に

¹¹²⁾ https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/0a81da1f65d47788/20190001.pdf

示されているように、主要政策項目と、仕組みとして検討すべき事項は既に明らかにされている。UNEA4決議に基づき、2.6(6)冒頭に挙げた四項目について公開特別専門家会合が現状をまとめることができれば、それらの突合せにより具体的議論をするための材料は揃う状況になろう。予定どおり作業が進めば、2021年3月に開催される UNEA5での議論が、今後の方向性を決めるうえで大きな役割を果たすことになると考えられる。既存の様々な取組がある中、統合的な条約をつくることには困難が伴うであろうが、逆に、海洋プラスチックごみ問題関連の制度や行動が必ず認識され位置づけられる仕組みができれば、状況改善に大きく貢献することは想像に難くない。

本稿では取り上げなかったが、世界経済フォーラム等の経済界、学界、NGOなど、様々なステークホルダーによる問題提起と行動の提案や実施がなされている。UNEA 決議においても広範な関係者が加わって問題に取り組むことの重要性は認識されている。国連や公的機関以外の場での動向や議論も取込み、現実的かつ実効性のある方向へスピード感を持って進むことが重要である。

謝辞

本稿をまとめるに当たり、公益財団法人 地球環境戦略研究機関 持続可能性ガバナンスセンター リサーチ・マネージャー / 主任研究員 吉田哲郎氏からご助言をいただいた。この場を借りて感謝申し上げる。

Tokyo metropolis after the 2020 Olympics and Paralympics

Yasushi Aoyama¹⁾

Summary

Tokyo is superior in terms of transportation, security, and cleanliness compared to the world's major cities. In particular, the functions of public transportation such as subways, private railways, and Japan Railways are excellent. There are also three-dimensional intersections of roads in the city. It is also dominant in GDP produced in metropolitan areas. Tourism is also increasing.

However, the future prospects are not bright. In Japan, the shortage of foreign workers has been compensated by the elderly working. In 2018, the employment rate of elderly people over the age of 65 in Japan was 24.3%, which is a high level among major countries.

The characteristics of a maturing society are population decline, declining birthrate, aging population, and a decline in economic growth, but another important characteristic of a maturing society is that people do not give up improving their quality of life. The 2020 Olympic and Paralympic Games are a

¹⁾ Doctor of Political Science, Emeritus Professor of Meiji University, former Vice Governor of Tokyo Metropolitan Government

good opportunity to satisfy the good aspects of a maturing society that Tokyo lacks.

Another challenge in Tokyo is social reform using advanced information technology. People's lives will be further enriched through the use of advanced information technologies such as transportation, working style, welfare, and agriculture. There are many challenges in Tokyo, and the role of politics and administration is becoming more and more important for the proper governance of cities.

There are three big future challenges in Tokyo. One is to increase social inclusion in terms of systems and people's awareness. Issue 2 is land use. Issue 3 is the balance between market principles and public policy.

Tokyo's planning — Ring road plan

Tokyo's plan calls for a total of eight ring roads, something with no parallel anywhere else in the world. The plan was adopted in 1927 as part of the recovery and reconstruction plan drawn up in the wake of the Great Kantô Earthquake of 1923.

This map is a city planning drawing decided by Tokyo after the Second World War in 1946. The ring road 2 was planned to be 100 meters wide, but it was 40 meters wide. The ring road 6 was planned to be 80 meters wide, but it was 22 meters wide and extended to 40 meters over 20 years in our generation. The ring road 7 and 8 were planned to be 40 meters wide, but it is only 25 meters.

At that time, Tokyo's 23 wards were burnt fields due to air raids by the US military, so, Tokyo thought that these roads could be made easily. But the US military that occupied Japan did not allow the creation of fine roads. Therefore, in preparation for the 1964 Olympics, Tokyo constructed the Metropolitan

Figure 1 : Ring Roads Plan (1927,1946) by Tokyo Metropolitan Government



Expressway to compensate for the narrowness of the ring road, and planned the outer ring road and the metropolitan central ring road. I'll talk about the city plan for the 1964 Tokyo Olympics later.

In New York City's Manhattan, traffic is chronically congested despite a road-area ratio of more than 20%. The reason for such high road-area ratio is that there are tightly packed skyscrapers in Manhattan. However, the traffic between midtown and downtown Manhattan (where skyscrapers are

clustered) is also congested, and the reason for this is that the streets follow a rigid grid pattern, and automobiles have to stop frequently at stop lights.

When planning for automobile traffic, the most rational approach is to add several restricted-access ring roads to a city's grid-pattern street plan, constructing them in such a way that they pass under or over the other streets. Tokyo has such a plan.

History of Tokyo's urban structure

The history of Tokyo as a city started in 1457 when Mr. Doukan Oota, one of many feudal warlords, built the Edo castle. Mr. Doukan Oota opened a commercial market in Shinagawa, Nihonbashi, and Asakusa respectively, where many products are gathered and delivered and collected taxes from merchants. With those tax revenues, he fed warlords and established peace in the Kanto Plain.

At the present day, Edo castle is the place where the Imperial Palace is housed. Around the Palace, the National Assembly (building), Government (buildings), and the Supreme Court are located. Also, Japan's central business districts are located nearby. These districts are Ootemachi-Marunouchi-Yurakucho area, Akasaka-Roppongi area, Nihonbashi area and so on.

Towns in Edo were expanded in a concentric fashion from the Edo castle. Nearest to the castle were old samurai residences surrounded by towns where merchants and artisans lived. Outside those merchant and artisan towns there were farming areas supplying food to people living in the inner areas. It is reported that around the year 1700, the area of the inner city in Edo was about 70 square kilometers and its population was roughly calculated at one million.

The Meiji Restoration in 1868 transferred the power of Japanese politics from military government to constitutional monarchy. The Emperor moved to

Figure 2 ; Edo Castle castle tower site You can see the Marunouchi / Otemachi business center



Figure 3 ; One of the old Edo Castle walls



Figure 4 : Excavation of Edo Castle (current Imperial Palace) It is also a place of relaxation for people working in Marunouchi and Otemachi.



Edo and Edo was renamed Tokyo. Japan successfully accomplished its industrial revolution at the end of the 19th century, but at that time in Tokyo, streets were narrow and unpaved.

The moat around the Imperial Palace provides people with moisture. Otemachi, Marunouchi, and Yurakucho facing the moat are the business centers of Japan.

If elements necessary to determine a city are (1) a place where people gather and live, (2) a place where roads and other urban infrastructures are developed, and (3) a place which has the centrality with surrounding areas, then Tokyo started growing as a city in 1457.

Mr. Shimpei Goto who assumed the position of mayor of the city of Tokyo in 1920 drew up a modern city development plan including road constructions. However, before implementing the plan, he resigned as the mayor of the city of

Tokyo because he had to negotiate with the Soviet Union where Socialist Revolution was raised.

However, the Great Kanto Earthquake struck in 1923 and the majority of main urban zones in the central area and eastern part of the city of Tokyo were destroyed by fire. Mr. Shimpei Goto, who became the minister of the interior and the president of the reconstruction agency, masterminded a plan for the earthquake disaster reconstruction in Tokyo.

The outlines of the plan firstly introduced road constructions as the backbone of the city structure. These are (1) developing main roads such as Showa Dori road whose width is 44 meters, (2) developing five ring roads from ring road 1 to ring road 5, (3) broadening the width of streets in residential districts to at least 6 meters wide, as well as (4) building many fireproof urban facilities such as schools, homes, bridges, and urban parks.

Among those outlines, due to the budget shortfall, road related plans were not carried out well by the end of the earthquake disaster reconstruction plan.

The area of the city of Tokyo was extended by 6.8 times to 621 square kilometers. The population of the city was approximately calculated at 2 million in 1906 but it increased to around 6.8 million in 1940.

After World War II, the first wholesale drive to develop Tokyo's infrastructure took place in the 1960s. When Tokyo was chosen as host city for the 1964 Summer Olympics in 1959, it marked the beginning of a rapid and massive urban development program.

The two guiding principles of highway construction in the 1960s were wider roads and grade separation to minimize stops.

The Metropolitan Expressway was built as a continuous multi-level intersection road from the only Airport, Haneda Airport, at that time in order to go to the city center without signal stops. The core is the city center ring line

surrounding the Imperial Palace.

With buzzwords like “my car” and “motorization” on everybody’s lips and the number of motor vehicles on the road growing by leaps and bounds, expanding the absolute capacity of the city’s highways was a critical imperative. The burst of highway construction carried out preparation for the Tokyo Olympics which produced 22 roads covering 52 kilometers.

Of the eight ring roads planned after the Great Kanto Earthquake, the ring road 7 was completed for the 1964 Olympics. These ring roads extended radially and all intersect with other completed roads.

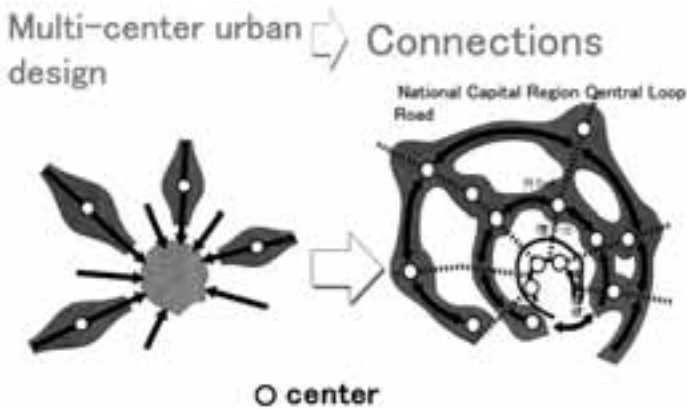
Tokyo city planning was realized by planning a circular urban structure completely different from New York and London.

