

# 「目標策定型ガバナンス」としての 持続可能な開発目標：

新たなグローバル・ガバナンスとしてのオープン・ワーキング・グループ

井口正彦

## The Sustainable Development Goals as Goal-Setting Governance:

The Open Working Group on SDGs as new type of global governance

Masahiko IGUCHI

### 1. はじめに

本稿は、今後の持続可能な開発の方向性を決定づける重要なグローバル目標である「持続可能な開発目標（SDGs）」の策定プロセスに注目する。2001年以來実施されてきたミレニアム開発目標（MDGs）は、先進国によって策定された結果、途上国やステイクホルダーのニーズや要望が十分に反映されておらず、効果的な実施という面で課題があるとの批判がなされてきた。こうした批判を踏まえ、2015年に達成期限を迎えたMDGsに次ぐグローバル目標は、より包摂的で持続可能性を重視した目標であるべきとの議論が高まった。このため、国際社会はMDGs採択以降深刻化している新たな持続可能な開発に係る課題にも対処するための新たなグローバル目標として、SDGsを検討してきたのである。SDGsに関する議論は、「SDGsに関するオープン・ワーキング・グループ（OWG）」で行われ、その結果、17の目標と169のターゲットから成るSDGs案が採択された。その後、国連加盟国間の交渉を経て最終ドラフトが合意され、2015年9月の国連総会にて採択された。

SDGsはMDGsとは異なり、全世界共通の普遍的目標である。その意味で、発展途上国への開発援助を主眼に置いたMDGsとは異なる性格を持つ。さらに、MDGsが主に先進国の一部の専門家によって策定されたのに対して、SDGsはより開かれたOWGによる国際交渉によって策定された。SDGsは、今後、持続可能なグローバル・ガバナンスをどのように決定づけるのであろうか。このような背景を踏まえ、本稿は「目標策定型ガバナンス」の観点から、OWGにおけるSDGs案策定プロセスを分析することを目的とする。

## 2. 研究の意義

### 2.1 「目標策定型ガバナンス」という視点

これまでの持続可能な開発をめぐるグローバル・ガバナンスにおいては、例えば気候変動枠組条約のもとで採択されたパリ合意や、ウィーン条約のもとに締結されたモントリオール議定書など、分野ごとに設立された国際レジームやその国際交渉を経て作られる国際法的枠組みが中心的役割を担ってきた。これらは各国が築いてきた法的枠組みを国際交渉によって発展させ、新たなルールを構築することで問題解決を行ってきた（蟹江 2017）。このようなグローバル・ガバナンスは、ルールをベースとする「ルール設定型ガバナンス」(rule-making governance) と分類される（Young, forthcoming）。しかし、気候変動問題をめぐる国際交渉が、1992年の気候変動レジーム設立から、2015年にパリ協定に合意するまでに実に23年もの歳月がかかった事に象徴されるように、ルール設定のためには長い時間を要する。<sup>1)</sup>

それに対し、SDGsの策定プロセスであるOWGにおいては、あるべき未来の姿から現在を振り返り、目標を策定するという手法がとられている。また、その過程においては、環境・経済・社会の諸問題を包括的に扱うことによって課題間の相互連関性を高めることが重視されている。これは持続可能な開発をめぐるグローバル・ガバナンスにおいては史上初めてのことである（蟹江 2017）。このようなガバナンスは「目標策定型ガバナンス (goal-setting governance)」と分類され、ルール設定型ガバナンスに代わるグローバル・ガバナンスの方法として大きな注目を集めている。

### 2.2 目標策定型ガバナンスとしてのオープン・ワーキング・グループ (OWG)

これまでのOWGに注目した研究は、OWGの成果文書についての分析を試みたものが殆どであった。例えば、環境・社会・経済の3つの観点から目標やターゲットを整理ないしは評価したもの（Bhattacharya et al. 2014; Kanie et al. 2015）、目標を関連付けることにより目標の実行可能性を高めようとする「ネクサス」の観点から検討したもの（Weitz et al. 2014; Boas et al. 2016）、「包摂性」の観点から目標やターゲットを評価したもの（Gupta and Vegelin 2016）などがある。

その一方で、OWGのプロセスそのものに着目した研究は、チャセックとワグナー（Chasek and Wagner, 2016）らがOWG共同議長のリダーシップという観点から、OWGでの合意形成について着目したもののみである。本研究は、「目標策定型ガバナンス」という特徴を持つOWGにおけるSDGs策定プロセスに着目し、環境・経済・社会の3つの観点から、どのようにあるべき未来の姿から現在を振り返り、目標を策定して行く方法がとられたのか、具体的な目標形成プロセスを明らかにする点に意義がある。なお、分析を行うにあたっては、OWGにおける交渉過程をまとめた「Earth Negotiation Bulletin」（国際持続可能開発研究所発行）や、筆者が実際にニューヨークで行われた第5、8、9回

