

資 料

ウェールズの将来世代コミッショナー

——概要と活動成果——

中 村 民 雄

はじめに

ウェールズ将来世代コミッショナー（Future Generations Commissioner for Wales）は、2015年のウェールズ議会の立法である将来世代幸福法（Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015）⁽¹⁾〔以下2015年法〕により創設された官職である。未だ知名度は高くないが、注目に値する。気候変動や漁業資源の涸渇など世界的に自然環境や生態系の根本的な破壊が問題化している現在、将来世代のニーズを満たす能力を奪わずに現在世代がそのニーズを満たすべきという「持続可能な発展」の政策理念⁽²⁾の実効的な実践は、日増しに必須の課題になっている。この将来世代コミッショナーこそ、将来世代の利益・関心事の現在世代における代弁者として、現在世代の政策形成と政策決定に対して、予防的に働きかける制度装置である。これまでも世界のいくつかの国において同類の制度が設けられてきたが⁽³⁾、ウェールズの法と制度には独自の特色があ

※本稿は科学研究費助成基盤研究（C）（課題番号18K01227）の研究成果の一部である。

- (1) 2015 anaw 2.
- (2) 国際社会において「持続可能な開発」が世界共通の関心事項として確立したのは、1987年国連ブルントラント報告書からである。そこにおいて1970年代初頭の国際的な環境問題対策の必要と、開発途上国の「発展（開発）の権利」論議の関心事を相互補完的に取り込んだ政策理念として登場した。これを受けて1992年リオ会議での気候変動枠組条約の採択など、問題事象別の国際条約が整備されていった。
- (3) 現行制度として、Committee for the Future (Finland); Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development (Germany); Commissioner of the Environment and Sustainable Development (Canada); Parliamentary Commis-

る。そこでこの法と制度の沿革と概要を紹介し、現実のコミッショナーの当初の活動成果（2016年4月発足から2019年7月まで）のうち最も注目される例を紹介し、この制度の特色を分析する⁽⁴⁾。

1. 沿革

将来世代コミッショナーの由来は、2015年法以前にさかのぼる。1997年に政権を獲得した労働党は、1999年に「生活の質の向上」報告書を発表し⁽⁵⁾、持続可能な発展のために、環境と資源を保全しつつ人々のニーズに合うよう社会生活を改善し、同時に高い経済成長と雇用率を安定的に保つ必要があると訴えた。この方針のもと2000年6月に労働党政権は、英国全体を扱う「持続可能な発展委員会（Sustainable Development Commission）」〔以下SD委員会〕を設置し、またウェールズ、スコットランド、北アイルランドに地域コミッショナーを置いた⁽⁶⁾。

SD委員会の行政組織法上の位置づけは、国の省庁の外にある独立の、政策実施型外郭団体（executive non-departmental public body）である。英国政府と各分権政府（ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）が共同で設立し保証する有限会社の形式をとり、ロンドンに本部を置き、各分権地域に支部を置く。政府と業務枠組協定（Framework Agreement）を締結し⁽⁷⁾、主として

sioner for the Environment (New Zealand); Ombudsman for Children (Norway); Commissioner for Fundamental Rights (Hungary); Commissioner for Sustainability and the Environment (Australia Capital Territory)。廃止または変更前の旧制度として、Commissioner for Future Generations (Israel); Parliamentary Commissioner for Future Generations (Hungary)。文献として、Éva Tóth Ambrusné, “The Parliamentary Commissioner for Future Generations of Hungary and his Impact” (2010) 10 Intergenerational Justice Review 18-24.

(4) 将来世代コミッショナーに関する学術文献が乏しいことから、筆者は2019年3月5日にコミッショナー事務局で聞き取り調査を行った。応接して下さった Jacob Ellis に御礼申し上げる。

(5) “A better quality of life – strategy for sustainable development for the United Kingdom” (Cm 4345). <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080313142253/http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/uk-strategy99/index.htm>

(6) <http://www.sd-commission.org.uk/>

(7) [http://www.sd-commission.org.uk/data/files/publications/20091113%](http://www.sd-commission.org.uk/data/files/publications/20091113%20Framework%20Agreement.pdf)

