

国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ） についての見解

目 次

はじめに	1
方針 1：日本が持っている先進的な環境影響評価技術など科学的な知見、中立的な立場を最大限生かして議論すべきである	4
方針 2：既存の関連する法的文書及び枠組み並びに関連する世界的、地域別及び分野別の枠組みを可能な限り尊重すべきである	4
論点 1：BBNJ は生物多様性条約でも UNCLOS 双方でも規律されていない問題であり、新たな総合的枠組みが必要であることを認識する。	5
論点 2：公海及び深海底の生物多様性の保全及び持続可能な利用は、科学的根拠に基づくべきであることを主張する。	5
論点 3：配慮すべき既存の枠組み	5
（地域漁業管理機関・国連食糧農業機関）	6
（国際海底機構）	6
（国際海事機関）	6
（生物多様性条約）	6
論点 4：BBNJ の保全及び持続可能な利用のための実効的な制度設計のありかた	7
論点 5：「法的拘束力のある」国際文書という点	7

平成 28 年 3 月 25 日

第二次 公海のガバナンス研究会

はじめに

昨年6月、国連総会は「国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）の保全と持続可能な利用に関し、国連海洋法条約の下での国際的な法的拘束力のある文書を作成する」と決議した。BBNJとは、各国の領海や排他的経済水域（EEZ）の外にあって各国の主権や管轄権が及ばない海域（ABNJ）、即ち公海及び深海底における生物多様性のことを指す。公海とは沿岸から200海里までの沿岸国の排他的経済水域より先にある海域を言う。国連海洋法条約によれば、公海では「公海の自由」として航行の自由のほか、一定の条件に従って漁獲を行う自由も定められている。生物多様性保護のための生物多様性条約は、基本的に各国の主権や管轄権が及ぶ範囲内での生物多様性を対象とし、公海や深海底の生物多様性はその対象の外に置かれている。

近年、公海での違法・無報告・無規制な（IUU）漁業が横行、乱獲などによって海の生態系に悪影響を及ぼすことへの懸念が強まる一方で、公海や深海底での海洋遺伝資源の開発と利用の機運が高まる中、これまでの国際的な枠組みでは規律されていないBBNJの保全と持続可能な利用を実現するための新たな枠組みが必要だとの声が高まってきた。2012年にリオデジャネイロで開かれた国連持続可能な開発会議（リオ+20）で採択された成果文書「我々が求める未来」の中にも「BBNJの保全と持続可能な利用について、国連海洋法条約の下での新協定の採択を含めて早急に取り組む」と明記され、これが今回の国連総会決議の採択につながった。

決議は、BBNJの保全と持続可能な利用に関して国連海洋法条約の下に法的拘束力ある国際文書を作成することを明記。条文案の要素に関して総会に実体的な勧告を行うための準備委員会を設置して議論を行い、2018年9月までに国連主催の政府間会議の招集及び開始の日を決定するとしている。決議には、海洋遺伝資源、海洋保護区などの海域管理ツール、環境影響評価、人材育成と技術移転などを今後の主要な論点とすることや「既存の関連する法的文書及び枠組み、並びに、国際的、地域別の、および分野別の関連する機関を損なうべきではない」との文言も盛り込まれている。日本も決議の共同提案国に名を連ね、今後の交渉に積極的に関与してゆく姿勢を示している。

「公海のガバナンス研究会」は、リオ+20の成果文書の中に盛り込まれた公海の環境保全と持続可能な利用の道を探ろうと、明治大学国際総合研究所と海洋政策研究財団（現笹川平和財団海洋政策研究所）との共催により2013年に発足した。共同主査を、元外相で明治大学国際総合研究所特任教授川口順子と笹川平和財団海洋政策研究所長寺島紘士が務め、産官学民の専門家が参加し、2014年に政策提言「公海から世界を豊かに～保全と利用のガバナンス～」を発表した。

