

# 先住民族と生物多様性：生物多様性条約第10回締約国会議の成果を概観する

## Indigenous Peoples and Biodiversity : An overview of the 10th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity

大東文化大学 苑原俊明

恵泉女学園大学 上村英明（\*）

（\*）大東文化大学法学研究所客員研究員

### I. はじめに

2010年10月18日から29日にかけて生物多様性条約の第10回締約国会議（CBD・COP 10）が名古屋市において開催された。議長国たる日本政府の発表によると、会議には179の締約国と関連する国際機関、NGOおよび先住民族代表など13000人以上が参加したという。(1)また会議では「遺伝資源のアクセスおよびその利用から生ずる利益の公正で衡平な配分に関する名古屋議定書」（以後、名古屋議定書）のほかに、2011年より10年間にわたる新たな戦略計画（愛知ターゲット）をはじめとした同条約の実施・運用に関わる決定47本が採択された。(2)

特徴的なことは、これらの審議過程に世界の先住民族からの代表が参加し、積極的に問題提起を行なったうえで、前述の各種文書の作成に関与したことである。そこで本稿では、生物多様性の分野における先住民族の権利の保障という観点から分析を行なう。まず生物多様性条約の概要を説明し（第II章）、次に先住民族の権利保障という観点から今回の締約国会議の成果について分析（第III章）を行ない、最後に日本の先住民族からみた会議の成果について言及する（第IV章）。本稿の執筆にあたり第I章と第II章は苑原が、第III章と第IV章は上村がそれぞれ分担した。

### II. 生物多様性条約

#### 1) 条約の成立の背景

希少な生物種または特定の自然環境・生態系を保全するための国際条約としては、湿地の保全と賢明な利用に関する1971年のラムサール条約、世界的に重要な自然遺産または文化遺産の保全に関する1972年の世界遺産条約、絶滅のおそれのある野生生物種の国際取引を規制する1973年のワシントン条約、移動性動物種（ウミガメ、渡り鳥、アザラ

シ、小型鯨類など)の保全のための1979年のボン条約などがある。(3)一方で1987年に「環境と開発に関する世界委員会(WCED)」が『地球の未来を守るために』(原題『われら共有の未来』)と題する報告書を発表して、そのなかで環境保全と両立する「持続可能な発展」というビジョンを提示するとともに、生物多様性の保護(と持続可能な利用)を目的にした包括的な国際条約の締結を提案した。

この提案を受けて国連環境計画(UNEP)での検討ののち政府間会議の場で交渉の結果、1992年5月22日に採択されたのが生物多様性条約(Convention on Biological Diversity, CBD)である。同条約は、1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「国連環境開発会議」(UNCED)において署名のための開放が行なわれ、日本政府は6月15日に署名を行なった。(4)1993年12月29日に発効後、2010年までに193の国家とECが同条約の締約国となっている。

## 2) 条約の目的

条約は生物の多様性を保全すること、生物資源を持続可能であるよう利用すること、および遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ衡平に配分すること、の3つを目的にしている。(条約1条)

第1の目的における「生物多様性」とは「すべての生物の間の変異」のことを意味し、3つのレベルでの「多様性」、すなわち(一)生態系の多様性(森林、湿地、乾燥地など異なる環境で変化に富む生物種が存在すること)、(二)種の間での多様性(多様な種が存在すること)、および(三)種内の多様性(個体間および集団間での遺伝上の違いが存在すること)を含むものである。(条約2条)

第2の目的たる生物資源の持続可能な利用において、「生物資源」とは「現に利用されもしくは将来利用されることがある又は人類にとって現実の若しくは潜在的な価値を有する遺伝資源、生物又はその部分、個体群その他生態系の生物学的な構成要素」を指し、「持続可能な利用」とは「生物多様性の長期的な減少をもたらさない方法及び速度で生物多様性の構成要素を利用し、現在及び将来の世代の必要及び願望を満たすように生物多様性の可能性を維持する」こととされる。(条約2条)

