

Title	持続可能な開発目標と海洋問題：国際法の視点から
Sub Title	Sustainable development goals and the ocean from the perspective of international law
Author	武井, 良修(Takei, Yoshinobu)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2021
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.94, No.1 (2021. 1) ,p.298 (35)- 318 (15)
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	大森正仁教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20210128-0298">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20210128-0298</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 持続可能な開発目標と海洋問題

——国際法の視点から——

武 井 良 修<sup>\*</sup>

1. はじめに
2. 2030 アジェンダと SDGs の策定とその後の展開
3. SDGs における海洋問題
4. SDGs と国際法のつながり：海洋問題を中心に
5. おわりに

## 1. はじめに

2015 年 9 月に開催された国連サミットで「誰一人取り残さない」という誓いのもと「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」(2030 アジェンダ) が採択され、ミレニアム開発目標 (MDGs) の後継である持続可能な開発目標 (SDGs) がその中心として策定された<sup>1)</sup>。

SDGs は、2030 アジェンダが提示する変革的なビジョンを実現するために、すべての国々にとって必要な優先順位の高い行動を包括的に列挙した 17 のゴールとそれに関連した 169 のターゲットから構成されている。SDGs における目標の設定を通じたグローバル・ガバナンスが革新的であることを指摘する論者の中には、このようなアプローチは大部分は国際法体系から「分離されている」(detached) という見解がみられる<sup>2)</sup>。その一方で、「SDGs 自

---

\* 本稿における見解は筆者の個人的な見解であり、必ずしも国連の見解を示しているわけではない。本稿において示された URL・データは 2020 年 8 月 31 日時点のものである。

1) UN Doc. A/RES/70/1.

身は、国際法上法的拘束力のない「ソフト・ロー」にすぎないものの、その内容は、環境保全のみならず、国際社会全体で取り組むべき普遍的課題の克服のために国際社会の法規範の枠組みで実現することが期待されている<sup>3)</sup>という、国際法の役割を重視する見解もみられる。

確かに、2030 アジェンダと SDGs はそれ自体が国際法上の法的拘束力を有するとは考えられない。他方、法的拘束力をもたない国際文書は、慣習法の形成や条約の解釈への影響など様々な形で国際法の発展の中で重要な役割を果たしてきており、このような観点を含め SDGs が国際法上どのような意義をもちうるかを検討する必要がある。後述するように、海洋の問題は SDGs と国際法の関係を検討する際に特に重要であるが、先行研究においては、一部の例外を除き<sup>4)</sup>、SDGs と海洋に関する国際法との関係の検討は十分に行われてきたとは言えない。

このような問題意識のもと、本稿では SDGs と海洋問題について国際法の視点から考察を行う。第2節では2030 アジェンダと SDGs の策定過程及びその後の展開について概観し、第3節では、SDGs における海洋に関するゴール及びターゲットについて、ゴール14を中心に分析する。そのうえで、第4節において、海洋関連の SDGs 及びターゲットの策定とフォローアップが海洋に関する国際法の展開においてどのような意義を有するかを検討する。

## 2. 2030 アジェンダと SDGs の策定とその後の展開

極度の貧困等の国際社会の喫緊の課題を解決するために、これまで様々な

---

2) F. Biermann et al., “Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 26-27 (2017), p. 26.

3) 西村智朗「持続可能な発展」西井正弘・鶴田順（編）『国際環境法講義』（有信堂、2020年）26～27頁。

4) 例えば、M.H. Nordquist et al. (eds.), *The Marine Environment and United Nations Sustainable Development Goal 14: Life below Water* (Brill, 2018).

国際開発目標が策定されてきた。特に、2000年のミレニアム・サミットにおけるミレニアム宣言<sup>5)</sup>の採択を経て、8つのゴールと21のターゲットにより構成されるMDGsが国連で策定され、2015年の期限までに国際社会が最低限達成しなければならない目標が打ち立てられた<sup>6)</sup>。海洋への直接的な言及はみられないものの、MDGsのゴールのうちの1つは「環境の持続可能性の確保」(ゴール7)であり、そのターゲットとして環境資源の損失の減少や生物多様性の損失の減少といった海洋に関連するものが含まれている。さらに、MDGsの進捗状況をモニターするために作成されたMDG指標<sup>7)</sup>では、安全な生物学的限界内の魚種の割合や保護されている陸域・海域の割合といった海洋に関連する指標がみられる。MDGsは大きな成果を上げたが、地域や国ごとの進捗状況の差は大きく、最貧層や性別、年齢、障害、民族、地理的位置などの条件により不利な立場に置かれた多くの人々が取り残されてしまった<sup>8)</sup>。

2010年に開催されたMDGsに関するハイレベル会合を契機に、MDGsの期限となる2015年以降の新たな開発目標の策定への動きが始まった。のちに2030アジェンダとその一部であるSDGsへと結実する動きには、相互に関連し影響しあっている2つの流れがある<sup>9)</sup>。

1つは、MDGsをはじめとする開発目標に軸足をおくアプローチである。2010年のMDGsに関するハイレベル全体会合の成果文書<sup>10)</sup>のフォローアッ

---

5) UN Doc. A/RES/55/2.

6) MDGsのウェブサイト <<https://www.un.org/millenniumgoals/>>を見よ。

7) MDG指標のウェブサイト <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>>を見よ。

8) United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015* (United Nations, 2015).

