



Title	条約間調整・協働の理論と現状
Author(s)	村上, 裕一
Citation	年報 公共政策学, 15, 99-119
Issue Date	2021-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/81802
Type	bulletin (article)
File Information	15-08.pdf



Instructions for use

【論 文】

条約間調整・協働の理論と現状

村上 裕一*

1. はじめに

1.1 マルチレベル・ガバナンス再訪

マルチレベル・ガバナンス (MLG : Multi-Level Governance) は、官・民の様々なアクターやルールがある組織・権限構造をなす空間において、人や組織、ルールの間にはいかなる水平的・垂直的調整があるかということに着目する。本稿では、条約レジームとその実施をこのMLGの枠組みで捉え、諸条約レジームがどのように作用し合い、それらの中にはいかなる調整 (reconciliation) と協働 (collaboration) のメカニズムがあるかについて論じる。村上 (2020) は、条約実施の条件を考えるに当たり、国際機関と国内情勢の特徴に着目した Joachim *et al.* (2008) を踏まえた上で、MLGの有用性について論じたが、本稿では、主に条約間の調整と協働に焦点を絞って、その理論と実態の両面から検討する。素材とするのは、野生生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⁾、ワシントン条約 (CITES : Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) である。

MLGは、国内外に広がる空間に見られる、アクターやルールの多層性 (垂直的関係) と多元性 (水平的関係) を意識的に捉え直し (Bach & Flinders 2011)、それらの中の調整のあり方に注目する。それは1970年代ないし80年代以降、欧州統合の進行とともに流行した分析枠組みだが、近年、欧州以外にも視野を広げつつ、①超国家のみならず地方の役割 (Pinson 2016) や独立機関の存在感 (Chevallier 2019 : 408-409) が増している、②ルールメイキングに加えてエンフォースメントへも関心が広がりつつある (Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy 2016)、③異なる目的を掲げる条約同士であっても、うまく「連携」させることで、より効率的で実効的なレジームの構築が期待される (Young 2012a)、といった動きが見られる。さらに、人々により近いレベルの政府・行政機構や民間アクターが公共政策決定・実施に参画できるならば、それを国家が独占するよ

* 北海道大学大学院法学研究科・法学部 准教授 Email: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

1) CITES ホームページ (<https://www.cites.org/eng/disc/what.php>)。なお、本稿で引用するホームページの最終閲覧日は、すべて2020年11月17日である。

表 条約レジームのマルチレベル・ガバナンスの一断面

	ルールメイキング (法的対応/ハード・ロー)	決定と実施の 「多層性」	エンフォースメント (政策的対応/ソフト・ロー)
国際 レベル	・国際法解釈、覚書 (MoU) ・法的紛争処理→優先順位付け	①	・フォーラム・ショッピング ・条約間の機能的提携・協調
国際と 国内の 「多層性」	③	⑤ ⑥	④
国内・地方 レベル	・国内法化 (執政、所管部局の関与) ・具体的事例の裁判→優先順位付け	②	・「官房系統組織」による調整 ・所管部局における実施の裁量

(出典) 筆者作成。

りも民主的・公益的に望ましい (Marks & Hooghe 2004) とする考え方の下では、これまで以上に各レベルの間で何らかの調整が必要になることも予想される。こうしたことから、MLGには、今改めて取り上げる理論的・実践的意義が認められる。

それで、本稿ではMLGの一断面を表のように捉える。ここでは、縦軸に国際レベルと国内レベルの「多層性」を置き、横軸にルールメイキングとエンフォースメントの「多層性」を置いてある。ここで、ルールメイキングは法的対応やハード・ローと対応関係にあり、エンフォースメントは政策的対応やソフト・ローと対応関係にある。これらの区別はあくまで相対的であり、明快な線引きができない場合もあるが、そこに現れる各セルの間に、ある種の調整を要する場面 (①～⑥) が現れる。それは、条約レジームにおける国際・国内各レベル間の調整や、ルールメイキングとエンフォースメントの間の調整などである。

