



Title	条約実施分析・試論：ワシントン条約を素材として
Author(s)	村上, 裕一; Murakami, Yuichi
Citation	北大法学論集, 70(6), 1-29
Issue Date	2020-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/77176
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_70_6_01_Murakami.pdf,



条約実施分析・試論

—— ワシントン条約を素材として ——

村 上 裕 一

目 次

1. はじめに：条約実施への行政学的アプローチ
2. CITES 実施の態様
 - 2.1. 日 本
 - (1) 政府の立場と国際的評判
 - (2) 不徹底な実施の原因分析
 - 2.2. 欧州連合
 - (1) 希少種取引への対応
 - (2) 象牙取引への対応
 - (3) ルールの定立からエンフォースメントへ
 - 2.3. フランス
 - (1) 希少種取引への対応
 - (2) ワイルド・ライフ・クライムの処罰
 - (3) 規制実施の分権構造
3. 条約実施の「静態的」分析
 - 3.1. 国際機関と国内制度
 - (1) 国際機関の「制度力」と「規範力」
 - (2) 国内制度の「政治相」と「利害相」
 - 3.2. CITES 実施の分析
 - 3.3. 「静態的」分析の可能性と限界
4. 条約実施の「動態的」分析
 - 4.1. マルチレベル・ガバナンス (MLG)
 - (1) 概念としての MLG
 - (2) 戦略としての MLG

4.2. CITES 実施の分析

4.3. 「動態的」分析の可能性と限界

5. おわりに：条約実施の学際的研究に向けて

1. はじめに：条約実施への行政学的アプローチ

ワシントン条約 (CITES) は、野生動植物の国際取引の規制を輸出国と輸入国とが協力して実施することにより、それらを絶滅の脅威から守ることを目的とする¹。本稿では、CITES 実施システムの態様と特徴を、日本・フランス・欧州連合 (EU) の状況や締約国会議での提案内容から抽出するとともに、これを条約実施の国際・国内的条件、及び、マルチレベル・ガバナンス (以下、「MLG」と記す) の2つの視角で分析する。本稿では、そうした分析視角の可能性と限界を整理することによって、今後の条約実施の学際的研究のあり方も検討したい。

第1の分析視角 (条約実施の条件) について、本稿では多くの事例研究を積み重ねて「理論」を導いたヨアヒムほかの先行研究を再検討する²。その研究が国際・国内的条件として挙げるのは、①各国に国際条約を遵守させるのに有効なリソースが国際機関に備わっていることと、②そのリソースの効果を、各国の制度・アクター・政策プロセスが邪魔するものではないことである。すなわち、条約実施には、関係国際機関が、十分な組織的自律性及び規制執行権限 (「制度力」) と、中立性・不偏性・専門性などを背景とした正統性・権威 (「規範力」) を有すること、当該条約批准国の諸制度や政治 (「政治相」) と国内アクターの利害関係 (「利害相」) が条約実施を妨げるものではないことが必要だとする。多くの

¹ CITES ホームページ (<https://www.cites.org/eng/disc/what.php>)。以下、全てのウェブサイトの最終アクセスは2019年11月15日。

² Joachim, J., Reinalda, B., & Verbeek, B. (2008). Enforcers, managers, authorities? International organizations and implementation. In Joachim, J. et al. (eds.) *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities.*² Routledge. pp. 177-190.

条約実施を比較分析し実証的意義の大きい同研究の成果を、本稿では CITES にも当てはめてみたい。そうすることで、この分析視角の可能性と限界も浮かび上がってくるだろう。

本稿の第2の分析視角 (MLG) は、国際・国内各レベルの官民様々なアクターやルールを、国内外に広がる「規制空間 (regulatory space)」の組織・権限構造の中に位置付けるもので³、規制行政に関わるアクターやルールの多層性 (縦・上下) と多元性 (横・ネットワーク) を意識的に捉え直す点に特徴がある。同時にそれは、それら相互の関係性を改善していくことにより、より良い条約実施システムを設計・構築していくことも趣旨とする。MLG は、多国間調整による政策実施の経験を積んだ欧州に見出されるとともに、日本の場合と対比することによってより際立つ。これにつき CITES に即して具体的に検討することには、1980年代に欧州で流行した MLG を再評価するという意義もある。

さらに、いずれの分析視角を採るにしても、この CITES 研究には実践的意義が期待できる。それは、日本で CITES 実施がなかなか進まない理由、及び、EU にも同じく不徹底な面があるにもかかわらず締約国会議で日本への批判が目立ち、良い国際的評価を得られていない理由が考察できるということである。

本稿では、まず、日・仏・欧の CITES 実施や締約国会議提案を整理した上で (2.)、条約実施の条件に関するヨアヒムほかの先行研究を振り返り、それにより CITES 実施の条件を検討する (3.)。続いて MLG の研究動向を整理し、改めてその観点から CITES 実施の態様を見る (4.)。これらを通して、条約実施システムの分析視角それぞれの限界と可能性、及び、条約実施の学際的研究のあり方が浮かび上がってくる (5.)。2つの分析視角をあえて特徴付けるならば、それが静態的 (static) か動態的 (dynamic) かということになるが、それは分析視角としての

³ Scott, C. (2001). Analyzing Regulatory Space. *Public Law (Summer 2001)*, pp.329-353. なお、『論究ジュリスト』2017年秋、No.23の特集は、これを「グローバルな公共空間」と表現する。マルチレベル規制ガバナンスについて論じるものとして、Döhler, M. (2011). Regulation. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 518-534. がある。

優劣ではなく、両者の補完的關係性を示すものであるということを確認しておきたい。

2. CITES 実施の態様

各地の CITES 実施を見るに当たり、本稿では条約実施プロセス -- ①条約の定立、②国内法令への編入、③国内法令の執行、④国内実施状況の監督 -- のうち⁴、主に③あるいは②の局面に注目する。このいわゆるインプリメンテーション研究は、筆者の専攻する行政学において、特に1980年代以降、中央（政府・議会）で決定された政策が実施段階を経て次第に変形し、結果的に当初の政策目標が達成されなくなる理由を探ってきた一大分野であり、欧州の環境政策研究にも同様の問題意識がある⁵。これによれば、条約実施の成否は制度の定立以上に運用の局面がかなり規定する。それには例えば、①第一線（ストリートレベル）職員の認識と裁量、②用いられる政策手法と資源、③政策の受け手（規制対象者）の戦略的対応などが作用する。実際の条約実施は、トップダウン的側面とボトムアップ的側面とが入り混じった極めて複雑なプロセスである⁶。

2.1. 日本

(1) 政府の立場と国際的評判

日本では、CITES に関して、経済産業省貿易経済協力局、水産庁増殖推進部が「管理当局」であり、環境省自然環境局、農林水産省、水産庁が「科学当局」、環境省、財務省（税関関係）、農林水産省、警察庁が「執行当局」である。そのうち象牙に関する政府の立場は、「自然死した個体などから集められた象牙（…）については（…）国内における取引も厳

⁴ 北村喜宣 (2013) 「環境条約の国内実施：特集にあたって」『ジュリスト増刊』2013年秋、pp. 4-10.

⁵ Burns, C., & Carter, N. (2012). Environmental Policy. In Jones, E., Menon, A., & Weatherill, S. (eds.) *The Oxford Handbook of The European Union*. Oxford Univ. Pr. pp. 511-525.

⁶ Sellers, J. M. (2011). State-Society Relations. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 124-141.

