



ワシントン条約(CITES)における政策形成

—第14回締約国会議 (CoP14) の結果をふまえて—(後編)

坂元 雅行

目次

はじめに CITES の歴史における CoP14 の位置づけ

- 1 CITES における「持続可能な利用」をめぐる論争
- 2 「持続可能な利用」論争の新たな展開
- 3 CITES をとりまく国際政策の動向
- 4 CITES 戦略的ビジョン 2008-2013 (以上、前編)
- 5 CITES の将来に影響を与える2大政策課題
- 6 CITES と生計
- 7 CITES と大量に取引される商業価値の高い種
- 8 検討 (以上、後編)

5 CITES の将来に影響を与える2大政策課題

1 から 2 では、CITES における対価還元型持続可能な利用を推進するための戦略の展開、3 では CITES をとりまく国際政策の変化、4 ではこれら CITES 内外の動きの集約ともいべき「戦略的ビジョン」に関する議論を紹介した。

本節以下では、「戦略的ビジョン」における議論の背景にある、かつての対価還元型持続可能な利用という概念を用いての野生生物利用の推進よりさらに本質的な動き、すなわち「CITES 再編成」の提起について述べる。

CITES の「未来」(future)、「変化」(change)、「適応」(adaptation)が積極的に提起されたのは CoP12 においてであった。CoP12 が開催された 2002 年は、国連ミレニアムサミット (2000 年) を経て、持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD) が開催された年である (Zain, 2002, Armstrong, 2002 など)。主要な提起者は、IUCN / WWF / TRAFFIC と CITES 事務局である²³。

23 TRAFFIC は、IUCN (国際自然保護連合) SSN (種の保存委員会) の専門家グループとして 1976 年にスタートした後、WWF と IUCN の共同プログラ

そこで提唱されている新しい方向性は次のように概観できる。

CITES はより広い対象範囲を持つ CBD の文脈の中で、さらに貧困撲滅、社会経済開発に関する意思決定の文脈の中で、絶滅のおそれのある種にとらわれない生物資源管理のひとつのツールとなるべきである。

そのような役割を果たすための CITES 運用のあり方は、附属書 I 掲載による取引禁止とその法執行の促進を典型とする規制的手法よりも、附属書 II への掲載により取引を監視しつつ、社会経済的要因の考慮と経済的インセンティブの積極的活用により、持続的な資源利用を実現していくものである²⁴。

ムとして組織され今日に至っている。組織運営は、TRAFFIC 委員会が行う。委員長は WWF インターナショナルから、そのほかの 6 名の委員は、WWF インターナショナルから 1 名、WWF アメリカから 1 名、IUCN から 3 名、WCS から 1 名となっている。

24 TRAFFIC インターナショナル事務局長のステイブ・ブロードは、「種の取引—新しいミレニアムにおける CITES—」を特集した IUCN プレティン” World Conservation” (2002 年) において、CITES の弱点として以下の点をあげている。

- 意思決定が狭い見方によること (より広い保全上の脅威や社会経済的動態に対して、しばしば注意が払われない。)
- CITES の取引規制によって生じる影響に対するモニタリングと評価を自前で行えなかったこと
- 実施と法執行のための投資を確保する財政的メカニズムが保障されていないこと
- ごく少数の種について議論することに締約国が尋常でない時間を費やしていること (それらの種のほとんどが大型で灰色をした哺乳類である。)
- 条約が 30 年前に起草されたというどうにもならない限界ゆえ、締約国がそこで認められた規制的手法を漁業や木材取引のような商業的自然資源取引に適用することに控えめになってしまうこと
- 生物多様性の持続可能な利用を重要視する他の多国間制度からの孤立

この「CITES再編」の志向の中で登場し、特にCITESの解釈・運用に大きな影響を与えつつあるのが次のテーマである。²⁵

「CITESと生計」

CITESを「広く貧困撲滅に貢献するためのツール」と性格づけるか否かを問うもの。

「CITESと商業価値の高い種の取引」

CITESを「商業利用される生物資源を管理するための汎用ツール」と性格づけるか否かを問うもの

6 CITESと生計

6.1 生計という政策テーマ登場の背景

CITESの国際取引規制の適用、実施に際して（特に貧困層の）生計（livelihood）²⁶がどのように考慮されるべきかが、CITESの主要な政策テーマのひとつになりつつある。

後述のとおり、生計がCITES締約国会議の公式議題に上ったのはCoP14が初めてのことである。もっとも、薬用植物である通称「悪魔の鉤爪」ハルパゴフィタム（*Harpagophytum* spp.）の附属書II掲載がCoP11（2000

その上で、ブロードは、CITESがその存在意義を発揮する場合は、より広い生物多様性喪失原因の中で過剰利用が生じている場であるとする。そのような場では、CITES以外の保全戦略の文脈の中で順応的規制アプローチが適用されており、WTOとの軋轢の脅威によって縛られない慎重な保全と経済戦略が展開されており、また、より広い持続可能な開発目標とその有効性を必然的に研ぎ澄ます社会経済的要素が意思決定に反映されているのだという（Broad, 2002）。

ブロードはまた、CITESは「より広い野生生物取引問題」に取り組む必要があるとし、次の3点を重視している（Broad, 2001）。

- 野生生物需要と利用がローカル・レベルにもたらす影響
- 取引問題に対する非規制的アプローチ（過剰取引を防止する仕組みとして、従来の規制と法執行に依存するアプローチだけでなく、市場メカニズム（経済的インセンティブ）の活用を促進）
- 林業及び漁業といった主要な自然資源利用から生じる取引の重視

²⁵ 経済的インセンティブ、生物多様性条約等の多国間条約（制度）との連携については、2で述べた。これらのテーマも、CITES内の伝統的な持続可能な利用論争に利用されている面を有しながら、前注からうかがわれるとおり、「CITES再編」の権要を占めるテーマとしてとらえられる。

²⁶ Livelihoodは、暮らし、生計などと和訳されるが、このテーマの主眼は、貧困層の生活必需品、現金収入源としての野生生物製品へのアクセス、取引にあるので、「生計」という方が適当であろう。

年）で提案された際、規制が貧困層に属する採集者の生計に及ぼす影響が大きな議論となり、提案は撤回されたものの、CoP13（2004年）まで植物委員会を中心に議論が続けられていた²⁷。

言うまでもなく、生計は社会経済的事項であり、科学を意思決定の究極の基盤とするCITESにおいては本来的に異質なテーマである（CITESの条文においてもまったくふれられていない）。また、生計問題を貧困撲滅の文脈でとらえるのであれば、野生生物保全を目的とするCITESにおいては、基本的に対象外のテーマということになる（CITESの条文においても貧困問題はまったく念頭に置かれていない）^{28 29}。

²⁷ 例えば、CoP13で配布された「CITES、『悪魔の鉤爪』（薬用植物の1種、注32参照）、生計」など（CoP13 Inf.10）。

²⁸ CITESの目的は、その前文に表現されている（下線部は筆者）。

「締約国は、美しくかつ多様な形態を有する野生動物が現在及び将来の世代のために保護されなければならない地球の自然の系のかげがえのない一部をなすものであることを認識し、野生動物についてはその価値が芸術上、科学上、文化上、レクリエーション上及び経済上の見地から絶えず増大するものであることを意識し、更に、野生動物の一定の種が過度に国際取引に利用されることのないようこれらの種を保護するために国際協力が重要であることを認識し、このため、適当な措置を緊急に執る必要があることを確信して、次のとおり協定した。」（CITES前文）

