

## ワシントン条約第61回常設委員会の結果について



8月15日から20日までジュネーブでワシントン条約(CITES)の常設委員会が開かれました。この会議では、個別の課題のほか、条約の締約国会議の意思決定過程の根幹に影響する投票手続きと附属書への時限掲載に関する議題もありました。この会議に参加した国際野生生物管理連盟(IWMC)のユージン・ラポワント会長がパラオへの出張途中、東京に立ち寄りしました。GGTでは、同会長を迎えセミナーを開催し、常設委員会の会議結果の報告と次回締約国会議に向けての展望を語ってもらいました。以下、同会長の講演内容も参考に常設委員会の主な結果をまとめてみました。

### 常設委員会の構成

CITESの最高意思決定機関は締約国会議(CoP)ですが、CoPにより付託された事項や緊急性のある事項を扱うのが常設委員会です。常設委員会は、地域代表と寄託国政府(スイス)、前回CoP主催国、次回CoP主催国から構成されています。このうち、地域代表のみ投票権を有しません。投票で賛否同数の場合は否決と

なりますが、寄託国が賛成すれば、採択されます。CITESでは北米、中南米カリブ、ヨーロッパ、アフリカ、アジア、オセアニアの6地域が決められており、かつては各地域1ヶ国ずつでしたが、近年は締約国数を反映した数となっており、

現在では16ヶ国です。今から25年も前は全体で30人程度の小規模の会合でしたが、最近は委員国、締約国、NGOを合わせて200人以上もが参加するようになり、さながらミニCoPの様相を呈しています。今回の登録者数は259人に上りました。

### 投票手続

CITES締約国会議では、物事は全会一致で決めることを目指しますが、見解の異なるものも多く、その場合は投票で決着することになります。投票には、電子投票もしくは挙手投票、点呼投票、秘密投票の3種類があります。電子投票、挙手投票、点呼投票は投票態度が明らかになってしまうため、会議後に一部の大国や環境団体から圧力がかかることがよくありました。そうした不当な圧力を排除するために、秘密投票が使われます。

EUが今回の常設委で提案したのは、①実際の投票と投票後に配布される結果表が異なっていることがあり、投票直後にその場でチェックできるようにスクリーンに投影するこ

と、②CoP15で秘密投票が頻繁に使われたことから、事務局がどのように使われたかなど、過去の経緯を調べ、それを次回常設委に報告し、必要なら、手続規則を変更してほしいということです。

①については反対意見は出ませんでした。②の秘密投票については、その使用を制限したいという意図は明白で、多くの反対意見が表明されました。EU提案を支持したのは、アメリカやオーストラリアなどでした。過去のCoPでも繰り返し、秘密投票は透明性を欠くとして、反対してきた国々です。EUが提案した理由を考えてみるに、CoP15で海産種の附属書掲載提案がすべて秘密投票にかけられ、ことごとく否決されたことに衝撃を受けたことは想像に難くありません。このほかに噂されている理由としては、EUは投票では統一的態度をとることになっているにもかかわらず、秘密投票のゆえに、大西洋クロマグロで造反した国がいくつか出てきたことが関係しているのではないかとあります。とくに、モナコ原案に対しては、棄権することになっていたのが、一部は賛成に廻り、一部は反対に廻ったようです。環境団体が秘密投票に反対しているのも、EUが提案を出した理由のひとつでしょう。

ボツワナ、日本、ドミニカなどは、秘密投票は、不当な圧力を受けないようにするための安全弁であるとして、EU案に反対しました。IWMCは、CoP5で不当な圧力があつたことに触れ、透明性と主権の問題を指摘しました。そして、秘密投票の採用については、CITESは他の保全関連

条約会議よりもずっと制限的であると主張しました。

常設委国間で意見が割れたため、投票にかけられ、8対8という結果になりました。このままだとEU案は否決となりますが、寄託国であるスイスが賛成したため、EU案は採択されました。これにより、事務局が作成する報告書が次回常設委に提出されることになりました。ただし、途上国を中心に秘密投票には多くの支持があることから、次回常設委の審議結果がどうであれ、秘密投票に関する規則を変更するに必要な3分の2の賛成票は集まらないと思われます。したがって、秘密投票の使用が今後難しくなるという可能性は極めて低いと断言していいでしょう。

