

# グローバルイシューと自治体職員 ～地球温暖化とSDGsを事例に～

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授 小池 治



## はじめに

2018年7月23日、埼玉県熊谷市では最高気温が41.1度に達し、わが国の最高気温を更新した。同日には東京都青梅市でも都内初の40度超えとなる40.8度を記録するなど、2018年は記録的な猛暑の年となった。異常気象は世界各地でも相次ぎ、アメリカのカリフォルニア州ロサンゼルスでは史上最高気温45度を記録した。同市周辺では大規模な山火事が相次いで発生し、25万人が避難する事態になった。

しかし、地球温暖化は自然の気まぐれではない。産業革命以来の人間活動がもたらしたものである。国際社会は2015年にパリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）において、気温上昇を産業革命前から2度未満（できれば1.5度未満）に抑える温室効果ガス削減目標を採択した。これがポスト京都議定書、すなわち「パリ協定」である。だが、国連環境計画（UNEP）によれば、ほぼ横ばいだった世界の温室効果ガスの総排出量は近年再び増加に転じている。専門家は、現状のままなら、早ければ2030年にも世界の平均気温が産業革命前より1.5度上昇し、今世紀末には3度まで上昇して破滅的な事態を招くと警告する。

しかしながら、温暖化に対する日本の地方自治体の対応は、残念ながら積極的とはいえない。パリ協定を受けて、日本政府は2030年度までに2013年比で温室効果ガスを26%削減する約束草案を国連に提出した。そして「地球温暖化対策の推進に関する法律」を改正し、地方自治体（一部事務組合を含む）に対して温暖化対策の実行計画（地方公共団体実行

計画）の策定を義務付けた。地方公共団体実行計画は「事務事業編」と「区域施策」の二つから構成されている。事務事業編は温室効果ガスの排出量の削減や吸収作用の保全及び強化のための措置に関する計画である。一方の区域施策は、その区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出の抑制等を行うための施策に関する事項を定める計画で、中核市未満の市区町村は策定が努力義務とされている。

2018年の環境省の調べによれば、都道府県及び市区町村1,788団体のうち1,500団体（83.9%）が地方公共団体実行計画（事務事業編）を策定しているが、再生可能エネルギーの導入を定めた自治体は全体の4分の1にすぎない。吸収源対策を定めた自治体は1割であり、その内訳は、都市緑化の推進が6.7%、森林吸収源対策が3.3%となっている。

一方、区域施策は1,788団体のうちの1,292団体（72.3%）が定めていない。区域施策を定めていない理由としては、「計画を策定・改定するための人員が不足しているため」が1,071団体（80.6%）と最も多く、次いで「地球温暖化対策に関する専門的知識が不足しているため」が802団体（60.3%）となっている。

## SDGsと地方自治体

地球温暖化は、将来の世代に深刻な影響をもたらす。そこで2015年に国連は、2030年までに全世界の国々が達成すべき17の目標と169のターゲットを定めたSDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）を採択した。表1に示したように、SDGsの主たる対象は開発途上国であるが、そこにはエネルギー、持続可能な消費と生産、気候

変動、海洋資源や森林の持続可能な利用、生物多様性の保全など、先進国が積極的に取り組むべき重要課題も多く盛り込まれている。

表1 国連「持続可能な開発目標(SDGs)」の概要

目標1 貧困の撲滅	あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる
目標2 飢餓	飢餓を終わらせ、食糧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
目標3 保健	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
目標4 教育	すべての人々への包括的かつ公平な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する
目標5 ジェンダー	ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女子のエンパワーメントを行う
目標6 水・衛生	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
目標7 エネルギー	すべての人々の安価かつ信頼できる持続可能な現代的エネルギーへのアクセスを確保する
目標8 経済成長、雇用	包括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ディーセント・ワーク(適切な雇用)を促進する
目標9 インフラ、産業化・イノベーション	レジリエントなインフラ構築、包括的かつ持続可能な産業化の促進、及びイノベーションの拡大を図る
目標10 不平等	各国内及び各国間の不平等を是正する
目標11 持続可能な都市	包括的で安全かつ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
目標12 持続可能な消費と生産	持続可能な生産消費形態を確保する
目標13 気候変動	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
目標14 海洋資源	持続可能な開発のために海洋資源を保全し、持続的に利用する
目標15 陸上資源	陸域生態系の保護・回復・持続可能な利用の推進、森林の持続可能な管理、砂漠化への対処、並びに土地の劣化の阻止・防止及び生物多様性の損失の阻止を促進する
目標16 平和	持続可能な開発のための平和で包括的な社会の促進、すべての人々への司法へのアクセス提供、及びあらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包括的な制度の構築を図る
目標17 実施手段	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

(日本語訳は、内閣府地方創生推進事務局「地方創生に向けた自治体SDGsの推進について」による)