OWG 交渉プロセスに参加することにより得た知見を主な情報源とした。

### 3. SDGs 策定に向けた議論

#### 3.1 MDGs から SDGs へ

MDGs は第二次世界大戦後に開催された様々な国連会議での議論を経て<sup>2)</sup>、1990 年代に国際開発援助の増加を目指して策定された「国際開発目標 (International Development Goals, IDGs)」を基礎に、2000 年に開催されたミレニアム・サミットにおいて採択された開発目標である。(表 1)

2015 年を期限として策定された MDGs であるが、10 億人以上の人々が極度の貧困から脱却し、開発途上国における栄養不良人口の割合がほぼ半減するなどの成果があった一方で、いまだに約 8 億人が極度の貧困の中で生活し、すべての児童の初等教育修了は実現していないなど、多くの課題も残っている。<sup>3)</sup>

このような MDGs の成果と失敗を踏まえ、ポスト 2015 年開発アジェンダは経済開発を中心とした貧困撲滅という側面だけでなく、社会的発展や環境保全をバランスよく組み込んだ持続可能性を重視すべきとの意見が強まってきた。とりわけ、1992 年にブラジル・リオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議」から、20 年後に同じくリオデジャネイロにて開催された「国連持続可能な開発会議 (リオ + 20)」においては、持続可能な開発及び貧困撲滅に向けたグリーン経済や持続可能な開発のための制度的枠組みをメインテーマに議論がなされた。この会議の結果採択された成果文書である「我々の求める未来 (The Future We Want)」において、SDGs に関する政府間交渉プロセスとして OWG の設立が合意されたのである。<sup>4)</sup>

同会議では SDGs を「行動指向型、簡潔、かつ野心的」な、「限られた数」で構成される、「先進国・途上国すべての国を対象とする目標」と定義した (UN 2012)。それでは、このような目標を策定した OWG の特徴はどのようなものか、次項で詳しく見ていく。

#### 3.2 OWG の特徴

OWG は、地域代表制を採用しており、5 つの地域から指名される 30 議席によって構成される。実際には 70 か国が参加しており、1 国 1 席を与えられた 4 か国 (ベニン、コンゴ、ガーナ、タンザニア) をはじめ、2 か国で 1 議席を分け合う国 (バハマ・バルバドス、ベラルーシ・セルビア、ブラジル・ニカラグア、ブルガリア・クロアチア、コロンビア・ガテマラ、メキシコ・ペルー、モンテネグロ・スロベニア、ポーランド・ルーマニア、ザンビア・ジンバブエ)、3 か国で 1 議席を分け合う国 (アルゼンチン・ボリビア・エクアドル、オーストラリア・オランダ・イギリス、バングラディッシュ・韓国・サウジアラビア、ブータン・タイ・ベトナム、カナダ・イスラエル・アメリカ、デンマーク・アイルラ

ンド・ノルウェー、フランス・ドイツ・スイス、イタリア・スペイン・トルコ、中国・インドネシア・カザフスタン、キプロス・シンガポール・アラブ首長国連邦、ギアナ・ハイチ・トリニダードトバゴ、インド・パキスタン・スリランカ、イラン・日本・ネパール、ナウル・パラオ・パプアニューギニア)、4か国で1議席を分け合う国(アルジェリア・エジプト・モロッコ・チュニジア)が存在する。

これらの席の割り振り方に OWG の一つの特徴があると言って良い。これまでの地球環境問題をめぐる国際交渉においては、先進国グループと途上国グループに別れ、その中でも、G77+ 中国というように国家同士が共通の利害関係をもとに「連合 (coalition)」と呼ばれるグループを作り、国際交渉に影響力を及ぼしていた。これに対して、OWG における席の割り振りは各国の SDGs に対するポジションの類似性をもとになっているが、グループごとに一つの意見を言わなくてはならないということではなく、グループによってはそれぞれの国がばらばらに発言するところも見られた。

また、進行は国連ハンガリー政府代表部駐在代表チャバ・クールシ氏と国連ケニア代表部駐在代表部マチャリア・カマウ氏による共同議長により行われた。これは先進国と途上国の代表が共同議長として進行することで、両者にとって不公平のない運営を目指したものである。

