

# 地方政府における気候変動問題の マルチレベルガバナンス —その理論と実証研究の枠組—

谷岡 慎一

## 要 旨

気候変動問題は世界的に最も重要な課題の一つであり、わが国でもますます重要な課題となっている。この問題の対策に当たっては、中央政府だけではなく、地方政府<sup>1</sup>も主要な主体の一つとしてこの問題が提起された当初より期待されてきた。地方政府は自らの自治として施策を実施するだけでなく、中央政府との関係、国際的なネットワークとの関係、地域社会（コミュニティ）との関係の中で対応が求められ、その対応の内容自体も変化している。本論文は、その理論的な視座の系譜をたどるとともに現在の理論状況を把握し課題を整理した上で、わが国での地方政府のマルチレベルガバナンスの実証研究のための課題を提示しようとするものである。

## I 研究の背景

2015年に国連において持続可能な開発目標が採択されたが、その目標13に「気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる」との目標が掲げられている。気候変動問題は世界全体ですぐ対応しなければならない課題とすることができる。

気候変動問題は1980年代に提起され、1992年には大気中の温室効果ガスの濃度の安定化の達成を究極の目的とし、地球温暖化を防止するための取組の枠組みを確立するため気候変動枠組条約が採択された。その直後に国連環境開発会議（地球サミット）が開かれアジェンダ21が策定され実施主体としての地方政府の役割が期待されている。OECD（経済開発協力機構）は『都市、気候変動、マルチレベルガバナンス』というワーキングペーパーを2009年に公表しているが、その中で、地方政府は、地方のステイクホルダー

1 わが国において地方政府は基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県の両方を指すが、この論文では地方政府は基礎自治体のことを指す。

と有効に関わり気候変動に対して地域にあった対応を作成し実施するユニークなポジションにあり、このことにより中央政府だけでなくすべてのレベルの政府がガバナンスに関わるマルチレベルガバナンスが必要とされている。だが、地方政府の政策は中央政府の政策と多くは関連しておらず、気候変動のマルチレベルガバナンスの研究はほとんどなされていない (Corfee-Morlot *et al.* 2009, p. 15) と指摘している。

一方、世界的に都市化が進展しており 2030 年までに都市人口が世界人口の 6 割に達すると予測されるが、IEA によれば都市のエネルギー使用は世界の 6 割から 8 割を占めている。また、都市への人口集中には、炭素集約度 (売上高当たりの二酸化炭素排出量) が高いことや自然災害への脆弱性といった負の外部性といった課題も存在している (Corfee-Morlot *et al.* 2009, pp. 15-18)。

すなわち、気候変動の原因としての都市に注目が集まる中で、気候変動対策においても地方政府の重要性が論ぜられているのだが、地方政府はその自治として政策を執行するだけでなく、特に中央政府との関係を中心としたマルチレベルガバナンスの関係の中に位置している。しかし、地方政府のマルチレベルガバナンスについては研究が不在であることをこの OECD ワーキングペーパーは明らかにした。このワーキングペーパーにおいて唯一の例外とされたのがバークリーらの研究である。そこで、本論文では、マルチレベルガバナンスの概念の源流をたどるとともに、バークリーらによる気候変動対策におけるマルチレベルガバナンス論や OECD におけるマルチレベルガバナンスの概念を整理する。さらに、気候変動のマルチレベルガバナンスの分析がなされるようになってから約 20 年の経過のなかでバークリー自身により様々な課題が提起されていることから、これを踏まえた実証研究のための枠組みを検証し、わが国の地方政府における気候変動問題のマルチレベルガバナンスの実証研究につなげていきたい。

## II マルチレベルガバナンスの源流

### 1 EU 統合とマルチレベルガバナンス

マルチレベルガバナンスという概念は、ステフェンソンによれば、3つのことを契機として、フーへとマークスによって概念化された。①(ヨーロッパ地域政策における)1988年の構造基金改革におけるパートナーシップと調整の重視、②1992年のヨーロッパ単一市場の設立、③1992年EU統合条約の署名による「補完性」の概念の出現の3つで

