

SDGsにおける目標16の進捗状況の 測定についての考察

——ガバナンスとデモクラシーに注目して——

杉 浦 功 一

要旨 2015年に採択された持続可能な開発目標（SDGs）は、共通の目標とターゲットを設定しつつも、より具体的な達成目標の設定は各国に委ねている。達成状況の評価についても、国連などにおいて国際的な指標づくりを行いつつ、多様なアクターが参加する国レベルの実践を通じて行われる。本稿では、平和やガバナンスに関する目標16「平和と公正をすべての人に」に注目して、どのように達成状況が測定されようとしているのか、その国際的な動向を分析し、最後にデモクラシーの視点から考察する。特に近年のデモクラシーの後退現象が、現在の評価枠組みでは十分捉えきれていないことがわかる。

キーワード：SDGs、ガバナンス、デモクラシー

Examining the Issue of Measuring a Progress of SDG16: Focusing on Governance and Democracy

SUGIURA Koichi

Abstract Adopted in 2015, SDGs, leave states to set the concrete objectives. Measuring a progress of SDGs is also conducted through the multistakeholder practices at a national level, while building international indicators for measuring SDGs goals and targets. This article analyzes the trends of measuring a progress of SDGs, focusing on SDG16 “Peace, Justice, and Strong Institutions” related to peace and governance. Lastly, this article examines the SDGs measurement from the point of view of democracy.

Key words: SDGs, governance, democracy,

0. はじめに

2015年に採択された持続可能な開発目標（SDGs）は、共通の目標とターゲットを設定しつつも、より具体的な達成目標の設定は各国に委ねている。達成状

況の評価についても、国連などにおいて国際的な指標づくりを行いつつ、多様なアクターが参加する国レベルの実践を通じて行われる。しかし、政治的に繊細なイシューに関わるガバナンスの課題を含む目標16「平和と公正をすべての人に」（以下、SDG16）は、これまで十分にはその測定評価について考察されてこなかった。そこで本稿では、SDG16に注目して、どのように達成状況が測定・評価されようとしているのか、その動向を特にガバナンスの課題に注目して分析し、最後に、デモクラシー（民主主義）の視点から考察する。

1. 持続可能な開発目標（SDGs）とSDG16

（1）SDGsとSDG16の概要

2015年9月の国連総会で、「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」が採択され、その中で持続可能な開発目標（SDGs）が示された。SDGsは、2001年採択の国連ミレニアム開発目標（MDGs）の後継という位置づけだが、環境分野を含めたより包括的なものになり、開発途上国だけでなく全世界の国・地域が対象となっている。他方で、MDGsに比べると、具体的な数値目標は少なく、代わりに各国のオーナーシップが重視されている。

SDGsには、17の目標と169のターゲットが設定されている。その中で目標16（以下、SDG16）は「持続可能な開発に向けて平和で包摂的な社会を推進し、すべての人に司法へのアクセスを提供するとともに、あらゆるレベルにおいて

表1：SDG16とそのターゲット

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。
ターゲット16.1：あらゆる場所において、すべての形態の暴力及び暴力に関連する死亡率を大幅に減少させる。
ターゲット16.2：子どもに対する虐待、搾取、取引及びあらゆる形態の暴力及び拷問を撲滅する。
ターゲット16.3：国家及び国際的なレベルでの法の支配を促進し、すべての人々に司法への平等なアクセスを提供する。
ターゲット16.4：2030年までに、違法な資金及び武器の取引を大幅に減少させ、奪われた財産の回復及び返還を強化し、あらゆる形態の組織犯罪を根絶する。
ターゲット16.5：あらゆる形態の汚職や贈賄を大幅に減少させる。

ターゲット 16.6：あらゆるレベルにおいて、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関を発展させる。
ターゲット 16.7：あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する。
ターゲット 16.8：グローバル・ガバナンス機関への開発途上国の参加を拡大・強化する。
ターゲット 16.9：2030年までに、すべての人々に出生登録を含む法的な身分証明を提供する。
ターゲット 16.10：国内法規及び国際協定に従い、情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する。
ターゲット 16.a：特に開発途上国において、暴力の防止とテロリズム・犯罪の撲滅に関するあらゆるレベルでの能力構築のため、国際協力などを通じて関連国家機関を強化する。
ターゲット 16.b：持続可能な開発のための非差別的な法規及び政策を推進し、実施する。

(出典：総務省仮訳をもとに筆者作成)

効果的で責任ある包摂的な制度を構築する」ことを目標とする。SDG16のターゲットは表1のようになる。

SDG16の特徴は、「平和的な社会」と「(グッド) ガバナンス」の2つの要素から構成されている点である。位置づけとしては、目標16は結果であると同時に、持続可能な開発を可能にするもの (enabler) とされる (Global Alliance and TAP Network 2020, 2)。ガバナンスは「民主主義、グッド・ガバナンス、法の支配、そしてまたそれらを可能にする国内・国際環境が、持続的で包摂的な経済成長、社会開発、環境保護及び貧困・飢餓撲滅を含めた、持続可能な開発にとってきわめて重要である世界」(「2030アジェンダ」外務省仮訳、9項)の実現へ向けた目標であり、手段でもあるということになる。しかし、SDG16が採択されるまでには紆余曲折があった。

