
種 別： 論説

タイトル： 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—

著 者： 鈴木 詩衣菜

所 収： 『上智法学論集』第 67 卷 4 号（令和 6 年 3 月）355-377 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

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—

鈴木 詩衣菜

- 一 はじめに
- 二 ラムサール条約における自然災害への対応
- 三 生物多様性条約における自然災害への対応
- 四 結びにかえて

一 はじめに

国際社会は、地球温暖化や生物多様性の喪失など、直面するさまざまな環境課題に対応するために、環境諸条約の締約国会議（Contracting of Parties、以下、COP と略記）のもとで決議や決定を採択することを通じて、締約国に対し実施すべき法政策などを都度要請してきた。また、想定していなかった新たな環境問題が生じた場合は、決議や決定の採択だけではなく、必要に応じて新たに条約を採択し、締約国の共通認識を構築し、解決に向けて一定の方向性を示してきた。

国際社会が抱える地球規模の環境問題のひとつに、気候変動などに起因するハリケーンや津波などにより生じる自然災害がある⁽¹⁾。自然災害への対

(1) 特に、2001年から2018年にかけての全災害のうち74%が水害であり、洪水と干ばつだけでも10億人以上が影響を受けていることが明らかになっている。UNESCO, UN-Water, 2020: United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change, Paris, UNESCO p. 72. See also, Rosemary Lyster, *Climate Justice and Disaster Law* (Cambridge University Press, 2009), pp. 139-151. Lyster は、特に、気候変動に起因する災

応に関しては、1990年頃から国際的に議論され⁽²⁾、災害による損失と環境悪化との密接な関係が指摘されてきた⁽³⁾。防災や減災に関する国際的な法的枠組や規則の構築への関心の高まりとともに⁽⁴⁾、「自然生態系を基盤とした防災および減災」(Ecosystem-based Disaster Risk Reduction, 以下、Eco-DRR と略記)の概念が自然災害の対応のひとつとして、多くの環境条約において検討されるようになった。Eco-DRR は、2004年に発生したスマトラ沖地震において、マングローブ林による津波の被害低減が明らかになったことを契機として、防災や減災のための手段として注目された⁽⁵⁾。自然生態系の機能に着目し、防災や減災につなげることは決して新しい手法ではないが⁽⁶⁾、Eco-DRR を用いた自然災害のリスク低減の必要性は、さまざまな国際文書

害を気候災害(climate disaster)と位置づけ、気候災害がもたらす都市へ影響、食料不安、洪水とサイクロン、猛暑、山火事、その他の健康への影響、水不足、気候変動による避難民、種と生態系への影響についてまとめている。

- (2) General Assembly, International Decade for Natural Disaster Reduction, pp. 161-162, A/RES/44/236. 国連は、1990年代を「国際自然災害低減の10年」と位置づけ、国家レベルの防災指針、地域別の防災会議、協力メカニズムを強化してきた。
- (3) 1994年には、横浜で開催された自然災害低減のための国際会議の中で「より安全な世界のための横浜戦略と行動計画」が採択され、リスク評価、災害予防、環境保護などに関する10原則が掲げられた。
- (4) 国際社会における防災や減災の取り組みを踏まえた自然災害への対応をまとめたものとして、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—」『環境と公害』第45巻3号(2016年)16-21頁。
- (5) Kathiresan, K. & N. Rajendran, “Coastal mangrove forests mitigated tsunami,” *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, Vol. 65, Issue 3 (2005), pp. 601-606. See also, Chen Wei Hannah, In the aftermath of a tsunami, mangrove forests in Indonesia protect lives and livelihoods, 20 October 2021, at <http://www.undrr.org/quick/67381>
- (6) 日本では災害を回避するための伝統知や地域知が全国に存在する。例えば、霞堤や輪中などが挙げられ、特に、霞堤は平時においては、農業や生態系保全に寄与し、洪水時には減災する効果が期待されている。こうした流域治水への取り組みについては、国会でも度々取り上げられている。例えば、第212回国会参議院国土交通委員会第2号(令和5年11月9日)において、国務大臣は「霞堤は、治水対策として有効であるだけでなく、…(略)…洪水時の魚類の一時的な避難にも寄与するとともに、河川と隣接する農地等を生物が行き来できるようにする役割を持っていることから、環境面でも有効な手段の一つと考えております。…(略)…国土交通省としては、地域の特性を踏まえた霞堤などのグリーンインフラの視点も取り入れながら流域治水の推進に取り組んでまいります」と発言し、自然生態系を活用したインフラ整備について理解を示している。

においても確認することができる。例えば、国連国際防災戦略事務局が発行した国連世界防災白書 2011 は、災害リスク管理のひとつとして、生態系サービスの参加型評価や管理、生態系を保護することを通じた管理手法の採用など、自然災害に対する予防的観点を含めて指摘した⁽⁷⁾。また、2015年に第3回国連防災世界会議（World Conference on Disaster Risk Reduction、以下 WCDRR と略記）において採択された「仙台防災枠組（2015-2030）」では、防災・減災の一手段として生態系の役割が積極的に位置づけられた⁽⁸⁾。

近年では、防災や減災に特化した Eco-DRR だけではなく、気候変動の対応として生態系を基盤とした気候変動適応 / 気候変動緩和（Ecosystem-based adaptation/ Ecosystem-based mitigation）など問題別のアプローチ、グリーンインフラストラクチャー（Green Infrastructure）にみられるインフラに関連したアプローチ⁽⁹⁾、統合的な沿岸管理（Integrated coastal zone management）や統合的な水資源管理（Integrated water resources management）にみられる生態系を基盤とする管理の側面からのアプローチなどが存在し⁽¹⁰⁾、それらをまとめて、

(7) United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: Revealing Risk, Redefining Development-Summary and Main Findings-* (Information Press, 2011), pp. 3-4, 15. なお、これらの点は最新の国連世界防災白書においても繰り返し確認されている。See also, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022: Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future”, pp. 48-49 at <https://www.undrr.org/media/79595/download>

(8) General Assembly, Third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction, 14-18 March 2015, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, A/CONF. 224/L. 2. See also, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, A/RES/69/283.