以下では、まずMLGと概念的に重なりのあるトランジション・マネジメントについて整理した上で、表の①～⑥の調整の態様についてより具体的に述べ、その後、CITESを取り巻く条約間調整・協働の現状を論じる。

1.2. トランジション・マネジメントとの関係

トランジション・マネジメント (TM : Transition Management) は、ある状態にロックインしがちな社会の変革に向けた移行管理を主眼とするが、そこでの「層」相互の「調整」に着目する点で、MLGと相通ずるところがある。

TMのポイントの第1は、それには①旧態・均衡 (predevelopment)、②離陸 (take-off)、③旧態打破 (breakthrough)、④安定・均衡 (stabilization) の4フェーズがあるという点である (Rotmans *et al.* 2001)。環境変化に対して漸進的に適応していくのでは、劇的なそれに対応しきれないし、人や組織やルールの持続可能な存続も期待する

ことができない。そこで、あるロックイン状態が環境変化に直面した際、いかに②離陸と③旧態打破を引き起こすメカニズムをそこに仕組むかが問題になる。第2に、TMは、その移行過程を①マクロ（レジームにとって操作不能な環境変化で、レジームに移行のプレッシャーを与える）、②メゾ（マクロとミクロの間にあるレジーム）、③ミクロ（レジームを構成する制度・組織・活動などの要素）の3層の中で捉えるという点である（Geels 2005）。これにより、マクロレベルからのプレッシャーを受けたレジームがミクロレベルとの相互作用により移行していく状況が、ダイナミックに描かれることになる。第3に、TMは、①ランドスケープ（レジームが移行する大きな文脈と構造）の中での、②レジーム（諸活動の旧態）と③ニッチ（旧態を変更・打破する諸活動のあり方）の間の相互作用によって、システムティックに捉えられるという点である（Loorbach 2007）。

例えば、CITES レジームがTMで言う「レジーム」だとすると、ときに急激な形で起こる環境変化の中で、「レジーム」の中の人や組織、ルールや他の条約レジームとの調整・相互作用を通じて新たに築かれる（べき）ミッション・活動内容・管轄が「ニッチ」であり、その方向へとCITES レジームを移行させる文脈や構造が「ランドスケープ」だということになる。「ニッチ」を特定するのがTMの重要局面になるが、上記ポイントの第2点目からすると、それは「マクロ」からのプレッシャーの中、「ミクロ」との相互作用の中で形成され、移行、さらに究極的には社会変革へと繋がっていくものである。MLGで言う国際レベルと国内レベル、及び、ルールメイキングとエンフォースメントの相互作用の態様が、その一局面と捉えられよう。確かに、MLGがTMの想定する急激な変化にどれほど対応可能かや、TMの主体をどう考えるか（条約間調整・協働を「管理」する主体の存在を想定できるか、もしくは、条約間調整・協働があくまで個別主体間の調整が積み上がったものに過ぎないと捉えるか）といった問題があるが、いずれにしても、環境変化に対する「層」の間の「調整」を通じたレジームの適応・生存の戦略という点において、互に通ずるところがある。TMはその結果として起こる（起こす）マクロな社会変革の方に力点を置くが、それがMLGと同じく、一定の時間的・空間的広がりの中での「層」相互の「調整」を捉えようとしている点に注目したい。

1.3. 条約間調整・協働の場面

さて、本節では、表の①～⑥の調整の態様をより具体的に見ていきたい。

1.3.1. ルールメイキングとエンフォースメントの国際的調整（①）

例えば、希少種の国際取引を管理しようとするCITESと自由貿易を志向する世界貿易機関（WTO：World Trade Organization）や、希少水産種を保護したいCITESと希少水産種の持続可能な利用を推進したい国連食糧農業機関（FAO：United Nations Food

