

資料

ナマコ保全とワシントン条約
——経過報告

赤嶺 淳*

AKAMINE Jun*

はじめに

2008年1月に反捕鯨団体シー・シェパードが南極海で操業中の日本の調査捕鯨船「第二勇新丸」へ妨害行為をおこなったうえ、同船へ不法侵入した事件は記憶にあたらしい。

このようにゾウやクジラなどの野生生物の管理については、持続的な利用をもとめる人びとと絶対保護を主張する人びとの意見がぶつかりあうことがおおく、科学的理性にもとづいた解決への道のりはけわしいのが現実である。本稿であつかうナマコも例外ではなく、現在、ワシントン条約という野生生物の保護をうたう国際会議の俎上にある。

ナマコは世界中で漁獲されているものの、地元で消費されることは少なく、そのほとんどが乾燥され、中国食文化圏に輸出される。中国料理で乾燥ナマコの消費が普及したのは17世紀初頭のこととされ、その頃から中国は日本や東南アジアなどの近隣海域から乾燥ナマコを輸入してきた。第2次世界大戦期をはさみナマコ市場は一旦は縮小したが、1980年代以降は成長著しい中国経済に牽引され、ふたたび拡大をつづけるなか、資源の乱獲が問題視されるにいたったのである。

本稿では、いまだ決着をみていないワシ

ントン条約におけるナマコ保全問題の経過をあとづけることを主目的とし、以下、(1)ワシントン条約の概要、(2)同条約でナマコが俎上にもたげられた理由と経緯、(3)ナマコ保全に関する米国の影響力について、2007年6月にオランダのハーグで開催された第14回締約国会議での参与観察もふくめて紹介する。この小論を上梓する意図は、安全保障とおなじく国際政治課題と化した野生生物保全であるが、人類学が対象とする「人間と自然との関係性の追及」といった観点からすると、規制の可否という政争の結果ではなく、ナマコ資源の管理にたいして、どのような議論がかわされたのかという、結果にいたる経緯の把握こそが重要だと認識していることにある。

I ワシントン条約

ワシントン条約は、正式名称を「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」(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 頭文字をとって以下CITESと表記する)という。1972年6月にスウェーデンのストックホルムで開催された国連人間環境会議で早期締結をうながす決議がなされ、翌1973年3月に米国のワシントンで調印されたことから、日本ではワシントン条約との通称で知られている[西井編2005:97-98]。

同条約は絶滅の危機度に応じて生物種を3段階に区分し、それぞれことなる管理体制をしいている。絶滅の危機に瀕している生物は附属書Iに掲載され、原則として商業目的の輸出入は禁止される。附属書IIには、現在は必ずしも絶滅のおそれがあるわけではないが、将来的にその存続が危惧される種が掲

* 名古屋市立大学人文社会学部; School of Humanities and Social Sciences, Nagoya City University, 1 Yamanohata, Mizuho, Nagoya, Aichi, 467-8501/ akamine@hum.nagoya-cu.ac.jp

載され、その輸出にあたっては輸出国政府の管理当局が発した輸出許可書の事前提出が必要となるし、輸入に際しては輸出許可書の提出がもとめられる。とくに稀少生物をかかえる途上国においては、こうした輸出許可書の発行権限こそが汚職の温床となりうることも問題視されている。この附属書 I, II への掲載と削除には、締約国会議（以下、CoP: Conference of the Parties）において、白票をのぞく有効票の3分の2以上の承認を必要とする。

他方、附属書 III は、附属書 I や附属書 II とはことなり、ある締約国が保全のために他国の協力が必要とする種を CoP の決定を経ずに独自に掲載することができるが、拘束力はよわい。ナマコについていえば、エクアドルが「ナマコ戦争」の火種となった *Isostichopus fuscus* というナマコを 2003 年に III に記載しているだけである¹⁾。このナマコをエクアドルから輸出しようとするれば輸出許可書を必要とするが、同種を産するメキシコやペルーからであれば不要である。

II CITES の海産種への注目

国連が関与する環境と持続的開発について

の多国間交渉の内容をリアルタイムに報告する『地球交渉速報』(*Earth Negotiations Bulletin*, 以下 ENB) によると、CoP12 でジンベエザメとウバザメ、タツノオトシゴといった海産種が附属書 II に掲載されたことは、CITES にとって大きな分岐点となったという。CoP12 の総括レポートで ENB は、「これまで CITES が海産種の議論を回避してきたのは、注目をひくクジラについては国際捕鯨委員会に一任してきたからでもあるし、ほかの魚類については国連食糧農業機関 (FAO) に任せてきたからである。しかし、CoP12 において上記 3 種が附属書 II に掲載されたことで、CITES は従来の慣習をうちやぶる結果となった」と分析している [ENB21(30): 15]²⁾。

