

論考3：地球市民の「持続可能な開発・発展目標」(SDGs)の可能性 ～地球サミット(1992年)からの流れとSDGsのあるべき姿～

國學院大学教授 古沢広祐

1. はじめに～進展する新しいプロセスの動き

20世紀の後半、人類社会はグローバル化の流れとともに地球環境問題や世界の貧困(南北)問題に対応すべく新たな歩みを一歩ずつ進んでいた。本稿では、こうした流れを振り返りながら、持続可能な開発・発展について考察しつつ、新たな目標として設定されるSDGsの意義とともにあるべき姿を考えてみたい(SDのディベロップメントの訳語は、「開発」「発展」の両方の意味内容が含まれることから、適宜使い分けるか両方を併記して使用する)。

人類の貧困問題を解消するために定められたミレニアム開発目標(MDGs)が、目標年2015年の後どうなるか、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」)において新たな流れが生じた。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のである。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おり、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きたなかで、より広義の人类的課題としてSDGsの必要性が「リオ+20」会合において提起されたのだった。

しかし、その内実はいえれば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。2012年のリオ+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。

さらに国連をめぐる動きは、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、SDGsの議論においても彼らの声が無視できない影響を与えてきた。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。

これまでのポストMDGsとSDGsの議論のプロセスは一部重なり合うものの、流れとしては別のプロセスとして進行してきた。詳細は別稿にゆずるが、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、白熱した議論が行われてきた。2015年の国連総会にどうまとまっていくか、その動向は将来の人類社会のあり方を見定める意味できわめて重要である。

今日、地球環境問題の深刻化とともに人類の発展パターンへの問い直しが求められており、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きた。他方では、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、富者と貧者の溝が拡がり、資源枯渇や環境悪化を招き、経済構造の転換(グリーンエコノミー)が求められている。国際政治においても、戦後体制をリードしてきた米国の影響力が低下する一方で新興

国の台頭などパワーバランスが変化し、多極化の様相を強めて対立が顕在化する局面が現れだしている。92年の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、今や忘れられてしまったかの如く世界の軍事費は再上昇し、かつての規模を超えるに至っている。

世界の全体としての動向を見る限り、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として、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、その意味では全体を統合的に包含する人類社会の協働・共通目標を、SDGsとしてあらためて明示する意義はきわめて大きいと思われる。

2. 「持続可能な開発・発展」の概念をめぐる動き

「持続可能な開発・発展」、この言葉を世界的に普及させた『われら共有の未来』（1987年、邦訳『地球の未来を守るために』）の定義では、「将来の世代がその欲求を満たす能力を損うことなく現在の世代の欲求を満たす開発」と説明しており、92年の地球サミットを契機にして世界的に受け入れられた。それは明確な定義というよりもあるべき姿を結果の方から規定した表現であり、具体的な場面では様々な拡大解釈を生んできた。このような重要な概念がどのようにして形成されてきたのか、まずその成立史について簡単にみておこう。¹

それは、環境問題が国境を越えた世界共通の課題として登場してきた1970年代とくに72年の国連人間環境会議（スウェーデン、ストックホルム）当時までさかのぼることができる。その中心テーマは、地域的な公害問題が国境を超えて広がってきたことへの対応であり、大きくは“環境と開発の両立”の問題であった。そこでは、途上国の貧困化が環境破壊と深く結びついていることがクローズアップされたのだった。この人間環境会議を契機に設立されたのが国連環境計画（UNEP）であり、その本部はケニアのナイロビに置かれた。

その後、環境と開発の関連性や矛盾、とくに地球環境問題と南北問題・開発問題をどのように解決するべきかという課題に焦点をあてた会合が、74年にUNEP（国連環境計画）とUNCTAD（国連貿易開発会議）が共催してメキシコのココヨクで開かれた国際会議であった。その会議において、「経済社会的な諸要因、富と所得の分配パターン、国内または国家間の経済活動など開発問題と不平等を生んだものが、同時に環境破壊要因でもある」、「人間としての基本的必要の充足」、「生物圏の負担能力の限界を侵害しない」、「自助的で代替的な開発方式と生活様式の模索」などの点が合意された。なかでも興味深いのは、「我々の世代は、人類の将来福利と生存が危険に晒されるほど、地球上の有限の資源を消費したり、生命維持システムを汚染することなく、将来の世代の必要を考慮するまでの視野が必要である」という内容が提起されており、まさに「持続可能な開発・発展」の基本理念の萌芽がこの会議において議論されたことがわかる。²

以来、国連やさまざまな国際的な会議の場で、環境管理やエコ・ディベロップメント（生態的開発）、あるいはオールタナティブ・ディベロップメントなどの考え方が広く普及していくこととなった。それはその後、国際自然保護連合（IUCN）がUNEP（国連環境計画）とWWF（世界自然保護基金）の協力のもとで1980年に作成した『世界保全戦略』へつながり、そして冒頭のブルントラント委員会のレポート『われら共有の未来』（1987年）に至るのである。

