関西自然保護機構会報 18(2)：191－199，1996

生物多様性国家戦略 ── NGOの立場から

「環境・持続社会」研究センター（JACSES） 松 本 幸 花

CBD NATIONAL BIODIVERSITY ACTION PLAN: AN ENVIRONMENT NGO'S POINT OF VIEW

Yukika MATSUMOTO *Japan Center for Sustainable Environment and Society (JACSES).*

はじめに

生物多様性条約は，実施手段の大半を各締約国の自主性に委ね，条約の詳細を議定書や附属書の形で取り決める枠組み条約である。このため，各国の主体的目標設定や，条約の下に締結される議定書や附属書といった補足文書の策定が条約を推進する原動力の役割を果たすことになる。

各締約国の行動は，条約の実施に関する経験の共有を目的とした専門パネルの協議・国別報告書・生物多様性の世界的状況の把握などの形で締約国会議に還元（フィードバック）され，世界規模の「次の行動（next step）」を決定する情報になる。条約を改善・強化するために，この情報の流れに乗り，締約国会議が決定する将来計画の中に，日本のNGOの立場から見た日本国内の実情や要請を反映した提言を折り込むことも可能である。

生物多様性国家戦略は，締約国会議に提出するという形式を整えるための証拠としてではなく，生物多様性の保全という根源的目標を達成するための道具として国民に共有され活用されるべきものであろう。

生物多様性の保全と持続可能な利用－IUCN見解

生物多様性条約は1992年６月の地球サミットの調印式から１年半後，国際条約としては異例の早さで発効した。条約策定に向けた作業は，地球サミットの開催が決まった1988年から行われてきた。条約では，生物多様性の保全，持続可能な利用，遺伝資源に由来する利益の公正な分配の３つを条約の目的として掲げている。

日本国内では地球サミットに向けて条約交渉の後半部分が主に報道されたため，難題であった遺伝資源の協議や，国際的に重要な地域や種を選定する（グローバルリスト）の規定が削除された点が「条約の欠陥」を象徴するものとして印象づけられたようだ。しかし，条約を保全面で適用する道が閉ざされたわけではない（注１）。

条約交渉の初期段階から関わっている世界自然保護連合（IUCN）は，生物多様性条約の保全面の意義を次のように評価している。

「生物多様性条約は生物多様性の保全と持続可能な利用について広範囲に及ぶ義務を規定している。

戦略的計画の面では，国家戦略や計画の策定が義務づけられている。この中で，保全と持続可能な利用を関係する分野横断的な計画・プログラム

・政策ならびに意思決定過程に折り込むことが求められる。（6条，10条）

各種の活動を信頼できる科学的知見に基づくものとするために，各締約国は生物多様性にとって重要な構成要素を特定し，特別な保全対策が必要な，もしくは持続可能な利用にとって最も効果の高いと思われる活動の優先順位を決定する。また，保全と持続可能な利用に悪影響を及ぼす活動の過程や類型を特定し，監視する。（7条）

とりわけ強調されているのは生息地内の保全であり，これには包括的な取り組み目録（アジェンダ）を構成する義務が伴う。このほか，保護区システムの設置・絶滅危惧種の回復・自然環境における個体群維持などの措置が求められる。（8条）

生息地外の保全は，生息地内の措置を補完するものとして求められている。（9条）

持続可能な利用に関する義務は，いくつかの条項に折り込まれており，特に10条がこの目的に充てられている。締約国は保全と持続可能な利用のために生物資源を規制・管理し，持続可能な利用を可能にする手法開発を促進する。

生物多様性の保全における先住民や地域住民の役割は前文で認識されている。生物多様性の保全と構成要素の持続可能な利用にかかわる彼らの知識や慣習を維持する重要性，またこの知識や革新を用いて生じた利益を公正に共有し奨励する必要性も認識されている。（8条(j)，10条(c)）

調査研究と人材育成に関する措置（12条）や大衆の教育と意識化（13条）も必要とされる。また意思決定支援措置（14条(c)～(e)）として，影響評価（14条(a)，(c)）や緊急対応策などの技術も必要とされる。」（L. Glowka, et al., 1994）

