

生物多様性条約 COP10 の日本開催（2010年）¹

話し手 竹本 和彦 氏 ・ 鳥居 敏男 氏 ・ 星野 一昭 氏

同 席 三村 起一 氏

◆ 生物多様性条約 COP10（第10回締約国会議）の日本開催との関わり

○星野 当時、自然環境局自然環境計画課の課長をしていました。1年ほど前にできた環境省のCOP10準備室長も兼ねていたということです。会議期間中は、大臣の松本（龍）議長をサポートするチームの一員として、議長の回りで議事進行をサポートするという役回りをしながら、ABSに関する名古屋議定書（遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する議定書）や世界目標の合意形成にも関わっていました。会議期間中は、毎日プレス向けの記者会見をやっておりまして、その担当もしていました。

あわせて、COP9以降のビューロー会議に日本を代表する形で外務省とともに会議に参加してCOP10を迎えたということでもあります。

○竹本 COP10の直前までは地球環境審議官という立場で、COP10に向けて様々な国際会議での閣僚レベルのコミュニケーションにおいてお手伝いさせていただきました。

会議期間中は、（環境省参与として）皆さんと一緒に松本議長を支える立場でした。

○鳥居 当時、生物多様性地球戦略企画室長であり、そこへ着任したのが、前の年の夏だったと記憶しています。そこからいろいろな準備、特に日本で開催をするわけですし、ポスト2010年目標——次の目標——を作るわけですから、日本はこういうことを考えていますよという、日本からいろいろ提案をしようということで、いろいろな研究者、そして、産業界とか、NGOとか、自治体とか、様々なステークホルダーから意見を聞きながら、もちろん各省とも協議をして、日本提案というのをまとめました。それを条約事務局に出してというようなことだとか、会議の本番のときは、私は基本的にサブ室の中にずっといて、全体の状況を見て本省との繋ぎを行なったり、ロジチームとの調整をしたりというような裏方をやっていたというものでございます。

¹ このインタビューは、2021年2月19日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

◆ 日本が COP10 をホストすることになった経緯と狙い

○星野 開催の経緯について当時の関係者から聞いたところでは、2006年ブラジルのクリチバで開かれた COP8 で、当時の南川秀樹自然環境局長が、アフメッド・ジョグラフ条約事務局長から日本で締約国会議が開催できないかという打診を受けました。その後、名古屋市がもともと国際会議を招致していたということもありますので、南川局長が愛知県名古屋市内で、地元の財界ともいろいろ話を進める中で、地元でぜひこの会議を招致したいという話になって、日本として、名古屋を念頭に開催を申し出ようということになって議論が進んだということです。

ちょうど、COP8 から1年経った頃に、事務局長が日本に来るきっかけがありましたので、そのタイミングで閣議了解をしました。閣議了解の前には、ほかの都市も含めた国内公募をして、大阪が手を挙げたものですから、大阪と名古屋を、環境省、外務省で現地調査をして、いろいろな点から名古屋が適当だということになって閣議了解をしました。そして、COP9 で正式に招致を申し出て、全会一致で日本開催が決まったということだったんですね。

会議の狙いなんですが、これは自然保護分野では初めての非常に大きな会議になります。それまで、1992年には京都でワシントン条約——絶滅危惧種を保全するために貿易規制をする条約です——の締約国会議を、1993年には、釧路で湿地を保全するラムサール条約締約国会議をそれぞれ開いています。ただ、条約の内容が自然保護に関わるものが中心だということで、参加者もそう大きくはない会議だったんです。それに比べて、生物多様性条約（CBD）は、保全だけではなくて、持続可能な利用も条約の目的に入っているということで、自然保護分野だけではない幅広い人たちが参加する初めての大規模な国際会議だということになります。したがって、そういう会議を開くことを通じて、世界の生物多様性保全なり、持続可能な利用に日本として積極的に貢献するというのが一つの狙いであって、それとともに、こういった会議を日本で開催すると、日本自身の生物多様性保全に関する施策を飛躍的に前に進めることができると、その2つが狙いだったと考えています。

○鳥居 当時、国際的な課題意識と、日本における一般の人々も含めた国民のこの会議に向けた思いに、やっぱりギャップがあったのではないかなと思います。これは具体的にどういうことかと申しますと、条約には生物多様性の保全だけではなくて利用、そして更に、そこで得られた利益の衡平な配分という3つの目的がありますよね。この国際会議が名古屋で開かれるというときに、地球規模での生態系や絶滅のおそれのある生物の保全をどのように進めるかが議論される、というのがマスコミも含めて一般の人の認識でした。ところが、国際会議では途上国と先進国の思い、利害関係がぶつかって、それを調整することが大きな課題になります。この点については COP10 に至るまでに、地元でも説明会や、あるいは地元の一般の人も含めたいろいろな会議をやって、マスコミにも説明するんですけども、なかなか理解されないということがありまして、地元の新聞などでもその辺りを分かりやすく書かれることもなかなかなくて、最後まで尾を引いたかなと思います。

ただ、そうはいつでも会議にはいろいろな議題、課題があって、それを解決していかなければならないので、各省庁との調整は当然大変なもので、特に ABS については、経産省とのやり取りはかなり厳しいものがあつたと聞いております。