ある。マルチレベルガバナンスの概念化は、「政府」から「ガバナンス」の広範囲の転換、「メタガバナンス」研究などの概念的フレームワークを提供した。この概念は、マーストリヒト条約（1993年発効）から20年の間に、異なる領域レベルの政治行政制度内や間で活動する政策決定活動の配置を説明する概念的フレームワークとして発展し、国家は堅く中央集権化されたものではなく、高次のレベルですべての機能を果たしているものでもないということを示した（Stephenson 2013, pp. 817-820）。

フーへとマークスにとって、マルチレベルガバナンスとは、ヨーロッパ連合の構造政策に特徴的であった、超国家、国家、地域、地方の複数の領域的な層が入れ子になった諸政府の継続的な交渉の体系である。そして、この体系は、二つのタイプに分類される。

タイプⅠのマルチレベルガバナンスは、主体が、国際、国家、地域、メソ、地方に限定されそれぞれが管轄権を持ち、それぞれが一般的な機能を有するものである。すなわち、それぞれのレベルの政府が政策の責任範囲を含めて多様な機能を集約しており、ある特定の（レベルの）領域においては、管轄権は一つである。政策の管轄権間の配分は柔軟であっても領域的な管轄権は数十年にわたって安定的なものとなっている。

タイプⅡのマルチレベルガバナンスは、特定の部門ごとにバラバラなものとなっている。管轄権の数は膨大であり、活動の規模も多様である。部門自体が固定されたものではなく、ガバナンスの変化に応じて学習し、柔軟に変化する傾向にある（Hooghe and Marks 2003, p. 234, p. 236）。

このように、マルチレベルガバナンスは、EU統合という歴史的な事態を受けて、これまでの一国的な統治構造と国際関係を基軸としたアプローチから転換を図るべく新たに創造された概念であるが、このアプローチは国際的な次元での多層化だけでなく国内における多層化を示すものであったため、ヨーロッパという地理的な範囲や研究を超えて広く受け入れられた。

## 2 中央地方関係とガバナンス

こうした多層の政府の調整や多層の主体の調整によるガバナンスは、マルチレベルガバナンスによって初めて提起されたものではない。

そもそも多層の次元のガバメントの関係、特に国内における中央政府と地方政府の関係（中央地方関係）については、例えば、イギリスにおいて、地方政府は中央政府の創造物であり、中央政府と地方政府がハイアラーキカルな関係にあると見られ、中央政府はその

決定により立法を通じて地方政府を創設し廃止しその権限を修正することができ、地方政府は、中央政府の立法の範囲内でサービスを提供し確保することができる（ウルトラ・ヴィーレスの原理）が形成された（Wilson and Game 2011, p. 169）。しかし、地方政府は単に中央の指示に従っているわけではなく、地方政府の歳出について自身の決定を行っている。また、中央政府の省庁によって課される統制のあり方や程度は異なり、地方政府においても統制の受け入れのあり方は多様である（Rhodes 1999, pp. 16-17）。ローズは、それよりさらに進んで、中央地方関係の研究の出発地点を中央の統制に置くのではなく、中央地方の両政府だけでなく利益集団も含めた権力依存によって特徴づけられる政策ネットワークを分析枠組とすべきであるとした。それは、どの組織もリソースについては他の組織に依存しており、「その目標に達成するためには、組織はリソースを交換しなければならない」からである（Rhodes 1999, p. 162）。

そして、現在存在しているのは一つが中心であったり単一のガバナンスではなく、地方、地域、国、超国家という多くのレベルの政府がリンクした、たくさんの中心が存在しているガバナンスであるとした。そして、ローズはガバナンスを次のように定義している。「ガバナンスとは、相互依存、リソースの交換、ゲームのルール、国家からの自立によって特徴づけられる自己組織性、政府間ネットワークのことである。」このガバナンスにおいては、政府の機能の断片化と中央集権は共存している。そして、権威主義的な活動の期待と他のレベルの政府への依存との間には絶え間ない緊張関係があるとした（Rhodes 1997, p. 3, p. 15）。このように、国内の関係からも、マルチレベルガバナンスのタイプⅡと同様の概念的フレームワークが提示されていた。

