

## 6. SDGs（持続可能な開発目標）、気候変動、国土計画

大木健一（(一財)日本開発構想研究所 研究主幹）

### はじめに

SDGs(持続可能な開発目標)を定めた「2030アジェンダ」が国連総会で採択されたのは2015年9月、今から6年近くも前のことだった。当時、日本ではそれほど大きな関心を持たれていなかったように思われる。しかし、今では政府や地方公共団体のみならず、多くの民間企業がSDGsに積極的に取り組み、SDGsをテーマとした書籍が多数出版され、さらには中学入試の頻出テーマとなって小学生も学習するなど、広く関心を集めるようになった。こうした中、UEDレポートも今回SDGs特集を組むこととなった。

私自身は、正直なところ、これまでSDGsについてそれほど関心を持っていなかった。そこでこの機会にSDGsに関して多少調べてみたところ、次のような問題意識、あるいは疑問を抱くに至った。

- ・目標とターゲットがあるのみで、その実現のための具体的戦略や制度的枠組みが示されていないSDGsがなぜ大きな影響力を持ち得るのか。「指針性の欠如」を指摘されてきた日本の国土計画が学ぶことのできる知恵、ノウハウがあるのではないか。
- ・SDGsの17の目標のうち目標13「気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を実施する」はどれほど重要なのか。目標13を他の目標と同時に実現していくことは可能なのか。
- ・日本の国土計画や地方創生が目指しているものはSDGsと整合性が取れているのか。

以下は、これらの疑問への解答を得るために文献やインターネット上の記事を読み、私なりに理解したこととその感想をとりあえずノートしてみたものである。

### 1. SDGs とは何か

#### SDGs の3つのポイント

SDGs とは何か。日本政府の元交渉官と

NGO 代表によって書かれた南・稲場『SDGs—危機の時代の羅針盤』によると、この質問にはいろいろな答が成り立つが、その基本は次の3点である。1

- ・世界から貧困をなくすことと、現代の「つづかない(持続不能な)社会・経済・環境」を「つづく(持続可能な)社会・経済・環境」へと変革することを2つの柱とする目標。
- ・2030年を期限として、17のゴール、169のターゲット、232の指標により、世界の社会・経済・環境のあらゆる課題をとりまとめる、相互に不可分一体の目標。
- ・条約のように、国連加盟国を法的に縛るものではないが、先進国、新興国、途上国がともに取り組むものであり、実現にあたっては、「誰一人取り残さない」ことがうたわれている目標。

17のゴールは5つのPに分類される。ゴール1から6までは、人間(People)と強く関連し、貧困や飢餓の終焉、保健、教育、ジェンダー平等などが含まれる。ゴール7から11までは繁栄(Prosperity)に関連づけられ、持続可能な経済をつくる目標である。ゴール12から15までは地球(Planet)に関連づけられ、気候変動への対処や生物多様性が含まれる。ゴール16は平和(Peace)が当てられているが、平和のみならず公正な参加型民主主義によるガバナンスが提示されている。最後のゴール17はパートナーシップ(Partnership)であり、持続的な社会・経済・環境に移行していくための資金、科学技術、能力構築などの支援・協力体制が述べられている。

#### SDGs に結実した2つの流れ—地球環境問題とMDGs

SDGsには2つの起源に基づく流れがある。1つは「持続可能な開発」(Sustainable Development)である。1992年にリオ・デ・ジャネイロにおいて、世界で初めての地球環境

問題に関する大国際会議、地球サミットが開催された。政治宣言としての「リオ宣言」は環境と開発が不可分であることを宣言し、その後の持続可能性に関する様々な議論の拠り所となる27原則を定めた。行動計画としての「アジェンダ21」は、包括的行動計画として、国家計画やローカルレベルでの計画の拠り所となった。現在 SDGs で語られる事柄の多くは、すでに地球サミットの時点で示されていた。

しかし、蟹江『SDGs(持続可能な開発目標)』によると、地球サミットの成果は SDGs ほど多くのステークホルダーの具体的な行動へとつながることはなかった。<sup>2</sup> その最大の理由は、環境と開発、つまり環境と経済活動に関する課題が真に統合されたかたちでは提示されていなかったことにある。

