

「廃棄物」から「資源」へ 大きな潮流にむけての視点

第二回 SDGsと廃棄物問題

織 朱實 上智大学地球環境学研究所 教授 (法学博士)
Akemi Ori

1986年3月早稲田大学法学部卒業後、東京海上火災保険株式会社に入社。2008年関東学院大学法学部教授を経て、現在は上智大学教授 (法学博士)。2006年より上海大学招聘教授、2006-2010年三井化学株式会社社外取締役、2010年より独立行政法人製品評価技術基盤機構監事を歴任。環境省中央環境審議会自動車排ガス総合対策小委員会、経済産業省産業構造審議会 産業技術環境分科会 産業環境対策小委員会、国土交通省建設リサイクル推進施策検討小委員会等、また各地方自治体、学術会議などの審議会・委員会の委員を務める。専門は環境法。



◆連載にあたって◆

従来、「廃棄物」はいわゆる「廃棄物」の世界の中で完結しており、その閉じられた世界の中で問題の解決が探求されていた。しかし、地球規模での資源問題に直面している現在では、廃棄物を資源としていかに効率的に利用していくかが大きな課題となっている。さらに、地球環境問題解決に向けての新たなアプローチであるSDGsにおいても、廃棄物は重要なテーマである。このように、現在の地球規模の環境問題を考える際には、従来の閉じられた世界の中で廃棄物問題をとらえるだけでなく、資源、エネルギー、環境ガバナンス、と様々な角度から廃棄物問題をとらえていかなければならなくなっている。日本の廃棄物行政も、こうした世界的な潮流と無関係ではいられない。

この4回の連載では、新しい環境政策の潮流の中で、日本の廃棄物行政がどのような方向に動いていくべきなのか、海外の動向も見据えて、今後のあり方を考えていくための視点を検討していきたい。

1 SDGsとはなにか

(1) SDGsとMDGs

近年、環境政策を考える際の重要なキーワードとなっているのがSDGsである。SDGs (Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標) は、2015年9月に国連サミットにおき、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)」として採択された世界が達成すべき2016年から2030年までの長期目標である。17の目標、169のターゲットが掲げられている (表1)。この17の目標と169のターゲットを踏まえつつ、各国政府が国家目標を定め、国家戦略等に反映していくことが想定されている。

表1 SDGs1の目標

	Goal 1 あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる End poverty in all its forms everywhere
	Goal 2 飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
	Goal 3 あらゆる年齢の全ての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages

	Goal 4 全ての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all
	Goal 5 ジェンダー平等を達成し、全ての女性及び女児の能力強化を行う Achieve gender equality and empower all women and girls
	Goal 6 全ての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all
	Goal 7 全ての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all
	Goal 8 包摂的かつ持続可能な経済成長及び全ての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用 (ディーセント・ワーク) を促進する Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all
	Goal 9 強靱 (レジリエント) なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進及びイノベーションの推進を図る Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation
	Goal 10 各国内及び各国間の不平等を是正する Reduce inequality within and among countries
	Goal 11 包摂的で安全かつ強靱 (レジリエント) で持続可能な都市及び人間居住を実現する Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable
	Goal 12 持続可能な生産消費形態を確保する Ensure sustainable consumption and production patterns
	Goal 13 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 Take urgent action to combat climate change and its impacts

	<p>Goal 14 持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development</p>
	<p>Goal 15 陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の経営、砂漠化への対処、並びに土地の劣化の阻止・回復及び生物多様性の損失を阻止する Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss</p>
	<p>Goal 16 持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、全ての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels</p>
	<p>Goal 17 持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development</p>

行動計画であり議論は先進国による ODA のあり方や新興国のガバナンスをいかに構築・維持していくかなどに集中した。この過程では、先進国の課題には触れられておらず、先進国内に顕在化しつつあった格差問題についても具体的な改革目標などは設定されなかった。MDGs は 15 年の間に、世界共通の枠組みを示すことにより、貧困の削減などの援助の効果をあげるなど一定の成果を上げてきた(詳細については、「ミレニアム開発目標報告」参照)。しかし、世界で発生している課題を解決するためには、途上国のみならず焦点をあてた政府主導の行動計画では限界があること、世界共通な重要な課題である環境関係の目標が1つだけであったことなど、15 年の経験で不足している部分も明らかになり、SDGs にむけての議論がはじめられた。