BBNJに関する国際的議論が始まることになったのを機に、第2次の研究会が昨年6月にスタートし、BBNJに関する日本の課題や交渉の中で日本が主張すべき論点などを議論している。本報告書は、国連決議に基づく第1回の準備会合

が国連本部で3月28日から始まるのに向けて、過去9回にわたる議論を基に、交渉の中でわが国が重視すべき方針と、五つの主要な論点についての議論を整理したものである。報告書はプレリミナリーなもので、研究会は今後も議論を続け、決議が新条約の中に盛り込むべきだとしている四つの重要な論点に関する見解などを適宜、公表してゆくことにしている。

条約交渉は海洋国家日本にとってはもちろん、国際社会にとって極めて重要なものであるが、論点は多様で各国の意見の隔たりも大きく、議論は難航が予想される。本報告書が、実り多い結果を得るための今後の交渉に積極的な貢献をすることを期待したい。

第2次 公海のガバナンス研究会

<メンバー>

寺島 紘士	笹川平和財団 海洋政策研究所長、共同主査
川口 順子	明治大学国際総合研究所 特任教授、共同主査
井田 徹治	共同通信社 編集委員・論説委員
大沼 俊之	国土交通省総合政策局 海洋政策課長
岡本 信行	独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 金属資源技術部 海洋資源技術課長
奥田 直久	環境省自然環境局 野生生物課長
奥脇 直也	明治大学法科大学院 教授
來生 新	放送大学 副学長
清浦 隆	文部科学省 研究開発局海洋地球課長（平成27年12月まで）
林 孝浩	文部科学省 研究開発局海洋地球課長（平成28年1月から）
坂元 茂樹	同志社大学法学部 教授
白山 義久	独立行政法人海洋研究開発機構 理事
谷 浩	経済産業省製造産業局 生物化学産業課生物多様性・生物兵器対策室長
西本 健太郎	東北大学大学院法学研究科 准教授
宮原 正典	独立行政法人水産総合研究センター 理事長
山形 俊男	独立行政法人海洋研究開発機構 アプリケーションラボ所長
山上 範芳	総合海洋政策本部事務局 内閣参事官
吉田 哲朗	笹川平和財団海洋政策研究所 副所長

上記中、政府関係者については、各政府機関の代表としてではなく専門的知見を有する個人の立場で参加したものである。

<オブザーバ>

渡邊 滋	外務省国際法局	海洋室長
長沼 善太郎	外務省国際法局	海洋室条約交渉官
田中 健吾	水産庁資源管理部	漁業調整課首席漁業調整官
水垣 千晶	水産庁国際課	国際専門官
柳谷 牧子	環境省自然環境局	自然環境計画課 サンゴ礁保全専門官

<事務局>

犬塚 勤	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋事業企画部 部長
大西 徳二郎	笹川平和財団海洋政策研究所	研究員
高木 恵	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋事業企画課 課長
古川 恵太	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部長
前川 美湖	笹川平和財団海洋政策研究所	主任研究員
上田 尋一	明治大学国際総合研究所	

方針 1：日本が持っている先進的な環境影響評価技術など科学的な知見、中立的な立場を最大限生かして議論すべきである

日本が培ってきた海洋における科学的調査・解析技術と環境影響評価についての技術的、制度的整備の実績は、持続可能な開発と環境保全をバランスさせるという方向性の議論に不可欠かつ先進的な事例を提供することができる。

「公海の自由」の原則を主張し、自由なアクセスを求める議論に対し、科学的調査や具体的環境影響評価手法の経験を元に、環境保全の必要性を訴え、海域利用についてのバランスの取れた提案をしていくことが期待される。

具体的には、海洋科学調査の実施は海洋環境を攪乱する人間活動としてではなく、公海における管理を実現するために必要不可欠な要素として位置づけられること、また公海における海洋保護区（MPA）が「海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用」のためのツールであると位置づけたうえで、科学的根拠に基づいて適正な管理措置が持続的に実施されるべきものとして制度設計される必要がある。

