

付属書掲載基準に関する第9回締約国会議決議案に対する意見書

野生生物保全論研究会

1994年11月7日 於：フォートローダータール

CITESの基本原則と決議8.20の趣旨

1 CITESの基本原則

CITESは、野生生物種の保全と（持続的）利用の調和を図るべく、種の国際取引を規制する条約である。このCITESの解釈・運用を検討するにあたっては、常に前提としなければならない基本的な要素がいくつかある。

第1に、野生生物種の国際取引が生息国（多くは発展途上国）の外貨獲得の手段になっているという現実が存在する一方、野生生物種の有する価値は経済的な交換価値にとどまるものではなく、むしろそれより重要な価値を有すること（CITES前文参照）

第2に、その諸価値は、国際的に尊重され、保護されるべきこと

第3に、野生生物の持続性は、生物学的・生態学的プロセスによって決定されるが、現時点においては、そのプロセスにはuncertaintyな部分が多く残されていること

第4に、国際取引が野生生物の持続性（保護）に及ぼす影響にもuncertainな点が多いこと、などである。

こうした基本的要素から導かれるのが、Precautional Principleである（常設委員会クライテリア”Precautional Measures”のArticle. A参照）。

2 決議8.20の示した改正の方向

決議 8 . 2 0 は、現行付属書における種の掲載状況は適切さに欠けていること、その原因の一端は「絶滅のおそれ」の判断基準の不適切さにあることを指摘して、常設委員会に対し、基準改正作業の指示をした。

決議文は、現行基準（ベルンクライテリア）がどういう点で適切でないのか個々具体的な説明はしていないが、我々は、ベルンクライテリアの "Biological Status" について、2 つの問題点を指摘すべきであると考えます。すなわち、

第 1 に、「絶滅のおそれのある」生物学的状況の定義が十分にされていないこと。従って、「絶滅のおそれのある」状況がケースによって一貫しない危険がある。

第 2 に生物学的状況を判断するためには、様々なファクターを考慮しなければならないにもかかわらず、ここでは、1 次的に個体群サイズと地理的分布が、2 次的に「生息地破壊、頻繁な取引、その他の潜在的な絶滅の原因」があげられているにとどまること。従って、実際の科学的判断の指針として機能しにくい。

このような、ベルンクライテリアの問題点を考えると、決議 8 . 2 0 の指示した改正の方向が明らかとなる。すなわち、新基準は、客観性、科学性、簡明性、実践性など、あらゆる法制度において「判断基準」と呼ばれるものが備えるべき属性を有したものであるべきである。

ただし、Precautional Principle などの基本原則と矛盾することはいかなる場合にも許されないことが銘記（bear in mind?）されなければならない。

「絶滅のおそれのある」生物学的状況の判断基準（決議案にいう「生物学的基準」）について

以上に述べた C I T E S の基本原則と決議 8 . 2 0 の趣旨をふまえて、常設

委員会提案の「生物学的基準」について検討する。

1 "Threatened with Extinction" 状況の根拠が不明であること

常設委員会クライテリアは、「絶滅のおそれのある」を独立には定義せず、生物学的基準を構成する A から D の小基準(criterion)に該当する状況が「絶滅のおそれのある」状況を意味する、という構成をとっている。しかし、そのような生物学的状況を「絶滅のおそれのある」状況と断定する根拠が不明である。

種の「絶滅のおそれのある」状況は、純粹科学的な概念ではなく、政治上・経済上・文化上などの社会的価値判断を含むものである。すなわち、種の「絶滅のおそれのある」状況にとって、時間枠(time frame)の取り方と種の維持に対してどの程度の安全性を保証するか(the degree of security sought) が欠くことのできない要素である。従って、「絶滅のおそれのある」状況を設定するには、状況の推移を見込んだ時間枠(time frame)と種の維持に対する安全性保証をどの程度にestimateしているのか、かつ、そのestimationを妥当とするのはなぜか、をdefineする必要がある。これらの課題は、科学的に解決できるものではなく、require a value judgement by society (Shaffer, 1987)。

