

島根県立大学 総合政策学会  
『総合政策論叢』第25号抜刷  
(2013年2月発行)

# 国連持続可能な開発会議（リオ＋20）交渉と 地球環境ガバナンス

—— グリーン経済の議論を中心に ——

小野田真二、沖村理史

# 国連持続可能な開発会議（リオ＋20）交渉と 地球環境ガバナンス

ーグリーン経済の議論を中心にー

小野田 真 二  
沖 村 理 史

1. はじめに
2. 交渉経緯
  - (1)ゼロドラフト発表までの交渉経緯
  - (2)ゼロドラフトの概要
  - (3)成果文書採択までの交渉経緯
3. リオ＋20の結果
  - (1)成果文書の概要
  - (2)成果文書の課題
4. グリーン経済と地球環境ガバナンス
  - (1)時代背景
  - (2)地球環境ガバナンス
5. 交渉過程でのグリーン経済の議論
  - (1)グリーン経済の位置づけ・寄与する分野
  - (2)グリーン経済政策・措置の特性
  - (3)グリーン経済政策・措置の選択
  - (4)各国のグリーン経済政策促進のためのプラットフォーム、ツールボックス
  - (5)各国によるグリーン経済政策・戦略の開発
  - (6)グリーン経済に関する発展途上国支援
  - (7)グリーン経済ロードマップ
  - (8)ゼロドラフトからの変化
6. グリーン経済と地球環境ガバナンス

## 1. はじめに

国連持続可能な開発会議（リオ＋20）は、2012年6月20日から22日にかけて、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された。国連加盟193か国のうち、100か国を超える国々が首脳級を派遣し、さらに500名弱の閣僚級の政府高官が参加したほか、各国政府関係者、国会議員、地方自治体、国際機関、企業、および市民社会から約3万人が参加し、持続可

能な発展に関する議論が行われた<sup>1)</sup>。最終日には、成果文書の「我々の求める未来（The future we want）」を採択して閉会した。本会合に先立ち6月13日から19日の間に開催された第3回準備会合と本会合の期間中には、各国政府・国連機関・国際機関・企業・市民団体などにより500以上のサイドイベントが催され、そのほかに会場外では、ピープルズサミットやビジネスフォーラムなどの様々なイベントも開催された<sup>2)</sup>。

リオ+20は、1992年に開催された国連環境開発会議（地球サミット）から20年を経過したことを機に開催された。20年前に開催された地球サミットでは、21世紀の環境と開発に関する政策課題と解決の方向性をまとめたリオ宣言とアジェンダ21が採択された<sup>3)</sup>。2002年には地球サミットの10周年を機に、リオ宣言とアジェンダ21をフォローアップする会議として持続可能な開発に関する世界首脳会議が南アフリカのヨハネスブルグで開催された。この会議では、アジェンダ21の実施状況を踏まえ、その後の取組みの強化を図るヨハネスブルグ宣言と、11章153パラグラフからなる実施計画が採択された<sup>4)</sup>。

しかし、21世紀に入っても気候変動問題や生物多様性問題などの地球環境問題は深刻化し、大気汚染や水質汚染などの国内環境問題も世界各地で発生している。中国などの新興国は経済成長を進めているが、その結果、より多くの資源を利用している<sup>5)</sup>。その一方で、後発発展途上国では飢餓や貧困から抜け出せないまま、砂漠化や気候変動などの地球環境問題の影響も受けつつある。このため、現在求められている発展は、これまでの資源収奪型や環境破壊型ではない持続可能な発展である。このような背景のもと、リオ+20では、持続可能な発展および貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済と、持続可能な発展のための制度的枠組みの二つが主要テーマとなった。そこでは、21世紀型の発展モデルとも言えるグリーン経済をどのように方向付けるか、また各国・各ステークホルダーから期待されつつあるものの、期待通りには機能していない環境・開発ガバナンスをどのように強化するのか、という点が注目された。

本稿では、このような問題関心のもと、リオ+20での合意内容とともに、いかにしてそのような合意に至ったのかを詳細に検討した上で、地球環境ガバナンスがどのように進展したのかを検討することとしたい。まず、第1回準備会合から成果文書のゼロドラフト発表、成果文書交渉を経て、最終合意に至るまでの一連のプロセスにおいて、交渉がいかに進展したのか、事例分析を行う。続いて、成果文書のゼロドラフトから合意に至る間に、リオ+20で設定された二つのテーマの一つであるグリーン経済の内容と位置づけに関し、どのような変化があったのか検討し、地球環境ガバナンスの進展という観点から分析を行うこととする。

筆者2名のうち、小野田は第2回準備委員会と第1回成果文書交渉会合からリオ+20本会合までの全ての会合に参加した。また、沖村はブラジルで開催された第3回準備委員会と本会合に参加した。そこで、事例分析に当たっては、事務局や関連する国連機関による各種資料、各国政府およびメジャーグループ<sup>6)</sup>によるスピーチ原稿やインプット、リオ+20国内準備委員会の資料、日本政府と国内外のメジャーグループとの意見交換会の資料、国内外のメジャーグループが発信した声明・レポートなどの公開資料に加え、参加した会議を通じて収集した交渉途中のテキストや、筆者自身による会合の参加記録や、インフォーマルな場での意見交換から得られた知見などを用いた。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第2章と第3章でリオ+20の交渉プロセスに

関する事例分析と、リオ+20の成果の整理を行う。交渉プロセスの分析にあたっては、2012年1月に公開された成果文書のゼロドラフト（以下、ゼロドラフトと略記）の発表までと、2012年6月の成果文書の採択までの二つの時期に分けて検討を行う。続いて、第4章で地球環境ガバナンスに関するこれまでの知見を整理した上で、第5章で、交渉テーマであったグリーン経済と地球環境ガバナンスの関連に関する分析を行う。その上で、最終的な知見の整理を行う。

## 2. 交渉経緯

### (1) ゼロドラフト発表までの交渉経緯

リオ+20の開催は、2007年9月の第62回国連総会において、ブラジル政府が地球サミットから20年を機に同会議のフォローアップ会合をリオ・デ・ジャネイロで開催することを提案し、2009年12月の第64回国連総会において、国連決議64/236が採択されたことを受け、正式に決定された。この国連決議64/236では、リオ+20の目的として、持続可能な発展に関する新たな政治的コミットメントを確保すること、持続可能な発展に関する主要なサミットの成果の実施における現在までの進展および残されたギャップを評価すること、新しいまたは出現しつつある課題に対応することが定められた。また、会議のテーマとして、「持続可能な発展および貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済」と「持続可能な発展のための制度的枠組み」の二つを設定し、会議の成果として「焦点を絞った政治的文書」を策定することが記載された<sup>7)</sup>。

リオ+20プロセスの初めての公式会合である第1回準備委員会は、2010年5月17～19日に開催された。この会合では、2名の共同議長を含む計10名のビューローメンバーの選出が行われた。また、持続可能な発展に関わる主要会議の成果の実施に関する進捗評価およびリオ+20の二つのテーマを分析する事務総長レポートが事務局から提示・解説され<sup>8)</sup>、本レポートに対する各国意見が述べられた。さらに、準備プロセスと会合の手続き規則に関する議論を行う二つのコンタクトグループが設置され、加盟国・関連する国連組織・ステークホルダーに対するアンケート調査の実施（提出期限：10月31日）や、追加的な非公式会合の開催などが決定された<sup>9)</sup>。

2011年1月10・11日に開催された第1回非公式会合と、3月7・8日に開催された第2回準備委員会では、リオ+20の目的とテーマに関し記載した事務総長レポートと、アンケート調査結果をまとめた統合レポートに基づき、意見交換が行われた。なお、アンケート調査は、1月18日までに合計で108件の回答が得られ、その内訳は、加盟国から49件（内、先進国・EUが24件、発展途上国・新興国が25件）、メジャーグループから32件、国連組織から27件であった<sup>10)</sup>。

第2回準備委員会においては、ゼロドラフトを準備するためのプロセスについての決定がなされた。その内容は、全ての加盟国・関連する国連機関およびステークホルダーに対し2011年11月1日までに書面でインプット・提案を行うことを奨励、ビューローに対し2011年12月の第2回非公式会合にてそれらのインプット・提案のとりまとめ文書を加盟国および他のステークホルダーに提示することを要請、共同議長に対し遅くとも2012年1月上旬までに成果文書のゼロドラフトを発表することを要請などである<sup>11)</sup>。そして第2回準備委員会から約1週間後の2011年3月14日に、インプットに関する共同議長による

