

ガバナンス、国連及び SDGsの一貫性

スティーブン・バーンステイン、ジョイータ・グプタ、スタイナー・アンドレセン、ピーター・M・ハース、
蟹江 憲史、マーセル・コック、マーク・A・レヴィ、ケイシー・スティーブンス

概要：

1. 持続可能な開発目標（SDGs）の制度及び慣行への効果的な統合、活動の調整、実施に向けたリソース調達には適切な組織的支援が必要となる。この実現に向け、持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム（HLPF）が主導的な「指揮者の指揮者」の役目を担うことができるが、これには高官級の参加、南北対話における革新的な手順、国連内外の「仲介機関」との連携が必要となる。
2. 監視及び検証プロセスは、説明責任の徹底、各国及びステークホルダー間の学習支援、実施プロセスの推進には不可欠である。検証プロセスは科学に基づく体系的かつ多角的なもので、国家、国際機関、準国家主体及びネットワークのコミットメント及び行動を重視した手順とすべきである。国連総会（UNGA）のもとで4年毎に実施されるHLPF会合では、新たな知見の入手に伴いSDGsの経過的な修正又は変更を検討することができる。
3. HLPFが策定した国家の持続可能な開発の進展に向けた国家主導の相互検証制度は、メガシティや水不足の問題に取り組む国々等、共通性のある課題を中心に構築することが可能である。こうした制度では、特定の目標のみに焦点を当てるのではなく、より体系的な検証を行うことが可能となる。同制度を通して、実施プログラムに対するSDGs及びターゲットの主流化や他のステークホルダーによる未対応の分野に対するしかるべき注力等、国際機関の進捗状況を検証することもできる。同検証制度は、広範な検証及び説明責任制度の結節点として見なされるべきである。
4. 科学と政策の相互作用を改善することを目的とするHLPFに新たに委任される持続可能な開発に関するグローバル報告書（国連及びその他の主体による評価及び検証をまとめたもの）については、単に異なる検証結果の寄せ集めではなく、メタ科学パネル等の監修に基づき、実施格差の解消や因果関係及び移行方法の特定に必要となる知識を集約するべきである。
5. SDGsのガバナンスは、政府、準国家組織、パートナーシップ、行動ネットワーク等の多様な主体を含む異なるレベルでの活動及びリソースの動員を念頭に設計されるべきである。持続可能な開発に向けた説明義務、責任、一貫性、長期投資の推進能力を徹底するため、実施方法の多様性については国家主導のメカニズムに基づいて均衡を図る必要がある。



一貫性のあるガバナンス

持続可能な開発目標（SDGs）は、持続可能な開発における経済、社会、生態系の側面を網羅した体系的な課題に対処するものである。本シリーズのポリシーブリーフ#1では、この目的達成に向けた目標設計の要件を概説している。我々は、全ガバナンスレベルにおける重層的かつ差別的なターゲットの策定、サイロ化されたセクター間の相互連関を図るためのSDGs枠組構築等を提案している。国家の能力や現状に完全に適合するかたちでSDGsを導入する場合においても、その目的を制度や慣行に織り込む上での適切な制度枠組が必要となる。

こうした制度面の対応は、既存の国際機関又は準国家機関がその特定領域に注力し、その使命に向けたアイデアを考案するにあたって、ハイレベルでの目標設定プロセスに立脚するガバナンスの受諾に消極的になる傾向にあることから、手強い作業となることが予想される。連携への呼びかけは、脅威として受け止められることすらある。よって、優れたガバナンスには適切に構築されたSDGsのみならず、必要なリーダーシップ、合法性、調整、検証制度、専門性及び能力構築を支える、整合性の取れた制度枠組、並びに実施支援に向けた十分なリソースが必要となる。こうした観点に基づく我々の提案は以下のとおりである。

持続可能な開発におけるリーダーシップ及びハイレベル政治フォーラム

20年間の経験から把握できるように、国際的なガバナンス制度に持続可能な開発の3つの側面を統合する試みには、政治的リーダーシップとサイロ化されたセクター間の相互連関を図るための優れた制度が必要となる。ジェンダー等の分野横断的な懸念を国際機関において主流化するという最近の動きからも教訓を得ることができる。同事例では、国連女性の地位委員会の政治的主導により、ジェンダー平等に従事する国連機関を統合して「国連ウィメン（UN Women）」が設立され、国連システム内の内部運営におけるジェンダーの主流化が推進された。国連ウィメンは、プログラム実施及び開発成果における主流化に関する国連カントリーチームの実績指標や報告を含む、強固な説明責任制度を支援している（UN 2013a, Box 9）。対照的に、主要執行理事会（CEB）及び（一貫性のあるプログラム実施を目指した）国連の「Delivering as One」イニシアチブの構築をはじめとする機関連携制度改革は、政治的リーダーシップの欠如により持続可能な開発の主流化という面では主だった進展を遂げていない（Evaluation Management Group 2012）。例えばCEBは、環境管理グループの主導下で失速した国連環境社会持続可能枠組（UN-wide Environmental and Social Sustainability Framework）の実施に苦労している。「Delivering as One」のパイロット段階の報告では、ジェンダー平等に向けた成功が限定的に見受けられるものの、環境及び開発プログラムの統合に必要な調整及び整合性は実現していないことが指摘されている。こうしたことから、リオ+20成果文書「我々が望む未来」において、統合、実施、整合性に対する多くの要求（各々53、135、25回）がなされてい

