

2019年8月にスイス・ジュネーブで開催されたワシントン条約第18回締約国会議（以下CoP18）の議題のうち、アフリカゾウとローカルコミュニティの議題に焦点を当てて報告する。それは日本政府が象牙国際取引再開を推進する立場にあること、CITESにおいて絶滅危惧種を国際取引する必要性としてローカルコミュニティの利益が強調されていること、これら二つのテーマは関連しているためである。

1. アフリカゾウ

1-1 密猟

アフリカゾウは1989年に附属書Iに掲載されたが、2000年⁽¹⁾から南部アフリカゾウ個体群は附属書IIに格下げされた。これを附属書Iに戻すべきだという提案と、附属書IIのまま注釈を変更し、取引が拡大できるようにする提案があった。⁽²⁾

それぞれの議題で、象牙の取引に反対し観光での活用を図る「アフリカゾウ連合(AEC)」の国と、取引を望む「南部アフリカ開発共同体(SADC)」の国との意見が対立した。

日本政府は「政府が登録した在庫象牙のみを売却し、その収入がゾウの保全に使われるなら支持」と発言した⁽³⁾。それはワシントン条約で許可された1999年と2009年の「一回限りの象牙取引(ワンオフセール)」と同じ条件である。

2009年の「一回限りの象牙取引」は日本と中国が買い手で、その後アフリカゾウの密猟が激増した⁽⁴⁾。これに対しCITES事務局に提出されたMIKE（ゾウ違法捕殺監視システム）の報告では、2008年（アフリカで競売があった年）の「一度限りの象牙取引」によって密猟が増加したという証拠はないとしている⁽⁵⁾。しかしアジアでの需要を刺激したとの見方も強い。

アフリカゾウ連合のメンバー国であるガボンの政府代表 オーレリー・フロー・クンバ・バンボ博士（ガボン国家国立公園局科学顧問）は、JWCSのインタビューに次のように答えた。

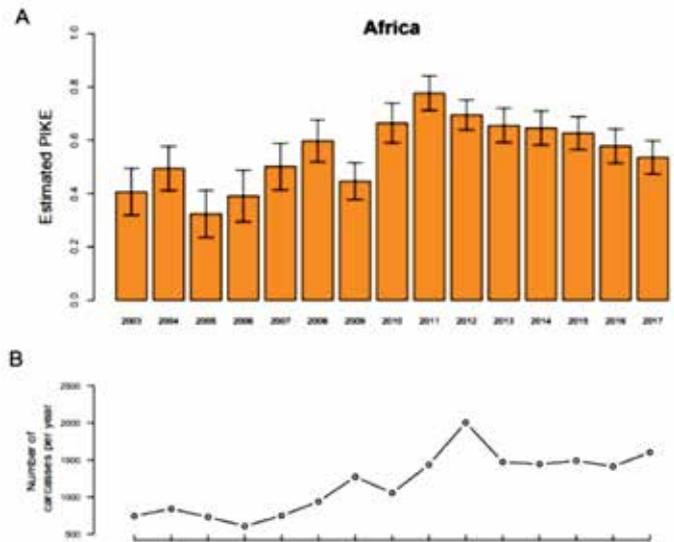
「2007年から2017年の間に、中部アフリカではゾウが60%減少し、ガボンではひとつの国立公園だけで20,000頭減少しました。

密猟のせいでゾウは開けた場所の移動は夜にするようになりました。私たちはサテライトでの追跡プログラムを行っているのですが、GPSを100頭のゾウにとりつけたところ、社会的行動パターンに変化が見られました。

密猟によりゾウの分布地も人間の居住地近くになってきています。つまり人間と動物の軋轢の問題です。ガボンでは電気柵のプロジェクトを導入しています。村の畑は一か所に集め、柵で囲い、ゾウが入らないようにしています。

象牙の取引は終わらせるべきです。象牙の需要を制限し、CITESの附属書Iに入れて完全保護の方向へ持っていきべきです。ガボンだけでなくアフリカのゾウのために。」

ゾウと人間の軋轢を理由に狩猟を求める声がある中で、共存の道を探る努力も続けられている。



The proportion of illegally killed elephants (PIKE)
CoP18 Doc. 69.2 - p. 4

図Aは「ゾウ違法捕殺監視システムMIKE」監視サイトに死亡が報告されたゾウのうち違法に殺された数の割合。Bは死亡報告件数。

1-2 象牙国内市場閉鎖

前回2016年のCoP17では国内象牙市場閉鎖(10.10 (Rev. CoP17))が採択された。アフリカでのゾウの密猟と、象牙がアフリカの武装勢力や国際犯罪組織の資金源になっていることが国際問題になったことが背景にある。大きな国内市場があった中国と米国がすでに閉鎖し、決議を受けて国内市場を閉鎖する法律が成立した英国、香港、そして最近では8月にシンガポールが閉鎖を発表した⁽⁶⁾。その結果、日本が最大の国内象牙市場になっている。「合法市場が需要を促進し、密猟や密輸につながっている」として、実行を求める提案に対し、南部アフリカ諸国は「合法市場と密猟は無関係」と反発した。日本政府は「国内市場は条約の対象外」とする意見だった。