手引きが発表された。求められるインプットは、一般的 content として、リオ+20の成果として期待すること、グリーン経済ロードマップ、持続可能な発展目標（SDGs）などといった既存の提案に対するコメント、実施上のギャップを埋めるための方法のほか、特定要素として、会議の目的、グリーン経済、制度的枠組み、二つのテーマ洗練のための提案、とされた<sup>12)</sup>。

ゼロドラフトへのインプットの手引き発表後は、複数のサブ地域（sub-regional）および地域（regional）レベルでの地域準備会合が開催され、11月1日のインプット提出締切を経て、12月15・16日に第2回非公式会合が開催された。提出されたインプットは、合計677件で、全てを足し合わせると6,000頁にもなるという。そのうち493件がメジャーグループによるもの、100件が政府によるもの、5件がEUやG77/中国などの政治グループによるもの、5件が地域準備会合によるもの、74件が国連組織・国際組織によるものであった<sup>13)</sup>。第2回非公式会合では、インプットの統合レポートが示されるとともに、ゼロドラフトの構成や含まれるべき内容について議論が行われ、それを踏まえて、ゼロドラフトは、2012年1月10日に発表された<sup>14)</sup>。なお、ここまでの経過をまとめたものが図表1である。

**図表1**：2007年から2011年1月までの交渉過程

2007～2010年	
2007年9月	第62回国連総会：ブラジル政府が2012年にリオ+20を開催することを提案
2009年12月	第64回国連総会：国連決議64/236が採択され、リオ+20開催が正式決定
2010年5月17～19日	第1回準備委員会：2010年10月31日を提出期限とするアンケート調査実施を決定
2011年	
1月10・11日	第1回非公式会合
3月7・8日	第2回準備委員会：ゼロドラフト作成に向け、加盟国・関連する国連機関・ステークホルダーに対し、2011年11月1日までにインプット・提案を奨励
3月14日	共同議長によるインプットに関する手引きが発表
6・7月	サブ地域（sub-regional）準備委員会（カリブ海諸国、大西洋・インド洋・地中海・南シナ海島嶼国、太平洋島嶼国）
9～12月	地域（regional）準備会合（ラテンアメリカ・カリブ海諸国、アラブ地域、アジア・太平洋地域、アフリカ地域、欧州地域）
11月1日	成果文書へのインプット提出締切
12月15・16日	第2回非公式会合
2012年	
1月10日	ゼロドラフト発表

出典：筆者作成

(2) ゼロドラフトの概要

ゼロドラフトの内容は、合計五つの章からなる（図表2参照）。I章は、序文であり、成

果文書が目指すビジョンなどが示されている。II章は、過去の政治的コミットメントを確認し、これまでの成果と残された課題を示し、地球サミットから20周年を迎えたフォローアップ会議としての位置づけを明確にしている。III章は、主テーマの一つである持続可能な発展および貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済で、グリーン経済を持続可能な発展を達成するための手段と位置づけている。IV章は、もう一つの主テーマである持続可能な発展のための制度的枠組みで、持続可能な発展を推進するために、地方、国、地域、国際レベルのガバナンス強化が必要だとしている。最後のV章では、行動とフォローアップの枠組みとして、イシューごとの議論をまとめている。

**図表2**：ゼロドラフトの章立て（<>内はパラグラフ番号）

I . 序文 / 舞台設定
ビジョン <1-5>
II . 政治的コミットメントの更新
A. リオ原則と過去の行動計画の再確認 <6-9>
B. 持続可能な発展に関する主要サミットの成果の実施におけるこれまでの前進と残されたギャップの評価並びに新たな課題（統合、実施、一貫性）への対応 <10-16>
C. メジャーグループの関与 <17-21>
D. 行動のための枠組み <22-24>
III . 持続可能な発展および貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済
A. グリーン経済、課題と機会の文脈の構成 <25-31>
B. ツールキットと経験の共有 <32-36>
C. 行動の枠組み <37-43>
IV . 持続可能な発展のため制度的枠組み
A. 3つの柱の強化 / 改革 / 統合 <44>
B. 国連総会 (GA)、社会経済理事会 (ECOSOC)、持続可能な開発委員会 (CSD)、持続可能な開発理事会 (SDC) に関する提案 <45-49>
C. 国連環境計画 (UNEP)、環境に関する専門機関の提案、国際金融機関 (IFI)、国レベルの国連の運営 <50-58>
D. 地域、国、地方 <59-62>
V . 行動とフォローアップのための枠組み
A. 優先順位 / 重要 / テーマ / 分野横断的課題及び分野（詳細下記参照）<63-104>
B. 進展の加速と測定 (SDGs、GDP、ほか) <105-111>
C. 実施手段（資金、技術へのアクセスと移転、能力開発）<112-128>
注) ゼロドラフトのV. A で記載された分野
食料安全保障 / 水 / エネルギー / 都市 / グリーン雇用・社会参加 / 海洋・小島嶼発展途上国 (SIDS) / 自然災害 / 気候変動 / 森林および生物多様性 / 土地劣化・砂漠化 / 山岳 / 化学物質および廃棄物 / 持続可能な消費と生産 / 教育 / ジェンダーの平等

出典：“Zero draft”をもとに筆者作成

### (3) 成果文書採択までの交渉経緯

ゼロドラフト発表以降の成果文書交渉は、1月25～27日の3日間、3月19～27日の7日間、4月23日～5月4日の10日間、5月29日～6月2日の5日間、6月13～15日の3日間、6月16～19日の4日間の合計31日間で行われた。これらの期間中の多くで、交渉は朝10時～夜10時ごろまで（1回3時間の交渉3セッション+各種サイドイベントなど）精力的に行われた。

成果文書の具体的交渉を開始するにあたり、各国・関連する国連機関・ステークホルダーは、1月23日までにゼロドラフトのⅠ・Ⅱ章についての、2月17日までにⅢ～Ⅴ章の修正提案を提出することを求められた。Ⅰ・Ⅱ章修正提案の締切直後の25～27日に開催されたゼロドラフト検討会合では、初めの1日半でゼロドラフト全体に対するコメントと、残りの1日半でⅠ・Ⅱ章の交渉が行われた。各国コメントでは、ゼロドラフトを交渉の基礎として用いることに概ね合意が得られたという。後半のⅠ・Ⅱ章部分の交渉については、同会合に出席した外務省担当者によれば、修正提案の締切から日が浅かったことから、「十分な議論が行える状況でなかった」とのことである<sup>15)</sup>。したがって、本格的な成果文書交渉が行われたのは、3月19～27日に開催された第1回成果文書交渉会合および第3回非公式会合からとなる。それ以降の交渉の多くは、テキストをスクリーンに映し、そこに各国が発言した修正案を直接書き込んでいく形で進められた<sup>16)</sup>。各回の会合期間中、メジャーグループに対しては、1日毎に交渉の最新状況を反映した文書が国連経済社会局（UNDESA）および各メジャーグループの幹事組織を通じ、会合参加者に限り配布された。また、会合と会合の間に議長案が提示された場合は、直前の会合参加者に対して配布された。

3月の会合ではⅢ～Ⅴ章が交渉の対象とされた。会合参加者に対し事前に配布された各国修正提案を反映した交渉文書は、全体で157頁にまで膨れ上がっていたため、19日開会時に共同議長から分量を減らしていくことが求められた。進行は、テキストに記載された他国の修正提案に対するコメントや支持・不支持の表明、さらなる修正案の提示などを各国が発言し、それを事務局が文書に書き込んでいく形で進められた。なお、ステークホルダーおよび国連機関からの修正提案はこの文書の中に含まれておらず、交渉中の発言権も与えられなかったことから、特にメジャーグループから参加のあり方に関し不満の声が多く聞かれた<sup>17)</sup>。交渉状況としては、第1回成果文書交渉会合の最終日となる23日にⅤ章までを一通り読み終え、26・27日はG77/中国による各国からのコメントの応答（を数時間で行うよう共同議長から促されたのが、実質的にはパラグラフ毎にG77/中国の主張の繰り返し）に1日半費やされた後、2周目のⅢ章途中を読んでいる所で閉会となった。開会時の共同議長の要請に反し、閉会時の文書は204頁となった。

この204ページの文書に、各国の異なるポジションや提案のギャップを埋めることを目的に作成された共同議長テキストが追加挿入され、273.5頁となった新たな文書が4月19日に配布された。したがってこの新たな文書には、ゼロドラフトのオリジナルのテキスト、ゼロドラフトに各国修正案を記載したテキスト、共同議長テキストが混在していた。

