

生物多様性条約の新たな展開

～ C O P 10 の成果と今後の課題 ～

環境委員会調査室 あまいけ きょうこ
天 池 恭 子

1 . はじめに

「生物の多様性に関する条約」¹（以下「生物多様性条約」という。）の第 10 回締約国会議（C O P 10）² が 2010 年 10 月 18 日から 29 日までの日程で、愛知県名古屋市において開催された。

C O P 10 では、2010 年目標³ に代わる新たな生物多様性の保全に関する目標（ポスト 2010 年目標）の策定と遺伝資源へのアクセスと利益配分（A B S）⁴ に関する議定書の採択が主要テーマとなり、その議論の行方が注目されていた。

ポスト 2010 年目標については、意欲的な目標を求める欧州連合（E U）と実現可能性を重んじる途上国との間で意見の隔たりが見られたが、最終的には意見集約がなされ、最終日に「愛知目標」として採択された。

また、A B S に関する議定書については、C O P 10 までに A B S に関する国際レジーム策定交渉を完了すべきであるとの C O P 8（2006 年）の決定に基づき議定書案の検討が行われたが、遡及適用や派生物など、幾つかの論点で資源提供国と利用国の意見対立が続き、交渉は難航した。我が国は、最終日に議長案を提示し、同案が「名古屋議定書」として採択された。

本稿では、C O P 10 におけるこれらの成果を概観した上で、幾つかの今後の課題を紹介したい。

1 1992 年 5 月に採択され、1993 年 12 月に発効した。2010 年 6 月現在、192 か国及び E U が締結しているが、米国は未締結である。目的には、「生物多様性の保全」及び「生物多様性の構成要素の持続可能な利用」に加え、途上国の強い主張を背景に「遺伝資源の利用から生ずる利益の公正で衡平な配分」が掲げられている。

生物多様性とは、あらゆる生物種の多さ（種の多様性）と、それらによって成り立っている生態系の豊かさやバランスが保たれている状態（生態系の多様性）をいい、さらに、生物が過去から未来へと伝える遺伝子の多さ（遺伝子の多様性）までを含めた幅広い概念である。

なお、生物多様性の詳細、生物多様性の現状、C O P 10 における主要議題などについては、拙稿「生物多様性条約第 10 回締約国会議の主要議題」『立法と調査』309 号（2010.10）112 ～ 118 頁を参照のこと。

2 生物多様性条約の締約国会議は、近年は 2 年に 1 度開催され、条約の実施等に関する意思決定が行われている。C O P 11 は、2012 年 10 月 8 日から 19 日までの日程でインドにおいて開催されることが決定された。

3 2002 年にオランダのハーグで開かれた C O P 6 で採択された「現在の生物多様性の損失速度を 2010 年までに顕著に減少させる」という目標であり、これは達成するには至らなかった。

4 企業などの利用者が遺伝資源によって生じる利益を資源提供者に公平に分配する枠組み（Access and Benefit Sharing）をいう。これまで先進国の企業などが主として途上国に産する遺伝資源をバイオ・テクノロジーにより医薬品や化粧品などに商品化し利益を得てきたが、途上国はこれらの利益は遺伝資源を有する国に帰属すべきと主張している。

2. COP 10における主な成果

(1) 愛知目標

個別の数値目標などについて、最終日まで協議が続けられた結果、ビジョン（中長期目標）、ミッション（短期目標）、20の個別目標などを「愛知目標」として合意した。

中長期目標については、「自然との共生」を掲げ、「2050年までに、生態系サービスを維持し、健全な地球を維持し、すべての人に必要な利益を提供しつつ、生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用される」ことが合意された。

先進国と途上国の間で意見が対立していた短期目標については、「2020年までに生態系が強靱で基礎的なサービスを提供できるよう、生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こす」との趣旨の文言となった。

5つの戦略目標の下に20挙げられている個別目標（表1）に関しては、意見の隔たりが大きかった次の6目標についても、合意に達することができた。すなわち、目標3では生物多様性に有害な奨励措置の廃止に加えて有益な奨励措置の策定・適用も含めることとし、目標5では保全されるべき自然生息地として森林を特記し、目標6では水産資源利用の持続性と過剰漁業の防止を目標とした。目標11では保護地域の数値目標の水準について陸域17%、海域10%とした一方、目標20では具体的数値は挙げず、資金動員が顕著に増加すべきとした。また、目標16については、A B S交渉の結果を受け、2015年までに名古屋議定書が国内法制度に従って施行・運用されることとされた。