方針 2：既存の関連する法的文書及び枠組み並びに関連する世界的、地域別及び分野別の機関を損なうべきではない

新条約の策定にあたっての前提条件¹として、既存の枠組みである、UNCLOSを始めとする文書・機関（地域漁業管理機関、国際海底機構、国際海事機関、生物多様性条約など）や慣習国際法において確立された原則や活動などを損なうことは認められない。

例えば、漁業資源については、公海漁業の自由、隣接する排他的経済水域との制度の一貫性、漁業資源（種）毎の特性（回遊や食性などの生態特性、個別の魚種の環境適応性などの生理的特性）の違いなどに配慮する必要がある。既に地域漁業管理機関（RFMO）において様々な検討、合意、規制が行われており、持続可能な漁業の実現のための枠組みが存在する。これを十分に尊重し、既存の国連公海漁業協定、各種 RFMO との関係整理、生物多様性保全の基準と漁業資源保全の基準の調整などを勘案し、既に確立された枠組みを損なわないようにすべきである。

¹ BBNJ に関する法的拘束力ある国際文書の作成について決定した国連総会決議 69/293 はその第 3 項で、「国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用に関して条約（注：国連海洋法条約、以下 UNCLOS）の下での法的拘束力ある国際文書を作成すること」が確認されており、「既存の関連する法的文書及び枠組み、並びに、国際的な、地域別の及び分野別の関連する機関を損なうべきではないこと」とされている

論点 1 : BBNJ は生物多様性条約でも UNCLOS でも規律されていない問題であり、新たな総合的枠組みが必要であることを認識する。

新条約の策定対象となる BBNJ は、ABNJ のうち「深海底及びその下」と「深海底の上部水域」(=公海) の生物多様性 (MGR を含む) の双方に関する問題である。

上部水域の生物多様性を考えた場合には、その海域の連続性、海流などによる移送、生物自体の遊泳による移動などにより、公海と隣接 EEZ における生物多様性 (MGR を含む) の保存措置 (生物多様性条約でカバーされている) との一貫性が必要となることに留意しなければならないが、これらの場を一貫して管理する枠組みはいまだ確立されていない。

また、多様な利用実態と管理手法²の整合を図る必要があり、また科学的な根拠に基づく議論を行う必要がある。

論点 2 : 公海及び深海底の生物多様性の保全及び持続可能な利用は、科学的根拠に基づくべきであることを主張する。

新条約の策定にあたっては、「持続的に利用しながら保全する」という概念を、日本の経験を活かし、適切に準用し、公海の生物多様性の保全及び持続可能な利用の両面に資するものとすべきである。

その際、公海の上部水域と深海底の海底及びその下の特性の違いに配慮する必要があり、また、IUU 漁業³など非持続的漁業や熱水鉱床など海底鉱物資源開発、船舶等による水中騒音等による影響を受けるリスクを持っているため、科学的根拠に基づく現状把握と環境影響評価等が必要であるが、そのための科学的データは必ずしも十分でないので、その科学的知見の充実に努める必要がある。

論点 3 : 配慮すべき既存の枠組み

地域漁業管理機関 (RFMO)、国際海底機構 (ISA)、国際海事機関 (IMO)、国連食糧農業機関 (FAO)、生物多様性条約 (CBD) などを既存の枠組みとして配慮すべきである。

²国際海事機関による PSSA (特別敏感海域)、国連食糧農業機関による VME (脆弱な海洋生態系)、国際海底機構による APEI (環境的に特に重要な海域) などが設定されている。

³ 違法・無報告・無規制漁業

<各機関・枠組みと論点>

(地域漁業管理機関・国連食糧農業機関)

