

CITESにおける「持続可能な利用」という言説の行方と二つの多様化について

酪農学園大学 遠井朗子

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(CITES)の第19回締約国会議(CoP19)は、2022年11月14日から25日まで、パナマの首都、パナマ・シティで開催された。中南米地域でのCoP開催は20年ぶりである。パナマは事務局長イヴォンヌ・イグエロ(Ivonne Higuero)の出身国でもあり、イヴォンヌは会期初日には白い民族衣装と大きな髪飾りで登壇し、多様な生態系と躍動的な野生生物の映像や写真、個性的な土偶を配置した会議場は、この地域の豊かな生物多様性と、土俗的であると同時に洗練された中米文化の魅力を強く印象づけるものであった。

中南米諸国は今回、地域の特色ある種としてサメ、ウミガメ・淡水ガメ、グラスフロッグ、アマゾン原産の樹木等の附属書掲載を提案し、いずれも規制対象に追加された。この点は、密猟、違法取引に悩まされている原産国が自ら附属書掲載を主導し、CITESの規制制度の下で、科学的管理に基づいて国際取引を適正に管理し、「持続可能な利用」の促進を図るといった最近の実行に倣った動きである。

一方、アフリカゾウについては、2019年のCoP18でアフリカ諸国間の対立が先鋭化し、地域共同体の生業(livelihoods)の考慮や参加のメカニズムについても結論が出ていなかった。これらは自国領域内の野生生物を戦略資源と捉え、「持続可能な利用」を掲げて国際取引の拡大を目指す南部アフリカ開発共同体(SADC)諸国と、保全と非消費的利用(エコツーリズム等)の促進を目指すアフリカ連合諸国との見解の対立を反映する。特に、生きたアフリカゾウの取引に厳格な条件

を付した注釈(annotation)の改正に、SADC諸国は強い不満の意を表明し、CITESからの脱退を示唆しつつ、注釈に留保を付すという異例の措置をとって対抗した。また、ナミビアは注釈の条件に従わないでアフリカゾウの国際取引を断行し、国際的な批判を浴びていた。

このような原産国間の深刻な分断とCITESの危機に対し、どのような方法で緊張緩和が図られるのか。また、2016年のCOP17で象牙・象牙製品の国内市場閉鎖勧告(決議10.10)が採択された後、多くの国と地域は国内市場を閉鎖したが、今も合法市場を維持し、大量の備蓄象牙(ストックパイル)を抱える日本に対し、どのような働きかけが行われるのか。以下では、これらの議案について、条約の実施関連議案を審議する第2委員会(Com.II)の議論を中心に報告を行い、「持続可能な利用」を巡る議論の複雑化と、CITESの新たな動向について紹介する。

1.改正(Annotation)への留保

アフリカゾウは1989年に附属書Iに掲載され、国際取引が原則禁止されたが、その後、「分裂リスト」が認められたため、ボツワナ、ナミビア、ジンバブエ、南アの個体群は附属書IIに格下げとなり、条件付きの取引が認められている。その条件を定めた注釈2は、生きたアフリカゾウの取引は、決議11.20で定義された「適当かつ受け入れ可能な目的地」(appropriate and acceptable destinations)に限られると定めている。決議11.20は2019年のCoP18で改正され、野生捕獲のアフリカゾウの取引は緊急事を除き、「生息域内保全プログラム又は自然の及び歴史的な原産地内の野生の地域」を目的とする場合に限られるとされた。すなわち、アフリカゾウの原産国(36カ国)及び再導入を行ったエスワティニの生息地への再導入は認められるが、アフリカ域外の動物園との取引は実質的に禁止されることとなる。これに対し、SADC諸国は注釈に留保を付すことを通告し、ナミビアは注釈の条件ではなく、第3条の附属書I掲載種の規制に従って、UAEの動物園と取引を行って批判を浴び、当該動物園は欧州動物園水族館協会から除名処分を受けていた。

締約国は批准、受諾、承認若しくは加入に際し、



会議開催前に記者会見をするイヴォンヌ・イグエロ CITES 事務局長

又は附属書改正時に、特定の種に留保を付すことが認められ(第 23 条 1、2 項)、留保を付した種の取引については、非締約国として取り扱われる(同条 3 項)。しかし、注釈に留保を付すことができるかどうかについては規定が存在せず、法的拘束力を有さない CoP 決議に留保を付すことで、どのような法的効果が生じるかという点も明らかではない。