9) SDGsの策定過程については、P.S. Chasek et al., “Getting to 2030: Negotiating the Post-2015 Sustainable Development Agenda”, *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 25 (2016), pp. 5-14; F. Dodds et al., *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world* (Routledge, 2016); M. Kamau et al., *Transforming Multilateral Diplomacy: The Inside Story of the Sustainable Development Goals* (Routledge, 2018)を見よ。

プとして、国連事務総長は国連システム・タスクチームを2011年9月に設立し、2012年6月にはその報告書が発表された<sup>11)</sup>。これに続き、国連事務総長によって招集されたハイレベル・パネルは、1年弱の議論を経て2013年5月に報告書を発表した<sup>12)</sup>。

もう1つは、1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議以来の環境保護に関する取り組みである。同会議の宣言（ストックホルム宣言）<sup>13)</sup>は人間の環境への影響に焦点をあてていたが、その後1992年の環境と開発に関する国連会議、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議、2012年の国連持続可能な開発会議（リオ+20）と続いていく中で、環境面に加えて社会・経済面もより広く扱い、これら3つの側面を統合するような形となっていった。リオ+20では、持続可能な開発目標の策定と「持続可能な開発目標に関するオープン作業部会」（OWG）の設立が決定された<sup>14)</sup>。それと同時に、この持続可能な開発目標の2015年以降の開発目標への統合及び両者の策定プロセスの調整が決まり<sup>15)</sup>、この2つの流れが一体となっていった。

そして、2013年3月から2014年7月まで計13会期にわたってOWGが開催され、SDGsの提案を行った<sup>16)</sup>。これと並行して、2013年10月にはポ

---

10) UN Doc. A/RES/65/1.

11) UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General* (June 2012), available at: <[https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/untt\\_report.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf)>.

12) A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development, The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013), available at: <[https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP\\_P2015\\_Report.pdf](https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP_P2015_Report.pdf)>.

13) UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, p. 3.

14) UN Doc. A/RES/66/288, paras. 246 and 248.

15) *Ibid.*, paras. 246 and 249.

16) UN Doc. A/68/970.

スト 2015 開発アジェンダの策定のロードマップが決まり、ポスト 2015 開発アジェンダの採択に向けた政府間交渉プロセスが立ち上げられた<sup>17)</sup>。ポスト 2015 開発アジェンダに関する政府間交渉 (IGN) は 2015 年 1 月から 8 月までの計 8 回の会合を経て、交渉を完了した<sup>18)</sup>。

OWG の議論の過程で、当初は海洋について単独の目標を設けるべきかについて様々な見解がみられたが<sup>19)</sup>、最終的な OWG の提案では海洋に特化した目標であるゴール 14 と関連する 10 のターゲットが設けられ、その内容も「海洋法に関する国際連合条約」(UNCLOS) に関連するターゲット 14.c を除いて、最終的な SDGs のゴール 14 及びそのターゲットと同一である。

OWG 提案のターゲット 14.c は「海洋法に関する国際連合条約に反映されている国際法の完全な実施を確保する」ことを求めているが、このターゲットは「その締約国については」という文言で対象が限定されており、UNCLOS の一般国際法としての地位を疑わせることから、この問題に関するそれまでの国連総会決議<sup>20)</sup>の内容を弱めかねないものであった。そのため、UNCLOS 締約国を中心に、OWG 提案のターゲット 14.c への批判がおき<sup>21)</sup>、これらの国々は IGN において、UNCLOS に反映されている国際法の実施についての文言が UNCLOS 締約国に限定されないよう求めた。これに対し、トルコをはじめとする UNCLOS 非締約国の数か国は OWG の提案を用いるべきであると主張した。このターゲットに関する交渉は IGN の最終盤までもつれたが、後述のように文言の修正を行うことにより妥協が成立した<sup>22)</sup>。

---

17) UN Doc. A/RES/68/6.

18) 政府間交渉については、国連経済社会局の会議ウェブサイト <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/negotiations>> を見よ。

19) OWG8 Concluding Remarks of Co-Chairs (draft), available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session8>>.

20) 国連総会の「海洋及び海洋法」についての年次決議 (例えば、決議 74/19) は、前文において、UNCLOS が海洋において行われるすべての活動のための法的枠組みを定めていることを再確認している。

21) UN Doc. A/68/970/Add.1 を見よ。

SDGs と海洋の関連では、ゴール 14 が海洋に特化しているのに加え、その他にも直接的または間接的に海洋に関連しているゴールとターゲットがみられる。また、2030 アジェンダの宣言の部分においても、海洋への言及がみられる（パラグラフ 9、14、33）。IGN の最終草案のターゲット 14.c に不満を持つ UNCLOS 非締約国も、アジェンダ採択のためのコンセンサスは阻止しなかった。ただし、ベネズエラはターゲット 14.c に対して留保を表明し、トルコは UNCLOS への言及は自国の UNCLOS に関する確立された法的及び政治的立場を変更するものと解釈されてならないと述べた<sup>23)</sup>。

