

国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ) と国連海洋法条約

本田悠介 (元・国立研究開発法人海洋研究開発機構 (JAMSTEC)

海洋工学センター運航管理部海域調整グループ・事務副主任)

脱稿日：2016年3月31日

2015年6月、国連総会は「国連海洋法条約 (UNCLOS) の下に、国家の管轄権を超える区域の海洋生物多様性 (marine **b**iological diversity of areas **b**eyond **n**ational **j**urisdiction; BBNJ) の保全及び持続可能な利用に関する新しい法的拘束力ある文書 (BBNJ 条約) を作成すること」を決定した ([A/RES/69/292](#))。右決議は、公海や深海底の海洋環境保護及び持続可能な利用を目的とした UNCLOS の「第三の実施協定」を作成することについて全会一致で決定したという意味で、海洋法の歴史上、重要な意義を持つ。しかしながら、その法的論点や問題の実態については未だ不透明なところが多く、議論の全容は捉えにくい。そこで以下では、BBNJ に関する問題背景や交渉経緯を整理した上で、BBNJ 条約における法的論点を解説し、最後に、今後の展望と日本への影響について考察する。

1. 国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ) とは

「国家の管轄権を超える区域 (国家管轄権外区域)」とは文字どおり、いずれの国家も主権や主権的権利を行使できない場所であり、ここでは公海や深海底のことを指す。そのような物理的アクセスが困難な区域の生物多様性の実態については未だ十分に把握されていない。しかしながら、近年の海洋の科学的調査の結果、公海や深海底においても多種多様な生物が生息していることが判明してきている。特に、寒気の激しい極域の海や、暗黒・低温・高圧力の深海底、高温かつ有毒な硫化水素等が吹き出ている海底の熱水噴出孔といった環境に生息する生物は「極限環境生物」と呼ばれ、近年それら特殊な生物 (特に、微生物) の遺伝資源としての産業や医薬品への応用に注目が集まっている。他方で、こうした極限環境に生息する生態系には脆弱性も指摘されている。

2. 問題の所在

なぜ、「BBNJ の保全と持続可能な利用」が近年急速に注目され、新しい条約の必要性が主張されるようになったのか。その主な理由として、以下の2点が挙げられる。

一つは、公海や深海底といった場所にアクセスし、その資源を利用・開発できるのが一部の先進国に限られているという事実背景にある。これに対して、途上国や一部の研究者からは、一部の先進国が何らの規制を受けることなくその海洋資源を利用し利益を独占することは許されないという批判の声がある。

もう一つは、国家管轄権外区域の海洋生物多様性を直接に対象にした法的枠組みが存在しないという法的背景にある。周知のように、(海洋を含む) 生物多様性の保全と持続可能な利用に関しては生物多様性条約 (CBD) があり、また特に遺伝資源の利用に関しては名古屋議定書 (NP) があるが、これらは国家管轄権外区域の生物多様性を適用範囲に含んでい

ない（CBD 第 4 条(b)及び NP 第 3 条）。他方で UNCLOS は、海洋環境保護に関する一般的规定はあるものの（UNCLOS 第 12 部）、条約起草時の国際社会の関心や当時の科学技術の限界から国家管轄権外区域の生物多様性は十分に認識されておらず、「生物多様性」や「遺伝資源」等に言及する条文がない。このことから EU や豪州を中心に、UNCLOS の「法の欠缺」を指摘する声もある。

このように、BBNJ 条約の交渉には、「早い者勝ち」を許容する UNCLOS の「公海自由の原則」に対する途上国の強い不満と、主に一部先進国による海洋環境保護が十分でないことに対する懸念が複雑に絡み合っている。

3. BBNJ 交渉の経緯

「BBNJ の保全と持続可能な利用」に関する問題は、CBD や UNCLOS の発効以降、両フォーラムにおいて散発的に議論されていたが、本格的な議論が展開されるのは 2004 年以降である。

