

SDG 指標の作成プロセス・課題と将来のグローバル指標体系への示唆

佐藤 一朗

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員

国連持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）は、人類が目指すべき持続可能な世界の姿を描いた 17 の目標と 169 のターゲットである。SDGs は「誰一人取り残さない」ことを旨とし、人々の生存・安全、暮らし、尊厳、および人類の生存基盤となる地球環境の保全という人間の安全保障を構成する全ての側面を包含するもので、SDGs の実現は人間の安全保障の実現と軌を一にする。SDGs は、その前身となるミレニアル開発目標とは対照的に、全ての国と人々に関する目標であり、開かれた交渉プロセスで多様な人々の意見を反映して形成された点が評価されている。

しかし、目標－ターゲット－指標の間に見られる不整合性、目標とターゲットのモニタリング・進捗管理の困難さなど、課題も指摘されている。本稿は、これらの課題が生じた背景・経緯を既存文献から読み解き、SDGs の後に続く国際開発目標の指標体系を構築するうえでの示唆を模索する。

交渉過程で希薄化された課題

SDGs は開かれた交渉プロセスを経て合意されたとはいえ、交渉グループ間の力関係が結果に影響する。ここでは、ゴール 10（各国内及び各国間の不平等を是正する）とゴール 12（持続可能な生産消費形態を確保する）を例に取り、どのような課題を巡って意見が分かれ、どのような結果に帰結したのか概説する。

ゴール 10 については、Fukuda-Parr (2019) が、「格差の是正」を巡る交渉経緯を報告している。これによると、不平等の是正には、貧困層や疎外された人々（権力、富、資源、機会などへのアクセスにおいて不利な立場にある人々）を支援し、社会・経済的な包摂を目指す立場と、所得・資産や政治権力などの国内・国間の格差・偏在の是正を目指す立場の二つが代表的であった。本来、ゴール 10 はこれら両方の立場を包含するものであるが、ターゲットと指標の交渉過程で

「包摂」に焦点が当てられ、「極端な格差の是正」の観点が薄められたという。Fukuda-Parr は、「包摂」は貧困層や特定のグループを支援するという従来からある開発課題の延長線上にあるのに対し、「極端な格差の是正」は、富者や権力者の富や権力の制限も伴う社会の変革を必要とするものなので、格差の是正に焦点が当たるのを避けたい有力者が、包摂に焦点を当てたターゲットの枠組みを作り、それにより指標の検討でも格差を測る指標が採用されるのを回避したと考察している。

例えば、所得格差の代表的指標としてジニ係数とパルマ比率があるが、これらの指標を推す意見があったものの、SDG 指標が決定された当初は採用されなかった。その後の指標見直しでジニ係数が指標 10.4.2 に採用されたが、現時点で同指標は Tier II（確立された方法論はあるが、定期的な各国データ取得が困難なもの）に分類されており、格差を直接計測する指標として十分機能しているものが未だ無い。

ゴール 12 にも似た経緯がある。Gasper et al. (2019) によると、ゴール 12 は生産と消費の両面の持続可能性を求めると、交渉の過程で消費の持続可能性に関するターゲットは弱められ、或いは曖昧な内容に留められ、関連する指標は測定対象の狭いものに留まった。代わりに、技術革新などを通じた生産の環境負荷低減や持続可能性向上に焦点が当てられた。これらの転換は、大量消費社会の上に成り立っているビジネス界の思惑に影響されたものであると Gasper et al. は指摘している。また、交渉の過程で途上国が先進国における過剰消費を抑制するよう求めたことで、先進国側の抵抗が生じたことも影響しているかもしれない。

SDGs モニタリング枠組みの機能不全

ゴール 10 および 12 が立てられたことは、格差の是正と持続可能な生産・消費という 2 つの課題への注目度を高め、

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

取り組みを推進していくうえで意義ある前進であったと言えるが、ターゲットと指標の交渉過程で格差の是正が社会包摂に焦点を移され、持続可能な消費の観点が弱められたことで、ゴールとターゲットの間に不整合が生じた。また、格差と消費の持続可能性を計測する指標の不足、および計測範囲が不十分な指標の採用によって、ターゲットと指標の間にもギャップが生じるに至った。

