

未完の文化革命（上）

—持続可能な開発に関する世界首脳会議—

高橋 一生

国際基督教大学教養学部国際関係学科教授

はじめに

2002年8月26日から9月4日まで南アフリカ共和国、ヨハネスブルグで持続可能な開発を推進する首脳会議（以後、ヨハネスブルグ・サミット）が開催された。この10年ほど首脳会議ばかりで、首脳会議であることそのこと自体はなんら特筆することではないが、60,000人もの人たちが集まり、草の根から、企業さらには100名以上の首脳およびすべての主要国際機関の長が集まるとなると、やはり国際社会の期待は高まらざるをえない。事前の準備会合が、資金、グローバリゼーションの影響などの核心部分で暗礁に乗り上げられたと伝えられていただけに、この首脳会議のゆくえに大きな関心もたれた。

この会議は、どんなものであったのであろうか。その結果をどのように評価したらよいのであろうか。これまで数十年の国際協力の努力のなかで、

この会議をどのように位置づけたらよいのであろうか。今後の人類の歩みにとって、今回のサミットの意味はどのようなものであろうか。この小論は、このようなことを考える一つの材料を提供することを目的とする。そのために、以下の項目を扱うことにする。

- I 国連環境会議の歴史的展開
- II 政策課題の拡大と絞り込み
(以下、次号)
- III 南北交渉からグローバル協議へ
- IV 市民社会の活躍
- V 環境ガバナンスの強化
- VI 行動へ
- VII 今後の課題

I 国連環境会議の歴史的展開

ヨハネスブルグ・サミットは国連の環境保全に関する会議の系列に属するものである。第1回の会議は1972年にスウェーデンのストックホルムで開催され、第2回は1992年にブラジルのリオで開催された。今回が第3回であった。今回の結果を評価するためには、まず、この歴史的視点が必要である。

たかはし かずお

1941年生。67年国際基督教大学行政学修士。コロンビア大学Ph.D.。経済開発機構、笹川平和財団、国際開発高等教育機構を経て現職。編・著書に『国際開発の課題』（国際開発高等教育機構）などがある。



1. 人間環境会議：1972年ストックホルム

1950年代末から、先進諸国では、環境問題に対する認識が徐々に高まってきた。1962年、レイチェル・カールソンの『沈黙の春』が米国社会に大きな衝撃を与え、また、1960年代中頃になると西ヨーロッパ諸国の酸性雨の問題が深刻になってきた。とくにスウェーデンは自慢の森と湖が死にはじめていることに悩み、種々の対策をとるが、結果は、はかばかしくない。そこで、近隣諸国に酸性雨対策を呼びかけるが、色よい返事がなかった。2国間交渉を補完するものとして、国連に環境問題の国際的性格をアピールした。第2代のハマーショルド国連事務総長を出したお国柄だけに、国連の活用はお手の物であった。1967年にスウェーデンの国連大使が経済社会理事会で、環境に関する国連会議の開催を提案した。1969年の国連総会でこの案が正式に採択され、1972年に、提案国でこの会議が開催されることになった。

- 1) この会議のコンセプトは自然環境そのものなのかどうか、ということでもかなり紛糾した。自然・動植物のなかには人間に害を与えるものも多いが、それらも保全の対象とするのか、ということが議論された。その結果、やはり人間にとっては、人間に有用な環境が重要であるということで、「人間環境会議」という題になった。現在では人間中心主義として批判されるものであるが、第1回環境会議は、この視点で出発したことは記憶に留めておくべきであろう。
- 2) 経済協力開発機構（OECD）は、この会議の準備に高い優先度をあてた。新しくつくられた環境委員会を中心に、環境の諸側面を、メンバー国間（西側先進国間）で協議した。このプロセスから汚染者支払い原則（PPP；polluter pays principle）が合意され、その後の環境分野の重要な柱となった。
- 3) 世界的に有識者が動員され、彼らを通じて環境問題の認識の深まりがみられた。とくにバー

バラ・ウォードとルネ・デュボスの編になる『かけがえのない地球：宇宙船地球号』は、1969年の宇宙船のはじめての月への着陸を背景として、地球をトータルに認識することの必要性を強くアピールした。また、メドウス夫妻を中心としたMITの若手学者のローマ・クラブへの報告書『成長の限界』は、先進国の1950年代末からの高度経済成長路線に大きな衝撃を与えた。

