

SDGsと持続可能な社会

滋賀県立大学 環境科学部 環境政策・計画学科 准教授 林 宰司



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



図1 SDGsのゴール

1. SDGsとは何か

近年、自治体や地域社会においても持続可能な社会の実現が目指されるようになり、SDGsという用語を耳にすることが増えた。SDGsとは「Sustainable Development Goals (持続可能な開発目標)」の略称で、国連加盟193か国が2016年から2030年の15年間で達成するために掲げた目標のことである。

2000年の国連サミットで合意されたMDGs (ミレニアム開発目標) を引き継ぐ形で、2015年9月の国連サミットで採択された。図1のロゴに見られるように、持続可能な世界を実現するための17のゴールで構成され、地球上の誰一人として取り残さない世界の実現を目標としている。また、17のゴールの下にはさらに具体的な169のターゲットが設定されている。)

持続可能な開発(発展)とは、これらのSDGsを活用しながら、持続可能な環境制約の範囲内で、経済と人間・社会のバランスが適切に保たれている社会を実現することである。社会の持続可能性に重要な要素は「経済」と「社会」に「環境」を加えた3つであり、持続可能な社会では、これらの3つの側面を適切にバランスさせることによって、真の豊かさを達成するのが目標である。

20世紀は物質的拡大と経済的な成長を目指した時代であったが、物質的な豊かさと利便性を手に入れた一方で、過度な経済成長の優先は、地域経済の崩壊、格差の増大など経済的側面の問題を生んだ。また、有限な資源の枯渇や自然環境の悪化といった環境的側面と、家族・コミュニティの崩壊、伝統・文化の消滅、社会的不公平や疎外感の増大などの社会的側面にも悪影響をもたらした。このような状況は、「物的・経済的な豊かさ」を過度に優先し、「環境」と「社会」とのバランスが崩れ

ることによって起きたことに他ならない。さらに、ここで注意すべきは、「経済」と「社会」は現世代の幸福の要素であるが、「環境」は現世代だけではなく、将来の世代にわたる人間の生存基盤の持続可能性を表す点である。

2. 「豊かさ」とは——「発展」概念の系譜

Sustainable Development という用語が最初に用いられたのは、1980年に国際自然保護連合(IUCN)によって公表された世界保全戦略においてであるが、「持続可能性」に必要とされる条件を理解するためには、第二次世界大戦以降の世界的な発展戦略の系譜について確認するのがわかりやすい。以下、時系列で私たちが豊かさの追求の過程で求めてきたことが変化してきたことを見てみよう。

(1) 第二次世界大戦後から1960年代——経済成長優先の開発戦略

第二次世界大戦後から1960年代まで主流であった開発戦略においては、近代工業部門を軸とした経済成長の恩恵が世界全体に浸透・波及していくとするトリクルダウン理論をよりどころにして、経済成長が優先された。発展途上国における開発においても、経済開発を中心に取り組まれてきた。経済成長による経済的生産の拡大を遂げれば、途上国の国民は所得増加によってより豊かな生活が保障されると考えられていた。

(2) 1970年代——社会的開発への転換

1970年代に入ると、いち早く工業化を遂げた先進国では環境問題が顕在化するとともに、経済成長によって富が増加しても途上国の国民全てが平等に豊かになっていくわけではなく、「取り残された貧困」が次第に明らかになってきた。開発戦略はそれまでの経済成長優先から、より社会的側面を重視する方向へと大きくシフトする。

1972年にはストックホルムで国連人間環境会議が開催された。これは、「かけがえのない地球 (Only One Earth)」をテーマとして開催された、環境問題についての最初の世界的な閣僚級政府間会合である。この会議で公表された人間環境宣言と世界環境行動計画は、同年に発表されたローマクラブの報告書「成長の限界」とともに以後の環境保全政策に影響を与え、同年の国連環境計画 (UNEP) 設立の契機にもなった。

先進国は開発が環境汚染や自然破壊を引き起こすと強調するのに対して、発展途上国は低開発や貧困が人間環境の問題であると主張して鋭く対立した。この時から国際開発戦略の課題は、これらの人々をどのように支援したら自立した経済発展のための能力開化が可能か、という問題に転換してきた。このような背景から、「第2次国連開発の10年」(1971-1980年)では、経

済成長に加えて「社会の質と構造の改善」が目標として掲げられるようになる。そこでは、教育、保健医療・栄養、安全な水、住居など、人間に必要な基本的ニーズ (Basic Human Needs: BIN) の充足を重視する BHNアプローチが提唱された。

