

1 CITES の変容と日本の国内実施

—決議10.10の解釈を中心として—

酪農学園大学教授

遠井朗子

はじめに

2016年10月、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。以下、CITES と称する。）の第17回締約国会議において、深刻化するアフリカゾウの密猟及び違法取引への対応として、象牙・象牙製品の合法的な国内市場を有する全ての国に対し、国内市場閉鎖を勧告する決議10.10の改正案が採択された⁽¹⁾。9年間のモラトリアムを終えて、象牙の国際取引再開を目指していたナミビアは、決議は条約の規制範囲を超えると審議の打ち切りを求めたが、受け入れられず⁽²⁾、決議は作業部会の議論と修文を経て、コンセンサスで採択された⁽³⁾。

ただし、勧告には「密猟又は違法取引に寄与している」市場という条件が付されている（para.3）。例外は狭く解釈されることが認められているが（para.4）、日本政府は自国の国内市場は適切に管理されており、勧告の対象には当たらないとして⁽⁴⁾、象牙・象牙製品の「持続可能な利用」を促進するため、国内取引を継続する意向を表明している⁽⁵⁾。一方、決議を支持する締約国と環境 NGO は、日本の国内実施法には抜け穴が多く、法執行が消極的で抑止効果が弱い等の批判を展開し、日本の市場は勧告が認める例外には当たらないと主張している⁽⁶⁾。

日本政府とそれを批判する側との対立は、日本における象牙の国内管理制度に関する評価の相違であると同時に、締約国会議の決議の解釈と、それを踏まえた国内実施措置の妥当性を巡る争いでもある。そもそも、国際取引規制を定める条約の下で、締約国会議の決議により国内市場閉鎖を勧告することは認められるのか。また、締約国は勧告を自ら解釈し、自国の国内実施措置の正当性を主張できるだろうか。

この点について、伝統的な国際法の理解に従えば、以下の回答が得られるだろう。まず、条約の第一義的な解釈権限は主権国家にあり、二次規範である締約国会議の決議についても同様である。また、義務の履行を確保する上で、自国の国内事情を勘案し、いかなる実施措置をとるかという判

断は、締約国の裁量に委ねられている。そもそも、締約国会議が国内取引禁止を要請することは、条約の義務の解釈を超え、条約実施機関の権限踰越となるおそれがある。したがって、上述の勧告は、その採択に至る政治的動機がいかなるものであれ、法的には「勇み足」であり、国内実施措置を判断する締約国の裁量を制限するものではない。いずれにせよ、決議は非拘束的で、その意に反して遵守を強制されることはない。

しかし、このような法的見解の背後にある法実証主義は、学説において不動の地位を占めてきたわけではない⁽⁷⁾。ポスト冷戦期の脱イデオロギータク状況の下で、国際法学と国際関係論との学際的な国際規範研究を主導してきたチェイス (Chayes) らは、条約の遵守プロセスを動的な法の実現過程と捉える視点を示しているが⁽⁸⁾、このような多元的プロセスにおいて、法的拘束力があるか否かは遵守の決定的要因とはみなされていない⁽⁹⁾。

『論究ジュリスト』第7号(特集：環境条約の国内実施)(2013年)所収の各論考も、環境条約の実施において、条約目的実現のために非拘束的規範が多用され、規制レジームにダイナミズムをもたらしていること、また、日本の国内実施においてもこれらに一定の考慮が払われて、概ね受容されていることを示している。

このように、現代国際社会においては、国家の規制権限の機能的統合を図り、社会関係を安定的に維持すると同時に、協力への機運を高め、秩序の変革と移行を促す法領域が生じているとの認識は広く認められている。初期の先行研究は自律的レジームに焦点を当てていたが、今日では条約間の相互連関が進展し、持続可能な開発目標の下では、多様な法分野の統合が構想されている。

このような状況の下、国家主権を絶対視し、法的拘束力及びその帰結としての制裁又は威嚇を法の存在意義と捉える古典的な法認識は相対化され、これに基づく上述の「回答」は、社会的現実に応じた法的見解としては、説得的とはいえないように思われる。

そこで、本稿においては、条約の実施プロセスを動的な法の実現過程と捉える視座に基づいて、象牙・象牙製品の国内市場閉鎖を勧告する決議の妥当な解釈を検討する。ここで試みられるのは、条約を取り巻く国際環境の変化の中で、新たな文脈を考慮に入れた「開かれた」解釈を検討することである。また、目的志向的なレジームの下で、自国の国内実施措置の妥当性を判断する締約国の裁量の限界を見極めることでもある。