世界自然保護連合（IUCN）では，これらの義務について留意すべき点を4つ挙げており，これは条約を活用・強化するために重要な点である。

1. 持続可能な利用は保全から独立した用語として第2条で定義されているが，保全は意図的に定義せず，条約の中では広義あるいは狭義に使い分けられている。この結果，生物多様性の保全に必要な措置が「保全と持続可能な利用」に関する規定に包括的に反映される効果が生じている。

2. 生物多様性そのものだけでなく「生物多様性の構成要素」という名目で個々の生物資源についても義務が規定されている。地球の生物資源の全てがこの用語の対象になる。つまり，条約は生物多様性が失われる兆候ではなく原因に取り組むことで，生物多様性が乏しい地域にとっても，その地域の持続可能な開発のための重要な道具として機能するものとなっている。

3. 保全と持続可能な利用に関する条約の義務は広範囲に及ぶ効力を持つ。猶予措置には多くの批判があるが，先進国と途上国の実施能力の違いを認識する国際慣行による。このため猶予措置によらない代替策は実質的にも法技術的にも義務の内容を弱めるものにしかならない。猶予措置を設ける意図は先進国と途上国の能力差を認めることにある。

4. 世界的優先順位を定めるための国際メカニズムを設ける試みは，途上国77カ国グループ（G77）諸国がこれを先進国による主権侵害の試みと受け取るなど強い抵抗があった。生物多様性の観点から世界的に重要な生態系や種を選定する規定（グローバルリスト）を巡る対立（注2）はこの問題の焦点となり，最終的に「世界的」という言葉が全ての条項から削除された。しかし，国別の行動や優先順位づけに重点が置かれたことは，生物多様性が最もトップダウン式問題解決にそぐわないという観点からは，好ましいことでもある。各締約国が異なる規準に則って保全の優先順位を決めるため，世界的な取り組みの一貫性と目標の協調という条約策定当初の要請が満たされないが，世