事実、翌 CoP13 (2004 年) では、ホオジロザメとメガネモチノウオが附属書 II に掲載されたし³⁾、CoP14 (2007 年) の開催をうけ、世界最大級の環境保護団体である WWF は同会議で注目すべきリスト 10 種をあげたなかで、その半分が海産種であるなど、海産種が占める割合が多くなっている⁴⁾。

では、長きにわたり存在していた不文律をやぶってまで CoP12 で海産種が CITES の附属書 II に記載されるようになった背景には、

- 1) ガラパゴスにおける「ナマコ戦争」については、赤嶺 [2007] ならびにニコルズ [2007] を参照のこと。
- 2) 1990 年に発表された「海産種の国際貿易——CITES は有益な管理メカニズムか」という論文でサンゴ礁研究者の Wells と CITES 事務局経験者の Brazdo は、陸生種にくらべ、一般的にほとんどの海産種は生息域も広範におよぶうえ、多産であるので、資源回復力はつよいとしながらも、より上位の海産性脊椎動物の管理に CITES は有効に機能すると主張するとともに、CITES がそれらの動物の管理・監視に特化できるようになるためにも、それ以外の海産種の管理については、ほかの国際機関や地域機関が積極的に関与すべきことを提案している [Wells and Brazdo 1990]。日本が最大の輸入国であるマグロについても、1992 年 (CoP8) にはクロマグロが、1994 年 (CoP9) には、クロマグロとミナミマグロの附属書 II への掲載が提案されたが、いずれも可決にはいたっていない。マグロについては、Wells らが指摘したように ICCAT (大西洋マグロ類保存国際委員会) や WCPFC (中西部太平洋マグロ類条約) など地域ごとに管理する方向ですすんでいる。
- 3) CITES においてサメが最初に議題となったのは 1994 年 (CoP9) であり、その後 CoP11 において再提案されている。
- 4) WWF が注目すべき種として掲げたのは、トラ、ニシネズミザメ、アブラツノザメ、ノコギリエイ、サイ、ゾウ、ヨーロッパウナギ、サンゴ、大型類人猿、オオバマホガニーであった (下線をひいた生物が海産種)。うち、ノコギリエイが附属書 I に、ヨーロッパウナギが附属書 II に掲載された。

なにあるのだろうか。そもそも、それらの提案をした国はどこなのか。サメに関しては、CoP11での提案国は、ジンベエザメが米国 [Prop.11.47]、ホオジロザメが米国とオーストラリア [Prop.11.48]、ウバザメは英国であった [Prop.11.49]。それらが否決され、CoP12でジンベエザメを再提案したのはフィリピンとインド [Prop.35, Doc.12.66: 55-56]、ウバザメが英国とEU [Prop.36, Doc.12.66: 56-58] であり、CoP13でホオジロザメを再提案したのはオーストラリアとマダガスカルであった [Prop.32, Doc.13.60: 53-58]。他方、タツノオトシゴをはじめとした、ナマコやメガネモチノウオなどのサンゴ礁資源の提案は、すべてが米国によってなされている⁵⁾。

この米国による一連のサンゴ礁資源の提案の真意については精査していく必要があるが、現時点であきらかなことは、1998年に発足した米国の「サンゴ礁対策委員会」(US Coral Reef Task Force: CRTF) が深く関与しているということである [CRTF n.d.]。これはクリントン元大統領が提唱した大統領令 13809号にもとづき、(マイアミなどの) 米国内のサンゴ礁と世界のサンゴ礁を保全することを目的として設立された官庁横断型の組織である [CRTF 2000: iv, 傍点筆者]。

同委員会は、サンゴ礁保全に関する国家計画 (The National Action Plan to Conserve Coral Reefs) を2000年3月に刊行しており [CRTF 2000]、そのなかでサンゴ礁資源の保護がうたわれている。具体的には、この国家計画に依拠するかたちで国立海洋大気庁水産局 (NOAA: National Ocean and Atmosphere Administration, Fisheries Service) の生態系評価部 (Ecosystem Assessment Division) が、

サンゴ礁資源の国際貿易 (International Trade in Coral Reef Resources) を担当し、サンゴ礁保全計画 (NOAA Coral Reef Conservation Program) をうちだすにいたっている。本計画の柱として(1)イシサンゴ目、(2)タツノオトシゴ、(3)ナマコの国際貿易を問題視するとともに、(4)観賞魚を目的とする漁業と(5)食用とする活魚の持続的利用についての対策をとるとの5点を明記している [NOAA n.d.]。

