論文

持続可能性の規範からみたSDGsの構造分析

Analysis of Construction of SDGs by Norms of Sustainability

白井 信雄 [1)]

キーワード：持続可能な開発目標、統合性、包摂性、ガバナンス
Key Words:Sustainable Development Goals(SDGs), Integrity, Inclusion, Governance

要旨：

人類の絶滅や地域の消滅に係る危機が進行するなか、1980 年代により持続可能な発展という考え方が提示し、国際的なアジェンダとなってきたが、考え方が曖昧で必要な変革を進める推進力となり得ていなかった。そうした中、持続可能な発展に係る 17 のゴールと 169 のターゲットを明確にした持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）が 2015 年に策定された。SDGs は、「広汎性」、「普遍性」、「統合性」を志向し、環境面と経済面のみならず社会面を強調して作成されたことが意義深い。

しかし、「社会・経済の活力」、「環境・資源への配慮」、「公正への配慮」、「リスクへの備え」といった持続可能な発展の規範や、日本国内の地域課題と対応させる分析を行った結果、SDGs のゴールやターゲットの要素が不足しており、①リスクへの備え、②環境と経済の能動的な両立、③国内地域における縮小時代ゆえの課題への対応、という点で、不十分な体系であることが明らかになった。

SDGs の理念の良い点を活かしつつ、地域独自に創意工夫をもって、持続可能な発展の目標や新たなアクションを検討することが必要である。

Ⅰ．背景：SDGs に至る経緯と SDGs の特徴

１．持続可能性に係る危機とこれまでの取組み

（１）持続可能性に係る危機

私（たち）人類は、3 千万種とされる地球上の生物の中で 1 種類の生物に過ぎない。しかし、生存量と活動量を拡大した人類が宇宙船の中のカウボーイの如く、ふるまってきた結果、地球上の資源・エネルギーの枯渇、大気中の温室効果ガスの増大による気候変動（地球温暖化）、水・土・大気の汚染が進み、他の生物とともに人類の生存が危惧される状況になっている。加えて、先進国と開発途上国、（富や資源を）持つものと持たざるものにおいて、格差・差別があるなど、人類が解決しなければならない課題は多い。

---

1) 山陽学園大学地域マネジメント学部

私（たち）の危機は増幅し、相乗的に大きなうねりとなる。例えば、気候変動が進行すれば、農業生産や食料調達が困難となり、貧困や飢餓が発生し、ますまず格差が大きくなる。そこに移住や資源獲得争いによる紛争が発生し、人類は疲弊する。技術導入や教育による人材開発がままならないなか、気候変動の影響を無防備に受ける人々が増加する。食料や居住地確保のために森林が破壊されれば、さらに気候変動が進展する。

一方、日本国内に目を移せば、人口減少と少子高齢化、それによる財政難、老朽化する社会資本の維持管理・更新の困難化、甚大な自然災害への備えの不足等といった問題があらわになってきている。過密と過疎といった偏在も加速化している。こうした諸問題は、日本だけでなく、縮小段階を迎える先進諸国が共通して抱えている。

ウルリッヒ・ベック（1998）は、近代化によって、人間社会の外部にあった自然（環境）が人間社会に含まれるものとなり、自然（環境）の破壊が自らを脅かしている「リスク社会」になっていると指摘した。さらに、人間の安全を脅かす危機の本質は人間そのものであり、人間を形作ってきた近代化に対する自己対決（「再帰的近代化」という）が生じていると指摘した。再帰的近代化という危機は、経済発展を続ける途上国も含め、世界全体を根底から揺さぶるものとなるだろう。

一方、日本等の先進国では、成長・拡大時代における第1ステージの再帰的近代化の問題だけでなく、成熟・縮小時代への変化に伴う第2ステージの再帰的近代化の問題に取り組まなければならない。第2ステージの再帰的近代化では、人間側の脆弱性の高まりが問題となり、財政難等から問題対策の維持や強化が後追いとなる。

（2）国際会議における持続可能な発展の考え方の提示

私（たち）危機は今に始まったわけでなく、第二次世界大戦後のエネルギー革命やグローバル経済化によって、より一層と顕在化し、20世紀半ばには国際社会の大きな課題とされてきた。このために提示された考え方が、持続可能な発展である。

持続可能な発展という表現は、1980年に国際自然保護連合（IUCN）、国連環境計画（UNEP）等がとりまとめた「世界保全戦略」が初出とされる。さらに、1987年の環境と開発に関する世界委員会報告「われら共有の未来」では、「持続可能な発展」を「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような発展」と定義した。この考え方は、1992年にリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議（リオサミット）」において、リオ宣言、アジェンダ21として合意されている。さらに、2002年の南アフリカのヨハネスブルクで開催された「持続可能な開発に関する世界サミット（リオ＋10）」、2012年ブラジルのリオデジャネイロで開催された「国連持続可能な開発会議（リオ＋20）」が開催され、持続可能な発展が理念として継承された。

以上のような経緯において、1980年代までの持続可能な発展という考え方は、本経済成長を優先する発展に対して、環境面（あるいは社会面）からの制約を示すものであった。しかし、1990年代以降は、特にリオサミットのアジェンダ21により、持続可能な発展の考え方が一気に拡張されてきた。竹本（1998）は、「地球環境問題への対応を地球規模で図ろうとする先進国、および開発という方向のもとでさらなる資金の動員をねらう途上国とがそれぞれの思惑を秘めつつ、「持続可能な発展」という象徴的な旗の下に合意することができた」と指摘している。国際会議における持続可能な発展の考え方は、環境保全と

開発の対立の解消、あるいは先進国と途上国の利害調整を図るためのマジックワードとして使われてきた。

（３）環境・経済・社会の 3 側面の捉え方の変化

2000 年代には、経済面に対して環境面（社会面）を制約として捉える考え方に変化がみられた。トリプルボトムラインや環境・経済・社会の統合的発展、環境・経済・社会の問題の同時解決という考え方が示されるようになった。

