

「持続可能な開発」概念の環境政治学的な考察

——ブルントラント報告を中心に——

星 野 智

はじめに

- I 一九七二年の人間環境会議における「持続可能な開発」概念の萌芽的な形成
 - II ブルントラント委員会報告における「持続可能な開発」概念形成の背景
 - III 「持続可能な開発」概念の解釈——弱い持続可能な開発と強い持続可能な開発——
 - IV 「持続可能な開発」概念の規範的な原則
- おわりに

はじめに

一九七二年に発表されたローマ・クラブの報告書『成長の限界』は、来るべき二〇〇年以内に地球上の成長は限界に到達し、人口と工業力の制御不可能な減少をもたらすとする一方、長期にわたる「持続可能な生態学的ならびに経

「持続可能な開発」概念の環境政治学的な考察（星野）

済的な安定を打ち立てることは可能である」⁽¹⁾とした。しかし、『成長の限界』から半世紀近く経過し、気候変動や生物多様性喪失など深刻度を増している地球環境問題によって地球生態系の恒常性を維持することが困難になりつつある現代では、「持続可能な生態学的ならびに経済的な安定を打ち立てることは可能である」というローマ・クラブの評価はその現実味を失いつつあるといえるだろう。

一九七二年の国連人間環境会議からスタートしたといわれている地球環境政策あるいは地球環境ガバナンスにおいては、経済成長と環境保護の問題が重要な位置を占めてきた当時、グローバル・ノースといわれる先進諸国においては、国内的には経済発展を遂げる一方で環境問題が顕在化した時代であったのに対して、グローバル・サウスといわれる開発途上国では、豊かさを求める経済成長が重要課題となっていた。経済成長への関心が高まっていた開発途上国は、環境保護の責任は環境破壊を引き起こしてきた先進諸国にあると主張した。

ストックホルム会議の背景にあったのは、こうした南北間の環境と開発との相互連関の問題であった。しかし、南北間のこのような対立にもかかわらず、グローバルなレベルで経済発展と環境保護をいかにして両立させるのかという重要かつ基本的な目標を追求し、「人間環境宣言」のなかで地球環境ガバナンスのための基本原則を採択したことは大きな成果であった。なかでも特筆すべきことは、持続可能な開発の基礎となる文言が示されたことと、原則二六において核兵器その他の大量破壊兵器の除去と完全な破壊について明文化されたことであろう。⁽²⁾「人間環境宣言」においては、「持続可能な開発」という概念自体はまだ登場してこないとしても、「環境的な持続可能性」という基本的な考え方は提唱されているものとみることができる。⁽³⁾

ここで持続可能な開発という問題、あるいは持続可能な開発目標(SDGs)のグローバルなレベルでの達成とい

うことを真剣に検討するうえで、基本的な認識は、地球が「オーバーシュート」の段階に入っているという点である。ウィリアム・キャットンは、グローバルに拡大した経済成長が地球の生態系がもつ環境収容力を超えて破綻するステージに入っていることを地球の「オーバーシュート」という言葉で表現した。⁽⁴⁾ このことは、言い換えれば、市場経済のグローバル化による留まるところのない経済成長、世界的な人口爆発、そしてそれらに伴うグローバルな資源の開発と生態系の破壊がグローバル環境ガバナンスによる制御の枠内に収まらなくなっているということである。⁽⁵⁾

一九八七年のブルントラント報告のなかで定式化された持続可能な開発という概念は、グローバルなレベルでの合意に達成するための妥協的な産物であったことは明らかであり、その背景には、先進国と開発途上国との間の政治的な利害対立、各国政府と企業における環境保護と経済成長に関する考え方の相違や環境思想上の対立などがあり、その意味で、きわめて政治的な含意をもつものである。

本稿では、環境政治学的な視座から持続可能な開発の概念とこれまでの国際的な場面での取組みについて考察したい。環境政治学的な視座ということの意味は、第一に、持続可能な開発の概念に関する環境思想的な観点からの考察、第二に、持続可能な開発をめぐる先進諸国、新興国、開発途上国の政治的な利害の考察、そして最後に、持続可能な開発の地球環境政策における意味についての考察ということを含んでいる。

I 一九七二年の人間環境会議における「持続可能な開発」概念の萌芽的な形成

一九七二年に出された「人間環境宣言」には、持続可能な開発という用語は用いられていないにしても、文言の点

で、一九八七年のブルントラント報告で定式化された持続可能な開発という概念ときわめて近い内容が含まれている。というのは、すでに触れたように、「人間環境宣言」のなかで、「現在及び将来世代のために人間環境を守りかつ改善する」という世代間の共生という点が明記されているからである。もちろん文言上の類似性と概念的な中身の問題を同一に扱うことはできないにしても、少なくとも現在世代が将来世代のために人間環境を守るという視点は、たとえ一般的な理解であるとしても、そこには一定の共通性を求めることができる。とりわけ原則のなかでは、現在及び将来世代を視野にいれた人間環境の保全ということが示されている。たとえば、原則一は以下のように記している。

「人は、尊厳と福祉を可能とする環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享受する基本的な権利を有するとともに、現在及び将来の世代のために環境を保護し改善する厳粛な責任を負う。」

また、原則二では以下のように記されている。

「大気、水、大地、動植物及びとりわけ自然の生態系の代表的なものを含む地球の天然資源は、現在及び将来の世代のために、注意深い計画と管理によって適切に保護されなければならない。」

そして原則五では以下のように記されている。

「地球上の再生不可能な資源は、その将来の枯渇の危険から保護されなければならない、かつその利用から生じる恩恵がすべての人間に配分されることを確保するような方法で、利用されなければならない。」

このように、人間環境宣言の原則においては、後のブルントラント報告のなかで定式化される持続可能な開発の概念の要素である「現在世代と将来世代との共生」という視点が明確に打ち出されるとともに、資源の同世代的な