第1では、CITESの規制レジームの発展と変遷の動因について、予備的

考察を行い、第2では、野生生物の密猟・違法取引の「犯罪化」という言説と条約実施プロセスの融合を跡づける。第3では、国内市場閉鎖勧告の合理的な解釈を検討し、日本の主張の妥当性を評価する。

1. CITESの規制レジームの発展と変遷

(1) 二つの信条の相克

社会科学における質的研究の興隆が「合理的パラダイムが前提とする唯一かつ普遍的真理への懐疑、研究者の価値中立性や客観性への疑問」への知的応答であるとするならば⁽¹⁰⁾、CITESほど、このような分析手法にふさわしい対象はない。これらの研究で重視されている社会構成主義的な視点とは、いささか乱暴に総括すれば、「現実」を「現実」たらしめているのは、「パラダイグマティックな思考様式」だけでなく、主観的意味づけを行う「物語の様式」でもあり、そのストーリーは「語り」により更新されていく、というものである⁽¹¹⁾。このような解釈学的視座を規範論と関連づけることは唐突ではあるとしても、ポリフォニックな「語り」に内包される主体間の競合により、「物語の様式」が変化し、動的で、完結することがない、という視点をとれば、CITESの規制レジームにおける「支配的な言説」の変遷を鮮やかに理解することができる。

CITESにおいては、その成立当初から、保存主義と保全主義という二つの信条が並存し、その相克が規制内容に影響を及ぼしてきた⁽¹²⁾。保存主義とは、野生生物の殺害を伴う消費的利用を否定し、非消費的利用のみを肯定する立場であり、保全主義とは、持続可能な範囲であれば、消費的利用も認められるとする立場である。

条文上、いずれが重視されているかは明確ではないが、両者の対立は附属書掲載基準を巡って顕在化した⁽¹³⁾。第1回締約国会議で採択されたベルン基準の下では附属書Iへの掲載が促進されて、ダウリスト又は削除には厳格な基準が適用される等、保存主義的な運用が優勢であった⁽¹⁴⁾。しかし、消費的利用を求める原産国等は、科学的根拠が不明確な掲載と硬直的な運用により、野生生物の保全がかえって損なわれるとの主張を展開するようになり、1994年、第9回締約国会議においてベルン基準に代わる新たな掲載基準が採択された⁽¹⁵⁾。新たな掲載基準は定量的評価に基づく手続の客観化を指向し、附属書掲載時には原産国との協議が求められる等⁽¹⁶⁾、原産国の影響力が増大する中で、CITESは保存主義から保全主義へと重心を移行したと評価されている⁽¹⁷⁾。

(2) 「持続可能な利用」

1992年、生物多様性条約が採択されて、生態系と人間社会の相互作用に関心が向けられるようになると、同年、CITESの締約国会議は種の生存を損なわない水準で行われる商業的取引は、種と生態系の保全及び地域社会の発展に資するとの決議を採択した⁽¹⁸⁾。1996年には、「持続可能な利用」が黙示的に認められ⁽¹⁹⁾、2004年には、生物多様性の持続可能な利用のための基本原則・指針のCITESへの適用と⁽²⁰⁾、附属書掲載に際し、住民の生業への影響を考慮に入れることが認められた。さらに、2013年、CITESの実施と持続可能な生業の両立を掲げた決議が採択されて⁽²¹⁾、その具体的方法については、作業部会で検討が重ねられている。

このように、CITESにおいても「持続可能な利用」の受容が進み、地域社会の利益の考慮が求められるようになった。しかし、同概念は、規制の導入又は適用排除における「切り札」とまではみなされていない⁽²²⁾。例えば、科学的評価に基づく決定に社会経済的考慮を含めることには慎重な見解が示され⁽²³⁾、その適用範囲を限定的に解する論者もある⁽²⁴⁾。とりわけ、密猟、違法取引が深刻化する中で、科学的不確実性及び脆弱なガバナンスの下で行われる「持続可能な利用」には、疑義が示されるようになった⁽²⁵⁾。

2. 野生生物犯罪への国際的対応

(1) 野生生物の密猟、違法取引の「犯罪化」

CITESの下では、1989年、象牙・象牙製品の国際取引が全面的に禁止されたが、その後も商業的価値の高い象牙を目的としたアフリカゾウの密猟、違法取引は後を絶たず、アフリカ全域においてアフリカゾウの減少が続いていることが報告されていた。