特に、常設委員会クライテリアはnumerical guidelineを設定するという立場に立っている。仮に、そのような立場に立つならば(その妥当性はともかく)、どの程度の時間枠と安全性の保証を前提としているかをnumerical に示し、それらの数値が国際社会の価値判断に照らして妥当と判断されるものかどうか厳しく問われなければならない。もし、この点について妥当性が否定されれば、生物学的基準は理論的基礎を失うことになる。

2 小基準 A の科学的根拠に対する疑問

/ 種に含まれる総個体群に対する P V A 理論の適用

小基準 A の基礎には P V A (population viability analysis) の理論が存在すると考えられる。P V A の理論は、特定の natural ecosystem を維持するための自然保全地域 (reserve) に最低限求められる条件の探求に起源を持ち、当該地域の ecosystem の keystone species の population の viability を維持するために最低限必要な population size、すなわち M V P (minimum viable population) を分析するのである。

このように、P V A の理論は、population を対象としている。そして、P V A の研究の実際は、データ上の限界や、数理モデルの複雑化の限界等から、一定の local な population を対象にしており、種または亜種の総個体群を対象とはしていない。現在の P V A 理論を種の総個体群に適用しても、科学的に精度の高い結論を導くことは到底不可能と言うべきである。

ところが、小基準 A は、その内容から見て明らかに P V A の理論を基礎にしているにもかかわらず、その理論を種に含まれる総個体群に適用しているのであって、小基準 A の科学的根拠には重大な疑問がある。

3 小基準 A、B の科学的根拠に対する疑問

/ 全ての種に対する一様の numerical guideline の設定

numerical guideline の設定においては、field study における経験の集積と複雑な数理モデルの設定が試みられるが、後者においては様々なパラメータ - 、例えば出生率、死亡率、年齢構成、性比、食性、寄生者、捕食者などが用いられる。これらのパラメーターは、そこにあてはめる数値が個体群の生息環境などによって相当異なってくるものがほとんどであり、ましてや種によって異なることは言うまでもない。

従って、具体的数値（個体群についてはMVP）は、個体群ごとに異なって当然であり、仮にPVAの理論等を種の総個体群に対して適用するとしても、種ごとの具体的数値の差は、個体群ごとの差よりも一層大きなものとなるだろう。"There is no single value or 'magic number' that has universal validity."(Soule,1987)

従って、小基準A、Bにおいて、populationsizeやgeographic distribution の一様な数値をdefineすることは誤っている。

なお、CITESは、付属書1掲載の全ての種を同じ価値を持つものとして扱っているため、特定の種（key speciesのような）に関する具体的数値で全ての種のそれを代表させることが許されないことは言うまでもない。

4 小基準A、B、Cに対する疑問

／国際取引を禁止する必要性の指標として適切か

4.1 2で述べたように、PVAを始め、minimum population sizeやdistribution areaを探索する研究は、reserveに最低限必要な条件を探索するためのものであった。では、そのnumerical guidelineは、そもそもpopulationを構成する個体の国際取引を禁止する必要性の指標として適切なのだろうか。

結論としては、不適切と言わざるを得ない。その理由は、考慮すべき安全率が両者の間で量的にも質的にも全く異なっているからである。

すなわち、PVAの研究においては、biological realityには、常にuncertaintyが存在するため、adequacy of the data and models in any particular caseを考慮した安全率を設定する（Mace & Lande, 1997） なお、Soule, 1987）。reserveを設定するためのpopulation size等の最低限を決定するにあたっては、このような安全率を考慮すれば足りると言えるかもしれない。しかし、国際取引禁止が必要なpopulation size等を決定するにあたっては、

