

# SCP 政策の ver1.0 から ver3.0 への展開と Envisioning-Based Policy Making

## Expansion of SCP Policy Concept from Ver. 1.0 to Ver. 3.0 and Envisioning-based Policy Making

地球環境戦略研究機関 ○堀田康彦  
国立環境研究所 小出瑠

### 1. はじめに

本稿では、Hotta et al. (2021)<sup>1)</sup>での議論に基づき、持続可能な消費と生産 (SCP) の政策概念が、汚染防止とクリーナープロダクション (SCP 1.0) から、製品・物質のライフサイクルアプローチ (SCP 2.0)、さらに消費と生産を駆動する社会技術システムのシステムレベルでの転換アプローチ (SCP 3.0) へと展開してきたことを報告する。その上で、社会技術システムへの転換が SCP 政策の目的となった 2015 年以降、SCP1.0 と SCP2.0 で有効であった政策アプローチとデザインを意識的に更新する必要があることを論じる。最後に、こうした政策デザインの更新の方向性を Envisioning-based Policy Making (ビジョン創発型政策形成: EnBPM) として総括する。

### 2. SCP 政策概念の 3 段階での展開

SCP に関連する政策議論は、曖昧で複雑な様相を呈しやす。これは、SCP 政策の対象の段階的变化に要因を求めることができる。SCP 政策は、食品や容器包装・家電などの個別の製品やその生産プロセスやその廃棄物などを対象とすることもあれば、食・住・移動などの消費と生産を支える社会技術システム全体を対象とすることもある。システム的な変化を目指す場合と、個別製品の改善を目指す場合とでは必要とされる政策アプローチも異なる。そのため、政策概念の発展とその背景を整理することで、SCP 政策概念を更新し、持続可能な社会技術システムへの転換を目指していく上でも有用だ。

SCP 政策の第 1 段階は、1960 年代～1970 年代の先進国での急速な経済成長と産業化に伴う環境汚染への対応に端を発する。環境規制の徹底により、エンドオブパイプ型の技術の導入に加えて、原材料の見直し、省エネルギーのための生産システムの効率化、技術革新、産業構造の変化などを通じて、環境と経済の両立が可能になるという考え方が次第に発達してきた。1980 年代に入り、国連環境計画 (UNEP) と国連工業開発機関 (UNIDO) が提唱することになるクリーナープロダクション (CP) にこうした考え方が象徴的に反映されている。こうして発展してきた SCP の原型となる汚染防止とクリーナープロダクションを Hotta et al. (2021)<sup>1)</sup>では、SCP 1.0 と呼んだ。

1992 年の国連のアジェンダ 21 で重要な政策概念として位置付けられた CP は、その後、国連での SCP プログラムへと発展していくこととなる。

1990 年代に入り、製品のライフサイクルでの効率性改善が大きな影響力を有する概念となっていく。これは、1990 年代にグローバル化と大量生産・消費・廃棄に伴う、気候変動、生物多様性の喪失、廃棄物問題の深刻化などが大きく注目を集めたことと関係がある。貿易とグローバル化した生産消費システムは、生産と消費の距離を乖離する傾向を強めた。こうした中で、資源や製品のライフサイクル全体で、より効率的な資源とエネルギー利用を行うことで持続可能性を達成できるとする政策概念が影響力を持つに至った。持続可能性を実現するためには、資源消費、生産・製造、流通、消費、リサイクル、廃棄物管理のライフサイクルの各段階でそれぞれに効果的な政策介入を行うというライフサイクルベースの政策介入の考え方が主流化した。その効果を、ライフサイクル分析や、フットプリント指標で評価することの重要性が高まった。この製品・物質のライフサイクルに焦点をあてた SCP 政策概念を SCP2.0 と呼ぶ。SCP1.0 から SCP2.0 の発展は、環境と経済の調和に着目したエコロジー的近代化論<sup>2)</sup>が説明してきた環境政策の発展であると言える。

SCP1.0 から SCP2.0 への展開と同等かそれ以上の政策概念の変化が 2000 年代後半以降に起きつつある。SCP2.0 の目指す効率性の改善だけでは、リバウンド効果により環境負荷や資源消費の総量の抑制にはつながらないことが分かってきた。そのため、再生不可能な資源利用を抑制することを可能にする社会技術システムの創造が課題となっている。これを SCP3.0 と呼ぶ。SCP3.0 を体現するパリ合意、SDGs、大阪ブルーオーシャンビジョンといった野心的な中長期目標を達成するためには、ビジネスモデルやライフスタイルを含む社会・経済構造の根本的な変化が必要となる。すなわち、技術革新やライフスタイルの革新を含む社会技術システムへの転換の実現が政策目標となる。こうした考え方は例えば、効率性に対比して定義される充足性 (sufficiency) の政策概念の中に見られる。Spengler<sup>3)</sup>の議論に基づけば、政策とし

