



ワシントン条約第70回常設委員会報告

ワシントン条約第70回常設委員会 (SC70) が、2018年10月1日から5日までロシアのソチで開催された。JWCSからは研究者として真田康弘氏 (早稲田大学地域・地域間研究機構 客員主任研究員/研究院客員准教授・政治学) と遠井朗子氏 (酪農学園大学農食環境学群環境共生学類教授・法学・国際法学)、そしてJWCS事務局長の鈴木が参加した。以下にそれぞれの専門分野から見たSC70を報告する。

イワシクジラとワシントン条約：

第70回ワシントン条約常設委員会参加報告 真田康弘 (早稲田大学 研究院客員准教授)

2018年10月1日 (月) から5日 (金) までの5日間、ロシア・ソチでワシントン条約 (「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 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)」) の下部機関である常設委員会 (Standing Committee) の第70回会合が開催され、筆者もオブザーバーとして参加した。

ここで議題の目玉の一つとされたのが、日本が北太平洋で実施している調査捕鯨によるイワシクジラの捕獲が条約違反認定されるか否か、された場合どのような措置を取るよう勧告するかであった。本稿ではこうしたクジラを含む海産種に関する常設委員会の議論及び結論を紹介するとともに、これらに関する今後の展望を述べるものとした。

1. ワシントン条約と「海からの持ち込み」

ワシントン条約は本文及び附属書Ⅰ、Ⅱ、及びⅢにより構成される。うち附属書Ⅰには絶滅のおそれがあり取引による影響を実際に受けている、あるいは受ける可能性があるものが掲載される (第二条一項)。附属書Ⅱには、(a) 現在必ずしも絶滅のおそれはないが、その存続を脅かすこととなる利用がなされないようにするためにその標本の取引を厳重に規制しなければ絶滅のおそれのある種、あるいは (b) 上記 (a) の種以外であって、(a) の種の取引を効果的に取り締まるために規制しなければならない種、が掲載される (第二条二項)。附属書Ⅲには、いずれかの締約国が、捕獲又は採取を防止し又は制限するための規制を自国の管轄内において行う必要があると認め、かつ、取引の取締りのために他の締約国の協力が必要であると認める種を掲げる (第二条三項)。附属書Ⅰ及びⅡに関する具体的な掲載基準は締約国会議で採択された決議9.24で、より詳細に定められている。附属書Ⅰ及びⅡの改正は約3年に一度開催される締約国会議で出席しかつ投票する締約国の3分の2以上の多数による議決で採択される (第十五

条)。附属書Ⅲは、規制を望む締約国が掲載希望種を事務局に提出することにより掲載され、掲載を行った締約国はいつでもこれを撤回することができる (第十六条)。

附属書Ⅰ掲載種は「主として商業目的 (primarily commercial purposes)」の輸出入及び「海からの持ち込み (introduction from the sea: IFS)」が禁止される (第三条)。条約では、各締約国が自国のために許可書又は証明書を発給する権限を有する「管理当局 (Management Authority)」と「科学当局 (Scientific Authority)」を指定することが義務付けられており (第九条)、学術・研究目的等の「主として商業目的」ではない輸出入及び海からの持ち込みを行う場合、輸出入の場合は輸出国の輸出許可書と輸入国の輸入許可書の発給、「海からの持ち込み」の場合は持ち込みがなされる国の「管理当局」から事前に証明書の発給を受けていることが必要となる。輸入許可書、「海からの持ち込み」許可書いずれについても、許可書が発給されるのは「管理当局」が「主として商業目的」のために使用されるものでないと認める場合に限られなければならない、と規定されている (第三条三項及び五項)。