SDGs のもう一つの起源は、2001年に国連が定めたミレニアム開発目標 (MDGs) である。MDGs は、途上国の開発のための8つのゴール、21のターゲット、60の指標からなる開発目標であった。MDGs は、目標1：極度の貧困と飢餓の撲滅をはじめ、メッセージ力が強いものであり、とりわけ貧困削減については2015年の期限前に半減目標を達成できたなど大きな成果を得た。もちろん課題も残されており、ターゲット達成に地域的な偏りがあった、環境に関するゴールは存在するものの内容的に不十分だった、国連機関などの専門家が決定し当事者である途上国が策定に関与できなかった、などの指摘、不満があった。

この2つの流れ、すなわち持続可能な開発の流れと途上国の開発問題そのものの流れが合流する形で SDGs がつくられることになった。

## 2. SDG のアプローチ

### 目標だけを設定し、実施方策を規定しない

SDGs のアプローチの特徴については蟹江(前掲)が詳しい。それによると、SDGs は、2030年という「少し先の未来」のあるべき姿についての目標だけを設定し、その目標達成のための共通のルールはつukらないアプローチだ。「2030アジェンダ」には実施手段も掲載されているものの、詳細な実施の方策が規定されているわけではない。ターゲットについ

ても理念的な実施の方向性が掲載されているだけで、具体的な資金メカニズムや制度創設について言及してはいない。国連がこれまで得意としてきた「国際レジーム」(ある問題を解決するための国際的ルールセット)とは全く異なるアプローチであり、各国が政策を実施する際の拠り所となるようなルールが定められているわけではなく、目標を達成できなくてもペナルティはない。また、目標設定に当たっては、現在の積み重ねとしての未来を描く「フォアキャスト」ではなく、未来の目標を描き、その実現を前提として、現在の世の中にさかのぼってシナリオを描く「バックキャスト」という発想を用いている。

このようなアプローチは、「実効性のない空虚な作文」という批判を受けるのではないかと、私などは思ってしまう。従来の常識的な考え方であれば、政府や国際機関が目標を設定するときは、それを実現するための手段、すなわち戦略や事業、あるいは関係各主体の責務などを同時に合意し決定すべきだろう。それによって実効性が担保されるとともに、それまでの作業に多大な人的資源を費やしたことも正当化されるからである。

しかし、蟹江によれば、あまりに目標(達成)に拘泥してしまうと、身動きが取れなくなってしまい、挙げ句の果てに目標を掲げることさえ躊躇されてしまう。それよりも、SDGs の目標は、むしろ変革やイノベーション創出へ向けた「達成すべき方向の提示」であり、まず意欲的な目標を掲げることでやるべきことがわかり、それに呼応する「資源」(人的資源やアイデア、資金等)が集まり、大きなことを成し遂げることができる、と考えるべきである。

実際、SDGs を受けて、世界の企業の間でも、脱炭素化の目標を設定したり、脱使い捨てプラスチックについての目標ベースの取り組みを進めたりするなどの動きが広まっているという。SDGs は、その成果を語るのには時期尚早にしても、少なくとも世の中を変えるための行動を喚起する力を持っていることは確かのようなのだ。

## コミュニケーション戦略の面白さ

SDGsのアプローチのその他の特徴として、同じく蟹江（前掲）は、コミュニケーション戦略の面白さと、指標で測ることを挙げている。

コミュニケーション戦略の面白さといえば、SDGsの17色のカラフルなアイコンとアイコンに表現されている短い言葉が印象的であり、従来の国連における決定と大きく異なる表現手法は、SDGsがステークホルダーや市民に浸透することに大きく貢献した。

指標については、国連自体がグローバル指標を承認し、毎年達成状況を報告しているほか、民間ベースの様々な指標が開発されている。特に、金融業界を中心に企業行動をその環境や社会的側面や企業ガバナンスの側面を加えたESG投資への関心が高まっており、その結果、企業が「持続可能な開発」という課題に正面から取り組むようになった。

## 参加型の作成プロセス

国連におけるSDGsの作成は、南・稲場（前掲）によると、MDGs（専門家が作成）の反省を踏まえ、作業部会における加盟国が参加した政府間交渉に委ねられた。1年半の交渉は先進国対途上国（G77+中国）という二極構造の対立となったものの、最終的には完璧なコンセンサスが得られた。また、SDGsのプロセスは、すべての国連加盟国が参加しただけでなく、多くのステークホルダーが関与していた。経済界、市民社会、学者、学会、国際機関、NGO、宗教関係者など、SDGsに関心を持つ関係者は、いろいろな形で交渉に関与し、加盟国に働きかけを行っていた。