○竹本 日本としていろんな提案をしたうちの一つに、生物多様性の持続可能な利用という観点からの SATOYAMA イニシアティブ構想があります。2007 年に閣議決定された「21 世紀環境立国戦略」の段階から準備を重ね、国際的な SATOYAMA イニシアティブに育て上げ、COP10 で正式に発足させました。その過程では、様々な難局も乗り越えていったのですが、最終段階で SATOYAMA イニシアティブというのは、農産物の貿易、非関税障壁になるのではないかとの懸念がオーストラリアやニュージーランドから表明され、強い抵抗もありました。しかしながら国際的な認識が広がり、幅広い支援も得て、最終成果に結びつくことになりました。こういった日本発の提案というのが COP10 に結びつき、さらに発展をしていくというプロセスも非常に大事なものであつたかなと思っております。

○鳥居 せっかく日本で COP を開催するというのであれば、やはり日本らしさというものを出していかなきゃいけないと考えていました。これはちょっと私の主観的な部分もあるかもしれませんが、そもそもこの生物多様性という概念が、西洋の方から出てきている。宗教的な背景もあるかもしれませんが、人と自然環境というのをかなり分けて、人が生物多様性といえますか、自然環境を、生態系を管理していくのだというような思いがある中で、日本で会議をやるのだから、日本の伝統的な価値観といえますか、人と自然の共生という概念をしっかり出していく必要があるねと。これは 2050 年のビジョンにも明確に位置づけられることになるわけですが、今は中環審の会長代理になられた武内和彦先生が、当初各国を回って SATOYAMA イニシアティブの考え方を説明するのですが、なかなか理解していただけない。特にオーストラリアとか、ニュージーランドとかから、日本は新たな非関税障壁を作ろうとしているんじゃないかという疑いの眼で見られる中で、理解をしていただいたのがアフリカ諸国でした。アフリカ諸国は、やはり農業とかそういうのが中心な、まだまだ開発途上の国々でしたけど、日本の考え方にすごく賛同し、応援していただきました。これは非常に大きかった。



SATOYAMAイニシアティブの
ロゴ入りタンブラー
(鳥居 敏男 氏 提供)

○星野 私も SATOYAMA イニシアティブを各国の代表団といろいろ議論する中で、本当にオーストラリアなり、ニュージーランドの抵抗というのが強かったと印象に残っています。もう一つは、この SATOYAMA イニシアティブに対するヨーロッパの見方というのは、ドイツに象徴

されているんじゃないかと思うんです。それは COP9 の議長国ドイツは何を議長国として進めたかという、保護地域の管理を充実させるための資金をうまく中継ぎをしようという、ライフ・ウェブ・イニシアティブというのを提唱したんです。それが COP9 の議長国としての一つの成果になっているんですけども、SATOYAMA イニシアティブはそれとは全く違った方向性を示すものです。

COP10 の時点で、世界の生物多様性の損失がとどまるところはなかったという評価が出ています。その一つの原因は、保護地域はしっかり保全されているけれども、面積が少ない。一方、世界全体を見ると、産業利用をされている土地、農業利用されている土地がかなりの面積を占めていて、その生物多様性をいかに保全していくかというのが、世界全体の生物多様性保全にとって重要な意味を持っている。COP9 のドイツは保護地域に重点を置いたのに対して、COP10 の日本は、二次的自然といいますか、生産活動が行われている土地の生物多様性をいかに確保していくか、それが世界の生物多様性保全を確実なものにするために重要なんだという視点を入れて、この SATOYAMA イニシアティブを提唱したというのが特徴だと思っています。

◆ 会議の実施に向けた体制構築

○星野 環境省では1年以上前、2009年8月に、省内の全幹部が参加する COP10 準備本部と、その下に関係する課の課長補佐を室員とした COP10 準備室を設置し、毎月会議を開いて、環境省全体で COP10 のテーマに関する状況の共有を図るという体制を取りました。これが非常に有効に機能したと思っています。

それと、COP10 は10月に開催です。通常、各省庁の幹部の異動というのは、国会が終わった後の初夏に行われます。COP10 の直前に、責任ある立場にある幹部が異動してしまうと、COP10 の成功も難しいということで幹部の異動が行われなかったということも非常に重要だったと思います。

会議期間中は、外務省と環境省を中心に、共同のロジ室を作って、会議全体のロジ回しを行ったというのも特徴的だったと思います。各省にもロジ室に人を出してほしいというお願いをして回り、若干名の協力は得られました。それから会議で議論される内容について各省庁の調整をする場として、副大臣会議が設置されたということが非常に大きいと思います。2009年12月から2010年12月までの間に9回開かれています。この副大臣会議、議長は田島一成環境副大臣が議長を務められて、COP10 の対処方針も、この副大臣会議で了承されたということで、日本が、各省庁一丸となって COP10 に取り組む上で、この副大臣会議が重要な役割を果たしたと言えると思います。

○鳥居 さらに役所以外の人たち、ステークホルダーからなるプラットフォームを立ち上げて定期的に検討の進捗状況を共有して、また、いろいろ意見をいただいて、日本提案に反映させていくというプロセスもありました。また、地元名古屋の協力というのは非常に重要ですので、

もちろん県や市、それ以外の関係する経済界、中経連とかそういったところにも説明をして、いろいろ連携、特に地元の関わりとしては、お迎えする側の準備、非常によくやっていただいたと思っています。そういうような関係者との連携、実施体制の構築みたいなものもあったということをつけ加えさせていただきたいと思います。