第3の遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分において、「遺伝資源」とは「現実のまたは潜在的な価値を有する遺伝素材」のことであり、遺伝素材とは「遺伝の機能的な単位を有する動植物、微生物、その他に由来する素材」を指し(条約2条)、「利益」(benefit)には技術移転および知識の共有なども含めた広い意味での便益を含めるものとされる。

### 3) 条約の原則

条約第3条は条約の原則として、各国が国連憲章および国際法の諸原則に基づき自国の資源をその環境政策に従って開発する主権的権利を持つこと、ならびに自国の管轄または管理下にある活動が他国の環境またはいずれの国家の管轄に属さない区域の環境を害さない責務を負うことを定めている。

この原則を踏まえて条約は、遺伝資源を含め生物資源の利用が領域国の主権的権利に属する事項であって、国内にある遺伝資源へのアクセス（利用・取得）について領域国の国内法令に従うことと十分な情報提供にもとづく当該国家の事前の同意（Prior Informed Consent, PIC）を要件にしている。（条約15条1, 5項）

一方で締約国が遺伝資源に関する研究・調査活動、または商業的利用を行なう際には、当該資源の「提供国」に対して利用から生ずる利益を「公正かつ衡平に配分」する責務を負うものとされる。（条約15条7項）

生物多様性の保全については原則として自然の生息地内で行うもの（生息域内保全）とされ、そうした保全の方式として「保護地域」（protected areas）の設定、バイオテクノロジーによって改変された生物の移動の規制、損なわれた生態系の再生、侵略的外来種の導入の規制などのほかに、「先住民族および地域共同体（indigenous and local communities, ILC）が生物資源に緊密にかつ伝統的に依存していること」の認識（条約前文）に基づいて、生物多様性と持続可能な利用に関連する「伝統的な生活様式」をもつ先住民族および地域共同体の「知識、工夫および慣行」（以上を総称して「伝統的知識」traditional knowledge, TK）の尊重と保存・維持、伝統的知識を保持する者の「承認と参加」による当該知識の「適用」、そして利用によって生ずる利益の「衡平な配分」について、条約の定めがある。（条約8条j項）(5)

さらに条約は生物多様性の保全と持続可能な利用とに両立する「伝統的な文化慣行に沿った生物資源の利用慣行」についても保護することを定める。（条約10条c項）

また締約国は、生物多様性に対して悪影響のおそれのある事業計画について環境影響評価手続きを導入し、悪影響の最小化のための措置を講ずること（条約14条）、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する国家戦略・計画を策定し、条約の国内的な実施を図ること（条約6条）が求められるとともに、先進国から途上国宛ての資金供与も定められている。（条約20条）

### 4) 遺伝資源へのアクセスと利益配分の原則（Access and Benefit-Sharing、ABS）

前述のように条約の目的のひとつは、遺伝資源の利用によって生ずる利益の公正かつ衡平な配分である。これに関連して各国には遺伝資源についての主権的権利、アクセ

スへの措置を決める権利がある。そして当該資源がある国（資源提供国）から他国へ国境を越えて移動する際には、提供国の事前の同意を必要とする。また条約は、資源提供国とその資源の利用者の間での取り決め（相互に合意する条件 mutually agreed terms）に従った資源の取得も認める。

そして利用により生じた利益の配分も規定するのであるが、その背景には、先進国・多国籍企業が遺伝資源を自由・無償であるとして資源提供国（主として途上国）の生物資源を収奪し、利益を衡平に配分せず、技術移転も行わず、特許など知的財産権による保護で利益の独占を行ってきた、いわゆる生物資源をめぐる海賊行為（バイオパイラシー、biopiracy）の問題がある。(6)

