

《研究ノート》

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 —

早川 有香

はじめに

1970年代から、開発と環境を両立させた持続可能な発展に関する多くの国際会議が開催され、その過程で、ステークホルダーが果たす役割の重要性が高まってきた。国連においても、複数のステークホルダーによる意思決定の新たな形態として、マルチ・ステークホルダー・プロセスが注目され、複雑化、多様化する地球規模課題の取組に市民の意見を反映するニーズの高まりに呼応し、国連の政策過程にも適用されてきた(Hemmati 2002)。これを制度化したものが、持続可能な開発に向けた市民社会のステークホルダーによる積極的な参画を実現する仕組みとして1992年に設置された9のメジャーグループ(MG)という枠組みであった。MG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)農業者、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。2015年9月25日の第70回国連総会で採択された持続可能な開発目標(SDGs)の基盤は、政府間交渉を基調としながらも、そのMGという枠組みを通じて市民社会の多様なステークホルダーによる参画を可能とした「SDGsに関するオープン・ワーキング・グループ(OWG)」において形成された。

これまでのOWGに関連する既存研究において、たとえばグプタら(Gupta et al. 2014)はOWGが提示したSDGs案の問題点として、包摂性が欠如していることを指摘した。また、SDGsの検討段階において、ハイレベル政治フォーラムや持続可能な開発ソリューション・ネットワーク(SDSN)等により「統合的な持続可能な開発目標」の構成について様々な提案がなされたが、蟹江ら(Kanie et al. 2013)は地球の環境容量(planetary boundary)と人間の福利(human well-being)の観点から複数のSDGs案の比較を行い、いずれの提案においてもバランスのとれた目標構成になっていないと評価した。チャセック・ワグナー(Chasek and Wagner 2016)は、OWGプロセスについて、ステークホルダーの参加を可能にし、SDGsに関する意思決定の透明性及びSDGsに対する当事者意識を高めることにつながったと評価している。しかしながら、OWGをマルチ・ステークホルダー・ガバナンスの観点から論じ、プロセスの正当性について検討した研究は存在しない。

世界政府やそれに準じる統治機関が存在しない中で、持続可能な開発という規範を共有し、その実現に向けて行動していくためには、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、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

スの機能が求められている。あらゆるステークホルダーに開かれたプロセスであった OWG が、その機能を持つものであったのかについて検討することは、今後の持続可能な開発をめぐるグローバル・ガバナンスのあり方に示唆を与えうる。

マルチ・ステークホルダー・ガバナンスの観点から OWG を分析する際、ステークホルダーがガバナンスの担い手としてどの程度役割を果たしたのかという点を明らかにする必要がある。グローバル・ガバナンスにおける市民の影響力については、特に国際関係学において学術的な蓄積がなされてきた (Friedman et al. 2005; Keck and Shikink 1998; Scholte 2002)。バックストランド (Bäckstrand 2006) は、ネットワークガバナンスの視座に立ち、特に持続可能な開発をめぐるマルチ・ステークホルダー・パートナーシップについて、正当性 (legitimacy)、有効性 (effectiveness)、説明責任 (accountability) という観点から評価している。正当性には、適切なステークホルダーの関与が確保された透明性の高いプロセスであったかを指す「関与の正当性 (input legitimacy)」、そしてガバナンスシステムの有効性あるいは問題処理能力を示す「成果の正当性 (output legitimacy)」の点が重要であるとされる (Scharpf 2001)。この分析枠組みを応用することにより、ステークホルダーによる参加機会とその役割、そして OWG に与えた影響について、正当性という観点から多面的な分析が可能となる。

本稿では、ステークホルダーが SDGs の議論に与えた影響を OWG 文書の分析によって明らかにするとともに、OWG がマルチ・ステークホルダー・ガバナンスとしてどの程度機能していたのかについて言及する。本稿は次のように構成する。第 1 節では SDGs の背景及び OWG について概観する。第 2～3 節では、「関与の正当性」についての分析結果を示す。OWG においてステークホルダーの参加の機会がどの程度確保されていたのか、そしてどのような役割を担って参加したのか、またステークホルダー間の参加の度合いについても比較しながら考察する。第 4 節では、「成果の正当性」という観点から、OWG が設立当初の目的を達成できたかについて述べる。

