

# 特集 SDGs 未来を変える 17の目標とまちづくり

## 巻頭言

### 環境政策の 理念の進化と SDGsの意義

小林 光

#### はじめに

二〇一五年に国連で採択されたSDGsは、途上国、先進国の別なく実現を追求していくべき人類社会全体の目指す姿を示したものである。既に、パリ協定に関する国際交渉の土台形成を果たす重要な役割を果たしたし、ま

た、企業の環境ビジネスを触発する枠組みを提供するなど、その効果が現れつつある。論者は、公害が激化した一九七〇年代初期からの環境行政担当者として、環境保全、環境政策を巡る思潮、哲学の進化する様を見てきたが、いろいろと思うところがある。これを機会に、環境政策の哲学を振り返り、SDGsの意義を考察してみたい。

#### 汚染の自由に抗した 第一世代の環境政策

環境政策は必要に迫られて始まった。それは、産業革命が進み、工業都市が成立した二〇世紀初頭のことであった。欧州でも米国でも、そして日本でも、工場からのばい煙や汚水の排出が問題となった。当時は、空気を汚すことや川や海にごみを捨てること自体に何らの制限もなく、いわば汚染の自由があったのである。おとり刀ではあるが、汚染行為を制限する試みも始まった。しかし、実際に



大気汚染が深刻化した1960年代の北九州

③被害に結び付く行為を特定し、罰則を構えて、そうした行為を制限する規制の仕組みを制度の基本に据える。

④規制を受ける行為は個別に列挙されるのが通例である。また、規制の程度は、被害を防ぐための必要最小限度のものである。

⑤経済活動の拡大に応じて汚染が拡大することを防ぐため、公害防止技術の向上に注力され、その進歩を規制の内容に反映させていくよう努める。

⑥政策の当事者は政府、自治体と汚染原因者たる企業であって、国民は被害者として位置づけられている。

は汚染物質をばい煙や汚水から分離、除去する技術が全く未発達で、被害者の側の移転や、十分かはともかく補償といった対策が取られることが多かった。それでも今に続く政策上のレガシーはある。都市計画上のゾーニング、逆に優れた自然を囲い込む国立公園、そして、廃棄物の収集や処理の事業の仕組みは、この時代にまで遡るものである。

第二次世界大戦、そして朝鮮戦争が終ると、世界中が戦後復興のブームに突入し、公害は先進各国でいよいよ猖獗を極めた。さらに、環境破壊は先進国共通の病となるだけでなく、国境を越えて被害を生むようにもなった。酸性雨被害などが生じて、国連ベースのハイレベルの環境政策の国際会議が初めて行われた。これが、一九七二年の国際連合人間環境会議（ストックホルム会議）であった。

我が国でも、一九七〇年には、公害国会として知られる特別国会が召集され、多数の公害規制法が

制定された。同じく七〇年にはフランスで環境省が、同年末には米国の環境保護庁が、そして我が国でも、七二年七月に環境庁が創設され、環境政策の実施組織が各国で整備されるようになった。

このような流れの中で本格的な歩みをはじめた環境政策を、論者としては、第一世代の環境政策と呼んでいる。その特徴は、論者の勝

手な整理であるが、次のようなところにあると思う。

①甚大な健康被害や深刻な自然破壊を防ぐことに焦点を合わせる。

②被害を生じない程度の環境質の程度を環境基準、あるいは環境目標として定め、その達成のために、いろいろな施策を時間を掛けて動員・強化していく。

の開発などを契機に、一挙に原因物質の生産削減をゆくゆくは途上国を含む形で進める内容のモントリオール議定書が採択された（八九年）。この議定書は、その後たび重なる改訂を経て成長し、今日では、今後数十年のうちに南極オゾン層もかつての濃度を取り戻せると予測されるなど、紫外線増加による生態系破壊や健康被害を未然に防ぐ目途が立つに至ったのである。地球環境問題に抗し国際社会が協調した実効ある取り組みを進める上で、事実上最初の模範例となる経験がここに蓄積された。八〇年代末は、オゾン層対策だけでなく、気候変動政府間パネル（IPCC）の設置（八八年）、気候変動枠組み条約の採択を目指した外交交渉の開始の決定（八九年）など、地球温暖化対策に国際社会が着手した年でもあった。その他にも、生物多様性の問題、熱帯林、海洋汚染、廃棄物・リサイクルといった長期的な視野に立ちかつ国際連帯が要請される環境問