- 竹本 国内全体で認識を深めていく、そして、地元のみならず全国の地方の皆さんにも COP10 がどういうものを目指しているのかということも含めた説明会としてブロック会議を展開したのも、1つ、大きな機運を醸成していくという点で良かったと思います。

もう1つは、環境省の中は全省体制で、特に議長の補佐と議事運営という観点からは、地球環境局にいる特にマルチの国際経験豊かな職員も動員して、自然局の皆さん

と一緒に議長をフルサポートしていく体制が整ったと記憶しています。



竹本 和彦 氏

◆ 会議ロジ面での調整経緯

- 三村 私自身ちょうど予算要求から始まって、2011年3月に予算の執行を完全に終わらせるまでずっと関わっていました。

まず、COP10に関する予算についてですが、この会議の前段で、カルタヘナ議定書のMOP5（第5回締約国会議）も1週間行われるということで、環境省がメインで進める部分と、農林水産省がメインで進める部分がセットになっている3週間の国際会議であるということが非常に大きな問題になっていました。当初外務省と環境省は、予算確保を始め会議の準備をどのように進めていくのかなかなか決まらないという状況がある中で、最終的に環境省が頑張ってください、予算要求も頑張ってくださいとなりました。ただ、それにしても大きな予算ですので、特殊要因という特別な予算枠を確保していかなければいけません。最終的には関係7省庁の協力を得て、その枠を使いながら予算要求することになりました。当然、会議の直接的な開催経費だけでは足りませんで、いろいろな方々とハイレベルな意見交換をするとか、サイドイベントで、日本の意見を内外に発信するみたいなことに必要な予算など、会議に関わる密接不可分な予算も確保しなければいけないということで予算要求に相当時間がかかったことも記憶しています。

さらに、会議が始まる段階で、私は外務省に設置された政府の準備事務局に入りましたが、その準備事務局も最終的には100人を超える体制になっていますし、一方で、環境省の中にお

いても環境省ロジ室ができています。

また、地元の協力なしには進められませんでした。地元愛知県及び名古屋市がとても積極的に経済界を巻き込んで地元の事務局を作っておられて、予算のカバーもしていただき、これも予算要求を通していくのにとっても大事な話でした。開催経費の大体3分の1を地元の方に出していただきました。どちらかというとホスピタリティーに関するものや、地元の愛知県内、名古屋市内で使う予算、もしくは会場に係る予算を出していただくというような整理も、一つ一つ議論しながらやってきたということでもあります。

○星野 日本が行った COP10 のロジに対する各国の評価が非常に高かったというのが会議の成功の重要な要素だったと言えていると思っています。前年、2009年12月にコペンハーゲンで開催された気候変動枠組条約 COP15 で、国連会議はもう機能不全ではないかというようなことが言われたんです。会議の最終段階で、アメリカの大統領も含めて30か国ほどの首脳級が協議をして、この COP15 で合意しなくてはいけないコペンハーゲン合意という文書案ができたんですが、最終の本会議で、協議に参加していなかった数か国の反対で合意文書が採択されなかったんです。それで、続く大規模な国連会議である生物多様性条約の COP10 での交渉が世界の注目を集めていたんです。COP10 では2020年までの世界目標と名古屋議定書が合意されました。松本大臣の議長としての采配によるところが大きかったわけですが、各国の参加者が、日本のロジと、地元のホスピタリティーに感謝していたということも合意の背景にあったと言えると思います。

コペンハーゲンでは、閣僚も含む代表団長も含めて、参加を登録するために屋外の非常に厳しい寒さの中で長時間待たされたということがありました。議長国に対する不信感が醸成されていたというふうに思われます。しかし、COP10 に関しては、日本に対してそのような感情を有する代表団は1つもなかったのだと思っています。このことは会議の成功要因として決して過小評価すべきではないことだと思っています。

◆ サブ面での各国や事務局との調整経緯

○星野 事前の対応として、環境省の大臣、副大臣、政務官に、2010年に入ってから各国を訪問していただいて、各国の環境大臣クラスと会談をしていただきました。その中で、ABSの合意に向けた協力ですとか、世界目標についての日本提案に対する理解の促進、そういったことを働きかけていただきました。

また、松本大臣は COP10 の前の月に大臣に就任されたばかりだったんですけれども、就任直後、国連総会の前にニューヨークで生物多様性のハイレベル会合があったものですから、その会議で演説していただくとともに、各国大臣と会談をしていただきました。

また、ポスト2010年目標に対する日本提案については、総理大臣まで了解を頂き、その上で世界各国に根回しを行いました。各国の代表から成るビューロー会合でも説明しましたし、EU

や各国に直接出向いて内容の説明を行ったり、国際的なセミナー、シンポジウム等でも説明を行ったりと、そういう努力をしました。

ABSに関する名古屋議定書については、年2回ほどしか作業部会を開いてなかったものから十分な検討が進んでなかった。会議を開くには相当なお金が掛かるのですが、日本が経費を負担して、COP10の前に2回ほど追加の会議をして議論を尽くしてもらった。このことは事前の対応として特記すべき点だと思います。