英国政府および各分権政府の持続可能性政策に対する助言や進捗監視を行うものであった。

しかしSD委員会は、2010年の総選挙で労働党が破れて保守党・自由党連立政権が成立すると、緊縮財政にもとづく準政府機関（Quango）整理により廃止対象となり、同委員会は抗議しつつも、2011年3月に廃止された⁽⁸⁾。

このSD委員会の理念をウェールズにおいて受け継いだのが、将来世代コミッショナーである。ウェールズは、伝統的に労働党への支持が厚く、1998年分権法によりウェールズ政府・議会在が成立してからも一貫して労働党が議会の多数を占めてきた。ウェールズ政府は、SD委員会の廃止直後の2011年4月に「持続可能な将来コミッショナー（Commissioner for Sustainable Futures）」を置き、持続可能な発展を助言・監視するSD委員会業務をウェールズ限りで継続した⁽⁹⁾。そしてウェールズ政府は、広く市民各層や非政府団体（NGO）から意見を聴取して報告書（“The Wales We Want”）をまとめた。この中でウェールズの長期政策諸目標案が示され、これをウェールズ議会在が取り入れて2015年法に明文化した。それと並び同法のもとでウェールズ将来世代コミッショナーが設置され、2016年2月に初代コミッショナーSophie Howe氏⁽¹⁰⁾が着任した⁽¹¹⁾。

20SDCFrameworkDocument.pdf

- (8) <http://www.sd-commission.org.uk/presslist.php/119/what-next-for-sustainable-development.html>
- (9) Written Statement - Commissioner for Sustainable Futures Last updated 01 March 2011 (Jane Davidson, Minister for Environment, Sustainability and Housing による告示).
- (10) 同氏は現在イギリス平等及び人権委員会のウェールズ委員会委員を兼職。同氏の前職歴は、南ウェールズ警察犯罪副コミッショナー、ウェールズ政府大臣特別顧問（コミュニティ、自治体、再生、平等問題の助言）、カーディフ市カウンスル評議員（9年間）。See, Full Proof of Evidence of the Future Generations Commissioner for Wales for the Public Local Inquiry into the M4 Corridor around Newport (February 2017) at 1 (i).
- (11) 2015年法成立までの事情につき、Peter Davies, “Future Generations Commissioners: Learning Lessons from Wales” (2017) http://www.fdsd.org/publications/pd_lessons-from-wales/。また、当時のウェールズ政府の環境・持続可能性大臣 Jane Davidson の回顧談も見よ。“Jane Davidson looks to her legacy” <https://www.iwa.wales/click/2010/11/jane-davidson-looks-to-her-legacy/>

このように市民や NGO の意見聴取により⁽¹²⁾、今日の国連が経済・社会・環境の三面にわたる持続可能性のさまざまな具体的目標 (SDGs) を打ち出す以前から、それ類似の目標を掲げ、かつ、それらを総合的統体的にウェールズにおいて達成することをもって「持続可能な発展」と概念するという立場を示すことになった。つまり持続可能な発展という概念は、環境だけでなくウェールズ社会経済全体の長期的 Well-being (幸福) を高める、包括的な政策指導概念としてとらえられるものとなった⁽¹³⁾。ウェールズの将来世代コミッショナーは、このように理解された持続可能な発展を進めるために、ウェールズの公的機関の政策形成・決定・執行について将来世代の利益を擁護するために監視・監督・勧告をする官職として誕生した。

2. 制度の概要

(1) 2015年法

以上の経緯から、将来世代コミッショナーの職務 (2015年法17条以下) は、2015年法全体が示す包括的な持続可能な発展理念に照らして理解すべきことがわかる。そこでまず2015年法の骨子を整理しよう。

同法にいう「持続可能な発展」とは、「将来世代がそのニーズを満たす能力を損ねずに現在世代がそのニーズを満たす」という原則にもとづき、幸福目標の達成にむけて、ウェールズの経済、社会、環境および文化の幸福を向上させるプロセスをいう (法2条, 4条, 5条1項)。

2015年法が列挙する幸福目標は、繁栄し、強靱で、より健康なウェールズ、より平等なウェールズ、結束したコミュニティのウェールズ、躍動する文化とウェールズ語が盛んなウェールズ、グローバルにも責任をもつウェールズである。その内容が法文においても表1の通りに掲げられている (法4条)。

