

「SDG と日本—日本の安全保障指標について」

[講師名]国連事務総長特別顧問 高須 幸雄

[日時]2018年12月21日 18:30～

[作成者]M18AB507 門川 博子

1 趣旨

【目的】

SDGsの理念としている誰も取り残さない社会を実現するために日本に欠けている人間の安全保障について理解する。

【ポイント】

○SDGの理念を日本で実現するためにはどうしたらよいか。

細分化したデータと数値目標の設定

取り残されそうな当事者の意見の尊重

自助・公助・共助の連携

2 講演要旨

(1) 人間の安全保障に関する世界的な系譜

人間の安全保障の系譜を説明すると、国連開発計画（UNDP）が人間開発指標を1990年頃から発表してきているが、1994年に人間の安全保障の考えを提唱した。その後、安全保障を総合的にとらえ、国レベルだけではなく個人のレベルでも考える人間の安全保障を世界に広め定着させたのは、日本である。

この背景には冷戦構造が終わり、紛争の多くは国と国との紛争ではなく、新しい戦争、つまり、1つの国の中で紛争当事者が複雑になり、誰が何を何のために戦っているか明確でないような紛争が続出し、平和の確保が難しい状況となったことが一つ。今や紛争で多く命を落とすのは兵士よりも市民であり、市民や資源を支配するための武力紛争となっている。本来、国家は国民を守るために存在するものであるが、今や国家が国民を守るのを当然視できない状況がある。指導者が国民を抑圧する国が沢山ある。国の安全保障は国家レベルだけで考えられなくなった。

さらに、グローバル化の進化による負の側面と地球規模の課題の続出である。グローバル化の進化により多くの利益が生まれたが、そのベネフィットをすべての人が受けることができず、格差が拡大してきている。「国は富んでも国民は富まない」という状況がでてきていることである。国の経済は成長してもすべての国民の生活はよくなるわけではないという時代になってきた。つまり、国の成長率や平均所得だけを見ていてもいけないということである。統計を集団としてまとめた総数（aggregate）だけを見るのではなく、細分化し（disaggregate）を見ないといけない。また、気候変動、感染症などによる被害の方が深刻な安全保障の脅威となったが、これらの課題は一国だけでは、また軍事力や外交力だけでは解決できない。

2001年に日本の提案で、人間の安全保障に関する国際委員会が設立され、前国連難民高等弁務官の緒方貞子氏とアルマティア・セン（インド出身、ノーベル経済学賞を取った経済学者）が共同議長を務めた。セン氏はベンガルの飢餓・貧困のメカニズムの研究を行った。ベン

ガルやエチオピアでの例を挙げ、飢饉というのはその国の食料の絶対量が不足したから起こるのではなく、食料がみんなに行き渡らないことにより起きたことを証明した。つまり、国内の配分に問題があったわけで、食料を支配する人に対する政府の統治能力が不足し、自由な報道や批判意見が出せなかったことが問題なのである。

日本も国全体の統計だけを見てはいけないということである。一億総中流社会といわれた時代には、日本全体の経済成長率だけをみてもよかったが、いまやそうではない。

(2) MDGs から SDGs までの流れ

人間中心で、公正な社会の実現を目指すために人間の安全保障に関する提案が 20 年前の 1998 年 12 月、日本の小渕総理によりなされた。1997-98 年のアジアの通貨危機では、タイ・インドネシア・韓国等が財政難に陥ったため、IMF に支援を要請したが、その条件として、緊縮財政が付けられた。その結果、教育・医療といった費用のカットが行われ、HIV の患者などが急激に増えた。日本は、そういう時にこそ人に対する投資を増やすべきである、インフラは経済状況が回復した 5 年、10 年後に行っても遅くはないが、教育・医療費は、5 年たっただけでお金が余った時に行うといったものでは機会が失われてしまうと主張した。

2015 年までに世界の貧困率を半減する目標を掲げた MDG が、2000 年に国連総会で採択された結果、貧困、乳幼児死亡率は減っており、一定の成果は出たが、紛争や貧富の差は無くならなかった。貧困の撲滅は経済手段だけでは実現できない。紛争や緊張状態にある国では円滑な経済活動が行われず、新しい戦争の下では、自分たちの主張を広げる、つまり人を支配する目的として紛争となっているため、経済活動が発展しない。政情が安定して平和が実現しなければ開発は実現できない。また、人権が尊重されなければ包摂的な開発は実現できない。