### 時限掲載

これは事務局による提案で、一旦附属書に掲載されてしまうと削除することが難しいという締約国の懸念を払拭するため、時限掲載の可能性について検討してほしいというものです。時限掲載とは、附属書に掲載するものの、年限を設け、たとえば10年後には附属書から削除しやすくする仕組みのことです。時限掲載が導入されれば、海産種などがより容易に掲載されるという効果が考えられます。

ノルウェーは事務局案を支持し、附属書の改正は生物学的基準に基づきおこなうべきだが、現状では附属書からの削除やダウンリストは困難であると述べました。そして、時限掲載の長短を偏見抜きに議論することが必要だと主張しました。一方、アメリカと日本は事務局提案に強く反対し、EUとオーストラリアも懸念を表明しました。クウェート、コロンビア、メキシコも反対しました。結局、常設委は作業部会を設置するようにとの事務局の勧告を否定し、既存の附属書定期的見直しの作業を強化するべきだとのことになりました。

そもそも、時限掲載は条文の規定

に反するのみでなく、附属書掲載基準に関する決議9.24にも反しています。決議9.24では、たとえば附属書Iに掲載された場合、生物学的基準に合致しなくなり附属書からの削除が妥当だということになったとしても、まず附属書IIにダウンリストして、その次の次の締約国会議(ほぼ6年後)にならないと附属書から削除できないことになっています。このように根本的な問題があるうえ、今回の常設委で支持が得られなかったことから、事務局が今後、時限掲載の可能性を持ち出してくる可能性は少ないだろうと思われます。

### 海からの持込

条約の条文には、取引とは輸出、再輸出、輸入、海からの持込を意味すると書いてあります。このうち、海からの持込については、さらに、どの国の管轄下にもない海洋環境で捕られた種をある国に輸送すること、と定義しています。ここで、「どの国の管轄下にもない海洋環境」とは何かという問題が起きます。これについては、国連海洋法条約に準拠して、領海、排他的経済水域、大陸棚に含まれない海洋を指すということで決着を見えています(決議14・6)。しかし、もうひとつ、どの国が持ち込む国に該当するかという問題が残っていました。この解釈については、作業部会が設置され何度も議論を重ねてきました。とくに漁船をチャーターした場合、どの国が持ち込み国になるかということです。①チャーターした国を持ち込み国とする、②チャーターした国とチャーター船の船籍国が合意していずれかの国を持ち込み国とする、のふたつの解釈のいずれかを採用するというのがこれまでの結論です。

常設委ではアジア代表のクウェートが、商業漁業対象種を附属書に掲載した場合に起こりうるさまざまな懸念を表明し、これらを扱う新たな作業部会の設置を求めました。クウェートの発言には多くの国が同調

しました。けっきょく、クウェートは作業部会設置という提案は撤回しましたが、各国が表明した懸念は、現行の作業部会で扱っていくことになりました。

今回の常設委での議論からすると、上記①あるいは②が次回常設委で合意されたとしても、CoP16で、その解釈が3分の2の支持を得ることは難しいと思われます。その場合、国により異なった解釈をすることになり、もし商業漁業種が附属書に掲載された場合は、条約履行上の大きな問題を引き起こすことになるでしょう。

### FAOとの関係

CITES事務局と国連食料農業機関(FAO)は、以前から協力関係を構築してきました。CITES事務局長は、附属書掲載基準に関しては両機関で見解が異なるものの、良好で強い協力関係にあると強調しました。附属書掲載基準で見解が異なるという状況は、CoP16までに解決しないだろうというのが大方の予想です。CITES事務局が自分の解釈に固執するのは、商業漁業種をCITES附属書に掲載することを容易にするための努力の一環であると類推されます。

今後の締約国会議では、海産種の附属書掲載提案が多く提出されるだろうと思われます。FAOでは、附属書掲載提案が提出された場合、専門家パネルを設置して、提案がCITES附属書掲載基準に合致しているかどうかを議論し、FAOの勧告を作成することになっています。この専門家パネルが、履行・取締り問題と地域漁業管理機関の役割に配慮するようにとの指示を与えられなければ、専門家パネルは海産種のいくつかについて、附属書掲載を勧告することを余儀なくされるでしょう。

常設委では、両機関の協力のための覚書案が提示されましたが、アメリカなどから一部の項目につき反対が表明され、最終的に、事務局が締

約国からさらなるコメントを求め、次回常設委で審議するための文書を作成することが決まりました。

## アフリカゾウ

アフリカゾウをめぐるのは、いくつかの議題がありました。アジア代表のクウェートが、会議への NGO の参加を排除するための動議を出し、賛成が過半数を占め、締約国だけの会議となりました。当日の午後には漸く NGO の参加が認められました。