前者の安全率に加えて、国際取引の構造を考慮にいった、特殊な安全率を考慮しなければならないのである。

4.2 以下、この国際取引の構造について具体的に述べる。

まず、野生生物の取引は（国際取引に限らない）、拡大捕殺を招く。なぜなら、同じ種やpopulationの中でも、外観などの違いから商品価値に差異が生じるため、十分な商品価値を持つ個体を得ようとして、試行錯誤的に個体の捕殺が行われるからである。また、取引のために一定の場所的移動を伴う輸送が必要な場合は、その間に個体が死亡したり劣化するリスクが生ずるから、そのリスクを分散させるために、取引需要以上の捕殺が行われることになる。

取引が国際規模で行われる場合には、場所的・時間的な移動が大きいいため、個体が死亡したり劣化するリスクが非常に高まる（生きた鳥類の輸送など）。また、主たる消費国が富裕なことから高品質な商品が要求される傾向も強く、さらにリスクを高めに設定しなければならない。そうするとそれだけ大量の個体の確保が必要となる。

しかし、以上に述べた点よりも重大なのは、国際取引が大規模な需要を生み、かつ外貨獲得の手段となるという基本構造をもつこと、その結果として個体の捕殺に対する強いインセンティブを与えてpopulationからの大規模の動員が必然化すること、かつ、どの程度大規模かは具体的にはuncertainだという点である。

しかも、以上に述べたのは合法取引を想定しての話である。国際取引から生じる大規模な需要に群がる密猟、密輸出を考えると、populationへのインパクトはさらに大きく評価しなければならず、その具体的規模についてのuncertaintyはさらに高まる。

4.3 以上のように、国際取引の構造が大規模捕殺を必然化し、かつ大規模で

あること、 しかも具体的にどの程度大規模なのかはuncertainだという特質を持っていることを念頭に置けば、数理モデルの正確性や、demographic dataやcatastrophesの予測など生物学的なuncertaintyに原因する安全率とは、質的にも量的にも全く異なった安全率を考慮しなければならないことは当然であろう。この点を無視して、基本的にreserve設定を念頭に置いた numerical guidelineを国際取引禁止の必要性を判断するための指標に用いることは、理論的に誤っており、かつPrecautional Principleの趣旨に反する。そればかりか、直ちにではないとしても、時の経過と共に不当なdownlistingを招き、取り返しのつかない深刻な結果を生み出すだろう。

5 小基準Dに対する疑問

この小基準Dでは、「絶滅のおそれのある」状態から脱したが、その回復速度が遅い種や、急速に「絶滅のおそれのある」状態へと向かっている種が想定されていると考えられる。この小基準は、生物学的基準全体に若干のフレキシビリティを与えるように思われる。しかし"within a period of three years"は、繁殖サイクルの長い種を考えれば極めて短すぎる。

Precautional Principleと常設委員会クライテリアの"Precautional Measures"

1 初めに、何が論点を明確にしておく。

Precautional Principleを実現する制度として有効か否かという点すでに述べたように、Precautional PrincipleはCITESの基本原則であり、listing criteriaはPrecautional Principleに基づくものでなければならない。常設委員会クライテリアもこの原則に従うことを明らかにしている。Precautional Principleの論理に従うかぎりは、追加（conservationを強める）の際の判断に伴うuncertaintyよりも、downlisting（conservationを弱

める)の際の判断に伴うuncertaintyに対して、慎重な態度を取らなければならない。問題は、それを実現する制度をどのように具体化するかである。

ベルンクライテリアは、付属書への追加とdownlistingのそれぞれの場合について、別のクライテリアを設定している。そしてdownlistingのクライテリアにおいては、追加のクライテリアにおけるよりも厳格な事実証明を要求した。ところが、CITES事務局は、ベルンクライテリアがdiscriminatoryであると断定したため、常設委員会クライテリアは、追加クライテリアとdownlistingクライテリアの区別を廃止し、downlistingのための事実証明は追加の場合と同じ程度で足りることとした。しかし、単純にダブルスタンダードを廃止すると、Precautional Principleに反するのではないかという疑問が生じるため、常設委員会が提案したのが"Precautional Measures"である。