国連の下では、2000年の国連組織犯罪防止条約の採択に際し、希少動植物種の違法取引への言及が含められたことを嚆矢として⁽²⁶⁾、犯罪防止刑事司法委員会（CCPCJ）の下で、野生生物の違法取引の「犯罪化」が模索されるようになり、経済社会理事会は、2001年以降、およそ10年にわたり、法執行の強化及び国際協力を要請する一連の決議を採択していた⁽²⁷⁾。2012年には、国連持続可能な開発会議の最終文書に野生生物犯罪への対応が含められ⁽²⁸⁾、2015年には、野生生物の違法取引に関する国連総会決議が史上初めて採択される等⁽²⁹⁾、この頃には、国連システム内で優先的に解決すべき課題であることが認められるようになった。同年、国連総会で採択された持続可能な開発目標（SDGs）も、野生生物の密猟、違法取引への対応を

個別目標として掲げ (Goal 15.c, 15.7)、地域的機構及び有志国家による国際会議においても、緊急性を要する重要課題として検討が重ねられていた³⁰⁾。

このように、野生生物の密猟、違法取引を「野生生物犯罪」と位置づけて³¹⁾、国際的対応を図る取組みが、比較的短期間でハイレベルの政策課題として認められるようになった背景には、これらが組織的な犯罪集団の関与により、行われているとの認識がある。国連組織犯罪防止条約は、「組織的な犯罪集団」を緩やかに定義し (第2条(a)(c))、犯罪集団の恒常性、階層性を要件としていないため、野生生物の違法取引に関わる犯罪集団は、ほぼ全てがこれに当てはまると指摘されている。野生生物の違法取引は年間50億ドルから200億ドルと試算され、越境的な違法取引としては、薬物、人身売買、武器取引に次いで大きい³²⁾。とりわけ、2007年以降、被害が拡大し³³⁾、組織的な犯罪集団、軍隊構成員やテロリストが関与し、汚職、ロンダリング等の国際犯罪を伴う複合的な課題と捉えられるようになった。

それでは、野生生物犯罪という「越境犯罪」を措定することで、いかなる国際的規制が構想されているのであろうか。この点についてランドマークとなる2013年の経済社会理事会決議は、法執行の強化のために、違法取引の防止、捜査、訴追に必要な立法措置をとること、法執行機関の国際的、地域的、準地域的及び二国間協力の促進、違法取引を国連組織犯罪防止条約の「重大な犯罪」(第2条(b)項)と位置づけて、刑事法、法執行、司法機関を国際義務に従って強化すること、捜査協力、司法共助の強化、国内関係機関の協力を掲げ、普及啓発キャンペーンの実施等、多様なセクターがかかわる犯罪防止アプローチも奨励している³⁴⁾。地域的及びグローバルな国際会議の最終文書も密猟・違法取引を「重大な犯罪」と位置づけて、法執行の連携強化を要請すると共に、消費国の需要削減の取組みや、原産国の能力構築、汚職の追放等、包括的な犯罪防止措置を要請している³⁵⁾。

このように、野生生物犯罪への国際的対応として重視されているのは、国家の法執行を多段階で支援する分散的かつ機能的な連携と、犯罪防止のための包括的な措置の導入及び調和である。野生生物犯罪は、その深刻な被害にも拘らず、「国際法上の犯罪」とはみなされず³⁶⁾、「諸国の共通利益を侵害する犯罪」とみて、刑事管轄権の配分及び犯罪人引渡の検討を行うことは、理論的には有益であるが³⁷⁾、国際的な関心は、法執行が脆弱な諸国の意欲と能力の向上に注がれている。

(2) CITES と野生生物犯罪

違法取引対策を目的とした CITES と関連諸機関との連携は、1990年代から進められていたが、2010年には「野生生物犯罪と闘う国際コンソーシアム」(ICCWC) が設立されて³⁸⁾、国家及び地域的ネットワークの法執行の支援の強化が図られた。さらに、NGO 及び民間事業者との協力も進められ、水平的及び垂直的ネットワークのハブとして機能する CITES は、「オーケストレーション」の好例と評されている³⁹⁾。一方、「野生生物犯罪との闘い」は CITES の戦略ビジョン・行動計画における優先的施策と位置づけられて⁴⁰⁾、関連議案の検討が着実に進められるようになった。具体的には、違法取引へのグローバルな対応を念頭においた附属書改正、サイバー犯罪、反汚職、法執行機関との協力等の決議が次々と採択され⁴¹⁾、法執行に問題を抱えた締約国の国内実施の是正も重視されている。

