

SDGs はなお語る意味があるか？ Is there still any point in talking about SDGs?

林 薫
グローバル・ラーニング・サポート・コンサルタンツ代表
元文教大学教授
HAYASHI, Kaoru
Representative, Global Learning Support Consultants
Former Professor, Bunkyo University

Abstract

This article critically reassesses the relevance of the Sustainable Development Goals (SDGs) in an era marked by intensifying geopolitical conflict and the erosion of international cooperation. Tracing the shift from a coordination-oriented global order to one dominated by rivalry and violence, the author argues that the foundational assumptions underpinning the SDGs have been fundamentally undermined. Through detailed examinations of Myanmar and Gaza, the analysis demonstrates how political exclusion and resource exploitation generate persistent instability that renders SDGs implementation largely meaningless. While global monitoring frameworks continue to operate, the paper contends that merely aggregating progress across multiple targets obscures deeper structural failures. The article concludes that the SDGs can retain normative value only if priorities are recalibrated to restore inclusive governance and rebuild international partnerships capable of addressing conflict, inequality, and systemic breakdown in the fragmented global environment.

要約

本稿は、国際協調を前提として構想された SDGs が、対立と分断が支配的となった現代世界において、なお意味を持ち得るのかを批判的に検討する。冷戦後に広がった協調の時代が終焉し、武力紛争や排除的統治が常態化する中で、SDGs の前提条件そのものが崩れていることを、ミャンマーおよびガザの事例を通じて明らかにする。排除と収奪に基づく統治は暴力と不安定を再生産し、形式的な目標管理では持続可能性を評価できない。筆者は、SDGs が規範としての意義を保つためには、目標の優先順位を再設定し、包摂的統治と国際的連携の再構築に焦点を当てる必要があると示唆している。

【多重連鎖危機○、多形態的共同体○、多元連関型経済網◎】

第26号

論説

SDGs はなお語る意味があるか？

林 薫

グローバル・ラーニング・サポート・コンサルティング代表

元文教大学教授

1. 協調の時代から対立の時代へ

私たちは歴史を見るとときに常に大きな時代区分を念頭に置いている。身近なところでは、江戸時代と明治時代、第2次大戦前と第2次大戦後、高度成長期と石油ショック後のように、社会、経済のあり方あるいはパラダイムに一種の不連続性を見ている。もちろん、大政奉還、ポツダム宣言の受諾と敗戦、第4次中東戦争の勃発と OPEC による石油の禁輸、価格の大幅引き上げのような大きなイベントはその前後の不連続性を意識させるのに役立っている。しかし、実際にはそのようなイベントを含む 10 年単位のスパンで構造変化が起こっていたとみるべきだろう。明治維新は江戸末期から明治中期に至る、幕藩体制から立憲君主制への政治的変化とグローバル経済への統合という長期にわたったプロセスである。戦前から戦後というのは、おそらく第1次大戦前までさかのぼった英国から米国への覇権の交替過程の一部であり、石油ショックというのは、「新経済秩序 NIEO」に向けた機運の拡大と並行した「第三世界」の発言力の増大のプロセスと見ることができる。

このように考えると、2000 年～2020 年の 20 年間は、時代を画する大きな一つのイベントを特定できないかもしれないが、大きな構造変化が起こっており、振り返ってみると、この前後でわたしたちはかなり異なった世界に住んでいることを思い知らされる。1990 年代末から SDGs やパリ協定が合意された 2010 年代の半ばは、国際協調や国際協力が主流の世界だった。当時、「主権国家間の戦争は過去のものになった」という言説が支配的で（武内、2003）、ロシアも世界秩序を維持する責任ある大国として G7 を拡大した G8 に位置を占めるまでになっていた。EU の統合が進行し、共通通貨のユーロが実際に使われるようになり、そのまま政治統合へ向かうことに大きな期待がかけられていた。米国はオバマ政権下、核なき世界を指向し、多様性を重視するリベラルな価値観で世界をリードしていた。援助の世界では援助協調が関心の中心になり、フラッグ・ダウン（旗を降ろせ）のスローガンのもと、資金や技術をプールする援助方式が援助の正しいあり方であるという方向が主流を占めるようになっていた。その主導権を握っていたのは、国際協調に向けたユーフォリアの状態のあった EU だった（林、2021a）。ち

なみに日本ではこの間に自民党から民主党への政権交代があった。世界を見渡してみるとセンター・レフトのあたりに政治の中心軸があった。

しかし、僅か 10 年～15 年ほど前の状況が今では信じがたいほどに変化している。2014 年のロシアによるクリミア併合のあたりから、国際社会の潮流が大きく変わり始めた。2016 年の英国の EU 離脱、トランプの米大統領当選、2017 年のトランプ大統領の就任直後からの、そのスローガン「MAGA(Make America Great Again)」に沿ったパリ協定脱退や TPP 加盟辞退などをはじめとする国際協力への後ろ向きの政策は大きな転換点を意味した。さらにコロナ禍は国境を超えた人々の結びつきを弱くした。そして 2022 年 2 月のロシアによるウクライナ侵略、2023 年のハマースとイスラエルの交戦は、協調の時代から対立の時代への転換を決定づけたといえる。ナゴルノ・カラバフをめぐるアルメニアとアゼルバイジャンの間でも 2020 年代に 2 回の戦争が行われ、アルメニアの敗北に終わった。ミャンマーでは国軍が暴力で民主主義を踏みにじった。アフリカではクーデターが頻発し、これにロシアの民間軍事会社ワグネルが関与している。エチオピアのティグレ内戦など、そのほかにも軍事衝突が行われているか、その火種を抱えている地域がいくつもある。中国は台湾や周辺諸国に対して威嚇の程度を高めている。現在、世界全体が戦乱、不安定に覆われている状況と言ってもよい。

