CITESの現状と問題点－第８回締約国会議に出席して[1)]

村　上　興　正
（京都大学理学部）

はじめに

今回会議の大半に出席して感じたことは，私が今までにワシントン条約について，持っていたイメージと今回の議論の内容にかなりギャップがあったことである。とくに重要な点は本条約の基本的性格についてである。条約のできた経過および条文を読む限り，本条約の基本的性格は野生生物の保護のための条約と位置づけていた。しかし，今回の会議で明らかになったことは，南アフリカの Zimbabwe, Botswana, Malawi, Nambia など野生生物を資源として利用したい国々からは，本条約は生物の適正利用のためのものであると位置づけ，このために改善するべき点が数多くあるという形で数多くの共同提案がなされた（Botswana et al., 1992)。そのうち最も重要なものが附属書の掲載に関する新基準，通称京都基準の提案であり，それに付随して種にとって有益な取引など一連の改正提案であったと思う。この提案はワシントン条約の根幹にも係わる重要な提案であったと思うが，時間不足などで京都基準については，委員会を作って検討し次回の締約国会議に図ることとなった。保護と利用の関係については，毎回ワシントン条約の中心的課題であったが今回のように根本的な改正案とも言えるものが検討されたのは始めてである。これに対して IUCN はsusutainable use（持続的利用）を基本理念として対応するという風潮があったが（IUCN, 1992)，これは妥当であるのか，環境庁や会議に何度も出席している小原の発言では CITES は昔から取引を促進するための条約であるとの見解が示されている。

ここではまずCITESとは何か，その基本的な目的や性格などをまとめた上で，今回議論されたもののうち，おもに新基準の設定提案を中心にCITES の意義に係わる一般的な問題点を検討する。また日本は本条約の履行にあたり独自の問題点をかかえているのでこれについても若干触れてみたい。

なお，本研究は WWFJ（世界自然保護基金日本委員会）および KONC（関西自然保護機構）の援助を受けて行った仕事の一部である。

稿を始めるにあたり，ベルン基準（稿末掲載）の訳出にいろいろと示唆頂いた京大・理・動物教室の疋田努氏および本文を議論頂いた生態学研究室の談話会のメンバーに感謝の意を表する次第である。

CITES とは

CITES とは Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora（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）の頭文字をとったもので，日本では一般に本条約が最初（1973年）ワシントンで開催されたことからワシントン条約として知られている。条約締約国は113カ国にのぼり，今回の会議にはそのうち103カ国の代表約500名が参加した。この締約国会議の特色は NGO（非政府機関）も手続きを踏めばオブザーバーとして参加することが可能であり，国によっては国の代表に NGO 関係者が選ばれているケースもある。今回は156団体から約700名が出席し，日本からの代表は自然保護団体，業界など併せて55団体が参加した（Traffic Japan Newsletter 8)。私は関西自然保護機構（KONC）の一員として出席した。

1)　関西自然保護機構業績第 101 号

CITESの締約国会議は通常会合は少なくとも2年に1回，特別会合は締約国の1／3の書面要請でいつでも開催されるとされている（条約11条）。

CITESの成立経過

CITESの成立経過については，畠山（1992）は1969年のアメリカの「絶滅の危機にある種の保存法」の延長上に位置づけている。“すなわち69年法は，ゆきすぎた商業主義が国際的な生物絶滅の原因であり，しかもアメリカ合衆国がこれらの動物の最大の市場であるとの反省のうえに，絶滅に瀕した野生動植物の流通市場を日干しにするため，世界的規模で絶滅に瀕した野生生物のリストを作成し，リストにあげられた種および亜種の合衆国内への輸入を，動物園，教育的，科学的，繁殖的な目的による場合を除いて禁止するという措置をとった。― この法律は，さらに絶滅の危機にある種に関する拘束力ある条約締結のための長官（大臣）クラスの国際会議の開催を命じていた。その結果，1973年にワシントンで83カ国の参加のもとにCITESが締結されたのである”（“　”は畠山の引用）。1973年のワシントンでの会議に先立ち1972年に国連人間環境会議でこの問題をワシントンで検討することになったのであるが，この経過をみるとCITESは明らかに，絶滅の危機にある野生生物を保護するための措置として，過度の取引を防止するために流通規制をしたことが明らかである。

日本はワシントン会議には出席し，条約に署名を行ったが，日本には条約の規制にかかる種が多く批准には産業界との調整が必要であるという理由で実際に批准されたのは，7年も遅れた1980年である。また批准しても産業界に与える影響が大きいとの理由で批准と共に13品目もの留保を行い，世界各国のひんしゅくをかったのである（留保というのは条約に加盟していても留保をつければ，その留保したものに関しては，条約の適用除外になるというものである）。

この経過をみても日本が経済を優先し，生物の保護という側面で世界的な潮流にかなり遅れていることは確かである。

CITESの目的

CITESの前文には，締約国の野生動植物の基本認識として次の4点を挙げている。1. 野生動植物が現在および将来の世代のために保護されなければならない地球の自然の系のかけがえのない一部をなすものであることの認識。2. その価値が芸術上，科学上，文化上，レクリエーション上および経済上の見地から絶えず増大するものであることの意識。3. 国民及び国家がそれぞれの国における野生動植物の最良の保護者であり，また，最良の保護者でなければいけないことの認識。4. 一定の種が過度に国際取引に利用されることのないようこれらの種を保護するために国際協力が重要であることの認識。また，2条の基本原則では，付属書に掲載する種を絶滅のおそれのある程度に応じて，（附属書）Ⅰ・Ⅱ・Ⅲの3つに区分し，3－5条でその規制に関する事項を定めている（表1）。