¹ 環境と開発に関する委員会、大来佐武郎監訳『地球の未来を守るために』ベネッセコーポレーション、1987年。

² ポール・エキンズ編著、石見尚・中村尚司・丸山茂樹・森田邦彦訳『生命系の経済学』お茶の水書房、1987年。

この委員会レポートに示された概念は、基本的には二つの要素、すなわち現存世代の公正（南北問題：貧困と環境圧力、資源・財への不平等なアクセス）と、将来世代との世代間の公正という二つの軸からなる配分をめぐる調整問題としてとらえることができる。だがその際に、「開発・発展か、環境保護か」どちらに重点を置くかでかなりのくい違いも生じやすく矛盾的要素を含みやすい。概念自体は、私たちが基本理念として踏まえるべき大変重要なキーワードであることは確かなのだが、具体的な政策や対応の仕方では正反対の取り組みが展開されかねない幅広さをもっているのである。³ その後、概念をめぐる多くの論者が議論を積み重ねてきたが、大枠としては「経済」と「環境」と「社会」の3つの評価軸において、調和的な発展をめざすというのがほぼ共通認識となり今日に至っている。筆者なりによりわかりやすく表現すると、経済の維持・発展を「環境」と「社会」の2つの座標軸において調整すること、すなわち経済発展において「環境的適正」と「社会的公正」を実現することと言い表わすことができる。

具体的な政策や実践面でその指標化も試みられてきたが、主に地球サミット後の進展をフォローアップする動きとして、国際機関の取り組みや各国レベル・地域レベルでの政策などにおいて模索されてきた。国連レベルでの具体的な道筋づくりとしては、地球サミット（92年）で定められた「アジェンダ21」（21世紀行動計画）の具体的な項目のフォローアップの手段として、持続可能性指標づくりのプロジェクトなどが展開してきた。さらに数量的計測などの研究も、世界銀行のWDI（World Development Indicator）や、OECD（経済協力開発機構）における諸指標の充実化などによって進められてきた。

とくに環境面での持続可能性指標については、米国イェール大学とコロンビア大学のグループによる「環境持続可能性指数」（ESI：Environmental Sustainable Index）や、総合指標の一つであるエコロジカル・フットプリントに基づいた「生きている地球指数」（Living Planet Index、WWF：世界自然保護基金）等によって、各国データによる国際比較がなされるようになってきている。日本でも、国の定める環境基本計画（第4次、2014年～）の進捗状況をはかる指標として持続可能性指標や総合指標が提示されてきた。

また社会面での動きをみると、UNDP（国連開発計画）による「人間開発指数」（HDI：Human Development Index）などが先駆的試みであり、発展の評価軸を従来のGDP（国内総生産）のような経済指標に対して社会的評価軸を組み込んだ総合指標の動きとして注目される。⁴ 経済面に偏らない評価軸として幸福度指標などへの取り組みも近年盛んになっており、経済協力開発機構（OECD）の「Better Life Index（BLI）」や日本でも内閣府から「幸福度に関する研究会報告—幸福度指標試案」などが出されている。こうした指標やデータ群をみるかぎり、環境領域、経済領域、社会領域をカバーして総合的に見るアプローチがとられているかに見える。だが、力点の置き方の違いを含みながら、分野ごとの個別指標をとりあえず集約しているというのが現状ではないか

³ 世界資源研究所編『世界の資源と環境1992—1993』ダイヤモンド社、1992年、第1章「持続可能な開発の諸相」が参考になる。その他、M・レドクリフト著、中村尚司・古沢広祐 監訳『永続的発展—環境と開発の共生』学陽書房、1992年。D.W.ピアス・A.マーカンジャ・E.B.バービア著、和田憲昌訳『新しい環境経済学—持続可能な発展の理論』ダイヤモンド社、1994年。森田恒幸「経済社会の持続的発展と環境の関わり方」富田正彦 編著『農業・農村と環境』養賢堂、1998年。森田恒幸、川島康子「“持続可能な発展論”の現状と課題」三田学会雑誌、85（4）、1992年。森田恒幸、川島康子、イサム・イノハラ「地球環境経済政策の目標体系—持続可能な発展とその指標」環境研究No.88、1992年。植田和弘・森田恒幸編『環境政策の基礎』岩波講座・環境経済・政策学3、岩波書店、2003年。

⁴ マブール・ハク著、植村和子他訳『人間開発戦略 共生への挑戦』日本評論社、1997年。

と思われる。さまざまな指標が研究・開発され、利用されるようになってきた様子について、代表的な指標の例を表に示しておこう(表1)。⁵

表1：各国・国際機関による指標の例：出所：環境白書(平成23年版)