ワシントン条約に言う「海からの持ち込み」とは、いずれの国の管轄の下にない海洋環境において捕獲され又は採取された種をいずれかの国へ輸送することを指す (第一条 (e))。但し、何が「いずれの国の管轄の下にない海洋環境」かが不明確であったため、この後の締約国会議で採択された決議14.6により、国連海洋法条約の諸規定に即し「一国の主権もしくは主権的権利の下におかれる領域を越えた海域を意味する」と定義された¹。国連海洋法条約で「一国の主権もしくは主権的権利の下におかれる領域」とは領海、排他的経済水域、及び大陸棚であるため、魚やクジラなどについては領海及び排他的経済水域を超えた公海での漁獲・捕獲が、サンゴや貝など海底で静止しているか絶えず海底に接触していなければ

1. CITES, Conf. 14.6 (Rev. CoP16), "Introduction from the sea," para. 1.

動くことのできない生物については、領海、公海、排他的経済水域、及び大陸棚²を超えた海底での採取が、「海からの持ち込み」に当たることになる。

魚類に関しては、現在ノコギリエイ、ウミチョウザメ、ニシチョウザメ、アジアアロワナ、トトアバ、シーラカンスなど16種、鯨類については、ホッキョククジラ、セミクジラ、コセミクジラ、ミンククジラ（西グリーンランド個体群を除く）、ミナミミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラ、シロナガスクジラ、ツノシマクジラ、ナガスクジラ、ザトウクジラ、コククジラ、マッコウクジラなどが附属書Iに掲載されている。これに対して日本は附属書I掲載された鯨類のうち10種（ミンククジラ、ミナミミンククジラ、イワシクジラの一部、ニタリクジラ、ツノシマクジラ、ナガスクジラ、マッコウクジラ、ツチクジラ及びカワゴンドウ、オーストラリアカワゴンドウ）に留保を付している。留保した場合、当該種についてはワシントン条約の非締約国として扱われ（第十五条三項）、したがって例えば締約国で同じ種について留保を付している国あるいは非加盟国と条約の規定にかかわらず取引を行うことができる。このため、日本は同様に留保を付しているアイスランドやノルウェーから鯨肉を輸入することができる。

2. イワシクジラの調査捕獲とワシントン条約での「海からの持ち込み」

現在日本は南極海でミナミミンククジラを、北太平洋ではミンククジラとニタリクジラを調査名目で捕獲している。捕鯨の国際的管轄を規律する国際捕鯨取締条約第8条で科学調査を目的としたものについて締約国は条約上の規制にかかわらず捕獲許可を発給できるとの規定があること拠り所としている。

ワシントン条約では上記のクジラはいずれについても附属書Iに掲載されている。これに対して日本はミナミミンククジラ及びミンククジラについてはその全てについて留保を付しているため、「海からの持ち込み」規定にかかわらず公海上で捕獲したこれらクジラを日本に陸揚げすることができる。他方イワシクジラについては、北太平洋の個体群並びに東経0度から東経70度及び赤道から南極大陸に囲まれる範囲の個体群については留保を付しておらず、これについてはワシントン条約における規制に従う義務があり、したがって「海からの持ち込み」許可書を管理当局として日本が指定している水産庁が発給する必要がある。また、発給に際しては「主として商業目的」ではないと水産庁が認定する必要がある。

この「主として商業目的」の判断基準について、ワシントン条約は1985年に開催された締約国会議で決議を採択し（決議5.10³）、解釈に縛りをかけている。

同決議の「一般原則」第1項から3項までは以下のように規定している。

1. 附属書I掲載種の取引はとりわけ厳格な規制の下に置き、例外的状況下においてのみ許可されるものでなければならない。
2. 一般的に「商業的」活動とは、その目的が（現金であるか否かにかかわらず）経済的利益を得るためのものであり、再販売、交換、役務の提供、もしくはその他の形態の他経済的利用もしくは経済的利益のために行われるものを言う。
3. 「商業目的」の語は、完全に「非商業目的」とは言えないいかなる取引も「商業的」と見做されるよう、輸入国により可能な限り広範に定義されるべきである。この原則を「主として商業目的」の語に当てはめた場合、非商業的側面が明らかに支配的である（clearly predominate）とは言えない全ての利用は主として商業的性質を有すると見做されるべきであり、附属書I掲載種の輸入は許可されるべきではない。附属書I掲載種の使用目的が明らかに非商業的であるとの挙証責任はかような種の輸入を求める個人もしくは団体に存する。