In terms of Tokyo’s official urban planning documents, Tokyo Plan 95, adopted in 1995, formally announced the transition from multi-center urban design to a goal of “renewing the city-center functions.” This new policy reflects an awareness of the need to shift our urban-planning priorities from the building of new satellite cities to projects to renew existing urban infrastructure, equip and enhance newly developing cities, and improve amenities and the quality of urban space for the people who live and work in cities.

Regarding Tokyo’s urban structure into the future, “The Long-Term Vision for Tokyo” was formulated in late 2014, which covers the “Circular Megalopolis Structure and Area Integration Structure concepts.” These have been considered fundamental concepts for Tokyo’s urban structure since the “Tokyo Plan” in 1995. This can be understood as an advance notice to repair the “Circular Megalopolis Structure” concept.

According to the results of the Person Trip Survey (comparing 1988 and 1998 data), conducted jointly by local governments in the Tokyo area, the basic direction of traffic in the metropolitan area is already shifting from repeated

Figure 5 : From Multi-center urban design to Connections



back-and-forth radial movement between the city center and the suburbs to a more complex movement among communities. The pattern of traffic growth has become much more complex and diversified. This reflects a shift in the main functions of business offices, from large-scale document processing to knowledge production and negotiation, reflecting Japan's shift from an industrial to an informational society.

Now and the future of Tokyo's urban structure

The Greater Tokyo Area's structure is to be developed in line with the National Capital Region Central Loop Road, which is about 100 kilometers in diameter.

Originally, the plan was to hold the Tokyo 2020 Olympics exclusively at facilities within Tokyo's city center and coastal area, but this was expanded to include numerous sports facilities throughout the Greater Tokyo Area and beyond.

This change in plans will likely contribute to the development of the

Greater Tokyo Area's Circular Megalopolis Structure.

The administrative area of Tokyo is only a part of the Kanto plain, but the city plan of Tokyo always views the entire Kanto region.

Tokyo has a quarter of the power of Japan due to its agglomeration.

The most important thing is to revitalize the economic activities of the city so that people living in the city can earn income to live in high standard dwellings. Tokyo has continued to make the road a continuous three-dimensional intersection structure in the city and has made efforts to realize a

city with high convenience. Right now, we are building continuous crossover roads with underground tunnels rather than elevated types.

Figure 6 ; Yurakucho Station, Yamano Line train and Bullet train



Nihonbashi has been a commercial center of Japan for 500 years since Mr. Dokan Ota built a castle in Edo. The starting point for Japanese roads is Nihonbashi, and the distance from Nihonbashi is shown on Japanese major roads. The view of the elevated highway over Nihonbashi was a symbol of modernization during the 1964 Olympics.

However, in the present day, people's senses have changed, and there is a strong opinion that it is

better to tunnel the elevated road above the river, and a project to turn this part into a tunnel has started.

The upper left of this photo is Yurakucho Station where the 11-car Yamanote Line train stops. The right is the Shinkansen that was made during the 1964 Olympics. Since then, Japan has formed a bullet train network throughout the country for over 50 years. Meanwhile, from the Japanese perspective, Europe and the United States seem to have stopped forming railroad networks.

If you compare the length of the Shinkansen with the Yurakucho Station on the Yamanote Line, you can imagine how much the Shinkansen's transportation capacity is. Trains with long train formation have high transportation efficiency and large fare revenue. Tokaido Shinkansen fare revenue has long been used to

Figure 7 ; Tokyo's railway system by Tokyo Metropolitan Government



expand and enhance the Shinkansen network.

You can travel by train in the Central Wide Base Area in Tokyo. In this map, Figure 7, a dark green region is a 5-minute walk from the station, a light green region is a 10-minute walk from the station.

The vertical long black ring railway is the Yamanote line, and the horizontal long red railway is the subway Oedo line. Both have a railway extension distance of about 30 kilometers, each with about 30 stations.

The black thin lines are JR, private railways, subways, etc. In Tokyo, railways are stretched out like a mesh.

From the viewpoint of people working in Tokyo, it seems that no projects to increase the number of subways have been implemented in New York or London for the past 50 years.

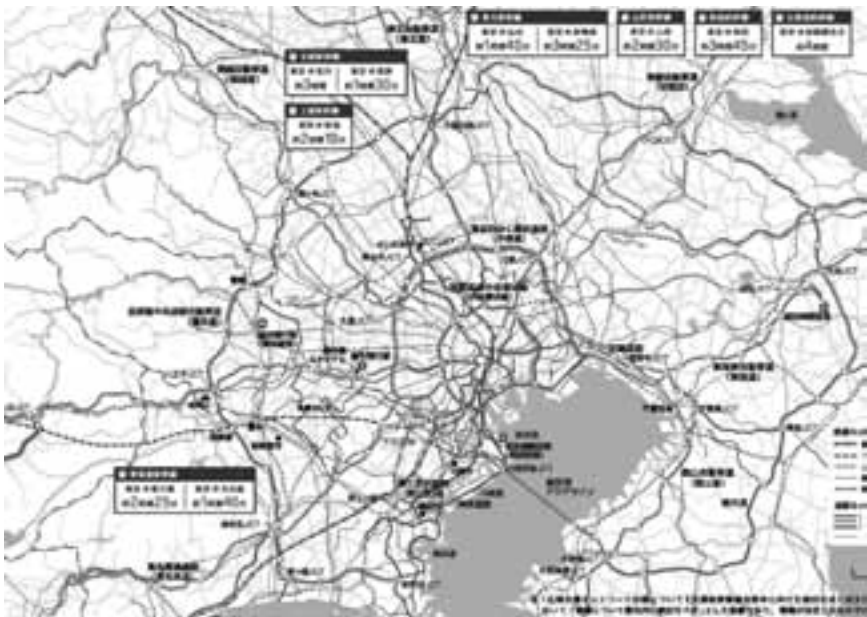
This map, Figure 8, shows the Tokyo metropolitan area, that is, the Kanto Plain, with the main roads and railway lines superimposed on each other, not only in Tokyo's 23 wards but also in the Tokyo metropolitan area connecting road with a diameter of about 100 km.

The roads displayed in red are in order from outside the metropolitan central connecting road having a diameter of about 100 km, the outer ring road, and the metropolitan expressway central ring line. Wide-area intercity expressways that gather in Tokyo from all over the country are displayed in yellow.

The map does not show any other roads. The solid line is the railway. Roads are created in every major city in the world, but the convenience of transportation in large cities is determined by whether railroads, especially subways in the city, are built like a mesh.

In the information age, it is of course important to develop infrastructure for information and communication technologies such as 5G, but in the

Figure 8 : Organic collaboration between roads and railways by Tokyo Metropolitan Government



information age, the movement of people and goods will increase, so correspondingly, roads and subways maintenance is important.

In the information age, machines handle paperwork such as slip processing. People try to get new knowledge and inspiration by interacting with people from different fields and industries. In the information age, the production of goods will also be divided. Consumables are also ordered on the web without necessarily looking at the actual product in the store. In this way, the amount of movement of people and things increases in the information age. Large cities must cope with the movement of people and goods in response to the information age.

Tokyo plans to build a further eight-way subway as follows. These are all

aimed at further enhancing the existing subway network and improving passenger convenience. For example, a project to create a direct link from Haneda Airport to Tokyo Station, Shinjuku Station, Chiba Station, etc. has already started.

In April 2016, the government's Council of Transport Policy released a draft report entitled "The Future State of the City Railway in Tokyo's Metropolitan Area" with a completion goal by the year 2030. More specifically, the following eight railway lines were selected for a "Railway Network Project to Strengthen International Competitiveness."

- 〈1〉 Construct a line directly connected to the city center (Oshiage --- New Tokyo ---Sengakuji)
- 〈2〉 Create mutual line operation for Keiyo Line and Rinkai Line with the JR Haneda Airport Line (Tamachi/Oimachi/Tokyo Teleport Station --- Tokyo Freight Terminal ---Haneda Airport, Shinkiba)
- 〈3〉 Construct the Kama-Kama Line (Yaguchinowatashi --- Kamata --- Keiyou Kamata --- Otorii)
- 〈4〉 Construct a Keiyou Airport Line, lead track for Haneda Airport Domestic Terminal Station
- 〈5〉 Extend the Tsukuba Express (Akihabara --- Tokyo [New Tokyo])
- 〈6〉 Construct a Seaside Subway, perform uniform maintenance on the Tsukuba Express extension (coastal area --- Ginza --- Tokyo)
- 〈7〉 Extend the Yurakucho Line (Toyosu --- Sumiyoshi)
- 〈8〉 Implement a Shinagawa Subway plan (Shirokane-takanawa --- Shinagawa)

The Council has not specified any order of priority for these eight lines. A decision must be made as soon as possible, with Tokyo at the forefront, for priority ranking and a primary contractor. In particular, the three Haneda

Airport lines require attention.

Of course, Subway Line 8 will be an important addition to Yotsume-dori Street, tied to each part of East Tokyo in a circular pattern, instead of moving directly from East Tokyo to the city center in a radial direction. The three East Japan Railway airport lines running from Haneda Airport to Shinjuku, Seaside, Chiba, and Tokyo Station are also important in terms of Tokyo's urban structure.

