

持続可能な開発のための教育（ESD）における ステークホルダー連携

—— 先行研究レビューに基づく分析枠組みの検討 ——

早 川 有 香

Stakeholder Collaboration in Education for Sustainable Development

— Considering the Analytical Framework based on the Literature Review —

Yuka HAYAKAWA

はじめに

持続可能な開発のための教育（Education for Sustainable Development: ESD）は、多様化する現代社会の諸問題を自分事として捉え、解決に向けた行動につなげるための価値観や知識、スキル、態度などの醸成を目的とする取組であり、国連教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）により推進されてきた。ESD は、環境や開発、平和、国際理解など様々な分野を含む学際的な教育である以上に、持続可能な社会形成を担う人材を養成するという意味で超学際的であり、その実施においては、教育機関のみならず、多様なステークホルダーの関わりが極めて重要になる。

このように、多様なステークホルダーが ESD に関わることの重要性は認識されてきたが、異なるステークホルダーが ESD に関与し、円滑に取組を推進していくためには、どのような仕組みが必要になるのだろうか。また、ESD が企図する新しい教育を実現していくためには、ステークホルダーが ESD の担い手として主体的かつ継続的に取組に関わるような連携の形態、すなわち協働を可能とする協力体制が肝要となるのではないだろうか。

本稿では、ESD におけるステークホルダー連携及び協働について調査するための分析枠組みを検討する。第一に、ESD におけるステークホルダーの関わりに関する傾向を概観する。第二に、ステークホルダー間の連関性や協働を可能とする仕組みについて考察を深めるために、ガバナンスに関する先行研究に基づき、分析枠組みを検討していく。

1. ESD におけるステークホルダーの関わり

前述のとおり、ESD は持続可能な社会を創造していくための社会変革を担う人材育成を目的としており、その実施においては知識習得型の教育から社会課題解決型の教育への大きな転換が求められていると言える。実社会とのより密接な関わり合いを通じて、諸課題に対する知見を深めるだけでなく、解決に向けた行動に結びつけていくための価値観や態度の醸成や思考力の向上、スキルの習得などが期待されている。こうした ESD の目的を達成していくために、教育機関間の連携のみならず、非教育セクターのステークホルダーも ESD に関与していくことが重要とされている。

これまでの国際合意においても、例えば 1997 年の「環境と社会に関する国際会議：持続可能性のための教育とパブリック・アウェアネス—サロニキ宣言」では、持続可能性の実現に向けた行動様式及びライフスタイルの変化には適切な教育と意識啓発が不可欠であり、そのためには政府のみならず、学者、企業、消費者、非政府組織（Non-governmental Organization: NGO）、メディア等による集団的な学びのプロセス、パートナーシップ、参加の平等、継続的な対話が求められている。また、2009 年の「ESD-UNESCO 世界会議（DESD 中間会合）」で採択された「ボン宣言」においては、訓練や職業教育、職場学習への ESD の統合に向け、市民社会、公的セクター、民間セクター、NGO、開発パートナーを巻き込んでいくことが必要とされている。さらに、2012 年の「持続可能な開発のための環境教育政府間会合（トビリシ + 35）」成果文書では、会合の参加国政府のみならず、ステークホルダーに期待する役割についての具体的な記述が 16 項目にわたり記述された（para. 25 - 40）。

他方で、ステークホルダー側も ESD に能動的に関わるようになってきた。2005 年から開始された「国連 ESD の 10 年（DESD）」は、日本の NGO による提言を受けて、日本政府が中心となり各国政府や国際機関とともに第 57 回国連総会で共同提案し、採択されたものであった。この DESD を推進力として、ESD の取組が普及していく中で、ESD 政策の意思決定に積極的に関わろうとするステークホルダーも多様化してきた。例えば、DESD の最終年にあたる 2014 年には、名古屋で開催された ESD に関する UNESCO 世界会議に先立ち、岡山でステークホルダー会合が開催され、国内外で ESD に関わる様々なステークホルダーがポスト DESD も継続して ESD に取り組むという意思表示を行った。特筆すべきは、UNESCO 加盟国政府や学校教育関係者のみならず、ノンフォーマル教育やインフォーマル教育、企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility: CSR）など、様々なアプローチや枠組みを通じて ESD に携わるステークホルダーが、それぞれの立場から意思表示を行ったことであった。