援助協調の議論はほとんど聞かれなくなった。「旗を降ろせ」のまさに“旗振り役”だった英国は、2020 年 9 月に国際開発庁 (DfID) を廃止して外務省に統合したが、国益に沿った「外交政策の一元化」というのがその理由であった。将来の歴史家は 2016 年もしくは 2022 年を協調の時代から対立の時代への転換点として画することになるだろうか？

このような状況下、「持続可能な開発目標 (SDGs)」という言葉は空しく響く。持続可能な世界を実現するためには諸国家間・諸主体間の協調が不可欠であるが、現在はこの前提条件が失われている状況であると言っても言い過ぎではない。

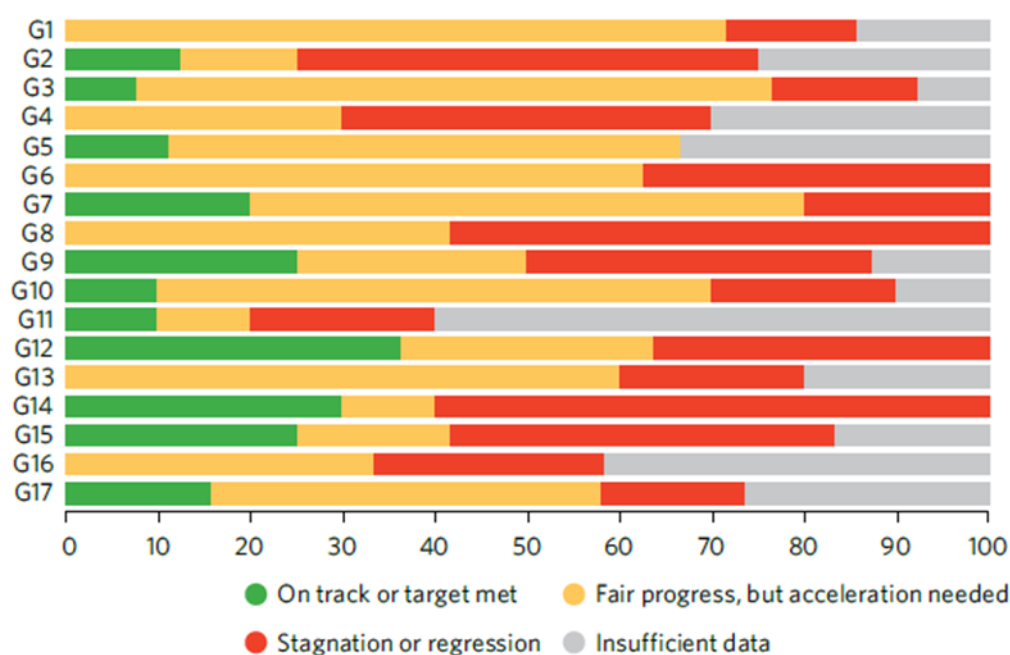
2. SDGs の現在位置

SDGs のモニタリングはそれでも粛々と続けられている。2023 年 6 月に、国連持続可能な開発ソリューションネットワーク (Sustainable Development Solution Network: SDSN) が「持続可能な開発報告書 2023 (Sustainable Development Report 2023) ¹」を発表した。SDSN は国連事務総長の後援のもと 2012 年に設立されたネットワークで、世界的な科学技術の専門知を結集し、持続可能な開発目標(SDGs) やパリ気候協定の実

¹ <http://sdsnjapan.org/>

施など持続可能な開発のための実用的な解決策を提案している。報告書には、SDGs 達成にむけての進捗を追跡することのできる SDG 指標とダッシュボードが含まれている。それによれば、SDGs は 2015 年から 2019 年の間、ある程度の進捗があったものの、2020 年以降、3 年連続で達成に向けた進捗は後退し、SDG 指標は 3 年連続で下降した。これは、健康・気候・生物多様性・地政・軍事などに関する複数の国際危機が同時に生じたことが原因であり、ターゲットのうち「順調に推移している」と評価されるのは 15%にとどまるとされている。報告書は、各国は自国の SDGs の進捗と取り組みを精査し、必要な対応を行うとともに、多国間協力の改善・強化にコミットすべきであり、多国間協力（Multilateralism）が SDGs 達成の鍵を握っていると結んでいる。