OWG は合計で 13 回の会議が 2013 年 12 月から 2014 年 7 月にかけて開催された(表 1)。最初の 8 回はストック・テイキングの意味合いが強く、どのような 이슈が盛り込まれるべきか、各国の意見をインプットする期間であった。第 9 回会議の後、共同議長よりこれまでの意見や提案を 19 の「重点領域 (focus areas)」としてまとめたストック・テイキング文書が発表され、第 10 回会議の後に 16 の重点領域に絞り込まれ、これが SDGs の土台となった。これをもとに各国が議論を整理し、第 11 回から第 13 回にかけて最終的なまとめの作業を行った結果、17 の SDGs 案が策定された。

このように、OWG では各国が 2030 年を見据え、持続可能な社会を構築するために、オープンに開かれた会合でたくさんの意見を集め、それを重要な 이슈に絞り、目標の土台を作成していく作業が行われた。結果、採択されたのが 17 の目標と 169 のターゲットからなる SDGs である。これは、8 つの目標と 21 のターゲットからなる MDGs と比較しても、より広範囲な領域を含んでいることは言うまでもない。表 2 は、MDGs と SDGs を比較したものである。MDGs は貧困と飢餓の撲滅(目標 1)、教育(目標 2)、ジェンダー平等(目標 3)、保健・健康(目標 4・5・6)、環境保全(目標 7)、これらの目標達成のための資金の増加(目標 8)から構成されていた。これらの他に、SDGs では広域に渡る目標が組み込まれている。例えば、エネルギーを含めた具体的な経済発展に関するもの(目標 7・8・9)、都市や生産、消費に関するもの(目標 11・12)、国家間の公平性に関するもの(目標 10)、気候変動や生物多様性といった環境保全に関するもの(目標 13・14・15)、平和や制度に関するもの(目標 16)といった新たな目標である。

それでは、OWG の議論では将来の持続可能な社会を実現するための目標作りがどのようになされたのだろうか。この点について、次節で詳しく分析を行う。

表1 OWGの日程（灰色は成果文書を示す）

会議名	日時	主な議題
第1回会議	2013年 3月14-15日	SDGsのアジェンダに関する意見交換
第2回会議	4月17日-19日	SDGsの概念及び貧困撲滅
第3回会議	5月22日-24日	食料安全保障と栄養、持続可能な農業、砂漠化・土地劣化、水と衛生
第4回会議	6月17日-19日	雇用と社会的保護、若年層、教育と文化、健康と人口
第5回会議	11月25日-27日	持続可能で包摂的な経済成長、マクロ経済政策（国際貿易等）、インフラ整備と工業化、エネルギー
第6回会議	12月9日-13日	実施手段（科学と技術、知識共有と能力構築）、持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップ、最貧国・陸封国・小島嶼国のためのニーズ、人権、発展のための権利、グローバル・ガバナンス
第7回会議	2014年 1月6-10日	持続可能な都市・住居、持続可能な交通、持続可能な消費と生産、気候変動、災害リスクの削減
第8回会議	2月3-7日	海洋、森林、生物多様性、公平性（ジェンダー問題含む）、紛争予防と平和構築、法とガバナンス
成果文書	2月14日	共同議長により19のSDGsに関する重点領域（focus areas）を含む「ストック・テイキング」文書が公表される
第9回会議	3月3-5日	ストック・テイキング文書の各重点領域の採択・レビュー/改正の提案
第10回会議	3月31-4月4日	各重点領域に関連するクラスターに基づく議論、300以上のターゲット案が参加国およびメジャーグループより提出される
成果文書	4月18日	共同議長により16のSDGsに関する重点領域と140のターゲット案を含む「ワーキング・ドキュメント」が公表される
第11回会議	5月5-9日	共同議長より公表されたワーキング・ドキュメント（改訂版重点領域）に基づくコンサルテーション
成果文書	6月2日	共同議長により17の目標案と212のターゲット案を含む「ゼロドラフト」が公表される
インフォーマル・コンサルテーション	6月9-11日	ゼロドラフトに対するインフォーマルな意見交換
第12回会議	6月16-20日	インフォーマル・コンサルテーションに基づくゼロドラフトに関する意見交換
成果文書	6月30日	共同議長により「リバイズ版ゼロドラフト」が公表される
インフォーマル・コンサルテーション	7月9-11日	持続可能な開発目標及びターゲットに関するコンサルテーション改良版SDGs及びターゲットの作成
第13回会議	7月14-18日	持続可能な開発目標及びターゲットに関するコンサルテーション
SDGs及びターゲットに関するレポートへの合意、採択		
最終成果文書	7月19日	OWG最終成果文書

