

## 【持続可能な開発目標（SDGs）をめぐる国際動向と S-11 からの提案】

野崎 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授、国連大学高等研究所シニアリサーチフェロー、S-11 プロジェクトリーダー蟹江憲史より、持続可能な開発目標 SDGs をめぐる国際動向と S-11 からの提案についてご説明をさせていただきます。蟹江先生、お願いします。

蟹江 はい、ありがとうございます。本日はこのシンポジウムにお集まりいただきまして、本当にありがとうございます。特に武見先生、それから大菅大使、大変お忙しい日程の中、このシンポジウムに来ていただき、それから貴重なお話を頂きまして、どうもありがとうございます。S-11 は、環境省の環境研究総合推進費という研究支援の枠組みの中で、昨年度から開始したプロジェクトです。戦略研究プロジェクト「S」の中の 11 番目のプロジェクトとして、この持続可能な開発目標とガバナンスに関する総合的研究というものを実施致しております。

ただ今、これまでお話しいただきました、非常に貴重なお話、その背景になるような研究をやっておりますので、その研究プロジェクトそのものを紹介しながら、きょうのシンポジウムで、どういうことをわれわれが、皆さんと一緒に議論していきたいのかということについて、お話しさせていただこうと思っています。

まず、われわれのこのプロジェクト、日本語だと非常に長い名前ですけれども、略してポスト 2015 と呼んでいます。われわれのロゴを見ていただくと、この 2015 の 5 の上の部分が、矢印になっていて、先に向かって行くというようなイメージで考えていくんですけども、Project on Sustainability Transformation ということで、いかにして持続性への転換を図るかということを中心とした研究プロジェクトです。その中で、先ほどのお話にもございましたけれども、持続可能な開発目標というのが、このパラダイムを変える一つの重要な役割を担うだろうという位置付けで、この SDGs へのインプット、それから SDGs 設定に向けた、国際プロセス、国内のプロセスへのインプットというのを、一番の課題として、研究を進めているところです。

二つ目の大きな目標としましては、持続可能な開発ということをずっと言っておりますけれども、果たして今後 21 世紀を進んでいくに当たって、どういったものが持続可能な開発なのか。今まで、例えば 1980 年代に言われていたような持続可能な開発と、今の持続可能な開発と、当然、状況も違っているので、中身も変わってくるだろうということで、そのコンセプト自体、もう一度考えてみようということを、2 番目の課題にしています。それから、3 番目の課題ですけれども、これは本当に今回のシンポジウムに象徴される試みですけれども、新たなコミュニティをつくっていかうということを考えています。従来、環境と開発と、あるいは開発と環境ということはよく言われますけれども、実際には、研究のコミュニティ、それから政策のコミュニティもそうだと思いますけれども、かなり独自に動いてきています。環境をやっている人たちは環境のコミュニティで割と固まりがちで

あると。それから、開発をやっている人たちも同様であると。それはそれで大事なことではあるんですけども、持続可能な開発、あるいは持続性ということを考えてときには、両者を融合していくということが非常に大事なんだと思います。今回のシンポジウムを、Beyond MDGs Japan と共同して開催させていただいておりますけれども、こういった活動を通じて、環境と開発、本当に考えていく段階から融合していこうということを、一つの目的として、このプロジェクトを進めてきています。

それから、とかく、日本の議論というのは、日本の国内にとどまりがちだというようなことが言われますけれども、これを特に国際的に発信していきましょと。日本でもこういう活動をしているぞと、あるいはこういう議論があるぞということを、国際的に発信していこう、そういうことを、このプロジェクトの主な目的として、進めております。

ということで、プロジェクトの構成自体も、われわれ、このS-11自体は国内の研究者を中心に構成しては居ますけれども、それぞれ、国際的なネットワークを持って研究をしている方がいらっしやいます。それからプロジェクト自体でも、いろいろな国際的なネットワーク、それから研究所、国連のプロセス、そういったものと連携しながら、研究を進めているところです。特に、この課題、国連と関係していますので、本日この会場も国連大学の中ですけれども、国連大学の中に昨年、新たにスタートした、サステナビリティ高等研究所、こちらと一体になって、国連へのインターフェースということを考えて、研究活動を続けているところです。