配分という世代内共生という視点も提示されている。こうした視点は、国連人間環境会議の勧告（行動計画）のなか
に盛り込まれており、第IV分野の「行動計画の国際機構」においては、「国連人間環境会議は、現在および将来の世
代のために人間環境を保護し、向上するよう計画された対策が政府および国際組織によって迅速かつ効果的に実行さ
れることが必要である」⁽⁶⁾としている。この勧告は、環境計画（UNEP）のなかに管理理事会、事務局、環境基金を
設置することを求めている。

カナダ出身の実業家で初代事務局長となったモリス・ストロングの指導下でのUNEPは、一九七〇年代初めに
「エコ開発」（eco-development）という概念を生み出した。ストロングはUNEPの最初の会合で、現在の世代の成長
へのニーズと将来世代の資源へのニーズを考慮に入れた開発モデルとしてこの「エコ開発」という概念を提起したの
である。一九七四年にUNEPの会合でメキシコシティに集まった途上国と国連貿易開発会議（UNCTAD）は、
ココヨック宣言のなかで、この「エコ開発」という概念を引用した⁽⁷⁾。

ココヨック宣言のなかでは「エコ開発」は以下のように記されている。「われわれは、ローカルなレベルとリー
ジョナルなレベルにおける生態学的に健全な社会的・経済的な開発（エコ開発）のための戦略を計画しプロジェクト
を支援するという現在の国連環境計画の取組みが、この作業にとって大きな貢献となっていることを考慮する」⁽⁸⁾す
なわち、ここでの「エコ開発」が意味していることは、一定の地方や地域での潜在的な力に合致するような生態学的
に健全な開発ということである。

ココヨック宣言は、環境問題を不平等、不均等な経済関係、資源の過剰配分、低価格原料の「過度の」消費、「不
注意な強欲さ」に帰し、過剰消費を抑える一方で貧困者のニーズを賄う新しい国際経済秩序を求めている⁽⁹⁾。ココヨック

ク宣言は、冒頭で以下のように記している。

「国連憲章の調印が新しい国際秩序の確立のための努力を開始して以来三〇年が経過した。今日、このような秩序は重要な転換点に到達した。全人類のためのより良い生活を創造するという希望は大幅に達成できなくなった。基本的な人間的なニーズを充足するという「内的な制約」に対処することが不可能であることが明らかになった。それどころか、よい多くの人々は国連が発足したときよりも飢餓、病気、避難場所と識字能力のない状態に置かれている。同時に、新しい見通しのきかない関心事が国際的な可能性を暗くし始めている。環境破壊と資源の圧迫の拡大は、惑星の物理的な完結性の「外的制約」が危機に瀕していないかどうかという問題を提起している。」⁽¹⁰⁾

この文言には、一九七四年の時点での地球環境の状況に関する基本的な認識に基づいて、基本的な人間的ニーズの達成の限界と、地球という惑星の環境と資源の限界への危機意識が明確に示されている。

また当時の世界経済における南北間の経済格差に関しても、その基本的な認識として以下のように記している。

「世界の国々の多くは、経済権力を圧倒的に少数のグループの国の手中に集中していたほぼ五世紀にわたる植民地支配という歴史的な結果から抜け出していない。今日まで、少なくとも世界の所得、投資、サービス、世界の研究のほとんどすべて、これらの四分の三は世界の人々の四分の一の手中にある。」⁽¹¹⁾

この点で、ココヨック宣言は、開発途上国の立場を強く反映しているということが可能である。したがって、この宣言をめぐっては、先進諸国とりわけアメリカからの痛烈な批判に遭遇し、エコ開発という概念はすぐに放棄されることになった。⁽¹²⁾ しかしながら、エコ開発という概念が国際的に議論されていた時期に、OECDは経済成長と両立するだけでなく実際のそれに依存する環境保護の見解を展開しており、この考え方は、一九八五年のOECD諸国の

大臣、ビジネスリーダー、環境保護論者が集まった国際会議でも取り上げられた。その点で、OECDの環境理事であったジム・マックニールは、ブルントラント委員会の事務局長を務めていたこともあり、委員会が「持続可能な開発」概念にこの見識を取り入れるうえで影響を与えたとされている。¹³⁾

II ブルントラント委員会報告における「持続可能な開発」概念形成の背景

ブルントラントを委員長とし、スーダンの外務大臣であったマンストール・カーリドを副委員長とする環境と開発に関する世界委員会の構成は、先進諸国の代表者よりも開発途上国の代表者の方が相対的に多数を占めていた。政策パライムとしての持続可能な開発の中心で際立った特徴は、それが環境保護に焦点を当てた伝統的な環境主義から、社会的・経済的・環境的な優先順位を引き換えにするより複雑な過程を求める持続可能性へと議論をシフトさせた点にある。

持続可能な開発という概念は、IUCN、UNEP、WWFという三つの国際機関あるいは国際NGOによって作られた世界保護戦略(一九八〇)のなかに最初に書かれていた。この文書自体は、主にエコロジ的な持続可能性あるいは生物資源の保護に強い関心を示すものであり、広く政治的、経済的、社会的な問題には関心を向けるものではない。その後、持続可能な開発の概念は、環境と開発に関する世界委員会によって刊行された『われら共通の未来』のなかで広い社会的意味を与えられたということが出来る。

さて、最初に指摘されるべき点は、ブルントラント報告の基本的な立場と性格がブルントラント委員長による以下

の緒言に示されているということである。

「過去に対する私の考え方と未来への展望は、南北問題についてブラント委員会で、そして安全保障と軍備縮小についてはバルメ委員会で活動したことに基づいています。

私は、いま取るべき政治的行動に関する第三の報告書を作成するよう求められたわけです。環境と開発に関する世界委員会の『我ら共有の未来』は、ブラント委員会の『生存への計画』及び『共有の危機』とバルメ委員会の『共通の安全保障』に続くものであるというのが、国連により提示されたこの野心的取組みを開始した際に私とマンスール・ハリド副委員長が出したメッセージでした。一九八七年に国連総会に対して提出される本報告書はこうした一連の流れの成果です。⁽¹⁴⁾

