



Title	生物多様性の保全をめぐる国際的動向と日本の取組
Author(s)	黒田, 大三郎
Description	シンポジウム: 北方の文化と環境再生、生物多様性. 基調講演
Citation	年報 公共政策学, 5, 11-19
Issue Date	2011-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/47748
Type	other
File Information	APPS5_004.pdf



■ 基調講演

「生物多様性の保全をめぐる国際的動向と日本の取組」

環境省参与

黒田 大三郎

はじめに：COP 10と国際生物多様性年の 一連の会議・行事

環境省の黒田です。今は自然環境局長を辞めていますが、COP 10の関係で環境省にデスクを置いて手伝っております。今日は「生物多様性の保全をめぐる国際的動向と日本の取組」というテーマでお話をさせていただきます。

この10月に2週間に亘って愛知県名古屋市中で生物多様性条約の第10回締約国会議：COP 10が開催されます。主に局長や次官クラスによる各国代表で会議をしていきますが、最後は3日間閣僚級会合を用意しています。COP 10の直前には、この条約の下にある、遺伝子組み換え生物の規制をする「カルタヘナ議定書」の専門の会合を1週間開催し、合わせると3週間の会議になります。参加するのはオブザーバーを含めてほしい1万人、少なくとも7000人ぐらいにはなるでしょう。ECを入れて193の締約国が参加し、国連の国際機関、NGO、研究者、企業など色々な立場の方々が参加します。日本からは「いのちの共生を、未来へ」“Life in Harmony, into the Future”というスローガンで発信をしており、これが好評です。

それから、2010年は「国際生物多様性年」です。生物多様性というと、難しく、あまり知られていないので、普及・啓発

をしましょうという趣旨です。

2010年は、1月にベルリン、パリでキックオフのイベントがある等、各地で色々なイベントで普及・啓発が図られています。5月には、「国際生物多様性の日」である22日を中心に、植樹をしようというグリーンウェイブに世界各地で参加するなど、色々な行事が行われています。また、毎年9月の後半から国連本部で開催される国連総会の最初にハイレベルの首脳級会合がありますが、今年は生物多様性に焦点を当てて開催されます。そして、10月に名古屋でCOP 10があります。更に12月には、1年間世界各地で各国が色々な取組をした報告会として、世界のクロージングを金沢市でやるスケジュールになっています。ちなみに、2011年は国際森林年で、生物多様性と関わりが深いので、12月の金沢市の会合は生物多様性年のクロージングであると共に、国際森林年のプレキックオフのイベントにもしようと国連と今話を進めているところです。

この2つ—COP 10と生物多様性年—について、マークや標語を作って、連携して広めています。先々週から、JALが10機持っているエコジェットのうち、1機にこのマークを付けて貰っています。日本では、折り紙をモチーフとして色々な生き物をデザインして、真ん中に人間

の親子がいるロゴマークを提案して、次第に知られるようになって来ました。

生物多様性とは

生物多様性とは非常に分かりにくい言葉かもしれません。昨年内閣府と一緒に、環境に対する世論調査で生物多様性の認識度・認知度を調べたら37%、3分の1ぐらいしか知らないのです。

生物多様性条約でも生物多様性の定義があります。「生物の変異性をいう」という定義ですが、聞いても分かりにくいものです。それぞれの地域に特有の自然があって多くの生き物がいるだけでなく、お互いにそういう生き物が繋がり合っているという事が視点として大事だと言うことです。

条約の中では「3つのレベルの多様性を含む」としています。その中心は種がいっぱいいるという「種の多様性」ですが、色々な生態系がある「生態系の多様性」のレベル、そして1つの種でも異なった性質の遺伝子を持つものがあるという「種内遺伝子の多様性」或いは「遺伝的多様性」の3つです。先ほど「お互いに繋がっている」事が視点として重要だと言いましたが、これも意味合いが2つあります。1つは、それぞれの種ごとに繋がっている、相互に作用を及ぼしているという繋がりです。もう一つは、長い地球の生き物の歴史の中で元は1個の細胞だったのが、進化の過程を経て多様な生き物になったという意味で時間軸の中でも繋がっている。その事を頭の中に置きながら、我々は生物多様性を