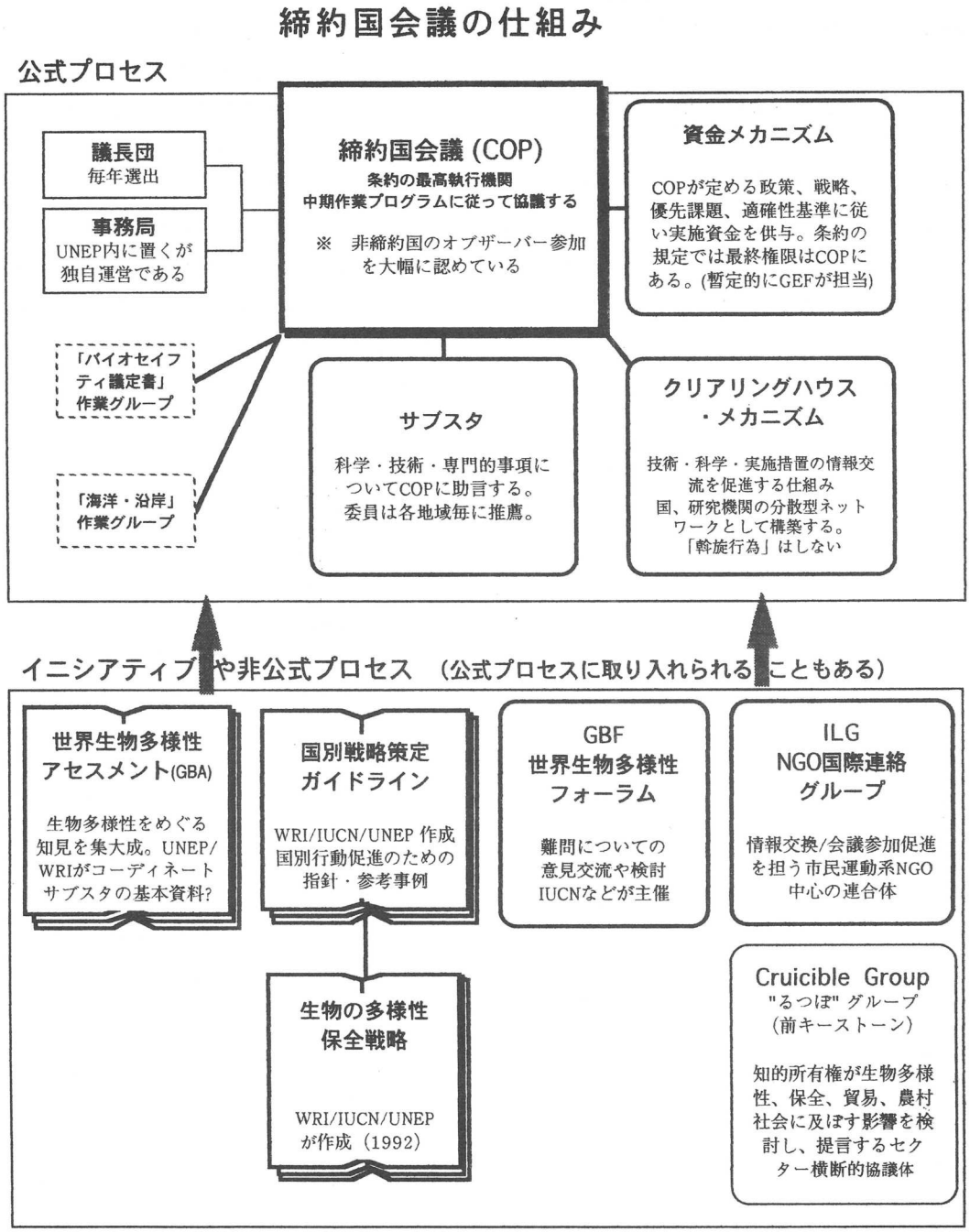


図1 生物多様性条約・締約国会議の仕組み.

条約実施プロセスにインプットする窓口は複数あり，ほとんどのものがオープンエンド形式になっている。（出典：JACSESシリーズNo. 4「生物多様性条約」).

界的に調和のとれた取り組みを推進する上で締約国会議の積極的な役割が重要になる。

生物多様性条約・締約国会議

締約国会議は条約の最高意思決定機関であり，生物多様性の世界規模の政策を巡る政治的意思決定が行われる場である。条約の実施方法や解釈の道筋をつけるものが締約国会議の協議成果を記した「決議」である。

1994年12月に開催された締役国会議の初会合（COP 1）は条約を公式に始動する編成会合であった。途上国の強い意向で生物安全性議定書（バイオセイフティ議定書）の必要性を検討する専門作業部会が設置されたことを除いては，科学／専門／技術面の諮問機関（SBSTTA：サブスタ）・情報交換機構（CHM：クリアリングハウスメカニズム）・資金供与機構の３つの条約補助機関を始動させるなど，組織運営事項や中期作業計画を決めた。

1995年11月ジャカルタで開かれた第２回締約国会議（COP 2）は生物多様性の実質面について協議する初めての実質会合である。討議が本質部分に移ったことを受け，日本からも，グローバル・ガーディアン・トラスト，生物多様性ネットワーク，世界野生生物基金日本委員会（WWF-J），日本水産協会，日本バイオテクノロジー工業協会，森の会＝生物多様性ネットワーク，「環境・持続社会」研究センター（JACSES），スピーシーズ2000（SPECIES・2000）など８団体のNGOが本会議や並行開催される生物多様性技術フェアに参加している。

COP 2で採択された主な決議は，バイオセイフティ議定書を1998年までに策定する合意（注３），初の実質的課題である「海洋と沿岸の生物多様性」を引き続き検討する専門家登録簿（ロスター）の設置，COP 1で重要課題に位置づけられなかった「森林と生物多様性」を扱う合意の成立，国別行動や国別報告書作成要領や提出期限など。

1995年までは始動期間として最低限の予算と人員で活動していた条約事務局だが，予算の大幅増額に伴い，先住民担当（先住民ポスト）１名を含めて事務局人員数を増やすことも決まっている。1996年前半はスタッフ補充や事務局移転に費やされることになるが，後半からは条約を巡る活動が本格化するだろう。別にCOP-２で修正された中期作業計画，COP-２採択決議一覧，関係会合の開催予定を示してある。会合公式資料は膨大な量だが，大半は条約事務局のホームページ＜http：／／www．unep．ch／biodiv．html＞で公開されており，部分的にニフティサーブ自然環境フォーラム（FENV）にも転載されている。