このように、CITES は野生動植物の密猟、違法取引の「犯罪化」という言説を条約実施プロセスに取り込んで、そのレトリックを借りながら、締約国の国内実施の強化を図ると共に、「野生生物犯罪」への国際的対応に積極的に貢献し、国連システム内における自らの存在意義を再定義するものと評価することができる。このような国連政策への寄与を指向する条約の実施は、少なくとも2010年以降、明示的に進められ、従来のレジーム内在的な議論の構図を凌駕するようになった。

3. 改正決議10.10の解釈

(1) 決議10.10 (Rev.Cop17) の解釈

上述の通り、1989年、アフリカゾウの商業的目的の国際取引が全面的に禁止された後、これを不服とする南部アフリカ諸国は格下げを模索し、1997年の第10回締約国会議で、これら諸国を原産とするアフリカゾウの格下げが条件つきで議決され、日本を仕向地とする一度限りの取引(ワンオフ・セール)が承認された。決議10.10は、新たに認められた象牙・象牙製品の「合法的な」国際取引のための国内管理措置として採択され、国内に加工産業を有する原産国と輸入国(日本)に対し、関連事業者の登録と国内流通経路の把握を含む管理措置を要請するものであった。

1999年、ボツワナ、ナミビア、ジンバブエの3カ国について、国際取引が実施され、2000年には、南アフリカについても同様の取引が認められたが、近隣諸国においては、密猟、違法取引によるアフリカゾウの減少が続いていたため、2002年、第12回締約国会議は、これら諸国の国内管理の強

化を要請し、資金供与と技術支援を決定した。2007年、第14回締約国会議で南部アフリカ4カ国に二度目のワンオフ・セールが認められ、同年、改正された決議10.10には、加工産業を抱える諸国の遵守の調査及び国内市場規制のための立法支援が含められ、消費国の実施については常設委員会が定期的評価を行うものとされた。このように、この間の決議の改正は、不十分な規制の下で国内市場を維持する諸国の遵守に焦点を当てており、国際取引の合法性を確保するという決議の趣旨に変化はみられない。

しかし、2013年の第16回締約国会議では、深刻化する野生生物の違法取引について迅速な対応が必要との認識が共有されて⁽⁴²⁾、決議の前文が大幅に改正され、国内管理の対象国には、象牙の違法取引やロンダリングが危惧される諸国も含められ、さらに「象牙・象牙製品の国内譲渡規制のための」措置の確保が求められた。

2016年の第17回締約国会議では、象牙の国際取引に関する意思決定メカニズム(DMM)の検討が打ち切れ⁽⁴³⁾、取引再開の見通しが不透明となる中で、決議10.10の改正案が採択された。改正決議の前文には、国際的な組織犯罪ネットワークの関与及び汚職による密猟・違法取引の増加が、種の存続に対する重大な脅威となり、法の支配、持続可能な発展及び保全地域の安全が損なわれ、合法的取引がロンダリングの温床となることが言及されている。また、国連決議、SDGs、国内市場閉鎖に関する地域的イニシアティブと中国の市場閉鎖にも言及があり、本決議がハイレベルの国際合意に基づくことが示されている。象牙の国内取引管理については、上述の通り、「密猟又は違法取引に寄与している」合法的な国内市場を速やかに閉鎖するために必要なあらゆる措置を勧告し(para.3)、例外は狭く解釈されるべきこと(para.4)、及び例外に該当しない国内市場を有する締約国は、速やかに決議を履行することが求められた(urge)(para.5)。

以上を踏まえると、決議10.10の国内管理措置の目的は、「持続可能な利用」に基づく合法的な国際取引を担保するための国内管理から、「野生生物犯罪」撲滅のための国内規制へと転換されたとみるべきであろう。そして、この目的に照らせば、パラグラフ3の勧告は全ての合法的な国内市場を対象とし、「密猟・違法取引に寄与している」という文言は、確認的に置かれたもので、特段の例外を認める趣旨ではないと解される⁽⁴⁴⁾。さらに、パラグラフ4が認める例外は、それぞれの国内事情の下で、国内取引禁止の実現に必要な「安全弁」として許容される例外を指すものと解される。