ウェールズの公的機関⁽¹⁴⁾はすべて、持続可能な発展を実行する義務をおい、

(12) 意見を表明した NGO としては、Cynnal Cymru; Foundation for Democracy and Sustainable Development; The World Futures Council; Stakeholder Forum; The Oxford Martin Commission for Future Generations など。See, http://www.fdsd.org/publications/pd_lessons-from-wales/; <http://www.cynnalcymru.com/our-structure/>

(13) National Assembly for Wales, “Research note: Sustainable Development: Structures and Policy” (March 2015)

表 1

目標	内容
繁栄するウェールズ	革新的、生産的、低炭素の社会であって、地球環境には限界があることを認識し、気候変動に対処することを含め資源を効率的かつ比例的に使う社会。そして革新的、生産的、低炭素の社会であって、経済における、技能をもち教育もよく受けた人々が、富を生み出し、雇用機会を提供し、働きがいのある人間らしい仕事を保障することを通して生み出された富を利用する社会。
強靱なウェールズ	社会的、経済的、生態的強靱さと変化（たとえば気候変動）への順応力を支える、健全な生態系の営みをもつ、生物多様な自然環境を維持し強化するウェールズ民。
より健康なウェールズ	人々の心身の幸福が最大化され、将来の健康により選択と態度が理解される社会。
より平等なウェールズ	人々が、その生い立ちや境遇（社会経済的背景や境遇を含む）が何であれ、自分の持てる力を発揮できる社会。
結束したコミュニティのウェールズ	魅力的で、存続し、安全で、よく結びついた諸コミュニティ。
文化が躍動しウェールズ語が栄えるウェールズ	文化、遺産、ウェールズ語を推進し保護する社会であって、人々が芸術、スポーツ、娯楽に参加することを奨励する社会。
グローバルにも責任をもつウェールズ	ウェールズの、経済、社会、環境、文化の幸福の向上をするとき、そのことがグローバルな幸福にプラスに貢献するかどうかを考慮するウェールズ民。

実行においては、幸福目標それぞれを各機関が最大限に達成すべく自ら活動目標を掲げ、そのためにあらゆる合理的な施策を行わねばならない（法3条。各公的機関の活動目標の掲げ方の詳細は、法7～9条）。

持続可能な発展原則に即するために、各機関は次の5点を考慮しなければならない（法5条2項）。

- (14) 同法にいう公的機関とは、ウェールズ諸大臣、地域自治体、地域健康局、NHS 基金（Public Health Wales および Velindre）、ウェールズ国立公園局、ウェールズ消防救助隊、ウェールズ自然資源庁、ウェールズ高等教育基金カウンスル、ウェールズ芸術カウンスル、ウェールズ・スポーツカウンスル、ウェールズ図書館、ウェールズ博物館（法6条）。

- (a)〔長期的視座〕短期的ニーズと、長期的ニーズを満たせる力を保護する必要とを衡量することが重要であること。これはとくに短期的ニーズを満たすためにすることが長期的に不利益な影響をもちうる場合そうである。
- (b)〔総合的視座〕総合的に取り組む必要がある。そのために、次のことを考慮する。
- ・当該機関の幸福目標が他の各幸福目標にいかにか影響するかを考慮する。
 - ・当該機関の幸福目標が目標相互または他の公的機関の目標にいかにか影響するかを考慮する。とりわけ、当該機関の行為が目標の一つを叶えても他の目標を叶えることには不利になるような場合がそうである。
- (c)〔利害関係者の関与〕幸福目標を達成することに利害を持つ他の人々を関与させること、かつ、ウェールズ（全体または当該機関が関与する地域の）住民の多様性を反映するようにそうした人々を確保することが重要であること。
- (d)〔協力・協働〕どのように他の人々と協力して活動すれば、当該機関の幸福目標または他の機関のその幸福目標の達成のために助けとなりうるか。
- (e)〔予防〕諸問題の発生または悪化を防ぐためにどのように資源を使えば、当該機関または他の機関の幸福諸目標の達成に貢献しうるか。