調査捕鯨で捕獲されたクジラは鯨肉として国内で販売されているが、「非商業的側面が明らかに支配的である（clearly predominate）とは言えない全ての利用は主として商業的性質を有すると見做されるべきであり、附属書I掲載種の輸入は許可されるべきではない」との上記決議から鑑みると、こうした鯨肉販売は「主として商業目的」と捉えられ得ることになる。そうだとした場合、イワシクジラの公海での捕獲は条約の「海からの持ち込み」規定に違反する。この問題はワシントン条約の初代事務局長を務めたピーター・サンドが2008年に著した論文によって既に指摘されていたが⁴、2016年の締約国会議に先立って開催された常設委員会の場で事務局がこの問題について日本と情報交換を行うと表明、2017年に開催された前回の常設委員会で審議されることになった⁵。

2017年に開催された前回の第69回常設委員会で、日本は「国際捕鯨取締条約では科学調査目的に同条約締約国は捕獲許可発給を行う権限を有し

2. 国連海洋法条約では、「採捕に適した段階において海底若しくはその下で静止しており又は絶えず海底若しくはその下に接触していなければ動くことのできない生物」を「定着性種族 (sedentary species)」と呼び、大陸棚を有する沿岸国が探査・開発に関して主権的権利を行使できる。国連海洋法条約第77条。

3. Resolution Conf. 5.10 (Rev. CoP15)

4. Peter Sand, "Japan's 'Research Whaling' in the Antarctic Southern Ocean and the North Pacific Ocean in the Face of the Endangered Species Convention (CITES)," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 17, No. 1 (2008), pp. 56-71.

5. 事務局に対し本件問題を取り上げるように示唆したのは英国とドイツであり、英国は環境NGOからの働きかけによるもので、ドイツについてはピーター・サンド元事務局長の働きかけではないかと思われる。第70回ワシントン条約常設委員会での関係者からの聞き取り。2018年10月。

ており、イワシクジラの捕獲はかかる調査捕鯨によるものである以上、「ワシントン条約違反ではない」と強硬に主張したが、この立場を支持する国はなく、「イワシクジラの持込みは主として商業目的で条約違反だ」と激しい批判にさらされた。この結果、事務局の提案に即するかたちで①日本に対して事務局が調査団を派遣して本件を調査すること、②その結果と勧告案を次回の常設委員会で報告すること、が決定された。

3. 第70回常設委員会での議論⁶

今回常設委員会の開催地はロシア・ソチ郊外のロザ・フトルというリゾート地である。ちょうど日本の温泉街のように、川を挟んでホテルが立ち並んでおり、会場はその一番端に位置している。数百人が参加する常設委にしては会場のホールはやや狭く、机と椅子が隙間なくびっしりと並べられている。議題は全部で70以上もあり、これを5日間で処理しなければならないため、国際会議では通常設けられている午前と午後のセッションの合間のコーヒープレイクもなく審議が行われる。それでも時間的な余裕がないため、水曜日と木曜日には予めイブニング・セッションが午後8時から10時まで開催されることがスケジュールされており、参加者は人であふれる会議場で朝から晩まで会議に携わることとなった。

前回に引き続いて今回の常設委員会の議長を務めたのはカナダ環境・気候変動省のキャロライナ・カセレス(Carolina Caceres)ワシントン条約・国際生物多様性担当マネジャーである。議長としてのリーダーシップを発揮して夥しい数の議題を処理し、時には議長としての権限で決定をまとめあげ、会議は予定通り金曜日の夕方に終了した。常設委員会での決定案は事務局作成の文書に原案がまとめられている場合が多く、概ねこれに即した決定がなされてゆく。したがってワシントン条約における事務局と議長の力はかなり大きいと言える。