中はこのように非常にいろいろなチームがあって、多様な側面から研究をしているということです。

先ほどご紹介がありましたけれども、去年1年間、オープン・ワーキング・グループのプロセスが進んでいました。そういったプロセスに参加している各国代表を集めて一緒に議論をして、われわれの研究成果を発表するための素材をつくって行ったり、あるいはオープン・ワーキング・グループで、交渉の横で、交渉の合間に、サイドイベントと言いまして、われわれのような研究者が研究成果を発表したり、あるいは交渉担当者といろいろと意見を取り交わすという場がありますけれども、そういうところでイベントを行ったり、ということをやってまいりました。それから、昨年10月、11月には、オープン・ワーキング・グループの共同議長をしていらした、ハンガリーの国連大使・コロシ氏、あるいはコロンビア大学のジェフリー・サックス教授をお招きして、議論を日本で行ったりしてまいりました。こうした取組は今後も続けていきたいと思っておりますけれども、こういったところを通じて、国連の中で議論しているから、それからもちろん、日本政府、環境省、それから外務省を中心に、日々議論を戦わせながら、いろいろと意見交換をしているというプロジェクトになっております。

先ほどからお話がたびたびありましたので、SDGsとは一体何かということが、この会場にお越しの皆さんは大体ご存じのことと思っておりますけれども、簡単に復習をさせていただきますと、2012年、この一番下にあります、リオ+20と言われる、リオの地球サミットか

ら 20 年、国連会議が同じくリオの、リオデジャネイロで行われまして、そこで 2015 年以降の開発アジェンダの中に、持続可能な開発目標というものを入れているということが決まっていたというのが、この話の発端です。ちょうど 2015 年、今年がミレニアム開発目標の達成目標年になっています。その後じゃあどうするのかということで、一度つくった目標っていうのはそれがないと、やっぱり勢いも失われますし、一度つくって割とうまくいったという評価がありますので、それをこの先つなげていこうということで、ミレニアム開発目標後の国際目標というのを考えていこうという議論が既に行われていました。その中に持続可能な開発という話を入れているというのが、話の発端でした。

こういう議論を始めたのは、南米の、いわゆる中進国と言われる国です。コロンビアであるとか、グアテマラであるとか、そういった国々が中心となって、こういったことを世界全体で推進したらいいんじゃないかということを行い始めて、それがこの SDGs をつくっていくという決定につながっていった、ということでした。そのリオ+20 の成果文書の中に、いくつか、この SDGs というものはこうしたものであるという、性格が書かれております。行動指向であると、行動を考えるものであると。それから、簡潔で、伝達しやすいものであると。数は限られたものである。それから、意欲的である。まだこのときは 2030 年を目指すのか、あるいはそのもっと先を目指すのかというのが決まっておられませんでしたけれども、とにかく遠くのことを目指すので、意欲的にしましょう、それからグローバルな性質で、全ての国に普遍的に適用可能なものにしましょうと。ミレニアム開発目標は主に発展途上国の開発というものを対象にしておりましたが、今度はグローバル、全ての国に適用可能なものにしましょうということでした。それから、とは言え、さまざまな国の状況とか能力とか、開発レベルや政策、その優先順位を考慮してつくっていきましょうと。この辺のバランスがどうなるかというのが、当時は、なかなか予測がつかなかったわけですが、最近になってだんだん、その形が見えてきたということかと思えます。