そこで、ブルキナファソ等のアフリカ連合諸国は、SADC 諸国の杜撰な取引の実態を明らかにし、脱法的な取引を阻止するため、これら諸国の取引に関連措置を包括的に定めている決議 10.10(Rev.Cop18)を改正し、注釈 2 の要件を組み入れることを提案した(Doc.66.4.1)。一方、事務局は個別事案への対応の前に法的に不明確な点を整理すべきとの立場に立ち、EU、米国もこの観点から提案(Doc.66.4.2)及び参考文書を提出していた。

第 2 委員会議長はブルキナファソ提案と EU 提案を一括で審議することを決定し、また、①決議 10.10(Rev.Cop18)の改正[アフリカ連合諸国提案]、②決議、決定を含む注釈と留保の取扱い[EU 提案]、③取引条件について関係国のダイアログ会合(決議 14.5)でコンセンサスを模索するという提案[EU 提案]に分割して審議を進めることとした。①については、支持が広がらなかったため、議長の判断で更なる検討は行われず、②については、事務局が準備した留保の取扱いに関する議案(Doc.88)と併せて審議することとなった。③のダイアログ会合については、ブルキナファソ等が難色を示し、会期間作業部会での検討を提案したが投票で否決され、幅広い関係者及び専門家の協議により、コンセンサス醸成を目指すというダイアログ会合の提案が採択された(賛成 61、反対 21、棄権 15)。一方、ブルキナファソの提案に基づいて、当面、現行の注釈 2 が有効である点も確認された(賛成 61、反対 18、棄権 18)。

②の決議・決定を含む注釈と留保の関係については全体会合で検討が行われ、改正の可能性がある決議・決定を含むことで、注釈が法的に不安定化することが懸念され、注釈に決議・決定は含めず、決議・決定への言及が必要な場合には、附属書の解釈セクションに含めることが合意された(決議 11.21(Rev. CoP19), paras. h), i))。また、注釈の改正は締約国の権利を制限する場合もあるとして、取引条件を定める注釈が改正された場合には、附属書改正時と

同様に、注釈に留保を付すことが認められた。但し、注釈に留保を付す場合には、改正前の注釈には拘束され(決議 4.25(Rev.CoP19)、種に対する留保とは区別されている。

一方、動物委員会は、世界動物園水族館協会(WAZA)の関連文書等を参照して「適当かつ受け入れ可能な目的地」に関する非拘束的指針を具体化し、その実施と報告を締約国に要請し、この点について次の常設委員会で検討することとなった。

「適当かつ受け入れ可能な目的地」は、サイについても制限的に解釈されている。ミナミシロサイは南アとエスワティニの個体群を除き、附属書 I に掲載されているが、ナミビアは自国の個体群の附属書 II への格下げを提案し、その取引はハンティング・トロフィー及び生きた個体の生息域内保全を目的とした「適当かつ受け入れ可能な目的地」に限られるという注釈を提示した。しかし、生息数減少を危惧する EU は、ハンティング・トロフィーは認めず、生きた個体についても、生息域内保全に「アフリカの自然の及び歴史的な原産地」という条件を追加するよう要請し、提案国の同意を得て、採択された。また、COVID-19 の影響で観光収入が激減し、保全費用の捻出に苦慮するエスワティニは注釈の削除を求めたが、違法取引の増大が懸念され、反対多数で否決された(賛成 15、反対 85、棄権 26)。

アフリカゾウについては、ボツワナ、ナミビア、南ア、ジンバブエの個体群の数は安定し、国際取引で得られた利益を保全費用に充当する必要があるとして、ジンバブエ等は注釈 2 の削除を提案したが、取引再開が密猟を誘引し、象牙市場閉鎖を進めてきた国際的取組みを損なうおそれがあるとして、反対多数で否決された(賛成 15、反対 83、棄権 17)。一方、分裂リストに反対し、全ての個体群の附属書 I への格上げを求めたアフリカ連合諸国の提案も否決された(賛成 44、反対 59、棄権 13)。

2. 備蓄象牙(ストックパイル)

象牙の破壊(焼却処分)は密猟・違法取引に断固対処するという国の姿勢を示すため、ケニア、中国、ベトナム等で実施されてきた。象牙の破壊が密猟・違法取引を抑止する効果について、経済学者の評価は分かっているが、将来の取引再開への期待を失わ

