

ワシントン条約 (CITES) 第 18 回締約国会議報告

～ アンドロイドはアフリカゾウの夢を見るか？

遠井 朗子 (酪農学園大学)

はじめに

フィリップ・K・ディックの『アンドロイドは電気羊の夢を見るか？』は、自然が壊滅的打撃を受けて、生物が嚴重に保護される一方で、人造人間が他者への共感の度合いによって人と区別され、廃棄される様を描いている。2019年8月17日から28日、スイスのジュネーブで開催されたワシントン条約 (CITES) の第18回締約国会議 (COP18) では、このSF小説を想起させるような議案が論争を呼んだ。

同会議は新事務局長イボンヌ・イゲロの下で、史上最多の議案を抱えてスタートを切った。各国代表は4月の連続爆破テロ事件で多数の死傷者を出したスリランカに哀悼の意を表明し、第1委員会議長のロッド・ハイ (NZ) が太平洋諸国代表らとマオリの歌を合唱すると、議場は和やかなムードに包まれた。しかし、蓋を開けてみると、多くの議案が採択され、会議の円滑な運営には成功を収めたものの、南部アフリカ開発共同体 (SADC) 諸国が CITES の正当性に公然と疑義を突きつける場面もあり、締約国間の、特にアフリカ諸国の分断は誰にも目にも明らかだった。

中でも、アフリカゾウの生息域外施設への移送については、最終日の全体会合で再審議が行われた際、SADC 諸国が審議の阻止を試みて紛争解決手続の援用を求め、議場は一時騒然となった。事務局長の判断で審議が続行され、賛成多数で採択されると、SADC 諸国は CITES からの脱退に言及し、強い不満の意を表明した。

この議案を提出したのはアフリカゾウの取引の全面禁止を求めているアフリカゾウ連合諸国である。JWCS も参加している環境・動物福祉 NGO のネットワーク (Species Survival Network: SSN) も積極的に支持を表明している。つまり、提案の背景には、アフリカゾウの「持続可能な利用」を求める諸国とこれに反対する陣営との長年にわたる対立が存在する。

しかし、この議案は附属書改正ではなく、附属書に付された「注釈」(annotation) の解釈を COP 決議で変更し、合法的取引を実質的に阻止する効果をもたらす点で、法的には奇妙であり、「裏口からの改正」に等しいという SADC 諸国の批判にも一理はある。さらに、EU の修正を踏まえて定義された移送要件は複雑で、一読してその狙いを理解することは困難である。

そこで、以下では、この議案の意義及び妥当性を、野生生物保全と動物福祉の融合という観点から評価し、この点が日本に与える示唆を検討する。

① 動物の福祉

日本では一般に、動物にかかわる法は人の利益の保護を目的とし^[1]、「動物の愛護及び管理に関する法律」も、その目的は国民の間に「動物を愛護する気風を招来すること」や、「生命尊重、友愛及び平和の情操を涵養すること」であって (第1条)、動物の利益の保護ではない。法的には動物は「物」や「財産」と捉えられ、

人との関係性に関わりなく、生きた動物の尊厳を尊重し、その福祉に配慮しなければならないとは考えられていない。

一方、欧米諸国では、動物の利益の保護の倫理的な重要性について、「動物の権利」又は「動物の福祉」として論じられてきた。法的には「動物の福祉」が人の動物への配慮を具体化する指導原理として受け入れられ、1970年代後半以降、動物の苦痛を軽減し、「人道的な」(humane) 取扱いを求める条約及び国内法が制定されている。

動物の福祉の分析枠組みとして広く認められているのは、イギリス畜産動物福祉協議会 (FAWC, Warm Animal Welfare Council) が定式化した「5つの自由」である。5つの自由とは、①「飢えと渇きからの自由」、②「不快からの自由」、③「苦痛、障害、疾病からの自由」、④「正常な行動を発現する自由」、⑤「恐怖と苦悩からの自由」を指し、元来は英国における畜産動物を念頭において考案されていたが、今ではさまざまな動物に関わる普遍的原則として認められている^[2]。