これらの他にも特徴点はあるが、汚染の自由に対抗して被害を防止するため、汚染行為に最小限の規制を加える、という、いわば落第の防止が、第一世代の環境政策の哲学であったと言えよう。経済との関係で言えば、この哲学を体現するのが「汚染者負担の原則」【註1】である。この原則は、公害防止に要する費用を汚染原因者が負担すべきである、としたもので、このこと（外部費用の内内部化）により、よしんば経済成長が損ねられようとも、それが資源使用の効率に優れたあるべき経済の姿だ、ということを含意していた。経済か環境かのトレードオフを、汚染の自由を改める方向で解決していく、という発想である。日本でも、一九七〇年に開かれ、多くの公害規制法を制定、あるいは強化した「公害国会」において、公害対策基本法に関し、六五年の同法制定時に置かれた「生活環境の保全に当たっては経済発展との調和に配慮

題に対しても新しい取り組みが開始された。このように各問題の実体面での取り組みが進展していったことを受け、七二年のストックホルム人間環境会議以来の、人類社会レベルでの環境取り組みに関する方向付けにも新しいモメンタムが生まれ、九二年の、リオデジャネイロにおける環境と開発に関する国連会議（UNCED、いわゆる地球サミット）へと流れ込んでいった。地球サミットでは、周知のように、綱領的な事項を盛り込んだ「環境と開発に関するリオ宣言」、そして個別課題を取り上げ、主体別に対策を書き込んだ「アジェンダ21」などが採択された。このうち、宣言では、第1原則で、人間が環境の恵みを受容する権利があることを述べた上で、第3原則で、その享受が将来世代の利益を損なうものであってはならないことを謳った。また、これらを敷衍し、第4原則では、環境保護は開発過程の不可分の一部であると述べ、さら

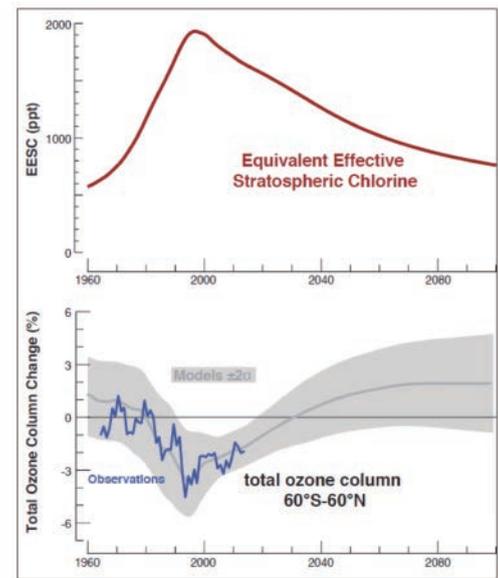
する」ことを求めた条項は、経済優先との誤解を招くとして削除された。経済との対立が、それが成功したかどうかは別としてこの第一世代の環境政策の特色と言える。現存世代に対し被害のない程度の環境の質を提供する点では、七〇年代から行われたこの第一世代の環境政策は概ね成功を収めた。例えば、ぜん息などを起こさせる二酸化硫黄はもちろん、浮遊粒子状物質についても環境基準はすべての測定局で達成され（二〇一六年度）、自動車からの寄与の大きい二酸化窒素についても、今や環境基準未達成局は東京で道路近傍に設置してある局一つを数えるだけになった（同じく一六年度）。