2004 年 11 月、国連総会は UNCLOS に関する問題の中でも特に BBNJ 問題を議論するため「作業部会」（[BBNJ 作業部会](#)）の設置を決定した（[A/RES/59/24](#)）。BBNJ 作業部会は、2006 年 2 月の第 1 回会合から 2015 年 1 月の最終会合までの 10 年間に、計 9 回の会合と 1 回の専門家ワークショップを開催している。この間、2010 年 2 月の第 3 回会合まで主な議論の進展はなかったが、2011 年 6 月の第 4 回会合では交渉パッケージが合意され、また翌 2012 年 6 月に開催された国連の持続可能な開発会議（リオ+20）では、本作業部会での結論を「国連総会の第 69 会期終了（2015 年 9 月）までに」出すことが成果文書（[The Future We Want](#)）で要請されるなど、2011 年以降は急速な議論の展開があった。特に、各国の首脳・閣僚級による合意であるリオ+20 の成果文書は、BBNJ 作業部会における合意形成に大きな影響を与えた。

最終的に BBNJ 作業部会は、UNCLOS の下に新しい法的拘束力ある文書（BBNJ 条約）を作成することを含め、（1）国連の下に「準備委員会」を設置し、2016 年から 2017 年末にかけて BBNJ 条約案の構成要素を検討すること；（2）準備委員会の進捗を踏まえ、第 72 回国連総会（2018 年 9 月）までに、実質的な条約交渉を行うための「政府間会合」の開催の可否及び日程を決定すること；（3）BBNJ 条約のトピックとして、①海洋遺伝資源（利益配分を含む）、②区域型管理ツールのような措置（海洋保護区を含む）、③環境影響評価、④能力開発、⑤海洋技術移転の 5 つをパッケージとして扱うことをコンセンサスで合意し（[A/69/780](#)）、その内容が 2015 年 6 月の総会決議として採択された。

以下 4. では、BBNJ 条約交渉において想定されている主要な法的論点を解説する。

4. BBNJ 条約交渉をめぐる法的論点

(1) 海洋遺伝資源（利益配分を含む）

周知のように、UNCLOS は海洋遺伝資源に言及していないことから、条約交渉においては、まずその資源の定義と法的位置づけが問題となる。すなわち、海洋遺伝資源は魚類等の生物資源と同じく無主物として誰でも自由に利用できるのか、それとも深海底の鉱物資源のように「人類の共同財産（CHM）」として国際管理に服するのか、または別の規制に服するのか、ということである。

現在この点をめぐっては、深海底の鉱物資源と同様に CHM であるとして、その利益配分と国際管理を主張する途上国グループ ([G77+中国](#)) と、CHM であることを否定し、「公海自由の原則」に基づきそのアクセスと利用は自由であるべきと主張する主要海洋先進国、さらに、CHM への言及は避けつつも、海洋遺伝資源の利益配分に肯定的な見解を示す EU 等との間で意見が対立している。

UNCLOS に海洋遺伝資源を想定した条文がない以上、既存の法理をそのまま適用することは難しい。今後の BBNJ 条約交渉においては、既存の法理を海洋遺伝資源の利用実態に合わせて調整するか、第三の法理を採用するか、いずれかの選択を検討する必要がある。

(2) 区域型管理ツール (海洋保護区を含む)

「区域型管理ツール」とは、特定の活動を規制するためにより高い保護措置を講じることが目的とした空間管理や特定の活動規制などの手段のことを指し、「海洋保護区」はその代表的な手段の一つである。海洋保護区は、「漁業禁止区域」や「航行制限海域」と混同されることがあるが、必ずしも特定の活動の禁止を意味するものではない。

区域型管理ツールの中でも、海洋保護区の要素を積極的に支持しているのは EU や豪州、ニュージーランドである。特に EU は、既存のセクター別の対応では国家管轄権外区域の海洋生物多様性保全に十分対応できていないとして、普遍的に対抗可能な海洋保護区の設置を支持する。漁業先進国等は、海洋保護区を全面的に否定はしないものの、漁業規制を目的とした海洋保護区に対しては否定的な立場を取っており、地域的漁業管理機関 ([RFMOs](#)) を通じた調整を支持している。