トリプルボトムラインは、企業経営分野で定着してきた GRI（Global Reporting Initiative）の持続可能性報告ガイドラインで示された考え方で、企業の環境報告書を持続可能性報告書に発展させたキーコンセプトである。ボトムラインとは企業の決算報告書の最終行を指し、最終行に収益・損失だけを書くのではなく、社会面の人権配慮や社会貢献、環境面の環境や資源への配慮についても記述することを意味する。

環境・経済・社会の統合的発展は、3 側面が相互に関連することを前提に、環境面を経済面・社会面の発展のための手段として捉える。21 世紀環境立国戦略（2007 年策定）では、「環境問題への対応を新しい経済成長のエンジンとする。これにより、内外の環境問題の解決に寄与するとともに、経済の活性化や国際競争力の強化を進め、環境と経済の両立を図ることが重要である。」と記した。

また、第 5 次環境基本計画（2018 年策定）では、環境・経済・社会の問題の同時解決について、「環境・経済・社会の諸課題は深刻化だけでなく複合化しているため、 環境面から対策を講ずることにより、経済・社会の課題解決にも貢献することや、経済面・社会面から対策を講ずることにより、環境の課題解決にも貢献する・・・環境政策による経済社会システム、ライフスタイル、技術といったあらゆる観点からのイノベーションの創出と経済・社会的課題の同時解決を実現する」と記述している。

これらの考え方の変化は、景気低迷の中で経済成長を重視されたこと、また縮小時代の時代のなかで経済・社会の諸課題が深刻化してきたこと等による。

（４）持続可能な発展の規範に関する既往研究

持続可能な発展の考え方の主たる目的や取組の重点が変化してきたことが、持続可能な発展の考え方を曖昧にさせ、様々な立場を包含しつつ、同床異夢の状態を招き、根本的で本格的な対策を遅らせてきたといえる。松下（2014）は、持続可能な発展は、「十分な科学的な検討に基づき作成されたというよりは、当時の政治的妥協の産物として合意されてきたとの性格は否定できず、その定義のあいまいさがしばしば批判されてきた」ものであり、「誰もが受け入れられる空疎な言葉であり、「開発・発展」が本質的に持続可能ではないことを覆い隠し、今のシステムを維持し、根本的な変化を避ける」と指摘している。

持続可能な発展の考え方が混迷する中で、多様化した規範を整理する研究が行われてきた。森田ら（1992）は、持続可能な発展に係る世界の議論の動向を整理し、持続可能性の規範として、「① 環境・人間軸の観点（生態系サービスの保全、資源・エネルギー制約，環境容量等）」だけでなく、「② 時間軸の観点（経済活動の継続，世代間の公平等）」、「③ その他の観点（南北間の公平，生活水準，多様性等）」といった 3 つの側面を整理した。①は人類の生存基盤に係る問題であり、②はその将来世代への保証に係る問題、③はより

高次な人権等に係る規範を指している。

また、国立環境研究所（2011）では、持続可能な発展に関する領域横断的な規範を既往研究等から抽出し、「① 可逆であること」、「② 可逆ではなくとも、代替できること」、「③ 人の基本的なニーズを満たすこと」、「④ より安定的であること」に分類している。①と②の規範は、Herman E. Daly（1996）の3原則やナチュラル・ステップの4つのシステム条件を踏襲したもので、人間活動と環境の関係に着目する。③は持続可能な発展の「発展」における人間社会の規範、④は①～③を補完し、持続可能性の確保をより確実にするものである。

これらの整理では、開発や成長に対する環境面さらに社会面の制約としての規範を明確にしている。

２．SDGsの策定の経緯と活用の動き

（１）SDGs策定に至る２つの流れ

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals = SDGs）は、国際的な2つの流れが合流して、作成された。1つは、リオサミットの流れで、持続可能な発展の目標として検討された流れである。最初は、2011年、リオ＋20の開催を控えた準備会合の際、コロンビアが提案し、グアテマラが支持する形でSDGsが提案された。やがて、リオ＋20の目玉成果として注目がされるようになった。塚本（2018）は、「リオサミットから20年の間に個別のアジェンダごとに条約の締約国会議に代表される独自の議論の場が形成され、様々な経緯のある決定がなされてきた。長年のしがらみの中でリオ＋20では個別のアジェンダに係る議論の新たな進展はもはや望めない状況に達していた。そんな中で唯一、新しい成果として歓迎されたのがSDGsを作ろうという提案であった」と記している。

もう1つは、2000年、ニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットでまとめられたミレニアム開発目標（MDGs）である。同サミットでは、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッドガバナンス、アフリカの特別なニーズ等を課題として掲げ、21世紀の国連の役割に関する方向性として、国連ミレニアム宣言をまとめた。この宣言とそれまでの国際開発目標を統合し、まとめられたのがMDGsである。このMDGsは2015年が達成期限であったため、後継となる目標の議論がなされていたが、SDGsの検討が活発となり、SDGsがMDGsの後継の役割を得ることとなった。

（２）SDGsの策定と活用の動き

2015 年9月にニューヨークの国連本部で「国連持続可能な開発サミット」が開催され、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択された。同アジェンダの中核となったのがSDGsである。SDGsは、2016 年から2030 年までの15 年間での達成を目指した 17 のゴールおよび169 のターゲットで構成された。

同アジェンダの採択以降、世界各国がSDGsの達成に向けて動き出しているなか、日本も、2016年5月、総理を本部長、官房長官、外務大臣を副本部長とし、全閣僚を構成員とする 「SDGs推進本部」を設置した。同年12月には「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」が決定された。同実施指針では、NPO・NGO、民間企業、消費者、科学者コミュニティ、労働組合、地方自治体との連携が示され、SDGsを盛り込んだ各ステークホルダーの取

組みを支援する政策が動き出した。

また、環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）に関する情報を考慮した投資（ESG投資）が活発化しており、このこと企業のSDGsへの取組みの後押しとなっている。長期的投資を行う機関投資家は、企業の持続可能な発展の判断基準として、企業のSDGsへの取組みに関心がある。