## 3. 目標13気候変動についてのその後の進展 パリ協定

気候変動に関するSDGsのゴール13は「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」と定めた。ゴール13に関しては5つのターゲットが示されたが、気温上昇の抑制や温室効果ガス削減等に関する数値等の具体的な内容は言及されていない。

それらについてはSDGsと同時並行的に別の場で交渉が進められ、3か月後の2015年12

月のCOP21（国連気候変動枠組条約第21回締約国会議）において採択されたパリ協定に委ねられた。

パリ協定第2条では、その中核的な目標について、世界の平均気温の上昇を工業化以前と比べて2℃を十分に下回る水準にすること、そして1.5℃の水準に抑制する努力を継続することが定められた。

この目標を達成するために、パリ協定第4条では、できる限り速やかに世界の排出量を頭打ちにした上で、今世紀後半に温室効果ガス的人為的排出と人為的吸収を均衡させるように早期の削減を目指すこと、つまり排出を実質ゼロにすることを定めている。

## 4. 日本の取組みと現時点の評価 SDGs合意後の政府の取り組み

日本政府は、SDGsが合意された後の2016年6月、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚をメンバーとするSDGs推進本部を内閣官房に設置した。推進本部はSDGsを推進する日本の国家戦略として同年12月にSDGs実施指針を策定した。2019年12月には大規模な改訂を経た新しい指針が策定された。実施指針には8つの優先課題が設定され、それらは①あらゆる人々が活躍する社会・ジェンダー平等の実現、②健康・長寿の達成、③成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、④持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、⑤省・再生可能エネルギー、防災・気候変動対策、循環型社会、⑥生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、⑦平和と安全・安心社会の実現、⑧SDGs実施推進の体制と手段である。この実施指針の下、毎年アクションプランを策定し、各府省のSDGsに関する施策をとりまとめている。

最新のSDGsアクションプラン2021では、新型コロナウイルス感染症の拡大が人間の安全保障に対する脅威となっていることから、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジを推進すること、日本政府としては成長戦略の柱に経済と環境の好循環を掲げて2050年までに温室効果ガスを実質ゼロにする「カーボンニュートラル」の実現を目指すことなどが盛り込まれた。3

アクションプラン2021の重点事項は、①感染症対策と次なる備え、②よりよい復興に向けたビジネスとイノベーションを通じた成長戦略、③SDGsを原動力とした地方創生、経済と環境の好循環の創出、④一人ひとりの可能性の発揮と絆の強化を通じた行動の加速の4つである。

温室効果ガスについては、本年4月、菅総理は2030年に向けて2013年度に比べて46%削減することを目指すことを目指すと表明した。これは、2013年度に比べて26%削減するとしてそれまでの目標を大幅に引き上げることになる。また、5月には2050年までに温室効果ガスを実質ゼロにする目標を明記した改正地球温暖化対策推進法が成立した。

### 地方自治体の取り組み

日本の地方自治体におけるSDGsへの取り組みは、世界の中でもかなり進んだ部類に入ると言われる。これは、2018年に始まる「SDGs未来都市」政策をはじめ、内閣府を中心とする地方創生の旗振りに負うところが大きい（蟹江前掲）。地方創生は、人口減少と地域経済縮小を克服し、持続可能なまちづくりを実現することを狙いとしており、SDGs未来都市の取り組みの中には、森林など地域の再生可能な資源の利用やリサイクルによる廃棄物削減などPlanet関連の施策を推進したり、いわゆる社会的弱者の人々の参加により「誰一人取り残さない」まちづくりを目指すことなどが含まれている。