ABSに関する条約規定を実施するために、2002年の締約国会議は、ABSに関する自主的な指針としてボン・ガイドラインを採択した。この指針は提供国から国外の利用者へ遺伝資源が移動する場合に当事者間でアクセスの取り決めを行なうこととし、移動がある前に原産国へ情報提供し同意を得ることと当事者が「相互に合意した条件」に従うことが求めているが、文書自体には法的拘束力がないという制約がある。そこで2000年の締約国会議はABSに関する特別作業部会（政府が指名した専門家で構成）を設置し、ABSに関連した用語・概念の整理、先住民族および地域共同体の伝統的知識で遺伝資源に関連したものの保護、コンプライアンス、遺伝資源の出所の開示・認証などの国際制度の構成要素について議論してきた。2006年の締約国会議では作業部会の検討期限を2010年とし、それまでに結論を出すことが決議された。(7)

### Ⅲ. 第10回締約国会議の成果と先住民族の権利

#### 1) 先住民族という概念とその位置

本稿で確認しておきたい点は、上記で確認した生物多様性条約の3つの目的、生物多様性の保全、持続可能な利用、遺伝資源から得られる利益の公正・衡平な配分は、それぞれ次のように読み替えられることだ。第1の生物多様性の保全は、自然環境と希少動植物などの保護であり、日本で一般に考えられている「生物多様性」のイメージに素直に合致する。他方、第2の持続可能な利用は、生物の多様性を守ってきた人々の権利を確保することを意味しており、第3点は、生物多様性から利益を得る方法も含めて（これには利益を得ないという選択肢も含まれる）、人間社会の中でその利益配分を公正なものにすることである。この意味において、生物多様性条約は、自然を保護する国際環境法としての側面ばかりでなく、人間の社会活動に関わる国際人権法や国際経済法の側面を強く有しており、この理解への欠如が、2008年にCOP10が開催されたボンにおいて、

NGOから日本開催に強い懸念の声が上がった理由である。つまり、日本には、生物多様性条約の人権や開発の側面あるいはその環境保全との関係性に関する理解が決定的に不足しているというのである。

その懸念は間違っていないが、その本来の構造ゆえに、名古屋のCOP10には、政府・国際環境機関・環境NGOだけではなく、ビジネスや国際経済機関、さらに先住民族、地域の農業・漁業者グループ、人権NGO、自治体などからも多くの代表が参加することになった。(8)とくに、本稿で対象にする先住民族には、「先住民族および地域共同体 (ILC)」として、NGOと区別された独特の地位が与えられたが、これは本来、今日の「先住民族」を指す言葉であった。この条約が採択された1992年当時は、「先住民族 (indigenous peoples)」という用語は、国際法上確立しておらず、アジアやアフリカなどの先住民族を広くその主体とするためには、「先住民族および地域共同体」というあいまいな表現が必要だったからに他ならない。しかしながら、今日、「伝統的知識」をもつマイノリティや地域の農業・漁業者団体などが、生物多様性に主体的な役割を果たせば、これらの集団もILCの中に含まれることになる。

ともかく、先住民族の存在は、このCOP10の見えざる主体であった。ABS議定書をめぐる議論では、一般のメディアは、遺伝資源の利益に関する配分で先進国対途上国の対立を報じ、それは一面で真実であったが、他面大きな矛盾を隠蔽していた。先住民族は、先進国にも途上国にも存在する。そして、遺伝資源への搾取いわゆる「バイオパイラシー」という視点では、先進国においては15世紀の大航海時代以来、そして途上国においては1960年代の国連開発の10年以來、先住民族は常にその深刻な犠牲者であった。この点、先住民族にとり、遺伝資源の公正かつ衡平な配分とは、先進国においても、また途上国においても、歴史的な権利の回復とその政府や企業からのさまざまな資源の還元を意味している。

その点、遺伝資源の搾取の犠牲者として、先住民族を位置づければ、その利益の公正かつ衡平な配分のためには、生物多様性条約そのものの活用では不十分で、むしろ2007年9月に採択された「先住民族の権利に関する国連宣言」(以下、国連宣言)に規定された権利規準に従った生物多様性条約の運用が不可欠であった。同時に、これは、COPのような生物多様性条約の運用過程に先住民族の完全な参加を、国連宣言の第32条に規定された「自由で事前の十分な情報に基づく合意」原則 (FPIC原則) に従って、保障させることでもあった。(9)