右側に書かれているのは、そのフォーマットがどうなるかということです。基本的にそのミレニアム開発目標のやり方を踏まえると、大きな目標がある。そしてそれをサポートするような、数値目標を含む、ターゲットというものがあると。先ほどお話があった、17 の目標というのはこの一番上位の目標になります。それからターゲットというのが 169 ある、今プロポーザルとしてあるとありましたけれども、それがこの 2 番目の層になります。そして、最後にその進捗を測るための指標をつくっていくということで、議論が進んでおります。従って、法的な、国連で決めるということ、例えば気候変動の交渉であるとか、そういった結果を見ていくと、公的な枠組みであると、京都議定書があって何パーセント削減というのが決まって、それが国の中に下りてくるというようなイメージをとにかく持ちがちだと思えますけれども、この目標ベースの取り決めというのは、そういったものは含まれておりません。進捗状況のモニタリングと評価、それで終わりだということです。なので、割とまどろっこしい国際交渉というのを飛ばすことができるというのが、一つの特徴ではないかなと思います。それから、2030 年を目標にしましょうということで話が進んで

おります。この辺りはより分かりやすい図が先ほども示されましたのであまり細かいことを申し上げませんが、実は 2012 年、2013 年頃から、ずっとこのプロセスが進んでいて、それが今年の 9 月で決まっていくという、その道の途中にあるということです。われわれこのプロジェクトを推進していくに当たりまして、大きく三つ、われわれに与えられた課題があるだろうということを考えています。

一つ目が、ミレニアム開発目標で残された課題、それをどうするかということです。ウェルビーイングが大事であるというようなお話が武見先生からありましたけれども、人間（ヒューマン）のウェルビーイングをいかに進めていくか、これがまさに一番大事な課題だということで、その点はミレニアム開発目標と変わりがないと思います。ただ、課題は一緒でも、課題を取り巻く環境が、この 15 年間、あるいはさらにさかのぼって 2000 年以前と比べると、変わってきたということが、この SDGs の重要なチャレンジではないかなというふうに考えております。その重要なチャレンジの最大の一つが、地球システムの限界、地球の環境です。そういったものからもたらされる新たな課題が出てきているということです。

例えば資源、限りある資源をいかに分け合って使っていくのか。環境もそうです。限りある環境というものを、いかに有効に使っていくのか。そういったことが今、われわれの直面する課題として提示されていますけれども、そういった、課題を踏まえながら、一番の課題をやっつけていかなければいけない。それから 3 番目に、これも先ほどの基調講演でご指摘ありましたけれども、ガバナンスです。いろいろなステークホルダーがこのプロセスに、さまざまなプロセスに関わってきていると。それから、いろいろな人がいろいろな新しい形でつながってきている。ソーシャルネットワークが一つの典型的な例だと思いますけれども、学生でも、授業の席に座りながらでも、世界のいろいろな人とやりとりができてしまうというようなことが、身近にできるようになってきているわけです。そういったものをいかに、今後 30 年、あるいは 15 年の中で取り込んでいくのかということを考えていかなければならないというのが、大きなチャレンジかと思います。

少しこの三つのチャレンジを細かく話していきたいと思います。まず、ミレニアム開発目標ですけれども、こちらは既に皆さんご存じのとおりだと思いますので、あまり細かい点まで触れないようにしたいと思います。これまで八つのターゲットがあつて、その進捗が、さまざまな国際機関、あるいは国際 NGO、あるいは研究機関によって評価されています。これを見ていただくと、青で、目標が達成された、あるいは今後達成できるというものもありますけれども、特に上から 2 段目ですね、サブサハラ・アフリカ、アフリカの南のほうですけれども、を見ていただくと、このままだと達成できないという分野がほとんどだということです。あるいは下のほうですね。西アジアであるとか、南アジアという地域なんかを見ていただいても、なかなか達成できてない領域というのが非常にたくさんあるということです。これをどう今後、達成に向けて導いていくのかということが、一つ、重要な課題となっているということです。

今まで、とは言え 15 年間、ミレニアム開発目標の基準となっている、達成の基準となっている年から考えると 25 年ということになりますけれども、その経験を踏まえて、いろいろな研究者が研究して、今後どうしていかなかなければいけないかということを行っています。細かくいろいろなことを書いてありますけれども、一つわれわれが重要だと考えたのは、この右側の、特に赤で示したような点です。目標、大きな、グローバルな目標があるんだけど、それに対する実行性がなかなか得られていない。そこを強化すべきだという声があります。それから、グローバルで、地球レベルで一つ、国連レベルで一つの大きな目標があるんだけど、それがどうも国の中の多様性を加味していない。なので、国とか、地方とか地域とかの、個別の目標が必要なんじゃないか、そんな提案なんかが出されています。それから、目標があって、そこに到達するための道筋はどうなのか、そんな提案なんかも出てきています。

