

【第2部 環境と開発の接合】

MDGsを超えてSDGsへ —国際開発の行方—

山形 辰史

●ミレニアム開発目標の成功

筆者の見立てによれば、「ミレニアム開発目標」(MDGs)は、ここ数十年の国際開発の取り組みのなかの大ヒットであった。その注目度は高く、国際開発・協力の分野の人々のみならず、教育、保健、環境分野の専門の人々も、MDGsに言及した。例えば、教育分野における「万人への教育(Education for All: EFA)」という目標は一九九〇年に提起されたが、これは教育というひとつの分野の目標の域を出ず、これを達成することのインセンティブや、達成に失敗した場合のディスインセンティブをとまなっていないかった。

これに対してMDGsには成果主義が導入され、達成期限を明示し、中間評価がなされて、その評価が悪い場合には援助計画が見直されるというペナルティが設定されていた。EFAという目標は、MDGsのひとつとして組み入れられることによって、その達成に賞罰が設けられたことになる。このような成果主義の導入が、過去の開発目標とは異なるMDGsの特長であった(参考文献①)。実際、後述のように、設定された目標の達成度は、全体的に高い。MDGsが高く評価されたことから、当初MDGsのなかに言及されていなかった分野に従事する人々(例えば、障害、児童労働)が、次々にMDGsへの参入を求め運動したことも、筆者は目に見えている。これと軌を一にしているのが、MDGsのターゲット数の増加である。MDGsの「目標」の数は一八で変化していないものの、その下位に置かれた「ターゲット」は、当初の一八に「適切な雇用(decent

work)」、「性と生殖に関する保健(reproductive health)」、「生物多様性」が付け加えられ、二一に拡張されている。

後述するように、MDGsの後継目標である「持続可能な開発目標(SDGs)」も同様に、目標の数が一七にまで増加する予定である。このようなSDGsの膨張は、MDGsの成功を反映したものとといえる。

●ミレニアム開発目標の成果

MDGsのなかでも高い達成度を誇る目標と、相対的に達成度が低かった目標とがある。以下では、毎年発表されている国連レポートの最新版を参照し、MDGsの達成度を確認しよう(参考文献④)。まず目標一の貧困削減については大きな成果が上がったといえる。表1には、一九九〇年と二〇一〇

年の世界地域別貧困人口比率が掲げられている。地域は二〇一〇年の値の高い順に並べられている。MDGsの最初のターゲットは、二〇一五年の貧困人口比率の値を、一九九〇年の値の半分以下にすることであった。表1の末尾に示した世界全体の貧困人口比率は、一九九〇年に三六%であったのに対し、二〇一〇年にはすでにその半分の一八%に達したことを示している。つまり、二〇一五年を待たずに、目標を達成したことになる。開発途上国全体では、一九九〇年の値が四七%であったのに対して、二〇一〇年には二二%となっており、開発途上国全体でも、二〇一〇年時点ですでに貧困削減目標を

表1 貧困人口比率の変化(単位:%)

地域	1990	2010
サハラ以南アフリカ	56	48
南アジア	51	30
(インドを除く南アジア)	52	22
東南アジア	45	14
東アジア	60	12
ラテン・アメリカ	12	6
コーカサスと中央アジア	10	4
西アジア	5	4
北アメリカ	5	1
開発途上国全体	47	22
世界	36	18

(注) 貧困線は2005年価格で1.25ドル。「東アジア」は中国のみ。(出所) 参考文献④、8ページ。

表2 乳幼児死亡率の変化 (単位:%)

地域	1990	2012	2015 (目標)
サハラ以南アフリカ	177	98	59
南アジア	126	58	42
オセアニア	74	55	25
コーカサスと中央アジア	73	36	25
東南アジア	71	30	24
西アジア	65	25	22
北アフリカ	73	22	25
ラテン・アメリカとカリブ諸国	54	19	18
東アジア	53	14	18
開発途上国全体	99	53	33

(注) 生児出生 1000 件に対する 5 歳未満の子どもの死亡数。
(出所) 参考文献④、24 ページ。

表3 妊産婦死亡率の変化 (単位:人)

地域	1990	2013	2015 (目標)
サハラ以南アフリカ	990	510	248
南アジア	530	190	133
オセアニア	390	190	98
カリブ諸国	300	190	75
東南アジア	320	140	80
ラテン・アメリカ	130	77	33
西アジア	130	74	33
北アフリカ	160	69	40
コーカサスと中央アジア	70	39	18
東アジア	95	33	24
開発途上国全体	430	230	108
世界	380	210	95

