

能力構築と国連行政専門家委員会

— Capacity Building and CEPA in the period of the SDGs —

林 一 郎

はじめに

- 1 国連と能力構築
 - 2 CEPA報告概要
 - 3 持続的開発のための効果的なガバナンス原則
- 結びにかえて

はじめに

学問は専門高度化しつづけているが、専門家以外の人々もそれをフォローできているであろうか。国際法学が専門高度化・精緻化される一方で、依然としてその理解は専門家や外交部門の政策当局にとどまっているように思う。しかし、国連における市民社会（Civil Society）の強調¹⁾やSDGsの包括性・包摂性にみられるように、今や国際関係にも専門家だけでなく市民社会の全ての関係者の参加と積極的関与（participation and engagement）が求められている。他方で、社会の中心は依然として国家・政府なのであり、国際法を適切に解釈運用するためには実際の担い手の中心である国家運営に携わる人材の能力構築つまりガバナンスと行政における能力構築

1) たとえば、国連web A to Z Site Index のC 参照。 <https://www.un.org/en/site-index>, as of September 15, 2021.

(capacity building) が重要である²⁾。社会制度の担い手は究極的には人なのである³⁾。

加盟国の能力開発を促進する仕組みである国連経済社会局—国連行政ネットワーク (the United Nations Public Administration Network. 以下, UNPAN) は、国際社会における先進国と途上国のギャップを所与とし、特に ICTs 時代のデジタル・ディバイドへの対応として開設され、ガバナンスと行政 (the governance and public administration) に関する諸制度や専門家の世界的 ITCs ネットワークとして機能している⁴⁾。また、本稿で取り上げる国連行政専門家委員会 (the Committee of Experts on Public Administration. 以下, CEPA.)⁵⁾ は、委員会会合に毎年 UNPAN⁶⁾ を招請しており、両者は SDGs に関して加盟国のガバナンスと行政の促進と開発を支援するため協働している。

2015年9月25日に国連総会決議「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」、いわゆる「持続可能な開発目標 (SDGs)」が

2) 能力構築とは、“開発目標を実現することへの個人、組織、制度と社会の障害を理解し、測定可能な持続的結果を達成させる能力を強化することに、焦点を当てた開発のプロセス”とされている。UN Public Administration Glossary, <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary>; http://www.unpog.org/page/sub5_3.asp, as of August 15, 2021.

3) 林一郎「能力構築と国連」平覚・梅田徹・濱田太郎編宮崎繁樹先生追悼論文集『国際法のフロンティア』（日本評論社、2019年7月）605-623頁。

4) United Nations Public Administration Network, About UNPAN, <https://unpan.un.org/>, as of September 6, 2021. www.unpan.org から URL が変更されている。ソースの変更とそれに伴うコンテンツの変更は、ネット情報をめぐる重要な問題の一つであるといえる。

5) United Nations Department of Economic and Social Affairs - Public Institutions > Intergovernmental Support > CEPA, <https://publicadministration.un.org/en/CEPA>, as of September 6, 2021.

6) *Supra* note 4.

採択された⁷⁾。それまでミレニアム開発目標（MDGs）との関係で行われていた CEPA の議論も2016年以降はこの SDGs の流れに沿って行われている。SDGs Goals の中で特に本研究と関係するのは Goal 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」（外務省仮訳）になる。SDGs の誰も取り残さない原則は行政におけるコア原則とされており⁸⁾、誰も取り残さないための全関係者の参加と積極的関与（participation and engagement）の強調は以下の報告でも頻出する重要なコンセプトである⁹⁾。

本稿の目的は、SDGs 開始後の 2016年の CEPA 第15回会合報告からいわゆるガバナンス原則（Principles of effective governance for sustainable development）を採択した2018年の第17回会合報告を概観することによって、SDGs 下におけるガバナンスと行政の能力構築における焦点を明らかにすることである¹⁰⁾。本稿は CEPA 報告とガバナンス原則の概観にとどまるものであり、もう一段の具体的な内容の分析やそのために報告において頻出するテクニカルタームについての理解を深めるためには、後出のガバナンス原則のガイダンス・ノートなどの分析をさらに進める必要がある。

7) A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 外務省仮訳 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>, as of January 10, 2021.

8) ex. CEPA 17th Report, p.6, para. 3.