附属書Ⅰでは絶滅のおそれのある種であって取引による影響を受けており又は受けることがあるもので，これらの標本の取引は厳重に規制し，主として商業取引は禁止されている。1991年末で514品目であった（環境庁，1991）が，今回の会議で，追加などにより4属13(亜)種増加した。

附属書Ⅱでは現在は必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが，その存続を脅かすこととなる利用がされないようにするため，その標本の取引を規制しなければ，絶滅のおそれのある種となるおそれのある種で，これらの標本の取引は輸出入に際して輸出国の輸出許可証が必要とされる。1991

表1　CITES 対象種の区分と規制の内容.

対象種の区分	対　象　品　目	規 制 の 内 容
附属書Ⅰ	絶滅のおそれのある種で取引による影響を受けているかそのおそれのあるもの	主に商業目的の取引は禁止学術目的は輸出入の双方の国の許可書が必要
附属書Ⅱ	現在必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが，その取引を規制しなければ絶滅のおそれのある種となるおそれがあるもの	輸出国の輸出許可書が必要
附属書Ⅲ	いづれかの締約国が自国内で規制を行う必要があり，同時に取引の規制のために他国の協力が必要な種	ワシントン条約管理当局が発行する原産地証明書または輸出国の輸出許可書

年末で249品目あったが，今回２属追加された。

附属書Ⅲではいづれかの締約国が，自国の管轄内において規制を行う必要があると認め，かつ取引の取締りのために他の締約国の協力が必要であると認める種で，輸出入に際しては，指定国以外からの場合には当該国のワシントン条約管理当局が発行する原産地証明書，附属書Ⅲに当該種を掲げた国から行われるものについては輸出国の輸出許可証が必要である。

これを見て判るように，国際的にみて規制が強く野生生物の保護の上で，具体的な効力を持つのは附属書Ⅰ・Ⅱに掲載された種あるいは分類群である。とくに附属書Ⅰの種では商業取引が原則禁止となり，これを利用している業界に与える経済的影響が大きいために，今回のクロマグロに見られるように，過剰とも言える反応が起こるのである。附属書Ⅰ・Ⅱの対象種は何等かの意味で絶滅のおそれのある種であって，取引（ここでいう取引とは輸出・再輸出，輸入・海からの持込みをいう）によって影響を受けているか受ける恐れのあるものに限定される。すなわち，取引によって絶滅のおそれのある種あるいは可能性がある種についての規制が中心である。取引によって絶滅のおそれのないものや絶滅のおそれがあっても，取引以外の要因によるものは除外される。野生生物の保護を考える場合には，その野生生物の分布する国がその種をどのように保護・管理しているかが問われるが，ここでは原産国内の保護・管理問題はおいておいて，消費国の問題として輸出入を規制し世界的な消費を抑制することで，間接的に野生生物の保護を目指している点に特徴がある。原産国の多くが発展途上国であり，野生生物の保護を図るのが困難な場合が多いのを考えると，有効な手段と言える。前文と併せて考えると，本条約は過度の取引による野生動植物の絶滅の阻止が基本目的であることは明白である。この点では本条約が野生生物保護の条約として位置づけることが妥当である。取引があることが条約の前提であることは判るが，従来の考え方には，本条約が取引を促進するためのものであるという考え方は少なくともない。後述するように，今回の京都会議では野生生物を保護するには，保護のための費用が重要であり，そのために持続的利用を考えるべきであるという生物を利用する立場から保護を考えるという視点で条約を見直そうとする方向が顕在化し，今後この方向に大きく踏み出す可能性が高い。これは今後の CITES の方向性を大きく転換させるぐらいに重要な問題である。

附属書改正のための新基準の設定のための決議（決議 8. 20）

現在附属書への掲載基準は1976年にベルンで開催された第１回締約国会議の基準：決議 1. 1 と 1. 2があるが，これが今回附属書改正の基礎として適切でないとされ，次回締約国会議で改正されることとなった。その考え方および手続きは以下のようである。1. 附属書には多くの種が含まれているが，その多くは商業取引によって脅かされていない場合もあること，種によっては附属書への掲載が不適切な場合もあることに留意し，2. 締約国会議が承認した機構が，適切に掲載されていない種の附属書からの削除あるいは附属書間の移動を行う能力がないことに留意し，3. 多くの締約国の間に，現在の附属書の構成が，ある種の野生動植物相の保護を促進しないのではないかという感触が広がっていることを意識し，4. 問題の一部は，第２条の「絶滅の恐れのある」という用語を定義する適切な基準が欠けていることから生じると信じ，5. 野生生物製品の取引は野生動植物相の保護に利益をもたらす可能性があることを認識し，条約締約国会議は基準改正を行うよう指示する。このためにａ．必要な作業の委任事項を立案する。ｂ．適宜 IUCN その他の組織及び個人の専門知識を借りる，ｃ．基準に関する決議案を作る植物委員会と動物委員会の共同会合を開く。第９回締約国会議に先立ち，次のような協議手順に従うよう決定する。ａ．事務局は遅くとも会合の300日前までに締約国会議にこの決議案を配布する。