例えば、日本の食料自給率はカロリーベースで39%にすぎず、多くの食料を世界中から輸入している。しかし、生産国では大量の水やエネルギー、化学肥料や農薬を投じて農産物を生産しており、環境破壊や温暖化の原因となっている。その一方で、日本人は年間約646万トンもの食品を食べずに廃棄している(農林水産省2015年度推計値)。わが国のコメの年間生産量が約800万トンだから、それに近い量の食品を食べずに捨てているのだ。

また、食品の包装や容器には多くのプラスチックが使用されているが、1人あたりの使い捨てプラスチックごみの発生量は、日本はアメリカに次いで世界2位である。プラスチック循環利用協会の資料によれば、日本のプラスチックごみの総量は年間900

万トンに達する。その27%はリサイクルされているが、大半は焼却され、残りが埋め立てられるか投棄されている。焼却で発生する熱はエネルギーとして回収されるが、二酸化炭素が排出されることに変わりはない。プラスチックごみについては、マイクロプラスチックによる海洋汚染が問題になり、2018年6月にカナダのシャルルボアで開催されたG7サミットでは「海洋プラスチック憲章」が提起された。そこには、プラスチック容器の再利用またはリサイクル率を2030年までに55%以上、2040年までに100%に上げるなどの目標が盛り込まれたが、日本政府は国内法が未整備であるなどとして、アメリカとともに署名をしなかった。

地球温暖化はもはや引き返すことのできないレベルに達している。かけがえのない地球を未来の世代に継承するためには、大量生産・大量消費・大量廃棄のシステムを見直し、持続可能なものへと変革しなければならない。その出発点となるのは、地域における人々の行動変容である。だからこそ、住民に最も身近な政府である地方自治体の行動がきわめて重要になる。しかしながら、SDGsに対する地方自治体の意識は残念ながら高いとはいえない。2017年に内閣府地方創生推進事務局が全国の1,797の自治体(47都道府県、786市、757町、184村、23特別区)を対象に実施した「SDGsに関する全国アンケート調査」(回答数684団体、回答率38.1%)によれば、370団体(54.1%)が「SDGsの存在を知らない(今回の調査で初めて認識した)」と回答している。SDGsの取組については、「既に十分推進している」が1団体(0.1%)、「ある程度推進している」が55団体(8.0%)であり、「推進しておらず今後推進していく予定もない」が442団体(64.6%)となっている。

後述するように、政府はSDGs国内実施指針を策定し、地方自治体や民間部門と連携してSDGsの達成に取り組むとしているが、温暖化対策と同様に、SDGsに対する自治体の感度は鈍いと言わざるを得

ない。

## 環境未来都市と自治体SDGs

パリ協定の翌2016年12月、政府のSDGs推進本部はSDGs国内実施指針（ガイドライン）を決定した。指針は「持続可能で強靱、そして誰一人取り残さない、経済、社会、環境の統合的向上が実現された未来への先駆者を目指す」というビジョンを掲げ、8の優先分野（①あらゆる人々の活躍の推進、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、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）に140の施策を盛り込んだ。そして2017年12月に「SDGsアクションプラン2018」を決定した。

SDGsアクションプランは、3つの柱で構成されている。第1は、SDGsと連動する「Society 5.0」の推進である。ここではSDGsが掲げる社会課題や潜在ニーズに効果的に対応するため、破壊的イノベーションを通じた「Society 5.0」や「生産性革命」を実現するとしている。第2は、SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくりであり、政府が一体となって先進的モデルとなる自治体を支援しつつ、成功事例を普及展開するとしている。そして第3に、SDGsの担い手としての次世代・女性のエンパワーメントを掲げている。国内では「働き方改革」「女性の活躍推進」「人づくり革命」などを着実に実施し、国際協力では「人間の安全保障」に基づき、保健、女性、教育、防災等への支援を推進するとしている。政府は「SDGsが創出する市場・雇用を取り込みつつ、国内外のSDGsを同時に達成し、日本経済の持続的な成長につなげていく」としており、ここにはSDGsを経済成長の手段と考える経済優先の思考が明確に示されている。

このうち、地方自治体の取組については、第2の「SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくり」に集中して記載されている。そのコアにあるのが「環境未来都市」構想である。「環境未来都市」構想は2008年から内閣府が推進してきたもので、温室効果ガスの大幅な削減など高い目標を掲げて先進的な取組にチャレンジする30の都市を「環境モデル都市」として選定した。また、2011年には、環境・社会・経済の3つの側面において、より高いレベルの持続可能性を目指す11の都市・地域を「環境未来都市」に選定し、これらをまとめて「環境未来都市」構想と呼んだ。そしてSDGsの実施に当たって、「環境未来都市」構想はSDGsの理念と軌を一にするものであるとして、地方創生と「環境未来都市」構想を結び付け、そこにSDGsの手法を取り入れて戦略的に進めていくことにより、わが国全体における持続可能な経済社会づくりの推進を図り、その優れた取組を世界に発信するとした。

