

第1回勉強会の報告（事務局まとめ）

＜「生物多様性条約の現在・未来と日本の国家戦略」

講師：磯崎博司（明治学院大学）＞

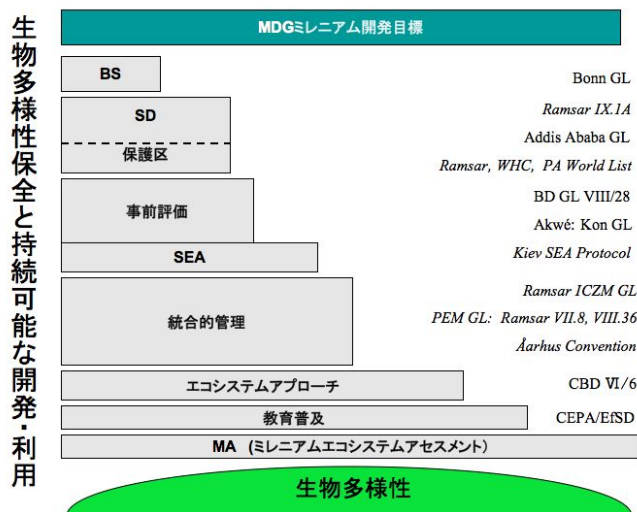
生物多様性条約の位置

生物多様性条約は、国内でいう環境基本法のような、自然環境を中心とした基本条約という性格をもつ。それに対して、ワシントン条約やラムサール条約などは、特別分野を対象として存在している¹。世界遺産条約は、生物多様性条約と同じく包括的な範囲を対象とするが、それが文化環境にまで広がっている点に違いがある。ただ最近では、生物多様性条約も文化的環境について言及するようになってきている。

生物多様性条約は、「自然保全」「生物資源」「農業」「貿易」「知的財産権」「人権」「文化」など、多くの分野に関係する。

生物多様性条約の三つの目的

生物多様性条約の第一条では、三つの目的が定められている。①生物の多様性を保全すること²。②生物多様性の構成要素である生物資源を持続可能に利用すること。③遺伝資源の利用から生じる利益を、公正・衡平に配分すること。「①生物多様性」というのが一番広い概念で、「②生物資源」はその範囲が小さくなる。「③遺伝資源」はさらに狭いが、前の二つが健全に存在していることを前提にしている。



生物多様性保全と持続可能な利用・開発

生物多様性を大前提にして、人間社会が目標とすべき開発目標を達成するという観点から、さまざまな決議を整理すると、左図のようになる。左側は原則や制度で、右側はそれが示された決議である。

まず、そもそも生物多様性について、専門家の間でも共通見解が存在しない

¹ 生物多様性条約は具体的な措置を定める条約ではないので、保全が必要な「ホットスポット」をリストアップして、管理を各国に求めていくということも行っていない。そのようなリスティングは、世界遺産条約やラムサール条約などにゆだねられている。この二つの条約では、リスティングの評価項目の中に生物多様性という項目を含めているので、これらによって、重要な場所はリスティングされているということになる。

² 生物多様性を保全するためには、さまざまな条約や制度の協力が必要である。生物多様性の維持は、当然、生物が均質にならないように配慮することも含む。生物の均質性（Bio-similarity）の原因として、外来生物の影響のほか、遺伝的な改変生物、汚染物質の移動や気候変動の影響がある。この点からすると、WTOのもとにあるSPS（衛生植物検疫に関する協定）や京都議定書などの規定も、生物多様性の保全に対して重要な役割を担っているといえる。

ことをふまえて行われたのが、「MA」（ミレニアム・エコシステム・アセスメント）である。これは、科学的な観点から各地で生じている情報とデータを集め、それをつなぎ合わせて、世界全体の生物多様性に関する情報集をつくり、それに基づいた将来政策を考えてもらうことを目的とした報告書である。我々に理解しやすい言葉で生物多様性を表している基本文書と位置づけられる。MAは、温暖化におけるIPCC（気候変動に関する政府間パネル）をモデルにしているという点も興味深い。

これに基づいて「教育普及」が行われ、次に「エコシステムアプローチ」が必要とされる。これは生態系や生物資源または生物多様性を人間が利用し管理する場合の基本原則である。このエコシステムをベースにした、管理のための手法と原則が「統合的管理」である。この統合的管理とエコシステムアプローチや教育普及をつなぐ条約として、オーストラリア条約がある。これは締約国に対して、「情報公開」「意思決定過程への参加」「司法プロセスへの参加」を、市民に保障することを義務づけた条約である。これらは統合的管理を成立させるための基本になる考え方である。また、統合的管理に関して、ラムサール条約が、ICZM（Integrated Coastal Zone Management、統合的沿岸域管理）と、PEM（Participatory Environmental Management、参加型環境管理）に関するガイドラインを採択している。統合的管理を成立させるには、公衆の監視や評価がないと確保できないからである。

次に、統合的管理をするときの具体的事業や利用行為を考えないといけないが、そこで重視されるのが「事前評価」の制度である。これは、事業や利用行為がはっきりしてから事前評価で、いわゆる環境アセスである。その前段階にあるのが、「SEA」（Strategic Environmental Assessment、戦略的環境評価）と呼ばれるものである。これは事業計画がはっきりする前の、上位の政策や計画の段階で評価をすべきという考え方である。

そのような事前評価を経て初めて具体的な活動が進められるが、そこでの活動は「SD」（持続可能な開発）でなければいけない。そのために、生物多様性に関する特に重要な場所が保護されることが義務づけられる。その上の「BS」はBenefit Sharing（利益配分）である。遺伝資源について持続可能な利用が図られたときに、そこから生じてきた利益を全世界で公正・衡平に配分する、そのための制度をつくるべきということになる。

