

UNEAのバーチャルガバナンスセッションでは一定の進展が見られたものの、オンライン交渉の限界も明らかになった

IGES持続可能性ガバナンスセンター
サイモン・ホイベルク・オルセン／
マシュー・ヘンジェスボー／ニコ・ミラ

第5回国連環境総会の第1回会合(UNEA5.1)が2021年2月22日～23日に開催された。¹

UNEAは、国連環境計画(UNEP)の意思決定機関として国際的な環境ガバナンスにおいて重要な役割を担っている。隔年で開催され、193の国連加盟国および関連ステークホルダーが参加し、UNEPの優先課題を概観するとともにグローバルな環境アジェンダの設定を目的としている。

通常はナイロビのUNEP本部(アフリカ大陸ならびにグローバルサウスで唯一の国連機関本部)で開催されるが、今回のUNEAはCOVID-19パンデミックの影響によりすべてオンラインで行われ、UNEA開催の前週からUNEA開催中まで、ユース環境総会(2月12日～20日)、国連サイエンス-ビジネス環境政策フォーラム(2月18日～20日)も含めて12,000名以上がオンラインでバーチャルセッションを視聴した。一方で、主要なコミュニケーション手段としてのインターネットの活用は、今回のUNEAにおいて野心的な成果を目指す上での課題も浮き彫りにした。協議や情報共有には便利であるが、オンラインで交渉をまとめることは難しく、会議を完全にデジタルで開催することの限界も明らかになっている。今回のUNEA5.1では、バーチャル開催の利点と欠点の両方が明らかになった。

¹ 平石 伊彦氏による本ブリーフィングノートへのコメントおよびインプットに感謝の意を表す。

課題と懸案事項

多くのUNEA参加者が懸念を表明した主な事項のひとつは、いわゆるデジタル・ディバイド(情報格差)に関するものであった。ある参加者は「No word by word without face to face(直接顔を見ずに言葉だけでは伝わらない)」と明確に表現した。インターネットの質の差異に伴うデジタルによる排除のリスクにより、政府や関係者が効果的に情報を得たり意見を聞いたりすることが困難になるということであった。この問題はUNEA5.1の開催まで何度も提起され、バーチャルで行われた総会では、UNEPの管理と継続的な運営に関する限られた数の管理上・手続上の決定(以下)にのみ焦点が当てられた。

1. UNEP2022年～2025年中期戦略(MTS)および2年間(2022年～2023年)の事業計画・予算
2. 信託基金および特定割当拠出の管理
3. UNEA5の閉会と再開

世界的なパンデミックによるロックダウンや混乱にもかかわらず、UNEPが業務を確実に継続できるよう、これらは原則として予算と事業計画の決定を目的としていた。そして、より政治的にセンシティブな問題については、2022年2月にナイロビで予定されているUNEA5の再開セッション(UNEA5.2)で議論することとなっていた。しかし、UNEA5では議論を要する問題を避けるよう繰り返し呼び掛けられていたにもかかわらず、管理上の議題の幾つかが多く国にとって政治的なものとなった。

例えば、国際社会でまだコンセンサスが得られていないと一部加盟国から指摘のある「environmental rights(環境権)」という用語への言及についてである。また、「loss and damage(損失と損害)」という表現も、各国間で共通だが差異ある責任(CBDR: common-but-differentiated responsibilities)に関し議論があることから、もうひとつの争点となった。さらに、異なる多国間環境協定でのUNEPのマンデートとスコープも争点となった。最後に、一部の加盟国がUNEP職員の地域バランスをより公平にすることを提起し、ジェンダー公正・平等の重要性を強調した。

概して、こうした意見の違ひの多くは、UNEPのMTSで示された主要な環境脅威、すなわち気候変動、生物多様性、環境汚染(UNEPはこれらを人類の生存に対する「三重の脅威」と呼んでいる)への取り組みに関する加盟国の立場の違ひに起因するものである。

議論の展望

UNEPの最新報告書「Making Peace with Nature」の発表に関する議論を中心に、一部の参加者はCOVID-19に対応して「build back better and greener(より良い、そしてよりグリーンな復興)」が喫緊の課題であると意見を述べ、世界的な健康危機を受けて開発の方向性を変えていく戦略的な機会であるとした。一方で、他の参加者は、そうしたアプローチの曖昧さを指摘し、現在のシステムが結果的にパンデミックとそれに関連する地球の脅威を引き起こしたことを考えると、より良い復興と異なる形での再構築のどちらが正当化されるのかという疑問を呈した。UNEAの議長を務めたノルウェーは、「オンラインUNEA5からのメッセージ」²を発表し、COVID-19の時代における多国間主義と環境ガバナンスの重要性を改めて強調することで、これらの異なる意見をコンセンサスに導いた。

1972年のUNEP設立以来、市民社会はUNEPのガバナンスにおいて積極的な役割を果たしてきた。国際的な市民社会組織(CSOs)は、UNEAに先立ってオンライン開催されたグローバル主要グループ・ステークホルダーフォーラム(GMGSF)に従来通り参加し、持続不可能な開発とされる多くの潜在的な問題を強調した。特に、食の主権強化、農業分野における化学物質および汚染の影響への対処、先住民や女性労働者の保護強化などの権利に基づくアプローチの適用、自然の本質的価値の認識などを提起した。UNEPのMTSにおいても幾つか同様の問題に言及していることは、少なくともこうした問題の一部がUNEPの今後の活動に引き続き影響を与えることを示唆している。