III CITES におけるナマコのあつかい

米国が2000年以降に提案したサンゴ礁資源は上述したとおりであるが、以下、ナマコについて詳しくみていこう。ナマコに関するCITESの文書一覧を表1にかかげる。厳密に言えば、米国はCoP12でナマコの附属書IIへの掲載を提案したのではない。「ナマコを附属書IIへ記載することによって、ナマコ資源が保全されるのかどうかを議論しようではないか」と、まわりくどい慎重な提案をおこなったのであった [CoP12 Doc.45: 3]。

CoPは2～3年に1度開催されるため、その間にさまざまな文書を整理・検討するのは、毎年開催される各種の委員会である。ナマコの場合には、動物委員会 (以下AC: Animal Committee) がその任にあっている。実際、米国の提案をうけたCoP12では、ナマコ資源の利用実態をあきらかにするためのワークショップの開催が決まり、その成果を次回CoP13までに吟味することがACに義務づけられた (決議 12.60)⁶⁾。

ワークショップ開催にむけての作業は、CoP12直後のAC19 (2003年8月) から開始された [AC19Doc.17]。AC19では、ワーク

5) タツノオトシゴは米国によって2000年 (CoP11) に一度提案されたが [Doc.11.36; Dec.11.97]、否決されている。同様にメガネモチノウオも2002年に提案されたものの [Prop. 38, Doc.12.66: 60-61]、否決されている。

ショップの開催国は主要な輸出国もしくは輸入国がのぞましいとされていたが、結局、2004年3月に Technical Workshop on the Conservation of Sea Cucumbers in the Families Holothuridae and Stichopodidae (Decisions 12.60 and 12.61) と題してマレーシアで開催された。マレーシアが選ばれた理由については、文書に残っていないが、わたしがワークショップに参加して聞いたかぎりでは、(1)1999年にマレーシアの水産庁とスコットランドのヘリオット・ワット大学とが共同でナマコに関するワークショップを開催した実績があるし [Bain ed. 1999], (2)絶滅危惧種の国際貿易を監視する国際環境 NGO・TRAFFIC 東南アジアがクアラルンプールにあり、そこが支援を申しでたから、ということであった。

AC 案では、漁業部門、輸出入国、FAO や IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources : 国際自然保護連合) などの政府間組織、問題に精通した NGO の代表にくわえ、専門家を招聘することとし、輸出国に関しては年間5トン以上の乾燥ナマコを輸出した実績をもつ国・地域としていたものの⁷⁾、実際には米国、中国、日本をはじめ13ヶ国32名の政府代表者、政府間機関としてFAOとSPC (South Pacific Community) からの2名、NGOとし

て TRAFFIC から3名、その他の専門家として13名、ワシントン条約関係者4名の合計54名が参加するにとどまった [赤嶺 2005]。

CITES 事務局は事業予算を80,000米ドルとみつもり、そのうち事務局が20,000米ドルを用意し [AC19Doc.17: 2], それ以外の資金は、NOAA とマレーシアの水産省、TRAFFIC 東南アジアが提供した [Bruckner ed. 2006: iii]。しかし、決議12.60がもつめるように、ACには同年10月に開催が予定されていたCoP13で成果報告をおこなう時間的余裕はなかった。というのも、CoP開催の150日前までに原案を事務局に提出しなくてはならないという決まりがあるためである。つまり2004年5月6日がそのめ切であったわけで、わずか2ヶ月でなしうる作業でなかったのは当然である。結局、AC20 (2004年4月) の場において、米国がCITES事務局と協力してプロシーディングスをまとめることが決まった [AC Summary report: 22]⁸⁾。

CoP13は、エクアドルからの提案を採用し [CoP13Doc.37.2], ACに対してCoP14 (2007年6月) までに議論のたたき台を作成しておくことを再度、義務づけられた (決議13.48)。この原案を作成するにあたり、AC21 (2005年5月) では、ワークショップのまとめをコンサルタントに依頼することが決まった [AC21WG5 Doc.1]。そして、2006年7月に

