

# 持続可能な開発目標（SDG）14 に関する スタディグループ（SG）報告書

## 目次

1. 本 SG の目的・趣旨	1
(1) 背景	1
(2) SDG14 に対する我が国のアプローチと第 3 期海洋基本計画	2
(3) 目的・趣旨	2
(4) 検討方針、成果に関する指針	3
2. 主な検討テーマ	4
3. まとめ：検討結果	4
(1) テーマ 1：海洋プラスチックごみ	4
(2) テーマ 2：IUU 漁業	8
(3) テーマ 3：小島嶼国	11
4. 提言	14
(1) SDG14 の達成における主権国家の裁量と国益の実現	14
(2) 第 3 期海洋基本計画による SDG14 の達成	14
(3) SDG14 実現の「日本モデル」の基本的指針	15
(4) おわりに	18
参考資料 1：持続可能な開発目標（SDG）14 に関する SG 構成員	19
参考資料 2：持続可能な開発目標（SDG）14 に関する SG 開催実績	20

# 1. 本 SG の目的・趣旨

## (1) 背景

2015 年（平成 27 年）9 月の国連サミットにおいて、開発途上国の開発に関する課題、世界全体の経済、社会および環境の不可分の課題について先進国と開発途上国が共に取り組むべき普遍的な目標として、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択された。その中で、2001 年（平成 13 年）に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継となる 2016 年（平成 28 年）から 2030 年（令和 12 年）までの国際目標として、17 の目標と 169 のターゲットからなる持続可能な開発目標（SDGs）が掲げられた。

これを受け我が国は、関係行政機関相互の密接な連携を図り、総合的かつ効果的に SDGs にかかる施策の実施を促進・推進するため、総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする推進本部（SDGs 推進本部）を 2016 年（平成 28 年）5 月に設置した。同年 12 月に同本部会合で決定された「SDGs の実施指針」では、国際協調主義の下、我が国が国際協力への取り組みを一層加速していくことを確認している。くわえて、国内における経済、社会、環境の分野での課題にも、またこれらの分野を横断する課題にも、国内問題として取組を強化するだけでなく、国際社会全体の課題として積極的に取り組んでいくとの意思を表明している。

また、SDGs は、「海洋」に関する目標として、その 14 番目に海洋・海洋資源の保全および持続可能な利用（SDG14）を掲げている。SDG14 について国連は、2017 年（平成 29 年）6 月に、特定の SDG の下に開催する初の国際会議として SDG14 実施支援国連会議（国連海洋会議）を開催し、また、同年 12 月、科学の観点から SDGs の実施を推進するため、国連総会において 2021 年（令和 3 年）から 2030 年（令和 12 年）までを「持続可能な開発のための国連海洋科学の 10 年」（以下、「国連海洋科学の 10 年」）とすることを決議した。「国連海洋科学の 10 年」は海洋の持続的な開発に必要な科学的知識、基盤、パートナーシップを構築し、海洋に関する社会科学を含めた科学的知見、データ・情報を海洋政策に反映し、全ての持続可能な開発目標、特に SDG14 の達成に貢献することを目指すものである。くわえて、ノルウェーは、2018 年（平成 30 年）9 月に、持続可能な海洋経済の構築に向けたハイレベル・パネル（首脳級）を設置（注：我が国も参加）した。このように、SDG14 は国際的にも注目される目標となっている。

我が国としても、「SDGs の実施指針」において、8 つの優先課題の一つに「生物多様性、森林、海洋等の環境の保全」を挙げるなど、海洋に関する SDG14 の重要性には当初より着目してきている。とくに最近の動きとしては、SDG14 において「ターゲット 14.1」として掲げられている海洋汚染について、我が国は特に海洋プラスチックごみの対策として、2019 年（令和元年）6 月の G20 大阪サミットの議長として「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」に合意するとともに、「G20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組」をまとめ、その主導的役割を担いつつあると言える。なお、2019 年（令和

元年) 12月、SDGs推進本部は、「SDGsの実施指針」の改定を行ったが、優先課題に変更はなく、2015年(平成27年)のSDGs採択から4年、2016年(平成28年)の実施指針決定から3年が経過したことを踏まえ、組織レベルやグループレベルでの対策やインパクトの大きい取組を通じて、経済や社会の変革(トランスフォーメーション)を加速し、解決に向けて成果を出していくことがより一層必要となっていること、達成年限である2030年(令和12年)を意識しながら、今後4年間でより一層本格的な行動を加速・拡大し取り組んでいくこと等を確認している。

## (2) SDG14に対する我が国のアプローチと第3期海洋基本計画

SDGsの特徴として、「国際社会全体の課題としての取組」という大きなビジョンを示すものとなっている反面、限られた時間において、達成の確認が困難であることや、達成を測るための指標が設定されているものの、それがターゲットや目標の達成に必ずしも繋がっていないという批判もあるなどの課題がある。また、多様な目標を捉えて全てのSDGに対応することが困難という問題も抱える、という点が挙げられる。政府のSDGs推進本部により作成された「SDGsの実施指針」はこの点に対応するため、各目標に特化して施策(主要課題)を記載するのではなく、むしろ整理しなおして8つのタイトルのもとに8分野に分けて施策を挙げて、それに関連するSDGの番号を記載するという方法を採用している。つまり、特定の目標、すなわち、本SGで焦点を当てるSDG14に特化して施策を記載しているのではない。SDGs実施指針と具体的施策の関係を見る際には、この点に十分に留意する必要がある。ただし、上記8分野に関連する主な施策を列挙した「SDGsアクションプラン」を作成、公表し、視覚的に理解しやすいよう工夫がなされている。