(2) SDGs採択の過程とSDG16

2010年代になると、2015年に期限を迎えるMDGsの「ポスト2015年開発アジェンダ」(以下、ポスト2015年)策定をめぐる議論が行われるようになった。並行して、2012年6月国連持続可能な開発会議(リオ+20)を契機とした「持続可能な開発目標」の策定をめぐる議論が行われるようになった。次第に後者を軸に収斂し、SDGsが誕生した。

しかし、そもそも前身のMDGsにはデモクラシーやガバナンスといった概

念は明示的には含まれていなかった（以下のポスト2015年のプロセスについて、杉浦（2014）を修正）。その理由として、①国内問題でありグローバルな目標にはふさわしくないという目標の正当性の問題と、②改善や後退の測定の難しさという技術的理由があった。ポスト2015年の議論ではそれらの問題点が再び争点となった。

ポスト2015年の過程におけるグローバルな諮問プロセスにおいて、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）と国連開発計画（UNDP）がガバナンスについて諮問した結果、多くのシンクタンクや開発援助機関などステークホルダーが持続可能な開発に対する民主的ガバナンスと人権の重要性を強調し、デモクラシーの要素を開発目標に織り込むよう提言した。それらを踏まえてOHCHRとUNDPは、ガバナンスを目標として含めるか、あるいは目標やターゲット、指標を横断してガバナンスの視点を含める「主流化」を提案した。

諮問プロセスを踏まえた国連のハイレベルパネル報告書「新しいグローバル・パートナーシップ」（2013年5月）では、目標として「5つの変容的な移行（＝改革）」が強調された。すなわち、①誰もMDGs未達成で置き去りにしない、②持続可能な開発をコアに置く、③仕事と包摂的な成長のために経済を変容させる、④平和と、有効に機能し開放的で説明責任を持つ制度（＝グッド・ガバナンス）を打ち建てる、⑤新しいグローバル・パートナーシップを築く、の5つである。ガバナンスに関わる④については、能力があり要求に応える国家として「法の支配、所有権、言論とメディアの自由、開かれた政治的選択、司法へのアクセスを支える実効的で責任ある公的制度の構築」などが求められた。ただし、先のOHCHRとUNDPの提案と異なり、ガバナンスに「民主的」をつけた直接的な表現は避けられている。

2013年7月に事務総長が総会に提出した報告書「すべての人に尊厳ある人生を」では、その「推奨」部分でガバナンスへの言及が欠落した。しかし、同年9月の総会の特別会合の結果をまとめた文書では、ポスト2015年の開発アジェンダとして、平和と安全、民主的ガバナンス、法の支配、ジェンダーの平等、すべての人の人権も推進されるべきことが述べられた。

また、ポスト2015年の議論では、MDGsの経験から、目標、ターゲット、指標についてどの程度具体的に設定するのか、また、目標の進捗に対するモニタリングと測定、アカウンタビリティのメカニズムの確保が重要な論点になった。特に、ガバナンスの測定は、MDGsにまでさかのぼる争点である。この点について、UNDPより提出された、ガバナンス評価をテーマにしたペーパーでは、目標の例として「民主的ガバナンスの強化」が挙げられ、ターゲットとして、①参加が包括的であること、③統治制度が国民の要求に応える（responsive）

ものであること、④民主的ガバナンスの実践が人権、ジェンダーの平等、反汚職に根差していることが設定され、各ターゲット内の指標は各国自らが定義することが提案された（UNDP 2012, p. 12）。

さらに、先述の国連ハイレベルパネル報告書「新しいグローバル・パートナーシップ」では、ガバナンスを含めた開発の「目標」は普遍的なものとし、「ターゲット」はナショナルあるいはローカルのレベルで設定されるべきとした。その上で、付録では、目標10「グッド・ガバナンスと効果的な制度を確保すること」が設定され、そのナショナル・ターゲットとして、a) (子どもたちに) 出生登録などを通じて自由で普遍的な法的IDを提供すること、b) 人々が言論、結社、平和的な抗議の自由と、独立したメディアと情報へのアクセスを享受すること、c) すべてのレベルでの政治過程への公衆の参加と市民の関与を増大させること、d) 情報への公衆の権利と政府のデータへのアクセスを保障すること、e) 賄賂と腐敗を減らし、役人が責任を取りうるよう確保することが、今後の議論のベースとして提示された。そこでは、「民主的」という語は使われていないものの、自由や政治参加といったデモクラシーの主要な要素が目標・ターゲットに取り込まれている。同時に、客観性・中立性が争われる測定の問題については、当該国に任せるスタンスが重ねて強調された。