### 「持続可能性」を合言葉とする第二世代の環境政策

先進国での急性症状のような公害現象は概ね克服されたとはいえ、地球の劣化は引き続き進んだ。慢性の病は進行していたのであった。劣化をこのまま放置すると将来の

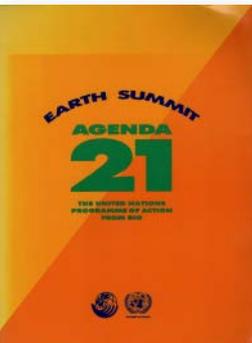
に、平和、開発そして環境保全は相互依存的で相互に不可分であることも謳われた（第25原則）。論者の個人的な意見としては、これら持続可能な開発の概念に関する原則に加え、あらゆるステークホルダーの参画（第10原則）という点も、この地球サミットの重要な成果と思われる。良い子が住むのが良い街、なのである。

オゾン層の今後の濃度予測



成層圏の塩素濃度はピークに達し、南極のオゾン量はおよそ50年で回復すると予測される

出典：Scientific Assessment of Ozone Depletion 2014



地球サミット（1992年6月、リオ・デ・ジャネイロ）で採択された「アジェンダ21」の表紙

しかしながら、開発の進展の中で環境保全をどの程度組み込むべきかの具体策については、余り触れられることはなかった。すなわち、ストックホルム以来の汚染者負担原則をエンドースする一方、有名な原則7において「共通だが差異ある責任」の考え方を述べて、途上国を視野に入れた応能原則を提示し、論者の後知恵であるが、途上国には開発の方向の変更を強くは求めることなく、結果的には微温的、現状肯定的な、いわば、持続可能な開発の出初式にとどまってし

まったのではなからうか。もっとも、ツールの欠如は、この持続可能な開発を環境政策の根幹に据えることにし、環境の基本法制を変更した先進国、例えば、日本においても同様であったように思われる。論者は、公害対策基本法を廃止し、環境基本法を制定する作業に携わったが、いろいろな感慨がある。一九九三年制定のこの環境基本法では、環境保全の理念に限って見れば、これまでの被害防止から一歩進んで「恵みの享受」を目指すこととし、さらに、次世代の国民も恵みに与れるようにすべし、と定めることによつて、持続可能な開発を根幹に据えた。いわば、落第を防ぐことから優等生になることへと目標を高

委員会が八七年にまとめた報告書「我ら共有の未来」の中心となった概念である。一九八〇年代末にゴルバチョフ、ブッシュ両大統領の発意で冷戦に終止符が打たれ、これ以降、人類社会は戦争以外の地球大の課題を取り扱う余裕と能力を獲得することができた。このような流れと並行して、オゾン層破壊問題への取り組みが始まり、南極でのオゾン層の劇的減少（オゾンホール）の発見（八五年）や、フロン（CFCs）の代替物質たるHFCs

向は、開発の進め方に対する内政干渉ではないか、とか、国連組織への負担が増えるのではないかと、の、途上国、先進国それぞれの思惑から、国際的なモメンタムの形成という意味では精彩を欠く提言内容にしかならなかった。

このような中で、モメンタム形成に唯一成功したのが、一五年の国連総会において採択に至ったSDGsなのである。

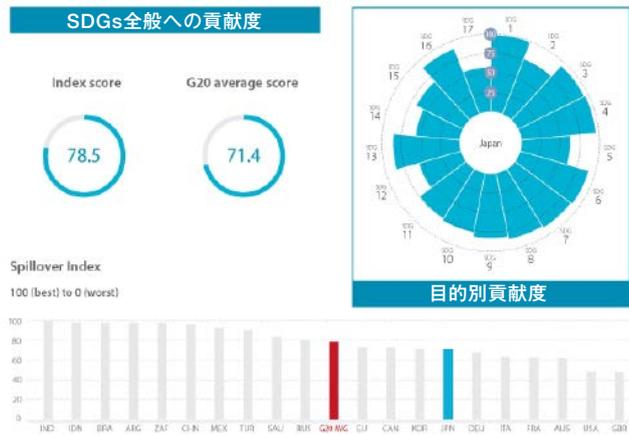
この国際目標は突然に採択されたわけではない。前史があり、また、周知な準備があったのである。このSDGsが採択に至った背景