この点を踏まえ、第3期海洋基本計画に目を遣れば、同計画はSDGsおよびSDG14の存在に随所で触れている。同計画が「第2部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」で列挙した各施策は、上記「SDGsアクションプラン」に比べても、より具体的に記載されていることから、SDG14の達成に向けた政府としての取組をより具体的に捉えることができる。また、各施策を実施していく上で省庁の枠を越えた調整が必要となる施策については、総合海洋政策本部・参与会議・総合海洋政策推進事務局が調整・統合の機能を果たしていくことになる。多くの施策がSDG14の達成に向けた進展に大きく貢献する可能性を有していることから、第3期海洋基本計画の各施策をSDG14に関連させて見直すことには、一定の意義を見いだすことができる。

## (3) 目的・趣旨

本SGにおいては、第3期海洋基本計画、特に「第2部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」として挙げている諸施策について、SDG14との関連という観点から見直し、SDG14の達成に向けた我が国の取組を具体的に捉え、

我が国の海洋分野の持続可能な発展、SDG14の達成への貢献度などを軸として、SDG14の達成に向けた「SDG14 重点的施策」としての抽出を試みる。そこで抽出された諸施策について、様々な視点から検証することを通じて、成果・課題を洗い出し、その効果的な実施のための調整の在り方、施策の統合的実施の方策について検討し、意見を示す。また2030年（令和12年）を目安として、SDG14達成への努力を一過性にしないために、現行では対応できない課題や政策ギャップの整理をも検討する。

また、上述のように（上記（2））、現在SDGs推進本部は、我が国のSDGs達成に向けて、「SDGsの実施指針」および「SDGsアクションプラン」によるアプローチ、すなわちSDGsの各目標に特化して施策（主要課題）を捉えるのではなく、意図的にいくつかの分野に分けた上で、施策を挙げて、それに関連するSDGの番号を記載するというアプローチを採用し、その作業を通じてSDGs達成に向けた課題を総合的に捉えようと試みている。そこで本SGでは、「SDG14 重点的施策」を抽出し、さらに抽出された諸施策について、様々な視点から検証し、SDG14に特化したアプローチ・視点を提供することで、SDG14の達成に向けた取組上の新たな課題の発見に貢献する。さらに、第3期海洋基本計画の実施という観点から見ても、同基本計画の掲げる諸施策の着実な実施が、SDG14にも大きく貢献し得ることを明らかにすることができれば、かかる諸施策の実施・達成にSDG14の実現という新たな評価基準を与え、第3期海洋基本計画の実施の正当性を高める効果も期待される。

#### （4）検討方針、成果に関する指針

第1回SGにおいては、我が国の現在の取組を理解するため、SDGs推進本部事務局（外務省国際協力局地球規模課題総括課）から、SDGs全体像およびそのなかのSDG14の位置づけ等に関し説明を受けた。

そして、かかる説明を通じて得られた理解や意見交換を通じて、本SGとしては、以下の諸点を、各テーマについての「検討方針、成果に関する指針」として、今後の検討を進めていくことを確認した。

- （A）SDG14以外の他のSDGとの相互の連関を常に意識した検討をすること
- （B）国民が認知度を高め、認識を広げられるよう、分かりやすい発信をすること（人材育成の視点も考慮する）
- （C）バランスのとれた検討をすること（持続可能な海洋産業の振興の視点も考慮する）
- （D）我が国だけのリーダーシップではなく、世界全体で、途上国との連携やそれへの協力も視野に入れた検討をすること
- （E）国際ルール作りおよびその実施に我が国が積極的な役割を果たしていくこと

## 2. 主な検討テーマ

研究会の対象とするテーマについては、第1回 SG において、取り上げるテーマの選定基準を議論し、以下の5点を基準として、選定することを確認した。

- (1) 第3期海洋基本計画の中で、SDG14 に関わるもの、特に何度も繰り返し関わりが出てくるものを選定する
- (2) 総合海洋政策本部、参与会議および総合海洋政策推進事務局の調整・統合機能の観点から選定する
- (3) 科学データの情報共有も含めた、科学技術の発展との関わりとの観点から選定する
- (4) 国際協力と強く結びつくものを選定する
- (5) 海洋立国、海洋の安全保障の観点も含め選定する

上記選定基準にしたがい、3つのテーマを選出した。それらは、「テーマ1：海洋プラスチックごみ」、「テーマ2：IUU 漁業」、「テーマ3：小島嶼国」であり、以降の SG において、各テーマの下で議論を深めていくこととなった。

## 3. まとめ：検討結果

選定されたテーマに基づき、各研究会合でそれぞれ検討を行った。検討に当たっては、第1回 SG で確認された「検討方針、成果に関する指針」、すなわち (A) SDG14 以外の他の SDG との相互の連関を常に意識した検討をすること (他の SDG との相互の連関)、(B) 国民が認知度を高め、認識を広げられるよう、分かりやすい発信をすること (国民の認知度・認識)、(C) バランスのとれた検討をすること (バランスのとれた検討)、(D) 我が国だけのリーダーシップではなく、世界全体で、途上国との連携やそれへの協力も視野に入れた検討をすること (世界全体での、途上国への協力も視野に入れた検討) および、(E) 国際ルール作りおよびその実施に我が国が積極的な役割を果たしていくこと (国際ルール作りへの我が国の貢献) を通じて問題を捉えることを意識した。各テーマについて議論された結果を要約すると、次のとおり。