(9) 例えば、第 186 回国会衆議院予算委員会第 7 号（平成 26 年 2 月 13 日）において「我が国が、我が国の豊かな自然を活用しながらグリーンインフラの整備を進めていくことは、経済、社会両面で有効であり、重要であると思います。我が国においても、緑の防潮堤や海岸防災林の整備のような、自然の機能を生かした事業を減災、防災等の取り組みとして進めているところがあります。グリーンインフラという考え方を取り入れて、将来世代に自然の恵みを残しながら、自然が有する機能を防災、減災等に活用していきたいと考えております。」との発言にみられる。自然災害大国である我が国においては、2014 年以降グリーンインフラの観点から法政策の整備が始まっており、現在は、「国土のグランドデザイン 2050」にまとめられている。

(10) 生態系アプローチが条約などで、さまざまな表現が展開される点を法制度クラスター

自然を基盤とした解決策 (Natural-based Solution、以下、NbS と略記) と呼ばれている⁽¹¹⁾。特に最近では、気候変動への対応と相乗効果をもたらす形で自然生態系を生かす観点を、環境諸条約に取り入れることが締約国に要請されている。

さらに、2000年頃から「災害リスク低減の主流化」(Mainstreaming Disaster Risk Reduction、以下MDRRと略記)が検討されはじめ、WCDRRや国連総会においても頻繁に言及されるようになった⁽¹²⁾。自然災害により生じた損害や損失が、持続可能な開発を阻害し、貧困、ジェンダーなどの社会問題を悪化させていることから、災害リスク低減への対応は環境分野に留まらず広く他分野においても要請されており、環境諸条約におけるEco-DRRやNbSの実施が、そうした社会問題の解決や円滑な復興につながるMDRRの実現に向けて貢献することが期待されている。

なお、従来の国際法における災害の対応は、1998年に発効した災害低減及び救援活動への情報通信資源の供与に関するタンペレ条約や国際法委員会(International Law Commission、以下ILCと略記)による「災害時における人の保護に関する条草案」などにみられるように⁽¹³⁾、人間安全保障を中心と

(legal-institutional cluster) と位置づけ、生態系アプローチの多重性について検討したものとして、Vito De Lucia, *The 'Ecosystem Approach' in International Environmental Law* (Routledge, 2019), pp. 63-68.

- (11) Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C., Maginnis, S. (eds) *Nature-based Solutions to address global societal challenges* (IUCN, 2016), pp. 17-22. 同書において、自然を基盤とした解決策は、「社会的な課題に順応性高く効果的に対処し、人間の幸福いと生物多様性に恩恵をもたらす、自然あるいは改変された生態系の保護、管理、再生のための行動」と定義されている。また、2022年に国連環境総会において「自然あるいは改変された陸上、淡水、沿岸、海洋の生態系を保護、保全、再生、持続可能な利用、管理するための行動で、社会、経済、環境の課題に効果的かつ順応的に取り組み、同時に人間の福利、生態系サービス、回復力、生物多様性への恩恵をもたらすもの」と定義された。United Nations Environment Assembly, “Nature-based solutions for supporting sustainable development” in Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022, UNEP/EA.5/Res.5, p. 2.
- (12) General Assembly, International Strategy for Disaster Reduction. 28 February 2012, p. 2, para. 10, A/RES/66/199
- (13) General Assembly, Report of the International Law Commission, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters 2016, pp. 12-73, A/71/10

した災害への備えや被害拡大の低減に向けた法整備がなされてきた。そのため、自然生態系を活用した防災、減災、リスク低減に関しては、個別の環境条約のもとで対応することになる。

また、災害 (disaster) の意味には、自然現象による自然災害と公害などによる人為的な人的災害とに大別することができる。しかし、例えば、気候変動に起因する災害の原因は複雑にからみあっており、ほぼすべての人間活動が気候変動に影響を与えている現実に鑑みると⁽¹⁴⁾、生じた災害が自然災害と人的災害のどちらに分類されるのかを特定することは困難である。そのため現状は、国際法上一致した定義は存在しないが、防災に関わる国際的な文書や個別条約において定義が試みられている⁽¹⁵⁾。例えば、国連防災機関 (United Nations Office for Disaster Risk Reduction、以下 UNDRR と略記) によれば、そもそも災害とは、「広範囲に人的、物的、経済的、環境的損失など影響を及ぼす現象であり、コミュニティや社会それ自体の対処能力を超えて、その機能を著しく阻害する事象」を指す⁽¹⁶⁾。ILC の「災害時における人の保護に関する条文草案」の第3条においては、「広範な人的の損失、甚大な人的被害もしくは苦痛または大規模な物的もしくは環境的被害であって、社会機能の深刻な損壊をもたらすような痛ましい出来事または一連の出来事」と定義されている。ほかに、東南アジア諸国連合 (ASEAN) 協定などにも、災害が、「人的、物的、経済的、環境的損失という出来事」であることが共通して示されていることから、これらの損失が最小限の災害の範囲であると考えられる。

以上をふまえ、本稿では、環境条約の中でも、特に水鳥の生息地として国

(14) Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford, 2017), pp. 30-31.

(15) 災害 (disaster) の概念について検討したものとして、植木俊哉「自然災害と国際法の理論」『世界法年報』第32号(2013年)4-11頁。なお、例えば、気候変動の激甚化や生物多様性の喪失が、自然災害であるのか人的災害であるのかを、必ずしもこの2つのどちらかに大別できるわけではないため、本稿においては、特別に説明を加えていない場合は人為的な要因が自然災害を誘因する場合も含めて、自然災害という用語を使用する。

(16) General Assembly, Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction, 1 December 2016, p. 13, A/71/644

際的に重要な湿地に関する条約 (The Convention on Wetlands, 以下、ラムサール条約と略記) および生物の多様性に関する条約 (Convention on Biological Diversity, 以下、生物多様性条約と略記) に焦点をあて、Eco-DRR や NbS などの自然生態系の活用が条約にどのように位置づけられ、自然災害に対応してきたのかを検討する。併せて、締約国は、Eco-DRR や NbS を実現する手段として、それぞれの環境条約に応じた環境要素を「主流化」することを活発に議論している。そのため、主流化を巡る議論についても整理し、その役割や今後の課題について一考する。

二 ラムサール条約における自然災害への対応

ラムサール条約は、1971年に採択され、1975年に発効した初期の多国間環境条約である。水鳥の保護だけでなく、その生息地である湿地を保全することを目的とする。同条約上という湿地は、非常に広範囲を網羅しており、水が存在する場所はすべて対象となる⁽¹⁷⁾。ラムサール条約は、締約国に対し、湿地保全義務はもちろんのこと、利害関係者への「コミュニケーション、キャパシティービルディング、参加、普及啓発」(CEPA)の実施を要請するだけでなく、賢明な利用 (wise use) を通じた湿地の活用など、国家が果たすべき対応を広範に求めている点に特徴がある⁽¹⁸⁾。

