

2017年11月27日から12月1日、スイスのジュネーブでCITES常設委員会第69回会合(SC69)が開催された。常設委員会(SC)は条約実施プロセスの要となる機関であり、その任務は多岐にわたるが、大別すると、①固有の任務(実施指針の検討、予算管理及び遵守手続の監督)と、②締約国会議(CoP)に付託された議案の論点整理及び勧告草案の決定がある。検討内容としては、組織運営にかかわる事項、全ての締約国に適用される手続や指針、条約規定及び決議の解釈、締約国の遵守・実施に関する対応措置等がある。多くの議案は事務局が準備し、提出するが、締約国が単独又は共同で提出する場合もある。また、委員会のメンバーは6つの地域(アフリカ、アジア、欧州、北米、中南米・カリブ海諸国、オセアニア)を代表する締約国で構成される他(Conf.11.(Rev.Cop17, Annex1)、全ての締約国とNGOがオブザーバーとして参加し、議論に貢献することが認められている。

2016年のCoP17では、野生生物の密猟・違法取引への対応がおもな議題となり、多くの決議が採択された。CoP17以後、初めて開催されたSC69においても、関連議案の検討が高い関心を集めるとともに、締約国の遵守・実施について活発な議論が交わされた。5日間の討議を経て、27の会期間作業部会が設立され、その検討結果は2018年10月に開催されるSC70で報告される予定である。以下、おもな議案について議論の概要を紹介する(海産種に関しては真田氏の報告を参照)。

1. 戦略事項 (Strategic matters)

(1) NGOの参加 (SC69 Doc. 11.3)

CITESの下、NGOはオブザーバーとして会議に参加する権利が認められている。独自の調査やパブリシティ戦略を駆使した情報発信及び議場での発言により、影響力を行使するNGOの存在は、CITESの躍動力の源泉であるとともに、標的とされた締約国にとっては煩わしい存在でもある。そこで、アンティグア・バーブーダとセントビンセント・グレナディーンはNGOの会議への参加の制限を図るため、NGOの行動指針の採択を提案した(中米カリブ海諸国がこの提案を行った背景は定かではない)。しかし、SC議長は、本議案はSCの権限を越えるとの懸念を示し、イスラエル、EU、ニュージーランドは新たな指針は不要との見解を示す等、賛同は広がらず、SCは締約国がCoPに提案する可能性に留意しつつ、さらなる検討は行わなかった。

(2) 地域共同体の参加 (SC69 Doc.14、SC69 Doc.25)

CoP17は、CITESプロセスへの地域共同体の参加を検討する作業部会の設立を決定し、SCにその設立勧告を委ねていた。事務局は作業部会の任務について原案を示し、南ア、インドネシア、中国は支持を表明した。ペルーは地域共同体の参加は国内法で確保されているとして作業部会の必要性に疑義を示したが、SC議長はCoP決定により、付託されていることに注意を喚起した。イスラエル、オーストラリア、インドは作業部会への参加が認められる地域共同体の明確化と(決定プロセスの)透明性を要請し、ブラジルは地域共同体の事前のリスト化を求め、米国も参加基準の明確化を提案した。NGOは地域共同体の参加基準の決定前に作業部会を設立することに疑義を示していたが、SCは会期間作業部会を設立し、作業部会の議長に対し、締約国が地域共同体の招聘を決定するための助言を求め、作業部会の任務として、rural, indigenous, local communitiesという用語の調和の検討を要請した。

(3) 生計と食料安全保障 (livelihood and food security) (SC69 Doc.16)

地域共同体に関するもう一つの争点は、地域共同体が野生生物を食料として利用することを食料安全保障と関連づけて(正当化し)、このようなニーズをCITESの決定プロセスに反映することは許容されるか、という問題である。この点に関する締約国の見解は分かれていたが、SCは中国、南アに議論の主導を依頼し、事務局と中国により議案が示された。EU、イスラエル、ニュージーランド、US、ケニア、ナイジェリア、NGOは食料と食料安全保障をCITES付属書の掲載基準とすることには強く反対し、ナミビアは付属書掲載基準を変更する意図はないと述べて作業部会の設立を要請した。トラフィックとIUCNは作業部会を設立するならば、CBDのSABSTAの作業部会(Collaborative Partnership on Sustainable Wildlife Management)と連携すべきことを提言した。SCは会期間作業部会を設立して、既存の決議の修正又は新たな決議の採択の検討を付託した。