せる点で効果的との指摘もある。

象牙のストックパイルの管理と報告は決議10.10 (Rev.CoP18)で定められているが、ジンバブエは2022年5月、獣害対策で捕殺した個体の備蓄象牙の売買に理解を得るための国際会議を開催していた。そこでブルキナファソ等はストックパイルの監視を強化するため、年次報告を求める新たな決定を提案し (Doc.66.2.1)、事務局の修正を経て合意された。一方、破壊のための基金設立に関するケニアの提案は認められなかった。ケニアは米国の助言を受けて、アフリカゾウを含む野生生物の保全を目的とした持続可能な資金調達について、会期間作業部会での検討を提案したが (CoMII.Rec9)、基金へのアクセス条件に破壊が含まれている点に懸念を示す意見があり、第2委員会で合意は成立しなかった。ケニアは全体会合では再検討を求めず、提案の趣旨に関する発言を記録に残すよう求めるに留まった。

3. 国内市場閉鎖勧告のフォローアップ

2016年のCOP17で象牙の国内市場閉鎖勧告が採択された後、米国、中国、香港、英国等の主要国は決議に従って国内市場を閉鎖し、EU、豪州、NZも閉鎖を決定した。現在、原産国以外で象牙の合法市場を維持している国は日本のみである。また、日本国内の象牙の備蓄量はアジアの89%、全世界の31%を占め (2021年)、日本から違法に輸出された象牙が中国の税関で差し押さえられ、関係者が処罰される事案も少なくないことが、NGOの調査で明らかとなっている。日本政府は自国の国内市場は「密猟及び違法取引に貢献していない」との立場をとり、国内市場を維持する意向を示しているが、ブルキナファソ等は日本の取組みの実効性に疑義を示し、国内市場と密猟・違法取引の因果関係について、事務局があらゆる情報源に基づいて検討を行い、その結果をETIS報告書に含めるよう要請した。事務局は情報源の範囲が不明確であること等を指摘して消極的姿勢を示し、第78回常設委員会以降での報告を助言したが、ブルキナファソ等は全体会合で再検討を要請し、事務局の報告時期を前倒しし、第77回及び第78回常設委員会で提出されるETIS報告書に含めることが賛成多数で決定された (賛成69、反対27、棄権34)。

4. 地域共同体の参加と生業 (Livelihoods) の考慮

地域共同体については、COP18で設置された会期間作業部会の報告2件と、エスワティニ、ナミビア、ジンバブエの提案が審議されたが、いずれも会期間作業部会で検討が続けられることとなった。

先住民族及び地域共同体 (IPLCs) の参加については、ケニアが議長となり、会期間作業部会で検討されていたが、COVID-19の影響で実質的な検討が進まなかったため、ケニアは作業部会の任務延長を提案し、認められた。この点と関連し、事務局は多数国間環境条約におけるIPLCsの参加に関する資料を取りまとめ、CITES決定・実施プロセスへの参加について複数の選択肢を提示した。しかし、IPLCsの参加を促す決定19AAに、事務局が「国際的」レベルという用語を追記したところ、米国が難色を示し、この点は全体会議で投票の結果、削除された (賛成30、反対48、棄権14)。

CITESの規制がIPLCsの生業 (livelihoods) に及ぼす影響については、南部アフリカ諸国原産のハーブ (devil's claw) の附属書掲載を巡る議論を契機として検討が開始され、2013年のCOP16で、地域共同体の生業 (Livelihoods) への配慮事項を包括的に例示する決議が採択されている (決議16.6 (Rev.CoP18))。しかし、社会経済的要因を附属書掲載基準に含めることや、国際的な決定プロセスへのIPLCsの参加については消極的な見解が多く、会期間作業部会の報告を踏まえ、IPLCsの福祉 (wellbeing) への影響を考慮するというポリビアの修正案を追加して、事例研究の収集と作業部会での検討の継続が合意されるに留まった。

エスワティニ、ナミビア、ジンバブエはCITESの決定・実施プロセスへのIPLCsの参加を確保するため、常設委員会及び動物植物委員会に助言を行う横断的な地域共同体諮問小委員会の設立を提案し、国連先住民族の権利宣言や国連小農の権利宣言等の国際文書に依拠し、その正当性を主張した。しかし、米国、EU及びアフリカ連合諸国は、国内における参加の促進についてはlivelihoods決議で指針が示されており、CITESの会議へは、オブザーバーとして又は国家代表として参加することができる (※カナダは国家代表に先住民族のメンバーを含めていない)、国家は地域共同体を代表することはできず、