### Ⅲ 気候変動問題に対するマルチレベルガバナンスの視座からのアプローチ

これまでマルチレベルガバナンスという概念が EU 統合という歴史的な事態を受けて、異なる政府レベル間の関係や様々な主体間の関係を示す概念として提起され、単一国家の中央地方関係においても、関係のあり方や様々な主体の登場を組み込むべく概念の提示が行われ、ガバナンスの提起がなされてきたことを見てきた。このことは、国際関係論の文脈だけでなく地方自治論の文脈においても、同時並行的に公共的な主体間の関係の変容について、同様の見解が打ち出されてきたとみることができる。

こうした理論展開を踏まえつつ、ここでは、気候変動という特定の問題について、このマルチレベルガバナンスがどのように提起され分析されてきたかについて論ずる。

## 1 気候変動問題におけるマルチレベルガバナンスの重要性

気候変動問題が世界的な課題となって以降、地方政府が管轄する都市は気候変動問題を引き起こす原因であるとともに、地方政府は問題解決の主体として当初より期待されてきた。1987年のブルントラント報告では、未来の世界人口の多数は大都市域に居住することとなり、都市は持続可能な開発の中心となるべきであるとされ、経済、社会、環境の統合に焦点を当て、都市を持続可能な開発の概念が適用される鍵となるアーリーナとした。1992年の国連環境開発会議では、すべての地方政府は利害関係者とコミュニティとともにローカルアジェンダ 21 (LA21) を策定することを求められ、これ以降世界大で基礎自治体レベルでの行動が促進されることとなった (Bulkeley and Betsill 2005, p. 44)。

バークリーとベッシルによれば、地方政府と都市が重要である理由として4点が挙げられている。①都市は大量のエネルギー消費と大量廃棄の場であること、②地方政府はローカルアジェンダ 21 を通じて持続可能な開発問題に取り組んできたこと、③地方政府は関連するステイクホルダーとのパートナーシップの強化、市民参加の促進、中央政府に対するロビイングにより、気候変動の対応について他者の活動を促すことができること、④地方政府はエネルギー管理、交通、計画の分野での環境インパクトに対応する相当の経験を有し、実証プロジェクトや新たな実験の基盤となるイノベティブな措置や戦略を行ってきた。これらの実践を通じて、地方政府はGHGs (温室効果ガス) 排出に相当程度の影響力を行使する最も適切な政治的な管轄権である。地方政府は自身でイニシアティブをとることもあるが、単独で行ってきたわけではない。また、中央政府の側から見ても、地方政府の明確な参加なしでは、国家は国際的な約束を守ることができないことがますます明白となっており、「地方」もまたグローバルな環境問題を統治する重要な場となっている (Bulkeley and Betsill 2006, pp. 141-143)。

こうしたことから、準拠枠組としての地方を越える必要があり、都市持続可能性を説明する多層の場やガバナンスにおける地方の能力や持続可能な発展に向けての政治的意思形成の過程を捉えるアプローチが、マルチレベルガバナンスである (Bulkeley and Betsill 2005, p. 48) とする。

ここでは、ガバナンスとは共通の目的が定義され追求される際に国家 (又は政府) が唯

一のアクターでも最も重要なアクターでもないプロセスのことであるとし、公共、民間、ボランティア部門の役割が再構成され政府からガバナンスへの移行が論ぜられていると指摘している (Bulkeley and Betsill 2006, p. 144)。