(注) 生児出生 100,000 件に対する妊産婦の死亡者数。
(出所) 参考文献④、28 ページ。

達成したことがわかる。もちろん、貧困削減の成果は地域毎にばらつきがある。サハラ以南アフリカの貧困削減は最も緩慢であるし、南アジア全体でも二〇一〇年時点で「貧困人口比率半減」の目標を達成してはいない。しかし、「インドを除く南アジア」は、貧困人口比率を五二%から二二%に低下させており、目標を達成している。さらに東南アジア、東アジアも急速な貧困削減を実現した。ちなみに、これら以外のラテン・アメリカ等の地域は、一九九〇年時点で貧困人口比率が高くはな

かった。このように、貧困削減については、サハラ以南アフリカを除いて、大きな成果を上げたといえる。目標二の初等教育の普及についても、大きな改善がみられた。二〇一二年において、サハラ以南アフリカとオセアニアの開発途上国を除いて、世界のどの地域でも初等教育就学率は九〇%を超えている。開発途上国全体でも、就学率は一九九〇年の八〇%から二〇一二年には九〇%へと上昇している。サハラ以南アフリカでも五二%から七八%へ、オセアニアでも六

九%から八九%へと大幅な上昇を記録している。

目標三は「ジェンダー平等」で、ターゲットは、就学率の男女格差の解消である。これについてもかなりの改善があった。開発途上国全体の初等教育就学率の男女格差は、一九九〇年には男児一人に対して女児〇・八六人であったが、二〇一二年にはこの比率が〇・九七人に上昇した。この指標が最低のサハラ以南アフリカでも〇・八三人から〇・九二人に改善している。中等教育、高等教育の就学率の男女格差、雇用や国会の議席における男女格差はいまだに大きいものの、少なくとも小学校の就学率については、男女格差が解消しつつある。

目標四は保健に関するものである。目標四が子どもの健康、目標五が妊産婦の健康、目標六は感染症を対象としている。目標四の数値ターゲットは、二〇一五年の乳幼児死亡率を、一九九〇年の水準の三分の一に引き下げることである。この指標の地域毎の変化を表2に示した。一九九〇年から二〇一二年までの間に、開発途上国全体では、乳幼児死亡率がほぼ半減した(九九%から五

三%)ものの、目標の「三分の一」には到達していない。この目標に関して最も遅れを取っているサハラ以南アフリカも、一七七%から九八%へと、そこそのスケールの低下を実現している。南アジア、オセアニアも同様である。北アフリカや東アジアでは、二〇一二年で既に目標を突破している。

目標五は妊産婦の健康に関するものであり、妊産婦死亡率が数値指標とされている。妊産婦死亡率は、開発途上国において、長らく表3のような地域別データが公表されるようになった。

目標五はMDGsのなかで、最も進展が遅いといえる。数値ターゲットは、二〇一五年の妊産婦死亡率を一九九〇年の値の四分の一に低下させることであった。表3で明らかのように、二〇一三年において、この目標を達成した地域はひとつもない。世界全体では、一九九〇年における生児出生(せいちゅうしゅう)一〇万件に対する妊産婦の死亡数が三八〇人であり、これを二〇一五年に九五人にまで引き下げることが目標だったのであるが、二〇一三年の値は二一〇人であり、半分にさえ届いていない。開発途上国全

体でも、一九九〇年の四三〇人という値を一〇八人に下げるのが目標であるが、二〇一三年で二三〇人に止まっている。この指標についても、最も悪い数値を示しているのがサハラ以南アフリカで、一九九〇年の値が九九〇人、二〇一三年の値が五一〇人であった。南アジアは一九九〇年には五三〇人という高い値であったが、二〇一三年にはこの値が一九〇人にまで下がっている。目標の一三三人まで今一步、というところである。

目標六は感染症に関して設定されている。感染症のなかでも、二〇〇〇年代初めに問題性が高まっていたHIV/エイズについての指標が、主たる成果指標とされていた。具体的には、総人口に対する新規HIV感染者の割合を半減させることが、ひとつのターゲットとされた。開発途上国全体では、一五歳から四九歳までの人口一〇〇〇人あたりの新規感染者数が、二〇〇一年に〇・一〇人であったのに対し、二〇一二年には〇・〇六人に低下した。まだ「半減」という目標に達したわけではないが、二〇一二年までかなりの改善が進んだことが分かる。また、HIV/エイズの問題が最も深刻なア

