

「持続可能な発展」と日本における持続可能な社会の実現

齊藤 功高*

Sustainable Development and the Realization of Sustainable Society in Japan

Yoshitaka SAITO

はじめに

1992年の地球サミット(以下リオ会議)で採択されたアジェンダ21は、各国の政府に対し「持続可能な発展に関する国家戦略(National Sustainable Development Strategy: NSDS)」を策定すること、並びに「持続可能な発展に関する国家委員会(National Council for Sustainable Development: NCSD)」を設置することを求めている。

日本政府が国連に提出した報告によると¹⁾、日本におけるNSDSとは「環境基本法」である。「持続可能な発展」(以下SD)概念は同法の第4条に「持続的発展が可能な社会²⁾」として述べられている。したがって、日本におけるNSDSが環境基本法であることの帰結として、SD実現のための政策は環境保護重視にならざるをえない。

では、日本が目指す「持続可能な社会」とは、国際社会で確立してきているSD概念に沿った「持続可能な社会」なのであろうか。それとも、SD概念を狭く解釈した日本型持続可能な社会なのであろうか。国際環境法上のSD概念の検討と日本における「持続可能な社会」に内包されているSD概念を検討し、そのギャップに迫りたい。

1. 国際環境法におけるSD概念

(1) 環境と発展に関する世界委員会の報告からリオ宣言に至るSD概念の展開

(a) 持続可能性概念の系譜

「持続可能性」(Sustainability)の概念は、19世紀後半から20世紀初頭に漁業資源の指針として「最大維持可能漁獲量(Maximum Sustainable Yield: MSY)」という形ですでに使われていた。そ

* さいとう よしたか 文教大学国際学部

こでの「持続可能性」という意味は、再生可能資源には一定の量的限界があり、その限界を超えない範囲内でのみ漁獲や利用ができるということであった⁹⁾。すなわち、一定量の資源のストック(元本)から生み出される再生量(利子)だけが人間にとって利用可能であり、それ以上の収穫や利用はストックの減少を招くという考えである⁹⁾。この概念は漁業資源の指針として1946年の国際捕鯨取締条約や1952年の北太平洋漁業協定等で用いられた。

1970年前半になり、ローマクラブの『成長の限界』による、現在のままで人口増加や環境破壊が続けば、資源の枯渇や環境の悪化によって100年以内に人類の成長は限界に達するであろうという予測⁹⁾やオイルショックなどによって、地球環境や資源は無限ではないことが明らかになると、今まで漁業資源の保護分野で使われてきたSD概念が地球規模の環境保護や資源保護に使われるようになった。

しかし、当時SD概念は経済成長と対立する環境保護概念と捉えられていたため、環境重視派は、環境を保全するためには最終的に経済成長を止めざるを得ないという「ゼロ成長論¹⁰⁾」を主張し、経済重視派は、絶えざる技術革新と価格機構の役割による経済成長の効用⁹⁾を主張すると言ったように、環境保護と経済成長をトレードオフの関係、つまり、環境保護政策を進めていけば経済成長が阻害される関係、あるいはその逆の関係として捉える風潮であった。

(b) 発展概念の系譜

発展の概念は、1969年国連総会が採択した「社会の進歩と発展に関する宣言」に見られる。宣言の内容について、審議の過程で途上国の激しい攻勢の前に先進国は妥協せざるを得なかったという経緯はあるが、社会の進歩と発展の目的は、「人権と基本的自由を尊重かつ遵守して、社会のすべての構成員の物質的、精神的な生活水準を継続的に向上させること」(第2部前文)であると述べられた。

その後、1986年に国連総会は「発展の権利に関する宣言」を採択した。同宣言は、発展とは「人民全体及びすべての個人が、発展とそれがもたらす諸利益の公正な分配に、積極的かつ自由に、また有意義に参加することを基礎として、彼らの福祉の絶えざる増進をめざす包括的な経済的、社会的、文化的及び政治的過程である」(前文)と定義された。

また、同宣言では、発展の権利は譲ることのできない人及び人民の権利である(第1条)と規定され、発展の中心的な主体は人間である(第2条)と宣言された。

(c) SD概念の芽生え

1970年代終わりから1980年代になって、環境保護と経済成長を対立した関係と捉えない相互関係を重視した考えが表明されるようになってきた。たとえば、1979年にはクーマーが環境保護をしながら経済成長を持続させる社会を模索した「持続可能な社会(Sustainable Society)」という概念を提唱した⁹⁾。

1980年には世界自然資源保全戦略(World Conservation Strategy)⁹⁾において、SDという用語が初めて使用された。生物資源の保護を通じて達成されるべき目標としてSDを位置づけ、発展も保全も「地球の改変が真に全ての人民の生存と福祉を保障することを確保する」ために不可欠であり、この2つの概念を統合することがこの戦略の目標であるとされた¹⁰⁾。しかし、SDが何を意味するのか、その概念の定義はなされないままだった。

1982年、ケニアのナイロビで、ストックホルム会議以来10年ぶりに国連環境計画(UNEP)管

理理事会特別会合が開催された。同会合では、先進国、途上国とも今後優先的に取り組むべき課題として、環境問題の解決、特に地球環境の保全の重要性に関して意見の一致をみた。なぜ、途上国も環境問題を重視したのか。それは、ストックホルム会議以降、途上国も環境問題の広がり、深刻さを経験するに至り、自国の資源の適正な管理と将来の発展にとって環境問題の解決が必要であるとの認識が高まったからである。しかし、ナイロビ宣言では、「持続可能な」という用語は第3パラグラフ¹³³で使われはしたが、SD概念に結びつくことはなかった。

(d) 環境と発展に関する世界委員会 (WCED: World Commission on Environment and Development) におけるSD概念の定義