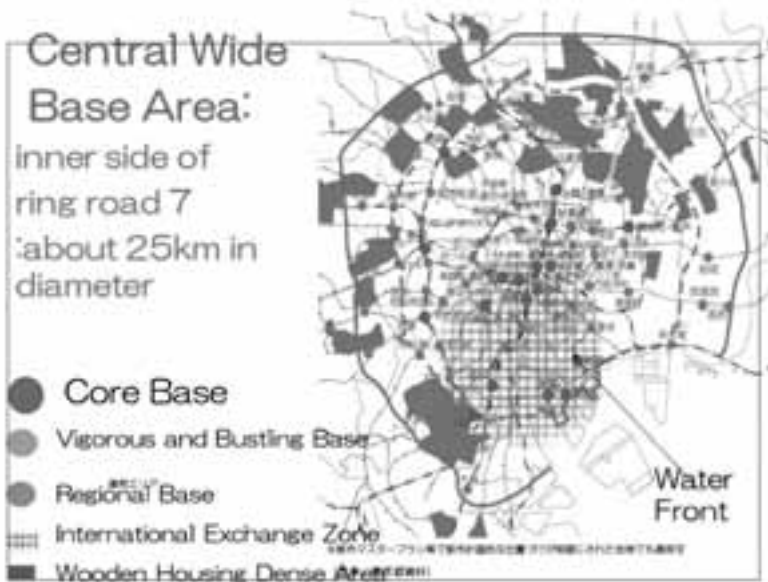
In addition, a TX subway line running through the coastal area will become a major topic of discussion as well, because it runs from Akihabara to Sotobori-dori Street, goes through the front of Tokyo Station, then runs from Kajibashi-Ginza to Tsukiji-Harumi-Toyosu-Ariake-Seaside and all the way through the Seaside sub-center.

Tokyo's development and new urban plan adopted in 2019

This map shows the inner side of ring road 7 with a diameter of about 25 km in Tokyo's 23 wards. The outermost green solid line on the map is ring road 7. Green broken line inside is the ring road 6. Red points are the core bases, and orange is vigorous and bustling bases. The pink net is an international exchange zone. Ocher color areas are a densely populated areas with wooden houses. Of these, the pink international exchange zone is the most developed area in Tokyo over the last 20 years.

The population of Tokyo's 23 wards is 8 million 969 thousand people, the number of households is 4 million 620 thousand, the number of houses is 5 million 246 thousand and the average size per house is 61m². There are 210 thousand public housing for low-income people, 134 thousand third sector housing for medium income. Public housing and middle-income housing are about 6.5percent of the total number of housing in Tokyo's 23 wards, and this

Figure 9 : Central wide base area in Tokyo New urban plan adopted in 2019 by Tokyo Metropolitan Government



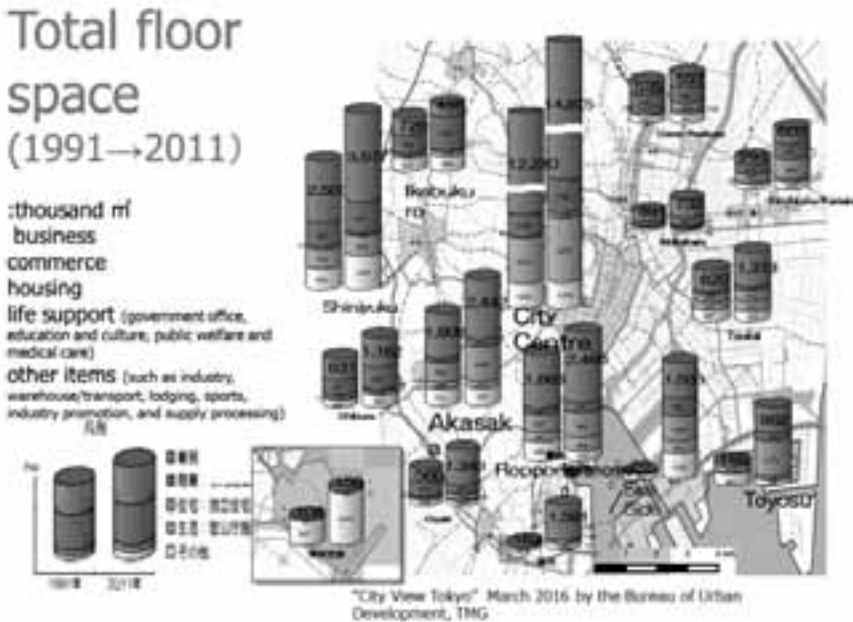
has not changed much over the past 20 years.

We examined the development of each area and the formation of the city axis in the central area of Tokyo from the change in the total floor area of each area in the city center. Here, the total floor area is the total of business, commerce, housing, life support, and others.

Life support includes government office, education and culture, public welfare and medical care. Other items include industry, warehouse/transport, lodging, sports, industry promotion, and supply processing.

The changing structure of Tokyo's city center has become more obvious in recent years. A "City View Tokyo" report, issued in March 2016 by the Tokyo Metropolitan Government Bureau of Urban Development, highlights the

Figure10 : Total floor space(1991–2011) “City View Tokyo” March 2016 by the Bureau of Urban Development, TMG



accumulated conditions of total floor space in each Tokyo district, comparing data from 1991 to that of 2011 (Figure10).

Convenience and comfort of cities are influenced by many factors such as railway, road, office, housing, commercial facility, cultural facility, sports facility and environment. Of these, collaboration of each facility is important.

From the statistics of the floor area, it can be seen that three urban axis and one sub-central city grew in the central part of Tokyo.

In these three urban axis groups, housing floor area increased by 54.5% in the 20 years from 1991 to 2011 (Figure 10). Promotion of urban center residences in Tokyo now supports the development of the city center.

Areas of development that stand out since moving into the 21st century

Figure11 : 3City center axis and Shinjuku sub-center

City center axis (Otemachi, Marunouchi, Yurakucho,
Nihonbashi, Yaesu)

17,055→ 21,481 thousand m²

Akasaka-Takeshiba axis (Akasaka, Roppongi,
Toranomon, Hamamatsucho, Takeshiba)

8,524→ 11,212 thousand m²

Tsukiji-Seaside axis (Tsukiji, Harumi,
Toyosu, Ariake, Seaside)= Bay Area

4,122 →12,304 thousand m²

Shinjuku sub-center

5,184 →7,115 thousand m²

make up a central axis of Akasaka-Roppongi, moving into Toranomon, Shinbashi, Shiodome, and extending to Takeshiba.

The original axis at the heart of Tokyo's city center stretches from Otemachi-Marunouchi-Yurakucho into Yaesu and all of Nihonbashi.

A third axis, which has spatially increased a great deal in recent years, stretches from Tokyo's Tsukiji to its coastal area. To accommodate the 2020 Olympics, this Tsukiji-Coastal axis is to be further developed.

The development of the bay area has been remarkable in recent years, and the Tokyo Metropolitan Government is considering a new subway in this area.

In all cases, planning that focuses on a comprehensive list of items such as welfare, education, housing, environment, and the economy has replaced the traditional philosophy of city creation alone in urban planning.

An emphasis on consensus building in the decision process is another common feature. This could be described as the evolution of urban planning in an economic growth society into urban planning for a mature society.

Continuity of function is important. The value of the town increases as

Figure12 : Water front



Figure13 : Sea Forest Waterway



buildings with different functions complement one another. The change from development of block units to formation of urban axis is important for the development of the city.

Figure14 ; Passages between buildings



Figure15 ; Continuity of function, Roppongi 1 cyo-me



Figure16 ; Continuity of function, Otemachi



Figure17 : The lounges for office workers



Tokyo's governance

Tokyo's rail network is so extensive that most people can manage quite easily without a car of their own.

The total number of train stations in Tokyo's 23 wards— Japan Railways, private lines, and subways combined—has reached more than 520. For example, Otemachi Subway Station is on 5 lines, so if you count this as 5 stations, it will be 755 stations.

The large number of stations in Tokyo points to a rail network so extensive that one can almost always find a station within walking distance. In the area surrounding the city center, more than 90% of neighborhoods are within a 10-minute walk of a rail station.

Another important characteristic of the Tokyo area's rail network is the interline through service provided by same-track linkages between Tokyo subway lines and private commuter lines that extend out into the suburbs, enabling many riders to commute without transferring.

Connections of this sort are found in only a few other cities in the world (including Seoul, which provides through service to Incheon), and nowhere as

extensively as in Tokyo. This sort of interline through service is now taken for granted around Tokyo, and it has shortened time distances substantially.

Another feature of Tokyo's rail system found nowhere else in the world is the existence of two complete loop lines, the Japan Railways Yamanote Line and the Toei Ōedo (subway) Line. The Toei Ōedo Line opened for service in 2000, and its ridership has continued to increase since then thanks to its large number of transfer points to other lines .

Tokyo has worked hard to build an extensive and user-friendly subway system. The Tokyo subway system is one of the busiest in the world, with an annual ridership of more than 3 billion, far more than either the New York Subway (about 1.6 billion) or the London Underground (about 1 billion).

Nearly half of the people who live in Tokyo use the railways as a means of transportation when they move around in the city.

