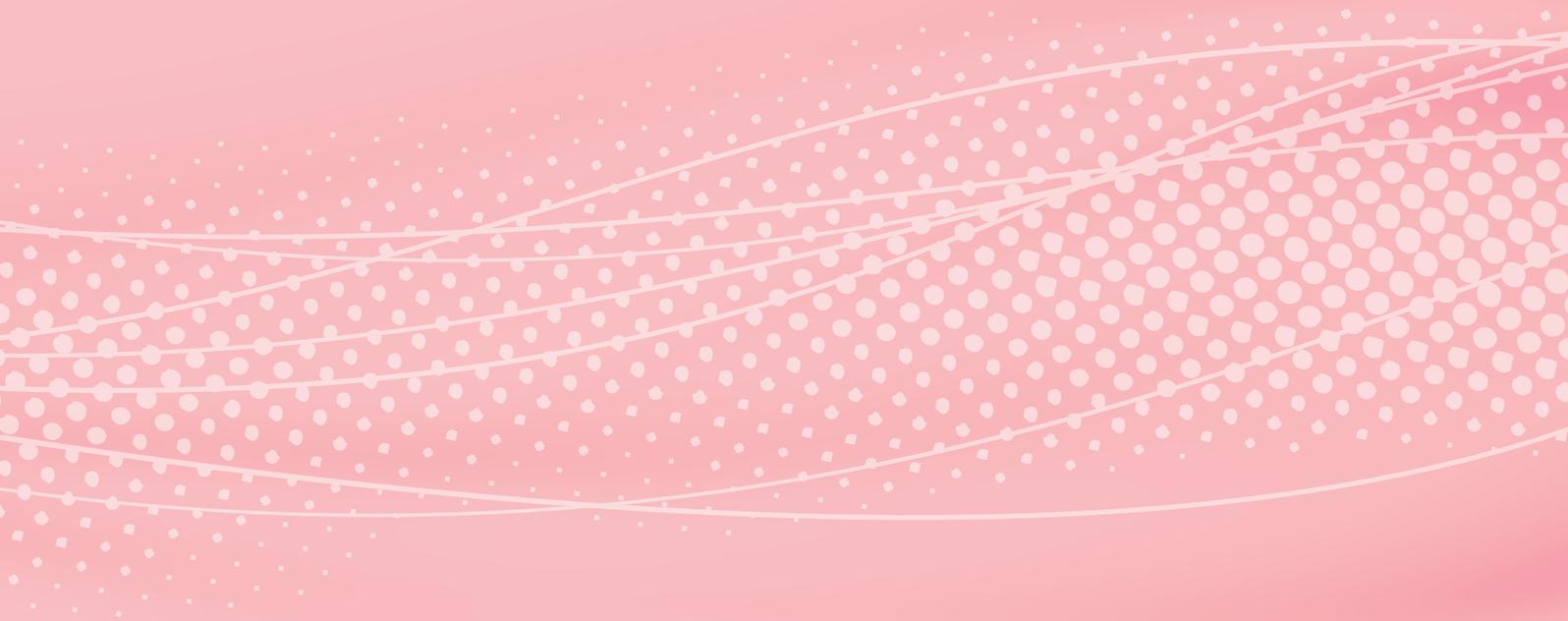


第2章

特別区として取組むべき 施策の方向性



2 特別区として取り組むべき施策の方向性

2.1 基礎調査から見た特別区の現状と課題

ここでは、「1.基礎調査」から見てきた特別区の現状と課題について整理する。

「1.4.1特別区におけるSDGs関連施策調査」の結果を見ると、調査を実施した令和元（2019）年7月時点でSDGsへの対応を実施していない区が多く、「対応を行っている」と回答した区の中なかでも、その対応には温度差があることがわかった。他方、「1.3.2先進事例ヒアリング」で取り上げた各地の先進事例へのヒアリング結果から、ヒアリングを行った自治体ではSDGsの達成に向けてさまざまな取り組みが行われていることがわかっている。