ところが、1987年になり、WCEDがその報告書『我ら共通の未来 (Our Common Future)』においてSD概念を定義した。これは、その前年、同委員会の委員長であったブルントラント氏による「もし、我々のために人間および自然のシステムの一部を救おうとするならば、このシステム全体を救わなければならない。これが持続可能な発展の本質である。¹³⁴」という英国で行った演説の延長上にあるものであった。

『我ら共通の未来』においてSD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¹³⁵」と定義された。この定義は、その意味している内容が抽象的で分かりづらいが、報告書はこれを、①世界の貧しい人々にとって不可欠なニーズの概念と②技術・社会的組織のあり方によって規定される、現在及び将来の世代の欲求を満たせるだけの環境の能力の限界についての概念¹³⁶の2つからなっていると説明する。

不可欠なニーズの概念は、前述した発展の権利の流れを汲んでいる。その意味で、この部分は、「人権の観点から『発展』を再構成し、発展の不均衡の是正のために、発展から得られる利益の配分のあり方について¹³⁷」述べたものと言える。

後者の環境の能力の限界の概念については、MSYなどで取り入れられた「環境容量」の内容を示す「持続可能性」という考え方が反映されている¹³⁸。

したがって、SD概念は、環境の能力の限界の中で発展を考えていくという両者の統合を意味するものである。そこには、「発展から得られる利益が衡平に配分されることを人権の観点から要請¹³⁹」されるという意味が含まれていると言える。

実際、WCEDの環境法専門家により採択された「環境保護と持続的発展に関する法的原則」は、持続的発展を実現するための一般的な法原則の1つに基本的人権の原則¹⁴⁰を挙げている。

1991年には、IUCN、UNEP、WWFは、SD概念を、「人々の生活の質的改善を、その生活支持基盤となっている各生態系の許容能力限度内で生活し、達成すること」と再定義した¹⁴¹。

(2) リオ宣言からヨハネスブルグ宣言におけるSD概念の展開

(a) リオ宣言におけるSD概念

1992年リオ・デ・ジャネイロで開催されたリオ会議で「環境と発展に関するリオ宣言」が採択された。リオ宣言は宣言という形をとっているのが法的拘束力のある文書ではないが、環境立法に対して重要な影響を有している文書である²⁰⁰。

リオ宣言が国際環境法上重要な権威と影響力を有しているのは次の3つの理由からである²⁰¹。
①リオ宣言は一部を除いて、国家に義務を課す文言で書かれている。多くの原則が「国家は・・・しなければならない(shall)」という命令形で始まっている。②リオ宣言は全体として一

括の内容として捉えなければならない。③リオ宣言は先進国と途上国との国際環境保護に関する規範についてのコンセンサスである。

バーニーとボイルは、SDを実現していく上での諸要素を実体的要素と手続的要素に分けている²²⁾が、実体的要素として①天然資源の持続可能な利用(第8原則)、②環境保護と経済発展の統合(第4原則)、③発展の権利(第3原則)、④世代内及び世代間の衡平(第3原則)、⑤汚染者負担の原則(第16原則)を挙げる²³⁾。これらは新しい概念ではないが、リオ宣言では体系的に規定している²⁴⁾と彼らは述べる。

「天然資源の持続可能な利用」はリオ宣言では、第8原則に「持続可能でない生産及び消費様式を削減し、撤廃する」ことが規定されているだけで特に規定はされていない。にもかかわらず、バーニーとボイルがこの原則を実体的要素として挙げた理由として、天然資源の保存に関する国際法の分野では確立した原則となっているからである²⁵⁾と説明している。たとえば、リオ宣言以前の条約では、天然資源の「保存」、「最大持続生産量」、「最適持続生産力」というように表現方法の違いはあるが共通して使用されているし、リオ会議で採択された天然資源関連の条約やリオ宣言以降の条約でも明示的に用いられている²⁶⁾としている。しかし、「持続可能な利用」の義務を国家にどの程度課しているかは漁業や水資源の管理のように特定の国際レジームが発展している分野においては規範として認められているが、国際判例や諸条約からは国際法上の義務として体系的に認知されているとは言い難く、今後の国家実行の積み重ねが必要だ²⁷⁾としている。

「環境保護と経済発展の統合」については、リオ宣言第4原則に「環境保護は発展過程の不可分の一部を構成し、それから分離しては考えられない」と規定されており、SDにとって根本的な要素である²⁸⁾と彼らは考える。

この考え方はリオ宣言以前の宣言や判例においても従来から繰り返し表明されてきている。たとえば、ストックホルム宣言では義務的な文言ではないが、第13原則で発展と環境が調和するアプローチを行うべきだとしているし、1997年のカプチコヴォ・ナジマロッシュ事件においても、国際司法裁判所が「持続可能な発展という概念の中で表現されがちな、経済発展と環境保護とを両立させる必要がある²⁹⁾」と判示し、環境保護と経済発展の統合の必要性を述べている。さらに、この統合理論はリオ宣言以後の多くの条約や宣言、地域環境協定³⁰⁾、あるいは世界銀行やその他の多数国間開発銀行の政策にも取り入れられている。

リオ宣言第12原則で述べられているように、「環境目的のための貿易政策が、国際貿易に対する恣意的な、あるいは不当な差別又は偽装された規制手段となるべきではない」としても、環境保護と経済発展の統合は、経済、社会、財政、エネルギー、農業、輸送、貿易その他の政策に幅広く適用される原則として定着している。

「発展の権利」については従来議論の多い概念であるが、途上国から繰り返し主張されてきた。たとえば、前述した「発展の権利に関する宣言」第1条1項には、「発展の権利は譲渡できない人権である。それにより、すべての人間とすべての人民は、そのなかであらゆる人権と基本的自由を完全に実現できるような経済的、社会的、文化的、政治的開発に参加し、貢献し、またそれを享受する資格を有する」ことが表明された。