2030 アジェンダ採択後には、SDGs と関連するターゲットの達成状況をモニターするために、2017 年に 232 の指標（重複を除く）から構成されるグローバル指標枠組みが国連総会で採択された<sup>24)</sup>。国際的に確立された方法論やデータの有無に応じて、指標はティア 1（国際的に確立された方法論・基準あり、広範なデータが利用可能）からティア 3（国際的に確立された方法論・基準なし）に分類された。各指標ごとにカストディアン機関が指定され、これらの機関を中心に指標の運用が行われている。グローバル指標枠組みの採択後も毎年指標には改善が加えられており、さらに 2020 年には総体的検討が行われた<sup>25)</sup>。ゴール 14 の各ターゲットについて作成された指標には、ターゲット 14.4 や 14.5 の指標のように長年にわたってデータが収集されておりティア 1 に分類されたものもあったが、その他は方法論又はデータが不十分でありティア 3 に分類された<sup>26)</sup>。

2030 アジェンダと SDGs のレビューとフォローアップのメカニズムとし

---

22) IGN における各国の主張については、International Institute for Sustainable Development のウェブサイト <<https://enb.iisd.org/post2015/>> を見よ。

23) UN Doc. A/69/PV.101, pp. 9 and 23.

24) UN Doc. A/RES/71/313, annex.

25) SDG 指標をめぐる動きについては SDG 指標のウェブサイト <<https://unstats.un.org/sdgs/>> を見よ。なお、本稿の注で言及した SDG 指標及び「SDG 指標に関する機関間専門家グループ」（IAEG-SDGs）関連の文書はすべて同サイトで参照可能であるため、個別の URL は記載していない。

ては、持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム (HLPF) がグローバル・レベルでの中心的な役割を有している。HLPF のレビューとフォローアップは、SDGs の進捗状況に関する事務総長年次報告及び 4 年ごとに発表される「持続可能な開発に関するグローバル・レポート」(GSDR) に基づいており<sup>27)</sup>、特に 2019 年には事務総長報告特別版<sup>28)</sup>と GSDR 2019<sup>29)</sup>が発表された。これを受けて 2019 年 9 月に開催された SDG サミットで採択された政治宣言<sup>30)</sup>では、2020 年からの 10 年間を持続可能な開発の達成のための行動の 10 年とすることが決まった。

SDGs とターゲットは統合され不可分のものである<sup>31)</sup>ものの、ゴールやイシューごとの実施のための取組みは 2030 アジェンダの採択直後から始まった。2030 アジェンダ採択の翌月には、海洋に関する国連会議を 3 年ごとに開催することを求める決議案<sup>32)</sup>が総会第二委員会に提出され、ゴール 14 の実施促進に向けた議論が始まり、2015 年 12 月には国連海洋会議を 2017 年に開催することが決まった<sup>33)</sup>。この会議では成果文書「我らの海、我らの未来：行動の要請」<sup>34)</sup>(「行動の要請」)が採択され、その他の主要な成果としてゴール 14 の実施支援のための 1400 近くの自主的取組 (VCs: voluntary commitments) が登録された。この「行動の要請」は海洋の抱える課題につ

---

26) IAEG-SDGs, Tier Classification for Global SDG Indicators (as of 10 November 2016). なお、2020 年 3 月の国連統計委員会開催時点ですべての SDG 指標はティア 1 又はティア 2 に再分類されている。

27) UN Doc. A/RES/70/1, para. 83.

28) UN Doc. E/2019/68.

29) Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development* (United Nations, 2019).

30) UN Doc. A/RES/74/4.

31) UN Doc. A/RES/70/1, preamble and paras. 5, 18, 55.

32) UN Doc. A/C.2/70/L.3.

33) UN Doc. A/RES/70/226; UN Doc. A/RES/70/303.

34) UN Doc. A/RES/71/312, annex.

ゴール 14 のターゲット

14.1	2025 年までに、海洋ごみや富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する。
14.2	2020 年までに、海洋及び沿岸の生態系に関する重大な悪影響を回避するため、強靱性（レジリエンス）の強化などによる持続的な管理と保護を行い、健全で生産的な海洋を実現するため、海洋及び沿岸の生態系の回復のための取組を行う。
14.3	あらゆるレベルでの科学的協力の促進などを通じて、海洋酸性化の影響を最小限化し、対処する。
14.4	水産資源を、実現可能な最短期間で少なくとも各資源の生物学的特性によって定められる最大持続生産量のレベルまで回復させるため、2020 年までに、漁獲を効果的に規制し、過剰漁業や違法・無報告・無規制漁業及び破壊的な漁業慣行を終了し、科学に基づいた管理計画を実施する。
14.5	2020 年までに、国内法及び国際法に則り、最大限入手可能な科学的情報に基づいて、少なくとも沿岸域及び海域の 10 パーセントを保存する。
14.6	開発途上国及び後発開発途上国に対する適切かつ効果的な、特別かつ差異ある待遇が、世界貿易機関漁業補助金交渉の不可分の要素であるべきことを認識した上で、2020 年までに、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金を禁止し、違法・無報告・無規制漁業につながる補助金を撤廃し、同様の新たな補助金の導入を抑制する <sup>(注)</sup> 。 <small>(注) 現在進行中の世界貿易機関交渉及びドーハ開発アジェンダ、ならびに香港関係宣言のマネーダーを考慮。</small>
14.7	2030 年までに、漁業、水産養殖及び観光の持続可能な管理などを通じ、小島嶼開発途上国及び後発開発途上国の海洋資源の持続的な利用による経済的便益を増大させる。
14.a	海洋の健全性の改善と、開発途上国、特に小島嶼開発途上国及び後発開発途上国の開発における海洋生物多様性の寄与向上のために、海洋技術の移転に関するユネスコ政府間海洋学委員会の基準・ガイドラインを勘案しつつ、科学的知識の増進、研究能力の向上、及び海洋技術の移転を行う。
14.b	小規模・沿岸零細漁業者に対し、海洋資源及び市場へのアクセスを提供する。
14.c	「我々の求める未来」の paragraph 158 において想起されるとおり、海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用のための法的枠組みを規定する海洋法に関する国際連合条約に反映されている国際法を実施することにより、海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用を強化する。

