

# 未完の文化革命（下）

—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

- 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  
(以上、前号)
- 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

## III 南北交渉からグローバル協議へ

リオ・サミットから10年経ち、いちばん大きく変わったのは多くの途上国が環境問題に関心をもつようになったことである。これは、それだけ環境問題がこれら諸国において悪化したことの反映でもある。1972年のストックホルムは実質上西側先進国だけの会議、1992年のリオ・サミットではそれに旧東欧諸国が加わり、2002年のヨハ

### 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.。経済開発協力機構、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。

ネスブルグ・サミットにはようやく多くの途上国が積極的に参加することになった。

世界のほとんどの国が環境問題に関心をもつようになると、個々の国の関心が多様であることが明白になる。ヨハネスブルグでは、途上国全体をまとめるG77と、その古典的な基盤であるアジア、アフリカ、ラ米の3つの地域グループのみならず、多種多様なサブ・グループの協議が行われた。先進国側もEUと日米加豪ニュージーランドという2つのグループのみならず、いろいろな協議グループが課題ごとに集まるようになった。これらのサブ・グループは、いろいろな組み合わせで協議するようになった。これらはすべて非公式なものであるが、すでに南・北という対立軸では全体をとらえきれなくなった。

さらに、今回は、携帯電話サミットと命名されるほど、ほとんどのネゴシエーターが携帯電話を持っていた。したがって、南と北でグループを縛ろうとしても、どのネゴシエーターにもアプローチできるので、南北という交渉形態が成り立たなくなった。この点も、交渉を南北からグローバルなものに転換するための一つの無視できない要素であった。

このように、①多くの途上国が環境問題に関心をもつようになったこと、②多くのサブ・グループが形成されたこと、③携帯電話、という3つの要素の相乗効果で南北交渉からグローバル協議への脱皮がなされたのも、ヨハネスブルグ・サミットの大きな特徴である。

## IV 市民社会の活躍

ヨハネスブルグ・サミットの本体は「会議センター」で開催されたが、その他に各種の会合用に数箇所に活動の“村”が設置された。主なものは、20キロほど離れたところに“水”問題を中心に種々のシンポジウムやエグジビションなどを行なうウォーター・ドーム、数キロ離れたところに主として加盟国や国際機関および一部の企業が各種の催し物を行なうオプト村、1キロ足らずのところではIUCNやエール大学等の各種催しのセンター、さらに30キロほど離れたところにはNGO用の“村”がつくられた。これらの“村”の活動で交渉と協議及び議論が行なわれている「会議センター」に対して影響を与えたものはあまり多くなかった。

しかし、会議主催国と国連事務局とはNGOグループに配慮をしていた。「会議センター」の入口近くにNGO用に“major groups room”という名で大きな部屋が用意されていた。さらに、全体会合でも、NGOの代表に多少は発言の機会を与えるようにした。これまで、NGOに発言の機会を与えることはすでに慣習化しているが、今回は、NGOに本会議場にコーカス用の部屋を用意していただだけ、今までのサミット会合よりもより多くNGOに対する配慮が行なわれていたといえる。

NGO“村”は、しかし、あまりにも遠く、一部の「会議センター」に入るカードをもつNGO代表以外は、本会議そのものにアクセスできず、その結果、多くの人々は参加の意欲を弱めてしまったようである。

会期中の週末にはNGOの大きなデモが行なわれた。危惧された暴力を伴うようなものではなく、整然としたものであった。とくに重要なこと

は、NGO中心のデモと労組中心のデモの2つに分かれたことである。1999年11月のWTOのシアトルにおける閣僚会議では、アナキスト風の労組活動家がNGOを巻き込み、暴力を伴ったデモを行ない、NGOにマイナス・イメージを与えたが、今回はその2つの系列が分かれてデモが行なわれた。今後の市民社会のあり方にとって、この点は重要な意味をもつことになるものと思われる。

もう一つの特徴は、今回の会議におけるNGOグループには強烈なリーダーがいなかった、ということである。組織化されていないNGOという社会では、リーダーの個性がきわめて重要な役割をもつ。その不在が、NGOの存在感を弱めていた。しかし、そのなかでも、ジェンダーに関するNGOグループはいちばん活発であった。ジェンダーグループがNGO全体を引っ張ったといってもよいであろう。

市民社会のみでなく、企業のプレゼンスもヨハネスブルグ・サミットでは弱かった。ここでも、リオ・サミットのときのスイスのシュミットハイニーに相当するリーダーがいなかったことが影響しているものと思われる。

