

国際会議における国家主権と透明性について

ユージン・ラポワント(IWMC代表)

第16回ワシントン条約(CITES)締約国会議が、来年3月にタイのバンコクで開かれる。その会議に向けて秘密投票(無記名投票)を制限する目的での提案が欧州連合(EU)とメキシコから提出された。現行の手続きでは、ある国が秘密投票を要請し、それを10か国が支持すれば秘密投票をおこなうことができることになっている。EU案では、秘密投票には過半数の支持が必要としており、メキシコ案では、3分の1の支持が必要としている。これらの提案はいずれも否決されるべきと考える。以下にその理由を述べてみたい。

主権か透明性か

多くの先進国にとっては、国際会議での秘密投票はそれほど必要ないかもしれない。彼らの政治体制は、公開性と説明責任によって特徴づけられており、投票結果を国民に伝えることが求められているからである。こうした国の政府は強大であるため、その国がとった投票態度について、他国から反発を受けたり、とやかく言われることもなしに、自国の権益を守ることができる。

ところが、小国や途上国では、自国の経済が拠って立つ産業がほんの少ししかないことがよくある。そのため、より強大な経済大国との貿易関係が悪化すれば、経済が成り立たなくなることから、ひじょうに脆弱な立場に立たされていると言える。

秘密投票の利点は、CITESのような国際会議で、強大な国が弱小な国を人質にとってしまうことをでき

づらくさせることにある。会議での個別の提案に対して、どのような投票をしたかがわかれば、金持ち国は弱小国や途上国に対して不当な圧力をかけることができよう。主要産品に貿易制限をかけたり、政府開発援助を引き揚げたりするかもしれない。

大国は、自国の経済権益を守るために、これをおこなうのである。たとえば、いくつかの大国はチョウザメの養殖を始めたところであり、もしカスピ海からのキャビアの取引が禁止されたり、制限されたりすれば、そうした養殖業界は大儲けするだろう。弱小国や途上国がどのような投票態度をとったかを知ることで、圧力を不当にかけ、貿易禁止の措置をとることもできる。

同じように、先進国の政治家や役人の多くは、国内の関連団体に強い影響を受けている。とくにアメリカの政治体制は、資金力があり、それでいて無責任な非政府機関(NGO)の強い影響下にある。自分たちの言うことを聞いてくれれば、選挙で応援するというのである。CITESのような国際会議では、NGOはこうした政治家のネットワークを使うことで、他国に対して自分の主義主張を押しつけることに長けている。

アメリカと多くのヨーロッパ諸国は、象牙を禁止すればゾウが守られるという自分たちの信念を満足させるため、大衆迎合的な象牙の取引禁止を長年にわたり、押し進めてきた。彼らはまた、CITESの附属書I(取引禁止)に数の多い鯨類を不必要にも載せ続けてきた。彼らのこうした

政策の結果、ほかの国に不必要な苦難を生じさせ、一方で、欧米の環境団体は多額の寄付金を得てきた。

象牙の取引を禁止すればゾウが救われるというような、大衆迎合的で単純な対処法を支持することで、金持ち国は金科玉条のごとく「環境主義」を他国に輸出することにより、国内のより重大な環境問題から大衆の注意を逸らすことができる。

秘密投票は、脅迫からわが身を守る方法である。日本の国会議員の選挙やアメリカの大統領選挙も秘密投票である。国際会議では、秘密投票によって小国がその主権を守ることができる。どの国の代表も、他国の代表やNGOに自分の投票態度を明かしたり、説明する責任を果たす義務はない。その一方、もしその代表が望むのであれば、個々の案件についてどのような投票をおこなったかを表明することは自由である。だから秘密投票は、先進国側が説明責任を果たしたいという必要性を否定するものではない。

これまでの経緯

第1回(ベルン、1976)から第5回(ブエノスアイレス、1985)までの締約国会議では、投票を点呼投票にするか秘密投票にするかは、どこの国でも要請することができた。これは、他の国からの支持は必要とせず、要請はすぐさま受け入れられた。当時、CITES会議では、現在ほかのいくつかの国際条約で採用されているのと同じ手続規則が適用されていた。生物多様性条約など、

多くの条約会議では、どの案件でも、秘密投票が容易にできるようになっている。

第6回（オタワ、1987）から第8回（京都、1992）の締約国会議では、これも、どの国でも秘密投票を求めることができ、1か国でも支持があれば、秘密投票をするかしないかの投票に移ることができた。ただし、秘密投票にするためには過半数の支持票が必要で、ハードルが高かったため、実際に秘密投票をおこなうのは不可能に近かった。