第2回成果文書交渉会合は、それから4日後の4月23日～5月4日に開催された。この会合はリオ+20プロセス全体における最長の会合で、かつ、ブラジルでの会合に向けた最後の準備会合という位置づけであった。交渉の進展スピードを上げるため、開催にあ

たり共同議長から、Ⅲ・Ⅴ章のワーキンググループ1と、Ⅰ・Ⅱ・Ⅳ章のワーキンググループ2が並行して交渉を行うことと、共同議長テキストに集中して交渉を行うことが要請された。その結果、当初273.5頁であった文書は、1週目の終わりには156頁となった。共同議長はさらなる削減と合意部分を確定していくため、2週目には折衷的な文言を用いた新たな共同議長テキストをパラグラフ毎に会場のスクリーン上で提示し、それを基礎に交渉を継続するよう各国に求めた。しかしながら、各国は事前に新共同議長テキストを読むことができず、別の箇所でのような内容・文言のテキストが新共同議長テキストとして提示されるか分からないまま発言を求められたため、交渉スピードが格段に遅くなった感があった。最終的には、文書は171頁となり、421パラグラフのうちの21パラグラフが合意に至ったが、そこにはゼロドラフトのオリジナルのテキストとゼロドラフト・共同議長テキスト・新共同議長テキストに各国提案を挿入したテキストの合計4種類のテキストが混在することとなった。閉会時においては、本会合での成果文書採択には程遠いことを受け、5月29日～6月2日に追加的に1週間の交渉を行うことが伝えられるとともに、リオ+20事務局長を務めるSha Zukang氏から、リオでの第3回準備委員会には、90%以上の合意がなされた上で臨みたいとの発言がなされた。

ニューヨークでの最後の交渉機会となった第3回成果文書交渉会合は、5月22日に配布された約80ページ、290パラグラフ（内、合意は17パラグラフ）の議長提案文書<sup>18)</sup>に基づき行われた。この新たな文書での大きな変更点は、前回会合までのG77/中国の要望を受ける形で、Ⅴ章を分割し、それまでⅤ章に含まれていた実施手法をⅥ章に移したことである。交渉は、初めの3日間は、Ⅴ・Ⅵ章を担当するワーキンググループ1とⅠ～Ⅳ章を担当するワーキンググループ2の二つのグループで交渉が行われた。残りの2日間は、二つのワーキンググループの下に、さらにテーマごとの複数の小グループ（ワーキンググループ1の下には、例えば、持続可能な消費と生産、化学物質と廃棄物、水などの19グループ、ワーキンググループ2の下には章ごとの4グループ）が設置され、事務局が割り当てたタイムテーブルに従い、議長に指名された各国交渉官が小グループの進行を務める形で交渉が進められた。最終日の会合閉会時において、文書の分量自体は約80頁で開会時とほぼ変化がなかったが、パラグラフで見ると、全体で259の内の70パラグラフが合意に至った。また、合意の内訳を見ると、文書のⅠ・Ⅱ章や、災害について議論する小グループなどでは章あるいはセクション単位で合意に近づきつつあったが、グリーン経済を扱うⅢ章、制度的枠組みを扱うⅣ章、および海洋、SDGs、資金、技術移転、貿易といった個別テーマでは、意見の隔たりが大きく合意の兆しが見えないまま、リオ・デ・ジャネイロでの交渉へと持ち越されることとなった。

リオ+20本会合の直前の6月13～15日にリオ・デ・ジャネイロで開催された第3回準備委員会では、前回のニューヨーク会合で用いられた文書を継続し、引き続き小グループによる交渉が行われた。ワーキンググループ1は、Ⅴ章Aの持続可能な消費と生産・水・気候変動や、災害・雇用など特定テーマに関する七つの小グループと、Ⅴ章BのSDGs、およびⅥ章の実施手段を対象とする小グループの合計8グループで構成された。ワーキンググループ2の小グループは文書のⅠ・Ⅱ章、Ⅲ章、Ⅳ章を対象とする3グループで構成された。交渉自体は、ワーキンググループ1の八つのうちの3グループとワーキンググループ2の3グループの合計6グループが並行する形で進化した。各グループにより、進行方

法や進捗具合、テキストのアップデートの頻度は異なった。また、毎日20～22時頃に各ワーキンググループが全体会合を開いて、小グループの報告機会が設けられた。15日の準備会合閉会時には、116パラグラフが合意されたが、199パラグラフがまだ未合意のまま残されていた。

翌16日からは本会合直前の非公式協議という位置づけで、ホスト国であるブラジル政府が進行を引き継ぎ、これまでの交渉を踏まえたブラジル政府による文書案が提示された。16日は各国の文書の理解・対応方針の協議に時間が費やされ、実質的な交渉が再開されたのは17日からであった。この非公式協議では、特に意見対立が大きいと思われるテーマである、I・II章、グリーン経済、制度的枠組み、海洋、SDGs、実施手段に絞り、各国が譲れない部分、即ちred lineについてのみの協議が行われた。進行はこれまでの交渉とは異なり、議長が各国同士での協議を促し、そこで意見集約を図り、報告するという試みが行われた。また、これらの交渉の裏では、例えばエネルギー等について、少数の国による自主的な協議が行われた。そして19日朝、議長国ブラジルによる再提案が示され、その修正協議の機会が設けられないまま、12時過ぎからの全体会議にて同文書はリオ+20成果文書として仮採択された。その後の本会合において、さらなる交渉が行われることなく仮採択されたブラジル再提案の文書は、正式に採択されるに至った。なお、2012年1月から本会合までの経過をまとめたものが図表3である。

**図表3**：2012年1月からの交渉経過

2012年	
1月10日	ゼロドラフト発表：1/23までにI・II章、2/17までにIII・IV・V章の修正提案を受付 文章量：I章0.5頁、II章2.5頁、III章3頁、IV章3頁、V章6.5+2.5頁、計17頁
1月25～27日	ゼロドラフト検討会合：ゼロドラフトに対する各国のコメント、I・II章の意見交換 文章量：各国の修正提案により、I・II章は31頁に増大
3月15日	ゼロドラフトに各国修正提案を反映した文書の配布 文章量：I章3.9頁、II章19.5頁、III章22.5頁、IV章20.6頁、V章78.8+11.7頁、計157頁
3月19～23日、26・27日	第1回成果文書交渉会合&第3回非公式会合：III～V章を全体で交渉 文章量：終了時点で、I章5頁、II章22.5頁、III章29頁、IV章27頁、V章101.9+18.6頁、計204頁
4月19日	共同議長テキストを追記した文書の配布 文章量：I章7頁、II章31頁、III章37.2頁、IV章31頁、V章140.2+27.1頁、計273.5頁
4月23日～5月4日	第2回成果文書交渉会合：WG1（III・V章）・WG2（I・II・IV章）の2グループで交渉し、2週目に新共同議長テキストがパラグラフ毎に追加挿入 文章量：終了時点で、I章8頁、II章21頁、III章15頁、IV章26頁、V章77+24頁、計171頁 合意されたパラグラフ数が総パラグラフ数に占める比率：21/422

5月22日	議長提案文書の配布：これまでのV章がV章とVI章に分割 文章量：I章2.3頁、II章8.7頁、III章5.5頁、IV章11頁、V章40.5頁、VI章11頁、計79頁 合意されたパラグラフ数が各章、および総パラグラフ数に占める比率：I章2/12、II章7/37、III章0/18、IV章6/30、V章4/155、VI章0/41、計17/293
5月29日 ～6月2日	第3回成果文書交渉会合：5月29～31日はWG1（V・VI章）・WG2（I～IV章）の2グループで交渉、6月1・2日はテーマ別小グループで交渉 文章量：終了時点で、I章2頁、II章8.7頁、III章6.8頁、IV章16頁、V章36頁、VI章10.7頁、計80.2頁 合意されたパラグラフ数が各章、および総パラグラフ数に占める比率：I章6/7、II章16/25、III章0/20、IV章12/32、V章32/134、VI章3/42、計70/259
6月13日 ～15日	第3回準備委員会：テーマ別小グループで交渉 終了時点での合意されたパラグラフ数が総パラグラフ数に占める比率：116/285
6月16日 ～19日	ホスト国による本会合直前の非公式協議：進行を引き継いだブラジル政府が開始時点と19日に文書を発表し、後者は修正協議なく全体会議にて仮採択 文章量（開始時点）：I章1.5頁、II章6.5頁、III章4頁、IV章7頁、V章25.5頁、VI章5頁、計49.5頁 合意されたパラグラフ数が各章、および総パラグラフ数に占める比率：I章9/13、II章17/40、III章6/20、IV章13/30、V章66/151、VI章4/33、計115/287 文章量（採択文書）：I章1.6頁、II章6.4頁、III章3.5頁、IV章6.4頁、V章25.3頁、VI章5.3頁、計48.5頁で、全283パラグラフで構成 このほか、公式日程としてテーマ別のダイアログが開催
6月20日 ～22日	リオ+20本会合：19日に仮採択された2回目のブラジル政府案をそのまま正式採択 公式日程として、各国スピーチやラウンドテーブルなど実施