考えています。

今地球上で175万種ぐらい記録されている生物がありますが、それで全てではない。500万から3000万ぐらいはいるだろう、1億は超える、いや2億いるとも言われています。日本でも、自然環境保全基礎調査等の調査のデータを集計しますと、9万種ぐらいの数はリスティングされており、未記載のものを入れると、30万種ぐらいはいるというのが定説になっています。

生物多様性条約の目的

21世紀に入ってからすぐ、国連が「ミレニアム生態系アセスメント」という大プロジェクトを行って、生物多様性によってもたらされる恵みとは何かを議論しています。それは色々なサービスを提供してくれている大元である。その「生態系サービス」をタイプ分けすると、食糧や木材などを供給するサービス、気候などを調節する調整サービス、山に登って気持ち良いというようなものも含めた文化的なサービス、そして人類が生きるために必要な酸素をもたらしてくれる光合成や土壌を作るという面での基盤サービス、この4つに区分される。それが複雑に絡み合う形で、人間の福利をもたらしている。豊かな生活や健康や安全なども生物多様性・生態系に根ざしている、生物多様性は人類生存の基盤である。こういう整理が今は広く受け入れられています。

生物多様性条約については、ほぼ20年前、ブラジル・リオデジャネイロのリオサミットで、地球温暖化防止条約と同時

期に、各国政府が署名を始めたものです。日本もその時署名をして、その後各国の批准が進み、翌年の年末（12月29日）に条約が発効しました。条約の基本となる目的は、生物多様性の保全と、その持続可能な利用の2つであり、加えてこの条約は、「遺伝資源の利用から生ずる利益の公正で衡平な配分」という目的に特徴があります。名古屋の会議でも重要なポイントになってきます。例えばアフリカ某国のキノコから制癌剤を発明し、よく効くので売れ、開発した会社は儲かった。そこで、そのキノコが無ければその薬は出来なかったのだから、キノコがあった国にも利益を分配すべきである。そうして利益の配分をしようということを目的の1つに掲げています。そういう仕組みは、今でも任意のボン・ガイドラインがあるのですが、それを各国に対して法的拘束力のある仕組みにすべきだという意見があり、これが名古屋での会議の大きな議題です。この議論の前提として、この条約の中で「遺伝資源は、それぞれの国の国家主権に帰属する」と定められています。

生物多様性条約の加盟国

この条約はECを入れて193が加盟し、入っていないのはアメリカと、フランスとスペインの間の小さい国アンドラの2つだけです。アメリカは何故入らないかというと、3つ目の目的が気に入らない。アメリカも以前の民主党政権時代に署名まではしているのですが、共和党が慎重である。今アメリカは政府も議会も民主党優位ですが、条約ですので上院の批准

が必要で、必要な3分の2までの議席を民主党は持っていないので、簡単にはいかないだろうと言われていました。アメリカは、地球温暖化防止条約の下の京都議定書も離脱をして、自分達の国益にプラスかマイナスかで、ハッキリ行動を決めてくるのです。「国連海洋法条約」にはまもなく入るという話ですが、そういう優先順位もあり、COP10までにアメリカがこの条約に入ることは難しい状況です。

2010年目標と生物多様性国家戦略

この条約のキーワードの一つに「2010年目標」があります。2002年のCOP6で、「条約が出来て10年経つが、色々なルールを作る議論ばかりだ。生物多様性がどんどん損なわれているので、それらを保全する、持続可能な利用を進めていくという方向性を出そう」という事で、生物多様性の損なわれ方を減らしていく目標年として2010年が掲げられた。こうしたこともあって、今年が国連の国際生物多様性年になったという事も言えると思います。