第9回締約国会議（フォートローダゲール、1994）以降、ある国が秘密投票を要請し、これに10か国が賛成すれば、秘密投票に移ることができるようになった。

第11回締約国会議（ギギリ、2000）の前に、種の保存ネットワーク（スピーシーズ・サバイバル・ネットワーク）のメンバーからの圧力により、米国魚類野生生物局は、CITES会議における秘密投票の使用についての公告を政府官報に載せた。この公告は、秘密投票はCITES会議から排除するか、もしくは今より困難にすべきというアメリカの立場を示したものである。その理由として、第10回会議で秘密投票がおこなわれたため、多くの提案について有意義な議論ができなかったことと、意思決定過程において透明性を確保できなかったという点を挙げた。しかし、公告は出したものの、具体的な行動には移らなかった。

第9回締約国会議以来、秘密投票については大きな進展が見られたように思える。ほかのいくつもの環境保全条約よりも秘密投票に移ることが難しいものの、最近の2回の締約国会議の結果を見ると、秘密投票の使用は、締約国の主権を守るための重要な要素であることを証明した。

アメリカ政府に対して、第11回

会議で秘密投票の排除を提案するように仕向けることには成功しなかったものの、NGOは第12回会議でちょうど中間点を見つけた。それが、第12回会議でのチリの提案書にあるように、手続規則を変更することであり、これにより締約国の主権を制限しようとしたのである。この提案書は、動物権のグループが作成したことが知られている。

第12回会議でのチリの提案

チリの提案は、規則25に修正を求めるもので、秘密投票を不可能にすることを目論んだものである。チリの修正案は、「秘密投票の要請が支持されたら、秘密投票をおこなうべきかどうかを決めるための投票を直ちにおこなうものとする。秘密投票の動議への投票は、秘密投票や点呼投票ではおこなわない。そこに出席し、投票権を有する国の3分の1の賛成で、秘密投票に移ることができる。」であった。

チリの提案書では、この修正の理由を再度、透明性の確保に求めている。なぜ、「透明性」のみを強調し、「プライバシー」を無視するのだろうか。投票をするときは、「プライバシー」が不可欠なはずなのに。

「透明性」の真の意味

国家の主権や条約の統合性が脅かされる可能性がある場合、締約国は秘密投票を使えばより圧力を感じないですむだろう。個人や国家の投票の権利は神聖なものであり、決して侵してはならない。秘密投票に反対する人たちは、秘密投票の使用は議論の「透明性」を減じ、条約会議の信頼性を損なうものだと言う。しかし、これは間違っている。

まず、代表団の投票行動自体は、その代表団の属する国の政府とその国民に対しては透明なものでなくて

はならない。CITESでは、投票態度のわかる公開投票は、弱小な国に対して威圧をかけたがっている大国や金持ちのNGOにとっては、便利な代物だろう。

国際協定では、そうした圧力から参加メンバーを守るための手段として、秘密投票を使うところが増えていく。代表団による投票行為は、他者からの報復を恐れるがために、自国の原理原則、哲学、文化、伝統をないがしろにしてはいけないはずである。大国やNGOによる威圧は、加盟国を二分させ、建設的な外交的議論ができないようにさせている。彼らの無法な行為は、緊張、恐怖、疑心を生み出し、対立をさらに増幅させてしまう。そうした行動から利益を得ているのは、資金集めのために自分たちによる議事妨害行為を高らかに宣伝するNGOだけである。2000年に、アメリカのあるNGOが、アフリカの国が中国や台湾に象牙を密輸し、その見返りに軍用機や武器を入手しようとしているという情報をマスコミに流し、その後の調べで、そうした事実はなかったことがわかったということがあった。その顛末は、2000年のCITES事務局通達60号に載っているのので、参照されたい。

秘密投票に反対する理由

アメリカでは、ほとんどの政治家（上下両院議員）が、過激な環境団体により色分けされることを怖がりながら政治活動を行っている。動物権や絶対保護主義に関する法案・提案・コメントは、過激団体に言わせれば、すべて「自然保護問題」であり、政治家は必ず支持しなければならない、ということになる。支持しない政治家は、直ちに反自然保護者に分類され、最低な政治家ということになる。そうした政治家は、政治経歴が大きな危険にさらされてしまう。