同宣言では、「発展の権利」を人権の1つとして述べているが、国家の権利としても主張されている。たとえば、1992年に途上国55カ国の関係によって採択された「クアラルンプール宣言」では、「発展は、すべての人民及びすべての国の基本的権利である」(第4パラグラフ)として、すべての人民の権利とともに国の権利であると明確に述べている。

リオ宣言の多くが名宛人を国家としているのに対して、第3原則では「発展の権利」を行使する名宛人が述べられていない。しかし、これら一連の宣言などから「発展の権利」は個人と国家双方が有している権利として解釈されうる。

ただし、「発展の権利」が法規範であるかについては、権利ではなく目標にすぎないとする見解もあり、確定するには至っていない³¹⁾。リオ宣言はこの「発展の権利」をSDの文脈の中で、絶対的権利としてではなく、他の競合する諸要素との関係においてのみ範囲が定められる権利として述べているが、バーニーとボイルはこれを国際社会が完全に認めた最初の規定である³²⁾としている。

この「発展の権利」がリオ宣言に取り入れられたことは途上国には成功を意味するが³³⁾、このことは裏を返せば、途上国の経済発展が環境保護によって障害となるのではないかという危惧を表している³⁴⁾。したがって、SDを目指す先進国と発展の権利を維持したい途上国とのバランスを取った規定となっている。

世代間の衡平については、すでにブルントラント委員会での持続可能な発展の定義にあったように、SD概念の中心的部分を占めている。世代間衡平の概念はすでに気候変動枠組条約、生物多様性条約や地域環境協定等多くの条約、協定、宣言の中に盛り込まれており、持続可能な発展の要素を形成していることは間違いない。実際、世代間衡平の理論はSDを実施していく上での施策の根本的な概念として多くの条約や国内法に取り入れられている。

さて、リオ宣言は第1原則で「人は、持続可能な発展への関心の中心にある。人は、自然と調和しつつ健康で生産的な生活を営む権利を有する」と述べ、SDの中心はあくまで人間であることが宣言される。しかし、ここで述べている人間中心主義は人間至上主義ではなく、あくまでも自然と調和しながら発展をしていく中心に人間を置くという意味である³⁵⁾。これは、1972年のストックホルム宣言の「人は、その人間環境の被造者であると同時にその形成者でもある」という考えを受けたものといえる。そこには、環境は人の生命を支え、人に知的、道徳的、社会的及び精神的成長の機会を与えてくれるものとの認識から、自然に働きかけて良くも悪くも変革できるのは人間しかないとのストックホルム宣言以来の一貫した立場が表明されている。

(b) ヨハネスブルグ宣言におけるSD概念

2002年のヨハネスブルグ宣言のパラグラフ5では、SDの支柱として、経済開発、社会開発、環境保護が並列に挙げられている。また、パラグラフ11でも、「経済開発及び社会開発の基礎となる天然資源の保護及び管理が、持続可能な発展のもっとも重要な目的であり、不可欠な要件である」と述べられている。このような表現はリオ宣言にはなかったものである。このように、ヨハネスブルグ宣言では、SD概念は環境保護と経済開発の關係に特化せず、もっと幅広く社会発展も含んだ概念として捉えられている。

発展を経済的要素（所得）と社会的要素（平均寿命や識字率および就学年数など）を合わせたものと理解し、その上で環境の価値を加えると、環境と發展の間に相互補完の關係が成り立つ³⁶⁾。その場合、SDは、経済的要素、社会的要素、環境的要素の3つの要素からなっていると考えるれば成り立たなくなる³⁷⁾。

この3つの要素に加え、ヨハネスブルグ宣言は、「人間としての尊厳の必要性³⁸⁾」、世界の子もたちの「侮蔑的待遇及び品位を傷つける取り扱い³⁹⁾」、「人間の尊厳の不可分性⁴⁰⁾」、「雇用機会を創出する所得の増大⁴¹⁾」に対する支援等、人権保護の内容も多くちりばめられている。

したがって、ヨハネスブルグ宣言では、SD概念は環境保護、経済発展、社会発展に加えて人権保護の考えが含まれていると言える。このように、SD概念は環境的要素と経済的要素だけから成り立っているのではなく、社会的要素、さらに人権的要素も含んだものとして捉えておく必要があるだろう。

2. 日本における持続可能な社会の実現

(1) 日本におけるSD

SDは国際環境法上の中心概念として今や先進国、途上国双方ともその考えに沿った国内環境法制を策定する方向にある。とりわけ、アジェンダ21により、各国の政府はNSDSを策定することが求められている。日本はそのNSDSとして環境基本法を国連に報告した。環境基本法はリオ宣言が採択された翌年の1993年に成立したが、なぜこの時期に制定されたのか。その理由は直接にはアジェンダ21など一連の政治的約束によるが、それ以前から起こっていた内外の環境情勢の変化によるものである。

国内情勢としては1960年代の産業公害問題から1990年代になると日常生活に起因した従来とは異なる、たとえば廃棄物問題のような新しいタイプの環境問題がクローズアップされ、国内の環境問題の質的転換が起こってきたことが挙げられる⁴³⁾。その結果、これらの環境問題に従来の公害対策基本法や自然環境保全法などの法律では対処できなくなってきたのである。

国際情勢としては一連の国際会議で地球規模の環境問題がクローズアップされ、それに対処する姿勢が鮮明になってきたことが挙げられる。とりわけCO₂などの温暖化ガスによる地球環境問題や生物多様性の問題が注目を浴び、それらの対する国内立法の必要性が大きくなってきたことがある⁴⁴⁾。

