

持続可能な開発目標への ガバナンスの統合

フランク・ビアマン、ケイシー・スティーブンス、スティーブン・バーンステイン、アーティ・グプタ、
ンゲタ・カビリ、蟹江 憲史、マーク・レヴィ、マンス・ニルソン、ラズロ・ピンター、
ミシェル・スコビー、オラン・R・ヤング

概要：

1. ガバナンスは持続可能な開発目標（SDGs）の中核要素であるべきだが、ガバナンスの主要な側面をSDGsに織り込むに当たっては複数の方法が存在する。SDGsに関する協議の大半は、独立したガバナンス目標を設定するか、又は問題別のその他の目標（例：貧困削減、水・食糧に関する目標）にガバナンスを織り込むかのいずれかを軸に展開されている。
2. 考慮すべきガバナンスの3つの側面は、良きガバナンス（意思決定プロセス及びその制度基盤）、効果的なガバナンス（持続可能な開発を達成する各国の能力）、公平なガバナンス（配分の成果）である。各側面の間には幾つかの共通点が存在するが、それぞれに個別の政治的取り組みが必要となる。ガバナンスをSDGsに完全に統合するには、目標やターゲットの策定に当たり3つの側面の全てを考慮することが重要である。
3. SDGにガバナンス目標を独立して設定する場合、ポスト2015開発アジェンダにガバナンスの3つの側面を包括的に盛り込む上では最高の機会となる。しかし、その場合、個別問題への対応を目的に組成された既存のガバナンス指標及びアクター集団の存在を背景に、良きガバナンスが効果的なガバナンス及び公平なガバナンスより優先されるといふリスクは残る。
4. 一方、ガバナンスを問題別の目標に統合する場合は、異なるガバナンス制度がいかに当該成果に影響を与えるかについて既存の政策経験を基盤とすることができる。こうした強みは重要であるものの、同方法でガバナンスを達成するにあたっては十分な包括性を確保できない可能性は高くなる。SDGsのあらゆる問題に対する創造的かつ野心的なガバナンスターゲットを推進するにあたっては、これらの制限を認識することが重要となる。



ガバナンスの重要性

ガバナンスは、持続可能な開発（SDGs）及びポスト2015開発アジェンダを構築する上で不可欠な役割を果たす。ガバナンスの重要な側面が組み込まれていないミレニアム開発目標（MDGs）と比べ、SDGsは数多くの機会を提供してくれる。持続可能な開発におけるガバナンスの重要性は繰り返し強調されてきた。例えば、国連環境計画（UNEP）が組織した包括的なフォーサイトプロセスでは、「地球の持続可能性の問題に対するガバナンスの調整」が地球環境にて最も緊急を要する新規課題だと著者らが指摘している。同様に、2014年国連開発計画（UNDP）報告書では、SDGsにおける「（経済、社会、環境の）柱をサポートする上でガバナンスの質が必要不可欠な役割を果たす」と論じられている（UNDP 2014）。

同文書では、ガバナンスは目的志向で権威ある社会プロセスの主導力と定義されている。これには、複数のレベルで発生する政府及び非政府主体（市民社会、行動ネットワーク、パートナー、民間企業等）の活動が含まれる。SDGsにおいては、国家及び地方レベルでの実施が開発アジェンダの成功もしくは失敗を決定づける要素となる。ガバナンスは世界及び地域を含む全レベルにおいて重要であるが、本ポリシーブリーフでは、開発アジェンダの成功の是非を大きく左右する国家及び地方レベルでのSDGsの実施に焦点を当てる。

ガバナンスは良好な成果を収める上で必要不可欠であるが、これをいかにSDGsに織り込むか又は織り込むべきかについては未だ不明瞭な状態にある。国連有識者ハイレベル・パネルは、ガバナンスは独立した目標とするのが最適であり、これが「追加的な選択肢ではなく、ウェルビーイングの中核要素として平和及び良きガバナンスを認識するための根本的転換」に貢献すると主張している（UN 2013、SDSN 2013も参照）。代替的な方法（相互排他的ではないが）として、水、食糧、ジェンダー等の問題別の目標にガバナンスに織り込むことも可能である（TST 2014）。ガバナンスの統合に関してはその他の選択肢も議論されている。その一例が、「実施方法」の明確化に伴う原則やガイドラインを介し、ガバナンスの懸念点をSDGsの「実施方法」及び資金調達の問題に関連付けることである（Lucas et al. 2014）。