生物多様性条約は、先住民族にとって、そこに参加し、他のステークホルダー (利害関係者) とともに、生物多様性の視点から地球環境を守るための国際条約ではなく、

自然と共生する自らの文化や社会的価値を保障する権利の回復に向けて、ライツホルダー（権利保持者）として利用可能な国際条約として位置づけられたのである。

## 2) 一般的な重要課題に関する成果文書

COP10の本会議が行われた期間中、内容的にみれば、2つの課題が重要な議題となった。第1は、上述したようにABSに関して法的効力をもつ国際法文書を作ることで、これは生物多様性条約採択以来あるいは2002年のABSに関するボン・ガイドラインの採択以来の悲願であった。そして、第2は、生物多様性に関して、2011年～20年を対象とする新戦略計画を採択することで、それまでの戦略計画は、2002年に採択された「2010年生物多様性ターゲット」と呼ばれたが、条約事務局が2010年5月に発表した「グローバル生物多様性概況第3版」(10)で、失敗だったと評価されたことから重要な議題となった。さらに、国際的な状況では、生物多様性条約と双璧をなす気候変動枠組条約の第15回締約国会議が、2009年コペンハーゲンで開催され、完全な失敗に終わったことから、COP10が失敗すれば、グローバルな環境運動が大きく後退し、再び世界貿易機関（WTO）などに主導された市場経済市場主義や新たな開発主義が世界を席卷するのではないかと危惧されたのである。

その点、最後まで難航に難航を重ねた作業が、COP10の最終日である10月29日を越え、翌日30日にずれ込んだものの、これら法的効力をもつ新議定書と新戦略計画を含め、47にのぼる合意文書が採択されたことは、一定の成果と十分に考えることができる。

さて、まず、採択された名古屋議定書は、「先住民族および地域共同体」について、前文27段落中4段落で、また本文では、その36条中11条で言及した。とくに重要な規定は、以下のような条文だろう。（条文番号は、未編集のものを筆者が整理した。）

### 第5条：公正で衡平な利益配分

2. 締約国は、先住民族および地域共同体によって保有される遺伝資源の利用から生じる利益が、これら遺伝資源に関する先住民族および地域共同体の確立された権利に関する国内法規に従い、相互に合意された条件に基づき、当該共同体と公正かつ衡平な方法で配分されることを目的に、適切な場合には、法的、制度的あるいは政策的措置を取る。

### 第6条：遺伝資源へのアクセス

2. 国内法に従い、各締約国は、先住民族および地域共同体の事前で十分な情報に基づく合意や承認および参加を、彼らがこうした資源へのアクセスを認可する確立された権

利を保有しているところでは、遺伝資源へのアクセスのために確保することを目的に、適切な場合には、法的、制度的あるいは政策的措置を取る。

第16条：遺伝資源と結びついた伝統的知識に対するアクセスと利益配分に関する国内法規あるいは規則のコンプライアンス（法規範遵守）

1. 締約国は、その管轄下で利用される遺伝資源と結びついた伝統的知識が先住民族および地域共同体の事前で十分な情報に基づく合意や承認および参加の原則に従って利用されてきたこと、また、先住民族および地域共同体を抱える他の締約国のアクセスや利益配分に関する国内法規や規則によって求められた場合、相互に合意した条件が確立されてきたことを、適切な場合には規定するために、適切で、効果的かつ均衡の取れた法的、制度的あるいは政策的措置を取る。