動物の福祉は国内法で定められるのが通例であったが、2000年代になると、官民による国際的な基準定立や実施の監視が進展した。例えば、国際獣疫事務局 (The World Animal Health Organization: OIE) は2002年以降、動物福祉に関する14の非拘束的指針を採択し、国際連合食糧農業機関 (FAO) はweb上に情報プラットフォームを開設して能力構築に貢献している。国際標準化機構 (ISO) の技術指針、セーフ・サプライ・オブ・アフーダブル・フード・エブリウェア (SSAFE) 等の民間イニシアティブに加えて、獣医や農業の業界団体も構成員に動物福祉基準の遵守を要請し、国際金融公社 (IFC)、欧州復興開発銀行 (EBRD) 等の国際金融機関の融資条件にも動物福祉基準の遵守が含まれるようになった。2014年には、WTO 上級委員会が EU アザラシ事件で、動物の福祉を理由とした貿易制限措置が正当化される可能性を認めている^[3]。

② 動物の福祉と野生動物保全の融合

もともと、動物福祉法の主な対象は家畜と使役動物であり、野生動物については従来、考慮されていなかった。国際環境条約においても、「種」というカテゴリーとしての動物や生物多様性の「保全」が目的とされ、野生動物の個体の保護は重視されていない。

しかし、生息地の破壊、環境汚染の悪化、外来種の侵入、気候変動等により、種の大量絶滅が進行する深刻な状況の下、個体数や種レベルでの「保全」と個々の動物の「福祉」を共に支援すべきであるという主張が支持を集めるようになってきた。とりわけ、動物園・水族館は、飼育下にある動物の生活の質を改善するプログラムによって、動物の福祉への懸念に対処することが可能であり、人工繁殖を行う生息域外保全施設として保全に貢献し、来場者への教育・普及啓発活動によって、動物や生息地の現状に人々の関心を集めることができる。

そこで、世界動物園水族館協会 (World Association for Zoos and Aquariums: WAZA) は 1993 年に「世界動物園戦略」を公表し、保全と福祉の融合を掲げて、動物園・水族館の変革を先導してきた。2014 年の「人のケアを受けている野生動物のための動物福祉の基本要件」(Fundamental Welfare Requirements for Wild Animals under Human Care)、2015 年の「世界動物福祉戦略」(Caring for Wild) はこのような変化を後押しするものとされ、「5 つの自由」に対応する具体的な配慮指針も明確化されている。

CITES においても、2004 年の COP13 の決議において、動物園等の生息域外施設が生息域内保全に寄与すべきであることが確認され (Resolution Conf. 13.9)、その後も移送指針の検討等を通して WAZA との協力関係を深め、2011 年、事務局と WAZA は基本合意書を締結した。このような動向を踏まえ、ステイブン・ホワイトは「野生動物の福祉の保護の重要性は国際的検討に値すると認める証拠は増大している」と述べ、野生動物の福祉の充実という観点から、既存の制度の見直しが必要であると主張する [4]。

③ CITES と動物の福祉

1972 年に採択された CITES の条文に、動物の福祉の考慮は含まれていないが、附属書 I 掲載種の輸出入の許可に際し、生きた個体の移送及び飼育施設については一定の配慮が求められている (第 3 条 2 項 (c), 3 項 (c))。1997 年の COP10 では、移送時の配慮指針として、航空貨物については国際航空運送協会 (IATA) 規則、その他の貨物については独自の指針を国内法に導入することが勧告された (Resolution Conf. 10.21 (Rev.CoP16))。

また、違法に持ち込まれ、税関で没収された生きた個体については、日本を含む多くの国で、動物園・水族館等が引き取って飼育しているが、2016 年の COP17 では、没収された生きた個体の取り扱いについて、人道的な解決を求める指針が採択され (Resolution Conf. 17.8, Annex 1)、その実施状況の報告が求められている。さらに、アフリカゾウとサイの生きた個体の取引は「妥当かつ受け入れ可能な目的地」(appropriate and acceptable destinations) にのみ、認められていたが、冒頭に述べた通り、要件の見直しが行われ、2019 年の COP18 で採択された。