そこで、従来の大量生産・大量消費・大量廃棄の経済社会構造を改め、社会全体を環境負荷の少ない構造に変えていく法的枠組みが必要とされるに至った。そのキーワードとしてリオ宣言でも用いられたSD概念を日本の環境法制の基本概念として使用したのである。

環境基本法は基本理念として①環境の恵沢の享受と継承(第3条)、②環境負荷の少ない持続的発展が可能な社会構築(第4条)、③国際的協調による地球環境保全の積極的推進(第5条)の3つの原則を挙げている。同法の第4条にSD概念が取り入れられている。

ここでは持続可能な社会として、「環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会⁴⁵⁾」と規定されている。しかし、環境基本法では直接SD概念の定義はされていない。

第3次環境基本計画(平成18年4月7日)にも、SD概念の定義はなく、持続可能な社会が定義されているだけである。同計画において持続可能な社会とは、「健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域までにわたって保全されるとともに、それらを通じて国民一人一人が幸せを実感できる生活を享受でき、将来世代にも継承することができる社会⁴⁶⁾」として定義されている。そして、その社会では、「社会の基盤としての環境が適切に保全されるとともに、経済的側面、社会的側面も統合的に向上することが求められる⁴⁷⁾」としている。

このように、日本の場合NSDSの中心が環境基本法であるため、環境保護を中心に据えて経済発展をしていくという政策がとられているのである⁴⁸⁾。

環境基本法には、リオ宣言に述べられたSDの要素も取り入れられている。たとえば、世代間

衡平の原則は第3条に、汚染者負担の原則は第8条1項や第37条に規定がある。また、環境影響評価は第20条に規定されているが、リオ宣言で述べられた予防的アプローチ（措置）は規定されていない。

(2) 日本における持続可能な社会とは

環境基本法を総合的かつ計画的に推進するため、環境の保全に関する基本的な計画いわゆる環境基本計画が定められている⁴⁸⁾。そこでは、目指すべき持続可能な社会とは、物質的な面と精神的な面から、安心、豊かさ、健やかで快適な暮らし、歴史と誇りある文化、結びつきの強い地域コミュニティを将来世代に約束するような社会であるとともに、それを世界全体に波及させていくような社会としている⁴⁹⁾。この抽象的な説明に対し、平成20年の環境・循環白書では、持続可能な社会とは、循環型社会、低炭素社会、自然共生社会を統合した社会であるとしている。

持続可能な社会を3つの側面すなわち、循環、低炭素、自然共生から達成していこうという政策は、平成19年6月1日に「21世紀環境立国戦略」が閣議決定されたことにより打ち出されたものである。そこでは、地球環境の危機を温暖化の危機、資源の浪費による危機、生態系の危機に分け、それぞれの危機克服のために低炭素社会、循環型社会、自然共生社会を構築するとした⁵⁰⁾。

そして、持続可能な社会を実現するため、「環境立国・日本」として日本の強みである「世界最先端の環境・エネルギー技術」、「公害克服の経験」、「自然共生の智慧や伝統」、「意欲と能力溢れる豊富な人材」を活用して、日本型持続可能な社会を構築していく施策が述べられている⁵¹⁾。

「21世紀環境立国戦略」によると、3つの社会構築の関係は次のようになる。

地球温暖化問題への対応と化石エネルギー資源制約からの脱却という点に着目すれば、「低炭素社会」に向けた取組が必要になり、資源の採取や廃棄に伴う環境負荷に着目すれば、「循環型社会」を目指した取組が必要となる。さらに、人類の生存基盤である生態系を守るという観点からは、「自然共生社会」の構築が必要となるというのである⁵²⁾。

(a) 循環型社会の構築

では、循環型社会はどのように構築するのか。

循環型社会形成推進基本法によると、循環型社会とは、「製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分が確保され、もって天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会」（第2条）のことである。すなわち、循環型社会とは、従来の大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会の在り方や国民のライフスタイルを見直し、社会における物質循環を確保することにより、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷の低減が図られた社会のことをいうのである。いわゆるリサイクル社会のことをいう。

循環型社会で最も重視されるのがリサイクルである。その中心は廃棄物の削減と廃棄物の再利用・再利用である。そのために循環型社会形成推進基本法では、中心概念として排出者責任（第11・18条）と拡大生産者責任（第11・18条）を定めている。

排出者責任とは、廃棄物を排出する者がその適正処理に対する責任を負うべきであるとする考え方であり、具体的には、廃棄物を排出する際に分別すること、事業者がその廃棄物の処理を自ら行うこと等である。これは、廃棄物の処理に伴う環境への負荷の原因者はその廃棄物の排出者

であることから、排出者が廃棄物の処理に伴う環境負荷低減の責任を負うべきであるということから考え出された⁵³⁾ものである。この考え方は汚染者負担の原則から由来している。

拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）とは、生産者が、その生産した製品が使用され、廃棄された後においても、当該製品の適切なリユース・リサイクルや処分に一定の責任（物理的又は財政的責任）を負うという考え方である。従来自治体が回収・処理していた廃棄物を生産者に回収・リサイクルの責任を負わせることにすると、生産者は廃棄物処理費用等を軽減するためにリサイクルしやすい製品を作るようになるという考えから出てきたものである。したがって、この考えは、廃棄されにくい製品、又はリユースやリサイクルしやすい製品を開発・生産するように生産者に対してインセンティブを与えようという趣旨から発想されたものである。この考え方はドイツやフランスから発したものであり、経済協力開発機構（OECD）でもガイドスマニュアル化されている⁵⁴⁾。