- ・ 既存の枠組みとして、国連公海漁業協定や地域漁業管理機関 (RFMO) が存在。その権限を侵害すべきではない。
 - 日本が関連する主な地域漁業管理機関は全部で 14、国際捕鯨委員会 (IWC) を含めると 15
 - ほぼすべての海域に何らかの漁業管理機関が関与しており、RFMO の数は全部で 56。そのうち、淡水を除くと 43。
- ・ 北極のように新たな枠組みが設置される可能性もある。
- ・ 1995 年に国際連合食糧農業機関 (FAO) で採択された「責任ある漁業に関する行動規範」の第 6 条、「一般原則」において、生物多様性を維持しなければいけないということなどが既に謳われている。

(国際海底機構)

- ・ 「深海底 (国の管轄権の及ぶ区域の境界の外の海底及びその下)」の鉱物資源 (マンガン団塊、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト) の管理は、UNCLOS に基づき、「国際海底機構」が一元的に実施。
- ・ 深海底の探査活動における環境調査や影響評価内容を規定した「環境ガイドライン」は策定済
- ・ 深海底のマンガン団塊における環境保全区域を定めた「環境マネジメント計画」も策定済 (定期的な見直し必要)。

(国際海事機関)

- ・ 国際海事機関の取組みの尊重、航行自由が大原則であり、特に尊重されるべき
- ・ 船舶の航行を中心とした海洋の利用・環境保全のあり方については、国際海事機関が区域型管理ツールによる規制体系を導入済み
- ・ MRA⁴はアクセスの自由と矛盾する。
- ・ IMO2005 年決議に基づく PSSA⁵指定海域と MPA 海域が重なり、かつその規制対象・範囲が重なる場合には IMO の枠組みを優先して考えていくべき

(生物多様性条約)

- ・ CBD 第 1 条の目的で遺伝資源の利用から生ずる利益の公正・衡平な配分を規定。名古屋議定書において、遺伝資源の提供国及び利用国として講ずべき措置を規定。

⁴ Marine Reserve Area

⁵ Particularly Sensitive Sea Area

- ・ 名古屋議定書第 10 条（地球規模の多国間利益配分メカニズム）が 2016 年 12 月に開催される名古屋議定書第 2 回締約国会議（MOP2）で議論される予定。

論点 4：BBNJ の保全及び持続可能な利用のための実効的な制度設計のありかた

新条約の策定にあたっては、その実効性を担保するために、保全及び持続可能な利用を総合的に管理する枠組みのあり方についての議論が不可欠である。

深海底鉱物資源を管理する ISA、漁業資源管理の RFMO など、現在ある枠組みを損なうことのないよう十分配慮の上、実効性のある新たな管理の枠組を検討する必要がある。

総合的な管理を実行可能とするためには、包括的な合意形成の場、科学的根拠を示す場、紛争解決の手続き・制度を整備する必要がある。

新条約の下での取り組みは、不確実性を踏まえた上での科学的な根拠に基づいて行われるべきである。このため、世界各国の科学者が参加して、締約国政府に科学的な根拠を提供し、政策決定の上で重要な問題へのガイダンスを与えるような組織として、新たな「海の IPCC⁶」の設立を提案する。

論点 5：「法的拘束力のある」国際文書という点

新条約には、可能な限り多くの国、特に主要な海洋資源利用国の参加を確保することによって、法的拘束力のある文書の実効性を高めることが不可欠である。

なお、各国が行う対策として、例えば、環境影響評価の徹底、採取された MGR の流通におけるトレーサビリティの確立、漁業資源に対する MSC⁷ 認証のような市場原理を活用したメカニズムや、原産地証明の付与などの可能性についても検討する。

⁶ 類似機関として IPBES も類似機関として IPBES も動き出しており、その中では公海も含めた世界全体の生物多様性・生態系サービスの評価を 2019 年までに行うこととなっている。このため、IPBES との作業の重複を排除しつつ如何なる TOR とするか、実際に「海の IPCC」を具体化する際には慎重な検討が必要である。

⁷ 海洋管理協議会の認証システム