## 2 地方政府の気候変動ガバナンス

バークリーとカーンは、イギリスとドイツにおける地方政府の気候変動ガバナンスの分析において、イギリスでは、中央政府と地方政府の関係はウルトラ・ヴィーレスの原理によって統治され、地方政府は法的に許容されることのみ行うことができ、その権利と能力は一般的なものではなく、特定のものである。気候変動対策に関する明示的な法的義務はないが、気候保護に関連した様々な義務が存在しており、庁舎のエネルギー使用に関するベストバリューパフォーマンス指標、気候変動の自治行動のための家庭省エネ法、地方政府に伝統的な規制と権限を与えているものとして土地利用計画のための政策ステイトメントや地方交通計画における指導などがある。なお、こうした義務を実施するために地方政府には高度の裁量が存在している。しかし、中央政府の指示の不在の中で、特定の「気候保護」戦略は希少なものであり続けたと指摘している (Bulkeley and Kern 2006, pp. 2238-2239)。

ドイツの地方政府は、中央政府やランドに指示された義務に拘束されていない。地方政府は既存の法体系の中で自身が責任を持つ地方コミュニティに関連するすべての事項を決定するものであり、本質的に、権利の能力は一般的なものである。そして、気候変動政策はボランティアな業務と考えられ、能動的に行うかどうかどのように実施するのかについて選択の自由がある。気候保護戦略の発展は国際的及び国内の議論によってしばしばもたらされている。多くの地方政府は最近になって行動計画を発展させているが、その焦点はエネルギー分野であり、CO<sub>2</sub> 排出削減市議会決議、学校での省エネモデル採用、市民への環境アドバイスの提供、地区暖房の使用や連携などがある (Bulkeley and Kern 2006, pp. 2239-2240)。

このイギリスとドイツの比較研究では、以下のような定義を行った上でガバナンスのモードを規定している。すなわち、ガバナンスとは「政府の権限や制裁に依存しない統治」に焦点を当てたものであり、国家（階層性）と連携した統治形態、社会政治アクターの調整と協力、自治機構を意味している。

この「地方コミュニティを統治する多層システム」において、ハイアラーキーの中央地

方関係やサービス提供、規制手段のようなこれまでも存在した統治機構は依然として重要であるが、これに奨励というモードも付け加えている (Bulkeley and Kern 2006, pp. 2240-2241)。統治レベルのシフト、主体間の関係、統治のモード間の「複合的な相互作用」は、「都市政府の断片化された又はバラバラになった」統治の状況を作り出している。こうしたことを踏まえ、地方政府の気候変動に関するガバナンスとして、4つのモードを規定している。

- ① 自治「消費者としてかつロールモデルとしての地方政府」
- ② (サービス) 提供による統治「直接サービス」
- ③ 権限による統治「計画と規制」
- ④ 奨励による統治 (Bulkeley and Kern 2006, p. 2242)

まず、①自治であるが、地方政府は決定の自由を持ち、自身の消費を直接統制することができる。省エネルギー、燃料源、再生可能エネルギーのためのプロジェクトに関連した行動を含むもので、地方政府の庁舎のエネルギー消費の削減ではかなり成功をおさめた。

例えば、ミュンヘンでは 1000 の建物を調査し 3000 の措置により年間 100 万ユーロ節約がなされた。

自治は、地方のアジェンダに気候保護を設定するために重要であり続けてきたが、どれほど波及するのかどうかについては分かっていない。しかも、地方政府のエネルギー消費は、基礎自治体の管轄権内の 1-5% にすぎないので、地方気候保護政策が重要な効果を及ぼすためには他の分野に参入しなければならない (Bulkeley and Kern 2006, p. 2245)。

②サービス提供による統治については、英独の地方政府は、地区暖房システムや暖房と電力の結合 (CHP)、エネルギー効率性やテクノロジーに優先順位を置くための発電に直接影響力を及ぼす位置にいる。本質的に、地方政府はインフラストラクチャー開発の要めを統制し、GHGs 排出を制限するために公共消費と廃棄の実務に影響を及ぼすことができる (Bulkeley and Kern 2006, p. 2245)。