9) UN Public Administration Glossary に“engagement”のみの項目はないが、UNPAN Glossary (<http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>, as of February 19, 2019.) に近似の“Engaged governance”があった。これは“代表民主主義を迂回せずそれを補完する方法で、意思決定プロセスに人々をより直接に結びつける制度協定”とされていた。

10) コロナ禍の2020年 CEPA 第19回会合と 2021年第20回会合は“in a virtual format”で開催されたが、これは ICTs を利用する UNPAN の流れに沿った方法である。

1 国連と能力構築

国連による能力構築は、1948年12月4日の国連総会決議 A/RES/246(III)に始まる¹¹⁾。これを新段階に進めたのが、行政と開発 (Public administration and development) に関する1996年4月19日の総会決議 A/RES/50/225 (19 April 1996) であり、それに基づき1999年に国連総会が国連経済社会局 (UNDESA) に開発を委任したインターネット・ベースの国連行政ネットワーク (UNPAN) である。能力構築は開発のプロセスであるとされており¹²⁾、225号決議は、開発への参加型アプローチ (the participatory approach to development) に基づく行政の質の強化の重要性¹³⁾と、「社会の全てのセクターにおける民主的で透明で説明責任を果たすガバナンスと行政が、社会的で国民中心の持続可能な発展の実現のために不可分の基盤であること」¹⁴⁾を再確認し、開発のためのガバナンスと行政の能力構築を提唱した。

国連経済社会理事会補助機関として1967年から行政専門家グループが活動してきたが、2001年に改組され (経済社会理事会決議2001/45)、2002年以降行政専門家委員会 (CEPA) が活動している。CEPA は事務総長が推薦し理事会が個人的資格において任命した任期4年の24名の専門家とオブザーバーにより構成され国連ニューヨーク本部で毎年春に会合している¹⁵⁾。CEPAの活動は、MDGs と SDGs を含む国際的に合意された開発目

11) United Nations, General Assembly resolution 246 (III) of 4 December 1948, “International facilities for the promotion of training in public administration”; The Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration - A 60-Year History, ST/ESA/PAD/SERE/115, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York, 2009, p. 8.

12) 前掲注 2)。

13) A/RES/50/225, 前文第 8 文。

14) *Ibid.*, para. 5.

標（the internationally agreed development goals, IADGs）の実施に関するガバナンスと行政（the governance and public administration）上の問題についてのガイドラインを提供し経済社会理事会に報告することである。焦点を当てているテーマは、人的資源開発（human capital development）、参加型ガバナンス（participatory governance）、危機下にある国および紛争後国の能力開発、行政とガバナンスにおけるイノベーションであり¹⁶⁾、テーマの中に参加が明示されている。

2 CEPA報告概要

SDGs採択後初となる2016年のCEPA第15回会合のテーマは、「国家レベルおよび地方レベルでの2030アジェンダの実施における効果的で統合的な行動の確保」であり5項目が議論された¹⁷⁾。ここで注目したいのは、国家と政治のリーダーシップを中心としつつ、議会その他の立法機関、国家機関と地方機関、市民社会、民間セクターと全ての人民（Civil society, the private sector and all people）などを含むその他の効果的で説明責任を果たす包摂的な制度（effective, accountable and inclusive institutions）の必要性が述べられていることである¹⁸⁾。包摂性は全員の参加と関与を必然とする。またここでの、社会を変化させるための教育の重要性の指摘は本研究と軌を一にする。

15) *Supra* note 5, About CEPA, as of August 18, 2021. CEPA の日本人委員の在籍が全6期中第1期（2002年から2005年）のみであることは、ガバナンスと行政に対する日本政府の態度として気になるところである。

16) *Supra* note 5, as of August 25, 2021.

17) 15th Session (18-22 April 2016), Report of the 15th session of the Committee of Experts on Public Administration (E/2016/44-E/C.16/2016/8). UNPAN96272.pdf.

18) *Ibid.*, p. 16, para 23-26.

「A. SDGsのための統合的政策」¹⁹⁾では、SDGs 間の相互依存関係を前提に各種政策の統合と一貫性 (Coherence) を主張し、多数利害関係者アプローチ (Multi-stakeholder approaches) の下でのリーダーシップの重要性を強調しつつ、証拠とデータに基づいた包摂的で参加的なアプローチ (inclusive and participatory approach) が重要であるとする。誰も置き去りにしない原則のために、より人民のニーズに近い地方当局の関与の重要性、分権化、国家-地方関係の見直しが唱えられている。これらの課題を担うための地方当局の能力構築については後述の第16会期報告に指摘がある。市民社会の関与と市民の参加の重要性は報告において頻出している。この市民社会 (Civil Society) とは「国家の一部でも民間セクター (private sector) の一部でも、親戚 (extended family) でもない、任意の市民のおよび社会的な連合 (association)」とされている²⁰⁾。