2015年法は、幸福目標の達成を主としてボトムアップ方式ないし分権的方式に委ねている。すなわち、ウェールズ政府はウェールズ全域（National）指標を設けて同議会がこれを承認する（法10条）。そして、ウェールズの各地域自治体には公的サービス会議（Public Services Board）（当該自治体、当該地域を管轄する地域健康局およびウェールズ消防救助隊、ウェールズ自然資源庁で構成）が設置され（法29条1項、2項）⁽¹⁵⁾、当該会議が、持続可能な発展の原則に従って、全域指標に即するように各地域の幸福目標の達成にあたる（法36条）。当該会議は、各地域の幸福度を評価し（法37・38条）、向上計画を一定の手続に従って準備し策定し（法39条、41～43条）、それを各地域自治体のカウンシルが実施し（法40条）、各地域の公的サービス会議は、当該向上計画の見直しや改訂を行い（法44条）、年次進捗報告書を作成し公表する（法45条）。

ウェールズ政府とウェールズ全域を扱う公的機関もそれぞれに幸福目標の達成のために活動し、年次報告書を作成し公表する（法12、13条）。またウェールズ政府はウェールズ議会の通常総選挙があるたび、選挙後12カ月以内に「将

(15) 公的サービス会議は、その活動に、ウェールズ諸大臣、当該地域を管轄する警察署長、警察犯罪コミッショナーおよび仮釈放者保護司、当該地域のボランティア団体1団体以上を招聘して参加させる義務がある（法30条1項）。また、公的性質の職務を果たすその他の人を招聘することもできる（法30条2項）。

来傾向報告書 (Future trends report)」を作成し、そこではウェールズの経済、社会、環境、文化の幸福の将来傾向予測をするだけでなく、国連のSDGsの達成度や気候変動への取り組み度なども含めて将来傾向を判断する。これを公表し (法11条)、全域指標の改訂の一助とする。

(3) 将来世代コミッショナー

将来世代コミッショナーは、このような全体構造の中にある官職である (法17条で設置)。その職務は、将来世代がそのニーズを満たす能力を擁護するために行動し、公的機関に対してその行動が物事に与える長期的影響について一層の考慮を払うように促すなどして、持続可能な発展原則を推進し、またそのために公的機関が定めた幸福目標が達成されている範囲と程度を観察し評価することである (法18条)。

この職務のために、コミッショナーは次の活動をすることができるが、以下の援助には財政援助は含まない (法19条1項、3項)。

- (a) 公的機関に助言または援助をする (気候変動に関する助言を含む)。
- (b) 持続可能な発展原則についてウェールズ会計検査長官に助言する。
- (c) 各地区の幸福計画の準備について、公的サービス局に助言または援助をする。
- (d) 幸福目標の達成に貢献しうる活動をする (またはしたいと考えている) とコミッショナーが考えるその他のあらゆる人に助言と援助をする。
- (e) 持続可能な発展原則に従って幸福目標を達成する手段をとるうえで、公的機関同士の最善実務を奨励する。
- (f) 持続可能な発展原則に従って幸福目標を達成する手段をとる必要について、公的機関同士の意識を高める。
- (g) 幸福目標を達成するために、公的機関同士の協力や公的機関と他の人々の協力が役立つなら、そうするように公的機関に奨励する。
- (h) コミッショナーの職務を遂行するうえで、助言委員会 (26条) に助言を求める。

このほか、コミッショナーは、次の事項を調査研究することもできる (法19条2項)。

- (a) 幸福目標とウェールズ全域指標がどれほど持続可能な発展原則と整合しているかについて。
- (b) ウェールズ全域指標に持続可能な発展原則がどれほど考慮に入れられているかについて。
- (c) 持続可能な発展原則自体 (それが目標の設定と達成にどう用いられているか

も含め)。

(d) 経済, 社会, 環境, 文化のウェールズ (のどの部分であれ) の幸福に影響することがらについて。

コミッショナーは, 公的機関が長期的影響を考慮することで将来世代がニーズを満たす能力を奪われないようにしているかどうかを審査でき, 関係公的機関に勧告を発することができる (法20条)。またウェールズ政府の諸大臣に対して, 幸福目標やウェールズ全域指標について助言, 勧告をなすこともできる (法21条)。公的機関は, コミッショナーから発された勧告で示された内容を実施する合理的な手段をとる義務がある (法22条1項)。ただし, 勧告に従わないことに十分な理由があると考えるとき, または, 勧告の対象となった事項について代替的な活動を決定するときはこの限りでない (法22条1項)。