以上のように、国連事務総長が設置したハイレベルパネルを中心に議論されたポスト2015年の議論では、MDGsの時に比べ、正当性の点でも測定可能性の点でも、ガバナンスは開発目標にふさわしいという認識が高まった。それがSDG16の採択につながったといえる。他方で、ガバナンスを測定・評価できるかが依然として課題であることも示されている。また、ガバナンスの要素において、政治的権利や政治体制といったデモクラシーに関わる部分をどう扱うかは引き続き微妙な問題であることもわかる。

そもそも開発援助においては、今世紀になり、政府の高い行政能力や法の支配、政治的安定と治安維持、質の高い規制、反汚職、アカウンタビリティや透明性の確保などを含む「グッド・ガバナンス」が開発及び平和構築に不可欠とみなされるようになったものの、競合的な選挙など政治体制としてのデモクラシーに関わる要素までガバナンスに含めるかどうかについては議論が続いている（杉浦2011）。世界銀行は両者を分ける傾向にあり、先進国やEUは含める傾向にある。UNDPなど国連は中間的な立場である。そのような開発援助の流れが、ポスト2015年の議論でも反映されているともいえる。

上のポスト2015年の流れと並行して、2012年の国連持続可能な開発会議（リオ+20）では、持続可能な開発目標を設けることが決定された。それを受けて設けられたオープンワーキンググループ（OWG）は、それまでのポスト

2015年の流れを採りいれつつ議論を重ね、2014年7月に17の目標と169のターゲットが盛り込まれたSDGsの具体案を策定した。その案は同年9月の国連総会に提出され、事実上ポストMDGsとしての地位を確定した（蟹江2020；南・稲場、57-58）。

しかし、その議論の過程では、特にSDG13の気候変動で、差異のある責任（CBDR）をめぐる先進国と途上国で対立があった。SDG16をめぐるでも紛糾した。西側先進国はポスト2015年のハイレベルパネルと同様、平和と開発のつながりを強調するとともに、平和的な社会とガバナンスおよび制度を別個の目標にすることを主張した。他方で、ロシアやG77は目標16の内容について、平和的な社会は開発の範疇外であることや開発問題に政治を持ち込むことに反対であることを主張した。結局、最終段階で、平和と開発は切り離せないという東ティモールなどの主張を踏まえて、平和的な社会とガバナンスは一つの目標にすること、ただし、法の支配を目標のタイトルから削除することなど妥協がなされた（Dodds et.al. 2017, 40, 41；南・稲場2020、50-52）。

以上SDGs採択の流れからは、ガバナンスはすべての分野にまたがる重要な要素であるという認識が共有され、目標として取り入れられる一方で、その具体的な要素、特にデモクラシーに関わる要素をどうするかや、測定の方法については争点となっていたことがわかる。結局、先述の2030アジェンダの文書の9項にあるように、デモクラシーは言及されつつも、SDG16では「参加」や「包摂的」といった用語でデモクラシーに関わる要素が含まれているが、明言はされていない。次に、SDGsの採択後に、SDG16の測定は実際にどのように実践されているかを見ていきたい。

2. SDGsのフォローアップのメカニズム

前節で見たように、SDGsは「目標ベース」のグローバル・ガバナンス（蟹江2020）であり、詳細の実施ルールを定めないものである。その後のフォローアップのなかで、測定のための体制が構築されていった。

SDGs採択後のフォローアップのメカニズムの中心は、国連に設けられた「持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム」（以下、HLPF）である。かつての経済社会理事会の下に置かれた「持続可能な開発委員会」を2012年に置き換えたものである。持続可能な開発について、より政治的な責任とリーダーシップが発揮されるように設置された。HLPFは、2019年から4年ごとに国連総会の下で開催される首脳級会合と、経済社会理事会の下で毎年開催される閣僚級会合があり、後者では毎年重点的に扱うSDGsの目標が異なる。ま

た、2019年から4年おきに首脳級会合に合わせて「持続可能な開発目標報告書」(Global Sustainable Development Report, GSDR) が公表される。GSDRは、国連事務総長が任命した独立した科学者グループ(IGS)によって起草され、国連システムの6つの機関からなるタスクチームが支援し、4年ごとに発行されるという¹⁾。さらに、国連事務総長によって、年次SDGs進捗報告書が毎年HLPFに提出され、後述のグローバルなSDG指標の枠組みを踏まえて、全ての目標についてのグローバルな状況が報告される。

HLPFでは、加盟国による自発的な国家レビュー(VNR)も提出される。2016年7月のHLPFで、各国政府は4年を1サイクルとしてすべての目標をレビューすることが決定された。事務総長によるVNRのためのガイドラインが設けられている。各国政府は、自国の国家開発戦略や政策の優先順位に適合させつつ、後述のグローバル指標や独自の代替指標などを用いて進捗を管理し報告する。例えば、日本の場合、2016年5月に総理大臣を本部長とする「SDGs推進本部」を設け、12月に「SDGs実施指針」を決定(2019年改訂)している。2017年と2021年にはVNRを国連事務局に提出し、2019年末にはSDGs推進円卓会議のもとにSDGs進捗管理・モニタリング分科会を設置している²⁾。