出典：Japan SDGs Action Platform ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/index.html>> の仮訳をベースに作成

いて包括的に扱っており、ゴール 14 とこれまでの持続可能な開発に関する会議の成果文書における合意事項を首脳級レベルでさらに前進させるような内容となっている。2019 年には、2020 年国連海洋会議の開催も決定された<sup>35)</sup>。

### 3. SDGs における海洋問題

SDGs の様々なゴールとターゲットが海洋に関連するが、その中心となるのがゴール 14 (「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保存し、持続可能な形で利用する」) であり、14.1 から 14.7 までの 7 つのターゲット及び 14.a から 14.c までの 3 つの実施手段についてのターゲットの合計 10 のターゲットから成り立っている。ゴール 14 は、ゴール自体が持続可能な開発の 3 つの側面 (環境、社会、経済) を反映しているだけでなく、関連する 10 のターゲットも環境面に焦点をあてたものだけでなく、社会・経済面を強調するターゲット (14.7、14.b) や 3 つの側面すべてに対処するもの (14.c) など多様である。

これらのターゲットでは海洋に関する喫緊の重要な課題のみに焦点があたっている。例えば、リオ + 20 の成果文書「我々の求める未来」においても海洋問題は扱われているが、その中で言及されていた課題はかなり幅広く、SDGs においては直接言及されていない問題 (例: 海洋の科学的調査、外来種、海面上昇、沿岸域の浸食、海洋肥沃化の環境への影響、地域漁業管理機関のパフォーマンス・レビュー、サンゴ礁)、海洋に関連する国連のプロセス (社会経済的側面を含む海洋環境の状況の地球規模の報告及びアセスメントのためのレギュラー・プロセス、国の管轄権外区域の海洋生物多様性に関する法的拘束力を有する文書の作成に関するプロセス)、UNCLOS 以外の条約等の批准 (国連食糧農業機関の寄港国措置協定) や実施 (国際海事機関 (IMO) の諸条約、国連公海漁業協定) 等も扱われている。逆に、「我々の求める未来」において明確

---

35) UN Doc. A/RES/73/292. ただし、会議は新型コロナウイルス感染症の影響で延期となった (総会決定 74/548)。

な言及がなされず SDGs になって初めて本格的に扱われているのは海洋資源の持続可能な利用による経済的便益に関するターゲット 14.7 くらいであろう。

海洋に関する目標としてゴール 14 が斬新な点は、14.1 から 14.7 のターゲットのうち、14.3 を除くすべてのターゲットについて達成期限が設けられていることである。SDGs では、生物多様性条約もとの愛知目標<sup>36)</sup>など他の環境関連の政策目標がもとになっているターゲットが多く、特にゴール 14 については 4 つのターゲットが愛知目標の 2020 年の達成期限を引き継いでいる<sup>37)</sup>。

このように持続可能な開発に関する会議での合意事項やその他の政策目標が、法的拘束力を有する国際文書とも関連しながら、少しずつ形を変えながら何度も繰り返し展開されることにより、これらのプロセスの中で海洋問題についての規範的發展が起きていると言えるだろう。

ゴール 14 のターゲットのうち国際法の観点から特に重要なのは、海洋に関する国際法の実施を求めるターゲット 14.c である。このターゲットの構成はやや複雑であるが、以下のような特徴がみられる。

- ① ターゲットの主題が国際法の実施ではなく、国際法を実施することにより海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用を強化することにシフトしている。
- ② UNCLOS 自体の実施ではなく UNCLOS に反映されている国際法の実施を求めている。
- ③ ターゲットの対象は UNCLOS 締約国に限定されておらず、すべての国が対象となっている。
- ④ 「海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用のための法的枠組みを規定する」という文言で UNCLOS の一般国際法としての性質を示し

---

36) UN Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, annex.

37) WWF, Discussion Paper: Options for the SDG Environment Targets Maturing in 2020 (26 March 2019), available at: <[https://wwf.panda.org/knowledge\\_hub/all\\_publications/?345116/SDG-policy-paper](https://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/?345116/SDG-policy-paper)>.