会議期間中、最後の3日間は閣僚級会合が開かれました。この期間をうまく使って各国大臣の非公式な協議の場を設定しました。これは参加国を限定しないオープンエンドコンサルテーションということで開きました。そして、先進国、途上国、中心的な役割を果たしていただく国の大臣にファシリテーターとなっていただいて、議定書の問題、資金の問題、そして、新目標の問題、これらについて各国大臣が忌憚のない意見交換をしました。会場の都合や通訳の関係で、英語だけで、かつ大臣プラス1名という限定された場の設定しかできなかったんですが、その場で各国大臣が主張すべきは主張し、また、ほかの国の主張に耳を傾けたということです。あわせて、オーナーシップといえますか、その過程を通じて当事者意識を高めたというのが、名古屋議定書の採択、そして世界目標の最終的な採択に大きく貢献したと思います。

もう一つは、松本議長の姿勢にあったと思います。各国大臣の発言を止めることなく耳を傾ける、言いたいことは全て言ってもらう、そういう松本大臣の真摯な姿勢があったから、大臣に対する信頼が各国大臣の間で高まっていたのではないかなと思います。そういうことを通じて、最終段階で議定書の議長提案を出したわけですが、それに対して、どこの国の大臣も100%の満足はないけれども、この会議で何とか合意をしなくてはいけないという機運が醸成されていて、結果として、7~8年協議を続けていた議定書の合意ができたと思います。

○鳥居 COP10に至るまでの間に、政務三役や当時の南川地球審も含めて、南米、あるいはアフリカ諸国を回ったりして、日本の考え方を事前に説明をして回った、そして、それが顔つなぎにもなったということが非常に有効であったのではないかなと思います。

それから、私はCOP10のときは交渉の前面に出ていたわけではないんですけども、やはり一番ぶつかっていたのがABSだと思います。

実は、愛知目標も細かいところでいろんな課題が解決されてなくて、ブラケットがいっぱいついていてという状態がありました。例えば、数値目標、陸域の17%とか、海域の10%を保全するんだという数字について、数字ですから、かなりもめる場面もあったと承知しております。それから、途上国は特にキャパシティービルディング、予算、資金を先進国はどう支援してくれるんだという点を主張していました。そういうのが一体になって、ディール（交渉）といえますか、なかなか1つずつ解決というのではなくて、交渉の人質に取られて、大きな論点を横にらみでないと進まないというような状態だったと記憶しています。

その中でまず、ABSの方が合意に至り、それから次に世界目標も合意されて、最終的には全部セットで正式合意というふうになったんじゃないかなと記憶をしています。そのとき1つ

のポイントになったのが、日本基金、つまり議長国の日本が生物多様性のために 50 億円の資金を出すということだったと思います。財務省などとも調整しつつ、このカードを切るタイミングを見計らっていました。次の世界目標ができて、それに沿って途上国が生物多様性の国家戦略を作っていかなきゃいけないわけで、日本基金は、個別のプロジェクトというよりは、そういう途上国の生物多様性国家戦略を作り上げていくための地域の会議の開催経費の支援に使うということにしたり、また、ABS についても、実施基金みたいな形で最終的に日本もそこにお金を出したり、そういうカードの切り方、タイミングというものもいろいろ調整があったと記憶しております。

○竹本 名古屋議定書と、愛知目標、これらは両方相まって相互に関連しながら最終合意に向かっていくわけですが、松本大臣御自身が、大臣着任後あまり日のない中で、会議の最後のハイレベル協議のギリギリの交渉に臨まれ、議長としての役割をしっかりと果たされたというところを間近に見ていました。

またビューロー会議は会議全体の段取りを整えるのが主な役割でしたが、COP10 では、それまでの懸案事項の一つとして CBD 条約事務局長の処遇を巡る議論がありました。本件はなかなか根が深く、複雑な案件でしたが、皆さんの協力のお陰で何とか会期中に決着をつけることができました。比較的早い段階で解決の糸口にこぎつけることができ、これが結果的に会議の全体として前向きな雰囲気醸成に寄与できたのではないかと考えています。

◆ 会議成果の事後評価

○星野 名古屋議定書と愛知目標という 2 つの合意文書が採択できたというのは大きな評価だと思います。前の年の気候変動枠組条約の COP15 では、国連の会議自体が非常に危機的な状況にあったわけですし、COP10 でこの 2 つの文書が採択できるのかということが注目されていた中であって、何とか最終日に 2 つの重要な文書の合意ができたということは、単に生物多様性条約 COP の成果というだけではなくて、コンセンサス方式で進めている国連会議の意義を再確認する大きな成果だったと思います。

特に ABS 議定書については 7 年以上ずっと議論をしていてまとまらず、COP10 期間中も連日深夜まで議論をして、最終段階まで交渉官の間では決着がつかなかった。そんな案件を議長が引き取って、うまく落としどころを見つけた。どこの国にとっても不満があるけれども、これをのむ以外に合意の道はないという状況を最終日に作り出して、うまく合意できたということが、これは歴史的な快挙と言っても言い過ぎではないと思っています。

それと、SATOYAMA イニシアティブを日本が提案して、かつ、これを各国が連携をして促進をしていく、そういうためのパートナーシップの組織を立ち上げたんです。51 団体が立ち上げました。これも非常に大きな成果と言えます。