④ 「妥当かつ受け入れ可能な目的地」

アフリカゾウは 1989 年以降、附属書 I に掲載されて国際取引が禁止されているが、ナミビア、ジンバブエ、ボツワナについては 1997 年、南アについては 2000 年、附属書 II への格下げが認められた。以後、動物園、サーカス等へ向けた生きた個体の取引については、附属書に付された注釈 (annotation) で、「妥当かつ受け入れ可能な目的地」(appropriate and acceptable destinations) についてのみ認められるものとされた。

「妥当かつ受け入れ可能な目的地」は 2000 年の COP11 で定義され、取引が認められていたが、2012 年、ジンバブエから中国へ 108 頭もの子ゾウが送られていたことが判明し、アフリカ

ゾウ連合は 2016 年の COP17 で、「生息域内保全プログラム又は種の自然の生息域内の野生の安全なエリア」のみを「妥当かつ受け入れ可能な目的地」、又は「適当な設備」(suitably equipped) とする勧告を提案し、原産地外への取引禁止を試みた。

この提案に基づいて、同会議で決議 11.20 が改正され、輸入国の科学当局が生息域内保全の促進を確認するという要件が追加され、「これを収容し及びその世話をするための適当な設備」(suitably equipped to house and care for) については、会期間の作業部会の検討に委ねられた。

翌年の常設委員会 (SC69) に提案国及び NGO が共同で提出した文書によれば (SC69.Info.36)、1990 年から 2015 年の間に、野生で捕獲されたアフリカゾウ 1774 頭が原産地国外に輸出されていた [5]。また、アフリカゾウは複雑な社会構造を持ち、群れから引き離して飼育することは心身の健康を損なうこと、間引きにより若いゾウの捕獲と移送が増加し、個体群の構成に影響を及ぼしていること、ジンバブエから中国へ移送されたアフリカゾウについては、飼育環境が劣悪であるにも拘わらず、輸出許可書が発給された事案が存在すること等が指摘されていた。

2019 年の COP18 には、「妥当かつ受け入れ可能な目的地」について二つの議案が提出された。まず、常設委員会の検討結果については、作業部会議長の米国が報告を行い、アフリカゾウとミナミシロサイについて、「適当な施設」に関する非拘束的指針を示し (Doc.44.1)、コンセンサスで採択された。

一方、アフリカゾウ連合諸国は、野生で捕獲されたアフリカゾウの取引は、生息域内保全プログラム又は自然生息域内の安全な場所に限定すべきとして、決議 11.20 のさらなる改正を提案した (Doc.44.2)。米国はこれに反対し、カナダ、EU も同調したが、インド、中央アフリカ、コスタリカは賛成したため、議長は投票を宣言して、EU の異議申立 (point of order) にも拘わらず投票を実施し、3 分の 2 多数で議決された (賛成 46、反対 18)。

EU は準備が整わず、第一委員会での投票を棄権していたため、最終日の全体会議で議案の再検討を求めた。EU はアフリカゾウの移送は最優先事項であると述べて、提案の趣旨を踏まえつつ、保全に対する意図せざる悪影響を回避するためのマイナー・チェンジとして、管理当局と科学当局の関与、動物委員会、IUCN アフリカゾウ専門家グループの意見を求める手続と、緊急時の移送を例外的に認める修正案を提案した。

ケニア、ロシア、ガボン、ヨルダン、マリ等はこれを支持したが、米国は (移送先は) 地理的限定ではなく、科学的根拠に基づくべきであるとしてこれに反対し、日本も CITES では野生種の存続を脅かすか否かが基準であり、本提案はこれを越えること、また、Doc.44.1 が既に採択されていることを指摘して EU 提案に反対した。

一方、ジンバブエはこの提案は附属書 II の掲載を無意味とし、決議による注釈の改正となり、受け入れられないとして、第 18 条に基づいて、紛争を仲裁裁判に付することを要請し、エステイワーニ、ナミビアもこれに同調した。EU はこれに合意せず、議長が EU 案の投票を宣言したため、南ア、ジンバブエ、ナミビアは異議申立てを行ったが、事務局長は、紛争解決は関係国との交渉の後の最後の手段であると述べたため [6]、議長は投票の続行を宣言した。南アは尚、紛争解決手続の援用を求め、事務局は再び、COP ではコンセンサスが成立しなければ、投票で解決する、紛