イワシクジラの問題の審議は、会議2日目の10月2日(火)午前のセッションで行われた。まず事務局から調査結果報告が行われた。冒頭で事務局は「個々の問題を紹介する前に、履行手続きを定める決議14.3で定められている一般原則を強調しておきたい。長期的な履行確保を達成するためには、協力的(supportive)かつ非対決的(non-adversarial)な取られなければならない⁷。本件議論の目的を達成するためには、デュープロセスが極めて重要である」と議論が過度にヒートアップしないよう促したのち、イワシクジラに関する事務局作成報告書を紹介した。ここでは日本の海からの持込み許可書について記載上の

不備があると指摘したのち、日本のイワシクジラの持込みが条約違反に該当する場合と該当しない場合の2つのオプションを併記し、常設委に判断をゆだねる形式をとっている。条約違反であるとするオプションに関しては、イワシクジラの鯨肉及び皮脂が水揚げされ販売されている以上、これは決議5.10第3項の「非商業的側面が明らかに支配的(clearly predominate)」な利用とは言えないこと、毎年90～100頭のイワシクジラを継続的に捕獲していることから考え見ても、決議5.10第1項の「例外的状況下」とは捉えられないこと、鯨肉販売収益を調査捕鯨費用に充当している事実は経済的利益を得ていることに他ならず、したがって「一般的に「商業的」活動とは、その目的が(現金であるか否かにかかわらず)経済的利益を得るためのものである」とする決議5.10の第2項の規定に即するとイワシクジラの販売は「商業的」活動と捉えられるべきであることを指摘し、ゆえにこれは「主として商業目的」であり、条約第三条五項に違反する、と明言した。また、国際捕鯨取締条約の規定遵守はワシントン条約の遵守を意味するものではなく、したがって「主として商業目的」か否かのワシントン条約の判断に影響を与えるものでないと斥けた⁸。他方、条約違反には該当しないのオプションでは、もしこうした判断を下す場合には、条約第三条五項、及び決議5.10を無視したものになると指摘し、事実上日本の条約違反を認定したに等しい内容となっている⁹。以上より事務局は、「海からの持込み」許可書等の記載上等の不備を正すよう求めるとともに、もし常設委が条約違反と判断した場合には、条約の履行確保に関する決議14.3に基づき、「海からの持込み」許可書発給停止等の措置を日本に対して勧告することもあり得よう、との勧告を提示した¹⁰。

これに対して日本側は「報告書は非常に厳しい内容だが、選択肢を二つ用意しており公平なものだ。日本としてはイワシクジラの持込みは条約に適合していると考えているが、我々としては委員会メンバーからの意見と討議を歓迎したい。常設委員会が条約を遵守していないと判断したならば、CITESの締約国である日本は誠実に条約を遵守し、是正措置を取ることに吝かでない。このような場合、我々としてはこの委員会が終了してから直ちに是正措置を検討し、結果を来年2月初めまでに事務局に報告することとしたい」と発言した。水産庁の捕鯨問題担当者が強硬に日本の条約順守を主張した昨年とは異なり、発言は外務省の担当官からのもので、ソフトな内容のものであった。

この後委員会メンバーから発言が続いた。まず北米地域代表のカナダが「提供された全ての情報を慎重に

6. 本項での各国の発言は、筆者のボイスレコーダーによる録音記録に基づく。この他、会議での各国の発言を簡単に記録しているものとしては以下を参照。Earth Negotiations Bulletin (ENB), "Summary of the 70th Meeting of the CITES Standing Committee," October 8, 2018, <http://enb.iisd.org/vol21/enb21100e.html> (accessed on November 17, 2018).

7. 決議Conf. 14.3, Annex, para. 4.