湿地が有するブルーカーボン生態系 (マングローブ、藻場、塩性湿地など) は、津波などの防波堤になることや洪水防止または水害による被害低減となる氾濫原として、湿地が水の供給や水質浄化だけではなく、洪水調節機能や

(17) ラムサール条約第1条1項は、「この条約の適用上、湿地とは、天然のものであるか人工のものであるか、永続的なものであるか一時的のものであるかを問わず、更には水が滞っているか流れているか、淡水であるか汽水であるか鹹水であるかを問わず、沼沢地、湿原、泥炭地又は水域をいい、低潮時における水深が六メートルを超えない海域を含む。」と規定しており、天然であるか否かを問わず、水の状態や水質も関係なく湿地として認められる。

(18) ラムサール条約の概要と最近の動向を扱ったものとして、鈴木詩衣菜「湿地とSDGs」高田正之・朝岡幸彦(編)『水辺を知る-湿地と地球・地域-』(朝倉書店、2023年) 16-27頁。

炭素ストックとして機能する役割が期待されている。また、干ばつのリスク低減や気候変動の影響に対する回復力を高めるために、湿地保全や健全な湿地の維持が不可欠であることも、繰り返し指摘されている⁽¹⁹⁾。そのため、湿地保全の実施は防災や減災に直結しており、今日に至るまで、国家、国際組織、NGO など多様なアクターが、それぞれに湿地保全措置を講じてきた。しかしながら、ラムサール条約事務局のまとめた報告書である「世界湿地概況 2021 (特別版)」によれば、1970 年以降、森林喪失の 3 倍の速さで 35% の湿地が喪失し、湿地面積の減少に歯止めがかかっていない⁽²⁰⁾。

ラムサール条約は、いつ頃から締約国に対し防災や減災への対応を要請していたのだろうか。ラムサール条約前文第 2 段落が、締約国に対し、湿地が水の循環を調整する役割があり、その調整にあたっては、湿地の基本的な生態学的機能を考慮することを求めていることから、同条約上のラムサール条約における防災・減災への対応は、締約国に対する新たな要請ではないと考えられる。

同条約が、締約国に対し、具体的に防災や減災のために、湿地生態系との関わりについて言及したのは、1996 年以降である。1996 年に開催された COP6 で採択された「沿岸地域の戦略計画に関する勧告 6.8」は、沿岸湿地や他の主要な環境構成要素の保全と賢明な利用に関し、統合的な沿岸管理を締約国に求めており⁽²¹⁾、「湿地と水に関する決議 VI.23」は、水資源管理と湿地保全の統合を含む、河川流域規模での計画の必要性を指摘した⁽²²⁾。ま

(19) Secretariat of the Convention on Wetlands, *Global wetland Outlook: Special Edition 2021* pp. 36–39. なお、Convention on Wetlands (2021). *The contribution of blue carbon ecosystems to climate change mitigation*, Ramsar Briefing Note 12, p. 1. において、「ブルーカーボン生態系の保全と回復は、気候変動緩和と適応に対する自然を基盤としたアプローチであると同時に、さまざまな価値ある生態系サービスを提供する」ことが指摘され、気候変動緩和へのブルーカーボン生態系の貢献についてまとめられている。また、COP13 では、「沿岸域におけるブルーカーボン生態系の保全、回復、持続可能な管理の促進に関する決議 XIII.14」が採択され、ブルーカーボンに特化し、気候変動と湿地に関わる調査が STRP に要請された。

(20) Ibid., *Global Wetland Outlook: Special Edition 2021*, p. 21.

(21) Recommendation 6.8, *Strategic Planning in Coastal Zone*, 19–27 March 1996, p. 2, para. 9.

(22) Resolution VI.23 *Ramsar and water*, 19–27 March 1996, p. 1, paras. 3and 5.

た、「戦略計画 1997-2002 に関する決議 VI. 14」は、第1次戦略計画として採択され、その運用目標 2.2 において、締約国に対し「湿地の保全と賢明な利用を、土地利用、地下水管理、河口・流域・沿岸域計画、その他すべての環境管理に関する国、州、地方の計画や意思決定に統合する」ことを促した⁽²³⁾。

既存の湿地生態系を“管理”することによる自然災害への備えを中心とした決議から、自然災害への具体的な対応としての湿地生態系の“活用”や他の環境問題への貢献や相乗効果について、明示的に議論されたのは、2002年に開催された COP8 以降である。COP8 では、「特に干ばつ等の自然災害が湿地生態系に及ぼす影響に関する決議 VIII. 35」において、干ばつ時に湿地が水供給の役割を担うことや干ばつによる生物多様性の現象などへの悪影響について確認された⁽²⁴⁾。また、「気候変動と湿地—影響、適応および影響緩和に関する決議 VIII. 3」は、湿地保全や回復を高めることを通じて、気候変動および異常気象に対し、洪水および干ばつのリスクを低減するための湿地管理を締約国に要請した⁽²⁵⁾。なお、この点に関しては、2008年の「気候変動と湿地に関する決議 X. 24」においても、気候変動および異常気象への対応として湿地の回復力を高めるよう締約国に改めて確認している⁽²⁶⁾。

2015年に開催された COP12 では、「湿地と防災・減災」がテーマに設定され、自然災害に関して活発に議論が行われた。2016年から2024年の条約の方向性を定めた長期計画である第4次戦略計画において、自然災害のリスクに対し湿地生態系が貢献することが締約国間で再認識された⁽²⁷⁾。また、「湿地および災害リスク低減に関する決議 XII. 13」は、世界のあらゆる地域

(23) Strategic Plan 1997-2002, 19-27 March 1996, p. 6.

(24) Resolution VIII. 35 The impact of natural disasters, particularly drought, on wetland ecosystems, 18-26 November 2002, p. 1, para. 6.

(25) Resolution VIII. 3 Climate change and wetlands: impacts, adaptation, and mitigation, 18-26 November 2002, p. 2, para. 14.

(26) Resolution X. 24 Climate change and wetlands, 18 October-4 November 2008, p. 1, para. 4.

(27) Resolution XII. 2 The Ramsar Strategic Plan 2016-2024, 1-9 June 2015, p. 1, para. 3. なお、第四次戦略計画では個別目標と愛知目標を照らし合わせて設定された。生態系を基盤としたアプローチに関しては、個別目標 5、9、13 と愛知目標 6 が設定され、湿地保全にあたり、湿地生態系を活用した対応が求められた。Ibid., pp. 35-37.