フリカにおいては、この指標の値が非常に高い。南部アフリカにおいては、二〇〇一年に一・九八人という値であったが、二〇一二年にはほぼ半減に相当する一・〇二人にまで低下している。その次に値の高い中部アフリカでは、〇・六三人から〇・二九人に低下しており、既にターゲットを達成している。西アフリカでは〇・四一人から〇・一六人へ、東アフリカでは〇・三六人から〇・二一人へと低下しており、かなり改善が進んでいることが認められる。

目標七は環境に関する課題を扱っている。主要な数値ターゲットのひとつは、安全な水を利用可能でない人口の割合を半減することである。この目標も多くの地域で達成されている。開発途上国全体においては、一九九〇年にこの値が三〇％であったが、二〇一二年には一三％に低下している。このターゲットの到達にかなり距離があるのはオセアニアとサハラ以南アフリカである。オセアニアには小島嶼国が数多いため、一九九〇年の五〇％という値が二〇一二年には四五％になるという小幅な改善にとどまっている。サハラ以南アフリカでは五二％から三六％に

低下している。

目標八は先進国に向けられた目標で、援助、貿易、債務削減等に関するものである。達成されない場合でも、先進国にペナルティが課されるわけではないので、成果の評価は目標一〜七ほどの細心さをもってなされてはいない（参考文献②）。

全体として、保健指標、なかでも妊産婦死亡率、乳幼児死亡率を除き、MDGsの達成度は、二〇一二年現在ですでにかなり高い、とまとめることができる。

●MDGsからSDGsへ

二〇〇〇年から一五年間に起こったひとつの大きな変化は、中国やインドといった人口の大きな開発途上国の経済成長と貧困削減である。これにより、少なくとも人数という意味においては、世界の貧困削減が大きく進展した。これに加え、サハラ以南アフリカの経済も大きく変化した。資源国は成長し、そうでない国でも携帯電話の普及に代表されるIT化が進んだ。HIVの感染率は下がり、感染者に対する抗ウイルス剤の配布も広まった。全体として、世界の貧困削減、社会開発は大きく進み、

貧困の問題性が、絶対的にはともかく、他の問題に比して、相対的に低下している。

一方、環境問題の重要性はこれまで以上に高まっている。本特集の小島稿が明らかにしているように、一九七〇年代に世界の環境問題に対する意識が高まり、一九七二年には国連人間環境会議が開催されている。この会議では「人間環境宣言」が採択され、これを実行するため、国連環境計画（UNEP）が設立された。一九八七年には国連「環境と開発に関する世界委員会」の報告書（ブルントラント委員会報告書）によって、「持続可能な開発」（Sustainable Development）が定義された。一九九二年には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）が開催され、持続可能な開発を達成するための具体的な行動が始まった。これが一〇年後の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」（リオ+10）に引き継がれ、二〇一二年の「国連持続可能な開発会議」（リオ+20）に結実する。この会議において、SDGsがMDGsを継承することが決定された。

●SDGs策定プロセス

MDGs策定プロセスの反省として、MDGsの内容についての議論が関係者以外には知らされず、各国の国連代表でさえ関与しないまま策定・公表されたことが挙げられていた。この反省に基づき、MDGsの後継となる目標の策定に先立って、以下の五つの層の人々への意見聴取（コンサルテーション）が行われた。

- (1) 各国の政府首脳（またはその経験者）をメンバーとするハイレベルパネル。
- (2) 持続可能な開発にテーマを絞った専門家ネットワーク（経済学者のJ・サックスがディレクター）。
- (3) 国連機関タスクチーム。
- (4) 会合やインターネットによって一般に開放されたコンサルテーション。
- (5) 国連に協力する民間セクターの集合体であるグローバル・コンパクト。

○一四年七月まで、「オープン・ワーキング・グループ（OWG）」と呼ばれる会合が三三回開催された。この会合は、世界各国がアジア・太平洋、アフリカ、西ヨーロッパ、東ヨーロッパ、ラテン・アメリカとカリブ諸国という五地域それぞれのなかで、二〜三カ国で構成されるグループを作り、そのグループ毎にSDGsの目標やターゲットの具体案を議論して全体

会合に提起する、という討議方法を採用していた。アジア・太平洋諸国は三カ国ごとのグループを作ることになり、ナウル／パラオ／パプアニューギニア、ブータン／タイ／ベトナム、インド／パキスタン／スリランカといったグループが自発的に形成されたが、日本はグループ作りに出遅れたため、自然・社会条件の共通性の低いランとネパールとの間でひとつのグループを形成した。