結局、論点は次の2点である。

第1に、CITES事務局の"discriminatory"を解消すべきである、という主張に正当性があるのか。

第2に、"Precautional Measures"がPrecautional Principleの要求に応える機能を十分に果たせるのか。

2 CITES事務局が、"discriminatory"であると批判する対象の誤り

既に述べたように、CITES事務局は、listingをdouble standardにすることをdiscriminatoryであると批判し、その代替策として"Precautional Measures"が常設委員会クライテリアに採用されたという経緯がある。

しかし、この批判は妥当とは言えない。CITES事務局や、常設委員会は「discriminatoryである」として批判する対象を誤っている。

すでに述べたように、ベルンクライテリアのdouble standardはPrecautional Principleを忠実に実現しようとするものである(唯一の実現

方法ではないとしても)。要求される事実証明の程度に差を設けること自体は、合理的な区別であって、決して「discriminatoryである」という批判があてはまるものではない。差別的であるとして批判されるべきなのは、かつてベルンクライテリアの適用無しに追加されたものも、downlistingされる場合にはその適用を受けるという点であろう。前者の点と後者の点とを一体的にdiscriminatoryと断定することは、論点を不明確にするものであり、不適切である。後者の点でのdiscriminatoryの解消については、例外的にベルンクライテリアに代わって適用される特別基準（決議7.14）が決議されているのだから、その決議で対応するか、その決議に問題があるのなら、あくまでベルンクライテリアの適用無しに追加されたものに対応する範囲内での特別基準の改正を行うよう、常設委員会から提案されるべきである。

ベルンクライテリアの問題点は、discriminationとは関連しない。問題点は、「「絶滅のおそれ」の判断基準について」の章で述べたように、クライテリアの内容の客観性、科学性、簡明性、実践性なのである。

3 "Precautional Measures"のPrecautional Principle実現機能、客観性、科学性に対する疑問

"Precautional Measures"は、付属書からの削除やdownlistingを行う場合に、条約上の規制の遵守や、management measures described in the supporting statementを念頭においた、締約国会議の了承を要求する制度である。この制度では、締約国は、export quotaを割り当てることもできる、ともされている。いかなる事実証明があれば了承するかという点に関するクライテリアないしガイドラインは一切示されていない。

そこで問題は、この"Precautional Measures"がPrecautional Principleの要求に応える機能を十分に果たせるのか、また、クライテリアの一部として

客観性、科学性、簡明性、実践性を有するかどうかである。

既に述べたように、"Precautional measures"の特徴のひとつは、締約国会議がdownlistingの是非を判断するためには、具体的にどのような事実がどの程度証明されればよいか、という点に関するクライテリアないしガイドラインが示されていないところにある。

このように、クライテリアやガイドラインが無く、決定者に大幅な裁量が認められると、第1に、科学的なuncertaintyに対する判断が厳密に議論されず、precautional principleの機能が十分発揮されないおそれが強く、第2にdownlistingの運用が締約国会議の主観的・政治的判断に委ねられ易い結果、多数の付属書1の種が無原則的に付属書2に転落する危険が従来より高まるであろう。確かに、CITESにおいては元々、listingが、政治的な問題として、締約国会議の力関係や取引で決せられてきた面は否定できない。しかしながら、"Precautional measures"のように、締約国会議の裁量的判断を正面から認めてしまってよいとは考えられない。

4 以上より、"Precautional measures"は、listing criteriaの一部であるにもかかわらず、客観性、科学性に欠けており、かつPrecautional principleの機能を十分に発揮させることができないものであるから、不適切であると考えられる。

以 上

<本文中に引用した文献>

- ・ "Viable Population for Conservation" Ed. Michael Soule(1987)
- ・ "Assessing Extinction Threats : Toward a Reevaluation of IUCN Threatened Species Categories" Georgina M. Mace, Russell Lande