一方、「環境問題」を支持する政治家は、過激な環境団体からの支持を受け、政治経歴が高まるということになる。たとえば、ワシントン州選出のメトカルフ上院議員の事例は興味深いものがある。彼は、自分の資金集めキャンペーン活動をエコテロリストの資金集め活動と連携させることで、過激な NGO 集団から高得点を得ることに成功し、とうに絶滅の危機を脱したコクジラを救うことを約束したことで、大衆から大金を集めることができた。それにより、マカー族インディアンの捕鯨の伝統を破壊してしまうことにはおかないである。

このように、アメリカの国内での審議投票に影響を及ぼす過程で、NGO はアメリカの国民から国民の正当な代表としての権利を奪ってしまっている。人権が無視されてしまうのである。

動物権や絶対保護主義をとる

NGO が国際的に政治的あるいは財政的資産を守るためには、特定の国がどういふ投票態度をとったかを明確に知っておく必要がある。CITES 会議で秘密投票が困難だったところは、多くの締約国が自国の哲学、関心、文化、伝統に反する投票を強いられるという圧力を感じていた。そうした事例では、人権のみならず主権も侵害されてしまうことになる。CITES 会議では、秘密投票は、独立国がその主権を守るための重要な手段なのだ。

国際協定での秘密投票の使用

いくつかの国際環境条約では、1 か国が要請するだけで、秘密投票をおこなうことができるとしている。この手続きを採用しているのは、下記の条約である。

- ・生物多様性条約
- ・地中海汚染防止条約

- ・有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約
- ・オゾン層の保護のためのウィーン条約
- ・オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書
- ・気候変動枠組条約

結論

第 16 回ワシントン条約締約国会議に向けて、欧州連合 (EU) とメキシコが提出した秘密投票に関する手続規則の改正案は無条件に否決されるべきである。改正案が採択されたなら、締約国の主権への重大な脅威となるからである。もし秘密投票に関する手続きに修正を加えるとなれば、生物多様性条約やほかの多くの環境条約のように、1 か国の要請だけで即座に秘密投票が行えるようにするのがいいだろう。

ワシントン条約締約国会議の議題について

第 16 回ワシントン条約締約国会議が 2013 年 3 月 3 日から 14 日まで、タイのバンコク市にあるクイーンシリキット国立会議場で開かれます。2004 年の締約国会議と同一の会議場です。ワシントンで条約が採択されたのが 1973 年 3 月 3 日ですので、開会日がちょうど採択 40 周年に当たります。

会議ではさまざまな重要な事項が審議されますが、なかでもメディアをはじめとした一般の耳目を集めるのが附属書改正提案です。審議の結果により、それまで国際取引が可能だったものが禁止になったり、逆に禁止されていたものが取引可能になったりします。

今回は、70 の提案が提出されました。内訳をみると、哺乳類が 13 提案、鳥類が 9 提案、爬虫類が 16 提案、両生類が 3 提案、魚類が 7

提案、昆虫類が 1 提案、植物が 21 提案です。規制を強めるのか、緩和するのかという観点でみると、商業取引禁止を意味する附属書 I 掲載が 8 提案、附属書 II に新たに掲載して規制対象とするのが 27 提案、規制緩和を意味する附属書 I から II へ移行あるいは附属書から削除するのが 28 提案などとなっています。これだけを見ると、ワシントン条約は規制緩和の方向に向かっていると思われるかもしれませんが、その提案の多くは、すでに絶滅してしまっていて附属書掲載の意味がなくなっているものや、動植物委員会の要請によるものです。以下、いくつかの提案について内容を紹介します。なお、マスコミがその可能性を報じたクロマグロやニホンウナギに関する提案は提出されませんでした。

ホッキョクグマ

附属書 II から I に移し、国際的な商業取引を禁止する目的でアメリカが提案しました。アメリカは 2010 年のカタールでの締約国会議でも同内容の提案を提出し、EU や原産国などの反対に遭い、提案は否決されました。提案書では、温暖化による北極圏の氷の減少でホッキョクグマの好適な生息地が減少していることを挙げています。ホッキョクグマはアメリカを含め 5 か国に分布しています。そのうち、カナダ、デンマーク、ノルウェーはアメリカの提案に反対のようです。前回の会議で配布した GGT の勧告文書では、地球温暖化防止の京都議定書から離脱したアメリカは、自国の責任をカナダなどの先住民に転嫁しているとして提案に反対しました。

