条約の運用に関する決議と今後の日本の課題

磯　崎　博　司
（岩手大学人文社会科学部）

1　条約の運用に関する主な決議

締約国会議の中心的な役割は，ワシントン条約が定めている輸出入規制が効果的に運用されているかどうか検討し，必要な改善措置を定めることである。これまでにも，条約の効果的な運用のための措置を定めている多くの決議が締約国会議において採択されてきている（一般的にワシントン条約に関しては，（磯崎，1988）を参照されたい）。

締約国会議が採択する決議には，一般的には，法的拘束力は認められていない。しかし，それが条約の解釈や運用のための指針を示す決議の場合には，公権的な性格を有し，事実上の拘束性を有することもある。また，条約実施のうえで特に重要な決議の場合も，同様である。このような性格の決議は，初めから法的拘束性のある法規，すなわち，ハードローに対して，ソフトローと呼ばれる。ワシントン条約の締約国会議決議には，そのような性格の決議もいくつか見られる。

さて，京都会議では，新聞などで取り上げられた問題の他，条約運用に関する次のような提案が検討され，そのための決議が採択された。

①　付属書Ⅰの種の商業繁殖

条約上，飼育繁殖された付属書Ⅰの種は付属書Ⅱの種として扱われるとされているが，種の保存のための繁殖事業と商業目的の繁殖事業を区別し，登録するための手続きを明確にすることが提案された。そのため，第一代の商業繁殖事業につき，野生個体群からの捕獲は認められないこと，外国産の種を扱うときは当該種の生息地国に十分な情報を提供すること，その登録のためには締約国の三分の二以上の多数の賛成を要すること，当該事業による製品にはマークをつけることなどを内容とするガイドラインが決議として採択された。

②　ワニ皮のためのタッグ

ワニ皮の違法取引が目立ち，野生個体群にも密猟の悪影響を与えているため，合法なものと違法なものとを識別するためのタッグ制度の導入が提案された。そして，すべてのワニ皮（原皮および製品）につき，国際的に標準化されたタッグをつけることおよびそのデータを管理することなどに関する決議が採択された。

③　個体識別のための手法

付属書Ⅰの生きている動物を個体識別するために，すでに動物園などで用いられているマイクロチップ発信機を利用すること，移動展示やサーカスに用いられている場合は付属書Ⅱの動物も対象とすること，関連するデータを登録し管理するセンターを運営すること，関連する技術の国際標準化を図ること，開発途上国への技術協力を行うことなどを内容とする決議が採択された。

④　バイオテクノロジーを用いた生物の取扱い

バイオテクノロジーに関しては，人工栽培およびハイブリッドの定義や取扱いを再確認し，また，フラスコ培養された付属書Ⅰのランは条約の規制から除外されることを再確認する決議が採択された。他方，DNA 検体としての血液・細胞サンプルを条約の規制から除外しようとの提案もされたが，これは否決された。

⑤　野鳥の輸送の制限

野鳥の輸送にあたって多数の個体が途中で死亡しているため，その輸送を規制すべきであるという提案が行われた。しかし，それを禁止すべきで

あるという提案については，付属書Ⅱの鳥についても事実上の付属書Ⅰ扱いをすることになってしまうという批判が出され，採択されなかった。結局，正確なデータを収集するために輸送実態を報告するよう求めるとともに，必要があれば取引を一時的に停止するよう求める決議が採択された。ちなみに，主要航空会社はすでに野鳥の輸送取扱いを停止する決定を行っている。

⑥　非締約国との取引の規制

非締約国との取引に関しては，締約国と同様の関係機関が存在すること，関係書類が締約国と同様の発給条件によっていない場合は拒否すること，条約事務局と事前に協議すること，当該種の保全および当該個体の福祉に有益である場合に限定することなどを要件とする決議が採択された。この提案については，GATTとの関係で問題が生じないかどうかも論議された。この問題に関して，GATTは，3月に発表した報告書の中で，環境上の要素を理由とする差別的な貿易規制措置に懸念を表明している。その中で，ワシントン条約，オゾン層保護条約のモントリオール議定書およびバーゼル条約の三つについて，それぞれ非締約国に対して不利な貿易取扱いを定めているため，GATTの規定との間で問題が生じており，同一品目についてはどの国にも同一の取扱いが確保されるような措置を考慮すべきであったとの指摘がなされている。

