

第 135 回海洋フォーラム要旨

「国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）準備委員会第 2 回会合について」

講師 長沼 善太郎氏（外務省国際法局海洋法室 条約交渉官）
（サイドイベント報告 笹川平和財団海洋政策研究所）

【長沼交渉官講演要旨】

題 「BBNJ 新協定：準備委員会における議論と今後の展望」

1. 背景（BBNJ に関する関心の高まり）

「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（ラムサール条約）」や「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約）」の採択に見られるように、野生動植物やその生息地の保護や保全に関する関心は 1970 年代に条約として結実したが、これらの条約は「特定の種を、特定の手段で」保全することを目的としていた。その後、国際社会の関心は「生態系全体」の保全へとシフトし、保全の対象及び手段も拡大し、一般化していった。この流れは 1987 年の国連環境計画（UNEP）管理理事会による生物多様性の保全等に関する専門家会合の設置や 1992 年の「生物多様性条約」の採択などに現れている。

また、国家管轄権外区域（Areas Beyond National Jurisdiction：A B N J）における生物多様性の保全及び持続可能な利用に対する関心も高まっていった。1982 年採択の国連海洋法条約（UNCLOS）は生態系の保全の概念を含むものであるが（第 194 条）、生態系の保全のためにとるべき措置の詳細等については規定していない。一方で、1992 年採択の生物多様性条約は、生物多様性の保全及び持続可能な利用のための手段について詳細に定めているものの、同条約が規律する対象は、基本的には、国の管轄下にある活動である。このような中で、科学的な進歩によって深海底の生物資源の開発可能性が現実化したこともあり、国家管轄権外区域の海洋生物多様性（Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction：B B N J）の保全及び持続可能な利用を規律するルールを設けるべきとする議論が高まることとなった。

2. 国連総会決議の採択、準備委員会の設置

上記論点について、国連総会は 2004 年に「BBNJ の保全及び持続可能な利用に関する諸問題を研究するためのアドホック・オープンエンド非公式作業部会」の設置を決議し、続いて 2006 年から 2015 年まで 9 回の会合を開催している。国連総会は、この作業部会の勧告に従って、BBNJ に関する新たな国際文書（以下、本稿では「新協定」という。）を UNCLOS

の下で作成すべきとする決議を 2015 年にコンセンサスで採択した。

この 2015 年の総会決議は、①新協定を作成するにあたってのスケジュールなど手続的事項、②交渉の中で取り扱うべきサブスタンスの要素、の両者について決定している。

①については、新協定のテキスト案の要素を国連総会に勧告するための準備委員会が設置された。この準備委員会は、2016 年及び 2017 年に、それぞれ、少なくとも 2 回（すなわち、少なくとも合計で 4 回）の会合を開催し、2017 年末までに国連総会に勧告を行うこととされている。国連総会は、この勧告に従い、第 72 会期中（2017 年 9 月から 2018 年 9 月）に、新協定案を作成するための政府間会合の開催とその時期を決定することとされている。

②については、交渉では、（1）海洋遺伝資源（利益配分の問題を含む。）、（2）区域型管理ツール等の措置（海洋保護区を含む。）、（3）環境影響評価、（4）能力構築及び海洋技術移転の 4 分野を取り扱うこととされた。開発途上国は、この中でも特に、海洋遺伝資源の問題と能力構築及び海洋技術移転の問題に強い関心を有しているものとみられる。また、新協定の作成においては、既存の関連する法的文書・枠組みや機関を損なうべきでないこととされた。

3. 主要 4 分野を巡る議論

（1）海洋遺伝資源（利益配分の問題を含む。）

海洋遺伝資源に関連する主要な論点としては、ABNJ の海洋遺伝資源に適用すべき法原則（「人類の共同の財産」（Common Heritage of Mankind : CHM）原則の適用の可否。）、利益配分のために実施すべき措置及び（遺伝資源への）アクセス制限の可否などがある。