コミッショナーのもとには, その活動に助言を行う助言委員会 (Advisory panel) がおかれる (法26条)。メンバーは, ウェールズ子供コミッショナー (the Children's Commissioner for Wales), ウェールズ語コミッショナー (the Welsh Language Commissioner), ウェールズ高齢者コミッショナー (the Commissioner for Older People in Wales), ウェールズ政府の指名するウェールズ主任保健官, ウェールズ自然資源局の議長または議長が選ぶ同局の非行政メンバー, ウェールズ労働組合連合の代表, ウェールズ産業界代表, ウェールズ政府大臣が任命するその他の人である。

3. コミッショナーの活動

(1) M4バイパス建設計画

2016年4月から開始した将来世代コミッショナーの当初3年間余りの活動の中でも, 特筆に値するのが, イギリス全国高速道路網の一つM4のニューポート地区のバイパス建設計画の事案である (2017-19年)。既存M4道は年々交通が混雑し, 1990年代からバイパス建設を求める動きがあったが, 他方で反対する声も根強くあった。計画道の総工費は11億ポンドないし14億ポンド (1ポンド150円として, 1650億円から2100億円) と見込まれていた。将来世代コミッショナーはこの計画が将来世代の利益を害すると批判した⁽¹⁶⁾。ウェール

(16) Full Proof of Evidence of the Future Generations Commissioner for Wales for the Public Local Inquiry into the M4 Corridor around Newport (February 2017).

ズ政府は、この批判を無視できず、2019年6月について当該計画を白紙撤回した⁽¹⁷⁾。

(2) 将来世代コミッショナーのM4バイパス計画に関する見解

2015年法の施行直後から将来世代コミッショナーはこの問題を取り上げ、2017年2月の公聴会で、バイパス建設計画を批判した。その要旨は次の通りである。

- ①2015年法は、ウェールズ政府に対して、全域幸福目標、ウェールズ政府の幸福目標、持続可能な発展の考慮5原則により大きな考慮を置いて問題解決法を検討する義務を課している。たとえば技術、車の使用度、労働パターンなどの長期的な傾向を考え、現在世代と将来世代にあった解決法を考えることが大事である。
- ②新道路の根拠は25年以上前に考えられたもので、主目的は当該地域の混雑解消にあった。道路の混雑があることは認めるが、それはウェールズの他の道路も同様である。道路建設は我々が過去50年間やってきたことで、それが2017年以後も我々が求める解決策かどうかは自明ではなく、2015年法にある持続可能な発展原則に照らして考える必要がある。
- ③たとえば、運輸の将来傾向にも照らして解決の選択肢を考える必要がある。議会の科学技術担当部門によれば、次の傾向が認められる。
 - ・運輸の脱炭素化と排気ガス削減の政策がとられている。
 - ・エネルギーと資源の世界規模での需要の伸びが、一定の商品の価格を押し上げている。
 - ・通勤パターンは、職場がどこにあるかに応じて変わり、移動の必要もそれに応じて変わる。
 - ・運輸の技術とスマホを通じたデータ利用性、GPS、デジタル・チケットなどにより、運輸ネットワークの向上が図れるしその計画がある。
 以上に加えて、6つの技術の進展が運輸業界にはみられる⁽¹⁸⁾。
 デジタル革命が今後も進行し、IT活用移動という考えもでてきた。IT活用

(17) 2019年6月4日ウェールズ政府の白紙撤回決定 (<https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-06/m4-corridor-around-newport-decision-letter.pdf>)

(18) <http://www.forbes.com/sites/valleyvoices/2015/01/26/six-transportation-trends-that-will-change-how-wemove/#4a512c3438fb>

表 2

技術進展	社会への影響
自動運転車	高齢者も移動できる。交通混雑は減少する。安全性・燃費は向上。オンデマンド・サービス、配送が日常化する。駐車場として使われている場所を取り戻せる。運転者は何百時間も運転から解放される。
ネット常時接続車両	他の車両やインフラとの接続により混雑と交通事故が減る。
消費の共同化	2000年代の人は前世代よりも車をもたない。Uber や ZipCar などのサービスを利用して、自分ではもたず、オンデマンドの移動性を欲しがっている。
電気車両	電気車両は化石燃料車両よりも、パワーもあればコンパクトで効率もよい。排気ガスもない。
他の多様な交通ネットとの接続で効率性が増す	車が効率的な公共交通網に編入統合されるなら、統合運送が可能となる。
新素材、新製造技術	軽炭素ファイバと新たな自動車製造技術（3D プリントなど）により、車両のデザインが変わり、組立ても効率化し、軽量化され、デザインも一新される。