争解決メカニズムは使われたことがないと応答したが、南アが受け入れなかったため、投票は一時中断され、議長は昼食後の再開を宣言した。

昼食後、ジンバブエは、我々は平等に扱われていない、第18条は明確だと述べて、(紛争解決の要請を受け入れず、投票を行うのは) 悪しき先例となると訴えたが、ニジェールは、ジンバブエの主張は(意に沿わない提案をブロックする) 悪しき先例となると反論し、EUは多くの国と協議し、この提案がベストである、(不満があれば) 次期COPで改正を提案すれば良いと述べて投票を要請した。事務局長が紛争解決はこの場では行わないと宣言したため、投票が行われ、EU案は3分の2多数で採択された(賛成75、反対25、棄権25)。

これにより、SADC諸国の野生のアフリカゾウの移送先は「生息域内保全プログラム又は種の自然の生息域及びアフリカの歴史的な生息域内、野生状態の安全な場所」に限られ、アフリカ外の動物園、サーカス等への移送は、緊急時を除き、原則として認められないこととなった(Resolution Conf.11.20(Rev.CoP18))。

改正決議は会議終了後90日で効力を発生し、それまでの期間、締約国は留保を付すことができる(第23条)。SADC諸国は事務局に留保を通報し^[7]、脱退の通告は行っていないが、新たな決議が効力を発生する直前に、ジンバブエから中国へ、新たに30頭のアフリカゾウが駆け込み的に輸出されたことが判明した。メディアは大きく報道し、環境NGOは、象牙のストックとされるのではないかと懸念を示して反対しているが、同国は保護区域の管理費用を捻出するために必要な措置で、合法的取引であると主張している。

5 評価

「持続可能な利用」を巡る見解の対立がこの論争の背景にはあることについては既に述べた通りだが、取引規制の厳格化がEUの協力を得て、賛成多数で採択された背景には、ジンバブエから中国への杜撰な取引実態が明らかにされたことに加え、社会性の高いゾウを群れから引き離して移送し、劣悪な環境で飼育することは動物福祉に反するとの認識や、動物園は生物多様性保全に貢献すべきとの理念が締約国間で一定程度、共有されている点が示唆される。EU動物園指令(2002年発効)は、動物園に対し、保全に資する研究への参加、保全技術の訓練、情報交換、飼育下での繁殖、生息数の回復、再導入、生物多様性保全に関する教育・啓発を求め、種の特性に適した環境エンリッチメントや、動物の身体的、心理的、社会的ニーズに即した環境整備も要請する(第3条)。英国の動物園法(最終改正2019年)は、EU指令の配慮基準をさらに具体化し、要件を満たさない園については、政府は免許不交付又は取消しや、閉鎖命令を発出することもできる(第4条、第16条、第16G条)。

SADC諸国は西欧的な価値観の押し付けとして反発しているが、同様の動物園設置基準の法制化は欧米諸国だけでなく、アジア太平洋諸国にも広がり^[8]、WAZAが先導してきた新たな動物園像は国際的に共有されつつある。もっとも、アフリカゾウの実質的な取引禁止により、動物園での飼育が立ち行かなくなるとの懸念も示されており、専門家の関与が今後、どのように運用されるかは課題である。

ところで、この決定が附属書と不可分の関係にある注釈の実質的改正にあたり、反対国の正当な権利を侵害するかという点は、COPでは明らかにされていない。確かに条約法に従って、「用語の通常の意味」を解釈指針とすれば、「これを収容し及びその世話をするための適当な設備」に、生息域内保全を促進するプログラムの実施や、自然生息域外への移送の禁止を読み込むことは困難である。しかし、改正された決議は「妥当かつ受け入れ可能な移送先」について、動物園の生物多様性保全への貢献と、野生動物について種の特性に応じた福祉の配慮を求めるというコンセンサスに照らした「発展的解釈」と見ることは可能であり、注釈を無意味とするとまでは言い難いように思われる。