適用すべき法原則については、開発途上国は、①CHM 原則は既に慣習法化している、②UNCLOS の解釈上、深海底の遺伝資源には CHM 原則が適用されるべきと解するべきである、③いずれにせよ、深海底の遺伝資源が「早い者勝ち」となることは適切ではないため、新協定において深海底の遺伝資源を CHM と定めるべきである、等と主張している。これに対して我が国などの先進国は、UNCLOS の交渉経緯及び規定ぶりに照らせば、CHM 原則が慣習法化していると考えることや、UNCLOS の解釈上、深海底の遺伝資源に CHM 原則が適用されると解することは適当ではないと主張しており、また、鉱物資源と遺伝資源の大きな相違に鑑みれば遺伝資源には「早い者勝ち」となることはないことなどから、新協定において深海底の遺伝資源を CHM とすることはできないと主張している。更に、CHM であるかないかの議論は棚上げし、利益配分などの議論に集中すべきとする意見も出されている。

利益配分の問題は、生物多様性条約の文脈でも議論されてきた。同条約では、生物多様性の保全及びその構成要素の持続可能な利用だけでなく、遺伝資源の利用から生じる利益の配分についてもその目的に盛り込まれているが、これには、同条約への開発途上国の参

加を促し、その生態系の保全及び持続可能な利用のために必要な措置をとることについてのインセンティブを創設するという意味合いがあった。他方において、ABNJにおける遺伝資源を巡る状況は同条約とは大きく異なるものであるため、新協定においてあるべき利益配分とはいかなるものであるのか、どのような利益をどのように配分すべきかなど、多くの問題がまだ検討の段階にある。この点に関し、生物多様性条約の名古屋議定書は利益配分に関する措置を規定しているため、BBNJ 準備委員会においても、新協定の下での利益配分の制度は、名古屋議定書の制度をベースとすべきとする議論が多く見られるが、我が国など幾つかの国は、両文書が前提とする活動環境は大きく異なることなどを指摘し、名古屋議定書における利益配分の制度を参考とすることに極めて慎重な立場をとっている。

、アクセス制限については、利益配分を効果的に実施するためには深海底の遺伝資源へのアクセスには事前の同意を要することとすべきとする国がある一方で、海洋遺伝資源の取得に何らかの制限を設ける場合には人類全体が利益を享受できるような科学技術の発展が阻害されるおそれがあると指摘し、アクセス制限の導入に反対する我が国のような国も存在している。

海洋遺伝資源については、先進国と開発途上国の立場が大きく乖離しているため、今後一層の議論が必要となるものと見られる。

(2) 区域型管理ツール等の措置（海洋保護区を含む。）

海洋保護区（MPA）を含めた区域型管理ツールについては、多くの国が、これらのツールは、適切に運用される場合には、BBNJ の保全及び持続可能な利用のために有益な役割を果たすとの認識を有しており、この点については概ね合意が得られつつある。他方で、MPA の定義、設置のプロセス、規制内容、既存の枠組みとの関係等の論点については、今後更に議論が必要である。

MPA の定義については、多くの国は、MPA とは必ずしもいわゆる” Marine Reserved Area”や”No Take Zone”を指すのではなく、海洋の環境の状況に応じて適切に判断していくべきとの立場である。他方において、”Marine Reserved Area”や”No Take Zone”を設置していくことこそが最も重要であるとする意見も存在している。MPA の定義については、今後、生物多様性条約の下で作成された定義などを参照しつつ、議論が進んでいくものとみられる。

MPA の設置との関連で最も重要な論点は、新協定は、MPA として指定した海域における管理措置の実施について、国際海事機関（IMO）や地域漁業管理機関（RFMOs）などの既存の枠組みに対して指示や命令を与える権限を有するべきなのか（新協定と既存の枠組みは垂直的な関係にあるべきなのか。）、それとも、新協定は、既存の枠組みとの協力や調整を通じて MPA を設置し運用していくべきなのか（新協定と既存の枠組みは水平的な関係にあるべきなのか。）、という点であるものと考えられる。この点については、多くの国は、新協定と他の既存の枠組みは上下の関係にあるべきではなく、両者の協力や調整を通じて