しかし、実際には拡大生産者責任に基づく施策が企業からの抵抗もあって完全には行われておらず、今後の課題となっている。

(b) 低炭素社会の構築

低炭素社会はどのようにして実現しようとしているのか。

地球温暖化対策については平成10年に「地球温暖化対策の推進に関する法律」を制定している。これは、前年に京都会議で京都議定書が採択されたのを受けて制定されたものだが、低炭素社会構築に向けての具体的計画は同法律の下で「京都議定書目標達成計画」（平成17年4月閣議決定、平成20年3月改定）に沿って行われている。

それによると⁵⁵⁾、温室効果ガスの1990年比6%削減目標は同計画を実施すると第1約束期終了の2012年には達成されると試算している。その中で、速やかに検討すべき課題として、①国内排出量取引制度、②環境税、③深夜化するライフスタイル・ワークスタイルの見直し、④サマータイムの導入を挙げている⁵⁶⁾。国内排出量取引制度については、すでに企業の自主参加型の排出量取引制度として検討が開始され、この制度に参加する企業も少しずつ増えている。

低炭素社会へ転換を図るためには、温室効果ガスの排出削減がキーポイントであるが、それには自主的手法⁵⁷⁾、規制的手法⁵⁸⁾、経済的手法⁵⁹⁾、情報的手法⁶⁰⁾などを有機的に組み合わせるポリシーミックスの考え方に基づいた政策を導入するとしている。中でも経済的手法のように市場メカニズムを活用する方法は有効な手段の一つになるとしている。

低炭素社会は温室効果ガスの削減を目指すものであるから、資源やエネルギーを効率よく利用しなければならないので、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動や生活様式を見直すことが必要になる。そのためには、省エネ機器の開発・普及、エネルギー利用効率の改善、技術開発の加速化、環境意識の向上などの広範な社会経済システムの転換が必要になる。たとえば、石炭火力発電技術、天然ガス火力発電技術、鉄鋼業における革新的製鉄プロセス及び省エネルギー技術、セメント産業における省エネルギー技術等、低炭素化のために種々の新たな技術等が開発されている。CO₂削減には技術面での貢献が一番大きく、省エネ技術をいかに早く開発するかは低炭素社会構築にとって極めて重要な要素である。

低炭素社会の基本的理念として、中央環境審議会地球環境部会が挙げているのは、①カーボン・ミニマム（CO₂の排出を最小化する）の実現、②豊かさを実感できる簡素な暮らしの実現、③自然との共生の実現である。しかし、これらを実現するのは政府や地方自治体の施策のみなら

ず、国民の生活スタイルの変更が極めて重要になってくる。

(c) 自然共生社会

自然共生社会構想は、平成14年に策定した新・生物多様性国家戦略で位置づけられている。自然共生社会構築の中心施策は、「生物多様性国家戦略」に基づく政策である。

平成14年の生物多様性条約第6回締約国会議で「締約国は現在の生物多様性の損失速度を2010年までに顕著に減少させる」という「2010年目標」が示された。また、平成18年の生物多様性条約第8回締約国会議で生物多様性条約事務局から公表された「地球規模生物多様性概況第2版 (Global Biodiversity Outlook 2:GBO2)」の中で、15の指標により生物多様性の状況が評価され、そのうち12の指標で悪化傾向であるなど、2010年目標の達成は厳しい状況にあることが示された。このような状況の中、平成19年「第三次生物多様性国家戦略」が策定された。

「第三次生物多様性国家戦略」によると⁶¹⁾、わが国の生物多様性の危機の構造は、3つからなっているとしている。第1の危機は、人間活動ないし開発が直接的にもたらす種の減少、絶滅、あるいは生態系の破壊、分断、劣化を通じた生息・生育空間の縮小、消失であり、第2の危機は生活様式・産業構造の変化、人口減少など社会経済の変化に伴い、自然に対する人間の働きかけが縮小撤退することによる里地里山などの環境の質の変化、種の減少ないし生息・生育状況の変化である。そして、第3の危機は外来種など人為的に持ち込まれたものによる生態系の攪乱である。

さらに、「第三次生物多様性国家戦略」が挙げる大きな危機は、地球温暖化によるものである。地球温暖化の進行により、生態系の攪乱や種の絶滅など生物多様性に対して深刻な影響が生じることが危惧され、生物多様性の変化を通じて、人間生活や社会経済へも大きな影響を及ぼすことが予測されている。たとえば、気温が上昇することによって稲の収穫量や品質に影響が出ることが考えられ、果樹栽培では栽培適地が北上することにより現在の主生産地のほとんどは栽培適地でなくなる可能性があり、漁業においても、漁獲対象種の生息域が北上することにより、漁場や漁期が変化する可能性がある等、日本の食の安全保障にとって重大な危機が起こる可能性が出てくる。

(d) 日本型持続可能な社会は循環型社会、低炭素社会、自然共生社会の統合

「21世紀環境立国戦略」によると、持続可能な社会は、低炭素社会、循環型社会、自然共生社会を統合することによって達成されるとする。では各社会間でどのような相互関連が見られるのか。

①低炭素社会と循環型社会の関係として、いずれの社会も社会経済システムやライフスタイルの見直しを必要とする点で相関関係があるとする⁶²⁾。まず、できる限り廃棄物の排出を抑制 (Reduce: リデュース) し、次に、廃棄物となったものについては不適正処理の防止、その他の環境への負荷の低減に配慮しつつ、再使用 (Reuse: リユース)、再生利用 (Recycle: リサイクル) の順にできる限り循環的な利用を行う。残る廃棄物等については、廃棄物発電の導入等による熱回収を徹底することによって温室効果ガスが削減できる。

②低炭素社会と自然共生社会との関係として、地球温暖化が進行すると、多くの生物は気候の変化に順応できないため、あるいは、食糧を得ることができないため等の理由で種の保存が困難になり、その結果、生物の多様性が奪われる。逆に、森林や湿原等が消失したり、劣化すること