格に管理されている。「この輸入から得られた収益は、条約に基づくルールに従い、全て、アフリカゾウの保全と生息地や隣接地に暮らす地域住民の開発計画のために使われている」というものである⁷。日本も近年 CITES に熱心に取り組むようになってきているとの指摘や⁸、象牙の規制強化も一定の効果を挙げているとの指摘もある⁹。

しかし、2019年の締約国会議に向けてブルキナ・ファソなどから提出された文書 (Doc. 69.5) は¹⁰、日本では規制の exemption (免除) が広過ぎるため象牙売買が横行していると厳しい評価だ。例えば、条約以前に輸出国政府が発給した許可証があるものや、すでに国内に存在していたものなどの売買は合法とされている。法令改正により取扱業者には所有象牙と一緒に政府登録が必要となったが、国内販売をしない個人所有者はこれが免除されている。一定量以上の象牙片については追跡を可能にする書類が必要になったが、全形象牙以外の象牙製品の合法性証明は義務ではなく、法令改正前の象牙に取引記録の5年保管を求めのみで事実上自由に取引できる状況である。このように、包括的な法令適合性証明と実効的な象牙追跡システムがないことが「抜け穴」を生じさせているとする。

2016年の締約国会議では象牙市場閉鎖勧告決議が採択された。2019年の締約国会議ではケニアなどから国内市場の完全閉鎖が提案されたが、個体数の多いアフリカ南部の国や日本は「取引で得た収益を種の保護にあて、持続可能な資源管理を進めるべきだ」としてこれに反対。代わりにアメリカから、象牙管理の徹底や違法取引をなくす取組の状況を来年の常設委員会までに報告するよう求める提案があり、これに各国が合意

⁷ 経済産業省ホームページ (https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/seikatsuseihin/zougebekkou/main_07.html)。

⁸ 菊池英弘 (2011) 「ワシントン条約の締結及び国内実施の政策形成過程に関する考察」『長崎大学総合環境研究』14 (1)、pp. 1-16。

⁹ 北出智美、西野亮子 (2018) 「日本の象牙市場の再評価 (2018年)」『TRAFFIC BREAFIG』。

¹⁰ CITES ホームページ (<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-069-05.pdf>)。

した¹¹。国内市場が管理下にあるという日本政府の立場が国際的にはほとんど受け入れられていない情勢の中、象牙関連の報告は2020年のCITES 常設委員会が期限となっている¹²。

(2) 不徹底な実施の原因分析

とりわけ象牙について、exemption を設ける理由は色々あり得るが、日本の場合、①伝統的に印鑑、楽器、箸、根付、置物などのため象牙が取引され¹³、CITES の認知度以上に、象牙の希少で高価なイメージが存在していること、②その生産者団体が政治家、とりわけ保守勢力と連合を形成し、適度の政治的プレゼンスを有していること、③(例えば各種申請・届出の電子化に対する押印見直し論議を典型として)そうした exemption を無くすことによって利益を得る者がおらず、そうした改革トリガーの出現が見込めないことがあると考えられる。上記の「連合」は、「日本の伝統文化を守る」という保守的な主張で独特の迫力を獲得するとともに、規模が小さ過ぎると政治的に「黙殺」されるが、規模が大き過ぎると組織的な「綻び」が生じやすい中、程良い規模であることも背景にあると考えることができる。

こうした中で、官僚の思考様式の部分に止まらず、条約実務において「完全担保主義」--- 条約に署名・批准するまでに、条約上の義務について漏れないよう国内担保法を整備する --- をとる日本では¹⁴、最初から条約の本質的な部分についてのフィージビリティ(実施可能性)を重ん

¹¹ 2019年8月29日付け朝日新聞朝刊3面(象牙「国内市場閉鎖」見送り:違法取引対策、日本などに報告求める ワシントン条約会議)。

¹² 2019年9月4日付け日本経済産業新聞7面(象牙の違法取引防止策、日本に報告要請)。

¹³ Global Rights Compliance (2019). *Ivory Trade in Japan: A Comparative Analysis: Ivory trade regulations of leading legal jurisdictions and recommendations to bring Japan's legal system in line with international best practices*. p.3.

¹⁴ 児矢野マリ(2017)「グローバル化時代における国際環境法の機能:国内法秩序の「変革」・「調整」による「公的利益」の実現」『論及ジュリスト』2017年秋、No.23、p.68。

じるあまり、対外的な「言質」となってしまう得る大胆なルール・メイキングはできず、exemption を設けざるを得ないという面もあるようだ。取扱者と所有象牙の例外なき登録・モニタリング制度を整えれば市場は相当規制されそうではあるものの、現況ではそれ相応の行政的対応を可能にする環境が整っているとは考えにくい。

2.2. 欧州連合

(1) 希少種取引への対応

欧州議会のレポートによると、EU は域内共通の規制枠組みを持つものの加盟各国で規制への取組はまちまちで、域内国境での取締もいまだ不十分な状態である。欧州では、国際空港・港湾が依然として域内やアジア方面向け希少種取引のハブ（中継地）になっているほか、東欧に新たな流通ルートがあることも判明している。欧州の CITES 規制対象希少種消費地としての性格は薄らいできているとはいえ、爬虫類や鳥類といったペットの輸入件数は減っていないことから、東欧国境や地中海・黒海を経由した取引の取締が強化されようとしている。さらに、欧州では希少種を原料とする医薬品の需要が一定程度あり、アフリカから欧州を経由してアジアに届き、そこで加工されたものが欧州に再流入するといった現象も確認されている。

そうした中で、いわゆるワイルド・ライフ・クライム（WLC）の摘発件数はここ数年横ばいで、その約70%はイギリス、ドイツ（多くは爬虫類）、オランダ（多くは花卉）でのものとされる。またその半分は、ロンドン、パリ、フランクフルト、アムステルダムといった巨大国際空港での摘発だ。今後インターネット取引の増加により郵便物に紛れた希少種摘発の重要性が増すと考えられる中、EU-TWIX というデータベースが有用とされているが、摘発された希少種がこれから別のところに向かうのか、あるいはすでに目的地に到着したものかの判別は難しいという規制上の限界を抱えている。

そこで希少種取締のため、政策的プライオリティの向上、リスク・ベースド・ターゲットド・コントロール、社会教育と能力開発、需要抑制、専門性向上（イギリスやスペインのような専門組織立ち上げ）、税関等の国際協力、データの保存・アクセス向上・集中管理、制裁（EU 環境

犯罪指令(2008/99/EC)に基づく、効果的で抑止効果を持ち、比例原則に基づくもの)、現行法令のエンフォースメント徹底、役立つ研究へのスマートなファンディング、EU行動計画に基づく国際調和、欧州議会との連携が提言されている¹⁵。

WLCの取締にはEUを含む警察の国際的な連携が重要で、国際刑事警察機構(INTERPOL)と同様の枠組みが欧州刑事警察機構(EUROPOL)にもある。INTERPOLと国連環境計画(UNEP)との共同レポートによると、希少種の違法取引は今や、資金洗浄や汚職、詐欺行為なども絡むサプライ・チェーンが形作られていて、年間200億ドルが流れている。INTERPOLには希少種取引に関する執行チームがあり、国際的な組織犯罪を撲滅するべく加盟国が効果的に法執行できるよう、事例からWLCの手口を特定し、それに関する通知や警告を加盟国に発する支援を行っている。例えば、2010年からの「プレデター・プロジェクト」は、毛皮が闇市場で売買されるとともに胴体部分が漢方に利用されるなど需要が大きいアジアン・ビッグ・キャットを守るためのもので、INTERPOLは各国に情報共有と国際捜査・取締の支援をし、NGOを含む国際的な諸機関による法執行を繋いで密猟者に対処する。また、ツノが違法に売買され工芸品や漢方薬になるゾウやサイを守る「ウィズダム・プロジェクト」でも、加盟各国の希少種保全を支援する活動をしている。特に2010年以降、密猟件数が増え、とりわけサイが絶滅の危機に瀕している中、同プロジェクトではこれまでに1100人以上を逮捕し8割以上を有罪にしているほか、5万点もの象牙工芸品を没収している¹⁶。希少種の専門家がWLCワーキング・グループを立ち上げ、取締が大きな効果を挙げるよう日々戦略を練る¹⁷。

¹⁵ Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy. (2016). *Wildlife Crime*. The European Parliament.

