

SDGs の担い手に関する考察

柳澤 敏勝

はじめに

SDGs（持続可能な開発目標）の達成に向けて、社会的責任（CSR）として取り組み始めている企業が多いことは大いに歓迎すべきところであるが、協同組合陣営が比較的静かなのはおかしいのではないかという疑問が本稿のテーマである。SDGsに関わる国際機関等の文書を読んでいくと、そこには協同組合をはじめとする社会的連帯経済¹がSDGsの主たる担い手だとしか読めない文言が多く登場するからである。

1. そもそも SDGs とは何か

最近 SDGs という言葉をよく耳にする。SDGs とは、2015年9月の国連総会決議に盛り込まれた国際社会の次なる目標のことである。この決議にはきわめて挑戦的なタイトルがついている。「私たちの世界を変える」、である²。それがこの決議のメイン・タイトルである。サブタイトルは「持続可能な開発のための2030アジェンダ」となっている（以下、小稿ではこの決議を2030アジェンダと呼ぶ）。この「持続可能な開発」のために提起されたのが「持続可能な開発目標（SDGs :

Sustainable Development Goals)」である。通常 SDGs と言っているのは、この持続可能な開発目標のことである。

2030アジェンダでは、地球市民がつくる社会や地球環境などが持続可能であるために、2030年まで世界がこぞって取り組まなければならない課題があるとしている。そこには先進国も発展途上国もないとも言っている。そして、持続可能な地球であるために取り組むべき課題は全部で17だとしている。列挙すれば以下のとおりである。

①貧困の撲滅、②食料の安全保障と持続可能な農業、③健康的な生活の保障、④教育の保障、⑤ジェンダー平等と女性の能力強化、⑥水と衛生の持続可能性、⑦持続可能な近代的エネルギー、⑧持続可能な経済成長と人間らしい労働、⑨包摂的で持続可能な産業化、⑩不平等の是正、⑪持続可能な都市生活、⑫持続可能な生産消費、⑬気候変動対策、⑭海洋ならびに海洋資源の持続可能性、⑮陸域生態系と生物多様性の持続可能性、⑯平和で包摂的な社会の促進、⑰グローバル・パートナーシップの活性化、である。これらが、いわゆるSDGsである。さらには、これら17の課題を解決するうえでの具体的個別的テーマが169も列挙されている。

¹ 社会的連帯経済（SSE : Social and Solidarity Economy）とは何かについて種々議論があるが、その内容を特定するうえで、2014年に制定されたフランスの社会的連帯経済法が有益であろう。これまでの社会的連帯経済の定義は不明確であったとの前提で、同法では第1条で、次の条件をすべて満たす組織が社会的連帯経済だとしている。すなわち、（1）利益分配以外の目的を有すること、（2）民主的ガバナンス、（3）法人の維持拡大に利益を利用すること、（4）法定準備金を取り崩して分配してはならないこと、（5）解散の際の残余財産は他の社会的連帯経済組織に譲渡すること、である。同じくフランスの「社会的経済の特定活動の発展に関する1983年7月法」では社会的経済を構成する組織として協同組合、共済組合、アソシエーション（1901年アソシエーション法）の三者が列挙されていることを踏まえれば、2014年法では、社会的経済組織の他に、連帯経済を構成する広い意味での社会的企業や財団（基金）を加えて社会的連帯経済と呼んでいると言える。本稿では、社会的連帯経済をこの意味で用いる。

² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1. Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015.

1980年代以降、スタグフレーションや先進国病の克服を課題として喧伝されるようになったのが新自由主義であり、課題克服の方法として大きな政府や福祉国家の否定につながったが、その下で格差の拡大や、あるいは種苗や肥料の会社の寡占化、独占化が進み、農業の持続可能性が疑われるようになっていることを踏まえれば、貧困の撲滅や農業の持続可能性を問う2030アジェンダは反新自由主義宣言の様相を呈しているともいえる。

2. 国連のタスクフォース

SDGs あるいは2030アジェンダを読み解いていくとき、2013年9月に国連に設置された機関横断的なタスクフォースの存在を抜きにはその作業もむずかしい。というのも、このタスクフォースをリードしていたのが、国連社会開発研究所（UNRISD）や国際労働機関（ILO）などであり、ここでの議論が2030アジェンダに色濃く反映されているからである。タスクフォースの基本的な考え方を示す文書（方針書：Position Paper、以下ポジション・ペーパーと呼ぶ。）にもはっきりと次のように述べられている³。すなわち、「ポスト2015開発アジェンダ（2030アジェンダのこと）および持続可能な開発目標 SDGs の草案作成過程において、社会的連帯経済として次第に知られるようになってきているものの役割に十分注意が払われていないのではないかと懸念」をタスクフォースの構成メンバーとオブザーバーとが表明するのだと。

