

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	SDGsの実効性確保に向けた課題 －「目標ベースのガバナンス」をいかすために－
著者 / 所属	和喜多裕一 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	451号
刊行日	2022-11-1
頁	83-94
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20221101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

SDGsの実効性確保に向けた課題

— 「目標ベースのガバナンス」をいかすために —

和喜多 裕一

(第一特別調査室)

《要旨》

2015年9月に採択されたSDGsについては、進捗の遅れに危機感を持った国連が「行動の10年」を宣言し、行動の加速化が要請されている。SDGsは、グローバル化等も背景に、国際問題、国内問題の解決に多様な主体が関与し、問題自体も互いの関連性を深め複雑化している現状において、多様な課題を総合的に解決し、持続可能な開発を実現するために国際社会が合意した国際目標である。そこでは、問題解決のために従来用いられていた実施手段等の履行のための具体的な仕組みを伴った国際レジーム¹とは異なる「目標ベースのガバナンス」が採用された。今日の国際社会の特徴やSDGsの構造、我が国の取組体制を検証することにより、具体的なルールや制裁のようなメカニズムを持たないこの手法を用いてSDGsの実効性を確保する上で、グローバル指標を補完する変革志向でかつ各国や地域に適した独自指標の設定、その前提となる国のあるべき姿の構築とステークホルダー間での共有、マルチステークホルダー・パートナーシップによる推進の重要性を指摘する。

1. はじめに

2015年9月、国連総会において「持続可能な開発目標」(SDGs)を含む「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(2030アジェンダ)²が全会一致により採択された。SDGsは、2015年を達成期限とする主に開発途上国を対象とした「ミレニアム開発目標」(MDGs)を引き継ぐ国際目標と位置付けられている一方で、持続可能な開発をめぐる議論との統合が図られたことにより、我が国などの先進国も含む、国際社会全体が取り組むべき普遍性を有する目標に生まれ変わっている。その結果、我が国も、開発協力という課題を

¹ 国際レジームとは、「所与の争点領域において、アクターの期待が収れんするところの、明示的若しくは暗黙の原則、規範、ルール、及び政策決定手続き」とのD. グラズナーによる定義が広く用いられる。

² 外務省仮訳は<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>>参照。(以下、URLの最終アクセス日は全て2022年10月13日。)

超えて、持続可能な開発に向けて「世界を変革する」責任の一端を担っていくために、自分事としてSDGsの達成に向けた取組を進めている。

グローバル・レベルでのSDGsの進捗については、一定の前進は見られるものの、多くの課題で遅れが指摘されており、2019年9月の国連SDGサミットでは、グテーレス国連事務総長が、2030年までを目標達成のための「行動の10年」とすることを求めるとともに、同サミットの政治宣言では、取組の加速化が呼び掛けられた。こうした中、我が国も2019年12月に「SDGs実施指針」を改定するなど³、取組の強化を図っている。

本稿は、今日の国際社会の特徴を念頭に、現下のグローバル課題を解決していく上において、SDGsが持つ意義や実効性の確保に向けた課題について、若干の考察を行おうとするものである。なお、本稿の趣旨に照らし、SDGsの個別目標の内容や課題、それに対応した我が国の具体的取組には踏み込まないこととする。

2. ガバナンスの面から見た国際社会の今日の特徴

「未来の世界のかたち」とも評される⁴SDGsが、そこに掲げられた様々なグローバル課題を解決し、持続可能な開発の実現に向けて国際社会を力強く導くことができるか、換言すればSDGsが実効性を有するかは、まず、この「目標が体现する理念や構造」と「グローバル・ガバナンスの前提となる国際社会の今日的な特徴」との整合性に左右されると考えられる。そこで、以下、ガバナンスの視点から、こうした点を考える上で参考となる知見を紹介することとしたい⁵。

ガバナンスの面から見た国際社会の今日的な特徴としては、主権国家を基礎単位とするウェストファリア体制の揺らぎが指摘されている。この背景としては、グローバル化の進展に伴い、行為主体、問題領域、統治レベルの多様化、及び権威の多元化が生じ、国家間の競争を基本的な政治ダイナミズムとするモデルが該当しない場面が多くなっていることが挙げられている。

(1) 行為主体

これらの変化を具体的に見ていくと、行為主体の側面では、①国家の行政、司法、立法の各構成要素がそれぞれに国境を越えて連携し、国家自体が一枚岩ではなく多孔的性質を有するようになったこと、②経済活動のボーダーレス化や市民社会のトランスナショナルな連携により企業やNGOなどがグローバル・ガバナンスの担い手として顕著な役割を果たすとともに、地球規模課題に関する規制強化のために国際機構の権限強化も促されるなど、非国家主体の権限が拡大したこと、③専門性・合理性、規範性・道義性、実績・能力、カリスマ性など様々なものが権威の源泉として作用し、権威が流動化すると同時に、知識力、規範力などの非物質的なものも含め国際政治を動かす権力が多様化したことなどが挙

