

水棲種の附属書掲載提案における議論

真田康弘（早稲田大学地域・地域間研究機構）

ワシントン条約 (CITES) 第19回締約国会議 (CoP19) は11月14日から25日まで2週間にわたりパナマシティで開催された。本小論では主に水棲種の議論について紹介してみたい。

1. メジロザメ科一括附属書II掲載提案

今回の水棲種での最大の目玉提案は、何といてもメジロザメ科 (*Carcharhinidae*) のサメを全て附属書IIに掲載する提案である。具体的には、オグロメジロザメ (*Carcharhinus amblyrhynchos*)、ドタブカ (*C. obscurus*) など19種を、掲載基準を満たすほどに資源が減少しているとして、並びにその他35種を上記19種と類似しており取締官が識別できない「類似種」として附属書IIに掲載する提案である¹。この提案には、ホスト国であるパナマをはじめとして、コロンビア、エクアドル、EU加盟国、英国など今回の締約国会議としては最大の41か国が共同提案国として名前を連ねた。陸棲種等を含め全ての附属書改正提案については条約事務局や国際自然保護連合 (IUCN) /TRAFFIC等が掲載基準を満たすか否かについて勧告を行っているが、双方ともこの提案について肯定的評価、つまり掲載基準を満たすとの評価を行っている。

商業的に利用される水産種はCITESとの取り決めに基づき国連食糧農業機関 (FAO) が専門家諮問パネルを設け、附属書改正提案について勧告を行うことになっているが、同専門家パネルはこれとは真逆、つまり掲載基準を満たさないとの勧告を行っている²。専門家パネルは、①CITESは国際取引規制のための条約であり、「取引により影響を受けている (affected by trade)、またはその可能性がある」種 (条約第2条1項) を掲載すべきであるところ、上記19種のうち9種は国際取引に関する記録が存在せず、掲載基準を満たさない、②残りの10種のうち、4種は情報不足で判断できず、ゆえに掲載基準を満たさず、また3種について掲載基準を満たすほどに資源減少していない、したがって掲載基準を満たしているのは3種に過ぎない、③「類似種」としての掲載提案種のなかには、ヨシキリザメのようにフカヒ

レ等が他のサメと区別できるものがあり、またこのように極めて多数のサメを「類似種」として一括掲載すると、規制の実施面や社会経済的な影響が多大であるため、掲載すべきではない、との理由を挙げている。専門家パネルはこの他、この提案を含め水棲種提案の多くがIUCNレッドリストの評価をベースとしているが、レッドリストの評価基準とCITESの附属書掲載基準は異なっているとして、もっぱらIUCNの評価に依拠することを批判するとともに、多数の種を一括して掲載提案を行うことについても疑問を呈している。こうした評価結果は締約国会合時に開催されたFAO主催のサイドイベントでも紹介され、FAOの長年この問題を担当しているKim Friedman氏はパネリストとして出席した国際水産団体連合 (ICFA) の代表 (Javier Garat氏) などとともに、この提案を否決するよう強く訴えた。

こうしたFAOの評価に提案国は、FAOパネルの評価こそ重大な誤りがあると反駁している³。まずCITESの附属書改正基準において「取引の影響を受けている、またはその可能性がある」種 (条約第2条1項) とは「取引されている疑いがある、またはその種に対する明らかな潜在的国際需要があり、野生での生存に害を及ぼす可能性がある」ことを含むと解釈すると附属書改正基準で明記されている (Conf.9.24 (Rev. CoP17), Annex 5) にもかかわらず、9種を国際取引に関する潜在需要を一切考慮していない点を批判する。実際IUCNレッドリストで評価対象となった1,186種の軟骨魚類のほぼ90%が漁業による脅威にさらされており、潜在的な取引需要が存在することが明らかとなっている。また、FAOが評価対象から外した9種のうち5種はIUCNレッドリストにより「深刻な危機 (Critically Endangered)」と評価され、50個体もしくは250個体しかない種も含まれており、したがって国際取引の記録が見いだせないのはむしろ当然である、と批判する。