- ・ モメンタム、そして交渉経過や論点、そして今後に期待される役割やインパクトなどは、『持続可能な開発目標とは何か』(蟹江憲史編著、ミネルヴァ書房)に詳しいので、関心の向きは是非参照いただきたいが、ここでは、二点のみ触れておきたい。一つは、その前史であり、二つ目はその実際の効用である。

まず、SDGsは、その前身と

もういべきミレニアム開発目標(MDGs)の成果と反省の上に立つて準備されたものであることを指摘したい。MDGsは、二〇一五年を目標年に、二〇〇〇年に国連主導でまとめられたものである。内容は、経済発展の成果を享受できない人口を減らすことが主眼であった、その成果としては、例えば、極度貧困人口の半減など、相当程度に実現ができた、とも言えよう。しかし、その準備過程は、国際官僚中心であって、各国の強い支持が必ずしもあったわけではなく、かつ、視線は専ら途上国の状況の改善に注がれていて、先進国では自分事視されなかった。また、残念ながら、環境を守る側面には限りがあった。こうしたことを踏まえ、SDGsは先進国にとっても目標とすべきことを多数含み、また、環境側面も充実され、さらに、策定過程も民主的になって、実行における各国のコミットメント確保に配慮されたものとなったのである。

日本のSDGs達成状況



出典：ベルテルスマン財団とSDNSが公開した各国のSDGs状況を分析したレポート「SDG Index and Dashboards Report」2018年版より

うやく置き、霞が関文学と揶揄された難解な、環境税の根拠条文を書き込んだ程度に残念ながらとどまった。

開発と環境との統合に関して、それが有効であったかどうかはともかくも、中央レベルで一定の動きがあっただけでなく、地方、草の根レベルでも動きがあった。例えば、国際社会では、イクレイ(国際環境自治体協議会)註2が、一九九〇年に世界二〇〇の自治体を糾合して発足し、二〇〇三年には、開発と環境の統合を目指す趣旨から、「イクレイ」持続可能性をめざす自治体協議会註3と名称を変えてさらに発展をし、今日では、一五〇〇以上の自治体の賛同と参加を得るまでに育ってきている。国内では、地球サミットのアジェンダ21に範を取ったローカルアジェンダ21の

策定をした自治体もあったし、また、環境基本法に基づく環境基本計画のスキームを参照して、環境基本条例を作り、自治体としての環境基本計画を策定する動きも盛んになった。ちなみに、最近では、すべての都道府県、政令指定都市が環境の持続可能な形での利用を掲げる条例を持ち、ほとんどの大きな自治体では、名称はともかく、持続可能な開発の考え方を地域の施策や事業に落とし込むための計画を持つに至っている。

こうした訳で、新しい酒を盛るための革袋はだいぶ整ってきた、と言えよう。しかし、酒の発酵までにはまだ時間がかかった。

楽観的な環境・開発統合論を改める新しい流れ

持続可能な開発という理念が、環境政策の考え方に世界中で大きな変革をもたらしたことは確かである。けれども、人類と地球環境との実際の関係については、その後なかなか改善は進まなかった。

一九七二年のストックホルムから数えて二回目の二〇年の節目が、二〇一二年にめぐってきた。再びリオデジャネイロにおいて、リオ+20の名目で国連が主催した再度の地球サミットでは、ストックテイキングが行われた。その成果文書である「私たちの望む未来」註4では、経済成長の中で持続可能な開発を具体化する機会をつかむことが重要としつつも、実際には、財政危機、食糧危機、エネルギー危機などにより、持続可能な開発に逆行する現象が見られる、と警鐘を鳴らした。