このように、CITESは、過度の国際取引に対して野生生物種の保全をはかることを目的としており、その究極的根拠は野生動物種が地球の自然の系のかげがえのない一部をなすことにおかされている。

²⁹ 生物多様性条約の目的のひとつに、「遺伝資源の利用から生じる利益の公平かつ公正な配分」がある（条約第1条）。CITESと生計の問題は、この利益配分（benefit-sharing）の問題とは区別されなければならない。これらは関連する面はあるが、別の問題である。

CITESと生計の問題は、取引規制が一次的採集者や一次的取引者の収入に及ぼす影響の問題である。受益者は基本的にそれらの者に限定される。そのような影響に配慮すべき根拠は言うまでもなく人権（生存権）保障、国内的な社会政策、秩序維持政策、貧困撲滅という国際的開発政策・安全保障政策、および当該規制の実効性・安定性確保などである。

これに対して、利益配分問題は、全プロセスで遺伝資源が生んだ利益の総体を、関係者にどのように公平かつ公正に配分するかを論じるものである。配分の受益者は、国家から個人まで多様なレベルにわたる。遺伝資源の原始的生産者（採集者など）の受益を問題とする場合は、生計問題と同様な根拠で公平な利益配分が求められるであろう。一方、国家が受益者である場合（たとえば、先進国企業が自国に生育する植物の遺伝情報に基づいて新薬を開発することに対しその植物の原産国である発展途上国が当該先進国や企業に一定の利益の還元を求める場合）、利益配分が正当化される根拠には資源に対する国家主権の考え方があろう。利益配分問題の議論では後者が中

それにもかかわらず、2000年代に入ってから CITES と生計が脚光を浴び、後述のように今後 CITES の政策形成に一定の影響を及ぼしていく様相を呈している。その背景には、2で述べたような対価還元型持続可能な利用推

心になりがちである。

利益配分は前述のようにCBDの目的のひとつに掲げられているだけでなく、条約成立過程でもっとも激しく論争が繰り広げられたテーマであり、今日の政策と戦略においても大きな比重を占める優先事項になっていると考えられる。言うまでもなく、巨額の経済的利益に直結する問題だからである。

一方、CITESの目的には資源としての野生生物へのアクセスとその利用（取引）によって得られる利益の配分に関する考え方や、その実施のためのメカニズムが含まれていない。その理由はいくつか考えられる。

第1は、CITESが締結された当時（1973年）、少なからぬ種に対する商業取引の影響があまりに過大であり緊急の対応が必要だという危機感が広がっていたため、立法者たちの関心は、主として取引に及ぼす規制力をいかに強力なものにするかということに集中したのではないかという点である。規制下の取引から得られる利益の配分は、条約の埒外だったといえよう。

第2は、生物多様性条約で念頭に置かれている遺伝子資源についてはバイオテクノロジー産業という先端技術の活用によって桁違いの経済的付加価値が創出されるが、（漁業対象種や木材種も含めた）一般的な野生生物取引では、そこまでの極端な現象は起きないということである。つまり、「生物資源へのアクセスと利益の配分」は、すぐれて遺伝子資源をめぐる先進国・途上国の政治的駆け引きという文脈において必然性が理解できるものである。これに対し、CITESにおいては必然性のある課題ではなかった。

（これは別次元の議論であるが、CBDにおいても、国家間の利益適正問題は必然的課題ではないともいえる。遺伝子資源の利益配分の問題は本来の目的は資源に対する国家主権の問題であり、知的財産権の問題であり、貿易ルールの問題である。それを生態系保全と並列してひとつの仕組みの中で扱うことは、むしろオーソドックスとは言いがたい。生態系保全の国際的推進の観点から見てそのような要素を取り込むことが得策だったといえるか、そうでなかったかについては意見が分かれるであろう。いずれにせよ政治判断の結果である。）

第3に、CITESの対象は「絶滅のおそれのある種」と「国際取引」に限定されているため、CBDと異なり「生物資源へのアクセスと利益の配分」という課題が文脈的に当てはまりにくいことである。CBDでは、生物多様性の構成要素とその粗放的かつ伝統的方法による利用（当然、ほとんどが地域内の利用である）を含むあらゆる利用形態を想定しているために、上記課題が緊要となる。なお、先住民等の権利保障、文化的多様性の尊重などが重要な課題となるのもそのためである。

CITESが想定する野生生物取引規制の根拠は、当該種（個体群）の生物学的状況とそれに対する取引の影響にある。たとえ取引によって生じる利益へのアクセスが（たとえば地域コミュニティに）保障されていたとしても、またその利益が公平に配分されていたとしても、取引によって当該種に絶滅のおそれが生じている以上は規制を適用するというのがCITESの基本的な枠組みである。

進の戦略的意図や、貧困層とはいえないような利害関係者の利益を主張するために生計という言葉が乱用される傾向があることも事実である。しかし、生計というテーマの急速な台頭の根本にはもっと大きな要因がある。それは、開発途上国に対する世界の開発援助資金が、（国連ミレニアム宣言とも関連して）保全目的の事業から離れて貧困問題関係の事業に集中する傾向を見せ始めたこと³⁰、その結果 CITES 関連事業にも開発関係資金が付きに

30 2002年12月、イギリスの国際開発局(DFID)は、「野生生物と貧困の研究」という報告書を上梓した(Anon. 2002)。DFIDは政府開発援助を担当する部局である。1990年代後半頃からその政策は大きく変化し、現在「世界の貧困を2015年までに半減させること」「持続可能性を達成すること」を含む「国連ミレニアム開発目標」の達成がDFIDの明確な責務とされている。ここでは次のような注目すべき報告がされている。

DFIDは、1990年代半ばまでケニア、ボツワナ、ジンバブエ等の保護区システムへの支援などにも相当の援助を行っていたが、その後、野生生物関連の事業への関心は薄れた。その理由は次のとおりとされている。

- 野生生物は健康、教育、農業などと比較し、貧困減少にとって中心的なこととは映らない（DFIDは、貧困に対する明確で直接的に影響のある事業を重視する）。
- プロジェクトから直接的な財政支援への転換。つまり、開発援助の手法として、フィールド・プロジェクトの実施から相手国政府による費用対効果の高い必須の公共政策への直接的な財政支援に切り替えてきていること。
- 保全と開発の間の「両勝ち」の関係に対する疑問が高じてきたこと。地球サミット以降、そのように楽観されていたが、例えばジンバブエの CAMPFIRE のような象徴的プロジェクトの成果は失望を感じさせるものであった。また、開発機関においては、依然として、保全は「野生生物のため」「反人間」と思われているという事情もある。
- コミュニティ・ベースド・プロジェクト（地域共同体プロジェクト）は、高コストであること。低密度で辺境地に住んでいる貧しい人に到達するための業務コストは高くなる。また、このようなプロジェクトは、他の事例に適用しにくい。人類学者によれば、現場レベルで動く一般的なモデルなどないという。
- その他、野生生物保全は、環境食糧地方局（DEFRA）が所管することになり、DFIDはDEFRAなどと共同で保全にかかわる方針をとるようになったこともあげられている。