1. 持続可能な開発目標 (SDGs) 策定の背景及びオープン・ワーキング・グループ (OWG) の概要

これまで様々な国際会議において持続可能な開発をめぐる議論がなされる中で、その実現に向けた具体的な目標設定が進められてきた。2001 年に国連で策定されたミレニアム開発目標 (MDGs) は、極度の貧困と飢餓の撲滅や初等教育の完全普及等を含む 8 つのゴールを設定した。その結果、2010 年までに極度の貧困人口の割合は半減 (1990 年比)、2013 年までに世界の HIV/エイズの感染は 40%減少等を達成したものの、特にサブサハラ・アフリカ地域の人口の 41%が依然として極度の貧困にあったり、教育へのアクセス (就学率) は向上したものの、全入学者の初等教育修了は達成されていない等の課題を残

した (UN 2015a)。また MDGs は、国連、援助資金を拠出するドナー国で構成される OECD 開発援助委員会 (DAC)、世界銀行、国際通貨基金 (IMF) による協議を踏まえて取りまとめられたものであり、その策定プロセスにおいて市民社会のステークホルダーによる直接的関与はなかったことが確認されている (Hulme 2009)。MDGs は国連及び一部の先進国の主導によって検討、策定されたトップダウン型のグローバルアジェンダであり、そのプロセスにおいて、ステークホルダーが意見を反映できる機会はなかったのである。

これらの成果と課題を踏まえ、2015 年を達成期限とする MDGs を引き継ぐ新たなグローバル開発目標として、SDGs が検討されることとなった。SDGs は、MDGs で未達成あるいは不十分であった開発に関する課題に加えて、気候変動問題や生物多様性の損失等の地球環境に関する課題にも対応するよう、持続可能な開発の 3 側面を柱とする包括的かつ統合的な目標とすること、そして途上国のみならず先進国も目標達成にコミットするユニバーサルな目標とすることが確認された。さらに SDGs は、あらゆるステークホルダーへ開かれた「持続可能な開発目標のためのオープン・ワーキング・グループ (OWG)」で検討されることとなった (UN 2012, para.248)。OWG は、国連ハンガリー政府代表部常駐代表チャバ・クールシ (Csaba Kőrösi) 氏 (当時) と国連ケニア共和国政府代表部常駐代表マチャリア・カマウ (Macharia Kamau) 氏を共同議長として、70 の国連加盟国政府、国連関連機関及び国際機関、ステークホルダーにより構成された。ステークホルダーは、セクター別に構成される国連のメジャーグループ (MG) という枠組みのもとに、公式会合への参加及び発言の機会を得ることとなった。

OWG は、2013 年 3 月～2014 年 7 月に 13 回の会合を開催した^① (表 1)。OWG は、持続可能な開発に関する個別課題に関して意見交換を行うとともに、SDGs で取り扱うべき優先課題の検討 (Stocktaking) が行われた第 1 期 (第 1～8 会合)、それまでの議論を踏まえて、具体的な目標構成やターゲット等を検討するとともに、OWG としての SDGs 案取りまとめに向けたドラフト化 (Consensus building) が行われた第 2 期 (第 9～13 回) に分けられる。2014 年 7 月 19 日に、OWG の最終成果文書として SDGs 案が取りまとめられるまで、5 回に渡り、SDGs 案としてのたたき台が提示された。まず、第 1 期で収集した意見や情報をもとに、2014 年 2 月 19 日に「19 の重点分野」が提示された (表 1 の案 1)。この段階では、貧困撲滅や教育、経済成長、気候 (変動)、生態系と生物多様性のように、短い単語で重点分野が示され、各分野に 1 パラグラフ程の説明文が付け加えられた形式であった。この改訂版に基づき、第 10 回会合にて政府や関係機関、ステークホルダーよりさらなるフィードバックが行われたが、最も顕著であった意見として、後に目標となる重点分野の数が 19 では多いことに懸念が表明された。これに対して、19 の重点分野を 8 つのグループに統合するクラスター化案が共同議長より示されたが、個別の分野間のインターリンケージが弱まってしまうことを危惧する意見も多く、採用には至らなかった。こうした議論を踏まえて公表された作業文書 (Working document) では、重点分野を 16 に減らした案が提示された (表 1 の案 3)。この文書には、どの国あるいはどのステーク