常設委では、ガボン、ソマリア、タイの取り扱いが議論されました。前 2ヶ国は事務局からの質問表への回答を提出していないことから、提出するまで、CITES 対象種の取引停止勧告を継続することが決まりました。タイは、象牙国内取引の規制措置に関する進捗報告書を次回常設委に提出するよう求められました。

CoP14 で採択された決定によると、象牙取引承認のための意思決定メカニズムを遅くとも CoP16 で提案するよう求めています。このため、コンサルタントに委託し、研究を進めることになりました。コンサ

ルタント（未定）は、次回常設委と CoP16 への報告書作成のために、ゾウ分布国、輸入国、抛出国、国際自然保護連合(IUCN)種の保存委員会(SSC)、TRAFFICなどと協議することが求められました。

CoP16 とそれに先立つ次回常設委では、上記の意思決定メカニズムやゾウの取引に関する現行決議の改訂について、活発な議論が交わされると思われます。ただし、どのような結果になったとしても、現在附属書Ⅱに掲載されているボツワナ、ジンバブエ、ナミビア、南アフリカのゾウ個体群が附属書Ⅰに戻ることはまず考えられないでしょう。

## サイ

事務局から、サイの密猟が依然として続いていることが報告されました。また、EU は、ヨーロッパの博物館や個人所有のサイ角の盗難が多くなっていることを指摘しました。このため、事務局が CoP16 でより包括的な報告書を提出することと、新たに作業部会を設置し、そこで議論を続けていくことになりました。ただし、EU による勧告のひとつである、サイ角に薬効があるというこ

とを支持する証拠はないというキャンペーン活動を事務局が始めるようにという点は、中国や日本が反対しました。IWMC は、CITES 事務局がかつて WHO と協議した結果に言及しました。心理的な効果も作用するので、ある物質に薬効があるかどうかを特定することは困難であるというのです。

## CoP16に向けて

CoP16 は、2013 年 3 月にタイのバンコクかパタヤで開かれることになっています。CoP16 では、漁業問題が議論の中心となるのではないかと思います。また、これまで同様、アフリカゾウについても多くの時間が費やされるでしょう。CoP16 までに、動物委員会、植物委員会、常設委員会が開催されますし、各種作業部会も会合を持ったり、電子メールを通じて意見交換を続けることになっています。どのような附属書改正提案が出てくるかについては、来春ころから情報が入り始め、全貌が明らかになるのは、提出締め切りの 10 月です。今後、継続的にモニターしていく必要があります。

# NGO参加拡充提案は、まやかし？－IWC63報告－

名古屋市立大学 赤嶺 淳

## 1 はじめに

2011年7月11日から14日まで、英国王室属領のジャージー島で開催された第63回国際捕鯨委員会(IWC63)は、すでに、さまざまに報道されているとおり、民主主義のありかたが、大きく問われたものとなった。具体的には、加盟国へのビザ発給の遅延にはじまり、英国が中心となりEU加盟国らと共同提案した「IWCの作業効率を改善するための決議」[IWC/63/8/rev2]による、分担金の送金方法と投票権、NGOのステータスをめぐる問題群である。以下、GGTの

活動とも無関係ではない、IWCによるNGOのあつかいを中心に報告したい。

## 2 IWCの透明化とNGO

ワシントン条約(CITES)をはじめ、国際条約会議では、市民代表である非政府組織(NGO)の参加を奨励することが少なくない。しかし、あまりにも礼節を欠いた言動が相次いだことから、IWCではNGOの発言機会を制限してきた。そんななか、「IWCの将来」を展望しようとする2008年のサンチャゴ会合から、条件つきながら

もNGOのプレゼンテーションが認められるようになっていく。

こうした制限を撤廃し、「NGOの積極的参加をうながすことが、IWCを透明化する」との意見が、財務運営小委員会を中心に議論されたらしいのである。「らしい」と伝聞情報を強調せざるをえないのは、皮肉なことに財運小委員会ではクローズドで、議論概要が小委員会報告で確認できるのみだからである[IWC/63/Rep 2]。もっとも、今会合で、時間をかけて議論できたのは、冒頭にふれた英国提案をもとに議論した財務運営に関するものであったので、その場で