貧困層はどのように野生生物に依存しているのか。世界には12億人の1日1ドル未満で生活する人々、2億5000万人の農業限界地で暮らす人々、3億5000万人の森林内・付近で生活する人々がいる。野生生物は、その8分の1の人々の基礎的な生計のもとになっていると考えられるという。野生生物を基礎とした介入は、農業に基盤をおいて生計を立てている人たちにとっては効果がないようである。しかし、森林内・付近で生活する人々に対しては効果があるようである。野生生物ベースの介入は、以下の4つのテーマによってそれぞれ異なる。

共同体による野生生物管理

これまでの結果は失望的であった。経済的利益を自家消費レベルまで還元するという

くくなってきたこと、そこに環境と開発を統合させる戦略に主軸をおいてきた国際機関・団体が危機感を持ったという事情がある。³¹ このような状況は、先進国の伝統

点については特にそうである。ナミビアにおける野生生物観光がその例である。地域共同体プロジェクトがより広い地方の開発、特に辺境地の貧困層の開発に役立つかどうかは未だ明確でない。

<示唆される行動>

共同体による野生生物管理は、辺境地にあるあるいは市場から除外された地域における開発を可能にし、かつ受け入れ可能な事業コストに抑えられる必要がある。

観光

開発途上国では近年先進国に比べ2倍の速さで観光業が伸びている。南部、東部アフリカを含む貧困国で今後比較的有望な資金源になるとみられる。しかし、共同体ベースのものを除き、大半の観光業で貧困層は疎外されている。「貧困層のための観光」の推進が重要である。

<示唆される行動>

潜在能力を秘める事業である。野生生物観光が存在する場所ならどこでも採用できる。野生生物が森林性であるところでは、オープンランドの場合と比べて潜在能力は低いが、西・中央アフリカでは観光狩猟も考えられる。

持続可能なブッシュミート管理

貧困の拡大、軋轢、人口変化の早さ、財産権保障の弱さ、政治環境の不安定さを考えれば、この分野に介入しても、成功はあまり期待できない。

<示唆される行動>

西・中央アフリカのうち条件のよいケースでは、共同体による森林管理に組み込むことが考えられる。

「貧困層のための保全」

保全担当機関の業務に貧困問題を統合する必要性に取り組むものである。

世界銀行は過去10年間に20億ドルを保全プロジェクトにつき込み、地球環境ファシリティア(GEF)は、140カ国において400の生物多様性プロジェクトをこれまで展開し、54億ドルをつぎ込んできた。代表的な保全NGOは、保全事業に毎年1000万ドルをつぎ込んでいる。

課題は、貧しい人々の声と需要を、国際公共財としての野生生物保全の努力に組み込むことであるという。

<示唆される行動>

影響力がありリソースが豊かな保全団体に対して、貧困減少が、彼らが望ましいとする成果となるよう、事業の核心として主流化するよう働きかける。今日まではDFIDが、資金提供者の中で「貧困対策主導保全」を促進する中心的役割を担っているとされている。特に注目されるのは、今後の行動目標のひとつとして、「貧困減少が、国際的保全政策の主流となること」をあげ、具体的な行動として、CITES、CBD、GEFにおける貧困の統合の仕方に関して最近の研究が示唆するところを検証するとしている。

31 TRAFFICと国際環境開発研究所(IIED)は、英国の国際開発局(DFID)(注30参照)の補助金を得て調査研究を行い、2002年3月、「野生生物取引、取引規制と地方の生

計」という報告書を上梓した(Roe et al., 2002)。

この調査研究の究極の目的は、取引規制導入による野生生物取引の変化が、野生生物収穫から得られる収入に依存する地方の貧困層の生計に負の影響を与えるかどうかを明らかにし、その上で、CITESが貧困減少に貢献するツールとしてその潜在能力を積極的に発揮するための行動を提言している。

これによれば、野生生物に近いところで生活する人々の便益に関心が集まり始めたのは、1990年代初めからのことだが、これまで十分な調査研究が行われていなかったという。したがって、この報告書で注目されているのは国家レベルの収入ではなく、野生生物製品の販売による直接的な経済的対価である。

・野生生物の国際取引の規模

非木材森林生産物では年110億ドル、別の推計では森林生産物か否かを問わず非木材の野生生物取引は年150億ドルにのぼるといふ。木材及び漁業生産物を含めると年1600億ドルの取引額にのぼるといふ。取引されている大半の種はCITESの規制外のものである。国連食糧農業機関(FAO)の1995年報告によると、主な輸出国は、中国(1位)、インド、インドネシア、マレーシア、タイ、ブラジルであり、主な輸入国はEU、アメリカ、日本である。非木材森林生産物の60%はこれらの国々によって輸入されている。ただし、中国も重要な輸入国であるという。

野生生物取引規制の影響

・野生生物に対する影響

種の保全に際しては、取引以外にも様々な要因がからむため、取引規制の拡大は、野生種の輸出を規制するのには有効だとしても、種の減少の根本原因に対する効果は限定されることがありうる。野生個体群の個体数が増加した例としてはビクーニヤの例が、そうならなかった例としてサイの例があげられる。もともと、CITES附属書に掲載された後に、個体数が減ったからといって、掲載されなかったら何が起っていたかを推測することは不可能である。また、種の衰退速度が減少したことが、もっぱら取引規制の効果によるのか、原産国における法執行強化などその他の要因が関係しているのかを知ることも不可能である。

・人々に対する影響

焦点が当てられているのは一次的な収穫者あるいは譲渡人である。一般に彼らは野生生物取引だけに依存しているわけではなくそれを一要素とする多様な生活戦略を持っている。取引により依存するのは、収穫者よりもそこから買い取る者である。

不必要な取引規制を行うことが生計に悪影響を与えるとよく論じられるが、一般的に見落とされがちなのは、より甚大な生計に対する影響は、生活必需品として利用され、あるいは現金収入を生む種の個体数減少によりその入手が困難になることである。このような場合、地方の生計に対する負の影響は、規制強化よりも規制が不十分なことから生じることが多い。特に、地域における利用のために持続的な資源管理努力が行われている際、外国市場のための外部からのアクセスや違法な収穫が起きる場合に大きな影響が生じる。

国際取引の完全な禁止は、生計戦略上、外部市場へのアクセスに依存している人々に急速に甚大な影響を与える。ただし、取引が完全に禁止されても、取引利益は伝統的に国家に収穫されていたり、より広い生計戦略の小さな一部になっているに過ぎない場合は影響が限られる。

タンザニアのケーススタディ(東ウサンバラ山脈)では、地域、国家、国際レベルの

的な野生生物保全に対する価値づけが大きく変化しつつあることを示唆する。ただし、それが現状でどの程度根本的な変化をもたらしているかについては未だ正確な判断はむづかしい。

6.2 CoP14 における「CITES と生計」の討議の経過と結果

生計という言葉が締約国会議の公式の議題中に登場したのは、CoP14 の「CITES と生計」(CoP14 Doc.14) が初となる。この議題を提案したのは、アルゼンチン、中国、EU (代表:ドイツ) およびニカラグアである。6.1 で述べた経緯からして、EU が主導したことは間違いないであろう。これら提案国は、Doc.14 は、CoP13 で決議 8.3 (Resolution Conf.8.3 (Rev. CoP13)) が改正され、附属書掲載に関する意思決定の実施にあたり、貧困層の生計に対して与える影響を考慮しなければならないとする段落が新たに挿入されたこと³²、この改正決議の実践を