⑦　科学当局の機能

条約は科学当局の役割を定めているものの，国によっては科学当局が機能していない場合もあるため，その整備強化が提案された。それを受けて，科学当局の確認なしに管理当局が文書を発給しないよう要請し，自国の科学当局に十分なデータが備わっていないときには条約事務局と協議するよう求めるとともに，科学当局が確認すべき要素を条文に即して列記している決議が採択された。

⑧　国内法の整備

ワシントン条約違反の取引が絶えない背景として，条約で定められている国内法措置が整備されていないことが指摘され，国内法の整備を求める提案が出された。そのため，必要とされる国内措置が不十分な国を特定し，その整備を促すとともに，その整備に必要とされる資金的および技術的援助を求める決議が採択された。

2　今後の課題

さて，今回の京都会議は，ワシントン条約に対していくつか重要な課題を提起した。そのうち特に重要なものは，持続可能な利用と保護との関係を明確にすること，科学的評価と論議をベースにすること，個体の識別方法を開発すること，そして，産業利用されている種を管理している国際組織との密接な協力関係（特に，海洋生物については，条約の第14条がそのような国際機関との協力を定めている）を築くことである。

これらは，本来，ワシントン条約にとって基本的なことであるが，これまでは，あまり注目されてこなかった。京都会議は，その対応のための重要な出発点となったのである。

ところで，京都基準案の問題やアフリカゾウの問題がでてくるのは，ワシントン条約が，野生生物を直接保護するものではなく，その保護のうちほんの一部分，すなわち，野生生物の保護に有害となる国際的な取引だけしか扱っていないからである。

野生生物とその生息地ならびに関連する生態系を直接的に保護し，管理し，違反の取締を十分に行うには，多大な経費と技術と専門家を必要とするため，開発途上の生息地諸国がそれを行うにあたっては，国際協力が必要である。というのは，野生生物種が生息地国だけのものではなく国際的関与が必要であるならば，その保護の責任も生息

地国だけのものではないからである。ところが，そのような協力システムが樹立されていない現状で，国際取引だけ規制されることに生息地諸国の不満がつのっているのである。

しかし，その協力を本格的におこなうためには，ワシントン条約とは別の国際制度を必要とする。現行条約では，たとえば，ラムサール条約，世界遺産条約，ボン条約などの生態系の保全に関わる条約との連携が必要となる（磯崎，1990a）。また，地球サミットにおいて採択された生物多様性条約は，指定地制度を伴うものではないが，生物種および生態系の保全を目的とし，そのための資金措置も定めている。そのため，ワシントン条約に欠けている分野を発展させるように，生物多様性条約を運用することが求められている。

ところで，日本は，これまでは野生生物の保護に関して余りに受け身の対応に終始してきていた。今後は，開発途上国における野生生物の保護管理，生息地の保全，人工繁殖事業，そして一般的な社会経済基盤の整備強化などについて，技術と資金と人の面で日本が積極的に貢献する必要がある。（以上は，４月26日のシンポジウムでの報告原稿であるが，それは，（磯崎，1992a）に一部加筆して準備したものである。）

3　希少野生動植物保存法

希少野生動植物保存法（法律第75号：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５月末に国会を通過し，６月５日に公布された（磯崎，1992c）。

この法律は，公布の日に発効する手続き的部分を除き，実質的部分は1993年４月１日に発効することとされている。実質的部分の発効にともない，現行の希少野生動植物譲渡規制法および特殊鳥類譲渡規制法は廃止される。

①　ワシントン条約に関わる部分の概略

この法律は，絶滅のおそれのある野生動植物の種について，主にワシントン条約と渡り鳥条約に関わるものを国際希少野生動植物種として，また，日本に生息するものを国内希少野生動植物種として政令により指定し，その保存を図ることを目的としている。

絶滅のおそれがあることとは，個体数が著しく少ないこと，個体数が著しく減少しつつあること，主要な生息地が消滅しつつあること，生息環境が著しく悪化しつつあることまたはその種の存続に支障を来す事情があることと定められている。なお，「種」には，亜種又は変種を含むとされているが，地域個体群は対象とされていない。

希少種の個体，その卵および種子，ならびに，それらの加工品であって指定されたものについては，学術研究などの目的で許可を受けた場合を除いて，捕獲などの禁止，譲渡などの禁止および陳列の禁止が定められている。

