

生物多様性条約COP15について

環境省自然環境局自然環境計画課 生物多様性戦略推進室 室長補佐 浜 一郎

生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）第二部が、2022年12月7～19日にカナダのモントリオールで開催され、30年に向けた生物多様性に関する世界目標「昆明・モントリオール生物多様性枠組」（以下「新枠組」）が採択された。この新枠組は、これまでの世界目標「愛知目標」の後継目標として、今後30年までの生物多様性行政の国際的指針として、非常に重要である。筆者は幸運にも、COP15に交渉担当者として現地入りする機会に恵まれた（本稿は、COP15終了後の帰路の飛行機内で執筆した）。そのため、各用語の具体的日本語訳などや解釈が定着しておらず、本稿が今後公表される時のものとは異なる可能性があるがご容赦いただきたい。まだ記憶が新しいうちに、COP15の背景や新枠組の概要について述べたいと思う。



写真 モントリオールで開かれた COP15 = 環境省撮影

COP15 の背景

生物多様性条約（以下「CBD」）は（1）「生物多様性の保全」（2）「生物多様性の構成要素の持続可能な利用」（3）「遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分」の三つを目的とした条約である。1992年、ブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED）の会議中に署名のため開放され、日本も92年6月13日に署名し、93年12月29日に発効した。現在、世界のほぼすべての国に当たる194カ国と欧州連合（EU）及びパレスチナが締結しているが、米国が未締結であることは留意が必要である。

日本はCBDの各種会合における議論に積極的に参加し、議論の発展に貢献しているとともに、財政面でも多大な支援をしている。とくに、2010年に愛知県名古屋市で開催されたCOP10では議長国をつとめ、運営を一手に引き受けたとともに「名古屋議定書」の採択や、11～20年の生物多様性の国際目標「愛知目標」の採択をとりまとめた成果は、日本として誇るべき貢献である。

COP10後、各締約国は、愛知目標に基づいて生物多様性保全等の施策を推進してきた。しかしながら、19年5月に公開された「IPBESグローバルアセスメント」によれば、生物多様性の恵みがかつてない速度で失われており、適切な対策を講じなければさらに加速することなどが指摘され、この状況を変えるには、政治、社会、経済、技術における横断的な変革（transformative change）が必要とされた。また、20年9月にCBD事務局が公表した地球規模生物多様性概況第5版（GBO5）によれば、残念ながら愛知目標は達成されなかったと評価された。

新枠組の議論は18年11月開催のCOP14から始まった。当初は、中国・昆明で開催されるはずだったCOP15（議長国：中国）における新枠組の決定が20年10月に見込まれていた。しかし、20年初頭からの新型コロナウイルスの世界的流行によりCOP15は延期されてしまい、その後、21年10月11～15日の5日間の日程で「COP15第一部」が開催されたものの、内容は儀式的なものが中心で、新枠組の交渉などの本質的な議事の多くは第一

部から切り離され、さらに先送りになった。この間、新枠組の準備交渉は、オンラインを活用して実施されたが、時差の問題など、オンラインによる国際交渉には限界もあり、進捗は芳しいものではなかった。最終的には、議長国は中国のまま、会場をカナダのモントリオールに移すことにより、22年12月7～19日の日程でようやく「COP15 第二部」の開催にこぎつけ、対面での新枠組の最終交渉が実施されることとなった。

COP15 における新枠組の議論の経過

COP15 第二部での新枠組の文言交渉は、それまでの4年間にわたる各国の議論に基づき COP15 直前に公表された新枠組ドラフト文書をもとに進められた。だが、これまでの議論で先送りにされていた懸案事項が軒並み未合意のまま残っており、これを限られた会期中に処理することが求められた。そのため、COP15 の後半（12月15日以降）には、それまでの事務レベルでの交渉に加え、政治レベル（閣僚級）の交渉の場があらかじめ計画されており、事務レベルでの合意は困難視されていた。