出典：筆者作成

表2 ミレニアム開発目標と持続可能な開発目標（ターゲットを除く）

ミレニアム開発目標（MDGs）	持続可能な開発目標（SDGs）
目標1：極度の貧困と飢餓の撲滅 目標2：初等教育の完全普及の達成 目標3：ジェンダー平等推進と女性の地位向上 目標4：乳幼児死亡の削減 目標5：妊産婦の栄養の改善 目標6：HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止 目標7：環境の持続可能性確保 目標8：開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	目標1：あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる 目標2：飢餓を終わらせ、食料安全保障および栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する 目標3：あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する 目標4：すべての人々への包摂的かつ公平な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する 目標5：ジェンダー平等を達成し、すべての女性および女児の能力強化を行う 目標6：すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する 目標7：すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な現代エネルギーへのアクセスを確保する 目標8：包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働き（ディーセント・ワーク）を促進する 目標9：強靱（レジリエント）なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進、およびイノベーションの拡大を図る 目標10：各国内および各国間の不平等を是正する 目標11：包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市および人間居住を実現する 目標12：持続可能な生産消費形態を確保する 目標13：気候変動およびその影響を軽減するための緊急対策を講じる 目標14：持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する 目標15：陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の管理、砂漠化への対処、ならびに土地の劣化の阻止・回復および生物多様性の損失を阻止する 目標16：持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する 目標17：持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する

出典：外務省（2015, 2016）、筆者作成

#### 4. OWG における国際交渉

OWG プロセスが始まる前の2012年10月から11月にかけて、SDGs プロセスの事務局である国連経済社会局（UNDESA）は、国連加盟国政府に対してSDGsのあり方に関するアンケートを実施した。その結果、ほとんどの国が、SDGsは、経済・社会・環境の3つの柱をバランスよく統合した目標であるべきだと回答している（井口 et al. 2012）。OWGにおける国際交渉は、この点が特に重視され、SDGs案の策定に向けてより具体的な議論が展開された。表3は一連の議論を踏まえたOWGに

における SDGs 案の変化を示したのである。本節では、環境・経済・社会の3側面から、SDGs をめぐる国際交渉に関して、特に重要であった議論に着目しながら目標形成プロセスを分析する。

表3 OWG における SDGs 案の変化

19の重点領域:「ストック・テイキング」文書 (2014年2月14日)	16の重点領域:「作業文書(ワーキング・ドキュメント)」 (2014年4月18日)	17の目標案:「ゼロ・ドラフト」 (2014年6月2日)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 貧困の撲滅</li> <li>2. 食料安全保障と栄養</li> <li>3. 健康と人口ダイナミクス</li> <li>4. 教育</li> <li>5. ジェンダーの公平性と女性のエンパワメント</li> <li>6. 水と衛生</li> <li>7. エネルギー</li> <li>8. 経済発展</li> <li>9. 工業化</li> <li>10. インフラ</li> <li>11. 雇用とディーセント・ワーク</li> <li>12. 公平性の促進</li> <li>13. 持続可能な都市と住居</li> <li>14. 持続可能な消費と生産</li> <li>15. 気候変動</li> <li>16. 海洋資源</li> <li>17. エコシステムと生物多様性</li> <li>18. 実施手段</li> <li>19. 平和と安全な社会を可能にする制度設計</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 貧困の撲滅、共有財産の構築及び公平性の促進</li> <li>2. 持続可能な農業、食料安全保障と栄養改善</li> <li>3. 健康と人口ダイナミクス</li> <li>4. 教育および生涯学習</li> <li>5. ジェンダーの公平性と女性のエンパワメント</li> <li>6. 水と衛生</li> <li>7. エネルギー</li> <li>8. 経済成長、雇用とインフラ</li> <li>9. 工業化と国家間公平性の促進</li> <li>10. 持続可能な都市と住居</li> <li>11. 持続可能な消費と生産の促進</li> <li>12. 気候変動</li> <li>13. 持続可能な海洋資源の利用と海洋保全</li> <li>14. エコシステムと生物多様性</li> <li>15. 実施手段と持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップ</li> <li>16. 平和で包摂的な社会、法と効果的で有用な制度を達成</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. あらゆる場所のあらゆる形態の貧困撲滅</li> <li>2. 飢餓の撲滅、食料安全保障と栄養改善、持続可能な農業の促進</li> <li>3. あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活の確保、福祉の促進</li> <li>4. すべての人々に公平かつ包摂的な質の高い教育と生涯学習の機会提供</li> <li>5. あらゆる場所でのジェンダーの公平性と女性のエンパワメントの実現</li> <li>6. 持続可能な世界のために、すべての人々への水と衛生を確保する</li> <li>7. 全ての人々の持続可能で信頼できる現代エネルギーサービスへのアクセスの確保</li> <li>8. 強力かつ包摂的で持続可能な経済成長、雇用とディーセント・ワークの促進</li> <li>9. 持続可能な工業化促進</li> <li>10. 国内・国家間の不平等是正</li> <li>11. 包摂的で安全かつ持続可能な都市と住居</li> <li>12. 持続可能な消費と生産の促進</li> <li>13. 気候変動対策をあらゆるレベルで促進</li> <li>14. 持続可能な海洋資源の利用と海洋保全の実現</li> <li>15. エコシステムを保護・回復し、すべての生物多様性の損出を阻止</li> <li>16. 平和で包摂的な社会、すべての人々への司法へのアクセス、及び効果的で有用な制度を達成</li> <li>17. (上記の目標を担保する) 実施の方法と持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップの強化と向上</li> </ol>