政府としては、今後、これらのテーマと関連する施策の立案、実施に当たり以下の記載を念頭において取り進めることが望まれる。

### **(1) テーマ1：海洋プラスチックごみ**

- (A) 他の SDG との相互の連関

## ①SDG14 と 12 および 17 との関係

地球規模の海洋プラスチック問題とプラスチック資源循環の取組に関しては、SDG14 と SDG12（持続可能な生産消費形態を確保する）および SDG17（持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する）との関係が認められる。より具体的には、海洋プラスチックごみ対策を進めることは、「12.5 2030 年までに、廃棄物の発生防止、削減、再生利用および再利用により、廃棄物の発生を大幅に削減する。」、「17.16 全ての国々、特に開発途上国での持続可能な開発目標の達成を支援すべく、知識、専門的知見、技術および資金源を動員、共有するマルチステークホルダー・パートナーシップによって補完しつつ、持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップを強化する。」および、「17.17 さまざまなパートナーシップの経験や資源戦略を基にした、効果的な公的、官民、市民社会のパートナーシップを奨励・推進する。」というゴールに大きく関連している。

また、様々なステークホルダーの相互間におけるパートナーシップの重要性が確認された。たとえば、日本財団では 12 のステークホルダー（企業、地方自治体、学術研究者、政府、船舶・マリン事業者、漁業従事者、スポーツ団体、NPO・NGO、ベンチャー、学校の海洋教育現場、高校・大学、提携パートナー）を対象としてプロジェクトが実施されている。

## ②SDG14.1 は海洋ごみを述べており、海の生態系への悪影響を減らすための海洋プラスチックごみ対処はその一環であること

海洋プラスチックごみと SDG14 との直接の関係は、「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。」が該当し、あくまで、海洋ごみの一部として扱われている。海洋プラスチックに焦点を当てる意義は、その実態、詳細が未だ不明であるということにも由来する。

また、陸上活動による汚染という点も注目され、陸上でのごみの最終処分について、この 30 年間で我が国の環境行政の成功により大幅にごみを減らせる、管理できるシステムが構築されたことが、ひいては、海洋ごみの管理にも良い影響を与えており、評価されるべきである。

### （B）国民の認知度・認識

#### ①国民への啓発活動の重要性

対策に向けた国民意識の高まりがまだまだ足りないこと、就中、具体的なアクションにまで結びついた国民意識を更に高めていかなければならない。国民の意識改革が求められる中では、ステークホルダー間の協力に当たっては、国民の先頭に立つ旗手の存在が重要である。

国民に身近なところから、自分ゴトとして始められる取組が重要であり、レジ袋有料化の動きは、国民への資源を大事にするという意識付けの一つのきっかけとして、個人的な消費のみではなくより大きな規模での変革に繋げなくてはならない。

## ②国民意識の醸成に基づいた社会構造の変更の必要性。その前提として、エビデンスデータや、科学的認識が更に必要であること

海洋プラスチックごみ問題の根本的な課題は、プラスチックごみの海洋への流出を防止することである。くわえて、使い捨て社会からいかに脱却するかという観点から、次世代へのコストも考えて、国民的に3R（リデュース、リユース、リサイクル）に取り組むことも課題である。

その一方で、海洋プラスチックの健康被害については、様々な意見がある。マイクロプラスチックの生態系への影響、海洋における全体量、化学的影響、塩化ビフェニル（PCB）など、まだ実態の把握が十分できていないといった指摘もある。公衆衛生や景観にとっての影響も含めて、検証、研究により科学的に明らかにしていく必要がある。

ただし、科学に基づく結果を得てから、同結果に基づく対策を講じることも重要であると同時に、結果が得られる前から予防的にできる対策は実施しておくこともまた重要である。

### （C）バランスのとれた検討

#### ①環境と経済の調和とバランスのとれた対応

事業者も消費者も、環境負荷の軽減と技術的可能性、短期、中期、長期的な経済負担の効率に配慮しながら、賢く、作り・使い・処理していくことが重要である。

プラスチックが悪者なのではない。広く国民に対し、プラスチックの正しい理解を促進する必要がある。悪いことが起きているから使うべきではないという短絡的な対応ではなく、上手に使うにはどうしたら良いかという国内議論の方向性を醸成していくことが重要である。現行のプラスチック利用は、医療や消費効率に多様な利益ももたらす。その利用について、プラスチックの特性を考えた上で、優先順位を決めるべきであるし、使用の程度を軽減するべきである。

#### ②国民生活・事業活動に貢献しているプラスチックであることや熱回収の意義への認識

プラスチック素材は、軽量化による輸送コストや労力、必要となるエネルギー消費量の低減、食品の安全なラッピングといった点で、我々の生活のみならず、様々な社会的課題の解決に大きく貢献している。

プラスチック素材を、地球規模の海洋プラスチックごみ問題として捉えるだけではなく、国内のプラスチック資源循環の観点からも適切な施策の検討を行っていくことが重要である。

また、プラスチック素材が近現代の人間の快適な暮らしに不可欠との前提に立った場合には、今できることを考えると同時に、2050年、2100年のプラスチック資源循環の将来像、ロードマップのようなものを示していく努力が必要である。

資源循環の議論に当たっては、熱回収に対する強い批判があり、国際的にはリサイクルとは認められない。その一方で、汚れなどが付着し、リサイクルが困難なプラスチックが廃棄されているのも事実である。その処理については、セメントを作るときに石炭の代わりに使う場合の熱回収や、その技術発展による更なる温室効果ガス削減は再評価されるべきであり、温暖化ガスの排出対策の一つとして再認識される余地はある。

#### (D) 世界全体での、途上国への協力も視野に入れた検討

##### ①国際的取組、途上国支援の重要性

我が国の優れた廃棄物処理・リサイクル技術と制度をパッケージとして途上国に提供していくことは大きな効果が期待される。また、技術、制度に限らず、習慣といった側面も無視できない。たとえば、プラスチック容器の「詰め替え」は海外ではなかなか根付いていない。こういった対策を我が国から発信していくことには一定の意義がある。廃棄の選り分けや無駄な利用、非合法な利用、または、制限のない消費に対する啓発活動が重要である。

国際企業間の取組としては、自然界に廃棄されたプラスチックを無くす国際アライアンスがある。廃棄プラスチック問題の解決を目指し、参加企業トップ(CEO)が主体となって構成される、業界を横断した、重要な取組である。