以上をまとめると、まず生物多様性があり、それを映し出す文書があり、それを広く普及して訓練したり教育したりする必要がある、エコシステムアプローチに沿って統合的な管理がされ、その管理の中で、具体的事業にあたっては事前評価があつて、これらすべてを前提にして初めて持続可能な開発・利用（sustainable development）が成り立つということである。そしてBSというのは持続可能な利用のごく一部で、範囲的にも小さいが、これが全部達成されて初めてMDGの到達に近づくことができるのである。

ここに登場したキーワードの中から、「持続可能性」「統合的管理」「遺伝資源」について、詳しく説明してみたい。

持続可能性とは

「持続可能性」は「継続性」ではない。持続可能かどうかというのは、生態系が人間や人間活動を支持し続けることが可能かどうか、というのが本来の用法である。

持続可能性について言及している条約は数多い。CITES（ワシントン条約）、WHC（世界遺産条約）、ITTA（熱帯木材協定）、ITPGRFA（植物遺伝資源に関する条約）、またSPS、それとその上位の条約としてのGATT（関税と貿易に関する一般協定）など。ILOの169条約は、先住民に対する権利保障で、生物多様性や生物資源などに関する権利についても、または文化的・社会的な権利についてもふれている。アジスアベバ・ガイドラインは、生物資源の利用に関する一番基本的で細かい規定のある原則である。

この「持続可能性」をどう理解するかは、日本のこれからの戦略にとって重要なテーマといえる。

統合的管理について

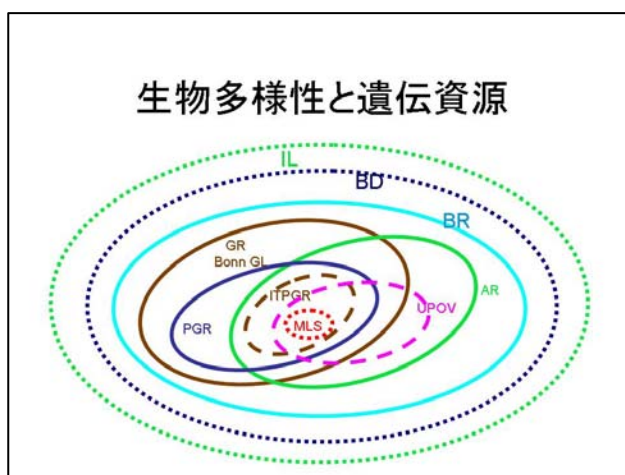
統合的管理は、ラムサール条約の決議が詳しいが、それ以外にも、国連や国際社会でよく使われている。統合的管理の「統合」は、自然・物理的環境と文化社会的環境の統合でもあり、生物・社会・文化の多様性の統合でもある。また行政の縦割りにとらわれない、管理のための組織・手法の統合でもある。これは行政だけでは無理なので、これらについてNGOが広い観点で対応することが求められている。

管理については、三つの指摘がある。Integrated Management、Adaptive Management、Participatory Management。管理にあたってはこの三つが大事だが、Integrated Managementを用いて、他の二つも含めて表される。Adaptive Managementは、決まりきったやり方ではなくて、変化に応じて柔軟なシステムをとっていくということである。

統合的管理については、ラムサール条約が非常に細かな内容の文書を採択している。ここでは、統合の内容として、垂直的、水平的、全体的、機能的、空間的、政策的、科学と管理、行政計画同士、それから時間的（短期・中期・長期）など、いろいろな次元で統合するということが求められている。

生物多様性と遺伝資源

右図は、さまざまな制度や条約を、遺伝資源に焦点を当てて整理したものである（点線は法制度、実線は対象資源である）。一番外側は慣習法も含む一般国際法制度であり、その内側に生物多様性条約がある。そのさらに内側に、生物多様性条約におけるBR（Biological Resources、生物資源）の



範囲がある。そして生物資源の中に、GR (Genetic Resources、遺伝資源) がある。遺伝資源の使い方については、ボンガイドラインが定めをおいている。それから遺伝資源の中に、PGR (Plant Genetic Resources、植物遺伝資源) がある。このうちの一部が、ITPGR (植物遺伝資源条約) の対象となる。ここにさらに、AR (農業上利用されている資源) と、UPOV (ユポフ、植物新品種、種苗登録などの新しい品種登録について、特許権と同じような権利設定をする条約) が絡んでくる。この図の真ん中付近は、生物多様性保全、資源管理、農業利用、知的財産権、貿易規制、先住民権利などが細かく絡みあっていることを示唆している。それらの調整が必要であり、正に、生物多様性条約の最前線の課題となっている。

多様性基本原理

先の原理を別の視点で再整理してみると次のようになる。

- ① 多様性に関する基本原則としては、「衡平性の確保」、エコシステムアプローチに見られるような「生態系の優先」、因果関係がはっきりしている場合に危害や被害を事前防止するという「防止原則」、科学的関係がはっきりしていない場合であっても危害や被害を事前防止するという「予防原則」などが挙げられる。
- ② 基本手続きとして、情報公開、事前評価、モニタリングが必要であり、特に重要な管理権限は地元へ委譲することが大切である。
- ③ 制度整備として、政策・法令を整備することが必要であり、政策法令上の権利義務や手続きを国民が理解できない、またはその使い方が分からない場合には、支援措置を政府がとることが望ましい。