³ 内容は<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/jisshi_shishin_r011220.pdf>参照。

⁴ 蟹江憲史『SDGs（持続可能な開発目標）』（中央公論新社、令和2年）1頁

⁵ 本節では、西谷真規子「現代グローバル・ガバナンスの特徴—多主体性、多争点性、多層性、多中心性」西谷真規子、山田高敬編著『新時代のグローバル・ガバナンス論』（ミネルヴァ書房、令和3年）1～15頁を参照している。

げられる。このような行為主体や権威の多様化に伴い、公共・市民・ビジネスの3セクターが単独又は共同で提供する多彩なガバナンス・システムが生み出され、各制度が権威の中心となって自律的に作動する状況に対処するための「多中心的ガバナンス」の進展が見られる。そこでは、民間基準・認証の活用など、多様なガバナンス手法が活用される。

(2) 問題領域

また、問題領域の側面では、1970年代には既に、安全保障問題が相対化され、多様な問題領域間における階層関係の消滅、交渉力の源泉や交渉チャンネルの多様化を指摘する複合的相互依存論が見られたが、今日では、更なる新たな問題の発見によるサブカテゴリーの増大と異分野間の競合や複合関係により、問題領域が更に複雑化していると言われている。こうした技術的にも政治的にも不確実性を増大させる状況に対し、専門家の役割や制度間の複雑な関係性に着目したガバナンス論が展開されている。こうした議論は、後述するSDGsの構造を考えた場合、「世界を変革する」という本来の目的に照らした実効性確保に向けて何らかの示唆を与えられると思われる。

(3) 統治レベル

最後に、統治レベルの側面を見てみると、ここでは前述した行為主体の多様化に伴う影響が指摘される。すなわち、内政不干渉が原則である主権国家体制を前提とする国際法による規制の不備を補うため、国内の規制官庁が国境横断的に連携する多孔的国家化により、国際機構の介入的な政策が媒介されることや、ビジネス界やNGOが主導するプライベート・レジームを通じたガバナンスが進展することにより、民主的手続の欠如、政府による規制効果の毀損などの問題が生じる場合がある。そこで、グローバル・ガバナンスが国内や地域レベルのガバナンスと連動して作動する、マルチレベル・ガバナンスの在り方が問われている。ここで課題とされる、制裁制度を欠く国際合意の遵守、国内政策に踏み込んだ調整、民主的正当性の確保の間にあるトリレンマの問題は、SDGsの実効性を確保する上でも留意すべきと思われる。

3. SDGsの特徴と取組

ここまで、今日の国際問題を考える上で基礎となる国際社会の特質について紹介してきたが、こうしたものがSDGsの構造や仕組みにどのように反映されているのか見ていくこととしたい。

最初に、SDGsが2015年9月の国連総会で合意されるに至った経緯と、その構造や仕組みの特徴について、実効性を確保するためのガバナンスの在り方を考える上で必要となる点を簡単に述べておくこととする⁶。

⁶ SDGsの背景や成立過程等については、和喜多裕「持続可能な世界の実現に向けた日本の役割—SDGsの意義と日本の取組、課題—」『立法と調査』No. 407 (平30.12)のほか、本誌掲載論文奥利匡史「SDGsの現在地—策定に至る経緯とグローバルな進捗状況—」も参照されたい。

(1) 経緯

SDGsにおいては、経済活動の拡大に伴う環境問題の解決に端を発する持続可能性を追求しようとする流れと、成長促進と貧困削減の二つの規範が時により優位を入れ替えながら進展してきた開発協力の流れという二つの系譜が見られる。

持続可能性をめぐる議論は、国連を中心に、1972年6月の「国連人間環境会議」(ストックホルム会議)の開催から、1992年の「国連環境開発会議」(地球サミット)、2002年の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(ヨハネスブルグ・サミット)、2012年の「国連持続可能な開発会議」(リオ+20)と脈々と続けられてきた。そして、「リオ+20」では、SDGsの基本的な考え方や策定に向けたプロセスの開始が合意され、「オープンな作業部会」(OWG)を設置して内容を詰めていくことが決定された。