アクセス・取引規制の生計に対する生、負、金銭的、非金銭的影響が認められた。影響は、取引における役割によって、富める者、貧しいもの、男女、年配者、若者で異なる。地方の視点では、国内・国際取引規制よりも、アクセスの規制が現実的に大きな影響を有することが証明された。さらに、いくつかの取引規制は地方の生計に重大な生の影響を与え、一方、それに続く野生生物へのアクセス規制はもっとも大きな負の影響を与えることも証明された。

国際的な野生生物取引規制は生物多様性と生計に「両負け」をもたらすのか？

資料検討とタンザニアのケーススタディによれば、保全のための国際取引規制、特に CITES の規制は、たいてい「両負け」の結果をもたらさない。

野生生物取引規制の持続可能な開発に対する貢献を積極的に増進する。

生計に対する貢献を増進するツールとしての CITES その他の取引規制の可能性を増進できるかどうか議論される。根本的な限界として指摘されるのは、CITES は本質的に保全のための条約であることである。他方、CBD はより広い持続可能な開発という目標をもっている。しかし、CITES は社会経済的問題を取り込むよう適応できるようなメカニズムを備えている。CITES は持続可能な開発を増進するためのツールとしての潜在力を具現化すべきだという。そのために重要な行動として、「CITES 関係者」と消費者に対し、野生生物の国際取引に関連した生計の問題に敏感になるようはたらきかけ、消費者と産業界に CITES は一般的に国際取引を禁止するものではないという事実を普及すること、CITES の意思決定プロセスを修正し、収穫と取引における社会経済面に関する情報を著しい取引の検証プロセスや附属書掲載提案の提案支持理由説明書に含めること等が提案されている。

32 CoP8 で採択された決議 8.3 (Resolution Conf. 8.3 (Rev. CoP13)) 「野生生物取引の

支援するために開催された「CITES と生計ワークショップ」(2006 年 9 月)³³で提言されているとおり、生計を

利益の認識」が改正され、次のパラグラフが含まれた。

「CITES 附属書掲載に関する意思決定の実施に当たっては、貧困層の生計に対する潜在的な影響に配慮すべきことを認識する」

この決議 8.3 の改正は、薬用植物であるハルパゴフィタム(Harpagophytum spp.)を附属書 II 掲載提案に関する議論(附属書改正提案は出されていない)の中で提案され、実行されたものである。

ハルパゴフィタムは、南部アフリカの原産で、昔からアフリカの呪術師たちに用いられてきたが、その後様々な効能がある薬用植物としてヨーロッパに広まった。2001 年には輸出量が 700 トンまで増加していた(輸出量の 90%以上はナミビアから、主要な輸入国はドイツである)(CoP12 Doc. 46)。

取引の増大・過剰採取を受けて、CoP11 においてドイツが附属書 II への掲載を提案したが、南部アフリカ諸国の反対が強く、提案は撤回された。その際、輸出向けハルパゴフィタムの採集が原産国の貧困層によって行われており、附属書掲載により需要が減少しその生計に影響が出ることへの懸念が指摘されていた。採集は多くナミビアのブッシュマンによって行われているが、もし取引規制が行われれば南アフリカの近代的な農業資本が大規模な栽培に乗り出し、ブッシュマンの生計に打撃を与えるおそれがあるという指摘もあった(CoP13 Inf. 10, TRAFFIC and IIED, 2002)。そこで、CITES の規制(輸出許可)の実施に当たっては、取引状況のモニタリングや生育地での管理計画の策定とともに、原産国と輸入国が協議して、製薬業界にハルパゴフィタムの管理計画を支援させるなどの取り組みが提言された。CoP11 から CoP13 までのこのようなプロセスを踏まえ、CITES 附属書掲載に関する意思決定の実施に当たっては、貧困層の生計に対する潜在的な影響に配慮すべきことを明確にすべきこととされた。その適切な対処法として、決議 8.3 へその趣旨の段落の追加が合意されたものである(CoP13 Com. I Rep. 10 (Rev. 1))。

33 「CITES と生計ワークショップ」(2006 年 9 月)は、南アフリカ共和国国立生物多様性研究所が主催し、ケープタウンで開催された(CoP14 Inf. 20)。ワークショップをコーディネートする運営委員会は、アルゼンチン、ドイツ、ガーナ、ナミビア、南アフリカ共和国の各政府、国際植物園保全協会、フォーナ&フローラ・インターナショナル(事務局)、国際製薬開発研究所(IIED)、IUCN、TRAFFIC インターナショナル、UNEP-WCMC、WWF インターナショナルで構成されていた。

ワークショップの目的は、改正された決議 8.3 の実践に貢献する措置を見出すことであり、以下の 4 つの目標が掲げられた。

1. CITES 取引規制の生計に対する影響を認識しかつそれに取り組むためにとりうる方策の評価
 2. CITES 取引規制の実施が生計に与える潜在的な影響を迅速に評価するツールの評価
 3. 生計を、その他の(附属書掲載に基づく取引規制実施以外の)CITES 上の手続と関連付けるためにとり得る方策の評価
 4. 生計を CITES 外のプロセスと関連付けるためにとり得る方策の評価
- これら目標のもとに行われた討議の結果、次の 14 の提言が取りまとめられた。
- i. CITES の実施が生計に対して与える負の影響を緩和し、正の影響を支持する方法を指南する、締約国のためのガイダンスを開発すること

CITES 上の意思決定プロセスに組み込んでいくべきことを強調、そのための方策として、「CITES 取引規制が貧困層の福祉と生計に与える影響の国レベルの迅速な評価ツール」と「CITES 実施における貧困層の生計に対する影響をいかに考慮するかに関するガイドライン」の作成を目指す決定案を提案している。

提案国のほか、リベリア、タンザニア、ベトナムなどの政府、フォーナ・アンド・フローラ・インターナショナル (FFI)、国際野生生物管理連盟世界保全トラスト

- ii. 生計に対する影響を迅速に評価するため、以下のようなツールを開発すること
 - ・とり得る方策の潜在的な影響及び現存する方策が実際に与えている影響の両方に対応できる
 - ・実践性と信頼性のバランスが取れている
 - ・ステークホルダー（筆者注：広義の利害関係人）との意味のある協議が確保されている
 - ・利害関係人（筆者注：実際の経済上の利益に預かっている者）及びそれ以外の者を視野に入れている
- iii. 附属書掲載に関する決定の生計に対する影響のケーススタディーが実施されるべきこと
- iv. 各国は、生計に対する影響評価ツールがそのニーズと優先事項にとって適切であるかどうかを決定し、および生計問題における能力開発のニーズを評価すべきこと
- v. 生計上の懸念が生じたとき、生計に対する影響評価の実施あるいは回避は、当該国の権限の下で行われるべきこと
- vi. 適切なツールと方法を用いることができるときは、生計に対する影響評価を CITES の能力開発プログラムに組み込むよう検討すべきこと
- vii. 生計に関する作業を、作業計画の検証を行うことも含め、CITES と他の合意及び機関（FAO 国連食糧農業機関、ITTO 国際熱帯木材機関、ICCAT 大西洋マグロ類保存国際委員会、CBD 生物多様性に関する条約、CMS 移動性の野生動物の保護に関する条約）と進行中の連携、協同および覚書締結の作業と統合すべきこと
- viii. CITES と、生計問題に取り組みあるいは関連する専門技術を有する CITES 以外の合意、機関（気候変動に関する国際連合枠組条約 UNFCCC、砂漠化防止条約 UNCCD）との連携、協同及び覚書（契約関係）締結を展開すべきこと
- ix. 生計問題の検討を（CITES の）野生生物取引政策検証の枠組みに含めるべきこと
- x. 関連のある CITES 上のプロセスに生計問題を組み込む方法を探究すべきこと
- xi. CITES 戦略ビジョン 2008-2013 がワークショップの成果を利用して生計問題に取り組みべきこと
- xii. CITES の実施と、貧困撲滅及び生計に焦点を当てた国内のイニシアチブとが連携すべきこと
- xiii. CITES 上の決定の実施が生計に与える影響の調査が実施されるべきこと、および影響に対して取り組みがなされるためのメカニズムが探求されるべきこと
- xiv. これらの提言の実施を指示するための資金とリソースが動員されるべきこと

