南部アフリカ諸国の5提案

—特に「野生生物取引の有益性」について—

立　澤　史　郎
（京都大学人間・環境学研究科）

はじめに

ワシントン条約（以下CITES）は，野生生物が人類にとって様々な価値を有するという認識に立ち，多様な種（種，亜種または地域個体群）を存続させるためにその国際取引を規制する。過去7回の締約国会議や各委員会での議論は概ね，1)理念とリスティング（ここではダウンリスティング，アップリスティング，削除を含めてリスティングと呼ぶ）の方法や基準，2)規制のシステムや技術，3)各種のリスティング，4)事務的手続き（加盟やオブザーバー参加，提案の手順等）に大別されるが，今回の第8回締約国会議では，条約の根幹をなす1)に関する議論が再燃した。第7回のアフリカゾウのリスティングを巡っての議論に端を発しているが，今回はそれを引き継ぎつつ，単にアフリカゾウについてだけでなく，条約の根幹に関する（解釈や改訂も問う）ものになった。この，原産国の（主に社会経済的）事情を条約に反映すべく提出された，南部アフリカ諸国の一連の提案で，会議の幕は上がった。なお審議経過の記録は主にSUMMARY REPORTS (ComI 8.7; ComI 8.13; Plen. 8.4; Plen. 8.8; 他)によった。

1. 南部アフリカ諸国の提案

ボツワナ，マラウィ，ナミビア，ザンビア，そしてジンバブウェの5カ国が，条約の手続きや解釈に関する以下の5議案（①～⑤）を共同で準備し，③が5ケ国から，①②④が直前に撤回したザンビアを除く4カ国から提出された。（①②…の番号は便宜上筆者が付した）

①Recognition of the Benefits of Trade in Wildlife（Doc. 8.48）
（野生生物取引の有益性の確認；議案説明ナミビア；議決＝Conf. 8.3）

②Reconsideration of “Primarily Commercial Purposes”（Doc. 8.49）
（“主として商業目的”の再検討；議案説明ボツワナ；撤回）

③Criteria for Amendments to the Appendices（Doc. 8.50）
（附属書改訂の基準；議案説明ジンバブウェ；一部議決＝Conf. 8.20・次回審議）

④Support of Range States for Amendments to Appendices I and II（Doc. 8.51）
（附属書ⅠⅡ改訂における原産国の支持；議案説明マラウィ；一部議決＝Conf. 8.21）

⑤“Stricter Domestic Measures”（Doc. 8.52）
（“より厳しい国内基準”；議案説明ボツワナ；撤回）

①から④は，条約の解釈や会議での意志決定に関して根本的な問題を提示している（Doc. 8.52.1）ため，3月3日午後，本会議の初議題に取り上げられ，文字どおりの‘幕開け’を飾った。議案⑤については審議前に撤回された。

さてこれら一連の議案の関係は図1のように示される。

議案①は，野生生物の取引がその利益を保護・管理費等（地域社会への還元も含む）に充てるこ

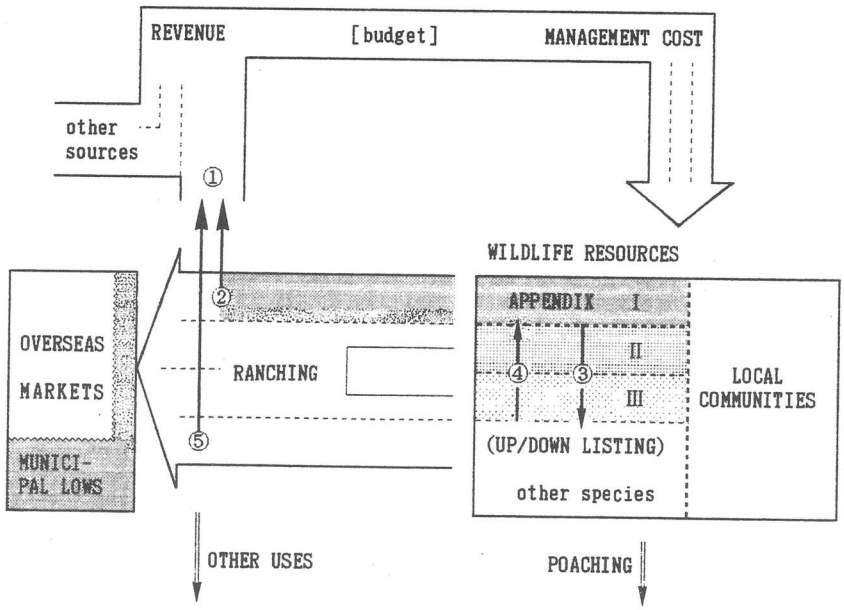


図1

とで種の保全にとって有益になりうることの確認をめざす。そして取引対象種について，附属書Ⅰ記載種でも状況により商業取引を可能にしようというのが議案②であり，この考えを更に延長し，輸入国のより厳しい国内法が，絶滅の危機にない種の取引規制を通じて原産国での保全や住民の経済収入に不利益を生じないよう，国内法に利用の立場から規制をかけようとするのが議案⑤である。

一方，アップリスティングの際に原産国の承認を必要とすることで，一方的なリスティングによる原産国の不利益を防ぐために議案④が，絶滅のおそれがない場合にすみやかにダウンリスティングが行われるために議案③が，それぞれ準備されたといえる。

つまり議案①・②・⑤は商業取引を保全施策としてCITESの体制に組み込むもの，③④はそれを妨げぬようなリスティングの機構を実現するものであり，いずれの議案も基本的にCITESにおける（時に絶滅の危機にある種も含めた）商業取引の条件付き肯定を目するものと言える。以下個々の議案について述べる。

2. 「野生生物取引の有益性の確認」
（Recognition of the Benefits of Trade in Wildlife；Doc. 8.48）

本議案は，野生生物の商業取引そのものがマイナスイメージでみられかねない風潮にあって，種の保全に有害な取引と有益な取引とを峻別して，後者を認めることを目的としている。また提案国のアフリカゾウ個体群の商業取引再開の布石でもあったと思われる。これは今回最も長期間にわたって審議され，議案③と共に今後のCITESの運用に大きな影響を与えると考えられている（WWFJ, 1992；他）。