３．SDGsの特徴と意義

（１）構成する要素：「広汎性」、「普遍性」、「統合性」

SDGsは17のゴールと169の具体的数値目標を含むターゲットで構成されている。この要素の特徴は3点にまとめることができる。

第1に、SDGsのゴールやターゲットの扱う範囲が広い（「広汎性」がある）ということである。SDGsとMDGsの示すゴールと環境・経済・社会の3側面との対応を表1に示すが、MDGsのゴールでは社会面が中心で環境面が1つだけなのに対して、SDGsのゴールは環境面が多く追加され、経済面も含まれたことがわかる。MDGsが国際開発目標であったのに対して、SDGsは持続可能な発展を具体化したものである。

第2に、途上国だけでなく、先進国も含めたすべての国やあらゆる人々が関連するゴールとターゲットを扱う方針で作成されている（「普遍性」が志向されている）。例えば、「8. 働きがいも経済成長も」のターゲットでは「8.1　各国の状況に応じて、一人当たり経済成長率を持続させる」と表記されている。また、ターゲットでは「すべての国々において」や「すべての人々に対して」という表現が多くみられる。

第3に、ゴールとターゲットが相互に関連する（「統合性」が意識されている）。環境・経済・社会の諸課題が相互に関連することは本来自明であるが、3側面毎の独立した議論となりがちである。このため、リオサミット以降の持続可能な発展の議論では、3側面の統合の必要性が常に意識されてきた。SDGsもその流れを組んでいる。

特に広汎な入口があり、先進国内の課題も含めた普遍性が意識され、誰もが自分との関わりを見いだしやすいことが、SDGsが注目を集める要因となっている。

（２）重要な理念：「包摂」と「ガバナンス」

SDGsでは、ゴールやターゲットの内容だけでなく、その運用において配慮されるべき、SDGsの設計理念が重要である。重要な理念の3点を示す。

第1に、「誰一人取り残さない（no one left behind）」という包摂性が強調されている。これは、「MDGs の取組みにより、貧困などがある程度改善されたことを受け、その成果を、残されたあらゆる人にひろげるという意味が込められている」（村山・滝口（2018））ということができよう。ただし、包摂の実現は簡単なことではない。蟹江（2018）は、SDGsの進捗管理において、「重要な課題の一つが、数字で表現されにくい「取り残された」ところの包摂の進捗をレビューすることにある」と指摘している。進捗把握すら困難なのである。

第2に、政府だけなく、企業や非政府機関等とのパートナーシィップガバナンスが強調されている。例えば、ゴール 16、 17 でパートナーシップやガバナンスに重点を置いた目標を設定している。これは、リオサミット以降に強調されてきた点である。

表 1　MDGs と SDGs のゴールと環境・経済・社会の側面との対応

	MDGs	SDGs
環境	7. 環境の持続可能性の確保	6. 安全な水とトイレを世界中に 7. エネルギーをみんなに そしてクリーンに 11. 住み続けられるまちづくりを 13. 気候変動に具体的な対策を 14. 海の豊かさを守ろう 15. 陸の豊かさも守ろう
経済	―	8. 働きがいも経済成長も 9. 産業と技術革新の基盤をつくろう 12. つくる責任 つかう責任
社会	1. 極度の貧困と飢餓の撲滅 2. 普遍的初等教育の達成 3. ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上 4. 乳幼児死亡率の削減 5. 妊産婦の健康の改善 6. HIV／エイズ、マラリア及びその他の疾病の蔓延防止 8. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進	1. 貧困をなくそう 2. 飢餓をゼロ 3. すべての人に健康と福祉を 4. 質の高い教育をみんなに 5. ジェンダー平等を実現しよう 10. 人や国の不平等をなくそう 16. 平和と公正をすべての人に 17. パートナーシップで目標を達成しよう

加えて、Kanie et al.(2017)は、「目標ベースのガバナンス(governance through goals)」という SDGs のアプローチの特徴を指摘している。これは、「従来から国際制度で主流となってきた、条約形成を基軸とした「ルールによるガバナンス」とは全く異なるアプローチであり、自律分散協調型 のガバナンスを創出しよう」とするものである。

(3)SDGs の意義

ここまで示したことから、SDGs の意義を 3 点にまとめることができる。

第 1 に、持続可能な発展の考え方が途上国への譲歩により生み出され、経済成長主導の中に組み込まれて混迷するなかで、SDGs という具体的なゴールとターゲットが提案され、日本政府や企業の動きを誘引しつつある。これは、SDGs の持つ広汎な入口やガバナンスの手法が“できることをできるところから”と受けとめられ、受容性を高めているためと考えられる。

第 2 に、従来の環境・経済・社会の 3 側面で示された持続可能な発展の方向性では、社会面が特に曖昧であったことに対して、MDGs の内容を引き受けた SDGs では社会面のゴールとターゲットが具体的に多く示されている。環境対策による経済成長を主流化してきた状況において、社会面へのさらなる配慮が必要な状況にあり、ここに SDGs が導入されることの意義がある。また、「誰一人取り残さない(no one left behind)」という包摂性の強調は SDGs ならでは提起として重要である。

第 3 に、環境・経済・社会の統合性やガバナンスは持続可能な発展の従来の議論で示されたことであるが、SDGs が注目されることで、これらのアプローチが広く認知、あるいは再確認されることに意義がある。

Ⅱ. 研究の目的と方法

1. 研究の目的

SDGs の意義がある一方で、SDGs は両刃の剣であり、持続可能な発展を実現していくうえで、懸念される点もある。3 点を示す。

第 1 に、SDGs は MDGs を取り込む等の経緯を経て、様々な主張の合議によって作成されてきたものであり、この結果、体系的な構造を持たず、169 のターゲットは複雑で非構造的である。このため、広汎な選択メニューとして受容されても、持続可能な発展の体系的かつ構造的な理解の学習が進まない可能性がある。