ている。ただし、これは UNCLOS のすべてが一般国際法としての側面を有するとみなされているわけではなく、ここで一般国際法であるという点に合意があるのは、海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用のための法的枠組みという側面である。

- ⑤「我々の求める未来」に言及することにより、④でなされている特徴づけが UNCLOS の重要性を新たに強調するものではなく、これまでの首脳級レベルの会議の内容を踏襲するものに過ぎないと示している。

これらの特徴は、UNCLOS について異なる見解を有する各国が合意しよう、バランスのある文言に落ち着くためのぎりぎりの妥協点といえよう。いずれにせよ、ゴール 14 の実施のための手段として国際法の実施が明示されたことは重要である。この点、すべての SDGs の中で、ゴール 14 が最も明確に国際法の重要性を強調していると言えよう。

海洋についての独立したゴールが存在していること自体が、SDGs における海洋問題の重要性の認識の現れであるが、ゴール 14 以外にも海洋に密接に関連しているゴール・ターゲットが多数存在している（例：ターゲット 2.3）。ゴール 14 と相互連結関係にあるゴールの代表的な例として、水と衛生に関するゴール 6（例：陸上起因の海洋汚染への影響）、持続可能な生産消費形態に関するゴール 12（例：海洋汚染や過剰漁獲に与える影響）や気候変動に関するゴール 13（例：海洋生態系の保護・管理や海洋酸性化への影響）があげられる<sup>38)</sup>。

---

38) ゴール 14 と他のゴールの相互連関性について、例えば International Council for Science [D.J. Griggs, M. Nilsson, A. Stevance, D. McCollum (eds.)], *A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation* (International Council for Science, 2017); G.G. Singh et al., "A rapid assessment of co-benefits and trade-offs among Sustainable Development Goals", *Marine Policy*, vol. 93 (2018), pp. 223-231 を見よ。

#### 4. SDGs と国際法のつながり：海洋問題を中心に

##### (1) アプローチの比較

2030 アジェンダと SDGs にみられるような、まず「あるべき姿」を提示し目標を設定するというガバナンスのアプローチは、国際開発や環境保護の分野において長年用いられている<sup>39)</sup>。2030 アジェンダや愛知目標のように法的拘束力を有さない国際文書に含まれる場合もあれば、気候変動に関するパリ協定<sup>40)</sup>のように国際法上の拘束力を有する文書で目標が設定される場合もある。国際環境法においては、目指すべき目標を枠組条約で定め、その目標を達成するための具体的な義務は附属書や議定書の中で定める場合が多い<sup>41)</sup>。

SDGs におけるターゲットの実施のための手段は各国政府の裁量に委ねられている<sup>42)</sup>。他方、国際法上の義務は、特定的手段・方法の採用を求める場合と特定の結果を達成することを求める場合があり、後者の場合には、義務履行のための国内措置の選択は各国の裁量の範囲内である。例えば、IMO では、「目標志向型基準」(goal-based standards) が、新造船構造基準を中心に広く用いられており、目標志向型新造船構造基準の導入は海上人命安全条約の改正という形で行われた<sup>43)</sup>。

目標を設定してその達成を目指す際に、その実施のための行動にどの程度

---

39) 目標設定を通じたガバナンスの様々な例について、N. Kanie and F. Biermann (eds.), *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation* (MIT Press, 2017) を参照。

40) 特に第2条1(a)。

41) 例えば、オゾン層の保護のためのウィーン条約。

42) UN Doc. A/RES/70/1, para. 55. ゴール17に加えて各ゴール内には実施手段のターゲットが設けられているが、実施手段はそれらのターゲットに規定されている行動に限定されるわけではない。

43) IMO, IMO Goal-based standards, available at: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/SafetyTopics/Pages/Goal-BasedStandards.aspx>>. なお、目標志向型基準は伝統的な詳細規定型 (prescriptive-based) のアプローチと対比されている。

の水準を求めるかは、MDGsのように最低限やるべきことを列挙するものから国際的なベスト・プラクティスを目指すというものまで、その類型は多様である。国際法においては、一般的に受け入れられている国際的規則・基準に適合する措置をとることを求める場合やそのような規則・基準と少なくとも同等の効果を有する措置をとることを求める場合<sup>44)</sup>、一般的に勧告された国際的な最低限度の基準を考慮することを求める場合<sup>45)</sup>、さらには国際的なベスト・プラクティスを考慮することが求められることもあり<sup>46)</sup>、その水準は多様である。SDGsの場合、MDGsと比較するとターゲットが野心的であり、また具体的な数値目標を欠く場合も多い。

SDGsの革新的な点の1つは、国際社会が優先事項として行うべきことを単一のリストの中にまとめたという点である。もっとも、そのリストに記載された膨大な数のアクションをどのように推進していくかについての指針は、2030アジェンダ自体には明示されていない。2030アジェンダは随所でSDGsとターゲットの相互関連性を強調しているが、GSDR 2019で示された6つのエントリー・ポイントのような切り口に加え、トレードオフをどのように解消し、いかなる方法で相乗効果を目指すかを個別のケースごとに検討する必要がある。他方、SDGsの内容の多くは直接的又は間接的に国際法により規律されているが、分野ごとに細分化された部分秩序の間の関係は常に明確なわけではない。国際法の「断片化」(fragmentation)が指摘されているが<sup>47)</sup>、このような現象にどのように対応していくかは、SDGsの実施と同じく個別のケースごとに考える必要がある<sup>48)</sup>。

44) 例えば、UNCLOS 第 211 条 2、同条 5。

45) 例えば、UNCLOS 第 61 条 3、第 119 条 1(a)。

46) 例えば、南東大西洋漁業条約第 7 条 3 及び南太平洋公海資源保存管理条約第 3 条 1(a)(i)。

47) 例えば、UN Doc. A/61/10, para. 251 et seq. を見よ。

48) なお、SDGsと国際法の連関について、R.E. Kim, “The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals”, *RECIEL*, vol. 25 (2016), pp. 15-26 を参照。