国際希少種については，現行の希少野生動植物譲渡規制法と同様に，例外要件に適合する場合は個体ごとに登録する制度があり，譲渡や陳列などが認められる。特定のものの登録業務については，民間財団へ委託することが可能とされている。

希少種の個体などの輸出入については，原則として禁止される。これに違反して輸入されたものについては，必要があれば，返還先を指定して輸入者に，または，その輸入者から違反の事実を知りながら譲り受けた者に返還を命ずることができる。その返還が行われない場合は，当該輸入者または所持者に代わって返還し，その費用をその者に負担させることができる。

②　残された課題

この法律においては，違反の対象とされた国際希少種に属す動植物を輸出国へ返還するための明示規定が定められた。ただし，上記のように返還の条件が厳しいため，その効果については今後の

運用を見守る必要がある。そのほかは，国会の関係委員会の審議の中で，基本的には，現行の希少野生動植物譲渡規制法の枠を越えないことが明かとされているため，以下のように，現行法について指摘されてきていた問題点は，そのまま引き継がれることとなる（磯崎，1989，1990ｂ）。

野生生物取引の大半を占める付属書Ⅱ・Ⅲの種は対象とされないと表明されているため，それらの種の取引は依然として野放しとなる。さらに，付属書Ⅰの種であっても，象牙，毛皮，皮革製品，種子，じゃこうなどの個体の一部または派生物の国内取引は，やはり，野放しとなる。条約に即して，「容易に識別し得る部分または派生物」を対象とするよう改正するとともに，卵および種子の指定を拡大充実させる必要があろう。また，「加工品」についても，それが本来意味しており，ワシントン条約の規制対象とされている皮革製品・装飾品を指定する必要がある。

ワシントン条約においても，繁殖の定義が問題とされており，ランチングなどとの区別を含め，学術研究や繁殖など非商業目的の解釈に関するいくつかの決議が採択されてきている。この法律のもとにおいて定められるべき学術研究または繁殖の定義および基準並びに登録の要件は，それらの決議に対応するレベルのものとする必要がある。特に，学術目的のものから繁殖したものも登録できるとされる可能性が高いため，これらの定義を明確にしておかないと，世代交代の速い生物の場合には，それが悪用される恐れもある。

他方，法律の実施体制，特に，許可手続き，登録手続き，情報収集，違反確認，立ち入り検査，指導などについても，地方自治体との間の調整や財政措置を十分にとる必要がある。

以上のように，この法律は，自然保全法制において前進を記しているものの，残された課題も多い。野生生物とそれらを支える生態系を広くカバーすることができるように，特に，ラムサール条約と新たに締約国となった世界遺産条約にも十分対応できるように，関係する法律をさらに整備し，強化する必要がある（磯崎，1991，1992ｂ）。

4　京都基準案に関する一考察

京都会議で注目された京都基準案については，この会報の他の論説においても取り扱われているが，ここでは，関連するいくつかの論点について検討してみる。

①　割当制度と付属書Ⅱ

京都基準案において主張された論点，特に，ベルン基準が不当な制約を設定しているという批判に対しては，実は，ワシントン条約は，すでに，そのための対応を行ってきている。1985年に開かれた第５回締約国会議において，主に，ナイルワニについて，付属書Ⅰのもとで保護を維持しようとする立場と付属書Ⅱのもとで経済利用をしようとする立場との妥協策として，決議 Conf. 5.21が採択された。

その決議により，国および種ごとに締約国会議で決定される年間割当制度に従うことを条件として，付属書Ⅰの種を付属書Ⅱに移すことが認められた。この措置は，単に，付属書Ⅱに置かれる場合よりも，当該国に対して積極的な管理を求めるために，保護上も有効であるとされたのである。

ただし，この措置の対象とされる種は，次の３条件を満たす場合に限られている。

ベルン基準（決議 Conf. 1.1）によらずに付属書Ⅰに掲載されたこと，ベルン基準（決議 Conf. 1.2）で要求されるデータを合理的期間内に用意できないこと，および，商業取引に耐えられるレベル以上の個体が存在すること（Wijnstekers, 1990）。