単に COP10 の期間中の成果ということでは、以上、申し上げたような内容なんですけど、国内

の環境政策全般にとっても、COP10 を契機にいろいろな施策が促進されました。サンゴ礁生態系の保全や里地里山、海洋生態系に関する行動計画や戦略、こういったものが COP10 の前後に策定されています。また、生物多様性という国民にあまりなじみもないし、内容を十分理解してはいただけなかった言葉が、COP10 の開催を通してかなり認知度が高まりました。2010 年の流行語大賞の候補に生物多様性という言葉が挙げられたほどに、認知度が上がったということがあります。

また、COP10 に向けた準備、産官学市民の間の連携の組織が立ち上がったたり、ラウンドテーブルを開いたり、いろいろな組織を作って多面的に生物多様性をキーワードに取組が進んできたということも、COP10 を日本で開催したことの成果になってくるのではないかと思います。

それと、COP10 で国連として 2011 年からの 10 年間を生物多様性の 10 年にすべきだという提案を国連総会に出す決議が採択されています。日本が提案をしたものが採択されて、国連全体として生物多様性の保全と持続可能な利用に 10 年間継続的に取り組む枠組みができたということは、評価してもいいと思います。

○鳥居 COP10 には、COP8 とか 9 でなかなか決まらなかったことが持ち越されていましたが、そこで愛知目標とか名古屋議定書ができて成果が出せたということで、非常に日本のプレゼンスが上がった。この生物多様性だけじゃなくて、環境のいろいろな国際会議の中でも評価が上がったという意味において、非常に意味のある成果だったのではないかなというふうに思います。



鳥居 敏男 氏

COP10 の後、メキシコのカンクンで温暖化の COP がありましたけれども、生物多様性の会議をまとめたということで松本大臣は非常に高い評価を受けていますし、SATOYAMA イニシアティブは国際パートナーシップを作って、日本だけでなく GEF や UNDP などと連携をして途上国を中心にいろいろなプロジェクトをやっている中で、徐々にそのパートナーシップに入っただけでなく国だとか、いろいろな団体、機関が増えてきたということで、特にアフリカ諸国からも評価を受けました。SATOYAMA という日本語が国際的に通用するようになったという点においても、非常に成果があったのではないのかなと思います。

○竹本 その前年の 12 月のコペンハーゲンでの COP15 が、最終的な成果を得られないままに終わってしまったという、国際社会から見るとマルチの交渉に対する懸念が漂っていた中で、名古屋で全会一致を見て大きな成果を上げたという点において、正に鳥居さんも言われましたが、日本の環境外交が世界に貢献ができたものと思います。

また、SATOYAMA イニシアティブについては、この会議開催中に国際パートナーシップというものが立ち上がり、その後もこのネットワークを通じた活動が活発に継続されています。実はこれは環境省と国連大学の連携が非常にうまくいった1つの優良事例かと思いますが、国連大学の組織をうまく使い、この国際ネットワークの事務局として世界の関係者を動員した結果、SATOYAMA というのは今では完全に国際チームとして認識されています。また CBD の COP15 でポスト愛知ターゲットというものを議論している中で、OECM（その他の効果的な地域をベースとする達成手段）の非常に有力な役割を果たすところまで発展してきています。日本は具体的な達成手段に向け、極めて大きな貢献を果たし得る立場となっています。

COP のアジェンダと環境省の所掌範囲というのはギャップがある中で、それを議長としての環境大臣を支えて、議長国の役割を果たしたことは、環境省職員にとって大きな自信につながっていると思います。

◆ 会議結果を国内施策にどのように生かしたか

○鳥居 最初に挙げたいのが国家戦略です。新たな世界目標というものができたわけですから、日本の生物多様性の国家戦略を改定する必要がありますよね、ということになったんです。COP10 に向けて日本提案を出す際にも各省と全て調整をしていたということもあり、それに沿った世界目標というものが——もちろん沿っていない部分もあるんですけども——できたということで、国家戦略の改定が割とスムーズにいったというのが1つあったと思います。

それから、ちょっと苦労したのは ABS です。名古屋議定書はできたけれども、日本がそれを批准するのに約7年の時間を要してしまったというのは反省点としてあるのかなというふうに思います。何が一番課題だったかという、法律を作って議定書に沿った縛りを国内の事業者にも掛けるのか、そうじゃなくてガイドラインみたいなもので済ませるのかというのが、かなりの議論がありました。外務省や経産省、それ以外の省庁も関係しますし、業界との調整に時間を要してしまったというので、これは松本議長が大臣を退かれた後も、まだ批准できないのかというふうにお叱りを受けたりしたということとはございます。

それから、この10年間、国内で生物多様性を盛り上げていくということで、国連生物多様性の10年日本委員会というものを立ち上げましたが、経団連の会長がこの委員長になっていたことは非常に大きかったかなと思います。そういうことをすることによって経済界の巻き込みが図られました。それ以降今まで、経団連の会長が替わっても、代々この日本委員会の委員長をやっている。その後、環境省は生物多様性の民間参画ガイドラインというのを作ったんですけども、それへの取組だとか、いろいろなサプライチェーンでの配慮だとかというのをやってくれる企業がどんどん増えてきたというのも経済界の巻き込みの成果ではないかなと思います。

海洋の保全については戦略を作りましたが、海域10%の保全ということについては、自然環境保全法を2年ほど前（2019年）に改正して、小笠原諸島近海に本州に匹敵する広さの沖合海