移動は、輸送を利用者の注文に統合的に対応するマルチ様態サービスである。これによりジョイント輸送サービスもつくれる⁽¹⁹⁾。また今後は、自動運転車、e-mobility、電気自動車へのシフトが生じる。すでに、大気汚染問題への対策で、自動車交通がその最大の原因であるからその削減を多くの大都市が考えている。また、働き方改革により、労働態様も柔軟になり、また自宅と職場の間にハブをつくる動きもあるから、移動需要は低まる傾向がある。車の需要はまだピークアウトしてはいないが、需要の伸びは鈍化している。これらを考えると、M4 バイパス計画は時代にマッチしない時代遅れの対策となりかねない。

④意思決定のプロセスも、SD5 原則を適正に考慮していない。その考慮は制定法上の義務であり、考慮のための5つの方法も示されている。ウェールズ政府はこれに即して考慮したというが、道路計画は、各種の利害団体との協議による十分な協働がなく、長期的考慮も不十分で、統合と関与の原則も適切に適用していない。

(19) <http://www.nesta.org.uk/blog/transport-mobility-innovation-transport-sector>

表 3

持続可能な発展原則の考慮	ウェールズ政府の実践	考慮の足りない部分
長期的視座	設計に20年かけ、100年間の洪水情報をとり、経済インパクトは60年間を取る。短期・長期の環境インパクトを評価。	技術と自動化の将来傾向を考慮していない。他の長期課題の解決にどう役立つかの考慮が不足。たとえば気候変動につき2016年環境法でウェールズ政府が炭素予算を決めるから、M4計画が炭素量を増やさないかの検討は重要だが考慮不足。
総合的視座	持続可能な発展の経済・社会・環境の三面を評価の中心にすえ、代替案も考慮。新・改善運輸サービスは、M4の抱える問題を改善しないと結論。	M4 バイパス建設案は25年前の案。地下鉄の延線や鉄道の電化など最近の展開を反映していない。M4 建設で交通手段のない人や乏しい人をどうコミュニティ運輸サービスに接続して救済するのか。
利害関係者の関与	2010-2013年にかけて、多様な利害関係者と協議したことを述べる。	2015年法は、市民やサービス利用者が公的意思決定に関与する方法も変える。公的機関による聴聞という従来の方法ではなく、市民らが初期段階から考えを出して解決方法を見つける新しいやり方の協議を同法は求める。ところが、計画案は地元コミュニティが全面的に関与して作られた形跡がなく、特定の地域は関与がほとんどなかった。予算額が大きく社会的に大きな影響をもつ決定は市民の関与が十分広く行われなければならない。
協力・協働	ニューポート付近のM4について、ウェールズ政府は各種の公的機関と共同して、協議し、解決案を模索してきた。また公共調達手続で契約者の早期関与も実施している。	同時期に構想されている他の地域計画（地下鉄等）との統合と協働が不足。カーディフ首都地域について、鉄道やバスの公共輸送、徒歩、自転車、自動車道路の真の統合的運輸システムの明確なビジョンが、当該地域への投資と並行して開拓できる。この地域は相当程度に自己完結的な空間として活動するが、地域内の交通接続性に欠ける ⁽²⁰⁾ 。地下鉄は首都地域の触媒ともなる。オランダでは統合運輸ビジョンにより40-70%の通勤者が今や道路以外で通勤している。
予防	ウェールズ政府は、ニューポート近辺のM4の混雑が悪化しないように投資するという。	ウェールズ政府は、統合運輸解決法が問題解決にどう役立つかの検討ができるはず。大気汚染は英国全体で年160億ポンド（2014年数値）の費用を発生させており、その大部分が病気治療費用である ⁽²¹⁾ 。この悪化をよりよい計画で防げる。