捕鯨支持国の退場をうけ、対応を協議する各国政府と事務局

も、各国のNGOについての意見は、垣間みることができた。

英国の提案は、作業効率の向上を目的に、分担金の支払い方法、途上国支援、(NGO) オブザーバーの参加拡充、意志決定ルールなどの改革をパッケージで提案するものであった。とはいえ、現金での支払いが可能となっている現行制度が、IWCでの票買い行為の温床になっているとする英国提案の中心は、分担金の支払い方法の制限にあったことは明白で、議論でも「ここだけは譲れない」と激しく抵抗した。その結果、翌日(会議3日目)に提出された修正案では、NGO参加の拡充についてはあっさり削除されてしまっていた。こうした状況をうけ、米国などがひきつづきNGO参加の拡充については、作業部会をもうけて、検討していくことを提案した。

### 3 NGO参加の問題点

NGO参加については、理念的には一定の理解が共有されているようにみうけられるものの、実際には難問だらけである。以下、3点に絞って検討してみよう。

①まず、参加団体の減少が指摘できる。わたしは今回で2度目の参加であったが、昨年にくらべての印象は、「少な〜!」であった。実際、参加したのは40団体にすぎなかった。IWCの文書で確認するかぎり、過去5年間のNGO参加数は2007年83、2008年65、

2009年57、2010年50と継続的に減少してきている。数だけで判断すれば、2007年の半分以下に落ち込んでいる計算となる。たとえば、潤沢な活動資金をもとにIWCの

みならず、ワシントン条約や生物多様性条約、大西洋まぐろ類保存国際委員会 (ICCAT) などで存在感をみせる Pew Environmental Group は、2008年から連続してIWCに参加してきたものの、キャンペーン終了とのことで、今年不参加であった。概して各NGOが用意した論文やパンフレットも少なく、条約の近代化を唱え、NGOの積極的参加をよびかける各国代表の主張とうらはらに、NGOが、みずからの存在感をアピールできていないのが現実である。

②議論の透明化はのぞましいが、それにしてもIWCは、部外秘でおこなわれるコミッショナー会議が多すぎる。捕鯨支持派と反対派とが深刻な対立をふかめ、組織の存在意義さえ疑われかねないIWCでは、2008年のIWC60を最後に投票が意識的に回避され、満場一致のコンセンサス合意をめざした妥協が模索されてきた。当然、さまざまに対立する意見の調整は、コミッショナー会議でなされることとなる。今回も、最終日には南大西洋サンクチュアリー提案のあつかいをめぐり議論が紛糾し、あわや投票か、という局面に達してしまっただけで、投票だけは避けたい議長や関係各国のはたらきかけにより、プレナリーは8時間も中断された。この間、断続的にコミッショナー会議がおこなわれたことはいうまでもない。こうした現実のなかで発言される「IWCの透明化を促進するためにNGO発言を歓迎」といったコメントなど、空々しいば

かりである。

③トピック制限も問題である。会議2日目午前に、議長から今回も昨年同様のNGOセッションを設ける旨のアナウンスがあった。支持派、反対派それぞれ3団体の合計6団体30分という点までは一緒であるが、今回は、サンクチュアリー、環境と健康、ホウエール・ウォッチングにトピックを制限するというのである。しかも、発言が指定トピックからはずれた場合は、即座に発言権を停止する、という御触書であった。

実際は、最終日におこなわれた南大西洋のサンクチュアリー提案 [IWC/63/6] をめぐる議論のなかで、アルゼンチンの鯨類保全研究協会 (Instituto de Conservacion de Ballenas) のロクサーナ・シュタインバーグ氏とIWMCのラポアント氏が発言を許されただけであった。残りの4団体分は、時間切れというお粗末な顛末となったわけである。

議長がこの3トピックを選定した真意はわからないし、残念ながら不発に終わったものの、今後も、こうしたトピックを限定したうえでのNGO参加がみとめられていくものと思われる。こうしたNGO発言によって、ただでさえ硬直しているIWC内の対立が、さらに深まらないとの保障もない。また、みずからの勉強量を問われるNGOにとっては試練でもある。しかし、NGOだからといって、みずからの意見を一方的に述べるのではなく、各国の政府代表とともに、「知的な議論を促進する責務を担っていく自覚がうまれることは、決してマイナスではないはずだ。さまざまな動きが予想される次回IWC64でのNGOの活躍を期待したい。

#### ■訂正■

GGTニュースレター89号「バランスのとれた漁獲と生態系保全」記事で、日本国からIUCNへの拠出額は年間約4,580万円でした。お詫びして訂正します。