年	公表者	成果・報告等	目的・内容
1990 (H2)～	国連開発計画	人間開発指数(HDI指標)	世界の175カ国を対象に人間開発に関する各国の達成状況を地球規模で評価するための統合的指標。
1996 (H8)	国連持続可能な開発委員会	持続可能な開発指標(CSD指標)	53カ国を対象に、持続可能な開発に焦点をあて、政策決定者を支援するための14の指標群からなる指標セット。
1998 (H10)	世界銀行	諸国民の富はどこに?～21世紀のための資本の測定	国民総貯蓄から固定資本の消費を控除し、教育への支出を人的資本への投資額と考へて加えるとともに、天然資源の枯渇・減少分及び二酸化炭素排出等による損害額を控除して計算するジェニユイン・セイビング等の指標により持続可能性を評価。
2000 (H12)～	OECD	図表で見る社会(OECD社会指標)	OECD諸国に関して、社会的平等性、健康度、統合度等を測る定量的なデータを提供するための指標セット(社会の一般的状況、自己充足性、所得分配の不平等さ、福祉関連支出、社会の支え合い(犯罪率、自殺率、生活満足度等))
2001 (H13)～	OECD	OECDキー環境指標(Key Environmental Indicators)	OECD諸国の環境施策の進展状況、政策評価の支援、公的部門への情報提供のための指標セット(地球温暖化、オゾン層、大気環境、廃棄物による発電、水質汚濁状況、水資源、森林資源、漁業資源、エネルギー資源、生物多様性)
2004 (H16)～	OECD、世界銀行、EU、国連等	OECD世界フォーラム	社会の進歩を計測し、社会の進歩を構成するものが何であるかを啓発するための世界的なフォーラム。第1回はイタリアのパレルモで開催(2004)、第2回は社会の進歩を図る指標の開発の推奨を提言したイスタンブール宣言(2007)が公表され、第3回は韓国において実施(2009)。
2005 (H17)～	OECD	OECDファクトブック	OECD統計に基づいた経済、社会、環境の傾向の世界的な情報を提供するための指標セット(人口統計、GDP、消費者物価指数、一次エネルギー、雇用におけるジェンダーの割合、研究開発への支出、国際学習到達度調査、財政赤字、寿命、移民等)
	OECD	成長に向けて～経済政策改革	労働生産性と使役の改善に関する各国取組状況の基準を示すための指標セット(製品市場規制指標、人的資本、労働市場、労働関係税制、労働市場施策等)
2007 (H19)～	欧州委員会、欧州議会、ローマクラブ、OECD、WWF	Beyond GDP 会議	社会の進歩の計測に最適の指標を定義し、国民の意思決定や政策決定にこの指標を生かすための議論。
2009 (H21)	OECD	図表で見る政府2009	最近の金融および経済危機に鑑みて政府がその役割、能力および弱点を再評価する際に、政策上の主な問題を見極め根本的な問題点を提起するための指標セット(政府の収入、支出、雇用に関するデータ等)
	経済パフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会(CMEPSP)	CMEPSP報告	フランスのサルコジ大統領が提起した、GDPに代表される現在の統計では社会経済の実態がうまく捉えられていないとする問題意識に基づき、現在世代が享受している豊かさを将来の世代も享受できるような、経済的・環境的・政治的・社会的な豊かさと持続可能性を計測するための指標体系を提案。

3. さまざまな視点、評価、座標軸 — 環境的適正

以上のように、概念や中身をめぐっては様々な評価軸と指標開発が模索されてきているが、問題領域としてみた場合、大きくは2つの流れに整理できると思われる。すなわち、一方は資源・環境をベースに持続的利用のあり方を模索するアプローチ(自然科学・工学・環境経済学などの分野)であり、他方は様々な関係性を問う広義の公正の概念を適用する社会・人文科学領域(政治・経済・倫理・哲学・歴史などの分野)を中心とするアプローチである。

前者は、資源・環境(自然資本)のとらえ方にもよるが、物質・エネルギー・汚染を持続可能性として定量的に把握し設定しようとすることから比較的理解しやすい。しかし、自然資本ストックの損耗(減価)を人工物などで比較的緩やかに代替可能とするか(弱い持続可能性)、絶対的固有性を尊重して厳しく評価するかで(強い持続可能性)、かなりの隔たりがある。基本となる概念整理としては、ハーマン・デーリー(エコロジー経済学、Ecological Economics)等が提起してほぼ以下のように集約される3つの基本的条件がわかりやすい。⁶

⁵ 国等が策定する持続可能性指標(SDI)のデータベース(国立環境研究所)：

<http://www.nies.go.jp/sdi-db/>

OECD, Better Life Index : <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

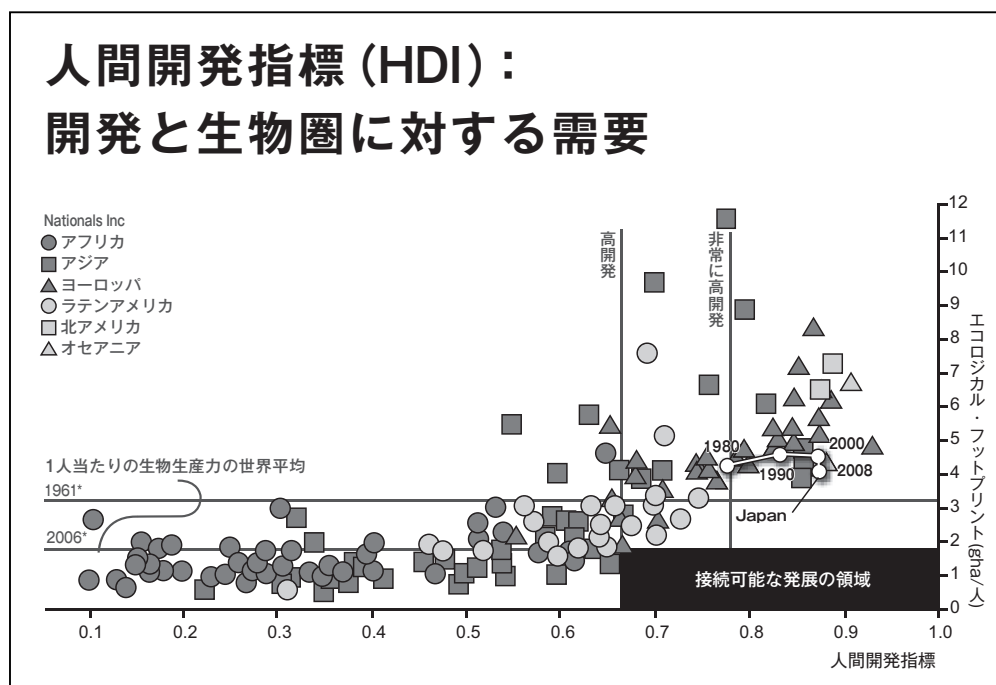
⁶ ハーマン・E・デーリー、新田功ほか訳『持続可能な発展の経済学』みすず書房、2005年。

