



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	条約実施を通じた国内・国際双方向の変化：ワシントン条約制度実施を例として
Author(s)	上河原, 献二
Citation	新世代法政策学研究, 12, 197-214
Issue Date	2011-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/47291
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP012_006.pdf



条約実施を通じた国内・国際双方向の変化 ーワシントン条約制度実施を例としてー

上河原 献 二^{*1}

はじめに

筆者の本論文における主張は、次のとおりである。条約の国内実施と国際的実施（特に「国際コントロール」^{*2}）を通じて、締約国の当該分野での行政能力が発展する場合がある^{*3}。それに伴い、条約制度（レジーム）における当該国の立場が向上する。そして当該国の発言力の強化は、条約制度の変化を導く。条約の実施とは、決められたルールを単に遵守するとい

^{*1} 上智大学大学院地球環境学研究科教授（当時）。本論文は、2010年9月開催された「環境条約の日本に於ける国内実施に関する学際的研究ー国際・国内レベルでの規律の連関ー」に関する研究会（代表児矢野マリ北海道大学教授）における筆者の発表を基にしている。

^{*2} ワシントン条約における国際コントロールについては、石橋1995がある。また、英語文献では、Reeve 2006 が包括的である。

^{*3} 開発経済学は、国際機関による開発援助が成功するためには、被援助国政府の「援助吸収能力」が重要であることを教えている（速水他2003）。おそらく条約の国内・国際的実施を通じた当該国の行政能力の向上にも、同様に当該国政府がもともとある程度の行政能力を有していることが必要であろう。極端な話、破綻国家において、条約実施を通じた行政能力の向上が起こるとは考えにくい。また、当該条約制度の基本的目的について深い対立があり、両陣営間の「戦場」と化している場合（国際制度変化に関する比較類型論でいうと、E.B. Haas 1990 における「混乱的非成長」モデル、O. Young 2010 における「転換」パターン状態）にも、条約実施を通じた行政能力の向上が順調に進むとは限らないであろう。

う静的なものではない。条約の国内的・国際的実施は、国内制度・国際制度の双方向の動的過程である^{*4}。

類似のことは国際環境レジームの比較研究に関する文献において指摘されている。ピーター・ハースらは、効果的な国際制度は、国際的政策形成及び国内政策を通じて、政治過程に影響しうるとする。そしてレジームの有効性とは動学的であるとして、効果的制度のための不可欠な要件として、1) 政府の関心の高さ、2) 合意が形成され守られる適切な「契約上の環境」、3) 各国政府における対処能力の3つを挙げる (P. Haas et al. edit 1993)。ヤングらは、国際レジームには、1) 権威を授ける、2) 学習を促進する、3) 役割を明確にする、4) 国家内部の再連合の促進 (支持者の形成、派閥・グループ間のバランスの変化) などの役割があるとする (O. Young edit., 1999)。マイルズらは、レジームの形成と発展を促進させる要素として、1) 国内政治の変化、2) 学習、3) 制度的成熟を挙げている (Miles et al. 2002)。地球環境条約制度の実施を通じた国内的・国際的な双方向の長期的変化について扱った日本語の文献は、筆者の知る限り余り多くはない。

条約の国内的・国際的実施は、当該国の行政能力を変化させ、そしてそのことが条約制度の変化にもつながる。そのことは、ワシントン条約と日本の野生生物行政の関係において顕著である。1980年代後半に、日本のそれまでの鳥獣保護行政を野生生物保護行政に転換させたきっかけは、ワシントン条約の実施であった。当初、日本によるワシントン条約の実施については、留保品目の多さや象牙輸入規制の甘さなどから日本への批判が強かった。ワシントン条約制度においては「国際コントロール」(遵守監視)が強化されていったが、1980年代半ば日本に対しても非難と働きかけが行われた。日本は、それに対し「ワシントン条約関係省庁連絡会議」の設置、国内取引規制法の制定、留保品目の削減などを行っていった。その過程で、

^{*4} 制度の安定性を説明するのに向いているとされる合理的選択論から出発したオラン・ヤングは、近年、制度変化へ関心を移している。近著で、彼は「全ての社会制度は動的過程である」と述べている (O. Young 2010)。力と利益とに加えて、行為主体の「知識」(認識)の変化を重視し、国際レジームと国際機関の変化を論じたアーンスト・ハースの世界に、オラン・ヤングが近づいてきたように、筆者には見える。

環境庁の鳥獣保護行政は、野生生物保護行政に転換した。従来の鳥獣保護行政では、ほ乳類、鳥類以外に膨大な野生生物種を含むワシントン条約に対応しきれなかったためである^{*5}。