一方、開発協力をめぐる議論は、歴史的に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)を中心に進められてきた。1980年代後半、DACは、従来の成長促進規範の優位の結果、途上国の累積債務問題や貧困問題が未解決になっていたことを踏まえ、世界の貧困を半減させることなどを国際開発目標(IDTs)として掲げ、国連はこれを取り入れつつMDGsを作成した。MDGsは貧困削減などで一定の成果を上げたものの、2015年の達成期限を前に、教育、母子保健、衛生などの目標未達成や地域間・国内での格差といった問題の積み残しが見込まれたことから、国連では、「リオ+20」と並行する形で、後継目標(ポスト2015年開発アジェンダ)の在り方が議論された。

ポスト2015年開発アジェンダをめぐる議論は、2013年7月の国連事務総長報告をもって一定の結論に達していたが、他方、「リオ+20」の合意ではSDGsはポスト2015年開発アジェンダに統合されるものとされており、OWGは2014年9月に国連総会に報告書を提出した。これを受けた国連総会は、OWGの提案がポスト2015年開発アジェンダにSDGsを統合するための唯一の基礎とならねばならない旨の決議を採択し、これにより、SDGsがポストMDGsそのものになることが確定し⁷、翌2015年9月の国連総会では、SDGsを含む「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が全会一致をもって採択されている。

こうした経緯から、SDGsの実効性確保に影響を与える要因として、策定過程への開発途上国の関与が挙げられる。SDGsの前身と位置付けられるMDGsについては、DACのIDTsを始めそれ以前の開発協力に関する国際的なコミットメントや国連ミレニアム宣言などを踏まえ作成されたものではあるが、策定主体は国連事務局等が中心となっており、一部の先進国エリートにより作成されたもの、政治過程が不透明であったなどの見方があった⁸。そのため、途上国の中には、本来自分たちの問題であるMDGsの策定に自分たちが関与できなかったという強い不満があったとされる⁹。そこで、「リオ+20」では、五つの地域グループを通じて加盟国から指名された、公正、衡平かつバランスの取れた地域的代表的による、30名から成るOWGを発足させることが合意され、難航した各地域

⁷ 南博、稲葉雅紀『SDGs－危機の時代の羅針盤』(岩波書店、令和2年)57～58頁

⁸ 小川裕子「国際開発－新興国の台頭とガバナンス構造の変動－」西谷真規子、山田高敬編著『新時代のグローバル・ガバナンス論 制度・過程・行為主体』(ミネルヴァ書房、令和3年)172頁

⁹ 前掲注7書35頁

グループにおける議席調整の後、最終的に何か国かで議席をシェアし、70か国がメンバーとなり、さらに、それ以外の国の参加や発言も許される中で議論が行われることとなった。加えて、国家以外の主体に関しても、OWGの共同議長がNGO、学者、民間企業など様々なステークホルダーから意見を聴いたほか、インターネットによる意見収集も行われた。先にも述べたように、既に有識者の議論を経て、一定の結論を得ていたポスト2015年開発アジェンダの議論を押しつけ、このOWGで決定されたSDGsの案が、本質的な修正をされることなく、「2030アジェンダ」の中核となったことについて、多数の国家・非国家主体が作成したSDGsの民主主義的正統性を指摘する見方がある¹⁰。

(2) 特徴

こうしたプロセスを経て策定されたSDGsは、MDGsの後継目標に位置付けられると同時に、これまでの持続可能性に関する議論の集大成でもあり、両者の特徴を併せ持っていると言えるであろう。SDGsの特徴として、まず、①仕組み、②「測る」こと、③総合性の三つが挙げられる¹¹。

これらを具体的に述べていくと、①に関して、SDGsでは、国際的な課題解決を目指す仕組みである従来の国際レジームの中で考えられていたように、国際的な枠組みの中で国内でSDGs実現に向けた政策を実施する際のより所となるルールが定められておらず、法的拘束力のない目標とターゲットがあるのみとなっている。この自由度の高さにより、異なるやり方の間でのコラボレーションにより更に新しい方法が生み出されるといった利点が指摘されており、このような方法を「目標ベースのガバナンス」と呼んでいる。

次に、②に関しては、「2030アジェンダ」の中ではSDGsのフォローアップの仕組みとして、進捗を測って評価することが示されており、後に247（重複を除くと231）¹²のグローバル指標が定められている。このように目標、ターゲット、指標の三層構造により目標達成に取り組む手法は、MDGsを踏襲するものである。また、同アジェンダでは、グローバル指標は各国や地域レベルで策定される指標によって補完されるとし、グローバル指標の国内指標への変換¹³が求められている中で、グローバル指標を変換したローカル共通指標だけでは多様な地域の現状を捉えきれないとして、地域独自の指標を設定する重要性も指摘されている。加えて、指標に関しては、ドイツのベルテルスマン財団と持続可能な開発ソリューションネットワーク（SDSN）による『持続可能な開発報告書』にある「SDGsインデックスとダッシュボード」のように、研究機関やそのネットワークも計測を進めており、一定の影響力を有している¹⁴。さらに、これまでの持続可能性の議論の流れに