Figure18 is trends in the supply of large-scale offices in Tokyo (floor area of

Figure18 : Trends in the supply of large-scale offices (floor area of 10,000 m² or more) in each year in Tokyo From Mori Trust Corporation's data, Aoyama making

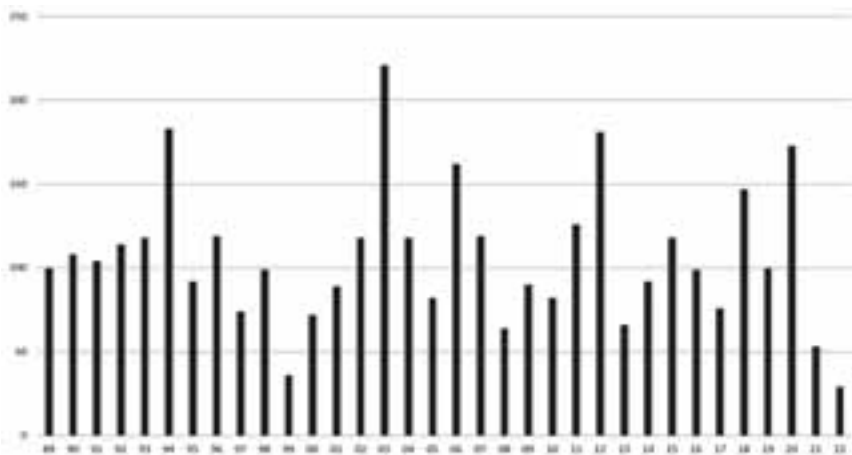
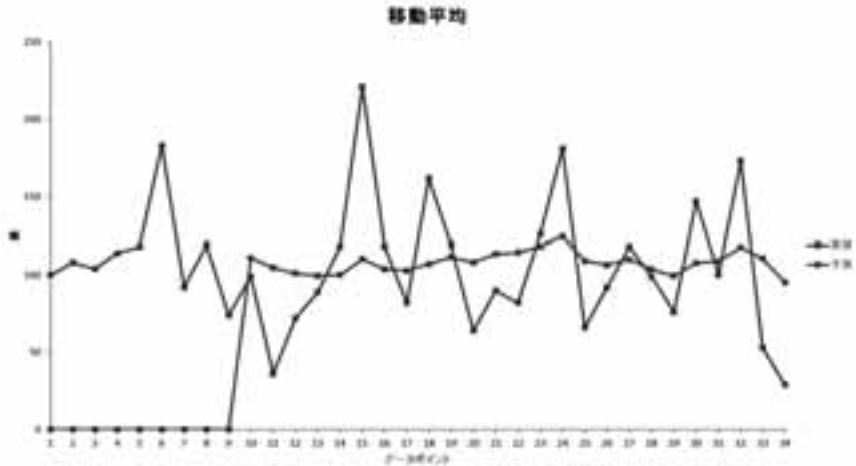


Figure19 : 10 years moving average of Trends in the supply of large-scale offices (floor area of 10,000 m² or more) in each year in Tokyo From Mori Trust Corporation's data, Aoyama making



10,000 m² or more) in each year. It can be seen that the amount of floor supply varies greatly every year in Tokyo.

However, when looking at a 10-year moving average graph to see the long-term trend, it is stably supplied on an average of 1 million square meters each year.

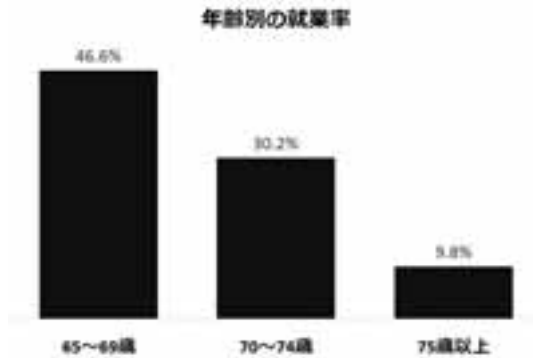
Future challenges in Tokyo

One of the challenges of Tokyo in the future is to increase social inclusion in terms of systems and people's awareness.

According to a Japanese government survey, 46.6% of the elderly Japanese aged 65 to 69, 30.2% aged 70 to 75 and 9.8% aged over 75 are working in Japan (2018 Japanese government statistics).

Tokyo predicts that by 2040, 1 in 10 Tokyo residents will be foreigners and

Figure20 : Employment rate by age (2018 Japanese government statistics).



1.25 million will live in Tokyo. It is important to change the consciousness of the citizens so that friction does not occur.

In Japan, there are some advantages for physically handicapped people to move, such as installing elevators and escalators at subway stations, eliminating steps on pedestrian roads, and installing braille blocks. However, wheelchair support for theaters and stadiums is not progressing. Improvement is also important in this respect.

The population of Tokyo has increased only 16.6% (About 11.7 million people ⇒ About 13.64million people) in the last 30 years, but the number of households has increased by47.9% (About 4.8 million households ⇒ About 7.1 million households). The number of people per household has changed from 2.46 to 1.92. This has stimulated a demand for housing. Housing demand is not determined by population changes. It depends on the number of households.

The Tokyo Metropolitan Government announced the forecast of the future number of households and singles in 2019. According to this, 7.02 million households are expected in 2020, 48.3% are single households, 7.24 million households are expected in 2035, and 50.4% are single households. Increasing

Figure21 : Urban agriculture is advantageous both in terms of marketing and labor.



the number of single-person households increases not only the demand for housing but also the demand for welfare. This is also an issue for Tokyo.

Issue 2 is land use.

As of April 2019, the urbanization area in the city plan of Tokyo is 108,066 hectares, and farmland in these areas accounted for 4,513 hectares, 4.13%. Urban agriculture is advantageous both in terms of marketing and labor. In the future, there will be no need to convert these into residential land, so the issue is how to maintain them.

Issue 3 is the balance between market principles and public policy. New public management, the idea that a small government is better than a big government, places emphasis on market principles.

However social risk arises if market principles go too far. Emerging Western terrorism tends to be caused by individuals, solitary lone wolf, not organizations. Emphasis on social inclusion is important. The government implements social security and the public (government) is involved in the market. These contents are called public policies

In closing

Preparations for the 1964 Games transformed Tokyo into a city of continuously grade-separated highways, beginning with the Shuto (Tokyo Metropolitan) Expressway Inner Circular Route and Ring Road 7, and they linked Tokyo to Osaka via the high-speed Shinkansen “bullet train”.

These projects created an urban structure of unparalleled efficiency that was to contribute immeasurably to Japan’s rapid economic growth in the ensuing years.

In like fashion, the 2020 Olympics should be approached as an opportunity to present to the world with a new urban model for the twenty-first century.

The focus this time should be on sports, culture, urban parks, and waterside amenities—all vital components of a twenty-first-century city serving a mature society. Without overlooking the need to build more high-quality office and apartment buildings, we should place even higher priority on the goal of showcasing Tokyo as a model of urban comfort and livability by expanding the

Figure22 ; Crossroads in Tokyo’s Infrastructure Development

Crossroads in Tokyo’s Infrastructure Development	
Great Kanto Earthquake, 1923	Major thoroughfares built; ring roads planned (not built)
Tokyo Air Raids, 1945	Under Occupation, major construction planned (not executed)
Tokyo Olympics, 1964	Road improvement centered on grade separation
Tokyo Olympics, 2020	Development of the Water front

city's athletic and cultural facilities, fostering an urban lifestyle that values those resources, and creating urban spaces rich in greenery and water.

We have left behind the industrial age and have entered the advanced information age as a mature society. Tokyo must demonstrate that it has transformed itself accordingly.

On the economic and demographic level, a mature society is characterized by an aging demographic structure and a low rate of economic growth. In terms of lifestyle and outlook, a truly mature society is one that welcomes people, customs, and beliefs of all kinds and spares no effort to improve the quality of life.

This translates into an urban culture in which people can enjoy sports, the arts, and entertainment to the fullest.

When it comes to efficiency and safety, Tokyo ranks very high among the world's super-cities.

Figure23 ; Characteristics and responses of a mature society

Characteristics and responses of a mature society



References

- Yasushi Aoyama (2009) Urban Policy in Postwar Tokyo: Features and Issues, *Review of Governance Studies*, Tokyo: Meiji University Graduate School of Governance Studies P.1-49
- Yasushi Aoyama (2015) Spatial Planning Challenges for the 2020 Tokyo Olympics, *Review of Governance Studies*, Tokyo: Meiji University Graduate School of Governance Studies P.21-57
- Yasushi Aoyama (2016) Urban Planning Challenge and the Olympic Games: Tokyo, 1964 and 2020 *ISS Research Series No.59*, Tokyo: Institute of Social Science, University of Tokyo, pp.115-pp.128
- Yasushi Aoyama (2016) Tokyo 2020, *Olympic Cities: City Agendas, Planning, and the World's Games, 1896-2020*. London and New York: Routledge, pp. 424-437.
- Yasushi Aoyama (2017) Urban Structure for the Tokyo 2020 Olympics, *review of Governance Studies*, Tokyo: Meiji University Graduate School of Governance Studies, pp.39-74

超高齢化社会に向かう住宅政策のありかたについて

明治大学専門職大学院ガバナンス科 兼任講師 今村保雄¹⁾

1 単身高齢者世帯の増加は何を提起しているのか

かつて日本人が理想とする住宅は庭付き一戸建て住宅であった。そしてそれを取得するに至るまでの「住宅双六」も広く社会で認識されていた。²⁾ 学業を修め就職し、朝早くから夜遅くまで働き、結婚して家族を形成してより広い家に移り住み、子供達が独立した後は夫妻で悠々自適の生活を送る—このような人生設計と住宅双六はまさに一体のものとして存在していた。

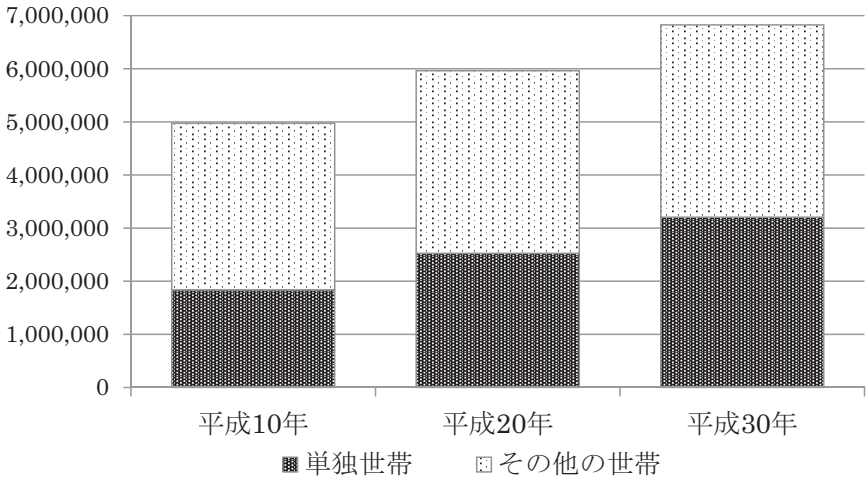
しかしながらこの住宅双六は崩れ、あるいは大きく変化しつつある。なぜならば、その前提となってきた人生設計自体が変化しつつあるからだ。