BBNJ の保全及び持続可能な利用を図っていくべきとの立場をとっているものと見られるが、一部の国の中には、既存の枠組みとの協力や調整のみでは新協定の目的を実現することができないとして、新協定は強制的な権限を有するべきと主張する国も存在している。この関連では、交渉参加国が、国際社会において既存の枠組みが実際に果たしている役割について十分に理解した上で議論を深めていくことが必要不可欠であり、この意味で、BBNJ 準備委員会第 2 回会合のマージンで海洋政策研究所より RFMO の取組みを紹介するサイドイベントを開催いただいたことは、地に足をつけた建設的な議論を行っていく上で極めて有益であったものとする。

(3) 環境影響評価

環境影響評価 (EIA) については、EIA の実施に関する基準・閾値をどのように考えるかが大きな論点となっている。この点に関し、UNCLOS 第 206 条は、「いずれの国も、自国の管轄又は管理の下における計画中の活動が実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、当該活動が海洋環境に及ぼす潜在的な影響を実行可能な限り評価するものとし (後略)」と定めているため、一方では、「新協定は UNCLOS の下に作成される文書であるので、新協定においてもこの基準を維持しつつ、UNCLOS 第 206 条を精緻化し、細則を定める内容を定めていくべき」と主張する国が存在する。また、他方では、「UNCLOS 第 206 条の規定はあまりに厳格に過ぎるので、EIA の実施基準・閾値をより緩やかなものとし、より多くの活動について EIA を実施していくべき」と主張する国も存在する。

また、新協定の下で実施される EIA に対して新協定の機関は関与すべきであるか否か、も論点となっている。今後、ABNJ において行われる具体的な活動を踏まえた上で、BBNJ の保全及び持続可能な利用の両者の観点からバランスのとれた制度が構築されることが期待される。

なお、我が国は、国際貢献の観点から、途上国を含め国際社会の全ての国が深海底における EIA を安価に、かつ、高精度に実施し得るようになるための技術開発にも努めており、小型の海底観測システムなどの EIA のための観測システムを実用化している。我が国としては、このような技術開発によっても、新協定の下における EIA に貢献したいと考えている。

(4) 能力構築及び海洋技術移転

能力構築及び海洋技術移転全般をさらに進展させていきたいという強い意欲を有する開発途上国と、能力構築及び海洋技術移転の有用性は十分に認識しつつ、効果的・効率的に活動を実施すべきと考える先進国との間に立場の差が存在する。このため、移転の対象とする技術の範囲を海洋技術全般とするのか、それとも BBNJ の保全及び持続可能な利用に特化した技術とするのか、また、能力構築及び技術移転について類似の活動を行っている

ユネスコ政府間海洋学委員会（UNESCO/IOC）などの既存の枠組みとの重複をどのように回避するのか、などの点が論点となっている。

上記の論点を議論していく上では、交渉参加国が、既存の枠組みにおいてどのような活動が行われているかについて十分な理解を有することが必要である。したがって、BBNJ 準備委員会第 2 回会合のマージンで海洋政策研究所より EIA を題材とした能力構築及び海洋技術移転のケーススタディに関するサイドイベントを開催いただいたことは極めて有意義であったものであり、今後、開発途上国との協力に関する実態を踏まえた上で、具体的な制度設計に関する議論を行っていくことが重要と考えられる。

4. 分野横断的な事項

第 2 回会合から、分野横断的な事項も議題に含まれることとなった。

この分野横断的な事項の下では、新協定の目的（BBNJ の保全及び持続可能な利用に限定すべきか、又は利益配分を含めるべきか。）、新協定の下で設立されるべき機関（締約国会議、科学委員会などの機関を新設すべきか否か。）、新協定への参加要件（UNCLOS 非締約国による参加を認めるべきか否か。）、などについて議論が行われた。

また、どのようにして普遍的な参加を確保すべきかについても議論が行われ、開発途上国側からは、（利益配分や能力構築及び技術移転において）十分なインセンティブが見いだせない場合には、多くの開発途上国が新協定に参加することは難しいとする意見が出され、これを受けて先進国の側より、産業界や科学界にとってディスインセンティブとなる内容の協定が作成される場合には、その国が新協定に参加することは實際上極めて困難であるとする意見も出された。