(IWMC World Conservation Trust)、WWF/TRAFFIC が提案を支持した。イギリスは、NGO はこの提案が種の保存よりも生計に優先順位をおこうとすると懸念しているが、そのような意図ではないと主張した。ドイツとメキシコは、この決定案の採択は、附属書掲載基準に何ら変更をもたらすものではないと強調した。

これに対し、オーストラリア、ベネズエラ、カナダ、チリ、フィジー、ホンジュラス、南アフリカ、アメリカ、ジンバブエ、NGO ではボーフリー財団が、特にドイツとメキシコが述べた点が真に確保されるかどうかについて懸念を示し、附属書掲載決定にあたって生計を考慮すべきでなく、決定された規制の実施プロセスの一部として生計問題にも取り組むにとどめるべきだと主張した。ジャマイカは CITES 実施の生計問題への影響に取り組むためのガイドラインの利用はあくまで任意であるべきだと強調。カナダはケーススタディーを行うための資金は予算外の外部資金に求めるべきだと主張。アメリカは、いくつかの締約国が、地方の生計の利害が関わる場合、種の附属書掲載に関する科学的助言を無視した実例への注意を喚起した。

FFI は、生計問題が CITES を害するものでなく、生計上の利害が科学的助言に優先するものでもないと反論した。インドは、地域コミュニティの生計の重要性を認めつつ、この問題には他の多国間環境協定によってよりよく取り組むことができる、CITES は種の保全という中核的な責務に焦点をあてるべきであると主張した。国際人道協会 (HIS)、国際環境法プロジェクト (IELP)、国際動物福祉基金 (IFAW) は CITES は法執行と条約遵守に焦点を当てるべきだと主張した。

インド野生生物トラスト (WTI) は、「多くのインド人は生物多様性に依存している。われわれは、野鳥を取引すれば 80% がその過程で死んでしまうことを知っている。また、取引の最終的な利益のほとんどは、地域共同体でなく、都市部の人間に入ることも知っている。地域のバードウォッチングのガイドなどを地域の人にやってもらった方が、よほど地域の生計に還元できる。取引と生計を安易に結びつけると、生物多様性に依存している国では、かえって Eco-refugee（環境難民）を生むことになるだろう」と発言した。

第 II 委員会議長は、南アフリカ共和国に対し、発言者の中からメンバーを募って作業部会を開き決定案を修正し

委員会に報告するよう求めた。

作業部会における議論の結果、以下の決定案が採択された。

決定 14.3 (Decision 14.3) (常設委員会に対する指示)
常設委員会は、外部資金が得られる限りで、また IUCN/SSC を含む諸団体の支援を要請し、CoP15 までに以下を準備すること。

締約国が、決議 8.3 にしたがって、CITES 附属書掲載に関する決定が貧困層の生計に及ぼす正あるいは負の影響を、国レベルで迅速に評価するため任意に用いるツール

特に開発途上国である締約国が上記の影響に取り組むために任意に用いるガイドライン案。このガイドラインは、それが可能である場合、締約国が CITES 附属書掲載の実施が貧困層の生計に及ぼす影響を考慮に入れた、ローカル、国あるいは地域レベルのイニシアチブを開発することを支援すべきものである。ガイドライン案策定プロセスにおいては、「CITES と生計ワークショップ」における審議と提言を念頭におくことが有益であり、締約国、事務局、NGO その他国内機関、IUCN 等の国際機関を利用すべきである。

なお、このプロセスが附属書改正基準や種に対する有害性判定の要件として考慮の対象とされてはならないことを、ここに明示する。

決定 14.4 (Decision 14.4 事務局に対する指示)

事務局は、常設委員会が決定 14.3 のプロセスを展開できるよう外部資金を求めなければならない。

当初案と比較し、影響評価ツールやガイドラインの対象が CITES 附属書掲載に関する決定による影響に絞られたこと、附属書掲載や個々の取引許可における種に対する取引の有害性判定にあたって生計が考慮されてはならない旨確認されたこと、事務局ではなく常設委員会主導とされたことなどの変更があった。CITES のプロセスで生計を考慮することに対する上記討議における懸念が反映されたものといえる。

7 CITES と大量に取引される商業価値の高い種

7.1 CoP14 までの経過

1980 年代後半から、大規模な漁獲、木材のための森林伐採が、主要な生態系へ悪影響を与える問題として注目されるようになった。CITES においても大規模に商業利用される種として、木材種、漁業対象種が附属書改正提案にのぼるようになる。初の提案は、1992 年開催の CoP8 における、オオバマホガニー *Swietenia spp.* の附属書 II 掲載提案 (提案国コスタリカ、アメリカ (アメリカは規制される個体群、部分派生物の範囲を限定))、クロマグロ *Thunnus thynnus* の附属書 II 掲載提案 (提案国：アメリカ (一部個体群は附属書 I 掲載)) である (Thomas, 2005)。³⁴

CoP12(2002 年)は、この動きが大きく進んだ会議であった。オオバマホガニー *Swietenia macrophylla* はついに附属書 II へ掲載された。漁業対象種では、ジンベエザメ *Rhincodon typus*、ウバザメ *Cetorhinus maximus*、タツノオトシゴ属全種 *Hippocampus spp.* 等が附属書 II に掲載され、サメ類の漁獲や取引について CITES が積極的に関与していくことが、マジェランアイナメ (銀ムツ) およびその擬似種ライギョダマシ *Dissostichus eleginoides* and *D. mawsoni* についても資源管理協定に対する CITES の関与が合意された。この傾向は、CoP13 でも続き、主要な熱帯木材であるラミン *Gonystylus spp.*、沈香 (アクアラリア属全種およびギリノプス属全種) *Aquilaria spp.* and *Gyrinops spp.*、ホオジロザメ *Carcharodon carcharias* の附属書 II 掲載等をみた。当然ながら、このような CITES での動きには、「野生生物」取引の中で最大のマーケットを形成する木材、水産物の関連業界、関係国、関係国際機関が重大な関心を向けたと考えられる。