それからもう1つのキーワードとして「生物多様性国家戦略」。この条約は“枠組条約”で、方向性を示している部分が多いのですが、締約国に対して実施しなければいけない義務を課している事が2つだけあります。1つは生物多様性に関する戦略を作りなさいという事。もう1つは、重要な生物多様性を特定して、そのモニタリングをなさいという事です。

この国家戦略は、190あまりの加盟国の

中で既に170ぐらいは作っていますが、この分野では日本は優等生であり、定期的に見直しています。見直しをした国は、確かまだ15カ国ぐらいしかないのですけれども、日本は3回作り、ついこの間また改定をしましたので4版目になります。

生物多様性に関するこれまでの取組

自然環境の分野でも、ワシントン条約やラムサール条約など様々な条約があり、こうしたそれぞれの分野の条約は色々な形で機能していますが、生き物と人間との関係について、全体を纏める条約を作ろうという事で出来たのが生物多様性条約で、「アンブレラ条約」という言い方をします。この条約の下に、「バイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書」があります。南米のコロンビアの都市カルタヘナで開かれた COP で採択されたものです。

生物多様性に関しては、21世紀に入って国連本部の呼びかけで、ミレニアム生態系評価が実施されて、世界で1400人ぐらいの専門家が参加をして色々な分析をしました。非常に立派なレポートがまとめられ、各方面に示唆というかショックを与えた。

その中で、陸地面積の4分の1は既に人間のために耕地になっている。それから、海では漁獲対象種は4分の1ぐらいの種で資源が減少し資源崩壊の危機にあると評価され、まとめとして、生態系サービスの役割が非常に低下していて危険である。生物多様性と豊かな暮らしを回復させるためには、政策を替えていかな

ければいけない——という事を力強く言いました。これを受けて、生物多様性条約だけではなく色々な分野で取組が強化されて来た状況にあります。また、生物多様性条約の事務局が、各国から出されたレポートを元に、「生物多様性 現況評価概要 (Global Biodiversity Outlook 2)」を出しましたが、用いた指標のほとんどがマイナスという悪い方に行っていた。そのほか、色々な報告で「生物多様性は悪化傾向が著しい」と指摘されています。温暖化に関する IPCC の第4次報告書でも、「 -1.5°C — 2.5°C の気温上昇が進むと2割~3割ぐらいの動植物の絶滅のリスクが高まる」という指摘があります。あるいは、南米や熱帯アフリカで著しく森林が減少しているという指摘もあります。それから海については、サンゴ礁や大西洋のタラで個体群が崩壊している状況になっております。

日本の生物多様性国家戦略

日本では、生物多様性国家戦略について、第2次戦略に当たる新戦略を作る時に色々と分析をして、3つの危機に直面しているように整理しました。

第1の危機は、人間が生態系を壊していること。乱開発や種を捕り過ぎて、その結果絶滅が生じているという危機です。第2の危機というのは、里山などで、生活域の周辺の自然環境と人間が取ってきたバランスが崩れてきていることです。これは人の働きかけが減っているという事で、中山間地域などで耕作地が放棄されて、そこに鹿やイノシシが暴れまわっ

ている。あるいは、西日本を中心に竹林が凄い勢いで広まってきています。それから第3の危機は、新たなものを人間が持ち込むことによる問題です。外来種や、あるいは化学物質もこういう危機の中に入れてられています。