表1 愛知目標における戦略目標と個別目標（概要）

戦略目標A	生物多様性を主流化し、損失の根本原因に対処する。 目標1：生物多様性の価値とその保全・持続可能な利用のための行動を認識する。 目標2：生物多様性の価値が開発計画や国家勘定に組み込まれる。 目標3：生物多様性に有害な奨励措置が廃止され、生物多様性の保全と持続可能な利用のための奨励措置が策定・適用される。 目標4：政府、ビジネス及びあらゆるレベルの関係者が持続可能な計画を実施する。
戦略目標B	生物多様性への直接的な圧力を減少させ、持続可能な利用を促進する。 目標5：森林を含む自然生息地の損失速度が少なくとも半減し、劣化・分断が顕著に減少する。 目標6：水産資源が持続的に管理・利用され、過剰漁獲を避け、回復計画・対策が実施される。 目標7：農業・養殖業・林業が行われる地域が持続的に管理される。 目標8：過剰栄養などによる汚染が生態系機能と生物多様性に有害にならない水準まで抑えられる。 目標9：侵略的外来種とその定着経路が特定され、制御・根絶され、定着経路管理対策が講じられる。 目標10：気候変動などに脆弱な生態系への人為的圧力を最小化し、その健全性と機能を維持する。
戦略目標C	生物多様性の状況を改善する。 目標11：陸域・内陸水域の17%、沿岸域・海域の10%が保護地域を通じて保全される。 目標12：絶滅危惧種の絶滅・減少が防止され、保全状況の維持・改善が達成される。 目標13：作物や家畜の遺伝子の多様性が維持され、保護するための戦略が策定・実施される。
戦略目標D	生物多様性及び生態系サービスから得られる恩恵を強化する。 目標14：基本的なサービスを提供する生態系が回復・保全される。 目標15：15%以上の回復を含む生態系の保全・回復を通じ、気候変動の緩和・適応に貢献する。 目標16：A B Sに関する名古屋議定書が国内法制度に従って施行・運用される。
戦略目標E	参加型計画立案、知識管理と能力開発を通じて実施を強化する。 目標17：効果的で参加型の改定生物多様性国家戦略を策定する。 目標18：先住民と地域社会の伝統的知識が尊重され、認識・主流化される。 目標19：生物多様性などに関連する知識・科学的基礎・技術が改善され、共有・適用される。 目標20：新戦略計画の効果的実施のため資金動員が顕著に増加すべきである。

（出所）環境省資料より作成

(2) A B Sに関する名古屋議定書

A B Sに関する名古屋議定書については、提供国側であることが多い途上国と利用国側であることが多い先進国の間で意見の対立が続き、採択は会期終盤まで危ぶまれていたが、主要な論点となっていた「適用範囲」、「利益配分」、「アクセスの改善」及び「利用国の措置」について、以下のとおり意見集約がなされ、採択に至った。なお、同議定書の骨子は、表2のとおりである。

「適用範囲」については、アフリカ諸国などの提供国側が議定書の適用時期を条約発効前までさかのぼるように主張していたが、遡及適用は認めないことになった。「利益配分」については、遺伝資源に加えて派生物（遺伝資源に付随する血液や樹脂、種子、花粉等やそれから生産した成果物等も含む）を含めるよう提供国側は求めていたが、派生物については規定上明示しないことになった。「アクセスの改善」については、利用国側が求めていた非商業目的の研究に利用する場合の簡素化された手続の適用が認められた。また、「利用国の措置」については、遵守を確保するためのチェックポイントを指定することとしたが、指定の方法・場所は各国の裁量にゆだねられており、特定の方法を明示的に規定すべきとの提供国側の主張は退けられた。

表2 A B Sに関する名古屋議定書（骨子）

<p>第1条 目的 遺伝資源の利用から生じた利益を公正かつ衡平に配分することによって、生物多様性の保全と持続可能な利用に貢献する。</p> <p>第2条 用語 「遺伝資源の利用」とは、バイオ・テクノロジーの適用を含む、遺伝資源の遺伝的、生物化学的な構成に係る研究開発の実施を意味する。</p> <p>第3条 範囲 この議定書は、生物多様性条約の範囲の遺伝資源及び遺伝資源に関連する伝統的知識並びにそれらの利用により生じる利益に適用する。</p> <p>第4条 公正かつ衡平な利益配分 遺伝資源及びそれに関連する伝統的知識の利用により生じる利益は、相互合意条件に基づき公正かつ衡平に配分される。各締約国は、このために適切な場合には、立法上、行政上、政策上の措置を実施する。</p> <p>第5条 アクセス アクセスに係る事前同意を求める各締約国は、適切な場合には、A B Sに係る要求の法的確実性、明確性、透明性の確保等のため、立法上、行政上、政策上必要な措置を実施する。</p> <p>第6条 特別の考慮 (a) 非商業目的の研究に係るアクセスへの簡易な措置を含め、研究を振興し促進。 (b) 人、動植物の健康に脅威又は損害を与える現実の又は差し迫った緊急事態に対して適切に配慮。遺伝資源への迅速なアクセス、利益配分の必要性を考慮。</p> <p>第7条の2 利益配分のための地球多国間メカニズム 各締約国は、国境を跨ぐ遺伝資源の場合、事前同意を得ることができない場合に、公正かつ衡平な利益配分を実現するための地球多国間メカニズムの必要性和モダリティを検討する。</p> <p>第12条 A B Sに係る国内法又は規制に関する遵守 各締約国は、自国内で利用される遺伝資源が、他国のA B S国内法・規制で求められるとおり、事前同意に従ってアクセスされ、相互合意条件が締結されていることを促進するために、適当で効果的で均衡のとれた措置を実施する。</p> <p>第13条 遺伝資源の利用に係る監視 各締約国は、適当な場合には、遺伝資源の利用に関する監視のために1つ以上のチェックポイントを指定する。チェックポイントでは、状況に応じて利用者に情報提供を求め、研究、開発、商品化などの各段階での情報収集に関する機能を持つ。</p>
--