③地方政府は計画や規制の役割を通じて、特に気候変動政策に潜在的に重要な意味を持つ土地利用計画、交通、廃棄物処理に関連して他のアクターに対して一定の権限を有している。イギリスとドイツの地方政府が気候保護のために計画や規制を通じた統治の権限的モードを採用することは通常なく、このことは中央政府の政策枠組みや立法の継続した優勢を反映するものであり、介入する能力があったとしても進んで行動しようとしていない (Bulkeley and Kern 2006, pp. 2245-2248)。

④奨励を通じた統治：推進・促進行動とは、地方政府が、公共目的で活動するボランティア部門、民間部門、コミュニティレベルの他のアクターに奨励するもので、直接的な奨励としては、促進策、公民パートナーシップ、財政インセンティブや補助金の提供などがあり、政策目標の形成や他のアクターと協力したインフラストラクチャーやサービスの提供も含んでいる。ハイデルベルグでは、市長を議長とした理事会が指導原則や実施スキームを決めることとしているが、この理事会には市役所の幹部だけでなく、公益企業、住宅会社、大学、米軍軍を含んでいる。この理事会がハイデルベルグの気候変動政策の指導原則や実施のスキームを発展させている。これは気候措置における民間アクターの関与を強化させようとするためである (Bulkeley and Kern 2006, pp. 2249-2250)。

このように気候変動問題の地方政府のガバナンスのあり方は変容しているのだが、新しい分野における曖昧な制度の出現は地方政府の統治能力に対する複雑な挑戦となり、ステイクホルダーやコミュニティとの調整や統合を含む統治能力が必要とされている。また、行政内の内的統合も重要で、施策の実施に当たっては、行政内調整又は集権化が必要である。そして、気候保護のための部局を行政内に設立することは必要であるが、気候変動担当理事が政策調整のため設置されたケースにおいて、政治的にセンシティブな分野については調整が十分果たせなかった (Bulkeley and Kern 2006, p. 2253)。

また、地方政府の気候変動ガバナンスには、①環境部局が地方政府内部において周皮的であること、②気候変動ガバナンスが横断的なものであるため、環境部局が必要な政策を実施することができないこと、③人材面や財源面といったリソースにおいて地方政府には大きな制約があること、といった制約条件もある (Bulkeley 2010, p. 243)。

### 3 垂直的・水平的マルチレベルガバナンス

フーへとマークスは、中央地方関係などの公的な主体間の関係をタイプⅠマルチレベルガバナンス、多様な主体間の関係をタイプⅡガバナンスとしたことはすでに見た。必ずしも完全に適合するものではないが、タイプⅠはOECDワーキングペーパーにおける垂直的な軸、タイプⅡは水平的な軸に当たるものである。

ここで垂直的とは、地方における行動は中央政府によって可能になるとともに拘束され、地方政府と中央政府の関係は双方向なものとなっていることを意味する。中央政府は地方政府との密接な協業なしには気候戦略を効果的に実施できないということを認識する一方、地方政府においても中央政府と独立して効果的に実施することができないし、中央政府に



内包されている。

水平的な軸では、組織の境界を超える協働が気候変動問題におけるマルチレベルガバナンスやトランスナショナルネットワークで増大している。マルチレベルなフレームワークの中で、学習、情報伝達、協力が水平的に行われ、イクレイ、都市同盟、C-40などが、地方レベルにおける水平的な情報ネットワークや連携として設立されている。水平的な調整は、地方政府の領域内でも様々な形で行われている。マルチレベルガバナンスの水平的な次元は、横断的な政策に対応するのに縦割りの中央政府間の調整の改善の必要性にも関わるものである。さらに、水平的なガバナンスはイシューごとのガバナンス、つまりある課題に別々に対応するといった管轄権の重複等を含んでいる (Corfee-Morlot *et al.* 2009, pp. 27-28)。

この垂直的・水平的次元を踏まえて、中央地方関係には3つの型がある。

- ① 国家政策を通じた影響力により地方に権限を付与するフレームワーク
- ② 国の行動にも影響を与えるボトムアップ、もしくはより自律的な地方・地域の行動
- ③ 両者の特徴を持ち、時に強い公共民間の相互作用を含むハイブリッドアプローチ

