

持続可能な開発目標と 包摂的な開発

ジョイータ・グプタ、アイサ・バウド、ラリエン・ベカーズ、スティーブン・バーンステイン、
イングリッド・ボアス、ビンセント・コーネリセン、井口 正彦、蟹江 憲史、ラクヒュン・E・キム、
マイロン・バストス・リマ、ペディ・オバニ、ペトラ・ショーフ、ケイシー・スティーブンス、
ディラン・ヴァン・ズメレン

概要：

1. 持続可能な開発の実施において、社会的な目標が周縁化される傾向がある一方、生態学的な目標を犠牲にして経済成長が優先されることも多い。これらの開発問題の多くは、本質的に分配に関する問題である。こうした分配をめぐる課題は、地球上のエコスペースを制限する必要性ならびにその結果として生じる、国家と国民の間で当該スペースをいかに公平かつ包摂的に分配するかという問題によって深刻化するだろう。従って、持続可能な開発目標に関するオープン・ワーキング・グループ（OWG）により、包摂的な開発の基準に沿わない形で策定された、持続可能な開発目標（SDGs）及びターゲット案を評価する必要がある。
2. SDGs案のための包摂的な開発の原則・手段・評価基準は、包摂的な開発という概念、人類世の時代における包摂的な開発、相対性の観点から見た包摂的な開発という3つのクラスターに分類される。
3. 包摂的な開発の概念に関して、現在のSDGs案は、最も周縁化された人々がSDGに関連する機会について学習するとともにその機会にアクセスできるよう、彼らの能力構築に資するターゲットを設定するための指針を提示していない。人類世の時代において、SDGsは生態系の限界にも、固定的かつ減少する資源をめぐる国家と国民の間の責任、権利及びリスクの分担にも適切に対処していない。相対性の観点から見ると、OWGの成果文書の文言はバランスを欠いており、根本的な原因よりも結果に重点を置いている。たとえばOWGの成果文書では、女性や少女の権利の拡大とジェンダー格差の解消を重視する一方、これらの権利に関わる男女間の関係性に対処する上で必要な政策手段については、対応するような議論を行っていない。
4. このようなガバナンスの問題は、時代に即した適切なターゲットと指標の設定を通じて対処できるが、その際ターゲットと指標の実施を確実に成功に導くために、非常に優れた舵取りとリーダーシップが求められるだろう。

持続可能な開発目標の包摂性を 検証する必要性

数十年にわたり、貧富の格差が拡大してきた。世界的に見て、上位1%の人びとが最貧困層25億人以上の富を保有している。こうした富とそれに伴う固有の権力の集中が、国民と国家の内部ならびにその間で多くの格差を深刻化させている。開発問題のほとんどは、資源の不足ではなく、むしろ分配上の要因により引き起こされている。そして環境制約が、このような格差を一層悪化させる可能性がある。環境制約には、(a) 一人当たりの資源の制約（例：土地）、(b) 経済的かつ政治的に実行可能な特定の戦略的鉱物・金属へのアクセスの減少（例：リン、レアアースエレメント）、(c) 地球の生態系の吸収量と環境収容力の低下（例：気候変動対策の観点から、大気中に排出される温室効果ガスの排出許容量）が含まれる。これらの制約や限界の明確化ならびに限られたエコスペースの現在及び将来の世代との共有が、主要な課題である（Gupta 2014）。

2000年と2002年のミレニアム開発目標（MDGs）、ターゲット及び指標の採択は、2015年までに最貧困層の少なくとも半数の生活の改善を目指す世界的な取り組みに発展した。MDGsは、ローカルからグローバルまで様々なアクターの行動を促したが、取り組みと成果にはばらつきがあった（ポリシー

『・・・最貧困層を犠牲にして成長を優先した場合にはその代償を払うことになるという傾向があり、結果的に「脆弱な」持続可能性の状態に陥る』

に関する研究において、最貧困層を犠牲にして成長を優先した場合にはその代償を払うことになるという傾向があり、結果的に「脆弱な」持続可能性の状態に陥ることが示されている点に留意する必要がある。このような研究から推定すると、全体的な目標の設計あるいは運用上のターゲット、指標及び実施手段の策定において、SDGsが「脆弱な」持続可能性という結果を招く危険性があると言える。

こうした可能性に鑑み、SDGs及び関連するターゲットや指標の包摂性をめぐって解釈や評価を行うために、基準を開発し適用することが不可欠である。包摂的な開発は、倫理、法律、経済、社会、安全保障及び環境上の理由から正当化される（Cook 2006; Rauniyar and Kanbur 2010; Sachs 2004; Shortall 2008; Prahalad and Hart 2002; Sunderlin et

al. 2005; Hartmann and Schraad-Tischler 2012）。そのような基準は、地球のウェルビーイング及びエコスペースの定義のみならず、異なる経済グループ間でエコスペースを分配する方法を模索する上でも有用だろう。