これらの条文では、先住民族および地域共同体が条約上の権利保障の対象とされた点は評価できるが、その規定の仕方は、「先住民族の権利に関する国連宣言」の水準どころか、国際人権法の規定からみても、権利主体としての位置付けが極めて弱い。第6条では、確立された権利が前提であり、その他の条文も国内法規を通して政府は先住民族の権利を代行しあるいは制限することができる。これは条文上の問題だけでなく、名古屋での交渉過程でも、カナダやブラジルなどの政府の暗躍で、先住民族の権利主体性を縛る表現が何重にも規定され、これを外す交渉は極めて厳しいものとなった。その意味では、生物多様性条約を、国連宣言を含めて国際人権法の水準で利用したいという先住民族の希望は十分に達成されたとはいいがたい。

他方、法的効力は弱くなるが、生物多様性に関する各国の国家戦略や地域戦略につながる新戦略計画2011-2020・愛知ターゲットも先住民族にとって重要なものである。従来の戦略計画は7つの分野、11の目標を設定していたが、愛知ターゲットでは、5つの戦略分野に対して20の目標が設定され、その内以下の2つの目標が先住民族に関するものである。

戦略目標D：生物多様性および生態系サービスからの利益をすべての人へ

ターゲット14：2020年までに、水に関するサービスや健康、生活、福祉に貢献するサービスを含め、基本的なサービスを提供する生態系は、女性、先住民族および地域共同体、貧困者および弱者のニーズを考慮しながら、回復され、保全される。

戦略目標E：参加による計画策定、知識管理、および能力強化を通じた実施

ターゲット18：2020年までに、生物多様性の保護や持続的な利用および生物資源の慣習的使用に関連した、先住民族および地域共同体の伝統的知識、革新および慣行は、国内法規と関連する国際義務に従って、尊重され、かつ、すべての関連レベルにおける先住民族および地域共同体の全面的かつ効果的な参加の下に、本条約の実施に完全に統合され、反映される。

名古屋議定書と同じ限界も見えるが、たとえば、ターゲット18には先住民族の「全面的かつ効果的な参加」が明記されており、こうした規定が国家戦略や地域・自治体の戦略などで生かされる可能性に期待することができる。

### 3) 先住民族により特化した課題に関する成果文書

名古屋議定書や愛知ターゲットに比較すれば、やや比重は軽くなるが、文化的・知的遺産に関する倫理行動規定 (code of ethical conduct)、広報・教育・普及啓発活動 (CEPA)、保護区域、生物多様性保全の達成度に関する指標などに関する合意文書も、先住民族の権利回復とそれに関する関心を広げる重要な道具となるだろう。なかでも、生物多様性条約第8条j項に関連して採択された倫理行動規定は、国際人権法の水準に最も近い合意文書である。これは、北米のモホーク語で「正しい道」を意味する「タガリーウイェーリ (Tkarih wae: ri) 倫理章典」をその規準としたもので、先住民族自身の視点から権利規定が述べられていることに特徴がある。(11)

## IV. さいごに：日本の先住民族の視点からみたCOP10

先述したように、日本社会による生物多様性条約の捉え方は、希少動物や植物を守る条約であり、COP10期間中の松本龍環境大臣の開会挨拶や閣僚級会議に登場した菅直人首相の声明にもその姿勢は明らかであった。しかし、こうした日本政府の姿勢は、実は日本の先住民族グループや支援のNGOでも共有されていたというのが実態である。逆の言い方をすれば、COP10に参加する準備プロセスの中で、生物多様性条約が、いかに先住民族の権利保障に深く関わる条約であることが、彼らを含む市民社会の中で理解されるようになったと言ってよい。

この点、たとえば、日本政府が、2007年に策定した「第3次生物多様性国家戦略」や2008年に制定した「生物多様性基本法」には、北海道や沖縄の自然保護への言及はあっても、先住民族の権利や伝統的知識・文化慣行を通しての先住民族の重要な役割への言

及は一切ない。また、個別の事例では、北海道が2010年7月に「北海道生物多様性保全計画」を策定したが、「先人の知恵と文化」という一文で、アイヌ民族に言及したものの、政策そのものはアイヌ民族をまったく考慮することはなく、行政の現場では依然としてアイヌ民族の権利を無視した自然破壊が進められている。沖縄においても、自然環境の保護は米軍基地やそれが置かれるようになった琉球人の歴史的背景と密接に結びつくことは、なかなか共有されていない。