持続可能な開発報告書 2023 による各目標の進捗状況



各目標の進捗はまだら模様であるが、目標 2（飢餓撲滅・食料安定確保）、目標 8（雇用・経済成長）、目標 14（海洋）などで、赤（停滞・後退）の比率が高くなっている。ただ、個別の目標を積み上げただけでは、SDGs 全体が軌道に乗っているか外れているかを判断することはできない。

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/progress-midpoint/> (2024 年 1 月 16 日参照)

ほぼ同じ内容は 2023 年 9 月に国連 SDGs サミットで発表された「2023 年国連 SDGs 報告書」にも盛り込まれている²。これらの報告は、まだ SDGs の実現・達成は可能で

² <https://sdgs.un.org/documents/gedr-2023-key-messages-53675>

あるとみているが、トーンはかなり悲観的である。2023 年は 2015 年から 2030 年の SDGs 期間の中間点にあたり、報告書は SDGs の進捗を回復させるためには、パンデミックや戦争を終結させ、SDGs 達成に向けての資金を確保するための国際的な協力が必要としている。その認識は正しいが、少なくとも戦争に関しては、後述のように 2023 年 10 月以降のガザでの惨禍が拡大するなど、終息の兆しは見えていない。国際協力の機運も萎みつつある（少なくとも逆転していない）。

3. SDGs の前提条件とは何か？（ミャンマーとガザを通じて）

(1) 学生のミャンマーでの気づきと学び

2014 年から 2020 年 3 月まで毎年ミャンマーのシャン州に行っていた。目的は学生のボランティア活動の引率である。ミャンマーの現地 NGO（GIVE）と日本の NGO（日本国際ワークキャンプセンター）のご協力を得て、一般に参加者を募っている既存の国際ワークキャンプに教員と学生が参加する形とした³。

活動地はシャン州南部の僧院を中心とした小さな村で、大都市のヤンゴンから夜行バスで 11 時間かけてニャウンシュエという地域の中心都市に至り、そこからインレー湖、それにつながるサムカー湖（下流のブルーチャンダム貯水池でもある）をモーターボートで 4 時間かけて渡り到達するという遠隔地である。パオ族（カレン族に民族的に近い）、シャン族、足こぎボートでの漁で有名なインダー族などの多数の少数民族が混在する地域で、湖畔にある村で 10 日間ほど、僧院兼学校に宿泊しながら、農作業の手伝い、ごみ拾いなどの環境整備、子どもたちへの環境教育や日本語教育、燃料確保や調理の手伝いをしていた。

所得が低く、電気や水道などインフラも充分ではない地域で、学生が最初に驚くのはトイレとシャワーだった。トイレは当然水洗ではなく、トイレットペーパーも流せない。手桶やバケツを持って行って手で洗うしかない。シャワーは水しか出ず、日中、水があたたまった時間を選んでシャワーを浴びることになる。ロンジーという民族衣装の腰巻を着て、女性たちはそれを胸まで上げて体を隠して水を浴びる。食事も簡素なもので、地元の野菜や湖で獲れた魚が中心で、卵や肉はほとんど出てこない。最初の数年間はインターネットどころか携帯電話も使えなかった。学生たちは SNS から切り離された生活を 10 日から 2 週間送ることになった。

現代の日本の若者にとって、このような不便な経験はおそらく生まれて初めてである。しかし、ワークキャンプを終わって参加者全員に問いかけてみると、ほぼ全員が一様に

³ 以下は林（2024）により詳しく紹介している。

「楽しかった」と語っていた。学生たちは活動報告書を作成しているが、この編集の作業中の議論や、完成した報告書でもこの点が強調されている。さらに活動実施から3～8年の時間を経て2023年に実施した追跡調査では、これまでに参加した86名中16名から回答が得られたが、「活動が楽しかったか」という問いに対しては100%が楽しかったと回答している。特に重要なのはなぜ楽しかったかという理由であり、現地の人々との交流、特に子供たちとの交流、異文化体験などが挙げられている（林、2024）。

もう一つ極めて多かった感想が「ミャンマーの人々は幸せそうだな」というものである。これも追跡調査の回答中、ほぼ全員がそのような関心を持ったことが確かめられている。「ミャンマーの人々が幸せそうと感じた、あるいはそう感じなかった理由」という複数選択の設問では、人々の表情（笑顔）や人々の人間関係・助け合いという、人々の関係性に注目した答えが多かった。人間の幸せとはお金やモノではないという意見も書かれていた。現地の人々の関係性について学生の気づきがあったということは、学生の観察眼、直観力の鋭さを示すもので、驚かされた（林、2024）。

ミャンマーの人々が幸せそうに見えることについては、いくつかの説明が考えられる。一つは、現地通貨（チャット）の購買力の高さである。世銀データではミャンマーの1人当たり購買力平価 GNI は 4,770 ドル⁴で、名目値の 3.8 倍もある。村では助けあいが行われており、日常的にモノやサービスの融通やシェアリングなどがお金を介さずに行われている。人々のお宅を訪問すると余計なモノをもたず、整頓され清掃も行き届いている。まさにミニマリストである。これを見て「真の豊かさに気が付きました」という学生も多い。人々の絆が強く一人一人が孤立していないことが「幸せそうだな」という感想に結びついていると考えられる（林、2022）。このような生活の質の高さは、17分野169ターゲットという膨大なSDGsのどの目標でもとらえきれていない。これがSDGsの問題点あるいは課題の一つである。