第一〇回までのOWGの議論の中間とりまとめが、*Encyclopedia Groupinica*（ブリタニカ百科事典をもじったものと考えられる。「グループ百科事典」と訳すべきか）として公表されている（参考文献③）。このレポートには、目標候補が一九、そしてそれらの下位に

置かれるターゲット候補が約二〇〇〇、それぞれの国グループやそれ以外のグループ（LDCs〔後発開発途上国〕や小島嶼国連合といった国グループ）から提案されている。イラン／日本／ネパールグループは、グループ作りが出遅れたためか、ターゲットをひとつも提案していない。イランは結局グループからではなく一国として、一三のターゲットを提案している。日本も同様に単体で、三つのターゲットを提案しているが、そのすべてが保健分野のユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（世界の人々に保健サービスへのアクセスを保障すること）に関することだったので、他国と比べてSDGs策定への貢献が小さく映る結果となっている。

●SDGs案の内容

OWGの議論の結果は、二〇一四年七月一九日、国連総会に提出された。本誌の「特集にあたって」に掲げたように、この案でSDGsは一七の目標からなっており、これに付随する一六九のターゲットも示されている。これらの目標とターゲットが、二〇一五年九月の国連総会で承認される運び

となっている。

SDGsは、貧困削減・社会開発関連の目標と持続可能性関連の目標からなっている。MDGsとの大きな違いは、「究極の目標」のみならず、それを達成するための手段と位置づけられるような「中間的目標」も同じ「目標」として位置づけられていることである。筆者は一七の目標を、表4のように三分類できると考えている。SDGsの目標案には、食糧生産、エネルギー、成長と雇用、イ

表4 SDGs各目標の分類

貧困削減・社会開発		持続可能性
目的	目的達成のための手段	
貧困 (1) 保健 (3) 教育 (4) ジェンダー (5) 水とトイレ (6) 不平等 (10) 都市と住居 (11) 法の支配 (16)	食糧 (2) エネルギー (7) 成長と雇用 (8) インフラ (9) 先進国の責任 (17)	持続可能な消費と生産 (12) 気候変動 (13) 海洋保全と利用 (14) 陸上生態系保全 (15)

(注) ()内の数字は、各目標の番号を示している。
 (出所) 国際連合広報センターの、2014年7月22日のプレス・リリース (http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/9693/) より筆者作成。

ンフラ整備といった項目が挙げられているが、これらは貧困削減や保健、教育、ジェンダー、環境といったMDGsの目標一〜七を達成するための手段と位置づけられる。MDGsは（先進国に向けられた）目標八を除いて、純粹な「成果（outcome）」を取り出したため、

どのようにして目標一〜七を達成するのが不明確であるとの短所が指摘されてきた。SDGsは「手段」的な目標を包含したことから、この短所には対処したことになるのであるが、その分、目標数が増えて総花的そうばなになった印象は否めない。

●SDGs案の特徴 その1.. 普遍性

MDGsの後継目標を議論するなかでひとつの大きな焦点は、MDGsが貧困層の生活改善を大目標としており、非貧困層のための目標がない、という「貧困フォーカス」を改めるかどうか、ということであった。貧困層のみならず、非貧困層にも目標を与えるという特徴は「普遍性（universality）」という用語で、一部の人々に支持されていた。持続可能性という目標は、先進国の人々も、（開発途

上国の貧困層のためにはなく）自分たちの将来のために有用な目標であることから、前記の「普遍性」を満たしている。言い方を換えればSDGsは、普遍性を得たことで「貧困フォーカス」が弱まった、といえる。

●その2..少ない数値目標

いまひとつ、OWGによるSDGs案を読んで気づくことは、MDGsと比較して、ターゲットの数値目標が少ないことである。例えば、SDGsの目標一（貧困削減）には、「二〇三〇年までに（一日一・二五ドル以下で暮らしている」という意味での）貧困を根絶する」（ターゲット一・一）、「二〇三〇年までに、各国で定義された国内貧困線に基づく貧困人口比率を、性別、年齢階層を問わず、半減する」（ターゲット一・二）のようなターゲットが設けられている。後者のタイプのターゲットは、達成期限と数値目標が明示されているが、前者のターゲットでは数値目標が「根絶」という言葉に止まっていることがわかる。「根絶」が〇%を意味するならば、厳密には達成不可能な目標であるから、これに基づいて賞罰を与えるよう