¹⁶ INTERPOLでは、これ以外に、木材を対象とした「サンダーバード・オペレーション」や「サンダーストーム・オペレーション」、象牙を対象とした「ウォージャー・オペレーション」、センザンコウ製品を対象とした「ポーII・オペレーション(Paws: Protection of Asian Wildlife Species)」などもある。

¹⁷ Interpol & International Fund for Animal Welfare. (2013). *Project Web: An Investigation into the Ivory Trade over the Internet within the European Union*.

(2) 象牙取引への対応

2019年の締約国会議に向けて提出された前掲の文書 (Doc. 69.5) によると¹⁸、象牙の商業取引を規制している EU では、条約以前の象牙や骨董品を免除としていることもあり、依然として市場が残っている。許可証発給に必要な根拠や象牙のマーキング・登録に関する新ルール (2017年7月施行) に、加盟国は従う。EU は、市場に違法象牙はないとしながら骨董品がまだまだ多く流通していることを認めているほか、2018年には1万2000点、総額400万ドル相当のオンライン売買があったことも明らかになっている。加盟各国から EU が加盟各国をリードして規制に優先的に取り組むべきとの声も挙がる中、加盟各国がルールに基づくオンライン売買規制の成果を挙げた一方で、そこから追い出された象牙が規制の甘い地域に流れてしまったようだ¹⁹。

このような EU では、CITES に上乘せしたルールをベースとし、それを加盟各国が国内で実施・運用する形となっている。取引禁止の原則は厳格で、認定の有無はケースごとに、申請者に提出責任を課した証拠に基づき極めて慎重に、独立した専門家の手も借りながら審査が行われる。EU 環境総局が管轄し、科学的審査と執行を行う各委員会は加盟各国の代表者から構成される²⁰。

EU では、象牙の輸出入・製造業者と備蓄在庫の登録を要求していない。非営利目的の個人所有は、EU のリストにある希少種 (生体) のみ認証が必要である。象牙の追跡を可能にするべく、一定サイズ以上のものには原産地情報を含む永久マーキングを各国政府が施すとともに、そのコードは関連情報とともにデータベース化し共有される。EU には希少種のオンライン取引への直接的規制がないが、電子商取引を規制する旨を謳う行動計画が電子商取引業者に条約の趣旨目的への注意を喚起す

Environmental Crime Programme February 2013.

¹⁸ CITES ホームページ (<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-069-05.pdf>)。

¹⁹ Interpol & International Fund for Animal Welfare・前掲 (注17) 資料によると、インターネット上の61個のオークションサイトの660件の広告を分析した結果、象牙4500キログラム (145万ユーロ) 相当であった。

²⁰ Interpol & International Fund for Animal Welfare・前掲 (注17) 資料。

るとともに、CITES 執行委員会が企画する業界との意見交換も想定されている。行動計画では、希少種売買に絡む WLC への実効的対策とその能力開発も謳われている（こうした取組に欧州議会から後押しがあることの意義も大きい）。登録制度のない EU では象牙の存在を完全把握することは難しいが、2014年以降、フランス等4か国で象牙備蓄が消滅した。違反者への制裁について、EU は最低限それを課すべき項目を例示するのみで、詳細は加盟国に委ねている。EU ルールにも exemption がないわけではないが、①生物多様性条約と絡めた希少種保護のキャンペーン、② WLC 取締能力の向上、③加盟各国や業界とのネットワーク形成などで、それを克服しようとしている²¹。

そのような EU が2019年の締約国会議に際し示した立場は、国際的な希少種売買には CITES の枠組みを最大限に活用して、科学的アプローチで実効的かつ効率的に規制を課すべきというものである。その際、EU の取組は EU の希少種売買に対処する行動計画と整合的に今後益々展開していくものだとしつつ、①国際連合食糧農業機関 (FAO) や国際自然保護連合 (IUCN) の専門的知見も考慮すべき、② CITES と地域漁業管理組織 (RFMO) の補完的連携を進めるべき、③ CITES を持続可能な開発目標 (SDGs) や生物多様性条約 (CBD) の実施枠組みの中に位置付けるべき、といった提案をしている。EU の取組には、CITES に上乘せして設けた類型に関するセーフガード創設や、希少種保護のための各地域への3000万ユーロ投資もある。後者は、国連薬物犯罪事務所が現地で規制プログラムを推進し、移動性希少種保全条約の枠組みの中で保護地域のガバナンスを構築するものである。希少種保護のため、一部重複する様々な目的や手法を持った既存の関連規制をうまく連携させていくべきとの提言をしている²²。

²¹ Global Rights Compliance・前掲(注13)資料。

²² EU ホームページ (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-146-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>)、(<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-146-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>)、(<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-146-F1-EN-ANNEX-2-PART-1.PDF>)。

(3) ルールの定立からエンフォースメントへ

このように、EUの規制枠組みそれ自体は、目的に照らしてそれなりに有効なものであり、WLCへの対処を世界的にリードするものと言っても良いが、目下の論点はエンフォースメント問題である。全加盟国がEU法令を取り入れた国内法を整備しており、ポーランドを除く多くの国においてそれは刑事法と行政法の2本立てでEU法に「上乘せ」する形となっていることから、法整備についてはかなり充実していると言えるとしても、そのエンフォースメントが不十分な国が多いのだ。

そうした中で、ローリスク・ハイリターンなWLCは、違法な武器・麻薬取引とも関係しながら組織犯罪化している。なかなか情報の出てこない資金洗浄などでは対策も考えにくく、まずはそのサプライ・チェーンを明らかにしていく必要がある。WLCは希少種原産国における政治的対立や不安定性との関係が深いことから、国際安全保障の問題と認識されている。違法な希少種取引が横行すれば、EU等が取り組んでいる開発政策、環境政策、投資活動などにも悪く影響し得る。

EUで最大の問題は、行政責任の捉え方や規制機関の有無など、エンフォースメントの形が様々で、結果として条約実施が不十分になってしまっていることだと認識されている。刑罰の軽重も様々で、軽過ぎる国も少なくない。背景には、エンフォースメントのリソースやスキル、執行権者の重要性認識と能力（標本判別など）が足りていないこと、執行機関におけるWLC取締の優先順位が低いこと、機密情報のやり取りや人材育成などに関する執行機関間の協力が欠如していることなどが挙げられる。1年ごとに摘発件数を公表する加盟各国も、その後いかなる刑罰を科したかというところまでは公表しておらず、実際には収監事例がほとんどなく過料・科料も小さいものにとどまっている可能性が高い。

CITES決議で推奨されている国家行動計画を実際に策定している国も、少数にとどまっている。現場から聞かれた課題としては予算や人材の不足、専門的知識の不足、軽過ぎる刑罰、刑事制裁自体の欠如がある。不起訴になるのは証拠不十分の場合が多いが、裁判所が自身の比例原則に照らして重過ぎる刑罰を課そうとは思わないこと、科料が管轄自治体の財源となるため執行機関が刑事罰ではなく行政罰を選びがちであることが指摘されている。その点、総合的アプローチを採るEU行動計画は、