## (2) 2030 アジェンダと国際法の接点

2030 アジェンダや SDGs は政策目標として重要だが、それ自体が法的拘束力を有するわけではない。しかし、様々な点において国際法との接点がある。例えば、2030 アジェンダは「国際法の完全な尊重を含め、国際連合憲章の目的と原則によって導かれる」（パラグラフ 10）とされ、さらにパラグラフ 18 において「我々は国際法に対するコミットメントを再確認し」、2030 アジェンダは「国際法の下での国の権利と義務に整合する形で実施することを強調する」としている<sup>49)</sup>。

また、ターゲットの中には、国際法や関連条約の実施をうたうターゲットもみられる（例：ターゲット 3.a、14.c）。さらに、SDG 指標の中には関連条約の締約国数や実施の程度が指標として設定されている場合もある（例：指標 14.6.1、14.b.1）。ゴール 14 を見てみると、そのターゲットの多くには、関連する国際法の原則・規則が多数存在していると考えられる<sup>50)</sup>。このように、海洋に関するターゲットは国際法とのつながりが色濃く、SDGs と国際法の間関係を見ていくうえで非常に示唆に富んでいる。

## (3) 国際法の形成・実施への影響

法的拘束力をもたない国際文書は、法の形成における影響を通じて国際法の発展の中で重要な役割を果たしてきた。例えば、法的拘束力をもたない国際文書が条約作成の契機となることは多く、そのような文書の採択を通じて条約作成を決定したり（例：国連総会決議 69/292）、条約交渉の対象の範囲や考慮すべき要素を定める場合がある（例：国連総会決議 72/249）。また、法的拘束力をもたない国際文書が、後に作成される条約の交渉の土台となることもある（例：寄港国措置協定の作成における「違法・無報告・無規制漁業を阻止するための寄港国による措置に関するモデル制度」）。さらに、条約の解釈の手

---

49) 他にもターゲット 14.5、15.1、16.10 を見よ。ゴール 14 に関しては、さらに UN Doc. A/RES/71/312, para. 11 を見よ。

50) ただし、これは目標達成期限や数値目標までが国際法で規定されているというわけではない。

段として機能したり、条約締約国に対して実施のための指針を提供する場合もある<sup>51)</sup>。以下、ゴール 14 のターゲットについて、SDGs 採択後に国際法形成・実施の観点からみてどのような展開があったかを見ていく<sup>52)</sup>。

海洋汚染に関するターゲット 14.1 は、2025 年という期限を設けている点や海洋ごみと富栄養化に焦点をあてている点は斬新だが、海洋汚染の防止・削減という規律内容は取り立てて新しいものではない。しかし 2015 年以降、海洋プラスチック問題への対応の機運が高まり<sup>53)</sup>、国連環境総会によって設立された専門家グループが海洋ごみやマイクロ・プラスチックに関する法的拘束力を有する国際文書の実現可能性と実効性の検討に言及したり<sup>54)</sup>、2019 年にはバーゼル条約の附属書の改正を通じて同条約が適用されるプラスチック物質の範囲が明確化される<sup>55)</sup>など、この問題に関するグローバルなレベルでの国際法形成は加速した。また地域レベルでも、欧州連合においてはプラスチック汚染に対処する法改正が行われ<sup>56)</sup>、東南アジア諸国連合 (ASEAN) の枠組みでは、2019 年に策定された「ASEAN 海洋ごみに関する行動枠組み」の中で、海洋ごみによる汚染の管理に関する ASEAN 協定の作成についての実現可能性調査などへの言及がある<sup>57)</sup>。ターゲット 14.1 自体が直接新たな国際法形成を求めているわけではないものの、これらの動きは SDGs の策定を 1 つの契機としていると考えられる。

51) 例えば、UN Doc. A/73/10, para. 52 を見よ。

52) 紙幅の都合上、本稿において紹介している例は主要なものに限られている。これらの例に加えて、SDGs の策定を契機として作成された法的拘束力を持たない国際文書や新たな国内法政策の整備が国際法に与えつつある影響も勘案しなければならない。

53) プラスチックごみをめぐる国際的な動向については、鶴田順「海のプラスチックごみ問題：国際社会の対応、日本の対応」『国際問題』No. 693 (2020 年) 28～37 頁を見よ。

54) UN Doc. UNEP/AHEG/2018/2/5, annex, para. 11(d).

55) UN Doc. UNEP/CHW.14/28, annex, BC-14/12.

56) 例えば、Directive (EU) 2018/851 及び Directive (EU) 2019/904.

57) ASEAN Framework of Action on Marine Debris, available at: <<https://asean.org/asean-framework-action-marine-debris/>>.