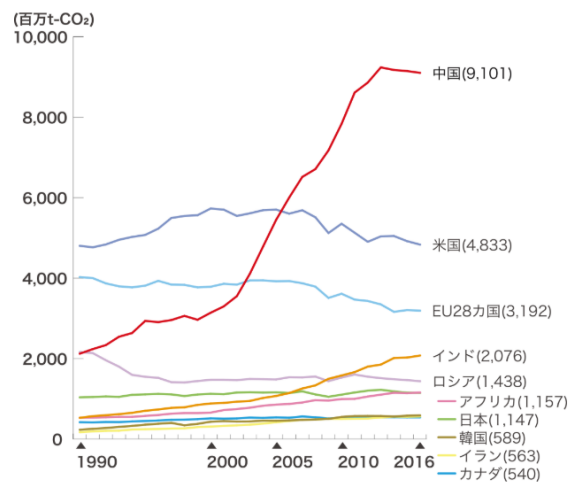
### 日本のSDGs達成度合い

ドイツのベルテスマン財団は、毎年「持続可能な開発レポート」において、世界各国のSDGs達成度合いを発表している。2020年のランキングを見ると、上位は北欧諸国をはじめ欧州諸国が独占し、日本は17位となっている。4（日本は、ゴール4（教育）、9（産業と技術革新）、16（平和と公正）は達成できているが、対照的にゴール5（ジェンダー平等）、13（気候変動）から15のPlanet分野の3ゴール、及び17（パートナーシップ）の5つについては重要課題が残っていると厳しい評価を受けている。

## 5. 気候変動への対処 温室効果ガス排出量の推移

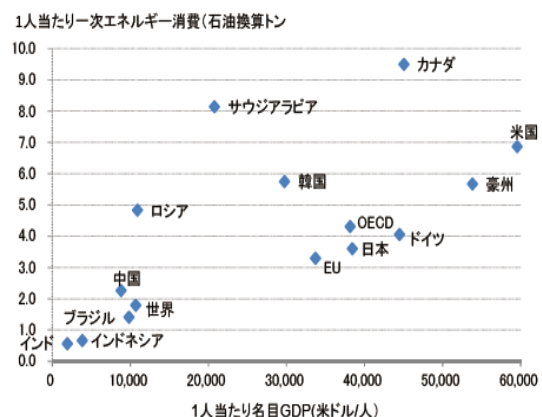
気候変動の要因である世界の温室効果ガス排出量を見ると、先進諸国では2000年頃以降は横ばいないし減少傾向となっている一方、中国、インドなど新興国や開発途上国では急激に増大している（図1）。このため、現在すでに非先進国の温室効果ガス排出量が50%を上回るようになったと言われる。

図1 世界のエネルギー起源温室効果ガス排出量の推移(1990～2016)



出典：資源エネルギー庁「日本のエネルギー2018 エネルギーの今を知る10の質問」

図2 1人当たりの名目GDPと一次エネルギー消費（2017年）



出典：資源エネルギー庁『平成30年度エネルギーに関する年次報告』

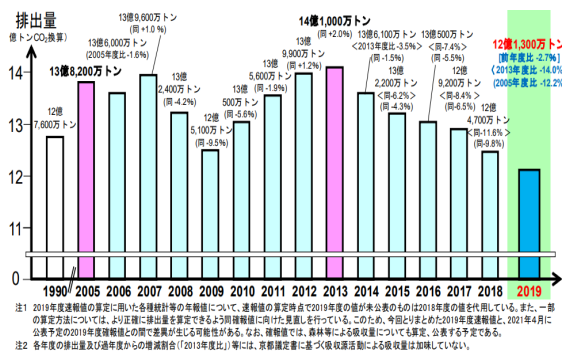
一般に1人当たりGDPとエネルギー消費量には正の相関関係がある（図2）。今後多くの

途上国の経済が成長することでエネルギー消費も増えていくと予想されるため、温室効果ガスの排出量を抑制するためには、途上国を含め、エネルギー効率を高めていくことが求められている。

#### 46%削減の重い課題

日本国内における温室効果ガスの排出量は、2014年度以降連続で減少している（図3）。その理由は、省エネや製造業生産量減少等によるエネルギー消費量の減少や、再生可能エネルギーの拡大や原発再稼働による電力の低炭素化などによるものである。5

図3 我が国の温室効果ガス排出量  
(2019年度速報値)



出典：環境省

とは言っても、2030年までに46%減少させることは、極めて高い目標である。従前の26%目標が産業界を含め実現可能性を検討し積み上げ作的に作成されたのに対し、46%目標は、トップダウンにより、別の言い方をすればまさにSDGs的に、望ましい未来像からバックキャスト的に与えられたものらしく、達成のための道筋は描かれていない。経済産業省は、再生可能エネルギーで発電電力量の5~6割を賄うと、発電などのコストが今の約2倍に膨らむなどとする試算を示している。6

風力発電や太陽光発電など再生可能エネルギーについては、気象条件の不安定さや用地確保の困難さから日本国内での発電コストは諸外国と比べて高コストにならざるを得ない。7日本はこれまで、海外の石油や石炭等のエネルギー資源を大型タンカー等の船舶によって安価な費用で輸入することができ、それを利