- ・「再生可能資源は、消費量を再生可能資源の再生量の範囲内におさめる」
- ・「枯渇性資源は、資源消費をできる限り再生可能資源に代替する」
- ・「環境汚染物質は、排出量を抑え、分解・吸収・再生の範囲内に最小化・無害化する」

上記の3点に定式化される考え方(3原則)は、資源利用と環境に依存する人間社会システムが持続性を確立するという点で説得力をもつ考え方であり、今後より普遍的な原則として国際社会が受け入れていくことが期待される。しかし実際には、何を重視するかで評価尺度に差異が生じたり、問題設定の仕方や技術的可能性の評価などを含めると、統一見解を得るには多大な労力が必要とされる。そうした制約を前提にしつつ、とりあえずわかる範囲での資源制約や環境制約を前提に、資源をどの程度の水準で持続的に利用すべきか、広く平等に“南北間”や“世代間”の公正さを考慮した地球的公正という理念のもとでの総合指標としていく試みは重要性を増している。そうした視点からの試みとしては、「エコロジカル・フットプリント」(Ecological Footprint: 環境面積要求量)、「エコリユクサックとMIPS (Material Input Per Unit of Service: サービス単位の物質集約度)」、「環境効率(Eco-efficiency)」などの取り組みがある。またミクロ的なCSR(企業の社会的責任)との関連で、企業・事業体ベースでの持続可能性指標の取り組みなども進行しており、今後の発展に期待したい。

一例として、ここではエコロジカル・フットプリント指標(環境軸)と人間開発指数(社会・経済軸)を重ね合わせた評価例が「日本のエコロジカル・フットプリント2012」(WWF ジャパン)に示されているので例示しておこう(図1)。一般的に、開発が進むと環境負荷が高まる傾向が読み取れるが、環境負荷を低めて開発の質を高める方向性を探るうえで興味深い指針を与えてくれる。⁷

図1: エコロジカル・フットプリント(縦軸)と人間開発指数(横軸)



出所: 「日本のエコロジカル・フットプリント2012」(WWF ジャパン)

(注: 出典図表を一部加工修正)

⁷ 「日本のエコロジカル・フットプリント2012」(WWF ジャパン)

http://www.wwf.or.jp/activities/lib/lpr/WWF_EFJ_2012j.pdf

4. さまざまな視点、評価、座標軸 — 社会的公正

持続可能性の社会面については、環境面のようには定量化や定式化しにくい点で課題が多く残されている。人間社会のあるべき姿や公正概念などを重視するアプローチについては、人権の概念の定着と普及をみても明らかなように、未だ途上にあると思われる。現存世代の公正（経済格差をどうとらえるか、南北問題：世界的貧困問題、資源・財・環境への不平等なアクセス問題など）、将来世代との世代間の公正問題（将来世代の資源・環境の収奪問題、配慮など）、さらに人間中心主義に対する批判（自然・生物の共生関係を重視するディープエコロジー的立場）など、評価軸の置き方などで大きな幅が生じてくる。それぞれの視点や重点の置き方で大きな違いや隔たりが存在し、政策や制度化のプロセスとともにその統一化には多大な時間がかかりそうである。かつての前近代社会では、宗教を土台とした倫理観や共同体意識（伝統知や伝統的規範）が自己制御の機能をはたしてきたが、現代社会においては近代的世界観の普及に伴って人間社会の多様なあり方が展開しており、文明観を含めて検討すべき課題は広がりを見せている。そこでは、政治学や法学、社会学や倫理学、哲学や人類学などの人文社会科学の分野で諸議論が展開されているが、統一的な合意形成についてはかなり難しい状況にある。

とくに公正という座標軸の普遍化や制度的な確定については、理論化の動きはあるものの、課題は多く残されている。従来の経済学や政治学の枠組みでは、問題（矛盾）を社会的に認知・評価することだけでも多大な努力が必要であり、いわば後追いの状況にあるのではなかろうか。実際の具体的な動きとしては、調整的な機能をどう作り出していくかに注目して、法・制度的な取り組み、人々の主体形成としての潜在能力（capability）論、組織や社会のガバナンス論などといった理論枠組みや問題提起などが展開しており、結果的に持続可能性指標がカバーする分野・領域はより大きな広がりを見せているのが現状といっていよかろう。