## V 環境ガバナンスの強化

地方、国家、国際社会のどのレベルをとっても環境分野の制度、資金、人材は、この分野の巨大な課題に対して、あまりにも弱い。ヨハネスブルグ・サミットの一つの重要な課題は環境ガバナンスを強化することであった。

国際レベルの状況に関して、採択された「実施計画」第140項は次のように述べている。

「持続可能な開発に関する国際的制度的枠組みの強化は進化途上にある。関連国際取り決め

の見直しの継続、ギャップの特定、機能の重複排除、及びアジェンダ21の実施を目的とし、持続可能な開発の経済、社会、環境の各側面を統合し、効率性を高め、調整を図る努力を継続することが不可欠である」

この認識は正しいであろう。しかし、具体的な合意事項となると実効性の疑わしいものと、一定の効果が期待できそうなものと、両方を含んでいる。あまり実効性を期待できないものとしては、国連総会の「アジェンダ21」実施のための政治的指示や国連経済社会理事会の国連「システム全体の調整」等である。実質的には、これらは、国連総会および経済社会理事会に、持続可能な開発に関する検討項目を入れておく効果を有するにすぎないであろう。

しかし、ある程度は実効性のある合意もなかには見られる。たとえば以下のものである。

「第57回国連総会に対し管理理事会／グローバル閣僚及び環境フォーラムの全世界的メンバーシップを確立するという重要だが複雑な問題を検討することを求める」(122d)

持続可能な開発委員会の中心的役割を確認しつつ次の点を指摘していることも、その機能強化に役立つであろう。

「……委員会は、実施に関する制約を特定し、これらの制約を克服するための勧告を行なうべきである」(130g)

「持続可能な開発を促進するためのパートナーシップで議論のフォーカルポイントとして、教訓、進捗状況及び優良事例の共有を含む役割を果たすこと」(130b)

**地域レベル**では、アフリカの開発のための新パートナーシップや小島しょ国プログラム等、既存の活動の重要性に言及するのみで、とくに新しいものはない。

**国家レベル**について重要なのは次の点である。

「持続可能な開発のための国家戦略を策定し完成させるために早急に措置をとり、2005年までにこれらの実施を開始すること。……」(145b) (この点はすでに、DACの1996年の新開発戦略や2000年の国連ミレ2アム・ターゲットに含まれてはいるが)

「すべての国は立法、規制、活動力、政策及び計画に関する情報へのアクセスを提供する措置によるものを含め、市民参加を促進すべきである」(146bis)

「持続可能な開発政策にハイレベルな焦点を与えるために、地方を含む国家レベルでの持続可能な開発理事会及び／または調整体制の設置または強化をより一層推進する」(147)

これらの国際、地域、国家のレベルでのガバナンス強化策を通じて、今後の環境ガバナンスは、どの程度課題に有効に取り組むことができるのであろうか。

ヨハネスブルグ・サミットの「実施計画」は、パートナーシップを通じての個々のプロジェクト(「タイプ2」)とセットで評価する必要があり、この「タイプ2」文書の多くにはNGOが含まれている。しかし、「実施計画」には、草の根のガバナンスに関する部分があまりにも弱すぎる。「政府と、すべての主たるグループおよびボランティアグループを含む非政府関係者のパートナーシップを強化する」(150)。さらに「……持続可能な開発に関するプログラムと活動に対する青少年の参加を促進し支援する」(153)。これらが、ガバナンスとの関係で、どのような位置づけを与えられるのかについてなんら言及がない。いかにも、合意文書の最後に「付け足し」という感じで加えられているにすぎない。

**国家レベル**については、今回のサミットでようやく途上国の多くが環境問題に取り組みはじめた点を重視すべきである。先進国および移行国では長い年月をかけて徐々に環境分野の行政体制が強化されてきた。このプロセスでの教訓の途上国

への移転可能性の検討が重要である。

地域レベルの貢献について今回のサミットは充分配慮していない。国連の地域委員会の機能は、もうほとんど回復が不可能なほどに小さくなってしまった。しかし、国連の枠組みの外で各種の地域協力が、グローバル化に対する一つの対応の型として、今後増加するはずである。実際、多くのサブ・グループの会合が活発であったことはこの可能性を示唆しているとみてよいであろう。この点について、もっと突っ込んだ検討がなされるべきであった。

国際レベルでは、持続可能な開発委員会が実質的に、国際社会のなかで中心的機能を果たしていなくなってしまうことの実態認識を明確にもつべきであろう。そのうえで国際社会としてとり組むべきガバナンスの課題を検討すべきである。国連環境理事会、または国連持続可能な開発理事会という構想も視野に入れた議論もあってよいはずである。この点、今回のサミットは、はなはだ不徹底であった。