底自然環境保全地域というのを指定することにより、日本も何とかぎりぎり 10%の達成ができた。陸域は現時点では 20 数%で、17%の目標は達成できているということで、愛知目標なり名古屋議定書というものを起爆剤にして、日本の自然環境、生物多様性の保全、あと、持続可能な利用の行政が進んだということがあると思います。

○星野 COP10 の決議の中でも引用されて、認知された SATOYAMA イニシアティブを、その後、大規模に展開できたということが成果につながっているんだと思います。環境省の資金で国連大学のサステナビリティ高等研究所に置いた事務局が中心となって、発足時に 51 団体だったのが 2020 年 7 月時点で 267 に増え、非常に充実した活動に発展したということが言えると思います。



星野 一昭 氏

それから、保護区の関係、今、鳥居局長からも言われたように、海域については自然環境保全法が改正されて、新たな保全地域の制度を創設して指定が行われたということがありますし、陸域についても国立公園の新規指定、更には拡張というのが行われた。やはり愛知目標で具体的な数値が示されて、これまで行われていた取組の背中が押されたということになるのではないかと思います。

また、外来種の対策、希少種の保全対策についても、希少種の指定を大幅に拡大したり、海洋生物のレッドリストを作成する動きにつながったりというふうに、COP10 で新たな世界目標である、愛知目標が設定されたことが背中を押してくれて、施策が進んだというものもあります。

残念なのは、ABS に関する名古屋議定書の締結が大幅に遅れたということです。条約交渉の時点で条文の中に「適当な場合には」とか、「法的、政策的、又は制度的な措置を取る」とか、いろいろ各国の事情によって解釈できる表現が入っているために、当時は外務省の課長も含めて法律を新たに作らなくても、この表現であれば日本として締結できるのではないかとしたことだったのですが、その後、国内法の制定が必要だというような主張も出てきて、また、影響する分野が広範囲にわたるために、専門家会合で延々と議論を続けたということもあって、2017 年 5 月に締結するまで、議定書が採択されてから 7 年経ってしまったということは、議長国としては非常に残念なことだったと思います。

○竹本 日本発の SATOYAMA イニシアティブですが、提案当初は、各国からいろいろ懸念のある中で、アフリカ諸国、アジア諸国からも賛同を得て、そして船出をしたというのが COP10 でありました。COP10 の決議の中でも SATOYAMA イニシアティブは「潜在的には有効」という

表現であったものを、その後環境省の皆さんと一緒に、これは十分有効なんだということ COP の場を通じ訴えてきましたが、実は 10 年間のこの実績の積み上げのお陰で、今やそういう議論もなく、ポスト愛知目標の議論の中で 1 つの柱となっている OECM の代表的事例として位置付けられています。そういう意味では今や堂々としたメインストリームになってきているというのも、COP10 の成果を踏まえ、その後、着々と実績を積み重ねてきており、国内政策とも連動した成果となっていると思っています。

◆ 会議の準備・進行・ロジ面での心残り

○星野 議定書と新しい目標を採択した最終日の本会議ですね、ここで不手際があったというのが一番心残りに思っています。愛知目標についてワーキンググループで完全な合意がされていない時点で本会議を開催してしまったと。これは当時の事務局長が強く開催を主張していて、事務局が作った議事進行の案もあったわけですけども、ワーキンググループで完全な合意がされていないにもかかわらず、議長シナリオが作られて本会議を開催してしまったというのが問題の一番根っこにあります。決議案について修正が入っているにもかかわらず、修正を会場に示さないまま採択しようとして、異論が出て会議が中断してしまうということが起きました。

その後、日本側が中心となってワーキンググループの状況を確認して、事務局と連携を取りながら議長シナリオをしっかり作り上げて、今度は間違いが許されないということで、かなりの時間をかけました。午後 4 時半に始まった本会議、中断をされて再開したのが午後 11 時過ぎだったですね。この間、事務局長は早期再開すべきだとかなりうるさく言っていましたけれども、もう二度と失敗は許されないということで、慎重な姿勢で周到な議長シナリオを作って、決議案の修正箇所を確認して、その上で 11 時過ぎに最終本会議に臨んだのです。これによってその後、円滑に事が進んだということになります。

したがって、最後の最後で事務局任せにしてしまったということが大きな混乱につながったと反省をしています。最終本会議、決議を決定する最も重要な本会議なのですが、事務局に 100% 依存するのではなくて、議長国側自ら状況を把握して、しっかりとしたシナリオを作る、そういう必要があったと反省をしています。

○鳥居 COP10 のときにサブ室にずっといたんですけど、かなりの職員が名古屋に集結して、もちろん現場で交渉等に携わっていました。一方で霞が関では官邸への説明とか、ちょうど国会が開かれていて、COP10 はどうなっているんだと、いろいろな質問が出て、対応に追われているわけです。答弁は実は名古屋で書いていたというようなこともあり、官房長をヘッドにして留守部隊がいるわけですけども、名古屋での情報が迅速に伝わっていたかということ、なかなかそうでないところもあって、東京の方ではかなりやきもきしていたのではないかと思います。名古屋では毎晩遅くまで会議をやっている中で、霞が関は朝 6 時ぐらいから、その日の国会に向けた答弁などの最終調整をするわけで、その辺の調整や情報の共有などがちょっと手薄だっ