第 2 に、“できることをできるところから”という視点で SDGs のゴールとターゲットの選択が行われると、既存の取組みの正当化に留まってしまうことになる。慣性の正当化の手段として SDGs が使われれば、SDGs は持続可能な発展のために必要な根本的な取組みの開始を先送りさせてしまう恐れすらある。

第 3 に、SDGs のゴールやターゲットは、開発途上国の抱える課題だけでなく、先進国の課題も追加されたとはいえ、国レベルの大局的な課題が中心である。このため、SDGs は国の政策やグローバル企業の取組み課題を含むがが、中小企業や地域の抱える課題に充分に対応していない。このため、SDGs を国内のあらゆる取組みに適用すると無理が生じ、地域の現場を混迷させる恐れがある。

以上のことから、SDGs の導入をさらに有意義なものとするためには、持続可能な発展という目標について、個別ゴールの選択の前提となる社会全体のあり方、さらにはそのあり方を導く規範について、そもそもの議論と共有が必要である。

本研究は、持続可能性に係る規範を設定し、その規範から SDGs の具体的な内容構造を明らかにして、SDGs の有効な活用に資することを目的とする。

2. 研究の方法

本研究の方法は、次の通りである。

(1) 持続可能な発展の規範の設定

持続可能な発展について、これまでの研究を踏まえた規範を設定する。これまでの研究としては先出の森田ら（1992）、国立環境研究所（2011）の他、それらを踏また白井ら（2013）の研究を参考にする。

なお、環境・経済・社会という 3 側面は、持続可能な発展のための人間活動の領域を示し、規範はそれらの領域とは別で、持続可能な発展とはどうあるべきかを示すものである。

(2) 持続可能な発展の規範からみた SDGs のターゲットの構造の分析

169 のターゲットと（1）で設定した規範との対応をデータ化し、17 のゴール毎に集計することで、構成するターゲットと規範との対応の特徴を明らかにする。

(3) 国内地域における持続可能な発展の課題と SDGs のターゲットとの対応分析

国内地域が抱える課題を、（1）の持続可能な発展の規範に対応させて具体的に設定し、それら課題 SDGs のターゲットの対応を整理する。

Ⅲ. 結果

1. 持続可能な発展の規範の設定

白井ら(2013)は、地域における持続可能な発展の規範を、①他者への配慮、②多様なリスクへの備え、③主体の活力の 3 点に集約した。このうち、他者への配慮は、環境面だけでなく、「時間軸、空間軸、主体軸で広がる多様なもの」であり、「時間軸の他者は現在世代に対する将来世代、空間軸の他者は地域の依存先となる他国・他地域、主体軸の他者はさらに多様な地域のステークホルダーで、人間以外の生物等も含める」ものである。このように広範でありすぎるため、他者への配慮を、環境・資源への配慮と公正への配慮に分け、4 つの規範として整理したものが図 1 である。

図 1 に示す 4 つの規範の構造と内容を説明する。

① 持続可能性な発展では、将来のためにも現在の人間活動の活力が確保されている必要がある(「社会・経済の活力」)。現在の活力が将来の活力を築く基盤となるからである。ここで、この活力は、社会面、経済面、あるいは人の生き方の側面に分けられる。

日本では、低い経済成長時代を迎えるなかで、経済成長中心ではなく、社会面や人の生き方面での活力を重視していくことも必要となり、「社会・経済の活力」の中身の質を転換することも、持続可能な発展において必要となる。このため、経済面の活力は独立されるべきものではなく、社会面、人の生き方面とともに、活力という目的変数に対する説明変数の1つとして捉えることが重要である。

② 「社会・経済の活力」は、他者に配慮するという制約の中で確保されないと持続可能な発展にはならない。他者への配慮は、大きく、人間による環境への配慮(「環境・資源への配慮」)と人間間での配慮(「公正への配慮」)に分けられる。

「環境・資源への配慮」においては、人間活動への不利益を回避するだけでなく、自然の持つ存在価値や人間以外の生物の権利に配慮するという人間中心主義ではない側面も重要となる。公正に係る問題の本質は、同じ人間であるにも関わらず、性別・年齢・身体特性・居住地・生きる時代等の属性によって、強者と弱者が生じ、両者の格差や弱者への差別が生じることである。弱者に対する配慮が「公正への配慮」において重要である。

この「他者への配慮」は、1980 年代以降の国際会議における環境と開発の議論の中で扱われてきた規範である。

③ 他者への配慮をしていたとしても、自然災害や想定外の災害は起こりえる。そのことが持続可能性を損なうことになるため、「リスクへの備え」が必要となる。

東日本大震災やその後の原子力発電所の事故を経験した日本では、第 4 次環境基本計画(2012 年策定)において、環境行政の究極目標である持続可能な社会のキーワードとして、「低炭素」・「循環」・「自然共生」に、「安全」を加えた。

日本では、高齢化や財政難等から人間側の脆弱性(感受性)が高まる傾向にあり、このことが災害の被害を大きくする。また、気候変動の影響が顕在化しており、緩和策(温室効果ガスの削減)だけでは回避できない影響への適応策が検討されつつある。災害からの防御(ゼロリスクの確保)だけでなく、ある程度の被害を受け入れたうえでの被害の最小化、被害を受けた後

の回復力の確保等も含めて、リスクへの備えが必要である。この規範は、国際的な持続可能な発展の文脈では扱われてきていないが、日本の状況等から追加すべき規範である。

④ 4 つの規範は相互に抑制的、あるいは相乗的に関連する。「社会・経済の活力」を抑制するのが他の 3 つの規範であるが、制約的な規範が「社会・経済の活力」を創出する場合がある。

Porter（1991）による「適切に設計された環境規制は、費用逓減・品質向上に繋がる技術革新を促進し、その結果、国内企業は国際市場において競争上の優位を獲得する一方で、国内産業の生産性も向上する」という仮説がこれに相当する。逆に「社会・経済の活力」を確保することで、企業の環境投資や市民の環境保全活動を活発化するという側面もある。また、環境保全により地域の魅力を高め、活力創出につなげるなど、制約的な規範が「社会・経済の活力」のための手段となる場合がある。

