

これからの「持続可能な開発目標」(SDGs)の課題と役割 ～ポスト MDGs と SDGs の今後～

古沢広祐(「環境・持続社会」研究センター: JACSES、代表理事)

E-mail: furusawakoyu@gmail.com

1. 進展する新しいプロセスの動き

人類の貧困問題を解消するため、2000年国連総会を契機に定められたミレニアム開発目標(MDGs)が、目標年2015年を迎えようとしている。その後をどうするか、ポストMDGsを巡る議論が進むなか、2012年6月の国連持続可能な開発会議(「リオ+20」)において、MDGsの流れを踏まえた上で2015年以降、より広い目標として「持続可能な開発目標」(SDGs)に取り組むことが合意された。MDGsは、途上国の貧困・健康・環境など改善するための8大目標(ゴール)、21の個別目標(ターゲット)、60の指標から構成されている。そこでは途上国の貧困問題等を解決することが最大の眼目であった。だが急速なグローバル化が進む中で、貧困や格差、環境問題は途上国に限定されないより広範な人類共通課題となっており、より広義の人类的課題としてSDGsの必要性が「リオ+20」会合で提起されたのであった。

しかしながら、一皮めくればMDGsからSDGsへ移行するという単純な流れではなく、諸問題、諸課題が渦巻いている現実がある。「リオ+20」会合では、各国の利害対立が再燃し、地球環境問題に対する先進国と途上国の責任の差異(92年リオ宣言第7原則:共通だが差異ある責任)が強く強調された。一言で途上国といっても、新興国が急浮上する一方で未だ貧困にあえぐ国があるなど、一枚岩は崩れつつある。他方、南北問題という大きな土俵は継続しており、MDGsの課題解決の軽視や途上国の貧困問題への取り組みが弱まることへの警戒は根強い。

さらに国連を巡る動きは、国家間の調整が土台になっている仕組みの一方で、国家の枠組みを超えたNGOや様々な主体(92年地球サミット以来、9つの主要グループ等)との連携が求められ、国連会議への参加や関与が強まりつつある。国益という狭い利害を超える地球市民的な貢献が期待される時代を迎えており、今回のSDGsの議論でも彼らの声が無視できない影響を与えている。実際、各国内での貧富の格差や環境悪化は、先進諸国以上に途上国や新興国で深刻化しており、国益中心の立場では社会的公正が達成しにくく、その突破口としてNGO等の参加や貢献は重要性を増している。

現在、ポストMDGsとSDGsの議論のプロセスは、一部重なり合うものの別個のプロセスとして進行している。詳細は省くが、どのように共通項を見出すか、多数の課題目標や項目をどう統合して優先順位をつけるか、市民参加のプロセスをどう組み込むか、目標年をどうするか等、白熱した議論が続いている。2014年の国連総会までに、どうまとまっていくか、その動向に注目したい。

現在、従来のような人類の発展パターン(大量生産・消費)への問い直しが迫られており、諸矛盾への解決の糸口を見出すべく、様々な模索が続けられている。一方では、巨額に膨れ上がった世界経済は、大規模な資金(グローバルマネー)フローで富のさらなる拡大が目指され、富者と貧者の溝が広がり、資源枯渇や環境悪化を招いている。92年地球サミット当時に期待された、世界の巨額の軍事費を貧困・環境問題の解決へと転換する方向性(平和の配当)は今日忘れられてしまい、世界の軍事費は大幅に増加しだしている。

一方、世界の全体動向を見る限り、気候変動条約や生物多様性条約などの国際環境条約、MDGsなどの開発目標、社会的公正を巡るCSR（企業の社会的責任）や革新的資金メカニズム（国際連帯税、不公正税制など）、各種ガバナンスの強化をはじめ、多くのプロセスが多系的に動いている。複雑化した現代世界において、全体の姿を統合的に包含する人類社会の協働・共通目標を、SDGsのように明示する意義は今日きわめて大きいと思われる。

2、「リオ+20」会合の特徴と課題

「リオ+20」の会議には、市民セクター（政府外）の9つの主要グループのうちのNGO連絡会推薦による政府代表団（NGO顧問）として参加した。ちょうど20年前の地球サミットに参加したときは、政府とNGOとのパイプはなく、私達NGOは政府の本会議から隔絶されていたので、状況は大きく進展したといえる。だが、当時の熱気と盛り上がりと比べると、時代は大きく後退しているとの感を深くした。最終合意の政治文書では、92年地球サミット以来積み上げてきた様々な成果を確認し留意する記述が多くを占め、新たな前進や現状打破の野心的な道筋は見出し難い内容にとどまった。