総務省が5年ごとに実施している「住宅・土地統計調査」にその状況を垣間見ることができる。図1-1は、都内の世帯数の推移をみたものである。この20年で、全体のうち単身世帯が占める割合は、三分の一から二分の一へと上昇している。また図1-2は、高齢世帯の推移をみたものである。65歳以上の家族がいる世帯の数は約二倍になり、そのうち単身高齢者の世帯は約三倍に増加している。さらに図1-3は、単身世帯の推移を、年齢構成をより細分化して表したものだが、年々「右肩上がり」になってきており、都外から大量の若年

1) 東京都建設局次長（本稿執筆時点、令和元年11月現在）

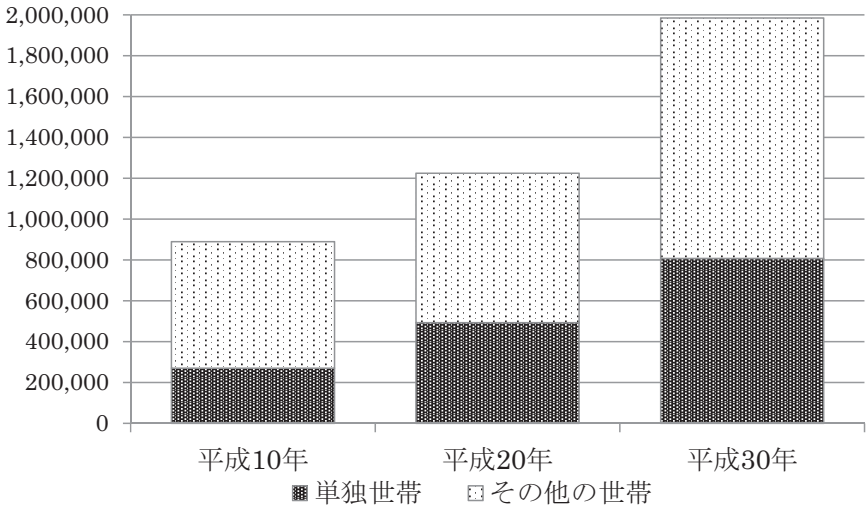
2) 住宅双六は、上田篤氏により昭和48年（1973年）と平成19年（2007年）に発表された、人間が一生において住む住宅の変遷を描いたもの。

図1-1 都内世帯数の推移



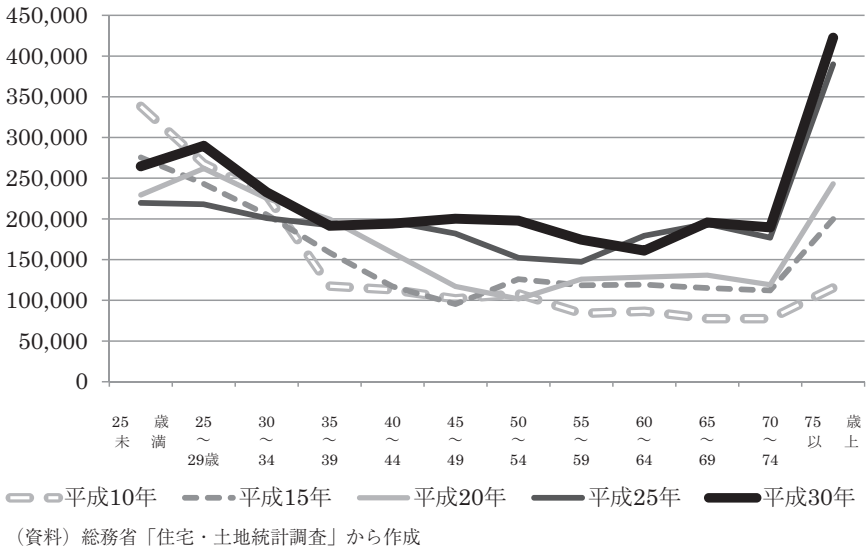
(資料) 総務省「住宅・土地統計調査」から作成

図1-2 都内高齢世帯数の推移



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査」から作成

図1-3 都内単独世帯の年齢別構成の推移



単身世帯の流入がない限り今後もこの傾向は続くことが予想される。

これらの事実は、いくつかの問題を提起している。

まず高齢化の進行は、身体能力の低下により、暮らしに大きな影響を受ける人々の増加を意味する。³⁾例えば、若年のうちは容易く耐えられた住宅の階段や、室内の段差などの身体への負担が耐えがなくなる人々が増える。

次に、現在進行している単身高齢者世帯の増加は、これまでと異なる変化を社会に生じさせている。以前は、身体機能が低下した場合は、同居家族により多くのサポートがなされることで暮らしへの影響が緩和されていた。しかし一人住まいになることで、家族による扶助機能も失われることになる。

³⁾ 体力や運動能力の測定結果については、スポーツ庁ウェブ参照。

http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/toukei/chousa04/tairyoku/kekka/k_detail/1409822.htm

第三に、これらの単身高齢者世帯の増加とともに、地域全体の高齢化が進んでいる。家族の扶助機能が低下しても、近隣において人間関係が維持されていれば、十全とはいわずとも声掛けなどのケアは自然と行われる。しかしながら現在は、こうしたことさえも期待しづらくなっている。

住宅政策は、量を確保するだけの段階はとうに過ぎ去り、「質の向上」を目指しているところであるが、今後その内容は、これまで以上に、人々の暮らしに関する課題を具体的に解決する方向性を内包したものであることが求められていく。そのためには将来を見据えて、「暮らしを支える」視点から、福祉や商業など隣接する領域にも踏み込みながら、ハード、ソフトの両面において施策を展開していくことで、はじめて「安定した生活の基盤」としての住宅政策の目的が達成できるものと筆者は考えており、本稿においてはその一端について記したい。

なお、本稿で示す意見に関する部分は、筆者自身の個人的なものであり、筆者が所属する団体のものではないことを予めお断りしておく。

2 何が求められているのか

「1」で示した社会の変化が住まいや暮らしに影響を及ぼしている今、住宅政策に求められているものは何か。資源は有限であり、最も効果的に投入されるべきである。従って、まず基本的な理念を踏まえたくうえで、社会の現在から将来への変化を先取りして的確に捉えて、手法や対象等について検討を行い、施策（program）を組み立てていくべきである。

住宅政策の基本的な理念は「ストック重視」である。⁴⁾公のものであれ、個人

⁴⁾ 例えば国の住生活基本法第三条の「現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給、建設、改良又は管理」、或いは東京都住宅基本条例前文の「地域からの発想を重視しながら、良質な住宅のストックと良好な住環境の形成を促進し、都民が適切に住宅を選択できるよう市場の環境を整備し、及び住宅に困窮する都民の居住の安定の確保を図る、総合的な住宅政策の確立が不可欠」などに表されている。

のものであれ、住宅は都市を形成する基本的な要素であり、消耗させて使いつぶしてしまうのではなく、資源を投入して質を向上させ良好なストックとして将来世代に引き継いでいくべきとする理念である。⁵⁾優れた住宅、住みたくなる住宅には適切な維持管理や修復がされ、長く使われながら後世に受け継がれていく。またそれと併せて、居住者の暮らしを支え豊かにするサービスも「優れた住宅」には含まれ、ストックの向上に資するものである。

では、今後住宅政策に求められる施策とそれによる政策目的を達成するためには何が必要なのか、単身高齢者世帯の増加が提示している三つの課題を踏まえながら考察を進めてみよう。

2.1 バリアフリーの視点に立った施策

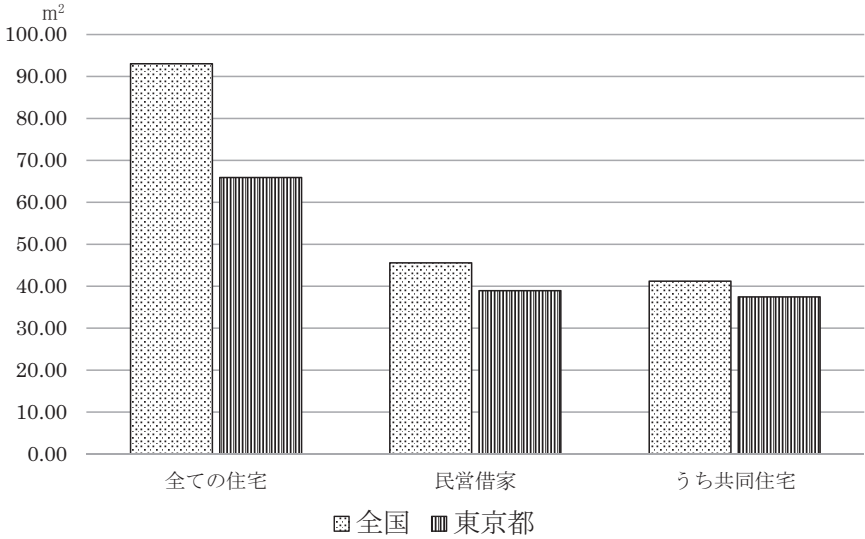
単身高齢者世帯の増加に対しては、まず何よりバリアフリーの達成が必要である。身体的機能の低下を補完し、安全で健康な生活を営み続けるためには、ストレスから解放されるゆとりある空間が何よりも求められている。またこれがストックとしての住宅の質を具体的に高めることにつながっていく。

2.1.1 民間借家の居室面積

バリアフリーの視点からは、まずは居室の広さが課題となっている。図2-1は、平成30年における住宅1戸あたりの面積を表したものであるが、東京の民間借家の面積が狭い。経年変化を見ると、少しずつ広く改善されてはいるが、大きくは増えていない(図2-2)。さらにこれを詳しく分析したものが、最低居住水準以下の住宅戸数の割合を示した図2-3である。国土交通省が住生活基本計画により定めた単身者向け住宅の最低居住水準面積は25㎡とされてお