-
- 6) CoP12でおこなわれた決議は12.60と12.61のふたつである。決議12.60はACに対しておこなわれたもので、「動物委員会は、(a)ワークショップの吟味をおこなうこと、(b)CoP13までに議論のたたき台を用意すること」が要請された。また、決議12.61はCITES事務局にであられたもので、「事務局は、(a)ワークショップ開催のための予算獲得を支援すること、(b)外部資金の集まり具合によっては、水産業界など適切な団体にワークショップ開催のための資金援助をはかること、(c)ワークショップ開催にあたっては、議論のたたき台のための文書を作成する契約をむすんでおくこと」をもとめた。
- 7) 2000年度に5トン以上の乾燥ナマコの輸出実績をもつのは、オーストラリア、カナダ、チリ、キューバ、エクアドル、フィジー、香港、インドネシア、日本、キリバス、マダガスカル、マレーシア、モルジブ、ニュージーランド、パプア・ニューギニア、フィリピン、セイシャル、シンガポール、ソロモン諸島、南アフリカ、スリランカ、台湾、タンザニア、タイ、UAE、米国、バヌアツの28ヶ国・地域であった [AC19Doc.17: 3]。
- 8) ワークショップのプロシーディングスはBruckner ed. [2006]を参照のこと。244頁におよぶプロシーディングス出版に関する予算の詳細は不明であるが、全額を米国が負担した。

開催された AC22 において A4 判 28 頁におよぶ資料が配布された [AC22 Doc.16]⁹⁾。

CoP14 では、関係者からなる作業部会が組織され、あらかじめ AC が作成していた決議原案の修正がおこなわれた¹⁰⁾。CoP14 での決議では、関係各国に資源管理策の策定をもとめる一方、同条約による規制が漁業者の生活へおよぼすであろうインパクトも考慮することが義務づけられたし（決議 14.98）、AC に対しては、あらたに FAO が主催するナマコ資源の持続的利用に関するワークショップ（2007 年 11 月にガラパゴスで実施）の成果を取り込むことを課す（決議 14.100）など、さいわいにして今すぐナマコが附属書 II に掲載されるという状況にはない。

まとめ

わたしは偶然にも、2004 年のワークショップにも、2007 年の CoP14 にも参加する機会をえた。そこで再確認したことは、ナマコにかぎらず持続的な資源利用をもとめるグループと絶対保護派とが、CITES の場で激しい対立をしている、という現実であった。

資源管理は科学的データにもとづいておこなうことが前提とされねばならないが、現状では海のなかのことはよくわからないというのが正直なところであろう。たしかにわたしが調査してきたフィリピンでもインドネシアでも資源の減少に直面している漁民は少なくない。しかし、だからといって、広大なフィ

リピンやインドネシアの海域すべてで資源が枯渇しているのかというと、おそらくそうではないはずだ。のみならず、漁業者の生活や文化の保障も無視できない。

よってたつ科学的根拠がどうであれ、ワシントン条約における、ナマコをはじめとしたサンゴ礁資源のあつかいには、米国の「国家計画」が大きな影響力をおよぼしているのは事実である。

まとめにはなりえないが、この報告を終えるにつき、1 点だけ指摘しておきたい。それは、米国のような国家戦略と同様に、さまざまな意思決定過程に参画できる「専門家」もまた、こうした国際条約の場では影響力をもちうるということである。たとえば、CoP14 で AC がしめした原案になかった、「附属書 II への掲載が漁民の生活にあたる社会経済的インパクトについても関係各国は調査すべきである」という決議 14.98f を盛りこんだのは、CoP14 のナマコ保全作業部会での成果といってもよい。

安全保障も環境問題も国連を中心に国際社会が動いているとするならば、そのシステムの欠陥をあげつらっても無意味である。その巨大なシステムのメカニズムを理解したうえで、「専門家」たる研究者は、欠陥をうめるべく自分の知識と経験を駆使すべきであろう。

交渉の現場は、決してなまやさしいものではないが、専門家は、その責任を自覚し、行動すべきなのである。わたしもその方向にむかって努力していかねばならないわけである

9) この文書を執筆したのは、ダーウィン研究所のベロニカ・トラル・グランダ氏である。彼女は 1995 年にガラパゴスで勃発した「ナマコ戦争」の経験者であり、その体験からナマコ保全の研究に打ちこむことになったそうである。彼女のインタビューも挿入された「ナマコ戦争」の一部始終は、ガラパゴスゾウガメの保護運動についてまとめられたポルタージュ『ひとりぼっちのジョージ』に詳しい [ニコルズ 2007: 135-156]。

10) ナマコ保全作業部会の構成は、中国、エクアドル、フィジー、アイスランド、インドネシア、日本、ノルウェー、韓国、米国に、オブザーバーとして政府間機関の FAO、東南アジア漁業開発センター (SEAFDEC)、NGO の IWMC World Conservation Trust、Species Management Specialists、TRAFFIC が参加した。議長は EU から選出され、開催国オランダの外務官僚がその任にあたった [CoP14 Com.I, Rep.2(Rev.1), p.2]。