ることは不思議ではない。これらは、リオ+20からの主要な制度面の成果である持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム（HLPF）の中核的な使命となっている（UNGA 2012）。

HLPFは、国連システムにおけるSDGs活動の監視、検証、執行を担う主導的な機関となることができる。さらに、必要な政治的リーダーシップ及び国際レベルでの執行と、幅広い官民の各主体から多角的なレベルで活動及びリソースを動員しなければならない現実とのバランスを図る責務も担う。また各国及びステークホルダーの、政策、優先順位、関連ターゲットに対する当事者意識を促進しつつ、国際的なリーダーシップを発揮しなければならない。

HLPFは直接的な権限やリソースをほとんど有さない機関として設立された。「指揮者」とは、まさに同機関が担うリーダーシップに適したメタファーであり、HLPFは国家が統合的に諸政策の管理、調整、統合を試みる上での指針的基盤を提供する。Abbottら（2014）はガバナンス戦略としての指揮者の役割について、仲介機関を介して間接的に従事し、各主

HLPFは、・・・細分化された制度内での調整役を担う指揮者の指揮者の役割に資する必要がある。

体の指導及び支援においては主にソフト面の影響に依拠する、と説明している。これは容易な任務ではない。SDGsにおける取り組みが予定されている特定の問題領域にて既に活躍している数多くの指揮者（国連機関、国際金融機関、

世界貿易機関（WTO）、G20、「エブリウィメン・エブリチャイルド（Every Women Every Child）」及び「サステナブル・エネルギー・フォー・オール（Sustainable Energy for All）」をはじめとする「行動ネットワーク」等）の中に突入していかなければならないからである。

したがって、HLPFは、非建設的な縄張り争いや競争意識を増幅することなく、細分化された制度内での調整役を担う指揮者の指揮者の役割に資する必要がある。

HLPFは持続可能な開発委員会から効果的な改組を遂げたが、同前身機関の経験から得た教訓に基づき、成功への3つの条件が特定されている（Bäckstrand et al. 2012; Stakeholder Forum 2012; UN 2013b）。

第一に、HLPFは、環境あるいは開発分野のみならず金融、産業、貿易分野の世界的な指導者や閣僚を魅了すべくその独特のハイブリッド構造（国連総会（UNGA）のもとで4年毎に開かれる首脳級会合、並びにそれ以外の年における国連経済社会理事会（ECOSOC）のもとで開催される閣僚級会合への参加）の強みを活用しなければならない。

第二に、公平で整合的かつ包括的な対応を促進しつつ、持続可能な開発に関して強まる南北の不調和に対応するフォーラムを提供しなければならない。人口及び消費の増大に伴うエネルギー及びリソースへの需要増加により同対立が深刻化す

る可能性がある。未対応のまま放置すれば、国家又は民間主体による土地、水、鉱物の秘蔵、資源のセキュライゼーション（安全保障問題への転換）、完全な領土主権に対する主張が進み、経済力をもって資源の独占化に走るという可能性もある。

第三に、HLPFは、国連システム、ブレトンウッズ体制、WTOに適用される体系的な規範及び制度の整合性を改善する目的で策定された政策の運用を優先すべきである。その例として、開発に向けた資金調達、技術革新及びその普及、環境商品及びサービスの市場アクセスの促進が挙げられる。HLPFの委任は関連機関の直接的対話を奨励しているが、CEB及びECOSOCの年次共同会合を媒介とする既存の連携の強化と重視、あるいは新しい連携方法の創出をも実施していく必要がある。

HLPFが、ECOSOC、開発協力フォーラム、国連開発グループに影響を与え、国連システムの政策展開や実施を調整しようと試みるならば、早期段階でその地位及び合法性を確立することが重要となる。そうすることで、国連－水、国連－エネルギー、国連－海洋をはじめとする特定の体制、あるいはSDGsの個別問題に取り組むその他の機関との連携体制にも、HLPFの影響を及ぼしていくことが可能となる。同様にHLPFは、SDGsの進展を制限する機関連携の障壁に対する政治的指針を提供しつつ、問題解決のフォーラムとしての役割を果たすこともできる。

