

生物多様性保護と気候変動対策との調和に関する国際法原則

鈴木詩衣菜（聖学院大学）

shi_suzuki@seigakuin-univ.ac.jp

研究概要

本研究は、気候変動対策として近年推進されている諸措置が、政策次第では生物多様性に悪影響を及ぼしうることに着目し、生物多様性レジームと気候変動法レジームとの調和をいかにして実現するか、その法原則を国際環境法の観点から検討を試みるものである。そのために、今回は生物多様性条約および気候変動枠組条約間の位置づけを整理し、それぞれの決定/決議を手掛かりに最新動向を中心に調査した。法的安定性に留意しつつ、条約間が相互に統一した認識かつ同一レベルの対応を確保し、明確化する必要があることを明らかにし、生物多様性の経済的価値の推進だけではなく、維持・管理することが不可欠であることなどを示した。

1. 研究の背景

国内外の環境への関心の高まりとともに、これまでに国際社会は、直面するさまざまな環境問題に対応するために、個別具体的な条約を採択してきた。1992年には、地球温暖化に起因する気候変動に対応するために、「気候変動に関する国際連合枠組条約」（以下、気候変動枠組条約）が採択された。同条約は、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的として掲げている（第2条）。2015年には、同条約のもとにパリ協定が採択され、加盟国に対し、温室効果ガスの濃度を安定化させるために、すべての加盟国に排出削減に取り組むことなど具体的な義務を課した。排出削減に関わる取り組みの手段としては、例えば、温室効果ガスの排出量と吸収量を均衡させ、排出量を「実質ゼロ」にする取り組みであるカーボン・ニュートラルや脱炭素社会の実現に向けて、化石燃料の利用を減らし、温室効果ガスの排出量を実質ゼロに近づける再生可能エネルギーへの移行を推進すること、さらに、海洋施肥（海洋に窒素やリンなどを添加することにより植物プランクトンの増殖を促進させ、海洋中に二酸化炭素を吸収させること）や海底貯蔵（CCS、二酸化炭素を地中に埋め、大気中への放出を減らすこと）によって、地球温暖化を防止（緩和）することが進められている。

しかしながら、こうした温室効果ガスの排出量を削減する取り組みが、他の環境問題の一因になっている。例えば、再生可能エネルギーのひとつである風力発電は、湿地付近に設置されることによって、発電する際の風車が回転する際に湿地を生息域とする渡り鳥の往来や樹林内に生息するコウモリ類に悪影響を及ぼしている。こうしたバードストライクやバットストライクだけではなく、日本においても積極的に推進されている海上風力発電は、そ

の振動による海洋生物への悪影響が懸念されており、気候変動への取り組みが、野生生物の保護、生息地の保全など多方面に生物多様性の保護の実施に影響を及ぼしている。

他方、生物多様性の保全に関しては、1992年に「生物の多様性に関する条約」(以下、CBD)が「生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用、遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分を実現すること」を目的に採択された(第1条)。同条約は気候変動枠組条約の双子条約としても知られており、CBDは、特に森林生態系が、二酸化炭素の吸収源として、気候変動への一助となることが期待されている。野生生物の生息地でもある森林生態系の適切な管理・維持は、生物多様性の損失への対応として不可欠であるが、しかし現状生物多様性の減少、損失に歯止めがかかっていないのが現状である。

2. 研究の目的

近年では、国際環境法分野間での抵触が問題となる場合があり、その調和(harmonization)が急務となっている。他方で、各国の政策は、気候変動対策を中心としており、生物多様性への配慮は決して十分ではない。生物多様性の保護は、地球規模での課題(global issue)でありながら、気温や湿度、地理など、個々の動植物の生息域に応じた保護が必要であるという意味で地域的な課題(local issue)でもある。

本研究は、このような生物多様性の保護に関する国際法に固有の特質に焦点を当て、生物多様性保護と両立する気候変動対策のあり方を、国際法の観点から検討し、あるべき法を国内外に示すための最初の足掛かりとなる基礎的な研究である。具体的には、生物多様性条約および気候変動枠組条約間の位置づけを整理し、各条約の決議を手掛かりに最新動向を把握することを通じて、環境諸条約の調和のための法的課題を検討することを目的とする。