まず、①国主導の「トップダウン」権限付与型のフレームワークでは、中央政府は、自身でさらなる行動を取ることができるよう地方政府を支援するとともに、国家政策を踏まえた行動する地方政府を支援するべく多様な政策を発展させる。地方レベルの行動を支援する政策フレームワークを発展させることは、中央政府が気候変動に強い関与を行う国で重要であるだけでなく、国家レベルの排出削減や適応の目標に達成するのに地方政府が重要な役割を果たす国でも重要である。

このフレームワークでは、国家政策は環境に有利な投資を誘導するため、例えば炭素税や全国的なキャップアンドトレードの設定や、よりターゲットを絞ったものでは、省エネルギーや燃料転換を促進するものがある。国家政策は気候政策が一部のフロントランナー地方政府に限定されるものではなく、大都市域を含み、中央集権的なフレームワークを通じていくつかの「ベストプラクティス」により普通の大多数の地方政府の行動を後押しする。ただし、一般的なフレームワークとしては地方政府に広範な裁量を残すものである。

事例としては、地方気候変動政策プログラムにより100万ドルを分配したノルウェー、中央政府が地方の排出削減とエネルギー効率性の増大への追加的なプレッシャーの手段を提供している中国、排出インベントリに応じた基金プログラムにより市町村を支援するフランスなどがあり、ポルトガル、イギリスなどもここに含まれている (Corfee-Morlot *et*

al. 2009, pp. 51-53)。

②のボトムアップとは、地方政府が国の要請やインセンティブを超えて気候変動対策を行うもので、成功した地方プログラムを通じて得られた学習や経験が、国家レベルの政府の政策決定にまで広まり舵をとらせるものである。グリーン建築部門とイノベーションについて国家全体の政策に影響を与えたポートランド市の事例は、ボランティアの市民のグループから始まったものであり、住民と民間により資金拠出された。この他には、このフレームワークに入るものとして、カリフォルニア州やニューヨーク市などリソースを持つ州や市がある。この他にカナダとオーストラリアがこのフレームワークに入る (Corfee-Morlot *et al.* 2009, pp. 53-54)。

③のハイブリッドは、気候変動に対応すべく、中央政府が地方政府と協働し地方レベルでの実験やイノベーションを促進し、より広く伝播するための成功の教訓を得ようとするものである。スウェーデンがこのケースにあたり、気候変動リスクや計画策定の責任は地方政府にあるが、中央政府は地方政府に地方政策と国家目的を適合させる政策指示を設定し、このシステムの中で地方政府は財政的法的専門的リソースを提供されている。また、気候変動投資プログラムを発展させ、競争プロセスにより、都市は気候変動戦略を発展させてきた。このプログラムでは中央政府の資金提供はコストの25%から85%をカバーしている。また、都市や地域の能力を発展させ地域にあった気候政策を立案実施することを、支援する専門的な制度的メカニズムを設置したフィンランドや日本がこのケースに入るとしている。日本については、中央政府が企画立案するが、広域的な地方政府も自身の気候変動計画を実施しており、京都府における消費者に環境のインパクトを知らせるラベリングシステムは全国施策となっており、東京都は先行して排出権取引制度を導入した (Corfee-Morlot *et al.* 2009, pp. 55-56)。

#### IV 地方政府における気候変動問題のマルチレベルガバナンスの実証研究の枠組

このように、地方政府自体の自治・サービス提供・計画・奨励の4つのモードとマルチレベルガバナンスの垂直・水平の軸により、地方政府におけるマルチレベルガバナンスを立体的に捉えることが可能になった。しかし、2000年代にはより広い民間部門が都市気候ガバナンスに含まれるようになり、地方政府の気候変動の対応が戦略的な関心となり、

経済的な問題との関連がますます重要となった (Bulkeley and Betsill 2013, pp. 140-141)