(出所) 環境省資料

(3) その他

ア 持続可能な利用

SATOYAMAイニシアティブ⁵の推進などを含む決定が採択され、2010年10月19日に発足した「SATOYAMAイニシアティブ国際パートナーシップ」を同一イニシアティブを推進するためのメカニズムと位置付け、各国・機関等にこれへの参加を呼びかけ、その結果、51の国や機関等が創設に参加した。

イ 資金動員戦略

大幅な資金増を求めて、戦略に具体的な金額目標の明記を求める途上国と、所要資金額を算出するための指標及び算出方法をまず検討すべきであるとするEUを中心とした先進国が最終局面まで対立した。最終的には、「しっかりとした指標ができるなどの条件で、COP 11の際に目標を採択する」と決定された。

ウ 科学的基盤の強化

生物多様性と生態系サービスに関する政府間科学政策プラットフォーム(IPBES)については、第65回国連総会⁶に対し、その早期の設立を検討するよう奨励することが決定された。

エ 国連生物多様性の10年

我が国の提案により、愛知目標の短期目標を達成するための措置を国連システム全体で推進することを目指し、第65回国連総会で「国連生物多様性の10年」を採択するよう勧告することが決定された。

3. 今後の課題

(1) 愛知目標の実効性

「現在の生物多様性の損失速度を2010年までに顕著に減少させる」という2010年目標については、抽象的で明確さに欠け、達成状況の客観的評価手法が欠如していたなどの問題点が指摘されていたが、愛知目標については、一部ではあるが具体的な数値目標を伴う個別目標が設定された。また、空白期間を置くことなく生物多様性の保全に関する次期目標の設定ができたことは、大きな意味があると言えよう。

しかし、愛知目標には法的拘束力はないため、実効性を持つか否かは各国次第というのが実情である。したがって、同目標達成のためにも、各国の取組を促すよう、我が国が率先して国内施策を充実させるなど、先導的役割を果たす必要がある。

我が国は、COP 10終了後にその成果を踏まえて、生物多様性国家戦略2010⁷の見直

5 我が国の里地里山における自然資源の持続的な管理・利用は、世界的にも自然共生社会づくりのための参考となり得ることから、自然資源の持続可能な管理・利用のための共通理念を構築し、世界各地の自然共生社会の実現にいかしていく取組をいう。

6 会期は2010年9月14日から2011年9月13日までの1年間である。

7 我が国は、1993年5月に生物多様性条約を締結し、同条約第6条に基づき、1995年に最初の生物多様性国家戦略を、2002年には新・生物多様性国家戦略を地球環境保全に関する関係閣僚会議において策定し、2007年には第三次生物多様性国家戦略を閣議決定した。さらに、2008年6月に施行された生物多様性基本法第11条に基づく初の法定の国家戦略として、2010年3月に生物多様性国家戦略2010が閣議決定された。

しに着手するとともに、国立公園・国定公園の拡張など、生物多様性の保全施策の拡充を行うこととしているが、「生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こす」としている愛知目標を十分念頭に置いた充実した施策の具体化が求められている。

(2) A B Sに関する名古屋議定書の早期発効

A B Sに関する名古屋議定書は、先進国と途上国の譲歩の末に採択されたため、内容が不明確との批判もある。例えば、規定上明示されなかった派生物に関しては、利益配分の対象にはなり得るが、具体的には個別の契約によって決められる。また、チェックポイントについても、その指定の方法・場所は各国の裁量にゆだねられている。

しかし、A B Sに関する国際的ルールが、法的拘束力を持つ議定書という形で結実したことは大きな成果であり、早期の発効が望まれる。今後、各国で批准の手續と国内の体制整備が進められることになるが、我が国も、遺伝資源の利用国と提供国の双方の立場から不備のない制度の構築を早急に行う必要がある。