また、地域レベルでも多様なステークホルダーが連携した ESD の取組がなされてきた。国連大学サステナビリティ高等研究所（UNU-IAS）のイニシアティブによる「ESD に関する地域の拠点（RCE）」は、各地域で ESD を推進するための多様なセクター間及び学際的パートナーシップであり、「地域の知識基盤」として機能することが目的とされてきた（UNU-IAS 2010）。国内外で認定された

RCEは158に及ぶ（2018年1月9日現在）¹⁾。

このように、多様なステークホルダーがESDに関わることの重要性は広く共有され、実際的な取組を通じてESDに関わるステークホルダーも拡大してきた。ESDにおけるステークホルダー連携の様々な事例が蓄積される中で、異なるステークホルダーがESDに関与し、円滑に取組を推進していくための仕組みについて、要件を整理、分析することは、当該分野の体系化に寄与するという点で意義がある。

2. ステークホルダー連携及び協働に関する先行研究レビュー

ステークホルダー連携及び協働について分析するにあたり、まずはステークホルダー間の関連性を明らかにする必要がある。すなわち、ステークホルダーによる「協働」とはどのような状態を示すのか、要件に基づき特定するためには、他の連携の形態と明確に区別しなければならない。そのための要件を抽出するにあたり、ガバナンス²⁾の観点を導入することが有用と考えられる。なぜなら、持続可能な開発をめぐるガバナンス研究における重要な視点の一つとして、特定の問題解決におけるアクター間の関連性を分析するというものがあるからである（Bernstein and Cashore 2007, Biermann et al. 2009, Biermann et al. 2010, Biermann and Pattberg 2012）。これまで、アクター間の関連性を分析した研究は、むしろ国内政治プロセスを主な分析対象として発展してきた。例えば、政策領域ごとに多様に存在するアクター間の関連性の分析を試みる「政策ネットワーク論」や、ネットワークそのものの役割や類型を分析する「ネットワーク・ガバナンス論」などが挙げられる（Rhodes and Marsh 1992, Ansell 2007）。また、グローバル・ガバナンスにおけるアクター間のネットワークの重要性について分析した研究も、近年活発化している（Keck and Sikkink 1998, Börzel and Panke 2007, Cashore et al. 2007, Haas 2015）。さらに、こうしたアクター間の関連性を分析する研究は、アクター同士が作り出す「パートナーシップ」の役割や動態にまで広がっている（Börzel and Risse 2005, Bäckstrand 2008, Andonova 2010, Pattberg 2012）。

このように、ガバナンス研究の中でアクター間の関連に関する研究の蓄積が進む中、多様なステークホルダーが利害関係を調整し、協力しあいながら、継続的な関わり合いを可能とするマルチ・ステークホルダー・ガバナンスの研究が注目を集めつつある。（Hemmati 2002, Bäckstrand 2006）。とりわけ、持続可能な開発をめぐるマルチ・ステークホルダー・ガバナンスにおいては、Hemmati（2002）が、国連を中心とする持続可能な開発に関する意思決定におけるステークホルダーの参画の動向³⁾を考察し、当該分野におけるステークホルダーの果たす役割の拡大を指摘している。

また、ステークホルダー連携及び協働に着目した既存研究の中には、異なるセクターに属するステークホルダーによる連携を「ディシプリン（専門領域）を超えた連携」と捉えるトランスディシプリナ

リティという概念が存在する。この概念では、実社会の課題解決のために異なる専門分野の科学者と実務者が協働する学び合いのプロセス（co-design、co-production、co-delivery）により構成され、各段階における適切なステークホルダーの協働が重要とされている（Scholz et al. 2006）。