包摂的な開発の原則と手段

包摂的な開発の原則と手段は、包摂的な開発という概念、人類世の時代における包摂的な開発、相対性の観点から見た包摂的な開発という3つのクラスターに分けられる。

包摂的な開発とは

包摂的な開発という概念は、本質的にグローバルレベルで「誰も置き去りにしない（no one behind）」ことを求めている。これはすなわち、国内外を問わず最も弱い立場にある人々を開発プロセスに公平に取り込むということを意味する。そこで我々は、移民、難民、障がい者、先住民、将来の世代（子どもと後世の世代）など、周縁化された集団のカテゴリーを特定した。包摂性の概念に関する5つの基本原則は、以下の通りである。

- すべての人々を開発の機会に取り込む。これは、教育・雇用機会の向上、水・エネルギー・交通・医療・安全に関するインフラ等の公共サービスへのアクセス、これらの機会にアクセスできない人々を対象としたセーフティネットを通じて達成可能である。
- すべての人々が持つ知識を開発プロセスに取り入れる。（例：包括的な知識、先住民・地域社会の知識、包摂的な開発に着目した学術的な知識）
- すべての人々を開発をめぐる政治（政治、経済、社会、環境及び文化に関するガバナンスのプロセス）に関与させる。
- 最も弱い立場にある人々が機会と関与のプロセスから利益を得られるよう、目標ごとのキャパシティ・ビルディングを強化する。
- 最も周縁化されたコミュニティの保護の水準を高める。すなわち彼らが、依存している森林、土地、水、魚及びその他の資源等の天然資源に対する従来のアクセスを（質・量の両面で）失わず、またグローバルな変化の影響に過度に晒されないよう保証する。

人類世の時代における包摂的な開発

人類世の時代における包摂的な開発では、現在及び将来において、環境中心主義的な基準を導入し、その結果として生じるエコスペースを国民と国家の間で公平に分配することの必要性について理解することが求められる。これは、排出削減の責任、エコスペースの利用にアクセスしその便益を得る権利ならびに環境影響のコストをすべて分配しなければならないということの意味する。従って、現在または将来策定される可能性のあるすべてのターゲットや指標においては、一定の条件を考慮に入れる必要がある。人類世の時代における包摂性には、以下の5つの主要な条件が含まれる。

- ローカルレベルからグローバルレベルまで、期限付きの環境中心主義的な制限を複数導入し、地球全体の再生能力及びその多様な個々の生態系を維持するために経時的に見直しを行う。(この条件は、制限の実施に向けたインセンティブの明確化にも活用可能である。例：外部費用の内部化、保護区、循環型経済の構築)
- 明確かつ予測可能な原則に基づき、環境中心主義的な制限に伴う権利、責任及びリスクが、現在及び将来において国民と国家の間で公平に分配されるよう保証する。
- 最も周縁化された人々を含め、すべての人のレジリエンスと適応能力を構築する。
- 必要に応じて国際協力機関の適切な改革を行う。(例：投資、貿易、政府開発援助 (ODA))
- 情報収集や情報交換における学際的な施策を通じて、すべてのステークホルダーを巻き込み、全体的なアプローチを考案するとともに、時代に適した手段を開発する。

相対性の観点

相対性の観点から見ると、SDGs及びそのターゲットや指標においては、単に周縁化された集団の支援のみならず、政治・社会・経済の構造や力学の改革も重視すべきであり、これには周縁化の原因となる集団間の関係性が含まれる。SDGの策定及び実施をめぐるグローバル・ガバナンスを構築する際、考慮に入れなければならない関連事項が存在する。相対性の観点から、包摂性のための5つの要素は以下の通りである。

- いかなる政府、有力な組織または個人、銀行あるいはタックス・ハイブンを法を超越しないよう、グローバルな法の支配と立憲主義を保証する。

- (グローバル/ローカルな) 公共財が、一部の者に特権的なアクセスを認める形で民営化あるいは証券化されないよう保証する。
- 周縁化された貧困層(女性を含む)ならびに彼らと権力を持つ富裕層(男性を含む)との関係にも対処する。
- 小規模なセクターだけでなく、市場機能の適切なルールを通じて、巨大産業のアクターを含む様々なステークホルダー間の関係も重視する。
- 貧困に対処するだけでなく、すべての生産工程及び提供されるサービスに対し、(グローバル経済における「オフショアリング」の増加に対抗して) グローバル・コミュニティ及び再分配において必要な収益を生み出すために課税することを保証する。

これらすべての原則が考慮されてはじめて、SDGsの包摂性が高まり、すべての人々にとって有益な累積効果をもたらすだろう。

SDGsにおける包摂性の原則の強化に向けて

OWGが提案した17のSDGsのうち11の目標は、貧困の撲滅、飢餓の撲滅、健康の改善、教育の推進、ジェンダー平等の実現、包摂的な居住地及び社会内での水・衛生・エネルギー・雇用

SDGs案は、包摂性の概念の一般原則に関しては高く評価できるものの、人類世の時代ならびに相対性の観点から見た包摂性という点ではほとんど評価できない

希薄であることが分かる。

より綿密な検討の結果、SDGsではアクセスと機会の向上ならびにすべての人々の政治参加とキャパシティ・ビルディングへの関与に重点が置かれているものの、貧困層や最も周縁化された層が、SDGにより生じる新たな資源や機会に実際にアクセスする上で必要な、追加的なキャパシティ・ビルディングや支援にはほとんど焦点が当てられていないことが明らかになった。たとえば、飲料水に関するSDGの規定は、ローカルアクターの特権を奪うことになる、土地・水・エコスペースの「収奪」という犠牲を払って実現されるべきではない。