特別区のアンケート結果と先進事例のヒアリング結果の比較を踏まえて、SDGsに関する特別区の現状と課題を以下4点に整理する。

2.1.1 SDGsに関する組織体制について

アンケート結果によると、SDGsに関して専任部署を設けている区は1区のみであり、半数以上の区（13区）ではSDGsに関する体制はなく、構築する予定もないという回答となっている（ただし、13区のうち、一部では検討を進めている旨の自由記述があった）。担当や所管が置かれていないため、取り組み等も進まないという状態にあると考えられる。

これは単なる組織体制の課題だけではなく、各区がSDGsにどのように取り組むかという方針等が示されていないことも理由として考えられる。アンケート結果では、SDGsに関する課題として「SDGsに取り組むにあたっての方針等がない」ことを14区が回答し、そのうち10区が方針等がないことを最も重要な課題であると回答している。

2.1.2 SDGsへの理解について

SDGsは国際目標ではあるが、その達成に向けた取り組みは国単位だけではなく、都道府県、基礎自治体、企業、市民等のレベルでの取り組みが求められる。そのため、特別区においてもSDGs達成に向けた取り組みを進めていくべきであるが、特別区庁内においてそういった認識や理解が不足していると考えられる。

アンケート結果でも、SDGsに関する課題として最も多く選択されている回答が「区内部のSDGsに対する認知度や理解が低い」であった。

SDGsとは何かという基本的な部分はもちろん、「なぜ自治体・特別区が取り組まなければならないのか」についても理解や認識をまずは広げる必要があると考えられる。

2.1.3 SDGsの捉え方について

10月研究会での議論では、「SDGsに取り組む余裕がない」といった意見や、「SDGsに取り組んだ際に既存の基本計画との整合性を取る必要がある」といった意見が見られた。SDGs達成に向けた取り組みを行うために、多くの工数等をかけて政策体系に大きく関わるような変更をしていくということも考えられるが、ヒアリングを行った先進事例自治体では、既存の施策を整理してSDGsと結びつけるなど、それまでの取り組みの延長としてSDGsに取り組む事例が多く見られた。

SDGsの原理原則に基づいた周密精到な取り組みも必要になるが、取り組みの端緒として、まずはできることから実施するという考えも必要である。

2.1.4 企業、市民等の動きについて

企業、特に大企業においては、企業価値向上とESG投資の誘引というインセンティブが働いていることもあり、経営においてはSDGsを取り込むことが非常に求められている。また、ミレニアル世代やZ世代など若者世代は「SDGsネイティブ」とも呼ばれ、SDGsの理念等が消費や企業選択の判断基準につながっているとされており、そういった背景からも、企業はSDGsへの対応がますます求められている。

また、市民活動を通じた社会課題の解決の取り組みにおいても、SDGsが重視されている。

企業や市民等のなかでSDGsが重視されていく一方で、特別区では2.1.2にも記載したとおり、理解や認識が不十分であり、ギャップが生じている。

10月研究会での議論でも、大企業が行政との事業展開を望んでいるものの、区側が対応できずチャンスを逃しているという意見もあった。企業や市民の動きをキャッチアップし、お互いに協働、連携し、取り組みを進めていかなければならない。

【2.1 参考URL】

経済産業省ウェブサイト内「SDGs経営ガイド」

<https://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190531003/20190531003-1.pdf>

2.2 特別区が取るべき方向性

ここでは、2.1で示した現状と課題に対して、特別区がどのような取り組みを行うべきか、方向性を示す。

2.2.1 SDGs達成に向けた各区の体制構築

ほとんどの区ではSDGsの専任部署をおいていないが、まずはSDGsの担当となる部署の設置、もしくは担当者を配置し、当該区のSDGsの窓口であることを示す必要がある。その際、SDGsは分野横断的、政策統合的な取り組みが求められるため、そういった対応が可能な部署（企画経営部門など）が対応することが望ましい。先進事例ヒアリングを実施したすべての都市では担当部署や担当者が明確になっており、その重要性を確認することが出来た。