##### ②各国の輸出入規制への官民挙げての対応（特に中国を意識した対応）

中国が廃プラスチックごみの輸入を禁じたことは、これまで資源として廃プラスチックを輸出していた国々にとって、非常に大きな影響がある。かかる措置を受けた我が国の資源循環のひっ迫への対応は、喫緊の課題である。これは企業だけで対応できず、オールジャパンで処理していくべき問題である。

他の国がどういう動きをするかという点は、注視していく必要がある。また、それぞれの国の性質にも留意が必要であり、技術的にライバルとなる国と、ユーザーとして我が国の技術、それによるプラスチックの代替品、代替サービスを使ってくれる国とでは対応も異なる。そういった動きを、戦略的に先取りして認識していくことが重要である。

## (E) 国際ルール作りへの我が国の貢献

### ①G20 大阪サミットで既に我が国はリーダーシップを発揮したこと

2019 年（令和元年）6 月、我が国は、議長国として開催した G20 大阪サミットにおいて、海洋プラスチックごみによる新たな汚染を 2050 年までにゼロにすることを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を参加国と共有した。また、G20 持続可能な成長のためのエネルギー転換と地球環境に関する関係閣僚会合では、適正な廃棄物管理、海洋プラスチックごみ回収、革新的な解決策・イノベーションおよび、各国の能力強化のための国際協力などを推進するとして「G20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組」を採択し、海洋プラスチックごみ対策の分野において、大きなリーダーシップを発揮した。G20 以外の国々にもこれらの取組の重要性を広めていくことが必要である。

### ②2021 年から開始される「国連海洋科学の 10 年」において、我が国として発信の機会があること

2021 年（令和 3 年）から「国連海洋科学の 10 年」が始まる予定であり、そのプロセスの中で、我が国のプレゼンスを高めていくことは重要である。同枠組が掲げる 6 つの社会的目標の一つ目の「A Clean Ocean（きれいな海）」におけるここ数年のターゲットは、海洋プラスチックごみであり、科学的研究を含めた我が国の取組をこの枠組の中でうまく反映させていくという方針で我が国の取組を実施することは、我が国のプレゼンスを高め、果たすべき役割を示していくことに繋がる。

## **(2) テーマ 2 : IUU 漁業**

### (A) 他の SDG との相互の連関

#### ①SDGs の枠の中で、IUU 漁業を資源管理、沿岸コミュニティの問題として認識すること

我が国周辺で行われている IUU 漁業をしっかりと取り締まることも重要である反面、SDGs の多面的な内容に照らせば、IUU 漁業を、資源管理や、沿岸コミュニティの問題として捉えた上での対策が求められる。かかる認識に基づき我が国の IUU 漁業対策の在り方を検討していく必要がある。

#### ②IUU 漁業の I (Illegal)、U (Unreported)、U (Unregulated) のそれぞれの意味を改めて確認すること

IUU 漁業が直接オーバーフィッシングではない場合があるので、議論に際しては、IUU 漁業についてなのか、オーバーフィッシングなのかを精査しておく必要がある。

また、「Illegal」（違法）、「Unreported」（無報告）については違法性や資源管理の観点からその対象を理解できる反面、「Unregulated」（無規制）については、実像が捉えづらい傾向がある。無規制漁業については、食べるための漁業に深く関連し、一定の緊急性、人道性が認められるものもあることから商業目的の他の違法な漁業と一緒に扱われるべきではないという議論も存在する。

一方、我が国の周辺における実際の IUU 漁業対策としては、違法漁業に対しては毅然とした対応が必要との側面があるのも事実である。

### ③人権の観点とも結びつくこと

国際社会で IUU 漁業が議論される際、近年、人権の観点も加味される傾向にある。これには、タイでの漁業操業中での奴隷について問題になったこと、英国が漁業の章も含めた現代奴隷法を制定したことに代表されている。我が国の漁業分野で非人道的な扱いが問題になる可能性は低いが、我が国に輸入される水産物について、それらが何らかの人権侵害に関与していないかといった点を確認するといった取組も必要と思われる。

### ④IUU 漁業の産業としての把握とそれへの対応（輸出入規制、港湾での荷揚げ等も含めて対応していく必要がある）

我が国は、例えば世界最大のマグロ市場国として、地域漁業管理機関（RFMO）による措置を補足する観点から、積極的に輸入マグロをモニタリングするなど、IUU 漁業に関与した水産物が市場に出回らないように、ひいては IUU 産業に与しないよう独自の努力も実施している。我が国が占める国際的な地位に基づいた責任を果たしていくことは重要である。また、我が国の沿岸部の漁業管理はコミュニティベースでしっかり行われており、こういった点を世界にもっと発信していく必要がある。

（D）世界全体での、途上国への協力も視野に入れた検討

### ①特に太平洋島嶼国について、我が国にとって IUU 漁業対策における途上国支援の重要性

政策的意義としては、「SDGs アクションプラン」における優先課題である「生物多様性、森林、海洋等の環境の保全」に関連する途上国への取組支援が挙げられる。また、「自由で開かれたインド太平洋」構想の一環として、途上国の海上法執行能力、海洋状況把握能力の向上についても、我が国にとっての重要性が認められる。

### ②原因の多様性に応じた多様な対応や支援の必要性

IUU 漁業の動機について断定することは困難であるが、商業目的から一定規模の投資会社の財政支援を受け、特定の海産物を狙って、ルールを無視して行われている場合、途上国における貧困地域の漁民が生活のために行っている場合等、多様であるものと思われる。前者であれば資源管理の規制の強化や取締りの強化が必要である。後者であれば、IUU 漁業対策だけではなく、ルールの周知、その固有性も踏まえた地域の漁村社会の育成という点にも留意する必要がある、そのための対策も多様となる。

