

法律学からみた SDGs

大西 楠テア

本シンポジウム「SDGsをめぐる現実と思想」は、「COVID-19の感染拡大というパンデミックの状況の収まらない2020年以降の状況も踏まえつつ、成立から6年余りが経過したSDGsについて再検討する機会」となった。すなわち、SDGsをめぐる現状の確認、その内実についての批判、SDGsを支えるべき思想について、それぞれの専門分野から齋藤至氏、齋藤幸平氏、影浦亮平氏による卓抜の報告が行われた。これらの報告に適切にコメントを行うことができるのか甚だ心もとなく感じつつ、本稿ではSDGsをめぐる政策実践について法学の視点からの指摘を行う。なお、筆者はドイツ公法を専門とすることから、本稿における指摘も公法学的な立場からのものである。

まず、法学における議論の特徴について整理をしたい。ある社会的事象を把握するにあたって、法学は、主体を特定し、その主体に帰属する権利義務関係を明確にすることによって問題を発見・分析する。このように、特定された主体の間にもどのような法律上の関係が成立しているのかを把握することを出発点として、法的な問題解決への道筋をつけてゆくのが法学的な議論の特徴である。特に公法学においては、国家という統治団体の存在を基礎づけ、その権限の範囲と限界を明らかにすることで、国民の権利と自由を保護することが重要であるとされる。すなわち、近代国家は領域内における権力を独占し、公共的事務を担うにあたって国民に対する強制力を発動するが、そのような国家をいかに民主的に統制し、国民の権利を保障するかという観点から公法学は統治機構上の様々な制度を論じてきた。

こうした公法学の営みからみたとき、SDGsをめぐる政策実践においては多元的・多層的な主体が複雑に関係している点、SDGsにおける目標が一般的条約とは異なり法的な義務ではない点が特に注目される¹。第一に、SDGsは国連サミットにおいて加盟国により採択されているところ、国家によって設定された国際目標であるといつてよい。しかしながら、SDGsの目標17が「持続可能な開発に向けて実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化すること」を掲げて、公-公-公-私-市民社会内部でのパートナーシップの強化を推奨していることから明らかなように、政策の実現にあたって国家以外のアクターを積極的に活用することを是としている。第二に、SDGsの策定者たちは、SDGsのターゲットをあくまでも目

¹ 国連におけるSDGsの成立過程をめぐる交渉を跡付け、法的義務ではない点が合意を可能にした要因でもあると指摘するものとして、参照、南博/稲場雅紀『SDGs—危機の時代の羅針盤』岩波新書（2020年）69頁。

標にとどめ、法的な義務としないことによって、各国・各地域の事情に応じた柔軟な取り組みを可能にした。この意味で、SDGs は多面的・多層的な主体によって多段階的に実施されるソフトローであるといえることができる。

SDGs はソフトローであり、多様な主体によって自主的に取り組まれるものであるが、SDGs の実施主体の活動は、その主体が帰属する国家、または、活動の場所となる国家の国内法秩序によって規律される。この意味での合法性の担保は、次の二点から特に重要である。第一に、公法の規律対象となる中央政府や地方自治体の活動については民主的正統性やアカウントビリティ、立憲主義による統制を確保するための公法上の装置が既に存在するが、民間部門における活動については原則的に私的自治が妥当し、団体設立を根拠づける法律や団体の活動を枠づける法律によってのみ間接的に統制を受ける他ない。そして—SDGs の達成を目指す企業や NGO 等の活動は基本的な善良なものであることがほとんどだとしても—非国家主体が人権保障に熱心であるとは限らないため、SDGs 達成のための活動が団体の内部または外部の人に対する持ちうる影響という観点から、国内法による統制を効果的に及ぼすことが重要になる。第二に、SDGs を実施する過程において、企業や NGO 等の主体はグローバルな政策価値やグローバルな規範の形成に関与してゆく。国家による政策決定や規範の制定においては国民の代表機関である議会が関与することで民主的正統性を担保しうが、グローバルに形成された政策価値や規範の形成主体に対しては、その影響を受ける市民の視点からのアカウントビリティを確保する必要がある。

筆者はかつて地方自治体の国際活動を検討する文脈において上記の問題に触れたことがある²。すなわち、地方自治体は国際社会の構成員であるとはみなされていないものの、個々の自治体が国際的なネットワークを形成する中で、グローバルなレベルでの政策的な価値は国家を経由せずに地方レベルに流入する。また、地方自治体の国際ネットワークが国連の諸会議へのオブザーバー参加などの経路によりグローバルな意思決定の場に参与することで、グローバルな政策価値を形成・執行する例もある。他方において、地方自治体はあくまでも国家行政の一部であり、国家の民主的正統性ととの紐帯によりその活動の正統性が確保される。そのため、地方自治体が国家の地方自治制度の枠内で行う活動が国際的な側面を持つとき、その活動の根拠と限界が問題となる³。

² 大西楠テア「国際ネットワークの中の都市」原田大樹他編著『政策実現過程のグローバル化』弘文堂（2019年）303頁以下；同「グローバル化時代における地方自治体」月刊地方自治 849号2頁以下；同「グローバル化における地方自治体の役割」社会科学研究 69巻1号29頁以下。

³ 日本における SDGs は内閣官房に設置された SDGs 推進本部が国家戦略としての SDGs 実施指針を策定している。地方自治体が自主的に取り組む地方創生 SDGs もこの実施指針に則しているため、活動の根拠は確保されているといえよう。なお、地方自治体の国際活動について地方自治体が「事業団体」であることに注目して、その活動根拠を理論化した業績として、堀口悟郎「国境を超える地方公共団体」横大道聡他