⑤2015年法は、7つの幸福目標を掲げ、ウェールズの公的機関はこの目標すべてに最大限貢献する義務がある。だが、今回の計画案はこれらを十分には支

(20) http://www.cardiffcapitalregioncitydeal.wales/report/growth_&_comp_com_process_web.pdf

(21) <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/POST-PN-458>

えない。M4は、平等には貢献しない（南西ウェールズ地域の最貧困家庭の1/4は車をもたず、彼らに便益をもたらさない⁽²²⁾）。またウェールズ政府は、計画道の経済評価をするうえで、2015年法にいう「革新的、生産的、低炭素の社会」「地球環境〔の〕限界〔を〕認識し、気候変動に対処することを含め資源を効率的かつ比例的に使う社会」「技能〔と〕教育〔のある〕人々が、経済的富を生み出し、雇用機会を提供し、…富を利用する社会」といった2015年法が示す「繁栄」の広い視点を考慮に入れていない。政府公約のGreen Growth (Well-being Objectives⁽²³⁾)も考慮していない。2016年ウェールズ環境法の脱炭素化目標も支持するものといえない⁽²⁴⁾。地理的、経済的、社会的にウェールズの一部地域に偏った恩恵しかもたらさない計画に莫大な公的財源を投入することは間違っている。

- ⑥ 同じ大規模財源（11億ポンド）を投資するとき、どうすれば将来世代の幸福をさらに広げることができるかを考える必要がある。南西ウェールズの持続可能な統合的運輸体制の戦略的で長期的なビジョンをもつ必要がある。たとえば、交通の流れの制御技術を活用し、交差点の改善をすうる。地下鉄など公共の輸送手段に大規模投資する。連絡券などを用いて鉄道とバスの統合を高める。交通量の40%ほどを占める地元以外の道路や他の公共交通機関を使うことを奨励する。パーク・アンド・ライドを郊外につくる。カーディフとニューポートに路面電車をつくる、などがありうる。車以外のソフトな輸送手段も考慮すべきである。
- ⑦ 以上から、計画案は、将来世代の最善利益ではなく、ウェールズの将来世代

(22) <http://poverty.org.uk/w75/index.shtml?2>

(23) <http://gov.wales/docs/caecd/publications/161104-well-being-a-en.pdf>

(24) 将来世代コミッショナーはNew Economics Foundation (NEF) と共同で、社会基盤整備計画を持続可能な発展原則に即した考慮5原則と7つの福健目標を用いて評価する方法を開発し、それをM4バイパス計画に適用した。その結果、当該計画は、将来世代の福健をもたらすものとはいえないという結論になった、という。とくにウェールズ政府のバイパス計画は、長期的インパクトの分析と証拠が足りない。具体的には、生態系の強靱さ、繁栄するウェールズ目標での持続可能な適切な経済成長、公衆健康改善を支えるインフラ、比例的で責任ある資源利用、ウェールズの地球環境容量指標と炭素排出の点でそうである。そして計画案のもつ危険ともたらす危害可能性が過少に見積もられ、また計画案の利得可能性も2015年法が追求を求める幅よりもはるかに狭いものでしかない、と述べている。

へのコミットメントに整合しない。

4. 特色

(1) 「持続可能な発展」の法規範化・法制度化の試み

まず2015年法の特徴は、1987年ブルントラント報告書以来の、政策理念としての「持続可能な発展」原則に即した政策形成を公的機関が行えるようにするために、5つの準則を開発している点にある（法5条2項）。これは標語的には、「長期的視座をとる」「総合的視座をとる」「多様な利害関係者を関与させる」「他機関や人々と協力・協働する」「予防的視座をとる」といった大まかな準則であるが、持続可能な発展原則が内包する実体的価値を反映させた手続準則と評価できる。長期・総合・予防といった部分はその実体的価値であり、指定された視座から、関係者参加型の手続で協力して意思形成・決定していくという部分が手続的な準則部分である。そしてこれら5準則に従うことを公的機関に義務づけた。2015年法の5準則遵守義務という定式化は、持続可能な発展原則の法規範化を試みた例として注目に値する。