また、評価の対象とした10種のうち4種を情報不足で資源の減少の程度を評価できないとしておきながら、ここから附属書掲載基準を満たさないとの結論を導いている点も批判する。これは附属書掲載基

準で予防的アプローチ謳っていることに反しており、これまでのFAO 専門家パネルではこうした場合は「掲載基準を満たさない」ではなく「評価できない」との判断に留めていたこととも相容れない。

「類似種」としての掲載に関して「数が多いから」あるいは「社会経済的な影響が多大であるから」という理由で掲載基準を満たさないと判断したことも評価の誤りであると批判する。これまでに、約 1,500 種のサボテンと約 3 万種のランが類似種として掲載されるなど、資源の減少を理由に掲載されたものよりはるかに多くの種が類似種として掲載された先例があり、「数が多いから」というのは理由にならないし、「社会経済的な影響が多大」という附属書掲載基準に存在しない理由を挙げて掲載基準を満たさないという理由は理由としておかしい、という批判である。「類似種」提案については、なぜ判別が困難であるかについて提案書で図表を用いて論じているにもかかわらず、これを一切無視して少数のサメだけを取り上げて判別が可能とした点についても、判断が誤っていると指摘している。さらに、資源減少の程度を評価したうえで掲載基準を満たしていないとする種についても、うち 2 種については基準を満たす証拠があるとの反論を加えている。

FAO 専門家パネルは 5 日間という期間で会合を開催して評価を行っており、9 種を国際取引の記録がないと早急に評価の対象として外したのは、合計約 60 種近くに上るメジロザメ科提案に対する評価を効率よく行うためのものであったが、そもそもこのような短期間で性急に判断を下したことから多くの誤った結論に至ったものと考えられ、IUCN レッドリストの評価こそ重視されるべきだ、との批判も提起している。こうしたFAO 専門家パネルの評価に対する問題点は、提案国が主催したサメ提案に関するサイドイベントでもIUCN サメ専門家グループの科学者より詳しく説明が行われた。

2.CoP19でのメジロザメ科提案審議概要

メジロザメ科提案の審議は会議 1 週目の木曜日、11 月 17 日の午後、第一委員会で行われた。まず提案国かつ今回会議のホスト国であるパナマより提案が上程され、提案の内容説明が行われた。この場でパナマより、12 か月の猶予期間を設けるとの修正が口頭で行われた。

これに引き続き各国からの発言が行われ、スリランカ、ガボン、セネガル、ブルキナファソ、パキスタン、モナコ、グアテマラ、チリ、フィジー、ガンビア、エジプト、オーストラリア、バハマ、ソマリア、ニジェール、ナイジェリア、マリ、リベリアより提案を支持する旨の発言があった。また、チリからは、猶予期間は 24 か月とするほうが望ましいとする発言があった。

他方、パプアニューギニア、インドネシア、アンティグア・バーブーダ、南ア、ラオスから提案に反対する発言があり、日本からは提案に反対を表明するとともに、類似種を提案から削除する修正案を上程した。日本として最も関心を有していたのは、類似種として提案されている種のうち、日本ではえ縄漁により年間 1 万トン以上漁獲されているヨシキリザメが含まれている点であり、日本の修正案はこのサメなどを附属書掲載種の対象から除外することを意味していた。この日本修正に対してはインドネシア、カナダ、南ア、ラオスより支持発言があった。

ヨシキリザメはマグロなどの国際的管理を行っている地域漁業管理機関 (Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs) の下での科学評価で、太平洋、大西洋、インド洋いずれにおいても資源に問題はないと評価されており、ペルーもヨシキリザメを提案から除外する修正案を上程した。このペルー修正には米国も支持する旨の発言を行った。

この他に注目する発言を行ったのは、アイスランドと中国であった。アイスランドは、評価が FAO と IUCN・事務局で割れている点に言及し、相互の調整が望ましい旨発言した上で、秘密投票を要請した。中国は、締約国でこの提案に意見が割れている点を

[1] CoP19 Prop. 37. <https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-Prop-37.pdf>