「B. 参加型意思決定と包摂的サービス供給」²¹⁾は明白に「参加」を含む項目であり、人民の積極的関与とコミュニケーションを改善させ、市民社会に焦点を当てて市民社会と政府との責任共有と協力の新しい関係を設定するオープン政府²²⁾を推進することを求めている。このオープン政府の成功の主要な要素として、政治的意思とともに市民の参加が挙げられている。ここで、ITCs は政策の形成と統合の成功要因であるとされている。ITCs を通じて、最も貧困な者や最も脆弱な集団が公的情報やサービスにアクセスできるようになることが行政の透明性と説明責任を強化し、民間セクターや市民社会が関与することによって、政府に対する信頼の構築を助け、SDGs に貢献しうるとされた。

19) *Ibid.*, p. 16–17, para 27–38.

20) *Supra* note 9, UNPAN Glossary.

21) *Supra* note 17, p. 18–19, para 39–45.

22) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary. Open Government とは、
“市民が、効果的な公的監視のために政府の文書や議事録にアクセスする権利を持つことを支持する統治原理”とされている。

「C. 多様性と非差別」²³⁾と包摂性（inclusion）は包括的かつ多様な目標からなる SDGs と直結しており制度改革の中心に置かれるべきであるとされており、公的セクターが社会変化の推進者として重要な役割を果たすとされている。行政が明確なリーダーシップの下で脆弱な集団を包摂した職場文化を促進する努力が必要であり、その努力が行政の住民代表性を保証し有能な志願者を行政に引き付けるとする。とくに移民などの脆弱な集団や若者を包摂する努力は「誰も置き去りにしない」ために決定的に重要であるとされる。誰も置き去りにせず包摂するということは、参加を必然とするのである。

「D. SDGs実施における監視と説明責任」²⁴⁾では、独立した説明責任メカニズムへの市民社会の全ての関係者の積極的関与が強調され、既存の監視機関として議会と司法に言及する。多数利害関係者アプローチにおいて、非国家アクターを関与させるため政府が主導的役割を果たすべきとされる。ここでも、オープン政府が、情報とサービスへの公的アクセスそして人民による監視を強化できるとして登場する。また、監視を助ける制度として最高会計検査機関国際組織²⁵⁾に言及される。反汚職について、独立した監視メカニズムの設置に加え、議員や行政と市民社会の間の協力を促進し透明性を強化する措置が必要であるとされ、汚職の予防措置として公務員の適正な給与レベルや非国家アクターの関与に言及される。

「E. 公務員と SDGs」²⁶⁾では、人々をより高いスタンダードに導くための革新的リーダーシップ（transformative leadership）が重要性であるとされる。

23) *Supra* note 17, p. 19-20, para 46-52.

24) *Ibid.*, p. 21-23, para 53-65.

25) the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. 日本語訳は会計監査院 (<https://www.jbaudit.go.jp/koryu/global/part1.html>, as of February 19, 2021).

26) *Supra* note 17, p. 23, para 66-70.

第15会期最後に CEPA は、後述のガバナンス原則の作成を決定した²⁷⁾。
2017年のCEPA第16回会合のテーマは、「リーダーシップ、行動と措置
を通じたSDGsの効果的実施の確保」であり5項目が議論された²⁸⁾。

「A. 制度的リーダーシップ (Institutional leadership) とSDGs」²⁹⁾では、リー
ダーシップは、政府のあらゆるレベルと行政内部で奨励されるものであり、
他者の意見を聞き関与させることに好意的であり評価に開かれており、証
拠に基づき公共政策の影響を示し長期的にゴールを達成することに焦点を
当てるべきであるとされる。リーダーが信頼されるためには、多様な市民
が包摂的な制度 (inclusive institutions) を通じて恒常的に公共政策形成へ参
加し積極的に関与 (Participation and engagement) することが必要とされる。
参加の一つとして参加型予算編成 (Participatory budgeting) も挙げられる
が具体的な内容はない。また、公務員の専門性と汚職対策による倫理性の
促進も市民からの信頼性回復のために必要であり、2030アジェンダとその
国内政策への意味を理解させるためにも公務員教育機関が有益であるとさ
れた。

「B. SDGsのための制度協定」³⁰⁾では、誰も取り残さない原則のもとで
中心的役割を担う政府は、マルチなレベルで社会における最貧困者や最も
脆弱な人々を含む市民社会のマルチな利害関係者が関与する全社会的な
「参加型意思決定」 (Participatory decision-making) を必要とするとし、参加
を強調する。2030アジェンダの実施と点検、予算配分と「参加型レビュー・
メカニズム」 (participatory review mechanisms) にも関わる議会の重要性、
地方政府の重要性も指摘される。垂直的および水平的な政府機関間の政策

27) *Ibid.*, p. 24, para 74. 第17会期で完成した。

28) 16th Session (24-28 April 2017), Report of the 16th session of the
Committee of Experts on Public Administration (E/2017/44-E/C.16/2017/8).
UNPAN97291.pdf.