また、体制を構築し、窓口を明確にすることは、企業や市民による社会課題解決に関する相談の受け皿になり、協働がより促進されることとなり、非常に重要である。（川崎市、北九州市、日野市等の事例を参照）

2.2.2 SDGsに関する各区内部での理解促進

SDGsに取り組むにあたっては、SDGsそのものや「なぜ自治体・特別区が取り組まなければならないのか」という点について、庁内の理解を促進する必要がある。職員を対象とした研修や有志による研究会などを実施することで、庁内における各職員の理解を深め、その必要性を認識できる機会を設ける必要がある。

また、10月研究会では、SDGsに関する方針策定等には管理職の理解が重要であるため、管理職向けの研修が必要であるという意見もあった。

先進事例ヒアリングでは、SDGs達成に向けた取り組みにあたって、首長がリーダーシップを取って積極的に推進している自治体が多く見られた。首長のSDGsへの理解や必要性の認識も重要である。

2.2.3 まずは「できることから取り組む」

先進事例ヒアリングでは、これまでの取り組みや施策をSDGsとして整理したという自治体が多かった。それぞれの自治体ではすでに持続可能な社会の実現に向けた取り組みや施策が行われており、バックキャストिंगに基づき、それ

らが再整理され、SDGs未来都市計画が作成されている。

あくまで取り組みの端緒としてだが、既存の事業の棚卸しや17のゴールの当てはめから始めるということも考えられる。それらを入り口にし、将来の総合計画や各種方針の改定時にSDGs達成に向けた施策を具体的にしていく必要がある。

2.2.4 企業や市民を巻き込む仕掛けづくり

企業や市民など民間セクターによるSDGs達成に向けた取り組みは自治体にとって重要であり、また、自治体と企業や市民との連携もSDGs達成に向けて必須となっている。企業や市民を巻き込み、連携するためのしくみや仕掛けづくりが必要である。

横浜市や北九州市、真庭市では、それぞれSDGs達成に向けて企業や市民を巻き込むネットワークの構築を行っており、それらの取り組みは特別区においても参考となる。

また、横浜市では横浜における社会課題の解決にむけたワンストップのプラットフォームとして、「ヨコハマSDGsデザインセンター」を立ち上げている。ヨコハマSDGsデザインセンターが連携のプラットフォームとなり、多様なステークホルダーが連携することで、横浜型「大都市モデル」の創出を目指している。具体的には、オンラインコミュニティによる交流や総合的課題に向けたプロジェクトの実施、プロジェクト検討や支援者等の交流を現実で行う活動拠点の運営、情報発信、パートナーとなる会員募集など、企業や市民との協働のための非常に先進的な取り組みを行っている。

1

1.1

1.2

1.3

1.4

2

2.1

2.2

2.3

2.4

付記

付記1

付記2

付記3

2.3 我が国が取り組むべき視点について

本項では、SDGs達成に向けて特別区がどのようなテーマに取り組むべきか検討するため、まず我が国がどのようなテーマに取り組むべきかを整理する。

SDGsは持続可能な世界を実現するための全世界的な目標であり、その一部については必ずしも日本の実情に合わない点もある。また、SDGsでは大きく言及されていないものの、持続可能な“日本”を実現するためには取り組むべき課題もある。

特別区においてSDGsに取り組むため、SDGsの内容を日本、そして東京の実情に合わせて“翻訳”し、以下の4点に整理した。

2.3.1 人口の持続可能性

世界規模では21世紀末には人口が110億人を突破するとされている。一部の国では人口が急激に増えているが、他方、日本をはじめとした多くの国では、出生率が低下しているにもかかわらず、平均寿命が延び、高齢化が進んでいる。そういう観点から、日本は人口に関する課題の先進地であるといえる。

特別区を含む東京圏は地方からの（特に若者世代の）人口流入によって人口が増加している。一方、東京都の出生率は他の都道府県と比較しても極めて低いため、東京の人口増加は社会増が大きな要因となっている。