このような解釈は、決議の採択と相前後して国内市場閉鎖を決定した主

要国の解釈及びその国内立法とも一致する。米国は2014年、「野生生物の違法取引と闘うための国家戦略」と共に国内取引の禁止を決定し、1918年以前のアンティーク、象牙が200g以下で全量又は価額の50%以下の製品及び楽器を例外として規定する⁽⁴⁵⁾。中国は2017年末に全ての象牙の所持及び取引を禁止し、移送、展示、贈与及び歴史的遺物（年代指定なし）のオークションのみを例外とした⁽⁴⁶⁾。フランスは2016年、象牙取引を禁止し、楽器及び1947年以前の加工品、1947年から1975年間の加工品については象牙が200g以下を例外とする。英国は1947年以前に加工され、象牙が10%以下、1975年以前に製造され、象牙が20%以下の楽器、100年以上前の小型の肖像画（portrait miniatures）、文化的、芸術的に特に重要で、100年以上前に製造されたもの及び美術館収蔵品を例外として規定している⁽⁴⁷⁾。香港は段階的削減により、2021年に販売目的の所持禁止の実現が予定されているが、禁止の例外はアンティークのみである⁽⁴⁸⁾。このように、法定僅少値（de minimis）には幅があるものの、いずれの国も国内取引を原則として禁止し、例外は、象牙の新たな需要を喚起せず、他の公益との均衡を考慮して狭く規定され、合法的な国内市場がバラグラフ4の例外にあたるとの解釈はとられていない。

(2) 日本の「解釈」及びその妥当性

日本は1992年に「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」）を公布し、国際稀少種の国内譲渡規制は同法に引き継がれた。ただし、象牙・象牙製品については、複雑な国内管理制度が導入されて、商業的取引が認められている。第一に、全形牙の国内譲渡は原則として禁止されているが、条約適用前取得品は環境省の登録を受け、公布された登録票と共に譲渡することが認められている。第二に、象牙製品（全形を保持していないカットピースと加工品：同法第12条1項第3号で規定される「特定器官等」（令第2条の4、第2条の5、別表5））については、経済産業大臣に届出を行い（法第33条の2、施行令第5条の2）、特定国際種事業者となった者が、登録なしで譲渡を行うことができる。

特定国際種事業者の届出範囲は漸次拡大され、2013年の法改正により、罰則が強化され、インターネットを含む販売目的の広告が禁止されている。2018年には、特定国際種事業者の登録制への移行、象牙取扱事業者が所有する全形牙の登録義務化、象牙のカットピース等の管理票作成の義務化が定められ、特定国際種事業者の罰則も強化された。

以上のような国内規制及び水際対策の強化により、日本政府は犯罪組織集団が密猟由来の象牙を日本に密輸入し、第三国へ輸出するロンダリングは考えにくい、との見解を示し⁴⁹⁾、国内市場を維持する意向を示している。

近隣諸国が市場閉鎖に転じる中で、現行管理体制により違法取引を阻止することができるという政府の見解は、十分説得的であるとは言い難いように思われるが⁵⁰⁾、この点は措くとしても、規制強化により国内市場を維持できるとする政府の認識は、勧告の「例外」について、他国とは異なる独自の解釈に基づくものと推察される。決議はコンセンサスで採択され、日本は異議を唱えていないが、このような主観的解釈に基づいて、勧告の適用を実質的に排除し、自国の国内実施を正当化することは可能だろうか。

第一に、条文解釈は締約国の主観的認識のみに依拠するわけではなく、その合理性は客観的基準により評価されるとするならば⁵¹⁾、二次規範である締約国決議の解釈についても同様である。また、決議には常設委員会の検討が含まれ、締約国には実施状況の報告が求められている (para. 16(a) (c))。条約実施機関に対する情報提供を実体的な協力義務と解すれば⁵²⁾、自国の実施措置が決議の「合理的解釈」に基づくことについて、常設委員会で誠実に説明を行い、他国の理解と納得を得なければならないことは言うまでもない。第二に、決議は、事務局の調査と報告に基づいて、常設委員会が国家象牙行動計画 (NIAP) 又は遵守手続の適用を含む勧告を行うことを求めている (para. 9)。すなわち、自国の弁明が受け入れられない場合には、条約実施機関のコントロールの下で、是正を求められ、自国の国内実施措置の妥当性を判断する締約国の裁量は、この限りにおいて、実質的に制限されることが予定されている。