## VI 行動へ

ヨハネスブルグ・サミットの共通認識は、世界の課題は、持続可能な開発について議論することではなく、行動をとることであり、具体的には、1992年の「アジェンダ21」を実施することであるということであった。この点につき、「実施計画」は冒頭で次のように述べている。

「1992年、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議は、持続可能な開発の達成に向けた基本原則及び行動計画を提供した。我々は、リオ原則、アジェンダ21およびアジェンダ21の更なる実施のための計画の完全実施に対する我々のコミットメントを改めて強く再認識する」(第1項)

そのために、今回のサミットの結果は3つのドキュメントというかたちをとった。

- 持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言
- 持続可能な開発に関する世界首脳会議実施計画
- パートナーシップに基づく個々のプロジェクトから成り立つ「タイプ2」ドキュメント

国際社会は会議ばかり行なっていて、実行が伴っていない、という批判を正面から受け止めようという主旨である。そのために、「実施計画」は国際会議を減らし、期間を短縮することも提案している。行動し、合意を実施する、ということに焦点をあてたヨハネスブルグ・サミットは、国際社会では珍しい会議であった。

## VII 今後の課題

ヨハネスブルグ・サミットは、“行動”のためのサミットであった。そのために、持続可能な開発の分野を水、エネルギー、保健、農業、生物多様性に絞り込み、南北交渉ではなく、グローバルな交渉を通じて、政府のみならず、市民社会や企業も重要な位置を与えられた。そのうえで、環境ガバナンスの強化が試みられた。その行動を促すために、持続可能な開発委員会を通じてのモニタリング等が組み込まれている。しかし、それで本当に“行動”が起きるのであろうか。いままでの国際社会における諸種の“行動プログラム”はほとんどの場合、掛け声倒れになってしまったが、それらとヨハネスブルグの“実施計画”と何が異なるのであろうか。とくに、大きな差異があるとは思えない。そうすると、今回の“実行計画”もやはり掛け声倒れになるにすぎないのであろうか。残念ながら、今のままではほぼそのようなことになるのであろう。

今回の「実施計画」を実行するのにいちばん根本的に重要なことは、地球規模で“持続可能性”革命を起こすことであろう。

これは、1992年のリオ・サミットに際し、その事務局長のモーリス・ストロングが、環境重視の文化革命が会議の目的である、と述べたことと同じ意味での革命である。今回のサミットの開催に際し、南アフリカ共和国のムベキ大統領は、現在の世界を地球規模のアパルトヘイトと表現したが、この桎梏からの人類の解放が“革命”の意味内容であろう。そのためには、ヨハネスブルグ・サミットは、未完の文化革命にすぎず、今後の課題は重く、かつ多い。この革命は長い道程が予想されるが、その入口の1つは“持続可能性”の概念の再構成であり、2つめには、現在世界に表面化しつつある主権国家によって構成される古典的な国際社会と、国境を越えて形成されつつある地球社会の二重性に基盤を据えた発想とが必要である。

(1) 1992年のリオ・サミットでは持続可能な開発の名のもとに、南北交渉のほぼすべての課題を盛り込んだ。これは、途上国が、20世紀最後のチャンスとして、このサミットを南北交渉化した結果である。その後、概念整理が進み、現在では、持続可能な開発は経済、社会、環境の3要素で構成されるという共通認識があり、ヨハネスブルグ・サミットの準備会議の議長であるインドネシアのエミール・サリムは、この認識のもとに準備作業を進めた。たしかに、この3分野を中核要素として持続可能な“発展”を分析することは可能である。しかし、それは、なんら行動を促すものにはならない。「実施計画」を実行に移す動機が弱い。持続可能な“開発”という能動的コンセプトとするためには分析が可能だけではだめである。

現在まず必要なことは“持続可能性”を行動に移せるための、すなわち、関係者を動機づけるための概念の再構築である。このような視点の作業が1992年のリオ・サミットの準備段階にも、そ

の後のフォローアップ作業でもなかった。その結果「アジェンダ21」の実施はきわめて限られたものにとどまってしまった。その二の舞を防がなければならない。

そのためには、経済、社会、環境を、すべて資源として概念構成し、それに人材という要素も加えて、4分野の投資財を最大の果実と生むように配分することを考えるという発想に転換する必要がある。この4分野すべてを社会全体の資本としてとらえた場合、国によって差異はあるが、“経済”の部分は半分以下である。途上国の多くも“資本”を豊かにもつ。この4分野の“投資”の結果もたらされる果実もこの4分野にわたり、“環境”資源もそのプロセスでダイナミックに扱われることになる。“環境”は保全の対象であることから“資源”として投資され、また果実として生産されるものになる。この概念作業を明確にすることによってヨハネスブルグ「実施計画」も実行に移される動機が与えられることになるであろう。実際に、この作業が部分的にはじまっているが、それを実施可能なものにするためにはまだまだ作業が必要である。しかし、“持続性”の文化革命の起爆剤としては、この概念の再構成作業は是非とも必要である。