and Agriculture Organization) など、一見矛盾する目的を持った国際条約（レジーム）の間で、いかにして法的対立を解決し（もしくはそれを先送りし）、さらには効率的・実効的な目標達成を念頭に、エンフォースメントにおいていかに協調するか。CITESとWTOの間の貿易環境委員会（CTE：Committee on Trade and Environment）や、CITESとFAOの間の覚書（MoU：Memorandum of Understanding）についてそうであるように、目的が一見矛盾するレジームの間でどちらかをもう一方に対して妥協させることは、各条約の加盟国から執行部や事務局に委任された権限の範囲を超えるため容易ではない。その委任の範囲を画定することも、加盟国が一枚岩とは限らず難しい（Young 2010：23）。ここには最終的に国家間の力関係が直に反映される場合もあるが、さしあたりは、目的や法文上の矛盾を突いて対立を煽るのではなく、それをうまく管理して緊張関係を和らげ、互いにとって無害な落としどころへ持っていくことが試みられる（Lanchbery 2006：161）。

複数の条約に加盟している国は、その国益に適う何らかの結論ありきで、それを正当化できる（もしくはそうするためにコントロールのしやすい）条約をアドホックに援用する戦略を採ることがある。それは同国の国際的信頼を失わせるリスクもあるが、同国によれば国際条約上、その主張は「筋が通っている」のであり、そこに仮に整合的でないところがあるとすれば、それはレジーム間の矛盾を突いていることもある。その際は、往々にして、条約間の矛盾・対立にはいったん目を瞑り、いずれの存在や機能も否定せず尊重できる前向きな協働が目指される。ここには、科学性によって存在が正統化される専門家集団が関与する場合もある。例えばCITESとFAOのMoUでは、互いの議事にオブザーバ参加を認める範囲に関する「共通の利害の存在」という文言の厳密な解釈をあえて先送りし、FAOの専門家集団が創出・収集した科学情報をCITESの附属書掲載論議に活用する仕組みを整えることによって協働するとしており（Young 2012b）、少なくともどちらかが決定的な敗者（loser）とはならないようになっている。その点では、国際連合の持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）のように、包括的で、目標達成に向けて多様なアプローチを許容するより高いレベルの国際的目標の存在が、レジーム間調整の落としどころを探る上で重要になることもある（村上2020：26-28）。

1.3.2. ルールメイキングとエンフォースメントの国内的調整（②）

例えば、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がないよう国内担保法を整備する（児矢野2017：68））を採る場合、批准する条約とその国内担保法、さらには同法の運用実態の間で齟齬が生じないように、エンフォースメントの実行可能性（フィージビリティ）がルールメイキングのあり方を規定することがある。ルールメーカーからすればそれはある意味で誠実な態度だが、逆に、実行可能性をいったん措いて高い目標のルールメイキングができ

るならば、エンフォースメントの中に、実行を高い目標の方向へと近付けていく余地を残すことができる。その際、例えば、ひとまずはルール違反の程度が大きいものだけに刑罰を科すという運用にしたり、目標達成ができなかった部分についてきちんと政策評価した上で、課題解決を先送りしたりすることが考えられる。こうして強かに高い志を対外的に示すことができる国は、(実効性がかけ離れたものでない限り) 国際的に一目置かれる存在になれるかもしれない(村上2020: 23-24)。

国内での訴訟を通じて法的な優先順位付けをすることもあり得なくはないが、日本ではこれに至る前に、内閣法制局審査による条約和文、条約解釈、担保法文言の調整(松田2011: 324-326)、あるいはせいぜい、予算・人事・法令部局や担当部局間のやり取り、実施部局の重み付けなどでの運用上の調整が行われる。

1.3.3. ルールメイキングに関する垂直的調整(③)