IPLCsのみに特別な地位を与えることは、決定プロセスに歪みをもたらしかねない等の反対意見を表明したため、合意は成立せず、上述の参加に関する作業部会で検討が続けられることとなった。

5. 検討：「持続可能な利用」という言説の行方

「持続可能な利用」は生物多様性条約(CBD)第2条で定義され、第3条の主権的権利と共に、消費地/先進国に対抗する原産地/開発途上国の交渉力を高める効果をもたらした。CITESでは、2000年に採択された戦略ビジョンで初めて導入され、2004年のCoP13では持続可能な利用に関するアディスアベバ原則・指針が採択されている。しかし、2000年代後半には、グローバル市場拡大に伴う密猟・違法取引の増大が種の絶滅リスクを高め、安全保障上のリスクともなることが懸念されるようになり、生物多様性の危機が気候変動と共に、人類の生存基盤を脅かすおそれがあるとの認識が急速に広まる中で、新自由主義的な「持続可能な利用」の効能には陰りも見え始めている。一方、IPLCsの参加について、CBDでは第8条j項に基づき検討が進められ、一定の成果を収めている。さらに、2007年、国連総会で「先住民族の権利に関する国連宣言」が採択されると、国連システムにおける優先的な戦略事項とみなされるようになり、横断的な制度改革が進められてきた。

このような状況の下、CITESにおいても、「持続可能な利用」の妥当範囲を見極め、IPLCsの参加を促進することは重要な戦略事項であるが、今回は激しく対立する主張の妥当性については判断せず、問題の分節化と結論の先送りにより、緊張緩和が図られていた。

第一に、生きたアフリカゾウの取引については、留保に関する適用規則を明確にした上で、関係国間のコンセンサスを尊重する方向性を示しつつ、生きた動物の取扱いについては、動物福祉を踏まえた基準の適用を各国に求め、劣悪な処遇の防止が図られている。すなわち、問題の「政治化」を回避し、科学的指針を示すことで、潜在的な対立の緩和が図られている。

第二に、IPLCsの参加及び生業の考慮についても、具体的な基準やメカニズムについては結論を急がず、事例研究や関連情報に基づく比較検討が継続されている。もっとも、この間の議論を通して、CITESの規制がIPLCsの生活、生業に及ぼす影響を考慮することは不可欠であるが、参加を確保するための国際的な

制度については、民主的正統性や実効性の観点から疑義もあるため、締約国の国内で参加を確保することが望ましい、との共通認識が生まれつつあるように思われる。この方法はCITESと同時期に成立し、近年、運営規則(OG)にIPLCsの参加を包括的に定めるようになった世界遺産条約の実行とも共通し、妥当であるが、CITESにおいては、当事者不在で抽象的な議論が続けられている点に違和感が残る。

第三に、持続可能な利用とLivelihoodsの議論とは、つまるところ、社会経済的要因の考慮に基づいて、取引規制の緩和を目指すものであるが、この点が種の保全とCITESの実効性に寄与するかという点については評価が分かれている。サイドイベントでは、附属書掲載時における社会経済的要因の考慮について、肯定的な研究が報告される一方で、CITESにおける生業の事例研究については対象に偏りがあり、生業の考慮が必ずしも保全に寄与するとは結論づけられないとの報告もあった。結論は異なるが、いずれもCITESの意思決定プロセスに関する社会科学的研究の成果であり、硬直的なイデオロギー対立を乗り越える試みとして興味深いものであった。また、ナミビアについては、「持続可能な利用」の成功例として、スポーツ・ハンティングが地域経済に寄与する点が評価される一方で、コスタリカでは、スポーツ・ハンティングを禁止しつつ、地域住民の保全管理への主体的参加と利益還元が確保されていることが紹介されていた。このような対照的な事例からは、「持続可能な利用」やlivelihoodsの考慮には多様なアプローチがあり、地域住民の利益の考慮が取引規制緩和の「切り札」となるわけではないことが示唆されていた。