そして、第3次国家戦略を作る時に、それに加え温暖化による危機も認識をしないとイケない、となりました。

これらの危機については、色々な事例があります。湿原や湿地、干潟が戦後4割消滅したり、森林については、自然林は国土の2割しかないのです。種の絶滅という面で見ると、記載種は9万種いますが、そのうち環境省のレッドリストに3155種が搭載され、相当の率になっています。少ない鳥類でも1割を超えており、両生類など多いものは4割ぐらいが絶滅の危機に直面しています。温暖化に関しては、昆虫などで分布域が北上しているというデータが出ていますが、生活や産業に直接絡むものとしては、農業にも既に影響は出ています。米を作るときに白化現象が酷くなっています。九州では相当の頻度で起き、最近では新潟でも白化が起きて、品質や収量にも影響が出てきている。或いは果樹などでも日焼けや膨れてしまって品質が落ちるという問題が起きています。

そういう状況を踏まえるとともに、2010年に愛知で第10回の締約国会議を開く事を念頭に置いて、2007年の第3次戦略第3次をベースに、会議に先立って3月に国家戦略を見直しました。この見直した戦略は、第4次ではなく「2010」を後ろに付けました。また、国会で与野

党一致の議員立法で生物多様性基本法を作って頂いたので、この法律に基づく法定の国家戦略として策定されました。そして、10月の会議では、世界の生物多様性の、2010年目標の次の目標が採択されるはずなので、今度はそれに基づいて中身を見直して、新たな次の国家戦略を作ることになります。おそらく2012年ぐらいになるとと思いますが、そんな道のりを考えています。

第3次国家戦略というのは、今の国家戦略2010のベースになったものですが、4つの基本戦略を掲げ、生物多様性という言葉或いは考え方を皆に知って貰い、社会の仕組の中に浸透させようとしています。それから、人間と自然の関係を再構築していくということがあります。その際、ポイントとしては、例えば流域単位で、森・里・川・海のつながりを確保していくことで生態系ネットワークを作っていくプロジェクトを中心に置いています。さらに、日本だけではなくて、地球規模で国際協力、或いは途上国の支援も取組んで行こうとしています。そういう3次戦略をベースに、“2010”では、10月の会議を見通して、今までの内容をブラッシュアップして、2050年の長期的目標を設定して取組を充実させたり、「SATOYAMA イニシアティブ」を国際的なイニシアティブとして推進していく、という中身を付け加えています。

生物多様性基本法と地域戦略

生物多様性基本法の中身について少し触れておきます。

基本は、生物多様性条約を国内で実現するための法律であり、条約の目的を実現するために進める施策の方向を整理した。従って基本原則は、保全と利用であり、それに加えて予防的な取組、順応的な取組という視点を採っています。また、100年ぐらいを視野に入れた長期的取組が大事であること、温暖化防止と連携をしていくとされています。この法律を作った意義は、今までは条約に基づいて政府が対応していたが、それだけでなく、地方公共団体も事業者も国民も、それぞれの立場で取り組むという責務を位置付けたことです。そしてより大きいのは、国に戦略の策定を法律上義務付けただけでなく、各地方公共団体に対し、地域戦略を「作るように努力しなければいけない」という努力義務規定を置いた事です。

この地域戦略については、都道府県のレベルでは取組む例は増えてきていますが、まだ政令市までが多く、一般市だと高山市など幾つかの市しか取組んでいません。環境の豊かな北海道で、市町村に広めて頂きたいと思えます。

COP10における論点

最後に、条約のCOP10の話です。

一番大きな議論は、2010年が現在の目標年なので、次の目標を纏めないといけない点です。今の目標は、「生物多様性の損失速度を著しく減少させる」ですが、その後をどうするかという議論です。2番目が、条約の目的の3番目に関する分野であるABS (Access and Benefit Sharing)、「遺伝子資源へのアクセスと利