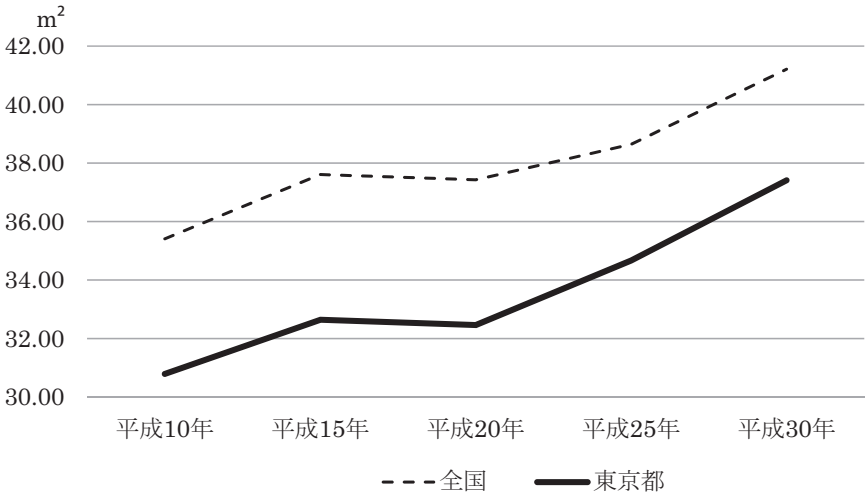
⁵⁾ 久米邦武は、いわゆる岩倉使節団が大英博物館を訪れたときの所見として「欧州人は一度家を建てれば、代々保守の手を加えてますます美しいものとしていく」と記している(久米邦武「特命全権大使 米欧回覧実記(現代語縮訳、大久保喬樹)」角川文庫20849)。ストック重視の原型の一つであろうか。

図2-1 住宅一戸当たりの面積比較



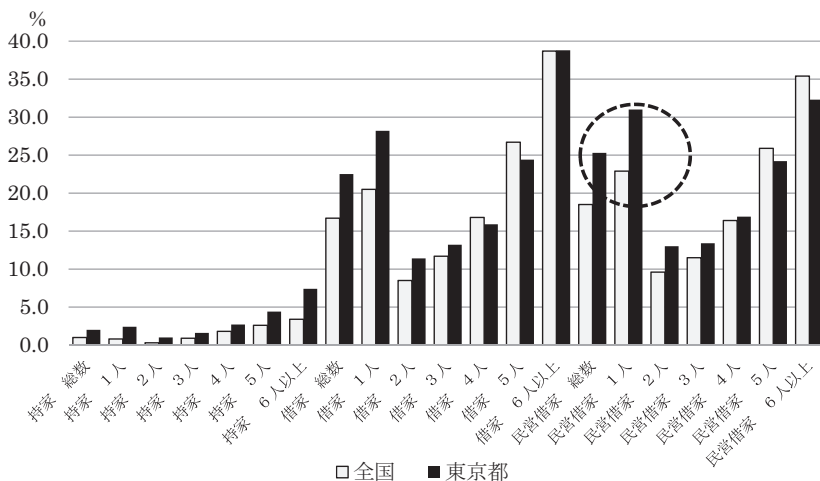
(資料) 総務省「住宅・土地統計調査 (平成30年)」から作成

図2-2 民営借家 (共同住宅) 一住宅当たりの面積の推移



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査」から作成

図2-3 最低居住水準面積未満の住宅の割合



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査(平成30年)」から作成

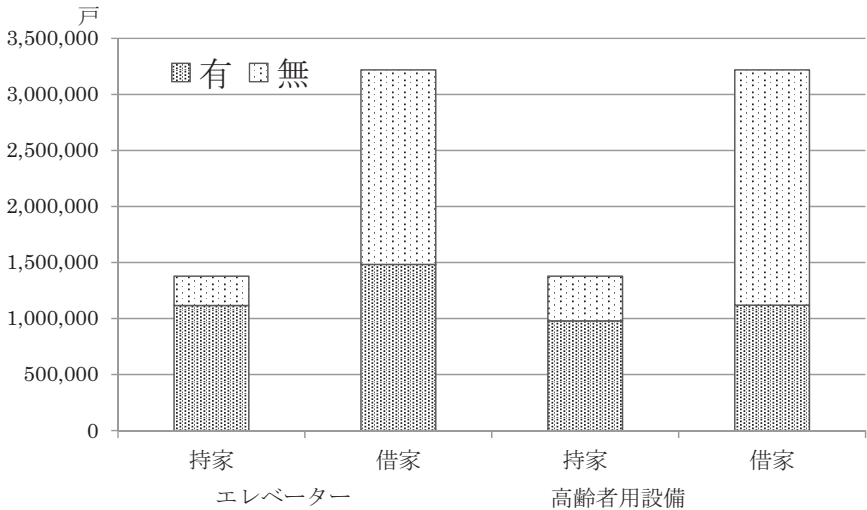
り、これを下回る住宅が依然として3割を超えている。住宅の質は一概に面積だけで論じることはできない。しかし、単身者向け住宅に住む主な居住者の世代が若年単身者から高齢者に移りつつある今、居室面積を広くしていくことは、車いすの転回を室内で不自由なく行えるようにするため、間仕切りと段差を無くするためのフローリング化と併せて必要になっている。

2.1.2 エレベーター等の設備

垂直移動や水平移動の際の負荷を緩和し、外出のしやすさを確保するためには、エレベーターと手すりなどの高齢者用設備が必要になる。図2-4は、都内における共同住宅のエレベーターと高齢者用設備の設置率を見たものであるが、全体としてまだまだ不足しており、特に持家と比較すると、借家の場合は設置率が極端に低くなる。

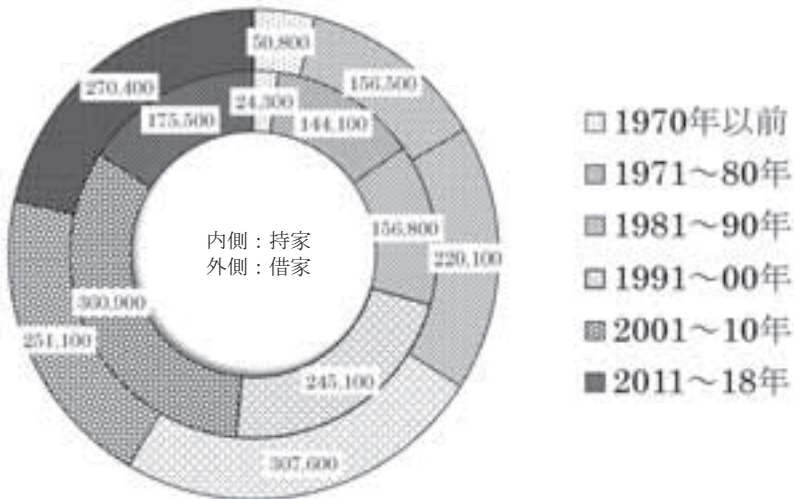
また図2-5はエレベーター付き共同住宅の建設年次の調査結果を示したものである。興味深いことに、持家はおよそ半数が2000年以降に建設されたもの

図2-4 都内共同住宅のエレベーター及び高齢者用設備の設置状況



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査 (平成30年)」から作成

図2-5 エレベーター付き共同住宅の建設年次 (都内)



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査 (平成30年)」から作成

であるのに対し、借家の場合は、その半数以上が2000年よりも前に建設されたものである。持家としての共同住宅は商品としての価値を高めるためにエレベーターを備えた住宅としてリニューアルが進められているのに対し、借家はエレベーターが備え付けられた物件が、多少古くはあっても、比較的良質な住宅ストックとして長い寿命を保ち続けている。これらのことは、市場においてエレベーター付きの共同住宅が良質なストックとして認知されていることを示している。さらにこのほか給湯設備や浴槽のまたぎを低くすることや、断熱性などの住宅の性能向上が求められるようになってきている。

2.2 アウトリーチの視点に立った施策

バリアフリーの視点に立った施策は、建替えや大規模修繕など工事を伴うため、資金調達を別にしても、数年にわたる時間を必要とする。完成までの間にも居住者の高齢化や、世帯の単身化は容赦なく進んでいく。従ってこの時間が流れる間、何もしないというわけにはいかない。また住宅のバリアフリー化が完了したとしても、居住者と社会との間の「ラストワンマイル」をつなぐ機能の必要性は今後とも増していく。

今後「アウトリーチ」、つまり「これまで手が届かなかった人たちにも手を届かせる」発想を徹底させた様々な施策を進めていくことは重要になっていく。この視点からいくつかの取組について考察する。

2.2.1 一人一人への見守りサービス

一人暮らしの高齢者が健康で無事に生活できているかを確認し、近隣と交流する機会を定期的に設けることはとても大切な事になっている。そのため、すでに基礎的自治体やNPO、民間が様々な取り組みやサービス提供を始めている。例えば東京23区の多くでは、高齢者の自宅への訪問と声かけ、配食サービスや新聞配達・ごみ収集に伴う声かけ、電話相談、緊急通報システムなどの取り組みを、地域包括支援センターや社会福祉協議会、自治会などを通じ、民間

事業者やボランティア団体の協力を得ながら進めている。⁶⁾

また、平成29年の「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律第112号）」（以下「住宅セーフティネット法」。）の改正により、住宅を確保するために配慮を要する人に対する住宅提供を促進するため「住宅確保要配慮者賃貸住宅制度」が創設された。この一翼を担うものとして、行政は、高齢者や障害者などの居住者に対する生活支援サービス等を行う団体を「居住支援法人」として登録、情報を広く開示し、そのサービスの普及を図っている。現在東京都では16の団体が居住支援法人として登録され⁷⁾、生活支援サービス等の業務を行っている。この取り組みは、住宅の登録数を増やすため居住者のケアに対する家主の安心感を得るためにも必要であり、その進捗が望まれる。