の湿地が災害リスク低減にむけて重要な役割を担っていることを認識しつつ⁽²⁸⁾、現状、自然現象の影響の低減と防止を実施できる明確な枠組が存在しないことを確認した⁽²⁹⁾。そのうえで、人間や生態系に対する暴露および脆弱性の低減のために、生態系を基盤とした災害リスク低減の解決および手法を構築することが確認され⁽³⁰⁾、また MDRR の実施を国家に強く奨励するとした⁽³¹⁾。また同決議は、健全で管理の行き届いている湿地生態系の役割を確認し、湿地生態系の果たす機能として災害に対する地域回復 (local resilience) を高めることが MDRR の実現に必要であることを示唆した⁽³²⁾。

さらに、登録湿地だけではなく、すべての湿地を対象として、締約国に対し、湿地に関する履行計画の実施と開発、国家戦略計画および政府レベルで関連するすべての環境政策や水管理に統合的に湿地に関する災害リスク低減および管理を組み込むこと⁽³³⁾、既存の自然資源管理の文書に組み込むことを確保すること⁽³⁴⁾、災害リスク低減のための長期的な投資計画に金銭的およびその他の必要な資源への協力を確保することなどを要請し、締約国が実効的に湿地を管理、回復させるための 24 の指標がまとめられた⁽³⁵⁾。

ただし、同決議は、あわせて「登録湿地の管理のために設計された手段において、生態系に基づく管理と自然災害に関する適応の原則 (principles of ecosystem-based management and adaptation) を統合し、実施する必要がある」と示しているが⁽³⁶⁾、「生態系に基づく管理」が原則になっているかについては、十分な検討がなされておらず、疑問が残る。

COP13 においては「気候変動への緩和と適応、生物多様性および災害リスク低減の強化のための劣化した泥炭地の再生に関する決議 XIII. 13」が採

(28) Resolution XII. 13 Wetlands and disaster risk reduction, 1-9 June 2015, p. 2, para. 12.

(29) Ibid., p. 1, para. 1.

(30) Ibid., pp. 2-3, paras. 13, 14, 17 and 20.

(31) Ibid., p. 2, para. 13.

(32) Ibid., p. 1, para. 6.

(33) Ibid., p. 2, para. 14.

(34) Ibid.

(35) Ibid., p. 3, para. 19.

(36) supra note 31.

択された。同決議は、締約国に対し第4次戦略計画と決議 VIII. 17において、既存の泥炭地の保全を要請していたことを再確認し、気候変動の緩和、適応、生物多様性保全、災害リスクの低減に貢献する一手段として、劣化した自国内の泥炭地を回復させることを確認した⁽³⁷⁾。また、「沿岸域におけるブルーカーボン生態系の保全、回復、持続可能な管理の促進に関する決議 XIII. 14」は、Eco-DRR の構築とすべての湿地について実効的に管理、回復を締約国に要請した XII. 13 を再確認し、科学技術検討委員会 (STRP) に対し、気候変動と湿地に関わる継続調査を要請している⁽³⁸⁾。「持続可能な都市化、気候変動と湿地に関する決議 XIII. 16」は、災害リスクの低減を含めた自然と調和する形式での都市のレジリエンスの構築に関して言及された国連総会決議 71/256 を確認しつつ、締約国に対し、都市部及び都市近郊の湿地に悪影響を及ぼす可能性のある活動を防止することを奨励した⁽³⁹⁾。

2022年に開催されたCOP14では、「気候変動に対処するための湿地生態系の保護、保全、再生、持続可能な利用及び管理に関する決議 XIV. 17」において、締約国に対し気候変動に対処するために、湿地に焦点をあてたNbSや生態系を基盤としたアプローチ (Ecosystem-based Approach) を国内の戦略や計画に導入するよう奨励された⁽⁴⁰⁾。なお、同決議には明記されていないが、草案時においては、NbSが洪水のリスク管理、洪水制御、洪水防止措置において重要役割を担い、それが賢明な利用に貢献することが確認されている⁽⁴¹⁾。留意すべきは、NbSという用語が、温室効果ガス排出量の迅速

(37) Resolution XIII. 13 Restoration of degraded peatlands to mitigate and adapt to climate change and enhance biodiversity and disaster risk reduction, 21-29 October 2018, p. 4, para. 24.

(38) 特に気候変動およびブルーカーボン生態系保全がIPCCガイドラインと整合的であるか否かについて継続調査を求めており、IPCCに対し、湿地補足文書の更新を通知することも要請している。Resolution XIII. 14 Promoting conservation, restoration and sustainable management of coastal blue-carbon ecosystems, 21-29 October 2018, p. 5, para. 15.

(39) Resolution XIII. 16 Sustainable urbanization, climate change and wetlands, 21-29 October 2018, p. 2, paras. 9 and 16.

(40) Resolution XIV. 17 The protection, conservation, restoration, sustainable use and management of wetland ecosystems in addressing climate change, 5-13 November 2022, p. 2, para. 8. なお、本決議では、NbSとEcosystem-based Approachの概念と調和していることを確認している。p. 2, para. 7.

かつ持続的な削減の必要性に取って代わるものではなく、あくまでこれらの解決策が気候変動への適応および緩和戦略に貢献しうることを認めるという理解が提案されている点である⁽⁴²⁾。

ラムサール条約における主流化の議論は、1990年代から湿地保全が円滑に進まない要因のひとつとして各国内で、主要な意思決定者の中で湿地の価値が認識されていないことや湿地が政府事業の主流な計画を通じて考慮されていないことへの懸念が背景にある⁽⁴³⁾。そうした状況の中で、「多国間環境条約およびその他の機関とのパートナーシップと相乗効果に関する決議 XI.6」などにみられるように、生物多様性条約との連携のひとつとして、生物多様性の主流化（mainstream biodiversity）に倣うように、ラムサール条約においても湿地の主流化（mainstreaming of wetland）を促進することが検討された⁽⁴⁴⁾。

結果的に、生物多様性の主流化の概念がラムサール条約に波及し、近年においては、「湿地の保護、保全、回復、持続可能な利用および管理を国の持続可能な開発戦略に統合に関する決議 XIV.16」に示されるように、関連する多国間環境条約や関連する国際組織との協力強化の文脈において、明示的に湿地保全とその回復を含み、湿地の減少や劣化への解決策とした位置づけで、湿地の主流化が進められている⁽⁴⁵⁾。

三 生物多様性条約における自然災害への対応

生物多様性は、人類の経済的、社会的発展に不可欠であると同時に、将来

(41) Conference Report of 14th Meeting of Conference of the Contracting Parties to the Ramsar Convention on Wetlands, 5–13 November 2022, p. 22. paras. 182–184.