244の指標(重複を除くと233)を含むグローバルなSDG指標の枠組みが「SDG指標に関する機関間専門家グループ」(IAEG-SDGs)によって作成され、2017年3月に開かれた国連統計委員会の会合及びその後の国連総会で承認された³⁾。その後、指標は毎年改善・修正が行われている。グローバルなSDG指標は各目標の進捗の測定に用いられ、先述の国連事務総長による進捗報告書などの内容に反映されると同時に、VNRなどの際に、地域や国家レベルの独自指標で補われつつ、各国によって用いられる。2021年9月にはグローバルSDGデータ・プラットフォームが立ち上げられた⁴⁾。

先述の2019年のGSDRでは、初期の努力にもかかわらず、169のターゲットはほとんど達成へ向けた軌道には乗っていないとされた。特に、不平等の増大、気候変動、生物多様性の損失、処理能力を凌駕する廃棄物の増加が課題として挙げられた。そして、望ましい変革のためのエントリーポイントが提示されるとともに、そのための一貫した手段の一つとしてガバナンスが挙げられている。ガバナンスはSDGの目標の1つであると同時に、達成のための手段と位置付けられる。2021年のHLPFの会合では、目標1(貧困)、目標3(健康と福祉)、目標8(やりがいのある仕事と経済成長)、目標10(不平等の縮減)、目標12(責任ある消費と生産)、目標13(気候行動)、目標16、目標17(パートナーシップ)が取り上げられた⁵⁾。会合では、事務総長の2021年度年次報告書同様、コロナ禍の社会・経済的な影響が認識されるとともに、説明責任を伴うガバナンスと

強靱な制度の重要性が出席者から強調された⁶⁾。

国連機関や加盟国自身以外によるSDGsの進捗評価では、持続可能な開発ソリューションズ・ネットワーク(SDS)とドイツ・ベルテルスマン財団(Bertelsmann Stiftung)の支援の下で集められた専門家による、各国のSDGsの達成度ランキングがあり、その持続可能な開発報告書で毎年公表されている⁷⁾。SDGsの(ターゲットではなく)17の目標単位で、各国のパフォーマンスについて既存の各種データを適合するように集計し、スコアを付けている、測定のためのデータについて、SDG16のガバナンスに関わるものとしては、トランスパレンシー・インターナショナルの腐敗認識指数や国境なき記者団の報道自由指数が用いられている。2021年度の報告書では、世界全体としては、2019年まではスコアは上昇しつつあったものの、2020年にコロナ禍により初めて低下したとされる(Sachs et.al. 2021)。ただし、SDG16については悪化は見られない。ちなみに日本は総合で18位である。

OECDもグローバル指標を基に、加盟各国について評価を行っている。2019年の報告書では、目標レベルで集計すると、OECD加盟国が概して達成に最も近いのは、エネルギー・都市・気候に関する目標(目標7、11、13)と地球環境に関連する目標(目標6、12、13、14、15)とされる。他方で、男女平等や不平等の解消(目標5、10)などの包摂性に関連する目標は達成まで最も遠く、食料と制度(目標2、16)も成果の乏しい分野であるという(OECD 2019)⁸⁾。

SDGsでは企業の役割も重視されているが、企業(団体)による評価の試みも見られる。日本経済団体連合会(経団連)は、報告書「SDGsへの取り組みの測定・評価に関する現状と課題」を2021年6月に公表し、企業・事業レベルの評価を検討している⁹⁾。2030アジェンダでの企業への期待を踏まえて、各企業がSDGsを見据えつつ、経営戦略や経営計画等で示した優先課題に関して、重要業績評価指標(KPI)を定め進捗を監視し成果を測定することは、企業価値向上と社会的インパクト拡大のために不可欠とする。その評価について、いくつかの手法と実例を提示している。