こういった点を踏まえながら、今後、さらにミレニアム開発目標を強化していくと、それだけで終わればいいんですけども、二つ目のチャレンジが実は控えていて、それも加味しなければならないということが、この SDGs の新たな、そして非常に重要な、課題の一つなのではないかなと思います。

実はその MDGs の課題、ミレニアム開発目標で対象とした課題というのは、地球環境問題、あるいは地球環境の悪化ということと、非常に重要な連鎖関係があるということが分かってきています。特に 2000 年以降の研究、科学的な研究の中で、こういったことの重要性が指摘されてきています。いくつか例を取り上げていますが、一番顕著な例というのは、例えば、気候変動で気温が上昇すると、ただでさえ目標達成が困難なサブサハラ・アフリカで、水であるとか、食料であるとか、衛生であるとか、そういった状態がさらに悪化されていくということが、分かってきています。サブサハラ地域では、例えば、世界全体の気温が 2 度上昇するときには、3 度ぐらい上昇するだろうというような研究結果なんかもあるわけです。そうしたことを考えたときに、じゃあそれを考えて、どう発展させればいいのか、どう発展していけばいいのか、ということですね。

あるいは、海面上昇によって食料生産のパターンが変わります。あるいは、都市、インフラに影響が出てきます。そういったものを、さらに強靱にしていく、さらに強くしていく、そして、新たな食料生産のパターンを作り出していくと、そのために、そういうことが必要になりますけれども、そういった連鎖関係、開発の課題と、環境の課題との連鎖、連鎖関係というのが、非常にいろんなところで示されてきているわけです。

こういったことを勘案して、SDGs というのも考えるべきだということですが、そういった研究が非常に印象的で、目に止まるような形で、2009 年に新たなコンセプトを出しています。プラネタリー・バウンダリーというコンセプト、日本語に訳すと地球システムの境界というふうに訳しているところが結構ありますけれども、というコンセプトです。要は、地球が健全な状態を保つために、いくつか保っていくべき重要な環境の分野があると。ある一定の範囲内で、地球環境の悪化を食い止めないと、地球環境がひどい状態にな

ってしまうと。そういった分野が、少なくとも今、九つぐらいはあるだろうということがこの研究によって示されました。2009年にスウェーデンのロックストロームという研究者が中心になって、『ネイチャー』に出した研究成果です。特に重要なことに、気候変動、生物多様性の喪失、それから基礎循環という三つの分野では、既にこの境界線を超えてしまっている、つまり地球の環境がもう取り返しのつかないようなレベルに達してしまっているということが言われています。この状況を考える一方で、人間の活動ってというのが、いろんなデータを見て、増加する一途であるということが分かっています。従って、これとこれを合わせまして、限りある資源をいかに分け合いながら生活していくか、社会を構築していくか、発展していくか、それが二つ目の重要な課題になっているということです。

三つ目の挑戦、それがガバナンスということになります。いろんな形で新たなステークホルダーというのが出てきて、いろいろな政策、プロセスに関与してきている。もはや、国だけが決めて、それをトップダウンで実施していくという、国家中心型のガバナンスではなかなか問題を解決できなくなってきました。これを超えた、21世紀型の問題解決、それに結びつけるために、どうすればいいのかということも、また問題になってきています。こういった三つのチャレンジを勘案しながら、われわれも研究プロジェクトを進めていっているというところです。