3. 本研究の成果

3-1. 生物多様性

CBDは、それまでの条約のように地域を特定し、個別の生物ごとに限定して対応するのではなく、生物の多様性を包括的にとらえて、それらを保全することを目的に策定された条約である。しかし、森林や海洋、内陸水域生態系などの生物多様性、伝統的知識、侵略的外来種などの問題は、気候変動により直接的な影響を受けることから、CBDは条約採択後ほとんどなくして、生物多様性と気候変動との相互作用に注目し続けてきた。

具体的には、CBDの締約国会議(以下、COP)のもとで採択した決定にみることができる。CBDにおいて、初めて気候変動に言及したのは1996年に採択された「持続可能な開発委員会、生物多様性関連条約、関連する他の国際条約、機関、プロセスとの関係に関するIII/21決定」であった。同決定は、国連砂漠化対処条約(以下、UNCCD)と連携しつつ、特にアフリカに限定し、その対象も深刻な干ばつや砂漠化を経験している国を対象として

いた¹。その後も1998年に採択された「生物多様性条約と持続可能な開発委員会及び生物多様性関連条約、その他の関連する国際協定、機関及びプロセスとの関係に関するIV/15決定」においても、気候変動枠組条約と京都議定書との連携と砂漠化回避の観点から制度構築の支援などが繰り返し要請された²。

生物多様性と気候変動の相互作用の議論が活発化したのは2000年代に入ってからである。2004年に「生物多様性と気候変動に関するVII/15決定」が採択された。その後もIX/16決定、X/33決定、XI/19決定、XII/20決定、XIII/4決定、14/5決定、15/30決定、16/22決定にみられるように、現在（2025年執筆時点）に至るまでに「生物多様性と気候変動」を冠した決定は8度採択されている。これらの決定は、締約国に対し、気候変動への潜在的影響評価に関わる知見の蓄積、相互支援の実施などを求めている³。また、2000年代に入ると、気候変動枠組条約の具体的な決議を示しながら、森林炭素貯留の強化などの森林保全、自然生態系を活かした災害リスク軽減に言及し⁴、さらにより一層の連携のために、これまでのCBDに決定を再確認し、締約国に対して生物多様性と気候変動に関する意見と情報の提出を要請した。

さらにCBDは、気候変動枠組条約との連携強化のために決定を採択するだけでなく、決定内容を促進、支援するかたちで多角的に取り組むことで連携を強化してきた。例えば、2001年には、条約間の協調強化を目的に設立された「CBD、UNFCCC、UNCCDの条約事務局間のジョイント・リエゾン・グループ」(JLG)⁵、2008年には生物多様性に関連する情報を気候変動枠組条約に提供する「生物多様性と気候変動に関するアドホック技術専

¹ CBD(1996), COP Decision III/21 Relationship of the Convention with the Commission on Sustainable Development and biodiversity-related conventions, other international agreements, institutions and processes of relevance, para.4.

² CBD(1998), COP Decision IV/15 The relationship of the Convention on Biological Diversity with the Commission on Sustainable Development and biodiversity-related conventions, other international agreements, institutions and processes of relevance, para.13.

³ CBD(2004), COP Decision VII/15 Biodiversity and Climate Change, para.20.

⁴ 国際社会における際社会における防災や減災への取り組み(Eco-DRR)を検討しているものとして、鈴木詩衣菜「湿地保全と沿岸域の防災—ラムサール条約の転換期—」淡路剛久・寺西俊一・原科幸彦編『環境と公害』第45巻3号、(岩波書店、2016年)16-21頁。同「環境条約における自然災害への対応と法的課題—災害リスク低減の「主流化」に向けて—」上智法学論集第67号4号、(上智大学法学会、2024年)355-377頁。

⁵ 各条約によって義務づけられた範囲内で、情報交換や相乗効果のある活動の機会が設けられた。See, Joint Liaison Group of the Convention on BioDiversity, the United Nations Convention to Combat Desertification, and the United Nations Framework Convention of Climate Change (以下、JLG), Report of JLG, 9th meeting, NewYork, 14 May 2009.