表1 OWGの日程及び主な議題

	日程	主な議題	
第1期 Stocktaking	第1回 2013年3月14～15日	全体討論（OWGの進め方に関する合意及びSDGsに関する議論）	
	第2回 4月17～19日	SDGsの概念、貧困撲滅	
	第3回 5月22～24日	食料安全保障と栄養、持続可能な農業、砂漠化、土地の劣化、水と衛生	
	第4回 6月17～19日	雇用と働きがいのある仕事、社会的保護、若者、教育と文化、健康、人口動態	
	第5回 11月25～27日	持続可能かつ包摂的な経済成長、マクロ経済政策に関する課題（国際貿易、国際金融システム、対外債務の持続可能性を含む）、インフラ開発、工業・産業化、エネルギー	
	第6回 12月9～13日	実施手段（金融、科学技術、知識共有、能力開発）、持続可能な開発実現のためのグローバル・パートナーシップ、特異な状況下の国々・アフリカ諸国・発展途上国・後発発展途上国・小島嶼国・特殊な課題に直面している中進国のニーズ、人権、開発する権利、グローバル・ガバナンス	
	第7回 2014年1月6～10日	持続可能な都市と人間の居住、持続可能な交通、持続可能な消費と生産（化学物質と廃棄物）、気候変動、災害リスクの軽減	
	第8回 2月3～7日	海洋、森林、生物多様性、社会的公平性、男女平等、女性の能力強化を含む公正の促進、紛争予防、紛争後の平和構築、恒久的平和の促進、法の支配とガバナンス	
	2月24日	【案1】 19の重点分野（Focus area）	
第2期 Consensus building	第9回 3月3～5日	19の重点分野に関する文書の採択・レビュー／改正の提案	
		3月19日	【案2】 19の重点分野（改訂版）
	第10回 3月31日～4月4日	19の重点分野（改訂版）に関連するクラスターに基づく示唆的討論	
		4月18日	【案3】 作業文書（Working document） 16の重点分野、140のターゲット
	第11回 5月5～9日	『作業文書』に基づく協議	
		6月2日	【案4】 原案（Zero draft） 17の目標、212のターゲット
	第12回 6月16～20日	目標及びターゲットに関する協議、改訂版原案の作成	
		7月14日	【案5】 改訂版原案 17の目標、148のターゲット
	第13回 7月14～18日	目標及びターゲットに関する協議、SDGs及びターゲットに関するレポートへの合意、採択	
	7月19日	【最終成果文書】 『オープン・ワーキング・グループ 持続可能な開発目標への提案』	

※ハイライト部分は、中間成果文書（案1～5）及び最終成果文書。

出典：OWG（2013a,b,c）を参考に、筆者訳・一部加筆

ホルダーの意見が、どの目標・ターゲットに反映されたのかという関連性が確認できるように、注釈がつけられた。また、この作業文書をまとめるにあたって、事前に各国及びステークホルダーから収集したすべての提案を集約した資料（Encyclopedia Groupinica）もあわせて公表された。提案主体と内容が明示された公式文書は、後にも先にもこれらの文書が唯一のものであった。こうした検討を重ね、2014年6月2日に、最終成果文書の原案（Zero draft）が公表され、各目標の中のターゲット等を含む最終的な調整のための交渉が進められた。そして、同年7月19日に最終成果文書としてのSDGs案『オープン・ワーキング・グループ 持続可能な開発目標への提案』の取りまとめに至ったのである。

2. 「関与の正当性」に関する考察（1）

まずは、OWGがマルチ・ステークホルダー・ガバナンスにおける「関与の正当性」を保持していたかという観点から考察する。第一に、OWGへのアクセスという点について、MGには、OWGの本会議及び共同議長との対話（ステークホルダーダイアログ）における発言の機会が確保された。本会議とは、政府代表及び国連関連機関や国際機関が発言を行うOWGの最もメインとなる会議であり、OWGを構成する政府及び非政府アクターを含む全員が出席した。一方で、共同議長との対話は、共同議長に対してMGが発言を行う場であり、政府代表の出席は任意であった。共同議長が政府関係者にも積極的に出席するように呼びかけてはいたものの、政府関係者の出席は限定的であった。これに加えて、OWG会期中のサイドイベントの開催及び会議場に設置された資料台での資料配布が許された。サイドイベントには、国連関係者や政府関係者の参加も多く見られ、関係者間のネットワークやロビーイングのみならず、特定のテーマについて議論を深化させる重要な機会となったと言える。