しかし、地方の若者人口は少子化によって減少しているため、地方からの人口流入で成り立っている東京の人口の社会増加は今後減少していくことが予想される。

現在のところ東京の人口は増加しているが、減少傾向に入ることが予想されている。人口減少下で、特別区が持続可能な「誰一人取り残されない」都市として、向き合う課題は極めて大きい。人口の問題は子育てをしやすい環境づくりといった子育て支援や、とりわけ日本社会の課題であることが指摘されているジェンダー平等の問題などとも密接に関連している。また人口減少は労働市場や経済に多くの影響を及ぼし、高齢化については公的な制度による支援が必要となることも明白である。人口を増やす、もしくは一定水準に保つという人口施策以外にも、都市インフラや、交通、空き家対策等、人口という視点から見た場合に準備しておく課題は山積している。

2.3.2 財政・社会保障の持続可能性

人口減少に伴って高齢化も加速していくことが予想されている。高齢者を支えるための各種制度やそれに伴う予算等が拡大していくことが考えられる。加えて、子育て支援や若者支援や貧困世帯や生活困窮者への支援の必要性が大きくなることが予想され、社会保障関連の費用は今後も着実に増加していくことが予想される。これらの社会保障はSDGsの「誰一人取り残されない」という理念や、GOAL1、2、3、4などにもつながるものであるが、その一方で、これらの取組みが財政的に持続可能であり、かつ負担を将来世代に先送りしないことも重要な視点となる。

さらに、公的な施策だけではなく、次で述べるような地域・コミュニティや企業等も協働した仕組みづくりや支えあいなど、多様なステークホルダーが関わっていくことも重要である。

こうした包括的な対応も含めて、持続可能な財政・社会保障を実現していくことが求められる。

2.3.3 地域・コミュニティの持続可能性

昨今、地域コミュニティの希薄化やそれに伴う社会的孤立などの問題が表面化している日本において、「誰一人取り残されない」社会を実現するためには、地域やコミュニティのあり方について、改めて向き合うことが求められている。持続可能な社会の実現にむけて、地域やコミュニティの持続可能性は必要不可欠な要素である。また、持続可能な地域とコミュニティのためにこれまでの地域コミュニティのあり方だけでなく、外国人を含む新たな住民との関係性や、社会的弱者などへの対応、LGBTQ等のセクシャルマイノリティについての取組みなど、すべての人が暮らしやすい環境づくりを検討していく必要がある。

2.3.4 環境・資源の持続可能性

持続可能性を検討するうえで、環境への対応や資源の持続可能性といった点については必ず考えなければならない。地球温暖化、気候変動への対応や、資源利用、あるいはまた、廃プラスチックやそれに伴う海洋汚染など各種廃棄物に関する問題についてなど、地球環境の保全と資源の適切な利用に関しては取組まなければならない課題が多い。

エネルギーの持続可能性についての課題も非常に大きい。都市におけるエネ

ルギーの消費とそれを支えている地域の関係性は見直すときに来ていると言える。再生可能エネルギーのさらなる利活用や、エネルギーの自治体間連携など新たな取り組みも必要である。

また、地球環境と密接な関係にある気象と関連した災害対応やエネルギー等の課題も含めた防災対策など、いわゆる防災関連についても持続可能性実現のためには避けられない課題である。

2.4 特別区が特に取り組むべきテーマについて

「2.3 我が国が取り組むべき視点について」や「1.4.3.4 「特別区が取り組むべき課題（テーマ）」に関する議論」を踏まえ、特別区が特に取り組むべきテーマについて以下のように整理した。テーマとしては5つの項目に整理しているが、やや大きな視点で見ると、人口動態や地域コミュニティ等に関する福祉的側面を持つテーマ（テーマ1～テーマ3）と、エネルギーや廃棄物等に関する環境的側面を持つテーマ（テーマ4～テーマ5）がある。これらは「2.3 我が国が取り組むべき視点について」で取り上げた4つの持続可能性の側面とも密接につながるものである。