直接的なガバナンス機能： 科学、監視、検証

ミレニアム開発目標（MDG）時代からの主たる教訓は、説明責任、学習推進、実施プロセスに圧力を加える上で、監視及び検証プロセスが不可欠であるという点である。こうしたメカニズムは、効果的なSDGsに求められる最も困難かつ直接的なガバナンス機能である。

SDGsの監視制度は、制度内の複数の構成要素やプロセスの間の体系的な変化やリンク（例：農業強化を監視する際の食糧、水、雇用、エネルギー）、地理的距離を超えたリンク、異なる利益や視野を理解するステークホルダー間のリンクの徴候を敏感に察知できる組織的構造を有していなければならない。こうした監視活動は、単独の組織にとってはコストが高くなりすぎるため、複数のソースから情報を集約及び統合し、開かれた学びの精神に基づき相互調整を図ることのできるメカニズムを配備しなければならない。

既存の多様な科学パネル又はSDGsの各問題の対応を担う世界各地の科学パネルからの知見を統合するメタ科学パネルを設置することも提案されている。こうしたパネルは、持続可能性の課題に影響を与える知識格差を特定し、持続可能性の脅威の台頭に早期警告を行う責務を担うことができる。さらに、科学と政策の相互作用の改善に向けたHLPFへの委任事項の一つである「持続可能な開発に向けたグローバル報告書」を監督ないしは、少なくともこれに重大な知見を提供することも可能である。科学パネルから得られた有益な知識が効果

的な政策実施に役立ったという研究結果もある（Haas and Stevens 2011）。移行時の課題に役立つ科学及び革新システムの開発、並びに文脈に即した助言の提供は、それ自身が政策実施と能力構築にとっての重要な要素としてSDGsに反映されるべきである。

持続可能な開発の進捗及び計画に関する国家主導の相互レビュー（HLPFの委任として、2016年に年次閣僚級レビュー（Annual Ministerial Review（AMR）を改編）は、広範なシステム内における中核的かつ唯一の結節点となる。同レビューでは、国家レベルの持続可能な開発に向けた計画を基準値として利用し、プロセスの一環としてその他のレビューから情報を集約することができる。AMRの経験から、重層的かつ差別的なターゲット及び指標の策定に伴い、参加へのインセンティブ及び支援の創出、学習機会の重視、比較可能な手法の利用が肝要であることが理解されている（ポリシーブリーフ#1を参照）。これらは、比較可能な評価制度の構築を可能とし、ターゲット達成における格差の特定に寄与し、実施活動及び手法の是正及び統合に対する要求につながる可能性がある。

体系的なAMRは、共通の課題を軸に構築することができる

多様なガバナンスレベルでの持続可能な開発に関する関与や活動についてステークホルダーに情報提供を行うべく、地域委員会、国家、州、地方自治が技術的ないし科学的なデータを作成支援又は入手することでSDGsの実施を強化することができる。

（例：脆弱な海岸地帯を有するメガシティへの対処に取り組む国々、水不足に悩む国々）。AMRは特定の目標に焦点を当てたのではなく、学習機会の最大化と体系的な評価を目指して「関連機関」の間で実施される。国際機関についても、自らの実施プログラムに対するSDGs及びターゲットの主流化、並びに他のステークホルダーが未対応の分野に注ぐべきしかるべき注意等、その進捗状況の検証を受けるべきである。

より広範囲な教訓としては、監視及び検証プロセスを多角的なものとし、新たな持続可能な開発に向けたグローバル報告書（多様な国連機関及びその他主体による評価及び検証をまとめたもの）を採用することである。同報告書では、単に異なる報告を寄せ集めるだけではなく、実施格差の解消に必要な知識の集約にも焦点を置くべきである。単に、進展がないか、もしくは問題が見受けられる活動を特定するだけではなく、因果関係に関する新しいデータの入手や移行ルートの特定期間にもつながるものと期待されている。

検証プロセスは、交流及び学習を推進するものでなくてはならない。例えば、4年毎に国連総会のもとで開催されるHLPF会合では、新たに入手された知見からSDGsの修正又は変更を検討することができる。

SDGsを前進させるには、継続的な起業精神及び安定かつ予

測可能なリソース調達が必要となる。さらに、多様なガバナンスレベルでの持続可能な開発に関する関与や活動についてステークホルダーに情報提供を行うべく、地域委員会、国家、州、地方自治が技術的ないし科学的なデータを作成支援又は入手することで、SDGsの実施を強化することができる。