(3) 1980年代——「持続可能な発展」論の登場

1980年代に入ると、オゾンホールや地球温暖化問題が顕在化してきた。先述のように「持続可能な発展」という用語は、国連環境計画の委託により、1980年にIUCNが世界自然基金(WWF)などの協力を得て作成した世界保全戦略の中で、人類生存のための自然資源の保全の必要性を示す概念として初めて登場した。副題は「持続可能な開発(発展)のための生物資源の保全」であり、国連人間環境会議(1972)の人間環境宣言や世界環境行動計画に示された原理を発展させ、地球環境保全と自然保護に向けた具体的な行動指針として展開されている。

さらに、1984年に国連に設置された「環境と開発に関する世界委員会(WCED: World Commission on Environment and Development, 委員長の名前をとってブルントラント委員会とも呼ばれる)」が1987年に報告書Our Common Future(邦訳『地球の未来を守るために』)を発行した。この報告書の中で、Sustainable Developmentは

「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすこと」と定義され、世界的に広い支持を受けた。発展の概念の経済的側面、社会的側面に加えて、環境的な側面が追加され、これ以降、Sustainable Developmentという用語は、多くの場面で用いられることとなる。

(4) 1990年代以降——貧困への対策と社会的側面の深化

1990年代に入ると世界銀行や国連開発計画(UNDP)が貧困削減に注目し始める。それまでの開発援助機関が依拠していた開発戦略が機能しなかったためである。戦後、富裕層が豊かになれば順次、貧困層が豊かになるとした「トリクルダウン理論」が期待されていたが、貧困の蔓延という現実によって否定されたこと、また、冷戦が終結したにもかかわらず、地域・国内紛争がなくならない現実を直視する必要がある。他方で、1980年代以降には東アジア諸国は労働集約型工業化によって経済が大幅に成長した。経済成長を支えたのは人的資源であり、人的資源の開発によって経済成長の配当にあずかることができるという認識が幅広く共有されることとなった。所得の向上による貧困削減が実感されたのである。これらを背景に、人間開発報告書がUNDPによって1990年に発刊され、開発援助の目的は人々が人間の尊厳にふさわしい生活ができるように手助け

することであると位置づけられるようになった。また、1992年にはリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議をはじめ、1994年のカイロでの国際人口開発会議、1995年のコペンハーゲンでの社会開発サミット等を通じて、人間開発という概念は国際的にも定着した概念となっていく。

このように、経済成長優先の開発戦略の見直しから、「持続可能な発展」論においては「取り残された貧困」にどのように取り組むかという観点から社会開発の必要性と重要性に対する認識が生まれた。さらに、その後、発展における社会的側面の概念は、単に貧困削減だけでなく、2000年の国連ミレニアム宣言にも見られるように、平和と安全、人権・自由とグッド・ガバナンス、開発における住民参加と民主化、開発における女性の役割・開発と性という側面からも議論されるようになり、内容的に深化していく。また、2002年に南アフリカのヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界首脳会議では、「持続可能な発展」を実現するためには、環境保全や経済発展と並んで貧困問題の解決が不可欠であるとして、貧困問題が1つの大きなテーマとして取り上げられた。

以上で見たように、「持続可能な発展」概念の形成には、経済的条件を重視した開発論に、その見直し

ら社会的条件と環境的条件が加わったことがわかる。

3. 「持続可能な社会」 実現のための方策

「持続可能な社会」の実現には、各人の行動の変化をもたらす都市構造の変革や、人々のライフスタイルの変更を促す制度設計が必要であるが、これらは長期的なビジョンや戦略が必要であるという点で、従来の汚してからクリーンにするような対症療法的対策とは性質を異にする。

「持続可能な社会」実現に向けた戦略的政策形成のためには、環境制約の下で、人々がどのような社会に暮らし、どのような生活の質を望むのかが問われる。望ましい将来像を描き、その目標に到達するには今から何をしなければならぬかを検討するという方法は、「バックキャストイング」手法と呼ばれる。経済と環境をトレードオフの関係にあると考えるのではなく、ともに重要な課題として取り組んでいくためには、望ましい社会像を共有し、政策の意思決定過程に対する市民の参画や共同が不可欠である。

(1) EUの「サステイナブルシティ」

右記のような取り組みの先進事例として世界的に知られているのが、EUの「サステイナブルシティ」に対する取り組みである。EUの「サステイナブルシティ」は、どのような社会・経済を選択し、作っていくかにおいて参考となる事例である。