この議案が確認しようとする“保全施策としての野生生物取引”の存在は，一連の共同提案の大前提であり，他の4議案はこの理念が各場面で具体化されたものと言える。本議案は開発途上国の立場からの主張として注目を集めたが，基本的な考え方は以下のように議案書の冒頭部分に示され

ている。

> “CITESが守り増やそうとする野生生物種の大多数は途上国に存在するが，これらの国の多くが低経済や低農業生産，貧困の中にある。とりわけ最も貧困を余儀なくさせられている国々では，野生生物の食料源や収入源としての有効性に目をつむったり，保護の名の元に危険で破壊的な野生動物に堪え忍ぶことを人々に望むのは不合理である。保全計画は，地域の人々の要求を汲みいれ，野生生物の持続的管理のための動因を提供し，また適切な経済的利益を保証するように改善されることが必要である。”（筆者訳）

すなわち経済的基盤が弱く，野生生物資源の国内需要も限られた途上国がその保護・管理費用を捻出するには，国際取引による利益をあてることが有効であり，また生息地域に住居する人々がその利益を享受することで，野生生物を自分たちの資源・収入源として意識し，持続的管理の動機づけを行うことができるという主張である。

＜審議経過＞

議論は白熱した。初回（３月３日）の全体会議では，冒頭にザンビアが一連の議案（①②④⑤）の共同提案から降りることが報告され，その後ジンバブウェから議案①～④の概略説明があり，ここで“南”と“北”に（保全と取引に関わる）態度の違いが存在し（対立とは表現していない），CITESの機構を見直す必要があるとの意見が述べられた。

次いでナミビアが，自国の機構において野生生物の持続的利用が具体化していることに触れつつ，本議案の説明に入った。その後，条約事務局（以下事務局）は一連の議案に対する見解が Doc. 8.52.1に明文化してあり，本議案に関して条約の基本原則を再確認する必要を認めると述べた。この見解（Doc. 8.52.1）の中で事務局は，1990年のIUCN決議（IUCN, 1990）をひいて有益な場合があることを認める一方，この議案の個々の項目が論理的に整合せず，別個の議題として扱った方がよいとしている。

審議では，まずケニアが，４つの議案が連関していること，CITESが見直されるべきではあるが今会議で行うには時間不足であること，そして多くのアフリカ諸国がこの議案 ― とりわけ国際取引と国内での資源利用の問題を混乱していること ― に強い戸惑いを感じていることを述べ，会議が決議案（Doc. 8.48 Annex：資料１）を拒否することを進言した。ボリビア，ガーナ，ウルグアイ，ザンビアもこれを支持した。逆に南アフリカはこの議案を支持。日本は野生生物取引が有益になり得る（潜在的に有益）という理念は支持するものの文面には同意せず。IUCNは，有益であり得ることとその条件の定義とをわけて考える必要があり，前者は広い同意が得られるものの後者は複雑であるので，その定義を行う手続きを定め，その作業を行うワーキンググループ（作業部会）を設置すべきと述べた。中国，ポルトガル(EEC代表)，トリニダッド・トバゴ，英国，米国，WWFはこのIUCNの提案と日本の見解に同意した。IWC（国際野生生物連盟）も作業部会の必要性に同意，米国は作業部会がこれまでに出た議案全てを考慮すべき旨を主張し，これにデンマークとケニアが賛成した。またケニアは今会議では時間不足と述べ（ウルグアイが同意），ナミビアは今回の会議で行うべきと述べた。結局初回の討議では，第Ｉ委員会の作業部会で他の課題（②③④）と共に議論することが承認された。

作業部会作成の決議案（草案＝Com. 8.3：資料２）が提出された次の委員会では，スイスがその

前文の重要性を指摘。イスラエルは大幅な手直しと再召集を提案してハンガリーとザンビアが同意。スイス，ジンバブウェ，ブラジルはこれに消極的だったが，カナダは問題解決の重要性を主張した。結局イスラエルが修正案を出すことになって閉会。その後，ガーナ，ハンガリー，ザンビアを加えた4カ国が作成した改訂草案（Com. 8.3(Rev. 2)）が提出され，これをもとにさらに再改訂草案（Com. 8.3(Rev. 3)：資料3）が作成された。ところがこれを受けた第Ⅰ委員会（11日）では，ドイツが条約前文にすでに同意の趣旨が示されていて草案は不要とし，これが条文（第Ⅺ条3項）と整合するか否かを問題にしたが，問題なしとして審議は続行。その後非消費的利用と消費的利用の重要性に関する議論が行われ，ケニアは前者も後者同様に重要であることの明示を要望し，イスラエルが支持。これに対しジンバブウェは，重要性が相対的なもので個々の状況によると主張した。ボリビアは両者を比較すべきでないとし，“もまた非常に重要である”との表現に書き換えることを提案し，認められた。これらの結果から最終草案（Com. 8.3(Rev. 4)：資料4）が作成された。

翌日（12日；審議最終日）の全体会議において第Ⅰ委員会議長（M. Holdgate博士）は，同委員会で野生生物利用の潜在的有益性の問題が何度も取り上げられ，多くの国が自国で持続的野生生物利用が保全に直結しているとの見方を述べる一方，観光のような非消費的利用がそれと同等もしくはそれ以上の保全上の価値を有すると指摘する国もあったと報告。その後最終草案を提出し，これが採択された。

会議で決定された“国際的（地球的）課題”が自国で守られるようにアレンジするのが各国の役目であり，その意味で‘提案国が地球規模の野生生物種の保全と，自国内の経済問題とを混同している’との批判はできる。一方，CITES対象種の途上国偏在は明らかであり，経済的に不利な立場にある途上国が，保護管理に際して相対的に大きい経済的負担を強いられることになる。種の保全が真に地球的課題であるならば，原産国のみに負担を強いることは“不合理”であろう。

ここで注目されたのは，日本や米国，英国など主に開発先進国数カ国が少なくとも原則的賛意を表明する中で，提案した4カ国同様に開発途上国に位置づけられ，多くの野生動物の保護管理問題を抱える開発途上諸国，特にアフリカゾウの生息国であるケニアやザンビア，ガーナが反対意見を述べたことである。図らずも，冒頭の議案群の説明でジンバブウェが示した北と南の態度の違い以外に，アフリカ諸国間の問題の存在が示されることになった。そして該当種の分布域全体の問題として，またそれらと同所的な地域社会相互の問題としても考察せねばならないことも示された。（南北対立構図に比してこれらの観点での報道が少なかったのは残念）当初日本のマスコミの多くが囃し立てた単純な南北対立の構図で理解できるものではなかったし，CITESでの議論枠を越えるものでもあった。