用して製造業を発展させ、経済成長と豊かな国民生活を実現させてきた。再生可能エネルギーの多くは輸送コストが高く、日本のような島国では自給自足が基本になるわけだから、日本は極めて不利な状況に追い込まれることになる。

#### 6. 持続可能と開発は両立できるのか 文書上は見事に統合されているが

SDGsは、経済、社会、環境の持続可能性の議論を1つに統合したことに最大の効果がある（蟹江）と言われる。

確かに、SDGsの17のゴールを眺めると、経済的な繁栄 Prosperity に分類されるゴールやターゲットの中にも、「持続可能」の文字が散りばめられている。国連が採択した文書の中においては、議論の結果が見事に統合され、「持続可能な開発」が成立している。

しかし、現実の地球社会で実現していくのはそう容易いことではない。なぜなら経済の成長発展は環境への負荷を大きくする傾向があるからである。

振り返ってみると、江戸時代の日本や産業革命以前の西欧では、貧困、疾病、災害その他の問題はあまた抱えていたが、環境は総じて健全だった（加藤8）。森林伐採や鉱毒による局地的な環境破壊はあっても、地球環境問題は存在しなかった。

これに対し、20世紀以降の経済発展は、Prosperityに関する指標を向上させただけでなく、貧困や飢餓などPeopleに関する様々な指標の改善にも貢献してきたと言える。MDGsのゴールであった貧困削減が大きな成果を得たのは、国連や国際協力の取り組みだけでなく、近年中国やインドが経済成長し自国の貧困層を減らすとともに、それによる資源需要の増大が他の途上国の経済成長にも好影響を与えたためと言われている。

これに対して、Planet、特に気候変動に関しては、温室効果ガス排出量を見ると、前述のとおり、先進国が頭打ちから減少傾向にあるものの、中国など新興国、途上国における増大が目立っている。先進国における減少も、省エネ、再エネだけでなく、従来先進国が担ってきた工業生産などを新興国が代替した結

果という面もあるだろう。

Planet のゴールの中でも、有害な化学物質の管理や生態系の保護・回復などは、厳しい規制に各国が合意し、それを順守することができれば指標を改善しゴールを実現することは可能であるように思われる。しかし、温室効果ガスは人間のあらゆる経済活動の副産物として発生するものである。それを劇的に減少させ、同時に経済成長と正の相関関係にある他のゴールを達成することは至難の業である。

### 脱成長？

このようなことから、「持続可能な開発」は撞着語法（論理的に矛盾した表現）であると批判し、経済成長を目指すグローバル資本主義から脱却し、「脱成長」社会を目指すべきだとする主張がある<sup>9</sup>。

さらには、資本主義、あるいは市場の領域を狭め公共財産（コモン）の領域を増やす「脱成長コミュニズム」という提案もある。

## 7. ノードハウス『気候カジノ』に学ぶ

### 2℃目標の根拠となった DICE モデル

パリ協定での 2℃目標の合意には、IPCC(気候変動に関する政府間パネル)のシナリオ作成に使われた地球温暖化の総合評価モデル (IAM) が大きく影響を与えた。杉山によると、最初の IAM である DICE(Dynamic Integrated Climate-Economy)モデルをつくったのは 2018 年のノーベル経済学賞を受賞したウィリアム・ノードハウスである。<sup>10</sup> そのモデルは 13 本の式からなり、その後大いに巨大化・複雑化したモデルがつくられているものの、その基本構造は DICE モデルからほとんど変わっていないとのことである。

そこで、ノードハウスが地球温暖化問題と気候変動を抑制する制度及び政策を解説した著書『気候カジノ』<sup>11</sup>を読み、私なりにポイントをまとめてみた。

- ・地球温暖化と政策のメカニズムは、①経済成長により二酸化炭素が排出される⇒②二酸化炭素濃度の上昇によって気温、降水の変化や海面上昇が起こる⇒③生態系や

経済に影響を及ぼす→④気候変動政策（排出権取引、炭素税、規制等）により二酸化炭素排出量が減少→①に戻る。後半の→はまだ存在せず、このままだと歯止めの利かない温暖化に突き進むことになる。