エンフォースメントのみならず予防と国際協力を掲げており有望とされる²³。

2.3. フランス

(1) 希少種取引への対応

2018年10月、希少種違法取引に関する国際会議（ロンドン）でのフランス代表の説明によると、まず、同国では生物多様性等保護に関する2016年8月8日法で、希少種の違法取引に対する罰則を強化した。また、2018年7月4日の国家生物多様性計画に基づき、税関担当大臣と環境連帯移行大臣とが委員長を務める運営委員会を立ち上げ、警察や各種監視機関との協力関係を築く取組を行っている。さらに、違法な希少種取引への対策は国際開発援助にも反映されている²⁴。国家狩猟希少種事務所における人材育成プログラムの一環で、チャドからの代表団を受け入れたりもしている。また、国際制度の構築において、フランスはナマコ類、希少木材種などの保護に積極的に取り組む姿勢を示している。2016年に欧州で初めて象牙市場を閉鎖したフランスは、アフリカの象牙連合と連携して、象牙市場を閉鎖すべきと締約国会議や国際会議で訴えた²⁵。同国では、国内象牙市場を禁止した2016年のデクレ（行政立法）によりオンライン売買が激減したとされる²⁶。

²³ ここまで、Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy・前掲（注15）資料を参照。

²⁴ 具体的には、2017年に生物多様性を支える開発援助として3億4000万ユーロを計上し、ガボン（1000万ユーロ）、モザンビーク（850万ユーロ）、カメルーン、チャド、ニジェール（数100万ユーロ）での密猟対策に活用された。

²⁵ France in the United Kingdom: French Embassy in London (<https://uk.ambafrance.org/France-actively-combating-illegal-wildlife-trade>)。

²⁶ これには、法律ではなく行政立法によることの機動性や柔軟性、及び、これが司法とは別の行政裁判所の審査・判断によること（ルール、H.C.〔大橋洋一訳〕(2010)「多層型システムにおける行政法学」『新世代法政策学研究』6、p. 90.）が作用している可能性がある。

(2) ワイルド・ライフ・クライムの処罰

フランスでは、密猟の取締のほか、野生生物の生態に関するモニタリング・研究、行政担当者への技術的助言、SDGsに基づく狩猟手法の模索、狩猟免許の発給を担う国家狩猟野生生物庁 (ONCFS) がある²⁷。最近では、フランス南西部のオート＝ピレネー県で3人が逮捕された²⁸。また、警察には WLC 専門チームがあり、スペイン等周辺国との協力も見られる。2011年から2012年の間に摘発された WLC の約94.5% (1759件中1662件) に過・科料が課され、総額で81万2507ユーロ (約9520万円。1件当たり平均5万7300円) となった。起訴件数は97件である。

WLC 関連法令のうち、税関法典 (Code de Douane) では、懲役刑 (最大3年)、違法輸入品価格の1～2倍の額の罰金刑、違法輸入品・輸送手段・違法行為を隠すために使用した物品の没収を規定し、組織犯罪には懲役刑 (最大10年) や違法輸入品の価格の5倍の額の罰金刑を課す余地を残している。また、環境法典 (Code de l'Environnement) では、懲役刑 (最大1年)、最大1万5000ユーロの罰金刑、違法行為に使用した物品・器具・輸送手段の没収を規定し、組織犯罪には懲役刑 (最大7年) や最大15万ユーロの罰金刑を課す可能性がある。事例としては、オコメインコの心臓97個を押収された密猟者 (再犯) が1年半の懲役刑に処せられたもの、野生動物 (2匹の野生猫、3匹のアライグマ、約20匹の野生ブタ) の違法飼育者が摘発時の暴力的・脅迫的行為もあって懲役6ヶ月と罰金2000ユーロを科されたものがある²⁹。

²⁷ ONCFS ホームページ (<http://www.oncfs.gouv.fr>)。ONCFS の年間予算は1億2000万ユーロで、職員1700人の内訳は、各県に配置された環境技術員 (1000人)、各地域圏に配置された環境技官 (350人)、各希少種に割り当てられた技官 (70人)、技術スタッフ (80人)、事務官等 (186人)、狩猟免許査察官 (25人) である。

²⁸ SUD OUEST 'Hautes-Pyrénées : des braconniers qui sévissaient "par plaisir de braver l'interdit et de tuer des animaux" arrêtés' (<https://www.sudouest.fr/2019/09/22/pyrenees-des-braconniers-qui-sevissaient-par-plaisir-de-braver-l-interdit-et-de-tuer-des-animaux-arretes-6596121-4739.php>)。

²⁹ Interpol & International Fund for Animal Welfare・前掲 (注17) 資料。いずれにしても、課される可能性のある刑罰の重さに照らして WLC を割に合わない

(3) 規制実施の分権構造

2017年7月発行のパンフレット French Customs and the Protection of Endangered Species によると、CITESを1978年に批准し1997年6月からEUのルール下にあるフランスでは、管理当局であるエコロジー・持続可能な発展・エネルギー省／計画・住宅・自然局と各郡(Préfecture)環境・計画・住居局が輸出入許可証を発給するとともに、財務・公会計省／関税・物品税局と一緒に税関等で流通を取締まる。

フランスでも日本と同じく省庁の局や課の独立性が強固だが、新内閣が発足時に制定するデクレが大臣以下の構成員各々の所管分野を決定し、各大臣・政務長官の下に彼ら本位で割り振られた行政組織が省庁や外局の単位となる。これにより、省庁組織が内閣の方針や行政需要に応じて弾力的かつ柔軟に変化する³⁰。輸出入許可証をオンライン手続により各郡が発給するフランスの仕組みは、分権的と言えよう。個人的・家庭的な所持・持込と諸品目(一定量以下)は免除となっているが、パンフレットには「扱いが附属書での位置付けによって異なるので、詳細は最寄りの郡(環境・計画・住居局)に照会せよ」と関係者に求めている。そして、「規制の目的は国内の全取引を禁止することそのものではなく、希少種を絶滅させないということ。皆の自然遺産保護にはあなたの協力が必要だ」と記してある。

2014年、EUで最初に象牙備蓄を消滅させたフランスは³¹、CITES実施の先進国と言ってよいかもしれない。日本との比較で見えてくるのは、①CITESの徹底実施を大原則としてまず掲げつつ、例外を極めて限定的に設定している、②後述の通り大枠の部分をEUに委ねながら、規制適合性判断の一定の裁量余地を各郡の管理当局に留保している、③希少種を絶滅させないというCITESの大目的をまず確認することで、常に完全ではあり得ない規制法令のexemptionを搔い潜る被規制者の戦略的対応を抑止するとともに、ルールさえに抵触していなければ良しとする関係者の「思考停止」を回避している、という特徴である。その意味

くする工夫があると言えるだろう。

³⁰ 大山礼子(2013)『フランスの政治制度〔改訂版〕』東信堂、p. 73。

³¹ Global Rights Compliance・前掲(注13)資料、p. 41。

では、最初から条約のフィージビリティに囚われ過ぎるのではなく、各自が CITES の大目的実現のために何が必要かを考える段階が CITES 実施のシステムに埋め込まれているようだ。

これは、事前調整プロセスへの利害関係者の関わり方・タイミングによる部分もあるのかもしれない。というのも、分野は異なるが、2019年6月の欧州議会議員選挙に先立ち掲載されたある新聞記事によると、EUの漁獲制限に関して、フランス海岸部の現場（漁師）とブリュッセル（欧州委員会）との「距離」は遠く感じられる。現場ではすでに網目を大きくして稚魚を逃がすという伝統的な手法により水産資源管理をしてきているが、突如ブリュッセルから来た漁獲制限により、現場では不本意な雇用調整を強いられているというのだ。選挙に際し候補者が「現場の声をブリュッセルに届けたい」とやってきたが³²、ブリュッセルでの実際の政策決定はその界限でのロビイングに依っているところがかなり大きいようで、規制策定過程の早い段階から現場と政策決定者とは事細かに調整をした上で規制を策定しているとは考えにくい。むしろ、この実態から窺われるように、EU主導により、必ずしも現場の状況にはそぐわないかもしれないがやや大胆とも言えるような規制目標を掲げ、それを運用していく中で規制のフィージビリティとの「調整」を図っていくというのが実態のようである（それによってこそ政策評価や規制影響評価の意義もある）。皮肉ではあるが、EUの目指す Better Regulation Strategy が現場の規制当事者の参加を課題としていることが³³、このことの傍証となっている。

³² Franceinfo 'Grand Format: Pêche, Agriculture, Environnement... Comment Bruxelles a change la Vie de Ces Français'. (https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/grand-format-peche-agriculture-environnement-comment-bruxelles-a-change-la-vie-de-ces-francais_3451777.html)。

³³ Costa, O., & Brack, N. (2019). *How the EU Really Works*. Second Edition. Routledge. pp. 242-244.