この方針を受けて内閣府地方創生推進事務局は、2018年6月に29都市を「SDGs未来都市」に選定し、その中で特に先導的な取組とされる10事業を「自治体SDGsモデル事業」として選定した。そして、国としてこれらの取組を支援するとともに、成功事例の普及展開等を行い、地方創生の深化につなげるとした。

表2は、「自治体SDGsモデル事業」に選定された自治体の一覧である。このうち、環境未来都市からの継続は、北海道下川町、横浜市、北九州市である。また、環境モデル都市からは北海道ニセコ町、下川町、横浜市、富山市、北九州市、熊本県小国町が選定されている。したがって、新たに自治体SDGsモデル事業に選定されたのは、神奈川県、鎌倉市、真庭市、壱岐市の4団体になる。これらは、「自治体にSDGsを導入し、経済・社会・環境に係わる諸課題の解決に統合的に取り組むことは持続可能な発展をもたらす、国全体としての地方創生の推進に



つながる」という発想に沿って選定されたものである。例えば、ニセコ町の「NISEKO生活・モデル地区」は、町の市街地の約9haのエリアに、SDGsの理念を踏まえた、景観に配慮した高気密・高断熱住宅、多様な年齢・所得構成、活発な自治活動が担保されたモデル地区を形成するとしている。また、富山市では、LRTネットワーク等の公共交通活性化施策に加え、地域資源の地産地消を達成する自立分散型エネルギーインフラネットワークと組み合わせることにより、コンパクトシティを深化させ、持続可能な付加価値創造都市を目指すとしている。

表2 自治体 SDGs モデル事業一覧

北海道ニセコ町	NISEKO 生活・モデル地区構築事業
北海道下川町	SDGs パートナーシップによる良質な暮らし創造実践事業
神奈川県	SDGs 社会的インパクト評価実証プロジェクト
神奈川県横浜市	“連携”による横浜型「大都市モデル」創出事業
神奈川県鎌倉市	持続可能な都市経営「SDGs 未来都市かまくら」の創造
富山県富山市	LRT ネットワークと自立分散型エネルギーマネジメントの融合によるコンパクトシティの深化
岡山県真庭市	永続的発展に向けた地方分散モデル事業
福岡県北九州市	地域エネルギー次世代モデル事業
長崎県杵岐市	Industry4.0 を駆使したスマート6次産業化モデル構築事業
熊本県小国町	地熱をはじめとするエネルギー研究・交流拠点づくり

資料出所:内閣府地方創生推進事務局「自治体 SDGs モデル事業(10 事業)」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/pdf/result03.pdf>

## 「Society 5.0」 とSDGs

ただし、地方レベルのSDGsは「環境未来都市」に限定されるわけではない。政府は「Society 5.0」の推進を日本版SDGsモデルの柱に据えており、健康・長寿の達成や地域活性化、生物多様性、森林、海洋等の環境の保全など、自治体行政と深く関わる分野についても、IoT (Internet of Things) や人工知能(AI)、ロボットや自動走行、ビッグデータといった先端技術を積極的に取り入れ、経済発展と社会的課題の解決を両立させるとしている。

端的な例として、農業を取り上げよう。内閣府の説明によれば、「Society 5.0」の世界では、気象情報、農作物の生育情報、市場情報、食のトレンド・ニーズといった様々な情報を含むビッグデータをAIで解析することで、ニーズに合わせた収穫量の設定、天候予測などに併せた最適な作業計画、経験やノウハ

ウの共有、販売先の拡大などを通じた営農計画を策定できるようになる。また、ロボットトラクタなどによる農作業の自動化・省力化、ドローンなどによる生育情報の自動収集、天候予測や河川情報に基づく水管理の自動化・最適化などによって超省力・高生産なスマート農業が実現され、自動配送車などにより欲しい消費者に欲しい時に農産物を配送するといったことができるようになる。その結果、社会全体として食料の増産や安定供給、農産地での人手不足問題の解決、食料のロス軽減や消費を活性化することが可能になるとしている。

しかし、わが国の農業や林業の現実、この理想的なストーリーとはかけ離れている。高齢化や人口流出によって耕作放棄地が増え続けている農村地域において、AIやロボットによる持続可能な農林業はたして実現できるのだろうか。