IUU 漁業対策とは、取締りおよび監視を強化するだけではない。地域の社会経済および文化的な特徴を考慮し、「生業としての漁業」を十分に理解した上で進める資源管理や保全活動がより重要な役割を持つことも念頭におくべきである。我が国は、地域（特に漁民）との十分な連携を持って、技術的支援はもちろん、コミュニティベースの資源管理および海洋保全を進めることを国際社会に奨励すべきである。とくに、FAO の小規模漁業のガイドラインを含む「生業としての漁業」を守る国際的な標準を視野に入れて、ボトムアップによる IUU 漁業対策を世界に率先して示すことは、我が国の漁業が培ってきた社会資本・知見が国際貢献につながる具体的な活動となると考える。

#### (E) 国際ルール作りへの我が国の貢献

##### ① (ルール作りそのものではないが、) 公海における国際ルールの遵守への我が国の貢献

公海における IUU 漁業の取締りが、国際的な課題となっている。近年は、高度回遊性魚種等、特定の魚種については、地域漁業機関 (RFMO) による公海の漁業活動管理の動きが出てきており、それには我が国も参加してきており、同枠組の中での措置に積極的な貢献を続けるべきである。我が国は IUU 漁船の寄港禁止措置等を国際的に進めるための PSM 協定 (違法漁業防止寄港国措置協定) にも参加しており、かかる国際的なネットワークの構築を通じた対策がより有効なものとなるよう、大市場国が未加入の場合には、積極的に参加を働きかけていくべきである。また、国際ルール作りやルール遵守に必要となる人材育成や国際活動への支援も必要である

##### ② (IUU 漁業に独自の観点として、) IUU 漁業に対処するための関係府省庁の連携における課題の明確化 (海洋状況把握 (MDA) に関するプロジェクトチーム (PT) とも関連する議論でもある)

我が国周辺海域における IUU 漁業の取締り、途上国等の IUU 漁業対策能力向上のための支援の両面において、外務省、農林水産省 (水産庁)、国土交通省 (海上保安庁) をはじめとする関係府省庁の間で必要な連携が図られていることが確認された。しかしながら、IUU 漁業の原因の特定や、特定の地域に集中的に支援を行う場合等に更なる連携が期待される。

### ③包括的かつ多角的に捉えて対処することで、我が国が国際的リーダーシップをとる

IUU 漁業は、コミュニティ、沿岸の関連産業、経済問題等に非常に関連が大きい問題である。とくに資源管理を進める上で、限られた主体にその利益が固まることがないように、沿岸地域が全般的に利益を得られるような形の IUU 漁業対策の推進をうまく進めることが、IUU 漁業対策としては有効である。我が国は、かかる認識を有し、漁業管理を含めコミュニティベースでの沿岸の管理がしっかり行われていることから、こうした面で世界をリードできる可能性がある。我が国が最も優れたモデルを提供できる国になり得る。

#### (3) テーマ 3 : 小島嶼国

前提 :

国際的な場で「小島嶼国」とは、「小島嶼開発国 (SIDS: Small Island Developing States)」を指すが、地理的近接性や歴史的関係性および、シーレーンの確保の点や我が国との関わりで対応を捉えることの意義が認められることから、議論の主たる対象として、太平洋島嶼国に焦点を当てることとした。なお、他の小島嶼国への対応においても、本 SG での検討結果の適用の可能性が認められる。

#### (A) 他の SDG との相互の連関

#### ①地域の安定、繁栄を目指した多様な支援の必要性、他の SDG とも関連

小島嶼国は地理的、地形的、地政学的に独自の特徴を有しており、それゆえの脆弱性と強靱性を有している。かかる特徴に配慮した多様な支援が必要になる。同時に、貧困等に起因する気候変動、飢餓、自然災害等に対するかかる脆弱性は SDGs の中でも強く意識され、「SIDS」との表現を擁する目標は、SDG14 を含め、3、4、7、9、13 および、17 の 7 つにも及ぶ(注 : SIDS を開発途上国に含める目標もあるため、実際は 7 つ以上)。SDG14 の中でも最も他の SDG との連関を有しているといえる。

(具体的な支援の対象分野)

##### (i) 温暖化対策

地域により差異はあるものの、サイクロンや津波の被害が懸念される。

最大の懸念は、海面上昇である。数年という短期のタイムスパンではないにせよ、50 数年後には、数十 cm ~ 1 m に近いレベルで海面上昇が起こるおそれが高い。長期のタイムスパンで見れば、現実の問題として、国を放棄しなければならない人々が、いずれ発生することは認識しなければならない。

##### (ii) 人材育成、能力構築支援

援助国の都合やその押しつけではなく、島嶼国の課題については現地の住民が自発的に対策を講じていく必要があり、そのためには人材育成が重要。たとえば、海底資

源開発といったこれまで支援の枠組で話題にならなかったような新たな分野にもその可能性があり、議論していく意義がある。

#### (iii) 食料モデルの構築

小島嶼国であっても、食料需要について、最適な方法で分析、対応すれば、現地だけでも、持続可能な自給自足モデルが構築できる可能性がある。そういった観点を考慮し、さらに、公衆衛生を考慮した食料消費システムへのサポートも含め、総合的にどういった支援があり得るのが検討されるべきである。

#### (iv) 海洋防災

小島嶼国はほとんど沿岸部であるため、海洋防災は非常に重要な論点となる。また、高潮や台風（サイクロン）といった比較的短期間の脅威と、海面上昇による浸水被害という長期的脅威への対応では、注力すべきポイントが異なる。かかる点に配慮した支援が必要である。