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS
17 GOALS TO TRANSFORM OUR WORLD



(2) SDGs の特色

SDGs は、その策定過程においても MDGs とは異なっていた。MDGs を引き台としながら、2002 年の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」、2010 年の「MDGs サミット」、2012 年の「国連持続可能な開発会議(リオ+20)」、さらにはオープン・ワーキング・グループ等3年間の合意形成過程を通して、政府機関だけでなく民間企業や NGO など広い関係者が議論に参加し、目標設定を検討した。その結果2015年の9月に、ローマ法王、オバマ大統領、習近平国家主席、日本からは安倍総理が出席した SDGs 採択サミットが開催された。MDGs が SDGs へと発展してきた背景には、MDGs の行政主体アプローチでは地球規模の課題解決が困難であり、企業や NGO 等の民間が主体的に各種の課題に取り組んで始めて、持続的な改革と成長が達成できるということがある。各種の目標の中には、行政だけでは達成できず、民間の協力とイノベーションがありはじめて達成できるものが多数あるのである。

SDGs 策定の背景を理解するためには、SDGs に先駆け 2000 年に国連で策定された「ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals(MDGs))」を理解する必要がある。MDGs は、2000 年 9 月、ニューヨークで開催され 189 カ国が参加した国連ミレニアム・サミットにおいて、21 世紀の国際社会の目標として、7つのテーマ((1) 平和、安全及び軍縮、(2) 開発及び貧困撲滅、(3) 共有の環境の保護、(4) 人権、民主主義及び良い統治、(5) 弱者の保護、(6) アフリカの特別なニーズへの対応、(7) 国連の強化)に対して国際社会が連携・協調して取り組むことを合意した国連ミレニアム宣言と、1990 年代に主要な国際会議で採択された国際開発目標を統合し、まとめたものである。「誰一人取り残さない(no one left behind)」社会の実現を目指し、経済・社会・環境をめぐる広範な課題に統合的に取り組む長期目標であった。MDGs は、開発途上国の課題を解決することを主眼においた政府主導の

このように SDGs は、MDGs を発展させるものであり、その大きな特徴は、先進国と途上国を2分するアプローチではなく、先進国においても自国内での取組が必要とされている点、持続可能な開発の3側面(経済・社会・環境)に関する課題がひとつの目標に統合されている点、フォローアップの仕組が作られている点にある。このフォローアップのための明確な指標が策定されていることにより、SDGs はより実効性のある目標

2 SDGs と廃棄物問題

となっている。SDGs においては、15 年間にわたり、実施状況を体系的にフォローアップ&レビューすることが求められており、例えば年1回の国連「ハイレベル政治フォーラム」(HLPF) によるフォローアップ、国連事務総長による SDGs の進捗の報告等がある。この SDGs の進捗を測定するための「指標」は、国連統計委員会や関連会合(「SDG 指標に関する機関間専門家グループ (IAEG-SDGs) 会合」等) での議論を経て、2017 年 7 月の国連総会において、採択されている。

廃棄物問題は様々な形で SDGs 目標と関わっている。たとえば、途上国のインフォーマルセクターの問題は、目標 1 の、不適切な埋立処分、野焼き、不法投棄などは目標 3 に、不法投棄された廃棄物による地下水汚染は、目標 6 にかかわってくる。なお、UNEP と ISWA(International Solid Waste Assotiaton) による Global Waste Management Outlook(2015)※1 では、ISWA の目標と SDGs の目標を関

表 2 UNEP/ISWA, "Proposed Global Waste Management Goals within the Post 2015 Development Agenda