第四に、象牙の国内市場閉鎖勧告は法的拘束力を有さず、「密猟・違法取引に貢献していない」という例外の要件については締約国が自ら判断し、自国の国内措置を自由に決定することができるという立場に立って、日本は合法市場を維持している。しかし、事実上、日本のみを対象とした監視メカニズムの導入が認められ、報告の前倒しも支持された点からは、国内市場閉鎖による需要削減は野生生物犯罪への対処のための国際協力として実施され、その目的の実現に必要な限りにおいて、各国の主権は制限され、その実施状況を制度的監視の下に置くことが正当化されるとの見解が支持されたといえるだろう。

第五に、備蓄象牙の破壊を促すケニア提案は否決されたが、ケニアの発言には、新たな国際協力への

期待が込められている。SADAC 諸国は「持続可能な利用」に基づく象牙の取引再開をあきらめていないが、歴史的な政策転換が図られ、「持続可能な利用」が「切り札」とならないとすれば、今後は、アフリカゾウの保全について国際的な支援を確保し、ETIS（ゾウ取引情報システム）、MIKE（ゾウ違法捕殺監視システム）についても、密猟・違法取引の監視メカニズムとして資金供与を継続することが必要となる。原産国間の対立に対し、米国はもう次のステップへ行くべきだ、象牙を売るのではなく、どのように保全するかが重要だと述べ、EUもダイアログ会合を提案し、分断と対立の克服を促しているが、市場を閉鎖し、直接的な利害関係を断った国々が、新たな資金供与について、どの程度、関与する意思があるか、という点は未知数である。

最後に、CITESの多様性を示す新たな動向として、2点を指摘しておきたい。第一は、ジェンダーの主流化である。CITESでは、事務局長、前常設委員会議長、第2委員会議長等、主要ポストを女性が占めているが、開催国パナマはUN Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women: 2010年7月、国連総会決議に基づいて設立された国際機関。ジェンダー平等、女性のエンパワーメントを目指す各国の取り組み支援を目的とする)に言及しつつ、ジェンダーに関する行動計画の策定を提案し、作業部会の検討を経て、「ジェンダーと野生動植物の国際取引」に関する決議と決定が全体会合で採択された(賛成73、反対29、棄権4)。インドネシアとイスラム諸国は採択に反対し、女性差別撤廃条約における留保と同様に、ジェンダーについては自国法に従って解釈するという脚注の記載を求めたが、否決され(賛成50、反対51、棄権4)、いずれもバーレーンの要請により秘密投票が行われたが、日本を含む多くの国が賛成票を投じたことを表明した。

第二に、アラブ諸国が言語戦略に関する文書を提出し、言語はコミュニケーションに不可欠であるとして、アラビア語、中国語、ロシア語の公用語への追加を求めたところ、条約の実施に広範な人々が関わることで、条約の実効性を高められる、多国間主義は多言語主義に支えられている等の見解が支持を集め、追加的な財源確保を要件としつつ、国連公用語である6言語がCITESの公用語として認められた。CITESの締約国数は187を超えており、多言語政策はメンバー

シップ拡大のためにとられるわけではない。実施プロセスの交渉では、これまで英語・フランス語圏の国々が主導的役割を果たしてきたが、今後はアラブ諸国や中国等、独自の文化的伝統を背景とした父権的な政治体制の国々が、利用重視の議論を展開することとなるのか。それとも、これらの諸国で国民に対する啓発が功を奏し、CITESの実効性が改善されるのか、どちらだろうか。CoPでの議論を聞く限り、前者の懸念を払しょくできないが、それでも尚、多様性が重要という主張が幅広い支持を集めた点は、多極化する国際社会を象徴するものとして印象深かった。ただし、国連の公用語は利用人口の多寡のみを反映するのではなく、安保理常任理事国の言語を含むという点で、政治的選択であることを考慮すれば、CITESの公用語として全てを含める必要があるか、という点は一考の余地があるように思われた。

最後に、e-permit やe-NDF(手続きの電子化)の普及は、附属書掲載種の掲載や取引管理に劇的な変化をもたらす可能性があることが示唆され、オンライン上での違法取引への対処も喫緊の課題であることが議論されていた。デジタル化が大幅に遅れている日本は、いずれについても早急な対応が求められる。また、日本は80年代に国際的な批判を受けて、留保の撤回を進めたが、海産種については留保を付す方針をとったため、留保の数は漸増し、現在22である。CoP19では海産種の掲載が進展したが、仮に追加された海産種全てに留保を付すと、その数は70をゆうに超える。条約上、留保の上限が定められているわけではないが、国際法の誠実な遵守という観点からは、留保の方針について、見直しが必要ではないか。