### ②統合的な戦略の必要性

小島嶼国独特の脆弱性を認識する必要がある。したがって、上記の多様な支援が統合的に繰り出されるものでなければ、十分に効果を上げることはできない。

また、島嶼国へのある支援が、他の SDG の促進にも資するものかについても配慮する必要がある。

くわえて、小島嶼国地域は、国家の存立が危機に瀕する、ひいては国際秩序にも影響を与える事態を、将来的にもたらし得る地域であることを認識し、同地域の大国である豪や NZ が地域の問題として徐々に現実的かつ深刻な問題と捉え対応していく中で、我が国がどのように関わっていくのか、戦略的に検討する必要がある。

#### (C) バランスのとれた検討

### ①太平洋小島嶼国とカリブ小島嶼国との比較や各島嶼国の特徴に応じた対応

島嶼国毎に持続可能な海洋経済との関連で主要産業が異なるため、それにともない優先する SDG が異なるケースが存在している。また、地理的繋がりや、魚の消費量の違い等も、海洋資源との関わり方、つながりの意識の違いを生み、結果として対応に大きな違いが求められる。

### ②食料主権や再生可能エネルギーなどの視点から超大型海洋保護区の発想への疑問（海洋保護区の意義は否定しないものの、その良い面だけをそのまま鵜呑みにはしない）

一部の小島嶼国の間では、排他的経済水域（EEZ）の全てを海洋保護区にしてしまうといった考え方が出てきているが、海洋保護区を設定したからといって水産資源が守られるというものではない。海洋保護区が期待される成果を上げるためには、様々な

条件が整う必要があり、条件が整わずに設定を行うことは、食料主権や再生可能エネルギーの促進との関係でかえって問題を引き起こすことになりかねない。海洋保護区の設定には欧米系の NGO が関係し、ドナー側（支援を提供する側）の意向に大きく影響されていることも多く、注意が必要である。

### ③民間産業の役割につき小島嶼国の事情に応じた見極めの必要性

太平洋島嶼国は民間投資を呼び込みたいと考えているが、民間企業とのマッチングのハードルが高い状況にある。小島嶼国間の地域機関との連携も図って、情報提供や、現地の調査、視察等を目的とした官民合同経済使節団（いわゆる経済ミッション）の派遣を継続し、太平洋島嶼国の市場規模や特性に合った企業の進出を継続的に支援していくことが必要である。

#### (D) 世界全体での、途上国への協力も視野に入れた検討

### ①他国による支援と我が国による支援との共存および、その中での我が国の強みの発揮

米、豪、NZ が、太平洋島嶼国に対して独自の関係、戦略に基づき支援を継続的に実施してきている。我が国の現時点での強みは、能力開発支援や技術開発分野の協力における、現地のニーズに寄り添った支援である。それは、社会的・文化的な価値への認識や多様な統治システムへの理解に基づいて促進されるべきである。とくに最近では、中国が、膨大な資金にもものを言わせて、意図的な支援を行っている動きがみられるので、その点にも留意しつつ、引き続き我が国の強み（今あるものだけに限らない。新技術を含む。）を生かした支援を実施していく必要がある。

### ②我が国と小島嶼国との「連携」による SDGs の促進

SDGs は元来、世界全体で進めていこうとのコンセプトに基づくものであり、小島嶼国とともに、小島嶼国を含めた世界で SDGs を達成するためにはどうしたらよいかというスタンスで考えるべきである。したがって、そのニュアンスを表現する意味でも小島嶼国に対する「支援」ではなく、「連携」による促進という発想が重要である。かかる「連携」により、結果として我が国と小島嶼国が並行して発展すれば、長期的には我が国の利益にも繋がっていく。

### ③我が国と小島嶼国との島国としての共通性と相違の認識

我が国と小島嶼国との間には、島国であること、自然災害の被害が多いこと、例えば再生可能エネルギーの促進の分野では、そういった地理的要因から促進が難しいといった多くの同じ悩みを抱えている。こういった共通性を見いだせる、経験を応用で

きる分野で我が国が小島嶼国と協力できれば、我が国の特性を生かした関係が構築できる。

## 4. 提言

政府による、本 SG で検討したテーマと関連する施策の立案、実施につき、以下を提言する。

### (1) SDG14 の達成における主権国家の裁量と国益の実現

17 の目標 (Goal) と 169 のターゲット (Target) からなる SDGs は、2030 年 (令和 12 年) までの国際目標であり、その達成に向けて世界全体で取り組むべきものである。SDGs の構成として、SDG14 を含む 17 の各目標の下にターゲットが置かれ、169 の全てのターゲットに、少なくとも一つの、その達成を測るためのグローバル指標 (indicator) が設定されている。しかしながら、指標が設定されているものの、国際的な合意を得た定義または算出方法が国連から公表されていない場合や、それが目標やターゲットの達成に必ずしも繋がっていないという批判もある。そこで各国は自らの裁量で SDG14 を達成していくこととなる。SDGs の目標とターゲットの進捗のフォローアップは、やはり各国が自主的に、各国の主導で行うこととされている。

このような SDGs の特徴に照らせば、仮に何らかの指標ができたとしても、それを達成したか否かの判断は、結局は主権国家である各国に委ねられる。すなわち、各国は自国の国益の実現をはかりながら、SDGs の達成に努力することになる。我が国も例外ではない。そこで、我が国としては SDGs の達成に向けた「日本モデル」を作り上げることがその理想形といえる。本 SG での議論等を通じて明らかになったこの「日本モデル」を検討していくための基本的な指針については、下記 (3) にて、改めて触れる。

### (2) 第 3 期海洋基本計画による SDG14 の達成

海洋に関する国際目標である SDG14 を議論するに当たっては、我が国の海洋政策、すなわち第 3 期海洋基本計画との関係性は常に意識されるべきである。この点は、本 SG で扱うテーマの設定に際しても、また実際の検討、議論に際しても特に留意された点である。