本ポリシーブリーフでは、ガバナンスの3つの側面（良きガバナンス、効果的なガバナンス、公平なガバナンス）を特定するとともに検討する。互いに相反し合うものではないが、これら3つの側面には個別の政治的取り組みが必要であると我々は主張する。独立した目標とするか、問題別の目標に織り込むかを問わず、これらの側面をSDGsに統合するにあたっては制約と機会の双方が存在する。

良きガバナンス

良きガバナンスは、概して規則策定のプロセス及び制度基盤に関連する一連の定性的な特徴を意味し、参加の強化、透明性、

重要なアクターグループ及び幅広い定量的指標で支えられる「良きガバナンス」が、効果的もしくは公平なガバナンスを犠牲にしてSDGガバナンス・アジェンダを占有しないよう徹底することが課題となる。

説明義務、国民による情報入手等の価値を包含する。さらに、汚職対策、基本的人権及び法の支配の確保にも寄与する。通常、こうした価値は西洋の自由民主主義的な政治制度と関連付けられるが、多様な政治的背景を持つ既存の国家制度下において導入される事例が増えている（Overseas Development Institute 2013）。

良きガバナンスは、国際開発援助の分野での利用を背景に議論的となっている用語である（Best 2014）。発展途上国は、援助のコンディショナリティとして良きガバナンスのターゲット及び指標が利用されることについて懸念を示している。SDGsの策定を機に、これらの懸念を考慮したターゲット及び指標を創造的に構築するチャンスが到来している。

良きガバナンスの異なる側面を評価するにあたり、多様な指標を利用することができる。これら指標は、アドボカシー団体、シンクタンク、経済研究機関、多様な国際機関によって作成されたものである。指標に各組織のバイアスが反映されるという可能性はあるものの、SDGsに盛り込むガバナンス原則を検討する上で、これら組織の指標開発手法及び経験は大変有益となる。ターゲット又は指標レベルでガバナンスにダッシュボードやメニュー手法を採用する等の創造的なアプローチを通し、各国は良きガバナンスに対する強靱かつ多角的な手法を自己設計することができる（脆弱国7カ国の取り組み及びPOST2015/UNU-IAS ポリシーブリーフ#1：地球システムの課題及び持続可能な開発目標に向けた重層的アプローチを参照）。一般原則の策定後、ターゲット及び指標群を国家及び地方の状況に合わせてカスタマイズすることが可能となる。

効果的なガバナンス

効果的なガバナンスは、公共政策の問題解決及び効果的な規則実施に向けた制度の能力に焦点を当てたものである。21世紀における重大な課題には、持続可能な開発及び惑星管理に関する長期計画に従事して、地球システムのガバナンスに関する相互に関連する問題に対処するための諸制度の能力向上が含まれる。これらは開発努力のあらゆる時点で各国が共

有する課題である。

同課題に関するこれまでの議論は「実施手段」又は法の支配の問題に限定されてきた。しかし、効果的なガバナンスをSDGsに織り込んでいくには、こうした議論の垣根を超える必要がある。政府開発援助、技術移転、良好に機能する問題別の制度（例：水管理委員会）は、すべて効果的なガバナンスにとって不可欠なものである。さらに、各国が直面する相互に関連する問題に対処する上で能力の構築及び、将来を見越した長期的な計画が必要となる。

良きガバナンスで利用される複数の指標とは異なり、「普遍的に受け入れられている国家レベルの行政及び法的能力の測定方法は存在しない」（Hulme, Savoia and Sen 2014）。ガバナンス能力との関連性が高い代理指数の利用を提案する者もいる（例：5歳未満の死亡率。Andrew, Hay and Myers 2010を参照）。その他には、ガバナンスの質及び公共サービスの提供に対する人々の印象を測定する調査に基づいたアプローチや、中央銀行のストレステスト（世界銀行及び20の主要経済国が作成）を幅広い公的機関に導入・拡充することも選択肢として挙げることができる。さらに、ターゲットに向けた進捗状況の測定方法としてロードマーカー指標を利用することも検討できる。これは定量的改善の実現ではなく、特定プロセスの実施を国家に要請するものである。こうしたロードマーカーは、SDGs達成に向けたアジェンダ設定に対する開かれたプロセスの実施、公共政策制度のストレステストの提供、実績の透明性を徹底するための検証又は監査制度の設置を政府に奨励するものである。これは、MDGsにおける民主的ガバナンスに向けた自主的な取り組みにおいてモンゴルが実施した手順と類似している（UNDP-モンゴル2009）。