先の反対意見もおよそ，国内の（経済的・社会的）問題を国際条約（の解釈変更）で解決しようとするのは筋違い，というものだった。この意見を「北」への気遣いや優等生的発言と取り，アフリカ内での南北問題（地球規模では産業の入れ子構造）と捉えることもできようし，また文面通り国内の産業構造の問題だけに帰することもできよう。これを議論するにはアフリカ社会（の産業構造）について，少なくとも野生生物産業の占める位置や，各従事者の収益率，地元社会への還元率など，知るべき課題が多い。それに今回南部アフリカ4カ国の影に隠れてあまり発言が表に出なかった，‘同様に貧しい野生生物の取引規制に積極

的な’国々，タンザニアなど他のアフリカ諸国の見解も知る必要があろう。私たちはあまりにアフリカを知らなさすぎた。

＜“有益な取引”の条件＞

本議案の論点はIUCN代表が述べたように，1）保全に有益な取引の存在を認めるか，2）それはどの様な条件を満たす場合か，の2点で，前者は確認されたものの後者は議論されずに終わった。

ここでまず“有益な取引”が，経済的問題からやむなく提案されただけではなく，積極的に進めようとされていることを確認する必要がある。単に‘やむなく’なら，国連等からの資金調達などの代替案がある。しかし提案国は，保護管理費用を他に求めているわけではなく自国内での解決を目指しているのだ。

さて2）については，密猟抑止などの直接的メリットから市民教育や経済安定などの間接的メリットまである“利益”を分類し，一方で様々な人為や環境変化と絶滅危険性との関係がある程度定量化されねばならないだろう。これは結局何が“持続的”かという問題にまで遡るが，実はこのSustainabilityに関するコンセンサスがまだ得られておらず，この点が今後の議論の最大の障害になると思われる。（‘自続的利用’の定義には様々な議論があるが，近年は国内や地域内の伝統的な利用に限るとの考え方は弱まり，広く種（や亜種や個体群）（の主に数）を維持しながら利用する－いわゆる利子分のみを利用する－意味に用いられている（Noss, 1991；他））一般論としては，取引益が保全に役立てられるのは何の問題もないし，地域振興や社会の安定によって野生生物利用が‘持続的’に行われるのなら，‘間接的に有益な’取引とでも呼んで歓迎すべきかもしれない。なお野生生物取引利益の一部は，その目的や種に関わりなく，常に保全や地域社会に落とされるべきで，これをストックすることでCITES内に基金を設けることもそろそろ検討されるべきだろう。

問題は，CITESの各カテゴリー（附属書）でこの“有益な取引”をどのように扱うかである。ここで各附属書記載の基準が問題になるのだが，これ（ベルン基準）が客観性・具体性に欠けるため，問題が混乱している。客観的な絶滅危険性の尺度が対応していないわけだが，そもそも唯一の拠り所であったIUCNの基準（Extinct, Endangered, Vulnerable, Rare）（Holt, 1987；他）やこれに基づくRDB（Red Data Book）の基準も確立されたものではない（Sir Scott et al., 1987）。共通なのは，附属書ⅠやIUCNの“Endangered”（それにMace & Landeの“Critical”（Mace and Lande, 1991））などが，いずれも現状維持でも絶滅に向かうというカテゴリーで，通常の利用が一切認められないことぐらいだろうか。結局附属書Ⅰ・Ⅱの種における有益な取引の扱いが問題となり，ここで先の“有益性”のカテゴライズが必要になる。

例を示せば，Ⅰについては，定量的にその種にとっての有益性が示された場合のみ，認める。地域社会への還元などという間接的な話でなく，5頭の売却利益で10頭の密猟が止められる，などという直接的な例に限る（現実的とは思えないが）。Ⅱは，現在種の維持にマイナスの要因があり，それが取引許可または取引益によって改善されることが示された場合。生息地の買い上げや，管理官・土地所有者の教育費用などだ。ただしⅠ・Ⅱにおいては，他の（非消費的）代替案がない，または当分実行できないことを示す必要があり，またその‘消費’個体数は，当該「個体群」の1％(Ⅰ)または10％(Ⅱ)以内とする。

ただし注意すべきは，ここでの基準とはあくまでカテゴライズの基準であり，絶滅危険度などを計る生物学的基準とは別物であり，これはこれで議論が必要である。

次の問題は“有益な取引”が実現可能か，また一般化できるかという点だ。実現可能か否かは二次的な問題かも知れないが，もしジンバブエの説明にあったように，これがアフリカゾウ（または象牙）の扱いのみでなく，CITESの成長を目指した議論であるなら，解釈や規制をも変えようとするのであれば，“有益な取引”がアフリカゾウやサイ類に限った話でなく，一般化の可能性があることが示されねばならない。象牙や犀角のような異常に収益率の高い産品の得られる種については実現できても，一般的な，せいぜい肉と皮が流通しうるのみの（収益率の悪い）種が多い地域で実現できなければ，附属書の規制そのものを変えるよりも，‘収益率の高い種の有益な取引に関する特例措置’などの実現を計った方がよかろう。