門家グループ」(AHTEG)⁶、2012年には、生物多様性と生態系サービスに関する動向を科学的に評価し、科学と政策のつながりを強化する政府間組織である「生物多様性および生態系サービスに関する政府間科学政策プラットフォーム」(IPBES)が設立された⁷。また同年、気候関連のジオエンジニアリングに関する決議が採択されており⁸、締約国に対し、生物多様性に影響を与える可能性のある気候関連の地球工学活動が行われないことを確保することが求められた。

さらに、2022年には、「愛知目標」の後継として、「昆明・モンテリオール生物多様性枠組に関する15/4決定」(以下、GBF)が採択された⁹。GBFは、2010年に開催されたCOP10で採択された「愛知目標」から引き続き「自然と共生する世界」をビジョンとし、2050年までに達成すべき4つの長期目標を掲げている¹⁰。

「愛知目標」では、生物多様性の損失を抑えるために、2020年までに各国が優先して取り組むべき20の個別目標が策定されていたが¹¹、当該個別目標が達成できなかったことをふまえ、GBFでは、長期目標を達成するために、短期的な行動目標として、2030年までに「生物多様性の回復のために、生物多様性の損失をとめ、反転させるための緊急行動を実行すること」を掲げ¹²、23の行動目標を設定した(いわゆる、「ネイチャーポジティブ」¹³)。

⁶ AHTEGは、IX/16決定12項(b)に基づき、先住民および地域社会、小島嶼途上国の代表を含めて構成されており、同決定の附属書IIIに規定される条件に基づき、UNFCCC/CP.13決定に関係する限り、生物多様性に関する科学的および技術的な助言ができる。See, CBD (2008), Decision IX/16 Biodiversity and climate change, p. 6, para 12.

⁷ IPBESは、科学的評価、能力開発、知見生成、政策立案支援の4つの柱で構成されており、UNFCCCとCBDの齟齬を埋める役割が期待されている。See, IPCC (2014), Future Work of IPCC, Further refined Options Paper resulting from the discussions at the Third meeting of the Task Group on the Future Work of the IPCC (Copenhagen, Denmark, 26 October 2014) IPCC-XL/Doc.13, Add.1, 2014. See also, IPBES (2019), the Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

⁸ 海洋肥沃化に関しては、2012年に採択されたXI/20決定において議論されたが、しかし、その後2016年に採択されたXIII/14決定において生物多様性に影響を与える活動に関わる情報提供の要請に対し、回答した締約国がほとんどなかったことが確認されたため、同決定では改めて締約国に対し、情報提供を呼び掛けている(para.4)。

⁹ CBD (2022), Decision 15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework Annex, CBD/COP/DEC/15/4, 19 December 2022, p. 8

¹⁰ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹¹ 特に個別目標5、7、10、11、14、15は、気候変動と生物多様性と相互関連性が指摘された。See, CBD (2010), Decision X/2 The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets, 29 October 2010.

¹² *supra* note 9, p. 8

¹³ ただし、GBFの原文には、「ネイチャーポジティブ」という文言は明示されていない点は留意

当該行動目標のうち、気候変動との関わりでは、気候変動対策が生物多様性に与える負の影響の最小化と正の影響の促進（目標 8）、気候変動対策としての自然を基盤とした解決策の活用（目標 11）、生物多様性の主流化（目標 14）などが挙げられる¹⁴。

CBD は、GBF の効果的な実施のために、愛知目標の設定時には不足していた目標数値の具体化や国別報告書の提出、さらに能力構築や開発戦略枠組、科学技術協力メカニズムの設定などを通じた枠組の進捗状況を把握するための評価制度を設定した。

以上のように、現在に至るまで CBD の加盟国は、気候変動をひとつの横断的要素としてとらえ、生物多様性の保全を国内外のさまざまなレベルで実施しており、特に CBD は気候変動への対応と生物多様性の保全が、条約レベルで相互に一致させるような機能を果たしているといえる。

3-2. 気候変動

気候変動枠組条約は、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的として掲げており（第 2 条）、その前文においては、温暖化による自然生態系への影響を認識することを明示し、締約国に対し、気候変動およびその影響に対処するために措置の調整を円滑にすることを要請している（第 7 条 c 号）。しかし、気候変動枠組条約を実施するために、国別の温室効果ガスの排出削減目標などを含めた具体的な権利義務を定めた京都議定書でも明示されておらず、生物多様性の保全は、想定されていない。