このブラントラント委員長の言葉のなかで指摘されているブラント報告（一九八〇年）とバルメ報告（一九八二年）⁽¹⁵⁾は、冷戦期における軍縮の問題を取り上げたものであって直接的に環境問題を取り扱った報告ではないものの、持続可能な開発という問題を考える上で大きな示唆を与えていることは確かである。ブラント報告は、基本的には、開発途上国における飢餓や貧困の問題を解決するために、先進諸国の軍事費を削減してそれらを開発途上国の支援に振り向けることを提言しているものであるが、しかし他方では、植林による再森林化、河川流域開発、再生可能資源、エネルギーなど地球環境問題にも触れている。

「われわれが看過することのできない問題は、地球の資源と生態系が、大幅に増加した世界の人口のニーズを、期待通りに充足させるに十分か否かという問題である。これまでのところ、非再生資源の枯渇さらには大気に対する影響の大きな部分は、世界の人口の五分の一を占めるに過ぎない先進国の著しい工業化によって引き起こされた

ものである。しかしながら、第三世界の一部での人口増加は、すでに危機的な生態系の変化の原因となっており、工業化は、必然的に資源と環境に一層大きな圧力をかけることになる。……環境に過大な負担がかかる場合には、資源の衰退に直接当面する国のみならず、森林の破壊の場合のように、地球をめぐる生態系を通じて、すべての国に影響を与えることになる。⁽¹⁶⁾

持続可能な開発が環境と開発の問題だけでなく、今日の持続可能な開発目標（SDGs）の目標にもみられるように、貧困の削減、飢餓の撲滅、健康と福祉、水と衛生の利用可能性、国内および国家間の不平等の是正など多様な側面に関連していることを考えると、ブランド報告の提案は、今日的な意味を失っておらず、むしろポスト・コロナの時代にとって斬新な提案となっている。というのは、それが軍事的な安全保障よりも人間の安全保障という観点に立って、世界の軍事支出を削減して貧困と飢餓、健康と福祉、南北間の経済的な不平等などに振り向けることを提案しているからである。

今日において、世界の軍事費は地球を何十回も破壊しても余り有るほどのコストとなっているといわれているように、戦争が人間や社会を破壊するだけでなく、地球環境を破壊するという点についてはいうまでもないことである。この点に関連して、ブランド報告は、軍事支出と開発との関係について以下のように記している。

「軍備と開発の関係については、いまだ明らかではない部分が多い現状です。非生産的な軍備支出が部分的にもせよ開発のための生産的な支出に向けられた場合にいかなる眺望が開けるかについては、人々がやっと少しずつわかりかけてきたところです。年間の軍事関係支出は現在四五〇〇億ドルに近づいています。他方、政府開発援助はこの5%未満に過ぎません。⁽¹⁷⁾

こうして、開発途上国の貧困と飢餓・食料不足・病気の克服、衛生環境の整備、そして環境保護を実現するための費用として軍事費を振り向けるべきであるというブランド報告の提言は、今日の持続可能な開発目標（SDGs）の達成にとっても極めて示唆的な提言となっている。

さて、パルメ報告は一九八〇年代に入ってからの新冷戦と呼ばれる米ソ間の核戦争の脅威が高まった時代に対応した報告となっている。この時期、旧ソ連がヨーロッパに向けて配備したSS20として知られている中距離ミサイルに対して、北大西洋条約機構（NATO）は、一九八四年からパーシングII中距離弾道ミサイルを配備することを決定し、米ソ間の政治的緊張がエスカレートしていた。パルメ報告は、核戦争の脅威に対して警告を発し、軍事支出の削減を提言している。

「軍事支出が経済的な利益をもたらさずと思いつむのは、危険な幻想である。増加する軍事支出は、我々の経済的問題を前よりも悪くこそすれ、良くはしないだろう。軍事支出は他の公的支出よりわずかな雇用しか創出せず、インフレを生み、将来の経済成長に重大な危険をもたらす。これらの危険は、先進国、開発途上国の双方が、高価で技術的に精巧な軍備をますます強化するという現代の軍事力の特徴によって、悪化している。ごく少数の例外を除いた全ての国々が、今やその限られた政府歳入をどのように使うかで最大の困難に直面している——保健行政、老人問題改善、失業対策、経済成長と開発のための投資、教育、あるいは外国債務。軍事支出はこうした他の用途を捨て去るといふ観点から、考慮されなければならない。」¹⁸

こうして、ブランド報告とパルメ報告においては、開発途上国への経済的・社会的な支援という観点から、世界の軍事支出を削減して費用を捻出するという提言が示されている。しかし、残念ながら、こうした観点は、ブランドラ

ント委員長の基本的な考え方の根底にあったとしても、報告書には反映されなかった。というのは、ココロク宣言の場合と同様に、軍事支出の削減という問題となると国家の安全保障上の重要課題でもあることから、アメリカをはじめとする先進諸国からの反発を受けることは明らかであるからだ。ただし、ブルントラント報告では、軍事費に關して以下のように記している。

「世界の軍事支出は毎年一兆ドルにのぼり、しかも年々増え続けている。軍事支出がG N Pに占める割合が余りにも大きく、社会開発に大きな悪影響を与えている国も多い。『安全保障』への取組みを伝統的な安全保障観に立脚して行う傾向が、各国政府にはある。これが最も顕著なのは、地球を破壊しうる核兵器システムを作り上げることによって安全保障を達成しようというやり方である。いくつかの研究によれば、限定核戦争でも日照が妨げられて気温が低下するため（いわゆる「核の冬」）動植物が死滅し、たとえ生存者がいたとしても生存環境が大きく変貌してしまいますといわれている。今日、世界中で起きている軍備拡張競争により、本来環境問題に起因し、広範な貧困によって煽られる紛争や不満から生じる安全への脅威を軽減するために生産的に使われるべき資源を先取りしてしまっている。¹⁹⁾」

このようにブルントラント報告は、貧困問題の解決や環境保護に振り向けられるべき資源を世界の軍事支出が先取りしている点を指摘しているものの、持続可能な開発の促進のために世界の軍事支出を振り向けるべきであるという積極的な提言を必ずしも行っていない。しかし、今日の世界的な緊急課題となっている持続可能な開発目標（S D G s）の達成のための資金を確保するためには、この聖域に踏み込む必要があるであろう。