また、2.4.6では「特に取り組むべきテーマ」に関連して、取り組む際に重視すべき、連携に関する事項について整理した内容を示している。

2.4.1 テーマ1：高齢社会への対応

特別区が今後急速に高齢化し、高齢者数が増加していくことはもはや不可避であり、高齢世代をどのように支えるか、また高齢世代が地域社会等でどのように活躍するか等の課題が考えられる。これらの課題は必ずしもSDGsに記載されているものではないが、特別区が持続可能であるためには避けては通れない課題である。実際に、研究会においても各区の取り組むべきテーマとして、参加している全ての区から高齢社会に関するテーマが挙げられている。

2.4.2 テーマ2：少子化への対応

高齢社会への対応とともに、少子化への対応も特別区が取り組むべきテーマとして挙げられる。少子化への対応は単なる子育て支援にとどまらず、子育てと仕事の両立や女性の活躍などジェンダー平等と関わるテーマにも繋がってくる。

2.4.3 テーマ3：ソーシャル・インクルージョン

特別区は大都市であり、多種多様な人々が住んでいる自治体である。全ての人が排除されることなく、安全安心かつ快適に暮らすことができるような地域づくり等が求められる。

特に外国人の住民については、東京は外国人人口が全国で最も多い都道府県であることから、特別区固有のテーマとも言うべきものである。

【2.3 参考URL】

国際連合広報センターウェブサイト内「世界人口推計2019年版：要旨 10の主要な調査結果（日本語訳）」
https://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/33798/

2.4.4 テーマ4：エネルギー消費と生産

特別区はエネルギーを大量消費する大都市であり、それがCO2の大量排出につながっている。持続可能な資源利用のためにも、「特別区ではどのように生産されたエネルギーをどのように利用するか」というテーマに取り組む必要がある。

CO₂排出量を削減したエネルギーの消費には再生可能資源によるエネルギー利用が求められるが、一方で特別区は再生可能資源が非常に乏しく、特別区内において再生可能エネルギーで100%自給自足する（域内消費エネルギーをすべて域内で賄う）ことはほぼ不可能である。

ただし、すでに先駆的な取り組みとして、地方で生産した再生可能エネルギーを特別区で消費するという事業が世田谷区で行われている。特別区だけで（再生可能）エネルギー生産と消費が完結できない以上、他の豊かな資源をもつ地域と協働し、お互いにメリットのある連携の形を検討することが必要である。

2.4.5 テーマ5：廃棄物に関する問題

人口が膨大な特別区では必然的に大量の廃棄物が家庭からも事業所からも発生しており、その発生抑制や3R等の取り組みは必須である。その中でも近年その対応が求められているのがプラスチックに関する問題と食品ロスに関する問題である。

プラスチックについては海洋マイクロプラスチックなどを背景とした世界的な脱プラスチックの動きや中国等の廃プラスチック輸入制限などの社会情勢を受けて、特別区も大量排出都市の責務として廃プラスチックの削減に取り組む必要がある。特に、海洋マイクロプラスチックについては、SDGsでも海上浮遊プラスチックごみの密度がグローバル指標として取り上げられている（14.1.1）。この問題は特別区の問題にとどまらず、海洋汚染等世界的な問題に関わるものであり、また、我が国内で普遍的に解決する必要がある問題でもある。

食品ロスについては、SDGsでもターゲット12.3において食料廃棄の半減などについて記載されており、令和元（2019）年10月に施行された「食品ロスの削減の推進に関する法律」でも2030アジェンダについて言及しながらその推進について定められている。同法では、地方公共団体等は国及び他の地方公共団体等と連携を図りつつ、地域特性に応じた施策策定や実施が責務として記載されている。

また、プラスチックや食品ロス以外にも、衣類廃棄量が多いことなどの問題もあり、各種別において3Rの推進等を進めていく必要がある。

これら廃棄物に関する問題は大量消費地である特別区が率先した課題解決を進め、他の自治体等のモデルとなることを目指していくべきである。

2.4.6 多面的な連携・協力体制構築

上に挙げたテーマへの取り組みは、それぞれの区で解決するテーマだけではなく、特別区で連携して取り組むべきテーマや、他の地域と連携して取り組むべきテーマがある。特に一部のテーマは、地方（農山漁村）との関係が非常に重要であり、持続可能な「都市と農村の相互依存」の関係を認識し、発展的に築いていく必要がある。