こういった中で、今年の9月に、今年の7月までの、国連でのワーキンググループの議論を踏まえた文書が出てきております。非常に広範にわたる、それから多岐にわたる、そして詳細にわたる、17の目標というのが、今出てきていて、それに関連して169のターゲットが出ているというのが、今の状況です。それから、今年の12月には国連事務総長の統合報告書が出されています。この中で、先ほど武見先生もおっしゃっていた、今後の議論に垂る、六つの基本的な要素というのがあって、恐らくこれが今後の議論の一つの柱になっていくのではないかなというふうに考えられるかと思えます。それに加えて、われわれのプロジェクトの観点から読むと、あと二つ、重要な点があります。一つは、これまで開発目標と言っていたものが、持続可能な開発目標というふうに、呼ばれ方が変わってきているということです。今まで、国際開発として扱っていたものが、まさに、持続可能にしなければ開発がかなわないという形で、コンセプトがだんだん変わりつつあるということが、見て取れたかというふうに考えております。それから、これは非常に繊細な言葉を使っていますけれども、17の目標というのを、今の状態を保ちつつもアレンジし直す可能性というのが、言及されています。果たしてそれがどうなるのかというのは、なかなか分かりにくいところです。今年の11月に、オープン・ワーキング・グループの議長が日本にいらしたときに、われわれもこの点についていろいろ聞いてみました。国際交渉の結果なので、17、169というのを変えるのは非常に難しいであろうと。ただ、それをアレンジし直す。例えばクラスタリングを行うというのは、一つの可能性かもしれないということを行っています。17の目標、169のターゲットというのは、恐らく、簡潔で伝達しやすい、あるいは限られた数の目標であるという、もともとのマンデートから考えると、落第点かな

という感じがします。もちろん全てが合格点を得られるような目標をつくるというのは非常に難しいことだと思いますけれども、それを保ちつつ、何とかグループ化する、クラスターリングするというのが、一つの方向性かということが言われています。

実際にそうなるかどうかというのは別と致しまして、われわれの研究プロジェクトでは、このクラスターリングというのは、そもそもわれわれが目指すべき持続可能な開発、あるいは持続可能な社会に向けては、非常に重要、避けては通れない道だというふうに考えています。これまで持続可能な開発というのは、3本の柱から成り立っているというふうに、ずっと考えられてきています。環境と社会と経済、その持続性というのがあって初めて持続可能な開発が成り立つというのが、これまでの議論だったと思います。ところが、今の地球環境の現状、それがミレニアム開発目標の目標にも悪影響を及ぼしているという現状を考えると、これはわれわれのプロジェクト、それから、国際共同研究の結果として出したコンセプトではありますが、この三つの柱を入れ子状に考える必要があるんじゃないか。先ほど武見先生からも、統合して考えていくべきだというお話がありましたけれども、まさに、入れ子状に考えて、経済のことを考えるときには社会の持続性、それから地球の持続性を考える必要がある。あるいは社会の持続性を考えるときには、経済の持続性も、環境の持続性も考える必要があると。常に、全ての持続性を考えて、入れ子状に考える必要があるんじゃないかなと思います。

そういうことを考えると、クラスターリングというのは非常に重要な、核となる考え方であるというふうに考えております。そしてその方向に社会を向けていく、一つの起爆剤となり得るのが、持続可能な開発目標ではないかと、このように考えているところです。

ところがなかなかこれは難しい話だと思います。特に、われわれの頭の中は、こうしろといっても、なかなかぱっと入れ替わるわけではないです。ましてや、社会の仕組みは、いろいろな利害関係が入り組んでいます。だから、「こうしよう」という呼び掛けをして、「うん、それはいいことだ」という話になっても、なかなかすぐに話が変わっていくわけではない。従ってそれを徐々に変えていく必要がありますけれども、そのパラダイムを変えていく一つの重要なきっかけとなるのがSDGsではないかなというふうに捉えています。実際これから後半のパネル討論のところで、具体的なわれわれのチームのメンバーからの研究成果の発表というも行われますけれども、例えば教育という中では、既にクラスターリングが必要だと、そしてその方向でわれわれも研究を進めております。一方で公平で良質な教育の開発、発展、教育の質というのが大事になってきています。その質というところに、地球環境の問題、あるいは、貧困と社会排除の問題というのを、同時に解決するような、そういった考えを入れるのがいいのではないかなという提案を、われわれのプロジェクトからは出しています。