さらに、条文中、国内取引規制は定められていないが、締約国会議が「条約の実効性を改善するための勧告を行うこと」は認められている (第11条 3項(e))。つまり、規制レジームの動態性は予定されており、締約国会議が議決した国内市場閉鎖勧告は、「野生生物犯罪との闘い」という新たな「文脈」を考慮に入れて、種の生存の確保という条約目的の実現に必要な措置として合意されたものと解することが可能である。野生生物の密猟、違法取引を重大な越境犯罪と位置づけて、犯罪防止と法執行の強化を目指す国際社会の取組みと規範認識の醸成を考慮すれば、国内市場閉鎖勧告を、条約の実効性を改善するための措置と解釈することが、条約の性質を根本的に変更するとは言い難いからである⁵³⁾。このように、同勧告は、CITESの規制レジームの変容を示唆するものではあるが、その規制範囲を超えるわ

けではない。そうだとすれば、その採択には異議を唱えず、敢えて文脈を読まない主観的解釈に基づいて、勧告の適用を実質的に排除し、自国の国内管理措置の正当性を主張することは、条約目的実現のための国際協調を損なう弁明と受け止められかねず、他国の理解と納得を得ることは困難であるように思われる。

おわりに ³⁾

CITESの規制レジームは、国際協力を基調としつつ、規制を意味づける「支配的な言説」の変遷を伴いながら発展し、変貌を遂げてきた。このような動態的なレジームを構成する規範の「解釈」は文脈依存的で、その合理性の評価は法と政治が融合する多数国間の討議の場に委ねられている。それゆえ、政治的な力の影響を完全に排除することはできないが、制度に組み込まれた動態性は、内外の変化に即応し、積極的に課題解決を図る制度の実効性の証左ともなる⁶⁴⁾。本稿においては、このようなCITESの動態性に留意して、締約国会議の決議として採択された国内市場閉鎖勧告について、国際環境の変化を考慮に入れた「開かれた」解釈の検討を行った。

野生動植物の密猟、違法取引は、組織犯罪集団が関与する重大な越境犯罪として、国際社会が緊急に取り組むべき課題であるとの認識が広がる中、CITESは野生動植物の国際取引規制を担う唯一のグローバル条約として、この取組みに積極的に貢献し、締約国の理解と協力も深化している。このようなレジーム内外の変化を背景として採択された国内市場閉鎖勧告は、野生生物犯罪を撲滅するための国際協力を目的とし、その「例外」は、国内取引禁止に対する例外と制限的に解することが合理的である。さらに、締約国会議の決議により、国内市場閉鎖を勧告することは、種の生存の確保という条約目的を逸脱するものではなく、文脈の変化を考慮に入れた、発展的解釈に基づく措置と解することが可能である。このように、目的志向的な規制レジームにおいて、国内実施措置を判断する締約国の裁量は目的合理性の観点から実質的に制限され、日本はコンセンサスで採択された決議に異議を唱えていない点からも、主観的解釈に基づく勧告の適用排除を主張することは信義誠実に反するといわざるを得ない⁶⁵⁾。

このような条約実施機関のコントロール作用の拡大は、グローバルな政策プログラムの実現を目指す国際行政プロセスへの環境条約の融合を示唆するが、投機目的の象牙需要が密猟を誘発し、アフリカゾウの減少が続く現状への締約国の強い危機感の表れでもある。すなわち、条約目的との適

合性は、一般的、抽象的な原理から演繹的に推論されるわけではなく、内外の変化の中で、多様な価値及び利害の対立の中から、多数国間の討議に基づき選択される実践的な価値判断に他ならない。そうであるならば、また、多数国間交渉の要諦が共通利益の実現における妥協点の模索にあるとすれば、勧告の合理的解釈の下で、自国の国内事情を勘案して、不可欠の「例外」を模索することが、条約の実効性と自国の利益を調和させるより望ましい選択となるのではないだろうか。

(注)