ブルントラント報告には、第二章「共同の行動に向けて」において、「新たな資金源及び自動的な資金の確保」

という項目があり、そこで資金源について言及しているが、かなり悲観的な記述となっている。ここでは、環境保護と持続可能な開発に向けての多国間の取組みには資金の増加の必要性が生じるとしながらも、政府からの分担金、任意拠出金、世界銀行その他の国際資金援助機関による借入金といった従来の資金源に依存する限り、確保は困難であるとしている。そして委員会としては、資金源については各国政府内あるいは国連総会における真剣な検討が必要であるとしているにすぎない。

Ⅲ 「持続可能な開発」概念の解釈——弱い持続可能な開発と強い持続可能な開発——

ブルントラント報告自体は、国連の「環境と開発に関する世界委員会」の三年間の作業成果であり、世界中の二一カ国からの二三名の委員の対立する見解の一連の妥協であったといわれている。そこでの妥協の典型は、持続可能な開発の定義に関するもので、「将来世代のニーズを充足することを損なうことなく、現代世代のニーズを充足する開発」というよく知られている定義である。それは、いわばブルントラント委員会のすべての委員を親和的にする包括的な定義であり、暫定的な合意であったという性格が強く、その概念をより深く分析すれば、それがきわめて曖昧で矛盾する概念でもあったということができ⁽²⁰⁾る。しかしながら、持続可能な開発というブルントラントの概念に関しては、それが対象としているのは、グローバルな領域であり、世界の先進諸国の豊かな人々の欲求の削減と開発途上国の世界の貧しい人々のニーズの充足との間隙を埋めようとするものでもあった。

このように持続可能な開発という概念が両義的な性格を有しているということを検討するためには、経済成長と環

環境保護をめぐる世界観的な対立構造が背景にあることに焦点を当てる必要がある。すなわち、それは人間中心主義的な世界観と産業主義的世界観の対立と共存、経済成長と環境保護のトレードオフと両立という問題である。ブルントラント報告は、持続可能な開発の概念がもつこのような二面性のうちの共存という側面を強調せざるをえなかったのである。したがって、ブルントラント報告の原則の内在的な人間中心主義と産業的な世界観の支持ということを前提にすれば、ブルントラント報告の原則がすべてのアクターやすべてのレベルの政府によって支持され歓迎されたということが容易に理解することができる。⁽²¹⁾ このことは、リオ宣言の原則一二に反映されている。

「各国は、環境の悪化の問題により適切に対処するため、すべての国における経済成長と持続可能な開発をもたらすような協力的で開かれた国際経済システムを促進するため、協力すべきである」⁽²²⁾

さて、ブルントラント報告における持続可能な開発の概念は、「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である」と定義されているが、これをめぐってはこれまで多くの解釈がなされてきた。⁽²³⁾ しかし、それらの解釈においては、環境問題の本質に関する捉え方に関する一定の価値的な立場が反映されていることは否定できず、その意味ではまさに政治的な概念であるということが出来る。実際問題として、持続可能な開発をめぐることは、国際機関、国際環境NGO、国際企業などからの提言が出された。

たとえば、IUCN、UNEP、WWFなどの国際機関や国際環境NGOは、一九九一年に『新・環境保全戦略——かけがえのない地球を大切に』⁽²⁴⁾を出版し、持続可能な開発のための基本原則と実践的な行動に関する指針を提示している。このなかでは、持続可能な開発の概念に関して以下のように説明している。

「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収容能力限度内で生活しつつ達成するこ

とである。『持続可能な経済』は『持続可能な開発』の結果得られるものであり、これによって『持続可能な開発』のための自然資源基盤は維持される。この『持続可能な経済』は、環境に適合し、かつ知識、組織、技術的な効率、あるいは知恵の各方面での改善努力を重ねることで、発展を続けることができる。⁽²⁵⁾」

他方、「持続可能な開発のための世界事業委員会」は、約二〇〇の国際企業の連合体であり、一、九〇〇万人の被雇用者と八五億ドル以上の収入を有する部門と代表を有し、「株主、環境と社会のための最大限の積極的な影響に焦点を当てること」によってわれわれの会員企業を成功させ持続可能にすることに役立つこと」を目標にしている。多くの商業連合はまた持続可能な開発への支持を宣言してきた。⁽²⁶⁾ これらの国際企業の連合体は、持続可能な開発の促進において経済成長と開発を優先する方向性を主張したことはない。

このように、持続可能な開発の捉え方に関してさまざまなステークホルダーからの提言が出されたとはいえ、多くの研究者が主張していることは、持続可能な開発は、「民主主義」、「自由」、「社会的正義」といった概念と類似していると考えられるという点にある。これらの概念は一見して自明であり一般的にすべての人にとつて容易に受け入れられる概念であるが、他方でその具体的な意味を深く問い続けると合意形成が困難な概念でもあることが判明する。概念の明確性の欠如が政治的には有利であるのは、さまざまな利害あるいは対立する利害をもつ集団が具体的な政策を作成することができる共通の基礎に到達することを可能にするからである。⁽²⁷⁾ このことは特にUNCEDのような国際的な合意形成の場合では一般的である。

さて、持続可能な開発の概念の解釈が多様であり複雑であるということから、これまでの持続可能な開発の概念の先行研究においては、一般に、弱い持続可能な開発と強い持続可能な開発という捉え方がなされてきた。たとえば、

Baker (1997)らの研究は、弱い持続可能な開発のアプローチに関して、そのねらいは資本主義的な成長と環境問題を統合することにあるとしている⁽²⁸⁾。この立場は、D・ピアスとその強い影響力のあるピアス・レポート⁽²⁹⁾と密接に関連しており、それは新古典派経済学の原則が環境問題の解決に適用されうると主張している。弱い持続可能な開発を促進するための政策の目的は経済成長であるが、他方では環境的なコストが考慮されている。