このようにステークホルダー連携及び協働に関する先行研究を整理すると、連携あるいは協働に関する複数の要件が見えてくる（表1）。今後実施する事例研究でステークホルダー連携及び協働を分析する際に、どのような要件の組み合わせが協働関係を生み出すのかを明らかにする重要な評価項目となりうる。

表1 ステークホルダー連携及び協働に関する先行研究の整理

	定 義	要 件／条 件
トランス ディシプリ ナリティ	<ul style="list-style-type: none"> 科学者とステークホルダーが継続的に学び合い、社会的課題の特定やその解決に向けて協働する方法論（Nicolescu 2002, Pohl and Hadorn 2007, Nicolescu ed. 2008） セクターを超えた知的協働及び学問領域の融合（Nicolescu 2002, Pohl and Hadorn 2007, Nicolescu ed. 2008） 	<ul style="list-style-type: none"> 課題の複雑性の把握（Pohl and Hadorn 2007） 実社会の多様性及び課題の科学的認知の考慮（Pohl and Hadorn 2007） 共通利益となりうる知識と実践の開発（Pohl and Hadorn 2007） 適切なステークホルダーを初期設計の早い段階から関与させること（Future Earth Transition Team 2013） アジェンダ検討・設定・実施等、プロセスの各段階において、ステークホルダーが協働すること（Future Earth Transition Team 2013）
パートナ シップ論	<ul style="list-style-type: none"> 形式化された連携のシステム（OECD 1990: 18） 協働関係（OECD 1990: 18） 	<ul style="list-style-type: none"> 共通ミッションの共有、明確な目標の保持、運営ガイドラインの明示、相互支援の提供、信頼・尊重・好意の中での取組（Baldwin and Austin 1995: 55） 利益及び損失の公平な分配、組織・マネジメントへの反映（Linder, Quill and Aday 2001） 法的拘束力のある契約あるいは非公式の合意に基づくもの（OECD 1990: 18） 複数の組織間で相互合意した計画（OECD 1990: 18）
マルチ・ ステーク ホルダー・ プロセス	<ul style="list-style-type: none"> 3以上の組織から公平に選出された主要なステークホルダー間の公平性と責任の認知、及び透明性と参加という民主主義の原則に基づく、コミュニケーション、意思発見・意思決定構造の新しい形（Hemmati 2002） 	<ul style="list-style-type: none"> 共通かつ柔軟なフレームワーク（協力プロセスは合意されるべきであるが、参加者の要請に応じて適宜変更・調整が可能な柔軟性あるものとする）（Hemmati 2002）

出典：筆者作成

3. 分析枠組みの検討

前述のステークホルダー連携及び協働に関する既存理論の整理を踏まえ、本研究におけるステークホルダー連携の分析枠組みを構築した。分析の視点としては、(1) 協働のプロセス、(2) ステークホルダーによる関与の度合いに着目し、ステークホルダー間の協働を可能とするファクター及び協働の効果についてより詳細な考察を可能とする分析枠組みとなるよう留意した（表2）。

Elzinga（2008）によると、ステークホルダーには、取組における実質的な権限の付与を含む「効果的な参画」と、明確な立場を示すことなく関与する「象徴的な参画」が存在する。「協働」といった場合は当然のことながら前者のような関与を指すが、その程度に関しても分析することで、実際に即した協働の実態をより正確に把握することが可能となる。また、トランスディシプリナリティで示されている協働プロセスの各段階において、異なるステークホルダーが関与したり、役割や影響力に相違が見られる可能性がある。そうした流動性的にも確に分析するために、協働のプロセスの段階ごとに分析を行える枠組みとした。また、ステークホルダーの関与の度合いを測る評価項目としては、原科（2005）の「参加の5段階」を応用する。公共政策における市民参加の程度を評価するために設定された項目であるが、ステークホルダーの関与の度合いを測る際にも応用が可能である。