違法・無報告・無規制漁業への対応はターゲット 14.4 と 14.6 の中核となる要素である。指標 14.6.1 が「違法・無報告・無規制漁業と対峙することを目的としている国際文書の実施状況」であることからわかるように、これらのターゲットの達成のためには国際法上の関連する規制枠組みへの参加とその実施が重要である。実際、寄港国措置協定の締約国数は、公式の SDG 指標ではないが、これらのターゲットの実施状況を考えるうえで参考にされている<sup>58)</sup>。

ターゲット 14.6 で扱われている漁業補助金の問題は、現在も世界貿易機関 (WTO) のルール交渉グループにおいて 2020 年末までの合意を目指して交渉が続いている。漁業補助金の問題は、2001 年にドーハ開発アジェンダの一環として交渉が開始され、2006 年から 2011 年にかけては活発な交渉が行われたものの、その後は SDGs の採択まで交渉の進展は限られていた。ターゲット 14.6 における 2020 年という期限の合意がその後の交渉加速の契機となったことは想像に難くない<sup>59)</sup>。

海洋に関する国際法の実施についてのターゲット 14.c と国際法の形成のつながりを考える際には、現在進行中の「国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保存および持続可能な利用に関する海洋法に関する国際連合条約の下の法的拘束力のある国際文書」(BBNJ 協定) の作成交渉に SDGs がどのような影響を与えたかが特に検討に値する。2012 年のリオ +20 においては、BBNJ 協定を作成するか否かをめぐる交渉が当時行われていたことを背景に、成果文書「我々の求める未来」では、国連総会の第 69 会期末までにこの問題についての決定を行うことなどが合意され<sup>60)</sup>、これを契機に BBNJ 協定の作成をめぐる議論が加速した。他方、SDGs の交渉過程では BBNJ の問題への言及はみられたもの<sup>61)</sup>、最終草案に含まれるには至らなかった。SDGs の策定後についてしてみると、2017 年の国連海洋会議の成果文書「行動の要

---

58) 例えば、UN Doc. E/2020/57, para. 121.

59) WTO, Introduction to fisheries subsidies in the WTO, available at: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/rulesneg\\_e/fish\\_e/fish\\_intro\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_intro_e.htm)>.

60) UN Doc. A/RES/66/288, para. 162.

請」は、総会決議 69/292 によって設立された準備委員会における議論と意見交換に積極的に従事することを求めており、この動きが総会による BBNJ 協定作成のための政府間会議の開催と開始日程の決定を間接的に後押ししたと言えるかもしれない<sup>62)</sup>。しかし、2017 年と 2020 年の国連海洋会議に関する総会決議 70/303 と 73/292 のいずれも、BBNJ プロセスについての無害条項を含んでいる点には留意しなければならない<sup>63)</sup>。

#### (4) 指標

近年では開発、人権、ビジネス、環境など様々な分野で、指標、指数やランキングがガバナンスのツールとして用いられるようになってきている<sup>64)</sup>。前述のように SDGs の様々なターゲットが国際法に関連しており、国際法や条約の実施をうたっている場合もあることから、SDG 指標に示されるターゲットの進捗状況が関連する国際法や条約の遵守状況を検討するうえで有用な指針となりうる。

しかしながら、国際法や条約の実施の状況は数値化しづらく、このような指標の作成とその運用は難しい<sup>65)</sup>。その典型的な例がターゲット 14.c の進捗状況をはかるための指標 14.c.1 (「海洋法に関する国際連合条約に反映されて

61) Co-Chairs' Summary bullet points for OWG-8, available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session8>>.

62) UN Doc. A/RES/71/312, para. 13(s).

63) UN Doc. A/RES/70/303, para. 21; UN Doc. A/RES/73/292, para. 24.

64) ガバナンスの観点から指標を分析した研究として、K.E. Davis *et al.* (eds), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings* (Oxford University Press, 2012) を見よ。また、SDG 指標と他の関連する指標が整合的であることの重要性について、Y. Takei, "Demystifying Ocean Governance", in S. Trevisanut *et al.* (eds.), *Regime Interaction in Ocean Governance: Problems, Theories and Methods* (Brill, 2020), p. 43 を見よ。

65) 法制度に関する指標について、D. Restrepo Amariles, "Transnational Legal Indicators: The Missing Link in an Era of Law and Development", in P. Fortes *et al.* (eds.), *Law and Policy in Latin America: Transforming Courts, Institutions, and Rights* (Palgrave, 2016), pp. 95-109 も見よ。

いる海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用のための国際法を実施する海洋関連の文書の法的、政策的及び制度的枠組みを通じた批准、受諾及び実施において進捗している国の数<sup>66)</sup>である。

この指標の実施のための方法論が IAEG-SDGs によってティア 2 に再分類されるまでには約 3 年を必要とした。当初は、海洋・沿岸問題に関する国連システム内の機関間調整メカニズムである UN-Oceans のメンバー機関が海洋及び海洋資源の保存及び持続可能な利用のための UNCLOS に反映されている国際法の実施に関連する海洋関連の文書をリストアップし、その後各メンバー機関が関連文書の批准・加入や実施の状況についてのデータを集めることが予定されていた<sup>66)</sup>。しかし、最終的にこの指標のもとでのモニタリングは、UNCLOS、第 11 部実施協定及び国連公海漁業協定の 3 つの国際文書のみについて、調査票 (questionnaire) を利用して各国による自己評価の形で行うこととなった<sup>67)</sup>。このことは、UNCLOS に反映されている国際法に関連するのがどの国際文書であるかという点について合意を得ることの難しさを示していると共に、各国の国際法の履行状況を客観的に判断する仕組みを作ることの難しさをも表しているといえよう<sup>68)</sup>。

## (5) 約束

国際法において、国が一方的宣言により国際法上の義務を自ら引き受けうることは、広く受け入れられている<sup>69)</sup>。他方、個別の行動を積み上げていくことにより、全体として共通目標の達成につなげることを意図して一方的

---

66) Work Plans for Tier III Indicators (as of 3 March 2017): Compiled by UNSD through an online questionnaire sent to international and regional entities responsible for global data compilation, pp. 190-191.