ピアスの主張は、人類は成長の環境上のコストを明らかにし、トレードオフ関係が存在しているかどうかを決定するだろうという点にある。地球上の資源の有限性は、「廃棄物のシンク」としての自然の吸収力の容量と経済成長との関係において認識される。「廃棄物のシンク」としての環境の利用は、廃棄物処理率が生態系による自然的あるいは管理された吸収率を上回らないという原則に基づいている。このアプローチによれば、「環境の質が経済発展の決定的な要素である限り、成長と発展は両立できる」という認識に立っている。ピアスの主張は、持続可能な開発には二つの基本的な次元が存在するということである。一つは、一人当たりの実質的な所得の持続可能な成長を意味すると考える持続可能な開発であり、伝統的な経済成長の目的である。第二の特徴は、資源と環境の持続可能な利用である⁽³⁰⁾。

この弱い持続可能な開発の捉え方は、世界銀行、国連を含めて国際機関へ大きな影響力をもち、環境マネジメントとほとんど同義のものとなった。というのは、この捉え方は、市場経済の持続的な成長を前提にしながら、他方では環境保護を進めるといふこれまでの先進諸国の基本的な立場を反映したものであるからである。

次に、強い持続可能な開発の捉え方は、オリョーダンやウィールのような思想家によって代表されるものである⁽³¹⁾。ピアスが経済発展は環境保護の前提条件であると主張するのに対して、強い持続可能な開発の支持者たちは、環境保

護が経済発展の前提条件であると主張する。すなわち、弱い持続可能な開発の考え方は、自然資本の減少分を人工資本で代替することが可能であるとしているのに対して、強い持続可能な開発の主張は、政治的・経済的な政策が環境資産（再生可能あるいは枯渇しうる）の生産力を維持し、維持するに値するか（たとえば熱帯林）、あるいは改善されうるような（たとえば汚染土壌）環境資産を保護し、維持し、創造することを要求する。自然資本ストックの維持ということとが強い持続可能な開発の考え方の根底にあるといえる。このことは、広範な手段やメカニズムを利用することによって市場への規制や国家介入を求める一方、とりわけ地方の経済の変化や地方の環境の持続可能な利用を議論する場合には地方のコミュニティの関与を求めている⁽³²⁾。

Baker (2016) によれば、予防原則が強い持続可能な開発の考え方を支えている。予防原則は、不確定な科学的な知識に直面した場合、政策担当者は注意だけでは誤りを犯すことになると考ええる。持続可能な開発のこうした形態を促進することは、強い国家介入 (government) が新しい参加形態 (governance) と結びつくことを求めている。たとえば、気候変動との関連で、政府は適切な市場への規制を確保し、気候変動に対処するための新しいエネルギー政策や輸送政策を開発する必要がある。消費者、経済的な利害、地方政府の参加は、消費パターンの変化をもたらし、社会が環境に優しい輸送様式を利用することを保証することに必要である。こうして強い持続可能な開発は、行動を決定する市場の力に自由な統制力を与えない⁽³³⁾。強い持続可能な開発はまた、成長それ自体が目的としてみなされ、物質的な観点からのみ測定される量的な成長から、生活の質が優先される質的な開発へのシフトを求めている。

このように、弱い持続可能な開発の考え方と強い持続可能な開発の考え方の違いは、自然資本ストックの保全と維持を優先するのか、自然資本ストックの減少分を人工的な資本によって代替可能であると捉えるのかという点にあ

る。この場合に問題にされるべきは、大気、海洋、森林、オゾン層等といったわれわれが共通に利用している自然資本ストックの効用、いいかえれば生態系サービスにとって代わるものは存在しないということであろう。

IV 「持続可能な開発」概念の規範的な原則

ブルントラント報告における持続可能な開発の概念には、いくつかの規範的な原則が存在する。ここでは、Baker (2016) を参考にして、ニーズの原則、世代間公平性の原則、世代内公平性の原則、共通だが差異ある責任の原則、民主主義と参加の原則という五つの規範的な原則について、検討したい(表1参照)。

まず、持続可能な開発の概念にあるニーズ(欲求)の概念に関して、ブルントラント報告は以下のように説明している。

「人間の欲求と願望を満たすことが生産活動の目標であるのは明らかであるから、持続可能な開発の概念においてそれが中止的な役割を果たしていること述べることはくどいと思われるかもしれない。貧困とは、物やサービスがあるにも拘わらず、人々が生き延び、福祉を受けるに必要なものが手に入らないという状況である。それと同時に、貧困状態にない人々の要求も大きな問

表1 持続可能な開発の規範的な原則

持続可能な開発の規範的な原則

- ニーズの原則
- 世代間公平性の原則
- 世代内公平性の原則
- 共通だが差異ある責任の原則
- 民主主義と参加の原則

出所：Susan Baker, *Sustainable Development*, Second edition, Routledge, 2016, p.45 および Neil Carter, *The Politics of the Environment*, Cambridge University Press, Third Edition, 2018, より筆者作成。

題となっている。³⁴⁾

ブルントラント報告の理解は、現在世代と将来世代のニーズの充足に優先権を与えている。その考え方は、人間のニーズと熱望の充足が開発の主要な目的であるということである。しかし、食料、衣料、住居、仕事への途上国の大多数の人々のニーズは充足されていない。ブルントラント報告はまた、基本的なニーズの充足を超えて、人々は生活の質の改善への正当な熱望をもっている。この視座からみると、持続可能な開発は、すべての人々の基本的なニーズを満たし、よりよい生活への熱望を満たす機会をすべての人々に拡大することを求めている。さらに、基本的な最低条件を超える生活基準が持続可能であるのは、消費基準が長期的な持続可能性のためであるとみなされる場合だけである。この文脈においては、持続可能な開発は、生態学的に可能なものの限界内にあり、すべての人々が合理的に熱望している消費基準を助長するような価値の促進を求めている。³⁵⁾

しかしながら、M・レッドクリフとD・スプリンゲットが指摘しているように、ブルントラント報告が「ニーズ」に焦点化することにおいて説明されていない点は、将来の世代に関するニーズがどのようなものなのか、開発自体がニーズそのものを作り出すことにおいて果たしている貢献、そしてニーズが世界中のさまざまな文化でどのように定義されているのか、これらに関する回答されていない問題を残している。³⁶⁾