益配分」です。遺伝資源を使うことをアクセスと表現しているのですが、遺伝資源へのアクセスと、それによって得られた利益の配分について国際的なルールを作ろうというものです。現在もボン・ガイドラインで運用しているのですが、それを守らないケースが多いので、途上国側が法的拘束力のある仕組を作るべきだと強力に主張しています。遺伝資源を利用して、先進国が利益を得た場合、遺伝資源の提供国—途上国が多い訳ですけども—に利益配分するというのを国際約束として決めるという事で、この議論は、もう何年も前に「2010年までに議論を終結させる」という事は合意しているのですが、議定書を作るところまでは合意できていません。議定書を作らないといけないかどうか、非常に難しい議論になっていて、7月のモントリオールで最終の会合が決裂してしまうと出来ないかもしれません。今年の名古屋のCOP10では、日本は、こういう先進国と途上国の意見が正面から激突している分野も、今の議長国として纏めないといけないので、今各国との色々な折衝を始めているところですが、中々難しい点があります。その難しい点というのは、この生物多様性が出来る前に入手した遺伝資源を使った製品開発をした時に得た利益も遡って新たなルールに基づいて利益配分すべきであるとか、そもそも遺伝資源の利用によって得られた開発利益とはどこまでを含むか…つまり遺伝資源のDNAを解析した結果まで遺伝資源に含むべきだというような意見が途上国の一部にあり、この辺りの議論が先進国と対

立しているのです、うまく纏まるかどうか予断を許さないところです。

去年の12月の温暖化の方のCOP15で、世界のほとんどの国が合意しているのに5カ国が反対をして、そのために国際的な合意が出来なかった、という経緯がありました。この生物多様性条約も基本的に物事を決める時には「全会一致」でやるため、ABSの枠組についても、極端な事を言えば1カ国が「絶対反対」と言ったら採択されないのです、どの辺で纏めるかに事について、これから残された時間の中で相当力を入れて調整する必要があります。

この2つの大きな議題以外にも、国立公園や世界遺産などを含めた保護地域をどうするか、気候変動と生物多様性の政策をどうリンクさせていくか、海をどうするか、ビジネス界・企業をどうやって巻き込むか、持続可能な利用をどうやって実現するか、都市或いは自治体と生物多様性の関係をどうするか、保全や持続可能な利用を実現するための資金メカニズムをどうするか、科学の政策との連携基盤を創ろうなど、色々な事を議論し、結論を出さないといけません。頭の痛い議題、非常に野心的な議題も含まれています。

さて、一番大きな議論である「2010年目標」の達成状況の評価ですが、「駄目だった」という結論が5月に出ています。この目標は抽象的でよく分からない、指標の採り方もよく分からないといった面があるので、今度は行動志向的で測定可能な目標を作ろう、という事が既に概ね合意されています。日本はそういう中で

この先のシナリオを提案しています。2020年までに生物多様性が損なわれるスピードを止めるのは難しいけれども、色々な行動に着手して、2050年には今より生物多様性が豊かになるようにしましょう、そして更に100年後には、非常に大きな恩恵を受けられるようにしていきます—こういうシナリオを提案して、各国から受け入れられています。

ポスト2010年目標とSATOYAMAイニシアティブ

5月に10月の会議の作業部会が開かれ、ポスト2010年目標に関しては相当論点が整理されています。

構造としては、ビジョンとミッションという言葉が使われていますが、“ビジョン”とは「長期的目標」、「ミッション」は「2020年までの短期目標」です。このビジョンの中で、生物多様性の世界の将来像として、“「自然と共生する」世界”を目指すという事が明らかにされています。これは日本から提案した事です。これまでの生物多様性、或いは自然環境に関する国際的な取組は、自然豊かなところは人間を追い出してもしっかりと守る、それ以外の所では自然を使っていくと、分けていたのです。それに対して、保全と持続可能な利用のバランスをとっていくことが重要だとして、世界共通のビジョンの中に「自然と共生する」という考え方が盛り込まれました。これは準備会で採択されたので、このまま10月に決まると思います。