ここで一例として、人権概念が社会領域や環境領域へと拡張されてきた動きや、安全保障の概念と結びつく昨今の動きについて、一言だけふれておこう。諸矛盾への調整や再編成について持続可能性との関係を考えるにあたり、その対応関係に関しては、人権概念の確立と展開過程を例にしてみるとわかりやすい。それは、社会経済システムの成長・拡大がもたらすさまざまな影響力の拡大の過程において、そこで影響を被る人間の側から生じてくるシステム対抗的な規制の動きであり、一種の秩序形成的な調整メカニズムが人間の側から提起されてくる展開としてとらえることができる。

近代社会の成立と発展において、人権概念の形成が進むわけであるが、代表的にはフランス人権宣言（1789年）そして第二次大戦後の国連の世界人権宣言（1948年）といった流れを経て展開している。そこでは、基本的には個人の生存における自由権の確立とともにそれにプラスして労働（労働基準法、1938年）、教育、社会保障といった社会権的基本権（社会権）が組み込まれる形で概念と権利の拡張が起きてきた。権利の確立とそれを保障する制度化が進むことによって、システムが産み出す矛盾や問題、リスクを押さえ込む仕組みを形成してきたのである。さらに最近では、環境権、動物の福利や自然の権利といった権利概念の拡張への試みがはじまっており（1973年の絶滅危惧種保存法、1992年の気候変動枠組み条約と生物多様性条約）というように、主体やカバーする責任範囲が人間をとりまく自然領域にまで広がりをみせている。

同様に、権利を担保する体制としての保障の概念も、近年その主体や範囲において拡張をみせている。安全保障の概念についても、個人や集団の安全を確保し保障する枠組みとして発展してきた。歴史的には、制度的に一番強力で確保される装置としての国家のもとに収れんされてきた経緯があるが、その枠組み自体が次第に変化の兆しをみせはじめていることに注目したい。国家の狭い意味の安全保障から、人権の確立とともに人びとの安全保障ないし広義の安全保障へと概念の拡張が起きており、それが具体的に示されたのが1994年の国連人間開発報告書における「人間の安全保障」の提唱であった。そこでは、領土偏重の国家的安全保障から人間を重視した安全

保障へ、軍備による狭義の安全保障から地球社会の現実に即した広義の“持続可能な人間開発”による安全保障へ、より大きな概念として提起されるに至っている。⁸

5. SDGsをめぐる幾つかの論点 — 持続可能な消費と生産

SDGsをめぐる議論の進展状況をみれば、諸領域をできるだけカバーしようとする一方でガバナンスや能力開発、資金・技術協力など実践的な内容も加味されて、より包括的な枠組みや目標提示をめざそうとしている努力の様子を読み取ることができる。とくにOWG（オープン・ワーキンググループ）での19の主要テーマ・分野をたたき台にして、問題や課題を明示してきたプロセスをみると、それなりの努力がなされてきたといえる。しかし、議論のプロセス上で可能な限り概念的な努力が積み重ねられる一方で、そうした理想を覆すような現実世界での出来事や諸矛盾、諸問題とのギャップに戸惑わざるをえない。

次に、こうした理想と現実の隔たりに目を向けて、SDGsが担うべき役割について幾つか私見を述べることにしよう。ここでは紙面的な制約もあり、テーマ領域として、持続可能な消費と生産、エネルギーをめぐる問題、食料安全保障について取りあげることにする。

持続可能な消費と生産の問題は、本稿の前半でふれたとおり持続可能性の根幹に関わるテーマであり、持続可能性の3原則を具体化する上で欠かせない課題である。92年地球サミットにおけるアジェンダ21では、第4章の「消費形態の変更」で主要な柱立てとして組み込まれ、2002年のヨハネスブルグ環境・開発サミットの実施計画でも第3章（Ⅲ）「持続可能でない生産消費形態の変更」として取り上げられ、持続可能な消費と生産に関する10年枠組みが提起された。その後、より具体化する取り組みが進み（マラケシュ・プロセス、2009年に第3次案提出）、リオ+20会合においてはこの10年枠組みについて付帯事項として積極的に取り組むことが合意された。以上のように、人間活動の根幹に位置する消費と生産は、重要事項として一貫して掲げられてきたテーマなのである。⁹

だがその内容や位置づけ方については、理念や政治的な力学面での立場の違いや対立が存在している点に注意しておく必要がある。すなわち、消費や生産の増大自体を問題視する倫理的観点を重視する見方と、消費や生産こそが豊かさの実現と切り離せない重要なものであるとの見方の違いで、対応の仕方に大きな差が生じる。生活上での価値観とくに豊かさのとらえ方で差異が出やすいのである。より具体的には、生産と消費の縮小は経済活動にマイナス効果を生むとの経済的な観点からの警戒心を生む場合がある。また、環境を破壊してきた元凶が先進工業国の過剰生産・消費であることが強調されて、途上国側から先進国の責任を追及する政治的な手段に利用されることへの警戒も生じやすい。実際問題としては、このテーマに一貫して後ろ向きの姿勢を示してきた米国政府の立場などがそうした現実をもの語っていると思われる。