また多くの危惧がここに集中しているように（Parker and Amin, 1983；Eltringham, 1984；Galster, 1992），密猟や違法取引の誘発の問題があるが，これに関する議論は少なかった。むろん十分な対策が客観的に示されれば，提案国は大きなハードルを一つ越えることになる。しかし，収益率の高い種ほど密猟や違法取引を誘発し，しかも高度に組織化，ハイテク化する。基本的に外部（例えば密輸業者）に相応の利益があれば，それが違法取引ルート拡大や密猟行為に投資されるわけで，そのリスクは‘高収益種’ほど大きいことになる。結局収益率の高い種ほど絶滅の危険性が増し易くCITESで多く扱われるようになる（この意味でCITESが人気投票だとの比喩は正しい）。輸出国はCITES附属書記載の‘高収益種’の有益な取引については，そのリスクに最大の注意と努力を払わねばならず，それは自国だけでなく，同種の生息する他国に対しても行われるべきである（収益率は下がる）。もちろん消費的利用だけが問題ではなく，神戸（1992）が指摘するように，非消費的利用の代表である観光が，繁殖妨害などによって実質消費的となっているという事実もある。しかし非消費的利用に対して消費的利用はおそらく市場管理がより困難であり，また関連国の協力や努力を必要とする。当然国際市場は輸出国だけでは管理できず，‘高収益種’の取引開始は特に同種の生息する周辺国にリスクや出費の増加を強いることになり，多大な国費を密猟根絶に投入してきた周辺諸国の狼狽も理解できる。ケニアは以前より国境地帯での野生生物の合同管理の必要を示唆している（Munyakho, 1986）。これを考えれば，取引の‘再開’は‘継続’よりも大きな注意が払われるべきで，特に違法取引に関して市場をいかに管理しうるか，提案国が具体的，現実的に示すことが必要だろう。‘有益性’の定義に先の社会・経済的項目まで含めるなら，同等にリスク（“有益な取引”の持つ潜在的有害性）の軽減の義務が負わされるべきだろう。

また，合法に取引しつつ違法取引を抑止するには，原産国での管理・監視を強化する機構が必要だ。たとえば，違法・合法を含めた取引量の総量規制を厳格に行い，過去のストックまたはランチング等に由来することが証明されない産品の取引については，正規の許可量に関わらずその期間（年度）に当該個体群に直接与えたプレッシャーとみなし，「危険度」評価に加味して次期間の許可数を制限する（発現した違法取引の引責）などの項目も必要だろう。

またジンバブウェは，今回よく知られたように，CAMPFIRE（Communal Areas Management Program For Indigenous REsources）と呼ばれるプログラムを既に1982年から遂行し，これを“有益（で小規模）な取引”の事例として披瀝した（日本語ではNHK取材班（1992）に詳しい）。これは地域共同体（といっても直接は管理事務所）が野生生物を管理し，その取引による収益を100％地

域に還元するというもので，粉ひき機購入や図書館建設などが実現しているという。しかし管理されている野生生物として登場するのはアフリカゾウばかりで，単なるアフリカゾウ利用プロジェクトと見る向きもあり，また還元そのものを疑問視する声（AEF－Japan, 1992；EIA, 1992；GREENPEACE, 1992）もある。これが（少なくとも提案国において）一般的に通用する方法論となるのか，疑問視すべきか，例えばゾウ取引による利益還元率や，他国との流通ルートの比較など，具体的事例として詳しく検証する必要があろう。

3. その他の議案

② Reconsideration of “Primarily Commercial Purposes”（“主として商業目的”の再検討）(Doc. 8.49)

例えば現時点でアフリカゾウの商業取引を可能にするには，附属書Ⅰの種の（有益な？）取引を可能にするか，ダウンリスティングするかの2つの方法がある。議案②は前者に，議案③④は後者に対応する。②は条約本文の改訂にも結びつくもので，CITESによる野生生物保全の本質は，持続的か否かという点で商業目的か否かではない，との認識に立ち，（第Ⅲ条の）“主として商業目的に用いられぬよう”なる語を，関連する種にとり明らかに有益でない商業取引に限定して解釈するよう求めている（Doc. 8.49 Annex）。議案説明では大規模な取引と小規模な取引を区別する必要性もうたわれているが，附属書Ⅰの種の取引も認めるなど，条約成立時の共通認識（国際的な商業取引が無制限に行われると共に，それ以上の規模の違法取引をも誘発して多くの種を絶滅の危機に追いやった）を逆なでするような内容を含み，条約そのものの理念にも馴染まないと思われる。また実際に取引を認めた場合の，合法，違法各々の取引や取引量の規制方法が示されなかった。

この議案には会議内外において多くの反対があり，その中では，CITESそのものまたは過去の決議と整合しない，というものが多かった。議案説明直後，まず事務局から，この決議案（Doc. 8.49 Annex）の文面が条約手続きと整合しないことが述べられた時点で（あるいはそれ以前に），動向は決まっていたと思われる。ケニアは，決議案が象牙取引の再開（個別目的のための条約改変）をもくろむもので受け入れ難いと述べ，アルジェリア，ドイツ，日本，英国，ザンビアもそれぞれ反対した。提案国側（ボツワナ，ジンバブウェ）からは，（商業目的に限って強い規制をひくことなどの？）条文の非論理的部分の改善が目的であるとする説明があったが（この際会場からブーイングあり），ケニアの勧めにより，提案は撤回された。また Wold（1992）は事前に配布されたポジションペーパーでこの決議案の矛盾として次の2点を挙げている。1）条文Ⅲ(3)(C)で禁じている附属書Ⅰ記載種の商業取引を認めようとしており，一決議によって条約そのものを改変しようとしている点。2）“主として商業目的”であることと“有害でない”ことを同義化しており，それらを厳密に区分している条文Ⅲ(3)(a)および(c)の表現と整合しない点。

なお，過去の議論や決議の一部（Wijnstekers, 1990；Brautigam, 1991）を見る限り，‘主として商業目的’や‘有害’の判断の主体や基準に関する議論がまだあまり行われておらず，今回撤回されたがゆえに，そのような議論を行うチャンスを逸したことは残念である。

③ Criteria for Amendments to the Appendices（附属書改訂の基準）(Doc. 8.50)

本議案は，以下の認識を背景にしている（Doc. 8.50 Annex　決議草案前文より）。

1）附属書記載種の多くは商業取引によって危機

にさらされているわけではない。2) 多くの種が適切な附属書に挙げられていない（議論から判断すれば“多くの種が不適切に高いランクに挙げられている”)。3) 不適切に記載された種の削除や（附属書間の）移動を行うための正式な手順がない。4) 現状（のリスティング）では野生動植物相の保全が進まない，との感触が多くの原産国で高まっている。5)“絶滅のおそれのある”なる語を定義する客観的基準がないために問題が生じている。6) 野生生物製品の取引が危機に瀕する種する種に有益となることが多々ある。7) 附属書に関わる問題の多くがベルン基準に起因する。