これについては、国際法と国内法の調整理論(寺谷2017)、条約締結の実務手順(松田2011)、条約の国内法化と国内裁判所との関係(Saunders 2012)など、先行研究も多い。他方で、レジームにおける問題が法的に解決されるケースはかなり限定的で(Dunoff 2012)、実際にはそれに至る前に(あるいは、それに失敗してしまった後に)政策的(外交的)な解決が目指されることが多いとも考えられる。2006年、国際法の断片化(fragmentation)と多様化(diversification)を受けて国際法委員会(ILC: International Law Commission)が示した「後法は前法を廃す」や「特別法は一般法を破る」、そして特別条項の解釈方法は、国際法解釈の大原則であるには違いないが、それだけで問題は解決されない。レジーム間調整の態様を十分に描き切ることもできないと考えられる(Young 2010: 18-20)。

1.3.4. エンフォースメントに関する垂直的調整(④)

ここで想定しているのは、例えば、CITES レジームの中であって、同時に他のレジームの一部でもある政府の科学・管理・執行各当局の位置付けや、水際のゲートキーパーの役割を担い、世界税関機構(WCO: World Customs Organization)の一員でもある税関の機能、その他様々なミッションを負った官・民の人や組織の間の関係性である。日本では、経済産業省貿易経済協力局と水産庁増殖推進部がCITESの管理当局であり、環境省自然環境局、農林水産省、水産庁が科学当局であり、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。レジーム間の理念的対立・齟齬が国内府省諸組織にも投影される中で、例えば、通商問題を所管する経済産業省や漁業者と関係の深い水産庁の所管部局が、CITESの担い手としていかなる政策判断を下すのか(そこにいかなる調整があるのか)。管理当局と科学当局が同じ府省にある場合、利益相反をいかに防止・解消するか。さらには、希少種保護に係る許認可や取締の権限を中央政府(府省)が独占するのが良いのか(地方に分権していくのが良いの

か)といった問題があり得る(村上2020:12-14)。他方で、1つの政策現場に複数のレジームの一翼を担わせることで、条約の目標が総体として効率的・実効的に達成される場合もある。CITESレジームの一部を成す各国税関のゲートキープ機能を、世界保健機関(WHO: World Health Organization)や国際獣疫事務局(OIE: Office International des Epizooties)が所管する人獣共通感染症の国際的蔓延防止に活用できないかという問題意識(2.3.3.)は、その一例と言えよう。

1.3.5. その他(⑤、⑥)

さらに、⑤の、国際レベルのルールメイキングと国内・地方のエンフォースメントの調整(例:国際法の直接適用の有無)や、⑥の、国際レベルのエンフォースメントと国内・地方レベルのルールメイキングの調整(例:条約間協働が国内・地方のルールメイキングに作用する場合)も想定される。これらは表中①~④に付随して検討していくことになる。

2. 条約間調整・協働の態様: CITESの場合

2.1. WTOとの調整と協働: SDGsを念頭に

2.1.1. 序論: 希少種保護の諸条約

CITESレジームのMLGを見るに当たって、まず、CITESと希少種等、野生生物の保護を目的とした他の国際条約の関係を簡単に見ておきたい。野生生物を守ることを目的とした国際条約には、希少種の国際取引を規制するCITES以外に、移動性野生動物の保全に関する条約(CMS: Convention on Migratory Species)や国際捕鯨規制条約(ICRW: International Convention for the Regulation of Whaling)がある。それらは対象生物や規制手法において違いがあるが、補完し合う協力関係もある(Lanchbery 2006: 159-161)。それは、いずれも国際自然保護連合(IUCN: International Union for Conservation of Nature / World Conservation Union)や国連環境計画(UNEP: United Nations Environment Program)を起源としていることによる²⁾。その中でCITESは、締約国が183か国(2020年7月現在)と大所帯で、世界自然保護基金(WWF: World Wildlife Fund)やテクニカル・パートナーとも言うべきTRAFFIC(Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce)といったNGOとのコネクションがあること、対象生物がかなり包括的であることなどから、中心的役割を果たす。すなわち、加盟国が少なく対象生物の範囲も狭い他の条約がCITESに働き掛けて規制を設けてもらうことで、自らの実効性を高めようとする。その意味では、希少種の保護・保全を目的とした国際条約にもある種の階層関係があると言えよう。