このような考えから、2030 年までに、誰も取り残さない社会の実現を目指す持続的な開発目標 (SDGs) が 2015 年に国連総会で合意された。

安全保障を単に軍事だけで考えてはいけない。また、国のレベルだけではなく、一人一人のレベルでも考えないといけない。といっても、国家の安全保障が必要でないということではない。国家の安全保障だけでは人の安全保障は実現できないという事である。

(3) SDGs の目標

すべての人は、人間として生まれた以上、命・生活・尊厳を守られる権利がある。それを促進しなければいけない。命とは災害や疾病、事故など、生活とは食料・雇用・環境など、言い換えれば安心・安全のことである。人間として生まれた以上、命や生活を脅かされている人を守らなければいけない。さらに、人として生まれてきた以上、自分のもつ能力を最大限伸ばすことを奨励する、エンパワーメントが重要。それともう一つ大切なことは、尊厳である。この世に生まれてきて、自分の存在が意味あるものであると思えるような社会を作らなければならない。「自分に自信を持つ」、「自分らしさに誇りを持つ」、このような社会にしなければならないというのが人間の安全保障の考えである。すべての人が価値ある人間として敬意を持って受け入れられる。その尊厳をどうやって確保するかという事が現在の日本社会で重要な課題だと思っている。

SDGs は、「誰も取り残さない社会」を作るのが理念なので、目指す理念は人間の安全保障の考えと一致している。2030 年までに、17 の目標を達成することで誰も取り残されない社会を作ることを目指している。MDG と異なり、SDGs は、先進国も含めた普遍的な目標である。

SDGsの17の目標は、3層に整理できる。持続可能な開発のためには、環境（陸、空・海などの地球環境）、人が生きるための社会、個人の3層での取り組みが求められる。

その指標に231の指標、チェックリストが国連で合意された。しかし、問題はこの231の目標がかなりの部分が日本のような先進国では問題ないことである。これは、世界の紛争国や貧困国も交えた国際基準の指標となっているからである。日本はジェンダーは世界的にかなり遅れているが、その他の分野では多くの指標は達成されているか、達成されつつある。だからといって指標の多くを日本が達成出来たならば、誰も取り残されない社会が実現したといえるであろうか。私はそうは思わない。何故かというと、MDGsとSDGsの大きな違いのひとつである目標16を見てみよう。

日本語では「平和で安全な包摂的な社会の実現」だが、英語ではinclusive society for sustainable development という、誰もが開発のためのベネフィットを受け入れるようにするための社会というのが目標である。

この目標を達成するためにはどういう指標があるか。国連で決めた指標には、紛争、殺人、子供の虐待件数、人身売買、司法へのアクセス、未判決の拘留者、違法な資金の額・武器の取引、賄賂を要求した公務員の数、予算に対する支出の割合、公的なサービスに満足した人の割合、参加型意思決定、国際機関の途上国の割合、出生登録された子供の割合、誘拐・失踪したメディア数、独立した人権機関、人権法違反件数、これらが国際的に合意されたSDGの指標である。この指標を実現するために日本政府は、交通事故死亡率、児童虐待の死亡数、司法テラスの相談件数、暴力団の取り締まり、京都で開催予定の犯罪防止会議の参加者数をモニターすることとしている。これらの数字が改善すれば、SDGs目標16は日本で達成されたといえるであろうか。

では、どうすればよいのか。逆の発想をしたら良い。SDGsは、誰も取り残さない社会を理念としている。そこから出発した方がよいのではないか。231の指標を出来たかどうかをチェックするのではなく、今、日本の社会で取り残されている人は誰かといったことを可視化し、それを指標にして、その人たちを2030年までの13年かけてどう改善したら良いのか、政府や公共機関がやっていることを評価し、不足している部分を補っていくようにしたら良い。すべての人が取り残されない社会を築くために、格差や排除されている人をできれば市町村単位でも可視化して対策をとることが望ましい。地域単位でどういう人が取り残されているのか、取り残されそうなのかを見やすくすることによって対策をとることができる。これで、いわば先進国版のSDGsができる。これを日本で作り、世界に広げていこうということで取り組んできた。