20年前の地球サミットを思い起こすと、世界およそ170カ国から4万人もの人々が集う当時としては史上空前のイベントとなった。そこでは、「リオデジャネイロ宣言」、「アジェンダ21」（21世紀に向けた行動計画）、気候変動枠組み条約と生物多様性条約の採択が実現し、その後の地球環境問題へ世界的取り組みの道筋が形成された。今回の会合でも4万人を超える参加者数があり、とくに政府の本会議に多くのNGO関係者の参加が実現したことは評価したい。事前の準備会合の積み上げや参加者数において92年を上回る規模と構成にはなったのだが、20年前の心を躍らすような雰囲気と比べると、残念ながら盛り上がり度合いは当時に較べて著しく低調だったというのが率直な実感であった。

振り返ると、冷戦終結以後の動きとして主流となったのは、経済のグローバリゼーションであった。その影響力は環境分野以上に拡大してきた流れがある。それが、2008年のリーマンショックで示されたように、金融を含む新たなグローバル経済の拡大とその矛盾が表面化し、足下の実体経済を揺らがせる事態に直面している。とくに近年は、世界的に環境問題への関心のウエイトが低下しており、気候変動や生物多様性などでも改善は進まず個別的な対応になりがち傾向に陥っている。世界全体の大きな軸足は、経済面に関心が移ってしまい、とくに金融危機を発端とする先進諸国での財政危機など重要課題が浮上したことで、「リオ+20」会合の注目度はきわめて低かったといつてよからう。

ちょうど同時期にG20首脳会議（ロスカボス・サミット、6/18~19）がメキシコで開催され、欧州債務危機への対応が最大課題として取り上げられ、野田首相をはじめプーチン大統領やオバマ大統領などが参列した。しかしながら、いずれの首脳も「リオ+20」には出席しなかったことに、環境よりは経済が優先される今日的情況を如実に映し出していた。本来ならば、経済・環境・社会の調和的發展を目指す「リオ+20」こそ、G20会議と連動すべきものに位置付くはずのものが全く切り離されていたことは、分断的で短視眼的になっている世界状況をまさに象徴的していた。

とはいうもののSDGsに関しては、取り組む方向性が明示できた点は評価したい。このSDGsを当初から提起しリードした国は、ブラジル・中国・インドといった新興国ではなく、コロンビアとグアテマラ等の小国であった。MDGsが、どちらかというと貧困削減など途上国の開発を促す開発志向的な性格を帯びたものであるのに対し、経済面のみならず

環境面や社会面の座標軸を含み込む SDGs のより包括的な土俵が提示された意義は大きい。当初は、MDGs が SDGs に吸収され弱められてしまうといった反応も出ていたが、先進国サイドではなくコロンビアなどの周辺の中小途上国サイドからのリードで進んだことはたいへん興味深い。従来の発展の矛盾をそのまま後追いするのではない、新しいビジョンを形成する一つの可能性として注目していきたい。

3、「地球市民社会」形成への萌芽？

「リオ+20」本会議が開かれたのはリオセントロという市の中心部から離れた郊外の場所であったが、本会議とは別に独立して、市内のフラメンゴ公園にて市民団体・組織が主催する「ピープルズサミット」が開催された。とくにピープルズサミットでは、本会議とは異なり原発事故への関心は高く、ヒロシマ、ナガサキ、そしてフクシマというキーワードが、世界的に注目されている状況がうかがえた。

ここで全体状況を私なりに俯瞰してみると、本会議を国家レベルの「フォーマル」な場と位置づけるならば、それを取り巻く「サブフォーマル」な場が用意されて9つのメジャークラスの代表参加が組み込まれて、事前会議の段階で意見を反映する機会が確保されたことで、多少とも影響力が及ぶかたちで交渉が進められた点を評価したい。国が市民セクターの声を無視できない場面として、若者のNGOグループが、未来世代を代弁する立場からオンブズパーソン（将来世代のための高等弁務官）設置の検討という文言を成果文書に入れようと頑張っていたが、途上国政府（G77）が反対して交渉が難航した。若者グループは各国にネットワークがあり、各国の交渉団に根回し、デモンストレーションを行うなどして、弱い文言とはなったが合意文書に盛り込ませることに成功した。交渉の舞台裏で、国の利害を超えた市民セクターの国際的ネットワークが力を発揮した一場面だった。