CoP18により、日本は2020年10月に開催される常設委員会で、日本の国内市場の密猟と違法取引への寄与の有無を確認する対策を報告することになった。⁽⁷⁾

国際NGOのEIAが8月19日に開催したサイドイベント「The Illegal Ivory Trade in Japan」では、ケニアのNGO

パン・アフリカン・ワイルドライフ代表のパトリシア・アウォリ氏が次のように述べていた。

「(私が子どものころ歴史の授業は) 奴隷貿易から始まりました。象牙を運ぶ痛ましい奴隷たちの写真がありました。そのイメージは私の頭から離れることはありませんでした。今も考え続けています、何のために戦っているのか。ゾウが殺されています、この取引のために。ゾウを守るために、救うために奮闘している男たち、女たちも殺されている。何のために? 世界は気づき始めています。世界中で市場が閉鎖されていっています。残るは日本が、日本の国内市場を閉じると言うべき時です。もし日本がそう言うことができたら、最前線でゾウを守るために全力を尽くしている人たちは安堵の溜息をもらすことでしょう。今国が保護のために使っている多額の資金を、他のことに使えるようになるのです。」

また、トラゾウ保護基金の坂元雅行氏はJWCSのインタビューに対し、次のように今回の締約国会議を振り返った。

「残念なことは、アフリカの中でも意見の対立が、より鮮明になっていたことです。野生生物を積極的に資源利用して、収益を生もうとする南部アフリカ諸国と、それ以外の東・中央・西アフリカ諸国ですね、これらの国々は、象牙市場を世界で閉鎖し、そして象牙の国際取引については、絶対に解禁にしないと、象牙はゾウのものだという立場を貫いている国々ですけれども、その間の対話というものが非常に難しい状況になってきています。」

その傾向を助長しているのは、残念ながら日本なのです。日本はことさらに南部アフリカ諸国の肩を持つような発言をして、そして暗黙のうちに、象牙をあきらめちゃいけないと、示唆するような発言を会場でもしていました。いったいそれが本当に誰のためなのか。このアフリカの中の分断状況を加速するような態度、これはいったい誰のためのもなのか、日本国民もそんなこと求めていますよね。結局それは、象牙を輸入したいから、自分の国のわずかな、もう十指に入るか入らないかぐらいの象牙業界の人たちの既得権益を守るため、それとしか考えられないですよね。そんなことのために、私たちの政府が奔走しているっていうのは、見ていても非常につらいものがあります。」

ケニアのNGOの困難やアフリカの分断は、消費国である日本が原因を作っていることを忘れてはならない。

2. ローカルコミュニティ

2-1 ローカルコミュニティの参加

今回の締約国会議の議題のうち、長時間議論されたものにローカルコミュニティに関する議題(Rural communities, CITES and livelihoods, Food security and livelihoods)があった。委員会IIの8月19日の午前、午後

のセッションの大部分がこの議論に費やされた⁽⁸⁾。もっとも大きな議題は附属書提案に意見をする事ができる「村落委員会」の新設である(CoP18 Doc. 17.3)。

CITES にローカルコミュニティの意見を反映すべきだという意見のナミビア・CBNRM サポート・オーガニゼーションのマキシ・ルイス氏に何を求めているのかを尋ねた。「CITESは締約国の政府が集まって決定する機関ですから、希望するのは、例えばある提案が出されたときに、その提案についてコミュニティの発言も保証されるべきだということ、今この場で見ているような CITES の決定がもたらしうるインパクトについても考慮することです」と述べた。

しかしすでにワシントン条約には「CITES と生計」という決議(Livelihoods Conf.16.6(Rev.CoP17))があり、村落コミュニティを利害関係者として認め、締約国に対して国内での CITES の実行に際し配慮を求めている。例えば附属書掲載によって影響を受ける場合は解決策を講じることや村落コミュニティの代表を可能な限り、もしくは必要な時は公式の代表団に加えることなどである。さらにCoP18では決議を修正し、締約国が CITES へ提案する際には国内でのプロセスにコミュニティを参加させることが加わった。

