

論考1：ポスト2015開発アジェンダ・持続可能な開発目標(SDGs)における 環境関連の目標設定に向けた課題

「環境・持続社会」研究センター(JACSES) 田辺有輝

1. はじめに

持続可能な開発(主に環境関連)に関する国際目標は、これまでも国連の持続可能な開発に関する国際会議や環境条約の関連会議などにおいて合意されてきた。ポスト2015開発アジェンダ・持続可能な開発目標(以下SDGs)策定にあたっては、これら既存の国際目標を十分踏まえた上で議論される必要がある。

本稿では、環境関連¹の既存国際目標とポスト2015開発アジェンダ・SDGs策定プロセスで提案されている目標案(ポスト2015ハイレベルパネル報告書²及び国連経済社会局がまとめた持続可能な開発に関するグローバル報告書³)を概観し、ポスト2015開発アジェンダ・SDGs策定に向けた課題を明らかにしたい。

2. 各分野の既存目標・目標提案・課題

2-1. エネルギー

- ◆既存の目標：エネルギーに関する代表的な既存国際目標として、2012年に国連事務総長が打ち立てたイニシアティブ「Sustainable Energy for All⁴」があげられる。Sustainable Energy for Allでは、2030年までの普遍的エネルギーアクセス達成、エネルギー効率の倍増、再生可能エネルギーのシェア倍増が目標として掲げられている。ただし、リオ+20合意文書では、これらの目標は「留意」の対象であり、目標への国際的な「合意」は得られていない状態である。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書及び持続可能な開発に関するグローバル報告書ともにSustainable Energy for Allの目標が提案されている。ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、無駄な消費を助長する非効率な化石燃料補助金の段階的廃止も提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：ポスト2015開発アジェンダ・SDGsでは、Sustainable Energy for Allの目標が「国際合意」に格上げになる可能性が高い。また、無駄な消費を助長する非効率な化石燃料補助金の段階的廃止等についても検討される可能性もある。ただ、原子力発電推進の是非、環境社会影響の大きい大規模水力発電・大規模バイオの是非等の論点は先送りされる可能性が高い。

¹ 本稿では、SDGsのオープンワーキンググループ(OWG)で議論されているテーマのうち、砂漠化・土地劣化、水と衛生、エネルギー、持続可能な都市・居住、持続可能な交通、持続可能な消費生産(化学物質、廃棄物を含む)、気候変動、海洋、森林、生物多様性を環境関連の目標として取り扱う。

² High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development" <http://www.post2015hlp.org/the-report/>

³ United Nations Department of Economic and Social Affairs, "Global Sustainable Development Report: Building the Common Future We Want" <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1621>

⁴ United Nations, Sustainable Energy for All <http://www.se4all.org/>

2-2. 水と衛生

- ◆既存の目標：水と衛生に関する代表的な既存国際目標としてミレニアム開発目標(MDGs)⁵の目標7-Cがあり、2015年までに安全な飲料水と衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減することが目標として設定されている。また、同目標は2002年のヨハネスブルク実施計画⁶でも合意されている。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、安全な飲料水と衛生施設への普遍的アクセス達成、農業X%・産業Y%・都市Z%⁷の水利用効率改善、産業排水等の完全処理達成等の目標案が提案されている。また、持続可能な開発に関するグローバル報告書では、2050年までの安全な飲料水と衛生施設への普遍的アクセス達成の目標案が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：ポスト2015開発アジェンダ・SDGs では、安全な飲料水と衛生施設への普遍的アクセス達成の目標は導入される可能性が高い。リオ+20の交渉ではEUが水利用効率改善の目標化を主張していたが、ポスト2015開発アジェンダ・SDGsに含まれるかどうかは、途上国のポジション次第である。

2-3. 気候変動

- ◆既存の目標：気候変動に関する代表的な既存国際目標として、2009年12月のコペンハーゲン合意⁸がある。コペンハーゲン合意では、「摂氏2度より下にとどまるべきであるとの科学的根拠を認識する」ことや、「世界全体及び各国の排出量のピークアウトを可能な限り早期に実現するために協力する」こと等が合意された。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、気温上昇を産業革命前から2度以下に抑えるとの目標案が提案されている。また、持続可能な開発に関するグローバル報告書では、2100年まで大気中の温室効果ガス濃度を450ppmに維持するとの目標案が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：現在、気候変動枠組み条約の関連会合では、2020年以降の新たな法的枠組みについて、2015年12月の合意を目指していることから、ポスト2015・SDGsの策定期期(2015年9月)には間に合わない可能性が高い。気候変動枠組み条約の関連会合に先立って2030年の目標を決定することは難しいため、ポスト2015・SDGsでは、コペンハーゲン合意が踏襲される可能性が高い。

⁵ 外務省「ミレニアム開発目標(MDGs)」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>

⁶ 外務省「持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルグ・サミット)」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/wssd/>

⁷ ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、具体的な数値までは提案されていない。

⁸ 外務省「コペンハーゲン合意(仮訳)」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop15_decision.html