等が原因で生物の多様性が損なわれることにより、これらの生態系に保持されていた炭素が放出され、地球温暖化の進行につながるとしている。

また、木材等の再生可能な生物資源や里山の管理等により生じるバイオマスや、太陽光等の自然の恵みを活用したり、エネルギーとして利用することによって、化石燃料を始めとする再生不可能な資源の利用を代替することにつながる。

平成20年度環境・循環型社会白書によると、温室効果ガスの排出削減に取り組む低炭素社会の施策の範囲は経済社会活動全般に関わることから、自然共生社会のみならず循環型社会にもその効果は及ぶとしている。

③循環型社会と自然共生社会の関係として、生態系と環境負荷の相互作用が挙げられる。自然環境は、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っている。このような環境の中で、自然界から大量の資源を取り出し、不用となったものを自然界へ大量に廃棄していけば、生態系の微妙なバランスが崩れ、自然界へ大きな負荷を与えることになる。したがって、自然界から新たに採取する資源をできるだけ少なくし、廃棄物を再生資源として利用することにより、生態系にかける負荷を少なくすることができる。リサイクル社会を構築することによって環境負荷が削減され、その分自然環境が健全に保たれることになる。

このように、循環型社会、低炭素社会、自然共生社会の3者からなる日本型持続可能な社会の構築へ向けての実践は、世界各国・各地域で持続可能な社会の実現に向けた様々な挑戦が進められている中であって、自然との共生を図る智慧と伝統、社会経済の発展をもたらしてきた環境・エネルギー技術、深刻な公害克服の経験、意欲と能力溢れる豊富な人材などを活用して「環境立国」を築いていこうとするものである⁶³⁾。

(3) SD概念と日本型持続可能な発展のギャップ

日本はSDを環境保護と経済発展の中で実現しようとしている。それは、NSDSの中心に環境基本法を据えていることから分かる。「21世紀環境立国戦略」でも、持続可能な社会とは、地球生態系と共生して、持続的に成長発展する経済社会の実現にあるとしている⁶⁴⁾。SD法のような綜合法制の中でSD概念が展開されるなら、国際環境法上の概念と同じ意味を持つSD概念を幅広く適用する余地があったであろうが、それを環境基本法という環境に特化した法律の中で展開したため、環境保護重視のSD法制が出来上がってしまったという結果になっている。

SD概念は、国際環境法上、ヨハネスブルグ宣言で見られたように、環境的要素、経済的要素、社会的要素、そして人権的要素を含んだかなり広い概念として考えられている。今や環境保護に配慮しつつ経済発展を実行していくという施策だけではなく、社会発展や人権にも配慮した制度作りが志向されている。既に、ブルントラント委員会が持続可能な発展を定義したように将来世代の発展の権利を確保する形で現在世代は発展をしていかなければならないという命題は、リオ宣言とヨハネスブルグ宣言を経て、環境保護、経済発展、社会発展そして人権保護を内包したものへと昇華してきたことが伺われる。

では、外国では持続可能な発展をどのように捉え、どのような施策を実行しようとしているのであろうか。欧州連合とドイツを例に見てみよう。

欧州連合の「持続可能な発展戦略」では、持続可能な発展は、ブルントラント委員会が定義したものと同一、未来世代が自らニーズを充足させる能力を損なうことなく、現在世代のニーズを充足させることと定義されている⁶⁵⁾。

そして、その基礎として、多様性の中で生命を育む地球の能力を守ることと、全ての人々の自由と機会均等を含む、民主主義、ジェンダーの平等、連帯、法の支配、基本的人権の尊重といった諸原則を挙げている⁶⁶⁾。

さらに、目的として、現在世代と未来世代双方にとっての、地球上における生活の質 (quality of life, well-being) を継続的に改善していくことを挙げる⁶⁷⁾。そのために、持続可能な発展は、文化の多様性を尊重しつつ、平和で安全な世界における、完全雇用、高水準の教育、公衆衛生、社会的・地域的連帯、環境保護を兼ね備えたダイナミックな経済を促進するとしている⁶⁸⁾。

戦略の主要な目的として、①環境保全、②社会的平等と社会的連帯、③経済的繁栄、④国際的責任への対応を挙げ、政策の原則として、①基本的人権の尊重と保護、②世代内及び世代間の連帯、③開かれた民主主義的社会、④市民の参加、⑤企業とその社会的パートナーの参加、⑥予防的の原則、⑦汚染者負担の原則等を挙げる⁶⁹⁾。

次にドイツの持続可能な発展に関する戦略を見てみよう。

ドイツでは、SDは、現在世代のニーズと未来世代の生活の期待を関連付け、世代間の契約という形をとることで、両者にとって公平な形の長期的な発展を目指すという欠かすことのできない理念であると定義する⁷⁰⁾。

SDのモデルとして、①世代間公平、②生活の質、③社会的連帯、④国際的責任、⑤課題への戦略的なアプローチを挙げている⁷¹⁾。

主な行動分野の中で、社会的連帯を強化するために、①貧困や社会的疎外と闘うため可能な限りの予防的措置を採るべきこと、②全ての国民が経済発展に参画する機会を与えられるべきこと、③全ての人が社会的な生活及び政治的生活に参加するべきことが述べられている。そして、貧困との戦いは、人権の尊重、経済発展、環境保護、政府の責任ある行動と統合的に結びつくべきだとしている⁷²⁾。また、政治改革の指導原理としての持続可能性が述べられているのも特徴である⁷³⁾。

このように、欧州連合の発展戦略では、持続可能な発展の基礎として、民主主義、ジェンダーの平等、連帯、法の支配、基本的人権の尊重といった諸原則を挙げている。戦略の主要な目的としても環境保全や経済発展に加えて、社会的平等と社会的連帯を挙げ、政策の原則として、基本的人権の尊重と保護をその1つに加えている。