たかなというのが1つの反省事項ではございます。

それから、会議そのものというよりは、会議に至る1年ぐらい前から、海外から来たお客さんにこういうお土産を用意したらどうかとか、COP10 ロゴはどう使っているのかとか、いろいろな提案を頂きましたが、そういう事務的な調整は非常に時間、労力がかかるので、そういうオファーにとっても全部は応え切れなかった。

また会期中、いろいろなレセプションとかサイドイベントとかが行われるということで、NGO も含めて様々な団体がこういうことをやりたい、ああいうことをやりたいとアイデアをお持ちだったが、100%は応えられなかったというところもあったと思います。

もう一つ、あの頃からUSBなど電子情報で資料を配るというのはありましたけれども、やはり国際会議をやると、膨大な量の紙を使ったりプラスチックを使ったりということで、結構廃棄物が出ていたというのは、ちょっと気にはなりました。

○三村 当初想定していた以上にものすごい量のごみが出ました。名古屋は厳しいごみのコントロールをしています。例えばトイレでペーパータオルを使うか使わないかで条約事務局とも相当なやり取りをした経緯があります。最終的にペーパータオルを置かずに、地元の協力もあってお土産の中に手ぬぐいを入れていましたが、なかなかそれは使ってもらえなかったですし、会議閉会の翌日、私たちが11時に会場に戻って片づけを始めたときには、自然保護系の国際NGOのブースからも大量にごみが出ていて困ったことを覚えています。加えて言えば、カーボンオフセットもしなければいけないだろうということで、国際会議のオフセットを行いました。

また、ロジ面でも大変苦勞した部分がありました。大前提として会議のオフィシャルな部分は条約事務局のハンドルの中であって日本政府では回せないところがあります。例えば、プレナリーは全部条約事務局が管理運営をしていますが、最終的に、最終日の合意は夜中になったわけですが、時間の大幅超過によりどんどん通訳の方々が離席してしまい、最後は日本人の英日の部分だけになりました。

もう一点、先ほども触れましたけれども、政府全体のロジ室のほかに大臣周りを支えるということを中心に行う環境省ロジ室ができました。最終的に会場では部屋を共有する形で緊密な連携を図っていかうとしていましたけれども、やっぱり機能的に動いていなかった可能性があります。本会議全体を回している私のところと、環境省ロジ室のところがうまく情報共有ができていなかった可能性があって、その辺りが議長の支援としてなかなかできなかった可能性があるというところも、心残りの点です。

◆ COP10 開催経験から今後伝える教訓

○星野 国際会議というのは、そのテーマに対する日本としての国際貢献を進めるということだけではなくて、その分野での国内の施策を飛躍的に推進するために大きな役割を果たすということ、COP10 開催を通じて認識をしています。したがって、様々な機会を捉えて、もし大規

模な自然に関わる国際会議開催の芽があれば積極的に取り組んでほしいと思っています。

ただし、取り組むためには相当な覚悟が必要だということです。4つ述べたいと思います。1つは政治家、それから、外務省の理解を得なくてはいけないということです。生物多様性は気候変動に比べて世界的に政治の舞台で取り上げられないということを条約事務局長は常々言っていましたけれども、少なくとも日本の政治家にその扱うテーマが世界的に非常に重要なんだということを認識してもらう。さらには外務省に対しては、その会議を日本で開くことが、日本の外交を展開する上でも重要なんだ、そんなことをしっかりと理解してもらう。それがまず1つ目に必要です。

2つ目は、周到な準備と人的なつながりを強化していくということが大事だと思います。COP10の場合には、15か月前に環境省の準備本部と準備室を作り、10か月前に副大臣会議を作りました。そういったことを通じて省内、また、各省間の人的なつながりを強固なものにする。生物多様性条約の事務局に環境省の職員を外向させましたし、省内、局内から生物多様性戦略室へ人を出してもらった。さらにはCOP9の開催国のドイツにも職員を派遣する。そういった人的なつながりを強化していく。そうした上で周到な準備をしていくということが重要なのだと思います。

また、オール環境省の取組をするということが大事になってきます。会期中、国会議員が名古屋に多く訪れましたけれども、その対応はこの会議に全く関わっていなかった幹部が中心となって対応していただいた。また、私自身、計画課長として世界遺産の業務も担当しなくてはいいのですが、当時、小笠原を世界自然遺産にする大事な局面で、年間70日ぐらい海外出張していたものですから、とても対応できないということで、国立公園課長に世界遺産業務を代行してもらった。ABS交渉には外来生物室長が出席をしたり、国内の委員会の対応を自然ふれあい室長がやるなど、通常の業務を超えて、国際会議の成功に向けたオール環境省の取組をすることが重要だということです。

さらに、環境省や関係各省だけではなくて、企業やNGOを巻き込んだ準備ということが重要になってきます。COP10の場合、円卓会議を行っていますし、NGOとの間でも世界目標の日本提案作成に当たって頻繁な意見交換をしてくれています。各省庁も参加する形です。そういった企業やNGO等も巻き込んだ取組です。そういったことを進めながら新たな国際会議の開催ができれば非常にいいと思っています。