出典: OWG (2014b, 2014c, 2014d)、筆者訳

第1に、MDGsでは含まれなかった海洋保全・生物多様性の保護・気候変動問題への対処などの環境関連目標が、それぞれ独立目標として新たにSDGsに含まれた(目標13、14、15)。この背景には第7回OWG会議において、これらの環境問題が社会・経済とも密接に関連することが認識され、その重要性が確認されたことがある(ENB 2014a)。目標14の持続可能な開発のための海洋・海洋資源の保全については、海洋汚染の防止、海洋及び沿岸の生態系の回復、海洋酸性化への対処、水産資源の計画的な管理と持続的利用などが議論された。また、目標15の生物多様性の保護に関する目標においては、陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進のみならず、持続可能な森林の管理と砂漠化への対処、土地の劣化の阻止・回復といった幅広い分野での取り組みが明記されている。

目標13の気候変動問題については、領域横断的に他の目標とも関連していることから、気候変動対策とSDGsとは深い「相乗的」な関係にある、という議論がある(Scott and Shepherd 2011; Marston et al 2014; Fischler and Garthwaite 2014)。例えば、再生可能エネルギーの促進(目標7)や持続可能な消費と生産の促進(目標12)は気候変動問題の原因とされる温室効果ガスの削減に効果があり、気候変動によってもたらされる災害は食料安全保障(目標2)や水資源へのアクセス(目標6)に大きく影響しうる。これはつまり、SDGsにおいて気候変動問題に対処することは、関連目標間の相乗効果を生み出す可能性があることを示唆している。こういったメリットが議論された一方で、SDGsにおける気候変動問題の位置づけに関しては、各国の意見の相違が見られた。例えば、ヨーロッパ諸国が「気候変動問題とエネルギー、水、食料、持続可能な消費と生産等との相互関連性を考慮し、領域横断的に気候変動問題に関する目標をSDGsに組み込むべきである」という発言をする一方で、アメリカは「SDGsと気候変動枠組条約での議論は切り離して議論されるべきであり、OWGでの議論がCOP21に『偏見』をもたらすべきではない」との反対意見を示すなど、SDGsにおける気候変動問題の取扱についての議論が割れたのだ(OWG 2014a)。結果、最終的なSDGs案では、「国連気候変動枠組条約が気候変動対策に関する国家間交渉の主要な枠組みである」ことが明記され、アメリカなどの意見が反映された形になっている。この背景には、国連総会でSDGsが採択される2015年9月の3ヶ月後の12月には、フランス・パリで中・長期の気候変動対策の国際的枠組みを決定する第21回国連気候変動枠組条約締約国会議(UNFCCC COP21)の開催が予定されていたため、アメリカを中心とする主要な温室効果ガス排出国に配慮する形でこのような措置がなされたものと推測される。

第2に、経済に関する目標については、MDGsの一番の要であった貧困撲滅及び経済成長のための開発という観点から議論が展開された。まず貧困撲滅に関しては、アイルランドやフィジーから、MDGsで用いられた「1日の収入が1米ドル未満の人口比率を半減する」という単純なターゲットではなく、貧困を多面的に捉え直す重要性が強調されている。この点については、第2回OWG会議において人間の安全保障を重視する日本からも、多面的な貧困撲滅対策の必要性が言及され、その認識が交渉国間で共有された(ENB 2013b)。