29) *Ibid.*, p. 16-18, para 18-30.

30) *Ibid.*, p. 18-20, para. 31-49.

の一貫性と統合を支援する「ICTsと電子政府の役割」が期待されている³¹⁾。特に、途上国における公共サービスへのアクセスのデジタル・デバイドの橋渡しを支援する電子政府の役割が強調された。

「C. 地方当局への支援と準備」³²⁾では、誰も取り残さない原則の観点から地域に一番近い地方政府の強化が強調され、パートナーシップの精神で協働する、国家と地方のマルチなレベルでの多数利害関係者アプローチの必要が言及される。また、政府の様々なレベルでの補完性（the principle of subsidiarity）が指摘され、財政分権化（fiscal decentralization）と地方財政ガバナンス（local financial governance）の用語で中央から地方への財源移転や、地方強化のための国際協力、公私パートナーシップ³³⁾、市長間協力、地方政府間ネットワークの有益性が指摘され、地方公務員の能力構築へのICTsの活用が言及されている。

「D. 貧困撲滅と繁栄の促進の達成のための統合行動戦略の公的制度にとっての意味」³⁴⁾では、貧困現象は多面的であり社会参加からの関係者の排除にも結び付いていること、最貧困者と最も脆弱な人々の権利を支持するための司法制度の重要性、強者による汚職との戦いの重要性が指摘される。貧困撲滅のため、労働、教育、電気へのアクセスを含む生活水準改善、

31) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary. 電子政府 (E-Government) とは、"公的セクターにおけるサービス提供の効率性と実効性の改善又は強化のための、ICTs その他のウェブベースのコミュニケーション・テクノロジーの利用"とされている。

32) *Supra* note 28, p. 20-22, para. 50-65.

33) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary. 公私パートナーシップ (Public-Private Partnerships) とは、"公的機関と民間セクター団体との間の契約。この合意に基づき公的セクターと民間セクターのそれぞれの技能と資産が一般市民の利用のためのサービスや施設の提供において共有される。資源の共有に加えて、各当事者はサービスと施設の提供における潜在的なリスクと報酬も共有する"とされている。

34) *Supra* note 28, p. 22-24, para. 66-79.

保健サービス増強、司法へのアクセス改善といった多様な領域の垂直な行政レベルに多様なアクターを参加させる全政府アプローチの必要性が指摘され、参加が強調された。貧困撲滅と誰も取り残さない原則の実現における地方政府の役割の重要性や、モバイルを含む公共サービス提供の統一窓口の有効性、説明責任と評価のための独立監査組織の関与の必要性も言及される。SDGsの実現のための全てのレベルの公務員の「能力開発の必要」も指摘されており、その手段としてのICTsへの注目は本研究のキートンとも一致する。

2018年のCEPA第17回会合のアジェンダは、3「持続的開発のための2030アジェンダのための制度と政策を準備すること」、4「全レベルでの効果的で説明責任を果たす包摂的な制度の構築」、5「持続的でレジリエントな社会への転換を支援すること」であり³⁵⁾、「持続的開発のための効果的なガバナンス原則」(Principles of effective governance for sustainable development)を含む³⁶⁾。

「A. SDGs実施における政策と制度的な一貫性の促進」³⁷⁾のために、民間セクター、市民社会とアカデミアのネットワークを巻き込む必要性や、限界領域の集団 (marginalized groups) を含む全利害関係者がアクセスできる情報プラットフォームの重要性が指摘される。2010年のThe UN Academic Impact ともつながるアカデミアとの協力強化と、参加と積極的関与の拡大の流れをみることができる。

「C. 2030アジェンダの実施のための能力構築と、予算資源の効果的な

35) 17th Session (23-27 April 2018), Report of the 17th session of the Committee of Experts on Public Administration (E/2018/44-E/C.16/2018/8). UNPAN98308.pdf, p. 13-14.

36) 以下、ガバナンス原則は次章で概観する。“B. Elaborating principles of effective governance for sustainable development”, E/2018/44-E/C.16/2018/8, p. 16-22, para. 27-36.