[2] FAO, "Report of the Seventh FAO Expert Advisory Panel for the Assessment of Proposals to Amend Appendices I and II of CITES Concerning Commercially-Exploited Aquatic Species, Rome 18-22 July 2022," 2022. <https://doi.org/10.4060/cc1931en>

[3] CoP19における以下の締約国から提出され文書参照。CoP19 Inf. 41, CoP19 Inf. 49, CoP19 Inf. 87. <https://cites.org/eng/cop/19/information-documents>

表：COP19 水棲種附属書改正提案一覧

掲載提案種	附属書	日本	EU	FAO	事務局	IUCN	可否
メジロザメ科	附属書II	反対	提案国	基準不適合	賛成	基準適合	可決
シュモクザメ科	附属書II	反対	提案国	基準適合	賛成	基準適合	コンセンサス
フレッシュウォーター・スティングレー	附属書II	発言なし	賛成	一部適合、一部不適合	賛成	基準不適合	コンセンサス
サカタザメ科 (gu itarfish)	附属書II	反対	賛成	基準不適合	賛成	基準適合	可決
インペリアルゼブラプレコ	附属書I	反対	反対	基準不適合	反対	(下記参照)	否決
	附属書II	反対	賛成			附属書II掲載+輸出枠ゼロ	否決(委員会)
	附属書II	発言なし	提案国			が望ましい	コンセンサス
Thelenota属のナマコ (計3種)	附属書II	反対	提案国	基準不適合	一部賛成	2種適合、1種については適合するか十分な証拠がない	可決

強調するとともに、解決を図るためとしてワーキンググループを設けて関係国でこの締約国会議の開催期間中にさらに議論を深めるべきではとの提案を行った。双方とも過去の締約国会議でサメ提案については基本的に反対姿勢を取ってきたところ、今回やや曖昧な立場を取ったようである。なお、議長は「ワーキンググループを設けても意見の相違が埋まるとは思われない」として中国の提案を却下している。

締約国からの発言が一通り終わったところで FAO と IUCN が発言を行い、FAO はこの提案が附属書掲載基準を満たさないとの専門家諮問パネルの結果を強調した。これとは対照的に IUCN は、同提案が附属書掲載基準を満たすこと、類似種についても掲載後の規制の実効性を担保する意味でも掲載種に含めるべきであり、とくにヨシキリザメを掲載対象から外すことには反対だとの意見を提示した。

各国からの発言を求める声が相次いだため、メジロザメ科提案だけで 2 時間以上の審議となった。コンセンサスが得られなかったため表決となり、類似種 35 種を除外するという日本修正案は賛成 43、反対 81、棄権 12、ヨシキリザメのみを掲載種から除外するペルー提案は賛成 33、反対 86、棄権 14 でいずれも否決され、12 か月の猶予期間を設けるとの修正付きのパナマなどからの限定案が賛成 88、反対 29、棄権 17 と可決要件の 3 分の 2 以上の多数を上回り、本会議にこの提案を勧告することが決定した。

これらの投票は秘密投票で行われたため各国の投票行動は不明だが、投票後、米国より同提案に賛成した旨の発言があった。

本会議での討議再開は 3 分の 1 以上の国の賛成票が得られた場合に行うことができるため、日本がこの動議を行うかが注目されたが、結局日本は自国の立場を記録に留めるよう発言するのみで討議再開の動議を提出せず、委員会で決議されたメジロザメ科の附属書II掲載が正式に採択された。

3. 水棲種の審議結果

メジロザメ科提案を含め、全ての水棲種に関する日本及びメジロザメ科などの共同提案国となった EU の態度、FAO、条約事務局、IUCN/TRAFFIC の勧告、及び審議結果は上記の表の通りである。

シュモクザメ科附属書II一括掲載提案については、FAO、条約事務局、IUCN いずれもが提案を支持する勧告を行っていることもあり、発言を求めた国は日本を除きすべて提案を支持する旨の発言を行い、日本もコンセンサスをブロックしないとしたことから、この提案はコンセンサス採択された。