具体的な中身についても、抽象度が高く具体化が難しい側面をもっている。資源、エネルギー、食料、水、住居など具体的な関連分野において、適正量や削減量をどう定めるかは難しいところである。おそらく比較的合意しやすい点としては、無駄をなくし効率を高めること（負荷削減）で実質的な効用を保ちつつ向上させる方向性や、資源利用効率、再生利用率（省エネ、省資源）というような課題は設定しやすいと思われる。その点では、日本の環境技術や省エネ・省資源技術による国際貢献は期待されるだろうし、昔の日本の生活習慣や文化、ライフスタイルなども新たな視点から見直される可能性を秘めているのではなかろうか。

⁸ アマルティア・セン著、東郷えりか訳『人間の安全保障』集英社、2006年

⁹ 国連プロセスでの動き：<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=204>

このテーマに関しては、京都議定書が定められた気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3,1997年)当時、「環境・持続社会」研究センター(JACSES)と国際協力NGO団体が協力して展開した「地球にダイエットキャンペーン」が参考になると思われる。エネルギー過剰消費や季節外れで遠距離輸送に依存する食生活(環境負荷の大きな生活スタイル)は、個々人の健康とともに地球環境を害してしまう。個々人の過剰消費的な生活を見直すことは(個人のダイエット)、本人の健康とともに地球の健康(環境)の改善につながり、かつ余計な出費を減らすことができる。そこで生み出された余剰費用を、途上国の環境や教育改善に回していこう(南北格差の是正)というのが「地球にダイエットキャンペーン」であり、三方良し(皆が得する)の啓蒙活動である。こうした活動は、とくに持続可能な消費のもつ意義をわかりやすく明示する典型例としてさまざまな分野で応用可能ではなからうか。¹⁰

6. SDGsをめぐる幾つかの論点 — 再生可能エネルギー

エネルギーは、人間生活とくに産業活動の根幹を支えている土台であるとともに、気候変動問題に直結するテーマである。近年の基本的な流れとしては、化石燃料消費への依存を減らし再生可能な自然エネルギーへの転換が目指されるべき方向性として示されてきた。具体的な政策面では地球サミット以降、気候変動枠組条約を中心に国際的な取り決めが進行してきた。ヨハネスブルグ環境・開発サミット(2002年)においても、持続可能性への道標として再生エネルギー推進のための達成目標が議論されたのだが、合意に至らなかった経緯がある。同サミットに参加した時の私の印象では、旧来の化石資源や原子力に基盤をおく体制が、再生可能な自然エネルギーなどの新体制への移行に大きく立ちはだかった感があった。当時、温室効果ガスの削減で原子力利用を推進しようとするロビー活動が活発化して原子力カルネッサンスという言葉がささやかれていたことを思い出す。

リオ+20会合では、日本での3.11原発事故を経た直後で国連持続可能エネルギー年(2012年)でもあったことから、再生可能な自然エネルギーへの関心は高まっていた。しかし一方では、経済の低迷下で環境より経済成長が優先される傾向や、米国でのシェールガス革命が注目されるなど、エネルギー政策をめぐる大きな揺らぎが起きているとあってよからう。ここでは、再生可能・自然エネルギーへの転換を目指す動きに注目して、今後の目標の参考にしたい。

再生可能エネルギーへの取り組みは、欧州とりわけデンマークやドイツが先導的な動きをみせている。欧州連合(EU)全体としては、2020年に再生可能エネルギーの比率を20%とする目標を掲げている(2009年EU改正指令:2009/28/EC)。それを先導するかのようになり、デンマーク政府は2050年には再生可能エネルギー100%を実現するための戦略プランを公表している(2011年12月、Energy Strategy 2050)。具体的には、2020年までに電力の半分を風力でまかなうとともに温室効果ガスを35%削減(1990年比)する、2035年時点で電力と熱供給の大半を再生可能エネルギーでまかない、最終的に2050年には全てのエネルギー(産業、交通)を再生可能なものに置き換えるカーボンフリーの国になるというビジョンを出している。

¹⁰ 「地球にダイエット」キャンペーンは、1998年に取り組まれた、環境負荷型の生活を見直して地球への負担を減らす新しい発想のダイエット運動。「自分の生活をスリムに健康的にしていこう」と、「環境負荷を減らして環境保全となる」とともに、「世界全体の発展の不均衡(富の不平等、南北問題)を是正する」、いわば“一石三鳥”を目指した試み。詳しい資料、パンフレットをネット掲載公開中。

http://www.jacsces.org/ecosp/diet_for_the_earth/index.htm

デンマークのエネルギー総消費量に占める再生可能エネルギーの割合は、1980年にわずか3%であったものが、2005年には14.7%、2010年に20.2%へと増えており、この戦略プランの見通しの実現性はきわめて高いと思われる。短期的にみると化石燃料(石油・石炭・シェールガス等)への依存は、まだまだ経済的に低コストが続くのではないかと考えられているが、既述した持続可能性の3原則を踏まえれば、デンマークの野心的なビジョンがいかに時代を先取りしたものであるかがわかる。国の政策、そして国民の意識がこうした未来選択をもたらしている点は、実に興味深い。

