

【第2部 環境と開発の接合】

持続可能な開発の淵源と展望

小島道一

●はじめに

持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals: SDGs)は、二〇〇〇年の国連ミレニアム・サミットで合意されたミレニアム開発目標(MDGs)を受け継ぐものであるが、同時に環境と開発にかかわるこれまでの国際交渉と国際合意を踏まえたものでもある。二〇一四年七月に開催されたSDGsに関する公開作業部会がまとめたSDGs案では、一七の目標のうち一一で「持続可能な」(Sustainable)という言葉が使われている。また、「持続可能な」という言葉が使われていない目標のひとつは、気候変動に関するものである(本誌三ページのSDGs案参照)。貧困、保健、教育に関しては、目標に「持続可能な」という言葉が入っていないものの、ターゲットには「持続可能な」と

いう言葉が使われていたり、環境問題に関係する内容が盛り込まれていたりしている。ターゲットにも環境に関する内容が含まれていない目標は、ジェンダーと不平等の二つのみである。

本稿では、「持続可能な開発」に関する概念が生まれてきた経緯を振り返り、SDGsの今後を展望する。

●「持続可能な開発」の概念

「持続可能な開発」という概念が広く使われるようになったのは、一九八〇年代半ばに国連のもとで設置された「環境と開発に関する世界委員会」(World Commission on Environment and Development, 通称ブルントラント委員会)にさかのぼる。この委員会は、国連総会の決議によって発足したものであり、「自然、

環境および開発の相互関係に配慮した共通かつ相互補強的な目標を達成するための方策について勧告すること」や「国際社会が環境問題に対してより効果的に取り組むための方策を検討すること」などを目的に設置されたものである。

この委員会が一九八七年にまとめた報告書『我ら共有の未来(Common Future)』(参考文献⑩)において、「持続可能な開発」を「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすことである」と定義し、その必要性を強調している。さまざまな開発行為が、経済発展の基盤である環境・資源を損なっており、環境が荒廃し資源が枯渇すれば、経済開発が阻害されるということを示した。

この報告書は、一九七〇年代までの開発と環境がトレードオフの

関係にあるとみる考え方を大きく転換するものだった。一九七二年の国連人間環境会議では、途上国は環境保護より開発を優先すべきであると主張し、国連人間環境宣言では、次のような内容が盛り込まれた。

「開発途上国では、環境問題の大部分が低開発から生じている。何百万の人々が十分な食物、衣服、住居、教育、健康、衛生を欠く状態で、人間としての生活を維持する最低水準をはるかに下回る生活を続けている。このため開発途上国は、開発の優先順位と環境の保全、改善の必要性を念頭において、その努力を開発に向けなければならない」(人間環境宣言第四パラグラフより)。

このような認識を改めたのがブルントラント委員会であった。環境を破壊し、資源を取り崩して開発を進めたとしても、それは、長期的には経済開発の基盤を損ない貧困をもたらすものであり、開発そのもののありかたを、持続可能なものとしていく必要性が指摘された。

●アジェンダ21

ブルントラント委員会の報告を

受け、国連は、一九九二年にブラジルのリオデジャネイロで国連環境開発会議（通称、地球サミット）あるいはリオ・サミット）を開催した。当時のブッシュ・アメリカ大統領をはじめ、世界各国の首脳が集まり、環境と開発をめぐるさまざまなテーマが話し合われた。気候変動枠組条約や生物多様性の条約への署名などに加え、環境と開発の問題に関する行動計画「アジェンダ21」が採択された。「アジェンダ21」は、日本語訳A5版で四五〇ページをこえる分量があり、その内容は、環境・資源問題だけではなく、社会・経済的側面をカバーするものであった。（参考文献⑧）

たとえば、第三章「貧困の撲滅」では、目標として、「持続可能な生計を営む機会をすべての人々に早急に与えること」、「農村地域、都市の貧困者、女性、子供に直接向けられる政策や計画を含めて、国の開発計画・予算において人材のための投資に重点を置くこと」などが掲げられている。また、そのために必要な行動、対処能力の向上などについてまとめている。第六章「人の健康の保護と促進」では、環境汚染による健康リスク

を低減させることに加え、農村部におけるプライマリー・ヘルス・ケア・ニーズの充足、伝染病の抑制、幼児や子供・青少年・女性・先住民といった弱者集団の保護の必要性が指摘されている。

環境・資源問題についても、環境関連社会基盤（上下水道、衛生、排水、固形廃棄物管理）の整備、気候変動、大気汚染、オゾン層破壊、森林保護、砂漠化、農業における統合的な病害虫の管理および制御、生物多様性の保全、バイオテクノロジーの環境上適正な管理、海洋環境保護、淡水資源の質と供給、有害化学物質・有害廃棄物・放射性廃棄物の適切な管理などさまざまな問題が取り上げられている。