2) IUCNは1948年に創設され、1956年にInternational Union for Protection of Natureから名称変更された。約1200の政府・非政府組織が所属し、1000人以上の常勤職員と10000人以上の専門家ボランティアを擁する。

IUCNのレッドリストにも掲載されたサメやタツノオトシゴ、クロマグロといった水産資源の枯渇については、CITESに基づく保護水産種の輸出入制限のほか、国連海洋法条約（UNCLOS：United Nations Convention of the Law of the Sea）やFAOによる保全措置が、それぞれかなり自律的な形で規制レジームを形成してきた（2.2.1.）。それは、生物多様性という環境問題であるだけでなく、（とりわけ途上国における）水産業やエコツーリズムに関わる経済問題、さらにそれらが重要なタンパク源である人々にとっては食糧安全保障問題でもあって、関係レジームが併存状態にある（Young 2010：5）。

2.1.2. CITESとWTOとSDGs

国際取引を規制しようというCITESと自由貿易を目指すWTOとの間には、一見根本的な矛盾がある。例えば、捕鯨国は、CITES附属書に掲載されたクジラの国際取引や「海からの持ち込み」が制限されることはWTOの理念に反する、と主張するかもしれない。ただし、当事国は特定の生物種について留保を付すことができ、それについては締約国として扱われず非締約国と国際取引をすることができる。そのためこれが決定的な問題に発展することはないが、このことによって条約間の根本的矛盾が解消されているわけでもない。

このCITESとWTOに関して、2015年6月、両目的に資する「持続可能な発展」（Sustainable Development）に向けた協力関係のさらなる強化が、両事務局長の間で確認された³⁾。2015年はCITES発効から40周年、WTO設立から20周年という節目であり、9月には国連総会でSDGsを掲げた「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択されている。また、12月には地球温暖化対策の新たな枠組みとしてパリ協定が採択されており、国際環境条約全体にとって重要年だったと言えることができる。

CITESとWTOの協力関係の一例として、自由貿易の利益を自然環境・野生生物保護への投資に回すことによって生まれる相乗効果が挙げられている。実際、アマゾン川流域の観賞魚の自由な国際取引から生まれた利益が同地域の洪水対策や土地利用規制に活用されたという。後を絶たない野生生物の違法な国際取引には、「多国間主義や法の支配、対話と透明性といった理念を共有する両条約が共同で対処し得る」ともしている。CITESの措置に関する貿易相手国への通知（notification）が当事国の予測可能性を高め、相互の信頼醸成に繋がったという実績も紹介されている。

CITESとWTOの調整の場であるCTEは、両条約が意見交換をする場としてインフォーマルにも機能している。CTEにおいて、環境に関する多国間協定（MEAs：Multilateral Environmental Agreements）に基づく貿易関連環境措置（TREM：Trade

3) WTOホームページ (https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra65_e.htm)。

Related Environmental Measure) を正当化しようという議論は「停滞したままで推移してきた」(中川ほか2012: 310) とされる一方、近年では、違法に伐採された木材の国際取引を巡ってここで活発な議論が行われている。それは、持続可能な森林管理と国際取引の利益とに折り合いをつける CITES と国際熱帯木材機関 (ITTO: International Tropical Timber Organization) の協働に繋がっている (Oldfield 2013)。それは、CITES の意見を大いに反映する形で、貿易と環境の政策コミュニティの距離を縮めるのに一役買っていると言えよう。

2015年12月の閣僚委員会では、環境問題と共に SDGs をいかに達成していくかという問題意識が共有され、CITES が希少種保護を通じた生物多様性保全の強力なツールであるとする一方、多くの野生生物がヒトの食、住居、健康維持、エコツーリズム、化粧、ファッションに利用され、生活を支えているという観点からの解説も加えられている⁴⁾。すなわち、CITES が希少種保護の一方で、その持続可能性のある、合法的な、追跡可能な利用 (保全) を必ずしも排除していないということを強調しているのである。

