

アジアにおける持続可能な開発目標(SDGs)の市民参加による 政策・評価方法にかかる研究

野田真里*、岡本 肇**

*茨城大学、**中部大学中部高等学術研究所

1. はじめに：目的と方法

本研究では、日本およびアジアの開発途上国において、地域社会の市民参加によるSDGsの政策形成や評価方法のあり方について、日本およびアジア(カンボジア等)を事例に、国内政策および国際開発協力の両面から検討することを目的とする。本年度については、主に以下の2つの研究活動を行った。

第1に、国連におけるSDGsにかかるモニタリング・評価の現状と課題について、国連SDGs(持続可能な開発目標)の世界的な研究および政策の潮流をふまえつつ、文献調査およびスイス・ジュネーブ等にて現地調査を行った。現地調査の方法は、セミストラクチャード・インタビューである。これにより、現在、国連SDGsが直面する目標・ターゲット、グローバル指標に関するデータ収集、各ステークホルダーの活動達成度の可視化や評価、各ステークホルダーの活動へフィードバックと政策立案等にかんする仕組みについて、国際的な潮流について分析した。これにつき、以下、研究によって得られた成果について、問題提起と今後の展望を交えつつ、論じる。

第2に、地域社会におけるSDGs展開にかかり、国内およびカンボジアにおいて学術研究を通じて地域社会に貢献を行うアクションリサーチをおこなう、その最初の試みとして、カウンターパートであるカンボジアの地域社会において持続可能な活動を推進するNGOの所長代行を招聘、三重県にて「子どもの貧困とSDGsフォーラム」を開催した。研究方法としては、カンボジアからのゲストそして、地元の行政(津市の前市長を始めとする行政、三重大学および茨城大学の大学生、そして市民等のマルチステークホルダーによる参加型ワークショップであり、ブレーンストーミングや簡易なKJ法等の手法を用いた。これについては、ワークショップの成果と分析についてカウンターパートとまとめの作業を行っている段階であるので、本稿では詳細は割愛する。今後、様々な機会を通じて研究成果を発表し、また、研究の進展に活用していく所存であるが、ここでは、現時点で、特筆すべき点を2点にしぼって簡潔に述べておきたい。

まず、本フォーラムの開催は、本研究が目的とする、日本およびアジアの開発途上国において、地域社会の市民参加によるSDGsの政策形成や評価方法のあり方について、具体的な実践のグッドプラクティスを示すものである、という点である。すなわち、地域社会においてSDGsを展開していくために、市民が国境を越えた交流を通じて、マルチステークホルダーの参画や合意形成をおこなうプロセスの開発そのものである。当日の様子は、地元で最大のシェアを誇る「中日新聞」で報道され、広く市民に広報されたことは、今後の市民参加による、SDGsの政策・評価の社会実装においてきわめて重要であるといえよう。もう一つ、当日のワークショップの運営は、持続可能な開発のための教育(ESD)の観点から、三重大学および茨城大学の学生が中心となっておこなうように指導した。これは、持続可能な開発を目指す、次世代につながる地域社会の若者のエンパワーメントと持続可能な開発の担い手の育成という観点から、大きな成果を上げることができた。今後、こうした大学生等の若者が、SDGsの地域社会における展開に主体として参画していくことが大いに期待される。



【資料】 カンボジアからゲストを招聘して開催された「子どもの貧困とSDGs」の報道記事(「中日新聞、2018年3月3日、朝刊」)

2. 国連におけるSDGsにかかるモニタリング・評価の現状と課題

SDGsは周知の通り、国連総会で採択された、2030年にむけて全世界が取り組むグローバルな開発目標である。SDGsにおいては、先進国をも含む点が、2000-2015年に取り組まれたミレニアム開発目標(MDGs)が途上国の目標であった点と大きく異なる。こうした長期的な開発目標を達成し、また、SDGsの取り組みそれ自体が、持続可能なものとなるうえで、モニタリング・評価は重要である。これにより、SDGsにかかる政策のPDCAサイクルを構築することが可能となり、2030年までの長丁場において、17の目標(図1)にたいしてバックキャストを行いながらその進捗をマネジメントすることが重要となる。



【図 1】 17の持続可能な開発目標(SDGs)

SDGsのモニタリング・評価にかかるストラクチャーと現状は次の通りである。第1に、国、地域、世界レベルでのモニタリングを、途上国と先進国すべてが行う。これにかかり、国連におけるレビューは、ハイレベル政治フォーラム(HLPF)が毎年、経済社会理事会(ECOSOC)が隔年、そして国連総会が4年ごととなっている。HLPFについては、2016年7月に第1回が開催され、22カ国が自発的国別レビュー(NVR)を実施、2017年のHLPFでは、日本もNVRを行った。HLPFでは、テーマ別の報告をはじめ各種サイド・イベント等が開催される。第2に、SDGsの進捗状況については、報告書として、*The Sustainable Development Goals Report*が毎年刊行される。2016、2017。