このタスクフォースは、そもそもは社会的連帯経済（以下 SSE という。）の認知度向上を目的に組織されている。UNRISD の文書によれば、タスクフォースは、「国連組織の中での SSE の認識を広め知名度を向上させるとともに、国際的、国内的な政策枠組みのなかで SSE を主流化するために勢いをつけることを目的として」、次のこと

を行うとしている。① SSE の企業と組織の認知度を高めること、② SSE に関する知識を高め SSE ネットワークを強化すること、③ SSE を推進する制度的政策的環境の確立を支えること、④ 国際的な取り組みの調整を確かなものとし、パートナーシップを強化し確立すること、である⁴。

ではなぜタスクフォースは SSE を重視するのか。このタスクフォースを構成するのは、前述のように、ILO や UNRISD のほか、国連食糧機関（FAO）、世界保健機関（WHO）、国連教育科学文化機関（UNESCO）など20の国連機関である。これらの諸機関をメンバーとし、さらには国際協同組合同盟（ICA）と社会的連帯経済推進大陸間ネットワーク（RIPESS）、モンブラン会議（MBM、現在は SSE International Forum に改称）をオブザーバーとして招請している。タスクフォースの認識によれば、この地球上で金融危機や気候変動が続いているだけでなく、貧困や不平等の拡大が一向に衰えず、これまでのような成長開発戦略が根本から疑問視されてきているのである。のみならず、これらの地球規模での問題に対して「これまで通りの普通のビジネス」（business as-usual）では対応できないのだとしている。このビジネスはポジション・ペーパーの文脈に照らせば営利企業と理解して大過ないであろう。従来の開発戦略も企業活動も対応できないとすればどうすればいいのかという疑問が生まれる。同ペーパーでは、「タスクフォースのメンバーやオブザーバーは、持続可能な開発に向けた経済・社会・環境での統合的アプローチに取り組むうえで、SSE が大きな可能性を持っていると信じている」と明言している。

他方、ポジション・ペーパーは次のような呼びかけもしている。「政府は SSE の潜在能力を理解するだけでなく、関係諸組織や取り組みの能力が奪われてしまうような政策環境や法的環境の下で、さらに言えば、民間企業との不平等な競争の場で

³ TFSSE, Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development: A Position Paper in the United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (TFSSE) (June 2014).

⁴ UNRISD, UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (TFSSE); Project from 2012 to 2014, <http://www.unrisd.org/tfsse>, 2015年4月23日アクセス。および、TFSSE, Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development; Executive Summary of a TFSSE Position Paper, Sep. 2014.

SSE が活動していることを理解することが重要である。SSE 組織レベルでの連帯や協力が国家を介在させた連帯や再分配と合致する必要がある。…近年ではいくつかの政府において、SSE 活性化のために、法律・政策・機構の大きな改革を行っている。」不利な条件下で活動することを余儀なくされている SSE の実情に照らし、公的なセクターによる SSE の支援だけでなく、両者のパートナーシップにまで高めていく必要性を説いている。

1991年に制定されたイタリアの社会的協同組合法にみる公共機関と社会的協同組合との契約関係や、2011年12月に制定された韓国の協同組合基本法の中の社会的協同組合規定での国家・地方公共団体との委託関係などを見てもわかるように、公的セクターと SSE との連携なしには社会問題の解決もむずかしい時代に入っていると言える。

3. 日本政府のスタンス

うえにみたように、タスクフォースは SSE に対する認識とその支援を各国政府に要請しているが、日本はこれに対してははっきりと逆向きの姿勢をとっている。それは国連における首相演説と一連の農協解体の動きに見ることができる。

日本の首相が2015年9月の国連総会で述べた決議採択歓迎の演説には大きな矛盾がある。2030アジェンダは日本が重視してきた要素を中核に据えているからその採択を歓迎するのであり、グローバル・パートナーシップの一員として日本はアジェンダの実施に最大限努力すると演説している⁵。この演説の中で、国が重視してきた要素として「人間を筆頭に、地球、繁栄、平和、パートナーシップと続く『5つのP』。そして、女性・保健・教育・防災・質の高い成長」を挙げている。ここで言われている「5つのP」はアジェンダの前文で国連が掲げたものであって、日本が独自に掲げたものではない。