(2) 混乱と暴力に支配されるミャンマー⁵

学生たちが感想で述べたミャンマーのイメージはいわば「幸せ」の国である。しかし、

⁴ 2019 年。世銀データベースによる。

⁵ 以下、現在のことについて言及する場合は「ミャンマー」、過去のことや歴史的事柄について言及する場合は「ビルマ」を使用するが、厳密なルールは設定していない。ビルマ語による国号は独立以来ミャンマー（မြန်မာ）であるが、1989年に政府は英文の呼称を Burma（バーマ＝ビルマ）から Myanmar（ミャンマー）に改めた。改称の理由は「ミャンマーは少数民族も含んだ概念である」ということだったようだが、ミャンマーもビルマ族を指す言葉であり、改称によってより包摂的な国名になったというわけではない。

これまで混乱と暴力で支配されてきたミャンマーの現実の政治、社会、経済の姿との落差はあまりに大きい。

昔から「ビルメロ」ということがよく言われる。戦前、戦後を通じて多くの人々がミャンマーに行くとその魅力に取りつかれてしまい「メロメロ」になるというものである。現代の学生も「ビルメロ」になりかけていることは疑いもない。しかし、「ビルメロ」の人々はミャンマーの一面しか見ていない。これまで、日本では「ビルメロ＝親ビルマ」の政治家や経済人が生み出され、ビルマの暗部に目を閉ざすことにより、日本の対ミャンマー政策をゆがめてきた。

ミャンマーの歴史を一言でいえば、民族の割拠と抗争、権力交替の連続である。10 世紀にビルマ族がパガン王朝を開くが、13 世紀には元の侵攻でパガン朝は崩壊する。14 世紀にタイ系のシャン族の王朝がミャンマー中央部の覇権を握る。16 世紀にかけて北部中央部のシャン系、南部のモン族、西部のヤカイン族などとビルマ族が勢力争いを繰り広げた。ビルマ族は 16 世紀末にインワ王朝を創設し、モン族との抗争が続く中で勢力を拡大し、18 世紀にはビルマ族のコンバウン王朝が興隆する。コンバウン朝はシャンやヤカインを征服し、タイのアユタヤやインドのマニプールまで進攻して一時は強大な勢力になったが、インドを支配下に置いた英国の圧力の前に衰退し、第一次英緬戦争(1824-26)、第二次英緬戦争(1852)を経て 1886 年にコンバウン朝は滅亡し、英国のインド植民地に取り込まれる。この時点までに「ビルマ」という統一した国民意識の萌芽は形成されていない。ビルマとはインドとシャム(タイ)の間の残余であった。このことは第 2 次世界大戦後の、ビルマ連邦共和国(1948)の独立以降も現代にいたるまで尾を引いている。

ミャンマーの民族問題は複雑である。ミャンマー政府は公式には 135 の先住民族(タインインダー)がいるとしている。これら民族の言語、風俗、宗教などは多様である。言語についてみると、系統も多様で大きな差がある。主流のビルマ族はビルマ語を話すが、ビルマ語は、カレン、カヤー、ラカイン、パオ、チン、カチンなどの民族の言語とともにチベット・ビルマ語系に属する。これに対してシャン、ラオなどの民族言語はタイ・ラオス系、モン、パラウンなどの民族言語は、ラオス、カンボジアなどに居住するモン・クメール系の人々と同系である。このように大部分の民族は、近隣諸国に近縁の民族を有するか、国境を跨いで複数国に居住している。

1948 年のビルマ連邦共和国の独立時の課題は、もともとビルマという国民意識がないところで、ビルマという国民国家を形成するという課題であった。いくつかの少数民族は、最初から自治あるいは独立を指向していた。このため 1948 年の憲法ではシャン、

カレンニー（カヤー）には州の地位と自治権が与えられ、独立 10 年後以降の連邦からの分離権が留保されていた。しかし、独立後 3 か月で共産党の武装蜂起が起こる。また、シャンと同じようなステイタスが与えられなかったカレン族では不満が高まり、1949 年にはカレン民族同盟（KNU）が分離独立の武装闘争を開始した。このような混乱の中でシャン州も独立をちらつかせるようになる。それでも初代首相ウーヌーの下では、1951 年にカレンにも州のステイタスを与えるなど、諸民族を包摂した連邦制国家への努力が続けていた。