67) 調査票サンプルなどティア再分類のために提出された文書は IAEG-SDGs のウェブサイトにて参照できる。

68) 指標 14.c.1 の方法論の作成プロセスと各国の見解については、UN Doc. A/74/119, paras. 73-78 を見よ。

69) 例えば、UN Doc. A/61/10, para. 177.

に行われる国際法上の義務を生じない約束 (pledges) は、近年では環境保護や国際開発の分野を中心に広く用いられるようになってきている。パリ協定のもとにおける「自国が決定する貢献」のように、条約上の義務として締約国に対して作成が義務付けられているもののほかに、前述の VCs のように国際法上その登録が義務づけられているわけではないが、自発的に行うものもある。後者の類型は、海洋の分野では「我々の海洋会議」(Our Ocean Conference) 以来、広く用いられるようになっており、2017 年の国連海洋会議での導入を契機にこの分野においても定着したといえよう<sup>70)</sup>。このような約束は、国に加え、国際機関、非政府組織 (NGO)、研究機関、企業、地方自治体などの多様なアクターによって登録が行われている点が特徴的であり、アクターごとに様々な形で国際法の形成・実現に対して影響しうる<sup>71)</sup>。

個別の行動を積み上げていくこのようなボトムアップ・アプローチが海洋に関する国際法の実現に対してなしうる貢献を検討する際に重要なのは関連する法規範の内容・性質である。温室効果ガスの排出削減や海洋保護区の割合の拡大といった数値化しやすい目標の達成においては、個別の約束がどのように最終的な目標達成に貢献するかを可視化しやすく、実施状況のモニタリングも比較的容易であるため、このような手法が大きな貢献をしようと思われる。また、このような約束が効果を発揮するためには、進捗状況を分析し、実施の妨げとなっている要因を見つけ出し、実施を促進するためのメカニズムの整備が不可欠である<sup>72)</sup>。

海洋法の実施支援のための約束は、2017 年の国連海洋会議を機に数多く作成・登録されてきている。同会議の文脈で登録された 1615 の VCs のうち

---

70) 例えば、B. Neumann and S. Unger, "From Voluntary Commitments to Ocean Sustainability", *Science*, vol. 363, issue 6422 (2019), pp. 35-36.

71) 例えば、Takei, *supra* note 64, p. 44 を見よ。企業の社会的責任 (CSR) 活動として、企業が約束の作成・実施を通じて、国際法の規則の実施に貢献したり、NGO や大学・研究機関といった利害関係者が国による国際法の実施を促進するために自主的取組の実施に際して政府と協働していくことも考えられる。

72) *Ibid.*, p. 45.

の 325 の VCs がターゲット 14.c の実施支援を目的としている。2020 年国連海洋会議では、2017 年の国連海洋会議の文脈で登録された VCs の実施について加盟国等の利害関係者によるアップデートが予定されており、現在これらの VCs の実施状況とゴール 14 のターゲット達成に与える影響についての調査が行われている<sup>73)</sup>。

## 5. おわりに

本稿では、SDGs における海洋問題の取扱いについて国際法の観点から検討を行った。目標期限を決め、最低限やるべきことをリストアップした MDGs と対処すべき課題を総花的に列挙した持続可能な開発に関する一連の取組みという 2 つの源流を持つ SDGs はこの両者の側面をあわせ持っている。SDGs では、これまでの持続可能な開発に関する会議の成果文書と比べ、海洋に関する取扱事項はかなり限られており、優先課題に集中しているといえよう。しかしながら、海洋に関するターゲットの多くは野心的であり、現状の取組みを見る限りその多くは期限内の実施は難しいと思われる<sup>74)</sup>。

国際社会の抱える問題を総合的に射程に入れて、将来のあるべき姿を描いている SDGs は、新たなガバナンスのアプローチを示唆しているといえるであろう。このようなアプローチは国際法を基盤としたアプローチと補完的であり、2030 アジェンダと SDGs には様々な面で国際法との接点がみられる<sup>75)</sup>。

---

73) 2019 年に行われたターゲット 14.c に関する VCs の中間調査では、進捗状況を報告した多くの VCs は予定通り実施中であつたり、すでに実施完了していた。ただし、多くの VCs が進捗状況の報告を行っていない点には注意が必要である。Community of Ocean Action on Implementation of international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea, Interim Assessment, available at: <<https://oceanconference.un.org/coa>>.

74) 例えば、UN Doc. E/2020/57, paras. 117–122 を見よ。

75) ガバナンス戦略における目標設定と法規則形成の関係について、O. Young, “Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance”, in N. Kanie and F. Biermann (eds.), *supra* note 39, pp. 31–51 を見よ。

特に海洋に関する国際法は、その実施がターゲットの 1 つになっていることからわかるように、SDGs と密接に結びついており、SDGs の策定とその後の展開が法形成と法の実施の両面で国際法に与える（または与えつつある）影響は大きい。特に、海洋に関連する SDG 指標の利用や国連海洋会議において本格的に海洋問題にも導入された自主的な約束という手法は海洋法の実施促進のための新たなツールをもたらしたといえる。SDGs の策定を契機として起こったこれらの海洋に関する国際法の新たな展開が、2030 年までの残り 10 年の間にどのように発展していくか今後も注視していく必要がある。