5 で述べたとおり、CoP12 は、貧困対策・国際的開発政策に関する国際合意の形成が進む環境の中で開催された会議である。その結果には、上記国際合意の目標に CITES の政策を合致させようとする IUCN/WWF/TRAFFIC、CITES 事務局の積極性がよく

³⁴ クロマグロはアメリカが提案していたが、すべて提案撤回。オオバマホガニーは、ブラジルとアメリカがそれぞれ提案していたが、ブラジルは撤回、アメリカは提案を修正し *Swietenia mahagoni* 1 種のみ、規制対象形態は製材用素材、ひき立て材、ベニヤに丸太に限定するという注釈付で附属書 II に掲載された。

反映されている。³⁵ CITES 事務局は、CoP12において、CITES の主要な役割を絶滅危惧種保全から商業価値の高い種の取引管理へ切り替えるべく、条約の名称から「絶滅のおそれのある」という文言を削除する提案すら行っていた(最終的には撤回)。³⁶

35 このような商業価値の高い種へのCITESの適用は、IUCN/WF/TRAFFIC、CITES事務局、アメリカ、EU等の先進国が一致して推進してきた。ただし、その背景にある意図には相違するところもあるだろう。

IUCN/WF/TRAFFICは、CITESを社会経済的に有用性の高い自然資源管理の仕組みとして、また生態系管理アプローチのひとつのツールとして位置づけようとしている。そのため、(制度の仕組み上、そのようなツールとしては使いにくい点が多いことを認めつつ)、商業価値が高く地球規模で大量に取引されている種をCITESの主要なターゲットにしていこうとする。

アメリカは、CITES適用の新たな分野として、取引の影響を受けつつ大規模な生息地の分断・喪失にさらされている種への適用に積極的な姿勢である。ただし、伝統的な絶滅危惧種の保全よりも、大量に取引される商業価値の高い種を優先する姿勢を示しているわけではない。伝統的なアプローチと新しいアプローチの両方を目指すというスタンスのようである(Stancell, 2005, Thomas, 2005)。

CITES事務局は、その立場上、持続可能な開発にかかわる諸機関の中でCITESのプレゼンスを高め、生き残りを図るために、主要な自然資源の商業利用管理へのコミットを強調しているといえるだろう。

36 CITES副事務局長のジム・アームストロングは、「一般的に見られる勘違いは、CITESが絶滅のおそれのある種の国際取引のみを規制しているというものである」という。CITESの規制対象の大半(3万種以上)は附属書II掲載種であるから、その規制がCITESの基礎であるという。

そして、附属書II掲載種の取引は規制されつつも禁止されるものではない。それゆえCITESは持続可能な利用、持続可能な開発推進のための効果的ツールだという。その意味で、条約の名称に「絶滅のおそれのある」という文言が含まれていることが勘違いの元凶だという。この勘違いの結果、野生生物取引業界としては、CITESが持続可能に収穫されたものであることを認証してくれる市場ツールとし祝福できないのだと述べている(Armstrong, 2002)。

なお、TRAFFICも、「野生生物資源の持続可能な利用を管理するためにCITESを利用することを推進する上で最大の難関となるのは、CITESへの掲載は常に取引禁止をもたらすという誤解である。CITESは他の保全手段が失敗に終わった場合の国際取引禁止手段というだけではない。違法な収穫と取引、非持続的な管理に取り組むことを助ける国際取引メカニズムなのである。附属書IIは取引禁止しか方法がないような状態に種をもたらさないよう、自然資源を管理することを支援するための規制、プロセス、ツール、情報をもたらすものである。CITESは、持続可能な取引が価値を生むことによってすなわち経済的インセンティブによって、生物種の継続的な存在を確保することを意識しているのである」と主張している(Zain, 2002)。

7.2 CoP14における大規模商業取引種に関する議論

CoP14では、CITES史上初の閣僚級円卓会議が開催され、その話題として、「より広い生物多様性及び持続可能な開発に関する議題に対するCITESの貢献」、「CITESの実施及び法執行の強化策」とともに、「木材種に関するCITESの役割」、「海洋種に関するCITESの役割」の4つが設定された(CoP14 Doc.10)。そこで具体的な声明が採択されたわけではなかったが、会議に参加できなかったオーストラリアの環境大臣は、ビデオ・レターに登場し、木材種関係でCITESへ特別な補助金を支出することを言明していた。³⁷

CoP14に提案された戦略的ビジョン案(4参照)においては、この問題の位置づけが厳しく議論された。同案は、「CITESは、脅威にさらされており、かつ商業的に重要な種の国際取引による過剰利用を防止することに関して、目的、目標および手段を合意する制度として効果的であることを証明してきた。2010年の挑戦(注:2010年目標のこと)へのハイレベルの政治的公約にかんがみれば、取引対象となっている動物及び植物で、現在の利用のレベルが維持されれば絶滅のおそれが生じるであろう種すべてにCITESの役割を拡大することが望ましい。このようにしてCITESは、自然資源のストックの持続的管理とそれらの商品取引の持続性を強化する道具となるだろう。CITESはサステイナブル・ユースの定義を持っていないが、生物多様性条約のアジスアババ原則およびガイドラインの要素は、CITESの機能の中に黙示されている」(下線部は筆者)と述べられていた(“Introduction” of “Goal 3”, CoP14 Doc.14)。これは、CoP12で条約の名称を変えようとしたときと同様、絶滅のおそれのある種の保全という締約の趣旨を変更し、CITESを広く商業利用のために生物資源を管理するツールとして再編しようという試みといえる。

上記の戦略的ビジョン案の表現は、計画期間である2013年までの間に、現行の附属書掲載基準によれば生物学的基準を満たさない種を含め、商業利用種を対象にできる

37 閣僚級円卓会議において、木材種および海洋種に対するCITESの役割が議題に設定されたことはCITES事務局の主導によるものであろう。閣僚級円卓会議は、68サミットを訪れていた閣僚たちに足を伸ばさせたもので、多分にセレモニー的色彩が強いものではあったが、事務局が期待する戦略的ビジョンと予算拡大への追い風としたい意図だったと思われる。

よう CITES を再編するという趣旨にも受け取れかねないものである。

CoP14 では、開催期間限定の作業部会が新たに設置され、議論の末、上記の記述は全面的に削除された。そして、小目標として、「締約国と事務局は、商業的に利用されるものも含め、非持続的取引により絶滅のおそれに瀕する種に対する緊密で協働的なアプローチを実現するため、適切に自然資源を扱う他の関係国際機関および国際合意と協力する」(Objective 3.5) と述べられるにとどまった。

「商業的に利用されるものも含め」という表現にとどめたことより、木材種や漁業対象種のような大量に取引される商業価値が高い種に重点をおくというニュアンスは相当弱められている。また、「非持続的取引により絶滅のおそれに瀕する種」という表現には、現行の附属書改正基準における生物学的基準を充足していないものへまで CITES が関心を持つというニュアンスを認める余地はあるが、それは CITES プロパーの機能としてではなく、特定の漁業対象種や熱帯木材等に関する国際的、地域的な機関や合意（それらは「絶滅のおそれ」のあるものに対象を限定しない）との協働の一翼を担うというところに落ち着いている。このアプローチは、既に FAO（国連食糧機関）などとの間で推進されてきたところである。漁業対象種関係の附属書改正提案の主な結果を見ると、ヨーロッパウナギ *Anguilla anguilla* の附属書 II 掲載提案は可決、ノコギリエイ科全種 *Pristis spp.* の附属書 I 掲載提案は 1 種附属書 II、その他附属書 I 掲載という成果もあったが、サメ 2 種（ニシネズミザメ *Lamna nasus*、アブラツノザメ *Squalus acanthias*）を附属書 II に掲載する提案はいずれも否決、サンゴ属全種 *Corallium spp.* を附属書 II に掲載する提案は第 I 委員会では可決されたが全体会で逆転否決、アメリカイセエビ *Panulirus argus* and *Panulirus laevicauda* を附属書 II に掲載する提案は撤回という結果だった。