2018 年 (平成 30 年) に策定された、現在の第 3 期海洋基本計画は、本年 3 年目に入っている。同計画が、おおむね 5 年毎に見直されてきていることに鑑みれば、第 3 期としては後半期に入る同計画の実施において、本 SG による検討を通じて、下記を確認するとともに、提言する。

第一に、今年度の本 SG で検討した 3 つのテーマは、第 3 期海洋基本計画第 2 部が掲げる多くの多様な施策に密接に関わることが確認された。そのことは、本 SG のい

ずれのテーマ下の議論においても SDG14 の達成に向けた取組がそれのみでは完結しないことが改めて確認されたことにも深く関連する。SDG14 の達成に向けては、同目標が多様な施策に関わることに十分に留意し、取組を進めていかなければならない。とくに、第3期海洋基本計画は、「総合的な海洋の安全保障」を支柱として、多くの多様な施策を、この目的に照らしてその実施の意義を明らかにしている。SDG14 の達成に関連する施策は、主に、第3期海洋基本計画に言う「安全保障が必ずしも唯一の、または主たる目的となっていない施策であっても、海洋の安全保障に資する側面を有するもの」に該当すると捉えることができる。すなわち、同施策は主として、「海洋の安全保障の強化に貢献する基層」となる施策と位置づけることができ、「総合的な海洋の安全保障」に資する取組を構成するものである。本 SG は3つのテーマを扱ったが、本 SG の検討結果は、第3期海洋基本計画における「総合的な海洋の安全保障」に資する多様な施策の実施についての、指針や手法、評価の提言に活用されるべきである。この点は、以下(3)で取り上げるとおり、「日本モデル」の基本的指針という具体的な形としても表現されることに留意すべきである。

第二に、多くの多様な施策を、その相互の関連を反映しながら実現するためには、総合海洋政策本部・参与会議・総合海洋政策推進事務局による、調整さらには統合機能が不可欠となる。SDG14 が多くの多様な施策に密接に関わるということは、すなわち、一つの施策の推進だけでは SDG14 の全体的な推進にとって十分ではないことを意味する。第3期海洋基本計画でも述べられているとおり、SDG14 に関する施策についても、総合海洋政策推進事務局は、各施策が統合的かつ計画的に推進されるよう、関係府省庁の協力を得つつ、その連携を強化する方策を講ずることが期待される。個別の施策の推進が SDG14 の達成に資する側面と、SDG14 の達成という目的が個別の施策の実施に当たっての国内的、国際的な推進の理由となる側面の両面を捉え、統合的な取組が検討されていくことが望ましい。

### (3) SDG14 実現の「日本モデル」の基本的指針

2019年(令和元年)12月、政府のSDGs推進本部は、SDGs実施指針を改定し、①ビジネスとイノベーション、SDGsと連動する「Society5.0」の推進、②SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境にやさしい魅力的なまちづくり、③SDGsの担い手としての次世代・女性のエンパワーメント、の三本柱を中核とする「日本のSDGsモデル」を示した。これは本 SG で検討された「日本モデル」の考え方と軌を一にするものである。上述のように(「1. 本 SG の目的・趣旨」(2))、SDGs推進本部と本 SG では、後者においては特に SDG14 にフォーカスして検討を進めたわけであるが、それぞれ異なるアプローチから SDGs について、結果的に同じ方法論に行き着いた点は決して偶然ではない。今後、政府全体として SDGs の達成を進める上でも、また、海洋に関する SDG14 を考えていく上でも、「日本モデル」の追求は、重要なポイントとなる。

SDG14に即していえば、この「日本のSDGsモデル」に立脚して、我が国の国益に資するSDG14の達成をはかる必要がある。

かかる視点からみて、下記のような指針を、SDG14を達成するための指針として、提言する。本SGでは、3つのテーマを扱ったが、それらに共通する指針や、我が国の海洋政策を策定し実施するに当たって、一定程度には一般化できる指針を抽出して、ここに提言するものである。

#### ①多様なステークホルダーとの共同：国内的实施

SDGsの達成に向けては、より多くのステークホルダーとともに取り組んでいくということが決定的に重要である。2019年（令和元年）12月に改定されたSDGs実施指針においても、伝統的な産官学に加え、市民社会、消費者、新しい公共（協同組合）、労働組合、次世代（若者）、地方自治体等までも含むことになっている。SDG14に関しては、特に海洋プラスチックごみ対策については、前述のとおり（「3.まとめ」（1）テーマ1：海洋プラスチックごみ（B））、国民の啓発の重要性とともに多様なステークホルダーの関与の重要性についても議論されたが、改定されたSDGs実施指針に挙げられているような上記ステークホルダーについても、今後如何に連携していくのかについて、引き続き検討していくことが不可欠である。

#### ②多様なステークホルダーとの共同：世界との連携

SDGsは世界全体で進めていこうとのコンセプトに基づくものという点を意識することの重要性が確認された。とくに、小島嶼国とSDGsとの関係では、小島嶼国の気候変動や社会変化に対する脆弱性に鑑み、多くのSDGにおいて小島嶼国について繰り返し言及されている。世界全体でSDGsを達成するためには、こうした地域と「連携」するという姿勢が肝要である。この考え方は、「日本モデル」の構築と決して矛盾するものではない。各国が各国の考えに基づくSDGsの達成に向けたモデルを有して当然との前提にたてば、我が国の「日本モデル」の実現と並行して他国のモデルも達成するためにどのように「連携」していくのか、という考え方は当然である。かかる「連携」を相手国にも説得的なものとする上では、いかに魅力的な「日本モデル」を構築できるか、いかにその具体化を図っていくのかという点が決定的となる。たとえば、「海洋プラスチックごみ」のテーマとの関連では、廃棄物の適正処理や3R（リデュース、リユース、リサイクル）を巡る我が国の経験・ノウハウや、我が国が強みを持つ技術を用いた取組、さらに我が国の社会的・文化的制度、「小島嶼国」のテーマとの関連では、我が国の強みを生かした、現地のニーズに沿った支援がそれに該当する。さらに、この「日本モデル」の構築に当たっては、現在必ずしも正しく理解、評価されていない点、例えば、気候変動対策としてのプラスチックごみ処理に関する熱回収の意義等について、国際社会から正当な評価を得るための努力も今後重要である。