交渉は連日朝から深夜まで実施され、さらに会期後半には、重要分野（新枠組、資源動員、DSI＝後述）に関する閣僚級の意見交換がなされ西村明宏環境大臣が参加するなどしたが、案の定、重要分野を中心に未合意の箇所が多数残ったまま会期終盤を迎えることとなった。

残りの時間を考えると、合意に至るのは困難かと思われたが、COP15 最終日前日の12月18日午前9時半（現地時間）ごろ、新枠組の議長提案素案が示されたことにより局面が変わった。この議長素案の内容は、おおむね、各国の意見の均衡をとるべく、意見が割れている箇所について妥協的な文言が採用されたり、大胆に削除されるなどの工夫がなされたりしていた。議長素案に対してさらに閣僚級の交渉が実施された結果、新枠組の最終決定案（L文書）公表を経て、新枠組「昆明・モントリオール生物多様性枠組」が同19日午前3時過ぎ、採択された。採択された新枠組の内容は、（日本も含め）それぞれの国にとって、主張が認められた部分とそうでない部分が組み合わされた妥協的な内容となっており、政治レベルの議論や議長提案がなければ合意は困難だったものと考えられる。

新枠組の概要

新枠組の内容は、①「2050年ビジョン」②「2030年ミッション」③「2050年にたどり着くべき状態を示す四つの『2050年グローバルゴール（以下ゴール）』」④「2030年までの緊急の行動目標である合計23個の『2030年グローバルターゲット（以下ターゲット）』」⑤「これらの関連規定」から構成されている（図参照）。

このうち④の2030年ターゲットのうち主なものに関する概要や議論の経緯などについて簡単に触れてみたい。23個のターゲットのうちターゲット3は、いわゆる「30by30目標」（サーティ・バイ・サーティ）である。30by30目標とは、30年までに陸域及び海域の少なくとも30%以上を、保護地域（Protected Area）あるいは保護地域以外で生物多様性保全に資する地域（OECM）として保護・保全しようとする世界目標のことである。日本はこの30by30目標を新枠組のターゲットの一つとして盛り込むことを重要

昆明・モントリオール生物多様性枠組の構成	
§A (背景)	IPBES報告書等で示された生物多様性のかつてない速度での劣化への対処の必要性
§B (目的)	緊急かつ革新的な行動により条約の3目的と議定書の実施に貢献。進捗状況測定、多様な主体
§C (考慮事項)	先住民等の権利、様々な価値体系、全政府・全社会的、人権、ジェンダー、リオ宣言、健康 等
§D (SDGsとの関係)	本枠組はSDGsに貢献、またSDGsの達成は本枠組の目標達成のために必要
§E (変化の理論)	世界、地域、国レベルでの緊急的な行動により、生物多様性損失要因へ対処
§F	2050年ビジョン：自然と共生する世界 2030年ミッション：自然を回復軌道に乗せるために生物多様性の損失を止め反転させるための緊急の行動
§G	2050年グローバルゴール ゴールA：保全 ゴールB：持続可能な利用 ゴールC：遺伝資源のABS ゴールD：実施手段（資金等）
§H	2030年グローバルターゲット 1. 生物多様性への脅威を減らす 2. 人々のニーズを満たす 3. 実施・主流化のツールと解決策
	1: 空間計画の設定 2: 自然再生 3: 30by30 4: 種・遺伝子の保全 5: 生物採取の適正化 6: 外来種対策 7: 汚染防止・削減 8: 気候変動対策 9: 野生種の持続可能な利用 10: 農林漁業の持続的管理 11: 自然の調節機能の活用 12: 緑地親水空間の確保 13: 遺伝資源のABS 14: 生物多様性の主流化 15: ビジネスの影響評価・開示 16: 持続可能な消費 17: バイオセーフティ 18: 有害補助金の特定・見直し 19: 資金の動員 20: 能力構築、技術移転 21: 知識へのアクセス強化 22: 女性、若者及び先住民の参画 23: ジェンダー平等の確保
§I (実施支援メカニズム)	条約や議定書の下での支援の重要性。特に、途上国への資金、能力構築、技術移転
§J (責任と透明性)	世界的な進捗確認「グローバルレビュー」の実施、レビューの結果を受けたNBSAP改定等
§K (広報教育啓発)	生物多様性に関する理解向上、コミュニケーション、パートナーシップ、教育、イノベーション