さらに、より一般的な問題として、SDGsの指標設定にあたって、指標数が過大になる懸念から、ターゲットあたり指標は極力1つに留めるよう政治的な圧力があつたという (MacFeely 2020)。結果、多くのターゲットで、設定された指標がターゲットの主要な側面を全てカバーできない問題が生じた (Kim 2023)。その対極にある問題として、ターゲットが複雑または曖昧で計測困難なものがあるにも関わらず、各ターゲットに必ずひとつは指標を設定することが求められたため、半ば無理に設定された計測困難な指標がいくつも含まれることになった。こうして構築されたSDGグローバル指標は、進捗モニタリング・ツールとしての機能が十分に発揮できない状況に陥っている。

将来の国際開発目標の指標体系検討への示唆

ここまでの考察を踏まえ、2030年より後の国際開発目標の指標体系について、いくつか提案したい。

SDGsでは17のゴールに169のターゲットが設定され、169のターゲットに対して重複を除き234の指標が設定されている。SDGsの17のゴールが、曖昧さはありつつもシンプルな記述で理想を掲げているのに対し、169のターゲットは、多様なステークホルダーがそれぞれ推進しようとする課題を詰め込んだ形で、記述が長く複雑なものが含まれている。これでは、数を抑えつつターゲットの全ての主要な側面を計測できる指標セットを設定しようとするのは無理がある。そこで考えられるのが、グローバル指標はターゲットではなくゴールに対して設定することである。各ゴールが掲げる理想の状態を計測するのに最適な指標を2~3ずつ選定すれば、例えば17ゴールある場合、グローバル指標は34~51個となり、管理しやすい規模となる。データ収集が困難な国があっても、この程度の指標数であればデータ収集を

支援することも現実的である。

ターゲットは、各ゴールが持つ主要な側面を洩れなく明文化する観点から、SDGsの場合と同様にグローバル・レベルで設定することが有用だが、ターゲットに対する指標は、多国間地域、国、国内の地域がそれぞれの文脈、政策・戦略などに応じて設定し、それらが世界全体のゴール/ターゲットにどう貢献するのか説明するよう求めることにする。各国が全てのゴールに十分な貢献を果たすのを促すため、各国が自主的に作成する貢献計画、指標、進捗を定期的に報告し相互レビューする仕組み (現在ある Voluntary National Review と同様) を強化することが望ましい。

グローバル指標をゴールに対して設定することは、ターゲットや指標の交渉過程で重要な課題が骨抜きにされてしまう事態を防ぐことにも役立つ。ターゲットとそれに対する指標は数が多くなるため、各分野の専門人材を含む交渉資源が豊富な者に交渉が有利に働く。交渉の核心をゴールと各ゴール2~3個程度のグローバル指標に移すことにより、交渉資源の格差による不平等を是正することが期待できる。最後に、Kim や MacFeely が指摘するとおり、指標はそれが属する目標の内容や範囲を実質的に規定する側面を有する重要なものであるため、SDGs交渉のようにゴールとターゲットを合意してから指標を検討するのではなく、指標をゴールに対して設定するならば、ゴールと指標を一体的に交渉すべきであり、その際には政治・外交の専門家のみならず、データ・統計の専門家が交渉に参画すべきである。

参考文献

- Fukuda-Parr, Sakiko. 2019. "Keeping out extreme inequality from the SDG agenda – The politics of indicators." *Global Policy* 10(S1): 61–69.
- Gasper, Des, Amod Shah, and Sunil Tankha. 2019. "The framing of sustainable consumption and production in SDG 12." *Global Policy* 10(S1): 83–95.
- Kim, Rakhyun E. 2023. "Augment the SDG indicator framework." *Environmental Science & Policy* 142(April): 62–67.
- MacFeely, Steve. 2020. "Measuring the sustainable development goal indicators: An unprecedented statistical challenge." *Journal of Official Statistics* 36(2): 361–378.