しかし、このようなウーヌーの政策、姿勢に対しては、指導力の欠如、国内の不統一という批判が軍部を中心に高まり、1962 年 3 月にネーウィン将軍が率いる国軍がクーデターを起こす。ネーウィンは社会主義統一党(BSPP)による一党支配体制を構築し、少数民族の分離独立への動きを武力で抑え、州の連邦からの分離権限を取り上げ、共産党などの反乱軍への掃討作戦を強化した。国の「統一」には強権支配が不可欠というロジックである。同時に強権で「国民国家」を形成しようとした。ミャンマーは土地の先住民族で構成される国民国家で、先住民族がミャンマーから離脱することは許されず、また先住民族に属さなければビルマ人であることが認められないという「排除」の論理である。しかしその実態はビルマ族による支配であり、少数民族の権利は徹底的に押さえつけられ、学校教育では「国語」とされるビルマ語以外の少数民族言語を教えることも禁じられた。先住民族ではないとされた英国系、インド系、中国系は追放されることになり、多くの人々がビルマを離れることを余儀なくされた。経済的実権を握っていたこれらの人々を追放することによって、実権をビルマ族が奪取する意図があったが、結果として医師や技術者など多くの人材を失うことになった。

その後、一党支配体制下で権力を握った国軍による「社会主義」「鎖国政策」がとられた。これは国軍関係者による国富の収奪を意味したが、この結果として 1980 年代には、ミャンマーは最貧国に転落することになった。さらに、1982 年の国籍法の改正で、先住民族は 135 に限ることが明確にされ、ロヒンギャと呼ばれるベンガル人労働者とその子孫⁶は、数世代ビルマに住みながら国籍が否定され、無国籍状態に追いやられた。以降、ミャンマーの公式統計ではロヒンギャの人々はいないことになっている。識字率、就学率、平均余命、これらについてのミャンマー政府公式発表のデータからロヒンギャの人々は除かれているので、それをベースに SDGs の達成状況の議論をしても全く意味のないことである。このようにネーウィン以降のミャンマー軍事政権の論理は「排除」と「収奪」に終始してきたと言ってよい。

⁶ 1982 年の国籍法改正まではロヒンギャの人々が先住民族に該当するかどうか、解釈の余地がありグレーゾーンだったといわれている（北川、2021）。

1988 年には国民のネーウィン体制に対する不満が爆発し、民主化運動が起こった。ネーウィンおよび政権中枢は辞任したが、国軍の強権支配は続き、市民の抗議に対して国軍は大量虐殺（1000 人以上）で応えた。1990 年 5 月に複数政党制による総選挙が実施され、アウンサンスーチー率いる国民民主連盟（NLD）が圧勝したが、その結果を国軍は無視した。その後のタンシュエ体制（1992 年-2011 年）でも国軍支配は変わらず、民主化運動を弾圧し、2007 年には僧侶のデモに発砲し、日本人も含め多数の死者が出た。ただこの中で、少数民族各派との停戦交渉（2011-）が徐々に進められた。テインセイン体制（2011 年-2016 年）では徐々に経済開放がすすめられ、2012 年の補欠選挙で当選した NLD のリーダーのアウンサンスーチーが議員になることを容認した。これは政治の「包摂性」へ向けた一歩だった（中西、2022）。

2015 年 8 月に行われた総選挙では NLD が圧勝し、2016 年 3 月、事実上のアウンサンスーチー政権が発足した。これ以降、対ミャンマー投資の弾みがつき、「最後のフロンティア」として注目されるようになる。2020 年 9 月に行われた総選挙でも NLD が圧勝したが、翌 2021 年 2 月 1 日に国軍によるクーデターが発生し、最初は平和的な市民による抗議行動（市民不服従運動 CDM）が行なわれたが、これに対し国軍は容赦ない実弾による弾圧を加え、抵抗運動の側も次第に武力に訴えるようになっていった。2021 年 4 月には、抵抗運動側によって NUG（国民統一政府）とその軍事部門の PDF（国民防衛軍）が結成された。

現在、少数民族は、NUG 側と国軍側に二分されている。2023 年 10 月 27 日には、シャン州拠点のミャンマー民族民主同盟軍（MNDAA）とタアン民族解放軍（TNLA）、西部ラカイン州を拠点にするアラカン軍（AA）の 3 勢力が、PDF とともにシャン州の国軍拠点などへ同時多発的一斉攻撃を開始した、国軍側の劣勢が伝えられる。

以上、ミャンマーの混乱と暴力で支配された歴史を長々と記述したが、それを一言でいえば、「排除」と「収奪」の歴史である。少数民族、圧政に反対する市民を排除し、国軍を含む一部政治エリートが利権を握り国富を収奪してきた⁷。それは SDGs の目指す「包摂」、あるいは「誰も取り残されない」とは正反対であり、「誰かを置き去りにする」ことによって、権益を確保しようという企てである。クーデターはミャンマーの 2010 年代以降の経済発展の成果を台無しにし、将来の発展の可能性も自ら閉じてしまった。国

⁷ 「国内の安定のために強権支配が必要である」という国軍の主張をそのまま受け売りしていた日本のミャンマー関係者は多い。「ビルメロ」の弊害だろう。「排除」と「収奪」に支えられた「安定」にどのような意味があるのか、考えてほしい。

軍がなぜこのような「愚挙」に出たのかといえば、まさに経済発展を抑えることに真の狙いがあったとみられる。なぜなら、経済発展は新しいエリート層を生み、既存エリート層の地位を掘り崩すことになるからある（アセモグル／ロビンソン 2012）。