我が国としては、BBNJ の保全及び持続可能な利用の両者にとってバランスの良い新協定を作成すべく、上記の論点を含め、今後の準備委員会における議論に積極的に参加していく考えである。

【サイドイベント報告】（笹川平和財団海洋政策研究所）

題「国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）準備委員会第 2 回会合について」

1. BBNJ 準備委員会参加の背景

海洋政策研究所は、海洋政策研究財団の時代より国連 ECOSOC における NGO 協議資格 (Special) を有しており、国連の会合にオブザーバーを派遣し、専門的見解を述べることができる。とりわけ今回の BBNJ 準備委員会の議論との関係では、海洋政策研究所が「公海ガバナンス研究会」の研究成果として提言をまとめており、2016 年 3 月に公表した「国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）についての見解」のように今回の準備委員会の議論に資する専門的知見を有していたため、これらを以って海洋の問題に対する国際的議論に貢献すべく、当該準備委員会のもとで行われる会合に参加した。

また当該準備委員会の合間には、政府代表や NGO にサイドイベントの枠が用意されていたため、BBNJ 準備委員会での議論のために中立的な立場から有用な専門的知見を提供するために、国際自然保護連合 (IUCN) との共催で、2つのサイドイベントを開催した。

2. 第2回準備委員会における議論への参加

海洋政策研究所の専門的知見を生かし、能力構築及び海洋技術移転に関する本会合・非公式作業グループにおいて発言を行った。当該発言では、海洋政策研究所が日本財団と共に行ってきた世界海事大学への奨学制度の実績を紹介しつつ、開発途上国・小島嶼国に対する奨学制度は重要であり、かつ卒業後も長期的なフォローアップを行うことが重要であることを強調した。

また BBNJ に関する人材育成のためには、政府、国際機関、NGO、学界、産業界、財団など、多様なステークホルダーの参加が重要であることも指摘した。このためには、ステークホルダーらの参加の受け皿となるプラットフォームの構築が重要であり、その一例として海洋政策研究所が 2014 年の国連小島嶼開発途上国会議 (SIDS2014) において提案し、設立した国際ネットワークである「島と海のネット (Islands and Oceans Net、IO Net)」を紹介し、BBNJ の能力構築の枠組みを考案する上で審議の参考とするよう求めた。

3. サイドイベントの開催

IUCN との共催にて、各国の準備委員会参加者に対して議論に資する専門的知見を提供するため、9月1日に「キャパシティ・ビルディングと技術移転強化に向けて：環境影響評価のケーススタディ」、9月2日に「海洋生物多様性の保全と持続可能な利用のシナジーに向けて：持続可能な漁業管理のケーススタディ」という題で、2つのサイドイベントを開催した。

(1) 「キャパシティ・ビルディングと技術移転強化に向けて：環境影響評価のケーススタディ」(9月1日)

1日目には、BBNJ 準備委員会における4つの主要分野のうち、環境影響評価とキャパシティ・ビルディングと技術移転の2つに関わる事例紹介を行った。

冒頭に、海洋政策研究所所長寺島紘士から、サイドイベントの目的と議題について主催者挨拶があり、BBNJ の保全と持続可能な利用のためには、開発途上国や小島嶼国を含めた各国が、国際文書の十分な実施能力を備えることが肝要であるが、このためには能力構築と海洋技術移転が不可欠であること、本サイドイベントはこの問題を具体的に考えるために開催するものであることを述べた。次に Kristina Gjerde IUCN 上席公海アドバイザーが、IUCN を代表して主催者挨拶を行い、海洋の直面する海洋温暖化、酸性化、貧酸素化などの危機に対してアクションを行う必要があることや、持続可能な開発目標 (SDG) の海洋の問題を扱う GOAL14 を実現するためには、国際協力が必要である旨を語った。