ｂ．常設委員会が修正案を準備できるよう，締約国から事務局へ決議案に関する意見提出を求める。修正提案は遅くとも会合の150日前までに締約国に回覧する。

京都基準（仮称）とその問題点

今回提案されたが懸案となった京都基準とはどのようなものであったのか，ここで検討しておくことが必要であろう。これについては本特集号で高柳が詳しく述べているので，ここでは重複するところはなるべく簡略化して述べるので詳しくはそれも参照して頂きたい。

1. 種あるいは分類群の附属書への掲載

京都基準ではおもに以下のａ－ｄの基準を提案している。

ａ　種あるいは分類群の附属書への掲載する場合，どの附属書がよいか疑わしい場合には附属書Ⅰに入れるべきではない。附属書Ⅰはできるだけ簡潔にすべきである。

ｂ．類似種は附属書Ⅱに掲載すべきである。

ｃ．ある地域個体群が絶滅に瀕していても，地球規模の個体群が絶滅に瀕していなければ，分割掲載するべきではない。

ｄ．１国だけに分布する種は附属書Ⅲに掲載すべきである。

これに対して従来の考えでは附属書Ⅰの考え方にa.の基準はない。またb.に関してはベルン基準では附属書Ⅰへの掲載基準としてある属に入る大部分の種が絶滅の危機に瀕しているならば，その属が附属書Ⅰに掲載されるべきであるとして逆の考えをしている。とくに問題なのはc.である。CITES では対象を種，亜種，地理的に隔離された地域個体群として，地域個体群をとりあげ，分割掲載（同一種であってもある地域個体群は附属書Ⅰ，他の地域個体群は附属書Ⅱというように，個体群の生息状態に応じて異なる附属書に掲載すること）を認めている。種の絶滅過程は地域個体群の消滅という形で起こるのが通常であり，もし，地球上で個体群を対象に絶滅を定義すると，最後のひとにぎりの個体群にならないと対象とならないことになり，野生生物の保護の上ではこの考えは大きな後退である。d.についても分布するのが

1国かどうかは問題ではなく，取引により絶滅に瀕しているか否かが問題である。このように規定すると分布国の意図だけが強調されることになり，野生生物の絶滅は世界的なレベルで人類にとっての損失であるという視点がなくなってしまう。このように全体として明らかに附属書Ⅰに掲載する種あるいは分類群をできるだけ減らし，しかもその対象種の分布国の権限を強化しようという意図が明白である。これは附属書Ⅰは規制が強いので，できるだけ減らすという，保護を軽視し利用を重視した考えとしか受け取れない。現在非常な勢いで野生生物の種が絶滅しつつありこれを阻止することが真剣に考えられつつあり（例えば生物多様性条約など），今後はむしろ附属書Ⅰの種は増加する可能性が高いと思われるのに，この基準は明らかに時代に逆行したものである。

2. 附属書Ⅰ・Ⅱへの掲載基準について

a．附属書Ⅰを満たすには，現在種は絶滅の危機にさらされていなければならない。この証拠は非公式的なものあるいは素人の証明ではなく，下記のc－eの規定条件に従って提出しなければならない。

b．附属書Ⅱを満たすには種の生息状況に懸念があるかまたはそれと分類学的に類似した種で非常によく似た状況にあるだけでよい。

c．種が絶滅の危機にあるとは下記の“絶滅危機”および“絶滅危虞”のカテゴリーに従って対応する確率を越えた場合をいう。もし，10年以内の絶滅確率が20％以上であれば，取引基準が満足されれば附属書Ⅰに掲載してよい。

絶滅危急種に分類される種は附属書Ⅱに掲載される生物学的な基準を満たしている。もちろん取引がこれらの個体群を減少させているかもしれないことに懸念があったのならこれらが危虞されるレベルになるまでに何故掲載されなかったのか問題となるかもしれないが。

	絶滅危険種	絶滅危虞種	絶滅危急種	
絶滅確率	50	20	10	％
期間(内)	5	10	100	年
世代(内)	2	10		世代

d．この絶滅確率の査定はその種について利用できる資料の中，最も良いデーターを用いた個体群モデルを用いなければならない。その資料は科学論文から得られたもので，何年にもわたる種の個体群密度あるいは地理的分布に関するもので，その種個体群の個体群動態を評価するに必要な全てのパラメーターを含んでいなければならない。モデルは個体群が分断され，いくつかの個体群に分かれることを考慮したものでなければならない。

e．個体群モデルを作れるほどの資料がない場合に，個体群が絶滅の危機にあると査定するには，この文書の附属書Ⅰにあげた（絶滅に関するMace-Lande基準）種個体群に関する次のような側面での信頼できる情報が使い得る。