また、SDGsの達成に向けて企業や市民とも積極的に連携し、それぞれがアプローチできる社会課題の解決をお互いに支援するような関係、ネットワークが求められる。いずれのテーマについても、多種多様なステークホルダーの参加や協働によって取り組みを進めていくべきである。

さらに、特別区という大都市圏での取り組みという観点では、諸外国の都市部の取り組みが大いに参考になると考えられ、国際的な協力という観点からの知見の共有、連携体制の構築も検討すべき事項である。

【2.4 参考URL】

東京都ウェブサイト内「『未来の東京』戦略ビジョン」

<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/author53762/vision.pdf>

世田谷区ウェブサイト内「再生可能エネルギーを活用した自治体間連携（電力）を進めています」

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/sumai/011/003/d00182578.html>

外務省ウェブサイト内

「SDGグローバル指標（SDG Indicators）」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics/index.html>

消費者庁ウェブサイト内

「食品ロスの削減の推進に関する法律」

https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/promote/

おわりに

最後に、本報告書の以上の記述の中で必ずしも十分ふれられなかったいくつかの論点について、若干の補足を行っておきたい。

第一に、「都市と農村の相互依存」という視点である。ここで意識してみたいのは、「地域の自立性」という論点であり、それを“財政的な自立”という意味でとらえると、東京のような大都市圏は“自立”しており、農村あるいは地方はそうでない地域が多いといった理解となる。しかし一方、それを（環境政策で言われるような）「マテリアル・フロー」、すなわち食糧やエネルギーの循環という観点からとらえてみると、都市はそれらの大半を農村に“依存”しており、したがって農村の存在がなければ都市は存続できず、逆に農村のほうが“自立”しているという把握が可能となる。読者の方の中にはお気づきの方もいると思うが、実は以上は「先進国」と「開発途上国」の関係と同様の構造である。

このように考えていくと、「都市」と「農村」、あるいは東京のような大都市と地方とは、他でもなく「相互依存」の関係にあり、したがって「都市と農村の持続可能な相互依存」という姿を築いていくことが、双方にとって重要であることが見えてくる。

よって、こうした視点を踏まえた上で、特別区と東京以外の地方都市ないし農村地域の自治体等との様々な連携・交流を図っていくことや、近年様々な論じられている「関係人口」に注目した施策を展開することが課題であると言え、こうした方向は、SDGsが重視する様々な主体間の協働（collaborative partnership）という理念とも共鳴すると考えられる。こうした文脈において、たとえば世田谷区と群馬県川場村が進めている、川場村の再生可能エネルギー（木質バイオマス発電）を世田谷区民が購入する仕組み等はSDGsとの関連においても重要な意味をもっていると言えるだろう。

第二に、「幸福（ウェル・ビーイング）」という視点である。SDGsにおいては、目標の3において「あらゆる年代のすべての人々にとっての健康的な生活の確保と、ウェル・ビーイングの促進（Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages）」ということが挙げられている。SDGsは優先課題として発展途上国における健康の確保を重視しているため、ここでのウェル・ビーイングも医療面が主に念頭に置かれているが、ウェル・ビーイングとは本来「幸福」とも訳される概念であり、近年、たとえばブータンのGNH（Gross National Happiness）に象徴されるように、経済指標あるいは物質面にとどまらない包括的な「豊かさ」への関心が国内外で高まり、「持続可能性（サステナビリティ）」と「幸福（ウェル・ビーイング）」が両輪のような形で論じら