サイドイベントの内容は、以下のメンバーによるプレゼンテーションが行われ、その後質疑応答および討議が行われた。まず白山義久海洋開発研究機構（JAMSTEC）理事が「国家管轄権外区域（ABNJ）における資源の持続可能な利用に必要な新たな技術」と題して、ABNJにおける資源としての底生生物の重要性を指摘すると共に、その調査の難しさ、廉価な調査を可能とする技術開発事例を紹介した。続いて、Robin Warner 豪州海洋資源安全保障センター(ANCORS)教授が「環境影響評価の国際的ニーズと優良事例に関する調査」と題して、環境影響評価（EIA）と戦略的環境影響評価（SEA）に関する国際法の枠組みや、深海鉱物資源開発に伴う EIA の実施、EIA と SEA の違いなどを紹介した。

3 番目に、Sandor Mulsow 国際海底機構（ISA）資源環境モニタリング部長が「ABNJ における EIA の経験と教訓」と題して、最近の深海底資源開発に伴う EIA の研究の進捗と実施状況を示した。その発表の中で、基本的な環境情報の統合などを重点領域としたキャパシティ・ビルディングの必要性や、既存の ISA を最大限活用することを含む今後の取り組みの方向性について紹介した。

最後に、Alison Swaddling 太平洋共同体地質調査資源部環境アドバイザーが「途上国における EIA の実施に伴うキャパシティ・ビルディングと技術移転」と題して、深海底における鉱物資源開発、生物資源探査に対する EIA の必要性和手順が示されるとともに、小島嶼開発途上国における実施の難しさを具体的に紹介した。

まとめとして、Thembile Joyini 南アフリカ国連代表が、途上国におけるキャパシティ・ビルディングと技術移転のニーズと緊急性、国際社会からの支援、協働の必要性を訴えた。

その後も、登壇者からは新たな取り組みの受け皿となる国内制度の確立が有効である、という意見が寄せられた。

（２）「海洋生物多様性の保全と持続可能な利用のシナジーに向けて：持続可能な漁業管理のケーススタディ」（9月2日）

2 日目のサイドイベントでは、国際文書の目的と密接に関連する地域漁業管理機関（RFMO）の事例紹介と説明が行われた。

冒頭において寺島紘士海洋政策研究所長による主催者挨拶が行われ、サイドイベントの主旨説明が行われた。「既存の関連する法的文書及び枠組並びに国際的な地域別・分野別の関連する機関を損なうべきでない」とする 2015 年の国連総会決議を引用し、現実の地域漁業管理機関（RFMO）の活動実態を共有することで、審議のために有用な材料を提供する旨が説明された。

続いて、Kristina Gjerde IUCN 上席公海アドバイザーがプログラムおよび発表者を紹介し、Gjerde 氏の進行にしたがって、プレゼンテーション発表が行われた。

冒頭に Árni M. Mathiesen 国際連合食糧農業機関（FAO）水産養殖局長が「FAO 責任ある漁業のための行動規範、国連公海漁業協定および地域漁業管理機関（RFMO）；ABNJ における海洋生態系と生物多様性の保護について」と題して、国連海洋法条約をはじめとす

る漁業に関わる保全と管理のための様々な国際的な枠組について紹介した。課題として、持続可能な漁業に関する政治的関心の強化、財源の拡充、関連する仕組みの再構築、の3つが挙げられた。

続いて、Stefán Ásmundsson 北東大西洋漁業委員会 (NEAFC) 事務局長が「地域漁業機関--生物多様性と脆弱な海洋生態系 (VMEs) の保護および分野横断的協力と協調における役割」と題して、公海をカバーする地域漁業管理機関の紹介、既存の組織間の協力と協調の必要性について指摘し、そのような取組の一例として、NEAFC とオスパール (OSPAR) 委員会との協力体制について紹介した。

3 番目には、大西洋まぐろ類保存国際委員会 (ICCAT) Driss Meski 事務局長が「生物多様性の保全における ICCAT の役割」と題して、ICCAT の加盟国の拡大 (現在、50 カ国) と組織的課題の克服、違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業対策を含む生物多様性保全の活動について報告した。

パネル討論では、国際生物多様性イニシアチブ (GOBI) コーディネーターの David Johnson 氏がファシリテーターを務めた。冒頭に、デューク大学 Daniel Dunn 研究科学者が、「公海の生態系に対する漁業の影響とその他の配慮事項」と題して、公海での漁業が深海の生物多様性と生態系のレジリエンスを減少させていること、それらの状況を踏まえて生態系の総合的な評価や管理の枠組みが必要であることを指摘した。