実際の個体群密度；または

有効個体群密度（個体群中の繁殖個体数）；または

何年にもわたる個体群の減少率；または

短期間での個体群の壊滅的な減少；または

種個体群を構成する隔離した個体群の数や密度；または分布域の消失，過度の捕獲，または分布域の消失，過度の捕獲，または他の潜在的な絶滅要因

種の生息状況に関する上記項目のうち2つが附属書Ⅰにあげた絶滅危険および絶滅危虞のレベルをこえ，取引基準が満たされているならば，附属書Ⅰに掲載されるべきである。

ベルン基準での取り扱い

従来，附属書Ⅰの生物学的状態に関しての基準（ベルン基準）は以下のようなものである。

a．種の個体数あるいは地理的分布範囲に関する数年にわたる科学的報告

b．個体数あるいは地理的分布範囲に関する単年度の科学的報告

c．数年にわたる個体数あるいは地理的分布に関する科学者以外の信頼できる観察者の報告

d．生息地の破壊，過剰な取引，あるいは他の潜在的な要因による絶滅に関する様々な情報に基づく報告

以上のように，ここに書かれたものには基準になるものは何もなく資料の範囲を定めたものに過ぎない。絶滅の危険性に関しては各人の判断にまかせており，資料に関しても種々雑多のものが含められている。当時としては世界的にみると野生生物に関する情報不足であったためとも思われるが，現時点でみると確かに問題は多く改善が必要である。京都基準とベルン基準を比較してわかるように，従来は絶滅の危険性が提案者あるいは会議出席者の各人の判断にまかされていたものを，1. 定量的な基準を設置することにより客観化したこと，2. 当該種の個体群に関する情報をかなりの程度に要求していること（d. 参照）。3. Mace-Lande 基準を持ち込んでいること等に特徴がある。しかし，これらの新基準には以下のような問題がある。

新基準のａ.（ｃ－ｅ）に関しては一見客観的な基準をもうけたように見えるが，現実に絶滅しつつある個体群は密度も低く調査が困難で，ここで要求している個体群パラメーターをすべてとることはかなり困難な場合が多い。このことはたとえば日本のカワウソを想定すれば判るであろう。基準を定量的にすればするほど基準を満たしていることを証明しなければ，附属書に掲載できなくなる。また，対象となる種は開発途上国のものが多いが，これを絶滅から救うために，必要な情報を得て，これを附属書に掲載する手続きをそれらの国がおこなうであろうか。長期的な視野では持続的利用を図るために，附属書Ⅰに掲載し，資源が回復するまで待つという考えは良いが，これらの国々ではむしろ，短期的な視野で利用価値が高ければたとえ当該種が絶滅に瀕していても利用し，附属書に掲載することはせず放置してしまうおそれが生じるのではないかと考えられる。提案国もこのレベルまでの情報を得た上でないと提案できず，提案できたときにはすでに減少し過ぎていて回複困難なケースもありえる。これは結果としてある種が附属書に掲載される必要があるにも係わらず，掲載条件がととなわず掲載しないことになる可能性が高い。従来であればベルン基準で対応し附属書に掲載できたものが，今後出来なくなる可能性が高い。これは利用を促進するためには好都合でも，生物の保護を弱めることになる。

ｃに関して問題となるのは Mace-Lande 基準である。この基準は個体群は突然の天災で絶滅し，その確立は単位時間あたり一定（ｐ）とおいて，絶滅までの時間を予測したモデルで計算されている（Mace, G. M. & Lande, R. 1990）。しかし，CITES で問題となる種は，取引による絶滅でありまったく人為的な要因によるものである。人為的な間引き強度はその種のもつ経済的価値によって変化する。もしある種の個体数がかなり少なくなると，それを捕獲する努力は当然大きくなると考えられる。通常ならば単位努力当たりの収益は減少するはずであるが，もしその種の経済的価値が非常に高ければ，それの捕獲にかかった費用を上乗せして，価格をつけても需要が充分にある場合が生じる。

この場合にはその資源量の絶対値が問題になる訳ではなく，単位努力当たりの経済価値が高い間は捕獲が続くことになる。すなわち生物的な原則

より経済的な原則で捕獲努力が決定されることとなる。このような基本的に重要な要因を組み込んでないモデルを使うことがナンセンスであり，この基準には全く意味がないと考えられる。

日本の国有林では昔から保続の概念があり，これは成長量に応じて伐採量を定めるというものである。すなわち林木は生物資源であるので，自己再生産を行う，成長量だけ伐採すれば，銀行に資金を預けて利子だけを利用しているのと同じで，永続的な利用が図れる。しかし，高度経済成長時にこれを“従来は生産の保続と収穫の保続という物量的概念とされてきたが，それは観念的なものであり，現実林には適応できない。むしろ，経営の保続と考えたほうがよい”として生物学的概念を経済的概念に読みかえた結果，過伐が進行したのである（村上，1975）。

この保続の概念は現在さかんにいわれている考えで，CITESにおいても基本とされている考えであるSustainable Use（持続的利用）と同様である。持続的利用を行う限り，野生生物を積極的に利用することには問題がないという立場であるが，この持続的利用が生物原則より経済原則が優先すると，絶滅の危機にある種の絶滅を促進することはあっても，絶滅を阻止することにはならない。