さらに注目したい点として、デンマークの再生可能エネルギー(風力発電)が、地域管理の協同組合として運営・推進され、協同組合的な取り組みが大きく貢献していることである。ヨーロッパを中心に、さまざまな社会セクター(社会的経済)の動きが展開しているが、協同組合セクターやNPOセクターなどの役割に目を向けていく必要がある。大規模集中型エネルギーからの脱却という点を考えると、担い手はだれなのかという問題は重要な事柄である。エネルギー問題に関して、とくに協同組合セクターによる地域の資源をローカルな枠組みで組み直していく流れに注目すべきではなからうか。先進モデルといわれるデンマークでは、中心的なリード役を風力発電のエネルギー協同組合が担ってきた。ドイツでも、デンマークに続いて自然エネルギーに転換する方向へと大きく舵を切っているが、そこでもエネルギー協同組合がリード役を担っており、エネルギー協同組合は、ドイツでも2001年の66から2011年には586へと急増してきたのである。¹¹

エネルギー問題は、たんなる資源利用やエネルギー供給のあり方以上に、産業構造や都市構造、地域社会の組み立て方まで変革を迫る問題である。その意味でも、SDGsの根幹に位置することから、将来社会を見通す上で欧州での先駆的な試みに学ぶ点は多いと思われる。

7. SDGsをめぐる幾つかの論点 — 食料安全保障

食料安全保障については、かつて参加した「世界食料サミット」での出来事をふり返って、そこでの論点をたどってみることにしたい。1996年ローマで開催された国連「世界食料サミット」は、21世紀の世界の食料・農業をどう展望するか、岐路を見定める意味では興味深い会議であった。このサミットのローマ宣言で、すべての人の食料安全保障の達成や2015年までに世界の飢餓人口の半減を目指すこと等が明記され、その後のMDGsの目標になったのであった。宣言の字面を追う限りでは、平和、貧困問題、社会的・政治的・経済的な安定、男女平等の確立と参加、農・漁・林業者や先住民を含めての役割の重視などが記されており、理念の上では地球サミット(1992)以来、世界人権会議、人口開発カイロ会議、社会開発サミット、世界女性会議などの成果が、それなりに盛り込まれていた。

しかし、各国の国益を土台にする国連会議の限界ともいえるが、先進諸国の富と豊かさがはらむ問題(過剰な消費)や商品作物依存(輸出振興、貿易依存)による途上国の飢餓問題(自給作物が輸出作物に替わる)、アグリビジネスによる市場支配などといった矛盾に関しては触れられなかった。それどころか、貿易による食料安全保障の達成やWTO(世界貿易機関)体制の重視、明言はされていないが遺伝子組み換え技術などを利用した増産技術への期待など、現状を追認する傾向が強い内容であった。

¹¹ 脇阪紀行『欧州のエネルギーシフト』岩波新書、2012年。滝川 薫(編著)『100%再生可能へ! 欧州のエネルギー自立地域』学芸出版社、2012年。坂内 久「デンマークの再生可能エネルギーに対する取り組み」『農林金融』農林中金総合研究所2012・10

本会議と並行して開かれたNGOによるフォーラムに参加したが、世界80カ国から千人をこえる代表が集まった。ローマ宣言に対し、NGOは独自の声明を発表、メインタイトルは「少数のための利益、それとも、すべての人々に食料」、副タイトルは「飢餓の世界化を消滅させるための食料主権と安全保障」であった。ここで注目したいのは、少数=アグリビジネスの利益という点と、「食料主権」(Food Sovereignty)である。「少数のための利益」という問題についてみておこう。¹²

途上国の乏しい土地や資源が、多くの輸出向け“換金”作物の生産に使用されており、例えば、ブラジルは世界有数の食料・農産物の輸出国になったが、国民の栄養不良状態は未だ大きな問題をかかえている。貿易促進が食料安全保障につながる実態として、世界最大の農産物輸出国の米国でさえ、その人口の1割以上の人々が食料を十分に確保できない状態(フードスタンプ受給者)にある。食料の増産や貿易拡大で飢餓をなくせるという主張は、実際の世界の現状を見るかぎり明らかに成り立たない。

NGOフォーラムが出した声明文の序文の中には、「……経済のグローバル化は、多国籍企業の責任感の欠如、過剰消費パターンの蔓延とともに世界に貧困を増大させた。今日の世界経済は、失業と低賃金そして地域経済と家族農業の崩壊によって特徴づけられる。……」と記されているが、その矛盾は今日では日本を含めてまさにグローバル化しているのである。