日本は、国内実施を改善するとともに、条約制度における役割も高めていった。日本は第8回締約国会議(1992年)を日本で開催し、赤尾信敏大使が同締約国会議議長を務めた。さらに、第9回締約国会議(1994年)では、アフリカ諸国などからの強い支持を受けて、日本が条約常設委員会議長国に選ばれた。そして赤尾信敏大使が第10回締約国会議(1997年)まで、常設委員会議長を務めた。それらの実績は、ワシントン条約制度における日本の発言力を高めていった。日本のワシントン条約制度における立場は、1980年代半ばまでの問題国から指導国へと転換した^{*6}。

日本は、第7回締約国会議(1989年)から本格化したワシントン条約におけるアフリカゾウ論争において、不可欠の役割を果たした。日本は、「持続可能な開発(利用)」の考え方に立ちまた科学的知見の尊重を訴えて、第7回締約国会議以来一貫して南部アフリカ諸国の立場を支持し続けた。また日本は、象牙国内取引に関する詳細な法制度を制定した。それを踏まえ、南部アフリカ諸国からの象牙輸出の試験的再開における当初唯一の輸入国として指定された。自国内の健全なアフリカゾウ個体群からの象牙を輸出しその財源を充てたいとする南部アフリカ諸国の希望の実現には、国際自然保護連合(IUCN)による「持続可能な開発(利用)」の理念の提唱、条約常設委員会主要メンバーらによる南部アフリカ諸国への支持だけでは足りず、輸入国候補としての日本の存在が必要であった。同時に、「持続可能な開発(利用)」とそのための科学的知見の尊重を訴える日本の姿勢は、途上諸国からかなりの支持を集めるようになっていった。

^{*5} それまで鳥獣保護課以外の当時の自然保護局は、自然公園法、自然環境保全法に基づく地域指定の自然保護行政を行っていた。両生類、は虫類、昆虫、植物の種に着目した保護制度を環境庁は持っていなかった。天然記念物制度は文化財保護法に基づくもので、当時の文部省が所管していた。

^{*6} むろん問題国、指導国というのは相対的事柄である。現在の日本に何ら問題がないと主張するつもりは筆者にはない。特に、日本の野生生物保全行政の組織・人員はごく小さい。

第1章 日本のワシントン条約の締結と初期の実施（1985年まで）

（1）条約の採択

1973年、アメリカ政府主催により、「野生動植物の特定の種の取引に關する国際条約採択のための全権会議」が、ワシントンで開催された。同会議において、同年3月3日、ワシントン条約が採択された（Sand 1997）。日本も参加したが、日本の署名は、会議終了後の同年4月30日であった。条約は、1975年7月発効した。ワシントン条約は、1960年代から欧米の影響力の強かったIUCNにおいて検討が行われ、条約発効後も長く欧米諸国が優越的な影響力を保持した（Hutton & Dickson 2000; Huxley 2000; Curlier & Andersen 2002）。

（2）日本による締結

日本に対しては、海外の民間団体から締結への要請があった。1978年5月には、「ワシントン条約の国際シンポジウム」が東京で開催された。それにはIUCNやWWFなどが参加し、環境庁など関係省庁もオブザーバー参加した。イギリスの鳥類保護協会からは、日本の早期加盟を求める決議書が提出され、アメリカのオーデュボン協会からも同旨の電報が送られた。1979年12月には、WWF日本委員会が、条約の早期締結を政府に求める陳情書を提出した。それには、日本自然保護協会、日本野鳥の会、日本鳥類保護連盟、日本動物保護協会も連名していた（日本自然保護協会1985）。日本は、1980年8月57番目の締結国となった。それは早くはないが、主要国と比べて極端に遅くもない時期であった^{*7}。「日本政府の条約加盟の遅れは、主に野生動物を利用している業界との調整に手間取ったためであるが、加盟後も「留保」という形で特定の種について条約の適用を受けない権利を行使したため、その後も条約の実効性を減殺しているとの各国からの非難を受け続ける結果となった。」（環境庁1991）。日本は、締結に際し、タイマイ、インドオオトカゲ等11種につき留保を行った。それは、当時の締

^{*7} その前後の主要国の締結状況を見ると次のとおりである。仏1978年5月、伊1979年10月、ポルトガル1980年12月、中1981年1月、オーストリア1982年1月、ベルギー1983年10月、蘭1984年4月、西1986年5月。

約国の中で最大であった（日本自然保護協会1985）。

（3）当初の国内実施体制

日本は、条約締結に当たって、次のような分散型の体制をとった。管理当局（条約第9条）は、通産省が担当することとなった。実施のための法令は、外為法及びその下の貿易管理令並びに関税法であった。科学当局（条約第9条）については、陸上動物は環境庁、水生生物及び植物は農水省が分担することとなった。管理当局を経済・貿易関係省が務める例は、少なくとも先進国では少数派である^{*8}。当時環境庁で科学当局を担当することとなった鳥獣保護課は、鳥獣以外の陸上野生生物について、組織令上の根拠を持たないままその任に当たることとなった^{*9}（環境庁1991）。