さらに問題となるのは絶滅の危険性の程度を客観化することによって，その定められた危険性になるまでは，その種を利用することが公然と行われることである。また附属書Ⅰ・Ⅱに掲載されない種はすべて利用するという利用重視の考えになるおそれが強い。適正あるいは持続的利用を基礎として保護を考えるのなら，持続的利用が図れないほどに種個体群の密度が減少したら，利用を抑制するという資源管理の視点で規定を作るべきである。クジラの例をみても，これがうまく機能せずシロナガスクジラなど大型種の個体数が激減したことは記憶に新しいが，まだ持続的利用に必要な個体群密度の方が，絶滅の危険性から定義される個体群密度よりはるかに高いのが予測される。もし，持続的利用を基本理念として野生動植物の利用を図りたいのなら，野生生物の適正利用のための条約として，野生生物利用のための世界的なガイドラインを定めた新たな条約をつくり直すべきである。

3. 附属書からの削除および移行について

京都基準では種またはその他の分類群をより高い附属書に追加する条件は，そこから削除あるいは低い附属書へ移行するのを検討するときとまったく同じで逆になるだけである。すなわちこれらに関する基準はすべて均衡的であると想定している。また京都基準以前に附属書Ⅰにあげられた種に関しては，条約15条の規定にしたがっていずれの締約国も附属書Ⅰにあげられた種を削除することを締約国会議の少なくとも150日前に提案することができるとされ，その手続きは以下のようなものである。1. もし，提案が締約国会議において2／3をもって支持された場合は，次の締約国会議において，その種（または個体群）を附属書Ⅰに掲載しておくことを正当化する完全な提案がなされなかった場合には，附属書ⅠからⅡへ移動する通知がだされる。2. もし，次の会議においてそのような提案がだされないかまたは締約国の2／3によって支持されなかった場合には，その種は事務局によって附属書Ⅱに移動される。

これに対してベルン基準における種の附属書Ⅰ・Ⅱからの削除およびⅠからⅡへの移行の基準は：附属書への追加と削除については，会議で別々の取り扱いを必要とする異なった問題であるべきである。もしある動植物を必要がないのに附属書に入れるというミスを犯したとしても，そのための証拠書類は必要となる。しかし，もしはやまって動植物を削除したり保護上の措置をゆるめると

いう過ちを犯した場合にはその資源は永久に失われる。もし誤りを犯すのであれば資源を保護する方向でするべきである。附属書Ⅰから Ⅱへの移行は，対象となる動植物が保護されなくなることにより生じる捕獲に耐えるという科学的に明白な証拠が必要である。このような証拠は少なくとも充分な個体群の調査，種個体群の動向が削除が妥当とするほど回復（掲載時より）していることを示す兆候，そしてその種あるいは個体群の商業取引の可能性の分析を含むものでなければいけないとされている。

この結果，附属書Ⅰに掲載するのは比較的容易であるが，Ⅰに掲載されているものを削除したり Ⅱに移行する（これらはここでいう保護措置がゆるむことにあたる）のは比較的困難となっている。このことがベルン基準の改正を要する点として指摘された（上述改正理由の２）。しかし，今回の改正案では逆にもし締約国のいづれかが現在附属書Ⅰに掲載されている種を削除したいと提案してそれが会議で認められれば，次の会議でその種を掲載しておくことを正当化する理由を作らなければ移行が決定されるという意味では格下げは容易，格上げは困難という逆均衡がおこると考えられる。しかも，ベルン基準の考えは間違いを犯しても，資源が失われることのおそれを間違うことのおそれに優先させ野生生物の保護を第一義に考えているのに対して，今回の提案はそれと逆行し利用を保護に優先したCITESの精神にもおとるものであり，認められない。附属書Ⅰに掲載されている種に不適当なものがある可能性が高ければ，委員会を構成し種ごとに生物学的状態および取引の状態を現時点で調査し，その報告の基に継続掲載の妥当性を検討する会議を行えば良い。もとの状態が不明な場合には，この調査を数年後に再度行って比較すればよいのであり，今回のような条約の改正の理由にはならず，運用上の問題として処理できると考える。

野生生物取引の利点の認識（決議 8. 3 ）

この項目も京都基準を設定する理由の中の重要項目として，提案されたものであるが，京都会議ではこれを他と切り離して決議をおこなったのが以下のものである（番号は著者が入れたもの）。

1. CITESが保護とその強化に努めている野生動植物種の大部分は世界の途上国に生息することに留意し，

2. 消費的か非消費的かを問わず，野生動植物の持続可能な利用は，経済的に競争力を持つ土地利用の方法を提供することを認識し，

3. 保護計画が現地の人々の要求を配慮し，野生動植物の持続可能な利用を奨励しない限り，別の形態の土地利用の転換が起こる可能性があることを意識し，

4. 過剰利用が野生動植物の保護に悪影響を及ぼすことを認識し，さらに，分布域の如何なる場所でも，合法的取引が違法取引の増加という結果をもたらしてはいけないことを認識し，

5. さらに，合法的利用から得られる利益が，違法取引防止のための野生動植物の管理を支える資金と奨励となりえることを認識し，

6. 芸術的，科学的，文化的，レクリエーション的，その他概して非消費的な野生動植物の利用もきわめて重要であることを認め，

7. その存続に取引が悪影響を及ぼす多くの種が存在することを認識し，条約締約国会議は商業取引が当該種の存続に対して悪影響を及ぼさない程度に行われた場合，それは種と生態系の保護，または現地住民の発展に利益をもたらす可能性があることを認める。