3. SDGsモニタリング・評価の階層構造とSDG指標を用いたグローバル・モニタリングの仕組み

では次に、SDGsモニタリング・評価の階層構造とSDG指標を用いたグローバル・モニタリングの仕組みについて検討しよう。SDGsは次のような階層構造を持っている。すなわち、17目標(Goals)の下に、169ターゲットが設定され、これをオペレーショナルにするうえで232指標(244指標あるが、重複が8つ)が設定されている。SDGs指標についてはIAEG-SDGs(Inter-agency Expert Group on SDG Indicators)が2015年6月、国連統計委員会の傘下に設立、28カ国の代表より構成されているが、現状、日本は入っていない。IAEG-SDGsがSDGs指標策定の作業をおこない、SDG指標を国連統計委員会、ECOSOC、総会の審議をへて採択された。

SDGs指標については、2017年6月国連総会採択された、*Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/71/313)に詳しい。ここでは、SDGs指標を3つのティア(Tier)に分類している(Box 1)。但し、ティア間での指標の重複がある。

3つのティアの中で、問題となるのはティア2とティア3である。詳細は後述するが、これらの指標については、データを取得することが困難であったり、また、そもそも方法や基準が確立されていなかったり等の困難がある。したがって、これらについて、今後、本研究が目的とする「市民参加による政策・評価方法」が重要になってくると考えられるのであり、これが本研究のSDGs展開にかかる学術的貢献の中心部分をなすといえよう。SDGs指標のグローバル・モニタリングの仕組みは次の通りである。SDGs指標にもとづくデータは、国際機関の各国事務所、各国の関連省庁および各国統計局等をつうじて収集され、これが国際機関をつうじて、SDGs指標のデータベースが作成される。

Box 1: SDGs指標における3つのティア分類

Tier 1(81指標)：

概念が明確で、国際的に確立された方法や基準がある。データが、指標が妥当となる各地域の国および人口の少なくとも半数で定期的に取りられる。

Tier 2(61指標)：

概念が明確で、国際的に確立された方法や基準があるが、データが定期的に取りられていない。

Tier 3(84指標)：

国際的に確立された方法や基準がまだない。方法や基準の開発や試験は現在進行中、あるいはこれから。

4. 国連における SDGs にかかるモニタリング・評価の課題

すでに SDGs 指標の 3 つのティア分類で触れたとおり、SDGs 指標および SDGs のモニタリング・評価は必ずしも容易ではなく、様々な課題を抱えている。ここでは、以下の 3 つの課題に注目して分析してみる。すなわち、1) ゴール、ターゲット、指標それ自体にかかる課題、2) データの整備、取り方の課題、そして、3) データの分析、活用にかかる課題、である。

1) ゴール、ターゲット、指標それ自体にかかる課題

周知の通り、SDGs は先進国および途上国全体のグローバル目標である。とはいえ、すべての重要な開発課題がカバーされているわけではない。ここでは、少子高齢化の問題つまり世代間開発の問題と貧困撲滅にかかる様々な問題を事例として検討しよう。

まず、少子高齢化の問題は、先進国はもとより、中進国・途上国でも深刻化しつつあるが、これは SDGs の中では明確に位置づけられていない。しかしながら、SDGs の成り立ちを考えれば、少子高齢化の問題は看過できないのではないだろうか。そもそも持続可能な開発とは、ブルントラント委員会の報告書、Our Common Future で定義されている通り、基本的には世代間ニーズの充足であり、つまり開発の持続可能性の問題である。持続可能な開発とは “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” と定義される。

国連における持続可能な開発をめぐる議論のロジックをレビューしてみると、貧困削減のために開発を持続的に進めるうえで、資源・環境の持続性が重要ということであり、持続可能性とは環境問題のみをさすものではない。SDGs の 17 目標が示すとおり、経済、社会、環境の 3 つの持続可能性が重要なものであり、持続可能な開発とはつまり、開発が持続することであり、世代間のニーズ充足（開発）の問題がその本質といえる。なかでも、貧困削減こそが、持続可能な開発の最大課題であり必要条件であることは、SDGs がふくまれている、文書、『我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』（A/70/L.1）の前文で、次の通り明確に規定されている。

「このアジェンダは、人間、地球及び繁栄のための行動計画である。これはまた、より大きな自由における普遍的な平和の強化を追求するものでもある。我々は、極端な貧困を含む、あらゆる形態と側面の貧困を撲滅することが最大の地球規模の課題であり、持続可能な開発のための不可欠な必要条件であると認識する。」