それから、今後の課題、二つ目ですけれども、これは、これまでのガバナンスの方向です。それを、ギャップを埋めるためのガバナンスが必要ではないかなということを考えています。ガバナンスの課題が、二つ目の課題だというふうに考えています。今年の年末に

は温暖化の国際交渉がパリで行われます。そういったプロセス、あるいはそういった決定というのは、ルールに基づいてメカニズムをつくと。各国のできることを調整して、それを合わせて、国際合意としましょうという傾向に、今なってきています。それはそれで非常にいいことだというふうに捉えますけれども、ただそうすると、先ほど申したような、地球環境の悪化、それを食い止めるためのレベルまで、行動が達しないというジレンマが生じます。そういうときにちょうど出てきたのが、持続可能な開発目標です。

持続可能な開発目標では、法的なメカニズムはないんだけど、野心レベルを出す。そして、実施メカニズムはないんだけど、モニタリング評価ということによって、野心を評価していこうということになっています。ただこの二つ、異なるレベルですけども、それらを埋めるガバナンスというのが、今のところまだ考えられていない。それを考えていくというのが、二つ目の課題ではないかなというふうに考えています。

そのための一つの方策として、目標をグローバルだけでつくるのではなくて、地域ごと、あるいは国ごと、あるいは個別の主体ごと、自治体ごと、そういったレベルで目標を入れ子状につくっていくというのが大事ではないかなということを考えて、われわれも研究成果として提案をしているところです。この考え方の一部は、オープン・ワーキング・グループの成果として取り込まれましたけれども、こういったことを、実質的にやっていくというのが、非常に重要なことではないかなと思います。

それから三つ目の課題として、日本との関係。これを考えなければならない。一つは日本からの発信をどうしていくかということです。先ほどいろいろな話が出てきました。ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ、それから、人間の安全保障、震災からの教訓、あるいは資源生産性、持続可能な消費、低炭素技術、日本が持っている良いものが、いろいろあります。国際的に物事を決めるといって、日本の利益ばかり出してはいけないんじゃないかというふうに考える方もいらっしゃるかと思いますけれども、むしろSDGsをつくるチャンスで、こういった日本の持っているいい経験を世界に広めるために、使えるんじゃないかなというふうに考えております。その中には、レジリエンス、回復力の重要性ということも含まれてくるのではないかなと思います。

それから、国際的に決まったことを、今度は日本の国内の政策に影響が及ぼされる、あるいはそれを、国内の政策で活用していくということも必要になってくるかと思えます。対外政策、国内政策に対して、それをいかに取り込んでいくか、そういったことが課題になっていくかと思えます。

そして最後に、今後の課題の4番目ですけども、SDGsは目標、ターゲット、指標があって、その進捗を測る、それが全てのメカニズムだということを申し上げました。それを上手に測っていくためには、科学の役割というのが非常に重要になってくるかと思えます。一方で科学のほうも、実践的な取組というのを重視していこうという取組が、最近進んでいます。地球環境研究の分野で言いますと、今年から、フューチャーアースと呼ばれる国際的な取組が正式にスタートしていきます。そこでは、科学と実践がうまく連携して、ト



ランスディシプリナリティという言い方をしますけれども、そして成果を出していこうということが、一番大事なことだというふうに言われています。この SDGs もその一つのケースになっていくと考えられているものです。こういった、科学と政策の関係をどうするかということを考えていくというのが、今後重要になってくるかと思います。

こうした、今申し上げましたような四つの課題をこの後、第2部のほうのパネル・ディスカッションでより集中的に議論していければというふうに考えております。今回のシンポジウム、パネリストは出ますけれども、皆さんと議論をする、皆さんのご質問を受ける、そしてそこで一緒に議論していくと、一緒に考えていくという時間をたっぷり取っておりますので、ぜひ、積極的にご参加いただければというふうに考えております。これで私のお話は終わりにさせていただきたいと思っております。どうも、ありがとうございました。

野崎 蟹江先生、どうもありがとうございました。

(了)