「環境・資源への配慮」、「公正への配慮」、「リスクへの備え」の規範も相互に関連する。

⑤ 4 つの規範は、現在世代の活動に対する規範であるが、その規範の適用においては、将来も各規範が維持できるかどうかを検討することが必要である。つまり、持続可能な発展のための取組みは、各規範に対する現在の不充足を解消するだけでなく、各規範に対応する状況の将来予測を行い、将来的な課題を把握し、その課題の解決方法を現在世代において用意しておくことである。

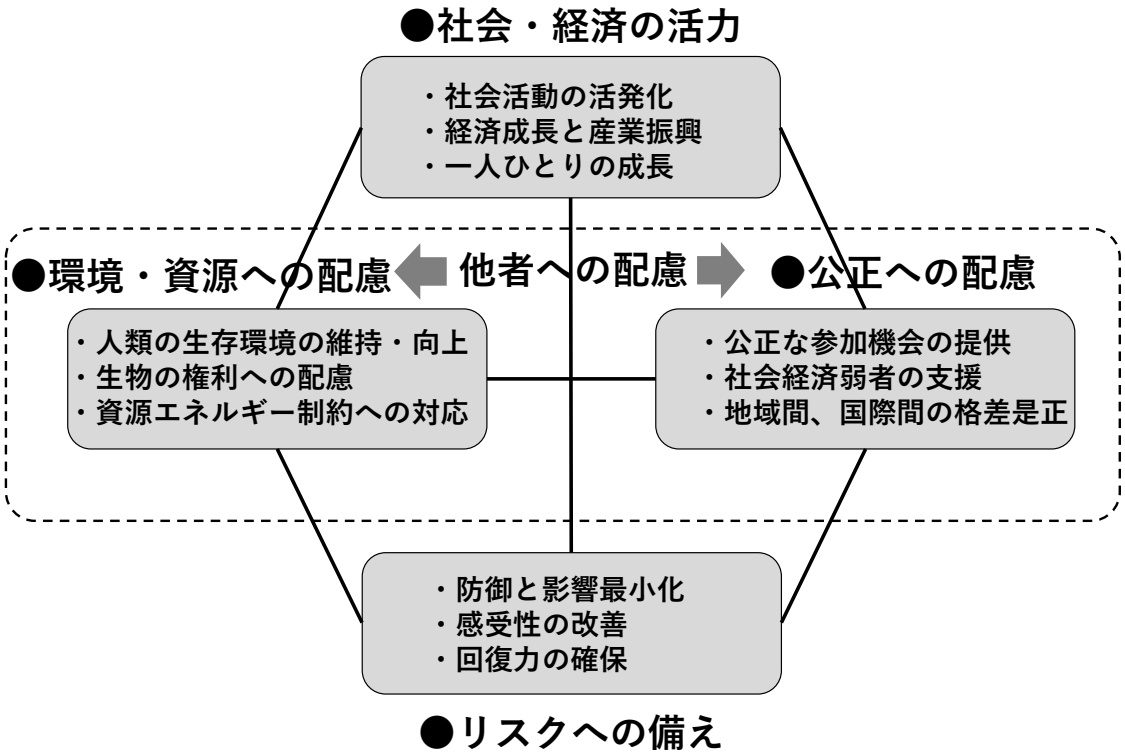

図 1 持続可能な発展の規範

2. 持続可能な発展の規範からみた SDGs のターゲットの構造

SDGs の 169 のターゲットについて、1で設定した 4 つの規範のどれが適用しているかをデータ化し、17 のゴール毎に適用されている規範の数を集計した結果が表 2 である。1つのターゲットに複数の規範が適用されているため、適用規範数の合計はターゲット数を上回る。また、各ターゲットに適用されている規範がどのような組み合わせであるかを集計した結果が表 3 である。表 2、表 3 ともに、適用規範数がターゲット数の 3 割を超える場合にセルに網掛けをしている。

この結果から、次のことがいえる。

① 適用されている規範は、「公正への配慮」が最も多く、次いで「社会・経済の活力」、「環境・資源への配慮」である。「公正への配慮」が多い理由は、表1に示したように、MDGs の後継として位置づけられた SDGs では社会面のゴールが多く設定されていることに加えて、「すべての国において」、「特に開発途上国において」、「すべての人々の」、「あらゆる場所の人々が」といった表現が含まれている場合にこの規範が該当するとしているためである。

こうした表現は、「誰一人取り残さない（no one left behind）」という包摂性を強調するためのものである。

② 「リスクへの備え」の規範が適用されているターゲットは相対的に少ない。「3.すべての人に健康と福祉を」のターゲットは疾病リスクに対応するとしたが、それ以外では、「11.住み続けられるまちづくり」と「13.気候変動に具体的な対策を」において、自然災害や気候変動適応、レジリエンスという観点が盛り込まれる程度である。

自然災害や気候変動の影響はあらゆるゴールに関連するものであることを考えると、「リスクへの備え」として配慮すべき事項があるにも関わらず、SDGs へのターゲットへの盛り込みが弱いということができる。

③ 規範を組み合わせたターゲットの集計結果では、「社会・経済の活力」と「公正への配慮」を組み合わせたターゲットが多い他、「公正への配慮」が他の規範と組みあわさっている場合が多い。これは①に示したように、「すべての」や「あらゆる」といった表現がある場合に「公正への配慮」に該当するとしたためである。

「社会・経済の活力」と「環境・資源への配慮」の両方が適用されたターゲットは、「8.2　2030 年までに、世界の消費と生産における資源効率を漸進的に改善させ、先進国主導の下、持続可能な消費と生産に関する 10 カ年計画枠組みに従い、経済成長と環境悪化の分断を図る」と「8.9　2030 年までに、雇用創出、地元の文化・産品の販促につながる持続可能な観光業を促進するための政策を立案し実施する」、「14.7　2030 年までに、漁業、水産養殖、および観光の持続可能な管理などを通じた、小島嶼開発途上国および後発開発途上国の海洋資源の持続的な利用による経済的利益を増加させる」、「15.4　2030 年までに生物多様性を含む山地生態系の保全を確保し、持続可能な開発にとって不可欠な便益をもたらす能力を強化する」等である。