そして、ガバナンスの政策内容自体も変容した。炭素市場や炭素ファイナンスといった新たな手段が出現しガバナンスの内容面での変貌を遂げた。炭素市場で都市は主要なプレイヤーではないが、東京都は世界の都市で初めて排出権取引を実施するなど、地方政府の対応がより広い政治経済の一部となっている。(Bulkeley and Betsill 2013, pp. 141-142)

そして、さらに近年においては、単なる GHGs 排出抑制や適応を超えてシステムに対する行動が求められ、「コベネフィット」と結びつきながら、都市の気候政治の場・ダイナミクス・性質が再構成され始めている。環境正義の政治とムーブメントが議論の中心となり、環境に関する地域的に特権を囲い込もうとする「グリーン・ジェントリフィケーション」が出現するとともに、都市において何が公的なもので何が私的なものが問題となるなど、議論の中心が変化してきている。(Bulkeley 2021, pp. 268-278)

すなわち、気候変動問題の重要性が増すにつれ、地方政府の戦略的行動はますます大きくなり、地方政府内のガバナンスとの関わりと組み合わせて分析する必要がますます高まっていると考えられる。

そこで、リントンらは戦略とガバナンスを分けてカナダ、アメリカ、北欧の 8 都市の分析を行っている (8 都市は人口 8000 人台のブリッジウォーター (カナダ)、パークシティ (アメリカ)、10 万人台のゲルフ (カナダ)、ラハティ (フィンランド)、60 万人台のバンクーバー (カナダ)、オスロ (ノルウェー)、200 万人を超えるトロント (カナダ)、ニューヨーク (アメリカ))。表 1 のように戦略においては、地方政府の計画や実施に他のステイクホルダーが参加しているか、また国際的なネットワークや都市間ネットワークに参加しているかを、参加というカテゴリーに含め、マルチレベルガバナンスの水平の軸をこの部分に包含している。さらに、これまでの政策内容の進化を踏まえたグリーン経済、政策ツール、財源ツールを設定している (Linton, Clarke and Tozer 2021, pp. 2-3)。

表 2 のガバナンスでは、地方政府内の調整と分野横断的な協力、気候変動政策の実施状況の議会等への説明などを含む監督と報告、地方政府内のコミュニケーションといった地方政府におけるガバナンスの項目を規定している。そしてマルチレベルガバナンスの垂直の軸である中央地方関係の調整のあり方についてはマルチレベルの統合、水平の軸として民間部門や市民社会との部門横断的な協力がある。気候変動計画の実施に当たっては決定的に重要であるとして、資金調達のカテゴリーを設定し、炭素税、排出権取引制度、グリーン債を含め、最後にガバナンスモードを設定している (Linton, Clarke and Tozer

表1 戦略におけるカテゴリー行動と都市

カテゴリー	行動	都市
参加	ステイクホルダーの計画への参加 ステイクホルダーの計画実施における参加 専門家の参加 トランスナショナル又は都市間ネットワークへの参加	すべて ゲルフ すべて すべて
グリーン経済	政府調達のグリーン化 グリーンジョブの目標 コベネフィット（相乗便益）となるグリーンジョブ グリーンビジネスの育成 労働力形成のためのトレーニング	すべて バンクーバー ブリッジウォーター、バンクーバー、トロント、ニューヨーク ゲルフ、バンクーバー バンクーバー、ニューヨーク
政策ツール	自己規制 指令、統制、規制 自主的な行動	すべて バンクーバー、ニューヨーク ブリッジウォーター、パークシティ、ゲルフ、ラハティ、トロント
財源ツール	市場ベースの措置  インフラストラクチャーへの投資 金融的なインセンティブ  年金基金の利用	パークシティ、ラハティ、オスロ、ニューヨーク すべて ブリッジウォーター、パークシティ、ゲルフ、バンクーバー、オスロ、トロント、ニューヨーク オスロ、ニューヨーク