37) *Supra* note 35, p. 15-16, para. 14-26.

動員、配分と管理」³⁸⁾では、財政管理の重要性が強調される。歳出入データの透明性と公開、参加型予算編成と市民の積極的関与により税制に対する信頼性があることの重要性が指摘され、税逃れ対策を含む効率性の観点から税手続きのデジタル化にも言及される。SDGsへの予算の影響を明確にするSDGsアカウント設定も推奨されている。「財政管理を強化すること」における政治的コミットメントの重要性の指摘は、問題が単に行政・公務員レベルにとどまらないことを示しており、だからこそ上位の政策決定当局者を含む能力構築が必要なのである。

「D. 国家レベルおよびローカルレベルにおける公務員の意識、適格性と技能の構築」³⁹⁾では、政府代表（government representatives）を含む公務員が2030アジェンダの十分な知識を欠いているとして⁴⁰⁾、公務員学校等教育機関の重要性が指摘され、そのカリキュラムに政策統合方法、参加型意思決定、協働、パートナーシップに関して必要な技能を含むことが求められる。残念ながら技能の具体像は明確には示されていない。また、政権交代に左右されない実力主義に基づく長期的な人材育成が必要であるとされる。ここでも全ての関係アクターの参加と積極的関与が強調された⁴¹⁾。

「F. 公的セクターにおける職権乱用と汚職の性質と挑戦、および対処方法：内部告発者保護の問題」⁴²⁾では、国連腐敗防止条約⁴³⁾第33条の規定する内部告発者保護法制整備が奨励され、告発窓口となる公務員の倫理教育の重要性や匿名メールのようなITCsの利用が示唆されている。

「G. 都市コミュニティと村落コミュニティの制度を強化し装備させる

38) *Ibid.*, p. 22-23, para. 37-48.

39) *Ibid.*, p. 23-25, para. 49-58.

40) *Ibid.*, p. 24, para. 50.

41) *Ibid.*, p. 25-26, para. 59-64. 「E. SDGsの実施と進展への貢献への参加と積極的関与」

42) *Ibid.*, p. 26-27, para. 65-72.

43) 2021年8月26日時点日本を含む188当事国。According to UNTC.

ことによって、2030アジェンダで要求されている社会の転換を支援すること」では⁴⁴⁾、都市 (Cities) が社会転換の焦点であるとされ、国家当局とサブナショナルな当局の間の役割と責任を明確にすること、民間セクターや市民社会の関与の有益性、公的サービスのデジタル化の利点が指摘される。

3 持続的開発のための効果的なガバナンス原則

CEPA 2018年報告は、持続的開発のための効果的なガバナンス原則を含む⁴⁵⁾。その明示的な策定作業は2017年に始まるが、CEPAの活動の一つの集大成と見ることができるガバナンス原則について本章で概観する⁴⁶⁾。

ガバナンス原則は、包括的で極めて野心的といえる2030アジェンダを具体的に達成するために各国が実行可能で公務員等関係者にとってレファレンスになるものとして策定された⁴⁷⁾。ガバナンス原則は専門家でなくても理解できることが求められていたが、以下で見ると完成版は抽象的であり一般的に容易に理解できるとは言えず、ガバナンス原則とCEPA報告をつなぐコンメンタールのようなものともう一段の具体的な青写真が必要である。

44) *Supra* note 35, p. 27–28, para. 73–78.

45) *Supra* note 9, UNPAN Glossary. ガバナンスとは、”あらゆるレベルの国家事象を管理する経済的・政治的・行政的権威の行使であり、市民や集団が彼らの利益を表明し、彼らの法的権利を行使し、義務を満し相違を仲裁するためのメカニズム、プロセスと制度からなる”とされている。

46) Principles of effective governance for sustainable development, E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 31, Economic and Social Council Official Records, 2018, Supplement No. 24, <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Principles-of-Effective-Governance>, and booklet, as of August 25, 2021. ブックレットの23頁では、ガバナンス原則がCEPAの活動の“Key milestones”の一つとして記されている。

47) *Supra* note 28, p. 24–26, para. 80–95.