第二に、OWGにおいてステークホルダーが果たした役割としては、持続可能な開発という規範形成の一端を担ったこと、そしてSDGs策定プロセスに継続的に関与し、議論の内容をステークホルダーグループの中でも広く共有したことにより、社会的関心を高めるとともに、SDGsのもつ重要性や価値の共有という点において、SDGsの正当性を向上させることに貢献したことが挙げられる。これらは、OWGというSDGs策定に向けた国連の公式かつ主要なプロセスにおいて、ステークホルダーの継続的な参画機会を保証したことにより得られた結果であると言える。

一方で、「参加」にはその関与の程度によっていくつかの段階があり、ステークホルダーがガバナンスの担い手としての役割をどの程度果たしたのかについて論じる際には、それが果たして「意味ある参加」（原科 2005）であったのかという点も検討する必要がある。政策過程への市民参加の手法として一般的に用いられるパブリックコメント等と比較してみると、OWGのプロセスは、とりわけ「実施期間」と「意見収集の範囲」の2点において異

なるものであったと言える。パブリックコメントは比較的短い期間で特定の政策課題について市民の意見を聴収するものだが、一部の能動的な市民の個人的な意見しか集約できない。それに比べ、OWGは持続可能な開発という広範な政策領域について、長期間にわたって公式・非公式の会合や協議を重ねながら、ステークホルダーのニーズや意見をSDGsに反映させるためのあらゆる機会が利用された。このような点から、OWGのプロセスは、政策過程への市民参加というよりも、国連にも公的に認められたステークホルダーとの連携を可能とするマルチ・ステークホルダー・ガバナンスの特徴を持っていたと言える。

では、実際に、ステークホルダーがOWGにどの程度の影響を与えたのだろうか。ステークホルダーによる提案がどの程度成果に反映されたのかを分析するためには、会議中の発言や文書によるコメント発表等、ステークホルダーによる一方的な発信ではなく、それがSDGs案のどの部分に反映されたのかを特定する必要がある。前述のとおり、目標・ターゲットに関して、提案主体と内容が明示された作業文書(OWG 2014e)を分析することにより、OWGへのステークホルダーの影響力を推し量ることができる。

3. 「関与の正当性」に関する考察 (2)

ステークホルダーがOWGに与えた影響に関する分析

16の重点分野及び140のターゲットから成る作業文書(Working document)を分析すると、各国政府の意見と同様に、ステークホルダーの意見も文書に反映されていることが確認できた。

ステークホルダーの意見が、具体的に作業文書のどの部分に反映されたのかという点に関して、次のような傾向が見られた(表2)。まず、女性、子ども・若者、先住民民族、NGOグループは、分野横断的に提案をしていたことが明らかとなった。とりわけ女性グループに関しては、ほぼすべての重点領域に関して意見を表明しており、必要に応じて他のMGとの連携を図りながらその影響力を発揮してきたと言える。その成果として、目標5としてジェンダー平等及び女性・女子の能力強化に関する独立した目標が立てられた上に、他分野においても女性への配慮を明示する文言を入れ込むことに成功している(たとえば表2の重点領域6.a)。その一方で、地方自治体、労働者・労働組合、ビジネス・産業グループは、それぞれの関心領域について集中的に意見を提出するアプローチを用いた。地方自治体グループは持続可能な都市やインフラ、労働者・労働組合グループは雇用、ビジネス・産業グループは起業家や中小企業への支援策等、各MGが最も関連の深い領域に対して主張を明確に打ち出したと言える。このように、両者を比較すると、意思決定プロセスへの関与のアプローチの違いが明確に読み取れる。

これに対して、科学技術コミュニティ及び農業者グループの存在感が薄かったことも特筆すべきであろう。前述の作業文書を分析したところ、両グループは提案者として表記されていなかった。作業文書の作成にあたり、集約されたすべての意見を集約した資料

(Encyclopedia Groupinica)を確認したところ、両グループはこの時点で具体的な提案をしていなかったことがわかった (OWG 2014d)。このように、OWG へのアクセスはすべての MG に公平に確保されていたものの、あらゆる機会を最大限に活用した MG もあれば、インプット自体が圧倒的に少なかった MG もあり、その貢献度には大きな差があったと指摘できる。

また、OWG では全体を通じて複数の MG が協力して発信する場面が度々あった。たとえば、MG が意見集約文書 (Compilation document) を公表したり、会議においても複数の MG が共同で意見を発言したりといった光景が見られた。こうした MG 間の連携は、相互の関心領域が発展的に統合されるという傾向を生み出したと考察できる。このような連携の積み重ねが、SDGs の企図した分野間のインターリンケージの強化にも寄与したのではないかと推察する。