¹⁰ 前掲注8書173頁

¹¹ 以下、この①、②、③の三つの特徴の説明は、前掲注3書9～32頁を参照している。

¹² <https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/kokusai/02toukatsu01_04000212.html>

¹³ 我が国では、内閣府が「地方創生SDGsローカル指標」を策定し、2022年9月に改訂版を公開している。<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/sonota/sdgs_shihyou_risuto_2.pdf>

¹⁴ 同報告書では、達成度ランキングのほか、国ごとに目標別の達成状況や傾向が評価されており、2022年版によれば、我が国は総合評価が19位、目標5、12、13、14、15、17について深刻な課題があるとされた。<<https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2022/2022-sustainable-development-report.pdf>>。なお、同報告書の評価は、我が国も2021年に国連で行った自発的国家レビューにおいて引用している。

における企業の役割の高まりを踏まえ、金融業界におけるESG投資や、地方創生における地元企業との連携などが増加する中で、こうした際にも企業のSDGsへの取組を適切に評価しようとする試みが行われている。政府が行っているジャパンSDGsアワードなど、各種表彰制度の増加も含め、「測る」試みは、SDGs唯一の推進メカニズムをしっかりと受け止めている点で本質的であるとされる。

③に関しては、これまでの持続可能性に関する議論の集大成とも言え、経済、社会、環境という三つの側面の統合を図り、「2030アジェンダ」でもSDGsの各目標を「統合され不可分のもの」「一体で分割できないもの」といった言葉で説明している。しかし、SDGsは政治的な合意により出来上がったものであることもあり、全てが調和的にできているわけではない。あるターゲットの達成が別のターゲットの達成を脅かすトレードオフ、逆に、あるものの達成が別のターゲットの達成にもつながるシナジーの関係を内在し、こうした関係はまだ研究途上にあるとされる。また、②と関連し、トレードオフやシナジーの効果にも留意しつつ、SDGsの総合的な側面を測る指標の開発も課題とされている。

その他、①とも関連するが、SDGsは法的拘束力を有するものではなく、履行確保のための制裁のような仕組みが設けられていない点も重要である。それ自体には履行措置が組み込まれていないSDGsについて、グローバル・レベルでSDGsの実現を図っていくためには、各国の国別の取組のほか、これまで各分野において進められてきた様々な国際レジームの下での取組の中にSDGsが適切に統合されていくことも実効性確保の上で重要になってくるであろう。その意味でも、「2030アジェンダ」において、グローバル・レベルでのフォローアップの場として位置付けられる「ハイレベル政治フォーラム」(HLPF)の役割が重要となる。HLPFでは、毎年目標を絞ったテーマを決め、重点的にレビューが行われ、また、幾つかの国が自国の行動を自主的に報告する「自発的国家レビュー」(VNR)も行われている。また、4年に一度、国連総会の下で首脳級によるHLPF(SDGサミット)が開催されることとなっており、最初の機会となった2019年のサミットは、国連総会での「行動の10年」宣言につながるなど、政治的な推進力を加えた点で大きな意義があったほか、そうした際に行われる情報交換や優良事例を学習する機能を整理し、必要に応じてまとめるなど、新たな形にしていくことが重要になるとの指摘がある¹⁵。

(3) 具体的取組—我が国の例—

これまで述べてきたように、SDGsは、国連で合意された国際目標ではあるが、主権国家体制から成る国際社会の前提を踏まえ、その最終的な実施や進捗評価については、各国それぞれの責任によることとされている。そこで、一例として我が国の取組体制や具体的な取組を幾つか紹介する中で、SDGsの特徴がその実現に向けた取組にどのように反映されているのかを見ていきたい。

ア 政府の実施体制

まず、政府の実施体制であるが、2016年6月、内閣総理大臣を本部長とし、全ての閣

¹⁵ 前掲注4書203～207頁

僚をメンバーとする「SDGs推進本部」(推進本部)が内閣官房に設置されている。これは、SDGsを達成する上では、広範多岐にわたる課題について、経済、社会、環境という三側面を統合的に解決していくことが求められており、そのためには政府全体でのSDGs主流化に向けた取組が不可欠であることが背景にあると言える。

推進本部の下には、SDGsの達成に向けた我が国の取組を広範な関係者と協力して推進していくため、意見交換を行う場として、NGO、NPO、有識者、民間セクター、国際機関、各種団体等の関係者である15名の民間構成員と政府側構成員から成る「SDGs推進円卓会議」(円卓会議)が設けられている¹⁶。これは、マルチステークホルダーの参画が求められるSDGsの特徴に対応するためのものと考えられる。