3. SDG16の測定・評価をめぐる

(1) SDG16のグローバルな指標

先述のグローバルなSDG指標のうち、特に本稿の焦点であるSDG16のガバナンスに関わるターゲットについて、表2にあるように指標が設定された。

これらのグローバルなSDG指標は、明確であり、確立された方法と基準が利用可能で、各国で定期的にデータが産出されている指標(Tier 1)、概念的

表2：SDG16のグローバルなSDG指標（一部）

<p>ターゲット 16.3：国家及び国際的なレベルでの法の支配を促進し、すべての人々に司法への平等なアクセスを提供する。</p>
<p>指標 16.3.1：過去12か月間に暴力を受け、所管官庁又はその他の公的に承認された紛争解決機構に対して、被害を届け出た者の割合</p> <p>指標 16.3.2：刑務所の総収容者数に占める判決を受けていない勾留者の割合</p> <p>指標 16.3.3：過去2年間に紛争を経験し、公式又は非公式の紛争解決メカニズムにアクセスした人口の割合（メカニズムの種類別）</p>
<p>ターゲット 16.5：あらゆる形態の汚職や贈賄を大幅に減少させる。</p>
<p>指標 16.5.1：過去12か月間に公務員に賄賂を支払った又は公務員より賄賂を要求されたことが少なくとも1回はあった人の割合</p> <p>指標 16.5.2：過去12か月間に公務員に賄賂を支払った又は公務員より賄賂を要求されたことが少なくとも1回はあった企業の割合</p>
<p>ターゲット 16.6：あらゆるレベルにおいて、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関を発展させる。</p>
<p>指標 16.6.1：当初承認された予算に占める第一次政府支出（部門別、（予算別又は類似の分類別））</p> <p>指標 16.6.2：最後に利用した公共サービスに満足した人の割合</p>
<p>ターゲット 16.7：あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する。</p>
<p>指標 16.7.1：国全体における分布と比較した、国・地方の公的機関（(a) 議会、(b) 公共サービス及び (c) 司法を含む。）における性別、年齢別、障害者別、人口グループ別の役職の割合</p> <p>指標 16.7.2：国の政策決定過程が包摂的であり、かつ応答性を持つと考える人の割合（性別、年齢別、障害者及び人口グループ別）</p>
<p>ターゲット 16.9：2030年までに、すべての人々に出生登録を含む法的な身分証明を提供する。</p>
<p>指標 16.9.1：5歳以下の子供で、行政機関に出生登録されたものの割合（年齢別）</p>
<p>ターゲット 16.10：国内法規及び国際協定に従い、情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する。</p>
<p>指標 16.10.1：過去12か月間にジャーナリスト、メディア関係者、労働組合員及び人権活動家の殺害、誘拐、強制失踪、恣意的拘留及び拷問について立証された事例の数</p> <p>指標 16.10.2：情報へのパブリックアクセスを保障した憲法、法令、政策の実施を採択している国の数</p>

ターゲット 16.a：特に開発途上国において、暴力の防止とテロリズム・犯罪の撲滅に関するあらゆるレベルでの能力構築のため、国際協力などを通じて関連国家機関を強化する。
指標 16.a.1 パリ原則に準拠した独立した国内人権機関の存在の有無
ターゲット 16.b：持続可能な開発のための非差別的な法規及び政策を推進し、実施する。
指標 16.b.1：国際人権法の下で禁止されている差別の理由において、過去12か月の間に差別又は嫌がらせを個人的に感じた人と報告した人口の割合(指標 10.3.1 と同一指標)

(出典：総務省仮訳より)

に明確であり確立された方法と基準が利用可能で、しかしデータは国によって定期的には算出されていない指標 (Tier 2)、確立された方法と基準がない、あるいは方法・基準が形成途上にある指標 (Tier 3) に分類される。ターゲット 16.7については、両方とも当初はTier 3に該当していたが、その後Tier 2となっている。

グローバルなSDG指標の測定は、国連機関など国際機構で分担がなされている。例えば、これまで国連においてガバナンス支援を主に担当してきたUNDPは、SDG16の指標うち、16.3.3、16.6.2、16.7.1 (b)、16.7.1 (c)、16.7.2の5について、「管理人 (custodian)」に指定され、SDGsの進捗報告書において、方法論の発展やデータの収集や拡散の責任を負っている。実際、UNDPは一部の加盟国や国際機構等より構成される「ガバナンス統計についてのプライア・シティー・グループ」(the Praia City Group on Governance Statistics)の一員として、ガバナンスに関する統計の強化を支援し、SDG指標に限らず、広範なガバナンスに関する統計のためのハンドブック作成に携わっている (The Praia City Group on Governance Statistics 2020)。

先述のように、これらのグローバルなSDG指標に基づいて、毎年国連事務総長によって進捗状況が報告されている。SDG16の進捗状況について、2021年の事務総長の年次進捗報告書では、グローバルなSDG指標に沿って、子どもの人身取引や児童労働が増加していること、人権活動家の殺害件数が18%増加したこと、独立した国家人権機関は82カ国のみに設置されていること、収賄は低所得国は高所得国より7倍起きやすくなっていることなどが示された (United Nations 2021)。SDGsの測定についても、①進捗状況の評価に必要なデータの収集、そのための政府の能力不足、②市民社会や民間セクターの参加が進んでいないことが指摘されてきた (United Nations 2021, para.11)。SDG16

についても同様の状況である。

UNDPは、SDG16について各国での進捗状況の評価のパイロットイニシアティブを2017年に実施している（以下、UNDP 2017）。そこでは、エルサルバドル、ジョージア、インドネシア、南アフリカ、チュニジア、ウルグアイについて、現地の政府とともに評価を実施している。このパイロットイニシアティブでは、採用されたばかりのグローバルなSDG16の指標をいかにその国に適合した評価システムに「翻訳」するかが課題とされた。とくに、包摂的なモニタリングシステムを構築すること、オープンで透明なモニタリング過程にすること、この包摂的なモニタリングシステムを問題解決につなげることが目的とされた。グローバルなSDG指標、そのほか適切な指標、その国に特殊な指標を組み合わせた国別スコアカードがカギとなる方法と考えられた。6つの国のパイロットイニシアティブは、指標の定義と基本的なデータ収集、マルチステークホルダーによる諮問と進捗のレビュー、定期的なスコアカードによる測定という3つのフェーズに分けて進められた。