第一章前文では、この行動計画が成功裏に実施されるかは各国政府にかかっていると述べ、国際的な協力は各国の努力を支援するものでなければならぬと述べている。

また、第三七章では、各国独自の行動計画の作成を行うべきだとしている。実際に、日本、中国、インドネシア、フランス、ブラジルなど、多くの国で国レベルのアジェンダ21が作成された。

さらに、第四〇章で「意思決定のための情報」の重要性がとりあげられ、持続可能な開発の指標の概念を発展させるべきこと、データの収集や利用の改善を図っていくことが示された。

● CSD指標の作成

地球サミットのさまざまな決定をフォローアップする組織として、国連は、国連持続可能な開発委員会（Commission on Sustainable Development: CSD）を設置した。このCSDの活動のひとつとして、「持続可能な開発のための指標」に関する活動がある。前述の第四〇章「意思決定のための情報」を具体的に実現するため、どのような指標（以下、CSD指標）を用いるか、その意味などについてまとめ、各国の指針とする資料を作成してきている。

一九九六年に議論のたたき台となる報告書がまとめられた（参考文献⑤）。環境に関する指標だけではなく、貧困、教育、健康、居住などの社会的側面、消費パターン、国際協力などの経済的な側面、科学、意思決定に関する情報などの制度的な側面の指標も含め、一三四の指標がリストアップされ、

そのうち四一の指標について、三〜五ページ程度の解説がされている。

二〇〇一年にまとめられた報告書（参考文献⑥）では、一九九六年の報告書をもとに、途上国、先進国を含め計二二カ国で、データを収集できるかの評価が行われた。そのうえで、指標をまとめていくためのガイドラインがまとめられている。持続可能な開発にはさまざまな関係者（省庁、NGO、専門家など）が存在することから、各国が指標をまとめるにあたって、関係者間の調整を行うメカニズムを作る必要があること、国レベルの優先課題と関連する指標を特定すること、データの入手可能性を評価することなどの指針をまとめている。

二〇〇七年にまとめられた報告書（参考文献⑦）では、二〇〇二年にジョハネスバーグで開催された持続可能な開発に関する世界首脳会議で合意されたジョハネスバーグ実施計画の内容やMDGsとCSD指標を関連づけている。九六の指標について、それぞれ十数行ほど簡単に紹介されている。

●MDGsとNG指標

CS D Dのもとで、CS D D指標の検討が開始されたのとはほぼ同時期、後のMD G s指標に繋がる議論が、OE C Dではじまっていた。

一九九六年にOE C Dの開発援助委員会(D A C)は、限られた数の目標を掲げることによって、すべてのビジョンを明確にし、ビジョンに向けた進捗を計測することによって、効果的な援助を行い人々の生活の質(quality of life)を高めていく考え方を示した。そして、経済、社会、環境の三つの側面から目標を定めることを提案した(参考文献①)。経済面では、絶対的な貧困下にある人口比率を二〇一五年までに半分にする目標を提案している。社会面では、初等教育の義務化、初等・中等教育での性差の解消、途上国における幼児・および五歳以下の児童の死亡率を三分の二に削減すること、リプロダクティブ・ヘルス・サービスを受けられるようにすることの四つの目標を提案している。環境面では、森林や水産資源などの環境資源の減少を二〇一五年までに止めることを提案している。これらの目標は、国際開発目標(I D G s)と呼ばれ、世界銀行など

の他の国際機関でも利用された。

二〇〇〇年の国連のミレニアム開発会議で採択された国連ミレニアム宣言をもとに作られたMD G sも、I D G s(参考文献③)をベースに、グローバルなパートナーシップの推進が追加される形でまとめられた。

●MDGs指標とCS D D指標

MD G s指標とCS D D指標を比較すると、どちらの指標も、経済、社会、環境の三つの側面に注目している点は共通した特徴である。取り上げられている指標も、重なっている指標が少なくない。

しかし、相違点も多い。MD G sは、二〇ページほどの参考文献①で掲げられた、経済・社会・環境の三つの分野の限られた数のターゲットと指標から出発してまとめられている。一方、CS D D指標は、アジェンダ21という開発と環境に関する包括的行動計画を出発点としており、明確なターゲットは示されていない。

また、MD G sは当初から各国レベルでもグローバルなレベルでも評価ができるように、各国ですべてに統計が得られる指標が選ばれているのに対して、CS D D指標は、

各国がそれぞれの持続可能な開発に向けた努力を評価するために有効な指標をまとめたものである(参考文献⑦)。

●MDGsからSDGsへ

二〇一二年に、ブラジルのリオで開催された国連持続可能な開発会議(リオ+20)にむけた準備会合では、当初、ポストMD G sとは別に、SD G sを作成するという意見も出されていた。また、MD G sのように、明確な目標とターゲットをもった内容とするべきだという意見も表明された。