- (1) Resolution Conf.10.10 (Rev.Cop17), *Trade in elephant specimens*.
- (2) 審議打ち切りを求めたナミビアの動議は賛成31、反対57、棄権7で否決された。CoP17 Com. II Rec. 2 (Rev.2), p.4.
- (3) CoP17 Com. II Rec. 11, p.2; CoP17 Plen. Rec. 4 (Rev. 1), p.8.
- (4) 日本経済新聞2016年10月2日。朝日新聞2016年10月3日、5日。
- (5) 平成28年5月13日、衆議院経済産業委員会、榑谷政府参考人発言。平成28年10月18日、衆議院環境委員会、山本環境大臣発言。
- (6) 坂元雅行参考人陳述、衆議院環境委員会、平成29年5月18日。北出智美・西野亮子「IVORY TOWERS 日本の象牙の取引と国内市場の評価 REPORT」(TRAFFIC 報告書)(2017年12月) 55-56頁。SC69 Doc.51.2, *Implementing Aspects of Resolution Conf.10.10(Rev.COP17) on the Closure of Domestic Ivory Markets*, paras. 11-12.
- (7) マクドゥーガル (M.S. McDougal) ら法政策学派の論者らは、法実証主義に基づく法理論が国家実行と乖離し、形骸化している点を批判し、法を多様な参加者のコミュニケーションにより、究極的な価値の実現を指向する政策プロセスとみる独自の理論を展開した。M.S.McDougal, "International Law, Power and Policy: A conception", 82 *Recueil des cours*, Vol.82, 1953-I, pp.137-258. 法政策学派の理論の意義と限界の指摘については、奥脇直也「過程としての国際法—実証主義国際法理論における法の変化と時間の制御—」世界法年報22号(2003年) 64-72頁。
- (8) Abram and Antonia H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, 1995.
- (9) 拙稿「多数国間環境条約の実効性—政策過程としての法試論」阪大法学57巻1号(2007年) 27-28頁。
- (10) 灘光洋子・浅井亜紀子・小柳志津「質的研究方法について考える—グラウンデッド・セオリー・アプローチ、ナラティブ分析、アクションリサーチを中心として」異文化コミュニケーション論集12巻(2014年) 68頁。
- (11) 灘光ほか・前掲注(10)73頁。
- (12) M. Bowman, "A Tale of Two CITES: Divergent Perspectives upon the Effectiveness of the Wildlife Trade Convention", *RECIEL*, Vol.22, 2013, pp.228, 232.

- (13) Solène Guggisberg, *The Use of CITES for Commercially-exploited Fish Species*, 2015, pp.217-218.
- (14) Willem Wijnstekers ed., *The Evolution of CITES*, 10th edition, 2018, pp.105-107.
- (15) Resolution Conf. 9.24, *Criteria for amendment of appendices I and II (Fort Lauderdale Criteria)*.
- (16) Peter H. Sand, "Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment", in *European Journal of International Law*, Vol.1, 1997, p.46.
- (17) Guggisberg, *op.cit.*, p.220.
- (18) Resolution Conf.8.3 *Recognition of the benefits in trade in wildlife, eight meeting of the Conference of Parties*, 1992.
- (19) UNEP/CBD/COP3/Inf.3.9, 15 October 1996, Article 4.b. R.B. Martin, "CITES and CBD", in Jon Hutton and Barnabas Dickson eds., *Endangered Species, Threatened Convention*, 2000, p.12.
- (20) Resolution Conf.13.2 (Rev.CoP14), *Sustainable use of biodiversity: Addis Ababa Principles and Guidelines*.
- (21) Resolution Conf.16.16 (Rev.CoP17), *CITES and livelihoods*.
- (22) Martin, *op.cit.*, p.128.
- (23) *Ibid.*, Annex 2 *Recommendations of the Animals and Plants Committees concerning the Addis Ababa Principles and Guidelines*, paras.3.6.8.
- (24) Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species-The CITES Treaty and Compliance*, 2002, pp.14-15, 29.
- (25) Ellizabeth L. Bennett, "Legal Ivory Trade in a Corrupt World and its Impact on African Elephant Populations", *Conservation Biology*, Vo.29 Issue1, 2015, pp.54-60.
- (26) A/RES/55/25, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000.
- (27) ECOSOC Resolution 2001/12, 2002/18, 2003/27, 2008/25, 2011/36, 2013/40.
- (28) A/RES/66/288, *The future we want*, 27 July, 2012, para. 203.
- (29) A/RES/69/314, *Tackling illicit trafficking in wildlife*, 30 July, 2015.
- (30) CITES, *Increasing attention on illegal trade on wildlife—a visual summary of key events and measures since 2012*. https://cites.org/sites/default/files/CITES-IWT-attention_2015-revNov.pdf (visited at 26 November 2018).
- (31) 野生生物犯罪 (*wildlife crime*) の理論的背景については、J. Andrew Hansen, 'Wildlife crime', in J.Mitchell Miller ed., *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, Vol.II, 2014, pp.929-933. 国際的に合意された定義は存在していないが、実務上は、国際法及び国内法に違反する一連の行為を含む越境犯罪とみなされている。UNDOC, *World Wildlife Crime Report-Trafficking in protected species*, 2016, pp.23-5; INTERPOL, 2011. ICCWC, 2011.
- (32) Liana Sun Wyler, Pervaze A. Sheikh, *International Illegal Trade in*