CBD では 1990 年代後半以降段階的に気候変動との連携が意識されていたが、気候変動枠組条約では、生物多様性の保全について条文に明記されたのは、京都議定書の後継として 2015 年に採択されたパリ協定である。同協定の前文では、「気候変動に対処するための行動をとる際に、全ての生態系（海洋を含む。）の本来のままの状態における保全及び生物の多様性の保全（「母なる地球」として一部の文化によって認められるもの）を確保することの重要性に留意し、並びに「気候の正義」の概念の一部に係る重要性に留意する」（前文）ことが明記され、気候変動と生物多様性の関係性が重要であることが確認された。

さらに、地球温暖化の原因である温室効果ガスの吸収源である森林保全への取り組み（いわゆる REDD+）が条文化され（第 5 条）、京都議定書の時には多くは設定できなかった温室効果ガスの取引であるクレジット制度の円滑化が検討されている。生物多様性の中でも、特に森林生態系に経済的価値を見出した点に意義はあるものの、しかしながら、気候変動枠組条約やパリ協定のもとでは、森林を通じた政策アプローチなどが貧困緩和および生物多様性の便益、生態系の回復力、適応と緩和のつながりを促進するなどの指摘に留まり、そうしたアプローチが具体的な CBD の特定の条文や目標に対応するのことは明示されていないことは留意する必要がある。なお、CBD では、2006 年以降に VIII/30 決定、X/31 決定、

する必要がある。

¹⁴ supra note 9., pp.10-12.

XI/19 決定などにみられるように土地劣化や森林の減少および劣化に由来する排出削減の取り組み (REDD+) に関わる決議が採択されている。

また、気候変動枠組条約では、明示的に生物多様性に言及して決議を採択しているわけではないが、生物多様性に関わる活動として、途上国に焦点を当て、適応策と実践に関わる情報を提供し、支援情報や知識の開発と普及を促進することを目的に 2005 年および 2006 年に採択された「気候変動の影響、脆弱性、適応に関するナイロビ作業計画」が挙げられる。同作業計画において、森林や草原を含む生物多様性への対応が優先すべき分野のひとつに挙げられている¹⁵。こうした点からも気候変動枠組条約では、生物多様性に関して、条約の決議ではなく、現状非公式のイニシアティブなどの対応が中心であり、CBD の決定を生かした連携は十分になされていないといえる。

3-3. 考察

気候変動枠組条約と CBD は、両条約の目的に照らせば、その関連性とその対象は必ずしも補完し合うものではないが、特に 2000 年代に入って以降、採択された決定で繰り返されるなかで相互連携が認識され、強化されてきたことにより、両立しうるものであると考えられる。ただし、両条約においては調整や調和に向けての取り組みの重点の置き方が異なり、また隔たりがある。両条約は同時期に締結されているものの、CBD は、気候変動と生物多様性の関連性を指摘し、条約レベル、技術者レベル、政策レベルなどの多方面から対応している一方で、気候変動枠組条約はガイドラインなどにおいて、気候変動の緩和や適応に関するプロジェクトを多く打ち出しているものの、その中で生物多様性は、数多く関連する環境問題のひとつに過ぎず、優先事項ではない。このことから、国際社会において気候変動問題に関心が偏る状況は、両条約の相互配慮の度合いの違いにもみることができる。

これらをふまえた場合、大きく 2 つの法的課題があると考えられる。第一に、条約の有機的連携の強化である。条約間で相乗効果を得られるような連携が達成されていない現状は、特に気候変動枠組条約側の課題であり、条約の相互支持的な措置や手続きが十分に発展していく余地がある。もっとも、本来生物多様性の要素を想定していない気候変動枠組条約に盛り込むことにより法的安定性を損ねる懸念はあろう。しかし、気候変動と生物多様性との調和や調整はそれぞれの趣旨目的に範囲だけで実施するだけでは不十分であり、近年数多くの環境条約で採択されている条約間の連携や協力強化のためには、条約間の相乗効果を持つような対応が求められており、積極的に受容し、調整することにより根本的な環境問題

¹⁵ UNFCCC, BIODIVERSITY, available at: <https://www4.unfccc.int/sites/NWPStaging/Pages/Biodiversity.aspx>. See, SBSTA48(2018), Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts. See *a/sa*, SBSTA50(2018), Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change.