2.2.2 各地域における買い物支援

意外なことに思えるが、都内においてもいわゆる「買い物困難地域」が生じ始めている。身近な商店が減少しているためである。農林水産政策研究所は、特に大都市部において買い物に苦勞する高齢者が急増するという調査の結果を発表している。⁸⁾またこの調査では、調理済み食品の購入の増加や摂取品目の減少による高齢者の健康維持への悪影響の可能性も指摘されている。

ここで少し、エレベーターのない共同住宅の上階に住む高齢者が、買い物にいくときにどのような負担を受けるかについて想像してみよう。まず、階段で階下に降り、そこから最寄りのバス停まで20分程度歩き、10分程度バス待ちをしてやっと乗り（座れるとは限らない）、到着したバス停からまた10分程度歩き、

⁶⁾ 東京都住宅政策本部ウェブ参照。

http://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.jp/juutaku_seisaku/pdf/mimamori_ku.pdf

⁷⁾ 東京都住宅政策本部ウェブ参照。

http://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.jp/juutaku_seisaku/pdf/kyojushien_04.pdf?191017

⁸⁾ 農林水産政策研究所ウェブ参照。http://www.maff.go.jp/primaff/seika/pickup/2015/15_05.html

買い物を1時間から2時間程度行って、かさばるものや重いものを持ちながら逆のルートで家に帰る。そのころには一日は終わろうとしている。

このような身体的負荷に耐えながら買い物を続けることは、なかなか難しいのではないかと。またさらに、エレベーターが無い共同住宅の上階の空き家数を増やす結果に結びついている。

こうしたことを背景に、最近「移動販売」が伸びている。これは、地元の小売商店やスーパーが、軽トラックで、団地など地域の拠点を週に2～3日巡回し、必要な身の回り品や生活品や生鮮産品を販売する業態である。

例えば高齢化、単身化が進む都営住宅においては、平成29年12月の多摩市内の愛宕団地を皮切りに、現在合計9か所において実施している。

利用者の評価は概して高い。⁹⁾ 身体的な負荷から解放されて近所で再び手軽に買い物を楽しめるようになったこと、またご近所の人同士で交流する時間を改めて持つことができるようになったことなどがその理由である。さらに、こうした販売日に合わせて公的機関やNPOなどが団地の集会室などで健康相談を行うなど、居住者の利便性を高める動きも併せて生まれている。

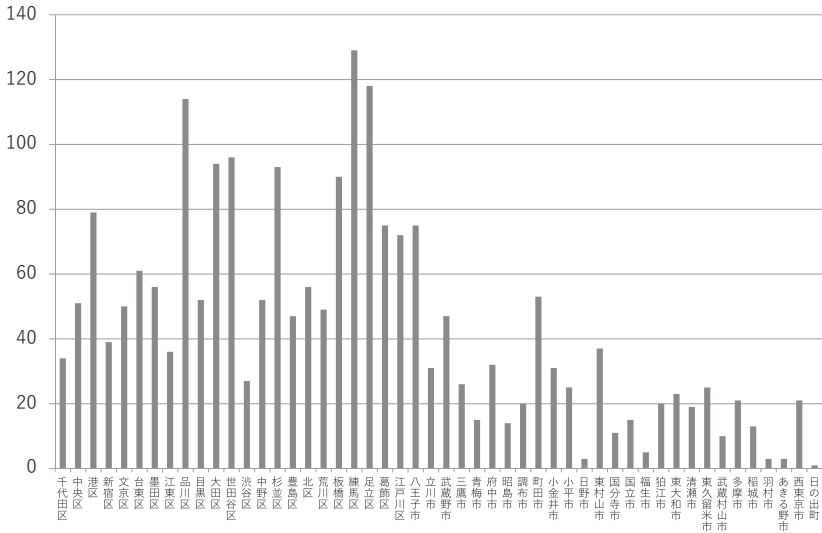
2.2.3 訪問診療と服薬指導への支援

年齢を重ねたときの心配ごとの一つが、疾病時の治療である。罹患したときは通常医院に行き、診察を受け処方箋をもらい、薬局で薬を受け取り服薬する。しかしながら通院が困難で在宅医療を受ける場合は、処方箋を受け取った薬剤師が、「作成した薬学的な管理計画に基づき患者の自宅を訪問して、薬歴管理、服薬指導、服薬支援、薬剤の服薬状況・保管状況及び残薬の有無の確認などを行い、訪問結果を処方医に報告することまでを含む業務」を行っている。¹⁰⁾ これ

⁹⁾ たとえば「タウンニュース」ほか多数。<https://www.townnews.co.jp/0306/2018/01/25/416345.html>

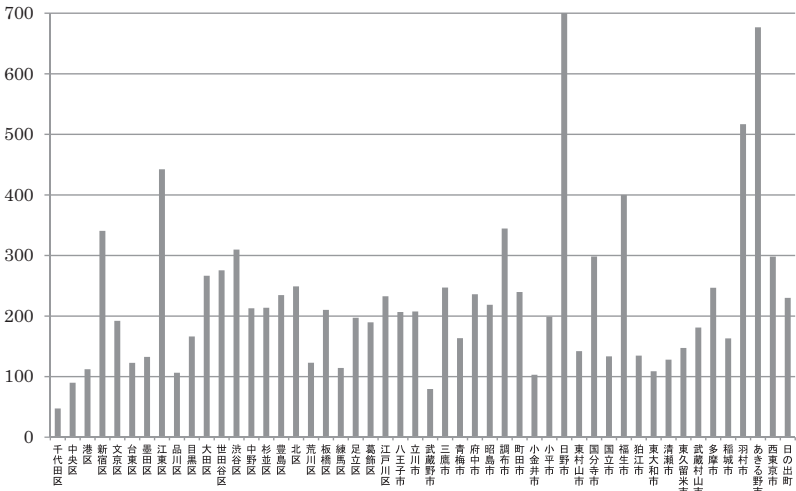
¹⁰⁾ 東京都薬剤師会「在宅訪問薬剤管理指導ってなあに？」参照。<http://www.toyaku.or.jp/pharmacist/mission/coaching.html>

図2-6 都内における在宅訪問薬剤管理を行う薬局の数



(資料) 東京薬剤師会ウェブから作成

図2-7 一薬局当りの75歳以上単身世帯数



(資料) 東京薬剤師会ウェブと総務省「住宅・土地統計調査(平成30年)」から作成

を「在宅訪問薬剤管理指導」といい、医師や訪問看護師と計画的な服薬と治療のために情報を共有するのみならず、患者の状況を把握し必要な場合はケアマネジャーに報告するなどの役割も担っている。都内で登録している薬局はおおよそ7000件であり(図2-6)、単身高齢者に対する見守りの機能も発揮している。ただ、地域によりやや濃淡も見られるため(図2-7)、手薄な地域での増加が今後望まれる。

3 パラダイムを変えようー「公私区分」は今のままでよいのかー

以上は、必要とされ、また始められていることの一部である。住宅の構造は少しずつ改善し、提供される生活サービスも多様化しているが、まだまだ質量ともに足りない。根本的な発想が変わっていないからである。

図3-1は、過去の住宅政策の類型を区分し、それぞれの特徴を記したものである。

図3-1 住宅政策の類型

供給方式	内容	長所または短所
1 持家の公的供給	政府が住宅を建設し安い価格で払い下げ。または民間の持家建設に助成。	○維持修繕は取得した者が自らの責任で行うことになる ●経済格差の拡大を招く(持家を持てるのは一定の所得以上の者に限定。それ未満の者は、補助制度があっても使えない。)
2 公的賃貸住宅の直接供給	政府が住宅を建設して、低額所得者に安い家賃で提供。	○政策的コントロールが容易(供給する住宅の水準や入居の基準を決められる) ●供給数が限定され、入居できる者とできない者の格差が大きい(1戸あたりの追加費用が高額である)。
3 民間賃貸住宅建設への補助	政府が民間における賃貸住宅の建設に助成して、所得が一定基準以下の者に賃貸する。	●個人の資産形成への助成であり、経済格差の拡大を招く。 ●本来の所得移転対象でない家主にまで利益が及ぶ(本来の対象者である借家人が退去しても家主の財産形成に寄与したままになる)
4 家賃補助	政府が、所得が一定基準以下の者に対して家賃に用途を限定して、補助を行う。	○受給者が民間の賃貸住宅を自由に選択できる。 ●公共部門のコントロールが複雑(不正申告する者を排除するための手間がかかる)。 ●資格者全体に給付すると財政負担が膨大なものとなり、予算枠を超えると受付を停止せざるを得ず、公平性の問題に直面する。

(資料) 今村保雄「住宅政策と公共性 ～少子高齢化社会における変容～」平成30年10月一般社団法人都市調査会 https://urban-institute.info/?page_id=1001 から

さまざまな評価はあるが、共通しているのは「私的財である住宅に公費を投入することは最低限、抑制的なものでなくてはならない」というものである。すなわち住宅は私的財産であるのだから、個人の努力によって、市場を通じて確保されるべきものであるという考えである。基本的には正しい。但しこれが昂じ、住宅政策について公共関与が許されるのは市場のルールを司る機能のみであるという極端な議論も一部には存在する。「公共財は公的部門が供給し私的財は企業部門が供給する」という実に乱暴な誤解に基づく主張である。果たしてこうした状態のままでよいのであろうか。

3.1 私的財の供給に対する公共の関わり

市場経済を基調とする我が国においては、基本的には住宅は市場を通じて供給される。しかしながら、社会の情勢変化や、それを受けた議会の場におけるコンセンサスの形成により、これらについては修正が行われる。現実には、図3-1のそれぞれについても、修正が行われている。例えば「1」については持ち家政策の推進に伴い、低利融資や税の控除が行われている。「3」についても、例えばサービス付き高齢者向け住宅の事業者に対しては国や地方自治体による補助だけではなく、地方自治体の税金の軽減なども行われている。¹¹⁾