もちろんこれまでも政府代表でなくてもオブザーバーとして、議決権はないが発言は可能であった。ルイス氏が求めているのはそれ以上の意見の反映である。

この議題についてケニア野生生物局生物多様性・研究計画部長パトリック・オモンディ氏はJWCSのインタビューに次のように述べた。

「CITESは絶滅の危機にある野生動植物の国際取引を扱っています。それらの種は絶滅の危機に瀕していて、代替がききませんから、決定は利用しうる最高の科学に基づいて行われるべきです。意思決定におけるコミュニティの役割はできるだけ考慮しますけれども、CITESの附属書改定基準に彼らを加えることは困難です。なぜなら、コミュニティはそれぞれ国によって違います。政策も国によって異なります。例えばハンティングを推進する政策、ハンティングには反対の政策。エコツーリズムを推進する政策では生きている動物が必要です。ケニアのコミュニティは日本のコミュニティと同じではありません。ですから CITES の附属書改定基準に全世界のコミュニティを統合することはできません。附属書改定基準には最高の科学が必要なのです。非常に貴重な資源ですから。」

CoP18で村落委員会の新設は合意に至らず、ワーキンググループによって議論が続けられることになった。

2-2 コミュニティによる保全をめぐる議論

前述のコメントは、自然保護のあり方をめぐって続いている議論を象徴している。どのような議論なのかを「目黒紀夫(2016) 新しい保全のあり方とは―「参加型自然保護」のバリエーション『アフリカ潜在力5 自然は誰のものか 住民参加型保全の逆説を乗り越える』から要約・引用する⁽⁹⁾。

- ・1980年代後半から1990年代前半にアフリカの自然保護のやり方が大きく変わった。人の手の入っていない自然を保護区にするため住民を排除する「要塞型保全」が批判され、コミュニティが参加する保全が支持されるようになった。
 - ・総合的保全開発プロジェクト (integrated conservation and development projects、ICDPs) 保護区をつくるさいに住民が被った経済的な損失を補償し、保護区周辺における「伝統的」な資源利用を条件付きで認めつつ、保護区内で住民が違法に資源を利用することは厳しく取り締まり、そうした態度を改めるよう住民向け環境教育を強化する”
 - ・コミュニティ主体の保全 (Community-based conservation、CBC) CBCが目指すのは地域社会が自然資源を管理する力を取り戻し、自分たちで自然を保護しながら福祉状況を改善していけるようになることであった”
 - ・コミュニティ保全 (community conservation、CC) その最大の特徴として、原生自然保護主義的な「生命中心」な保護と、新自由主義的な「人間中心」な保護のどちらも含んでいるという点がある”
 - ・コミュニティ主体の自然資源管理 (community-based natural resource management、CBNRM) 高い市場価値が認められる自然資源の所有権を個人に委嘱し、その個人が自由に資源を利用できるような環境を整えることでこそ、持続的な自然保護＝資源管理ができるというのである”
- ”CBCが1960年代末からのケニアにおける取り組みの延長線上にあるのにたいして、ここでいうCBNRMは1960年代以降のジンバブエとナミビアにおける「成功」を踏まえて理論化されたもの”

これらの保全理論の分類をみると、前述のCBNRMを推進する団体に所属するナミビアのルイス氏と、ケニアのNGO、アウォリ氏のコメントが、それぞれの国の保全理論を背景に持っていることが分かる。

そして日本政府は、象牙の利用に際し「持続可能な利用による保全への貢献」を主張している。「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 報告書 ～象牙の取引に係る現状と今後の取組み～」より抜粋する⁽¹⁰⁾。

“象牙の国内取引の基本的な考え方 (略)

○持続可能な利用による保全への貢献

ワシントン条約の決議23に述べられ、また2016年のG7環境大臣会合でも再認識されているとおり、野生動植物種の商取引が、その種の存続に対して負の影響を及ぼさない程度に行われる場合には、その種及び生態系の保護又は現地住民の発展に利益をもたらす可能性がある。象牙取引においても、ゾウの存続に影響を与えない条件及び厳格な管理体制の下での国際的な商取引による利益は、ゾウの保全及びゾウと共存する地域の地域社会の発展のための財源となりそれらに貢献しうるものである。”

以上を簡単に言えば南部アフリカ諸国が推進するCBNRMを、「象牙を買って応援」ということだろうか。

2-3 保全の現実とこれから

ローカルコミュニティは本当に絶滅危惧種の国際取引の恩恵を受けているのだろうか。

トルコを拠点とする英語ニュース放送局 TRT Worldは10月14日、ジンバブエのエマソン・ムナンガグワ大統領はCITESに対し、自国の6億ドル相当の備蓄象牙が販売できないことに激怒していると報じた。ジンバブエ政府は象牙の収益を野生生物管理事業に使うとしているが、国民は懐疑的である。それは政府の腐敗のためである。

この記事によると、過去2年間で34万人の国民が代金を払ったにもかかわらずパスポートが発行されない、国民年金基金が略奪され受益者が貧困のため死亡している、という。また国の天然資源を監視する市民組織のメンバーは密猟や密輸は政治エリートが関与していると述べている。