生物多様性条約COP 2採択決議一覧

Ⅱ／1　第１回科学／専門／技術的アドバイスに関する補助機関会合（SBSTTA-１）の報告書について

Ⅱ／2　科学・技術情報の出版と配布について

Ⅱ／3　クリアリングハウス・メカニズム

Ⅱ／4　技術についてアクセス・移転・開発を促進する方法や手段

Ⅱ／5　遺伝子改変生物の安全な移転および取り扱いについての議定書の必要性と内容についての検討

Ⅱ／6　資金源と資金メカニズム

Ⅱ／7　生物多様性条約，第６条および第８条

Ⅱ／8　「危機に直面している生物多様性構成要素と条約の下に採り得る行動」に関する予備討議

Ⅱ／9　森林と生物多様性

Ⅱ／10　海洋／沿岸の生物多様性の保全と持続可能な利用

Ⅱ/11 遺伝資源へのアクセス

Ⅱ/12 知的所有権

Ⅱ/13 他の生物多様性関連条約との協力

Ⅱ/14 関連する諸問題について，生物多様性条約と他の国際条約の協力に関するオープンエンド国際ワークショップの開催

Ⅱ/15 食料と農業のための植物遺伝資源に関するFAO世界システム

Ⅱ/16 食料と農業のための植物遺伝資源の保全と利用に関する国際技術会議に対する声明文

Ⅱ/17 締約国による国別報告の形式と提出周期

Ⅱ/18 締約国会議の中期作業計画（1996～1997）

Ⅱ/19 事務局の設置場所

Ⅱ/20 条約の拠出金と予算

Ⅱ/21 COP 3 の開催期日と場所

Ⅱ/22 条約のための地域および小地域会合の開催

Ⅱ/23 インドネシア政府および国民に対する礼賛

生物多様性条約締約国会議
1996～1997年の検討課題（中期作業計画）

■毎年検討する課題

①実施資金供与，②事務局運営，③サブスタ報告，④各国の条約実施状況報告，⑤情報交換の仕組み，⑥他の関連国際協定との関係

■集中検討する年次議題

（前年の未決事項の討議と次年度の準備も行う）

1996年（COP 3）

①保全と利用の一般措置［6条］と生息域内保全［8条］の実施

②生物多様性の特定／監視／アセス：附属書Ⅰ要素の特定とモニタリング［7条］実施のオプションと，生物多様性条約のアセスに関するサブスタ評価とアセス技術革新の提言

③農業生態系の保全と利用：条約における農業生態系の位置，FAO遺伝子資源の食料農業への利用報告書

④CSD森林パネル［森林原則］との関連

⑤先住民と地域社会の知識・革新・慣行［8(j)条］の実施

⑥遺伝資源へのアクセス［15条］を実施するための国内の法・行政・政策オプション

⑦技術関連事項：技術へのアクセスと移転［16条］

⑧技術・科学協力［18条］に規定される技術移転の促進

⑨経済インセンティブ［11条］実施のための情報と経験を集約する作業の検討

⑩国連環境特別総会に向けた条約実施状況の報告作成

⑪バイオセイフティ議定書作業部会報告

1997年（COP 4）

①中期作業計画の評価と長期作業計画の検討

②生息地内外の保全をつなぐモデルや連携オプション

③条約実施手段：普及啓蒙［13条］，アセスメントおよび影響の最小化［14条］実施情報と経験，危機にある生物多様性

④バイオテクノロジー［19条］に基づく利益共有促進手法の検討と対応策

⑤技術上，科学上の協力

⑥陸生生態系：内陸水系の現状と傾向の把握，保全と持続可能な利用のオプションの検討

＊COP-3で確定したスケジュールによると，SBSTTA-3は1997年9月，次の締約国会議（COP-4）は1998年5月4～15日にスロバキア共和国の首都プラチスラバで開催される。