8. CITES, "INTRODUCTION FROM THE SEA OF SEI WHALES (BALAENOPTERA BOREALIS) BY JAPAN," SC70 Doc. 27.3.4, pp. 9–11.

9. Ibid., p. 12.

10. Ibid., p. 13.

精査した結果、条約が十分効果的に履行されていないと判断される。イワシクジラ鯨肉は主として商業目的で持ち込まれており、これはワシントン条約に反するものである」と発言した。続いてアフリカ地域代表のニジェールが「日本は条約第3条5項を履行しておらず、これは違法だ」と述べるとともに、「象牙でも同じことではないか。これが認められれば、象が調査のために何千頭も殺されてもよいことになるではないか。このようなことが起こったならば、ワシントン条約が根底から覆されるものとなる。直ちにイワシクジラの持込みを止めるべきで、継続されるならば制裁が必要だ」と非常に強い調子の主張を行った。欧州地域代表のイスラエル、オセアニア地域代表（代表国はニュージーランド）、ラテンアメリカ・カリブ諸国代表のペルーもイワシクジラの持込みは商業目的で、条約違反であるとの見解を表明した。アフリカ地域代表のコンゴも「何が驚くかという、その膨大な量である。コンゴにもクジラはいるが、もし我が国がこんなことをしたらワシントン条約における取引停止措置を受けるだろう」として日本に条約の遵守を求めた。これに対してロシアは「主として商業目的の定義は条約にはない。決議5.10は「主として商業目的」を非常に限定的に定義しており、しかもこれは勧告であるに止まる。したがって何が主として商業目的から締約国である日本の判断に委ねられている」と日本の立場を擁護し、「事務局は、条約違反にならないためには鯨肉を海に投棄しなければならないと考えているのであろうか。我々は、捕まえた動物は可能な限り利用している。これは世界のスタンダードだ」と発言した。

次に議長はオブザーバー国からの意見を求めた。これに対してEU、メキシコ、ガボン、ブラジル、オーストラリア、セネガル、米国、ケニアが発言したが、いずれもイワシクジラの持込みはワシントン条約違反であるとの見解を表明した。ガボンは「ゾウを例に出したニジェールの意見に同意する」と発言し、セネガルは「ここはワシントン条約だ。なぜ他の会合のことを持ち出すのだ。ニジェールは良い議論を行った。これを容認すればCITESに致命的なギャップが生じることになる」と批判した。

ここで議長が「この問題に関する各国の見解は収束しているようだ」として改めて日本に発言を求めた。ここで日本は「我々は非常に注意深く皆さんの発言を聞かせていただいた。日本の意見を支持してくれた方に謝意を表するとともに、その他の発言にも議論に貢献していただいたことに対し謝意を表したい」と述べた後、「デューププロセスが非常に重要であるとの事務局の意見に謝意を表したい。デューププロセスは今後取るべき措置に関して非常に重要な点である。現在日本が行っていることが条約に合致し

たものとなっていないと判断した場合は正措置を取る用意がある。この点に関してメンバーの発言に関して謝意を表したい」と、常設委の判断を受け入れる態度を示した。

この後NGOから環境保護系NGOを代表してAnimal Welfare Institute (AWI)¹¹と、クジラ・アフリカゾウの捕獲利用を主張する側のNGOとしてWorld Conservation Trust (IWMC)等が発言し、前者はイワシクジラの持込みが条約違反である旨、後者は海からの持込み許可証の発給は締約国に委ねられているとして条約に違反しないとの意見表明が行われた。

ここで議長が「大多数の意見は日本のイワシクジラ海からの持込みは「主として商業目的」に該当すると判断した。したがって条約を遵守していないということになる」とまとめた上で、この常設委としてどのような決定を下すべきか委員会メンバーの判断を求めた。これに対して北米代表のカナダは「遵守措置を採択し、日本は合理的時間内に是正措置をとるべきである」と述べるとともに「この問題が解決するまで、捕鯨のシーズンは開始されないとの確約が欲しい」と発言した。オセアニア代表も「合理的な期間内にこの問題が解決されるべきと考える」とした上で「常設委はこの問題について、事務局の報告書にもとづき履行措置に関する決定を行うべき」との立場を示した。