だが、考えなければならないのは、その次の5つの要素である。55%を超える女性の非正規雇率や待機児童問題を挙げただけでも、女性が大事

にされてきたとは到底言えない。さらにいえば、少子高齢化の下での人手不足に対応するための外国人労働者受け入れの議論の前に、女性が共に働き活躍できる条件整備の方が急がれるし、その方がはるかに重要である。教育への公費の投入がOECD加盟国中最低だという事実を考慮すれば、教育を重視してきたなどとはとても言えないはずである。ましてや、原発再稼働によって質の高い成長が達成できるなど、どのような根拠に基づいて言えるのか、はなはだ疑わしい。このように、国連総会の場で堂々と掲げた要素は国民の望みを裏切って軽視してきた要素なのである。そうした矛盾を矛盾とも感じることなく、一国の総理大臣が国際社会の一員としてSDGs実現に最大限の努力をすると国際公約をしてしまった以上、後述のSDGs担い手の支援に「最大限の努力」を重ねなければ、国際社会への裏切りとなる。

他方、2014年は国連の国際家族農業年であったことは記憶に新しい。前述のポジション・ペーパーは国際家族農業年とも連動してSSEについて考えるのだというスタンスに立っている。すなわち、「ポスト2015開発アジェンダおよび2014国際家族農業年の輪郭に関わる2つの国連の議論に関連して、国連TFSSEのメンバーとオブザーバーは以下の必要性について強調しておく。①持続可能な開発におけるSSE企業・組織の役割の承認を高めること、②SSEの知識を推し進めSSEネットワークを強化すること、③SSEを促進する制度・政策環境創出を支持すること、④国際的な取り組みの調整を図ること、およびパートナーシップを生み出し強化すること」(前述のUNRISDの文書と同一の文言)である。国際家族農業年とSSEとは密接な関係の下にあるのだという認識が示されている。

しかしながら日本では儲かる農業を目指し、「障害となる農協」の解体へと踏み込んだことも記憶に新しい。だが、国際家族農業年のために出された国連世界食料保障委員会・食料保障栄養供給専門家ハイレベル・パネルの実証的・科学技術的答申によれば、「大規模農業と比較して、小規模農業が潜在的には効率的であることが幅広く報告さ

⁵ 外務省ホームページ参照。

れている」だけでなく、81か国の比較可能なデータ分析の結果、「大規模農業に比べて小規模農業が高い生産力を実現できることを示した重要な証拠」があるとしている⁶。そしてこの小規模農業は家族によって営まれているものであり、女性が重要な役割を果たしていると分析している。協同組合を解体し株式会社に転換することによって農地の集合化を図り、大規模農業に乗り出せば「儲かる農業」となるという論法は、持続可能な農業という観点とは真っ向から対立する。言い換えれば、一連の農協解体政策は、SDGsの第2番目に掲げられた「食料の安全保障と持続可能な農業」とは真逆の動きであり、首相の国際公約に反する動きである。当時のICAが日本政府に警鐘を鳴らしたのは、ただ単に協同組合潰しに反対というのではなく、以上のような背景による。

4. SDGsの担い手

先に見たように、タスクフォースは「持続可能な開発に向けた経済・社会・環境での統合的アプローチに取り組むうえで、SSEが大きな可能性を持っていると信じている」と言明しているが、さらに「21世紀初頭の社会の持続可能な開発という課題にとって核となる」8つの領域があり、これらの領域においてSSEがきわめて重要な役割を果たすとの認識を示している。それらの領域とは、人間らしい労働、環境問題、地域開発、都市と人間生活、女性、食料安全保障、健康、金融である。SDGsはこれら8つの領域において設定された目標であることは明らかである。したがって21世紀初頭においてSDGsを実現するうえでSSEは不可欠の存在となるのである。

しかしながら2030アジェンダでは必ずしもSSEが担い手だとは明言していない。SDGs実現のうえで民間セクターが重要な役割を果たすとし、民間セクターとは「零細企業から協同組合、多国籍企業まで、また市民社会組織、慈善組織」(パラグラフ41)だとしている。さらには「零細企業から協同組合、多国籍企業に広がる多様な民間セクター」(パラグラフ67)という表現もなされている。

したがって、重要な役割を果たす民間セクターがSDGsの担い手であると言ってよいが、なぜ多様な企業の中に協同組合のみが名指しで挟み込まれているのか、あるいは市民社会組織、慈善組織が取り上げられるのかという疑問が出てくる。残念ながら、2030アジェンダを読んでみてもわからない。この点がおそらくタスクフォースが懸念したことと重なるのであろう。SDGsの草案作成過程においてSSEに十分注意が払われていないのではないかという危惧である。