3. 条約実施の「静態的」分析

3.1. 国際機関と国内制度

(1) 国際機関の「制度力」と「規範力」

条約実施の条件に関するヨアヒムほかの先行研究は³⁴、まず条約実施を推進する国際機関の属性に注目する。そのうち「制度力」は、その国際機関が組織的に自律しているか、さらには十分な規制執行権限を有しているかによって測定される。条約に違反した批准国に対し何らかの制裁が下せたり、勧告や決定が批准国を拘束する紛争処理手続を有していたりする国際機関は、制度力があると評価される。それに対し、条約違反国に対して国名公表といったソフトな制裁手段しか持たなかったり、特定の国の影響の下でしか機能できなかったりする国際機関は、制度力がないと評価される。この制度力の有無を決める要素として、①司法(的)機関(例:WTO紛争処理手続)のほか、②監督・監視機関(例:IAEA核査察)、③(特別)多数決機関(例:IWC捕鯨モラトリアム)を通した、国際法規範を定立する力、すなわち国際立法力や国際法創造力も含めて考えることができよう³⁵。

しかし、こうした意味において制度力のある国際機関が直ちに、条約実施に十分有効なリソースを備えているということになるわけではない。というのも、条約実施手段として、①法執行そのものを指す enforcement に加え、②条約違反国の財政・行政・技術的原因を特定し、それを補う支援をするという management や、③条約を正当化する規範や価値観に働き掛け、国際公益の観点から説得する persuasion があるのだとすると、制度力は①には直接かつ有効に作用する一方、②や③には必ずしもそうとは限らない。②や③には、国際機関の中立性や不偏性、専門性などを背景とした正統性や権威に基づく normative power (「規範力」)が重要となろう。例えば、タックス・ハイブンのブラック・

³⁴ Joachim et al.・前掲(注2)論文。

³⁵ Humrich, C., & Zangl, B. (2010). Global governance through legislation. In Enderlein, H., Walti, S., & Zürn, M. (eds.) *Handbook of Multi-Level Governance*. Edward Elgar. pp. 343-357.

リスト化や報告制度が OECD（経済協力開発機構）の規範力ゆえ実効性を持ち得た一方、特定の国の意向を反映することで中立性や不偏性を失った国連砂漠化機関は、すぐに実効性を失った。あるいは、発展途上であり規範力を持たなかった頃の EU（EC）が、その制度力を背景に①を強化することで男女賃金平等規制が実施できたのに対し、ドメイン名等を割り当てる ICANN が①を強化した結果、逆に規範力を失ったという例もある。このように、制度力と規範力とは条約実施に向けて全く正反対に作用することもあり得る。制度力に基づいて行使する①を自制する一方、むしろ②や③の手法を積極的に用いることで規範力が醸成されるということ、裏を返せば、短い時間的スパンでの条約実施を可能にする①が長い時間的スパンで規範力を減殺し、将来的に国際機関の存続を危うくすることがあり得るということだ。

（２）国内制度の「政治相」と「利害相」

条約批准国がそれに違反してしまう背景には、①当該政府に国際条約を翻訳し遵守する意思や能力がない、②重要な圧力団体や政治家が条約実施に反対している、③当該国内の慣行や文化が国際条約と相容れないなどといったことがある。ここでは、各国の制度や政治（「政治相」）や国内アクターの利害（「利害相」）と条約との調整コストが高く、それらが条約実施を邪魔していることが問題となっている。

例えば、EU の危険化学物質取扱指令に関して、同種の規制がすでに存在したイギリスやオランダでは国内実施に抵抗が少なかった一方、EU 指令特有の労働安全衛生の発想が国内で乏しく、それまで一般的管理よりも技術的で詳細過ぎる程の規制を行ってきたドイツやスペインには、その条約実施が馴染まなかった。ただし、化学物質規制実施そのものへの政治的関心が高かった国で条約実施が容易だったことから、政府や国民の当該争点に関する重要性認識（イシュー・セイリアンス）が条約との調整コストに作用することを示唆する事例とも言える。

国際機関は条約実施を妨げない当該国内の制度的素地を梃子にしてそれを進めることもできるが、そもそも条約実施は、民主主義（例：法の支配、合意による拘束、司法の独立性、利益団体の多元性）の成熟度が高いことによっても容易になる。IMF（国際通貨基金）や世界銀行がロ

シアに試みた市民サービス改革は、強権的なエリツイン政権では進まなかったが、その後のプーチン政権では権力バランスが流動化したため進展した。この事例は、民主的多元性のない政治体制下では条約実施状況が好転する可能性が低いということを示唆している。

その上で、関係アクターの利害が条約実施に反せず、それで利益を失うアクターが支配的地位を占めていないことがそのスムーズな実施にとって望ましい(「利害相」)。「支配的地位」には、政権担当者や議会に加え、当該条約に関わる圧力団体や当該条約(規制)の第一線の実施者、規制対象者なども含まれる。ただしこれにも、直接・間接にイシュー・セイリアンスや民主主義の成熟度が絡む。

この利害相には、国際機関や各国政府が様々な形で働き掛けることができる。例えば、ロシアの市民サービス改革で、IMFと世銀は、アプローチの手法を① enforcement から② management へと変えることによって政治家や官僚の支持を獲得できた。CITES 実施がかなり徹底しているとされる中国では、規制で収入を失う象牙加工職人の生活を政府が保障した³⁶。こうした働き掛けは、各種団体や市民からのボトムアップな問題提起や課題設定をきっかけとしてそれなりの効果を持ち得る一方で、国際機関や政府には特定の利害関係者へ利益供与することの正当性を説明する義務が発生するという難点もある。その他、各国内における人権問題などを典型として、国際的な連携関係の構築が条約実施に功を奏する場合もある。

3.2. CITES 実施の分析

CITES が、希少種取引を「全面禁止」ではなく「管理」することによって希少種の保護・保全を図り、経済的利益を含む様々な価値のバランスをとっているがゆえに国際的に有効たりえているという指摘がある³⁷。

³⁶ Global Rights Compliance・前掲(注13)資料、pp. 7-11。

³⁷ Fuchs, C. (2010). Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): Conservation Efforts Undermine the Legality Principle. In Bogdandy, A., et al. (eds.) *The Exercise of Public Authority by International Institutions*. vol 210. Springer, Berlin, Heidelberg.