人間の社会のあり方に問題を突き付ける生物多様性条約との付き合いは、日本ではまさに2010年に始まったばかりであるということができよう。

註：

- (1) 外務省HPの「生物多様性条約第10回締約国会議の開催について（結果概要）」による。  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kinkyu/2/20101030\\_035034.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kinkyu/2/20101030_035034.html)
- (2) 締約国が、条約の国内での実施状況、成果および新たな課題を話し合い、場合によっては条約規定に従い議定書を採択するのが、締約国会議（COP）であり、生物多様性条約は2年に1度開催される。今回の会議では、2010年までに生物多様性の損失速度を顕著に減少させるとする「2010年生物多様性ターゲット」の達成について議論し、新たな中・長期的な目標を設定することも課題であった。なお2000年に会議が採択した「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」については、議定書が発効した2003年以降CBD締約国で同議定書も批准した国による同議定書の締約国会合（COP/MOP）が条約締約国会議の直前に開催されている。今回は10月11日から15日まで第5回締約国会合が開かれて、同議定書の責任および救済に関する「名古屋・クアラルンプール補足議定書」が採択された。「名古屋議定書」およびCOP10で採択された決定については、条約事務局のHPサイトに載っている会議報告書の付属文書から入手できる。報告書の文書番号は、UNEP/CBD/COP/10/27（10 January, 2011）
- (3) ここで「保全」（conservation）とは、種の利用を全面的に禁止するのではなく、生命維持の仕組みを維持し、生物資源を守りかつ適切に管理して利用することを意味している。
- (4) この会議では、生物多様性条約のほかに気候変動枠組条約（FCCC）と砂漠化防止条約が採択されたので、これらの3条約をリオ条約と総称することがある。生物多様性条約の未締結国は現在、アメリカ合衆国とアンドラ、バチカン、コンゴである。
- (5) 条約8条j項に関連して2008年の締約国会議では、先住民族権利宣言を前文にて留意（take note）しつつ、先住民および地域共同体が保有する文化的・知的遺産を保護する制度の要素や倫理行動規定案などを作業部会において検討するということが決定された（決定IX/13）。

- (6) この海賊行為のなかには先住民族の保有するTKの不正な商業利用も含まれておりTKを保護する必要性が認識され、1998年の締約国会議において特別作業部会が設置された。この部会では伝統的知識の保護の法的形態、開発、実行に関して議論が展開している。また2004年の締約国会議で、「アグウェ・グー（Akwe : Kon）ガイドライン」（先住民族および地域共同体が伝統的に占有又は使用する土地・水域及び聖地において実施が予定され、ないしは影響を及ぼす恐れのある開発に関して実行される文化的、環境、社会的影響評価のための指針）が採択された。
- (7) 2008年の締約国会議において、ABS国際制度を検討するための特別作業部会を、第10回締約国会議までに3回開いて内容をつめることが決定された（決定IX/12）。その決議文の前文においても「先住民族の権利に関する国連宣言」を留意する（take note）との段落が置かれた。
- (8) 細川弘明「生物多様性条約会議への先住民族運動の挑戦」『オルタ』、アジア太平洋資料センター、2011年1 - 2月号。
- (9) 上村英明『アイヌ民族の視点からみた「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の解説と利用法』（市民外交センターブックレット3）、市民外交センター、2008年10月。
- (10) 「グローバル生物多様性概況（Global Biodiversity Outlook, GBO）」は、2001年に条約の履行状況への評価として条約事務局から発表された。その後、15の指標を使った「グローバル生物多様性概況第2版（GBO2）」が、2006年のCOP8で発表されており、2010年に発表された「GBO3」は、第3回目に当たる。
- (11) 細川弘明「CBD COP10における先住民族代表団の立場と成果」『グローバルネット』、地球・人間環境フォーラム、2010年12月号。