ガバナンス原則は、3つのコア枠組み、その下の11の原則、それらを実施するための共通戦略の列挙からなる。3つのコア枠組みは、SDGs16の、実効性（Effectiveness）枠組み、説明責任（Accountability）枠組み、包摂性（Inclusiveness）枠組みである⁴⁸⁾。

ガバナンス原則は、必要に応じて柔軟に⁴⁹⁾、行政機関、立法機関、安全保障セクター、司法セクター、独立憲法機関、国営企業を含む、あらゆる公的制度に適用される⁵⁰⁾。その適用における政府・行政の中心的役割がオーソドックスに強調されているが、市民社会の積極的関与の必要も報告各所にみられるところである。OECDやAUのような地域機構や国連との協働も有益であると指摘される⁵¹⁾。

ガバナンス原則の第一の実効性枠組みには、1. 能力（Competence）の原則、2. 妥当な政策形成（Sound policymaking）の原則、3. 協働（Collaboration）の原則、の3つの原則が含まれる⁵²⁾。能力の原則とは、担当する任務を実効的に実施するのに十分な専門知識、資源とツールを持つことであり、共通戦略として、公共セクター労働者の専門性の促進、戦略的資源、公務員のリーダーシップ開発と訓練、業績管理、成果主義管理、財政の管理とコントロール、効率的で公正な歳入管理、電子政府への投資が挙げられている。妥当な政策形成の原則とは、他の政策との一貫性の中で、事実や良識と完全に一致した強固な基盤を持つ公共政策を策定するということがあり、共通戦略として、戦略的な企画と展望、規制の影響分析、一貫した

48) *Supra* note 35, p. 16, para. 27. ガバナンス原則前文第3文。

49) *Ibid.*, p. 17, para. 28.

50) ガバナンス原則前文第4文。

51) *Supra* note 35, p. 21, para. 33-34.

52) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary. 実効性とは、“組織的または個人的な目標を実現する能力である。実効性は、能力；特定の具体的な人的関心への感受性と反応性；関心を表明し、それらに対処するための目標を定式化し、それらの目標を実現するための戦略を開発・実施する能力、を必要とする”とされている。

政策形成の促進, 国家統計システムの強化, モニタリングと評価のシステム, 科学—政策インターフェイス, リスクマネジメント枠組み, データ共有が挙げられている。協働の原則とは, あらゆるレベルとセクターの政府が, 非国家アクターと協働するべきであるというものであり, 共通戦略として, 政府首脳の主催する政府協力センター, 政府と諸機能エリアのレベルを超えた協働・協力・一体性と対話, SDGs意識の覚醒, ネットワークに基づくガバナンス, 多数利害関係者パートナーシップが挙げられている。

第二の説明責任枠組みには, 4. 誠実性 (Integrity) の原則, 5. 透明性 (Transparency) の原則, 6. 独立監督機関 (Independent oversight) の原則, の3つの原則が含まれる⁵³⁾。誠実性の原則とは公務員の倫理性の問題であり, 共通戦略として, 反汚職の政策・実行・組織の促進, 公務員の行動綱領, 競争的な公共調達, 贈収賄と利益誘導型取引の排除, 利益相反政策, 内部通報者保護, 公務員の適切な報酬と公平な給与体系の提供が挙げられている。透明性の原則とは, 説明責任を確保し公開審査を可能にするために制度が公開され情報へのアクセスが促進されていることであり⁵⁴⁾, 共通戦略として, 積極的な情報公開, 予算の透明性, 政府データの公開, 受益所有権 (実質的受益者) の登録, ロビー活動の登録が挙げられている。独立監督機関の原則の共通戦略としては, 規制当局の独立性の促進, 裁判所その他による行政の決定のレビュー, 独立した監査, 合法性の尊重が挙げられている。

第三の包摂性枠組みには, 7. 誰も取り残さない (Leaving no one behind)

53) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary. 説明責任とは, "公務員が利害関係者の権限と義務の処分について回答し, 彼らからの批判または要求に基づいて行動し, 失敗, 無能力や欺瞞の責任を受け入れるという要件"とされている。

54) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary. 透明性とは, "行政の決定, ビジネス取引や慈善活動によって影響を受ける者に, 基礎的な事実と数値だけでなくメカニズムとプロセスも知ることを許す原則"とされている。