注) 表中の交渉途中のテキストの配布日は、メジャーグループに対して配布された日であり、加盟国政府や国連機関への配布日とは異なる可能性もある。また、頁数のカウントは章ごとに行ったため、表紙等を含む実際の文書の頁数とは異なる場合もある。

出典：筆者作成

### 3. リオ+20の結果

#### (1) 成果文書の概要

成果文書の内容は、合計六つの章からなる（図表4参照）。ゼロドラフトの構成と比べると、I章からV章までの構成に大きな変化はないが、実施手段をまとめたVI章が新たに追加されている。内容の詳細は次章に譲るが、各国および各ステークホルダーからのインプットを受け、多くの章で内容が拡大し、イシューごとの議論をまとめたV章で対象分野とされた問題群は、ゼロドラフトと比べて大幅に増えていることが分かる。

図表4：成果文書“The future we want”の章立て (<>内はパラグラフ番号)

- I. 共通ビジョン <1-13>
- II. 政治的コミットメントの更新
  - A. リオ原則と過去の行動計画の再確認 <14-18>
  - B. 持続可能な発展に関する主要サミットの成果の実施におけるこれまでの前進および残されたギャップの評価並びに新たな課題(統合、実施、一貫性)への対応 <19-41>
  - C. メジャーグループおよびほかのステークホルダーの関与 <42-55>
- III. 持続可能な発展および貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済 <56-74>
- IV. 持続可能な発展のため制度的枠組み
  - A. 持続可能な発展の三つの側面の強化 <75-76>
  - B. 持続可能な発展のための政府間組織の強化 <77-86>
  - C. 持続可能な発展の文脈における環境の柱 <87-90>
  - D. 国際金融機関および国連のオペレーショナルな活動 <91-96>
  - E. 地域、国家、準国家、地方 <97-103>
- V. 行動とフォローアップの枠組み
  - A. テーマ別分野(詳細下記参照)と分野横断的事項 <104-244>
  - B. 持続可能な発展目標(SDGs) <245-251>
- VI. 実施手段  
(前文 <252>)
  - A. 資金 <253-268>
  - B. 科学技術 <269-276>
  - C. 能力開発 <277-280>
  - D. 貿易 <281-282>
  - E. コミットメントの更新 <283>

注) 成果文書のV. Aで記載された分野

貧困の撲滅 / 食料安全保障、栄養、持続可能な農業 / 水と公衆衛生 / エネルギー / 持続可能な観光 / 持続可能な交通 / 持続可能な都市と人間居住 / 健康と人口 / 完全かつ生産的な雇用、すべての人のディーセント・ワークおよび社会的保護 / 海洋 / 小島嶼発展途上国(SIDS) / 後発発展途上国(LDCs) / 内陸後発発展途上国(LLDCs) / アフリカ / 地域における取り組み / 防災 / 気候変動 / 森林 / 生物多様性 / 砂漠化、土地劣化、干ばつ / 山岳 / 化学物質と廃棄物 / 持続可能な消費と生産 / 鉱業 / 教育 / ジェンダーの平等と女性のエンパワーメント

出典：“The future we want”を基に筆者作成

成果文書の仮採択を受け、リオ+20事務局長のSha Zukang氏は成果のポイントとして以下の13点をあげた<sup>19)</sup>。具体的には、①SDGsのプロセスに合意したこと(30人の代表からなる作業グループを第67回国連総会までに組織し、第68回国連総会に報告するこ

ととなった)、②グリーン経済を持続可能な発展の達成に向けた重要なツールと位置づけたこと、③ハイレベル政治フォーラムを設置したこと（第68回国連総会までに第1回を開催することとされた）、④UNEPの強化に合意したこと（具体的内容は第67回国連総会で決議を採択することとされた）、⑤民間セクターの関与とパートナーシップを高めることに合意したこと、⑥民間セクターの持続可能性レポートを奨励したこと、⑦特に資金と技術に関わる実施手法を前進させたこと、⑧共通だが差異ある責任を含め、1992年のリオ合会とアジェンダ21からの過去の全ての原則を再確認したこと、⑨持続可能な発展と「我々の求める未来」に対する政治的コミットメントを再確認したこと、⑩持続可能な消費と生産に関する10年枠組みを採択したこと、⑪エネルギー、海洋、ほかの多くの課題を含め、分野別および分野横断的課題を大きく前進させたこと、⑫自主的コミットメントの重要性を認識し、登録を呼びかけたこと、⑬市民社会とメジャーグループの役割がみつけないほど強調されたこと、である。

日本政府はこのほか、国連総会の下での「持続可能なファイナンス戦略」に関する選択肢を提案する政府間交渉プロセスの立ち上げや、環境配慮型技術の開発・移転等を促進するメカニズムの選択肢を特定するよう関連する国連機関に対し要請、といった合意も成果として紹介している<sup>20)</sup>。

## (2) 成果文書の課題

市民社会からは、会議終了後、成果文書は“The future we don't want”だと厳しい批判が示された。というのも、今回のリオ+20は、国連環境機構の設立やグリーン経済という概念を世界に広めるきっかけとして注目を集めたが、成果文書での合意全体に共通する課題として、合意された内容はプロセスに関するものが多く、実質的行動に直結するような決定はほとんど先送りされたからである。市民社会が期待していた、革新的資金メカニズムやSDGsの対象は、将来の交渉に先送りされ、成果文書に盛り込むことは見送られた。気候変動、生物多様性のみならず、貿易、海洋などを含め、ほかのアリーナで議論されている 이슈は、踏み込んだ合意がなされることはなかった。経済・金融危機の経験から、経済・金融システムの変革の必要性が発展途上国から出されていたが、その中心的当事者である先進国から積極的な意見が聞かれず、それを変革する契機に位置づけられなかった。

そのほかにも、市民社会からは、グリーン経済や持続可能な発展に反する分野・テーマである、戦争・紛争、軍事費削減といった課題は取り上げられていないことや、エネルギーに関しても、事故時に破滅的な環境影響を及ぼす可能性のある原子力発電は触れられなかったことについて、不満の声が聞かれた。

このように、環境問題や開発問題という市民社会や国際社会が注目しているテーマについて、20年に一度の会合として、環境と開発の問題に対する我ら共有の未来像を示す絶好の機会が、最低限の合意しかまとまらなかった点で、絶好のモメンタムを逃したと言えよう<sup>21)</sup>。

## 4. グリーン経済と地球環境ガバナンス

### (1) 時代背景

1992年に開催された地球サミットでは、気候変動枠組条約と生物多様性条約が署名開放された。その後も、砂漠化対処条約（1994年採択）、京都議定書（1997年採択）、特定有害化学物質と殺虫剤の国際取引における事前通知・承認の手続きに関するロッテルダム条約（1998年採択）、バイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書（2000年採択）、残留性有機汚染物質（POPs）に関するストックホルム条約（2001年採択）など、数多くの多国間環境条約や議定書が形成された。そこで問題になったのが、多国間環境条約間の関係や、多国間環境条約と他の多国間条約（例えば、貿易に関する条約）との関係である。具体的には、条約間の重複を避けることや、整合性をとることが課題となった<sup>22)</sup>。また、複数の多国間環境条約で発展途上国支援などが重複して存在していることや、締約国会議開催に関する多国間環境条約間での日程調整などの問題も、実務的には課題となっている。そこで、これらの多国間環境条約を束ねる国際制度や国際組織の必要性も指摘されている<sup>23)</sup>。