- ・地球温暖化対策が実施されなかった場合、中位推計で 2100 年までに平均気温は 1900 年水準を 3.5℃ 上回る。ただし、この予測に関しては大きな不確実性がある。しかし、完全な間違いでない限り、温暖化は今後加速し、気候の状況は近年経験したことの無いレベルに達してしまう。
- ・気温の変化とその影響の関係は線形ではない。温暖化のグリーンランド氷床への影響はプラス 5℃ まではわずかだが、6℃ になると完全に融解する。一方、元に戻るのは地球が十分に冷却された後である。
- ・地球温暖化によって、上昇幅が 3℃ 以下の場合、農産物収量は増大（適応策を講じれば小麦や米の収量が增大するため）し、食料価格を低下させる。
- ・気温上昇を 2.5～3℃ に抑えるための費用は引き後の世界総所得の 1% 以下だ。ただし、ほとんどの国が比較的早い段階で参加することが求められる。
- ・2℃ 目標の科学的根拠はそれほど科学的ではない。しかし過去 40 万年で地球の平均気温が今日の水準を 2℃ 以上上回ったことはなく、それを上回る温暖化は重大な不安定性や臨界点の引き金になりかねない。対策をせず 3℃、4℃ と上昇すると費用（被害）が膨大になり、それ以上に抑制しようとすると排出削減費用が膨大になる。
- ・二酸化炭素排出削減のための最善のアプローチは経済全体を対象としたキャップ & トレードまたは炭素税制度だ。「グリーン」に対する補助金の交付というアプローチは、疑問の余地がある。ハイブリッド車が補助金対象なら自転車もそうではないのか。全てを対象にするのは不可能だ。
- ・気候への「危険な干渉」を阻止するための最良のアプローチは実は非常にはっきりしているということだ。世界の国々は、二酸化炭素やその他の温室効果ガスの排出に高水準で右肩上がりの価格をつけるよ



う、早急に動く必要がある。そしてその額がすべての国でほぼ等しくなるよう、国家間で価格を協調すべきである。そうした政策は、炭素税か取引可能な排出枠のいずれかを使って実施することができる。

- ・炭素価格の引き上げでなく規制によって温室効果ガスを削減することは、非常に複雑でありまた政府が市場や国民生活に過度に干渉することになり、現実的には難しい。

要するに、2℃という数字にそれほど厳密な根拠があるわけではない。しかし、それを越える温度上昇は過去に人類が経験したことはなく、かつ事後的な対応で温度が低下し地球環境が回復するには非常に長い時間を要する。

#### 温室効果ガスの価格引上げ、国家間の協調

ノードハウスが提唱する気候変動政策、すなわち、CO<sub>2</sub>その他の温室効果ガス排出の価格の引き上げ（具体的には炭素税）は、経済学的には単純明快なものである。環境汚染など外部不経済が発生する場合には、課税によって価格を引き上げ、生産量を減らすことによって、資源の最適配分、経済厚生を最大化が図られるという、経済学の教科書の教えそのものである。

適切な水準の炭素税を導入できれば、資本主義あるいは市場経済システムそのもののあり方まで大げさな議論をする必要はない。ただし政治的には、しかも途上国を含め国際的に合意することは簡単ではないだろう。

#### 1.5%特別報告書

なお、IPCC は、その後2018年に「1.5%特別報告書」を発表し、1.5℃と2℃の地球環境への影響には明確な違いがあること、1.5℃を大きく超えないための径路は人為期限のCO<sub>2</sub>排出量を2030年までに2010水準から約45%減少し、2050年前後に正味ゼロに達するのであることを示している。

## 8. 日本の SDGs アクションプラン等についての感想

### 盛り沢山な内容だが

日本の SDGs 実施方針の8つの優先課題やアクションプラン2021は、前述のとおり非常に盛り沢山な内容になっている。

これについては、SDGs が地球環境問題とMDGs という2つの流れを受けたものであることを踏まえれば、第1に日本自身が重要課題を抱えている地球温暖化対応や資源・生態系保護の分野、第2に先進国の責務として開発援助や平和構築・復興支援など国際協力分野の政策の充実強化という2分野にもっと重点をおいた内容にしてもよかったのではないか。加えて、第3に、日本の立ち遅れが目立つジェンダー平等や「一億総中流」の幻想の下見逃されてきた子どもの貧困など脆弱な立場の人々に光を当てるのはよい機会であったと思われる。

これに対して、成長市場の創出や地域活性化、質の高いインフラ整備などは、SDGs を持ち出すまでもなく国内的には従来から重点が置かれていたことであり、実施方針に盛り込んだからといって国際的にアピールすることもないのではないか。