さて、CITES 常設委は①条約の定める義務への全体的遵守のモニタリングとアセスメント、②義務への遵守に関する締約国への助言と支援、③情報の検証、④遵守措置の実施の手段を持ち強力だ。条約実施に資する情報収集ネットワークを持つ TRAFFIC も、CITES の制度力を高める。取引停止勧告そのものは違反国に取引停止の法的義務を生じさせないが、その分、柔軟かつ効果的に運用されてきた。1985年から2013年までに取引停止勧告を受けた43か国のうち8割以上が1年以内に必要な措置をとって停止勧告が解除されたことから³⁸、何らは正措置を取ろうとしない違反国に対して全取引停止の勧告をすることが可能であることはCITES の遵守を促進していると言える。CITES の意思決定が「(各国の)主権に配慮しつつも、開かれた議論の場で検討が行われ」ることから、「締約国や NGO の理解と賛同を得られない行動を維持すること」が困難なためでもある³⁹。

CITES の規範力の重要な基盤となり得る科学的・合理的決定には疑義も呈されていることから⁴⁰、まずはこれを充実させていく必要がある。CITES の運営費の多くが国連の分担金負担比率に即して加盟各国から拠出されている一方、多く希少種を有する途上国に発言の機会が保障されている。外部資金として途上国の CITES 実施能力強化プロジェクト遂行とフォローアップのために100万ユーロ、2010年の締約国会議決議実施のために50万ユーロが EU ほか各国から支出されていることは上記の management であり、留保や、附属書 I の次善策としての附属書 II 掲載は、調整の落としどころであるとともに締約国に対する一種の persuasion であって、これらも CITES の規範力を高め得る。

日仏の国内制度として、担当部局を比較すると、①管理部局が一元的なフランスと多面的な日本という違い、②科学部局が国立博物館のフラ

³⁸ 真田康弘 (2018) 「イワシクジラとワシントン条約」『JWCS 通信：ワシントン条約第70回常設委員会報告』no. 85, pp. 2-7。

³⁹ 遠井朗子 (2017) 「第69回常設委員会の概要」『JWCS 通信：ワシントン条約第69回常設委員会報告』no. 83, pp. 2-5。

⁴⁰ Oldfield, S.F. (2013). The Evolving Role of CITES in Regulating the International Timber Trade. *Review of European Community & International Environmental Law*, 22(3), pp. 292-293.

ンスと省庁の日本という違い（例えば中国では、希少種科学委員会が中国科学アカデミーと提携している⁴¹）、③執行部局が横割りのなフランスと縦割りの弊害を生じ得る日本という違いを指摘することができる。これについては実際の組織運用を見る必要があるが、1つには条約実施の縦割りの弊害（生産者利益が反映され過ぎてしまうこと）を克服できるかが重要である。それには、環境省が1984年10月のCITES関係省庁連絡会議のような形でCITES実施の横割りの機能を果たせるかが問われる⁴²。府省組織が強固な日本では、内閣官房の機動的な枠組みも活用できよう（もっとも、政治主導や事前調整（調整権）との関係に注意する必要がある）。管理当局と科学当局を兼ね、証明書を発給できる水産庁については、機能的・組織的分離の必要性の有無に注意する必要がある。EUのCITES実施には、イシュー・セイリアンスも影響している（例えば、畜産動物の飼育環境を改善するEUの規制は、動物愛護団体のロビイングの結果というより、経済効率と相反しても動物に配慮する土壤が社会にあることによる⁴³。EUでは近年、重要政策である共通農業政策にも動物福祉が目標に加えられた）。

規制の新設・強化により撤退した業者もいることから、ペットショップ取引・人工飼育種・オンライン取引・漢方薬原材料象牙の規制、審査厳格化、マイクロチップを用いた追跡といったものは条約実施にかなり資する。しかし、規制法令のexemptionを埋めていくことには限界があり、「イタチごっこ」になることは否めない。また、確かに法執行の厳格・重罰化は違反行為のコストを上げるが、CITES実施の第一線となる税関やオンライン取引のゲートキープ機能の質的・量的充実も一緒に検討されるべきだろう。その点、CITESで検討されている国連組織犯罪防止条約や反汚職条約、サイバー犯罪対策との協力には⁴⁴、限られた規制資源の効率的活用にも資する面もあると考えられる。

⁴¹ Global Rights Compliance・前掲（注13）資料、p. 8。

⁴² 菊池・前掲（注8）論文。

⁴³ 打越綾子（2016）『日本の動物政策』ナカニシヤ出版、p. 331。

⁴⁴ 遠井朗子（2017）「CITESの国内実施：決議10.10.の解釈を中心として」『生物多様性保全と持続可能な消費・生産』、pp. 111-121。

3.3. 「静態的」分析の可能性と限界

ヨアヒムほかの先行研究は、数多くの事例研究の積み重ねにより条約実施の国際的・国内的条件を「理論」化することに成功している。同書は、必ずしも読者にとって意外な結論を導いているわけではないが、条約実施の成否を決める政治・行政的条件に加え、社会・経済・文化的条件にもバランスよく注目していることから、学際的研究としても得るところの大きい成果だと言える。

他方で、あえてその限界を指摘するならば、まず、本稿に言う「規制空間」を単純化のために国際次元と国内次元とに二分しているという問題がある。その上、歴史的に積み重ねられ数多存在している国際条約の中で、ある特定のものからのインプットに対して国内の諸条件が適合的か否かを判定するという単線的な見方が、トップダウンで一方向的な条約実施を前提としており、いわば静態的な条約実施観に基づいている。確かにこれも1つの整理の仕方ではあるが、実際には国際次元と国内次元とを連続的に捉えるのが「規制空間」を論じることの面白みである。それに加え、実際、国際・国内諸条件の間には双方向的な作用や国境を越えた様々な民間アクターの関与があり得、ときにそれらの行動は互いに戦略的でさえあり得る（したがって、一定の時間幅の中でそれを捉える必要がある）。加えて、それは果たして条約実施システムに内在する不完全性や非合理性をも実態に即して生き活きと描き切れる分析視角かという問題もある。同書は、単純化した現実を「理論」的に捉えるという作法に則ったものではあるが、条約実施システムをより動態的に分析する視角でもってこれを補うことが期待される。

4. 条約実施の「動態的」分析

4.1. マルチレベル・ガバナンス

(1) 概念としての MLG

私たちの目の前で観察可能な行政現象は、国内外の様々なメカニズムによる、各政府・行政組織間対立の抑制・協調の結果だと言ってよい⁴⁵。

⁴⁵ Bevir, M. & Hall, I. (2011). Global Governance. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE*

例えば、私たちが使う自動車や電気製品の安全基準は、各国政府やメーカー（業界団体）の調整を経て定められる国際基準に適合（もしくは準拠）しているし、私たちに身近な道路や政府庁舎の建設工事（公共事業）の多くにも、自由貿易促進を主目的に創設された世界貿易機関（WTO）の政府調達規制が課せられている。もちろん全てがトップダウンによる政策決定・実施の結果とは限らないが、このようにローカルな行政現象でさえグローバルであることから⁴⁶、現代行政を規定する要素を探るには、国際・国内の各政府・行政組織間の垂直的・水平的対立を抑制・協調に向かわせる様々な調整メカニズム、すなわち MLG に注目することが有効かつ必要だと考えられる。

最近の MLG の研究動向をあえて整理するならば、縦・垂直方向（各地域・国・地方といった各レベルの政府・行政組織間関係）の研究と横・水平方向（政府等と民間アクター・市民・独立機関等とのネットワーク関係）の研究とに分類される⁴⁷。欧州政治の「統合の終焉」が叫ばれ、行政的意味における MLG も大きく変容する中であって、例えば、縦の観点から、国家に比して超国家（supranational）のみならず地方（subnational）の重要性が増しているとする指摘や⁴⁸、横の観点から、欧州で進む自由化の中で官民関係を規律する独立機関（Autorités Indépendantes）がフランス国内で多様化し、それなりに存在感を増しているとする指摘が見られるようになった⁴⁹。MLG では、単純なヒエラルキーの政府構造とは異なり、政策決定が一体誰の負託を受けたものか

Handbook of Governance. SAGE Publications Ltd. pp. 352-366.