第二の世代間公平性の原則は、現在世代と将来世代との資源の配分をめぐるものであり、ブルントラント委員会、今日の社会は将来世代が自らの本質的なニーズを満たす能力を危うくしていると主張している。ブルントラント委員会は、現在世代の活動が将来世代の活動を助けるような方法に焦点を当てるよりも、今日の非持続的な行動が将来世代の利用できる選択肢をいかに狭めているのかということに焦点を当てている。ブルトニウム239の半減期は

二万四〇〇〇年であり、一九八六年に発生したチェルノブイリの放射能汚染は数万年管理し続ける必要があり、福島原発事故の汚染水の処理についても同様である。こうした現在世代による負の遺産またはコストは、将来に先送りすることになる。この点に関して、ブルントラント報告は以下のように記している。

「既に環境資源勘定からは、あまりに多量で急速な引き出しが行われており、そう遠くない将来に破綻が生じるのは目に見えている。今日の世代についてみれば、貸借対照表は黒字であるかもしれないが、我々の子孫は赤字を引き継ぐことになる。我々は、全く返済する意図も見通しもなく、将来の世代から環境資本を借りている。将来の世代は我々の浪費を呪うことはできても、負債を取り立てることはできない。」⁽³⁷⁾

このようにブルントラント報告の前提には、自然資本も含めて資源の利用が世代間を超えて公平に扱われるべきであるということが置かれている。したがって、世代間公正性の原則は、現在の速度で自然資本あるいは環境資本を利用し続けられ、化石燃料、レアメタル、木材資源、海洋資源などが今世紀末には危機的状況に至る可能性があるということを示唆し、そのコロシアムとして持続可能な開発が限界に達するはるか以前に資源の枯渇を防ぐ必要があるとしている。

第三の世代内公平性の原則は、持続可能な開発の促進する上での南北間での経済的・政治的な関係の分裂の解消と結びついている。ブルントラント委員会にとって、社会的な公平性と持続可能な開発の間に強い機能的な関連性が存在するのは、貧困が環境破壊の主要な原因であり、貧困削減が環境に優しい開発のための前提条件であるという点にある。

「開発途上国と先進国との格差はますます拡大し、先進国はいくつかの最も重要な国際機関運営の枠組みづくり

を支配し、さらには、地球の生態学的資本を相当程度使ってしまったっており、こうした状況のなかで開発途上国は活動していかなくてはならない。不平等は、『環境』問題と『開発』の問題の要となっている。⁽³⁸⁾

ここでのブルントラント報告の基本的な認識は、世界経済において南北間の経済格差と貧困を解決しようと意図した一九八〇年のブルント報告の趣旨が反映されているといつてよいが、後者との違いは前者が必ずしも世界の貧困に優先順位を与えているわけではなく、生態学的資本の利用を含めた環境保護と開発との連関性に焦点を当てている点にある。この点に関連していえば、ブルントラント報告は、貧困と環境の関係に関して二つの重要な特徴を強調した。第一に、グローバルな消費による環境破壊の影響は自己をほとんど保護できない貧困国あるいは最貧国にもっとも厳しいということである。第二に、グローバル・サウスの貧困で土地を所有できない多くの人々は、自然資源の基盤を圧迫するような生存のための闘争を生み出していることである。その結果生じる資源枯渇——砂漠化、森林破壊、過剰漁業、水不足、生物多様性の喪失——は、より多くの人々を周辺の、生態的に脆弱な土地に追いやることによって貧困化の下方スパイラルを継続させる。ブルントラント報告は、環境問題と開発問題の相互依存性を強調することによって、貿易関係、援助、負債、工業化といった重要な南北関係の環境的な影響に注意を喚起した。ブルントラント報告の結論は、持続可能な開発は不可能である一方、貧困と大きな社会的不正が持続するということなのであった。それゆえ、重要なことは世代間の公平性と並んで世代内の公平性に帰着する。⁽³⁹⁾

第四の「共通だが差異ある責任」という原則は、ブルントラント報告のなかで定式化されているものではなく、一九九二年の地球サミットで採択されたリオ宣言の第7原則で定式化されたものである。リオ宣言の第七原則には以下のように記されている。

「各国は、地球の生態系の健全及び完全性を、保全、保護及び修復するグローバル・パートナーシップの精神に則り、協力しなければならない。地球環境の悪化への異なった寄与という観点から、各国は共通のしかし差異ある責任を有する。先進諸国は、彼らの社会が地球環境へかけている圧力及び彼らの支配している技術及び財源の観点から、持続可能な開発の国際的な追求において有している責任を認識する」⁽⁴⁰⁾

すでに触れたように、持続可能な開発という概念は、一九七二年のストックホルム宣言のなかにその萌芽的な起源を求めることができ、そこでは現在世代と将来世代のために環境の保護と改善が政府の責任であると宣言されている。ストックホルム会議後、憲法や法律のなかで環境権を規定した国がある。さらに環境上の責任という考え方はブルントラント委員会で精緻化され、それはすべての政府に対して環境の責任を取ることを求めた。その理由は、持続可能な開発の促進には人類の共通の運命を守ることが含まれているからである。⁽⁴¹⁾ブルントラント報告では、各国の責任に関して以下のように記している。

「どこか特定の国々にのみ責任があるわけではない。開発途上国は砂漠化、森林破壊、公害といった生命を脅かす危機に直面しており、環境破壊に起因する貧困を背負っている。世界の人々のすべてが、熱帯雨林の消滅、植物・動物種の消滅、降雨パターンの変化の被害を受ける。工業先進国は、生命を脅かす有害化学物質、有害廃棄物、酸性雨降下物問題に直面している。全ての国は、先進工業国より放出される二酸化炭素やオゾン層に反応するガス、先進国が保有する核兵器による戦争の被害を受ける可能性がある。現在の経済システムはこうした趨勢と不平等を縮小するのではなく拡大し、貧しく、飢えた人々の数を減らすのではなく増やしている状況にあり、全ての国はこれを改革する役割を与えられている」⁽⁴²⁾