木材種関係では、家具材、建築材等に使われる樹木種（セドロ＝スパニッシュ・シーダー *Cedrela spp.*）を附属書 II に掲載する提案が撤回されている。

このように、CoP12、CoP13 以来の木材種、漁業対象種への CITES の適用拡大の傾向は、CoP14 では進展しなかった。

附属書改正提案について個々の種の生物学的状況、取引状況が異なることはもちろんである。しかし、前述の

ように戦略的ビジョンにおける記述も穏当なものにとどまっていることを考えると、大量に取引される商業価値の高い種に対する CITES の適用拡大に対して一定の歯止めがかかったと考えられる。

理由の第 1 は、原産国、消費国が取引の規制強化をおそれて反発したことがあげられる。日本は特に漁業対象種への規制強化にはすべて反対する強い政策をもっている。

第 2 に、CoP14 では予算が大きな議論となったことがあげられる。CITES の機能拡大のため、全体予算を 2 倍にする提案が事務局から出されていた。この予算拡大志向に対して、大口の分担金（一般会計は各締約国が分担金を負担する「CITES 信託基金」によってまかなわれる）負担国が反発あるいは慎重な姿勢をとったのである。³⁸

8 検討

8.1 CITES と生計ないし貧困撲滅との関係

貧困の撲滅が国内・国際政策の最重要課題であることは疑う余地がない。人類の安定的生存にかかわることだからである。

一方、究極的・長期的な貧困撲滅と（生物多様性保全はもちろん）野生生物保全とは矛盾するものではない。一定の時間と空間を限定した場合、両者間に様々な軋線が認められることは言うまでもないが、それは両者の本質的な関係を示すものではない。野生生物保全に特化した事業であっても、それが本来の野生生物保全を行うものであるならば、「究極的・長期的な貧困撲滅対策」でもある。これが原則論である。

原則論で話が収まらないのは、貧困撲滅の国際政策が、測定可能な（定量的な）成果を、限られた期間内に、効率的（費用対効果が高いこと）に達成するよう求めているからである。このような成果が求められること自体は極めて正当なことである。

また、そのために、社会問題としての生物多様性の保全や野生生物保全に使用される資金・リソースを、国際政

38 2006 年末時点で、CITES 信託基金(予算の主たる財源となる)への分担金を納付している締約国は 54% となっている。2006 年の分担金支払い実績は、1 位がアメリカ (\$1,071,138)、2 位が日本 (\$950,113) である。EU でもっとも多いのはドイツで \$422,739、中国は \$100,194 となっている (CoP14 Doc. 7.1 (Rev. 1) Annex 4)。

策の最優先事項である短期的な貧困撲滅にもプラスになるよう、できるだけ工夫すべきだという主張がなされている。そのことも正当といえる。

さらに、国連を中心とする国際社会が貧困撲滅を20世紀初頭の最重要課題に設定し、国際的なリソース（資金）が短期的な貧困撲滅対策に集中され、野生生物保全に特化した事業からは遠ざかりつつある状況下では、野生生物保全に振り向けられるリソースを確保するためにも、野生生物保全事業が短期的な貧困減少効果をも伴うよう工夫をこらす方が野生生物保全事業の生き残り戦略上賢明だと考える向きもある。そのような戦略にも一理あるといえる。³⁸

問題は、野生生物保全のように長期的・究極的な貧困撲滅対策ともなるはずの政策課題自体が、短期的な貧困撲滅対策に**従属**させられてしまっただけかということである。そもそも、環境政策は人間の短期的経済利益を抑制して（世代を超えた）長期的・基盤的利益としての環境利益を確保しようとするものである。（政策課題としての）野生生物保全は数世代を見据えた究極の環境政策といってもよい。したがって、貧困層にターゲットをしぼるとはいっても、目の前の貧しい人々の今現在の経済利益の保障を野生生物保全実施の大前提にしてしまったとき、制度目的と現実の実施の間にゆがみが生じ、安定的・公正な制度運営は困難になる。やがては制度の運用が停止する事態になりかねない。

貧困問題に特化した国際合意、機関、プログラムのような短期的成果をあげるべき制度・仕組みと、CITESを含む野生生物保全のような長期的成果を見込むものが並存し、役割を分担し合うことで体系的・包括的な貧困対策が可能になるというべきではなからうか。

具体的には次のように考えるべきである。

まず、各国（特に開発途上国）内の貧困撲滅のプログラムにCITESの規制実施など野生生物保全のための措置を組み込み、同プログラムが全体として短期・長期両面での貧困撲滅対策となるよう充実を図るべきである。

38 ただし、国際開発援助を行う政府機関の中には、貧困撲滅関係事業の予算を貧困減少に効果をもつ野生生物保全に振り向けるというよりも、既に切り詰められている予算は増額させることなく野生生物保全関係事業に貧困減少効果を要求しようという発想があることには注意を要する。注24参照。

他方、CITESの国際取引規制など、規制導入が科学的要件に基づく場合、規制導入の判断において貧困撲滅（生計）を考慮することは回避されなければならない（このことは決定14.3（Decision 14.3 6.2参照）でも確認されている）。

決定した規制の実施過程における生計をどう考慮するかが問題の焦点である。この点については、原則論の確認と各国の現場レベルでのきめ細かな対策がポイントとなる。原則論の観点からは、既に述べたとおり、短期的な生計向上効果をできる限り高めることは望ましいが、そのために長期的な貧困減少効果を秘めた本来の保全効果を犠牲にすることは避けられなければならない。そこで、現場レベルでは、CITESの規制を実効的に実施していくという観点から、短期的な貧困層の生計との軋轢を回避するために、地域や事例に相応した多様な方策が求められる。その際、（保全とは）別の短期的貧困減少策と抱き合わせにしつつ、CITES実施の長期的な貧困減少効果⁴⁰の意義を当事者（当該貧困層）に正しく普及することが重要となる。

CoP14で採択された決定を実施する過程で、生計をどのように「考慮」するかが具体化されていく。その展開を注視していく必要がある。

8.2 CITESの優先対象は、絶滅危惧種か、大量に取引されている商業価値の高い種か

CITESは、絶滅危惧種の取引規制による種の保存を目的に誕生した。そのための制度の最大の注目点は、現に絶滅のおそれのある種を附属書Iの国際商業取引を禁止するという強力な措置をもったことにある。この措置を核あるいは後ろ盾にしながらか、附属書I掲載種の予備軍を附属書IIに掲載し、監視と規制による予防的な措置をとっていくものである。この目的と制度を規定する条文は条約署名後35年を経た今日も維持されている。