生物多様性条約COP 3 までの関連会合日程

95.12. 4~9	食料安全保障に対する漁業の持続可能な貢献に関する国際会議
95.12.11~14	UNEP『バイオテクノロジーの安全国際技術ガイドライン』世界専門家協議会
96年初頭	生物多様性の保全のための経済インセンティブに関するOECDワークショップ
96. 2. 6~7	技術ニーズを評価する国際会議
96. 2. 7~8	WTO貿易と環境委員会(CTE):貿易規定を持つ多国間環境協定とWTOの関係
96. 2.	食料と農業のための植物遺伝資源FAO世界システム:ラ米地域会合
96. 3.11~22	IPF 2:CSD森林に関する政府間パネル
96. 3.13~14	WTO-CTE
96. 4.17~18	WTO-CTE:TRIPsと他の協定との関係
96. 4.22~26	植物遺伝資源委員会
96. 5.21~22	WTO-CTE:96.12「WTO閣僚会議」に向けたCTEの2度めの見直し
96. 5.	ラムサール条約締約国会議:海洋/沿岸
96. 5.	生物多様性の経済評価に関するラテン・アメリカ地域会合
96. 6.17~23	植物遺伝資源第4回国際技術会議
96. 7. 1~5	外来種の導入に関する専門家会合
96. 7.22~26	バイオセイフティ専門パネル
96. 7.	南部アフリカ生物多様性フォーラム
96. 9. 2~6	SBSTTA-2
96. 9. 2~13	IPF-3
96.10.13~23	IUCN世界保全評議会
96.11. 4~15	COP-3(ブエノスアイレス)

国家戦略と国別報告書

COP-2の焦点の一つは,各国が作成する国別報告の書式と報告周期を決める作業であった。これは生物多様性条約の実施状況を評価する重要ポイントの一つであり,各国の国家戦略や計画の策定および見直し作業に影響を及ぼすものである。その内容と協議過程を把握し,国内の自然保護活動を実践するNGOや知識人の立場で,意見や提案をインプットする意義も大きい。この年,国家戦略の策定と報告作成方法について発表されたNGO文書は,日本の生物多様性ネットワークおよびドイツNGO生物多様性作業グループがそれぞれに配布した国家戦略に関する意見書と,国別報告に関するNGO共同声明であった。

COP-2における協議の結果,先に開かれたサブスタ会合が提案した枠組み(注4)が承認され,分野毎に情報を蓄積していくことが決まった。まず1997年6月までに生物多様性計画などの国内措置について報告することになった。これらの情報は条約事務局が他の関連情報(NGO情報も含む)と合わせて編纂する。同時に条約の世界的実施状況の評価を行い,締約国会議が採るべき将来行動(next step)も提案される。その後の国別報告の具体的内容や提出期限は97年の締約国会議(COP-4)で決まる。

注目すべきなのは,各国の行動計画策定に当たって世界資源研究所(WRI)/世界自然保護連合(IUCN)/国連環境計画(UNEP)が作成した戦略策定指針を適用することが決議に含められたことである。初回の国別報告の書式もこの指針に提示されたものを用いることになった。この協調作業は各国の経験から学ぶことを容易にするために求められているものであり,各締約国は実施段階に応じて該当部分を参照して報告することになる。

タンザニアなど指針作成に協力しその公式採用

に積極的な国が存在する一方で，この決議案を作成したコンタクトグループ（締約国会議開催中に設けられる小作業部会）では，主権にかかわる政策に特に敏感なブラジルが指針に触れた記載を削除する要請を繰り返したため合意形成は難航した。粘り強く説得して指針採用に持ち込んだのはカナダ政府とオーストラリア政府である。この協議において「この指針は自国の慣習にそぐわない」という強い主張がどの国からも出されなかったことは世界的に共通な取り組みに向けた合意が一つ成立したことを意味する。

1995年８月，日本の国家戦略の策定方法について，多くの環境NGOは，少なくとも１年の時間をかけて戦略を作成することを提案し，性急な策定を中止するように要請した。しかし，策定方法が見直されることはなく，改訂内容さえ公開されないまま最終案が閣議決定となった。その理由は「COP-２に提出するため」という国際的にも国内的にも意味のない時限設定であった。