一方、事務局は2018年、中国とともにワークショップを開催予定であること、CITESウェブサイトワークショップ報告書、事例研究等を掲載し、随時更新していることを報告した。また、2017年、南アで開催されたワークショップでは、合法的で持続可能な利用が保全のインセンティブとなるというポジティブな側面が十分に認識されていないと指摘され、違法取引と合法的で持続可能な利用とを区別できるよう消費者の教育を行うことが望ましいとされた。中国、ペルー、南アも2016年、南アフリカで開催されたワークショップの報告を行った。

カナダは野生生物の持続可能な利用は先住民にとって重要であると述べ、アンティグア・バーブーダは小島嶼国において食料問題は死活的に重要であると述べて、理解を示したが、ニュージーランド、EU、イスラエル、スリランカ、米国、ケニア、チャドは附属書掲載やNDF（種の存続を脅かさないという証明）の評価プロセスにおいて、地域共同体の利益の考慮を求めるワークショップの勧告に異議を表明した。また、ニュージーランドは附属書掲載が共同体に負の影響を与えるという認識に懸念を示し、ポジティブな影響に関する事例研究を要請した。IUCNは中国で開催されるワークショップを歓迎し、ケーススタディの支援を申し出たが、SSN（種の保存ネットワーク）はニュージーランドとUSに同調し、ワークショップ報告書の勧告を作業部会の議案とすることに反対した。SCは同報告書については留意に留め、報告書の勧告をCoP18の議案とするか否かの判断は締約国に委ねつつ、CoP決定(17.36, 17.40)の実施において締約国に助言し、事務局を支援するために、食料に関する会期間作業部会を設立した。

2. 条約順守事項 (Compliance matters) (SC69 Doc.27 (Rev.1))

国内実施法プロジェクトについては、事務局の報告に基づいて、法整備が進展し、問題が解消された国(チリ、ギニアビサウ、イスラエル、クウェート、モロッコ)、要注意国(ボツワナ、ギニア、コンゴ、インド、ラオス、ウズベキスタン)、進捗報告を要請し、報告が未提出であれば、取引停止の勧告の対象となる国(モンゴル、チュニジア)が合意された。

(日本の公海上の調査捕鯨については真田報告参照)

中国-ナイジェリアのローズウッド取引については、ナイジェリア政府発給の許可書の正当性に疑義が示され、事務局が確認を終えるまで、取引は停止されることとなった。

国連が暫定的に統治を行う地域であるコンゴを名宛国としたCITES許可書の発給を認めないという事務局の勧告案については、コンゴは自国の主権を主張し、事務局が国家としての性質を否定することは容認できないと述べて、米国、EUも支持を表明し、いかなる指針も採択されないことが合意された。

ギニアに対しては、8条の適用(取引停止の勧告)を継続し、事務局による技術ミッションを派遣することが合意された。ラオスに対しては、タイ・ローズウッドの取引停止を勧告し、違法取引に対する法執行の強化(改正刑事法の適用)及び人工的に繁殖したトラの目録作成が求められ、トラ牧場については検討委員会が設立されることとなった。コンゴ民主共和国はヨウムの付属書I掲載に際し、留保を付していたが、SCは、コンゴのNDFの決定に疑義があるとして、附属書IIとしての取引を認めず、コンゴもこれを受け入れた(SC69Doc.29.2 1-3)。

合法的入手の検証(LAF)に係る実施指針については、2018年6月、ブリュッセルで開催予定のワークショップで、人工的に繁殖したCITES掲載種も議題に含めることが合意された。ただし、米国-ポリビアのスミレコンゴウインコ(Hyacinth macaw)を巡る意見の不一致については、ワークショップの議案に含めず、二国間の解決に委ねられた。

事務局はICWC(The International Consortium on Combating Wildlife Crime)とともに、法執行機関との協力について報告を行い、SCは事務局に対し、CITESと国連組織犯罪防止条約、反汚職条約との協力の継続を要請した。サイバー犯罪については、会期間作業部会を設立し、さらなる措置の必要性を検討し、必要に応じて、決議Conf.11.3(Rev.17)の修正又は新たな決議を検討してSC70に報告するものとされた(SC69 Doc.31)。