基本的に，現在の附属書内容およびリスティング方法が（商業利用も含めた保全施策に）不十分なので生物学的状態をより正しく評価し，またダウンリスティングがアップリスティングより難しくないような新基準が必要，（リスティングに際して）商業利用の恩恵を積極的に考慮すべき，という主張である。その上で，不適正な（例えば絶滅の危機にないがⅠにある）種を速やかにダウンリスティングし，利用できる状態に置くことを目指している。これまでのリスティングがどちらかといえば““絶滅のおそれの”おそれのある種はアップリスティングすべし”という風潮のもとで行われたのに対し，明確に絶滅の危機にある種のみをリストに載せ，それ以外は様子を見つつ利用しよう，というものだ。

CITES事務局はいくつかのコメントを付しつつ，ベルン基準，特に基準の適用法の見直しに同意し（Doc. 8.52.1)，スイスは代替的な手続きの開始を提案し，さらに適当な資金準備の必要性を主張，ケニアと日本もこれに賛成した。ケニアはこの資金を国連機関，できればGEF（GROVAL ENVIRONMENT FACILITY）で仕度することを，英国は予算委員会がこの予算の各項目を検討することを希望し，スイスはこれが事務局一般会計に含まれるべきだと述べた。

附属書内容の不適正さの具体的な説明や証明の不足などがあり，また草案に盛られた具体的な新基準案の検討こそペンディングされたものの，結局現行の“ベルン基準”が，十分に客観的かつ科学的なリスティングを行う基準として不十分であることは認識され，動植物（合同）委員会が新基準の草案を作成し，次回締約国会議で検討されるべく，その300日前まで（改訂版は150日前まで）に配布されること等を常任委員会に勧告する決議が行われた（Conf. 8.20)。

この決議（Com. 8.20）の前文にも，“野生生物製品の取引が，野生動植物相の保護に有益であり得ることを認識し；”なる一文が含まれ，これは決議8.3（Conf. 8.3）と相まって，新基準案に反映され，商業利用（の一部）を保全施策の一環として肯定する，または行いやすくするような文面または機構が組み込まれるだろう。この決議の流れに沿い，今後リスティングの背景や審議経過が随分違ったものになると思われる。

1993年末頃には姿を見せるであろう新基準案について注意したい点が2つある。一つは，“有益な取引”がどの様な形で姿を見せるかだ。例えば附属書Ⅰにあってダウンリスティングが議論されるような微妙な位置にある（いうまでもなくアフリカゾウを代表とする）種において，ダウンリスティングの条件に“有益な取引に限って認める”という条件が付されたり，様子を見る（monitaring）手段として認定されるかどうかだ。リスティングに関する基準なので各附属書記載にかかる規制そのものを変更することはできないはずだが，議案提案国がいかに“有益な取引”を実現する機構を準備するかが注目される。

二つめは，新基準作成においてどの様な生物学的事例（または理論）が用いられるか，という点だ。4カ国提案の新基準案では，IUCNの種の絶

滅危険度のカテゴリーを再評価する“叩き台”として準備された“Mace-Lande基準”を柱としている。しかしこれ（Mace and Lande, 1991）は，具体性に欠ける，というよりも，実質的には各種および個体群の具体的なデータが揃った上で，それらを区分する試みであって，各種の絶滅危険性そのものを定量化できる基準ではない。さらにWold（1992）はこの議案がMace and Lande（1991）を誤って引用し，またMaceとLande自身が彼らの基準がCITESでは十分に機能しないとコメントしていると，指摘している。これだけでは単なる分類遊びやまさしく人気投票に堕するおそれもあり，他にどのような論拠が引かれるか興味深い。なお提案国とIUCNは，締約国会議に先立って，1992年1月に英国で議論の場を持ち，IUCNはこれをふまえて基本的に提案を支持するポジションペーパー（Inf. 8.1）を提出している。この一連の動きは，CITESの生みの親ともいうべきIUCNが，附属書原本ともいえるRDBの基準の見直しによようやく着手したことと強く連動している。ところがこの分野（Conservation Biology）の研究はまだ遅れており，加えて日本にはIUCNの窓口機関が存在せず，情報は何らかの委員になっている個々人の研究者，または環境庁など少数の加盟組織に伝わるのみである。事例分析とIUCNの動向が鍵になりそうなのだが，日本がこの議論に乗り遅れることが危惧される。

④Support of Range States for Amendments to Appendices Ⅰand Ⅱ（附属書ⅠおよびⅡの改訂における原産国の支持）（Doc. 8.51）

リスティングを議論する際に，原産国(生息国)との協議が行われない例が多く，その結果，原産国の事情や言い分が考慮されないまま，経済や地域社会に負担を与えている，との認識に立つ。まず事務局が，原産国がしばしば締約国会議に提出される議案に関して適切な協議を受けず，これは今回にも言えることであると述べた（これは他のアフリカ諸国に協議なく提案された今回の共同提案に対する皮肉にも受け取れた)。また事務局は，これを改善するための決議が必要だが，事実上締約国に格差をつける決議案（Doc. 8.51 Annex)は受け入れられないと述べ，後の議論は議案①・③など他の議題と共にワーキンググループ（作業部会）に委ねられた。またこの際議長は，誰でもこの部会に出席できることを示し，実際にケニア，ジンバブウェ等11カ国以外にIUCNとTRAFFIC，およびP. Dollinger博士が指名されて作業部会を編成した。

本議案は原産国の事情や認識も考慮すべきとの点では多くの合意を得たものの，原産国の合意がなければ提案しにくい状況をつくり出すおそれや，同等の立場で審議するという会議の原則を犯すことにもなるという問題を有している。また協議のないまま提案が行われた場合のペナルティーについての議論等も経て，提案を行おうとする締約国が次のいずれかを選択すべきと勧告する決議(Conf. 8.21）が採択された。

1）生息国の管理及び科学当局と協議し，その意見を議案（の第6項）に含める。

2）提案する締約国会議の330日前までに議案を条約事務局に提出し，事務局が全締約国にこれを回覧し，送付された意見をもとに提案国は150日前までにその意見を記した修正提案を提出する。

附属書リストの改訂議案の様式と手続きを定めた過去の決議（Conf. 2.17）で，既に原産国の意見を聞くことが義務付けられており，今回の議案はそれが確実に履行されるための手続き規則を定めたことになる。