地球規模の廃棄物管理目標		関連する SDGs 目標・ターゲット	
W.1	2020 年までに、すべての人が適切、安全且つ安価な固形廃棄物収集サービスにアクセスできるようにする	11 包摂的で安全かつ強靱(レジリエント)で持続可能な都市及び人間居住を実現する	11.1 2030 年までに、すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する。 11.6 2030 年までに、大気、水質及び一般並びにその他の廃棄物の管理に特別な注意を払うことによるものを含め、都市の一人当たりの環境上の悪影響を軽減する。 11.b 2020 年までに、包含、資源効率、気候変動の緩和と適応、災害に対する強靱さ(レジリエンス)を目指す総合的政策及び計画を導入・実施した都市及び人間居住地の件数を大幅に増加させ、仙台防災枠組 2015-2030 に沿って、あらゆるレベルでの総合的な災害リスク管理の策定と実施を行う。
		3 あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する	3.9 2030 年までに、有害化学物質、ならびに大気、水質及び土壌の汚染による死亡及び疾病の件数を大幅に減少させる。
W.2	2020 年までに、管理されていない埋立処分と野焼きを減少させる		12.4 2020 年までに、合意された国際的な枠組みに従い、製品ライフサイクルを通じ、環境上適正な化学物質やすべての廃棄物の管理を実現し、人の健康や環境への悪影響を最小化するため、化学物質や廃棄物の大気、水、土壌への放出を大幅に削減する。
W.3	2030 年までに、すべての廃棄物、特に有害廃棄物に対して環境に配慮する持続可能な管理を確実にする	12 持続可能な生産消費形態を確保する	12.5 2030 年までに、廃棄物の発生防止、削減、再生利用及び再利用により、廃棄物の発生を大幅に削減する。
W.4	2030 年までに、予防と 3R(リデュース、リユース、リサイクル)による廃棄物の発生を大幅に削減し、グリーン・ジョブを創出する		12. 開発途上国に対し、より持続可能な消費・生産形態の促進のための科学的・技術的能力の強化を支援する。
W.5	2030 年までに、全ての小売業および消費者レベルでの一人当たりの食品廃棄量を半減させ、サプライチェーンでは食品ロスを減少させる	2 飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する【経安、国地総：全般】	12.3 2030 年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食品ロスを減少させる。
W.6 (also linked to W.4)	循環型経済の促進によるグリーン・ジョブの創出 最貧都市におけるインフォーマルセクターを、廃棄物と資源管理のメインストリームに統合することによって持続可能な生活レベルを達成させる。	1 あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる。	1.1 2030 年までに、現在 1 日 1.25 ドル未満で生活する人々と定義されている極度の貧困をあらゆる場所で終わらせる。 1.2 2030 年までに、各国定義によるあらゆる次元の貧困状態にある、すべての年齢の男性、女性、子どもの割合を半減させる。
		8 包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用(ディーセント・ワーク)を促進する	8.2 高付加価値セクターや労働集約型セクターに重点を置くことなどにより、多様化、技術向上及びイノベーションを通じた高いレベルの経済生産性を達成する。 8.3 生産活動や適切な雇用創出、起業、創造性及びイノベーションを支援する開発重視型の政策を促進するとともに、金融サービスへのアクセス改善などを通じて中小零細企業の設立や成長を奨励する。 8.7 強制労働を根絶し、現代の奴隷制、人身売買を終らせるための緊急かつ効果的な措置の実施、最悪な形態の児童労働の禁止及び撲滅を確保する。2025 年までに児童兵士の募集と使用を含むあらゆる形態の児童労働を撲滅する。 8.8 移住労働者、特に女性の移住労働者や不安定な雇用状態にある労働者など、すべての労働者の権利を保護し、安全・安心な労働環境を促進する。 8.4 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 年計画枠組みに従い、経済成長と環境悪化の分断を図る。
W.7 (also linked to W.4)	2030 年までに、廃棄物の予防、資源効率化、環境に優しいグリーン産業技術の利用によって、産業廃棄物を発生源から削減する	9 強靱(レジリエント)なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進及びイノベーションの推進を図る	9.4 2030 年までに、資源利用効率の向上とクリーン技術及び環境に配慮した技術・産業プロセスの導入拡大を通じたインフラ改良や産業改善により、持続可能性を向上させる。すべての国々は各国の能力に応じた取組を行う。(Note also 9.1 and 9.3)