へのアクセスの確保、国内及び国家間の格差の是正に重点を置く、強いソーシャル・インクルージョンの要素を含んでいる。このため、SDGsは一見包摂性が高いように思えるが、ターゲットに関する文言の詳細を見ると、我々が提示した包摂性の基準を満たすという点ではるかに

一般原則の枠を越えて踏み込むと、生態系の限界に対処するという点で、OWGの成果文書は高く評価できないことが明白になる。以下に、いくつかの例を挙げる。(a) OWGの成果文書では、気候変動との関連で緩和の目標やターゲットの代わりに、適応やレジリエンスにより重点を置いている。こうして適応を重視することで、気候変動問題が迅速に抑制されない場合には、終わりなき戦いを招くことになるだろう。(b) OWGの成果文書では、海洋資源の限界について扱っているものの、これらの限りある資源を国民と国家の間でいかに分配するかという問題への取り組みに関して、その文言は極めて慎重である。(c) OWGの成果文書では、経済成長を生み出すために消費される資源を、持続可能な循環型経済の範囲内で確実にリデュース・リユース・リサイクルするということにはほとんど注目していない。

相対性の課題に関しては、以下の点が挙げられる。(a) いく

つかのターゲットでは、女性について扱っているが、男女間の関係性の変化に対処するものはない。(b) いくつかのターゲットでは、貧困層について扱っているが、富裕層と貧困層あるいは強者と弱者の関係性の変化に対処するものはない。(c) その他のターゲットでは、小規模なセクター内の関係性について扱っているが、市場改革の方法に対応するものはない。さらに、特定のターゲットにおいて、新たな財源の創出について扱う一方、広大なタックス・ヘイブンや様々な税制の適用外で活動する巨大企業の経済に対しては考慮されていないに等しい。

包摂的な開発の原則に着目しなければ、SDGsは温情主義的な目標にとどまるだろう。それは、弱者の置かれた状況を改善できるかもしれないが、人類世における地球の共有という相対性をはらむ困難な状況には十分に対処することはできないだろう。

参考文献

- Cook, Sarah. 2006. "Structural change, growth and poverty reduction in Asia: Pathways to inclusive development." *Development Policy Review*, 24, 51-80.
- Gupta, Joyeeta. 2014. "Sharing our Earth." Inaugural address as Professor of Environment and Development in the Global South, University of Amsterdam, 5 June 2014. Available from http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-3450weboratie_Gupta.pdf (Accessed 8/20/2014).
- Hartmann, Hauke and Daniel Schraad-Tischler. 2012. "Social exclusion and political change: When do inequality and economic frustration erupt into political turmoil?" *Americas Quarterly* [online]. Available from <http://www.americasquarterly.org/hartmann> (Accessed 8/20/2014).
- Prahalad, C.K. and Stuart. L. Hart. 2002. "The fortune at the bottom of the pyramid: Low-income markets present a prodigious opportunity for the world's wealthiest companies – to see their fortunes and bring prosperity to the aspiring poor." *Strategy+Business*, 26, 1-14.
- Rauniyar, Ganesh and Ravi Kanbur. 2010. "Inclusive growth and inclusive development: a review and synthesis of Asian Development Bank literature." *Journal of the Asia Pacific Economy*, 15, 455-469.
- Sachs, Ignacy. 2004. "Inclusive development strategy in an era of globalization." International Labour Office working paper No.35. Geneva: International Labour Organization. Available from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079129.pdf (Accessed 8/20/2014).
- Shortall, Sally. 2008. "Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences." *Journal of Rural Studies*, 24, 450-457.
- Sunderlin, William D., Arild Angelsen, Brian Belcher, Paul Burgers, Robert Nasi, Levania Santoso and Sven Wunder. 2005. "Livelihoods, forests, and conservation in developing countries: An overview." *World Development*, 33, 1383-1402.

持続可能な開発目標と包摂的な開発

POST2015/UNU-IAS ポリシーブリーフ#5

Copyright © United Nations University, Project on Sustainability Transformation Beyond 2015 (POST2015) and the Earth System Governance Project, 2014

本出版物は、著者の個人的な見解を示すものであり、必ずしも国連大学、東京工業大学あるいは地球システムガバナンスプロジェクトの見解を反映するものではありません。

発行：国際連合大学サステイナビリティ高等研究所（UNU-IAS）、東京、日本
東京工業大学、東京、日本
地球システムガバナンスプロジェクト、ルンド、スウェーデン

本日本語版は仮訳であり、引用等正式な利用には英語版をご参照ください。

Please use the English version for reference and citation.

原文編集：Reed Evans, reedevans.re@gmail.com

翻訳：株式会社アーバン・コネクションズ

校正：古賀真希・井口正彦

デザイン及びレイアウト：株式会社野毛印刷社