な目標となり得ない。

このような、数値目標の曖昧なターゲットが、表4の分類でいうところの「持続可能性」関連目標と、貧困削減・社会開発の目的達成のための「手段」と位置づけられている目標に多い。これらの目標に対しては、MDGsの特長であった成果主義の適用が薄れてしまふことになる。

●その3..弱い達成インセンティブ

そもそもMDGsにおいても、開発途上国に向けられた目標一〜七には例外なくターゲットに数値目標が設定された一方で、先進国に向けられた目標八については数値目標がないか、または達成できなかった場合のペナルティをとまなわれないという意味で、努力目標に止まっていた。ODAの対国民総所得〇・七%目標のように、数値は明示されていたとしても、その達成や失敗に賞罰が与えられないのだから、成果主義が適用されていたとはいえなかった。つまり、開発途上国に対しては「目標達成への進捗状況が思わしくなければ、援助計画を再考する」という援助国側からのペナルティが効

いていたのだが、先進国に対してはそのようなペナルティが存在していなかった。SDGsは「普遍性」を獲得したが、先進国が目標を達成できなかった時のペナルティは元々用意されていないのだから、SDGsの多くの目標（特に持続可能性関連目標）は、MDGsの目標八と同様に、目標達成へのインセンティブの働かない「努力目標」に終わってしまう可能性を秘めている。

●その4..先進国の責任

さらに筆者が注目していたのは、MDGsの目標八「開発のためのグローバル・パートナーシップの構築」に相当する、「先進国が開発途上国を支援する義務」を規定するような目標が、SDGsに盛り込まれるかどうか、であった。というのは、先進国は、この目標が先進国の行動を縛るものとして忌避する可能性があったし、事実、前述のJ・サックス率いる「持続可能な開発・解決ネットワーク」の報告書では、「先進国が開発途上国を支援する義務」が目標のひとつとして取り上げられてはいなかった。しかし今回のSDGs案にはその末尾に、目標一七「持続



マダガスカル・アラウチャ湖付近の山火事の跡 (2006年 筆者撮影)

可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化させること」という表題で、他国のSDGs達成を支援する義務が明示されている。これはSDGsが、MDGsと同様に、先進国と開発途上国のパートナーシップを、その達成のための必須条件として規定するという意味で、大変有意義なことであった。

●SDGsの課題…問題のすり換えにならないか

SDGsはOWG案を大きく変更することなく、二〇一五年九月の国連総会で承認されると、筆者は予想している。現在の案ではいくつかの数値目標の値が未定になっており、それらを書き入れれば、案としては完成する。

SDGsは次の三〇年、MDGsと同様の注目を浴び、「持続可能な開発」を前進させる大きな推進力になるのだろうか。筆者はこの点については楽観的ではない。SDGsはMDGsより目標が多くなり、数値指標をとまないターゲットが増えて、成果主義を働か

せにくくなっている。したがって、MDGsの特長が薄れる結果となっている。要するに、SDGsには、目標達成のための動機付けが弱いといえる。

また目標が増えたので、いずれかの目標の達成度を高めれば、達成されていない他の目標の印象を弱めることができる。例えば日本は現在、ODAの国民総所得に占める割合が〇・二三%で、国際公約の〇・七〇%には遠く及ばないのであるが、それを手付かずにしたまま、環境関連の目標を達成することで、国際貢献を主張することが可能になる。筆者は、MDGsがSDGsに移行することによって、日本政府の関心が、開発途上国の貧困削減から離れ、環境問題のみ向けられることを懸念している。

(やまがた たつふみ/アジア経済研究所 国際交流・研修室)

《参考文献》

- ① 山形辰史「特集にあたって」(特集・ミレニアム開発目標―二〇一五年を目指して)『アジア研ワールド・トレンド』第九一号、四月号、二〇〇三年、二一三ページ。
- ② 山形辰史「特集にあたって」グローバル・パートナーシップへの期待」(特集・貧困削減―先進国に向けられる目)『アジア研ワールド・トレンド』第一二五号、二月号、二〇〇六年、二一三ページ。
- ③ Open Working Group on Sustainable Development Goals (OWG-SDGs). *Encyclopedia Groupnica: A Compilation of Goals and Targets Suggestions from OWG-10*. OWG-SDGs. 2014.
- ④ United Nations. *The Millennium Development Goals Report 2014*. New York: United Nations. 2014.