こうしたサブフォーマルな場の形成や動きとは別に、インフォーマルな動きにおいても多様な主体が活動していた。前述のピープルズサミットでは、政府の本会議とは別に、独立の「インフォーマル」な場が形成されており、多種多様な市民セクターが反国家的立場を含むラディカルな主張を多彩かつ自由にアピールし、街頭デモなどが展開された。たとえば世界社会フォーラムなどは中南米が中心となって活動が展開しているが、ブラジルでのピープルズサミットの動きも、そうした活動と連動しているように見受けられた。

フォーマル、サブフォーマル、インフォーマルの3つの領域が連動しあって物事を動かすような仕組みが上手に展開すれば、もしかすると地球市民的な社会形成につながる可能性が生まれてくるのではないかとの予感を感じた。これら3つ領域の中での動きが、中・長期的に見るといろいろな新しい動きと呼応し合って、国家レベルを超える力となり、地球市民的な世界をつくっていく時代が始まっていくのかもしれない。また20年前は、やっとパソコン通信が広がりだした時代であったが、今回はインターネットなど分散型情報メディアやツールが、情報の共有化に大きな役割をはたしたことも注目点であった。

少し楽観的に見るならば、今までの20世紀型の国家的利害の枠組みが機能不全に陥る中で、新しい主体の参加をどう広げて、どのように合意形成していくか、そのための模索の芽が「リオ+20」でも生まれかけているとみるのが可能かもしれない。その芽を大きく育てられるかどうか、可能性はまだ見えない状況だが、いましばらくは地道な努力を重ねていくことが必要ではないかと思われる。

4、環境と社会の持続性を実現するために

しかしながら、この 20 年余の歩みをふり返ると、深刻な事態は改善どころか危機的状況をより深めている。地球温暖化、生物多様性、森林保全などの地球環境問題の悪化は止まらず、南北間格差のみならず各国内でも貧富格差など社会的な歪みが顕在化し、ウォール街占拠に象徴される事態（1%の富者への格差批判）まで生じさせた。不況の克服や経済成長が叫ばれているが、数千人規模のリストラ・解雇（合理化）が報道されるとその企業の株価が上昇することに象徴されるように、人々の貧困化を梃子にグローバル競争に勝ち残る弱肉強食の経済が出現しているかにみえる。産業革命以来の工業生産による大量消費で豊かになった経済は実体経済を離れて、お金をどう投資し増殖させるかを先読み（先取り）して利益を生み出す「金融経済」へと移行して世界金融危機を誘発し、その金融を救うため、巨額の財政投入で各国の財政危機を招く事態にまで至っている。先進諸国の苦境に、中国、インド、ブラジルなどの新興国の経済発展への期待が高まっているが、従来型の発展を遂げた場合、資源や環境面での限界のリスクに直面することが懸念される。

社会的歪みの根源には、市場経済の過度なグローバル競争があるとの批判的視座をもつことが重要である。歪みの一例をあげると、経済拡大を最優先するあまり、法人税の引き下げや所得税の最高税率の引き下げ競争が各国で同時進行して、貧富格差を広げ（ジニ係数増大）、さらには国際的な租税逃れ（タックスヘブン）まで生じさせている。その一方で、コスト削減と合理化によって働く人々の賃金低下やストレス増大をもたらしている。

また、世界中で石油・地下資源などの確保、食料や生物遺伝資源の囲い込みなど、経済的利害が優先され、それを陰に陽に政治的圧力ときには軍事的圧力が後押しする旧態依然の時代状況が再現しつつあるかにみえる。軋轢という点では、中東地域やアフガニスタンなどにおいて、テロリズムや民族対立の温床に火をつけるかのような様相さえ出現させている。人類が築きあげた「民主主義と人権」や「環境と平和」を、いまや内にも外にも消滅させてしまう恐れをも生み出しつつある。世界の軍事費は、冷戦体制の消滅後に一時減少したものが増加の一途をたどり、年額約 1 兆ドル規模を超えてしまった。政府開発援助（ODA：実際の内容の評価には検討の余地がある）総額の 10 倍近い軍事費への支出拡大が示している事態を、私たちは直視する必要がある。課題別の細かい指標づくりの一方で、より広い視野から、諸レジーム間の拮抗・矛盾関係を分析する視点や、大きく発展パラダイムの転換まで見定める視座が求められている。ポスト MDGs から SGDGs への新たな人類的課題提示が、真に平和で暮らしやすい世界創造への架け橋になることを期待したい。

（関連資料・情報は、JACSES サイトにて入手できる：<http://www.jacses.org/>）