ての充足性アプローチは「個々人の消費の環境影響を削減するための個別最適化戦略から、消費パターンの変化そのものを狙った政策オプションを模索する全体最適化戦略への転換」を目指すものである。実際、パリ合意やSDGs、大阪ブルーオーシャンビジョンなどの2015年以降の国際合意の多くは、個別の製品の改善や個々人の行動変容だけで実現することが非常に困難な、持続可能な社会技術システムへの転換を必要とする野心的な政策目標を設定している。このような中長期目標の実現には、目指すべき社会を具体化していくためのビジョンの共有と、エビデンスの積み上げのプロセスが重要となる。

### 3 Envisioning-based Policy Making (ビジョン創発型政策形成)の必要性

2015年以降のSCP政策領域がSCP2.0からSCP3.0へと展開する中で、政策デザインの考え方を必要が出てきている。特に、以下の4つの課題への対応をする必要がある<sup>1)</sup>。

第1に、パリ協定やSDGsなど中長期的な目標の達成に向けて、社会がどうあるべきかという中長期的なビジョンを示し、将来への道程を示していく必要がある。第2に、いかに中長期的なビジョンを効果的に実現していくためのプロセスを構築していくかという課題である。第3に、ビジョンが実現した場合の環境面・持続可能性という点での便益をいかに評価するかという課題である。第4に、脱炭素、SDGs、プラスチックフリーな社会、COVID19からのグリーンリカバリーといった中長期目標の実施のモニタリングは、環境と経済の両立だけではなく、社会的な持続可能性という観点から行われる必要がある。今後のSCP政策研究は、いかに持続可能なライフスタイルとそれを可能にする社会インフラが機能していくのかという知見を深める必要がある。

そこで、Hotta et al. (2021)<sup>1)</sup>において、こうした課題に対応する政策デザイン枠組であるビジョン創発型政策形成 (Envisioning-based Policy Making: EnBPM) を提案した。これは、表1に示すように、SCP1.0~2.0時代の課題に対応するEvidence-based Policy Making (エビデンスに基づいた政策形成) と対比させて、考案したものである。EnBPMは、小出・堀田・渡部(2020)<sup>4)</sup>での議論を発展させたものである。

EnBPMは、中長期目標に基づいた持続可能な社会の将来ビジョンによる合意形成、完全な政策実施の前の社会的実験といったより幅広い政策課題を含有する。そのため、EnBPMは、関係者の間でビジョンを共有し社会

表1 SCP1.0~2.0時代の課題とSCP3.0時代の課題

	SCP1.0~2.0時代の課題	SCP3.0時代の課題
アプローチ	個別製品や行動の個別要素の改善	社会技術システムとライフスタイルの一体的な転換
目標の種類	改善、単体目標	転換、複数目標の両立
行動変容・施策案	確実	不確実
供給システム	単純	複雑
時間軸・外部環境	短い・変化が小さい	長い・変化が大きい
主体間の相互作用	少ない・不要	多い・必要
エビデンスの政策での活用	厳密な定量評価・既知の代替案の効果検証と拡大	広義・狭義のEBPMの活用 (ビジョン策定・条件特定・シナリオ研究・社会実験的なエビデンスの積み上げ)

出典：小出・堀田・渡部 (2020)<sup>4)</sup>の表1に加筆修正

の将来的方向性へ向けて協働することを基本に、関係者連携型の政策デザインアプローチを想定している。さらに、様々なコミュニティや地方レベルでの取組を連携させることでビジョンに即したプロトタイプを創発していくことが考えられる。そのため、将来の方向性を共有することを目的としたコミュニケーションツールや意思決定サポートツールが、様々なセクターによる持続的・分散的な取組の連携を促していくことに有効となる。そのため、グローバル課題を地域課題の中に位置づけ、解釈し、共感できるストーリーを創造することが合意形成・政策形成にとって重要となる。これは、過去の経験を語るものに限定されるのではなく、研究に基づいたエビデンスによる将来志向型のストーリーの創造を意味する。

### 参考文献

- 1) Hotta, Y., Tasaki, T., and Koide, R. (2021) Expansion of Policy Domain of Sustainable Consumption and Production (SCP): Challenges and Opportunities for Policy Design, *Sustainability*, 13: 6763. <https://doi.org/10.3390/su13126763>
- 2) 堀田康彦 (2003) エコロジー的近代化と脱国家的権威—グローバル化下の環境政策・技術戦略の形成について、年報 科学・技術・社会, 12, 65-95.
- 3) Spengler, L. (2016) Two types of 'enough': Sufficiency as minimum and maximum. *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1164355>
- 4) 小出瑠, 堀田康彦, 渡部厚志(2020) ライフスタイルのイノベーションに向けたEBPM：環境分野におけるエビデンスに基づく政策立案に向けて、環境経済・政策研究, 13 (1), 70-73

キーワード 持続可能な消費と生産、効率性、充足性、政策デザイン、ビジョン創発型政策形成