地球規模の廃棄物管理目標		関連する SDGs 目標・ターゲット	
その他の関連			
(Linked to W.2)	2020年までに、管理されていない埋立処分と野焼きを減少させる	6 すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する	6.3 2030年までに、汚染の減少、投棄の廃絶と有害な化学物・物質の放出の最小化、未処理の排水の割合半減及び再生利用と安全な再利用の世界的規模で大幅に増加させることにより、水質を改善する。
		14 持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する	14.1 2025年までに、海洋ごみや富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する。
		15 陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の経営、砂漠化への対処、ならびに土地の劣化の阻止・回復及び生物多様性の損失を阻止する	15.1 2020年までに、国際協定の下での義務に則って、森林、湿地、山地及び乾燥地をはじめとする陸域生態系と内陸淡水生態系及びそれらのサービスの保全、回復及び持続可能な利用を確保する。
(Linked to W.3)	2030年までに、すべての廃棄物が、環境に配慮した管理を確保できるようにする。	13 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*【国地気候：全般】	(See discussion earlier in this section, and Topic Sheet 1)
		7 すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する	7.2 2030年までに、世界のエネルギーミックスにおける再生可能エネルギーの割合を大幅に拡大させる。

出典) UNEP/ISWA, "Global Waste Management Outlook (2015)"

United Nations Environment Programme, 2015

P9 Table 1.1 の表を筆者が翻訳

表3 SDGs 目標 12：持続可能な生産消費形態の確保のターゲット

12.1	持続的な消費と生産に関する10年枠組みプログラム(10YFP)を実施し、先進国主導の下、開発途上国の開発状況や能力を勘案し、すべての国々が対策を講じる。
12.2	2030年までに天然資源の持続可能な管理および効率的な利用を達成する。
12.3	2030年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食品廃棄物を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食品の損失を減少させる。
12.4	2020年までに、合意された国際的な枠組みに従い、製品ライフサイクルを通じて化学物質やすべての廃棄物の環境に配慮した管理を達成し、大気、水、土壌への排出を大幅に削減することにより、ヒトの健康や環境への悪影響を最小限に留める。
12.5	2030年までに、予防、削減、リサイクル、および再利用(リユース)により廃棄物の排出量を大幅に削減する。
12.6	大企業や多国籍企業をはじめとする企業に対し、持続可能な慣行を導入し、定期報告に持続可能性に関する情報を盛り込むよう奨励する。
12.7	国内の政策や優先事項に従って持続可能な公共調達慣行を促進する。
12.8	2030年までに、あらゆる場所の人々が持続可能な開発および自然と調和したライフスタイルに関する情報と意識を持つようにする。
12.a	開発途上国に対し、より持続可能な生産消費形態を促進する科学的・技術的能力の強化を支援する。
12.b	持続可能な開発が雇用創出、地元の文化・製品の販促につながる持続可能な観光業にもたらす影響のモニタリングツールを開発・導入する。
12.c	破壊的な消費を奨励する非効率な化石燃料の補助金を合理化する。これは、課税の再編や該当する場合はこうした有害な補助金の段階的廃止による環境影響の明確化などを通じ、各国の状況に応じて市場の歪みを是正することにより行うことができる。また、その際は開発途上国の特別なニーズや状況を考慮し、開発への悪影響を最小限に留め、貧困層や対象コミュニティを保護するようにする。