地球サミットでは、持続可能な開発委員会の設立が合意された。2002年まで毎年市民社会と各国政府が参加し開催された持続可能な開発委員会の会合では、様々な政策課題が提起され、各国の環境・開発政策を共有する上では役立つものの、強制力のある国際協定をまとめることはなかった。この時期には、1993年に国連世界人権会議が、1994年には国際人口開発会議が、1995年には、世界社会開発サミットが開催され、各問題領域で議論が進んだ。さらに2000年には、第55回国連総会が国連ミレニアムサミットと位置付けられ、ミレニアム宣言と、ミレニアム開発目標（MDGs）に合意した。このように各争点領域の会議が継続して開催される中で、持続可能な開発委員会の相対的な注目度は低下していた。そこで、国際的な環境ガバナンスをどのように制度的に担保するのかといった観点から、制度的枠組みの強化という論点が注目されるようになっていった。

リオ+20では、二つのテーマの一つが持続可能な発展のための制度的枠組みとされ、地球環境ガバナンスの強化に向けた検討が行われた。地球環境に関する国際制度の設立については、地球サミットの頃から議論されており、今回の議論もその延長線上に位置づける必要がある。紙幅の関係上、本稿はこのテーマについての分析は最小限とし、もう一つのテーマであるグリーン経済と地球環境ガバナンスの関係を中心に検討することとしたい<sup>24)</sup>。

また、地球サミットが開催された1992年は、冷戦の終結に伴い、新たな国際的なイシューとして、南北問題や地球環境問題が注目されていた時期であった。そのような状況下で開催された地球サミットは、環境と開発の関連性が各国に共有され、解決の方向性としての持続可能な発展という概念が各国と各参加アクターに認識された。さらに、地球サミットでは、行動計画としてのアジェンダ21を作成し、各国での環境・開発政策の実践が促されることとなった。

しかし、持続可能な発展は、環境面、経済面、社会面の三つの側面がある。環境面は、一般に自然や自然資源の保護・保全という価値が、経済面は、世代間の公平性という価値が、そして社会面では、世代内の公平性という価値が強調される<sup>25)</sup>。とはいえ、これらは最大公約数的な考え方であり、それぞれの側面の具体的な内容には、解釈の余地があった。そ

の上、三つの側面は相互に結びついており、一つの側面のみを考慮し他の側面を無視した場合、持続不可能な結果を招く可能性も指摘されている<sup>26)</sup>。そのため、各国の政策や実践は、その対象、取組み方、進展にもそれぞれ違いが存在した。特に先進国では、欧州地域に見られる各種議定書による越境大気汚染問題対策や、京都議定書の成立と発効に伴う二酸化炭素排出抑制対策が進み、議定書という形での国際法に基づく国内対策が進んだ。これに対し発展途上国では、越境環境問題や地球環境問題よりも、国内の大気汚染や水質汚染問題への取組みが優先され、その多くは国内法に基づき対策が実践された。

その一方で、1990年代後半から2000年代にかけて、中国、インドなどの国々は新興国と呼ばれるほど発展途上国の一部で高度経済成長が進み、資源利用が拡大していった。そのため、先進国においても、脱化石燃料という観点から、発展途上国においても、多資源利用型経済成長からの脱却が課題となってきた。

このような状況のもと、2007年には原油価格高騰が生じ、資源危機の問題に各国が直面することになった。これに対応し、国連環境計画（UNEP）は2008年10月からグリーン経済イニシアティブを開始した。UNEPの暫定的な定義によると、グリーン経済は「人類の福利と社会的衡平を増進し、同時に環境リスクや生態学的欠乏を大幅に減少するような結果をもたらすもの」である<sup>27)</sup>。具体的には、低炭素、資源効率的、社会包摂的な経済などを指す。また、2008年の米国大統領選で勝利したオバマ大統領は、就任後グリーン・ニューディール政策を実施した<sup>28)</sup>。このように、20世紀の環境収奪型経済（ブラウン経済）と対比されたグリーン経済は、21世紀のあるべき経済の姿とされ、世界各地で多様な実践が行われるようになった。それらの取組みは、政府が行っているものもあれば、企業やNGOといった非国家アクターが行っているものも存在する。特に、地球サミット以降の環境問題に対する先進国の国民意識の向上に伴い、企業はグリーン経済を実践する最前線の役割を果たしている<sup>29)</sup>。

## (2) 地球環境ガバナンス

前節で触れた多国間環境条約のような国際制度を、国際関係論では国際レジームととらえている。レジームについて最も有名な定義は、クラスナーによる「国際関係のある与えられた領域において、アクターの期待が収斂する、明示的あるいは暗黙の原理、規範、ルール、意志決定の手続きのセット」というものである<sup>30)</sup>。これに対し、レジームを包摂するような概念が、グローバル・ガバナンスである。グローバル・ガバナンスも様々な定義があるが、ここでは二つの定義を紹介したい<sup>31)</sup>。ヤングは国際ガバナンス・システムを分析する際に、ガバナンス・システムを「ある明確な社会グループのメンバーにとって、共通の関心事であることに対し、集合的な選択を専門的に行う制度」と定義し、レジームは「ガバナンス・システムのうち、ある一つの問題領域か特定の問題領域を扱うもの」と位置づけている<sup>32)</sup>。ここからわかることは、ガバナンス・システムはレジームを包摂する概念であるということである。前節で述べた制度的枠組みの強化を目指した多国間環境条約を束ねる国際制度は、典型的な地球環境ガバナンス・システムと言えよう。

もう一つの定義が、グローバル・ガバナンス委員会がまとめた次のようなものである。「ガバナンスは、公的であれ私的であれ、個人や制度が彼らの共通の事項を管理する多くの方法の全体である。それは対立するあるいは多様な利益を調整し、協力的な行為がとられる

継続的なプロセスである。それは、遵守を強制することを付与された公的な制度やレジームを含むとともに、人々や制度が合意したか、彼らの共通の利益となると考えた非公式な取り決めも含む<sup>33)</sup>。この定義によると、公的レジームのほかに非公式な取り決めもガバナンスの対象としている。さらに、個人の認識や役割も強調されている。したがって、前節で述べた、非国家アクターによるグリーン経済の取組みは、この定義に基づくとグローバル・ガバナンスと言えよう。

制度的枠組みの強化については、地球環境ガバナンス・システムの強化が必要とされており、リオ+20プロセスでも議論された。そこでは、制度的枠組みの強化の必要性と切迫性について、各国の認識に違いが見られた。しかし、それ以上に違いが見られたのは、強化された制度がどのような役割を果たすかという点である。EUを中心とする先進国は、UNEPを強化して、国連環境機構（UNEO）の設立を視野に入れた議論を求めていたのに対し、発展途上国からは消極的な声が聞かれた。その理由は、発展途上国にとっては、資金援助の拡大、開発の仕組みの強化が実施されるような開発問題における制度強化が進まない中で、環境問題のみの制度強化が進んだ場合、開発問題が取り残されることを懸念していたことがあげられる。また、MDGsのように、主に開発に焦点を当てた国際的な目標に加え、環境の視点も加えたSDGsの設定を求める国やアクターもあったが、今回の会議では、具体的な内容に対して、踏み込んだ合意は得られず、先送りされた。とはいえ、SDGsが今後設定されれば、条約や議定書のような法的拘束力を持つ強固なレジームにはならないとしても、「対立するあるいは多様な利益を調整し、協力的な行為がとられる継続的なプロセス」として「人々や制度が合意したか、彼らの共通の利益となると考えた非公式な取り決め」になりうる。つまり、地球環境ガバナンスの形成に大いに役立つと期待されているのである。

さらに、グリーン経済の強化については、各国や企業が中心となって、すでに多様な実践が行われている。リオ+20での議論を通じて、グリーン経済を後押しするような仕組みができることによって、民間参加者の拡大が見込まれるため、より広範な地球環境ガバナンスの実施が期待された。そこで、次章以降は、リオ+20におけるグリーン経済の議論について、主にゼロドラフトと成果文書における表現の変遷に着目しながら検討することにしたい。

## 5. 交渉過程でのグリーン経済の議論

本節では、必要に応じ交渉での各国発言を確認しながら、ゼロドラフトと成果文書におけるグリーン経済の記述を個別の論点ごとに比較していくこととする。その際には、グリーン経済を扱うⅢ章のみを対象とする。それ以外の章でもグリーン経済に関連するパラグラフはあるが、交渉の進展に基づく合意内容の変化を追うことができないので、ここでは、対象外とする。

分析にあたっては、グリーン経済の位置づけ・寄与する分野、グリーン経済政策・措置の特性、グリーン経済政策・措置の選択、各国のグリーン経済政策促進のためのプラットフォーム、ツールボックス、各国によるグリーン経済政策・戦略の開発、グリーン経済に関する発展途上国支援、グリーン経済ロードマップ、の七つの論点ごとに整理することとする。

