

ワシントン条約（1973年～）

名執 芳博

1. 1973年 ワシントン条約の採択

ワシントン条約（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。国際的には英文の正式名称の頭文字を取ってCITES（サイテス）と呼ばれる）は、1973年3月、ワシントンで開催された外交会議において採択され、1975年7月に発効した。

経済的なゆとりを持った先進国の人々が珍しい野生動植物を求めようになり、それが生息地における乱獲や密猟を助長し、その生息地が野生動植物の保護にまで手の回らない開発途上国にある場合が多いことから、1960年頃から欧米諸国で野生動植物を保護するためには国際取引の規制が必要であるとの認識が広まった。このような背景の下、1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議において、「特定の野生動植物の種の輸出、輸入及び輸送に関する条約案を作成し、採択するために、適当な政府又は政府組織の主催による会議を出来るだけ速やかに召集する」ことが勧告された。これを受けて、米国政府及びIUCN（国際自然保護連合）が中心となって野生動植物の国際取引を規制するための条約作成作業が進められたものである。

2. 日本の対応

日本はワシントンでの外交会議には出席し、条約に署名を行ったが、日本では条約の規制の対象となりうる種を装飾品、高級日用品等に利用している場合があり、関連国内産業との調整が必要であるなどの理由で条約の受諾が遅れた。

野生動植物の輸入大国であるにもかかわらずなかなか受諾しない日本に対し、早期受諾を求めて国内外から批判が寄せられた。受諾に動いたのは、未締約国であるにもかかわらず、ワシントン条約関連の国際会議で日本非難が行われたことが報道され、国会議員からも受諾すべきだと声が出たためである。

日本は1980年8月にワシントン条約を受諾し、同年11月に効力を生じた。しかし、受諾しても産業界に与える影響が大きいとの理由で13品目（最大時は14品目）について留保を付し続け、日本のこうした姿勢は世界各国からひんしゅくを買った。また、80年代半ばには、密輸個体の流通など日本の条約履行体制をめぐる国際的な批判が高まった。1984年には、クアラルンプールで開催された本条約アジア・オセアニア地域セミナーで、日本に対し実効的な改善措置を取るよう求める決議が行われた。

3. CITES 国内法の制定

1987年にオタワで開催されたCOP6で対日非難決議案が提出される（不採択）など日本の条約履行体制への批判が続くなか、1987年12月にCITES国内法（絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制等に関する法律）が施行された。条約附属書Ⅰ掲載種について、個体や部分、加工品の国内での譲渡等を原則禁止し、特例的に輸出入が認められた個体等は登録を義務付け流通管理することで水際規制の抜け穴を防ぐことを目指した。

4. ワシントン条約第8回締約国会議（京都会議）

1992年3月、京都において、ワシントン条約第8回締約国会議（京都会議）が開催された。百数か国の締約国の代表のほか、非締約国、国際機関、環境保護団体、関連業界からのオブザーバー、さらに国内外のプレス等1000名を超える参加者があり、当時同会議史上最大の規模であった。

前述したとおり、日本は野生動植物の輸入大国であり、密輸個体の流通、留保品目の多さなどのため、条約履行体制に関して国際的に批判されることが多かった。そのような状況下で、諸外国の政府関係者、専門家、NGOなどが日本に来る機会を作り、野生動植物に関する日本の積極的な対応の実態を見てもらいたいとの観点から、条約事務局などと相談して、1989年にスイス・ローザンヌで開催されたCOP7で、京都会議招請を表明したものである。

京都会議開催の機会に、留保品目のいくつかを撤回（京都会議時点ではクジラ類6品目を含む7品目まで減少）するとともに、審議においては、ワシントン条約の本来あるべき姿を踏まえた発言を心がけた。例えば、附属書改正は科学的データの十分な検討に基づき議論されるべきこと、絶滅のおそれを招いた原因が国際取引でない場合は附属書に掲載しても解決につながらないこと、附属書Ⅱ掲載種が附属書Ⅰに引き上げられることはワシントン条約上の失敗を意味し、附属書Ⅱ掲載種を持続可能な形で活用することが重要であることなどを、寄託国政府であるスイスなどと共に発言した。科学的根拠に基づかず、ややもすると感情的な対応も見られる一部の諸国やNGOをけん制する意味もあった。

ただ、アフリカゾウに関し、南部アフリカの一部の個体は附属書Ⅰに掲げる基準を満たしていない（専門家パネルの報告をもとに条約事務局も同様の見解を示していた）、南部アフリカの国の中にはゾウの国際取引による利益を地域住民の生活の向上やゾウの保護に還元している例があり、こうした持続可能な利用は認められるべきであるという発言をした際には、日本は象牙が欲しいからそんな正論めいた発言をするのだろうという冷たい視線を感じた。

なお、水際規制の抜け穴を防ぐ CITES 国内法の措置を引き継ぐとともに、ワシントン条約ではカバーしていない国内の絶滅のおそれのある種の保護を図ることを目的とした「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(種の保存法)」案を閣議決定し、国会に提出したことを京都会議の会期中に各国に向けて報告することを当初はもくろんでいた。しかし、種の保存法に関する別稿で述べられているような各省協議の難航から、間に合わすことができなかつたのは非常に残念である。

本条約における国際取引の対象となっている野生動植物は、バッグやベルトをはじめとして国民生活と関連しており、日本の本条約履行において国民の理解と協力が不可欠である。アフリカゾウやクロマグロの取引規制をめぐる議論をきっかけに、京都会議は国内でも関心が高まり、会議準備期間から会議期間中に至るまで、新聞やテレビなどで頻繁に報道された。これにより、ワシントン条約が日常生活とかかわりがあることや野生動植物の保護に関し国民の認識が深まったものと思われる。