フェーズ1では、インドネシアは、国家開発計画の34のナショナルな指標をSDG16に適合させた。エルサルバドルは、SDG16の23のグローバルなSDG指標のうち3つだけが追跡されていたが、さらに12の代替的なナショナルな指標が用いられた。ジョージアでは、ナショナルなデータがない時には国際的なランキングが利用された。チュニジアでは、2014年より始められた「チュニジア・ガバナンス目標」がすでに出来上がっていた。グローバルなSDGの平和に関わる要素は、民主的移行を支えるうえで重要とステークホルダーたちがみなす、公共問題の管理への市民社会の参加に関するチュニジア特有なものに置き換えられた（UNDP 2017、11-16）。

フェーズ2では、例えばインドネシアでは、諮問と参加のアプローチは、大統領が率いるSDGナショナル調整チームの構造が反映された。慈善団体やビジネスセクターは他のステークホルダーに比べて関与が少なかった。ウルグアイでは、招待にもかかわらず、政党やサブナショナルな政府、民間セクターからの参加が欠けていた。ジョージアでは、市民社会の代表は諮問にとどまり投票権は与えられなかった。市民社会が国内的な指標枠組みの決定で対等な発言権を得られないと、SDGの国内化に貢献するインセンティブが欠如することになることがわかる（UNDP 2017、17-21）。

フェーズ3では、ジョージアのスコアカードは、国家の政策の適切さに応じて指標をランク付けした。チュニジアのスコアカードは、指標を結果、能力、人々の認識に分類している（UNDP 2017、22-31）。

得られた教訓として、まず、3つのフェーズ枠組みは有用である。既存のマ

ルチステークホルダー諮問枠組みを用いることも有益である。また、データ算出と政府機関の間の協力を確保するために、ハイレベルな政治的オーナーシップを確保することは、データ共有に抵抗する機関もあることから、重要である。また、「誰も取り残さない」というアジェンダ2030の特徴に反することがあるので、ナショナルな指標が利用できない時に、民族など人々の集団の実状に配慮しない国際的な指標を利用することには注意が必要である。そのほか、行政データの収集の問題や財政面の持続可能性が指摘された。

今後の考慮すべきポイントとして、このパイロットイニシアティブによって生み出されたナショナルなSDG16のモニタリングメカニズムは、有用な方法であった。定期的なモニタリングは重要であり、包括的で参加型の諮問は、挑戦的ではあるが、避けることはできない。データと指標は対話の出発点ともなる。そして、政策の発展と実施がモニタリングの究極の目的であるとされた。

このパイロットイニシアティブの段階ではTier3とされ、ガバナンスおよびデモクラシーに関わる指標の一つである指標16.7.2「国の政策決定過程が包括的であり、かつ応答性を持つと考える人の割合（性別、年齢別、障害者及び人口グループ別）」については、その後UNDPによって測定の手順が定式化された。すなわち、問1「X国における政治システムがあなたのような人々に政府が何をするかについて発言を許していると、どの程度言えますか？」と、問2「X国における政治システムがあなたのような人々に政治に影響を与えることを許していると、どの程度言えますか？」という2つの質問に対し、「全くない」から「とてもある」までの5段階で答えてもらい、それを集計する¹⁰⁾。

UNDP含む国連機関を中心に、いわゆるSDG16+へ向けた一部の加盟国、NGO、企業のネットワークであるグローバル同盟（The Global Alliance for Reporting Progress on Peaceful, Just and Inclusive Societies）と、同様の目的を持つ市民社会のネットワークであるTAPネットワークは、2020年のVNRを分析したthe White & Caseの報告書の結果などを踏まえて、VNRを通じてSDG16の効果を最大化するよう支援するために報告書を公表している（Global Alliance and TAP Network 2020）¹¹⁾。上記のthe White & Caseの報告書を引用しながら、SDG16についての報告は他の目標より遅れを取っていると指摘する。いくつかの政府は、多様な声と透明性及びアカウンタビリティを制約しているという。

4. デモクラシーの視点からの検討

最後に、2030アジェンダの宣言に語句が表れながらも、注目されることの少ないデモクラシーの視点から、測定の問題を検討する。デモクラシーの視点

では、デモクラシーにとって重要な要素が開発及び開発援助の目標にどう位置づけられているかに注目することになる。そこでは、選挙を中心に、政党、人権、法の支配、市民社会、自由なメディアといった、デモクラシーにとってより重要な要素が支援内容にどの程度網羅され、優先順位が置かれているかがポイントとなる（杉浦2014）。SDG16は一般的にガバナンスに関する目標とされる。デモクラシーの視点からSDGsを見る場合、ガバナンスの概念とデモクラシーの関係については各アクターの実際の「用法」を確認する必要がある。