40 注31の以下の箇所は、この文脈でとらえるべきである。「一般的に見落とされがちなのは、より甚大な生計に対する影響は、生活必需品として利用され、あるいは現金収入を生む種の個体数減少によりその入手が困難になることである。このような場合、地方の生計に対する負の影響は、規制強化よりも規制が不十分なことから生じることが多い。特に、地域における利用のために持続的な資源管理努力が行われている際、外国市場のための外部からのアクセスや違法な収穫が起る場合に大きな影響が生じる。」

一方、その間に地球規模で生態系の攪乱が進んだ。多様な種の生息地の屋台骨となる森林の過剰伐採、沿岸、公海を問わない攪乱が続いた。不適切な土地利用、外来種の拡散・定着等過剰利用以外の攪乱要因も進み、それらの複合的な影響が深刻化している。木材取引の管理や漁業管理に関して、すべての種を包括的に対象とする国際的な仕組みがあるわけではない。多国間あるいは地域的な合意・機関の対象とされている場合でも、それらの成果を木材種や漁業対象種が構成する生態系保全の観点から見た場合、厳しい評価をせざるを得ない。他方、保全の新たな基本方針として生態系アプローチが普及しつつある。生物が界をなして存在することを考えるとき、このアプローチの発展が問題解決のひとつの鍵となろう。

このような状況を考えれば、生態系アプローチに立ち、他の制度との連携に留意しながら、CITES を既存の不十分な管理の改善・補完手段として、あるいは管理の間隙における新たな管理の制度・仕組みを導入する手段として活用することは十分検討に値する。日本政府のように、CITES にはそのような専門的能力がなく、既存の資源管理機関に委ねるべきだという主張もあるが、従来の機関との協力関係において、CITES 独自の仕組みを使って既存の機関ができなかったことを補完することを否定する理由にはならない。

一方、大量に取引されている木材種や漁業種を CITES の対象にしようとする、法的にはまったく同じ規制を適用するといっても、実施と法執行において異なったりいははるかに規模の大きい技術的困難に直面する。絶滅に瀕する霊長類やネコ科動物を対象にする場合と、マホガニー材やキャビア⁴¹を対象にする場合とでは相当な違いである。したがって、その解決に要するリソースは相当膨大なものに及ぶ。それでも、森林伐採や漁獲によって絶滅に瀕する種が構成する生態系保全のため、他に有効なツールが見当たらないとき、CITES を積極的に活用する可能性は否定すべきではあるまい。⁴²

41 チョウザメ目全種 ACIPENSERIFORMES spp. が、CoP10 (1997 年) に附属書 II に掲載され、その後、統一規格のタグ (荷札) 制度の導入など実施と法執行の充実がはかられてきている。

42 この点、TRAFFIC は、「CITES は他の管理レジームの目的に沿ってそれを支持するだけでなく、それらが持続可能な利用と保全をなさない場合のセーフティネットとなる可能性をもっていることを強調すべきである」と踏み込んでいる (Zain, 2002)。

しかし、大量に取引されている木材種や漁業種を広く CITES の対象にしようとするあまり、「絶滅のおそれ」という現行附属書 (I II III) の枠組みをはずしてしまうことは問題である。その方向に進むことは、締約の理念を変更することになるのは勿論、意思決定にかかわる利害関係人の大きな変化、CITES 外の関連機関との摩擦回避のための調整事務の増加、予算規模・配分の重点の変化など現場に非常に大きな変化を引き起こす。伝統的な絶滅のおそれのある種に規制の遵守確保、法執行の強化、その状況の監視は弱体化せざるをえないであろう。それは、条約の目的を変更する実質的な条約「改正」である。

これに対して、TRAFFIC は CoP12 の結果を踏まえて次のように主張している。

「漁獲物及び木材の分野にはもっと取り組まれるべき必要なことがある。自然資源の管理においてもっと積極的な役割を果たすよう CITES を強化するということにとどまらず、条約の対象と柔軟性を拡大するというやりがいのある挑戦に取り組むことである。そうやって、漁獲物及び木材に関する種に取り組むためには『絶滅のおそれのある種』アプローチを超えていくことが必要である。種を保存し続けていくことだけでなく、食料、経済、人間のニーズを満たす野生資源の確保にも焦点が当てられるべきである。このアプローチに立つためには、最後の手段としての規制ツールという伝統的役割を超越し、さらに統合的な管理の一翼を担い、締約国の国内施策と法制度を補完し、強化するために必要なプロセスと仕組みを提供すべく、多大な改革と柔軟性が要求される」 (Zain, 2002)。

このように見てくると、議論は、CITES が今日優先的に果たすべき役割は何かということに収斂してくる。地球環境と生態系がおかれている現状とそれに対する有効な手立てが十分にとられておらず、既存の制度・機関の活用を探らなければならないという認識にはほぼずれはない。「あれもこれも」が楽観的に過ぎるといった現実的な視点に立ち、他の制度・機関との役割分担を睨みながら、CITES 自体の中では何に優先順位を置いていくべきか

が争点である。

確かに、CITES 署名から 35 年が経つ。自然資源と開発をめぐる国際的政策に変化があった。新たな知見、CITES を含め従来の制度・機関の政策評価に基づく地球規模の自然環境保全戦略の再検討には傾聴すべき点が多々ある。その一方、国際取引によって絶滅のおそれにさらされ、あるいはこれからさらされることになる種が減少したわけではない。大量に取引される商業価値の高い種に対する取組みがその他の絶滅のおそれのある種の生存を網羅的に保障するとはいえない。そして、CITES は種の絶滅防止を直接の目的とする唯一の国際条約であり、3 で述べた国際情勢を考えれば今後そのような国際的枠組みが新設されるとは考えがたい。このように考えると、CITES を「絶滅のおそれ」から「解放する」ことが妥当な選択だとは思えない。

なお、この CITES をめぐる議論の背景には伝統的な保全の今日的な意義に対する問題提起もある。この点の検討は、別の機会に譲りたい。

参照文献

Jim Armstrong (2002), 'The futures of CITES: a personal perspective', The IUCN Bulletin World Conservation Number 3 2002, Gland Switzerland

Kenneth Stansell (2005), 'CITES Supports Sustainable Use', Endangered Species Bulletin September 2005, U.S. Department of the Interior Fish and Wildlife Service, Washington, D.C.

Anon. (2002), 'Wildlife and Poverty Study', Livestock and Wildlife Advisory Group in DFID's Rural Livelihoods Department, London UK

Dilys Roe, Teresa Mulliken, Simon Milledge, Josephine Mremi, Simon Mosha and Maryanne Grieg-Gram

(2002), Making a killing or making a living? Wildlife trade, trade controls and rural livelihood, TRAFFIC and IIED, Earthprint, Stevenage Herts UK

Peter Thomas (2005), 'Mushrooms and the Future of CITES', Endangered Species Bulletin September 2005, U.S. Department of the Interior Fish and Wildlife Service, Washington, D.C.

Sabri Zain (2002), 'Editorial', TRAFFIC bulletin Vol.19. No.2, Cambridge UK

Steven Broad (2001), '25 years TRAFFIC', TRAFFIC bulletin Vol.19. No.1, Cambridge UK

Steven Broad (2002), 'Choosing the best route', The IUCN Bulletin World Conservation Number 3 2002, Gland Switzerland

坂元雅行 (さかもと まさゆき)

JWCS 事務局長・弁護士