ではタスクフォースはSSEをどのように捉えているのか。言い換えれば、SDGsの担い手としてのSSEとは何か、である。タスクフォースは次のように述べる。「SSEは社会的に有用な明確な目的を持ち、また環境保護目的を合わせ持つことも多いさまざまな組織や事業体の財やサービスの生産に適用されるものである。これらの組織は、協同、連帯、倫理、民主的自主管理などの原則や実践によって導かれている。SSEに含まれるのは協同組合であり、またその他の組織形態として、社会的企業、自助グループ、コミュニティを基盤とする組織、インフォーマル経済で働く労働者の団体、サービス供給型のNGO、連帯金融などが挙げられる。」あるいは次のようにも指摘している。「SSEの領域に含まれる典型は多様な形態の協同組合である。」小稿の冒頭で協同組合陣営が静かなのはなぜであろうかと疑問を呈したのは、まさにこの点に関わったことであった。ともあれ、2030アジェンダの中に登場する協同組合、市民社会組織、慈善組織をSSEの象徴だと理解すれば腑に落ちる。2030アジェンダが言うSDGsの担い手は民間セクターであり、それは主として非営利分野でありSSEだと理解してよいであろう。

それは次の言辞をもっても追認できる。すなわち、SSEの特色は、「ここ数十年の間支配的であった利潤極大化アプローチでかつ企業主導型も多いアプローチとは対照的な開発モデルを指し示している。成長の恩恵がトリクルダウンするであろうこと、あるいは傷つきやすい人々を守るセイフティネットや環境保護のための技術的な解決策を想定するよりも、むしろSSEは、人々にとって

⁶ 国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル『家族農業が世界の未来を拓く』農文協、2014年。

不可欠のニーズに応じる包摂的なやり方で、先取的に資源や剰余を動員し再分配しようとしている。」

5. GSEF ビルバオ2018宣言

以上に述べてきた事柄、すなわち SDGs の主たる担い手は SSE だという点について、別の国際会議を通じて確認できる。それは、例えば2018年10月初めにビルバオ（スペイン）で開催された GSEF2018である。GSEF とは、Global Social Economy Forum の略称であり、2013年に韓国ソウル市で産声をあげた国際会議体である。翌2014年にソウルで開催されたのに続いて、2016年はモントリオール、そして2018年がビルバオである。いずれも社会的連帯経済の発展した都市として知られている。ソウルについては異論があるかもしれないが、当時の朴ソウル市長により2013年に「協同組合都市ソウル」宣言がなされている⁷。2020年にはメキシコシティでの GSEF 開催が予定されている。

GSEF の直接的な目的は、社会的（連帯）経済のベスト・プラクティスおよび公的セクターと社会的（連帯）経済との連携・パートナーシップの実践例について学び合い、社会的（連帯）経済に携わる人々や組織の国際的な連携を強化しようとするところにあると理解しているが、GSEF ビルバオ2018でも他の大会と同様、宣言が出されている。SSE に関わっては3点が強調されている。①2030アジェンダを成功裏に実践していくうえで SDGs の現地化が重要なこと、② SDGs の実現と持続可能で包摂的かつ弾力のある社会の創造に SSE が貢献していること、③ SSE が SDGs 達成の基礎であることの認識が国連諸機関や諸政府、市民社会の間で拡大していること、の3点である。

この宣言にもみられるように、SDGs と SSE と

が密接な関係にあることがわかる。言い換えれば、SDGs の担い手として SSE が大きな役割を果たしているとの認識が示されている。GSEF ビルバオでは、ILO などの国連機関や RIPESS などの国際 NGO との連携が図られる一方で、「持続可能な開発のための2030アジェンダの目標にみる社会的経済（Social Economy in the objectives of the 2030 Agenda for Sustainable Development）」というタイトルの分科会が3日間の会議の中で4回も設定されていたことがその証左でもある。

むすび

「アジェンダの実施に最大限努力」することが日本政府の国際公約である。うえに見たように、SDGs の主たる担い手が SSE であり、その典型が「多様な形態の協同組合」である。そうであるとするならば、これらの担い手を保護育成するための努力を最大限積み重ねなければならないはずである。例えば、お隣韓国にならって、協同組合基本法や社会的協同組合規定の制定、あるいは社会的企業育成法を通じた SSE の支援などが国際公約の努力にあたる。さらに言えば、「協同組合都市 TOKYO」宣言である。農協解体など言語道断であり、信じがたい公約違反である。

とはいえ、SDGs の議論をみても決して営利企業が排除されているわけではない。他方、GSEF の議論は公的セクターと SSE との連携・パートナーシップの形成である。であるとするならば、市場セクターと公的セクターのみを前提とする従来の二元論的発想から脱して、ここに SSE を加え、3セクター間の最良の連携、ベスト・ミックスを創り出すことが SDGs 実現の鍵となる。

（やなぎさわ としかつ、明治大学商学部教授）

⁷ GSEF について小稿では詳しく紹介する余裕はないが、次を参照されたい。丸山茂樹『共生と共歓の世界を創る—グローバルな社会的連帯経済をめざして』社会評論社、2017年。