公平なガバナンス

ガバナンスに関する議論から平等問題を切り離すことはできないというのが我々の見解である。公平なガバナンスは、法の支配の平等な適用、社会の富及び機会の配分の双方に関連するものである。社会全体における不平等削減を目指した目標の設定も可能だが、極度な経済的不平等（Doyle and Stiglitz 2014）の削減に焦点を当てる必要がある。公平なガバナンスは、国家レベルでの不平等対策に加え、国連を含む国際的な政治経済システムの改革を追及することでもある。

不平等問題の一つである経済的な不平等については、現在、幾つかの測定手段を活用することができる。国家レベルの所得及び富の分配を測定するジニ係数は、最も広範に利用されている手法の一つであるとともに、唯一の指標となっている。

例えば、国内の民族グループに対する公的資金の不平等な分配を評価する際には新たな指標の開発が必要となり得る。その他の目標（水安全保障あるいは良きガバナンス等）の公平な進展を評価するための測定手法も必要である。

ガバナンス及びSDGs

これら3つのガバナンスの側面をSDGsに織り込む必要性に鑑み、独立したガバナンス目標の設定もしくは、問題別のガバナンスの統合のいずれかを採用するにあたり検討すべき主要な問題は何か？

独立した目標として設定するか、問題別の目標に織り交ぜるかを問わず、ガバナンスの統合に向けた野心的かつ創造的な取り組みが各アクターの直面する問題や機会を理由に頓挫することがあってはならない。

SDGsに独立した目標としてガバナンスを設定する手法では、これら3つの側面を包括的に盛り込む上で最高の機会が得られるだろう。独立した目標では、ガバナンスの異なる構成要素に特定のターゲットを設定することができ、ガバナンスの全体的な改善に焦点を当てることも可能となる。

また、ガバナンスに対する注目が集まることで、これが既存の制度の前向きな変化を促す決定的なツールとなる可能性もある。ここでの課題は、重要なアクターの集団の支持があり、幅広い定量的指標で裏付けられる「良きガバナンス」が、効果的あるいは公平なガバナンスを犠牲にして、SDGガバナンスアジェンダを占有しないよう徹底することである。公平性は良きガバナンスの主要側面における重要な前提条件である。その他の懸念点としては、国家が重要なターゲットや指標の策定もしくは利用を否定した場合に、独立した目標が効果をなさないという可能性が挙げられる。

問題別のSDGsにガバナンスを織り交ぜる手法では、調整の取れたターゲットや指標の策定により、広範なガバナンス・アジェンダの特定の側面を進展させる機会が生まれる可能性がある一方、十分な包括性を確保できないという可能性もある。こうしたターゲットの成功には、個別の問題領域における既存の経験とネットワークを基盤とすることが肝要である。例えば、水ガバナンスについては、過去10年間で地方水管理委員会及び国際委員会において最適なガバナンス戦略に対する理解が大幅に改善されている。しかし、その他すべての問題に対して一様に同水準の経験やネットワークが存在するわけではない。こうした問題別の格差を解消するため、実施、監視、年次報告に焦点を当てた問題全体を網羅するガバナンス・ターゲットを盛り込むことも可能かもしれない（SDSN 2013）。ただし、各目標に「コピー＆ペースト」の用語を

使用しないことが政治的な課題となる。使用する用語は、ガバナンス及び能力を改善する厳格な取り組みを反映したものでなければならない。そうすることで、特定の地域もしくは類似の問題に直面する場所（沿岸大都市など）向けに、あるいは「実施手法」の一部として関連するターゲットを適切に設定することができる。

独立した目標として設定するか、問題別の目標に織り交ぜるかを問わず、ガバナンスの統合に向けた野心的かつ創造的な取り組みが各アクターの直面する問題や機会を理由に頓挫することがあってはならない。国家又は地方レベルでSDGsを実施するにあたっては、ガバナンスの全側面に配慮することがより大きな成功を実現するのに役立つ。