違法に取引され、押収されたCITES掲載種の処分に関する指針(Res.Conf.17.8の付属書)については、事務局がその有益性について調査を行い、報告を行った。押収された標本の処理のうち最多は動物園、植物園等、輸入国の公的施設での飼育であり、輸出国への返還を上回る。そのコスト負担は課題であり、最後の手段として安楽死を用いる国もある、という。日本は動物園、植物園で保護を行っているが、課題もあると述べ、輸出国、輸入国間のコスト負担の公平性を要請した。指針の検討については概ね賛同が得られ、SCは会期間作業部会を設立し、事務局の調査結果の分析とともに、決議Conf.17.8の改正、生きた個体を受け入れるためのレスキューセンターの創設とCITESウェブサイトでの公表、処分に関する異なる選択肢とその法的課題、「処分」(disposal)という用語の適切性の検討を要請した(SC69Doc.34 1-2)。

合成生物学又はゲノム編集で生産された生物については、事務局による論点整理及びCBDにおける検討状況について報告があり、SCは会期間作業部会を設立して、動物・植物委員会の勧告を評価し、既存の決議の改正を含め、SC70で検討を行うための勧告を準備するよう要請した(SC69 Doc. 35)。

2017年から、新たに提出が求められている違法取引年次報告書について、SCは非拘束的な作成指針を採択した。また、事務局に対し、報告のデータベース化を検討するため、UNODCとともに(必要に応じてICWCと協力の上)提案を準備するよう要請した(SCDoc.28.3)。

イスラエルはCITES掲載種の貯蔵品(stocks and stockpiles)について一貫した指針が存在していないことを指摘し、作業部会の設立を提案した。締約国及びEIA等のNGOの提案により、作業部会の任務の範囲(terms of reference: T O R)が修正されて、SCは会期間作業部会を設立した。

国際航空業界による生きた野生生物の移送について、事務局はIATA(国際航空運送協会)の協力と共同啓発キャ

ンペーンの報告を行った。また、ジンバブエは、航空会社及び海運会社が合法的に取得された野生生物の移送を停止するという決定は、南部アフリカ諸国の経済と地域共同体（の利益）を損なうと発言し、SC議長に関連企業のCEO（最高経営責任者）の協力を求め、日本、モザンビークも同調した。一方、カナダ、イスラエルはSC議長の権限超越に疑義を示し、議長も同調した。また、IATAは情報提供を行い、事務局を支援する意思を確約したため、SCはジンバブエの提案に留意しつつ、事務局に輸送業界との協力と情報提供を要請した(SCDoc.42.2)。

3. 個別の種にかかわる問題

(1) マダガスカル産ローズウッド (SC69 Doc.49.1, 49.2)

マダガスカル産ローズウッドの違法取引が深刻化しているという問題について、SCはマダガスカルからの輸出、再輸出の停止勧告及び貯蔵品管理計画の要請を合意した。ただし、積み替え地及び最終目的地の取引規制については合意が成立せず、締約国の自発的遵守に委ねられた。

(2) 象牙の違法取引 (SCDoc51.1-4)

事務局はMIKE（ゾウ違法捕殺監視システム）、PIKE（違法に殺されたゾウの割合）の分析に基づいて、アフリカゾウの密猟レベルは依然として高く、密猟による殺害数は自然死を上回ることを報告した。さらに、中長期的には土地改変と人口増加によるゾウと人間の軋轢の激化、内戦及び気候変動もゾウの生存に対する重大な脅威となること、アジアゾウについても、おもな脅威は生息地喪失、劣化と分裂（経済成長、人口増大に起因）にあることを指摘しつつ、中央アフリカからアジアへの象牙取引の増大に注意を喚起した。

なお、決議Conv.10.10(Rev.Cop17)のpara.6は締約国に、政府保有及び重要な私有の貯蔵象牙について目録作成と事務局への年次報告を求めている。事務局は、2017年時点で400トンの貯蔵象牙が報告されていると述べて、「Stop Ivory」というNGOが開発した管理システムをCITESのウェブサイトに掲載することを提案した。しかし、この提案には慎重な意見が相次ぎ、SCは事務局に助言を求めるに留め、締約国に対しては、ゾウの標本の取引に関する条約の実施に際し、象牙等の違法取引及び密猟の傾向を考慮するよう奨励し、アジアゾウ原産国のアジアゾウ登録システムについても、関連情報の交換を要請した。