推進本部は、円卓会議の意見も聴取しつつ、2016年12月に我が国のSDGsへの取組に関する基本的な考え方を定めた「SDGs実施指針」(実施指針)を定め、2019年12月には改定版を決定している¹⁷。また、毎年、SDGs達成のための政府の主要な取組を取りまとめた「アクションプラン」の策定¹⁸のほか、SDGs達成に向けた企業・団体等の取組を促し、オールジャパンの取組を推進するため、「ジャパンSDGsアワード」による表彰¹⁹も行っている。

推進本部には、政府内のみならず、政府と民間との連携においてもリーダーシップを発揮できるよう、SDGs推進の司令塔としての役割が期待されている。そうした観点を踏まえつつ「アクションプラン」を見ると、各府省庁が進める予定の取組案が示され、重点課題ごとの区分けやSDGsの17の目標との関連付けもなされているものの、具体的な政策は省庁別の縦割りが基本となっており、SDGsが要請する総合性をいかに実現していくのか、具体的な道筋がはっきり見えてこない点に課題があると言えるだろう。公開されている議事録を見る限り、推進本部では、各府省庁の取組等について関係大臣等から発言が行われるが、突っ込んだ議論が行われることはなく、実質的な調整は、推進本部の下に設けられた内閣官房副長官補(外政担当)を議長とする事務レベルの機関である「SDGs推進本部幹事会」において行われていることから、省庁間調整が壁になっているものと推察され、更なる改善には一層の政治的リーダーシップが求められる。政府も、改定版実施指針において、SDGs推進の司令塔としての推進本部の機能を強化し、SDGs実施体制の更なる整備に努めていくことを明記しており、今後を見据え、政府の取組が、単なるラベリングとの批判を受けることなく、総合性というSDGsの本質を一層追求したものとなることが期待される。

¹⁶ 構成員は<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/entakukaigi_konkyo.pdf>参照。

¹⁷ 実施指針改定版では、①あらゆる人々が活躍する社会・ジェンダー平等の実現、②健康・長寿の達成、③成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、④持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、⑤省・再生可能エネルギー、防災・気候変動対策、循環型社会、⑥生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、⑦平和と安全・安心社会の実現、⑧SDGs実施推進の体制と手段、の8分野を優先課題と定め、全てに統合的に取り組むとし、また、当面、①「ビジネスとイノベーション～SDGsと連動する『Society5.0』の推進～」、②「SDGsを原動力とした地方創生」、③「SDGsの担い手として次世代・女性のエンパワーメント」を三本柱とする日本の「SDGsモデル」を推進していくほか、ジェンダー平等についても、主流化する必要のある分野横断的課題として取組を推進していくとしている。

¹⁸ 最新版は<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/SDGs_Action_Plan_2022.pdf>参照。

¹⁹ 2021年の結果は<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/award5_00_sougouban.pdf>参照。

また、推進本部と円卓会議との関係に関しては、発足当初、「アクションプラン2018」について検討するに際して、ドラフト段階ではなく、完成した案の形で円卓会議に提出され、民間構成員から批判がなされたこともあったが²⁰、近年、両者の関係は緊密化が進んでおり、2019年の実施指針改定の際には、円卓会議構成員有志により提出された提言の内容が多く盛り込まれている²¹。この提言の作成に当たっては、より幅広いステークホルダーの声を集めるため、200名程度が参加²²した「ステークホルダー会議」が開催されたことと関連して、改定版の実施指針では、「フォローアップ・レビュー」の項目の中で「ステークホルダー会議等、可能な限り多くのステークホルダーの声を反映させる機会を設けるよう新たな仕組みを可能な限り早く確立する」と明記されている。2023年を想定している2回目の実施指針改定に向けて「SDGs実施指針に関するパートナーシップ会議2022」の第1回が2022年7月に開催されるなど、マルチステークホルダー・パートナーシップによるSDGsの推進に向けた取組は前進しているものと考えられる。

イ 非国家主体の具体的取組

次に、政府以外のアクターとして、SDGs推進を図る上での重要性に加え、機運を高める上でも大きな役割を果たすようになった企業と、世界的に見てもかなり進んでいるとの評価もある²³地方自治体の取組支援について取り上げておきたい。

(ア) 企業の取組

従来環境面を中心とした持続可能性の議論において、企業はその対応をコスト問題と捉えらる傾向が強く、取組には概して消極的であった。一方、SDGsにおいては経済の持続可能性が統合的に認識され、また、環境や社会との関係が複雑化し、社会的課題の解決が企業の本業と密接不可分に関わる状況が生じてきたことにより、企業の対応も積極的な方向に転じることとなった。