サカタザメ科附属書II掲載提案は、賛成 101、反対 14、棄権 13 の圧倒的多数で可決、Thelenota 属のナマコ計 3 種の附属書II掲載提案についても賛成 97、反対 16、棄権 15 の大差で可決された。

唯一委員会でも否決されたのが、ブラジルからの自国に生息するインペリアルゼブラプレコ（観賞魚）の附属書I掲載提案である。これについて IUCN は附属書Iに掲載するより附属書IIに掲載し商業的輸出枠をゼロとするほうが効果的なのではないかとの勧告を行っており、EU から全く同趣旨の修正案が上程さ

れた。しかしブラジルは委員会審議の際に原提案の維持を主張したため、EU 修正案は賛成 60、反対 52、棄権 12、ブラジル原案は賛成 62、反対 52、棄権 15 とどちらの提案も 3 分の 2 の多数を得られず否決された。これに関してブラジルは本会議で EU 修正案通りの附属書 II 掲載 + 商業的輸出枠ゼロという提案の審議を求めたいとして討議再開を求め、これが賛成 83、反対 21（日本）、棄権 31 で可決、同修正案がコンセンサスで採択された。

4. 所感

今回の締約国会議による水棲種提案の所感としては、以下の点があげられる。

まず、国際的なサメ需要の多くの部分はフカヒレによるものであるが、これまでの各種のサメ附属書 II 掲載及び今回のメジロザメ科一括提案等を通じ、フカヒレとして出回るサメの多くがカバーされることになったものと思われる。これにより、CITES においてサメの国際取引を管理する国際的な枠組みが形成されたものと捉えることができる。サメの国際的な管理はマグロなどを管理する各種の地域漁業管理機関 (RFMOs) によって担われてきたが、CITES はこれを補完するものとなるであろう。

第二は、こうしたサメの附属書掲載に関して、IUCN サメ専門家グループの活躍が非常に目立ったという点である。これは今回の締約国会議に限った話ではないが、こうした科学者がブレーンとなり、サメ提案の科学的バックボーンを形成するとともに、サメ提案の採択を後押ししていると考えられる。予め態度を決定していない会議参加国の中で数十ページにも及ぶ提案書やこれを補強する各種論文や締約国会議の各種文書を熟読して会議に臨む国は少ないであろう。こうしたなか、会議中における IUCN サメ専門家グループ科学者の提案に対する強い支持発言や働きかけは、提案支持国の増加への推進力となったであろう。

第三は、これとは対照的に FAO 専門家諮問パネルの存在感の低下が目立ったという点である。同パネルの開催には日本が多額の資金的支援を行っていることから、構造的に日本の立場に忖度し兼ねない可能性が生じることはわからないではない。しかし、FAO が主催した締約国会議でのサイドイベントでは科学的側面からの議論がなおざりにされ、「忖度

とも疑わせるような FAO 担当者の振る舞いは、サメ提案を強く支持しているある NGO 関係者から「むしろあのイベントは我々にとってプラスだった」と言わしめるほど、FAO 専門家諮問パネルの信頼性・公平性を損なう結果になったように思われる。

CITES での水棲種の掲載に反対し象牙取引の再開を支持する「持続利用派」NGO の代表である国際野生生物管理連盟 (IWMC) から「勧告が全く尊重されていない FAO 専門家諮問パネルはその意義を再考すべきではないか」との発言があったが、筆者も同感である。

第四は、水棲種に関しての日本の CITES における影響力のさらなる低下である。日本は水棲種提案について「FAO 専門家諮問パネルの見解を重視すべきである」との立場を繰り返し述べているが、同パネルが基準適合と勧告した提案についても一貫して反対し続けている。このように日本の便宜主義的な主張を行い全ての水棲種提案に反対し続けていることは会議関係者には広く知られている。こうした立場を改めない限り、日本の立場に耳を傾ける国はますます少なくなってしまう。水棲種について言行一致の立場を取ること、これが今後の日本の CITES において自らの立場に関して支持を得、広める前提となるであろう。



パナマ政府主催のサメ提案についてのサイドイベント



メジロザメ科の提案をするパナマ政府代表