ここでのブルントラント報告の文言は、共通の責任に関して言及しているものであり、差異ある責任について触れているものではない。しかし、先進国と開発途上国との経済格差、資源の配分と利用の格差、環境破壊の程度の違いなどに関して言及しており、この点からみると、これらに対応した差異ある責任を求めていることは容易に理解できる。たとえば、人口増加に関しては、開発途上国の増加率は先進国と比較してはるかに高いことから、ブルントラント報告では、「今なすべきことは、人口増加率をすみやかに下げることである」としている。

この「共通だが差異ある責任」の原則には二つの主要な構成要素がある。第一の構成要素は、われわれが共通の遺産の結果として有する共通の責任で、それは共通の資源の環境保護の負担を平等に共有するという国家の責任のなかに反映されるものである。第二の構成要素は、差異ある責任であり、それは実質的な平等と関連する問題、より具体的には、国家全般にわたる物質的・社会的・経済的な状況の不平等な配分に対処するものである。特にそれは、地球環境問題に対してさまざまな国家によってなされてきたさまざまな歴史的な寄与を認めている⁽⁴³⁾。

第五の参加の原則に関しては、持続可能な開発は、環境問題を解決するに当たっての民主主義と参加の重要性を強調している。伝統的なパラダイムは、民主主義と環境問題との直接的なつながりを考えていないが、持続可能な開発を促進するためには、世代内公平性と世代間公平性の達成には多様なアクター、すなわち「個人、ボランティア活動、経済界、研究機関、政府」などとの理解と協力を深め、実践活動への参加を求めることが必要である点を明記している⁽⁴⁴⁾。そして持続的な開発を促進する上での国内的・国際的な意思決定の重要性に関して以下のように記している。

「基本的な欲求を充足するには、人口の大半が貧しい国々において新たな経済成長を作り出すことが不可欠な

けでなく、これらの貧しい人々が新たな経済成長を支えるのに必要な資源の公平な配分が受けられるように保障される必要がある。こうした社会的公平には、意志決定過程において実効ある市民参加が確保される政治システムや国際的な場での民主的な意志決定が不可欠である。⁽⁴⁵⁾」

民主主義的な意思決定システムは、国内的にも国際的にも政治的決定の正統化という重要な役割をもっている。⁽⁴⁶⁾とりわけ先進諸国における環境税の導入や再生可能なエネルギー政策の導入などこれまでの経済活動や生活スタイルに大きな影響を与える政治的決定を受け入れるには国民的な支持という正統性の付与を必要としている。また情報が広く利用可能であり、人々が意思決定に参加するならば、そのための行動の必要性が理解され、新しい物質的な生活における犠牲やコストを容易に受け入れやすくなる。このことは、国際的な場での意思決定に妥当することである。

おわりに

これまで検討してきたように、持続可能な開発の概念をめぐっては、大きく分けて弱い持続可能な開発と強い持続可能な開発という二つの解釈が存在しているが、それぞれの立場は環境と開発に関する規範的あるいは価値的な視座を反映しているといつてよい。自然資本ストックの維持ということを前提とする強い持続可能な開発の考え方は、広範な手段やメカニズムを利用することによって市場への規制や国家介入を求めるものであった。それに対して、弱い持続可能な開発の考え方は、基本的には資本主義的な経済成長と環境問題を統合することにあるとし、「成長と開発は両立できる」という認識に立っている。

後者の考え方は、とりわけドイツなどの先進諸国にみられる「エコロジー的近代化」という考え方も共通している。「エコロジー的近代化」は、環境問題が資本主義社会の構造的な結果であることを認めているが、市場経済と自由民主主義的な国家の基本的な転換のための急進的な環境保護の要求を拒否している。「エコロジー的近代化」の政治的メッセージは、既存の経済的・社会的・政治的な制度の改革によって資本主義がより「環境に優しい」ものとなるという点にあり、それによって経済成長と環境保護の対立はさらなる環境分野の工業化や技術革新によって和解決されるというところにある。今日の先進諸国の持続可能な開発に関する基本的な政策はこのような考え方に基づいているといつてよいが、こうした視点に欠けている点は、技術も資金もない開発途上国における持続可能な開発の実現というグローバルな課題への対応である。

さらに、今問題にされていることは、ブルントラント報告が指摘しているように、経済成長の限界のみならず、エネルギー、水、鉱物資源、土地利用といった自然資本の利用に関しても限界が存在するという点である。この点は、ローマ・クラブのレポート『成長の限界』が指摘してきたことであり、現在においてもますます切実な問題となりつつある。人間の基本的な欲求の重要な要素の一つである食料問題は、気候変動や人口増加によって今後ますます深刻化する可能性が高く、グローバルな対応が迫られていることはいままでもない。持続可能な開発の規範原理であるニーズや世代内公平性という観点からも、国際協力の新たな枠組みの強化が急がれる。

持続可能な開発に関しては、一九九二年のリオの地球サミットにおいて、国際社会が政策的な目標として「持続可能な開発」という概念を採用し、将来のグローバル・ガバナンスのなかに位置づけた。ブルントラント報告は「持続可能な開発」を追求するための「道筋」を提起したが、各国が持続可能な開発のための指導原理と政策的な枠組みに

関して合意したのはリオの会議においてであった。

地球サミットの主要な文書は、環境と開発に関するリオ宣言、アジェンダ21、気候変動枠組条約、生物多様性条約、砂漠化防止条約などである。これらのいずれの文書も、一九八七年のブラントランド報告の影響を受けており、問題をいかに解決するのか、それにどのように取り組むべきなのかという観点から作成されている。また持続可能な開発を実効性のあるものにするために国連に「持続可能な開発委員会」(CSD)を設置した。CSDの役割は、アジェンダ21を監視するためのものであり、持続可能な開発に関するさらなる多国間の協力を促進するものとされた。

二〇一二年には、各国政府、私的部門、非政府組織、そして主要な集団から成る四五、〇〇〇人の参加者が持続可能な開発に関する国連会議(Rio+20)への参加のためにリオデジャネイロに集まった。そこで採択された成果文書である『我々の望む未来』は、持続可能な開発の枠組みのなかでグローバルな課題に対処するためのグランドビジョンを示した。さらに二〇一五年にニューヨーク国連本部において「国連持続可能な開発サミット」が開催され、その成果文書として「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」において持続可能な開発目標(SDGs)を設定した。