### (1) グリーン経済の位置づけ・寄与する分野

ゼロドラフトでは、グリーン経済を、全般的な目標である持続可能な発展を達成するための一つ的手段とみなし<sup>34)</sup>、優先事項としての、貧困撲滅、食料安全保障、健全な水管理、現代的エネルギー・サービスへの普遍的アクセス、持続可能な都市、海洋管理、回復力改善及び災害への準備並びに公衆衛生、人的資源開発および青少年のための雇用創出に資する持続的・包摂的かつ公平な成長といった分野に寄与するとしている<sup>35)</sup>。

交渉では、EUや韓国、日本などがグリーン経済を持続可能な発展の達成に必要な不可欠な、あるいは役立つツールであると位置づける一方、G77/中国は一つ的手段でしかなく発展への経路は自らが選択できるという主張をしていた。寄与すべき分野に関しては、先進国と発展途上国双方から、女性のエンパワーメント、災害、生物多様性など様々な提案が出された。

成果文書では、グリーン経済を、持続可能な発展を達成するために実行できる重要なツールと認識し、地球の生態系の健全な機能維持、貧困の撲滅、持続的な経済成長、社会的包摂の強化、人間の幸福の改善、すべての人々に対する雇用機会およびディーセントワークの創出、MDGsを含む開発目標達成に寄与すべきとした<sup>36)</sup>。

### (2) グリーン経済政策・措置の特性

ゼロドラフトでは、グリーン経済の政策・措置は、経済開発の環境持続可能性への統合を改善する win-win の機会を提供するとしつつも<sup>37)</sup>、グリーン経済への移行は発展途上国の経済に追加的コストをもたらす可能性のある構造調整を伴うものと認識している<sup>38)</sup>。国際的取組みに関しては、新たな貿易障壁の設置、援助・資金供給に関する新たな条件賦課、先進国に対する発展途上国の技術ギャップ拡大・技術依存悪化、政策余地の制限があってはならないとされた<sup>39)</sup>。

交渉では、G77/中国は、小規模農家や漁業者への制限、貧困解消のための生産活動の制限、食料主権への負の影響等を含めることを提案した。EU、アメリカ、カナダ、ニュージーランドなどは政治文書にネガティブな文言を入れるべきでないとした。

成果文書では、グリーン経済政策は以下の通りであるべきとされた。国際法との一致、天然資源についての各国主権の尊重、持続的・包括的な経済成長の推進、ODA・資金に関する不当な融資条件の回避、先進国に対する発展途上国の技術ギャップ縮小・技術依存軽減、先住民族や少数民族・女性・子供・青少年・障害者・小自作農や自作農・漁業者及び中小企業で働く人々の幸福の向上、貧困撲滅に寄与する非市場アプローチの保護・尊重、貧困層と社会的弱者グループの生計およびエンパワーメントの改善、女性と男性両方の平等な寄与の保証、発展途上国における貧困撲滅に寄与する生産活動の推進、社会的保護を含む社会的包摂の推進、持続可能な消費及び生産パターンの推進、などである<sup>40)</sup>。

### (3) グリーン経済政策・措置の選択

ゼロドラフトでは、各国が適切な選択を行うことを認識し<sup>41)</sup>、政策の選択肢には、規制、経済および財政手段、グリーン・インフラストラクチャーへの投資、財務上のインセンティブ、補助金改革、持続可能な政府調達、情報開示および自主的パートナーシップが含まれるとしている<sup>42)</sup>。

交渉では、EUおよびノルウェーが、環境税・規制・排出量取引などによる外部費用の内部化、生態系サービスの価格措置制度、税財政改革などの奨励を提案したが、他国からの賛同はほとんど得られず、G77/中国はこれらの例示に反対していた。

成果文書では、各国が、国の戦略・優先事項などに従いアプローチを選択可能とされたが<sup>43)</sup>、具体的な政策・措置については、国際的な合意の下での義務と一致した規制、自発的行為及びその他を含む手段をミックスしたものと述べられたのみで<sup>44)</sup>、経済・財政手段、外部費用の内部化や税財政改革等の記載は見送られた。なお、補助金改革については、V章Aの海洋のセクションでの過剰漁獲などにつながる漁業補助金の廃止<sup>45)</sup>、持続可能な消費と生産セクションでの有害かつ非効率な化石燃料補助金の段階的廃止<sup>46)</sup>、VI章の貿易セクションでの貿易歪曲的な補助金への対処<sup>47)</sup>、が記載された。

#### (4) 各国のグリーン経済政策促進のためのプラットフォーム、ツールボックス

ゼロドラフトでは、国連事務総長に対し、各国のグリーン経済政策の設計・実施促進のための国際的知識共有プラットフォームの創設を要請した。プラットフォームに含まれる事項は、政策選択肢のメニュー、グッドプラクティスのツールボックス、進展を計測する一連の指標、発展途上国を支援するテクニカル・サービス、技術および資金供給のダイレクトリーなどが列挙された<sup>48)</sup>。

交渉では、韓国が国際的なプラットフォーム創設について積極的な立場をとり、アメリカ、オーストラリアなどは、既存のプラットフォームの強化を支持していた。

成果文書では、国連システムに対し、以下の情報の整理・提供を要請した。支援提供に最も適したパートナーのマッチング、グリーン経済政策を採用する上でのツールボックスとベストプラクティス、グリーン経済の政策モデル・適例、グリーン経済政策を評価するための方法論、これらに寄与する既存のおよび新たなプラットフォームなどがその対象である<sup>49)</sup>。

#### (5) 各国によるグリーン経済政策・戦略の開発

ゼロドラフトでは、全ての諸国が独自のグリーン経済戦略を策定することを奨励していた<sup>50)</sup>。

交渉では、スイスは戦略ではなく、2015年までに国家行動計画の策定を宣言することを提案し、EUは戦略の策定のみならず、持続可能な発展戦略の中へグリーン経済措置を統合することも認めるよう提案し、アメリカはグリーン経済戦略をより幅広い国家計画の中へ統合するよう提案した。このほか、セルビアは国のグリーン経済戦略の枠組みを準備するプロセスに既に入っている国々を歓迎するとの一文を提案し、G77/中国は、パラグラフ全体の削除と、各国が国の優先順位や状況に従い、柔軟に政策や措置を採用すべきと主張した。

成果文書では、政府の政策および戦略の開発における指導的役割の重要性を強調するとともに、既にグリーン経済戦略および政策を準備するプロセスに入った各国の努力に注目するとされた<sup>51)</sup>。

#### (6) グリーン経済に関する発展途上国支援

ゼロドラフトでは、国連が他の関連する国際機関と協力して、発展途上国の要請に従いグリーン経済開発を支援することを奨励している<sup>52)</sup>。支援には、新たな追加的で大規模な資金源の提供、革新的な金融手段に関する国際的プロセスの立上げ、環境に悪影響を及ぼし持続可能な発展とは相容れない補助金の段階的廃止と同時に貧困層・社会的弱者の保護措置、グリーン技術に関する国際的共同研究の促進と発展途上国にとって手頃な価格での技術へのアクセス、グリーン技術研究開発のための中核的研究拠点の創設、発展途上国の科学者などによるローカルなグリーン技術の開発および伝統的知識活用の支援、利用可能な資金へのアクセスを支援する能力開発スキームの創設が含まれる<sup>53)</sup>。

成果文書では、持続可能な発展に関与する国連地域委員会、国連組織・機構、ほかの関連する政府間および地域組織、国際金融機関、メジャーグループが、発展途上国による持続可能な発展達成のための要請の上で、とりわけグリーン経済政策を通じるなどして、発展途上国を支援することを求めるとされた<sup>54)</sup>。G77/中国は、交渉においてゼロドラフトのⅢ章C全体を実施手段のセクションに統合するよう主張したため、ゼロドラフトのパラグラフ42であげられた支援措置に関連する記述は、成果文書ではⅥ章に全て含まれることとなった。

#### (7) グリーン経済ロードマップ

ゼロドラフトでは、グリーン経済の世界的な進展を測定するため、以下の指標的目標およびスケジュールを含むロードマップを提案し、国連事務総長に第67回国連総会にて報告書を提出するよう要請した。具体的な内容は、2012 - 2015年に、実施評価指標および尺度の創設、技術移転・ノウハウ共有・能力増強のためのメカニズムの創設、2015 - 2030年に、実施と進展の定期的評価、そして2030年に、進展の総合評価といったロードマップである<sup>55)</sup>。