しかし、準備会合での議論を通じて、SD G sは、ポスト二〇一五年開発アジェンダに整合的なものとして、統合されるべきことが合意された。最終的にリオ+20の合意文書のひとつである「Future We Want」では、SD G sはアクション志向的で、簡潔でわかりやすいものであるべきであり、指標の数を厳選すべきであるとしている。これは、MD G sの「大ヒット」(本誌二〇ページ参照)を踏まえたものであろう。

●SDGsの展望

二〇一四年七月に公開作業部会

でまとめられたSD G s案では、一七の目標とともに、全部で一六九のターゲットが提案されている(うち、六二が実施手段)。MD G sでは、八つの目標に対して、二一のターゲット、六〇の指標が設定されていたのと比べると、大幅に増加している。これまでのところ指標を厳選するという方向では議論が進んでいない。

SD G s案のそれぞれのターゲットについて、どのような指標があるのか、その入手可能性を評価した調査結果が、国連の統計委員会ですまとめられている(参考文献⑨)。ターゲットのなかには、ターゲットの進捗を評価する指標がないものも少なくない。どのようにデータをとり指標化するかあまり明確でないものも含まれており、指標の開発が必要なものも含まれている。言い換えるとSD G s案は、指標・統計の入手可能性の観点から、ターゲットを絞りこむことは十分に行っていない。

例えば、SD G s案ターゲット一五・九では、生態系の価値を国家レベルおよび地域レベルの計画、開発プロセス、貧困削減戦略計画や経済勘定に組み込むことが掲げられているが、それに対応した指

表1 環境と開発に関する略年表

年	開 発	環 境
1972年		国連人間環境会議
1984年		環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）発足
1987年		ブルントラント委員会 <i>Our Common Future</i> をまとめる
1992年	世界銀行『世界開発報告 環境と開発』	国連環境開発会議（地球サミット/リオ・サミット）：アジェンダ21採択
1995年		CSD（国連持続可能な開発委員会）「CSD指標に関する行動計画」採択
1996年	DAC（OECD） <i>Shaping the 21st Century</i> をまとめる	CSD指標報告書（United Nations 1996）
2000年	国連ミレニアム開発会議 ミレニアム開発宣言	
2002年		持続可能な開発に関する世界首脳会議（ジョネスバーク・サミット）
2012年		国連持続可能な開発会議（リオ+20）
2015年（予定）	持続可能な開発目標採択（予定）	

（出所）各種資料より筆者作成。

標は提案されていない。
今後、適用可能な指標を意識しながらターゲットを絞り込む作業が行われる可能性もある。もし、ターゲットをそのまま維持するのであれば、すぐに指標として入手可能でないものと、指標を今後開発する必要があるものに分け、

後者については、国際的に定義を検討し、データを集めていく必要がある。
あたらしい問題や概念であればあるほど、各国で統計・指標が入手できない可能性が高い。その一方で、SDGsに盛り込まれれば、その問題や概念に対する認知が高まり、統計・指標の整備も進むと考えられる。

可能な」という言葉が多くの目標やターゲットで使われており、SDGsによって農業や工業、消費エネルギー、水、居住環境とさまざまな領域において、環境との調和を意識する必要性が広く認識されるようになることが期待される。
（つじま みちかず／アジア経済研究所 環境・資源研究グループ）

of General Assembly on Sustainable Development Goals. *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*. 2014.
⑤ United Nations. *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. 1996.
⑥ ———. *Indicators of Sustainable Development Guidelines and Methodologies*. 2001.
⑦ ———. *Indicators of Sustainable Development Guidelines and Methodologies*. Third Edition. 2007.
⑧ ———. *Agenda 21*. 1992（環境庁・外務省監訳『アジェンダ21』海外環境協力センター、二〇一三年）。

しかし、目標が倍以上、ターゲットの数が八倍にもなり、また、ターゲットをそれぞれ評価するための指標の整備が必要となると、SDGsの進捗状況を包括的に計測していくことは難しいものとなるだろう。

●おわりに

一九九二年の地球サミットの盛り上がりやMDGsの柱のひとつが環境面であったことにみられるように、一九九〇年代後半には、環境は開発を考えるうえで欠かせないものと国際的に広く認識されたといつてよい。
SDGsでは、「持続

① Development Assistance Committee (DAC). "Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation." Paris: OECD. 1996.
② Hulme, David. *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*. BWPI Working Paper 100, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester. 2009.
③ IMF, OECD, UN and World Bank Group. *A Better World for All: Progress towards the International Development Goals, 2000*.
④ Open Working Group

⑥ United Nations Statistical Commission "Matching Indicators to OWG Targets (Zero Draft) and Assessment of Data Availability." 2014.
⑩ World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. 1987（大来佐武郎監修『地球の未来を守るために』福武書店、一九八七年）。