この「日本の人間の安全保障指標」を作成するために、各分野の専門家を集めてチームを作り、どのように数値化するかを議論した。命や生活を数値化するのは比較的容易であるが、尊厳は難しかった。日本の社会でみんなが尊厳をもって人間らしく生きているかということ、答えは、Noであると思っている。そういう意味では、地域ごとの差異や格差を可視化することが必要である。これは、子どもの話、例えば貧困やいじめの話、女性や若者の貧困、高齢者の問題、障がい者、LGBTの問題など、社会的脆弱者の問題を可視化し、提言した。

2012年に国連総会で合意された共通理解に基づく人間の安全保障は、命、生活、尊厳の3要素から構成される。命指数は生命・健康、保健など25の指標、生活は経済、労働、教育など42の指標、尊厳は子どもと女性、地域社会、連帯感、国際性など27の指標からなり、この3つの指標を合成した指数を作った。データの集計単位は比較的統計の取りやすい都道府県で

ある。しかし、子どもの貧困をとっても、日本では先進国に比べて統計が少ない。性別、年齢別、障害の有無などで細分化した統計が都道府県レベルで少ない。公的な統計がない場合は信頼のおけるデータを活用した。

(4) 人間の安全保障指標について

誰が取り残されているのか、そういう人たちの課題を浮き彫りにする観点から指標を選んだ。今年の初めから行政や専門家と議論し、総合指数をランク付けをし、地図化したものを、先週12月15日に東京で発表した。例示すれば、

命指数は平均寿命、人口増減率などの指数を都道府県別に計算した。生活指数は保健、健康寿命、病院病床数、子供の虫歯の罹患率、これは子供の貧困に非常に絡む話である。このような指数を計算し、高ければ高いほど望ましいとし、最大値を1とした。少ない方が望ましいものは逆にし、最低値を0とした。これを総合指数としてランキング付けしGISで表示した。命指数が高いのは一番高いのは愛知県、一番低いのは青森県である。

生活指数は、経済、雇用などの指数である。非正規雇用比率については、日本の状況が非常に見劣りする。県別でも差がある。女性の雇用も同様である。待機児童や先生一人当たりの子供の数や就学援助の受給者の割合、不登校、学力に課題のある子ども、これは、落ちこぼれている人がどれだけいるかといったことは、平均だけを見ても分からない。福祉は、児童扶養手当の受給者世帯、児童相談所の相談件数、生活保護受給者数、自立支援相談件数、一人当たりの介護職員数などである。環境はバリアフリーやESD教育、CO2排出量などである。これらの指数を総合してランク付けすると、一番高いのは、福井、一番低いのは青森、次いで大阪であった。

尊厳指数は、女性と子どもの扱われ方、里親、一時保護件数、男女の賃金差、地方議員数などである。地域社会連帯感については、文化財や地縁団体などである。最後に満足度、自身の人生に満足しているかどうか。といったことである。これらを見ると全国でばらつきがある。尊厳指数については、一番高いのは島根県、低いのは宮城県。

大阪府は総合指数が全国で46位であったが、生活指数が最下位、命指数は43位と低いが、尊厳は14位。アンケート調査で孤立度を聞くと全国3位で、住民が孤立していないという結果であった。主観的な自己充実度は全国で8位であり、大阪府民の自己意識は非常に充実しているという結果が出た。大阪は経済活動が非常に活発である。人口も増えているし、財政力も良い。しかし、健康年齢は低い。健康診断受診率は42位と低い。健康保険料の滞納率も全国で38位である。出生率も低く、43位である。雇用の面では困難を抱えていることが分かる。ひとり親で働いている正規労働者割合は全国で46位。障がい者の雇用率は44位で雇用面で改善の余地が大きい。

子どもの教育の観点からは、学力に課題のある子どもの率は非常に少なく、全国3位である。大学の進学率も高い。一方で、夜間中学に通う子供も多い。児童扶養手当、生活保護受給率など福祉は低い。ジェンダーで言うと全国で2位と高いが、DVは46位となっている。このようなどころから分かる課題というものを、各県ごとの課題としてまとめている。

(5) 提言

このようなことを踏まえて何をしたら良いのか？

どのようなところに不安があるか、各県ごとで違う。平均して一番高いのは老後、次いで健康である。年齢、性別でも違いがある。それに基づく違い、格差を研究した。

相対的貧困率は、やや改善したが、この30年間は着実に上昇している。貧困線である年額122万円は1988年から比べて変わっていない。貧困の実態は悪化している。特にひとり親、高齢者の貧困率が高い。あるいは非正規労働者の貧困率も30%を超えている。非常に高い。所得再配分のおかげで少し落ち着いているが、県で見るとばらつきがある。