実施手法の確保

市場のサプライチェーンにおける非国家的な持続可能性基準の設定者を含む、パートナーシップ、行動ネットワーク、あるいは越境的主体も不可欠なアクターとなる。リオ+20以降に得られた1400件の自主的なコミットメントは、SDGs実施に向けた財源又はその他のリソースの大半を占めている。しかし、リオ+20後のコミットメントとして言及された6360億ドルという額は既存と新規のコミットメントを区別するものではなく、こうしたコミットメントが将来的なSDGsと適合することを裏付ける説明責任のメカニズムも存在しない。

MDG時代におけるパートナーシップの経験から、組織的な検証メカニズム、及び実績測定のための明確かつ定量的なベンチマークの欠如が、効果のばらつきを招いたことが明らかとなっている (Bäckstrand et al. 2012: 133-141)。さらに、パー

トナーシップによる「体系的な変化推進の実績は芳しくなく、特定の成果や短期的もしくは定量的な成果を重視したパートナーシップは、長期的開発の推進に不可欠な長期投資からの資金調達を妨げる可能性がある」。さらに、パートナーシップが「個別の平行構造」を創出した場合、各国の当事者意識が損なわれるリスクがある (UNTT 2013: 8)。第三者による自主的なコミットメントの検証は有益であるが、一貫性と説明責任を徹底するためには、HLPFの検証制度に統合するべきである。

政府のコミットメント、長期投資、新しい資金源なしにSDGsを成功裡に実施することはできない。貧困及びその他の国際的な問題に対処する上で、OECD開発援助委員会 (DAC) 加盟国、及び非西洋援助国からの政府開発援助は重要であるが、民間投資の開発融資、NGO及び基金からの支援、国内資金の動員に対しても依存度を増す必要がある。投資については、持続可能な開発全般、特に低炭素技術、グリーン成長、インフラ開発に焦点を当てるのが肝要である。リスク報酬比率及び長期のタイムフレームという観点から、多くの長期投資家が「投資対象外」と以前より見なしてきた包括的な開発に対する投資も確保していかなければならない (ECOSOC 2013)。

参考文献

- Abbott, Kenneth W., Philipp Genschel, Duncan Snidal & Bernhard Zangl, eds. 2014. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bäckstrand, Karin, Sabine Campe, Sander Chan, Ay em Mert, Marco Schäferhoff. 2012. "Transnational Public-Private Partnerships." In *Global Environmental Governance Reconsidered*. Edited by Frank Biermann and Philipp Pattberg. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 123-147.
- ECOSOC. 2013. Summary by the President of the Economic and Social Council of the special high-level meeting of the Council with the Bretton Woods institutions, the World Trade Organization and the United Nations Conference on Trade and Development (New York, 22 April 2013) (A/68/78-E/2013/66). Available from: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2013/66&Lang=E (Accessed 6/14/2014).
- Evaluation Management Group. 2012. Independent Evaluation of Delivering as One: Summary Report. New York: United Nations.
- Haas, Peter M. and Casey Stevens. 2011. "Organized Science, Usable Knowledge and Multilateral Environmental Governance." In *Governing the Air*, edited by Rolf Lidskog and Göran Sundqvist. Cambridge, MIT Press, pp. 125-161.
- Stakeholder Forum. 2012. *Review of Implementation of Agenda 21 and the Rio Principles: Synthesis*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- UN. 2013a. "Report of the Secretary-General on Mainstreaming of the Three Dimensions of Sustainable Development throughout the United Nations System." UN General Assembly and ECOSOC. 8 May. Advance Unedited Copy. A/68xxx-E/2013/xxx. Available from: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1799sgreport.pdf> (Accessed 6/14/2014).
- UN. 2013b. "Lessons Learned from the Commission on Sustainable Development: Report of the Secretary-General." UN General Assembly. A/67/757. 26 February 2013. Available from: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/757&Lang=E (Accessed 6/14/2014).
- UN. 2008. Partnerships for Sustainable Development – Report of the Secretary General. E/CN.17/2008/1. Commission on Sustainable Development. Sixteenth Session, 5-16 May. New York: Department of Economic and Social Affairs.
- UNGA. 2012. "The Future We Want." Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil. 20-22 June. 19 June 2012. A/CONF.216/L.1 adopted by the UNGA in Resolution 66/288, 27 July 2012.
- UNTT (UN Task Team). 2013. *A Renewed Global Partnership for Development*. Available from: http://www.un.org/en/development/desa/policy/unttaskteam_undf_glob_dev_rep_2013.pdf (Accessed 6/14/2014).

ガバナンス、国連及びSDGsの一貫性

POST2015/UNU-IAS ポリシーブリーフ#4

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、 Lund、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