こうした中で、我が国では、2017年11月、日本経済団体連合会（経団連）がSDGsの達成を念頭に置いた企業行動憲章の改定を行っている²⁴。その趣旨を述べた「企業行動憲章の改定にあたって」によれば、持続可能な社会の実現が企業発展の基盤であるとの認識を示した上で、グループ企業やサプライチェーンに行動変革を促すとともに、多様な組織との協働を通じて、Society5.0の実現、SDGsの達成に向けて行動するとしている。これは、政府が進めている日本のSDGsモデルの三本柱²⁵の一つと高い親和性を持っており、経団連のこの決定は、我が国の経済界におけるSDGsに対する認識と推進の機運を高めたものと言える。

また、こうした理念、規範的なもののほか、本質的に営利活動主体である企業にとつ

²⁰ 稲場雅紀氏の発言。「SDGsボトムアップアクションプランとは～市民社会から見たSDGsアクションプランへの提言」『HUFFPOST』（2018年9月25日）〈https://www.huffingtonpost.jp/sdgs-japan/bottom-up-sdgs_a_23534471/〉参照。

²¹ 前掲注7書78頁、前掲注4書220頁

²² 企業から一般市民、小学生を最年少とする若者、金融関係者、自治体関係者、教育関係者など幅広いステークホルダーが参加した。前掲注3書217頁

²³ 前掲注4書173頁

²⁴ 内容は〈<https://www.keidanren.or.jp/policy/cgcb/charter2017.pdf>〉参照。

²⁵ 前掲注17参照。

て、SDGs 推進の取組が本業にプラスになる状況が生じてきたことも行動変容を促している。企業活動がグローバル化する中で、国外のサプライチェーン等において人権問題や環境問題が生じるリスクが高まっており、それに起因する不買運動などに直面するリスクを軽減するためにはSDGs への取組が有効である。また、消費者のSDGs に対する意識の高まりに伴い、楽天グループが設けている「EARTH MALL (アース・モール)」のようなSDGs に関連のある各種認証を受けた商品を扱うデジタル・プラットフォームなども増加している。さらには、金融業界において、ESG 投資に代表される持続可能性に着目した投資への関心が高まっていることは重要な動きと考えられる²⁶。一方で、SDGs への貢献を非財務情報等から計測する手法が確立途上にあることもあり、投資を受ける企業がESG に配慮しているふりをして投資を呼び込む「ウォッシュ」に対する疑念も生じており、計測手法の開発が課題となっている。

(イ) 地方自治体の取組支援

我が国の地方自治体が積極的にSDGs の推進に取り組んでいるのには、限界集落に見られるように、少子高齢化に伴って自治体としての機能をどう維持していくかという現実に根ざした危機感のほか、内閣府が推進している地方創生の取組が後押しとなっている。「SDGs を原動力とした地方創生」は、我が国が目指しているSDGs モデルを支える三本柱の一つにも位置付けられている。

具体的な取組としては、まず、「SDGs 未来都市」「自治体SDGs モデル事業」の制度が挙げられる。地方創生SDGs の達成に向け、優れたSDGs の取組を提案する地方自治体を前者として選定し、その中で特に優れた先導的な取組を後者として選定して支援し、成功事例の普及を促進しようとするものである²⁷。地方自治体は人口規模、面積、環境、産業など、多様性に富んでいるため、そうしたもろもろの状況に対応できるように多くのモデルを作り出すことがこのスキームの役割であり、さらに、ポスト・コロナの在り方も含め、世界的な有力モデルとなり得るとの指摘もある²⁸。

また、(ア) で取り上げた金融とも関係するものとして、サステナブル金融の流れを地方に呼び込み、地域経済において中心的な役割を担う地元企業等を支援する「地方創生SDGs 金融」の推進が挙げられる。これは、地域におけるSDGs の達成や地域課題の解決に取り組む地域事業者を金融面(コンサルティング等の非金融サービス等も含む)から支援することにより、地域における資金の還流と再投資(自律的好循環)を促進しようとする施策である。ここでも、対象となる地元企業等のSDGs への貢献をどう評価するかという「見える化」が課題となることから、内閣府では、地方自治体がSDG

²⁶ サステナブル金融については、本誌掲載論文の藤井一裁「サステナブルファイナンスの推進に向けた経緯と課題—サステナビリティ情報開示の充実を中心に—」も参照されたい。