おわりに

COP18における「妥当かつ受け入れ可能な移送先」の再解釈と、その帰結としてのアフリカゾウの動物園等への移送禁止は、目先の経済的利益を追求することは、個々の動物の福祉を損なうだけでなく、種の存続を脅かすとの認識が、CITESの締約国間で共有されつつあることを示唆するように思われる。しかし、当のSADC諸国は決議の改正に留保を付し、公然と取引を継続する以上、改正による取引禁止の実効性には疑問符がつく。また、WAZAが主導してきた動物園における福祉の配慮は、動物園における展示そのものを否定し、動物園の存在意義を揺るがすことを意図するものではない。この点を踏まえると、今回の改正は、SADC諸国による杜撰かつ過剰な「利用」を阻止するための「劇薬」として支持を集めたもので、アフリカゾウの動物園への移送禁止がCITESにおける動物福祉の標準となるか、という点については、慎重に見極める必要がある。

ところで、1990年代には戦略的な提案を繰り出して、「持続可能な利用」の主流化に成功を収めていたジンバブエは、現在、災害に伴う経済的混乱で疲弊し、新たなアイデアで対抗する交渉力を喪失しているように思われる。厳格な対応が分断を深め、CITESの実効性を脅かすこととならないよう、今後は同国の保護区の保全管理への経済的支援や能力構築により、野生動物の取引以外の選択肢を支援し、自発的改善を促すことも必要となろう。

ところで、日本政府は一貫してSADC諸国を支持し、本提案についてもCITESの目的を越えるとして反対を表明していた。日本は従来から、「持続可能な利用」を交渉指針とし、議案毎に論点を整理して、交渉ポジションを検討するという柔軟な姿勢を欠いているため、驚くに当たらないが、本件については、日本の交渉担当者らにとって、動物の福祉が未知の概念であったことも影響しているのではないだろうか。

上述の通り、日本の国内法に動物の福祉という概念は存在せず、多くの動物園等は市町村が設置しているが、その法的根拠は不明確で、動物園等の飼育動物に適用される福祉の基準は確立されていない。しかし、近年、先進諸国では、自国の動物園法と同様の福祉水準を遵守する施設でなければ、繁殖目的の個体の移送を認めないという方針をとるようになった。この状況に危機感を抱いた公益社団法人・日本動物園水族館協会(JAZA)は、環境省に動物園等にかかわる法整備を要請し、これを受けて設置された検討会議の議論を経て、2016年、種の保存法の改正により、認

定希少種保全動物園制度が導入された(第48条の4等)。しかし、この制度は動物園等の公的機能として、生物多様性保全への貢献を確認するに留まり、生物多様性保全と動物の福祉を両輪と位置づけるWAZA戦略とは大きく乖離する。さらに、認定手続の煩雑さに比してインセンティブは弱く、制度導入以後、認定申請を行ったのは、わずか6施設(うち1か所は大学付属植物園)に留まっている。

国の取り組みが進まない中、JAZAは独自のガイドラインの策定に着手し、種ごとの飼育指針を策定する方針を明らかにした^[9]。また、札幌市は日本初の本格的な動物園条例の検討を開始し、生物多様性保全への貢献を目的とし、動物の福祉への配慮を盛り込んだ新たな動物園制度の確立に挑んでいる。

CITESにおける保全と動物福祉の融合という動向が、国内におけるこのようなボトムアップの変化を後押し、「人以外の動物に共感を抱き、その福祉を制度的に保障することは人間にしかできないことである」という新たな認識が、日本社会に深く根を下ろす契機となるかどうかは、引き続き注視し、機会を改めて検討してみたい。