(2) 現在の世界は、一方で古典的な主権国家によって依然として構成されている。これは古典的な国際社会である。この国際社会は1648年のウエストファリア条約で誕生して以来、初めて一極構造となった。米国中心の国際社会構造の行動規範をいかにするかについて、国際社会は動揺し、コンセンサスを喪失している。その結果、米国の一国主義的行動をめぐって問題が多発しつつある。

他方において、地球社会が明確に現実のものとなってきた。地球社会を形成しつつある力学は、多くの要素の複合的なものであるが、主なものは次の4つである。1つは、世界にとっての主要課

題は、国家の安全保障であったものから、環境、貧困、紛争、テロ、人間の安全保障、人権などのグローバルな課題に転換した。2つめには、個々の国家の体制が民主主義と市場経済の方向に向かい、多様性を伴いながらも、この2つの共通項はますます強まりつつある。3つめには、金融とインターネットは、地球の多くの部分を、直接にリアル・タイムで結びつけ、その影響は全世界に及びつつある。4つめには、個々のコミュニティーの問題に取り組んでいるNGO等の市民社会が、インターネットを通じて、世界各地域と結びつき、土着とグローバリズムとの共生関係が強化しつつある。これらの要素が、内政不干涉原則、主権平等原則という前提に立つ国際社会とは異質のもの、すなわち地球社会と以外いいような社会を形成しつつある。

持続可能性は、国際社会と地球社会の二重性に基盤をおいたものとして位置づける必要がある。とくに、地球社会に焦点をあてて行動の新しい原理を模索することが現実的であろう。地球社会のダイナミズムは主として市場を中心としたグローバル化の力学と、市民社会の、市場が引き起こす種々の問題に対処するグローバル化の二重のグローバリゼーションによって成り立っている。前者を市場グローバリゼーション、後者を市民グローバリゼーションと呼んでよい。かつ、その影響のスピードに注目して、前者を高速グローバリゼーション、後者を低速グローバリゼーションと呼んでもよい。注目する点は、この市民／低速グローバリゼーションである。主な行動主体はNGOであり、その行動原理は主体的な判断である。ヨハネスブルグ・サミットの中心課題である水、エネルギー、保健、農業、生物多様性のすべてにおいて、問題の特定が、ある程度行なわれた。これらの課題が明確になるにつれ、NGOは自発的に、それぞれの団体にとって対処可能な分野から行動をとるはずである。「実施計画」のあちこちにNGOに対する言及があるが、全体としてみる

と、どうしても付け足しという感じが強い。「実施計画」の全体をNGOの行動と結びつけて再構成してみると、自発的な実施の構造がみえてくるはずである。この「実施計画」の構成の逆転を通じて、まず行動ありき、という姿が明確になる。そのきっかけを通じて、地球社会全体の「実施計画」への対応が可能になる。低速グローバリゼーションの論理に基づいた、低速ではあるが、着実な実施が行なわれるものと期待される。

このような状況が出現すると、主権国家によって構成される国際社会も行動せざるをえなくなり始めるであろう。

以上の2つ、すなわち“持続可能な開発”概念の再構成、および地球社会を中心に据えた「実施計画」の再構成、これらをきっかけとして、ヨハネスブルグ・サミットの目的である“行動”に焦点をあてたものができあがるであろう。“持続性”のための未完の革命を、さらに一歩進めるためには、ヨハネスブルグ・サミットのみでは不十分である。この革命は、その先ままだ多くの課題を、人類につきつけてくることになるであろう。20世紀は社会主義革命を実験し、失敗した。21世紀は持続可能性革命の世紀であろう。ヨハネスブルグ・サミットはその課題に真正面から取り組みはしたが、価値観の大きな転換を伴うこの文化革命は、いまだ未完の革命である。

---

〈追記〉 筆者は、1972年のストックホルム国連環境会議においては、その準備プロセスを、コロンビア大学留学中、ニューヨークの本部の様子を直接観察し、1992年のリオ・サミットにはストロング事務局長の特別招待者として参加、2004年のヨハネスブルグ・サミットには国連大学客員教授として、国連事務局員の資格で参加した。