この点、伝統的な憲法学は、国家権力を民主的に正統化する装置として、国民の代表からなる議会を措定してきた。このこととパラレルに、国際法は国家を権利義務の主体とすることで、各国家単位で正統性を調達する仕組みを前提としている。しかしながら、グローバル化の進展により、様々な政策分野において国家以外の主体、多様な空間レベルへのガバナンスの分散が生じている。SDGs をめぐる実践はまさに、そのような実態に合わせて様々な活動の準拠枠として新たな単位が台頭し、それぞれの政策分野ごとにそれぞれ適した空間を選択する状態へと移行していることを如実に反映しているといえよう。この意味で、SDGs をめぐる法的な論点は、グローバル化と法をめぐる法的論点と相当程度重なることになる。

では、SDGs をめぐる実践において、正統性を調達し、個人の人権を実効的に保障する制度はいかに構想されるべきか。本稿ではグローバル行政法の代表的論者である興津征雄の議論に着目したい。興津によれば、グローバル行政法とは、「集権的な統治機構の存在しない世界において、国境を超えた諸課題に対応するための諸々の主体の相互作用の過程ない仕組みとしてのグローバル・ガバナンスを、行政法の対象である行政と捉え、アカウンタビリティを基軸とする手続的な法原理によって規律しようとする規範構想」である⁴。すなわち、集権的な統治機構が存在しない世界において、諸主体（国際機関・国家・企業・自治体・非政府機関・個人）が国境を超えた課題に対処するために行う規範の制定・執行などの活動について、その主体みずからに説明し、正当化する責任を負わせることで、決定の公共性を担保する。その際、アカウンタビリティは単なる説明責任—答責者が決定の正当性を弁証し、決定をめぐる透明性・検証可能性を確保する—にとどまらず、決定者が決定の帰結に直面させられるという意味での責任—答責者による正当化が成功しているかどうかを問責者が評価・判断し、それを承認する—をも含む。加えて、この意味でのアカウンタビリティが公共性を確保するためには、問責者の資格が問われる。政治的・行政的アカウンタビリティにあつては、問責者は特定の団体内部の関係者に限定されてはならず、国民・公衆一般でなければならない。また、法的アカウンタビリティにあつては、個人の自由や自己決定を保障するなどの一定の形式的条件を満たした法という基準に基づく説明・正当化が求められる⁵。

ドイツ公法学およびその影響下にある日本の公法学は、公共性を独占する国家を措定し、議会への国民代表を通じて行政活動の民主的正統性を確保する理論枠組みを前提としてきた。しかしながら、現代においては、公的な影響力をもつ決定が国家の行政組織から離れた場で行われる局面、また、非国家主体が公共的な任務を担う場が拡大している。SDGs をめぐる政策

編『グローバル化のなかで考える憲法』弘文堂（2021年）361頁以下。

⁴ 興津征雄「グローバル行政法とアカウンタビリティ —国家なき行政法ははたして、またいかにして可能か—」社会科学研究 65 巻 2 号 57 頁以下。

⁵ 興津・前掲 77 頁。

実践もそのような事例の一つとってよい⁶。このような状況のもとで公共性を担保し、決定の正統性を確保するための理論枠組みとして、本稿ではグローバル行政法についての興津の議論に焦点を当てた。興津はさらに論をすすめて、代表民主政を基礎とした古典的な正統性の調達方法の限界を指摘し、行政機関が利害関係者の利益を真正に代表することが正統性の根拠となるモデルを構築しつつある⁷。そこでも、公共的任務をめぐる決定が、十分に説明・正当化され、「影響を受ける利益を有するすべての者」に応答的であるべきというアカウントビリティを基礎とした理論が展開されている。

既に述べた通り、SDGs の実践をめぐる法的諸問題はグローバル化と法をめぐる法的論点と重なっており、興津とは異なる形での有効なアプローチグローバル立憲主義や多元的システムの構築なども多く打ち出されている。百家争鳴の学説状況に通底するのは、国家を単位とする法秩序が自明のものではなくなったことを契機として、「公法学・私法学それぞれの内部で自らの基盤を再構成する」必要が意識されている点である⁸。法律学からのコメントである本稿を通じて、公共性の確保や正統性の問題、グローバル社会における法の役割など、法学が提供する理論枠組みへの関心を惹起することができれば、幸いである。

参考文献：

横大道聡他編『グローバル化のなかで考える憲法』弘文堂（2021年）

庄司克宏/ミゲール・P・マドゥーロ編『トランスナショナル・ガバナンス』岩波書店（2021年）

原田大樹他編著『政策実現過程のグローバル化』弘文堂（2019年）

山元一他編著『グローバル化と法の変容』日本評論社（2018年）

原田大樹他編『グローバル化と公法・私法関係の再編』弘文堂（2015年）

【本稿は JSPS 科研費（課題番号：20H01422, 19H00568, 17H02450）の助成を受けた研究成果の一部である】

⁶ 特に NGO の役割を論じるものとして、小川有希子「NGO と政策形成」横大道聡他編『グローバル化のなかで考える憲法』弘文堂（2021年）318頁。小川は NGO がグローバル・ガバナンスに参画し、政策形成過程に参加する態様を分析するとともに、NGO の代表性・正統性を論じている。

⁷ 興津征雄「正統性の構造分析—行政国家の正当性を手掛かりに（上・下）」法律時報 93 卷 1 号 105 頁以下・2 号 115 頁以下。興津は古典的な民主的正統化の理論は維持しつつ、それを補う形でアカウントビリティを軸とした正統化を追加的に用いることを提唱する。

⁸ 藤谷武史「グローバル化と公法・私法の再編—グローバル化の下での法と統治の新たな関係」原田大樹他編『グローバル化と公法・私法関係の再編』弘文堂（2015年）351頁。