EU、スイス、韓国が積極的であったのに対し、アメリカ、ニュージーランド、ロシアなどは具体的な時期を伴うロードマップに反対し、ロードマップの文言は交渉の途中段階でテキストから消失した。その後の交渉で、EUはロードマップに代わる提案としてⅤ章Aの個別分野の箇所、年限・達成目標などの具体的な数値を含む文章を提案したが、賛成意見はほとんど聞かれなかった。

成果文書では、グリーン経済ロードマップや具体的スケジュール・目標に関する記述は盛り込まれなかった。

#### (8) ゼロドラフトからの変化

グリーン経済の位置づけに関しては、ゼロドラフトも成果文書も持続可能な発展の達成に向けた手段・ツールであることを認めていた。しかしそれが寄与する分野は両者で異なり、ゼロドラフトでは、エネルギー・水・食料といった分野があげられていたのが、成果文書では持続可能な発展の三側面が押し出されることとなった。また、グリーン経済政策・措置の特性においても、ゼロドラフトで経済開発の環境持続可能性への統合を進めていくものとされていたのが、成果文書ではエンパワーメントの改善、社会的包摂の推進といった社会的要素が多く含まれるとともに、新たな貿易障壁や技術ギャップ拡大など国際的取

組みに関するネガティブなトーンがポジティブなトーンへと変わったことが分かる。第2回準備委員会で提示された事務総長レポートで、グリーン経済を「一義的には環境と経済の交差に焦点をおくもの」とし<sup>56)</sup>、第1回準備委員会での事務総長レポートで、グリーン経済の社会面に関するプラス影響を雇用面の記述に留める一方、マイナス影響として、開発と社会の側面に不可逆的影響をもたらす可能性があることを指摘していたことを踏まえれば<sup>57)</sup>、ゼロドラフト以降の交渉を経て、持続可能な発展の三側面に何らかの形で寄与するものはグリーン経済とみなされるまでに概念が広がった。

グリーン経済についてのⅢ章でのもう一つの大きな変化として、ゼロドラフトではA.B.C.の3セクション構成であったのが、成果文書では独立したセクションは設けられず、「B. ツールキットおよび経験の共有」と「C. 行動の枠組み」に含まれていたパラグラフの要素が、弱まった、消失した、あるいは別の章へと移動したことを指摘したい。要素が弱まったものとしては、各国によるグリーン経済政策・戦略があげられ、ゼロドラフトで「全ての国に策定を奨励」していたのが、成果文書では「各国の努力に注目」とだけされた。また、「国連事務総長に創設を要請」とされたプラットフォームや、その中に含まれていたツールボックス・進捗指標なども、「国連に情報整理・提供を要請する」という表現にとどまった。消失したものとしては、経済・財政手段や補助金削減といったグリーン経済政策・措置の具体例に関する記述と、世界のグリーン経済の指標的目標・スケジュールを含むロードマップがある。別の章へと移行した要素は、発展途上国支援に関するもので、ゼロドラフトでV章に含まれていた実施手段に統合する形で独立したVI章が設置された。

Ⅲ章の中身とともに、量的な変化も確認したい。パラグラフ数は文書全体で128から283パラグラフへと増加したが、Ⅲ章はゼロドラフト・成果文書の両方ともに19パラグラフで増減がなかった。また、頁数で見ると、17頁から32頁へと増加したが、Ⅲ章は0.5頁(1.2倍程度)増加したのみとなり、文書全体におけるⅢ章の割合はゼロドラフトでの約18%から約7%にまで低下した。なお、ほかの章の増減を確認すると、特に増加が多かったのがV章で、ゼロドラフト(セクションA・B)で6.5頁だったのが成果文書では約25.5頁となり、全体に占める割合は約38%から約52%へと増加した。

Ⅲ章とV・VI章との関連性については、ゼロドラフトでは、グリーン経済が寄与する分野、V章Aの分野別および分野横断的な優先分野、SDGsで含みうる優先分野で、食料、水、エネルギー、都市、海洋、災害、雇用がいずれも記載されており、グリーン経済の推進によりこれらの分野の取組みを強化・改善させていこうという意図が読み取ることができた。他方、成果文書では、グリーン経済が寄与する分野は、持続的な経済成長、社会的包摂の強化、人間の幸福の改善など経済・社会的側面が強調され、V章Aの分野は観光、交通、健康と人口、社会的保護、優先地域(小島嶼発展途上国、後発発展途上国、アフリカなど)、鉱業などの追加により26分野まで広がり、SDGsは対象分野自体が示されなかった。

以上をまとめると、長い交渉プロセスを経てグリーン経済に生じた様々な変化——グリーン経済概念の広がり、グリーン経済の政策・措置・ツールの弱まりや消失、支援のVI章への統合、グリーン経済が寄与する分野・V章Aの行動分野・SDGsが対象とする分野との関連性の弱まり、文書全体においてグリーン経済に特化したⅢ章の縮小——は、グリーン経済の相対的位置を低下させ、成果文書を持続可能性と貧困削減の推進をより強く志向する性格に変容させたと言えるのではないだろうか。

## 6. グリーン経済と地球環境ガバナンス

これまで見てきたように、グリーン経済はUNEPやそのほかの多くの政府、ステークホルダーによる取組みが行われている。そこで、リオ+20でグリーン経済をどのようにとらえ、どのように位置づけ、地球環境ガバナンスの中に位置づけていくのかが注目された。前節までの分析から分かったことは、大きく分けて三つある。

第一に、グリーン経済概念の広がりが増えられる。そもそも、リオ+20が扱った持続可能な発展概念には、環境面、経済面、社会面の三つの側面があることはすでに触れた。先進国に住む我々にとっては、グリーン経済とは、環境面と経済面を両立する経済としてとらえがちであるが、発展途上国の人々にとっては、社会面が強調する世代内の公平性という課題もきわめて重要な価値なのである。その結果、先進国と発展途上国の公平性を担保するための貧困削減、という発展途上国にとって喫緊の課題をグリーン経済の議論の中に組み込む主張が増えた、といえるのではないか。

第二に、地球環境ガバナンスというとらえ方の問題が増えられる。グリーン経済は、環境ガバナンスに貢献するものとしてとらえがちな言葉である。しかし、持続可能な発展概念が持つ社会的側面は、環境ガバナンスというよりも、開発ガバナンスという性格と深く関連している。環境ガバナンスの役割を果たすグリーン経済という位置づけを、開発ガバナンスにも一定の役割を果たす位置づけに変容させるために、発展途上国はリオ+20で努力したように見えた。その結果、グリーン経済が寄与する分野として、社会的包摂の強化や人間の幸福の改善などの社会的側面が強調されたと言えよう。したがって、リオ+20のプロセスは、環境ガバナンスのみならず、環境・開発ガバナンスの強化を目指していたといえよう。

第三に、イシュー間の相対的な位置づけの変化が増えられる。前述したように、リオ+20のプロセスは環境・開発ガバナンスの強化を目指していたが、実際には、環境ガバナンスと開発ガバナンスという異なる二つのガバナンスを強化していたとも考えられる。この両者は密接に関連していることは明確であるが、補完的な関係にも排他的な関係にもなりえる。たとえば、資金問題は排他的な関係を示す一例である。再生可能エネルギーの普及といった環境ガバナンスに資金が流れる場合、その分貧困撲滅にかかる資金が減る可能性がある。事例によっては、環境・開発ガバナンスの両面に貢献するwin-winな状況を作ることができるものもあろうが、そうでない事例もあろう。そのため、発展途上国は、先進国の関心が環境ガバナンスのみに向かってしまうことを懸念し、SDGsの議論が先行すること恐れられたように見える。

最後に、トップダウン型アプローチへの懸念である。グリーン経済の政策・措置・ツールが明示されると、自国の政策決定の余地が限定される可能性がある。また、特定の政策・措置・ツールがグリーン経済の名の下に推奨されたとしても、自国の政策の優先順位や状況と合致しない政策はなかなか実施できない。逆に、グリーン経済と相反する方向性を持つ政策は、実施したくても実施できない状況になり、柔軟性が失われる。このように、トップダウン型アプローチは、国家主権と相容れない状況を生む可能性があり、発展途上国の一部の国にとっては、グリーン経済政策の具体化に賛成しにくい状況を生んだように見えた。