- 4) スtockホルム会議の事務局長は、まだ40歳を少し過ぎたばかりのモーリス・ストロング（カナダ）で、彼を中心とした若手集団によってこの会議のプロセスは運営された。その後、現在に至るまでこの集団（たとえば、ウォルフエンソン世銀総裁）が、環境問題のみならず、世界的政策課題の重要なアジェンダ・セッター役をしている。
- 5) この会議には東側諸国は参加しなかった。東側諸国は、環境破壊の元凶は資本主義であり、西側諸国がその責任をとるべきであると主張した。社会主義／計画経済にその問題はありえず、自分たちには無関係であるということで参加を拒否した。
- 6) 南側諸国は、自分たちは煙の出る工場そのものを欲しいのであり、環境問題とは、一体何だ、ということが基本的なスタンスであった。
- 7) この会議のプロセス、および会議そのものの結果として、ほとんどの西側先進国には環境庁ができ、合意されたプログラムを執行するための国連環境プログラム（UNEP）が国連総会の下部機構としてつくられた。ほんの数カ国の途上国でのみ環境プログラムができたが、環境庁をつくった途上国はなかった。
- 8) スtockホルム会議の翌年には中東戦争を引き金に、第1次オイル・ショックが世界を覆った。不十分なstockホルム会議の結果であったが、それさえも店晒しにされ、各国は自国経済の立て直し、国際社会は、オペック・パワーを背景とした新国際経済秩序をめぐる南北交渉に忙殺されることになった。

2. 国連環境・開発サミット：1992年リオデジャネイロ

ストックホルム会議の10周年は、国連環境計画理事会を閣僚レベルで開催するというだけで、とくに大きなイベントはなかった。国際社会はほぼ環境問題を忘れてしまったかの観があった。1979年のはじめにイラン革命があり、それをきっかけに1979年から1980年にかけて第2次オイル・ショックが世界経済をまたまた混乱に陥れた。1979年12月にはソ連がアフガニスタンに侵攻し、冷戦が激化した。先進国はオイル・ショックを世界インフレにつなげないために、財政・金融の引き締めを行なったが、それにより世界経済は急速に冷え込んだ。1980年の韓国経済の成長はゼロになり、1981年9月のブラジルの債務危機は、アルゼンチン、ベネズエラ、メキシコ等に波及し、先進途上国が全般的に大きな打撃を受けた。

途上国は、1979年に、世界経済全般にわたって大きな改革を行なうために、国連に対してグローバルネゴシエーションズの提案を行ない、西側諸国は、それに対する対応で割れてしまい、その発足のための交渉が1982年までつづいた。結局、米英両国の反対でこの交渉は不発に終わったが、1979年から1982年にかけて、国連全体のエネルギーはグローバル・ネゴシエーションズの発足交渉に集中させられることになった。

この背景のもと、日本では環境庁長官の私的諮問機関（座長・大来佐武郎）は、1982年の国連環境プログラムの閣僚理事会の決議を通じて、世界の賢人会議を組織することを提言した。日本は、この案を出し、承認された。ノルウェーの首相、ブルントラントを委員長とし、カナダの元環境省次官・前OECD環境局長のジム・マクニールを事務局長としてこの委員会の作業が1984年から行なわれた。1987年4月に東京においてブルントラント報告書（Our Common Future）が発表された。この報告書は、開発と環境保全を両立させる発想として、

“持続可能な開発（sustainable development）”という概念を中心にすえた。

ブルントラント報告書は、また、1992年に、ストックホルム会議の20周年として、国連環境開発会議の開催を提言した。それに基づいて1989年12月に国連総会によってブラジルのリオにおいてこの会議を開催することが決定された。この直前の11月にはベルリンの壁が崩壊し、冷戦終結が決定的になった。1990年2月初めに国連事務総長デクエヤールからモーリス・ストロングが再びこの会議の事務局長を依頼されたとき、ストロングは、この会議を、冷戦後の最初の主要会議にすることを決意した。そのためには、この会議を首脳レベルのものにすることを条件として、彼は事務局長就任を引き受けることにした（1990年12月の国連決議で、この会議をサミット・レベルで開催する、と新めて決定）。