## SDGsと自治体の国際協力

他方で、政府のSDGsアクションプランは、地方自治体や地方の企業の強みを活かした国際協力の推進を掲げている。そこでは開発途上国のSDGs達成に向けて、自治体や中小企業等が有する知見や技術を活かした協力を展開するとしている。政府は、地方の叡智を活用した国際協力をうたうが、ここにもビジネスの思惑がちらついている。「地方の中小企業の優れた技術を活用した海外展開支援」とは、言葉を換えれば、中小企業の海外ビジネス展開の支援である。もちろん、水道技術のように開発途上国のインフラ整備に地方自治体や地方の中小企業が貢献できる分野は確かにある。だが、日本の自治体が世界の持続可能な開発に貢献できる分野は、政府が考えている以上に多くある。例えば、日本のまちづくりや村おこしは、持続可能なコミュニティのモデルとなるものである。多くの外国人がその魅力にひかれ、日本を訪れている。また、筆者はアフリカの平和構築支援の一環として、アフリカの政府関係者に日本のまちづくりや村おこしの取組を紹介している

が、住民参加のまちづくりは途上国における地方自治のモデルになると考えている。

## Think Globally, Act Locally

温室効果ガス削減のパリ協定や国連のSDGsは、かけがえのない地球を未来の世代に引き継いでいくための国際的な約束である。各国政府には、この国際的な約束を遵守し、積極的に行動を起こす責任がある。だが、日本の場合は、自国の経済成長に利する分野についてのみ積極的に取り組むという‘ご都合主義’的な姿勢が目立つ。国政では経済界や産業界の意向が強く反映されるため、大量生産・大量消費・大量廃棄の経済システムを見直すような改革案はそもそも検討されない。一方、地方自治体の行政は、教育、環境、健康・福祉、社会インフラの整備や産業振興など住民生活全般にわたっており、温暖化対策やSDGsとも深く関係している。自然再生エネルギーの利用、ESD（持続可能な開発のための教育）の推進、公共建築物の木造化と地元材の使用などは、その代表例である。しかし、地方分権によって独自の政策や事業の展開が可能になったにもかかわらず、

温暖化対策やSDGsに消極的な自治体が多いのは残念なことである。

他方、全国各地の地方自治体のまちづくりや村おこしの取組の中には、世界に発信できるすぐれたものが数多くある。自治体の職員はそうした取組を相互に学び、さらに拡大・進化させ、グローバルに発信していくことを考えてほしい。Think Globally, Act Locallyは、持続可能な開発のキーワードである。グローバルに考え、ローカルに実践する人材、すなわち「グローバル人材」の育成は、グローバル時代における地方自治体の政策展開の土台となるものである。いまは高校生も開発途上国にボランティアやインターンに行く時代である。地域にも外国籍の住民や留学生が多く暮らしている。自治体にはこうしたグローバル人材を行政に取り込むとともに、自治体職員の国際性を高める工夫が求められる。意欲ある自治体にとってSDGsは自治体イノベーションの絶好の機会である。多くの自治体職員が持続可能な地域づくりにチャレンジし、その成果を日本モデルとして世界に発信していくことを期待したい。

## 参考文献

- ◎環境省「平成29年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査」（平成29年度環境省大臣官房環境計画課委託）パシフィックコンサルタンツ株式会社、2018年9月
- ◎小池治「グローバル新時代における自治体イノベーションの課題—国際性と地域力をそなえた“グローバル人材”の育成」『ガバナンス』2016年6月号
- ◎持続可能な開発目標（SDGs）推進本部「SDGsアクションプラン2018」2017年12月  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/actionplan2018.pdf>
- ◎同「拡大版SDGsアクションプラン2018」2018年6月  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai5/siryoul.pdf>
- ◎内閣府「Society 5.0『科学技術イノベーションが拓く新たな社会』説明資料」  
[https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\\_0/index.html](https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html)
- ◎同「Society 5.0 新たな価値の事例（農業）」  
[https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\\_0/agriculture.html](https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/agriculture.html)
- ◎内閣府地方創生推進事務局「地方創生に向けた自治体SDGsの推進について」2017年12月
- ◎同「SDGsに関する全国アンケート調査：地方創生に向けたSDGsを活かしたまちづくり（概要）」2017年10月
- ◎同「SDGs未来都市及び自治体SDGsモデル事業の選定について」  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sdgs\\_sentei.html](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sdgs_sentei.html)
- ◎プラスチック循環利用協会「プラスチックリサイクルの基礎知識2018」

©UNEP (United Nations Environment Programme), The Emissions Gap Report 2018. November 2018.

©UNEP, Single-use Plastic: A Roadmap for Sustainability, UNEP, 2018.

---

## 寄稿者 PROFILE

### 小池 治 (こいけ おさむ)

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授

**経 歴**：1956年生まれ。横浜市出身。明治大学大学院修了（政治学博士）。

行政管理研究センター研究員、茨城大学人文学部助教授を経て横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授。  
専門は行政学、公共政策論。

**著 書**：『アメリカの政策過程と政府間関係』（第一法規出版 1990）、  
『開発協力の法と政治』（共著 国際協力出版 2004）など