第2章 日本の条約実施制度の強化

（1）象牙に関する事務局職員等の来日

1980年代、世界の象牙輸入量の4分の3は、香港と日本が占めていたといわれている。1980年代前半、本来輸出許可書が必要なものについて原産地証明書のみで通関させる状況が、日本で見られた。そのため、日本政府の条約への取組の甘さが指摘されていた。

1984年8月、ケニア在住のアフリカゾウ研究者であるマーティン（E.B. Martin）が、IUCN アフリカゾウ・サイ専門家グループ等からの支援を受けて、日本の象牙取引調査のため来日した。当時、日本は、ビルマからの象牙輸入（当時からアジアゾウは附属書 I ^{*10}に記載されている）を続けて

^{*8} G8の管理当局は、次のとおりである。豪（環境省）、仏（環境省）、加（環境省、漁業海洋省）、独（環境省、輸出については州政府）、伊（経済省、再輸出は農水省）、露（海洋・自然資源省、一部水産庁）、英（環境省、動物健康野生生物登録庁）、米（内務省漁業野生生物局）。

^{*9} 環境庁自然保護局の基本的母体は、厚生省国立公園部であった。1970年代においては、現在とは異なり、国際案件に関する自然保護局内の関心は余り高くなかったものと思われる。

^{*10} 附属書 I に記載された種は、商業目的の国際取引が原則禁止される（条約第3条

いたとされる。また、条約事務局は、ザイール（当時）及び非締約国でかつアフリカゾウの生息していないブルンディらの象牙については、密輸によるものとして輸入停止を締約国に呼びかけていた。マーティンは、東京と大阪で、象牙業界団体と会合し、取引適正化について話し合った。日本における問題点は、管理当局が未加工象牙輸入について条約の規則を厳格に実施していないことと見られていた。マーティンの訪日後、条約事務局員（C. Huxley）も東京を訪れ、管理当局に対し、条約規制に関するいくつかの不遵守の点を指摘した（Vigne & Martin 1984）。彼は、通産省が設定した会合で、東京及び大阪の象牙取引団体と会合を持った（Milliken 1985）。

（２）条約地域セミナーにおける日本非難決議

1984年10月1～12日、ワシントン条約アジア・オセアニア地域セミナーが開催された。その最終日、日本のワシントン条約への対応の不熱心さを非難する決議が採択された。それは、日本が態度を改めなければ、次年度の締約国会議で日本の違反問題が提起され、制裁措置が取られるだろうとした（朝日新聞1984年10月12日夕刊）。

（３）エジンバラ公の総理訪問と総理指示

WWF 総裁として来日していたエジンバラ公は、1984年10月18日、中曽根首相と会談した。会談の中で、中曽根首相は、同セミナーにおける日本非難決議に関し、「日本としてこのような決議を受けたことは大変はずかしい。さっそく関係省庁に（改善の）検討をするよう指示した」と述べた。具体的には、(1)日本は原産地証明書があれば野生動物を輸入できるが、条約にあるように、輸出国政府の輸出許可証を取ることを義務付ける、(2)輸入時の監視を強化するよう担当官を訓練するなど語った。また、条約で輸入を禁じられた動植物を国内に持ち込んだ場合の罰則など、条約を遵守するために必要な国内法の整備を検討するよう指示した、と説明した（朝日新聞1984年10月19日朝刊）。

翌19日の閣議において、中曽根首相は、同非難決議に関し、「国際非難の声が上がっているのは残念。我が国の評価を著しく傷つけるもの」と発

言した。また首相は、関係省庁が緊密な連携を取り合っ、「早急に実効ある対応策」を取るよう指示した（朝日新聞1984年10月19日夕刊）。

（４）関係省庁連絡会議設置

総理指示を受けて、「ワシントン条約関係省庁連絡会議」が外務、環境、通産、農水、大蔵、厚生、内閣外政審議室の7省庁より組織された。その議長は、環境庁自然保護局長が務めることとなった。第1回会合は、10月26日開催された。そこで、当面の対策として、(1)輸入貿易令を改正し、原産地証明書があれば野生動物を輸入できる現在の制度を、ワシントン条約通り、輸出国政府の輸出許可証をとることを義務付けるよう改める、(2)輸出国発行の各種書類について、外交ルートで確認作業をする、(3)税関でのチェック態勢を強化する、(4)外国旅行者や輸入業者、動物園、鳥獣店などに条約の趣旨を周知させる、の4項目を検討することを決めた。さらに、中長期的な検討事項として、(1)留保品目の削減、(2)罰則規定など条約遵守のために必要な国内法の整備をどうするか、2項目を決めた（朝日新聞1984年10月27日朝刊）。