「サステイナブルシティ」の取り組みは、EU連邦政府が検討し、公表した報告書 European Sustainable Cities に基づく。この報告書にはEU域内での各都市における取り組み報告事例がまとめられているが、それらの最上位の政策目標には、市民の生活の質 (Quality of Life) の持続的な発展が掲げられている。その最上位の目標の下で、都市ごとに個別的な政策目標を具体化すればよいのである。サステイナブルシティの実践例は、LRT (Light Rail Transit: 低床型路面電車) を活用して街作りを進めたドイツのフライブルグ市や、脱化石燃料宣言をし、バイオマスエネルギーの利用を推進するスウェーデンのベクショー市などのように多様であり、具体的な政策目標の例としては、経済の再活性化、失業問題の解消、政策形成プロセスにおける市民のコンセンサス、文化的多様性の維持、文化的・自然的アメニティの向上、生物多様性の保護、枯渇性資源への依存度の抑制、温室効果ガスの排出抑制、などが挙げられている。重要なことは、これらの個別的な政策目標は最初から与えられているものではなく、「市民の生活の質を構成している要素は何か」を人々が集まって検討していく中で具体化されてくるものとされている点である。

そもそも、このようにEUで環境問題が経済・社会と並ぶ大きな政策課題として考えられるようになったのはなぜだろうか。EUの設立を決定したマーストリヒト条約 (1992年) では、EUは「欧州市場の整備、域内社会の統合および環境保護を通じて経済的および社会的発展を図る」ことを目指すことが謳われている。EUは設立当初から、環境を市場や社会の統合と共に並んで3大目標の1つとして考えているのである。さらに、国連を中心とした議論されていた「持続可能な発展」を踏まえ、この3大目標を具体化・発展させる形で2001年のEU首脳会議で「持続可能な発展政策」が採択された。これ以降、持続可能な発展がEUのすべての政策および活動を統治するものとして政策の中心に置かれ、経済・社会・環境はバランスをとりながら総合して問題解決を目指すべきとされた。サステイナブルシティの取り組みも、この流れの一環である。

EUの例に学ぶならば、「持続可能な社会」像を具体化し、社会の構成員の間で共有することが必要であろう。「持続可能な発展」の概念の系譜は、第二次大戦後の経済成長を優先した量的拡大を目指した発展が次第に顕著な南北間格差を生んできたのとともに、オゾンホールの発見と地球温暖化問題の認識により、経済成長至上主義の工業化社会に対する反省から生まれた新たな価値観である。「持続可能な社会」の実現のあり方は多様であるが、ライフスタイル、産業活動、都市のあり方、南

北間、世代間などあらゆる文脈で問われるとともに、経済的、社会的、環境的、空間的な様々な次元で検討されなければならない。当然ながら日本においても、人々の生活の質や豊かさを問う上で避けて通れない問題であり、正面から取り組む必要があることは明らかである。人々が議論を重ねながら、地域の特性を踏まえ、どの部門で重点的に対策を行っていくかというビジョンと戦略の形成が重要であることは明白である。

(2) 地域に根差した持続可能な社会の実現方法

地域に根差した「持続可能な社会」の実現を進めていくには、地域的特性と地域資源を特定し、中長期的にどのような構成要素を用いて街作りを行っていくかを決定する必要がある。

① 地域的特性と地域資源の分析

その地域に適した持続可能な発展政策を実施するためには、その地域が利用可能な地域資源を分析し、それらを活用した施策の推進が必要である。地域資源については、以下に詳しく述べる自然資源、経済資源、人的資源がある。以下、順に詳しく述べる。

自然資源

自然資源には、太陽光や風力などの気象条件、森林からのバイオマスや河川などの地理的条件、遊休農地や公園などの緑地が挙げられる。例としては、長野県飯田市の太陽光発

電システムの設置への支援や、山形県立川町、岩手県葛巻町、三重県津市(旧・久居市)などの風力発電の推進、岡山県真庭市の間伐材を利用したバイオペレットの普及・促進策、滋賀県の遊休農地を利用してバイオ燃料の生産を進める「菜の花プロジェクト」などが挙げられる。

経済資源

経済資源については、産業部門では技術移転や環境にやさしい製品の普及、ESCOなどの環境管理、交通部門ではLRTなど公共交通機関の利用や駐車場を利用したパークアンドライド、廃棄物部門では廃材や廃食用油を用いたバイオマスエネルギー、エネルギー部門では自然エネルギーの普及や環境家計簿による省エネなどが挙げられる。例としては、京都府南丹町(旧・八木町)のバイオメタンプロジェクト、富山市の既存の路面電車を活用したLRT化などが挙げられる。