表2 OWG 作業文書
16の重点分野におけるメジャーグループの意見反映の状況

重点分野	提案ターゲット	ターゲットを提案したメジャーグループ ^②					
		女性	先住民民族	NGOs	子ども・若者	地方自治体	労働者・労働組合 ビジネス・産業
1. 貧困削減、共有財産の構築と公正の促進	①2030年までに、各国において最低限の基準を含む適切な社会保障制度を実施する。			✓	✓		
2. 持続可能な農業、食料安全保障、栄養	b)あらゆる形態の栄養不良、とりわけ5歳未満の子どもの発育障害や慢性疾患を解消する。	✓	✓	✓			
3. 健康と人口動態	b)2030年までに、エイズ、結核、マラリア及び顧みられない熱帯病などの伝染病を根絶する。 ①予防を強化することにより、非感染性疾病及びび損傷による若年死亡率をx% ^③ まで減少させ、精神保健を促進する。	✓	✓		✓		
	g)屋内外での大気汚染及びその他の環境汚染による死亡及び疾病の件数をx%まで減少させる。	✓	✓		✓		
5. ジェンダー平等と女性の能力強化	h)2030年までに、無報酬の労働負担を削減する。	✓		✓	✓	✓	
6. 水と衛生	a)2030年までに、安全で安価な飲料水、下水施設及び衛生施設へのアクセスをすべての人々、特に女性及び女子に提供する。						
	b)2030年までに、排水処理、リサイクル及び再利用をx%まで改善する。						
	c)2030年までに、水の利用効率を改善する。						
	d)国境を越えた適切な協力を含む統合水資源管理を実施する。	✓	✓	✓	✓		
	e)2030年までに、淡水採取を持続可能な供給の範囲内で(行い)、生態系を保護・回復し、水関連サービスを提供する。 f)2030年までに、水質の改善及び有害な化学物質による汚染・投棄を削減し、帯水層を保護する。						

8. 経済成長、雇用、インフラストラクチャー	b)2030年までに、社会的に疎外されたグループを含むすべての求职者に、完全かつ生産的な雇用及び働きがいのある人間らしい仕事を達成する。	✓	✓		✓		✓	
	g)すべての人々がアクセス可能な持続可能なインフラを開発する。	✓			✓	✓		
	j)インフォーマルセクターの活動及び雇用の正規化を促進する。	✓	✓		✓		✓	
9. 産業化と国家間公正の促進	a)起業や中小零細企業を含む事業創出の支援など、産業開発のための政策環境を確保する。							✓
	d)2030年までに、特に開発途上国において付加価値の高い活動への移行に重点を置いた産業の多様化を増大させる。			✓				
	e)2030年までに、有害な化学物質の使用及び廃棄物をy% ⁴⁰ まで削減する。	✓						
10. 持続可能な都市と人間居住	a)2030年までに、すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、あらゆる場所でのスラムを改善する。							
	b)2030年までに、すべての人々に安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。交通の安全性及び都市の大気の質を改善する。					✓	✓	
	c)包摂的な都市計画・管理の能力を強化する。							
	h)世界の文化遺産及び自然遺産を保護・保全する。							
11. 持続可能な消費と生産	g)2030年までに、すべての金融セクターが持続可能な開発原則をビジネス活動に組み込む。	✓		✓	✓			
12. 気候変動	c)気候変動への適応及び排出量削減を開発計画及び資源計画に組み込む。	✓		✓				
13. 海洋資源および海の保全とその持続可能な利用	a)2030年までに、陸上活動による汚染を含む海洋汚染及び海洋への廃棄物投棄を防止・抑制し、x%まで削減する。							
	b)2030年までに、海洋の生態系を回復・保護する。	✓	✓	✓				
	c)2030年までに、最大持続生産量のレベルまで漁業資源を回復させるため、漁獲を規制する。							
	e)2020年までに、違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業を撲滅する。							
	f)国際法と整合する「海洋保護地」を設置する。							
15. 実施手段/持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップ	金融と債務の持続可能性 i)先途国によるODAコミットメントを、合意した期間で完全に実施する。	✓	✓	✓				
	金融と債務の持続可能性 l)持続可能な開発への投資のための適切な資金源を確保する。	✓	✓	✓	✓			
	m)債務の持続可能性及び債務返済を確保する。							
	金融と債務の持続可能性 n)国及び国際レベルで包摂的かつ参加型の意思決定を促進する。	✓	✓	✓				
16. 平和で包摂的な社会、法および有用な制度	平和で包摂的な社会の構築 b)社会・政治・経済分野において疎外されたグループの能力強化を行う。	✓	✓	✓	✓			
	ターゲット	16	11	12	12	3	2	1
	分野	11	7	10	9	3	1	1