（５）象牙取引の改善

1984年秋の条約事務局員の東京訪問以降、日本における統一的な象牙取引団体の不存在とそれに伴う業界秩序の欠如が関係者に認識された。そこで同年12月、日本軽工業品輸入組合の中に、象牙部会が設立された。同部会には、日本の象牙輸入の98%に当たる業者が参加した。また、通産省は、1985年4月の輸入貿易管理令改正までの間、暫定的措置として、同年1月より行政指導による象牙輸入規制を行った^{*11}。それにより、ブルンディ、

^{*11} 1980年代は、ワシントン条約制度において、アフリカゾウの密猟の増大と象牙の違法取引の増大、東アフリカ等におけるアフリカゾウの生息数の減少が問題となっていた時期である。当時の象牙の輸出先の4分の3はホンコンと日本であった。ホンコンは加工地・中継地としての性格が強く、最大の最終輸入先は日本であった。1980年代のワシントン条約制度の下での象牙取引適正化の努力の過程における当時の日本の問題と、1985年の日本による輸入規制については、Bonner 1993においても紹介されている。

シンガポールからの輸入は禁止された。またザイール、ウガンダ、チャドからの輸入についてはより厳しく審査されることとなった。それにより、ブルンディの文書が添付されたシンガポールからの18トンの象牙の輸入が拒否された。なお、1984年の日本の象牙輸入量は473トンにのぼり、そのうち（違法輸出の疑いの強い）コンゴ、スーダン、ザイールからのもの185トン、ブルンディからのもの33トンが含まれていたとされる（Milliken 1985, pp.15-16）。

（6）野生生物課誕生

1986年7月には、環境庁の鳥獣保護課は、野生生物課に組織替えされた。それは、1984年における対日批判決議とそれに対する総理指示に続く、日本の国内実施体制強化の流れの中で行われた。日本における鳥獣保護行政から野生生物保護行政への転換に、ワシントン条約の実施は決定的な影響を与えた。ただし、組織名は新しくなったが、それに伴う野生生物保護行政に実態を与える新たな法制度は未だできていなかった。当時、筆者ら野生生物課職員達は、アメリカの絶滅種法類似の法制定が課題と非公式に考えていた^{*12}。

（7）新法の制定

1986年秋、ワシントン条約附属書I種が国内に入った後に規制する法律がないことの問題を示す事案が相次いで報道された。そのため管理当局（通産省）担当官達の苦渋は深まっていった。1986年9月11日、キンクロライオンタマリン（ブラジル原産の小型猿）12匹が、航空機で原産国ブラジルに返還された。それらは、1983年偽造輸出許可書で不正に輸入されたものであった。1984年9月には、ブラジル政府からの返還要請があった。

^{*12} 当時既にアメリカの野生生物専門家の一部には、特定の絶滅危惧種に依存した自然保護施策には限界があることが認識されていた。そして、1986年9月「生物多様性に関するナショナル・フォーラム」が米国科学アカデミーとスミソニアン研究所の共催により開かれた（カターチ2006）。しかし、当時の日本ではそのような動きはほとんど知られていなかった。インターネット革命前の出来事であった。その流れは、1992年生物多様性条約採択へと進んでいった。

WWF日本委員会が、輸入業者から買い上げ、輸送費用などを負担した。この事例により、通関してしまえば、野放し状態という国内法の不備も明らかとなった（朝日新聞1986年9月14日朝刊、磯崎2001）。1986年9月21日、ワシントン条約附属書Iに掲げられていたアジアアロワナが、川崎市内の熱帯魚店で販売されていることがわかり、トラフィック・ジャパンが調査した。不正輸入の疑い強いが、輸入業者までは特定できなかった（朝日新聞1986年9月22日朝刊）。

関税法第112条は、「（密輸）の犯罪に係る貨物について、情を知ってこれを運搬し、保管し、有償若しくは無償で取得し、又は処分の媒介若しくはあっせんをした者は、3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。」と規定している。つまり転々流通して、販売者が密輸の事実そのものを知らない場合、当該物が密輸された蓋然性が高くても、罰則を科すことは困難であった。

1986年11月29日、稲村環境庁長官が、ワシントン条約規制対象種の国内取引等を規制する法律案の検討を開始し、翌年度の通常国会に提出する方針を明らかにした。法案は、関係省庁連絡会議の了承を得て、国会に提出することとされた（朝日新聞1986年11月29日朝刊）。当時、「特殊鳥類法」（1972年法律49）があった。同法は、日米渡り鳥条約等で保護された鳥類の国内譲渡及び輸出入を規制するものであった。野生生物課担当官は、「特殊鳥類法」の国内譲渡規制制度を新法の中心とすることを構想した。局内検討、法制局審査等多少の紆余曲折を経て、その構想は実現した。「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」案が、1987年3月閣議決定され、同26日、国会に提出された。それは、実質作業期間4ヶ月の突貫作業であった。