ここで再び日本が発言を求め「先ほども申し述べた通り、我々は常設委員会終了後直ちに是正措置を検討し、策定した是正措置を2月初めまでに報告することに吝かでない。これは春に始まる次回の調査捕鯨に先立つものである。5月末に開催される次回の常設委で我々の是正措置を検討するとするならば、これは鯨肉及び皮脂の海からの持ち込まれるとしても、それは最も早くても7月になるため、それより十分時間的に先立つものとなる。もし常設委で我々の是正措置について問題があるとする場合にも、それに対する是正措置を取るにあたって十分な時間があることになる。本常設委員会の議論を踏まえ、日本に持ち帰って議論をする必要があるため、是正措置の詳細については今のところはまだわからない。報告書にも述べられているように、是正措置として「海からの持込み」許可書の発給停止というものも考えられるが、他の方策もあるだろう。我々はそれを実現するための方策を注意深く検討する必要がある。またそれを実現する予算も検討する必要がある。これには協議を行う必要があり、多少の時間も必要である。もし常設委が2月まで時間の猶予を与えてくれるならば、我々としては是正措置をとることを確約する。我々は是正措置を策定し、これを常設委に提出したい。これが我々のプランであり、本常設委員会でききなり遵守措置の決定を行うことは望んでいない。

11. AWI, Born Free Foundation, Center of Biological Diversity, Environmental Investigation Agency, Eurogroup for Animals, Humane Society International, 野生生物保全論研究会 (JWCS), トラ・ゾウ保護基金, Pro Wildlife, Species Survival Network, Natural Resource Defense Council (NRDC), Wildlife Conservation Society (WCS), Whale and Dolphin Conservation, Wild Animal Protection を代表して発言。

これは是正措置を行うために合理的な時間を付与するとする決議14.3にも反するものである」と発言した。決議14.3では、第20項で「遵守問題が特定された場合は、当該締約国は妥当な制限時間内にそれらを是正するためのあらゆる機会を与えられる」と規定されている。是正措置に対する前向きな姿勢を示すことを通じ、一定の時間的余裕を求めたと言える。

これに対してEU、ニジェール、オーストラリア、アルゼンチン、コンゴ、チャド、ホンジュラス、オセアニア地域代表、ケニアは、日本に対して「海からの持込み」許可証の発給を停止するよう求める勧告の採択が必要との立場を示したが、南ア、インドネシア、ナミビア、中国、ロシア、ジンバブエは日本の前向きな態度を評価し、次回の常設委員会まで時間を日本に与えるべきとの見解を表明した。

そこで日本がさらに発言を求め、「この委員会でイワシクジラに関する遵守問題が特定されたが、決議14.3に即するならば、次のステップは関係国に十分な時間を与え是正措置を行わせることである。我々としては是正措置を2月までに策定するつもりである」と述べるとともに、「履行に関するルールは我々すべてにとって重要である。もし今回の常設委員会で直ちに履行措置を取るということになる、遵守を重視している国々に悪い影響が出る」と決議14.3に再度援用した。加えて「調査捕鯨船団の出発を来年5月に常設委員会の後に船の出発を後らせる用意もある」と述べ、必要であれば5月の常設委員会の勧告に基づいて更なる是正措置をとる用意があるとの立場を表明した。

そこで議長が「日本は船の出発を次回の常設委員会後まで後らせるとコミットメントを行ったことを踏まえ、今回の常設委員会では履行の問題があると特定するとともに、日本に対して是正措置を策定し、これを2月1日までに事務局に報告するよう勧告し、事務局はこれに関する報告を次回の常設委に提出、委員会でこれ日本の取った措置を評価し、十分ではないということなら海からの許可証の発給を停止するよう求める勧告を出すというのはどうだろうか」と提案した。これに対してWild Conservation Society、イスラエル、オセアニア、ポルトガルが「今回の常設委で遵守措置に直ちに移行すべきだ」と発言、他方南アとカナダが議長提案を支持する旨の発言を行った。そこで議長は「私の案は、今回何もしないというものではない。遵守措置は単なる取引停止のみではない。私の案は日本に直ちに是正措置を取り、それを2月1日までに事務局に通報するよう求め、そして次回の常設委で審議するというものであり、そこで常設委がこの措置では不十分であるということであれば海からの持込み許可書の発給停止等さらなる措置を勧告することも考えるというものである」と再度議長案を提示しコンセンサスでの採択を求め、日本に対して「イワシ