⑤“Stricter Domestic Measures”（“より厳しい国内基準”）（Doc. 8.52）

条文には“より厳しい国内基準”を各締約国が持つことを定めた第XIV条があるが，本議案は，この結果輸入国の保護政策（厳しい国内法等による規制）が，輸出（原産）国の野生生物産業（経済）を圧迫し，それゆえ後者の国の保護政策にマイナスになりうる，と主張する。この論理は議案①の取引の有益性が認められた上で成立するもので，取引による原産国での密猟・違法取引の誘発の可能性と表裏の関係にある。

基本認識として①は認められた（前述）ものの，密猟や違法取引の対策や生じた場合のペナルティー等に関する詰めもなく，また“有益な取引”の定義も定かでない現状で，ここまで商業取引を容認するのはリスクが大きすぎると思われる。また野生生物（の取引益）を「国益」または「地域益」として位置付ける立場だとも受け取れ，不快感を示す国もあった。結局，議案説明の後撤回されたが，議案説明によるインパクトそのものが目的であったとの見方もできる。

そもそも，CITESが絶滅の危機にある種の保全のための条約であっても，それに抵触しない限り他（それ以上）の対象種や規制，または保全の論拠を国内法が持つことには何の問題もない。この議案はCITESによって“有益な取引”およびそれを行う地域社会と経済をも擁護しようとするもので，明らかに条約の範疇を逸脱していると思われる。

4. 今後の問題点

今回の締約国会議では，野生生物取引の利益が保全に役立ち得ること（Conf. 8.3），原産国の見解を考慮することとその手続き（Conf. 8.21），より客観的なリスティングの基準を設定すること（Conf. 8.20），が確認された。提案国としては，理念面で前者，手続き面で後二者をかち取り，次回の具体的な議論に向けた路線敷設に成功したと言えよう。ただし3つとも，基本的にはこれまで曖昧になっていた点が確認されただけの形ではある。現状では一部のマスコミが報じたような，附属書Ⅰの種が商取引できるようになるわけではない。

むしろ今後の議論が注目されるわけだが，これには先に述べたような，

1）リスティングの基準と具体案，
2）そこでの“有益な取引”の定義・扱いと具体例の評価，という課題がある。

また次のことも確認しておく必要があろう。

3）CITESの対象が種，亜種，隔離地域個体群であること（第Ⅰ条(a)）。

条文でFAUNA，FLORAの用語が用いられる点では生物相全体の保全が念頭にあるはずだが，そのバランスを考慮するような考え方や具体的手続きは示されていない。しかし種の定義においてはこの理念が反映されており，条約にいう種は生物学上の種以外に亜種および隔離された地域個体群も含まれる。

この種の定義に関して，一連の提案の中で不信に思われたのは“種は個体群レベルでなく世界レベルで守られるべき”との考え方が示されていたこと（Doc. 8.50，p 2 'Definition of a population'）で，これはCITESの考え方に真っ向から反する。生息地全体を一単位にして種の維持を扱えば，地域個体群のいくつかが消滅しても種の存続には有害とはいえない。これはまさしく小原（1992）の言う‘資源ナショナリズム’を実現容易にする。現在以上の生息域の分断を防ぐために，また各地域の生態系ないしは種多様性保全の点でも，地域個体群の保全が必要であることは言を待たない。その一方で自国のアフリカゾウが十分に管理され増加したのでダウンリスティングに持ち込もうとするのは，やはり国家エゴととられて仕方あるまい。

4）ランチング（Conf. 2.12, 3.15, et al.）の可能性

現状でCITES附属書記載種の取引を行おうとすれば，主に①Ⅰ以外の種の取引，②Ⅰの種の回復とダウンリスティングによる取引再開，③ランチングによる増殖，という3つの道がある。取引禁止か再開かという二者択一ではなく，条約はランチングを認め，むしろ勧めている。まず当該種のランチング技術の開発とその実現による取引をめざすべきだろう。ランチングについては近年特に大型哺乳類に関して多くの蓄積と急速な技術の進歩がある。しかも隔年に開かれるInternational Wildlife Ranching Symposiumの1992年開催国は南アフリカであり，ここでの議論が注目される。

そして一連の議案に関連し，しかもこれまでCITESがほとんど検討していない課題として，さらに以下を挙げることができる。

5）生物学的な絶滅危険性評価の基準をいかに設定するか

リスティングの基準の設定の前に，当然各種の絶滅危険度を計る生物学的に一定の物差しが求められる。理想的には例えば遺伝的多様性や繁殖率，分布域の連続性など，またはそれらを総合的に定量化する基準を用いる必要があろう。このような客観的な指標が得られた上で，次にカテゴライズがなされるわけだが，残念ながら現在の生物学でこのような情報が十分に得られるとは思えない。しかし社会的要請に対して何らかの基準がいずれ準備されるだろう。この際「絶滅のおそれがない」と「絶滅のおそれがあるとはいえない」を区別する必要がある。この点，提案された京都基準の基本認識は，前者と後者（様子を見ながらの利用）を共に利用対象とし，「絶滅のおそれがある」か「それ以外」かにわけられるとするものだ。

また「個体数増加」という現象についても，モニタリングの理論や技術を高めたり，移動による増加の場合等の判断基準の確立の必要はもちろん，‘絶滅危険度’の判断を行う場合に，単に数だけを指標にするか，繁殖率などのパラメーターを含ませるか，という問題の検討も必要だろう。このあたりの問題はRDBの基準などに関してIUCNが継続して議論してきていることであり，それを辿ることが必要だろう。

6）絶滅の危機にある種が地域限定的に増加した場合，どう対処するか

これが，アフリカゾウおよび一連の議案が提供している事例である。

特定種の個体数増加がその地域の生態系に有害となりうることは認識せねばならない。特に大型草食獣による植生破壊が各地で問題視されている。アフリカゾウはまさしくこの渦中にあるが，人為的環境変化など個体が集中する要因の解析が不十分と思われ，生息地の連続性や，集合個体の分散など，巨視的な対策を組まねば，生息地が狭くなるたびにそこに集合してきた個体は間引かれねばならなくなる。このあたりのコンセンサスや科学的な議論もまた不足しており，個々の事例の検討がもっと必要だろう。例えばジンバブウェのアフリカゾウについては，分布域の減少と個体数の増加が反比例していることが示されているが（Cumming, 1981；他），一方で繁殖による増加か移動によるものかの議論はほとんど見当たらない。現状では控えめに言っても「そこにゾウがたくさんいる」としか言えないだろう。