⁴⁶ Denters, B. (2011). Local Governance. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 313-329.

⁴⁷ Bach, I. & Flinders, M. (2011). Multi-level Governance. In Ansell, C., & Torfing J. (eds.) *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Pub. pp. 486-498.

⁴⁸ Pinson, G. (2016). The French Way to Multi-Level Governance: Governance with Government. In Elgie, R. et al. (eds.) *The Oxford Handbook of French Politics*. Oxford Univ. Pr. pp. 102-127.

⁴⁹ Chevallier, J. (2019). *Science Administrative*. 6e edition mise à jour. Thémis droit. pp. 408-409.

というアカウントビリティ関係が複雑に入り組むという問題があるが⁵⁰、逆にそれを MLG の枠組みの中で整理して捉え直すことで、「規制空間」の構造を理解することができ、状況を改善できるようになる⁵¹。

(2) 戦略としての MLG

MLG は、国際・国内で、一定の公的目的や自律性を持った組織と民間アクターの間の機能的分業・協働と、各層間の相互作用（機能や目的の重複・齟齬とその調整過程を含む）に着目する。欧州では、1980年代後半に超国家、加盟国、地方を縦・横断する形で政策ネットワークが形成され始め⁵²、1990年代初頭以降、EU の政治行政が加盟国間交渉を経た超国家的決定だけによっているわけではないとの認識に繋がっていった⁵³。その点では、MLG は今や、手垢の付いた概念になっていることも否めない。

他方で EU は、環境条約の対外交渉と実施に対し、政府等アクターの複層性を前提に、いわばボトムアップ的手法とトップダウン的手法とをうまく使い分ける戦略を採っているようだ。すなわち、EU で加盟国が増えた結果、課題設定者と拒否権者との調整プロセスという特徴を持つ環境政策に関しては特に、それに積極的な国とそうでない国、政策実施能力の高い国と低い国、それに関わる NGO が充実している国と不十分な国との間の調整は容易でなくなり、経路依存性もあって EU は急激に変化することが難しくなった。そうした中で EU は、①既存諸制度を効率化しながら統合する、②政策実施段階で目標と実態との「調整」を図る、③大目標を示しつつ、具体的な実施手法は加盟各国や現場の裁量に委ね

⁵⁰ Heinrich, C. J. (2011). Public Management. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 252-269.

⁵¹ Yasuda, J. (2017). Regulatory Governance. In Ansell, C., & Torfing J. (eds.) *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Pub. pp. 428-441

⁵² Pagoulatos, G., & Tsoukalis, L. (2012). Multilevel Governance. In Jones, E. et al. (eds.) *The Oxford Handbook of The European Union*. Oxford Univ. Pr. pp. 62-63.

⁵³ Enderlein, H., Walti, S., & Zürn, M. (eds.) *Handbook of Multi-level Governance*. Edward Elgar. pp.3-7.

る、といった手法を採るようになった。これには確かに現状追認的な方便という側面もないわけではないが、①諸制度の複層的組合せによる統合、②決定 (EU 指令) を梃子とした実施 (と、現場での柔軟な運用)、③政策決定・実施者間の discretion-sharing は、MLG の含意する手法である。これを背景として、場当たりので漸増主義的な立法の積み重ねから包括的な政策パッケージ作りへと変化した EU の環境政策は⁵⁴、その戦略とともに動態的に捉えられる必要がある。

4.2. CITES 実施の分析

近年の CITES の変容における EU の主導性は未知数だが、EU 提案と重なる部分が多い。2.2 で概観した EU の立場は、①隣接する国際規制・条約を解釈によって相互に参照・引用し、階層的に位置付けるという方便によって、関係各国の足並みを揃えるべく指導・監督・調整を行う、②加盟各国の利害を調整しながら行動計画を立て対外的な立場を整理する中で、より大きな視点から「国際公益」を観念し、それを実現するためのシステムを対外的に訴える、③加盟国分の票を取りまとめて多数派を形成することにより、上記の「国際公益」に資する規制システムを実践し、他地域へと展開することを試みる。これは、自らが掲げた「国際公益」に対し現場で規制実施が不徹底であることへの非難を政治決定 (EU) レベルでは回避しながら、そうした非難と超国家組織としての正統性を梃子にして現場レベルに規制実施を促し、全体として「国際公益」に資する規制システムを構築するとともに他地域へ展開するという、国際規制への対応戦略なのかもしれない。EU 中枢 (「上層」) が政治的基本決定に集中する一方、「中・下層」ではその実施のために詳細なルール設定や行政連携を行い、補完性原理に基づき各層が作用し合う⁵⁵。その EU 的手法を分析するには、国内外に広がる「規制空間」での EU・加盟国政府・自治体、国内外の官民、さらには様々な規制枠組み等、

⁵⁴ Burns, C., & Carter, N. (2012). Environmental Policy. In Jones, E., Menon, A., & Weatherill, S. (eds.) *The Oxford Handbook of The European Union*. Oxford Univ. Pr. pp. 513-516.

⁵⁵ レール・前掲 (注26) 論文、p.103。

各レベル間での機能的分業・協働、すなわち MLG の歴史的経験を踏まえる必要がある。CITES 実施システムを MLG の視点で捉えることにより⁵⁶、①決定に関わる締約国政府（中央府省）から実施に携わる地方政府・民間への権限移譲、② CITES 実施全般から「公益」を観念する横割り組織（官房）と業界や現場と向き合う縦割り組織（原局）との適切な「距離」と役割分担、③管理当局と科学当局の機能的・組織的分離による利益相反の防止、といったポイントも抽出される。敷衍すると、交渉・決定部局と現場や原局との間に一定の「距離」を置くことが、視野の広い「公益」観をもって、規制の実現可能性に囚われ過ぎない大胆な決定やルール・メイキングを可能にし得る。また、科学部局と管理部局との機能的・組織的分離により、科学的評価の信頼性と条約実施システムの規範力が高まり得る。

実際のところ、MLG の CITES 実施システムは、EU を含む多国間調整の結果だ。CITES では現に、①希少種を超えた（例：サメ・エイとアフリカゾウ）の地域間連携、②「持続可能な開発」や「貧困・飢餓の撲滅」といった新たな政策目標の「傘」を差し掛けていくことによる連合形成、③ CITES と隣接する他フォーラム（例：RFMO、FAO）の合意や動向を梃子とした条約実施（サブ）システム間の調整が見られる。また、SDGs や CBD で広く認められつつある自然資源管理での社会的公正性や地域社会の社会経済的事情と種の生存という大目的との調整も、目下 CITES の課題となっている⁵⁷。利害関係者の方便や落としどころ探しを経て、CITES 実施（サブ）システムは多層的な国際規制・条約の大システムの中に置かれることになった。

MLG において、国際規制・条約（サブシステム）間の衝突・対立は、政策目的の「傘」を差し掛けていく手法や方便の再構成・再解釈を通じて、「国際公益」を協働で模索・実現する大きなシステムへと捉え直される。

⁵⁶ 例えば Considine, M. & Afzal, K. A. (2011). Legitimacy. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 369-385. は、MLG における組織間の「抑制と均衡」（チェック・アンド・バランス）の重要性を指摘する。

⁵⁷ 遠井・前掲（注44）論文。

そのようにして出来上がる条約実施システムでは、まず合意形成と規制行政資源利用の効率化が期待できよう。例えば、CITES の認証制度と CITES に沿った EU の行動計画、CITES への国連熱帯林協定 (ITTO) の参画は、1980年代以降の熱帯林の持続的利用や取引禁止規制といった価値観の対立を経て、国際的な熱帯林保護・保全システムに埋め込まれていった⁵⁸。