本稿においては、一九八七年のブルントラント報告の文書を中心に持続可能な開発の概念について検討してきた。一九九二年の地球サミット以後における持続可能な開発をめぐる国際的な場面での展開と議論に関しては別稿に譲ることにした。

- (1) ローマ・クラブ『成長の限界』大来佐武郎監訳、ダイヤモンド社、一九七二年、一一頁。
- (2) 人間環境宣言のなかに以下のことが明文化されている。「現在及び将来の世代のために人間環境を守りかつ改善することは、人類にとって至上の目標、すなわち平和及び世界的な経済的社会的な発展の確立した基本的目標とともに、またこれらの目標と調和を保って追求されるべき目標となった。」(地球環境法研究会編『地球環境条約集』(第四版)、中央法規、二〇〇三年、五頁)「人及びその環境は、核兵器及びその他のすべての大量破壊の手段の影響から免れなければならない。各国は、関連の国際的機関において、このような兵器の除去及び完全な廃棄について、すみやかに合意に達するように努力しなければならない。」(同書、七頁)
- (3) Andrea J. Nightingale (ed.), *Environment and Sustainability in Globalizing World*, Routledge, 2019, p.21.
- (4) William R. Catton, Jr., *Overshoot*, University of Illinois Press, 1982.
- (5) 地球の「オーバーシュート」という問題を考えるさいに参考になるのは、マティース・ワケナゲルとウィリアム・リース(和田喜彦監訳・解題、池田真里訳、『エコロジカル・フットプリント』合同出版、二〇〇四年)が定式化した「エコロジカル・フットプリント」という概念であり、それは持続可能な開発の全体像を把握するうえでの出発点となりうる。
- (6) 環境庁官房国際課『国連人間環境会議の記録』一九七二年、一八一頁。
- (7) The Cocoyoc Declaration, Cocoyoc, Mexico, 8-12 October 1974. 尚、エコ開発に関しては、以下を参照。K. Mellos, *Theory of Eco-development*, in: *Perspective on Ecology*, Macmillan, London, 1988, pp.59-74. マイケル・レッドクリフ『永續的な発展』中村尚司・古沢広祐監訳、学陽書房、一九九二年、六四頁。
- (8) The Cocoyoc Declaration (1974).
- (9) Hayley Stevenson, *Global Environmental Politics*, Cambridge University Press, 2018, p.129. 以下、Stevenson (2018)。
- (10) The Cocoyoc Declaration (1974).
- (11) The Cocoyoc Declaration (1974).
- (12) Stevenson (2018), p.120. Bernstein, *Ideas, Social Structure and Liberal Environmentalism*, in: *European Journal of International Relations* 6, 2000. 以下、Bernstein (2000)。
- (13) Bernstein (2000), pp.495-6.

- (14) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』大来佐武郎監修、福武書店、一九八七年。
- (15) これらの報告に関しては、ブランド委員会『南と北―生存のための戦略』森治樹監訳、日本経済新聞社、一九八〇年とパルメ委員会『共通の安全保障』森治樹監訳、日本放送出版協会、一九八二年を参照。
- (16) ブランド委員会『南と北―生存のための戦略』、一四八―一四九頁。
- (17) 同右。
- (18) パルメ委員会『共通の安全保障』、二四―一頁。
- (19) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』二七―二八頁。
- (20) Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson and Stephen Young (eds.), *The Politics of Sustainable Development*, 1997, p.46. 以下、Baker (1997)。
- (21) Baker (1997), p.47.
- (22) 『アジェンダ21実施計画(97)』、五一―五頁。
- (23) 持続可能な開発に関する多様な解釈については、D・W・ピアス／A・マーカンジャ／E・B・バービア『新しい環境経済学』和田憲昌訳、ダイヤモンド社、一九九四年の付録に掲載されている。
- (24) 『新・環境保全戦略―かけがえのない地球を大切に』(財)世界自然保護基金日本委員会訳、小学館、一九九一年。
- (25) 同右、二五頁。
- (26) Carter (2018), p.212.
- (27) Susan Baker, *Sustainable Development*, Second edition, Routledge, 2016, p.36. 以下、Baker (2016)。
- (28) Baker (1997), p.13.
- (29) ここでのピアス・レポートは、前掲のD・W・ピアス／A・マーカンジャ／E・B・バービア『新しい環境経済学』を指している。
- (30) このことから、ピアスは持続可能な経済成長と持続可能な開発に関して、以下のように定義している。「持続可能な経済成長は、一人当たりGNPが時間の経過にともない増加しつづつあることに加えて、生物物理学的なインパクト(公害、資源問題)、あるいは社会的インパクト(社会的破壊)のいずれかからのフィードバックによって、その増加が脅かされていない

- いことの意味する。「持続可能な開発、一人当たりの効用または福祉が時間の経過にとまない増加しつつあることを意味する。」(『新しい環境経済学』、三八頁)
- (31) T. O'Riordan, *Environmentalism*, 2nd. ed, London, 1981. A. Weale, *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, 1992.
- (32) Baker (1997), p.15.
- (33) Baker (2016), p.42.
- (34) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』、七八頁。
- (35) Baker (2016), p.44.
- (36) M.Redclift and D. Springett, Sustainable Development, in: R MRedclift and D. Springett (eds.), *Routledge International Handbook of Sustainable Development*, Routledge, 2015, p.19.
- (37) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』、二八頁。
- (38) 同右、二五頁。
- (39) Neil Carter, *The Politics of the Environment*, Cambridge University Press, Third Edition, 2018, p.222. Neil Carter (2018)。
- (40) 『アジェンダ21実施計画(97)』環境庁・外務省監訳、エネルギージャーナル社、一九九七年、五一四頁。
- (41) Baker (2016), p.50.
- (42) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』、四五頁。
- (43) Carter (2018), p.51.
- (44) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』、二二三頁。
- (45) 同右、二九頁。
- (46) Carter (2018), p.226.