基本的に生物学的種の持続のために地域個体群の保全を目指すと考えれば，例え一地域個体群が増加しても，それが直接利用につながるのではなく，分散や移出などがまず検討されるべきだろう。つまり実行において，保全は地域単位だが，利用は生物学的種単位で検討されるべき，と筆者は考える。

7）国際基金創設の必要性はないか。

筆者は基本的に，有益性および有害性の評価方法が定まらず，また絶滅危険度の評価法も確立し得ない現状では，リスクの大きい附属書掲載種の商業取引は認めるべきでないと考える。また提案諸国の提起した問題は，より客観的なリスティング基準の設定，絶滅危険度の評価基準の設定，地域的増加への対処法（またはアフリカゾウに関する個別事例），社会的経済的に保全が保証されない場合の施策（基金創設等）の４つの問題として別個に議論すべきだとも考える。

そして，附属書掲載種の保全については，種と経済（資本）の地域的偏りを考えても，原産国内での保全には限度があり，特に附属書Ⅰの種については，条約として何らかの担保を行うこと，具体的には基金創設が必要ではないかと思う。今回の“有益な取引”提案についても，それが（附属書Ⅰ・Ⅱの種の）積極的な取引の希望であれば先の理由で現状では認められないし，代替案がないための措置であるなら基金運用などで対処すべき，との考え方だ。また提案国が説明するように，社会対策（利益還元による動機付けと持続的利用社会の実現）のための方策であれば，その一部に基金を運用してもよいだろう。

CITESおよびそれに関連するプロジェクト遂行のための国際的な基金創設に関する議論はこれまで行われていない。「種多様性条約」で検討されている基金との関連もあろうが，事務局費用の逼迫も伝えられており，その必要性だけでも今後早急に確認すべきと思われる。

おわりに

最後に強調したいことが二つある。一つ目は先に述べたように，議論する上であまりにもアフリカを知らなさすぎたことだ。（逆に会議で会ったアフリカ諸国の出席者は非常に日本のことを学んでいた）アフリカの野生生物産業に関する報告は多くあるわけで，個々の国や地域についてもっと学ぶ必要を痛感する。（例えば消費的利用よりリスクが小さく収益率が大きいとされる観光産業も，植生や動物相の違い，政情などの理由から，東アフリカ以外では外貨獲得の大きな手段になっていない，またはなれないという（Eltringham 1984））。

二つ目は，CITESが成長途上の条約であり，南部アフリカ諸国の努力にも見られるように（NGOも含めて），議論に参加することで今後の条約の性格や運用を変えてゆくことが可能な点だ。そのためにもCITESの舵取役と目されるIUCNの動向を把握し，またその中で議論し，意見を反映させてゆく体制がぜひとも必要である。この点，日本にも多数IUCNメンバーがいるにも関わらず，学会等にほとんどその内容が反映されないのはどうしたことだろうか。

一連の提案の一方で，CITES脱退は考えないとするジンバブウェほか南部アフリカ諸国の姿勢（‘ディスカッション宣言’とでも言おうか）は，同時期のIWC（国際捕鯨委員会）総会での数カ国の姿勢と対象的でもあり，敬意を表したい。その提案に関する議論に日本（特にNGO）が参加するために，上の二つは次回締約国会議までにまず取り組むべき日本の課題だと考えている。

引用・参考文献

AEF-Japan. 1992. AEFニュース号外(3月6日付).

Bräutigam, A.. 1991. CITES: A Conservation Tool (3rd ed.), 114pp. IUCN/SSC.

Cumming, D. H. M.. 1981. The Management of Elephant and Other Large Mammals in Zimbabwe. Problems in Management of Locally Abundant Wild Mammals (Jewell & Holt ed.), 91－118. ACADEMIC PRESS.

動物会議'92・CITES '92市民連絡会. 1992. 「CITES '92 NGO 活動資料集」, 245pp.

EIA. 1992. Military Involved In Ivory Smuggling Cover-Up (3月5日記者会見資料：和訳).「CITES '92 NGO 活動資料集」, 118.

Eltringham, S. K.. 1984. Big Game Hunting and the Trophy Trade. Wildlife Resources and Economic Development, 133－148. WILEY.

Galster, S.. 1992. The Fate of Endangered Rhinos is Tied to the Fate of CITES. AWI QUARTERLY, 41(3): 2－3. Animal Welfare Institute.

GREENPEACE. 1992. アフリカゾウの附属書Ⅰ統一について.「CITES '92 NGO 活動資料集」, 130－133.

Holt, S. J.. 1987. Categorization of Threats to and Status of Wild Populations. The Road to Extinction (Fitter & Fitter ed.), 19－30. IUCN/UNEP.

IUCN. 1990. Conservation of Wildlife trough Wise Use as a Renewable Natural Resource (Resolution of the 18th Session of the IUCN General Assembly).

Munyakho, D. K.. 1986. CITES: the Convention, its scope and limitations. SWARA, 9(1): 13－14. EAST AFRICAN WILDLIFE SOCIETY.

Thornback, J. & M. Jenkins (Compilers). 1982. The IUCN Mammal Red Data Book, Part I. IUCN.

神戸俊平. 1992. マサイ・マラ動物保護区の現状とエコツーリズム, 2 pp.

Mace, G. M. & R. Lande. 1991. Assessing Extinction Threats: Toward a Reevaluation of IUCN Threatened Species Categories. Conservation Biology, 5(2): 148－157.

NHK 取材班. 1992.「トロと象牙」, 205pp. NHK 出版.

Noss, R. F.. 1991. Sustainability and Wilderness. Conservation Biology, 5(1): 120－122.

小原秀雄. 1992. 野生動物消費大国ニッポン (岩波ブックレット No. 239), 62pp. 岩波書店.

Parker, I. and M. Amin. 1983. Ivory Crisis, 184pp. THE HOGARTH PRESS.

Sir Peter Scott, J. A. Burton and R. Fitter. 1987. Categorization of Threats to and Status of Wild Populations. The Road to Extinction (Fitter & Fitter ed.), 1－6. IUCN/UNEP.

TRAFFIC JAPAN. 1992. TRAFFIC JAPAN NEWSLETTER, 8(1·2), 32pp.