このような現状評価の上に立つて、この再度の地球サミットが処方箋として挙げようと試みたのは二つの方策であった。一つは、環境をよくしながら儲けるエコビジネスの振興、そしてもう一つが、持続可能な開発に関する国際的なガバナンスの強化、極端に言えば例えば、世界環境機構(WTO)ならぬWEO)の創立である。

しかしながら、これら二つの方

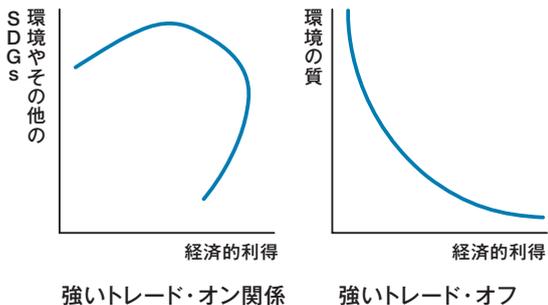
効用は期待できるのだろうか。この点に関し、論者としては、この目標体系が次のような特徴なり、効用・機能なりを持つていることを、勝手な整理であるが、指摘したい。

- ① 人類社会が目指すべきあらゆる価値について触れる、包括的なものであり、先進国も途上国も等しく実現を目指すべき普遍的な目標である。
- ② 目標は、数量的に示され、下位

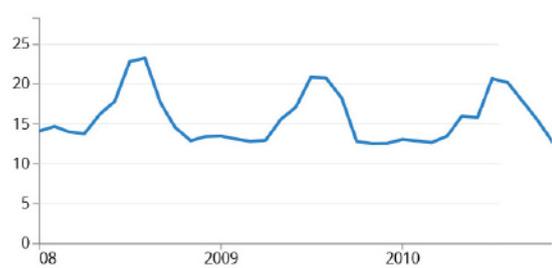
の指標群も整備されているため、その達成非達成の判別は容易である。

③ さらに、その目標レベルは、あらまほしきこととして、トップダウンで決められており、達成可能性などを吟味して決められた積み上方式・ボトムアップのものでない。

SDGsのこのような性格から、あらまほしきゴールのみ示されているので、現状に拘泥せず、バックキャストリングで対応策



ネイパービルの上水購入量(2008年~現在)





論者が住んだアパートのスマートメーター群

註

- 1 Polluter Pays Principle
- 2 ICLEI (International Council for Local Environmental Initiative)
- 3 ICLEI-Local Governments for Sustainability
- 4 The Future We Want
- 5 小林光「米国は、それでもやっぱ環境ビジネス大国」『日本経済研究センター会報』2018年9月27日号

したのではない。たまたま住むことになった町が、環境パフォーマンスに優れていたもので、大変にびっくりした。詳しいことは二〇一八年の拙報告〔註5〕を参照いただきたいが、その仕掛けは煎じ詰めれば以下のとおりである。

すなわち、ネイパービル市は、ドイツで言えばシュタット・ベルケと呼称されるのに近い、エネルギー・水道等の事業を公営しているのである（ドイツでは自治体とは別の公社などになっているが、ここでは市の内部部局）。そのために、市営事業の経費節約が市税の軽減につながり、投資も専ら市

民便益の強化のために行われる。その結果、電力や上水道の削減などが進み、環境負荷も減っていくのであった。例えば、全戸でスマートメーターが装着され、スマートグリッドに接続されているが、その初期投資のための市の負担は四年で回収されたそうである。また、再生可能エネルギーの購入にも経済性を損なわない範囲で積極的な取り組みが行われていることとあいまって、電力起源の二酸化炭素で見ると、我が国の二〇三〇年全部門目標（二六パーセントカット）を凌ぐ削減（二七・五パーセントカット）を既に達成してい