### 地方創生と SDGs

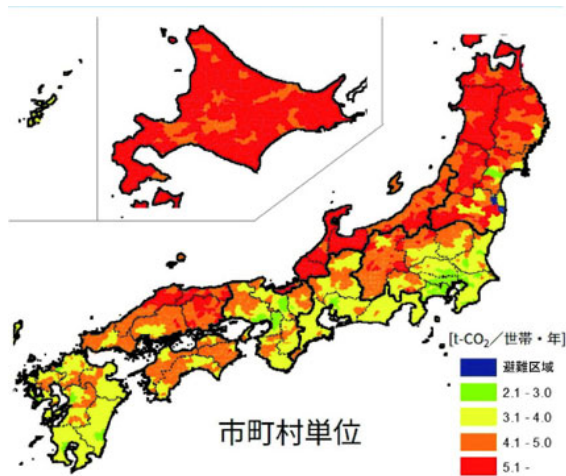
日本の地方自治体の SDGs の取り組みは、地方創生と結びついているものが多い。SDGs のゴールの中で地方創生と近いものはゴール11「持続可能なまちづくり」である。しかしその意味するところは、主として途上国におけるスラム改善など住宅や基本的なサービスへのアクセス確保、災害被害の縮減や環境上の悪影響軽減などである。日本の地方創生は、人口減少と地域経済縮小に見舞われている地域の維持、活性化がメインテーマであり、途上国とはかなり事情が異なっている。

日本の地方創生と SDGs の関係を考えると、特にゴール13：気候変動との関係では、不都合なことが多いように思われる。

日本の市町村別の世帯当たり CO<sub>2</sub>排出量を見ると、大都市圏より地方都市、地方都市より中山間地域において排出量が多い、また、温暖な地域よりも積雪寒冷地域において排出

量が多い傾向が明確である（図4）。

図4 回帰モデルを用いた市町村別世帯あたり排出量の推計結果



出典：石河正寛「家庭 CO2の市町村別推計：地域特性に応じた対策の推進に向けて」

<http://www.nies.go.jp/kanko/news/39/39-1/39-1-03.html>

人口当たりの自動車の利用やガソリン消費量についても、大都市圏よりも地方都市、地方都市よりも中山間地域と、人口密度が低く公共交通が未発達な地域ほど利用率が高く消費量が多いことはよく知られている。

よって、地方創生の推進が成功し、地方への移住が増加し地方に住む人口が増えると、日本全体としての温室効果ガスの排出は増大する方向に作用してしまう。

農村部では伝統的な生活様式が強く残る開発途上国とは異なり、地方においても近代的な生活様式が普及し、都市部以上に自動車利用が進んだ日本において、地方創生とSDGs、特に地球環境問題への対応を同時に推進することはなかなか難しそうである。

## 9. 日本の国土計画とSDGs

### 「対流型国土の形成」

2015年に策定された新たな（第2次）国土形成計画全国計画には、「持続可能」というワードが49回登場する。ただし、その多くは、人口減少や地域経済の縮小による地域社会の崩壊、消滅やインフラの劣化を食い止め、その維持存続を図るという文脈で使われている。

また、同計画には「気候変動」が15回、「地球温暖化」が36回登場し、温室効果ガスの排出抑制についても言及されている。

その一方で「対流」は214回も登場し、「対流型国土の形成」が基本目標となっている。具体的方向性の中では、二地域居住の推進、リニア中央新幹線（消費電力量が東海道新幹線などの4倍と言われる）の開業を見据えたスーパーメガリージョンの形成など、人や物の移動を促進することが、この計画の中では繰り返し謳われている。

経済成長が人や物の移動を通じた交流を伴うことを否定するものではないが、移動そのものは通常は価値を生み出さないコストである。SDGs と整合性のとれた国土計画のあり方としては、例えば「生活の質の向上」のような、それ自体価値のあることを目標とし、エネルギーを消費する人流や物流の量的拡大やスピードアップをむやみに求めることなく目標を達成する方法を追求すべきではないだろうか。