その一方で、経済成長のための開発に関しては、途上国と先進国間の意見の相違が見られた。例えば、第5回 OWG 会議においては、途上国が MDGs に含まれなかった貿易、金融や債務といった課題を SDGs に含むべきといった経済目標の拡大を支持したのに対して、アメリカが経済目標はあくまで貧困撲滅のための政策として議論されるべきであり、「目標」として設定するには疑問が残る、といった発言を行っている (ENB 2013e)。その結果、一旦は経済関連目標が1つに統合され、全体の目標数を減らすという方向で議論が進んだ。しかし、そうすると環境関連目標および社会関連目標に対して経済関連目標が極端に少なくなり、バランスが悪くなるという意見が次第に優勢になり、最終的には、「目標7：すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な現代的エネルギーへのアクセスを確保する」、「目標8：包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きを促進する」、「目標9：強靱なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進、およびイノベーションの拡大を図る」、「目標10：各国内および各国間の不平等を是正する」、「目標11：包摂的で安全かつ強靱で持続可能な都市および人間居住を実現する」、「目標12：持続可能な生産消費形態を確保する」の6つが経済関連目標として設定されたのである。

第3に、社会に関する目標については、「包摂性 (inclusiveness)」の議論が大きく取り上げられた。つまり、国内外を問わず弱い立場にある人を開発プロセスに公平に組み込み、様々な格差を是正しようとする議論である。例えば、教育については、教育へのアクセスだけでなく、質の高い教育や生涯学習の重要性など、MDGs で含まれなかった分野についても議論が及んだ。また、健康については、「あらゆる年齢のすべての人々の健康な生活を確保し、福利を増進するために」ユニバーサル・ヘルス・カバレッジを目標に組み込むことが議論され、その後、新たなターゲットとして設定されている (OWG 2013d)。さらに、ガバナンスに関する議論では、ガバナンスを目標に組み込むことによって、途上国における政治の透明性や説明責任等の民主主義を促進させる「グッド・ガバナンス」を支持する声が進歩国から挙がった。これは、途上国における包摂性の強化に大きく寄与するものである。しかしその一方で、途上国からはガバナンスを目標として組み込むことは国政に干渉するものであるとして反発が高まった (ENB 2014b)。その結果、「ガバナンス」や「グッド・ガバナンス」という言葉がその後の合意文書に現れることなく、「制度」という言葉が代わりに用いられ、最終目標にも「目標16：持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」という形で記載されている。

これらの具体的な目標の内容に関する議論に加えて、異なる分野間の相互関連性をいかに確保するか、またその実現をどのように担保していくのかという点についても検討がなされた。例えば、食料、栄養、農業、土地利用、水、衛生、健康等の相互関連性について、とりわけフィジー、ガーナ、アルゼンチン等の途上国から食料安全保障における農業の重要性が強調され、農業に関する開発援助や技

術移転等を通じた途上国の農家の収入安定、気候変動リスクに伴う農業生産性の低下への対策が提案される等「総合的アプローチ」<sup>3)</sup>が求められた（ENB 2013c）。また、SDGsの実施手段に関する議論では、先進国から途上国へのODAに加えて、民間からの資金をいかにSDGsの実施へと結び付けられるかという点についてノルウェー、ブルガリア、日本、エチオピア、エクアドル、ジンバブエ等から強調された。さらには技術移転の在り方については、途上国間による「南南協力」の重要性も日本、ブルガリア、カザフスタン、ペルー、ブラジル等により挙げられている（ENB 2013f）。結果、SDGsの「目標17：持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化」においては、資金、技術、能力構築、貿易、体制面の観点から今後に向けた実施手段の強化の方法が記載されることとなった。

## 5. むすびにかえて

本稿は、「目標策定型ガバナンス」という特徴を持つOWGにおけるSDGs策定プロセスに着目し、環境・経済・社会の3つの観点からOWGプロセスを分析した。この結果、以下のことが明らかとなった。第1に、環境関連目標においてはMDGsで含まれなかった海洋保全・生物多様性の保護・気候変動問題への対処が、それぞれ独立目標として新たにSDGsに含まれた一方で、気候変動問題に関してはその政治性の複雑さ故に先行する国連気候変動枠組条約での議論を優先することが明記された。第2に、特に経済関連目標において、大きな変動が見られた。この背景には、MDGsに含まれなかった様々な経済目標をSDGsに組み込みたい途上国と、経済目標はあくまで貧困撲滅のための目標であるべきであると主張する先進国間の意見の相違が存在していたことがある。第3に、社会関連目標では、包摂性の観点からの議論が重視された。結果、質の高い教育や生涯学習の重要性、またユニバーサル・ヘルス・カバレッジといったターゲットが設定された一方で、目標16では、民主化の意味合いが強かった「ガバナンス」という言葉に代わり、より一般的な「制度」という言葉が用いられるに留まった。