ミャンマーについても SDGs のモニタリングは行われているが、そもそも包摂性が目指されていない国・社会で SDGs を語ること自体が全く意味のないことである。

(3) ミャンマーとガザの共通点

2021 年以降のミャンマー情勢は混沌を極めたままで現在に至り、その後のウクライナ、ガザなどの戦争などによって、国際ニュースの扱いも極めて小さくなってしまっている。しかし、ミャンマーとガザの状況には大きな共通点がある。ウクライナもおそらくは同じである。

最近のニュース解説でよく言及されているため、現在では人口に膾炙するようになった知識の一つが「19 世紀末～20 世紀初頭までは、パレスチナの地でアラブ人（パレスチナ人）と何度かの離散、帰還を繰り返したユダヤ人は、お互いの宗教を尊重して平和裏に共存していた」という事実である。

パレスチナ問題の起源はパレスチナではなくヨーロッパにある。19 世紀のヨーロッパで「国民国家」が形成され、そこではそれぞれの国の「国民」が定義されていたが、その中でユダヤ人が「国民」とは異質の異分子として排斥されるようになっていった。作家のエミール・ゾラが抗議の声を上げたことで有名になったドレフュス事件もその一つである。1984 年にフランスで、ユダヤ系軍人のドレフュス大尉がドイツのスパイとして告発された。結局 1906 年に無罪となったが、この背後には軍部・教会の反ユダヤ主義があったとされる。1880 年代にはロシアでユダヤ人の大量虐殺（pogrom）が発生し、東欧などでもユダヤ人迫害が頻発するようになる。ヨーロッパで反ユダヤ主義（Anti-Semitism）が拡大するようになると、多くのユダヤ人がアメリカに移住し、またパレスチナへも向かった。狭いパレスチナの地に多くのユダヤ人が移動してくれば、そこに住んでいるパレスチナ人との摩擦を生むようになるのは必然である。

この間にユダヤ人の間でシオニズム（Zionism）＝ユダヤ民族主義・国民国家建設運動が生成する。これはヨーロッパ各国の国民主義に呼応したユダヤの国民主義であるが、ヘブライ語の復興などの文化的要素も強く、最初はパレスチナ人の排斥を目指したものではなかった。当時のヨルダン国王のフセイン一世のように、シオニズムに好意的なメッセージを寄せたアラブ諸国のリーダーもいた。

しかし、20 世紀初頭以降、パレスチナへのユダヤ人移住が本格化すると、パレスチナ人との土地や水、その他の資源をめぐる争いが激化してくる。ユダヤ教もイスラム教も（そしてキリスト教も）「アブラハムの宗教」であり、共通点は多い。パレスチナ問題は宗教問題ではなく、集団間の希少な資源の争奪をめぐる政治、経済、社会問題である。

第 2 次世界大戦中のナチス・ドイツがユダヤ人に対して組織的に行った大量虐殺（ホロコースト）によって、パレスチナの地にユダヤ国家を建設することが一気にシオニズムのアジェンダとなった。1947 年までに 66 万のユダヤ人がパレスチナに集結し、国連から統治を委任されていた英国はパレスチナへのユダヤ人移民の制限を行おうとするが、ユダヤ人側が英国に抵抗し、結局は英国が統治を投げ出し、国連に委ねられた。1947 年 11 月の国連総会では、パレスチナの地をアラブ人国家、ユダヤ人国家、エルサレム国際管理地区に 3 分割し、1/3 の人口のユダヤ人に 56.5%の土地を配分するというユダヤ人に有利な案が賛成 33(米国、ソ連、フランスなど)、反対 13(アラブ諸国)、棄権 10 で採択された。

この決議案はアラブ人から土地を奪うものであり、アラブ人側としては容認できるものではない。1948 年 5 月に英国の委任統治が終了し、イスラエルが建国・独立を宣言するが、直後にアラブ連盟 5 カ国（エジプト、トランスヨルダン、シリア、レバノン、イラク）がイスラエルに侵攻する。この戦争はアラブ側の敗北に終わり、イスラエルは決議で配分された以上の範囲に占領地を拡大した。その後、第 2 次～第 4 次中東戦争を経てイスラエルは占領地を拡大し、ユダヤ人の入植を進めてきた。アラブ人（パレスチナ人）は土地を奪われ難民化し、その中から武装組織が組成され拡大してきた。パレスチナ人は難民化してから既に数世代を経ている。筆者はヨルダンで難民キャンプを見たことがあるが（1985 年頃）、その時点で既に、難民キャンプと言われても普通のタウンシップと見た目には大差はなかった。しかし、貧しい人々が多いであろうことはすぐ理解できた。

このアラブ・イスラエル紛争に解決の曙光が見えたのが 1993 年 9 月のオスロ交渉とその合意である。米国（クリントン大統領）の仲介により、アラファト PLO 議長、イスラエルのラビン首相およびペレス外相の間でまとめられた合意は、①PLO はイスラエルを国家として認め、イスラエルは PLO を、パレスチナを代表する自治政府として認める、②イスラエルは占領した地域から暫時撤退し、5 年間にわたりパレスチナの自治を認める。暫定自治開始 3 年目までに最終交渉に入り、5 年後には暫定自治を終了する、といういわゆる「二国家解決案 Two States Solution」である。しかし、この解決案にはイスラエル、パレスチナ双方の強硬派が反発し、1995 年にはラビン首相が暗殺された。その後、双方とも強硬派が台頭し、2000 年 9 月には第 2 次インティファダ（対