すなわち、貧困撲滅なくして、地球社会の持続可能性は実現できない。環境問題対策だけではないのであり、それは基本的には世代間の問題である。環境問題だけでは不十分である。

次に、ゴール、ターゲット、指標それ自体にかかる課題の事例として、SDG1 貧困撲滅についてみてみよう。上述の通り、貧困撲滅は SDGs の最重要目標であるが、他方で貧困をどう図るかについては、かならずしも一様に把握できるわけではなく、様々な困難を伴う。例えば、途上国における貧困については、絶対的貧困の概念が用いられる。これは世界銀行が設定する世界共通の貧困ライン以下の層を絶対的貧困層としてとらえる、いわば古典的貧困の把握である。これに対して、SDGs において新たに対象となった先進国においては、相対的貧困が用いられる。これは OECD が定める基準であり、各国の中間所得の半分を貧困ラインとし、それ以下を相対的貧困層として把握する。当然、国によって貧困ラインが異なることになる。

これらは、基本的に貧困ラインつまり所得が不十分な状態を貧困と捉える考え方である。しかしながら、貧困は経済的な貧困だけではなく、多面的であり、様々な貧困をめぐる議論がなされている。その一つに、所得のみならず、生活の質(QOL)に着目した、相対的剥奪(relative deprivation)の概念がある。貧困にかかる研究は、イギリスの産業革命以降の労働者階級の貧困調査が嚆矢とされ、その後、ロンドン大学経済政治学院(LSE)において、社会政策(social policy)として学問として体系化された。LSE のタウンゼント(Townsend)教授は、相対的剥奪の概念を提唱、「個人や集団が慣れ親しんでいる、あるいはそれらが属する社会において広く推奨され、みとめられている栄養、生活様式、活動やアメニティを持続させるための資源が不足している」状態と定義している。これにならえば、単に所得が一定以下であるだけでなく、たとえば、現代の日本社会においてはスマートフォンが無い状態、あるいは地方においては車が無い状態も相対的剥奪の貧困状態にあるといえるのではないか。SDGs1 では、あらゆる貧困を終わらせるとされているが、このように、あらゆる貧困は当然のことながら非常に多様で複雑であり、これを指標化して把握し、モニタリング・評価することは容易なことでは無い様に思われる。

2) データの整備、取り方の課題

次に、SDGs 指標にかかるデータの整備、取り方の課題についてみてみよう。国連の“Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development”によれば、「SDGs 指標は、所得、年齢、人種、民族、移民、障害、地理的条件等により、適切な形で分解(disaggregated)されなければならない」とされている。しかしながら、実際のところ、SDGs にかかるデータを整備し、また収集するのは、先進国やガバナンスが機能している途上国はともかく、ガバナンスが機能していない、あるいは不十分な国々、つまり破綻国家や脆弱国家ではきわめて困難である。例えば日本においても、「子どもの貧困」は6人に1人がさいなまれているとされているとおり、大きな問題であるが、国連児童基金 (UNICEF) によれば、SDGs の子どもにかかるデータが不足しており、その実態把握は困難である。そもそも、途上国においては、国家の開発に必要なデータがちゃんと整備されていないことも珍しくない(Box 2)。

また、市場経済、貨幣経済が支配的な先進国とは異なり、途上国においては、非市場・非貨幣の経済、つまりサブシステンス経済 (subsistence economy) が人々の生計において重要であり、所得等での数値による指標の把握はきわめて困難である。周知の通り、SDGs のモットーは「誰一人取り残さない」である。しかしながら、日本においても、その存在や貧困の実態が正確に把握されていない人々が存在する。具体的には、外国人労働者や技能実習生等である。いまや日本には在留外国人が約240万人いるとされており、農業や製造業など、日本経済においてなくてはならない存在である。例えば、筆者の地元である茨城県は、農業生産高が第2位であり、中でも鉾田市は就業人口の30%が農業であり、首都圏への主要な農産物供給地となっている。日本一のメロンをはじめ葉物野菜やサツマイモ等々が著名であるが、現地地の生産者の声としては、「茨城県の農業は、外国人なしには成り立たない」のが実態である。

このような状況下で、上述のSDGs 指標の「適切な形で分解(disaggregated)」は、誰がどのよう

におこなうのであろうか。実際のところ、貧困状態の把握において、その対象となる人々の属性(所得、性別、社会階層、人種、民族、移民、障害、地理的条件等)はきわめて多様であり、統計上あらわれてこない人々、社会的排除等による「みえない貧困層」も少なからずいる。このような中で、SDGs 指標にかかるデータを政府だけで把握することはきわめて困難であり、市民社会、コミュニティそして市民等のマルチステークホルダーの参加と協力が不可欠であるといえよう。しかしながら、こうした市民参加によるデータ収集は利点ばかりではない。例えば、カンボジアにおいては、NGO や寺院等のコミュニティは住民の信頼があつく、情報収集において欠かせないステークホルダーである一方、これらのデータ収集のキャパシティや専門性には課題が残る。また、多様なステークホルダーがデータ収集に参画した場合、これらを誰がどのように整合性を持って調整を図るのか、という課題も重要である。