ワシントン条約は，このような割当制度を定めていないが，それを禁じてもいない。そのため，この方法は，いわば，「付属書Ⅱプラス」の措置で

あるとされる（Favre, 1989）。この決議 Conf. 5. 21 は，したがって，前述したソフトローの性格を有する重要な決議の一つである。

京都基準案は，以上の割当を条件とする付属書Ⅱへの格下げ手段を，自動的かつ確定的な形で制度化しようとしたものである。

② 共有概念と国家主権

自然保全に関するこれまでの条約は，国家主権を前提としつつも，国際的関与を定めることによって，共有概念を反映させようとしてきている。ワシントン条約，ラムサール条約，世界遺産条約，ボン条約のいずれもが，国際的に重要な種または地域をリストアップする制度を有し，それを通じて，各国の主権下にある自然について関与できるようにしてきている。

しかしながら，地球サミットで採択された生物多様性条約においては，自然資源に関して領域国が主権的権利を有することが再確認され，遺伝資源の利用に対する認可権を領域国が有することおよびその利用は当該国の国内法に従うべきことが定められている。この条約の準備段階では，もう少し主権性の強い字句も主張されていたが，最終的に採択された字句でも，このように，国際的関与よりも各国の権利が強く打ち出されている。

そのため，これまでの自然保全諸条約が築いてきた共有概念と国際的関与へ向けての努力が，バイオテクノロジーに代表される経済的な利益との関係で，大きく国家主権原則のもとに引き戻されてしまったとの指摘がされている。ただし，この条約を動かすためには，具体的な実施のための議定書や指針・規則が不可欠であり，それらは実際の運用にあたって極めて重要な方向性を示すこととなる。そのため，この条約の規定を原則としつつも，それらが，共有概念と国際的関与を反映するよう，また，自然を各国の分断管理のもとに置く内容とならないよう監視していく必要がある。

③ 世代を超える権利・義務

最近になって，地球そのものが各世代により共有される地球財であるとの認識のうえに，地球の自然・文化資源から得られる富を，現世代と将来の世代との間で衡平に配分するための法原則を確立することが問われている。法制度は，これまでは現在または過去の関係における正義の実現を目指していたが，今後は，将来に向けての正義の実現を目指さなければならなくなっている。

各世代は，将来の世代にとっての地球の管理人または受託者であるとともに，その恩恵の受益者でもあり，われわれは，地球を保護する義務を負い，地球を利用する権利を有する。受け継いだときの質のレベルで地球を次世代に引き継がなければならず，世代内においても衡平を確保しなければならない（ワイス, 1989）。そのために，国家は，自身の活動だけではなく，管轄下にある私人の活動に対しても責任を負い，また，過去，現在および将来の世代を代表し，世代を超える権利・義務を履行するための保証人として機能しなければならない。

ところで，地球環境保全の場合に保護すべき法益は，場所と時間を超えるものである。また，条約の締約者となるのは国家であるが，具体的な行動をとるのは私企業や個人である。地球と国家と個人との間と将来の世代との関係をつなぐことのできる法原則として，世代間衡平を外枠とし，各世代内での衡平確保義務，すなわち，貧困の克服のために援助する義務を含んでいる上記の概念の発展に期待が寄せられている。

この概念は，すでに自然保全関係の条約や国内法の中にその萌芽が見いだされるし，現在，日本で準備中の環境基本法の検討過程においても言及されている。

引 用 文 献

磯崎博司. 1988. 野生動植物の種の国際取引規制に関するワシントン条約. 岩手大学人文社会科学部紀要アルテスリベラレス, (42) : 261－288.

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

————. 1990a. 地球の自然生態系保全のために. 法学セミナー, 35(2) : 58－62.

————. 1990b. 自然生態系の保全に関する諸条約. 加藤一郎編「日本の新しい環境政策を考える」, 634－649.

————. 1991. 自然保全条約と国内法. 環境法研究, (19) : 84－100.

————. 1992a. 野生生物保護の新しい潮流. 特集ワシントン条約京都会議が残したもの, エコノミスト, 1992. 4. 14 : 32－36.

————. 1992b. ECによるワシントン条約の実施. トラフィックジャパン法律小委員会編「我国におけるワシントン条約施行の今後のあり方に関する調査研究」, 48－57.

————. 1992c. 野生生物の保護に関する日本の法制度. 環境法研究, (20) : 65－86.

ワイス, イーディス. 1989 (岩間 徹 訳, 1992) 将来世代に公平な地球環境を. 286 pp. 日本評論社, 東京.

Favre, David. 1989. International Trade in Endangered Species. 415 pp. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.

Wijnstekers, Willem. 1990. The Evolution of CITES. 284 pp. CITES Secretariat, Lausanne.