私的財であっても、政策目的上必要ならば、公的部門が供給する。実際、住宅のみならず、医療も教育あるいは商業も私的財ではあるが、必要に応じて公的部門がサービスを提供している。所得の違いによるサービスの格差が発生しやすいとき、あるいは都市を形成する要素としての公的な位置づけが必要な場合、公的部門が関与して修正を図る必要が生じるためである。

逆に、放送やごみ処理、エネルギー供給、さらには最近では公共施設におけ

¹¹⁾ ・国土交通省 https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000005.html

・東京都 http://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.jp/juutaku_seisaku/116kouyutin.htm

る各種のサービスなど、公的性格が強い財やサービスであっても民間部門が供給する場合がある。効率的に大量供給する必要がある場合、あるいは公的部門の財やサービスの画一化を防止し多様な民間によるサービスにより住民の生活利便性を高める必要がある場合には、こうした判断がなされる。

3.2 パラダイム変革への問いかけ

つまりは、財とサービスの提供のありようは、効率性や持続性、公平さなどの基準を持ちつつも、社会情勢の変化によって変化するものである。そしてその変化が長期間続けば、基準自体も影響を受けて変化していく。¹²⁾不磨の大典ではないのである。

現在そして将来にかけて、住宅を取り巻く情勢は変化を続け、長期にわたってしばらく不可逆的なものとなるであろう。従ってそれに合わせた政策の枠組みをあらかじめ構築することが必要になる。従来の伝統的な「公私区分」にこだわり過ぎ「私的財産である住宅や生活サービスへの公金の投入は許さない」という考えに縛られることで発生する『損失の総和』と、「私的財産である住宅や生活サービスに事前に予防的に対策を講じることで削減できる『将来の負担の総和』」を比較したうえで、政策の方向性を決める必要がある。

これは結果を予測しづらい難問であり、施策の分水嶺になるという意味では「Big Question」である。しかしながら、公私区分にこだわり結果的に何もしないで放置することで関連する社会的なコストが無限大になっていくことは許されないということは共通の認識とされるべきである。

3.3 公共概念の変化への着目

ではパラダイムの変革に向けて、住宅政策についてはどのような点に着目す

¹²⁾ 今村保雄「住宅政策と公共性 ～少子高齢化社会における変容～」平成30年10月、一般社団法人都市調査会 https://urban-institute.info/?page_id=1001

べきなのか、整理しておきたい。

第一は、居住者の行動範囲の縮小である。加齢に伴う身体機能の低下と、バリアフリーの遅れが重なった場合にこのことは社会的に大きな課題となって立ち現れてくることはすでに述べた通りである。

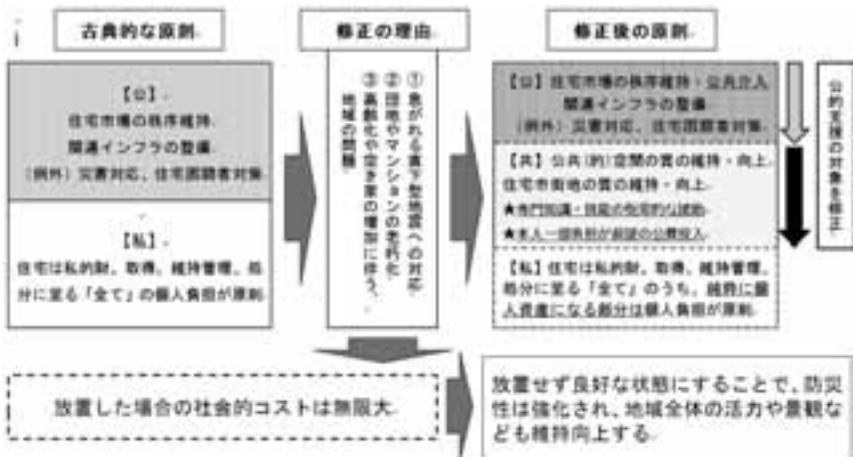
第二は、共助機能の役割の増大である。家庭機能が低下し、公助の飛躍的な高まりを直ちに期待することが困難な場合においては、近隣で助け合うことへの期待が高まる。そのため、例えば活動のための情報提供や指導者派遣、またはスペースの提供など、行政にはバックアップが求められるようになる。

第三は、こうしたなか、住まいと公共の場の間にある空間の使い方が変化していることだ。例えば集合住宅の敷地などは、私的な財産管理の下にあるが、現実には近隣にも恒常的に開放されて使用される場合がある。

これらを踏まえ、まとめたものが図3-2である。高齢化だけではなく、高まる自然災害のリスクなども含めて作成したものである。

古典的な原則においては、「公」と「私」しかない。そして基本的には住宅に

図3-2 公私区分の変化



(資料) 筆者作成

関してはそのほとんどの領域が「私」の負担とされてきた。しかし高齢化社会の到来を背景としながら、空き家の増加、マンションなど共同住宅の老朽化、直下型地震のリスク増大などにより、こうした状態を放置したままでは、社会コストは増大する一方となる。そこで古典的な原則を修正し、「公」「私」の間に「共」の領域を設定し、公共的な性格を持つ空間や活動に対しては、行政が支援すべきとするものである。この「共」の部分には、住宅ストックの質を高めていくための改築を入れるべきだと思う。建て替えの際の居室の改善や、エレベーターの設置も、政策上必要ならば、それに含めるべきである。また、近隣での防災活動や福祉活動も含めるべきである。

そしてその「共」への支援の手段は、それぞれの地域の特性や、施策の目的に応じたものとする工夫が必要である。

4 「共」への支援の姿

4.1 「公」「私」どちらでもない「共」空間の役割とそれへの支援

「共」の領域を、空間として端的に示しているのは共同住宅である。分譲マンション、賃貸マンション、そしてアパートは、居室などの専用部分とは別に、規模の違いはあれ、エントランス、廊下、階段、敷地、倉庫などの共用スペースが存在する。それらは近隣との接点も持ち、例えば集会所が近隣に開放され、その場を活用して、防災訓練や地域のイベント、健康相談などが行われる。また管理人室にはAEDが備え付けられ、或いは、通学路における駆け込み場所に指定されるなど、地域の公共的な役割を担うこともある。

エレベーターにしても、居住者の利便性が高まることは言うまでもないが、配達企業の利便性や効率を高めることに役立つとともに、居住者の救急時の移動を迅速にするなど、公共的な役割も担っている。

こうした領域は、単身高齢者が増加するであろう共同住宅においては、非常に重要な機能を発揮していくことが期待される。

こうしたことに着目した「公」「私」から独立した「共」の領域への支援につ

いては、既に松村秀一氏が分譲マンションを例に「区分所有マンションが『共』空間にかかわる権利も含めて、財として交換価値を持つ現実に対して社会的な公平性という観点から別途の対応を必要とするが、『共』空間の環境価値の維持や増進に関しては公的な性格を持つ資金が投入されて然るべきである。特に、ストック型ハウジング時代の公共投資のあり方と関連して重要な視点である。」と指摘している。¹³⁾

この考えは、区分所有マンションに限定されず、賃貸マンションやアパートにも通じる部分があるのではないだろうか。「共」スペースの充実と活用のために、補助金、税制措置、または容積率や建蔽率の緩和などを必要に応じて行うことも検討に値するのではないだろうか。¹⁴⁾

4.2 生活支援サービスの役割と必要な公的部門の関わり

生活支援サービスも、公共の関わりが求められている。一つには信頼性である。サービスの提供者やサービスの内容について情報がわかりやすく開示され、利用者が選択しやすいことは必須である。二つには、長期にわたり安定したサービスを受けられることである。暮らしは長期間にわたり継続するもので、不安定なサービスでは安心して受けられない。三つには生活を圧迫しない程度の料金で利用できることである。市場取引に任せきりで料金が高騰しないように調整が必要になる。

こうしたことを円滑に進めるためには、適切に公的部門が関わり、支援を行

¹³⁾ 松村秀一「団地再生」彰国社、2001年

¹⁴⁾ アメリカ合衆国連邦政府歳入庁（IRS）は、低額所得者向けの住宅建設に対し、税の控除である Low Income Housing Tax Credit ; LIHTC を、地域開発団体に対して講じ、大きな効果を発揮した。また、ニューヨーク市は2016年に、アフォーダブルで質の高い住宅供給を目的としてゾーニング規制の改正を行った。具体的には、シニア世代が住む4～5階建ての住宅にエレベーターの設置が可能になるようにした。

<https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/zqa/adoption-overview.pdf?r=1>

うべきである。福祉サービスとして法令等に位置づけられたものだけではなく、それに隣接した領域の生活支援サービスについても、住宅政策の目的を実現するために必要なものとして位置づけることが求められる。

4.3 結びに—時間とのたたかい—

改めて図1-3を見れば、時間との勝負になっていることがおのずとわかることではあるが、高齢化、単身化の速度は速まっている。従ってそれに対する施策の効果をもっと上げることが必要だ。

そのためにも、福祉施設やサービスの側の成熟を待つだけではなく、住宅サイドの各種の施策の推進速度を上げることが必要である。

今後の活発な議論に期待する。

ガバナンス研究 No.16

2020年3月31日発行

編集者・発行人 源 由理子

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2398

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区南青山7-1-5

Review of Governance Studies

Challenges of Japanese Local Council with essence of Semi-Representative System	1
New Perspectives on the African State Borders (research memo)	23
Transition management for sustainable new town development - An experiment at Misono Wing City -	49
Reconsidering Theoretical Frameworks of Counter-terrorism: From the viewpoint of the Integration of Causation Theories and Opportunity Theories	73
Global Governance on Marine Plastic Litter and Microplastics	101
Tokyo metropolis after the 2020 Olympics and Paralympics	175
The perspective of housing policy for super aging society	203