- [1] 青木人志『日本の動物法』(第2版)、東京大学出版会、2016年、177-193頁。
- [2] 英国の2006年動物福祉法はその適用を全ての脊椎動物に拡大した。世界動物園・水族館協会(WAZA)の「動物福祉の基本要件」(Fundamental Welfare Requirements for Wild Animals under Humane Care)も5つの自由に依拠している。
- [3] WTO上級委員会は、EUのアザラン製品の輸入禁止は、残虐なアザラン猟の阻止を図るという点で、GATT第20条(a)項の「公衆の道徳」を保護するために必要な措置にあたり、例外として正当化できるとした。但し、第20条柱書の違反は指摘されている。European Communities-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Reports of the Appellate Body, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R, 22 May 2014, paras.5.289-5.290.
- [4] Steven White, "Shifting Norms in Wildlife Protection and Effective Regulatory Design", in Werner Scholtz ed., Animal Welfare and International Environmental Law, From Conservation to Compassion, 2019, pp.180-181.
- [5] 最大の輸出国は、動物園については南ア、ナミビア、ジンバブエ(63%)、サーカスについては南ア、ナミビア、ボツワナである(9%)。最大の輸入国は動物園については中国(29%)、米国(29%)、メキシコ(22%)、サーカスについてはデンマーク、独、スウェーデン、ポーランド、イタリア、ノルウェイ、モロッコ(55%)であった。SC69.Info.36
- [6] 第18条1項は条約の解釈・適用に関する紛争について、「当該他の締約国と交渉することを要請し、仲裁裁判への付託は「1の規定によっても紛争を解決できなかった場合」と定めている。
- [7] 注釈の改正に付した留保について、「この条約の締約国でない国として扱われる」という効果を認められるか、という点は、条文上は明らかではないが、CITESのHPでは附属書の注釈に付された留保として表示されている。
- [8] Zoo outreach organization & wildlife Information Liaison Development, Zoo Legislation, <http://www.zooreach.org/ZooLegislation/ZooLegislation.htm> visited at 3 March 2020.
- [9] 朝日新聞、2020年1月29日、夕刊社会総合、6頁。

Action Report

都、象牙取引規制のための有識者会議を開催

東京都は1月10日に「象牙取引規制に関する有識者会議」の設置を発表しました。設置目的は「象牙取引に関する国際的な関心の高まりを受け、国際都市である東京がなすべき対策の検討を行うため」です。会議では「都内の象牙取引の実態把握及び国内の象牙取引規制の検証」「象牙取引の適正化等に向けた都の対策」が話し合われます。

都知事に対しては、2019年5月にニューヨーク市長から東京五輪までに象牙売買の禁止を求める書簡が送られています。外国人旅行者が日本で土産として象牙製品を買って帰国した場合、ワシントン条約違反になるからです。

第1回の会議が2020年1月28日に開催されました。会議の様子はインターネットで中継され、会議終了後もYouTubeで見ることができます。第1回の会議は、東京都生活企画局からの状況説明と各委員が自分の意見を述べたところまででした。

その後2月17日から3月9日まで、都内の象牙を取り扱う事業者に対し、在庫量と市場規模を尋ねる実態調査アンケートが郵送で行われました。

会議のタイトルが「象牙取引規制」ですので、東京五輪の前に東京都独自の規制が決まるものと思われます。東京都の対応が五輪対策だけなのか、それとも世界で進行する国内象牙市場閉鎖を受けて国の対応の先を行くものになるかが注目されます。

有識者会議の進行状況は、東京都のウェブサイトに掲載されています。

<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/zouge/>

国連世界野生生物の日 SNS キャンペーン

1973年3月3日にワシントン条約が採択されたことを記念し、3月3日は国連世界野生生物の日として、各国でイベントが開催されます。JWCSは東京都による象牙取引規制の動きに関連し、なぜ日本が世界から象牙国内市場閉鎖を求められているのかをまとめた動画シリーズをTwitter、Facebook、noteで発信しました。

動画は、2019年8月にジュネーブで開催されたワシントン条約締約国会議の会場で開催されたサイドイベントの収録や、参加者へのインタビューで構成しています。この日の発信は合計1万8千ビュー(ユーザーの目に触れた延べ回数)を達成しました。これらの動画を通じて、アフリカゾウの生息地をはじめとした国際的な声が、日本の消費者に届いてほしいと願っています。(動画はJWCSのウェブサイトからご覧いただけます。)

<https://www.jwcs.org/themes/ivory/>