²⁷ 2022年度の募集要項では、未来都市は30程度、モデル事業は10程度の選定を予定している。未来都市にはその取組の円滑な実施に向けて、国による各省庁の支援施策活用等の助言や、国内外への成果の発信等、総合的な支援が行われるほか、地方創生推進交付金の申請に当たり、新規申請事業数の上限が1事業追加可能となる。また、モデル事業では「地方創生支援事業費補助金(地方公共団体における持続可能な開発目標の達成に向けた取組の推進事業)」による資金的支援が行われる。対象は都道府県、市区町村(共同提案可)。

²⁸ 前掲注4書180、181頁

sに関する登録・認証等制度を設ける際のガイドラインを公表している²⁹。一方、国際的には、国連開発計画（UNDP）が、SDGs推進企業を認定する「SDGインパクト」の取組を行っており、こうした類似の制度間の相互学習、先進事案からの学び合いによる制度的な進化への期待もある³⁰。

そのほか、内閣府では、SDGsの国内実施を促進し、より一層の地方創生につなげることを目的に、広範なステークホルダーとのパートナーシップを深める官民連携の場として、「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム」を設置しており、会員主催イベントの発信等普及促進活動、会員の有する課題と能力のマッチング支援、会員相互の学びの場としての分科会の開催などを行っている³¹。

4. SDGsの実効性確保に向けた課題

ここまで見てきたように、SDGsは、これまで国際社会が長きにわたり議論してきた経済、社会、環境の三側面を統合した持続可能な開発の実現を、開発協力の議論から生まれたMDGsが採用し、一定の成功を収めた「目標ベースのガバナンス」の手法を活用することにより実現しようとするものであった。

SDGsが対象とする課題は人間活動の大半を網羅すると言っても過言ではない広範多岐にわたるものであり、しかも、解決に当たっては、三側面の総合性を考慮するという極めて複雑な課題である。こうした複雑性を有する課題の一例である気候変動問題に対し、パリ協定においては、温室効果ガス削減に関するルールに加え、対途上国支援、低炭素技術の開発、炭素市場の形成などの各要素を緩やかに連結する「レジーム・コンプレックス」と呼ばれるガバナンス手法が採用されたが³²、気候変動交渉以上に多様な論点が絡み合うSDGsにおいては、各国間における利害関係が錯綜し、具体的な制度を伴ったレジームとして構築することは困難であったことから、「目標ベースのガバナンス」が採用されたものと考えられる。

自由度の高い「目標ベースのガバナンス」は、バックキャストिंगの考え方³³や様々なアイデアの融合などによるイノベーションが期待される反面、SDGs推進のような多様な行為主体が関係する複雑な課題解決に必要となる「多中心的ガバナンス・システム³⁴」に関しては、既存研究の多くが多中心性のプラス効果を無条件の前提とする楽観的・規範論的なものにとどまっており、有効性の条件が十分に検討されてこなかったとの指摘があ

²⁹ ガイドラインは<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/pdf/sdgs_finance_guideline.pdf>参照。

³⁰ 前掲注4書188、189頁

³¹ 詳細は<<https://future-city.go.jp/platform/>>参照。

³² 「レジーム・コンプレックス」は、それぞれ具体的な目標を掲げる、相互に関連する幾つもの小レジームから構成される複合体であり、不確定な状況により柔軟に対応でき、適応性に優れるとされる。山田高敬「国際レジーム論の系譜—統合から分散へ—」西谷真規子、山田高敬『新時代のグローバル・ガバナンス論』（令和3年、ミネルヴァ書房）99頁

³³ 未来の目標を描き、その実現を前提として、現在に遡ってシナリオを描く手法。現在の積み重ねとして未来を描く「フォアキャストिंग」と対比される。

³⁴ 「2.」の国際社会における今日の特徴で触れたような、権威構造が多中心化し、権威間の調整と、正統性と有効性の確保が困難になりやすい状況を踏まえ、全体として整合性・一貫性のあるガバナンスを目指してデザインされるシステム。前掲注5書8頁

ることには留意しておきたい³⁵。イノベーションとの関係で言えば、我が国が実施指針などで「SDGsと連動する『Society5.0』の推進」を打ち出しているが、国連におけるSDGs交渉で我が国の首席交渉官を務めた南博氏は「科学技術の発展によって現在及び将来社会が直面する全ての問題が解決する、というような安易な楽観論は慎むべきではないだろうか」と注意喚起している³⁶。

また、SDGsを包含する「2030アジェンダ」には、「我々の世界を変革する」とのタイトルが付されており、「変革」志向がなければ、SDGsとは言えない³⁷。一方、「目標ベースのガバナンス」には、「指標ベース」や「測定ベース」のガバナンスに転化し、「変革」が取り残されるような本末転倒を招く危険性も指摘される³⁸。この観点から、我が国のSDGs実施の課題として、政策の一貫性が十分に考慮されておらず、個々の政策による各部分の改善が日本全体の変革や「未来への先駆者」としての国際的地位にどうつながるかが判然とせず、要素に注目する「測定ベースのガバナンス」がシステムに注目する「変革ベースのガバナンス」に優先されているようであるとの指摘もある³⁹。