同時に、国際社会の他の主要国が、SDGs 達成のためにどのような自国モデルを構築しようとしているかについて、情報収集を進めていく必要がある。米国やEU、近隣国の中国や韓国、そしてASEAN 諸国等がSDGs 達成に向けてどのような取り組みを行っているか、今後重点を置いて情報収集し、その情報に基づいて、どのように連携していくことが我が国の国益に資するのか、国際的にSDGs 全体の達成に資するのかについて、検討していくべきである。

また海洋に関する国際的な議論の場として、SDG14 実施支援国連会議（国連海洋会議）、米が主導して始まった「アワオーシャン会合」やAPEC「Ocean and Fishery Working Group (OFWG)」等もあり、これらのフォーラムでもSDG14 についての議論が行われている。他の主要国の動向に加え、このような国際的フォーラムの動向もきちんとフォローする必要がある。さらに、我が国は、これらのフォーラムにおいて主要な議論とともにリードすべきである。そのためには、例えば、人間の安全保障を中心とした衡平の理解などを踏まえて、世界全体でのSDGs の推進を目指すことが重要である。

### ③科学技術による基盤形成と強化

本SG でとりあげた3つのテーマの検討により、必要な対策を講じていく上での科学的データに基づく情報がまだまだ足りていないことが確認された。かかる観点からは、科学的知識、基盤、パートナーシップを構築し、海洋に関する科学的知見、データ・情報を通じて、SDG14 をはじめとするSDGs の達成に貢献することを目指す「国連海洋科学の10年」の取組の意義が改めて浮かび上がってくる。第3期海洋基本計画において、「当該10年の実行計画策定およびその実施に積極的に関与し、SDGs の達成に向けて我が国として貢献する」と述べられており、その取組を継続することが重要である。

また、その他の国際的なイニシアティブもあり、それらへの関与も含めることが望まれる。

### ④施策の統合的実施

第3期海洋基本計画は、SDGs およびSDG14 にも随所に触れ、達成に向けて取り組むべきものとして位置づけている。また、その第2部において、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策を具体的に挙げており、それらは、SDG14 の達成に向けた政府としての取組をより具体的に示している。しかしながら、SDG14 に関連する施策が多分野に跨がることに鑑みれば、各施策同士の関係性までは、同計画は必ずしも明確にはしていない。したがって、SDG14 の達成に向けては、各施策相互のこういった連携が効果的であるのかといった視点に基づき、施策の統合的な実施がはからなければならない。そのためには、総合海洋政策推進事務局には、SDG14 に関連する各施策が総合的かつ計画的に推進されるよう、関係府省庁の協力を得つつ、その連携を強化する方策を講じていく役割が期待される。

#### (4) おわりに

SDG14 は、今回の SG で取り上げたテーマ以外にも海洋の酸性化などの重要テーマを含む幅広いターゲットを設定している。つまり、SDG14 は多様なテーマへの広がりを持つ。また SDGs は 2030 年（令和 12 年）までの取り組みが必要なものである。つまり、SDG14 は、長期のタイムスパンを示唆する。この多様性と世代間の社会公正は、海という環境が、人類の文化や社会経済的活動において欠くべからざる機能を有していることを示してもいる。

本 SG の検討成果により、第一に、2018 年（平成 30 年）に策定された第 3 期海洋基本計画の今後後半期の実施につき、ここに記したように確認をし、かつ、提言をする。第二に、次期海洋基本計画（第 4 期。2023 年（令和 5 年）から。）においても、SDG14 を実施する施策については、より重点的に記述される必要がある。その際には、今年度の本 SG で議論した各テーマについて更にその検討を深めるとともに、今回の SG が取り上げなかったテーマの検討も求められる。そのために、次期海洋基本計画策定を考慮して、適当な時期に参与会議の下に再度プロジェクトチーム（PT）（ないし SG）を立ち上げ、SDG14 に関する検討を改めて行うことを提言する。

## 持続可能な開発目標（SDG）14に関する SG 構成員

主査：兼原 敦子

参与：高島 正之、前田 裕子、水本 伸子、鷺尾 圭司

外部有識者：

太田 義孝 ワシントン大学 助教

沖 大幹 東京大学未来ビジョン研究センター 教授

三浦 啓一 太平洋セメント株式会社 取締役 専務執行役員

道田 豊 東京大学大気海洋研究所国際連携研究センター長、教授

海野 光行 日本財団 常務理事

関係府省庁：

内閣官房（副長官補室）、内閣府（総合海洋政策推進事務局）、外務省、  
文部科学省、農林水産省、国土交通省、環境省、水産庁、海上保安庁

## 持続可能な開発目標（SDG）14に関する SG 開催実績

開催実績	テーマ
第 1 回 SG (令和元年 12 月 11 日開催)	<ul style="list-style-type: none"><li>・ SDG14SG の趣旨について</li><li>・ SDGs の全体における SDG14 の位置づけについて</li></ul>
第 2 回 SG (令和元年 12 月 26 日開催)	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 海洋プラスチックごみについて</li><li>・ IUU 漁業について</li></ul>
第 3 回 SG (令和 2 年 1 月 22 日開催)	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 前回のテーマのつづき</li><li>・ 小島嶼国について</li></ul>
第 4 回 SG (令和 2 年 2 月 20 日開催)	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 議論のとりまとめ、報告書について</li></ul>