リオ会議は多くの事柄をやり遂げた。地球温暖化に関する枠組み条約の調印プロセスを出発させ、のちに京都プロトコールへの道を開いた。生物多様性条約の調印も開始された。「アジェンダ21」という、環境と開発に関する膨大な行動計画もコンセンサスで採択された。さらに、政治的なリオ宣言も首脳によって採択された。また、企業は「持続可能な開発のためのビジネス協議会」をつくり、「チェンジング・コース」という企業集団自身が作成した行動計画に合意した。さらに、NGOは草の根憲章および行動計画を作成した。NGOにとってとくに重要だったことは、各国で、リオ・サミットの準備プロセスを通じて社会的認知が強まった点である。

リオ・サミットで合意までこぎつけなかったものに地球憲章、砂漠化防止条約、熱帯林保全条約などがある。しかし、全体としてみると、驚くべきほど多くの成果があったといってよい。1年半でこれだけのことができたのは、ひとえに事務局長モーリス・ストロングの力量に負っているといってよいであろう。また、冷戦後最初の主要なグローバル会議

として、旧東側諸国が環境問題の深刻さを認識し、活発に参加したことは大きな意味あいをもつ。

しかし、この会議も、いくつか重要な問題を残した。

- 1) ほとんどの途上国は、依然として環境問題の深刻さを認識していなかった。環境分野を他の分野とあわせたかたちで政府内にかろうじてプログラムをもっている国が少しずつ出始めていたにすぎない。
- 2) 途上国は、冷戦が終結したことによって、もはやODAについて交渉するテコがなくなってしまったと思っていたので、先進国が環境問題に一生懸命になればなるほど、この課題を新たな交渉のテコにしようということで結束した。その結果、環境問題は、グローバルな課題である、ということは一応レトリックとして言及はするが、実質上は新たな南北交渉を行なうということになった。「アジェンダ21」は本来、そのほとんどの内容はグローバルな課題であるものを、南北交渉として扱い、本質をゆがめてしまっているものが多く出てしまった。
- 3) リオ・サミットも、それが終わると世界は不況に突入し、環境問題どころではなくなってしまった。リオ・サミットの準備プロセスでは、事務局長のストロングは、このサミットのリーダー国は実は日本である、と世界に言って回り、サミットに政治、経済的実体がある、という姿勢をとっていた。米国は、冷戦直後で、経済が疲弊ききっており、ヨーロッパは地域の新秩序作りに没頭していた。日本だけがリーダーシップの可能性があったからである。しかし、日本は、1992年6月には宮沢首相はPKO法案の審議で国会に釘付けになり、リオ・サミットに出席すらできなかった。さらに、バブルがはじけた日本経済の悪化は長期化の気配をしめしはじめ、環境どころではない、という状況になった。米国のブッシュ大統領はリオ会議自体にも出席せず（親子共、何とよく似ていることか）、リーダーシップどころではなかった。

リオ・サミットは、したがって膨大な成果を出しながら、内容が南北軸へとゆがみ、なおかつ、実行を伴う可能性が小さくなってしまった。

リオ・サミットは、主要なメカニズムとして、経済社会理事会のもとに、持続可能な開発委員会を作り、合意の実施は、この委員会におけるレビューに任せることになった。この委員会の作業をもとに1997年には国連特別総会が開催され、リオ合意のレビューを行なった。しかし、このような作業を行なっても膨大なリオ合意についての実施をせまるには、委員会はあまりにも非力であった。このような歴史的背景のもとにヨハネスブルグ・サミットが開催されたわけである。

II 政策課題の絞り込み

1990年代にはリオ・サミットをはじめとして、社会開発、人権、人口、ジェンダー、食料安全保障等々、一連の国連会議が開催された。冷戦後のグローバル化への対応とヨーロッパを中心とした「第三の道」政権の政策課題を主な政治的動機としたのもである。したがって、内容的には社会民主主義と市場重視を中心とした世界秩序観に基づいたものである。その延長線上に、2000年9月の国連ミレニアム・サミットが開催され、これら諸会議をベースにしてミレニアム・ターゲットという貧困削減目標を中心とした一群の目標が合意された。