イスラエル武力蜂起)が勃発し、イスラエルは西岸の占領地も含め「分離壁」の建設をはじめた。

オスロ合意の「二国家解決案」による和平の可能性が遠のく状態が20年以上続いた中で、2023年10月7日のハマースによる襲撃とイスラエルによる報復攻撃が始まった。10月7日のハマースによる襲撃は一般市民を対象にしたものであり、その残虐性を含め非難されるべきものであるが、国連のグテーレス事務総長が言っているように、ハマースは「何もないところから攻撃を始めたのではない」。

イスラエルもパレスチナ人の「排除」と資産や資源の「収奪」で成り立っている国である。この構造が続く限り、この地域の平和は不可能である。現在、唯一の希望は1993年のオスロ合意への復帰と、それ以降に行われたイスラエルの入植地からの撤退である。しかし、根本的な問題はイスラエルという国の建国時点でのボタンのかけ違いである。もし、パレスチナの地に創られた国がパレスチナ人もユダヤ人も平等な権利を持った包摂的な国家であったらならば、ここまでの紛争にはならなかったであろう。もちろん歴史には仮定はないので夢物語に過ぎないが、現在の「排除」と「収奪」の体制が続く限り、平和は実現しないであろうことは確かである。イスラエルについても、今SDGsを語ることに何の意味もない。ここがガザ(パレスチナ・イスラエル)とミャンマーの共通点である。

4. SDGs はなお語る意味があるか？

アフガニスタンでは女性が「排除」「収奪」されている。ガバナンスのランキングが低いとされる多くの国々で、権力者がほしいままにし、エリートが富を収奪し、国民が排除、抑圧されている。世界の多くの国や地域で、SDGsの第16目標「持続可能な開発に向けて平和で包摂的な社会を推進する」に真っ向から相反するような政策が行われ、制度が運用されている。

SDGs第16目標のターゲットの第1番目は「あらゆる暴力、それに関連した死を大幅に減らす」としているが、現実にはウクライナで、パレスチナで、ミャンマーで、そのほかの地域でも毎日多くの人々が暴力によって命を失っている。SDGsは少なくとも第16目標に関しては完全に破綻していると言ってよい。それだけではなく、SDGs・アジェンダ2030全体が目指している方向性、即ち「経済、社会および環境における持続可能な開発をバランスの取れた、統合された方法で達成することを目指す。国連の活動の三つの柱の目標、すなわち平和と安全、人権、そして持続可能な開発の目標を単一のアジェンダに統合する」ことから大いに逸脱している。

世界各国が、個別の利害を乗り越えて世界の共通目標のために協力するという前提そのものが、一国主義やナショナリズムの台頭で危うくなっている。SDGs は個別のミクロのレベルの努力の積み重ねで達成できるものもあるかもしれないが（例：交通事故死の半減、食料廃棄の半減など）、多くの目標は多国間の協力なしでは、実現不可能である。

SDGs の構造自体にも問題が含まれている。SDGs は 17 分野 169 ターゲットという膨大な目標であるが、すべてが並列に置かれ、軽重や優先度も付されていない。これが SDGs の「持続可能な世界観」を見えにくくしている。また、目標間の矛盾や齟齬も指摘できる（例：化石燃料の使用削減（第 7 目標）と化石燃料分野の雇用維持（第 8 目標）のどちらを優先するか？）。また、付加価値ベースの指標である GDP が参照値として使用されているが、GDP 自体は経済活動のアウトカム（成果）ではなく、アウトプット（産出）の指標か、あえて言うならばスループット（中間生産物）（デイリー 1996/2014）の指標に過ぎない。生み出された付加価値が人々の生活の質をどのように高めているか、低めているかが問われていない。例えば、SDGs 第 7 目標では、エネルギー使用効率の向上が謳われているが、エネルギーを使って何を生み出すのかについては言及していない。無駄な作業をいかに効率的に行っても意味がないことは明らかである。エネルギー効率が向上すると活動が増えてしまい、かえってエネルギー消費量が増える「ジュボンズのパラドクス」が知られている。汚染の除去や事故への対処などの防衛的活動も付加価値を生み出しているのでプラスにカウントされるが、汚染を引き起こさない、事故を生じさせないことが先決である（林、2021b）。

MDGs の期間中、SDGs に向けた議論が行われていた時代は、戦後の歴史の中でも比較的安定していた時代だった。大国の行動もまだ抑制がとれていた（少なくともロシアがクリミアを併合した 2014 年までは）。このような背景で、SDGs は世界各国が協力できることを前提にしている。しかし何度も述べているように、この前提は今や崩壊寸前である。