2-4. 生物多様性及び森林

- ◆既存の目標：生物多様性・森林に関する代表的な既存国際目標として、2010年10月に策定された愛知ターゲット⁹がある。愛知ターゲットでは、2020年までに生物多様性の価値が国・地方の戦略・計画に統合され、国家勘定・報告制度に組み込まれることや2020年までに自然生息域の損失速度を半減またはゼロに近づけること等、20の目標から構成されている。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、すべての政府と主要企業が環境会計を導入すること、持続可能性を考慮した政府調達をX%にすること、エコシステム・種・遺伝資源の多様性の保護を図ること、森林の破壊X%削減・植林のX%増加等の目標案が提案されている。また、持続可能な開発に関するグローバル報告書では、2050年までに2020/2030年レベル（地域に応じて設定）での生物多様性の維持、2020年までにNo net loss達成及び原生林の伐採停止の目標案が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：ポスト2015開発アジェンダ・SDGsの目標年を2030年とする案が有力となっているが、愛知ターゲットの年限は2020年であるため、単純な年限先延ばしによる目標弱体化や2030年目標を先取りして決定することは問題である。愛知ターゲットの前身である生物多様性2010年目標のうち2つの目標は、ミレニアム開発目標7A及び7Bにそのまま採用されていることから、ポスト2015開発アジェンダ・SDGsにおいても、愛知ターゲットの目標をそのまま適用することが望ましい。

2-5. 土壌劣化及び砂漠化防止

- ◆既存の目標：土壌劣化・砂漠化防止に関する目標年限を伴った国際目標は策定されていない。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、表土の質の改善・表土流出Xトン削減・砂漠化への対処の目標案が提案されている。また、持続可能な開発に関するグローバル報告書では、特に言及されていない。砂漠化防止条約関係者から、土地劣化の割合を純量でゼロにする等の目標設定が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：ポスト2015開発アジェンダ・SDGsにおいて、土地劣化の割合を純量でゼロにする目標が設定されれば、新規の国際目標が成立することになるだろう。

2-6. 海洋

- ◆既存の目標：海洋の生態系保全に関する代表的な既存国際目標として、2015年までに海洋資源の備蓄を最大持続生産量レベルに維持・回復するために努力を強化するというヨハネスブルク実施計画（パラグラフ31）の目標がある。また、愛知ターゲットの目標11では、2020年までに沿岸域・海域の10%が管理・保全されるとの目標もある。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、持続可能な農業・漁業の採用と指定された魚種の持続可能なレベルでの備蓄を再構築するとの目標案が提案されている。持続可能な開発に関するグローバル報告書では、2025年までに過剰漁獲を根絶し、漁獲ストックを回復させることの目標案が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：2015年までに海洋資源の備蓄を最大持続生産量レベルに維持・回復するために努力を強化するというヨハネスブルク実施計画の目標の更新が行われるかが論点になる。

⁹ 環境省「ポスト2010年目標(仮訳)」
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=13104>

2-7. 持続可能な消費生産

- ◆既存の目標：消費・生産に関する目標年限を伴った国際目標は策定されていない。化学物質については、2020年までにライフサイクル全体にわたる化学物質・有害廃棄物の適正な管理を実現するというヨハネスブルク実施計画(パラグラフ23)がある。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、食料廃棄物について、収穫後のロス・食料廃棄をX%削減との目標案が提案されている。また、持続可能な開発に関するグローバル報告書では、世界の物質的消費量を2015年レベルで安定化するとの目標案が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：途上国でのベースライン整備が課題ではあるものの、日本政府の循環型社会形成推進基本計画¹⁰の目標(資源生産性・循環利用率・廃棄物処分量)をグローバルに適用していくことは重要である。化学物質のポスト2020年目標は愛知ターゲットと同様に年限設定の課題がある。

2-8. 持続可能な都市・居住

- ◆既存の目標：持続可能な都市・居住に関する代表的な国際目標として、2020年までに少なくとも1億人のスラム居住者の生活を大きく改善するというミレニアム開発目標(MDGs)の目標7-Dがある。
- ◆提案されている目標案：ポスト2015ハイレベルパネル報告書では、このテーマについて特に言及はないが、持続可能な開発に関するグローバル報告書では、2050年までにスラム居住者をゼロに近づけるとの目標案が提案されている。
- ◆目標策定に向けた課題：2020年までに少なくとも1億人のスラム居住者の生活を大きく改善するという目標は、ミレニアム開発目標の中で唯一2020年を目標年とした目標で、ポスト2015開発アジェンダ・SDGsにどのように入れるかが課題である。また、大気汚染・水質汚濁などの都市の環境問題に関する目標設定については提案が見られないが、中国やインド等の新興国の都市環境は年々悪化しており、極めて重要な課題である。

3. まとめ

ポスト2015開発アジェンダ・SDGsの策定にあたっては、1) 既存の目標が存在せず(もしくは目標として合意されておらず)、新たに目標を設定する場合(新規目標の設定)、2) 既存の目標が存在するが目標年が到達しているため更新された目標が必要な場合(更新目標の設定)、3) 既存の目標が存在しており、その目標が導入される可能性が高い場合(既存目標の挿入)の3種類の目標が設定されることが分かる。具体的には、以下のような分類になる。

- ◆新規目標の設定の可能性が高いテーマ：エネルギー、水と衛生(うち水消費の効率性)、土壌劣化及び砂漠化防止、持続可能な消費生産(うち資源消費など)、持続可能な都市・居住(うち都市の環境問題に関する目標)
- ◆更新目標の設定の可能性が高いテーマ：水と衛生(うち普遍的アクセス)、海洋
- ◆既存目標の挿入の可能性が高いテーマ：気候変動、生物多様性及び森林、持続可能な消費生産(うち化学物質・有害廃棄物)、持続可能な都市・居住(うちスラムに関する目標)

¹⁰ 環境省「循環型社会形成推進基本計画について」
<http://www.env.go.jp/recycle/circul/keikaku.html>