閣議決定された「戦略」について，生物多様性ネットワークは『改訂された「戦略」も，原案に対して私たちが再三指摘したのと同様，生物の多様性が急速に失われている現状の認識，原因分析が不十分であり，その原因を除去するための目標設定，その目標を達成するための具体的行動計画が欠けています。生物多様性保全にかかわる将来展望が見られません。この点からも，「国家戦略」の名に値しない内容であることに変わりありません。』（生物多様性ネットワーク，1995）と指摘し，同声明の英文は締約国会議で回覧された。

締約国会議会期中，日本の国家戦略の問題点について数カ国の政府やNGOから問い合わせがあった。このことは，不本意ながらも日本の事例が戦略策定指針採用の必要性を裏付ける事例として受け止められたことを物語る。締約国会議の作業日程に沿って，国別報告が討議されるCOP-４に向けてNGO参画の下に国家戦略を策定することもできたことを考えると，残念である。

「生物多様性国家戦略」報告書の作成と構成案

COP-４に向けた報告書提出期限は，1997年６月と定められた。逆算すれば，96年末～97年にかけて政府で報告書原案を作成することが予想される。すでに国家戦略が策定された日本の場合，WRI／世界自然保護連合（IUCN）／UNEPの戦略策定指針に示されているフォーマットは下記のものになる（この指針の邦訳が今年の春には出版されるという朗報もある）。本文にはより詳細な記述があるので，関係各方面がこの指針を検討し，生物多様性の保全にかかわるNGOにとっても合意できる内容の見直しや報告書作成作業が進められることを期待する。

「生物多様性国家戦略」報告書・構成案

1. **要約**：戦略報告書を要約する。この中で，生物多様性の重要性，生物多様性条約への誓約（コミットメント），任務，参加者のリスト，生物的資産と国の能力，目標との格差（ギャップ），戦略的勧告について簡潔に述べる。
2. **序説**：国や地域社会にとって，なぜ，生物多様性が重要なのか解説する。生物多様性条約とその規定に対する国家の誓約（コミットメント）を描写する。戦略の目的を提示し，それが誰に向けられたものなのか描写する。
3. **背景**：戦略報告書を作成する権限と指令を与える法律・政策上の枠組みを描写する。その国の生物多様性に関する作業の進行状況と，それがどのように組織されているかについて説明する。計画と実施には誰が関与するのか。いつ，

どのように関与するのか。対話と交渉のプロセスはどのようなものか。どのような人々（stakeholder）が影響を受け，彼らは生物多様性とその分配と管理にどのような利害関係をもっているか描写する。彼らの参加が，なぜ，このプランの成功と，国の生物的資産が長期的に存続するための鍵を握るのか説明する。

4. **評価**：国の生物的資産や，能力（人材面，制度面，設備面，資金面），現在進行しているプログラムを要約する。生物多様性の喪失を引き起こしている主要因を描写し，分析する。（それらは，なぜ存在するか。どのような影響をもたらすか。利便の提供を受ける母集団(constituency)。その要因が存在することによって必要になる変更。変更を実現するために必要なコスト。）

図表を用い，次の事柄に関する国の現状に言及する：野生生物（植物・動物・微生物・生息地・地形や水辺の地形）。データ管理能力と提供されているサービス。職員の能力・訓練・関連分野の学歴。文化的慣習や規範，組織や団体とその任務と能力，土地保有を含む諸制度。生物資源の主な用途，現在の持続可能性レベル。国の技術開発の現状とその用途。関係している金銭的・非金銭的価値（利益を得る人，コストを負担する人）。国内・国外の財源からの資金の流れ。情報の格差。

5. **目標と目的**：生物多様性について，社会に占める位置・保護・理解・持続可能な利用・便益とコストの公正な配分を含む将来展望（ビジョン）をつくる。生物多様性とその構成要素の保護・評価・利用・利益享受について，国（ナショナル）・地域（ローカル）・国際（インターナショナル）の目標を明示する。