るのである。敬すべきである。しかしもともと、市の行政官は、共和党を余り刺激しないように、二酸化炭素タームの目標やその達成状況を誇示せず、結果的な削減であるかのように装っていたことは印象的ではあった。

たまたま住んだ市を離れてみても、イリノイ州やオレゴン州では、やはり環境に熱心な取り組みが、政治的なネジレを乗り越えて進められていた。これらの州では、前者が共和党知事と民主党議会の組み合わせ、後者が民主党知事に対するに独立派も入れた分裂議会の組み合わせと、いずれも権力のネジレが特色になっている。その、普通であればにっちもさっちもいかなない状況を嫌気して、建設的な妥協として登場してきたのが、再生可能エネルギー振興によって地元資源を活用（移入資源の削減）すると同時に新規雇用を拡大するという路線であった。党派対立を止揚する力が、複眼思考で生まれる利益に期待されたのであった。



こばやし・ひかる

東京大学総合文化研究科客員教授。1973年環境庁入庁、地球環境部環境保全対策課長として気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）での京都議定書の国際交渉、「地球温暖化対策推進法」の国会提出などを担当。2009年環境事務次官。専門は環境政策論、エコまちづくり。

論者がSDGsに期待する点は繰り返しになるが、以上のとおり、その複眼思考が導くトレード・オンの発見である。しかし、稿を閉じるに当たって最後に一つ、苦言を述べたい。SDGsは、人類社会の環境側面をほぼ網羅的に描き出しているが、それでもなお、論者の見るところ、やはり人間中心主義なのである。こしばらくは、それで行けるところまで頑張るべきであろうが、論者としては、環境と開発の統合を完全に果たすための次のステップでは、人類社会が地球の生態系の善い一部となる、という観点で、人類の目標を再度見なおして構成すべきと思うので、この際付言する。

イリノイ州ネイパービル (Naperville) のダウンタウン



を考えられる。

⑤その実現の仕方について拘束するものでなく、アウトカム重視の柔軟な方策の採用を取り組み現場に促す。

⑥一つの取り組み案に対し様々な価値の観点から損得の評価が可能になり、トレード・オフ（機会費用の発生）はもろろん、トレード・オン（コーベネフィット）の評価も可能になり、縦割りの弊害を克服できる。

SDGsは、諸主体の今後の行

逆風の中でこそ研がれる  
複眼思考の実例

トレードオンの実例を見よう。論者は、アメリカの二〇一七年八月から一八年六月まで、シカゴ近郊で教鞭を執っていた。

の利得功罪が、縦割りで曇らされた眼でなく、もつと言えば普通の人間の持つ全体的な価値基準で判断されるようになることで、それら政策などが、複眼的な意味で一層費用対効果の優れた形で実施されるようになるに違いない、と思われるからである。数学的な定式化はともかく、別図のようにトレード・オフと生産可能性境界線を描くと、この原点方向に向かって凸の曲線が、多くの価値目標を持つことによってどんどん右上方に膨れていく（トレード・オンが育つ）姿を想像していただけなのではなからうか。縦割り純粹培養の事業よりも複眼思考が実り多い、と直観的にも肯定できよう。

た。フルブライト財団（正式には国際教育研究所）により招聘されたのである。アメリカの大学レベルの環境教育を知る良い機会になったほか、折角の機会であるので、いくつかの都市でトランプ旋風が環境取り組みにどのようなインパクトを与えているか、自分の目で見られるように努めた。

論者が滞在した市は、ネイパービルと言いつつ、人口一五万人で、イリノイ州でも有数の富裕層のまちであり、おそらくそのことを反映して、市議会は共和党多数である。その共和党主導の自治体でも、また、人口も増加しつつあるにも拘わらず、エネルギー消費量は減り、二酸化炭素ベースでも削減が見られ、上水給水量も下水の処理後水の放流量も減っていたのである。論者は、エコタウンを選んで赴任