MLG の特徴は、多国間調整による環境政策実施の経験を積んできた EU、及び、複雑化する CITES の実施システムに見出される。CITES では、FAO、IUCN、RFMO、SDGs、CBD、WTO といった国際規制・条約との、目的や手段の重複がある程度許容する一方、それらの規制インフラを活用しようとしている。そうすることで国際的な合意形成を図り、条約の掲げる「国際公益」の実現に向けて関係者に説得を図っていく。これには確かに CITES を複雑にし、実施を難しくしている面もあるが、CITES 実施の 1 つの戦略とも言える。また、CITES (特に EU における実施) では、そのフィージビリティに囚われ過ぎない、大胆な決定やルール・メイキングが行われているようである。すなわち、早い段階ではフィージビリティをひとまず措き野心的な目標を掲げることで、徐々に現場がそれに追い付いてくることを期待する戦略である。さらに CITES では、大目標を掲げながら、それを実現する方法については現場に知恵を絞らせる。これには、各現場に応じた手法の革新が進む可能性があることに加え⁵⁹、条約の交渉や締結という大きな方針決定と現場の責任とを切り分けることができるというメリットがある。

4.3. 「動的」分析の可能性と限界

図は、本章で論じたことのイメージである。図は、「規制空間」の秩序を把握するツールとして、寺谷が「調整理論」を論じる中で提示した「空

⁵⁸ Oldfield・前掲(注40)論文、pp. 295-298。

⁵⁹ Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting vision of multi-level governance. In Bache, I. & Flinders M. (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford Univ. Pr. pp.15-31.

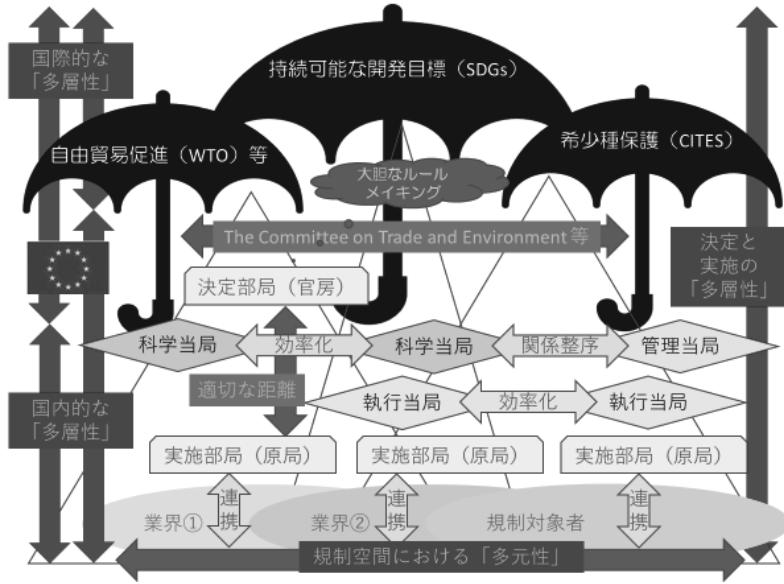


図 CITES を取り巻く「マルチレベル・ガバナンス」

出典：環境法政策学会年次学術大会（第23回）での報告資料（筆者作成）に微修正を施したもの。

間」と「時間」の座標軸にも対応するものになっている⁶⁰。すなわち、「空間」の観点では、ルール（国際規制・条約等）が（本稿に言う、「傘」を差し掛けるといふ行為によって）重層化するとともに、かつて二元論的に捉えられてきた国際・国内、公共・民間といった属性の一体化がますます進む。また「時間」の観点では、ルール及びそれを運用する諸機関の間で、各々の整合性と連結性を意識しつつ衝突を解消する対話が（必要に応じて）継続的に行われ⁶¹、これに伴って条約実施システムが不断に変化（ある意味では複雑化）する。いわゆる「フラグメンテーション問題」

⁶⁰ 寺谷広司 (2017)「グローバル化時代における法の把握：調整理論の現代的展開」『論及ジュリスト』2017年秋、No.23、pp. 27-35.

⁶¹ Lam, W. F. (2011). Governing the Commons. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 501-517.

に起因するルールの衝突は、放置される場合もあるが、例えば図で WTO と CITES の関係を巡って会議体が設けられているように、一定の時間をかけた「調整」によって収束を図る試みがなされることも多い。いずれにしても、条約実施システムは MLG によって、「空間」と「時間」の中で動的的に把握される。

MLG は、それを政策のインプット（マルチレベルの相互作用）とアウトプット・アウトカムとの間の因果推論に用いる研究も最近増えており、その分析視角としても有効である⁶²。他方で、MLG に関しては、国際・国内・地方の縦の政府間関係など多層性に注目し過ぎることによって、相対的に横のアクター間関係や地域間関係が見落とされがちになることに注意を促す指摘もある。それに対しては、規制管轄に基づく機能主義的なものの見方として、マルチジュリスディクショナル・ガバナンスという対案が示されている⁶³。

5. おわりに：条約実施の学際的研究に向けて

本稿では、日・仏・欧の CITES 実施や締約国会議提案を整理した上で、CITES 実施をその国際・国内的条件と MLG の視角により分析し、さらにその分析視角それぞれの、条約実施システムを捉える上での限界と可能性を論じた。CITES 自体は、その趣旨目的や条約実施の仕組みの上では高い実効性を期待できると言えそうだが、本稿に言う政治相や利害相に関して、条約実施を妨げる要因が各地に存在していることが明らかになった。行動計画によって CITES 実施を高らかに謳う EU でさえ、ルール定立はともかくエンフォースメントの徹底が今後の課題と認識されている。そうした中、CITES 実施システムを概念としての MLG、及び、戦略としての MLG によって捉え直すことで、多国間調整を経て成り立っているその多層的構造が明らかになった。これは、国際・国内、

⁶² Lynn, L. E., Jr (2011). The Persistence of Hierarchy. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 218-236.

⁶³ Smith, A. (2011). Multijurisdictional Regulation. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. p. 302.

公共・民間といった二元論を超えた一体的「空間」において、ときに衝突する様々なルールの整合性と連結性を意識しつつ「調整」が継続的に行われ、それに伴ってますます多層化・複雑化する動的な条約実施システムのイメージである。

そのような条約実施システムには、やはり学際的 (inter-disciplinary) にアプローチする必要があるだろう。本稿での検討結果を踏まえると、条約実施システムには、①ルール間の「調整」のどのタイミングや局面、目的に注目するかによって、②現状・実態 (経験) 分析に力点を置くか、制度設計や様々な思考実験に力点を置くかによって、また、③それをできるだけ抽象化・一般化して捉えようとするか、その個別具体に入っていく条約実施システムの態様を捉えようとするかによって、各ディシプリン・方法がその強みを発揮すべき場面がありそうだ。各々の持ち味を尊重しつつ、その成果を持ち寄って統合することで、条約実施システムの総体を立体的に捉えることが今後の課題である。

謝 辞

本稿は、2017～2019年度 科学研究費補助金「規制機関の多層性と規制の公益性」(代表：筆者)、2018～2019年度 同「日・仏・欧比較による多層的規制モデルの構築」(代表：筆者)、2017～2019年度 同「地球環境ガバナンスとレジームの変動：CITESの発展・変容と国内実施」(代表：遠井朗子先生)の成果の一部をまとめたものである。

本研究にご指導・ご協力くださった、Sciences Po BordeauxのProfessor Gilles Pinson、Professor Andy Smith、Professor Olivier Costa、Professor Xavier Itçainaをはじめとする皆様、本稿の基になった環境法政策学会年次学術大会(第23回)での報告に有益なコメントをお寄せくださった皆様に、深く御礼申し上げます。