その下の“ミッション”ですが、2020

年までの目標については、現実的なオプションにするか野心的なオプションにするかで、今揉めています。現実的なオプションは、2020年までに生物多様性の損失を止めるために色々な行動を採るということを目標にするという事です。これに対し、損失を止めることを2020年までに達成すると掲げるべきだと、EUを中心とした先進国が主張しています。この主張に対してはブラジルが、そうするのなら金が要る、100倍ぐらいの金を確保出来るのかと反論し、この点は10月まで持ち越しという事になります。かなり大きな根深い議論になると思います。その下に5つの戦略目標があり、更に細かい個別目標が20掲げられています。

この他日本からの発信としてSATOYAMA イニシアティブを予定しています。これは、持続可能な利用という分野の中で、「守る所は守るがそれ以外は使えばいい」という事ではなく、保全する所でなくても色々な生き物がいる、つまり重要な生息地なので、人が影響を与えている所もうまくマネジメントをしていく必要があるという主張です。そういう1つのお手本が日本の里山である、こういう考え方を世界に広めていこうということで、専門家会合や各地域会合などで説明をしており、途上国・アフリカ諸国などから物凄く熱烈な支持を受けています。むしろヨーロッパ辺りから、「それを進めるとお金が要求されるのではないか」などの色々な懸念も出ていて、まだ議論は続いているところですけども、こういう例は日本の里山だけではなく世界各地に色々な例があり、インドネシア

やヨーロッパにも、南米・アフリカにもある。そういうものを皆で持ち寄って、色々な所の伝統的な知恵を使って、自然をうまく保全しながら管理をしていく努力を重ねていこうという国際的なイニシアティブを形成して、COP10の時に賛同する国や国際機関を集めて国際パートナーシップを作ろうと計画をしています。

経済界、地方自治体、そして私たちがすべきこと

各国政府、研究者、自然保護団体、NGOなどでは色々な取組みが進んだのですが、まだまだ裾野が広がっていない。それを広げないといけないということが、COP8ぐらいからの議論としてあります。

1つの方向性は、日本で言えば生物多様性基本法でいう“地域戦略”を作る、という形で、地方自治体に、足元で政策を進めて貰うという事です。もう1つは民間の企業・事業者にも、色々な活動に生物多様性を念頭において活動をして貰う事が大事だという点です。これもCOP8以来色々な決議があつて、ドイツが非常に熱心で優等生を育てようという取組をしていますし、日本でも経団連が中心になって、生物多様性宣言を定めて、これに署名して貰う企業を増やそうとしています。今経団連傘下300社が既に署名していますが、環境省もこれを応援して一緒になって進めています。つい先ごろ、経団連と日本商工会議所と経済同友会という我が国の主要経済団体が連合して「こういう事は進めていこう」となり、とりあえず国内で「生物多様性民間参画パ

ートナーシップ」を作って COP10 で立ち上げようという動きになっています。こういう動きに関して、北海道の企業でも既に参加をしてくれる非常に熱心な企業がありますが、大企業だけでなく、農家や八百屋さん、魚屋さんも含めて入って貰いたいと思っており、これから色々な形で広めて展開させていきたいと思えます。事業者の責務は、事業活動が及ぼす影響をキチンと把握し、配慮をした事業を行って、影響の低減、あるいは持続可能な利用を行うことです。使っている原材料が適切なものかどうかを見極めることなども含めてやっていきなさい、というようになっています。

最後は、それでは私達は生物多様性のために何をしたらいいのかという点です。

何をすべきかよく分からない、とよく聞くのですが、この問いに対しては、子どもたちであれば、端的に「自然と遊んで下さい」と答えます。野外に出ましょう、動物園・水族館・植物園・博物館に行く。あるいは生きものに実際に触れてください。知った上で、生き物を守ろう、或いは悪い影響を与えないようにしようと考えて行動を採って欲しいと思っています。更にそういう人々の輪を広げていくために伝えようと、一知ろう・守ろう・伝えよう—この3つをキーワードにして取組んで頂きたいと思っております。

私からの生物多様性条約の動きに関してのお話というのは以上とさせていただきます。有り難うございます。