クジラに対する海からの持込み許可書を次回の常設委員会までは発給しないと理解してよいか」と確認した。日本はこれを確約したため、議長は各国に対し三度議長案ではどうかと提案した。これに対しニジェールは直ちに遵守措置を取るよう求めたが、ナミビア、中国、インドネシアが議長案を支持する旨発言し、その他の国から強い反対発言がなかったため、最終的に議長案が合意された。

最終的な内容は以下のとおりである¹²。

- ①イワシクジラの海からの持込みが条約第3条5項を遵守したものとなっていないことにつき常設委員会として合意する。
- ②日本に対し、直ちに是正措置を取るよう勧告する。
- ③次回の常設委員会会合まで「海からの持込み」許可証を発給せず、調査船の出航を行わないとする日本のコミットメントを受け入れる
- ④日本に対し行った是正措置を2019年2月1日までに事務局に報告するよう要請する。
- ⑤次回常設委で日本の是正措置を検討し、もし条約第3条5項違反であると考えられる場合は遵守措置を実施する。

4. 会議所感と今後の展望

以上みてきたように、日本は前回の常設委員会とは大きく異なり、ソフトで協調的な態度を示し常設委の結論に従う姿勢を示した。イワシクジラの海からの持込みが条約違反であることについても争わず、その判断を受け入れる代わりに、是正措置を検討するための時間的余裕を求めるといったものであった。

こうした態度に日本が転じた大きな理由の一つとしては、ワシントン条約の遵守メカニズムの発動を懸念したからということが挙げられよう。ワシントン条約では遵守に関する問題が特定され、それに対する是正措置が取られなかった場合、最終的にはワシントン条約附属書掲載種の一部もしくは全てについて取引停止勧告を行うことができる。これはあくまでも勧告であり国際法的な拘束力はないが、拘束力がない勧告であるが故、逆にフレキシブルなかたちで運用されてきた。また実際に締約国は取引停止勧告が行われると、自国の国内法あるいは行政命令により取引停止を行う場合があるため、実際的にも取引が止まってしまう可能性がある。したがってこれが抑止力となり条約遵守違反と認定された締約国あるいは取引停止勧告を受けた締約国は是正措置を取る場合が少なくなく、このシステムが条約の履行確保において有効な役割を果たしていることが指摘されている¹³。今回の場合、もし取引停止勧告対象種がイワシクジラのみであるならば、日本はこのクジラの輸出入を行っていないため実害がないが、もし全

12. CITES, SC70 Sum. 3 (Rev. 1) (02/10/18), p. 1. <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/70/exsum/E-SC70-Sum-03-R1.pdf>

13. 例えば、以下を参照。Rosalind Reeve, Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance (London: Earthcan, 2002).

での附属書掲載種に対する取引停止勧告が行われることになれば、問題は海産種だけではなく附属書IIに掲載されている木材などの輸入が滞る事態が予想される。こうしたこともあり、今回は水産庁ではなく外務省が前面に立って柔軟な姿勢を示したものと考えられる。