(42) Ibid., p. 23. para. 187.

(43) Resolution VII.19, p. 18, para. 49.

(44) Resolution XI.6, p. 5, para. 28.

(45) 2014年11月に開催予定のアジア最大級の湿地の国際会議であるアジア湿地シンポジウムのテーマに Wetland-based Solutions が設定されている。同会議における各セッションのテーマが、湿地保全はもとより、教育、SDGs などが関連の幅を広げていることから、より一層湿地の主流化への関心が高まっていると考えられる。

世代に引き継ぐべき世界的資産 (global asset) として認識されているが⁽⁴⁶⁾、熱帯雨林の破壊などの人間活動により、驚くべき速さで、数多くの種が絶滅していることが問題となっている。生物多様性条約は、そのような問題に対応すべく、生物多様性を包括的に保全する条約として、1992年に国連環境開発会議で採択され、1993年に発効した。同条約の目的は、生物多様性の保全、生物多様性の構成要素の持続可能な利用、遺伝資源の利用から得られる利益の公正かつ衡平な配分の3つから成る。これらの目的を達成するために、条約は、生態系アプローチに基づいた政策、計画、管理（監視義務や生息域内保全、生息域外保全の義務を含む）を締約国に要請している。

生物多様性条約における主流化の議論は、2010年に開催されたCOP10において採択された愛知目標にみることができる。愛知目標は、生物多様性の損失を止め、また回復させるために、2011年から2020年までに達成すべき5つの戦略目標AからEとそのもとに20の個別目標が設定した。戦略目標Aでは、「生物多様性を政府や社会全体で主流化することにより、生物多様性損失の根本的原因に取り組む」ことが掲げられ、生物多様性の主流化が単なる生物多様性の保全のための手段のひとつではなく、実施すべき戦略目標のひとつに規定された。また、戦略目標Bでは、生物多様性への直接的な圧力を低減し、持続可能な利用を促進することが掲げられ、その個別目標6においては、「2020年までに、すべての魚類・無脊椎動物資源と水生植物が、乱獲が回避され、枯渇したすべての種の回復計画と対策が実施され、漁業が絶滅危惧種や脆弱な生態系に重大な悪影響を与えず、漁業が資源、種、生態系に与える影響が生態学的に安全な範囲内に収まるよう、合法的かつ生態系に基づくアプローチを適用して、持続可能な形で管理され、漁獲される。」ことが掲げられ、特に漁業など人間活動について、生態系に基づくアプローチをとることが求められた⁽⁴⁷⁾。また、個別目標10では、気候変動などにより影響をうけるサンゴ礁などの脆弱な生態系を保全するために、沿岸

(46) Convention on Biological Diversity, “History of the Convention” at <https://www.cbd.int/history/>

(47) Decision X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets, 29 October 2010, p. 8, para. 13. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2

域および陸域の流域を統合的に管理することが掲げられた⁽⁴⁸⁾。

生物多様性と気候変動は密接な関係にあるため、2014年に開催されたCOP12では、「生物多様性と気候変動と防災・減災」がテーマに掲げられ、気候変動との連携を意識した防災や減災に関わる決議が多く採択された。例えば、「エコシステム保全と回復に関する決定 XII/19」は、沿岸湿地が特に渡り鳥の種、持続可能な生計、気候変動への適応、災害リスクの低減のために、生物多様性と生態系の機能とサービスにとって、極めて重要であることが明記された⁽⁴⁹⁾。締約国に対し、沿岸湿地の保全と回復に十分な注意を払うよう求めたほか、ラムサール条約との連携が意識された。

生物多様性条約は、2001年から締約国やその他の利害関係者が、条約の目的に対する進捗状況を確認し、実施の障壁を特定し、実施の優先順位を設定し、意思決定者に進捗状況や動向、ニーズを伝えるツールとして、地球規模生物多様性概況（Global Biodiversity Outlook、以下GBOと略記）を発行している。GBO第4版は、愛知目標を含む生物多様性戦略計画2011-2020の進捗に関する中間評価を扱っており、生物多様性の衰退を遅らせ、阻止するために必要な行動を提示した。具体的には、社会的弱者が直接依存している生態系や災害リスクの低減に役立つ生態系に特に注意を払いつつ、生態系サービスの提供にとって特に重要な生態系を、関連ある利害関係者の関与を得て、必要に応じて総合的な評価手法や参加型の評価手法を用いて国レベルで特定するなど、生態系の保全を促進することの必要性を再確認した⁽⁵⁰⁾。そのうえで、愛知目標を達成することが、気候変動の緩和と適応や砂漠化などの土地の劣化、災害に対する脆弱性を減少させることに貢献するだけではなく、飢餓と貧困の削減、保健衛生の向上などを確保することにも繋がること指摘した。

(48) Ibid., p. 9, para. 13.

(49) Decision XII/19. Ecosystem conservation and restoration, 16 October 2014, p. 2, para. 6, UNEP/CBD/COP/DEC/XII/19

(50) Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Global Biodiversity Outlook 4: A mid-term assessment of progress towards the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, pp. 98, 140 and 143 at <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/publication/gbo4-en-hr.pdf>

さらに、2018年に開催されたCOP14では、「保護地域およびその他の効果的な地域を基盤とした保全措置に関する決定14/8」のもとで、保護地域以外における生物多様性保全に資する地域(Other Effective area based Conservation Measures、以下、OECMと略記)について規定された。OECMとは、「保護地域以外の地理的に定義された地域であって、生物多様性のありのままの(in situ)保全のために、関連する生態系機能とサービス、および該当する場合には、文化的、精神的、社会経済的、およびその他の地域に関連する価値を伴って、長期的に肯定的かつ持続的な成果を達成するような方法で統治および管理されるもの」をいう⁽⁵¹⁾。OECMにより、貧困削減、水の安全保障の確保、気候変動への適応、経済発展、災害リスク低減を促進し、持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals、以下SDGsと略記)など他の関連目標も併せて達成できることが期待されている。OECMは、自然を基盤とする新たな分野にとって不可欠な戦略であると位置づけられている⁽⁵²⁾。

しかし、愛知目標は、すべての目標が達成に至らなかった⁽⁵³⁾。この結果を受け2022年に開催されたCOP15では、「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」が採択された⁽⁵⁴⁾。同枠組は、2050年までに達成すべき4つの長期的目標の達成に向けて、2030年までの10年間に緊急に取り組むべき、3つの柱(第一に、生物多様性への脅威を減らすこと、第二に、持続可能な利用と利益配分を通じて人々のニーズに応えること、第三に、実施と主流化のためのツールと解決策を講じること)を軸として23の行動目標が設定された。

自然災害への対応は、行動目標8と行動目標11に明記された。行動目標

(51) Decision 14/8. Protected areas and other effective area-based conservation measures, 30 November 2018, p. 1, para. 2, CBD/COP/DEC/14/8

(52) *Ibid.*, Annex 1, Voluntary Guidance on the Integration of Protected Areas and Other Effective Area-Based Conservation Measures into Wider Land-and Seascapes and Mainstreaming across Sectors to Contribute, inter alia, to the Sustainable Development Goals, p. 3, para. 4.