(3) 国内市場閉鎖勧告の実施

ニジェール、ブルキナファソ、コンゴ、ケニアは、決議10.10(Rev.Cop17)の国内市場閉鎖勧告について、明確な意思を示した中国、香港、米国と対比して、日本の国内取引継続に懸念を示し、全ての締約国が勧告に従って、速やかに国内市場を閉鎖することが重要であると発言した。また、事務局に対し、締約国に、国内市場閉鎖を含む進捗状況の報告を求める通告の発出を要請した。チャド、EU、カナダ、ケニア、ウガンダ、NGOは提案を支持したが、南アは、同決議は「密猟・違法取引に貢献する」国内市場の閉鎖を要請するものであるとし、セネガルは、国内市場閉鎖は国内法の問題であると述べたが、ケニアは「密猟・違法取引に貢献する」国内市場を評価する基準、指針は存在していないとして、南アの解釈に反対した。事務局は、COP決定により通告は求められていないと指摘したが、SCは、事務局に対し、全ての締約国に決議10.10.のpara.3に注意を喚起する通告を指示し(direct)、(疑義のある)締約国に対しては、決議10.10.のpara.8に規定された情報提出の通告を命じ(direct)、決議10.10.及びDecision17.87について、SC70で事務局に報告が求められていることをリマインドした(※日本へのNIAPsの適用は以下の議案へ)。

(4) 国別象牙行動計画(NIAPs)

ETIS（ゾウ取引情報システム）が27の締約国に言及したことに留意し、事務局提案に基づいて、NIAPs対象国の進捗及び新たな対象国選定の検討が行われた。SCは会期内作業部会を設立して国ごとの検討を要請し、部会の報告に基づいて、カタルをNIAPプロセスに含め、スリランカとシンガポールはNIAPプロセスに含めない等の勧告案に合意した。ETISは日本については、象牙の国内取引が活発に行われ、違法取引が増加しているとして、「重要監視国」に掲げていたが、事務局は文書で情報が提供されたとして、日本を対象国の検討案に含めていなかった。この点については、厳しい批判が相次いだ。作業部会での検討を経て、SCは日本が提出した国内法改正の報告に留意し(noticed)、現段階では、NIAP適用の検討は行わず、日本が象牙の違法取引と闘う取り組みを慎重に継続し、象牙の違法取引に対する実効的対応を確保するためにその傾向を十分検討するよう奨励(encourage)し、Res.10.1(Rev.Cop17)の実施については、事務局を通してSC70への報告を勧奨する(invite)という対応に留められた。一方、事務局に対しては、日本の進捗状況の監視を求め、懸念事項があれば、SC70に提示するよう要請した。

(5) センザンコウ

CoP17で全8種が付属書Iに格上げされたセンザンコウについては、大規模な違法取引が相次いで報告されているため、附属書I掲載前に取得された標本についても取引禁止を求められるかという点に(つまり、条約前取得の標本に関する許可書発給に関する規定の解釈について)議論が集中した。多くの国は取引禁止を支持したが、米国、中国は附属書I掲載決定の遡及効に慎重な見解を示したため、この点は動議に付され、附属書I掲載前に取得された標本についても、附属書I掲載種として取引停止とすることが可決されたが、中国の異議は記録され、この点も含めて、センザンコウの違法取引対応策については、会期間作業部会で検討を行うこととなった。

(6) ローズウッドに関する注釈（楽器の例外）

CoP17ではローズウッドが付属書IIに掲載されたが、楽器製造業界及び演奏家から、例外について定めた注釈#15の解釈について問い合わせがあり、とくに、「非商業的」「取引」「10kg未満」の解釈に疑義が生じていた。注釈について、重要な解釈の相違がある場合には、CoP開催までの間、SCが暫定的な定義に合意し、事務局が締約国に通告することが認められている。直近の植物委員会会合（PC23）で採択された解釈案には、楽器の私的利用、演奏会、陳列、コンペティション、修理のための国境を超える移動は「非商業的」と解されるとの勧告が含められていた。EU、米国、日本、カナダはこれを支持し、日本は寄贈の追加、及び10kgという重量の上限は柔軟に評価されるべきという修正を提案し、カナダも暫定的指針の提案を支持しつつ、10kgの解釈については明確化を要請した。バイオリン、弦の製造者協会と演奏家は提案を支持し、常設委員会は、「非商業的」取引とみなされる例外について、暫定的定義に合意した。すなわち、楽器の私的使用、演奏会、陳列、コンペティションのための越境移動、及び越境移動の後に売却されず、返還される場合は非商業的取引とみなされ、また、上限となる10kgについては、規制対象種（ローズウッド）で製造された部分の重量を指すことが合意された。