通産省輸入課は、密輸問題の頻発に苦しんでいたもので、法案作成に協力的であった。ただし、輸出入管理権限を手放さない方針は明確であった。法制局は、「こういう法律は是非作るべし」と強い理解を示した。外務省は、条約事務局の意向を受けて、部分的「標本」についても譲渡規制の対象とするよう要請していた。しかし、環境庁は、細かく分割されうる部分についてまで、譲渡許可証で規制していくことには実務上無理があるとして、同提案を断った。全体の剥製なら規制できても、分割されて、例えば原皮から革ベルトとなって転々と流通していく過程を規制していくのは

困難と考えたためである^{*13}。特殊鳥類法はそのまま残った（「種の保存法」成立に併せて、1992年廃止された。）。国会審議も与野党の賛同を得て、順調に進んだ。

制定された法律の概要は、次のとおりであった。対象は、過度の国際取引による絶滅のおそれのある野生動植物で政令で定めるもの（「希少野生動植物」（第2条））とされた。それは、基本的に、条約附属書I種（商業目的の国際取引原則禁止）を想定していた。希少野生動植物の譲渡等は、原則禁止（第3条）された。希少野生動植物の販売目的の陳列は、原則禁止された（第4条）。商業目的で繁殖されたものについては、環境庁長官が登録（第6条）し、登録を受けたものは、環境庁長官発行の登録票とともに譲渡可（第7条）とされた。環境庁職員による立入検査が規定された（第11条）。

施行準備作業の難事は、多数の「希少野生動植物」を記載する政令の作成であった^{*14}。他に総理府令（登録証の様式など）を定めた後、法律は、

^{*13} 1980年代のワシントン条約における象牙取引規制強化の過程でも、同様の議論があった。1983年の第4回締約国会議に提出された技術専門家委員会の報告書は、すべての加工象牙を輸出入許可書制度の対象とすることは実務的に困難あるいは役に立たないとした（TRAFFIC 1983, p.14）。またアフリカゾウ・サイ専門家グループ第3回会合（1983年）において、加工象牙への許可書の添付に関し話し合われた。加工象牙は小さなものまで含めると膨大な数になり、それらへの許可書添付はアフリカゾウ保全行政にとって非生産的であるとされた。そして、1キロ未満の加工象牙は、許可書添付の例外とすべきとされた（Vigne 1984, p.3）。第4回締約国会議（1983年）の決議（4.14）を受けて、技術専門家委員会は、加工象牙取引の管理のためのガイドラインについて、1984年6月開催された会議において、検討した。同委員会は、未加工象牙の管理の方が、より緊急を要すると結論し、決議案を作成した（Barzdo & Inskipp 1985, p.21）。

^{*14} ワシントン条約の附属書は、動植物名をラテン語の学名で表記している。日本の法制局は、アルファベットを法律、政令に使用することを認めていない。法令の文書は国民に分かりやすいものでなければならないとの趣旨である。そのため、ワシントン条約附属書Iに掲げられている動植物について、ラテン語をカタカナに変換して表記する作業を行った。その際文献で紹介されていたラテン語に関する発音法を踏まえ表記した。たとえば、*Panthera tigris* は、「パンテラ・ティグリス（トラ）」と表記した。

1987年12月1日から施行された。法律施行後、密輸問題は少なくとも社会の表面にあからさまに現れることはなくなった。

（8）「種の保存法」へ

絶滅のおそれのある野生動植物の保存を体系的に図るため、「絶滅法」と「特殊鳥類法」を統合した上で、1992年「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」が成立し、翌1993年4月1日から施行された。同法は、1）希少野生動植物種保存基本方針の策定、2）希少野生動植物種の指定（条約対象種だけではなく純粋に国内的観点のものを含む）、3）個体の扱いに関する規制（従来の譲渡規制のみならず捕獲規制を加えた）、4）生息地等の保護に関する規制、4）保護増殖事業などを主要内容とするものであった（環境庁野生生物保護行政研究会1995）。

第3章 条約制度内の日本の立場の向上

（1）留保品目の削減

日本は、1980年代後半以降、従来批判の多かった留保品目の削減を段階的に進めていった。1987年10月、サバクオオトカゲ及びアオウミガメの留保を撤回した。1989年、ジャコウジカ及びイリエワニの留保を撤回した。1992年1月には、インドオオトカゲ、アカオオトカゲ、ヒメウミガメの留保を撤回した。また、タイマイについて1992年末で輸入を禁止し、1994年7月までに留保を撤回するとした。終わりの4品目については、条約第8回締約国会議（1992年3月）を京都に招致したのを機会に行われた（赤尾1993）。

（2）締約国会議の招致

前述のとおり、日本は、第8回締約国会議を京都に招致した。その議長は、赤尾信敏大使が務めた。そのことは、日本のワシントン条約に関する取組み姿勢につき、各国の理解を深めるとともに、日本国民の関心を高める機会となった（赤尾1993）。