(53) Decision 15/3. Review of progress in the implementation of the Convention and the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the achievement of the Aichi Biodiversity Targets, 19 December 2022, p. 1, CBD/COP/DEC/15/3

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

8では、生物多様性への脅威を減らすために、「気候変動と海洋酸性化が生物多様性に及ぼす影響を最小化し、自然ベースの解決策や生態系ベースのアプローチを含む緩和、適応、災害リスク削減行動を通じて、生物多様性の回復力を高める」ことが掲げられた⁽⁵⁵⁾。行動目標11では、持続可能な利用と利益配分を通じて人々のニーズに応えるために、「大気、水、気候の調整、土壌の健全性、受粉、疾病リスクの低減、自然災害や災害からの保護など、生態系の機能やサービスを含む、自然が人々にもたらす貢献を、自然を基盤とした解決策や生態系基盤のアプローチを通じて、すべての人々と自然の利益のために回復、維持、強化する。」ことが明記された⁽⁵⁶⁾。さらに決定15/5のもとで、「仙台防災枠組2015-2030」に則した国家防災戦略を採択・実施する国の数を把握するなど同枠組をモニタリング制度が構築された⁽⁵⁷⁾。

2020年に発行したGBO第5版においては、今後の展望として、2050年に向けて合意したビジョンである「自然と調和した生活」を実現するためには、人類による地球の管理を大きく変革（transformative change）することを通じて生物多様性損失の「流れを変える」（bending the curve）ことを指摘している⁽⁵⁸⁾。同報告書では、そうした変革のために9つの移行すべきカテゴリー（自然との共生、土地と森林、持続可能な淡水、持続可能な漁業と海洋、持続可能な農業、持続可能な食糧システム、持続可能な都市とインフラ、持続可能な気候変動対策行動、生物多様性を含むワンヘルス）が設けられた。

防災や減災に関しては、「持続可能な気候変動対策行動」と「生物多様性を含むワンヘルス」への移行が関わってくる。前者の移行の主要要素は、生態系の保全と回復が挙げられる。特に原生林、泥炭地、湿地、海藻などの高炭素生態系などの生態系に基づく適応や災害リスク低減に重要なマングローブなどの生態系の保全と回復を通じて、気候変動の緩和と適応に貢献すると

(55) Ibid., p. 10

(56) Ibid.

(57) Decision 15/5. Monitoring framework for the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 19 December 2022, page. 16, CBD/COP/DEC/15/5

(58) Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Global Biodiversity Outlook 5 2020, pp. 174-178 at <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf>

したうえで、それは保護区や OECMs、自然再生による修復を促進し、土壌炭素にも取り組むことによって達成できることが示された⁽⁵⁹⁾。

さらに、ヒートアイランド現象や洪水リスクを低減するために都市部で植生を利用することを含め、生態系に基づく適応と災害リスクの低減を支援するグリーンインフラを促進することが指摘された⁽⁶⁰⁾。後者の移行の主要要素は、健康的な都市と景観を創出することが挙げられる。統合的な土地利用計画を推進することを通じて、生態系サービスの提供を促進することにより、利益を最大化し、自然との相互作用のリスクを最小化することが考えられる⁽⁶¹⁾。

なお、どちらの行動目標も気候変動による影響を前提として、生物多様性への影響を最小限に留めることを掲げており、これらの行動目標を達成しやすくするためには、生物多様性条約はラムサール条約と同様に、気候変動枠組条約やパリ協定との連携が不可欠である⁽⁶²⁾。

もともと、気候変動枠組条約第4条(c)では、沿岸地域の管理や洪水により影響を受けた地域の保護及び回復について、適当かつ総合的な計画を作成することが締約国に求めているため、国家戦略などを通じて自然生態系を生かした防災、減災の実現が期待される。また、パリ協定においても、前文55、および109、パリ協定第4条7項、第5条2項、第6条1項、第6条8項(a)、第7条などにみられるように、気候変動への緩和と適応の統合的アプローチに、生態系を基盤とした適応 (Ecosystem-based Adaptation) の考え方が組み込まれることが期待されている。実際に、地球温暖化に関して最新の科学的知見を評価および報告する機関である気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change) は、第5次評価報告書において、熱波や豪雨、内陸および沿岸の洪水、土砂崩れ、干ばつ、水不足などのリス

(59) Ibid., p. 174.

(60) Ibid.

(61) Ibid., p. 178.

(62) 気候変動と生物多様性の損失は人類にとって不可分の脅威であり、同時に取り組む必要があることを指摘したものとして、Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Key messages from the workshop on “Biodiversity and Climate Change: Integrated science for coherent policy”, 24 October 2018, CBD/COP/14/INF/22

クがあることを踏まえ、EbA の必要性を指摘した。第 6 次評価報告書においても、気候変動がさらに加速し、熱波や豪雨などの異常気象と、それに起因する自然災害の頻度も高まると予測されており、生態系への影響が懸念される旨指摘された⁽⁶³⁾。また関連して、SDGs の 11 目標の 11. b や 13 目標の 13. 1 にみられるように気候変動に起因する自然災害後の対応として、自然災害からの回復強化 (resilience to natural disaster) の関心も高まっている。

なお、パリ協定採択以降、気候変動分野においても気候変動の主流化 (climate mainstreaming) の考え方が広がりを見せている。2021 年に開催された第 26 回締約国会議で採択されたグラスゴー気候合意において、自然生態系の保護、保全、再生を確保することがパリ協定の達成に不可欠であることが明記された。2022 年に開催された COP27 においても、自然を基盤とした解決策を推進するために、国際パートナーシップ (Enhancing Nature-based Solutions for an Accelerated Climate Transformation, 以下、ENACT と略記) が立ち上げられた⁽⁶⁴⁾。ENACT においても、気候変動と生物多様性の危機を個別に対処するのではなく、気候変動に起因する自然災害の緩和やそれに伴う生物多様性の喪失という直面する地球規模の問題を同時に解決することが必要不可欠である。