- Wildlife: Threats and U.S. Policy, CRS Report for Congress, Updated August 22, 2008, p.5.*
- (33) UNEP, CITES, IUCN and Traffic, *Elephants in the Dust-The African Elephant Crisis. A Rapid Response Assessment*. UNEP, Nairobi, 2013, pp.6, 69.
- (34) E/RES/2013/40, 17 October 2013, paras.1-8.
- (35) ロンドン会議(2014)の成果はロンドン宣言として取り纏められた。London Conference on the Illegal Wildlife Trade, February 12-13, 2014, Declaration, カサネ会議(2015)、ハノイ会議(2016)、ロンドン会議(2018)の成果文書もこの内容を踏襲する。
- (36) Kala K. Mulqueeny, Francesse Joy J. Cordon eds., *Symposium on Combating Wildlife Crime-Securing Enforcement, Ensuring Justice, and Upholding the Rule of Law, The Proceedings, Asia Development Bank*, 2014, p.36.
- (37) Mara E. Zimmerman, The Black Market for Wildlife: Combating Transnational Organized Crime in the Illegal Wildlife Trade, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.36, 2003, pp.1657-1689.
- (38) *Letter of Understanding, Establishing the International Consortium on Combating Wildlife Crime*, 23 November 2010.
- (39) Mario Savino, "Linkages between global regimes and interactions with civil society", in Sabino Cassese ed., *Research Handbook on Global Administrative Law*, Edward Elgar, 2016, pp.144-149.
- (40) Strategic Vision 2008-2020, Objective 1.3,1.4, 3.5.
- (41) 「潮目が変わった」という COP17の評価については, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.21, No.97, 8 October 2016, pp.22-23.
- (42) *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.21, No.83, 18 March, 2013, p.26.
- (43) DMM 作業部会の打ち切りを求めたベニン提案、延長を求めた南部アフリカ諸国の提案はいずれも否決され、改めて任務延長を諮った議長提案も否決された。CoP17Com.IIRec.3 (Rev.1), pp.4-5.
- (44) 作業部会において、日本が提案した「密猟を増加させる著しい違法取引の一因となる」市場のみを勧告の対象とする提案は支持されなかったという指摘については、坂元雅行「日本の国内象牙市場を閉鎖すべき、これだけの理由—日本の政策、ガバナンスの失敗及び組織腐敗の象牙取引業者による巧みな利用」(トラ・象保護基金報告書)(2017年11月) 5頁。
- (45) The White House Office of the Press Secretary, Fact Sheet: National Strategy for Combating Wildlife Trafficking & Commercial Ban on Trade in Elephant Ivory, February 11 2014.
- (46) 国务院办公厅关于有序停止商业性加工销售象牙及制品活动的通知国办发、〔2016〕103号、2016年12月29日公布。
- (47) Department for Environment Food & Rural Affairs, *Banning UK sales of ivory, Summary of responses and government response*, April 2018.
- (48) Environment Bureau, *Legislative Council Brief, Protection of Endangered*

- Species of Animals and Plants Ordinance (Chapter 586), Protection of Endangered Species of Animals and Plants (Amendment) Bill, 2017, June 2017.*
- (49) SC66.info.24, *Views of Japan regarding the conservation of African elephants and trade in ivory*. 適正な象牙取引の推進に関する官民協議会「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会報告書～象牙の取引に係る現状と今後の取組み」(2016年9月) 7頁。
- (50) 包括的な調査に基づいて、サプライチェーンの透明性の欠如、不適切な登録審査、個人所有の象牙の把握の遅延、小型郵便 (EMS) による密輸事案の増加、インターネット取引が規制されていないことにより、日本の国内市場が密輸出やロンダリングの温床となっているとの指摘については、坂元・前掲注(44)。北出・西野・前掲注(6)。
- (51) *Whaling in Antarctic*, ICJ judgement, 31 March 2014, paras.61, 97.
- (52) *Ibid.* para.83.
- (53) 条約の趣旨目的が規制レジームの性質を規定し、この観点から条文解釈もなされるべきとの指摘については、*Ibid.* para.11.
- (54) Reeve, *op cit.*, p.41.
- (55) Peter H. Sand, "Japan's Ivory Trade in the face of the Endangered Species Convention", *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Vol.21, 2018, p.13.

(とおい あきこ)