（３）常設委員会議長への就任

第9回締約国会議（1994）では、日本が常設委員会議長国に選出された。大方は、イギリスが次期議長国となるものと予想していた。しかし、アフリカ代表委員による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ばれた。日本は、アフリカゾウ問題について、「持続可能な開発（利用）」の見地から、南部アフリカ諸国の主張を一貫して支持していた。日本が常設委員会議長を務めることは、南部アフリカ諸国の影響力を強めることとなった（環境庁1995、石井1997、Mofson 2000）。第35回（1995年3月）から第38回（1997年6月）まで赤尾信敏大使が常設委員会議長を務めた。赤尾大使は、「持続可能な開発（利用）」の考えに基づき科学的知見を尊重することを一貫して主張した。また、条約事務局の内紛について、個別締約国による介入を制して、国連人事規則に基づく対応を求めた。赤尾大使の常設委員会議長としての指導力に、各国から信頼が寄せられた。

（４）日本の地位の向上と発言力の向上

日本は、国内取引規制法の整備、留保品目の段階的削減、締約国会議の招致、常設委員会議長への就任などを通じて、条約への取組を大幅に改善した。それに伴い日本の条約制度における地位は高まり、日本の発言力は増大していった^{*15}（金子2002；ラポワント2005）。

第4章 象牙貿易の試験的再開と日本の役割

（１）アフリカゾウ論争

1980年代初め頃から、東部及び中央部アフリカにおいて、内乱、政治腐敗、象牙価格の上昇などを背景に、アフリカゾウの密猟の増大が明らかになっていった。他方で、南部アフリカのアフリカゾウ個体群は、比較的健全な状態を保っていた。南部アフリカでは、個体数調整などによって得ら

^{*15} 会議出席者によれば、今日、ワシントン条約制度においては、中国など新興国の野生生物種輸入の増大が、従来以上に関心を集めている。それは、1980年代に始まるアフリカゾウ問題においても現れてはいた。今日、野生動植物種の国際取引について南北問題の視点だけではとらえられなくなっている。

れた象牙の売却益が、野生生物管理と地域社会の振興に還元されていた。東部及び中央部アフリカにおける象牙の密猟の増大とアフリカゾウ個体群の減少に対応するため、第5回締約国会議（1985年）は、象牙の国際取引に関し「輸出割当」制度を導入した。それはアフリカ諸国により提案され、「持続可能な開発（利用）」の観点からIUCN、条約事務局などに支持されていた。前述のとおり、1980年代において、日本はホンコンと並ぶ象牙の主要輸入国であった。しかし「輸出割当」制度導入によっても、東部、中央部アフリカにおける密猟と個体数減少は収まらなかった。アメリカ及びケニアが中心となって、アフリカゾウの象牙貿易全面禁止とそのためのアフリカゾウ個体群全体の附属書Ⅰへの移行を求める運動が行われた。その結果、南部アフリカ諸国の強い反対を押し切って、第7回締約国会議（1989年）において、アフリカゾウ全体の附属書Ⅰへの移行が決議された。同決議が可決された背景には、南部アフリカの個体群が「絶滅のおそれがある」との附属書Ⅰ掲載基準に合致していないことを認識し、将来それら個体群の生息地国が附属書Ⅱへの移行を提案すれば、専門家パネルの意見を踏まえて判断するとの修正（ソマリア提案）が加えられたことが大きかった。1990年には、アフリカゾウ問題への対応を理由にして、条約事務局長が、トルバ UNEP 事務局長から解任される事件が起きた^{*16}。アフリカゾウ論争は、条約制度全体を揺り動かす問題となった。第8回締約国会議（1992年）及び第9回締約国会議（1994年）においては、専門家パネルの意見は無視され、南部アフリカ諸国の提案は否決された。南部アフリカ諸国は強い憤りを表明し、ワシントン条約制度の正統性を巡る「憲法的危機」（Mofson 2000）を迎えた。日本、スイスなどは、一貫して南部アフリカ諸国の主張の正当性を認めていた。またホルゲイト IUCN 事務局長、WWF イギリスのリスターら多くの専門家達も南部アフリカ諸国の主張に理解を示していた（金子1992；Prince 1994）。ワシントン条約を危機から回復させるためには、南部アフリカ諸国の正当性を認める必要があったというべきであろう。

^{*16} 背景にはアメリカ政府とアメリカの保護団体からトルバ UNEP 事務局長への圧力があつた。ラポワント元条約事務局長は、本件を国連人事救済制度に訴えて勝利した（ラポワント2005）。

アフリカゾウ生息地国会議における話し合いの過程などを通じてある程度和解が進み、第10回締約国会議（1997年）において、南部アフリカ3ヶ国のアフリカゾウ個体群の附属書Ⅱへの移行と、輸出先を日本に限定したそれら諸国からの試験的な象牙輸出が認められた。（坂口2006）