四 結びにかえて

本稿は、ラムサール条約と生物多様性条約を手掛かり、自然生態系の活用を条約にどのように位置づけ、自然災害に対応してきたのかを整理し、また併せて、Eco-DRR や NbS を実現する手段として、それぞれどのように主流化を位置づけられているのかを検討した。

自然災害への事前や事後の対応として、主要な環境条約において、Eco-

(63) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2023: Synthesis Report, pp. 68–69 at https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf

(64) IUCN, ENACT: Enhancing Nature-based Solutions for an Accelerated Climate Transformation, at <https://iucn.org/our-work/topic/nature-based-solutions-climate/our-work/enact-enhancing-nature-based-solutions>.

DRR や NbS が決議や決定に明文化され、その概念が組み込まれたうえで、環境諸条約を実施することが必要不可欠であることは間違いない。そうした環境条約が相乗効果を得られるように連携することにより各条約の掲げる主流化が実現可能だと考えられる。

主流化は、国際社会における環境への関心が高まった結果として、醸成されてきた概念のひとつであると考えられる。ラムサール条約の賢明な利用にみられる一部の環境条約を除き、もともと環境は、それ自体に法的価値を見出しにくく、開発時の弊害として認識されていた。1990 年代に入り、持続可能な開発という概念が台頭してからは、環境に「配慮」し、次世代にも繋がるかたちでの開発が望まれるようになったが、持続可能な開発もまた中核となる考え方は開発である。ところが、主流化の概念は、ラムサール条約であれば湿地を、生物多様性条約であれば生物多様性を、パリ協定では、気候変動を「主軸」として、むしろ開発に積極的に一定の制限をかける試みである。環境保全を前提とする国家の行動を促すため、主流化に基づく国家戦略や法政策が環境諸条約の目的達成に直結することが期待される。

そうした主流化を進めていくためには、大きく 2 つの課題があると考えられる。すなわち、確実な条約実施を確保すること、多様なアクターとの有機的連携の確保することが挙げられる。

第一に、条約の実施確保に関しては、本稿で検討してきたラムサール条約および生物多様性条約は、ともにこれまでも、効果的な実施のために数多くの決議や決定を採択してきた。またそうした決議を実現する手段として、条約事務局により、ハンドブックが適宜発行され、必要な情報にアクセスしやすい工夫がなされてきた。生態系を活用した管理などに関わるガイドラインが採択され、必要に応じてアップデートが重ねられてきた⁽⁶⁵⁾。ガイドライ

(65) 例えば、「湿地と河川流域管理：統合的な科学技術の手引きに関する決議 X.19」は、「河川流域管理に湿地保全と賢明な利用を組み込むためのガイドラインに関する決議 VII.18」を更新し、5 段階 10 手順を示したクリティカルパス・アプローチ (critical path approach) を提唱している。湿地管理者は十分な人数が配置されているわけではない。そのため、同アプローチは、管理者が限られた中で流域管理を実施した際になんらかの問題に当たった時であっても、そうした問題に関する齟齬や障害、ボトルネックの特定と軌道修正するためのツールとしての役割を果たしている。なお、こうした湿地管理者の負

ンは、非拘束的文書ではあるものの、特定の問題を解決するための具体的な方法が示されている。しかし実際には、そうしたガイドラインが自然管理の場で十分に活かされておらず、実践されていない。例えば、ラムサール条約においては、未だに湿地の減少に歯止めがかからないことやラムサール情報票の更新が長期間にわたり滞っていたことから明らかである。そのため、その風土に応じた土地利用に注目した伝統的なノウハウも考慮に入れ、採択されたガイドラインが、それぞれの地域において、湿地保全に携わる環境管理者や地元住民が実施可能かつ協働できる仕組みのもとで、十分な情報を伝えられるかが必要である。

ガイドラインのローカライズにあたっては、各環境条約の締約国にオブザーバーとして参加し、国際的な動向にも詳しく、またそれぞれの活動フィールドを持つ国内外の NGO や NPO などが条約の再調整の担い手となることが不可欠である⁽⁶⁶⁾。当該 NGO や NPO が間に入ることで、湿地保全や管理の定期的、継続的な見直しが可能になり、ガイドラインの内容がその地域において確実に実施されることが期待される。

なお、決議や決定、ガイドラインが十分に普及しない要因として、地元地域に必ずし一致しない内容の複雑さだけでなく、資金の制約により、条約の公用語が限定されることが挙げられる⁽⁶⁷⁾。環境条約により訳される言語は異なるが、これらの言語を母語としない締約国の保全地域の管理者や地元

担過多が湿地保全の障害となっていることが度々指摘されていたため、そのような現状に対応すべく例えば、限られた人手や資金から環境影響評価が十分に実施できない状況であっても、便宜的な迅速環境評価の導入することが提案された。ただし、当該決議が採択された後の実施状況は不明なままである。この点についてまとめたものとして、鈴木詩衣菜「ラムサール条約における迅速評価と法的評価」『環境管理』55巻6号（産業環境管理協会、2019年）75-80頁。

(66) Terry Gibson, “NGOs Doing Disaster Risk Reduction Including Climate Change Adaptation,” in Ilan Kelman (eds.), *The Routledge Handbook of Disaster Risk Reduction Including Climate Change Adaptation* (Routledge, 2017), pp. 352-362.