CITESでは取引，とくに商業取引は少なくとも附属書Ⅰに掲載した種の保護にとって，マイナスであってもプラスにはならないという暗黙の前提

でできあがっている。この点この決議のように取引が一部でも種の保護にとって有効であるとするならば，この原則が崩れることになると考えられる。これは取引を原則禁止する附属書Ⅰへの種の掲載はあまりするべきではなく，掲載するとしても従来以上により慎重になされるべきであるということになる。すなわちこの決議は附属書Ⅰに掲載する種を減少させる効果をもつことになる。また附属書に掲載する場合に，ここで書かれた諸条件がどうなっているのかをチェックする必要が生じる。とくに現地の人々の要求が重要で，原産国の主張が強くなることは明らかである。とくに当該種の分布国の一部の原産国が，自分の国では持続的利用が可能で，合法利用から得られた資金で密猟取締りも可能である。したがって附属書Ⅰに掲載するのには反対である，あるいは附属書Ⅰのままでの利用を認めよとの主張がなされた場合にはこの決議上反対できないのではないか。その結果附属書Ⅰに例外規定を設けて管理するかⅡに入れて管理することになる。このことはその国以外の国の密猟による違法取引を助長することになりはしないか。現実的にはこの様な提案がなされるたびに，ここに書かれた諸条件が実際満たされているか否かをチェックすることが必要となるなど，CITESの運用が今後ますます複雑化するが，締約国会議がこれに対応できるのかどうかである。対応できなければCITESは野生生物の保護の面での実効性を失うことになると思われる。

もう一点問題となるのは，野生生物の保護には資金が必要である。そのためにはその種を利用することでその費用をまかなえばよいという点である。保護を第一目的にした利用では，保護にとって有害なレベルでの利用はさけられる。しかし利用して利益をあげて，その収益の一部を保護にまわすという考えに立てば，どのくらいの割合で保護を考えるかによって，収益の目標が設定される。ここで設定される当該野生生物の捕獲量は保護を目的とした捕獲量よりもはるかに多い。その結果は過剰に捕獲が行われ，保護にとって有害な取引になることが予測される。持続性が種個体群の持続性より経済的持続性の方が優先されるのが通常である。したがって，生物原則が経済原則に優先するような何等かの規定を作らないかぎり，保護を名目とした利用が行われ，結果的には種の絶滅を早めるだけである。

条約施行のための国内法（決議8.4）

最後に日本の現状に関係したものとして，国内法の問題を取り扱いたいが，これに関しては磯崎（1988，1989，1992，本誌）や条約の履行に関しての監視役であるトラフィックジャパンの事務局長である徳永（1992）に詳しく述べているので，これらを参照して頂くことにしここでは簡略に扱う。

まず今回の条約施行のための国内法（決議8.4）を簡単に述べると，条約締約国会議は

a．国内措置に次のことを行う権威がない締約国を明らかにする。

1. 最低1つの管理当局と科学当局を設置する。
2. 条約に違反した標本取引を禁じる。
3. そのような取引を罰する。または
4. 違法に取引されたか，あるいは所有された標本を没収する。

b．そのようにして明らかになった各締約国に，条約の規定を適切に施行するために必要な手段の確立に必要な手続き，措置，時間を示す情報の提供を求める。c．――以降省略

1.に関して日本では科学当局は環境庁で管理当局は通産省で対応しており，連絡の悪いことや附属書に掲載されている種名が両者で統一されていない等問題は多いが一応設置されている。2.に関しては，CITESに対応する国内法は今年国会を通

過し，来年（1993年）４月に施行される絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律がある。この法律の概要と野生生物保護上の実効性については村上（1992）を参照して頂きたい。ここではワシントン条約と渡り鳥条約に係わる種を国際希少野生動植物種とし，その保存を図ることにしている。しかし，同条約の大半を占めている附属書Ⅱ・Ⅲの種は対象外となっている。この点は今回の法律の前身である絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制に関する法律でも再三指摘されてきた（磯崎，前出）が今回も改正されていない。この結果附属書Ⅱ・Ⅲの種に関する取引は野放しであり，明らかなCITESに対する違反である。また附属書Ⅰの種でも日本では希少野生動植物の個体（卵，及び種子並びに個体，卵及び種子の加工品で，政令で定めるもの）となっており象牙，毛皮などの加工品は含まれないなど大きな問題がある。

さらに没収規定がなく違反が判明しても所有権を任意放棄すればよいことになっている，この点でもワシントン条約違反である。したがって日本は２－４に関してはここでいう権威のない国と特定されても仕方がないのではないか。違反の摘発は税関での水際取締まりおよび国内での先の法律にもとづく取締まりがある。附属書Ⅰの個体でもワシントン条約に違反して違法取引の例が数多くある上，輸出許可書の偽造など違反を承知でチェックをくぐりぬける手段が高度化していることが指摘されている（徳永，1992）。日本ではワシントン条約など野生生物の保護への関心がまだまだ低く，業者がペットブームなどに乗って違反でも税関を通過すれば需要がある－すなわち売れて経済的に利潤が大きい点が問題である。税関で差し押さえられる土産品の量も上昇している。日本は世界で野生動植物の輸入が第２位と消費量が大きく，世界の野生動植物に与える影響が大きいといえ，留保種に関しても留保撤回の前に多量の輸入を行っている。