3) データの分析、活用にかかる課題

最後に、SDGs 指標のデータ分析、活用にかかる課題について、論点のみ整理しておく。すなわち、1)SDGs 指標のデータを収集後、誰がどのように分析するのか、また、2)それを、実際のSDGs 政策にどのような活用するのか、3)既存の開発にかかる報告書(世界銀行『世界開発報告書』、国連開発計画『人間開発報告書』等)におけるデータ等とどうリンクしていくのか、4)SDGs にかかる多様なモニタリング・評価の試みをどう調整していくのか、また、それをどのように活用するのか等である。これらについては、国連、OECD、EvalSDGs、

Box2: 子どもにかかるSDGs データの諸課題

1. およそ3カ国に1カ国は、子どもの貧困に関する比較可能なデータがない。
2. 約1億2,000万人の20歳未満の女子が、強制的な性行為やその他の性的行為の対象となっている。男子にも同様の危険があるものの、男子についてのデータはほとんど存在しない。
3. ほとんど全ての国において、障害をもつ子どもたちの人数に関する正確かつ比較可能なデータが不足。
4. 安全な飲み水がどこから来るのかのデータはあっても、多くの場合、その水がどれほど安全かについての情報が不足。
5. 10人に9人の子どもは小学校に通っているが、そのうち何人が実際に学んでいるのかのデータが不足。
6. 妊産婦死亡率について、妊産婦ケアの質に関するデータが決定的に不足。197カ国のうち105カ国には、発育阻害に関する最新のデータがない。
7. 世界の2カ国のうち1カ国には、肥満の子どもに関する最新のデータが不足。

ベルテルスマン財団、そしてSDSNが取り組んでいる。

5. おわりに

本稿では、本研究の目的に照らして、国連におけるSDGsにかかるモニタリング・評価の現状と課題について考察した。2030年にむけて全世界が取り組むグローバルな開発目標であるSDGsにおいて、長期的な開発目標を達成し、また、SDGsの取り組みそれ自体が、持続可能なものとなるうえで、モニタリング・評価は重要である。これにより、SDGsにかかる政策のPDCAサイクルを構築することが可能となり、2030年までの長丁場において、17の目標(図1)にたいしてバックキャストを行いながらその進捗をマネジメントすることが重要となる。国連においては、17の目標にひもづく、169のターゲットと232の指標が設定されている。しかしながら、これを現実にもペレーションするとなると、様々な困難が伴う。それは要約すれば1)ゴール、ターゲット、指標それ自体にかかる課題、2)データの整備、取り方の課題、そして、3)データの分析、活用にかかる課題である。こうした諸課題を克服する上で、SDGsのモニタリング・評価においては、国際機関や政府のみでなく、市民社会やコミュニティの役割が重要である。とりわけ、「誰一人取り残さない」というSDGsのモットーに照らしたばあい、「見えない貧困」や社会的に排除された人々、そしてまだ十分に概念化されていない課題やそもそも数値化になじまない課題等をどのように把握し、モニタリング・評価や政策に生かしていくかが、重要となろう。また、こうしたSDGs指標やモニタリング・評価を、既存の開発計画、総合計画とどのようにアラインさせていくのか、これらにかかり、マルチステークホルダーの参加と連携をどうすすめていくのが重要である。具体的には、政府、自治体、市民社会、コミュニティ、学界等々の連携、つまり産官学連携(PPAP: Public, Private and Academic Partnership)が重要になろう。

6. 謝辞

本研究は中部大学問題複合体を対象とするデジタルアース共同利用・共同研究IDEAS201720の助成を受けたものです。

7. 参考文献

(和文)

- ・野田真里(2017)「国連SDGsの政策・評価の現状と課題」、『第18回国際開発学会全国大会(東洋大学)報告論文集』(12月25日～26日)。
- ・野田真里(2018)「貧困撲滅の「最初のフロンティア」としてのコミュニティと社会関係資本、信仰基盤組織(FBOs)－SDGsと人間の安全保障の実現にむけての新たな開発パートナー」『アジア太平洋討究』33号、pp. 77-90、早稲田大学アジア太平洋研究センター。

(英文)

- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane and Penguin Books'
- United Nations (2015), *Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development*, (A/70/L.1).
- United Nations (2016), *The Sustainable Development Goals Report, 2016*.
- United Nations (2017), *The Sustainable Development Goals Report, 2017*.
- United Nation (2017), *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/71/313).