参考文献

- Andrews, Matt, Roger Hay & Jarrett Myers 2010. "Governance Indicators Can Make Sense: Under-five Mortality Rates are an Example." Harvard University. Available from: <http://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?id=541> (Accessed 5/1/2014).
- Best, Jacqueline 2014. *Governing Failure: Provisional Expertise and the Transformation of Global Development Finance*, London, Cambridge University Press.
- Doyle, Michael & Joseph Stiglitz 2014. "Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015-2030." *Ethics and International Affairs*. Available from: <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030/> (Accessed 5/1/2014).
- g7+ 2012. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding- Working Group on Indicators. Available from: <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2012/12/progress-report-on-fa-and-indicators-en.pdf> (Accessed 5/1/2014).
- Hulme, David, Antonio Savoia & Kunal Sen 2014. *Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda*. ESID. Available from: <http://www.effective-states.org/working-paper-32/> (Accessed 5/1/2014).
- Lucas, Paul L., Marcel T. Kok, Måns Nilsson & Rob Alkemade 2014. "Integrating Biodiversity and Ecosystem Services in the Post-2015 Development Agenda: Goal Structure, Target Areas and Means of Implementation." *Sustainability*, 6, 193-216.
- Overseas Development Institute 2013. *Are We Making Progress with Building Governance into the Post-2015 Framework*. ODI. Available from: <http://www.odi.org.uk/publications/7295-progress-governance-post-2015-millennium-development-goals-mdgs> (Accessed 5/1/2014).
- Overseas Development Institute 2014. *Governance Targets and Indicators for Post-2015: An Initial Assessment*. ODI. Available from: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8789.pdf> (Accessed 5/1/2014).
- Sustainable Development Solutions Network 2013. *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the UN Secretary-General*. Available from: <http://unsdsn.org/resources/publications/an-action-agenda-for-sustainable-development/> (Accessed 5/1/2014).
- Sustainable Development Solutions Network 2014. *Indicators for Sustainable Development Goals—Draft for Public Consultation*. SDSN. Available from: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/140214-SDSN-indicator-report-DRAFT-for-consultation3.pdf> (Accessed 5/7/2014).
- TST (Technical Support Team) 2014. *TST Issue Brief: Conflict Prevention, Post-conflict Peacebuilding and the Promotion of Durable Peace, Rule of Law and Governance*. UNDESA. Available from: http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2639Issues%20Brief%20on%20Peace%20etc_FINAL_21_Nov.pdf (Accessed 5/1/2014).
- UNDP-Mongolia 2009. *Millennium Development Goal 9 Indicators and the State of Democracy in Mongolia*. UNDP. Available from: http://gaportal.org/sites/default/files/mdg9_report_mongolia10.pdf (Accessed 5/1/2014).
- UNDP (United Nations Development Programme) 2014. *Discussion Paper: Governance for Sustainable Development—Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*. UNDP. Available from: <http://www.worldwewant2015.org/node/429902> (Accessed 5/1/2014).
- UNEP (United Nations Environment Programme) 2013. *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development, the Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*. UNDESA. Available from: http://www.un.org/sglmanagement/pdf/HLP_P2015_Report.pdf (Accessed 5/1/2014).

持続可能な開発目標へのガバナンスの統合

POST2015/UNU-IAS ポリシーブリーフ#3

Copyright © United Nations University, Project on Sustainability Transformation Beyond 2015 (POST2015) and the Earth System Governance Project, 2014
本出版物は、著者の個人的な見解を示すものであり、必ずしも国連大学、東京工業大学あるいは地球システムガバナンスプロジェクトの見解を反映するものではありません。

発行：国際連合大学サステイナビリティ高等研究所（UNU-IAS）、東京、日本
東京工業大学、東京、日本
地球システムガバナンスプロジェクト、ルンド、スウェーデン

本日本語版は仮訳であり、引用等正式な利用には英語版をご参照ください。

Please use the English version for reference and citation.

原文編集：Reed Evans, reedevans.re@gmail.com

翻訳：株式会社アーバン・コネクションズ

校正：山田高敬

デザイン及びレイアウト：株式会社野毛印刷社