象牙取引に賛成する野党議員でさえ、象牙の売却から市民が利益を得ることには懐疑的である。政治・軍事エリートが2006年に発見されたダイヤモンド鉱山を支配し、私腹を肥やしたからだ。ジンバブエ人の負う数百億ドルの債務がどのように取得され使われたのか、議会にすら説明されていないと報じている⁽¹¹⁾。

このような保全の理論どおりにはいかない現実をみると、ケニア政府のオモンディ氏がいうように、絶滅を防げるのかを科学で判断することが最も合理的な基準であろう。

先住民族・ローカルコミュニティについては、生物多様性条約が設立した、生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム (Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services、IPBES) が、2019年5月に公表した報告書でも取り上げられている⁽¹²⁾。

- ・世界の土地面積の少なくとも4分の1は、伝統的に先住民族が所有、管理、使用、または占有している。これらの地域には、公的に保護されている面積の約35%と、人間の介入が非常に少ない残りのすべての面積の約35%が含まれる。
- ・先住民族とローカルコミュニティが管理する自然は、増加する圧力にもかかわらず、一般に他の地域より急速に低下していない。ただし先住民族とローカルコミュニティが開発および使用している地域の指標の72%で生計を支える自然が劣化していた。

先住民族が自らの生活域を伐採やプランテーション開発、鉱山開発から守ろうと戦っている地域がある。コミュニティが保全にとって重要な存在であることは明らかであろう。しかしその一方で自然が失われて生計が立てられなくなってきていることも報告されている。先住民族・ローカルコミュニティの存続のためにも、自然の保全が急務である。

またIPBES報告書では、自然を変化させた5つの直接的な要因をランク付けした。1) 陸地と海の利用の変化

2) 生物の直接の収奪 3) 気候変動 4) 汚染 5) 侵略的外来種の順である。IPBESの警告を受け入れれば、自然の利用をこれまで以上に厳しく考える必要が出てくるだろう。

CoP18のサイドイベントの一つにアフリカゾウ保護のプロジェクトを支援している財団の報告があった。そこでこれまでは密猟防止のプロジェクトが中心であったが、コミュニティ支援のプロジェクトに代わってきているという話を聞いた。

絶滅危惧種とローカルコミュニティに関して解決すべき問題というと、野生動物による家畜や農作物への被害や、狩猟・採集で生計を立てている人の暮らしをどうするかであった。しかし問題の解決のためには、教育やジェンダーや汚職の問題も関係する。CITESの範囲(絶滅危惧種の国際取引)では解決できない課題までCITESの議論に持ち込まれているのをみると、SDGs(持続可能な開発目標)の枠組みで包括的に取り組む必要があるように思える。前述の対立する保全理論も、SDGsの枠組みでの取り組みの中で、新たな段階に入るのではないだろうか。

-
- (1) https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/other/E-Amendments_App.pdf
 - (2) CoP18 Com I. Rec. 11 (Rev. 1)
 - (3) Earth Negotiations Bulletin Vol. 21 No. 101 P23
 - (4) 一回限りの象牙取引とその後のゾウの密猟・象牙密輸の激化 JWCS2010
<http://jwcs.cocolog-nifty.com/blog/2010/01/post-1d9f.htm>
 - (5) CoP17 Doc. 57.5 para30
 - (6) シンガポール 2019年8月12日AFP「シンガポール、象牙販売全面禁止へ 2021年9月から」
 - (7) CoP18 Com. II Rec. 9 (Rev. 1)、Earth Negotiations Bulletin Vol. 21 No. 101 Page 15
 - (8) CoP18 Com. II Rec. 3 (Rev. 1)、CoP18 Com. II Rec. 4 (Rev. 1)
 - (9) 目黒紀夫(2016) 新しい保全のあり方とはー「参加型自然保護」のバリエーション『アフリカ潜在力5 自然は誰のものか 住民参加型保全の逆説を乗り越える』京都大学学術出版会 pp.199-207
 - (10) 適正な象牙取引の推進に関する官民協議会(2016)「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 報告書～象牙の取引に係る現状と今後の取組み～」P11
 - (11) Can Zimbabwe's tainted elite be trusted with windfall from ivory trade? CYRIL ZENDA 14 OCT 2019
 - (12) IPBESメディアリリース <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>

👉 公開理論研究会 参加者募集

日時：2020年1月4日(土) 13:00～15:30

会場：地球環境パートナーシッププラザ(GEOC)
東京・渋谷区神宮前5-53-70 国連大学ビル1階

テーマ：野生動物離れ

人間にとって野生動物は遠い存在になってきているのではないかという問題提起から、人間と野生動物の関係についてディスカッションをします。

話題提供：安藤元一 JWCS会長、ヤマザキ学園大学名誉教授

参加費：無料

申込：不要

★どなたでもご参加いただけます★