出典：OWG (2014e)より一部抜粋、筆者

4. 「成果の正当性」に関する考察

「成果の正当性」という観点から見た場合、OWG は設立当初の目的を達成できたであろうか。OWG は、「すべてのステークホルダーに開かれた SDGs に関する包括的かつ透明な政府間プロセス」として設立された (UN 2012, para.248)。そして、持続可能な開発 (環境・社会・経済) の3側面を統合し、すべての国が目指すべき共通のグローバル目標を提案することを目的とした。1年4ヵ月にもわたって、何度も案を作成し、政府関係者や国際機関、ステークホルダーの意見を調整しながら、最終的に SDGs 案に全会一致で合意したということは、まず当初の設立目的を達成したと評価できる。そして、OWG の最終成果文書で示された SDGs 案は、その後細かい文言の変更や追加以外に大きな変更はなされず、翌年9月の国連総会にて SDGs として採択された。こうした点からも、OWG の最終成果文書の正当性が広く認められたと言えるだろう。

また特筆すべきは、一般市民に対する情報公開という点である。国連は、UN Web TV というシステムを通じてほぼすべての会議の中継動画及び録画を配信している。インターネットが利用できる環境であれば、場所・時間を問わずにアクセスできる。また、会議中に投影された資料や政府、国際機関及びステークホルダーの発言文書等、多くの資料がウェブ上にアップロードされており、OWG の資料も「持続可能な開発知識プラットフォーム (Sustainable Development Knowledge Platform)」のウェブページから閲覧することができる。さらに、Twitter や Facebook、LinkedIn 等のソーシャル・ネットワーキング・サービスを通じて、OWG の運営を担った国連経済社会局や多くの OWG 関係者によって様々な情報が発信された。このように、OWG 関係者のみならず、世界中の一般市民にも会議や資料等、様々な情報へのアクセスを可能とすることで、OWG の透明性と成果の正当性の向上に努めていたと評価することができるだろう。

おわりに

本稿では、国連加盟国政府のみならず、あらゆるステークホルダーがともに議論し、SDGs 案を形成することを目的とした OWG が、マルチ・ステークホルダー・ガバナンスとして機能していたのかについて、2つの「正当性」の観点から考察を行った。

OWG のプロセスに関する正当性、すなわちステークホルダーによる「関与の正当性」については、本会議や共同議長との対話の中で発言及び資料配布のみならず、サイドイベントやインフォーマルな会合等、あらゆる機会・方法での情報受発信が可能であったこと、そしてステークホルダーの意見が成果文書にもしっかりと反映されたことから、単なる形式的な参加ではなく、実質的に OWG の一アクターとしての役割を果たしていたと評価した。OWG の結果に関する正当性、すなわち有効なガバナンスシステムとして目的を

全うできたかという「成果の正当性」については、最終成果文書として OWG の SDGs 提案が全会一致で合意できたこと、そしてその内容が大きな変更なく後の国連総会にて、全会一致を以て採択されたことから、OWG の成果の正当性が認められたと判断できる。このように、OWG はマルチ・ステークホルダー・ガバナンスとしての機能をもっていたと言える。

しかしその一方で、OWG においても最終的な権限は政府のみが有するという伝統的な国連の意思決定システムを保持しており、ガバナンスのアクターとしてステークホルダーに同等の権限が与えられたわけではなかった。この点においては、政府を「小さな政府」として非政府組織間のネットワークによる統治の可能性を示唆したローズ (Rhodes 1997) よりも、非政府組織の役割を認めながらも、やはり政府をガバナンスの中心と考えたピーターズ (Peters 2004) の概念の方が、よりの確に OWG におけるガバナンスを捉えられると言えるであろう。