ドイツにおいても、SDのモデルに社会的連帯を挙げ、それを強化するためにあらゆる場面で参加の機会を与えようとしている。

国際環境法上、SD概念は環境的要素、経済的要素、社会的要素の3つの要素から成り立っているとの指摘もあれば⁷⁴⁾、SD概念は環境保護、発展、人権を含むとの指摘もある⁷⁵⁾。発展が経済開発と社会開発を含むとする見解を考慮に入れると、SD概念は環境保護、経済発展、社会発展、人権という4つの要素からなっているということになる。

2001年ニューデリーで開催された国際法協会第70回会合は「持続可能な発展に関する国際法の諸原則ニューデリー宣言」を採択した。同宣言は、SDに関する国際法原則として、①天然資源の持続可能な利用を確保する国家の義務、②衡平原則及び貧困撲滅、③共通だが差異のある責任原則、④人間の健康、天然資源及びエコシステムに対する予防的アプローチ原則、⑤情報及び司法に対する公的参加とアクセス原則、⑥グッド・ガバナンス原則、に加えて、⑦人権並びに社会、経済及び環境目的に関する統合及び相互関連原則を挙げている⁷⁶⁾。この宣言はヨハネスブルグ会議に送付された⁷⁷⁾。

ヨハネスブルグ宣言はその影響のためか、SDの支柱を環境保護、経済発展、社会発展である

ことを確認した。しかし、ニューデリー宣言に見られるように、今やSD概念は環境と発展を統合する理念にとどまらず、人権や社会発展も含めた概念へと拡大している⁷⁹⁾。SD概念の拡大は、人間が住む地球社会全般に対する変化を要求しているのである。

その意味において、欧州連合やドイツの場合は、国際環境法上のSD概念に近い持続可能な社会を構築しようとしていることが理解できる。

SDの実現は各国の環境と経済発展状況によってその国家が決定することである。日本は日本の実情に合わせて、環境を重視しつつ健全な経済の発展を図ることを目指した持続可能な社会を構築していこうとしているのであろうが⁷⁹⁾、日本型持続可能な社会の構築は、あまりにも環境保護と経済発展を中心としたSDに特化しすぎである。

日本型持続可能な社会は上述したように、それが実行できればエコ経済システムとしては世界でもトップクラスになるだろう。しかし、SDの主体である人間に視点をあてなければ、現在世代が作り上げる健全な社会を将来世代に引き渡すことはできない。その意味で、「21世紀環境立国戦略」における持続的な社会に向けての総合的な取組は人間の視点が欠落していると言わざるをえない。

まずは、日本型持続可能な社会として、循環型社会、低炭素社会、自然共生社会の統合を標榜するのはよしとしよう。しかし、それだけでは、国際社会で合意されてきたSDの一部だけしか実施していないことになる。早急に、次の段階、すなわち、社会発展と人権の要素を盛り込んだ総合的な法体制を構築すべきであろう。

おわりに

SD概念は、世代間衡平の考えが根底にある⁸⁰⁾。『我ら共通の未来』においてもSD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」と定義されているとおりである。将来世代と現在世代をつなぐのは人間である。しかし、人間至上主義とは違う。調和の中の人間中心主義である。従来のように自然環境を征服して自らの欲望を満たすことはできない。それを現在世代が行ってしまえば、将来世代がよって立つ基盤が失われる。

将来世代と現在世代という時間軸におけるSDのみならず、世代内衡平という空間軸におけるSDも大きな問題である。ここに、経済発展や社会発展の格差が表れている。そこには、人権の視点で対処しなければ解決できない問題もある。

日本型持続可能社会における世代内衡平の問題は人権の視点を持つことが重要である。持続可能な発展に深刻な脅威となる状況は貧困だけではない。人身売買、人種・民族・宗教等に対する不寛容、排外主義、雇用の喪失などもまた持続可能な社会に脅威を与えるものである⁸¹⁾。

昨今の日本の雇用の喪失問題を見ても、そのことが持続可能な社会に及ぼす影響は決して小さくない。ブルントラント氏が述べているように、環境とは私たちの住むところであり、発展とはその中で私たちの生活を良くするように努力することである⁸²⁾。人間環境が悪化すれば必ず生態系に悪い影響がでる。その意味でも、調和のとれた社会の中の人間存在に焦点をあてた持続可能な社会構築をぜひとも目指すべきであろう。