そのガバナンスの概念自体、本稿でこれまで見てきたように、そもそも評価が難しい。SDGsの策定過程にもあるように、ガバナンスは不可欠とされつつも、その「政治的」な要素を好まない加盟国の傾向がある。その中で、国連機関などが加盟国との対立を避けようとして、ガバナンスの項目が一部「非政治化」されてきた面は否定できない。それは、SDG16のターゲットや測定のためのグローバルなSDG指標にも表れている。

SDG16でデモクラシーの要素が強く表れているのは、ターゲットの16.6と16.7である。その指標の測定については、専門家による評価を基本とするV-Dem研究所やフリーダムハウスの指数を使うのではなく、世論調査的な手法が採用されている。ただし、UNDP自身が注意しているように、社会的なバイアスがあることと、デモクラシー認識指数（Democracy Perception Index）にもあるように、一般的なデモクラシーの基準で民主的な国ほど国民の自国の民主度や満足度が高いわけではない点に留意する必要がある。デモクラシーの概念自体の多様化の可能性とともに、世論調査だけでは進捗状況を把握するのが難しい場合がある点に注意する必要がある¹²⁾。

そこで、今世紀初頭にアメリカ主導で結成された民主主義諸国共同体（Community of Democracies）は、デモクラシーの視点から、2017年にSDG16について、グローバルなSDG指標への自主的な補完的指標を提案している。ターゲット16.6について、「どの程度選挙は自由で公正であるか?」「選挙は国際的な独立した、および（あるいは）国際的な選挙監視員によって監視されているか?」、また、ターゲット16.7について「国政選挙における投票人口のシェアとしての選挙の投票率」「市民社会組織は定期的に政策決定者によって諮問されているか?」といった指標を提案している。デモクラシーの中核とされる選挙に焦点を合わせたものとなっている（Community of Democracies 2017）。

また、現在デモクラシーについて、民主主義国や権威主義国を問わず、デモクラシーに関わる要素の質が低下するという、「デモクラシーの後退」が広く指摘されている。軍事クーデターのような短期的で明白な民主的政治体制の転覆ではなく、選挙運動の段階からの政権側の不正や介入、野党の活動への妨害、

報道の自由の規制や、NGO含む市民社会組織の規制、人権活動家への嫌がらせなど、民主政治の不明瞭な「侵食」を特徴とする。特に、NGOなどの規制などによる「市民（社会）スペース」の制約が大きな特徴とされる（杉浦2020）。

この点について、先述のTAPネットワークを含むSDG16+を推進する市民社会のネットワークは、2021年の「SDG16+へ向けたコミットメントの強化、パートナーシップ、行動の加速への改めた要請」と題される「SDG+についてのローマ市民社会宣言」において、毎年 のHLPFにおけるSDG16のレビューを求めるとともに、市民社会を守り、狭まる傾向にある市民スペースを拡張するよう訴えている¹³⁾。2021年9月に採択された「SDG16+アジアフォーラム2021宣言」でも同様の指摘がある¹⁴⁾。

しかし、このようなデモクラシーの後退の現象は、グローバル・レベルでも、国内レベルでも、現在のグローバルなSDG指標や測定の方法では、これまで見てきたように評価項目が限られており、顕在化しづらい面がある。デモクラシーに関わる支援を行う国際機構であるInternational IDEAは、独自の「デモクラシーの状態（GSoD）」評価を長年実施しているが、そのうち、SDG16に該当すると思われるものを抽出し、その変化を検証している。SDG16の6つのターゲット（16.1、16.3、16.5、16.6、16.7、16.10）について、合わせてGSoDの18の側面が該当するとする。例えば、ターゲット16.6では、司法の独立、有効な議会、自由な政党、市民社会の参加、ターゲット16.7では、選挙で選ばれた政府、清廉な選挙、選ばれた参加、効果的な議会、ローカルなデモクラシー、社会集団の平等の側面である。2015年から2019年のGSoDの評価では、SDG16に関わる側面のうち、自由な政党、市民社会の参加、表現の自由、結社・集会の自由、清廉な選挙など13において総じて低下傾向が示されている。COVID-19はその傾向をさらに悪化させる恐れがあるとする（International IDEA 2020）。しかし、国内レベルのVNRでも、補完的にデモクラシーに関わる指標を導入するかは各国の判断に委ねられる。先述のように、すでに市民社会の参加の困難さが指摘されてもいる。そもそも、UNDPのパイロットイニシアティブの対象となった国は、いずれも一定程度、民主的な国であった。

まとめと展望

以上、本稿では、SDGsのうち平和やガバナンスに関する目標16「平和と公正をすべての人に」に注目して、どのように達成状況が測定されようとしているのか、その国際的な動向を分析し、最後にデモクラシーの視点から考察した。特に近年のデモクラシーの後退という現象が、現在の評価枠組みでは捉えきれ