このように、2030年までに持続可能な社会の実現を目指し、各国が目標を積み上げた結果策定されたのがSDGsである。このことを受け、新たに持続可能な開発に関するグローバル・ガバナンスの指針を示しうるSDGsの役割について展望したい。前述したとおり、SDGsは、従来の持続可能な開発や環境をめぐる国際協力を推進してきた仕組みである国際レジームとは大きく異なり、あるべき未来の姿から現在を振り返り、目標を策定するという手法に基づいて策定された事こそが、その強みである。その反面、目標17として、実施手段についての目標を設定しているものの、国際レジームのように手続き事項などのルールを積み上げて議論されているわけではなく、また法的拘束力も持たないというところに弱みがある。

実施手段の欠如は、MDGsの大きな課題でもあった。MDGsは、目標自体が各国の能力を考慮せずに、単一の、すべての国が目指すべき目標（英語ではOne size fits all）として作られた。結果、グローバル・レベルとローカル・レベルを結ぶような仕組みが欠如し、目標に係る「実施の手段」に関する議論が十分に担保されていなかったという批判も存在する（勝間 2008；Clemens et al. 2007; Saith 2006）。

このような教訓を踏まえ、SDGsにおいては、各国が共通のグローバル目標を目指しながらも、各国の実情や必要に応じたターゲット設定を行い、その実施手段を強化していく事が求められている（Young et al. 2014）。言い換えれば、各国ごとに課題に優先順位をつけ、それに即した資源（政治・資金・人員など）を分配し、期限を決め、目標達成に向けて資源を増やし、それらを活用していく事が求められているのである。その際、実際にSDGsを実施していくのは各国政府やステイクホルダーである。従って今後のSDGsの効果的な実施に際しては、様々なアクター間の有機的な連携を促すことが求められる。

#### 注

- 1) パリ協定は、各国が産業革命以前から世界の平均気温上昇を2℃未満に抑えるために（1.5度に抑えることが、リスク削減に大きく貢献することにも言及）、今世紀後半には人間活動による温室効果ガス排出量を実質ゼロにする方向を打ち出した。
- 2) 例えば、1948年に第3回国連総会において採択された「世界人権宣言」により「すべて人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利」を有することが記載されている（UN 1948）。その後、1970年に国連総会で採択された「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」案において、先進国は対GNP比0.7%までODAを増額するという努力目標が盛り込まれた（UN 1970）。
- 3) 詳しくは、井口 et. al.（2017）を参照のこと。
- 4) SDGsは、もともとリオ+20を一年に控えた2011年9月の国連総会においてコロンビア政府によって提言されたものである。
- 5) この統合的アプローチ（integrated approach）とは、コロンビアによって提案されたアプローチであり、連関する様々な目標やターゲットを統合的に組み込む事によって、目標数自体を限定されたものにする事を意図するものである（Government of Columbia 2013）。

#### 参考文献

- Bhattacharya, Debapriya, Towfiqul Islam Khan, Umme Salma (2014). A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs. *SAIS Review of International Affairs*, 34(2), pp.165–177.
- Boas, Ingrid, Frank Biermann and Norichika Kanie (2016). Cross-sectoral strategies in global sustainability governance: towards a nexus approach. *International Environmental Agreements*, 16(3), pp.449–464.
- Clemens, Michael, Charles Kenny, and Todd Moss, (2007), “The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success,” *World Development* 35(5): 735–51.