の解決の一助となると考えられる¹⁶。

第二に、CBD 側の課題としては、GBF のもとに掲げられている 30by30 を実現させるために設定されている「民間の取組等によって生物多様性の保全が図られている区域」（いわゆる、自然共生サイト）のように、条約外における保護地域を確保し、そうした条約上の保護義務が必ずしも掛からない区域が活用され、継続される仕組みも必要である（ただし、こうした対応の強化が、実際に GBF が掲げているような「反転」に効果があるか否かは今後検討の余地がある）。このような仕組みづくりには経済的な価値取引が考えられる。

数ある環境問題の中でも、気候変動への対応が国内外でとりわけ注目されている一因には、その経済的価値が極めて高いことが考えられる。そのため、気候変動の仕組みを応用し、そうしたサイトに生物多様性クレジットを採用し、企業をはじめとする任意の第三者を参入させるような経済的価値の向上とそのため国内政策を実施することにより、GBF の掲げる生物多様性の保全や回復に留まらず、「反転させる」ことができるのではないだろうか。実際に近年では、カーボンクレジットあるいはカーボンオフセットだけではなく、ブルークレジットが着目されているほか、生物多様性クレジットが台頭しており、同クレジットはイギリス、フィンランド、フランスなど一部の欧州諸国ですでに導入が始まっている。環境条約間の調和のためには、こうしたクレジット制度にみられるように、各レジームの波及効果を得られるように取り組み、条約間が相互に統一した認識かつ同一レベルの対応を確保し、明確化する必要がある。このような横断的な取り組みは統合的管理の一助にもなる。

4. 今後の展望

生物多様性と気候変動の調和のためには、環境条約間の相乗効果と波及効果を得られるように進めていく必要があり、今後も条約間のより一層の連携という観点から調和に関わる原則を検討していく必要がある。

そのためには、次の研究の段階として、陸側の生物多様性だけではなく、海側の生物多様性の検討も必要であろう。海洋法条約や国連公海等生物多様性協定などを手掛かりに、海洋環境における気候変動への対応を整理していきたい。また気候変動との関わりでは、海底貯蔵に関する事業者の無過失責任など国際法上整備の必要性も併せて検討し、生物多様性レジームと気候変動法レジームとの調和を実現するための原則を明らかにしていきたい。

¹⁶ 積極的な条約間の調整し、条約間の相乗効果を得た例として、オゾン層保護に関するウィーン条約のもとで採択されたモントリオール議定書のキガリ改正 (XXVIII/2 決定) が挙げられる。同改正では、本来の条約の対象となるオゾン層破壊の物質ではないハイドロフルオロカーボン（代替フロンでありかつ温室効果ガス）を削減対象とすることで、気候変動の対応と調整をはかった。

【謝辞】

本研究の実施にあたっては、「公益信託エスベック地球環境研究・技術基金」から資金面で多大なご支援を賜りました。記して謝意を申し上げます。また、本研究助成の採択におきまして、選考・審査いただきました各審査委員の皆さま、助成に関わる諸手続きのご支援を賜りましたみずほ信託銀行株式会社の関係者の皆さまにも心より御礼を申し上げます。さらに、共同研究者として多くの場面で貴重な示唆をいただきました神戸外国語大学の広見正行先生、ヒアリングに御協力いただきました上智大学の堀口健夫先生、研究会などを通じて、本研究に貴重な御助言をくださいました Queen Mary University の Malgosia Fitzmaurice 教授をはじめとする諸先生方にも深く感謝を申し上げます。

【主な研究成果】

本研究による主な成果は下記のとおりです。

[論文]

鈴木詩衣菜「気候変動への対応と生物多様性の保全の調和に向けた環境条約の連携強化と法的課題—ネイチャーポジティブの実現と生物多様性の主流化に向けて」『環境管理』第60巻第12号（産業環境管理協会、2024）、101頁-106頁。

[口頭発表]

Shiina Suzuki, “Mainstreaming Biodiversity as a Response to Climate Change: Implementation of Environmental Treaties and its Legal Challenges” in Workshop at Centre for Interdisciplinary Studies of Law and Policy at Kyoto University ‘The Rise of Climate State: Comparative Analysis on Climate Policy’, May 16th 2025, Kyoto University, Kyoto, Japan.

Shiina Suzuki, “Mainstreaming and Harmonization of Environmental Treaties for Effective Implementation” in Special Research Workshop with Professor M. Fitzmaurice, June 3rd 2025, Waseda University, Tokyo, Japan.