人的資源

人的資源は持続可能な発展政策の担い手として特に重要である。街作りと関連あるいは統合された持続可能な発展政策は、東京都のように首長の強力なリーダーシップによって推進されるケースもあるが、首長によるトップダウンだけでなく、住民との協働によるボトムアップが必要となることが多い。具体的には、環境教育や環境情報の普及・啓発の中心となる指導者やNPOの存在が挙げられる。例としては、滋賀県の「菜

の花プロジェクト」における市民レベルの取り組みとのパートナーシップや、京都市の「都(みやこ)のアクション21フォーラム」における行政・市民・事業者・NPO・学識経験者の協働が挙げられる。

② 構成要素の選定

次に低環境負荷型の社会資本整備に必要な段階は、都市を構成する要素のうち、何を活用するかを選定することである。低環境負荷型社会資本整備のためには、環境負荷排出の最小化を実現できる都市・農村の構造に変えていく必要があるが、どのような構成要素をテコにして低環境負荷を実現できるかは、都市の規模によって異なる。図2は、地球温暖化防止のための低炭素社会実現のケースにおける例である。²⁾ グローバル化が進む経済下では、その影響は世界規模でよりもむしろ地域に大きく現れ、しかも地域ごとに影響が異なる。そのため、中央政

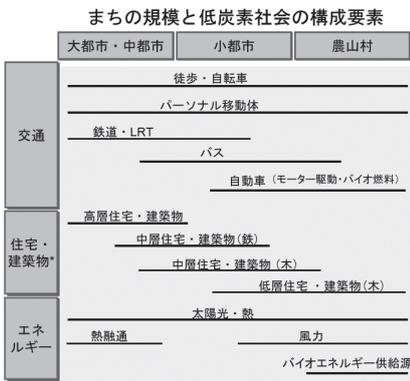


図2 まちの規模と低炭素社会の構成要素
出所:環境省中央環境審議会地球環境部会資料「低炭素社会づくりに向けて」

府による画一的な政策の有効性は低下してきたと言える。また、大都市への一極集中や農村における過疎化というような現象も、都市間の関係性がグローバル化によって強く影響を受けて現れているものと言えよう。各地域が経済のグローバル化による影響、環境問題など、外生的なショックに対応できるよう、地域内部における積極的な対応により、地域に蓄積された資源や地域の独自性を活かした形での構成要素を選定して変革を行うかを決定し、持続可能な地域作り・都市作りを進める必要がある。

参考資料

- 1) 外務省「JAPAN SDGs Action Platform」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/odas/sdgs/index.html>
- 2) 環境省中央環境審議会地球環境部会資料「低炭素社会づくりに向けて」<https://www.env.go.jp/earth/info/pco071211jp.pdf>

プロフィール



滋賀県立大学
環境科学部 環境政策・計画学科
准教授
はやし ただし
林 宰司

三重県津市出身
京都大学大学院経済学研究科博士課程修了, 経済学博士
高崎経済大学経済学部准教授を経て2010年より現職
認定特定非営利活動法人 地球環境市民会議(CASA) 理事を兼任
専門: 環境経済学, 環境政策

就任のご挨拶

主任研究員 柳原 雄樹

このたびの人事異動により津市より三重県地方自治研究センターに派遣されることとなりました。

これまで津市職員として自治体の現場で働いてきた中で、その時々部署における日々の業務に忙殺され、地方自治に関する課題について強く意識することはありませんでしたが、昨年、地方自治研究の研修に参加させていただく機会があり、多くの方々が地方自治の課題に対する研究・実践等の取組みを行っていることを知り、自分がいかに狭い視野の中で動いていたかを自覚し、こうした取組みの意義を認識することができました。

そして今回、一自治体の職員という立場から、当研究センターの研究員となり、自分自身が地方自治に関する研究に携わる機会と時間を頂けたことで、改めてその思いを強く感じています。

人口減少、少子高齢化、地域経済の縮小、人材・財源の不足、社会保障費の増大等の地方自治体、ひいては日本全体が抱える連鎖的・複合的な課題の数々に対して、特効薬と言えるような施策を生み出すことは困難であるかもしれませんが、だからこそ皆がこうした課題に向き合い、協力して知恵と工夫を出し合い、実践・行動していくことが重要であると考えます。

微力ながら当研究センターでの活動がその一つとなり、地方自治の現場の皆様にも少しでも貢献できるような努力してまいりますので、ご指導ご鞭撻のほど何卒よろしくお願いいたします。