- Chasek, Pamela, S., and Lynn M. Wagner (2016). Breaking the mold: a new type of multilateral sustainable development negotiation. *International Environmental Agreements*, 16(3), pp.397–413.
- Development Assistance Committee. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. Paris: OECD.
- ENB. (2013a). *Summary of the first session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2013b). *Summary of the second session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2013c). *Summary of the third session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2013d). *Summary of the fourth session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2013e). *Summary of the fifth session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2013f). *Summary of the sixth session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2014a). *Summary of the seventh session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2014b). *Summary of the eighth session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2014c). *Summary of the ninth session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- ENB. (2014d). *Summary of the tenth session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. New York: International Institute for Sustainable Development.
- Fischler, Bernadette and Rachel Garthwaite (2014) *Exploring Options to integrate climate change into the goals and targets for post-2015 development*. Available online at <https://sustainabledevelopment.un.org/getWSDoc.php?id=4902> (accessed 12 September, 2015).
- Government of Columbia. (2013). *Integrated Approach: A concept paper from the Government of Columbia to assist in defining the architecture of the SDGs framework*. New York: Government of Columbia.
- Gupta, Joyeeta, et al. (2014). Sustainable Development Goals and Inclusive Development. *POST2015/UNU-IAS Policy Brief #5*:1–4.
- Gupta, Joyeeta, and Courtney Vegelin (2016). Sustainable development goals and inclusive development. *International Environmental Agreements*, 16(3), pp.433–448.
- Kanie, Norichika, Aya Naito, Mari Kosaka, Yuko Motoki, Masahiko Iguchi and Kazuhiko Takemoto (2015). Evaluating Interlinkages between Human Well-being and Planetary Well-being in Proposals for the Sustainable Development Goals. *Global Environmental Research*, 19(2), pp.131–145.
- Marston, Anna et al. (2014). ‘Doubling climate ambition: how the post-2015 and UNFCCC process complements each other’. Discussion paper.
- OWG. (2014a). *Encyclopedia Groupinica: A Compilation of Goals and Targets Suggestions from OWG-10, In response to*

- Co-Chairs' Focus Area Document dated 19 March, 2014. New York: United Nations.
- OWG. (2014b). *Working Document for 5-9 May Session of Open Working Group*. New York: United Nations.
- OWG. (2014c). *Stock taking document*. New York: United Nations.
- OWG. (2014d). *Introduction and proposed goals and targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (zero draft)*. New York: United Nations.
- OWG. (2014e). *Open Working Group on Sustainable Development Goals, Tenth Session — 8 clusters document*. New York: United Nations.
- OWG. (2014f). *Introduction to the proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals — outcome document*. New York: United Nations.
- Saith, Ashwani, (2006), “From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation,” *Development and Change* 37(6): 1167–99.
- Scott, L. and Shepherd, A. (2011). *Climate change as part of the post 2015 development agenda..* London: ODI Background note.
- UN. (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*. 217 A (III), adopted by the UN General Assembly, 10 December 1948.
- UN. (1970). *Resolution adopted by the General Assembly 2626 (XXV). International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*. A/RES/25/2626, adopted by the twenty-fifth session of the UN General Assembly, 24 October 1970.
- UN. (2000). *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: United Nations.
- UN. (n.d.) *About Major Groups and other stakeholders*. Available online at: <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about> (accessed 12 September, 2015).
- Weitz, Nina, Måns Nilsson, Marion Davis (2014). A Nexus Approach to the Post-2015 Agenda: Formulating Integrated Water, Energy, and Food SDGs. *SAIS Review of International Affairs*, 34(2), pp. 37–50
- Young, Oran (forthcoming) ‘Conceptualization: Goal-setting as a Strategy for Earth System Governance’. In Norichika Kanie and Frank Biermann (eds.), *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge: MIT Press.
- Young, Oran R., Arild Underdal, Norichika Kanie, Steinar Andresen, Steven Bernstein, Frank Biermann, Joyeeta Gupta, Peter M. Haas, Masahiko Iguchi, Marcel Kok, Marc Levy, Måns Nilsson, László Pintér and Casey Stevens. (2014). Earth System Challenges and Multi-layered Approach for the Sustainable Development Goals. *Post2015/UNU-IAS Policy Brief #1*: 1–4.
- 井口正彦、サイモン・オルセン、宮澤郁穂. (2012). 「持続可能な開発目標 (SDGs) に関する国際動向：各国アンケート調査の結果から」 Tokyo Tech/IGES/UNU-IAS Joint Briefing Paper 1: 1–13.
- 井口正彦・宮澤郁穂・蟹江憲史 (2017) 「ミレニアム開発目標における経験と反省：何が出来て何が出来なかったのか？」 蟹江憲史 (編) 『持続可能な開発目標とは何か — 2030年へ向けた変革のアジェンダ』 ミネルヴァ書房
- 外務省 (2015) 「ミレニアム開発目標」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>
- 外務省 (2016) 「持続可能な開発のための2030アジェンダ」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page23\\_000779.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page23_000779.html)
- 勝間靖 (2008) 「ミレニアム開発目標の現状と課題 — サブサハラ・アフリカを中心として —」 アジア太平洋

討究 No.10.

蟹江憲史（編）（2017）「持続可能な開発目標とは何か ― 2030年へ向けた変革のアジェンダ」、ミネルヴァ書房