次に、PEW 慈善財団世界マグロ保全プログラム Amanda Nickson ディレクターが、「まぐろ類 RFMO と BBNJ: 実績、課題と機会」と題して、近年の RFMO の改善についての前向きな評価とともに、RFMO の課題についても指摘したうえで、RFMO の組織的な義務を拡大することにより、より効果的な保全を可能にすべきとの提案をした。そして、Globelaw/南太平洋地域漁業管理組織 (SPRFMO) オブザーバー Duncan Currie 氏が、南太平洋を例に、現状では同じ海域で複数の RFMO や関連組織が活動しており、調整も難しく、MPA を設置するにしても実質的には極めて困難であることを挙げ、BBNJ に関する新しい枠組み策定の必要性を指摘した。

パネル討論では、パネリストにより RFMO が有する機能の実施を強化すべきこと、RFMO 間の調整が不可欠であることが指摘された。会場との活発な質疑応答も行われ、最後に FAO の Mathiesen 局長が、持続可能な漁業の実現のためには、良い科学に裏打ちされた政治的関心が不可欠であること、および漁業機関が漁業だけを扱うのではなく、他分野の機関 (例えば環境機関) との連絡体制を構築し、協働することの必要性について強調し、議論を締めくくった。

4. まとめ

以上、審議での発言および2つのサイドイベントの開催を通じて、①準備委員会において海洋政策研究所のような NGO、研究機関が専門的知識を共有することが重要であること、②キャンペーン・ビルディングと技術移転はすべてのテーマに関連する重要な論点であり、

長期的なフォローアップが要されること、③既存の枠組みとの調整は重要であり、このための現実に即した正しい知識に基づいて議論が行われるべきこと等の知見が共有された。

【質疑応答】長沼交渉官との間で、以下の質疑が行われた。

(Q1) 生物多様性条約の名古屋議定書では、利益配分を行う国家と配分を受ける国家との関係がバイラテラルでわかりやすい。一方で BBNJ の国際文書ではどのようになっているのか？

(A1) ご指摘のとおり、名古屋議定書はバイラテラルな関係における利益配分を定めたものであり、これに対して新協定の下で利益配分の制度を導入することとなれば、詳細に及ぶマルチのルールを設定することが必要となるが、新協定において金銭的な利益配分の制度を導入することが確定したわけではなく、まだ具体的な制度を議論する段階にはない。制度設計に関する具体的な提案も行われていない。

(Q2) 海洋遺伝資源には、魚種資源が含まれるのか？

(A2) 非常に多くの国は、商品として取引される魚種資源と遺伝資源としての魚種資源を区別する必要があるとの意見であった。第2回会合では、「魚に含まれる遺伝資源のみを特例として扱う必要はないが、商品として取引される魚が利益配分の対象とはならないことは明らかである」と表明した国があり、これが、大多数の国の理解であるものと思われる。ただし、上記の意見が表明された後も、引き続き、「遺伝資源には魚も含めるべきである」と主張していた国もあったので、今後、更に議論を重ねる必要があるものと思われる。

(Q3) 深海底における生物に対する脅威とは、具体的に何が考えられるか？

(A3) EIA の文脈において、ABNJ に影響を与え得る活動として、海底パイプラインや海底ケーブルの敷設に言及する国があった。他方で、海底ケーブルの敷設については、UNEP より、環境への影響は極めて軽微であるとする報告書も出されており、国際ケーブル保護委員会 (International Cable Protection Committee) からは、この点を強調する発言が行われた。

(Q4) 新しい協定が締結されたら、日本国内ではどのようなアクションが行われるのか。たとえば、MPA の担当区域などが割り振られ、管理義務が課せられたりするのか。国内法令の改正は行われるのか。

(A4) 新協定の性格や内容が未定であることから、締結後にどのような義務が生じるのか、法令改正が必要となるのか、などの点について現時点で見通しを得ることは困難な状況にある。

(了)