それでは、SDGs を語ることの意味は既に失われたのであろうか？筆者は完全に失われたとまでは考えないが、「持続可能な開発報告書 2023」のように個別の目標の達成状況を積み上げるだけで SDGs を評価することは、世界が持続可能な方向に向かっているかどうかを判断するためにはミスリーディングだと考える。SDGs の前提条件が変わってしまったことを受けて、特に重点を置く項目に焦点をあてる（プライオリティーを設定する）必要があると考える。

優先度を置くべき項目の中で、最たるものは、第 17 目標の「グローバル・パートナーシップの強化」である。これは個別の利害を乗り越えて国際協力を進める覚悟を問うも

のとして再定義されなければならない。これは国家レベルだけではなく、社会、組織、個人レベルでも必要な覚悟である。世界の遠いところで起こっている事件や困難に直面している人々のことを「他人事」ではなく「自分事」としない限り、世界中のどのような問題も解決しない。しかしそれができれば、世界中で解決できない問題はかなり少なくなるだろう。

次は前述の第 16 目標で、SDGs の中心的なコンセプトである「包摂性」、「だれも取り残されないこと」が重要である。国家、社会、組織、そして個人レベルで包摂性の点検を行うことが、半ば義務化されなければならない。

以上の 2 目標が特に重要であるが、更に加えるとすると、第 1 目標（貧困撲滅）と第 10 目標（不平等解消）である。この二つは「貧困と格差の解消」の目標として統合してもいいかもしれない。絶対的貧困が人類の生存にとって脅威であることに変わりはない。格差に注目するのは、各国における貧富の差の拡大と中産階級の没落が進行することにより、貧困層が自分たちを顧みずに行われる国際協調、国際協力を批判し、それを主張する「エリート層」に対し、「グローバル化で利益を受けている奴ら」と敵意をむき出しにするようになってきているからである。また、豊かな国々とそうではない国々との利害対立が激化し、グローバル・ノース／グローバル・サウスというキャッチで対立が煽られ、国際的合意形成が難しくなっている。第 16 目標、第 17 目標に向けた環境作りには貧困と格差の是正が不可欠である。

SDGs の中では目標として明確に書かれていないが、「人の命の大切さ」も重視されるべきである。イデオロギーや主義主張のために命を懸ける前に、それらはすべて「命あってのものだね」であることを、すべての人が立ち止まって考えてほしい。

おわりに

アセモグル／ロビンソン（2012）の「国家はなぜ崩壊するのか」では、米国とメキシコ国境にある自然環境がほぼ同じな二つの町をとりあげ、その驚くべき発展の違いを制度の包摂性と収奪性に求めている。SDGs が包摂性を重視するのは極めて適切である。しかし、どのようにすれば包摂的な制度が形成されるかの一般解はない。ただ、国家や社会を変える力を持つのは一般市民である。2023 年 9 月 30 日、10 月 1 日の二日間、「ミャンマー多民族祭り」が東京の池袋で開催された。在日ミャンマー人数千人が参加し、「真の連邦国家の樹立がミャンマー平和実現の鍵である」ことを訴えていた。諸民族が平等に参加する包摂的な国をつくっていかうという訴えである。日本の市民の参加や企業の協賛もあった。世界各地で包摂的な国づくりに取り組む市民がいる。そういう市民を支援するつながりが、状況を切り開いていく力になることを期待したい。このよ

うな取り組みをこれからも支援していきたい。

参考文献

- Acemoglu & Robinson (2012) “Why Nations Fail” Crown
(邦訳：鬼澤忍訳 (2016)「国家はなぜ崩壊するのか」早川書房)
- 上田和夫 (1986)「ユダヤ人」講談社
- 臼杵陽 (2009)「イスラエル」岩波書店
- 大野徹 (2002)「謎の仏教王国パガン」
- 北川成史 (2021)「ミャンマー政変」筑摩書房
- 武内進一(2003)「アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」、武内進一編『国家・暴力・政治』 pp.3-42 アジア経済研究所
- 田辺寿夫 (1996)「ビルマ “発展”の中の人々」岩波書店
- デイリー、H、E、(1996)、『持続可能な発展の経済学』 みすず書房
- デイリーH、E、(2014)、『定常経済は可能だ』岩波書店
- 中西嘉弘 (2022)「ミャンマー現代史」岩波書店
- 根本敬 (2014)「物語ミャンマーの歴史」中央公論社
- 根本敬・田辺寿夫 (2003)「ビルマ軍事政権とアウンサンスーチー」角川書店
- 林薫 (2021a)「援助協調の潮流と日本の対応」国際協力機構日本の開発協力の歴史 バックグラウンドペーパー
https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/other/20230323_01.html
- 林薫 (2021b)「SDGs 第7目標の評価」、『日本評価研究』Vol.21, No.2 pp.47-62 日本評価学会
- 林薫 (2022)『持続可能な発展・開発論～国際協力入門』文教大学出版事業部
- 林薫 (2024)「助けあう社会を創る—文教大学のボランティア活動および第24回大会を振り返って」、『ボランティア学研究 第24号』、国際ボランティア学会 (2024年2月発行予定)
- 文教大学ミャンマーワークキャンプ参加学生による報告書 (2015年度～2019年度)