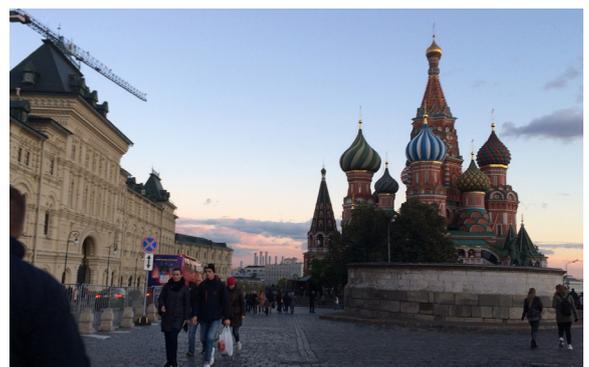
今回の常設委員会に参加して感じ取られたこととしては、ワシントン条約を通じて野生動植物の国際取引の規制をより一層強化してゆく流れがさらに加速しつつあるのではないかという点である。ワシントン条約で扱われる陸上動物で最も締約国及び環境NGOの関心を引くものとしてアフリカゾウが挙げられ、これについては前回の締約国会議で象牙の国内市場閉鎖決議案が採択されている。環境NGO、米国オバマ政権、及び「アフリカゾウ連合」に加盟するアフリカ諸国がその推進役であったが、なかでもアフリカゾウ連合は結成当初の2008年には19か国であったものが現在は30か国にまで増加している。他方海産種については、環境NGO、EU、ラテンアメリカ諸国、一部島嶼国等を中心としてサメ・エイを附属書IIに掲載する流れが近年加速しつつある。この「アフリカゾウの取引全面禁止を推進するアフリカゾウ連合諸国・NGO」と「海産種の附属書II掲載を通じた持続可能な海産種の利用を推進する諸国・NGO」との協力関係が構築・強化されていると思われる。実際、イワシクジラ問題でも日本を強く批判し是正措置を迫ったアフリカ諸国は全てアフリカゾウ連合参加国であり、他方日本を擁護したのは象牙取引再開を望む南部アフリカ諸国であった。前回の締約国会議でもサメ・エイ提案の共同提案国としてアフリカゾウ連合諸国が多数名前を連ねており、こうした協力関係をベースとして、サメ・エイの附属書II掲載はさらに加速するものと思われる。すでに今回の常設委員会の期間中、トンガリサカタザメ (giant guitarfish) 及びwedgefish計16種の附属書II掲載提案がセネガル、スリランカより表明され、クロナマコの附属書II掲載提案も既にEUから表明されている。現在のトレンドを所与とすると、これら提案も採択される可能性が大きいのではないかとと思われる。

日本はワシントン条約に加入後、1989年の第7回締約国会議でベンガルオオトカゲとサバクオオトカゲを、1997年の第10回締約国会議から2004年の第13回締約国会議にかけて鯨類の附属書IからIIへの格下げ提案を除くと、1989年にローザンヌで開催された第7回締約国会議にヒグマ、アメリカグマ、レア（鳥類）を、2013年のバンコクで開催された第16回締約国会議でリュウキュウヤマガメを、それぞれ附属書IIに掲載する提案を行ったほかは、附属書掲載提案を行ったことがない。こうしたこともあり、日本はワシントン条約ではともすれば「悪役」的立場に立たされ、環境NGOからも批判が投げかけられることが多い。

こうしたワシントン条約でこれ以上ネガティブなイメージを持たれないためにも、今回の日本の柔軟かつソフトな対応は評価されてよいように思われるが、さらに一歩進み、附属書掲載提案や掲載種に対する規制に積極的に関与し、よりこの条約に対して貢献する姿勢を示すことが重要ではないかと考えられる。とりわけ附属書IIやIIIの積極的な活用を考えるのも一案ではないだろうか。商業取引を禁止する附属書Iとは異なり、附属書II及びIIIは持続可能な形での海産種の国際的管理に利用するツールとすることができる。事実、水産庁内部でもナマコを附属書IIIに掲載し、密漁の抑止に役立てることができないかということの可能性として検討しているとのことである¹⁴。いたずらにワシントン条約における海産種に対する規制に無原則に反対するのではなく、むしろこの条約を積極的に活用する姿勢を示せば、ワシントン条約における日本の評価も大いに変わる得るのではないかとと思われる。



イワシクジラ肉の販売 (2017年12月 ©JWCS)



14. 太田慎吾・水産庁資源管理部審議官の発言。「資源管理にCITES 鍵は密輸対策 早稲田大でシンポ」『みなと新聞』2018年10月16日付。