日本の「21 世紀環境立国戦略」（2007 年作成）に示されたよう、「環境問題への対応を新しい経済成長のエンジンとする」というような、環境と経済の両立をより能動的に位置づけるターゲットはみられない。

表 2 SDGs のターゲットに適用されている持続可能な発展の規範の数

ゴール	ターゲット数	A	B	C	D
全 体	169	84	64	118	23
1. 貧困をなくそう	7	0	0	7	1
2. 飢餓をゼロ	8	4	1	8	1
3. すべての人に健康と福祉を	13	13	1	5	13
4. 質の高い教育をみんなに	10	8	0	10	0
5. ジェンダー平等を実現しよう	9	0	0	9	0
6. 安全な水とトイレを世界中に	8	0	8	5	0
7. エネルギーをみんなに そしてクリーンに	5	0	5	2	0
8. 働きがいも経済成長も	12	12	2	9	0
9. 産業と技術革新の基盤をつくろう	8	8	1	7	1
10. 人や国の不平等をなくそう	10	1	0	10	0
11. 住み続けられるまちづくりを	10	2	8	6	3
12. つくる責任 つかう責任	11	1	11	3	0
13. 気候変動に具体的な対策を	5	0	4	3	2
14. 海の豊かさを守ろう	10	3	8	4	1
15. 陸の豊かさも守ろう	12	2	12	1	0
16. 平和と公正をすべての人に	12	12	0	12	0
17. パートナーシップで目標を達成しよう	18	18	3	17	1

表 3 SDGs のターゲットにおける持続可能な発展の規範の組み合わせ

ゴール	ターゲット数	A×B	A×C	A×D	B×C	B×D	C×D
全 体	169	12	64	16	26	4	12
1. 貧困をなくそう	7	0	0	0	0	0	1
2. 飢餓をゼロ	8	0	4	0	1	0	1
3. すべての人に健康と福祉を	13	1	5	13	0	1	5
4. 質の高い教育をみんなに	10	0	8	0	0	0	0
5. ジェンダー平等を実現しよう	9	0	0	0	0	0	0
6. 安全な水とトイレを世界中に	8	0	0	0	5	0	0
7. エネルギーをみんなに そしてクリーンに	5	0	0	0	2	0	0
8. 働きがいも経済成長も	12	2	9	0	0	0	0
9. 産業と技術革新の基盤をつくろう	8	1	7	1	1	0	1
10. 人や国の不平等をなくそう	10	0	1	0	0	0	0
11. 住み続けられるまちづくりを	10	1	0	1	5	1	2
12. つくる責任 つかう責任	11	1	0	0	3	0	0
13. 気候変動に具体的な対策を	5	1	0	0	2	1	1
14. 海の豊かさを守ろう	10	2	2	0	3	0	0
15. 陸の豊かさも守ろう	12	2	0	0	1	0	0
16. 平和と公正をすべての人に	12	0	12	0	0	0	0
17. パートナーシップで目標を達成しよう	18	2	16	1	3	1	1

A:社会・経済の活力 B:環境・資源への配慮 C:公正への配慮 D:リスクへの備え

3. 国内地域における持続可能な発展にかかる課題と SDGs のターゲットとの対応

1 で設定した 4 つの規範に対応する国内の地域課題を設定し、その課題に対応する SDGs のターゲットをチェックした結果を表 4 に示す。次のことがいえる。

① SDGs のターゲットは、国内地域の課題に対応するものとなっていない。これは、SDGs が開発途上国と先進国の格差の是正（特に開発途上国が取組みが不十分な点）と開発途上国と先進国の共通の課題を扱っているためであり、先進国の地域課題（国内の地域間の格差）に関する課題、あるいは途上国と共通しない先進国ゆえの課題を対象としていないためである。

② 一部のターゲットは、国内地域の課題に対応させることができるが、途上国の問題を国内の農山村に読み替えることで対応できるのであり、先進国内の地域の課題を想定したものでないことは、SDGs の作成経緯や位置づけにおいて明らかである。

③ 途上国と共通しない先進国ゆえの課題は、成熟・縮小時代への変化に伴う第 2 ステージの再帰的近代化の問題（Ⅰの 1(1)参照）である、途上国の課題は成長・拡大時代における第 1 ステージの再帰的近代化の問題であるが、先進国は成熟・縮小時代という第 2 ステージに移行している。SDGs は、第 2 ステージの再帰的近代化を捉える枠組みを持っていないため、そもそも日本も含めた先進国のターゲットとしては不十分である。

表 4　持続可能な発展の規範に対応する国内地域の課題と SDGs のターゲットとの対応

規範	国内地域の課題	SDGs のターゲット
社会・経済の活力	・人口減少と少子高齢化 ・未利用家屋・土地の増加 ・集落や地域の消滅 ・地域財政の縮小・ひっ迫 ・社会資本の維持管理、更新の困難化 ・社会関係資本の劣化・喪失 ・精神疾患や不登校、ひきこもり ・農林水産業、中心商店街の衰退 ・構造的不況業種への依存の限界	・8.6 に就労、就学、職業訓練のいずれも行っていない若者の割合の削減が示されている。 ・14.7 に、漁業等を通じた経済的利益の増加が示されているが、小島嶼開発途上国および後発開発途上国を対象としている。
環境・資源への配慮	・2 次的自然や歴史資源の放棄、劣化 ・外来生物種の増加 ・深刻な鳥獣被害の継続 ・気候変動への緩和策や再生可能エネルギー導入の遅れ	・15.8 に侵入外来種の移入防止が示されている。
公正への配慮	・財源不足による公助の限界 ・大都市圏と地方圏の格差の拡大 ・農山村における公共サービスの低下 ・辺地での交通手段確保の困難化	・10.2 が属性による格差是正であるが、国内地域差に関する記述はない。 ・11.2 で弱者の交通手段の確保が示されている。
リスクへの備え	・気候変動の地域への影響の顕在化 ・災害への防御の限界、自助・互助力の向上の必要性 ・自然災害に対する回復力の不足による復興の遅れと災害の追い打ち	・11.5 に脆弱層の保護による被災者数の抑制、13.1 に気候変動の危険や自然災害に対するレジリエンス強化が示されている。