しかし、2001年9月11日のテロ事件は、これらのコンセンサスに大きな亀裂をもたらすことになった。「安全性」ということが地球社会の重要な課題になった。地球社会の安全性を増すためには途上国の安定が欠かせない要件である。また、先進国の政権基盤はヨーロッパ、北米、日本すべてにおいて保守化した。1990年代の新社会民主主義の世界観から、保守の世界観に転換することになった。

WTOの2001年11月の閣僚合意は、途上国

を、いままでの常識では考えられないほど、貿易交渉の中心に据えることになった。2002年3月の開発資金に関する閣僚会議では、米国もEU諸国も競ってODAの増加を宣言した。これらはともに地球社会の「安全性」を高めるために、途上国の安定を強めるための保守政権のリードする先進国の対応である。1990年代の貧困削減に関するコンセンサスを推進するためのものとは異なる。

この点で、リオ・サミットの準備プロセスで中心的役割をした人たちは国際社会における力学の変化を読み間違えてしまった。1990年代の諸国連合会議の集大成としての2000年のミレニアム・サミットを、WTO閣僚会議と開発資金閣僚会議が支援し、さらにそれを促進するためのヨハネスブルグ会議であると位置づけてしまった。国連のプロセスが、現実の政権基盤の変動とは切り離されたものと理解しようとした、あまりにも国連会議慣れしてしまっている“プロ集団”の陥りがちな間違いである。

力学は2001年9月11日で大きく転換したわけである。その時点以後は、いわば保守アジェンダがグローバル会議を支配することになった。途上国重視といっても、貧困削減が中心課題なのではない。途上国の安定、したがって主としてガバナンス、さらに、その根底にあるソーシャル・トラストの強化が優先課題なのである。それに関係するかぎりにおいて貧困削減も対象になる。

ところが、ヨハネスブルグ・サミットの準備は持続可能な開発委員会を通じて、実質上1990年代末から行なわれていた。したがって、1990年代のアジェンダに沿った準備を行なった。すなわち貧困削減と環境というテーマである。これでは2002年に入って準備会合がうまく進むはずがない。2002年前半において、ヨハネスブルグ・サミットのアジェンダをめぐり、依然として3つの発想があった。1つは貧困削減に焦点をあてる方法、2つには「アジェンダ21」全体に目配りをする事、3つめには政策課題を絞り込むアプローチである。

貧困削減アプローチは現実の保守化と合わずに

暗礁に乗り上げた。「アジェンダ21」全体をあつかうのは、すでに持続可能な開発という発想そのものが経済・社会・環境の三重課題として絞られてきているゆえに、国際社会の支持をえがたい。そこで、残ったのは政策課題を絞り込むというアプローチであった。

急遽絞り込みの作業をしなくてはならなくなったのが国連事務局であった。2002年5月に一応の案として“水”その他限られた分野に焦点を合わせてはどうかという提言をし、8月初めになって国連事務総長は、ヨハネスブルグ・サミットの焦点は5つの分野とするべきであると提案した。“WEHAB”という用語が世界を駆け巡った。Water, Energy, Health, Agriculture, Biodiversityの5分野である。それまでも、これらについて種々の協議が行なわれてきたといっても、会議開始までに3週間の時点で、いきなりこのような提案がなされても、それですぐに軌道修正がきくはずがない。ヨハネスブルグ・サミットは、いわば混乱の幕開けであった。

事務レベルの交渉は準備会合で合意に達しなかった点の一つひとつ片付けてゆくかたちをとった。いちばん難関であったODAに関する部分も、結局3月の開発資金閣僚会議の結果より一歩も踏みださずに、早い段階で合意された。

他方、全体会合は水、エネルギー、保健、農業、生物多様性の5分野について、相互に関連づけつつ議論を進めることになった。一般演説をなくし、議論を中心にするという、この数年来ときどき試みられてきている方法がとられた。最終局面は首脳会議であったが、これも首脳の演説の部分のみならず、円卓会議で議論を行なうという方法がとられた。

交渉と全体会合は、最終段階に近づくにつれ融合しだし、交渉そのものにおいて、事務総長提案の5分野、とくに水とエネルギーの重要性が強調されるようになった。その結果、他の分野に比べ優先順位が低かった水の問題が、国際社会において、初めて高い位置づけを与えられることになった。

(以下次号)