海洋保護区を含む区域型管理ツールも UNCLOS では言及されていないことから、まずその定義と法的位置づけ、すなわち保護・管理措置の内容 (対象や基準) と執行手段が問題となる。したがって、BBNJ 条約交渉においては、それら措置と UNCLOS 上認められた活動 (航行や海底ケーブルの敷設、漁業、海洋の科学的調査等) との調整が争点となる。

(3) 環境影響評価

他のトピックと異なり、環境影響評価の要素は UNCLOS 第 204 条から 206 条において既に言及のある要素である。しかしながら、国家管轄権外区域の活動に対する環境影響評価についてはその評価の基準や方法が確立しておらず、いずれの活動が対象となるのかも明確ではない。

この点参考となるのは、2011 年 2 月に国際海洋法裁判所 (ITLOS) が示した、「深海底における探査活動を行う個人及び団体を保証する国家の責任及び義務」に関する勧告的意見 ([事案番号 17](#)) である。右勧告的意見では、「環境影響評価を実施する義務は、UNCLOS 上の直接義務であり、慣習国際法上の一般的義務でもある」と示し、国家管轄権外区域における資源と活動に対しても適用されることを確認した。

環境影響評価は手続的義務であることから、今後の BBNJ 条約交渉においては、対象となる活動や基準並びに事前及び事後に求められる措置といった手続きの内容と共に、手続的義務の不遵守の場合の是正措置について検討することが求められよう。

(4) 能力開発及び海洋技術移転

能力開発や海洋技術移転もまた、UNCLOS 第 14 部やその他の関連する条文において、努力義務または一般的な国際協力義務として既に定められている要素である(第 143 条 3 項、144 条、243 条、244 条、第 266 条、第 273 条、第 276 条など)。

これら 2 つの要素は、特に G77+中国が強く要請しているものであるが、「BBNJ の保全と持続可能な利用」に関する能力開発や海洋技術移転が何を意味するのか、それとも BBNJ に限定されないのかを含め、その権利義務の性質や具体的内容については不明確なままとなっている。

この点、これらの要素は普遍的な条約参加を実現するためのインセンティブとしての位置づけが妥当であると考えられるが、特に海洋技術移転に関しては、UNCLOS 第 267 条が言及するように、知的財産権を含む正当な利益の保護に妥当な考慮を払うことが求められる。したがって、今後の交渉では、既存の権利義務関係との調整が争点となる。

なお、各国のポジションや論点については、2016 年 3 月末時点までの資料を参考にしており、今後の交渉により変わりうる点に注意が必要である。

5. 今後の交渉プロセスの展望と日本への影響

BBNJ 条約交渉のための準備委員会第 1 回会合は、2016 年 3 月 28 日から 4 月 8 日にかけて開催されており、今後、2017 年末まで計 4 回、延べ 8 週間の交渉が予定されている。総会決議では、2018 年 9 月の国連総会第 72 会期までに政府間会合の設置の可否を決定することあることから、早ければ、2019 年前半から BBNJ 条約交渉が開始される可能性がある。この点、有識者の中には、これほど複雑な条約を策定するには第三次国連海洋法会議の様に 10 年以上の歳月を要すると考える者もいるが、深海底実施協定や公海漁業実施協定のように事前交渉の期間含め 3~5 年で条約が採択されている前例があることから、早期に条約が採択される可能性もある。

言うまでもなく、海洋の科学的調査や公海漁業含め、公海や深海底の積極的な利用を進める日本にとって、この BBNJ 条約の影響は決して小さなものではない。日本は、国家管轄権外区域の生物多様性の保全と持続可能な利用について具体的な国家実行を提供する数少ない国であることから、今後の条約交渉プロセスにおいて、積極的にイニシアティブを取っていくことが求められよう。