京都会議の開催により、かつて日本が国際社会において抱かれていた「ワシントン条約の劣等生」的なイメージはかなり払拭^{ふっしょく}できたのではないかと思われること、国内においても野生動植物保護に関する関心が高まったことから、同会議の招請は所期の目的を果たしたと考える。

5. NGO の動向

京都会議には日本から NGO も多数参加していた。何かに反対することが NGO だと考えていた節がある日本の多くの NGO にとって、IUCN や TRAFFIC などの国際 NGO の議論への積極的な参加は衝撃的だったのではないかと思われる。感情的、盲目的な環境保護ではなく、自分たちが持っている客観的、科学的な根拠に基づき、附属書改正に関して堂々と発言していた。

京都会議での経験^{へて}を経て、1993 年のラムサール条約 COP 5 (釧路会議)、1997 年の気候変動枠組条約 COP 3 (地球温暖化防止京都会議)における日本の NGO の活動は頼もしいものだった。

なお、海外の NGO はすべてが IUCN や TRAFFIC などのようではなく、保護一辺倒の NGO の中には、自分が関心のある種に関して附属書改正提案を作り、それを締約国が吟味せずそのまま提出しているケースも見受けられた。前述したとおり、附属書 II 掲載種が附属書 I に引き上げられることはワシントン条約上の失敗を意味しているにもかかわらず、附属

書 I への引き上げが決まると拍手するいくつかの国や NGO には割り切れないものを感じた。

6. 水産庁の京都会議への参加

大西洋クロマグロが本条約の規制対象になるのではないかということから、京都会議には水産庁から多くの職員が参加していた。IWC（国際捕鯨委員会）などの国際会議でもまれているだけあって、その発言は自分たちが集めた科学的データに基づく説得力のあるもので、会議慣れしている感じがした。クジラ類 6 種に関する留保の理由の説明も IWC とのそこ齟齬を指摘するものだった。

京都会議以降、水産関係の魚種等がワシントン条約の議論の対象になるようになり、本条約が当初目指していた野生動植物の保護とは若干違う方向に動き出したように思う。

なお、会場入り口付近でクロマグロを解体して参加者に刺身を振る舞っていたが、筆者には若干えげつなく感じられた。

7. その他京都会議あれこれ

京都会議の会期中に神戸税関において象牙の密輸が摘発されるという事件があった。日本の水際規制の甘さを示そうとした NGO のたくらみであるとの噂もある。この事件を会議参加者が知り、日本に対し象牙を密輸しようという動きが引き続きあると感じたのか、逆に諸外国に対して日本の水際規制がきちんとしていることを印象付けたのか定かではない。

環境庁（当時）は本条約では陸生の動物に関する科学当局であり、陸生の動物に関連する日本政府の発言は野生生物課長がしてくれるものと思っていた。ところが課長は会議が始まって数日間は京都にいたが、前述した種の保存法案の各省折衝の陣頭指揮のためすぐに東京に戻ってしまい、以後の発言は筆者がすることになり、心細い思いをした。ただ、ワシントン条約の本質や各国の立場、直近の動き等を熟知している石井信夫博士、菰田誠博士などが筆者の後ろに陣取ってくれていたことは何よりの支えだった。

日本がホスト国であるため、会議公用語の英仏西の同時通訳に加え、日英の同通も付いていた。このため、筆者の最初の発言は日本語で行った。ところが、その後の各国の発言を聞くと、筆者の発言の意図がうまく伝わっていないと感じた。従って、以後の発言は何とか英語で行うよう努力した。今でこそ、環境に関する国際会議は日本でも数多く開催され、同時通訳者のレベルも非常に高いものがあるが、当時は環境に関する国際会議、まし

て野生生物に関するものはほとんどなく、同通者の数も少なかった（この専門用語は何と訳すのかと会議前に筆者に聞きに来る通訳者もいた）。

8. 京都会議とその後の日本の立場

COP の慣例によりホスト国が議長を出すことになっていたため、京都会議では赤尾信敏地球環境担当大使が議長を務められ、円滑に議事を進行された。また、後で聞いた話だが、アフリカゾウに関し、前述のとおり科学的知見や条約事務局の見解が尊重されなかったのを見て、南部アフリカ四か国がこのような条約の下に留まるべきか検討したいと発言したのに対し、赤尾大使が会期中にこれらの国の閣僚を昼食に招待し、条約に留まって運用改善の努力をする方が得策だと説得されたということである。

アフリカゾウに関する日本の対応もあり、1994 年の COP 9 で、アフリカ代表委員からの推薦と多数の途上国の支持により、日本が常設委員会議長国に選出され、1997 年の COP10 まで赤尾大使が議長を務められた。赤尾大使は、持続可能な利用の考え方に基づき科学的知見を尊重することを一貫して主張されるなど、優れた指導力を発揮された。

京都会議そしてその後の赤尾大使をはじめとした取り組みにより、1980 年代半ばまではワシントン条約において問題国であった日本は、条約上の地位も高まり、発言力も増大していった。

【略歴】

1975 年入庁。箱根、長者原、川湯で勤務。1990～1994 年、野生生物課でワシントン条約京都会議担当、ラムサール条約釧路会議準備室長。UNEP アジア太平洋地域事務所副所長の際、ワシントン条約 COP11 参加。2003～2006 年、野生生物課長でラムサール条約登録湿地 20 か所指定・COP 9 参加、ワシントン条約 COP13 参加。2010 年退官。