の原則、8. 無差別（Non-discrimination）の原則、9. 参加（Participation）の原則、10. 補完性（Subsidiarity）の原則、11. 世代間衡平（Intergenerational equity）の原則、の5つの原則が含まれる。誰も取り残さない原則の共通戦略として、衡平な財政および金融政策の促進、社会的衡平の促進、データの分散、体系的なフォローアップとレビューが挙げられている。公的サービスへのアクセスの無差別の原則の共通戦略としては、公的セクター従業員の多様性の促進、公共サービス提供における差別の禁止、多言語によるサービス提供、アクセシビリティの標準、制度の文化の監査、普遍的な出生登録、ジェンダーに対応した予算編成が挙げられている。参加の原則の共通戦略としては、自由で公平な選挙、公の協議の規制的プロセス、多数利害関係者フォーラム、予算編成への参加、コミュニティが主導する開発が挙げられている。補完性の原則とは、中間的またはローカルな関係者レベルでは効果的に実施できない課題のみ中央当局が実行するべきであるというものであり、共通戦略として、財政連邦主義、都市ガバナンスの強化、国内ファイナンスと地域ファイナンスのシステムの強化、外部からのショックの予防・適応・緩和のためのローカル能力の強化、マルチレベルのガバナンスが挙げられている。世代間衡平の原則の共通戦略としては、持続的開発影響アセスメント、長期的な公的債務管理、長期的な国土計画と空間開発、エコシステム管理が挙げられている。

ガバナンス原則の内容について、CEPA のガバナンス原則ホームページに、関係する戦略ガイダンスのノートと草案が掲載されている⁵⁵⁾。それ

55) Strategy guidance notes: Promotion of coherent policymaking; Strategic planning and foresight; Regulatory impact assessment; Risk management frameworks; Science-policy interface; Data sharing; Strengthening of national statistical systems; Monitoring and evaluation systems; Draft strategy guidance note on budget transparency; Draft strategy guidance note on public sector workforce diversity, <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Principles-of-Effective-Governance>, as of August 25, 2021.

らは、一貫した政策形成の促進；戦略的プランニングと予見；定期的影響評価；リスクマネジメント枠組み；科学と政策のインターフェイス；データ共有；国家統計システムの強化；モニタリングおよび評価システム；予算透明性に関する戦略ガイダンス・ノート草案；公的セクター従業員の多様性に関する戦略ガイダンス・ノート草案，の10個である⁵⁶⁾。11個のガバナンス原則の詳細かつ具体的な理解にはこれらのノートの分析が必要であるが⁵⁷⁾，ノート自体未完成でもありその分析は別稿に譲る。

ガバナンス原則もCEPAの報告も，各国の状況に合わせた柔軟な適用を前提としており，その記述は抽象的かつ一般的であり，具体的な制度設計は各国に委ねられている。しかし，各種の提言を実施に移しSDGsを実際に達成するためには，もう一段具体的なモデルの提示が必要ではないかと思われる。たとえば，参加型予算編成の実施をと一般的に唱えるだけで現実の制度が設置できるわけではなく，2030年のSDGsターゲット年までの残された期間は，具体的に何がどこまで必要なのかを各国が検討するために十分とはいえないだろう。

結びにかえて

CEPA報告の分析から，ガバナンスと行政における能力構築の重要なキーワードとして，参加と積極的関与（participation and engagement）を指摘した⁵⁸⁾。CEPA 報告のガバナンスと行政における能力構築の内容は従来

56) 2021年9月の本論文執筆時点。

57) 18th Session(8-12 April 2019), Report of the 18th session of the Committee of Experts on Public Administration (E/2019/44-E/C.16/2019/8). 原則採択翌年のCEPA 報告にも具体的な内容はない。

58) 「参加」が初めてCEPAの議題になるのは2007年の第6回会合である。そのほか，筆者が注目しているタームである，ローカルガバナンスと透明性・説明責任は2012年の第11回会合，リーダーシップは2014年の第13回会合，政府の信

通り国家・政府の活動を中心としたものではあるが、SDGs自体の包括性と誰も取り残さず包摂するというSDGsの本質が、市民社会の参加と積極的関与を強調し、SDGs実現のために行政による実行のみにとどまらない総力戦を求めているといえよう。この全体アプローチの傾向は、1999年のThe UN Global Compact、2010年のThe UN Academic Impact、2018年のUN SDG Media Compact、2018年のUN Youth 2030などの提唱と同じ流れの中にあるといえる。

ガバナンス原則などの提言は、国際文書という性質もあり、大枠で抽象的である。具体的な実施手段は各国に委ねるといふ国際社会におけるオーソドックスなアプローチではあるが、前述したように参加型予算編成の具体的な制度提案など、もう一段具体的なブループリントを示しガバナンスと行政における具体的な能力構築について提言したほうが2030年にSDGsを確実に実現するという観点からも望ましいのではないかと考える。

参加の具体化である参加型予算編成の導入やオープン政府の推進には、政治的意思決定を必要とする。これらを行政官レベルのみで実行に移すことは不可能であり、ガバナンスと行政に関するCEPAの成果について政策決定権者を含む国家組織レベルで学習し対応することのみならず、それらの実現を推進することについての政治的意思形成が重要である。