6. **格差（ギャップ）**：今の実情と将来展望（ビジョン）との格差を描写し，その特徴を述べる。まず，以下を要約する：生息地・生態系・種・注目すべき遺伝的特徴や栽培種の現状と傾向，生物多様性の喪失を引き起こしている要因，生物多様性に関係する管理活動・制度・施設・資金メカニズム・技術に携わる人材の能力から見た国の能力。次に，この能力と国の目標と目的として掲げられている願望やビジョンを比較する。格差を列記する。

7. **戦略的勧告**：格差（ギャップ）を埋める見込みの高いものとして実施対象に選ばれた活動・政策・作業を明記する。それらを戦略の目標や目的，生物多様性条約の規定に従って分類する。個々の活動・政策・作業に与えられた優先順位を示す。交渉プロセスに関与した当事者(stakeholder）が選定した事柄のうち特筆に値するものに触れる。

（WRI／IUCN／UNEP. 1995）

注１）知的所有権・遺伝資源へのアクセスと利用・技術移転などは，自然保護の現場とは一見かけはなれているようにみえるが，南北問題や国際貿易など生物多様性を著しく左右する社会的要因と結びついた問題である。これらの課題が条約に組み込まれたことで世界貿易機関（WTO）など他の協定が生物多様性に及ぼす影響を検証する根拠が生じている。

注２）世界規模の優先順位については，先進国の一部からも反論があった。類似した議論は暫定資金メカニズムの優先出資対象の基準を定める討議に部分的に引き継がれ，ICCBD-2 では種数の多い生態系を優先プログラム分野に位置づけることが提案された。これに対するスウェーデンの反論は，このような旧式の取り組み方では種数の乏しい諸国や地域を排除することになるとするものであり，「遺伝資源が乏しくとも豊富であろうとも，全ての国が生物多様性を護

るために特定の行動を起こさねばならない。この条約は生態系を維持するために重要な生物多様性に取り組むものである。このままでは，保護行為は世界の医薬品工業や種子産業を利するだけのものになってしまう」と述べている（TWN, 1995）。

注３）生物安全性（バイオセイフティ）は，組換えDNA技術や細胞融合技術によって創出された形質転換体を解放系利用する環境面のリスクを扱う。生物多様性の本質にかかわる重要な課題であり，形質転換体と生態系との相互作用をより深く理解する研究体制の整備が急務である。条約交渉の当初から「議定書は必要か否か」という点が争われてきたが，今後は「バイオセイフティ議定書」に含まれる内容が協議の焦点になる。議定書を骨抜きにするか否かの協議は主に「バイオセイフティ専門パネル」で検討される。この意味で日本の生物多様性国家戦略のうち，バイオセイフティに関連する部分は，戦略原案で「国内ガイドラインで対応する」とされていたものが，条約会議の動向に応じて対処する国際協調姿勢に一転した部分であり，注目に値する。COP-2では米国が議定書容認に回ったため，議定書不要論を主張し続けたのは日本だけとなり，大いに注目された。

注４）サブスタ会合が提案した国別報告の枠組みには科学的情報も含まれる。世界規模の状況把握に向けて，技術面の世界基準を作成することを米国が繰り返し主張したが，全体の合意は得られていない。UNEPがCOP-2の場で発表した「生物多様性アセスメント」は生物多様性にかかわる科学的知見を網羅したものであり，国別報告書に含める科学情報を検討する際の基本資料となるだろう。「政策立案者のための概要（Summary for Decision Makers）」と題する同アセスメントの簡易版は，環境庁で邦訳・出版を予定している。一方，スウェーデンが呼びかけた生物多様性の基礎研究を担う分類学者の世界的増員に向けた対策は，SBSTTA-2，COP-3で検討される。

引用文献

生物多様性ネットワーク．1995．声明文「官僚の作文としての『生物多様性国家戦略』に対する基本的見解（1995. 10. 31）」

Chee, Y. L. 1994. North Regressing on Bioconvention. ＜conf:twn. info @igc. apc. org＞

Glowka, L., et. al. 1994. *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN Gland and Cambridge. xii＋161pp.

WRI／IUCN／UNEP. 1995. *National Biodiversity Planning: Guidelines Based on Early Experiences Around the World*, World Resources Institute, Washington, D. C. xii＋162pp.