Wijnstekers, W.. 1990. The Evolution of CITES, 284pp.

Wold, C.. 1992. The Zimbabwe Resolutions — A Threat to CITES?, 12pp.

WWFJ. 1992.「取引による利益」を確認. WWF 6月号 (No. 182), 21.

資料1（Doc. 8.48 Annex）

【前文】

① CITESが保護・増殖を期する野生動植物種の大多数が，世界の開発途上国に存在することに留意し；

② 野生生物管理が，これまでの家畜生産に比するような，経済的に競争力があって魅力的な土地利用法を提供しうるものであり，また，原産国においてその生産物を提供してきた生業農業が（それに）劣るものでないことを認め；

③ 保全プログラムが，地域住民の要望を考慮し，野生生物の持続的管理にむけた動機を提供しない限り，他の土地利用法が野生動植物を維持するような土地利用法に取って替わるであろうことに注意し；

④ IUCN 1990年定期会合（オーストリア／パース）において，持続的野生生物利用が（自然）保全に大きく貢献しうることを認識する決議（資料添付）が採択されたことに留意し；

⑤ 取引が，個人によるか国家によるかを問わず，その資源の保全に利益を還元することなく行われた場合，野生動植物の保全にとり有害となるかもしれないことを認め；

⑥ さらに，合法な取引が，違法な取引の増加と，それゆえの商業目的の野生生物利用に対する妥当な批判の増加を招くべきでないことを認め；

⑦ また，合法な取引による還元利益が，しばしば違法取引を抑止する財源や動機を提供することをも認めて；

【主文】　本締約国会議は，

野生生物およびその生産物の商業取引が，種と生態系の保全に有益となり得ることを認めて，以下のことを勧告する；

a）持続的利用に立脚し，また経済的還元が以下の目的に運用される場合，取引が有益とみなされるべきである；

ⅰ）地域の野生生物生産（wildlife-producer）社会に収入を分配する場合；または

ⅱ）保護地域の維持費用に宛てる場合；または

ⅲ）土地保有者による野生生物の開発（wildlife development）にさらなる投資を行う場合；または

ⅳ）国家レベルで開発途上国に収益を提供する場合；または

ⅴ）以上の目的のいずれかの組み合せの場合；

また，CITESの附属書にリストアップされた一連の種に関しては，科学当局は確実に条約の第Ⅲ条2(a)項と第Ⅳ条2(a)項の規定に従うこと。

b）取引がまた，経済的収入目的での野生資源の直接的収穫によるものではなく，自然死亡に由来する生産物，もしくは他の合法的な目的による野生生物管理の副産物に基づく場合，有害でないとみなされるべきである；

c）取引を制限しようとする際，締約国は原産国の科学および管理当局に承認された合法的取引と，全ての国が抑止する義務を持つ違法取引とを，区別すること；

d）締約国により採択される規則は，養殖（ランチング）や繁殖，増殖の行為をとがめるものでなく，適切であれば，むしろそれらを推進するものであること；

e）そして，地域の野生生物生産社会（原産地域社会）の持続的方法による野生生物利用の結果，国際取引が行われる場合には，何時も，CITESはそのような積極的な地域の発展を阻害するよ

うに運用されるべきではない。

資料2（Com. 8.3）
【前文：変更なし】
【主文：下線部変更】
野生動植物およびそこからの生産物の商業取引が，種と生態系の保全に有益となり得ることを認めるものである。

資料3（Com. 8.3 (Rev)）
【前文：Com. 8.3 に⑧⑨追加，④⑤削除，下線部変更】
① CITES が保護・増殖を期する野生動植物種の多数が，地球上の開発途上国に存在することに留意し；
② 野生動植物の持続的利用が，経済的に競争力のある土地利用の選択肢を提供することを認め；
③ 保全プログラムが，地域住民の要望を考慮し，野生動植物の持続的利用にむけた動機を提供しない限り，別の代替的な土地利用法が有力であることに注意し；
⑧ 過度の利用が野生動植物の保全にとって有害であることを認め；
⑥ さらに，合法な取引が，違法な取引の増加を招くべきでないことを認め；
⑦ さらに，合法な取引による還元利益が，違法取引を抑止するような野生動植物の管理を支える財源や動機を提供するであろうことを認め；
⑨ そして，倫理的，科学的，文化的，娯楽的，およびその他の野生動植物利用が，商業利用と同等に重要であろうことを認めて；

【主文：Com. 8.3 から変更なし】

資料4（Com. 8.3 (Rev. 3)）
【前文：Com. 8.3 (Rev) に⑩を追加，下線部変更】
① CITES が保護・増殖を期する野生動植物種の多数が，地球上の開発途上国に存在することに留意し；
② 野生動植物の持続的利用が，消費的か非消費的かを問わず，経済的に競争力のある土地利用の選択肢を提供することを認め；
③ 保全プログラムが，地域住民の要望を考慮し，野生動植物の持続的利用にむけた動機を提供しない限り，別の代替的な土地利用法が行われるかもしれないことに注意し；
⑧ 過度の利用が野生動植物の保全にとって有害であることを認め；
⑥ さらに，合法な取引が，生息地のいかなる場所での違法取引の増加も招くべきでないことを認め；
⑦ さらに，合法な利用による還元利益が，違法取引を抑止するような野生動植物の管理を支える財源や動機を提供するであろうことを認め；
⑨ そして，倫理的，科学的，文化的，娯楽的，およびその他の多くの非消費的な野生動植物利用が，消費的な商業利用と同等に重要であろうことを認め；
⑩ 多くの種において，その存在にとって取引が有害となっていることを認め；

【主文】　本締約国会議は，

当該の種の存続に有害でないレベルで行われる場合，その商業取引が，種と生態系の保全に有益となるであろうことを認めるものである。

資料5（Com. 8.3 (Rev. 4)）
【前文：Com. 8.3 (Rev. 3) から⑨のみ変更】
⑨ 倫理的，科学的，文化的，娯楽的，およびその他の多くが非消費的な野生動植物利用もまた，非常に重要であることを認め；

【主文】　　本締約国会議は，

当該の種の存続に有害でないレベルで行われる場合，その商業取引が，種と生態系の保全，および地域住民の発展に，有益となるであろうことを認めるものである。

（以上の訳・下線・項番号（①～⑩）は筆者による）