以上の四点から、今回のリオ+20では地球環境ガバナンスにある程度の進展はあった

といえるが、グリーン経済の必要性と実践の状況を踏まえると、その進展は遅いように見える。合意文章の内容は、玉虫色になり、開発ガバナンスという側面も付け加えられた。そこからは、各国が持つ利害関係が、地球環境ガバナンスの進展を遅らせているように見える。しかし、会議は決裂したわけではなく、継続する。今後は制度的枠組みの強化については、持続可能な開発委員会に代わり、第68回国連総会の開始(2013年9月)までに第1回ハイレベル政治フォーラムを開催することとなっている。SDGsについても、政府間交渉プロセスの立ち上げが合意された。このように、今後のプロセスで地球環境ガバナンスが進展していくか、今後も継続して検討する必要がある。

## 注

- 1) 成果文書は、その後7月27日に国連総会で決議として採択された。決議の原文は、A/RES/66/288, Sep. 11th, 2012, 参照。なお、今後この成果文書については、“The future we want”と略記する。
- 2) 首相級の内訳は、57名の国家元首(大統領級)、8名の副大統領、31名の政府代表(首相級)、9名の副首相からなる。United Nations Conference on Sustainable Development, “Rio+20 in Numbers,” <http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&nr=1304&type=230&menu=38> (2012年10月20日最終アクセス)。
- 3) 国連事務局監修、環境庁、外務省監訳『アジェンダ21—持続可能な開発のための人類の行動計画』エネルギージャーナル社、1993年。
- 4) 「エネルギーと環境」編集部『ヨハネスブルク・サミットからの発信—「持続可能な開発」を目指して』エネルギージャーナル社、2003年。
- 5) 新興国の資源利用について数多くの著作が出版されているが、さしあたり、柴田明夫『資源争奪戦 最新レポート 2030年の危機』かんき出版、2010年、を参照。
- 6) 国連における政府・国際機関以外の参加グループで、企業および産業、子ども及び青年、農民、先住民、地方自治体、NGO、科学・技術者、女性、労働者及び労働組合の9つのグループから構成される。「環境・持続社会」研究センター(JACSES) HPを参照。<http://www.jacses.org/unced/prepforrio20.htm> (2013年1月9日最終アクセス)。
- 7) 決議の原文は、A/RES/64/236, Mar. 31th, 2010, 参照。なお、決議が採択された際の国連のプレスリリースは、GA/10909, Dec. 23rd, 2009, 参照。
- 8) 国連決議 A/RES/64/236 のパラグラフ 26 において要請されていた。
- 9) “Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development,” A/CONF.216/PC/5, 2010, para.8 and Annex II。
- 10) “Synthesis report on best practices and lessons learned on the objective and themes of the United Nations Conference on Sustainable Development,” A/CONF.216/PC/8, Jan. 21st, 2011, para.2.
- 11) “Co-Chairs’ Summary - Second Preparatory Committee Meeting United Nations Conference on Sustainable Development 7-8 March 2011,” <http://www.uncsd2012.org/content/documents/Co-Chairs%20Summary%20of%20PrepCom%202.pdf> (2012年10月20日最終アクセス)。
- 12) “Inputs for Compilation Document: Co-Chairs’ Guidance Note,” <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=12&nr=238&menu=32> (2012年10月20日最終アクセス)。
- 13) Stakeholder Forum for a Sustainable Future, “Rio+20: Analysis of Zero Draft Submissions,” Jan. 2012.
- 14) “The future we want,” [http://earthsummit2012.jp/zerodraft\\_en.pdf](http://earthsummit2012.jp/zerodraft_en.pdf) (2012年10月20日最終アクセス)。以下、“Zero draft”と略記する。
- 15) 「政府×国内NGOの意見交換会 第2回 ゼロドラフトを受けて」(主催：リオ+20地球サミット)

- ト NGO 連絡会、環境パートナーシップ会議（EPC）、2012年2月8日開催）における外務省担当者の発言。
- 16) 交渉途中に合意されたパラグラフには Agreed ad ref という言葉が添えられる。
  - 17) ビューローへの意見表明の機会が一度与えられ、希望する政府関係者は傍聴可とされたが、時間帯が朝のプレナリー前であったこともあり、政府関係者の傍聴はごく僅かであった。
  - 18) 国内準備委員会は、この文書の原文と環境省仮訳を HP に掲載している。 [http://www.mri.co.jp/SERVICE/thinktank/kankyou/2030913\\_1458.html](http://www.mri.co.jp/SERVICE/thinktank/kankyou/2030913_1458.html) (2012年10月22日アクセス)。
  - 19) “Remarks by Mr. Sha Zukang Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs Secretary-General of the 2012 UN Conference on Sustainable Development (RIO+20),” [http://www.uncsd2012.org/content/documents/855Remarks\\_Plenary%20Meeting\\_19June\\_for%20posting.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/855Remarks_Plenary%20Meeting_19June_for%20posting.pdf) (2012年10月22日最終アクセス)。
  - 20) 外務省「成果文書概要」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/rio\\_p20/pdfs/gaiyo2.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/rio_p20/pdfs/gaiyo2.pdf) (2012年10月24日最終アクセス)。
  - 21) 沖村理史「国連持続可能な開発会議（リオ+20）」『環境と公害』42巻2号、70-71頁。
  - 22) この点に関して整理を行ったものが、太田宏「多国間環境協定の現状と課題」毛利勝彦編著『環境と開発のためのグローバル秩序』東信堂、2008年、3-26頁、である。
  - 23) 松下和夫、大野智彦「環境ガバナンス論の新展開」松下和夫編『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会、2007年、18-19頁。
  - 24) 制度的枠組みに関する議論については、高村ゆかり「持続可能な発展のための制度的枠組み」『環境研究』166号、2012年、51-59頁、が詳しい検討を行っている。
  - 25) 亀山康子『新・地球環境政策』昭和堂、2010年、19-22頁。
  - 26) トレイシー・ストレンジ、アン・ベイリー著、OECD 編、濱田久美子訳『よくわかる持続可能な開発—経済、社会、環境をリンクする』明石書店、2011年、26-31頁。
  - 27) United Nation Environment Programme, “About GEI,” <http://www.unep.org/greeneconomy/AboutGEI/WhatisGEI/tabid/29784/Default.aspx> (2012年8月31日最終アクセス), United Nations Environment Programme, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, 2011, p.16.
  - 28) オバマ政権のグリーン・ニューディールの概要については、さしあたり山家公雄『オバマのグリーン・ニューディール』日本経済新聞出版社、2009年、58-64頁、参照。
  - 29) 具体的な実践については、井田徹治、末吉竹二郎『グリーン経済最前線』岩波書店、2012年、が詳しい。
  - 30) Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” *International Organization*, vol. 36, no. 2, spring 1982, p.186.
  - 31) 国際レジームとガバナンスについての包括的な議論については、山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、が詳しい。
  - 32) Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, 1994, p.26.
  - 33) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995, p.2.
  - 34) “Zero draft,” para.26.
  - 35) “Zero draft,” para.25.
  - 36) “The future we want,” para.56, 57.
  - 37) “Zero draft,” para.29.
  - 38) “Zero draft,” para.30.
  - 39) “Zero draft,” para.31.
  - 40) “The future we want,” para.58.
  - 41) “Zero draft,” para.28.
  - 42) “Zero draft,” para.32.
  - 43) “The future we want,” para.59.

- 44) “The future we want,” para.63.
- 45) “The future we want,” para.173.
- 46) “The future we want,” para.225.
- 47) “The future we want,” para.281.
- 48) “Zero draft,” para.34, 35.
- 49) “The future we want,” para.66.
- 50) “Zero draft,” para.38.
- 51) “The future we want,” para.67.
- 52) “Zero draft,” para.39.
- 53) “Zero draft,” para.42.
- 54) “The future we want,” para.68.
- 55) “Zero draft,” para.43.
- 56) “Objective and themes of the United Nations Conference on Sustainable Development,” A/CONF.216/PC/7, Dec. 22nd, 2010.
- 57) “Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the Conference,” A/CONF.216/PC/2, Apr. 1st, 2010.

〔付記〕

本研究は、文部科学省科学研究費基盤研究C「2013：数値目標失効後の世界－機能が低下した地球環境ガバナンスの行方」（課題番号23530189）の助成を受けた研究成果の一部である。記して、感謝申し上げたい。

キーワード：国際環境制度 地球環境ガバナンス リオ＋20 持続可能な発展

(ONODA Shinji, OKIMURA Tadashi)