SDGsは世界の全ての国々が取り組むべき普遍的な課題であるが、各国の現状は千差万別であり、各国の国内においても地域によって課題は異なる。こうした中で、「目標ベースのガバナンス」を効果的なものとしていくためには、各国や地方自治体などにおいて、それぞれの持続可能な社会に向けた将来像を明確にした上で、グローバル指標を補完する変革志向の独自指標を設定していくことが求められるだろう。「目標ベースのガバナンス」の意義を高く評価する慶應義塾大学の蟹江憲史教授も「指標議論こそ、目標、ターゲットの議論と並行して行うべきであり、その政治的、あるいはガバナンスへ与えるインプリケーションを意識した議論をすべきである」と述べている⁴⁰。

先に言及したように、「目標ベースのガバナンス」の可能性を高めていくためには、既存の国際レジームとの連携も重要である。例えば、近年、国際的な取組に前進が見られるものの、長らく自由主義を基調とする通商レジームの下での企業の環境破壊や人権侵害への実効性ある規制の在り方が課題となってきたが、こうした点をSDGsの視点から解決していくような取組も期待される。開発協力レジームとの関係でも、開発途上国がSDGs達成に向けて効果的に取り組むことができるように、SDGsの目標17が示すように、実効性あるグローバル・パートナーシップの構築が求められる。

さらに、今日の複雑化した国際社会の諸課題を包括的に扱っているSDGsの達成には、マルチステークホルダー・パートナーシップによる取組が不可欠であり、こうした取組は、各国の社会構造や文化などによって在り方が異なってくると思われる。法的義務を課すの

³⁵ 西谷真規子「ガバナンス・モード—グローバル・ガバナンスの変容」西谷真規子、山田高敬『新時代のグローバル・ガバナンス論』（令和3年、ミネルヴァ書房）129頁

³⁶ 前掲注7書80頁

³⁷ 前掲注7書3頁

³⁸ 三浦聡『『持続可能な開発目標（SDGs）』の実施とその課題』〈<https://jsil.jp/archives/expert/2019-9>〉

³⁹ 同上

⁴⁰ 蟹江憲史「SDGsによるガバナンスの本質を踏まえた指標の役割と機能」『廃棄物資源循環学会誌』Vol. 28、No. 6（2017年）21頁

ではなく、各アクターの自主性を尊重する形で取組を進める場合、専門性の観点等から権威として認知されるようになった民間団体等が基準の設定や認証等を行うことが有用であると考えられ、こうした認証等の乱立に伴う弊害などに留意しつつ、国や地方自治体等の公的機関が各アクター間の効果的な連携を構築していくことが望まれる。その観点で我が国の取組を見ると、本稿で取り上げた例からも一定の前進を確認することができ、更なる深化を期待したい。

最後に、コロナ禍の逆境に直面したものの、我が国社会におけるSDGs推進の機運は引き続き高い水準を維持していると思われる。一方で、SDGsを単なる流行に終わらせないためには、各アクターが、SDGsの本質である変革、将来の我が国社会の在り方について、ビジョンをしっかりと共有していることが必要であるが、この点については心許なさを感じる。一例を挙げれば、我が国が実施指針でも取り上げている「Society5.0」について、どこまで一般国民や中小・零細企業等に浸透し、共有されていると言えるだろうか。こうしたビジョンの共有が十分でない状態での各アクターによる自主的なSDGsの推進は、一定の効果は上げるであろうが、本来期待される成果にはつながっていかないとと思われる。そこで、国による適切な調整や橋渡しが期待されるわけであるが、そのためにも、政府自らがバックキャストの不可欠なSDGsの構造を再認識し、経済、社会、環境の三側面を統合した視点からSDGs関連政策の構築を一層進めていくことが求められる。SDGsの各目標間のトレードオフやシナジーの関係は、今日の国際問題、国内問題の複雑性もあって、いまだ研究途上にあるとされることから、学术界とのより一層緊密な連携が不可欠と言えるだろう。

いずれにしても、SDGsは地球規模での壮大な社会実験の側面を有することから、完成品と見るのは適当ではないだろう。その点を忘れることなく、国際社会は、SDGsの内容の更なる充実や実効性の向上に向けて、相互学習を深め、世界の「変革」につながる歩みを止めてはならないであろう。

(わきた ゆういち)