が、まずは、まだまだ知られていない日本や東南アジアの漁業活動の具体的な報告からはじめたい。

謝 辞

オランダで開催された CoP14 へ参加できたのは、科学研究費補助金基盤研究 A(1)「アジアにおける希少生態資源の攪乱動態と伝統的技術保全へのエコポリティクス」(課題番号 19251004, 代表山田勇・京都大学東南アジア研究所名誉教授)によっています。

表1 CITESにおけるナマコ関係文書とナマコ関係のワークショップ一覧

年	会議	文書名	頁	起草者	文書名	開催地・月
2002	CoP12	Doc. 45	pp. 28	USA	Trade in sea cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae	Santiago, November
		Com. I, Rep. 2	pp.2-3	Com. I	Trade in sea cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae (working group's draft decision)	
		Des. 12.60 Des. 12.61				
2003	AC19	Doc. 17	pp. 5	Secretariat	Conservation of and trade in sea cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae (Decision 12.60)	Geneva, August
		WG9 Doc.1 (AC19 Summary Report)	pp.65-66	AC	Conservation of and trade in sea cucumbers	
2004	KL WS*					Kuala Lumpur, March Johannesburg, March
	AC20	Doc. 18	pp. 3	AC	Conservation of and trade in sea cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae (Decisions 12.60 and 12.61)	
		Inf. 14	pp. 30	AC	Conservation of and trade in sea cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae (Decisions 12.60 and 12.61)	
		WG7 Doc. 1	pp. 5	AC	Conservation of and Sea Cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae	
	CoP13	Doc. 37.1	pp. 5	AC	Trade in sea cucumbers in the families Holothuridae and Stichopodidae	Bangkok, October
		Doc. 37.2 Des. 13.48 Des. 13.49	pp. 3	Ecuador	Implementation of Decision 12.60	
		Doc. 17 WG5 Doc. 1(Rev. 1)	pp. 2	AC	Sea Cucumbers	
2005	AC21		pp. 2	AC	Sea Cucumbers	Geneva, May
			pp. 2	AC	Sea Cucumbers	
2006	AC22	Doc. 16	pp. 29	Secretariat	Sea Cucumbers	Lima, July
		Inf. 14	pp. 5	Verónica Toral-Granda	Summary of FAO and CITES workshops on sea cucumbers: major findings and recommendations	
2007	CoP14	Doc. 62	pp. 33	AC	Sea Cucumbers	The Hauge, June
		Com. I. 1	pp. 2	Secretariat	Draft decision of the Conference of the Parties on Sea cucumbers	
		Des. 14.98 Des. 14.99 Des. 14.100				

* Technical Workshop on the Conservation of Sea Cucumbers in the Families Holothuridae and Stichopodidae (Decisions 12.60 and 12.61)

参 考 文 献

赤嶺淳

2005 「資源管理は地域から——地域環境主義のすすめ」『Tropical Ecology Letters』58: 1-7.

2007 「ナマコ戦争のゆくえ①」『Wild Forum』12(3): 4-5.

ニコルズ, ヘンリー

2007 『ひとりぼっちのジョージ——最後のガラパゴスゾウガメからの伝言』(佐藤桂訳)
東京: 早川書房.

西井正弘編

2005 『地球環境条約——生成・展開と国内実施』東京: 有斐閣.

Bain, Mark ed.

1999 *The Conservation of sea Cucumbers in Malaysia-their Taxonomy, Ecology and Trade: Proceedings of an International Conference, 25 February 1999*, Department of Agriculture, Malaysia. Orkney, Scotland: Heriot- Watt University.

Bruckner, Andrew W. ed.

2006 *Proceedings of the CITES Workshop on the Conservation of Sea Cucumbers in the Families Holothuridae and Stichopodidae: 1-3 March 2004 Kuala Lumpur, Malaysia*. NOAA Technical Memorandum NMFS-OPR-34. Washington: U.S. Department of Commerce.

CRTF

2000 *The National Action Plan to Conserve Coral Reefs*. Washington D.C.: CRTF.

n.d. <http://www.coralreef.gov/> (2008年2月22日取得)

Ecosystem Assessment Division, NOAA

n.d. <http://www.nmfs.noaa.gov/habitat/ead/internationaltrade.htm> (2008年2月22日取得)

International Institute for Sustainable Development

2002 *Earth Negotiation Bulletin* 21 (30) (CITES-12 Final). <http://www.iisd.ca/cites/COP12/> (2008年2月22日取得)

Wells, S.M. and J.G. Barzdo

1990 International Trade in Marine Species: Is CITES a Useful Control Mechanism?, *Coastal Management* 19: 135-154.