ここで留保品目を見ると，日本は条約に批准した当初は13品目あった留保を徐々に減少させたが，1991年末でも10品目あった(表２)。今回のワシントン条約の開催国になるのにあたり，今年の１月からインドオオトカゲ，キイロオオトカゲ，ヒメウミガメの３種の留保を撤回，タイマイについては93年１月に撤回予告とするなど，一定の努力は行い，これが世界各国に日本の姿勢を評価させ，かろうじて面目を保ったといえる。しかし，未だにクジラ類を多数（６種）を留保しているなど問題が多い。以上のように日本は条約を批准して12年も経過し，条約開催国になるような地位を占めているにもかかわらず，国内法でさえ整備が不十分で，留保品目は多く，取締まりも不十分と問題だらけである。これを見ても日本は野生生物の保護の上で後後進国であることは明白である。現時点では日本がこの様な状態にあることすら国民は知らないのではないか。この点では本条約に限らず，ラ

表２　日本の留保種（現在は７種）.

1. トカゲ類	撤回期日
インドオオトカゲ（ベンガルオオトカゲ）	92.1
キイロオオトカゲ（アカオオトカゲ）	92.1
イリエワニ	1989.11.30
2. ウミガメ類	
ヒメウミガメ	92.1
タイマイ	(93.1予定)
3. クジラ類	
マッコウクジラ	
ツチクジラ	
ミンククジラ	
イワシクジラ	
ニタリクジラ	
ナガスクジラ	

ムサール条約，生物多様性条約など国際条約，あるいは生物保護の法律にどのようなものがあり，それが野生生物の保護にどう係わっているのかなどを国民に啓蒙することが必要である。これを含めて国民一人一人が野生動植物との接しかたについて考え直すべき時期がきていると思うのであるが，日本では自然保護教育が教育の中で位置を占めていなくて，この様な問題を子供の時から考える機会がないのが通常である。このために一部の人間だけが保護に関心があるという形になっている点が大きな問題である。また，自然保護団体の力がいまだに弱く，よい意味での政策決定に影響を与えるという圧力団体にもなれていないことも問題となる。野生生物の保護管理の面で，世界に誇れるようになるには，まだまだ多くの問題が山積みしている感がある。今回の拙文が今後の本条約あるいは野生生物の保護を考える上で，何等かの考える機会になれば幸いである。次回の締約国会議での提案は遅くとも開催150日前に原案が配布され，締約国の一員として日本も意見を表明することになるが，これに向けて日本のNGO も意見表明を出来るような準備と体制を整える必要があると思う次第である。

主な参考文献

Botswana・Malawi・Nambia・Zimbabwe. 1992. Criteria for amendments to the appendices (The Kyoto Criteria). Eighth meeting of the Conference of the Parties. Doc. 8. 50. 26pp, CITES, Lausanne.

Brautigam, A. 1991. CITES：A Conservation Tool. 114pp. The nature conservation bureau limited, Newbury.

第8回ワシントン条約締約国会議報告. Traffic Japan Newsletter 8（1・2）：1－32.

畠山武道，1992. アメリカの環境保護法. 464pp. 北海道大学出版会，北海道.

磯崎　博，1988. 野生動植物の種の国際取引に関するワシントン条約. 岩手大学人文社会学部紀要アルテスリベラリス，(42)：261－288.

————，1989，ワシントン条約をめぐる疑問. 科学朝日，1989 (11)：34－38.

————，1992. 「希少野生動植物保存法」をめぐって. アニマ，1992 (11)：71－73.

IUCN, 1992. IUCN position on the Kyoto Criteria.（Doc. 8. 50）

外務省，1992. ワシントン条約第八回締約国会議の課題. 時の動き，政府の窓，平成4年(1.15)：28－31.

環境庁，1992. ワシントン条約及び国内取引規制の仕組み. 同上：22－27.

村上興正，1975. 生態系の保護と管理Ⅱ－動物－. 生態学講座35－b. 158pp. 共立出版，東京.

村上興正，1992. 新法は有効となりうるか. アニマ，1992 (11)：68－70.

徳永嗣臣，1992. 違反取引の手口あれこれ. 科学朝日，1992 (3)：34－35.

通商産業省，1992. 野生生物の輸出入手続きの実際－野生生物を商取引から守るために－. 時の動き，政府の窓，平成4年 (1. 15)：33－38.

Wijinsterkers, W. 1990. The Evolution of CITES Secretariat, Lausanne, Switzerland, 284pp.

Wold, C. The Zimbabe Resolution- A threat to Cites?. 12pp.（第8回締約国会議配布資料）.

ベルン基準（決議1.1）

締約国会議第一回会合　ベルン（スイス）

1976年11月2－6日

種や他の分類群を附属書ⅠとⅡに追加するためおよび附属書ⅡからⅠへ移行するための基準

条約締約国会議の第一回会合では，種あるいは他の分類群を適切な附属書に入れるには，その分類群の生物学的状態（Biological status）および取引状態が同時に評価されなければならないと定めた。

附属書Ⅰ

1. 生物学的状態

附属書Ⅰに掲載されるには種は現時点で絶滅の危機に瀕してなければいけない。このためには下記の順位のいずれかの種類の情報を必要とする。

a．種の個体数あるいは地理的分布範囲に関する数年にわたる科学的報告，

b．個体数あるいは地理的分布に関する１回の調査に基づく科学的報告，

c．数年にわたる個体数あるいは地理的分布に関する科学者以外の信頼できる観察者の報告

d．生息地の破壊，過剰な取引，あるいは他の絶滅の潜在的な要因に関する様々な情報に基づく報告.