Ⅳ. 考察

1. SDGs の要素に関する分析結果のまとめ

Ⅰの 3(1)に示したように、SDGs の要素は「広汎性」、「普遍性」、「統合性」を志向して作成されたものであり、SDGs は持続可能な発展の概念の曖昧さや取組みの混迷状況を打開し、具体的な取組み課題を明示した点で重要な意義を持つ。また、2000 年代以降、環境と経済の統合的発展を強調される流れがあるなか（そのことは持続可能な発展の特定の側面にすぎない）、社会面あるいは「公正への配慮」という側面について、MDGs を取り込む形で SDGs に含めたことも意義深い。

しかし、Ⅲの結果に示したように、SDGs は完成品というものではない。持続可能な発展の規範や国内の地域課題からみると、ゴールやターゲットの設定が不足しており、「広汎性」、「普遍性」、「統合性」は充分に確保されていない。特に、①リスクへの備え、②環境と経済の能動的な両立、③国内地域における縮小時代ゆえの課題への対応、という点で、SDGs のゴールとターゲットの要素が不十分である。

このことから、国際的な視野から国やグローバル企業が取り組みを進める場合や、地方自治体や中小企業が開発途上国や国際的な共通課題に対する取組みを新たに検討する場合に、SDGs の一定の有効性があると考えられるが、国内の地方自治体や地域企業や民間団体が地域課題を中心とした取組みを進めるために SDGs を活用する際には工夫が必要となる。後者においては、SDGs のターゲットをそのまま使うのではなく、SDGs の特長を活かしつつ、独自に自らの抱える課題に対応するゴールやターゲットを設定することが、SDGs の正しい使い方となるだろう。

2. SDGs の活用方法について

SDGs の要素の不足だけでなく、SDGs の活用についても検討すべき点がある。

(1) まず持続可能な発展を目指す方針と目標とする社会像を明確にする

SDGs における自立分散協調型のガバナンスは、具体的には、ステークホルダーの抱える課題の状況、利害や実施可能性によってゴールやターゲットを選択し、PDCA を運用していくということである。これにより、SDGs は受容性を高めるが、もっと大きな目標設定や方針が曖昧であると、理念なき SDGs の安売り状態にもなりかねない。

そもそも、持続可能な発展といっても、目指す社会の目標像は一つとは限らない。国立環境研究所「将来シナリオと持続可能社会の構築に関する研究」では、効率重視により高い経済成長を遂げ、その成果を福祉等に還元するという「豊かな噴水型社会」と人々の相互支援で多様性のある成長を図り、社会の構成主体での公平な分かち合いを図るという「虹色なシャワー型社会」という 2 つの代替社会を示している。いずれも持続可能な発展の 4 つの規範の充足を図ろうとするが、前者は「社会・経済の活力」のうち特に経済面の成長を重視して、それを駆動力とするものであり、後者は「公正への配慮」を重視し、それに能動的に取り組むことで社会経済のあり様を変えようとするものである。

つまり、持続可能な社会のあり方は1つではないため、どのような社会を目指すのかという議論を各主体内、あるいは主体間で行い、その選択を明示したうえで、SDGs の活用を図る必要がある。このプロセスに欠けて、同床異夢な状況が放置されると、各主体は各々の既存の慣性の強化や部分的な改善を図るのみとなり、持続可能な社会への転換という大きな流れはつくれないのではないだろうか。

大きな方針を設定したうえで、本研究で示した「社会・経済の活力」、「環境・資源への配慮」、「公正への配慮」、「リスクへの備え」といった持続可能な発展の規範を踏まえて、ゴールやターゲットを設定するのである。

(2)転換に関する議論を活性化させ、根幹、連環を重視する

筆者は、持続可能な発展においては、転換・根幹・連環という3つのキーワードが重要だと考えている。このキーワードをもとに、SDGsの活用のあり方を整理する。

転換は、再帰的近代化の問題をもたらしてきた工業化と都市化の流れを脱し、経済成長至上主義、技術万能主義、中央主導の慣性システムから脱却していくことを視野にいれたものである。転換は、「豊かな噴水型社会」を中心とする現在のシステムを「虹色なシャワー型社会」の方向に変えることだとも考えられる。転換は何をどのように変え、どのような社会を目指すのかという点について、広く議論が必要となろう。こうした議論を活性化させる方向に、SDGsが活用されることが望ましい。

根幹は、転換という最終目標を達成すべく、環境・経済・社会の諸課題を生み出す根本的要因あるいは構造を明らかにして、その解消を図ろうとすることを意味する。例えば、大量流通・大量消費・大量廃棄（大量リサイクル）という構造は、環境負荷が大きいとともに、少量で零細な農林水産業の衰退を招くこととなっている。あるいは、ロードサイドに広がった都市構造は交通の自動車分担率が高く、自動者を持たない者の生活を危うくする構造であり、根幹の問題として捉える必要がある。こうした根幹に踏み込んだ取組み（構造的根幹策）は、第5次環境基本における環境・経済・社会の問題の同時解決にもつながるものであり、SDGsの活用においても、扱っていくべきものである。