表2 ステークホルダー連携及び協働に関する分析フレームワーク

協働のプロセス	① Co-design	② Co-production	③ Co-delivery
ステークホルダーによる関与の度合い	「参加の5段階*」で評価		

*** 参加の5段階(原科 2005)**

(5) パートナリシップ	↑	高
(4) 意味ある応答	↑	
(3) 形だけの参加	↑	
(2) 意見聴取	↓	
(1) 情報提供	↓	低

4. おわりに

本稿では、ESD におけるステークホルダーの関わりに関する傾向を概観し、ステークホルダーの関与や連携・協働による取組の重要性を確認した。また、ステークホルダー間の連関性や協働を可能とする仕組みについて考察を深めるための分析枠組みを、ガバナンスに関する先行研究に基づき検討した。

本稿で示した分析枠組みを用いて、今後は事例研究を進めていくことが課題となる。異なる複数のステークホルダーによって実施されている ESD の事例について、「協働」という連携の形態に着目し、ガバナンスの観点から分析することで、その実態を捉えることが可能となる。具体的には、どのようなステークホルダーがどのような役割を担い、どの程度の影響力を保持しているのかを明らかにしていく。ステークホルダーによる協働は、ESD の効果を高めうる要因を明らかにする上で、極めて重

要な役割を果たす。ESD の企図する持続可能な社会への変革を担う人材育成を社会全体で取り組んでいくために、ステークホルダーによる関与は必須であり、それを円滑にする協働という連携の形態は、今後さらに求められていくであろう。

【注】

- 1) ウェブ「Global RCE Network」<http://rcenetwork.org/portal/rces-worldwide>（2018 年 1 月 9 日最終確認）
- 2) 政府による統治（トップダウン）を表すガバメントに対して、ガバナンスとは市民社会による統治（ボトムアップ）を含む民主的な意思決定プロセスを指すものである。本来は、政策に関する意思決定や実施における官民連携に焦点を当てた政治学の理論である。その一方で、ガバナンスの概念の特徴として、ステークホルダー間の連関性に着目するアプローチが存在する。
- 3) 持続可能な開発に向けた行動計画「アジェンダ 21」の策定を機に、国連では、メジャー・グループという仕組みによって、マルチ・ステークホルダー・プロセスの制度化がなされ、現在に至るまでにそのフレームワークを通じてステークホルダー・グループに国連の意思決定におけるインプットの機会が確保され、定着してきた。メジャー・グループは、(1) 女性、(2) 子ども・若者、(3) 先住民族、(4) NGO、(5) 地方自治体、(6) 労働者・労働組合、(7) ビジネス・産業、(8) 科学技術コミュニティ、(9) 農業、という 9 つのセクターに分かれており、国連経済社会理事会に認定された民間団体・組織によって構成されている。2016 年から実施されている持続可能な開発目標（SDGs）の策定プロセスにおいても、従来のような政府間交渉を主軸としながらも、市民社会の声を幅広く反映し、より普遍的で正当性の高いグローバル開発目標を策定するために、ステークホルダーの意見が反映されるように配慮された（SDGs 策定プロセスにおけるステークホルダーの参画とその影響については、早川（2016）を参照されたい）。

【参考文献】

- 早川有香、「マルチ・ステークホルダーによるグローバル・ガバナンス ——持続可能な開発目標の策定プロセスに関する分析——」、グローバル・ガバナンス、第 3 号、48-59、2016 年
- 早川有香、「第 12 章 世界的潮流から見た都市域の環境教育・ESD ——マルチ・ステークホルダー連携を通して——」、福井智紀、佐藤真久編、『持続可能な社会のための環境教育シリーズ [7] 大都市圏の環境教育・ESD ——首都圏ではじまる新たな試み——』、筑波書房、160-170、2017 年
- 原科幸彦、『市民参加と合意形成』、学芸出版社、2005 年
- UNU-IAS、『RCE-ESD に関する地域の拠点 5 年間の歩み』、2010 年
- Andonova, L. B. (2010) "Public-Private Partnerships for the Earth: Politics and Patterns of Hybri". *Global Environmental Politics*, 10 (2), 25-53.
- Ansell, C. (2007) "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe". *Public Governance, Public Sector Reform*, II, 164-193.
- Bäckstrand, K. (2006) "Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness". *European Environment*, Eur. Env. 16, 290-306.
- Bäckstrand, K. (2008) "Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships". *Global Environmental Politics*, 8 (3), 74-102.
- Baldwin, R. G., and Austin, A. E. (1995) "Faculty Collaboration in Teaching" in P. Seldin (ed.) *Improving College Teaching*.