(3) 米国への条約締結の働き掛け

米国は、自国の遺伝資源産業への影響を懸念して生物多様性条約を締結していないが、生物多様性の保全には全世界が一丸となって取り組む必要があり、早期の条約締結が望まれる。また、A B Sに関する名古屋議定書についても、遺伝資源の利用大国である米国が参加しないままでは、実効性上問題があると言わざるを得ない。

一方で、C O P 10 では、第 65 回国連総会で「国連生物多様性の 10 年」を採択するよう勧告することが決定されており、これが採択されれば、米国も含む国連全体として生物多様性の保全に取り組むことになる。「国連生物多様性の 10 年」において、生物多様性の保全推進に向けた気運が盛り上がる機をとらえて、米国に対し、生物多様性条約の早期締結に向けた働き掛けを行っていくことが必要であろう。

(4) 生物多様性の主流化

平成 21 年 6 月に内閣府が行った「環境問題に関する世論調査」によると、生物多様性という言葉を知っている人は 36.4 %、その意味まで知っている人は 12.8 % にすぎないという結果であった。

「生物多様性を社会に浸透させる」ことは、生物多様性国家戦略 2010 において基本戦略の 1 つに掲げられており、2011 年度末までにその認知度を 50 % 以上とすることを目標としている。また、愛知目標でも「生物多様性の価値とその保全・持続可能な利用のための行動を認識する」ことが個別目標に掲げられている。

我が国での C O P 10 の開催に当たっては、テレビ、新聞、雑誌など、様々な媒体で「生物多様性の保全はなぜ重要か」、「C O P 10 とはどのような会議か」といった特集が組まれ、A B S に関する名古屋議定書の議論の状況などが連日のように報道された。これによって、生物多様性の認知度が高まったことは間違いなく、我が国にとっては 1 つの成果である。これが一過性のもので終わることなく、「生物多様性の主流化」⁸につながるよ

8 地球規模から身近な市民生活のレベルまでの様々な社会経済活動の中に、生物多様性の保全と持続可能な利用を組み込むこと。「生物多様性を主流化し、損失の根本原因に対処する」ことは、愛知目標の戦略目標の 1 つになっている。

う、生物多様性を意識し、行動につなげていくということを国民運動として推進していくべきであろう。

4．おわりに

生物多様性条約C O P 10 では一定の成果を上げたが、気候変動枠組条約はポスト京都議定書の枠組交渉が難航しており、明暗を分けた双子の条約⁹ という報道もされている。しかし、これは、前年の気候変動枠組条約C O P 15 の結果を踏まえ、コペンハーゲンの失敗を繰り返さないという教訓がいかされたという側面もある。

C O P 10 では、生物多様性の保全などの見返りに、先進国からの資金支援を引き出そうとする途上国の資源外交も繰り広げられた。地球環境問題が政治・経済的色彩を強め、南北問題的様相を呈していることや米国への対応など、両条約に共通した課題も浮かび上がってきている。

また、愛知目標は締約国会議で合意されたものであり、一定の重みはあるが、前述のとおり、法的拘束力のあるものではない。さらに、気候変動の分野では、気候変動に関する政府間パネル（I P C C）¹⁰ が科学的知見の評価などを行っているのに対し、生物多様性の分野では、第 65 回国連総会に対し生物多様性版 I P C C ともいわれる I P B E S の早期の設立を検討するよう奨励することが決定されたところであり、科学的基盤整備の立ち後れは否めない。生物多様性に対する関心度についても、気候変動に対するものほど高いとは言えないなど、生物多様性の保全をめぐる状況は今後も厳しい。

C O P 10 では、こうした課題も浮き彫りにされたが、難航が予想された愛知目標の合意と A B S に関する名古屋議定書の採択が実現したことが、大きな成果であることは間違いない。これらの成果は、各国の譲歩により得られたものであり、議長国としてこれらの取りまとめに当たった我が国の責任は重い。愛知目標や A B S に関する名古屋議定書の実効性を確保するためにも、我が国には、今後も先導的役割を果たすことが期待される。

9 生物多様性条約も気候変動枠組条約も 1992 年 6 月の国連環境開発会議（地球サミット）で署名開放されており、両条約は「双子の条約」とも呼ばれる。

10 各国の研究者が政府の資格で参加し、気候変動問題について議論を行う公式の場として、国連環境計画（U N E P）及び世界気象機関（W M O）の共催により 1988 年 11 月に設置されたもの。気候変動に関する科学的な知見の評価、気候変動の環境的・社会経済的影響の評価、今後の対策の在り方の 3 つの課題について検討している。