ある属に入る種の大部分が絶滅の危機にあり，その属内の各種が識別困難な場合には，その属が附属書に掲載されるべきである。同様なことが大きな分類群内のより小さな分類群にも適用されるべきである。もし小さな分類群の大部分が絶滅の危機になくても，各種の同定が困難な場合には，大きな分類群全体が附属書Ⅱに掲載されるべきである。絶滅の危機にあるものと同一分類群に属し，分離するのが困難なために，附属書Ⅰに掲載されている分類群は，附属書に注釈付きで入れるべきである。

2. 取引の状態

生物学的状態に関する基準が附属書Ⅰに合致する種が，国際的な取引によって影響を受けている場合か影響を受けている可能性がある場合には，附属書Ⅰに掲載されるべきである。科学的あるいは他の目的の理由を問わず取引が起こるであろう種はすべてこれに含まなければいけない。とくにこの様な取引がある期間にわたって続き，これが種の永続性に必要な総個体数に対してかなりの割合を占めるかもしれない場合には，どんな種に対しても注意が払われなければならない。種の生物学的状態と取引の状態には明らかに相互関連がある。特別なある種の生物学的状態に関するデーターがひどく悪化していることを示している場合には，取引が行われている可能性を示すだけでよい。取引が行われていることが判っている場合には，生物学的状態に関する情報は完全でなくても良い。この原則はとくに近縁種グループに適用される，というのは取引は生物学的状態がよく知られた種から不明な種に移行し易いからだ。

附属書Ⅱ

1. 生物学的状態

附属書Ⅱにあげられるには，種は現時点で必ずしも絶滅の危機に瀕していなくてもよいが，そうなるかもしれないという兆候がなければいけない。そのような兆候は，個体数が減少しつつあるかあるいは個体数が非常に少ない，あるいは分布が局限されているのでもよい。生物学的状態に関する情報は，種を附属書Ⅰに掲載するに必要なとされるどれか一つのタイプでなければいけない。ある属のいくつかの種が絶滅の危機に瀕しており，この属の個々の種が同定困難な場合には，属が指定されるべきである。同様のことが大きな分類群のなかの小さな分類群にも適用される。

2. 取引の状態

生物学的基準が合致する種で，現在取引が行われているあるいは将来行われるであろう種は掲載すべきである。ある種の需要が増加したり，その

種の供給が枯渇した場合に，その取引が過度に続くと類似種にまで取引が及び後者のような状況が生じる。ある種が絶滅の恐れのない状態を維持できる取引量は，附属書Ⅱの種の方が附属書Ⅰの種より多いであろう。だから種の生存に潜在的に脅威になるぐらいの取引があるという事実かその可能性があるという証拠が必要である。附属書Ⅱはそのような取引資料を集めるためのモニタリングの道具（Ⅳ．3）としても役に立つ。

附属書ⅠとⅡから種や他の分類群を削除する基準（決議1.2）

附属書ⅠあるいはⅡに分類群を追加するための基準と附属書Ⅱから附属書Ⅰに分類群を移行するための基準が採択されたことを考慮して，締約国会議の第一回会合は，附属書ⅠあるいはⅡから動植物のある分類群の削除あるいは附属書ⅠからⅡへの移行によって，この分類群への保護上の措置が削減されるのは注意深く扱うべき重大な事柄であると決議した。この注意は次の理由で必要である：

附属書への追加と削除は，会議で別々の取り扱いを必要とする異なった問題であるべきである。もしある動植物を必要がないのに附属書に入れるというミスを犯した場合に，そのための証拠書類は必要となる。しかしもしはやまって動植物を削除したり保護上の措置をゆるめるという過ちを犯した場合にはその資源は永遠に失われる。もし誤りを犯すのであれば資源を保護する方向でするべきである。

附属書からの削除あるいは附属書ⅠからⅡへの移行の基準はその対象となる動植物が，保護されなくなることにより生じる捕獲に耐えるという科学的に明白な証拠が必要である。この証拠は非公式なものでも，その対象となる動植物が当初，附属書にのせるのに必要とされるのに充分であった商業取引や生息状況が変化したという証拠を示さなければいけない。このような証拠は少なくとも充分な個体群調査，種個体群の動向が，削除が妥当とするほど回復していることを示す兆候，そしてその種あるいは個体群の商業取引の可能性の分析を含むものでなければならない。

締約国会議は現在掲載されている動植物の保護を減ずる何らかの行動を取るまでに充分な証拠が必要であることに加えて，その実行に先だってその原産国に連絡をとることが望ましい。現在掲載されている種や分類群の多くは，国々の要求に基づいて掲載されたが，必ずしも会議でそれが表明されていない。原産国や事務局からの情報は，本会議が何らかの行為を行うまでに，参加国によって調査することが可能なように文書で書かれるべきである。

動植物のいくつかの種や分類群が誤って現在の附属書に掲載されているかもしれず，しかも現在のリストの履行に関して基本的に実際的な問題があることをさらに考慮して

締約国会議の第1回会合は，近い将来に開催される技術会議あるいは他の手段によって，附属書は種毎に完全に調査されるべきであると決議した。