そのためには政策決定権者も必要な知識を身に付けるなど能力構築しておく必要があるが、CEPA 会合はすでに20年20回を数え、ガバナンスと行政における能力構築に関する成果としての情報は膨大である。この膨大な情報を、他の多くの日常業務を実行しながら特に非英語圏の実務家さらには政策決定権者が参照し理解することは困難であると思われる。報告に見られる包括的なアプローチなどは、実務家のみならずむしろ政策決定権者こそが理解すべきであるが、成果文書を理解できるのは外国語に堪能な

頼構築“Building trust in government”は2015年の第14回会合で取り上げられた。

一部の公務員にとどまるのではなかろうか。CEPA自体も国連機関であるが、国連職員ですら日常業務と並行して自らの実務のためにこれを学習し実践に移す余裕と時間はあるのだろうかと危惧する。

報告中では再三ガバナンスと行政における能力構築としての公務員教育へのSDGs関係教育の導入が言及されているが、公務員への国際法教育については具体的な言及がない。包括的で包摂的なSDGsは国際課題であるとともに各国内の課題でもあり政策的決定を要することから、教育の対象は外交担当官庁にとどまらずガバナンスと行政に関わる政策決定権者を含む全ての人材に広がるべきものであり、さらに、国際文書であるSDGsを理解し具体的政策を策定・決定・実施し目標を達成するためには国際法の理解が必要である。SDGsを含む国際法教育を、日常業務と両立させつつ、政策決定権者を含む公務員に対して具体的に実際にどのように行うかは重要な課題である。

CEPA報告は、ガバナンスと行政における能力構築について統合的アプローチを採用しており多様な分野からのときに和訳困難な専門用語を含み複雑であり、誰でもが簡単に理解できるとはいいがたい。この点で、用語集 (glossary) を充実させる必要性を強調しておく。本稿でも参照した既存の用語集は、国連文書において頻繁に使われているガバナンスと行政に関する基本用語と概念の共通定義を加盟国その他の関係当事者に提供し、それによって国連決議の実施を助けることを目的とするが、法的拘束力はないとされている⁵⁹⁾。用語集アジェンダは2006年の第5回会合以来CEPAで4回取り上げられており、CEPA 第7回会合の勧告に従って、ガバナンスと行政に関するオンライン用語集がCEPAと協働してDESAの公的制度とデジタル政府部(DPIDG)によって開発された。用語集は公開され定期的に見直され、UNPANの参照マテリアルにも言及するように作成するとされているが、UNPAN glossaryは更新されていないようで、

59) *Supra* note 2, UN Public Administration Glossary.

現在の UN Public Administration Glossary では逆に項目が減少してしまっている⁶⁰⁾。ガバナンス原則の作成は普遍性の観点から国連に求められたが⁶¹⁾、同じ理由から用語集データベースも国連が集約して、既存のデータとの一貫性を保持して、分かりやすく、webページの下位階層ではなく、たとえば国連 web ページトップに作成するべきである。また、用語の理解を助けるために、その出典・分野など参照を明示すべきである⁶²⁾。これらガバナンス原則を含むCEPA報告の用語の解題は、ガバナンス原則の詳細分析とともに、次の研究課題である。

最後に、本研究の基調は ITCs を通じた能力構築であるが、本稿でも突き当たったように、URL や contents の変更により出典が定まらないのは ICTs の本質的問題である。過去の URL からの転送や、既存 Contents の保持は、公文書管理・公開を含むガバナンス能力構築の一部として位置付けられる課題でもある。また、UNPAN はそもそも先進国と途上国のデジタル・ディバイドの橋渡しを任務としている。CEPA や UNPAN による contents の提供もガバナンスと行政における能力構築として重要ではあるが、それだけでは特に途上国におけるネット接続環境などハードウェア面の改善にはつながらない。第16回 CEPA 報告で財源としての ODA 不足への言及があるが⁶³⁾、ハードウェア整備面での国際協力も必要であることを指摘し本稿を閉じる。

（熊本大学大学院人文社会科学研究部教授）

60) *Supra* note 9, UNPAN Glossary, as of February 19, 2019. 109項目；*Supra* note 2, UN Public Administration Glossary, as of August 15, 2021. 30項目。

61) *Supra* note 28, p. 24-26, para. 80-95.

62) UNPAN Glossary には簡単な参照が付されていたが、UN Public Administration Glossary には付されていない。

63) *Supra* note 28, p. 19, para. 43.