- Bolton, MA: Anker Publishing, 205-218.
- Bernstein, S., and Cashore, B. (2007) "Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework". *Regulation & Governance*, 1 (4), 347–371.
- Biermann, F. and Pattberg, P. (2012) *Global Environmental Governance Reconsidered*. MIT Press.
- Biermann, F., Pattberg, P. and Asselt, H. van. (2009) "The Fragmentation of Global Governance Architectures : A Framework for Analysis". *Global Environmental Politics*, 9 (4), 14–40.
- Biermann, F., (2010) "Earth system governance: a research framework". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 10 (4), 277–298.
- Börzel, T. A., and Panke, D. (2007) "Network Governance: Effective and Legitimate?" in E. Sorenson and J. Torfing (eds.) *Theories of Democratic Network Governance*. London: Routledge, 153-166.
- Börzel, T. A., and Risse, T. (2005) "Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?" in Edgar Grande and Louis W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century*. University of Toronto Press, 195–216.
- Cashore, B., Egan, E. Auld, G. and Newsom, D. (2007) "Revising Theories of Non-state Market Driven (NSMD) Governance: Lessons from the Finnish Forest Certification Experience". *Global Environmental Politics*, 7 (1), 1–44.
- Elzinga, Aant. (2008) "Chapter 22 Participation". in Hadorn, Gertrude Hirsch, et al. (eds.) *Handbook of Transdisciplinary Research*. Springer Science + Business Media B.V., 345-359.
- Future Earth Transition Team. (2013) *Future Earth – research for global sustainability– Draft initial design report*.
- Haas, P. (2015) *Epistemic Communities, Constructivism and International Environmental Politics*. London: Routledge.
- Hemmati, M. (2002) *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability - Beyond Deadlock and Conflict*. Earthscan.
- Keck, M., and Sikkink, K. (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York: Cornell University Press.
- Linder, S. H., Quill, B. E. and Aday, L. A. (2001) "Academic Partnerships in Public Health Practice" in Novick, L. F., Mays, G. P., *Public health administration: Principles for population-based management*. Gaithersburg. MD: Aspen Publishers, 522-523.
- Nicolescu, B. (2002) *Manifesto of Transdisciplinarity*. State University of New York Press.
- Nicolescu, B. ed. (2008) *Transdisciplinarity Theory and Practice*. Hampton Press.
- OECD. (1990) *Partnership for rural development*. Paris: OECD.
- Pattberg, p., Biermann, F. Chan, S. and Mert, A. (2012) *Public-Private Partnerships For Sustainable Development*. Cheltenham. Edward Elgar.
- Pohl, C. and Hadorn, G. H. (2007) *Principles for Designing Transdisciplinary Research*. Oekom Verlag GmbH.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, D. (1992) "New Directions in the Study of Policy Networks." *European Journal of Political Research*, no.21, 181-205.
- Scholz, R. W., Lang, D. J., Wiek, A., Walter, A. I., and Stauffacher, M. (2006) "Transdisciplinary case studies as a means of sustainability learning: Historical framework and theory." *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 7 (3), 226–251.
- UNESCO. (1997) *The Declaration of Thessaloniki*.
- UNESCO. (2009) *Bonn Declaration*.

UNESCO and UNEP. (2012) *Tbilisi + 35 “The Tbilisi Communiqué – Educate Today for a Sustainable Future”* .