とはいえ、OWG はステークホルダーの「SDGs の共同提案者」としての意識、そしてステークホルダーと協力する重要性に対する政府関係者の意識を高める一助となった。SDGs の実施に向けた取組が各国で本格化する中で、効果的かつ効率的に諸目標を実施していくためには、ステークホルダーとの協働が今後の課題でもあり、成功要因にもなりうるであろう。

《注》

- (1)筆者は第8・9回 OWG 会合にオブザーバーとして参加し、情報収集を行った。
- (2)9つのメジャーグループのうち、科学技術コミュニティグループと農業者グループについては提案者の部分に記述がなかったため、表に入れていない。
- (3)x%やy%とは、「明確な達成目標数値を設定すべきである」という提案であることを意味する。
- (4)同上。

《参考文献》

- ・ Bäckstrand, Karin (2006), “Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness,” *European Environment*, Eur. Env. 16, pp. 290–306.
- ・ 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.

- Friedman J, Hochstetler K, Clark AM (2005), *Sovereignty, Democracy and Global Civil Society* (New York: State University of New York Press).
- Gupta, Joyeeta, Isa Baud, Ralien Bekkers, Steven Bernstein, Ingrid Boas, Vincent Cornelissen, Masahiko Iguchi, Norichika Kanie, Rakhyun E. Kim, Mairon Bastos Lima, Pedi Obani, Petra Schoof, Casey Stevens, and Dylan van Zoomeren (2014), “Sustainable Development Goals and Inclusive Development,” *POST2015/UNU-IAS Policy Brief #5* (Tokyo: United Nations University Institute for the Advanced Studies of Sustainability).
- Hemmati, Minu (2002), *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability - Beyond Deadlock and Conflict* (Earthscan).
- Hulme, David (2009), “The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World’s Biggest Promise,” *Brooks World Poverty Institute Working Paper* (100), pp. 1-55.
- Kanie, Norichika, Naoya Abe, Masahiko Iguchi, Jue Yang, Ngeta Kabiri, Yuto Kitamura, Shunsuke Managi, Ikuho Miyazawa, Simon Olsen, Tomohiro Tasaki, Taro Yamamoto, Tetsuro Yoshida and Yuka Hayakawa (2014), “Integration and Diffusion in Sustainable Development Goals: Learning from the Past, Looking into the Future,” *Sustainability*, volume 6, issue 4, pp. 1761-1775.
- Keck ME, Sikkink K (1998), *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, (Ithaca: Cornell University Press).
- OWG (2013a), *Methods of Work* (New York: United Nations).
- OWG (2013b), *Draft Programme of Work, 14-15 March 2013*, (New York: United Nations).
- OWG (2013c), *Programme of Work 2013-2014, 14-15 March 2013*, (New York: United Nations).
- OWG (2014a), *19 Focus areas* (New York: United Nations).
- OWG (2014b), *Revised 19 Focus areas* (New York: United Nations).
- OWG (2014c), *Open Working Group on Sustainable Development Goals, Tenth Session – 8 clusters document* (New York: United Nations).
- OWG (2014d), *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 (2014e), *Working Document for 5-9 May Session of Open Working Group* (New York: United Nations).
- OWG (2014f), *Introduction and proposed goals and targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (zero draft)* (New York: United Nations).
- OWG (2014g), *Introduction and proposed goals and targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (zero draft rev 1)* (New York: United Nations).

- ・ OWG (2014h), *Introduction to the proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals – outcome document* (New York: United Nations).
- ・ Peters, Guy (2004), “Chapter 2 Politics is About Governing,” Leftwich ed., *What is Politics* (Polity Press), pp. 23-40.
- ・ Rhodes, R.A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press).
- ・ Scharpf F. (2001), “European Governance,” *Jean Monnet Working Paper 07/71* (Florence: European University Institute).
- ・ Scholte JA (2002), “Civil society and democracy in global governance,” *Global Governance*, vol. 8, no. 3, pp. 281–304.
- ・ UN (2012), *The Future We Want* (New York: United Nations).
- ・ UN (2015a), *The Millennium Development Goals Report 2015* (New York: United Nations).
- ・ UN (2015b), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (New York: United Nations).
- ・ 外務省仮訳 (2015)『我々の世界を変革する:持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』
- ・ 原科幸彦 (2005)『市民参加と合意形成』学芸出版社
- ・ UN, “About Major Groups and other stakeholders,”
<https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about> (2016年9月6日アクセス)

(早川 有香 東京工業大学大学院博士後期課程／日本学術振興会特別研究員・DC2)