3つ目は、省内、局内の人材育成ということです。これは国際会議に対応できる人材を育成するという事です。私は1980年に環境省から初代出向者として外務省の国連局に行きました。ワシントン条約、ラムサール条約に日本が入ったその年だったんですね。その両条約の担当とUNEPの担当をいたしました。1972年のストックホルム人間環境会議の後に10年ごとに開かれている国連の大規模環境会議には全て出席する。1982年、1992年、2002年、2012年、そういう機会を得ました。たまたまということなんですけど、国際交渉の場に長く浸かることができました。

私が外務省に出向した当時、国際対応できるレンジャーはごく僅かだったです。ただ、最近

は国際対応ができる環境省職員がレンジャーも含めてかなり増えてきました。留学や国際機関への派遣経験を持つ職員も増えてきています。自然を担当する職員ですと現地管理業務に関わるが多くて、なかなか海外の経験持つことが少ないんですけども、現在は少しずつそういった職員も増えて、国際対応の中心的な役割を果たしています。したがって、今後も職員の海外留学や国際機関への派遣などの機会を確保する。そして、国際会議で積極的な役割を果たしていく。そういうことが必要になると思っています。

この関係で1つ追加的に言わせていただければ、鳥居局長が尽力されてアジアの国立公園会議を2013年に仙台で開催したことがあります。その会議の決議を受けてアジアの保護地域パートナーシップというのも設立されています。最近では国立公園課は満喫プロジェクトなど忙しいようでして、なかなかこの分野の取組は進んでおりませんが、国立公園に関わる者が国際協力をする非常に重要な機会になるものですから、ぜひこの分野での協力にも力を入れていただきたいと思っています。

○鳥居 COP10が成功したということは、かなり偶然というか、本当にぎりぎりのところでうまい方向に転がっていったという部分があったのではないかなというふうに思います。松本大臣がその後、『環境外交の舞台裏』という本を出されていて、この中でも述べられていますが、会議の成功は1つの国が自分の国のことだけを考えるんじゃなくて、共通の利益を探求していくということが重要だと。それから、会議の運営の透明性を徹底的に図っていった。さきほどオープンエンドの会議というのがありましたけれども、そういうことが成功に結びついているのではないのかなというふうに思います。

あと、やはり準備ですね。その人的な配置というのを1つの部署に負荷がかかるのではなくて、また自然局だけでもなく、全省挙げてバックアップをしていただいたと。それから、本当にCOP10の期間中は国際経験を積むということもあり、現場の地方環境事務所からも人を派遣していろいろな役割を持ってもらいました。松本大臣がその本の中でも、1人が欠けても成功しなかったんじゃないかというふうに書かれていますけれども、全員野球でいい結果を出せたのではないかなというふうに思います。

もう一つは、予算が割とあったというので、準備の会議をホストできたり、ロジ面でもそれなりのことができたのではないかなというふうに思っています。日本基金も用意できたとか、そういう意味では予算というのはやっぱり非常に重要な点というふうに思います。



リオ3条約議長国署名楯（星野一昭氏提供）

2012年6月のリオ+20会合の際に開催されたリオ3条約の議長国と事務局長が一堂に会する朝食会での署名文書を、砂漠化防止条約議長国である韓国の大臣が後日、木製楯に仕立てて送ってくれたもの（星野一昭氏）

あと、ロジが非常に大事であったということは改めて申し上げておきたいと思います。本当にあそこの名古屋に集まった人が地元のホスピタリティーあるいは会場でのいろいろなサービスといますか、やっぱり日本は一生懸命やってくれているんだな、そういう思いが最後やっぱりまとめなきゃというふうなものにもつながっていったんではないかなと思います。

○竹本 まず第 1 は、国内政策への弾みを与えたという点です。国内的な政策の基盤があって、初めて国際貢献も確実なものとなる。一方、そういった貢献をした上での国際展開が、また翻って国内政策によい意味でのフィードバックとなり、更に国内政策が進展する。私がかねがね、そういう好循環を生み出す仕掛けを認識し、経験をしていくというのが大事だと考えています。そういう意味では自然環境、生物多様性に関する分野において、それまでは個別条約への対応が中心であったものが、国際展開と国内政策の更なる展開の好循環に大きく進展したものであると思います。

2 点目は、国際的活動を下支えするのは何といても人的資源です。国際経験、しかもマルチ対応が経験でき、それが多層的に国内政策と国際政策展開の関連づけができるような戦略的な人材育成が展開されることを期待しています。

— 了 —

話し手 竹本 和彦 氏 一般社団法人海外環境協力センター 理事長、東京大学未来ビジョン研究センター 特任教授、公益財団法人国際湖沼環境委員会 理事長

1974 年 環境庁入庁、2003 年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2005 年 環境管理局長、2008 年 地球環境審議官、2010 年 退官。

鳥居 敏男 氏 環境省自然環境局長（2021 年 7 月より環境省参与）

1984 年 環境庁入庁、2017 年 環境省大臣官房サイバーセキュリティ・情報化審議官、2018 年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2019 年 自然環境局長、2021 年 退官。

星野 一昭 氏 特定非営利活動法人日本国際湿地保全連合 会長

1978 年 環境庁入庁、2011 年 環境省九州地方環境事務所長、2012 年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2013 年 自然環境局長、2014 年 退官。

同 席 三村 起一 氏 環境省自然環境局自然環境計画課自然環境情報分析官

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）