4. 所感

(1) CITESの実施には、二つの楔が撃ち込まれ、揺らぎを見せているように思われる。第一に、野生生物の密猟、違法取引が国連の下、グローバルかつ複合的課題と位置付けられる中、本会議においても、これらが種の生存を脅かしているとの危機感は広く共有され、国際取引規制を越えて、国内管理体制の構築と透明化、より厳格な規制措置や法執行の強化等、幅広い実施措置への協力を積極的に受け入れる傾向がみられた。象牙・象牙製品の国内市場閉鎖を勧告するCoP決議の実施状況については、事務局によるフォローアップの強化を一部の締約国が強く求め、消極的対応に留まる日本への圧力を強めていたが、この点も近年の国際的な議論の動向の中で理解する必要がある。ゾウの個体数の劇的減少が報告され、象牙・象牙製品については禁制品としての取り扱いへと各国が転換を図る中、国内法の一部改正により国内取引市場の維持を図る日本の主張は広く理解を得られているとは言い難い。

(2) 第二に、自然資源の保全管理の担い手として、地域共同体の参加がますます重視される中、地域共同体による食料としての利用の尊重又は地域共同体のニーズをCITESの決定プロセスに反映させるという提案については、本会議においても見解が分かれた。自然資源管理における社会的公正や地域社会の社会経済的事情の考慮は近年、SDGsやCBDなどにおいて広く認められ、CITESにおいても、種の生存という条約目的と新たな考慮要因とをどのように両立させるべきかという点について、検討が求められている。しかし、参加者の理解と見解が収斂していない現時点では、SCはバランスに配慮しつつ、決定的な修正へと舵をとると判断は保留しているように思われる。

(3) 日本の遵守、実施については、象牙・象牙製品の国内市場閉鎖勧告への対応の消極性や、相次ぐ違法取引の実態が批判を浴びて、高い関心を集めたが、NIAPの適用は見送られた。NIAPの決定プロセスは、他の多数国間環境条約（MEAs）の遵守手続とは異なり、評価が締約国の自己評価に基づくこと、人権条約の国家報告制度と比較すると、NGOのカウンター・レポートがどのように考慮されるかが不明確である等、決定過程が不透明であることを指摘することができる。ただし、客観的な遵守制度の設立が条約の実効性の確保にはつながらないこともある。主権に配慮しつつも、開かれた議論の場で検討が行われ、締約国やNGOの理解と賛同を得られない行動を維持することが困難である以上、CITESの実施監視の制度は必ずしも脆弱というわけではない。

(4) ところで、CITESの国内実施を通して野生生物犯罪への対応が求められるようになり、国内当局には、他国のカウンターパートとの情報共有及び国内実施法制と法執行の連携がこれまで以上に求められるようになった。このような複合的な対応を進めるため、CITESにおいては、管理当局の任務の検討が始められた。日本は、輸出入管理を経産省が管理当局として所管し、付属書I掲載種の国内譲渡規制及び象牙の管理制度を種の保存法で受けて環境省が所管し、海からの持ち込みについては、管理当局と科学当局を農林水産省（水産庁）が兼務して所管するという体制を維持している。しかし、CITESの下、締約国に求められる対応が複雑化する中、このような体制では所轄官庁の責任が分散し、迅速かつ統合的な実施の確保が困難であるように思われる。

象牙、象牙製品については、禁制品なみの厳格な管理と執行がなされず、違法取引が後を絶たないことに加えて、そもそも、種の保存法で国内管理を行うことにも問題があるように思われる。例えば、同法は国内希少種と国際希少種を規制対象とするが、象牙、象牙製品という国際希少種の一部の例外についてのみ、「持続可能な利用」原則の適用を主張し、原則の適用の前提となる科学的データの収集、分析を自国の領域外の評価に委ねていること、（及び象牙の国際取引の要件である地域社会への利益還元も他国に委ねられていること）同法に不確定要素や脆弱性を持ち込むように思われる。条約の実施と国内法制とのより一層の統合が求められているとすれば、このような寄せ木細工のような実施方法については、再考の余地があるのではないかと。