これらの問題の幾つかは、UNEAリーダーシップ対話においてより広範に取り上げられた。この対話では、多くの閣僚や各国のハイレベルな代表者が、COVID-19への対応と復興戦略に関する動向や、各政府が環境アジェンダをどのように進めているのかについて共有した。また、国際社会が、環境と人間の健康の本質的な相互関係、そしてよりグリーンで持続可能なポストCOVID復興の重要性について認識することを多くの点で再確認した。

² <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k2100514-e.pdf#overlay-context=node/315>

UNEA5.2、UNEP50周年記念、ストックホルム+50等、2022年は環境ガバナンスにとって重要な一年となる

約50年前に国連人間環境会議（ストックホルム会議）が開催され、UNEP設立の契機となった。2022年はUNEP設立50周年の重要な年となる。そのため、UNEA5.1での議題の多くがUNEPの計画している50周年記念に注目した。UNEA5.1での決定により記念期間が正式に開始され、来年対面で開催されるUNEA5.2にあわせて行われるUNEP設立50周年記念特別セッションで締めくくられる予定である。

記念イベントを1日で行うか2日間にわたって行うか、さらには特別セッションとするか否かが議論のひとつとなった。2日間の開催を希望していた一部の国の代表は、UNEA5.2で想定される成果についての言及を避けるとして、UNEA5.1では政治的決定を取り上げるべきではないと主張した。他の加盟国は、環境の緊急事態の深刻さに見合う政治的宣言が必要であるとして、UNEP50周年のイベントを活用してより強力なコミットメントを求める政治的意思を喚起する必要があるとした。これには、リオ+20の成果文書「我々の求める未来」で示されたUNEPの強化とマンダートの遂行に向けたさらなる努力、具体的には環境法とガバナンス強化に焦点を当てたパラグラフ88が含まれる。しかし、UNEA5.1ではモダリティと想定される成果についてオンラインで交渉が出来なかったため、今後は加盟国と常駐代表委員会（CPR）が会期間に継続的な議論を行い、UNEA5.2での合意が期待される事項について協議し、合意の可能性を高めていくことが求められている。

さらに、ストックホルム会議から50年を迎えることから、スウェーデンは「A healthy planet for all, our responsibility, our opportunity（すべての人のための健全な地球、私たちの責任、私たちの機会）」と題したテーマの下、ストックホルム+50を記念するイベントを計画している。このイベントの具体的な構成は、ストックホルム+50に関する今後の国連総会での決議によって決まる。スウェーデンは、パンデミックからのグリーンな復興に関する進捗評価、およびグリーン経済への公正な移行など持続可能な消費と生産（SCP）の促進を重点にイベントの開催を支援すると表明している。以前から進められているものの政治的コンセンサスがまだ得られていない海洋ごみとマイクロプラスチック対策に関するグローバルな合意についても検討される可能性がある。

要するに、UNEP設立50周年記念とストックホルム+50は、2つの独立した、しかし補完的なマイルストーンイベントであり、いずれも国際環境のガバナンスを強化する戦略的機会を提供するものである。イベントの成功は、現在からUNEA5.2までの間にどれだけ協議が進展するのか、そしてストックホルム+50のホスト国であるスウェーデンがイベントまでの間に政治的コンセンサスを導くことができるのかどうか大きく左右される。

まさに今が重要な時期である。これからの1年、リオ+20の成果文書「我々の求める未来」のパラグラフ88で示され、国連総会決議73/333で再確認されたUNEPのマンデートを推進し、環境の持続可能性問題に関する国際協力の重要なクライマックスを迎えるからである。2022年2月にはUNEA5.2が対面での開催を予定しており、また国連の「行動の10年」に向けた主要な国際プロセスも場合によっては対面で進められる。

世界は技術的に進歩しており、かつてないほど多くの人々がインターネットにアクセス可能となっている。しかし同時に、オンライン会議の限界も明らかになっている。例えば、時差により、世界の幾つかの地域、特にアジア太平洋地域の交渉担当者は、会議へのインプットを行うために夜遅くまでの作業を強いられている。また、オンライン会議ではブレイクアウトセッションも可能であるが、難題への妥協を見出すために参加者同士が直接話し合うことに取ってかわることはできない。

これまでのところ、こうした重要な議論は保留されている。しかしそれは、環境汚染や生物多様性、気候変動に効果的に対処するために必要な重要な決定が保留されていることも意味する。アントニオ・グテーレス国連事務総長の言葉のように、2020年代をまさしく「行動の10年」にするのであれば、失われた機運を取り戻すと同時に、新しく創造的な解決策をもって交渉を進め、来たるUNEA5.2とストックホルム+50において強力な決定をもたらすことが必要になる。

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES)

持続可能性ガバナンスセンター

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel: 046-855-3700 / Fax: 046-855-3709

<https://www.iges.or.jp/jp>

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGESの見解を述べたものではありません。

本ブリーフィングノートは、IGES Briefing Note "A virtual UNEA governance session made some progress but revealed the limitations of online negotiations" (Simon Højberg Olsen, Matthew Hengesbaugh, and Nico Mira) の日本語翻訳版である。

IGES は、アジア太平洋地域における持続可能な開発の実現を目指し、実践的かつ革新的な政策研究を行う国際研究機関です。

©2021 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.