ていないことがわかった。SDGs全体で、ガバナンスの改善および市民社会を含むマルチステークホルダーによる実践と評価が求められていることを考えると、市民社会スペースの制約が起きていることは、SDG16のみならずSDGs全体の実現においても、マイナスとなりうる。そもそも2030アジェンダの文書に、ガバナンスとともに、デモクラシーの概念が記載されたのは、それ自体が規範的に求められるものであることとともに、SDGsが実現された世界を目指すうえでも、必要であるという想定があるはずである。その意味でも、SDG16の測定において、デモクラシーに関わる指標をグローバルと各国両レベルで補完的にでも入れることは、今後望まれることであるといえよう。

注

- 1) https://www.unic.or.jp/news_press/info/42778/、以下すべてのURLは2022年1月30日アクセス。
- 2) 次のサイト参照、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/index.html>
- 3) <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>。グローバルSDG指標は次のサイト参照。<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- 4) <https://unstats.un.org/sdgs/unsdg>
- 5) <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2021>
- 6) United Nations, Summary by the President of the Economic and Social Council of the High-level Political Forum on Sustainable Development, convened under the auspices of the Council at its 2021 session (https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29282POEs_summary_of_2021_HLPF.pdf),
- 7) <https://dashboards.sdgindex.org/>
- 8) 以下のサイトに日本語の概要。https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f514c095-ja/index.html?itemId=/content/component/f514c095-ja&_ga=2.174967202.1062592317.1637786268-1438784149.1637786268
- 9) <https://www.keidanren.or.jp/policy/2021/055.html>
- 10) 次のサイトにある指標のメタデータを参照。<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>
- 11) SDG16+とは、「恐怖や暴力から自由な平和で公正かつ包摂的な社会」というSDG16の目標を追求するために、SDG16のターゲットだけでなく、関連するSDGs 1、4、5、8、10、11、17から24のターゲットと合わせて、合計36のターゲットのことである。39の加盟国を中心に国際機構や市民社会組織、企業が構成される「平和的で公正で包摂的な社会を目指すパスファインダー」(the Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies) グループによって提案された。
- 12) 以下のサイト参照。<https://latana.com/democracy-perception-index/>
- 13) 以下のサイトにある宣言を参照、<https://tapnetwork2030.org/romedeclaration/>
- 14) 以下のサイトより、<https://www.janic.org/blog/2021/12/08/sdg16asiaforum2021/>

参考文献

- Community of Democracies (2017) *Voluntary supplemental indicators for Goal 16 on inclusive, just and peaceful institutions*, <https://community-democracies.org/global-activities/>.
- Dodds, Felix, Ambassador David Donoghue, Jimena Leiva Roesch (2017) *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformation agenda for an insecure world*, Routledge.
- Global Alliance (The Global Alliance for Reporting Progress on Peaceful, Just and Inclusive Societies) (2019) *Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG 16 + : Anchoring peace, justice and inclusion*, United Nations, available at: <https://www.sdg16hub.org>
- Global Alliance and TAP Network (2020) *Mainstreaming SDG 16: Using the Voluntary National Review to Advance More Peaceful, Just and Inclusive Societies*, Global Alliance and TAP Network.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary General United Nations (2019) *Global Sustainable Development Report: The Future is Now - Science for Achieving Sustainable Development*, United Nations.
- International IDEA (2020) “Monitoring achievements on Sustainable Development Goal 16 2015–2019: a Global State of Democracy Indices perspective”, *the Global State of Democracy In Focus*, No. 11, September 2020.
- OECD (2019) *Measuring Distance to the SDG Targets 2019*, OECD.
- Sachs, Jeffrey, Guido Traub-Schmidt, Christian Kroll, Guillaume Lafortune and Grayson Fuller (2021) *Sustainable Development Report 2021*, Cambridge University Press.
- The Praia City Group on Governance Statistics (2020) *Handbook on Governance Statistics*, the Group Handbook on Governance Statistics.
- UNDP. 2012. *Discussion Paper: Measuring Democracy and Democratic Governance in a post-2015 Development Framework*, August 2012, UNDP.
- United Nations (2021) *Progress towards the Sustainable Development Goals*, Report of the Secretary-General, UN Doc. E/2021/58.
- 蟹江憲史 (2020) 『SDGs (持続可能な開発目標)』中公新書
- 杉浦功一 (2011) 「開発援助におけるデモクラシーと民主化支援」『国際政治』(日本国際政治学会)、165号、2011年7月、111–124頁
- 杉浦功一 (2014) 「デモクラシー重視の開発援助—ポスト2015年へ向けた民主的ガバナンスの評価と援助戦略—」『国際開発研究』(国際開発学会) Vol. 23、No. 1、2014年6月、23–40頁
- 杉浦功一 (2020) 「民主化支援の今日的課題——市民社会スペースの制約の問題を中心に」『平和研究』(日本平和学会) 第53号、2020年1月、71–88頁
- 南博・稲場雅紀 (2020) 『SDGs—危機の時代の羅針盤』岩波新書