次に、「食料主権」(Food Sovereignty)という言葉について着目しておきたい。「食料主権」(直訳)と訳されるのが常だが、私の印象としては、食料の独自性の尊重すなわち食の尊厳性といった方が、その真意が伝わるものとして理解している。というのも、この言葉は西洋的物質主義文明の支配を批判して文化の独自性の復権を強く主張する南米のグループや先住民グループが以前から訴えてきたもので、このNGOフォーラムでも最終段階でとくにタイトル案として提案されて入れ込まれたものだった。この食料サミットを契機に、世界的小農民団体ビア・カンペシーナ(Via Campesina: 農民の道)は「食料主権」運動を世界的に展開させたのだった。そして今日、この小農民・家族農業団体は世界的なネットワークを拡げて、途上国を中心に世界70カ国の小農民団体150(2013年現在、総計2億人の小農民)が加わって、真の食料主権の確立・強化を目指して、重要な問題提起を発信し続けている。¹³

彼らの主張の根底には、「食と農」の営みの根源において生命や自然との交流・交歓があり、精神的・宗教的意味を含む地域の民族文化や歴史が深く蓄積されている崇高なものとの認識が基底にあったと思われる。そうした“食と農の尊厳性”(文化)が破壊されたが故に、食と農の軽視や自然・環境そして地域の破壊が進み、結果的に人類の食料安全保障の基盤が崩されていると理解しているのである。まさにその復権を目指す闘い、いわば文明的な価値の根源的問いかけが、この言葉には織り込まれていたのだった。

こうしたNGO側からの問いかけは、その後も一貫して続いており、食料安全保障をどうとらえ政策展開していくか、SDGsでの食料安全保障の論点としても引き継がれている。狭い意味では、貿易や市場開放を重視する立場と農村・農業の存続(地域社会)と自給を重視する立場の違いである。日本の文脈では、農業保護をめぐる対立として、最近のTPP(環太平洋経済連携協定)でも大きな争点として浮上している。広い意味では、食と農の営みを経済・社会・文化・環境などの面でどう位置づけ、どのような担い手を想定するか、人類的な課題としてどう展望するかと

¹² 世界食料サミット(外務省): http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fao/syokuryo_s.html

世界食料サミットの政府、NGOの宣言文: <http://www.converge.org.nz/pirm/food-sum.htm>

¹³ Via Campesina(農民の道)のサイト: <http://viacampesina.org/en/>

いう争点といってもよいだろう。ちょうど2014年は国連が定めた国際家族農業年であり、家族農業が果たしてきた役割や意義について、あらためて世界で見なおす機会が提供されている。¹⁴

8. 今後に向けて

以上、多くのテーマの中から表向きに議論されている経緯の背後で渦巻いている代表的な論点について、主にNGOサイドの視点からの見方を中心に概況を示した。これまでの経緯をみるかぎり、国連総会での2015年以降のSDGsに関する決定は、それなりにまとまることだろう。大きくは、気候変動枠組条約や生物多様性条約などさまざまに個別並行的に動いてきた国際的取り決めを踏まえた上で、いわば集約的な内容にまとまることになると思われる。持続可能な開発・発展に向けて多系化し複雑化している動向を、わかりやすい形で共通目標として明示することは、それなりに意義深いことだと思われる。先進国、途上国という南北対立的な枠組みを超えて、いわば地球市民の共通目標が提示されることは、不安定化し狭いナショナリズム的な対立意識が復活しだしたかにみえる昨今の時代状況に対して、貴重な指針をあたえてくれるものと期待したい。

NGO的な立場からは、よりラディカルな革新的方向性を提示できないかと期待したいところだが、本稿でみてきたように地球サミット以来、徐々にだが持続可能性を目指す動きが積み上げられてきたことは真摯に受けとめていきたい。そうした流れを集約し、さらなる前進に向かう方向性だけでも出せれば、SDGsの役割としては合格ラインにとどくものと評価したい。法的な拘束力という点では弱さをかかえる目標であっても、実質的に地球市民の新たな結節点の土台形成として、さまざまな場面で活用する方策を準備していくことが次なる課題になると思われる。

その意味では、かつて地球サミットの際に政府の取り決めとは別にNGO条約を定める動きがあり、そこでの提起がその後の国際条約の内容にある程度の影響を与えた動きなども参考になるだろう。¹⁵ 国連の枠組みでの取り決め的一方で、より強化した市民サイドの改訂バージョンを作成し普及・啓発に努める動きについても、今から想定して準備していくことが重要ではないかと思われる。今後のSDGs策定の動向を分析するためのみならず、SDGs策定後に市民バージョンを産み出していくことも想定し、本稿が何らかのかたちで役に立つことを期待したい。

¹⁴ 国際家族農業年関連サイト：<http://www.fao.org/family-farming-2014/en/>

FAO(国連・食料農業機関)東京事務所からの関連記事：

<http://www.fao.or.jp/detail/article/1170.html>

「我々は、2014年を国際家族農業年と制定することにより、ポスト2015開発アジェンダとゼロ・ハンガー・チャレンジに関する議論と共にミレニアム開発目標に沿った食料安全保障の改善そして天然資源を保全するといった、世界が今日直面している二重の緊急性に対応する上で、家族農家が中心的な存在であることを認識する」(グラジアーノ・ダ・シルバFAO事務局長の言葉)

¹⁵ 拙著『地球文明ビジョン—「環境」が語る脱成長社会』日本放送出版協会、1995年。

NGO条約の翻訳文：<http://www.bnet.ne.jp/casa/reference/ngo/>

関連動向の簡単な解説：<http://kuin.jp/fur/kai-2.htm>