図 新枠組の構成

な交渉ポイントとして位置づけていた。一方、30%の数値目標が厳しすぎるといった途上国を中心とした意見や、30%の数値にこだわるあまり保護の質を犠牲にはしてはならないなどの論点について、COP15 終盤まで未解決事項が山積したままであったが、上述した最終日前日に示された議長提案文書において、要点は残しつつも簡略化されたターゲットの文言が示され、合意につながった。

ターゲット 10 は、持続可能な農林水産業をめざす目標である。本ターゲットは、CBD の三つの目的のうちの 2 番目、「生物多様性の構成要素の持続可能な利用」にとくに関係するもので、条約の精神として、保全だけでなく持続可能な利用にも目を向ける必要があり、重要なターゲットであると考えられる。

ターゲット 13 は、遺伝資源の利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分 (Access and Benefit-Sharing: ABS) に関する目標である。ABS は、生物多様性条約の 3 番目の目的であるが、新枠組におけるターゲット 13 には、遺伝資源から生じる利益の ABS に加え、遺伝資源に係るデジタル配列情報 (DSI) の利益配分に関する記載が盛り込まれたのが注目すべき点である。DSI の多くはすでにデータベースなどを通じて世界的に共有されており、科学や様々な産業分野で広く活用されているものである。利益配分の詳細は、別の作業部会を設置して COP16 に向けて引き続き検討が続くこととなった。

ターゲット 15 は、ビジネスの生物多様性への影響に関する目標である。世界的な生物多様性の損失を食い止めるには、上述の 30by30 目標のような直接的な自然保護手段に加え、企業活動・生産活動に起因する生物多様性への負の影響を減少させ、ポジティブな影響を増加させるなど、社会経済活動に関する対策も必要である。このため、ターゲット 15 には、そのような影響を企業側が情報開示をすることなどの要素が盛り込まれている。

ターゲット 23 は、ジェンダーの平等に関する目標である。女性が平等に生物多様性保全等に参画・貢献できることを目標とするもので、多くの締約国が重要視しているターゲットであり、大きな異論もなく内容がまとまった。ジェンダーの問題は、貧困、人権、平等といった社会構造に深く根ざした横断的な要素であり、生物多様性の損失を止めるために必要な社会変革を実現するには、重要なターゲットであると考えられる。

おわりに

日本が議長国としてとりまとめた愛知目標の時代が終わり、これからは「昆明・モンリオール」新枠組の時代となる。新枠組の枠組期間は2022～2030年とされており、2030年までの国際開発目標であるSDGsの目標期間とも重なる。さらに、気候変動と生物多様性の一体的な対策の必要性がさらに高まっている。今後の生物多様性政策は、他分野の国際・国内施策と密に連携をとりながら、横断的に進めていく必要があり、そのことは新枠組にも明確に記載されている（上述の⑤関連規定内）。

日本としても、従来の“行政の縦割り”の弊害を乗り越え横断的な施策を実施するとともに、役所の壁を超えた官民のさらなる連携による社会変革の実現を何としても達成し、2030年までに生物多様性の世界的損失を食い止めなければならないと考えられる。

なお、本稿は本来、COP15開催直前の11月末が締め切りとなっていたが、筆者が現地入りの準備や、会期中は会合対応に専念せざるを得なかったため、締め切りを大幅に過ぎての原稿提出となってしまった。関係者の皆様には深くお詫びいたします。