（2）象牙の試験的取引における日本の役割

南部アフリカ諸国にとって、アフリカゾウ個体群の附属書Ⅱへの移行（復帰）が認められるだけでは、不十分である。その個体群からの象牙取引の再開が認められなければ、象牙売却益を野生生物保全と地域社会の振興に活かしたい南アフリカにとっては意義が薄い。そのためには適切に取引を管理できる輸入国が必要である。

第8回締約国会議（1992年）に提出された「アフリカゾウ専門家パネル」報告書は、潜在的な輸入国（日本を想定）における既存の規制制度は象牙貿易再開のためには不十分であるとした（CITES Secretariat 1992）。それを踏まえて、日本は、1995年「種の保存法」を改正し、「器官」等も取引規制対象に含めた。第10回締約国会議を前にして1997年2月10日、「アフリカゾウ専門家パネル」は、報告書を発表した。そのなかで、日本の国内規制に関する課題を指摘した。それを踏まえ、同月25日、環境庁は、管理体制の強化を発表した。それは、業者の台帳・管理表の記載事項の追加、管理コンピュータ・データベースの拡充、立入り検査の実施などからなるものであった。1997年5月開催された第10回締約国会議で、ボツワナ、ジンバブエ、ナミビアのアフリカゾウ個体群を附属書Ⅱに移行すること、それら3ヶ国の象牙を試験的に一回のみ輸出できることが決議された。そして、1999年常設委員会において日本の国内管理制度が適切と認められ、3ヶ国の象牙約50トンが日本に輸出された。

第12回締約国会議（2002年）では、ボツワナ、ナミビア、南アフリカの象牙在庫について、国内流通管理措置の整った国（日本と中国が意思表示）に対する輸出が認められた。それは、常設委員会における承認、収益を保護措置とコミュニティー開発に当てること、「ゾウ違法捕殺監視システム」報告後とすることなどを条件に、2004年5月以降の輸出の実施を認めるものであった。第50回常設委員会（2004年3月）は、条約事務局意見に基づき、日本の国内規制は一部不十分とし、改めて視察団を日本に送ることと

なった（中国についてもほぼ同じ）。それを受けて、同年6月、日本は「種の保存法」の政令改正により、「特定国際種事業者」を拡大した。それにより、従来は、印章のみを国内取引管理の対象としていたものを、装身具、調度品、楽器など全ての象牙製品の卸・小売業者に管理対象を拡大した。2005年、条約の視察団が来日し、日本の国内管理体制について更に一部の改善を求めた。それを踏まえ、日本政府は、専門家委員会を設置し、改善に取り組んだ。具体的には、事業者の網羅的把握、ポスター・パンフレットの配布などにより事業者への指導を強化した。2006年8月、条約の視察団が来日し調査を行った。視察団は、同年10月の常設委員会に、日本の国内規制は条件を満たしていると報告した。2007年、常設委員会は、「ゾウ捕殺監視システム」が整ったとした。第14回締約国会議（2007年）は、ボツワナ、ナミビア、南アフリカ、ジンバブエの政府所有の象牙の内、条約事務局が認証したものについて取引を認めることを決定した。さらに2008年7月、常設委員会は、中国についても象牙輸入を認めた。それらを踏まえ、2008年9月、ボツワナ、ナミビア、南アフリカ、ジンバブエの象牙在庫102トンを、日本と中国の取引業者に入札で売却した。売り上げは約1500万ドルであった（CITES Secretariat 2008）。それら試験的な象牙の国際取引は、日本と中国が国内制度を整えたからこそ実現したものであった*17。

第5章 結論

1980年代半ば以降の日本における実施状況の改善には、条約事務局、条約地域セミナー、WWF 総裁などからの働きかけが効果をもたらした。ワシントン条約の日本国内での実施体制の強化は、日本の鳥獣保護行政が野生生物保護行政に転換するきっかけとなった。国内取引規制法の制定、留保品目の削減、締約国会議の招致、常設委員会議長への就任は、日本の条約制度における地位を高め、また日本の影響力を強化した。日本は、南部

*17 他方で、第7回締約国会議（1989年）において約束したアフリカゾウ生息地における保全活動のための財政支援については、ケニアを対象とするものを除いて余り集まらず、ケニア以外のアフリカゾウ生息地国は失望した（Bonner 1993; Prince 1994; 坂口2006）。

アフリカ諸国のアフリカゾウ個体群の附属書Ⅱへの移行と象牙貿易の試験的な再開に不可欠な存在となった。ワシントン条約制度においては、「持続可能な開発（利用）」を掲げる保全派（conservationist）対「手つかずの保護」を目指す保護派（protectionist）の議論が続いている。日本は保全派の中核的存在として、その議論に大きな影響を与えている。本論文は、日本が条約を締結した1980年以降のワシントン条約制度の特にアフリカゾウに関する事例を通じて、条約の実施が、国内制度にも国際制度にも双方向に変化をもたらす動的過程であることを論じた。