次に注目されるのは、持続可能な発展の理念により実現するものを「幸福」に置いた点である。これはとかく「経済」「社会」「環境」の三要素それぞれに分解されて、それぞれにおける持続可能性を論じる態度を拒否し、経済・社会・環境・文化の四要素を総合的に論じるための、横断的で統合・総合的な実体的な政策目標概念として働く。幸福の増進は具体的には（現時点では）7つの目標に表現され、どの公的機関もその7つすべてを実現するように最大限の努力を義務づけられている。こうして、要素分解的ではなく、要素統合的な総合的アプローチが強調され、それゆえ公的機関の政策形成や決定にも初期段階から他の公的機関やその他多様な利害関係者、市民、NGOなどの関与や参加を促し、あるいは義務づける手続を置く。そして実体価値としても「幸福」という横断的価値によりつなぎ合わされるように工夫している。〈図1〉は総合的視座を視覚的に表現したもので、2015年法の一般向け冊子に用いられている。

そして第三にこの文脈で、ウェールズ各地や全域での幸福目標の総合的実現のために持続可能な発展実践5準則にもとづく政策形成・決定について、将来世代コミッショナーが監督や助言を行うという制度的バックアップをつけている。

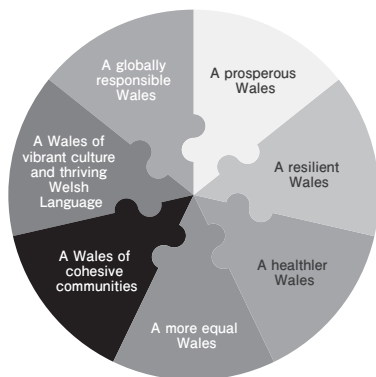


図1 Well-being Goals

(2) 長期・総合・予防の視点の政策変更力

将来世代コミッショナーの活動実績から見える特色は、持続可能な発展が内包する実体的内容が現実の政策形成・決定を変えさせようことを実証している点である。

①長期的視座の実践として、コミッショナーは将来傾向予測を用いて技術や社会の変化傾向をコミッショナーは指摘し、短期的な判断を相対化させている。

②総合的視座（7つの幸福目標の偏りない実現に最善を尽くす）をコミッショナーは強調して、M4バイパス建設が交通手段のない人や乏しい人には何ら社会的・経済的改善をもたらさない点を抉り出している。

③予防的視点からは、M4バイパス建設による化石燃料使用車両の交通量増加により、脱炭素社会をめざすはずのウェールズがみずから設定した目標に背く面を自ら批判的に検討していないことをコミッショナーは指摘している。

(3) 手続・組織規定を通じた将来世代擁護

手続的側面や組織的側面も将来世代の利益擁護に実際に重要な役割を果たすことがわかる。第一は、多様な利害関係者の一部として「コミュニティ」を利害関係者として認知して関与を認める点である。これは、各地域におかれる公的サービス会議が当該地域のボランティア団体1団体以上を必要の招聘参加者とする義務があると規定されている点に現れている（法30条1項）。さらに、このコミュニティは、「魅力的で、存続し（viable）、安全で、〔相互に〕よく結びついた諸コミュニティ」をめざすという幸福目標により、長期的に存続し、将来世代へと続くことが想定されている（法4条）。

これと関連して、持続可能な発展の実践5準則の一つにおいて、公的機関に民間の団体や人々とも協力・協働することを義務づけている（法4条）。これもコミュニティの利害を代弁する団体の参加や実施協力を通じたフィードバックなどの機会を常時作り出す効果をもつ。

第二は、将来世代コミッショナーが2015年法に即した公的機関の活動を監視し助言する制度になっている点である。

(4) 将来世代コミッショナーの独自の役割

このようにみえてくると、2015年法の置いた将来世代コミッショナーは、そこだけ切り取って存在を論じるべきものではなく、7つの幸福目標を実現するために各地域次元で活動する公的サービス会議もまた、長期的視座から総合的かつ予防的に持続可能な発展のための幸福増進活動をするのであり、それらとウェールズ全域次元の政府等の活動の両方を、コミッショナーが監視し助言し勧告するという、全体構造の中で論じるべきものであることがわかる。

とはいえ、逆にみれば、将来世代コミッショナーだけがウェールズ全域次元の政策形成・決定については、将来世代の利害代表として発言すべき機関ともいえる。そこにコミッショナーの独自の役割があるのであり、M4バイパス計画事案は、まさにその役割を十分に発揮した事例であったといえるであろう。

(2019.8.4)