連環は、環境・経済・社会の諸課題が相互に関連しあっているために相互の配慮を行うべきであること、あるいは環境面の取組みを経済成長につなげるなど環境・経済・社会の取組みを相乗的に進める統合的発展が推奨されることから、従来から重視されてきた。連環については、SDGsにおいても意識されており（Ⅰの3(1)）、複数の規範が組み合わせたターゲットが多く作成されている（Ⅲの2）。しかし、環境と経済の能動的な両立を図ることに関連するターゲットがみられないなど、連環の一部のみがターゲットに記載されているに過ぎないことに留意する必要がある。SDGsを活用とする主体は、ゴールを設定したのち、複数のゴールに対応する形のターゲットを独自に設けることが考えられる。

(3)住民や従業員が参加するガバナンスを重視する

大きな社会目標の設定や転換に関する議論を行ったうえで、バックキャスティング的にSDGsの活用を図るためには、議論と学習のための時間を要する。しかし、企業や地方自治体等が、SDGsを活用しようとする場合、住民や従業員の参加を得て、持続可能な発展を取り巻く諸問題の学習、あるべき規範や目標、その達成手段の合議を行い、住民や従業員も参加するアクションを立ち上げていくことが望ましい。

この意味では、国がつけたSDGs関連予算を使うために、担当者だけでSDGsの活用を検討したり、一部の専門部門だけでSDGsの検討を行い、議論に参加しなかった人々はおよそ理解できないような成果報告書をつくって終わりとするというような状況は避けなければならない。

3. 地域主体における SDGs の活用の手順

上記の考察を踏まえて、国内の地方自治体や地域企業や民間団体が地域課題を中心とした取組みを進めるために SDGs を活用する手順を提案する。

①持続可能な発展を検討するための準備的学習

持続可能な発展と SDGs に関する検討経緯、基本的考え方、地域で持続可能な発展を検討する必要性と意義、検討の方法と成果の活用について、関係者に説明する場を設ける。

②持続可能な発展に関する課題の抽出

持続可能な発展の規範（本稿で示した 4 つの規範）を用いて、規範に対応する課題を整理する。この課題には、地域で生じている課題と地域が取り組むべき国際的な課題があるが、国際的な課題に整理において、SDGs のゴールやターゲットを活用する。関係者の中からワーキングチームを設置し、所属部署の意見を集めながら、検討する。

③持続可能な発展に関する大きな社会目標と実現方針、個別のゴールの設定

②の課題を解消した姿として、地域あるいは企業等が持続可能な発展を遂げていく目標と実現方針を設定する。この際、複数の代替案を設定し、慣性システムのどこを転換していくのかを明らかにする。選択した目標と実現方針をもとに、個別のゴールを設定する。このゴールは、SDGs のゴールを参考にしつつも、それに囚われずに、具体的な課題や理念に対応するものとして作成する。ワーキングチームにおいて、たたき台を作成し、アリーナにおいて意志決定を行う。

④持続可能な発展のためのアクションの具体化

③で設定したゴールに対応して、ターゲットとそれに対応するアクション、進行管理指標等を具体化する。関連部署における既存の関連施策の整理を行うとともに、ゴール毎にワーキングチーム及びその他の関係者を集めた新規施策のアイディア出し、広く関係者からの意見徴収等を行い、アクションを具体化する。この際、大きな社会目標やゴールに対するバックキャスティングを重視し、アクションが既存施策の羅列とならないように留意する。また、新規施策が優先順位をつけながら、ロードマップを作成し、実効性を担保する。

⑤成果物の公表と広報

最終的に作成した成果について、SDGs との対応を整理し、必要に応じて SDGs の対応を明示しながら、公表と広報を行う。SDGs は国際的な共通言語としての働きがあり、SDGs に取り組む国や企業に訴求するうえで、SDGs との関連を明示することが有効である。

Ⅴ. 結論

本稿では、SDGs の活用は、持続可能な発展という概念が混迷するなかで、持続可能な発展という理念を見直し、取組みを進めるきっかけとなることを明らかにした。ただし、地域での活用においては、SDGs に不十分な点があり、SDGs の理念の良い点を活かし、地域独自に持続可能な発展の目標や新たなアクションを検討することが必要である。

今後の課題としては、本稿で示した地域での検討方法をもとに、いくつかの地域で実践を行い、成果を共有していくことがあげられる。

Ⅵ. 文献

ウルリッヒ・ベック(1998). 危険社会 ： 新しい近代への道　東廉・伊藤美登里訳　法政大学出版局
竹本和彦(1998).「3.「持続可能な発展」という概念」 内藤正明・加藤三郎編「岩波講座 10　地球環境学　持続可能な社会システム」 岩波出版, 87-126.
松下和夫(2014).　日本の持続可能な発展戦略の検討:―日本型エコロジー的近代化は可能か―　環境経済・政策研究 7(2), 63-76.
森田恒幸・川島康子・イサム=イノハラ(1992). 地球環境経済政策の目標体系－「持続可能な発展」とその指標　季刊環境研究 88, 124～145.
国立環境研究所(2011). 外部研究評価報告(平成 23 年 12 月実施)・社会経済システム分野・事前配布資料持続可能社会転換方策研究プログラム,31
ttp://www.nies.go.jp/kenkyu/gaibuhyoka/h23-3/pdf/3-7p.pdf
Daly, Herman E., Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development.　Boston: Beacon Press, 1996.
塚本直也(2018).「持続可能な開発」概念の変遷と SDGs のもたらす意味　農学国際協力 16, 2-8.
村山史世・滝口直樹(2018). 自治体・地域づくりから見た 2030 アジェンダ・SDGs の可能性についての予備的考察　武蔵野大学環境研究所紀要(7), 73-88.
蟹江憲史(2018).　SDGs (持続可能な開発目標) の特徴と意義　学術の動向 23(1), 1_8-1_11.
Norichika Kanie and Frank Biermann eds., Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation, MIT Press, 2017.
白井信雄・田崎智弘・田中充(2013). 地域の持続可能な発展に関する指標の設計, 及び地域の持続可能性と幸福度の関係の分析　土木学会論文集 G(環境) 69(6), II_59-II_70.
Porter, M ,America's green strategy, Scientific American, 264(4),1991