そのうえで、誰が、どこで、どう取り残されているかということ明らかにし、その人たちに対してどうしたら良いのかという事を提言した。貧困と格差でいうと、母子家庭の子供の貧困、ワーキングプアである。これらの削減率を数値目標にするよう提言した。政府は数値目標を作るのは嫌がるが、2030年までにこうするという目標がある以上、考えていかなければいけないのではないかとというのが我々の主張である。何といても、非正規雇用をどうするか、同一労働同一賃金の原則は憲法に明記はないが、世界人権宣言には書いてある。もっと主張しなければならない。

孤立分野では、若者の引きこもり、高齢者の問題について提案している。差別についても外国人差別や無国籍の子どもの問題など、人数が少なければやらなくてはよいというわけではないという事を主張している。それから複合的な差別についても意見が出た。一人で3つ、4つの複合的な差別要素を持っている人もいる。少数派を排除しない社会が重要ではないか。

最後に、5つの提言を行った。

1つはデータの点検と統計の整備の必要性である。SDGsにはあらゆる次元で貧困をなくすと書かれてある。次元とは、年齢、性別、障害の有無などあらゆるものである。多くの属性の細分化した統計を行い、公表するよう提言している。

第2に、取り残されているひとを可視化したのだから、2030年までの目標を立て、それに向かってどうするべきか、といったことを示す必要がある。具体的には、子供の貧困率をどれくらい下げれば良いのか。相対的貧困率、男女の賃金格差といった課題に対する数値目標を立て、モニタリングすることである。

第3は、当事者の意見を聞くことである。得てして、団体の意見を聞くというと、有識者といった人の集まった審議会などで議論することが多いが、それではだめである。

第4は、SDGsは、開発途上国を支援するためだけではなく、我々の、日本の課題でもあるという意識を持つことである。SDGsは日本の問題であり、国内の取り残された人にどういう施策をするのかは閣僚全部の仕事である。しかし、行政の縦割りを越えてやっていかなければならない課題が沢山ある。実施体制を見直さないといけない。

第5に、自助・公助・共助の連携である。自己責任というものが色々言われている。『貧乏は自分の責任である』といわれるが、自助というのは、それは確かであるが、災害等の被害にあう場合など、自己責任とは言い切れない。自助を公助が支えないといけない。共助は、国や自治体ではなく、民間レベルでの地域の団体、地域に根を張った生協やNPOの人たちである。共助が自助を助ける。そして公助は共助をやりやすくするものである。公助はすべての公平でなければいけないが、共助は困っている特定の人にきめ細かく助けることができる。そのような共助を公助は支援し、応援することが重要ではないか、というのが提言である。

これをまとめたものを出版しようとしている。今後、データの更新をし、2030年までに定期的に改定していきたい。

3 質疑応答

Q：今の行政（地方）がやっていくためには、裁量権がもっと必要では？行政がやっていくために必要な事は何か？

A：公共の役割は、国、県、市レベルで夫々役割が決まっている。都道府県内でも違いがかなりあるので、市、区レベルまで地域の実態をもっと可視化することが大切であり、それを政治レベルで主流化してもらうことが大切。またメディアの役割も大切である。

社会保障や深刻なレベルの格差や差別は、単に予算を増やせば良いというわけではない。きめ細かく見ていかないといけない。子どもの貧困率は都道府県、市ごとにデータを出すべきだと思っている。

Q：データ化、は区単位で、公開は可能か？

A：データが膨大であるが、指数を減らして、市町村、地域レベルでのバリエーションを作ることは可能ではないか。

Q：アンケートはどのような方法で行ったのか。

A：インターネットで行った。数値化した統計結果だけでは実態は分からない。主観的に聞くことで分かることもあるため、数字だけで計測することは難しい。数字が一人歩きすることの危険性もあると思っている。

Q：自助・公助・共助に関して、子どもの貧困について、どうやって子どもが自立していくのか。何が大切であるのか、どういった要素が大切か教えてほしい。

A：数字で比較することで違いが分かる。教育と読書が大事だと思う。SDGs教育については、来年度からの中学2年生の副読本で取り上げられる。身近にあるいじめや差別がSDGsの問題であると気づくことが大切である。また、子どもの未来館を通じて、宮城県の気仙沼図書館などに「人間の安全保障文庫」を寄贈したが、子どもが活着している意味というのを本を通じて考える、つまり、自分たちができることを考えることが大切である。

以上