シロサイ

シロサイは、南アフリカとスワジランドの個体群が附属書Ⅱに、その他の個体群は附属書Ⅰに掲載されています。両国は、生きたシロサイと狩猟の記念品としてのサイの角などの輸出が許されています。提案はケニアが提出したもので、6年後に開かれるであろう第18回会議まで、狩猟記念品としての輸出を停止するよう求めています。これには、南アフリカおよびナミビアが反対の意を表明しています。

アフリカゾウ

タンザニアの個体群を附属書ⅠからⅡに移し、政府所有の約100トンの在庫象牙の輸出を求める提案です。タンザニアは1989年にそれまで附属書Ⅱであったアフリカゾウを附属書Ⅰに移行する提案を提出した7か国のうちのひとつです。ケニアなどとともに、象牙取引禁止勢力の中心的な存在でした。その後、ケニアなどとは袂を分かち、ナミビアやボツワナなど南部アフリカと協同歩調をとるようになりました。前回の会議でも同内容の提案を提出しましたが、否決されています。

一方、ケニアとブルキナファソは共同で、2017年まですべての象牙の取引を禁止することを意図したらしい提案を出しました。ケニアはこれまで何回も、会議の決定に反して、象牙取引停止期間を延長する提案を出しています。これに対して、少なくとも南アフリカとナミビアは強く反対しているもようです。

ワニ類

3つの提案が提出されています。コロンビアはアメリカワニを、タイはイリエワニとシャムワニを、附属書ⅠからⅡにすることを求めています。いずれも個体数は増加傾向にあるとしています。タイは、附属書Ⅱに移行するものの、野生のワニは輸出しないこととしています。

リュウキュウヤマガメ

リュウキュウヤマガメは沖縄島、久米島、渡嘉敷島だけに生息している日本固有種です。条約対象種でなかったものを新たに附属書Ⅱに掲載するために、日本が提案しました。このカメは生息地の悪化により、個体数が減少しているそうです。天然記念物に指定されており、捕獲は禁止されていますが、外国で売られて

いるということです。違法捕獲された個体が、海外に流出していることから、附属書Ⅱに掲載して、ワシントン条約のもとで、規制をかけるのがこの提案の狙いです。

サメ類

コロンビアがヨゴレを、ブラジルほかシモクザメ類を、EUがニシネズミザメを附属書Ⅱに掲載する提案を提出しました。ヨゴレとシモクザメ類の提案は、前回の第15回会議でも提出されましたが、投票の結果、否決されています。ニシネズミザメも、第14回、第15回会議で提案され、いずれも否決されています。なお、ニシネズミザメはEUが、シモクザメ類のうちアカシモクザメはコスタリカが最近、附属書Ⅲに掲載し、9月25日に効力が発生しています。

ノコギリエイ

2007年の会議で、ケニアとアメリカがノコギリエイ類をすべて附属書Ⅰに掲載する提案を出し、これに異を唱えたオーストラリアが自国のノコギリエイは附属書Ⅱにして欲しいと要請し、受け入れられました。しかし、最近の調査により、以前考えていたより、危険な状態であると判断したことから、附属書Ⅰに掲載しようというものです。これが採択されれば、すべてのノコギリエイ類が附属書Ⅰに掲載されることとなります。

エイ類

ブラジル・エクアドル・コロンビアが日本近海にも生息しているマンタを、コロンビアとエクアドルが南米産の淡水エイ3種を附属書Ⅱに掲載する提案を出しました。ダイビングや水族館で人気のマンタはオニイトマキエイとも呼ばれ、最近2種からなることがわかったそうです。



あなたもGGTの会員になりませんか

(社)自然資源保全協会(GGT)は、趣旨に賛同する法人および個人のみなさまの入会を心からお待ちしております。協会の活動はみなさまの会費で支えられています。会員のみなさまには、定期的にニュースレターをお送りし、優先的にGGTフォーラムや国際会議、シンポジウムなどにご案内いたします。下記までご連絡ください。

年会費 個人正会員 1口 1万円/法人正会員 1口 10万円
個人賛助会員 1口 2千円/法人賛助会員 1口 5万円

お問い合わせ・お申し込み/ 自然資源保全協会(GGT)

〒101-0031 東京都千代田区東神田1-2-8 赤塚ビル3F Tel 03-5835-3917 Fax 03-5835-3918