連づけた表が作成されている(表2)。この中でもSDGs目標12は、日本が推進してきた循環型社会と密接な関連を有するものであり、廃棄物の分野では重要である。日本政府は、持続可能な開発目標(SDGs)に係る施策の実施について、関係行政機関相互の緊密な連携を図り、総合的かつ効果的に推進するため、全国務大臣を構成員とする持続可能な開発目標(SDGs)推進本部を設置し、「持続可能な開発目標(SDGs)を達成するための実施指針(2016年)を発表している。たとえば、ターゲット12.2、12.5に関連しては循環型社会形成推進基本法に基づく、各種廃棄物・リサイクル法の取組、第三次循環型社会形成推進基本計画(2013年)において、物質フロー指標を定め、毎年点検を行っていること、12.2、12.3、12.5に関連しては食品ロス削減にむけての取組が施策概要として紹介されている(表3)。現在検討が行われている第四次循環基本計画においても、SDGsを念頭においた統合的施策が示されることになるだろう。現時点の計画案のなかでも、この点について以下のような記載がある。「SDGs及びターゲットは統合され不可分のものである。例えば、食品ロスの減少というターゲットは、「飢餓の撲滅」、「資源効率の改善」、「気候変動対策を国別の対策及び計画に盛り込むこと」、「パートナーシップ」など様々な目標、ターゲットと関係し、それらとの同時達成につながる可能性がある。」^{※2}

SDGsがこのように官民協働のアプローチを想定していることから、民間の関与も重要になってくる。その1つの形として国連グローバル・コンパクトがある。国連グローバル・コンパクトは、責任ある創造的なリーダーシップを発揮する企業が、社会の良き一員として行動し、持続可能な成長を実現するための世界的な枠組み作りに参加する自発的な取組であり、1999年のダボス会議の席上でコフィ・アナン国連事務総長の提案をうけて、現在は世界160ヶ国、約13,000企業が参加している取組である。^{※3} SDGs目標達成に向けても、様々な取組を行っている。また、SDGs採択とほぼ同時に、国連グローバル・コンパクト、GRI(Global Reporting Initiative)、持続可能な開発のための世界経済人会議(WBCSD)による「SDG Compass:SDGsの企業行動指針—SDGsを企業はどう活用するか—」が発表された。ここでは、企業がSDGsを実施するための指針として、5つのステップが示された(SDGsのゴール・ターゲットの優先順位付けやSDGsを踏まえた企

業ごとの目標設定、本業への取り込みと、ステークホルダーとの連携、SDGsへの貢献に関する報告とコミュニケーション)。また、日本経団連は、2017年11月、「企業行動憲章」を改定し、民間セクターの創造性とイノベーションの発揮によってSDGsの達成を目指そうとの記載が入れられた。^{※4}

※1 <https://www.unenvironment.org/resources/report/global-waste-management-outlook>

※2 第四次循環型社会形成推進基本計画(案)(平成30年2月15日時点)

※3 <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants?page=2>

※4 <http://www.keidanren.or.jp/policy/cgcb/charter2017.pdf>

3 おわりに

SDGsは、世界が直面している貧困や衛生、環境問題を人類が協働して立ち向かうためのゴールを示している。地球規模で人類が抱えている問題に対しては、経済、社会、環境の3つをバランスよく統合していくアプローチが重要であり、先進国、途上国問わずに解決に向けて動いていく必要がある。廃棄物問題は、環境問題の中でも様々な目標にかかわる課題であり、一つのターゲットだけ独立したものではない。例えば、前述したインフォーマルセクターがもたらす廃棄物の不適正処理は目標の都市問題や水問題、衛生、健康問題にかかわるだけでなく、貧困や教育問題とも密接にかかわっていく問題である。SDGs達成に向けて世界が動いている中、日本の廃棄物問題においても、今までのように個別の問題をいかに解決するかという視点だけでなく、より社会や経済全体を見ながら、長期的な根本的な問題解決視点が必要になってくる。このように、環境問題へのアプローチを大きく変えていくSDGsのアプローチは、廃棄物政策、あるいは廃棄物事業にかかわるすべての関係者に、大きな意識改革を求めることになるだろう。日本は、既に循環型社会構築に向けてモデルとされるような取組を実施してきており、世界にむけて3Rや資源効率性の技術、社会システムを発信できる立場にもある、SDGsの目

標達成に向けて日本政府、企業、個人ができることはまだまだあるのではないだろうか。

参考資料

「特集 SDG s時代の循環型社会の指標と目標」

廃棄物資源循環学会誌 Vol.28.No.68 (2017) pp399-473

小野川和延「廃棄物処理分野における国際展開」

OECC 会報 82 号 (2017)pp11-13