*これは平成20年度国際学部共同研究の成果の一部である。

注

- 1) Part II : Guideline for Reporting on NSDS (www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/japan/2003nsds-japan.pdf)
- 2) この表現がはたしてSDと同じ意味で使われているか疑問を呈する論調もあるが、政府の報告書を見る限り、SDと同じと考えられる。そこで、これは、「持続可能な社会」と言い換えて使用することにする。
- 3) 高村ゆかり「持続可能な発展(SD)をめぐる法的問題」ジュリスト増刊1999.5.15号、36頁
- 4) 豊澄智己「循環型社会の構築ー「持続可能な発展」を基にしてー」経研会紀要第4巻(2002年)、82頁
- 5) ドネラ H.メドウズ ほか「成長の限界ーローマ・クラブ「人類の危機」レポート」(1972年)
- 6) 都留重人監訳「経済成長の代価」(1971年)
- 7) 堺屋太一訳「経済成長擁護論」(1986年)
- 8) Coomer, James "The nature of the Quest for a Sustainable Society", J. Coomer (ed). *Quest for a Sustainable Society*. Oxford Pergamon Press, 1979 森田恒幸・川島康子「『持続可能な発展論』の現状と課題」三田学会雑誌85巻4号(1993年)、7項
- 9) 1980年に国際自然保護連合(IUCN)が国連環境計画(UNEP)の委託により、世界自然基金(WWF)などの協力を得て作成した地球環境保全と自然保護の指針を示す文書である。
- 10) 高村、36頁
- 11) 3.「過去10年間に、新たな認識が生まれた。すなわち、環境の管理及び評価の必要性、環境、開発、人口及び資源の間の密接かつ複雑な相互関係、並びに特に都市部において人口増加により生じた環境への圧迫が、広く認識されるようになった。この相互関係を重視した総合的で、かつ、地域ごとに統一された方策に従うことは、環境的に健全で、かつ、持続的な社会経済の発展(environmentally sound and sustainable socio-economic development)を実現させる。」
- 12) Harlem Gro Brundtland, Sir Scott Lecture, Bristol, 1986
- 13) 大来佐武郎監修「地球の未来を守るために」福武書店(1987年)、28頁
- 14) 同、66頁
- 15) 高村、37頁
- 16) 同、36頁
- 17) 同、37頁
- 18) そこでは、たとえば、人権として環境権が挙げられている。作本直行「『持続可能な開発』の概念と法原則の確立」横浜国際経済法学第2巻第2号(1994年)、134頁
- 19) 高村、37頁
- 20) パトリシア・バーニー、アラン・ボイル「国際環境法」慶應義塾大学出版会(2007年)、92頁
- 21) 同、92-93頁
- 22) 同、97頁 その他、主要な手続的要素として、第10原則の意思決定への市民の参加と第17原則の環境影響評価を挙げている。さらに、グローバルな環境責任として第7原則の共通だが差異のある責任と第15原則の予防的アプローチを挙げる。
- 23) 同上
- 24) 同上
- 25) 同、100-101頁
- 26) 同、101頁
- 27) 同、102頁
- 28) 同、98頁
- 29) ICJ Rep.(1997), 7, at para140

- 30) たとえば、1994年砂漠化対処条約、1995年陸上活動に起因する海洋環境の保護に関する宣言、1997年日独環境協力協定等多数。
- 31) パトリシア・バーニー、アラン・ボイル、100頁
- 32) 同、99頁
- 33) 同、100頁
- 34) 同上
- 35) エピニー (Epiney) らも人間中心主義と生態系保存主義の理念は両立すると述べている。堀口健夫「『持続可能な開発』理念に関する一考察—その多様性と統合説の限界—」国際関係論研究20 (2003年)、57頁
- 36) 太田宏「持続可能な開発のメルクマール—持続可能性の目標と指標」日本国際連合学会編『持続可能な開発の新展開』国際書院 (2006年)、15-16頁
- 37) 同上
- 38) ヨハネスブルグ宣言、パラグラフ2
- 39) 同、パラグラフ3
- 40) 同、パラグラフ18
- 41) 同、パラグラフ28
- 42) 大塚直『環境法第2版』有斐閣(2006年)、3-23頁
- 43) 森島昭夫他、「座談会 環境低負荷型社会の実現に向けて」ジュリスト増刊1999.5.15号、3-4頁
- 44) ここでいう「持続的発展が可能な」と「持続可能な発展」との用語の違いについて、英訳はともに‘Sustainable development’なのにわざわざ「持続的発展が可能な」という用語を使用したのは、発展自体の内実の問い直しが行われず、現在までの発展のあり方をそのまま続けていくという解釈が成り立ちえないか、という問題が提起されている。工藤秀明「『循環型社会』と『持続可能な発展』・覚書」オイコノミカ第42巻第3・4号 (2006年)、112-117頁
- 45) 第3次環境基本計画、4頁
- 46) 同上
- 47) 21世紀環境立国戦略、4頁
- 48) 環境基本法第15条
- 49) 第3次環境基本計画、4頁
- 50) 21世紀環境立国戦略、3-4頁
- 51) 同、5項
- 52) 同、3-4頁
- 53) 平成20年環境・循環型社会白書
- 54) 大塚、414-415頁
- 55) 京都議定書目標達成計画
- 56) 同上
- 57) 特定の事業者政策の目的や環境管理の目標達成のための個別の施策に関して、個々の主体が自ら一定の目標を設定し、そのための施策を決定し、具体的行為を実施したうえで、実施状況を確認・評価し、さらに新たな目標設定に向かうよう誘導する手法。
- 58) 法的義務を履行させることにより、環境負荷の低減などを行う手法。
- 59) 市場メカニズムを前提とし、インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする手法。
- 60) 環境保全の取り組みが求められる主体について、その主体に関する環境に関わる情報が当該主体の自主的公表等により他の者に伝わる仕組みとし、当該主体が環境保全の取り組みを行うインセンティブとする手法。

- 61) 第三次生物多様性国家戦略
- 62) 平成20年環境・循環型社会白書
- 63) 21世紀環境立国戦略、5頁
- 64) 同、4頁
- 65) 安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議準備委員会事務局「諸外国における持続可能な発展に関する戦略」（平成20年6月）、3頁
- 66) 同上
- 67) 同上
- 68) 同、3-4頁
- 69) 同、4頁
- 70) 同、11頁
- 71) 同上
- 72) 同、12頁
- 73) 同上
- 74) 太田、16頁
- 75) 高村、37頁
- 76) 西村智朗「現代国際法における『持続可能な発展』概念の到達点ーヨハネスブルグ会議から見た国際環境法の現状と課題ー」法政論集202号（2004年）、194頁
- 77) 同上
- 78) 同、205頁
- 79) 大塚、47頁
- 80) 西村、203頁
- 81) ヨハネスブルグ宣言、パラグラフ19
- 82) 『地球の未来を守るために』ブルントラント委員長の緒言