出所) (Linton, Clarke and Tozer 2021, p. 10) より筆者訳出。

2021, pp. 3-6)。

こうした戦略、ガバナンスを11のカテゴリーによって、欧米の小規模都市から大都市まで規模が相当に異なる地方政府の分析を行っているが、国際的なネットワークへの参加や定期的な報告システムが確立されている点など多くの事項で共通点が明らかにされている。ガバナンスのみに焦点を合わせた場合、戦略に位置づけられている参加をガバナンスに位置づけ直す等の修正を行う必要があると考えられるが、わが国の地方政府のマルチレベルガバナンスの分析に当たっても、分析枠組をリントンらの研究と同じカテゴリーによ

表2 ガバナンスにおけるカテゴリー行動と都市

カテゴリー	行動	都市
調整	中心となる持続可能性を所管する部局の存在 庁内の(部局横断的な)協力 各部局における気候担当  マルチステイクホルダー団体と都市との協働調整	すべて すべて ブリッジウォーター、バンクーバー、オスロ、トロント、ニューヨーク ゲルフ
監督と報告	監督機関／議会 定期的な報告システム	すべて すべて
コミュニケーション	庁内の意思疎通構造 市民との意思疎通	すべて すべて
部門横断的な協力	都市がパートナーと協働 都市がマルチステイクホルダー団体／委員会に参加	すべて ブリッジウォーター、ゲルフ、ラハティ、バンクーバー、トロント、ニューヨーク
マルチレベル統合	相互間の統合  ボトムアップアプローチ	ブリッジウォーター、ゲルフ、ラハティ、バンクーバー、オスロ、トロント パークシティ、ニューヨーク
資金調達	税収 高次のレベルの政府 パートナーシップ／民間部門と連携した投資  革新的な資金調達のメカニズム	すべて すべて パークシティ、ラハティ、バンクーバー、トロント、ニューヨーク パークシティ、バンクーバー、オスロ、トロント、ニューヨーク
ガバナンスのモード	自治 奨励 (サービス)提供 規制	すべて すべて すべて バンクーバー、ニューヨーク

出所) (Linton, Clarke and Tozer 2021, pp. 14-15) より筆者訳出。

り分析することにより、わが国のガバナンスの態様を把握するとともに先進諸国との比較も行うことができ、こうした実証研究に基づいてわが国の地方政府における気候変動問題に関する新たなマルチレベルガバナンス研究を提示することが可能となる。

本論文はマルチレベルガバナンスの概念の変遷と整理、それを踏まえた分析枠組の提示

にとどめ、地方政府間比較や国際的な比較を含めた日本の地方政府の気候変動マルチレベルガバナンスの実証研究は、新たな論考において行うこととしたい。

#### 参考文献

- Bulkeley, H. (2021), Climate changed urban futures: environmental politics in the anthropocene city, *Environmental Politics*, Vol. 30 No. 1-2, 266-284.
- Bulkeley, H. and M. M. Betsill. (2005), Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change, *Environmental Politics*, Vol. 14 No. 1, 42-63.
- Bulkeley, H. and M. M. Betsill. (2006), Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, *Global Governance* 12, 141-159.
- Bulkeley, H. and M. M. Betsill. (2013), Revisiting the urban politics of climate change, *Environmental Politics*, Vol. 22 No. 1, 136-154.
- Bulkeley, H. and K. Kern. (2006), Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban Studies*, Vol. 43 No. 12, 2237-2259.
- Corfee-Morlot J., et al. (2009), *Cities, climate change and multilevel governance*. OECD Environmental Working Papers 14. Paris: OECD Publishing.
- Hooghe, L. and G. Marks. (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review*, Vol. 97 No. 2, 233-243.
- Linton, S., A. Clarke and L. Tozer. (2021), Strategies and Governance for Implementing Deep Decarbonization Plans at the Local Level, *Sustainability*, 13, 154, 1-22.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999), *Control and Power in Central-local Government Relations*, 2nd ed. Aldershot: Ashgate.
- Stephenson, P. (2013), Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?', *Journal of European Public Policy*, Vol. 20 No. 6, 817-837.
- Wilson, D. and C. Game. (2011), *Local government in the United Kingdom*, 5th ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.