## 10. SDGs アプローチ、策定プロセスに学ぶ国土計画の悩み…指針性の低下

日本の国土計画は、これまでに国土総合開発計画法に基づく全国総合開発計画が5回、法改正を経て国土形成計画法に基づく国土形成計画（全国計画）が2回の計7回策定されてきた。しかし、回を重ねるにつれて、指針性の低下が指摘されるとともに、話題性も乏しくなってきた。その理由は、低成長の時代となり、国土計画で新しい開発戦略やプロジェクトを提案することが難しくなったこと、将来の地域人口やインフラ投資額等の数量フレームを記載しなくなり、文章だけが長々と続いて焦点がわかりにくくなったことなどが考えられる。また、五全総の「国土軸」、国土形成計画の「対流」のように、計画の中心となるコンセプトあるいはテーマが容易に理解しにくい抽象的な概念であったことも、国土計画が盛り上がりの欠けるものになった要因の一つではないだろうか。

国土計画は、国民1人ひとりの将来の生き方、住まい方と直結する国土の将来像を描くものである。マスタープランであって、直接



的にその後の政策や個人、企業の活動を拘束するものでないからこそ、人々に参加意識を持たせ、印象づけることが、計画が影響力を持ち続けるためには欠かせない。

### SDGs のアプローチに学ぶ

SDGs のアプローチやコミュニケーション戦略の中には、今後の国土計画が学び、適用することのできるものがいくつもあるように思われる。

第1は参加型のプロセスである。国土形成計画の策定プロセスは、国土審議会に置かれる部会の議論が中心になるが、意見対立や本質的な議論は避けるように設定、運営される傾向があるように思われる。形式的な意見聴取ではなく、異なる立場、幅広い分野の人々による建設的な意見の開示による議論の盛り上がり、計画書に力を与えることにつながるのではないかと。

第2は、長い文章や抽象的なコンセプトではなく、具体的で明快な目標をわかりやすい表現で列挙することである。

第3に、目標実現のための政策提案は、計画後の次のステップとすることである。タイミング的にも一致させることは困難であるし、実際に政策を推進・実行する主体は、通常は計画担当部局とは別である。目標設定について議論を尽くしコンセンサスを得ることを第

一に考え、実現手段については他の部局や地方自治体、国民、NPO、民間企業などによる自主的な提案を期待することとしてもよいのではないかと。

### おわりに

SDGs の17のゴールのうち、日本の国土計画との関連で最も重要なのは Planet 分野、とりわけゴール13の気候変動対策である。地球温暖化に関する IPCC の予測は幅のあるものであり、外れる（それほど温暖化しない）ことを願いたい、既に国際的にはコンセンサスが成立し、地球温暖化を緩和するため日本政府も温室効果ガス排出を大幅に削減する目標を明確に打ち出している。

目標実現に近づくためには、エネルギー技術の画期的な進化とその普及、人々の意識変化を通じた行動変容、そして価格政策など制度構築の3つを推進していくことが必要と思われる。

気候変動対策がバランスよく推進されることにより、SDGs の他の目標達成に向けての余力を持つことができる。

国土計画についても、SDGs を踏まえ推進のあり方を見直す必要があるとともに、今後の計画づくりに向けて SDGs のアプローチから学ぶところも大きいように思われる。

- 1 南博・稲場雅紀 2020 『SDGs—危機の時代の羅針盤』岩波新書
- 2 蟹江憲史 2020 『SDGs（持続可能な開発目標）』中公新書
- 3 SDGs 推進本部 2020 年 12 月 「SDGs アクションプラン 2021」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai9/actionplan2021.pdf>
- 4 サステナビリティ・ESG 投資ニュースサイト  
<https://sustainablejapan.jp/2020/07/01/sdg-index-2020/51485>
- 5 国際環境経済研究所 「2030 年 温室効果ガス 46%削減はファンタジーか？」  
<https://ieei.or.jp/2021/04/expl210430/>
- 6 東京新聞 Tokyoweb  
<https://www.tokyo-np.co.jp/amp/article/104036?>
- 7 菊間一柊 「世界の均等化発電コスト(LCOE): 日本の再エネの高コスト要因とは」

- [https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable\\_energy/stage2/contents/column0210.html](https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable_energy/stage2/contents/column0210.html)
- 8 加藤三郎 2020 『危機の向こうの希望』プレジデント社
- 9 セルジュ・ラトゥーシュ 2020 『脱成長』文庫クセジュ
- 10 杉山大志 「ノーベル賞を獲得したノードハウスの DICE モデル」  
<https://ieei.or.jp/2019/01/sugiyama190125/>
- 11 ウィリアム・ノードハウス 2015 『気候カジノ—経済学から見た地球温暖化問題の最適解』日経 BP 社

### 【その他参考文献】

高柳彰夫・大橋正明 2018 『SDGs を学ぶ』法律文化社