参考文献

(邦文)

- 石井信夫1997「野生生物保全の新しい潮流とワシントン条約」『かんきょう』1997年2月号10-13頁
- 石橋可奈美1995「多国間条約の実施における「監督」又は「遵守管理」メカニズムの実効性—ワシントン条約を例として—」『香川法学』第15巻第2号53-128頁
- 磯崎博司2001「野生動植物の貿易」石野他編『国際環境事件案内』信山社、186-195頁
- 金子与止男1992「ワシントン条約京都会議を振り返って」『かんきょう』1992年4月号16-20頁
- 金子与止男2002「ワシントン条約」森田昌敏・不破敬一郎編『地球環境ハンドブック』朝倉書店669-672頁
- 金子与止男2005「ワシントン条約」西井正弘編『地球環境条約』有斐閣97-113頁
- 環境庁1991『環境庁20年史』
- 環境庁自然保護局野生生物課1995「第9回ワシントン条約締約国会議の結果」『かんきょう』1995年1月号26頁
- 環境庁野生生物保護行政研究会1995、『絶滅のおそれのある野生動植物種の国内取引管理』中央法規
- 坂口功2006『地球環境ガバナンスとレジームの発展プロセス』国際書院
- イアン&オリア・ダグラス＝ハミルトン、小原秀雄監修、伊藤紀子・小野さやか訳1995『象のための闘い』岩波書店
- アラン・ソートン&デイヴ・カリー、内田昌之訳1993『アフリカゾウを救え』草思社
- トラフィック・イーストアジア・ジャパン2006「象牙から見えてくる、日本とアフリカゾウ保護の関係」（TRAFFIC EAST ASIA-JAPAN Newsletter vol.22, no.1/2）

- リチャード・リーキー&バージニア・モレル、ケニアの大地を愛する会訳2005『アフリカゾウを護る闘い』コモンズ
- 速水次郎監修、秋山孝允、秋山スザンヌ、湊直信2003『開発戦略と世界銀行』知泉書館
- 日本自然保護協会1985『自然保護の歩み』
- ユージン・ラボワント2005『地球の生物資源を抱きしめて』新風舎

(英文)

- R. Bonner 1993, *At the Hand of Man*, Simon and Shuster
- J. Barzdo & T. Inskipp 1985, CITES Conference in Argentina, *Traffic Bulletin*, vol. II, pp20-29
- CITES Secretariat 2008, Ivory auctions raise 15million USD for elepaht conservation (press releaes, 7 november)
- M. Curlier and S. Andersen 2002, International Trade in Endangered Species: The CITES Regime, in Miles et al., *Environment Regime Effectiveness*, MIT Press
- E. B. Haas 1990, *When Knowledge is Power*, University of California Press
- P. M. Haas et al edit 1995, *Institutions for the Earth*, MIT Press
- J. Hutton & B. Dickson 2000, Introduction, in J. Hutton & B. Dickson edit. *Endangered Species, Threatened Convention*, EARTHCAN
- C. Huxley 2000, CITES: The Vision, in J. Hutton & B. Dickson edit. *Endangered Species, Threatened Convention*, EARTHCAN
- E. Miles et al. 2002, *Environmental Regime Effectiveness*, MIT Press
- T. Milliken 1985, Recent Developments in the Japanese Ivory Trade AND Implementation of Cites in Japan, *PACHYDERM*, no.5, pp.15-16
- I. Miyaoka 2004, *Legitimacy in International Society: Japan's Reaction to Global Wildlife Preservation*, PALGRAVE MACMILAN
- P. Mofson 2000, Zimbabwe and CITES: Influencing the International Regime, J. Hutton & B. Dickson edits., *Endangered Species Threatend Convention*, EARTHCAN
- T. Prince 1994, The ivory trade ban: NGOs and international conservation, in Thomas Prince and Matthias Finger edit., *Environmental NGOs in World Politics*, Routledge, pp.121-159
- R. Reeve 2006, *Policing International Trade in Endangered Species*, EARTHCAN
- P. H. Sand 1997, Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment, *European Journal of International Law*, vol.8, no.1, pp.2958
- L. Vigne 1984, Report of Activities, *African Elephant & Rhino Group Newsletter* no.3, p.3
- L. Vigne & E. B. Martin 1984, Japanese Ivory Traders Co-operate, *PACHYDERM*, no.4, p.19

D. Western 2001, *In the Dust of Kilimanjaro*, Island Press

W. Wijnstekers 2001, *Evolution of CITES*, CITES Secretariat

O. Young edit 1999, *The Effectiveness of International Regimes*, MIT Press

O. Young 2010, *Institutional Dynamics*, MIT Press