れることも増えてきている。

幸い、特別区の中ではたとえば荒川区が平成17（2005）年に「GAH（Gross Arakawa Happiness）」という概念を提唱するとともに、シンクタンクを設けて独自の幸福度指標を策定し、加えて、その理念に共鳴した全国の市町村が「幸せリーグ」（住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合）」というネットワークを発足させるなど（現在100近くの自治体が参加）、全国的な広がりをもった先駆的な取り組みが進んでいる。これは先述の他の自治体との連携・交流というテーマともつながるものであり、いずれにしても、「持続可能性（サステナビリティ）」と「幸福（ウェル・ビーイング）」を結びつけた展開が今後の新たな課題となっている。

第三に、「文化」との関わりである。SDGsの目標群は、基本的に「課題」を中心に列挙されているので、「文化」という、それ自体としてはポジティブな性格のテーマについてはさほど明示的には論じられておらず、地球上のそれぞれの国や地域の「文化の多様性（cultural diversity）」の尊重ということがいくつかの箇所で言及されるにとどまっている。しかしながら、そもそもなぜ「持続可能性」ということが重要であることがという点を考えると、あるいは様々な領域での「持続可能性」を有効な形で実現していくには何が必要かという点を考えると、そこに「文化」という視点が不可欠のものとして浮上してくる。

たとえば、地域コミュニティの持続可能性という点については、「お祭り」のような地域固有の伝統行事ないし伝統文化や、そこから派生する地域への愛着といったことが、世代間の継承性という点を含めて、持続可能性ないしコミュニティの基盤にとって本質的な意味をもちうる。また、アジェンダの第59項で、「母なる自然（Mother Earth）」という表現は多くの国や地域で見られる共通のものである」との指摘がなされているが、これは文化的側面を含めた自然観に関わる内容であり、「鎮守の森」といった表現にも示されるような、日本における伝統的な自然観をめぐるテーマともつながるものと考えられる。

併せて、上記のようにSDGsでも言及されている「文化の多様性」あるいは様々な“文化の共生」という視点が重要であり、この点は、グローバル化の中で特別区に暮らす外国人が着実に増加する中で、現実的な施策の上でも大きな課題の一つと言えるだろう。

以上のほか、SDGsの目標実現に向けた対応を進めていくにあたっては、「研究にあたって」でも指摘したように、SDGsの17の目標は、それぞれを互いに

切り離して考えるのではなく、「統合的かつ分離不可能な (integrated and indivisible)」ものとしてとらえられるべきことがアジェンダの中でも強調されており、いわゆる行政のタテワリを超えた、異なる分野の「政策統合」という点が重要であり、たとえば「環境と福祉」「福祉とまちづくり」等々といった、領域横断的な総合政策をデザインしていくことが課題である。

また、「主体」のあり方に関して、SDGsにおいては多様な主体の連携 (multi-stakeholders partnership) ということが強調され、企業などプライベート・セクターやNPOなど市民セクターを含む多様な主体の連携がうたわれている。これまでの特別区における施策の展開においては、こうした点は必ずしも十分に進められてきているとは言えない面もあるが、たとえば近年、民間企業においてSDGsへの関心や具体的な取組みが様々なレベルで進みつつあり、非営利組織等も含め、民間部門との連携を新たな形で探っていくことも重要なテーマと言える。

以上、いくつかの考慮すべき論点やテーマについて述べたが、本文で指摘された点も含め、特別区における先駆的な取組みにも注目しながら、SDGsに関して特別区として取り組むべき実効性のある施策のあり方をさらに掘り下げていくことが残された課題である。

最後になったが、本調査研究はヒアリングやアンケート等多くの方のご協力で実施できたものである。特に東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会の荒田有紀様、下川町の箕島豪様、横浜市の高橋知宏様、公益財団法人地球環境戦略機関の藤野純一様、Japan Youth Platform for Sustainabilityの大久保勝仁様には研究会を通じて重要な知見をいただくことができた。また、ヒアリングに際しては、各自治体ともお忙しいなか快くご協力いただき、重要な示唆を多数頂いた。

ご協力いただいた全ての方に深く感謝申し上げます次第である。

「持続可能な開発のための目標 (SDGs)」に関して、
特別区として取り組むべき実行性のある施策について
研究リーダー
広井 良典
(京都大学こころの未来研究センター 教授)