(67) 例えば、ラムサール条約では、英語、フランス語、スペイン語が公用語であるが、完全かつ平等なサービスを提供できないことや締約国の認識向上や条約実施の改善のために、2018年に採択された「条約の言語戦略に関する決議 XIII. 6」においてアラビア語が公用語として追加された。

住民は、訳出されるのを待つほかない。そのため、常に国家から一方的に締約国で採択された決議の情報が共有されるだけではなく、例えば、ラムサール条約であれば、締約国が湿地管理の責任者に対し、締約国会議の決議などに関する通知を確保することを義務付けている第6条3項を根拠として、湿地管理者側から締約国に対し、具体的な情報を求めるための行動を支援することが可能である。湿地管理者をはじめとする湿地の利害関係者から行政府への要請することを通じて、必要な情報を国家に求めることができるため⁽⁶⁸⁾、湿地管理者などは、法的根拠を持って国家に対し必要な情報を取得することが可能である。ただし、湿地管理者が情報取得のための容易にアクセスする手段が不十分であるため、相互的意思疎通の強化ということが今後の課題となるろう。

第二に、条約、組織、NGOなどの多様なアクター間あるいはこれら全体の有機的連携が不可欠である⁽⁶⁹⁾。特に、条約間の連携については、1990年以降それぞれの環境条約の各COPにおいて、繰り返し指摘され、時として、複数の条約間で構成される合同委員会や締約国会議なども組織されてきた。しかし、気候変動などに起因する自然災害の激甚化と頻発化が契機となり、近年では、単なる条約間の情報交換や一時的な合同の取り組みではなく、より一層の条約連携の強化に関する関心が高まっている。例えば、ラムサール条約のCOP14において、「他の国際機関との相乗効果の追求に関する決議条約の知名度向上及び多国間環境条約・他の国際機関との相乗効果の追求に関するXIV.6決議」においては、連携においては従来のように他条約の決議や決定内容だけではなく、その議論や採択に至る過程までも考慮することが

(68) 鈴木詩衣菜「ラムサール条約の義務に則した登録地の管理」『湿地研究』10号、19-26頁。(日本湿地学会、2020年)

(69) なお、アクター間の連携などにおいては、さまざまな事例を共有し、ベストプラクティスもバッドプラクティスのどちらも情報提供する体制も不可欠である。Eco-DRRを巡る事例が国内外に多く発表されている。例えば、一ノ瀬友博(編)「生態系減災Eco-DRR-自然を賢く活かした防災・減災」(慶応大学出版会、2021)、島谷幸宏「球磨川流域を対象とした緑の流域治水の概念化とそれに基づく実践」『河川技術論文集』第29巻(土木学会水工学河川部会、2023年)425-430頁。See also, Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law Latrina and Beyond* (ASPEN Publishers, 2006), pp. 210-211.

言及され⁽⁷⁰⁾、また、生態系に基づくアプローチが関連条約間の連携に必要な要素であることが指摘されている⁽⁷¹⁾。なお、同決議では、条約事務局に対し、今後連携が必要な条約や国際機関の一覧が挙げられた。連携強化の対象は自然環境だけに限定されず、世界銀行や国連教育科学文化機関なども含まれる。また、同決議には、本来は野生動植物の保護に関する条約ではない「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」などの進捗状況を定期的に常設委員会に報告することも求められた⁽⁷²⁾。

具体的な条約間の連携強化は、条約の戦略計画のもとで、柔軟に調整可能にすることにより試行されている。例えば、ラムサール条約の第4次戦略計画2016-2024では、SDGsと愛知目標の両方に合致することを目的としていたが、そのために従来の6年間の戦略計画ではなく、9年を対象とすることを通じて、SDGsと愛知目標の両方に調和できるよう見直しを図ることができるとのタイミングで策定された。実際に、2022年に採択された「ラムサール条約の第4次戦略計画の評価、COP14-COP15期間の追加、第5次戦略計画の枠組みに関する決議 XIV.4」では、第4次戦略計画の附属書Ⅱが、生物多様性条約のもとで愛知目標にかわり、新しく採択された昆明・モンリオール生物多様性枠組の目標をラムサール戦略計画の目標と一致するように更新された。なお、執筆現在、準備が進んでいる第5次ラムサール戦略計画は再び6年計画となり予定であり、SDGsの最終目標である2025年から2030年までを網羅する。

Eco-DRR や NbS を前提とした環境諸条約が連携した状態での段階的な実施は、自然災害に対する防災や減災の効果が期待できるだけでなく、SDGsの実現や人口問題、それに関連する人権保護などにも対応できる。条約の連携強化を通じて、特に重大な変化や極端な現象による悪影響を最小限に抑えるための措置として期待できる。

(70) Resolution XIV. 6 Enhancing the Convention's visibility and synergies with other multilateral environmental agreements and other international institutions, 5-13 November 2022, pp. 4-6, paras. 28, 36, 46-47.

(71) Ibid., p. 6, para. 39.

(72) Ibid., p. 5, para. 37.

ただし、主流化が法観念として、醸成しているか否かの判断には、注意を払う必要がある⁽⁷³⁾。国際環境法のもとでは、これまでも国際社会が直面する環境問題を解決するために、国家間の協力を促すための独自枠組を構築し、少しでも多くの国が足並みを揃え、一定の方向性で合意することを目指して、「共通だが差異ある責任」、「持続可能な開発」など、さまざまな新しい規範を作り出してきた。各環境条約の主要な環境要素を「主流化」という概念もまた自然災害だけではなく、環境条約実施の観点からも不可欠な規範のひとつになりつつある⁽⁷⁴⁾。実際に、主流化の相乗効果として、ラムサール条約においては、湿地保全の強化は、ブルーカーボンや炭素ストックとして気候変動による影響緩和の役割が湿地に期待されているほか、生物多様性条約においても、生物多様性の存続は、災害に対するローカルレジリエンスを高めることが期待されている。しかし、主流化の流れの中で、例えば、本来保護地域ではなかった場所を、OECMとして認証するにあたり、締約国が独自に設定するOECMの認証基準が低い場合は、生物多様性が乏しい場合であっても保護対象となる可能性がある。そのため、昆明・モントリオールが掲げている数値目標を達成できたとしても本来の生物多様性条約上の「保全」の質が必ずしも確保されるとは限らない。主流化を念頭にした環境条約の実施に際しては法的安定性をどのように確保し、バランスをとるのが今後の課題である。

【謝辞】

本稿は、科学技術振興機構「共創の場形成支援プログラム」JPMJPF2109 および科研費若手研究 22K13316、科研費基盤(B)21H00717 に基づく成果の一部

(73) この点について指摘したものとして、兼原敦子「環境保護における国家の権利と責任」国際法学会（編）『日本と国際法の100年』第6巻（三省堂、2001年）55頁。

(74) Verchick は、災害リスクと気候変動を管理する法制度は現在発展途上であり、締約国が気候変動によって甚大化、頻発化した自然災害を特別な扱いに値する第3のカテゴリーの一部としてみなすべきか否かは、引き続き議論することになると指摘している。Robert RM Verchick, *Disaster law and climate change in Daniel A Farber (eds) Elgar Encyclopedia of Environmental Law Climate Change Law*, (Edward Elgar Publishing, 2016), p. 681.

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—〔鈴木 詩衣菜〕

である。

(聖学院大学政治経済学部准教授)