2.1.3. 紛争解決手続を通じた調整

CITES に基づく貿易制限が WTO の理念と衝突するということはあるが、そうした環境・貿易価値の対立問題については、WTO の紛争解決手続の中で真に必要な措置が慎重に検討されることによっても調整が行われてきた。それが問題になるのは、モノの生産工程や生産方法 (PPM: Process and Production methods) で環境影響が生じていることを理由に輸入規制が行われる場合である。例えば希少種保護であれば、これはある国が TREM によって生産国に希少種保護規制を域外適用している (実質的に一方的な環境規制の押し付けをしている) ようなものである。 (生産国が希少種保護条約の加盟国でない場合はなおさら) WTO の理念に反することになる。WTO は、まず「同種の産品」間の無差別原則を謳っているが、その認定は PPM と無関係に行われてきた。すなわち、PPM の違いによって「同種性」が否定されることはなく、したがって平等な取り扱いが求められた。それで、アメリカが、巾着網漁法によって獲られたマグロの輸入をイルカ (CITES 附属書記載) の混獲率が高いという理由で禁止した措置について、輸出国のメキシコや中継国の欧州経済共同体とオランダが GATT に申し立てた事件 (「米国-マグロ・イルカ I・II 事件」) で、GATT 小委員会は (PPM で「同種性」は否定されず、また、天然資源保全が主たる目的ではなくそのために必要な手段とも言えないため) 当該措置を正当化できないものとした。他方、アメリカが、他国水域でウミガメ (CITES 附属書記載) の混獲を防止する除去装置使用を義務付けず、ウミガメに悪影響を与える漁法で獲ったエビの輸入を禁止した

4) WTO ホームページ (https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/publ_22jun15_e.htm)。

措置について、タイ・マレーシア・パキスタンがWTOに訴えた事件（「米国－小エビ事件」）では、最終的に当該措置がGATT法上許容された。同事件で上級委員会は、アメリカの当該措置が貿易自由化原則の例外を定めたGATT法第20条で正当化され得るという解釈を示し、その後、アメリカが是正勧告を受けた措置の差別的適用を是正するとともに、申立国と交渉の上ウミガメ保護の技術援助を申し出たその努力を評価して、アメリカのTREMが第20条の要件を満たすとしたのである（中川ほか2012：306-307）。

他方で、一方的なTREMを牽制しつつも、WTOとMEAsにより許容できるTREMをより明確にしていこうという議論が展開していった（OECD 2000：51-57）。例えば1994年4月のマラケシュ閣僚会議では、「貿易政策と環境政策を相互に支持的なものとするなど」を目的としてCTE（前掲）を設置することと、WTOとMEAsなどに基づくTREMとの関係などを具体的に検討することが決議された⁵⁾。これまでのところ、MEAsに基づくTREMとWTOとの整合性が真正面から争われた事例はないと言ってよいが、複雑な問題は伏在している（中川ほか2012：308）。

このように、大きな流れとしては、八木（2009）がWTOは海洋生物などの有限天然資源を保全するための貿易制限に寛容だと分析しているように、PPM規制を目的とするTREMをGATT法上合法とする途が開かれてきている。自由貿易志向の「貿易派」はそこに慎重さを求めるが、ここでは、貿易価値と環境価値の狭間で、TREMは実質的な保護主義であり自由貿易を阻害するのではないか、その中でTREMが真に必要なものだとすればいかなる条件の下でそれが許容され得るかが事例ごとに慎重に検討され、両者の折り合う点が模索されてきた。

2.2. FAOとのMoU：水産種の保護と保全

2.2.1. 関連条約レジームの限界

希少水産種の保護・保全を巡っては、まず、UNCLOS（公海での漁業や排他的経済水域での漁獲許容量決定の自由が与えられる反面、沿岸国に排他的経済水域内での水産資源の利用と管理の責任を課す）と国連公海漁業協定（UN Fish Stocks Agreement）を踏まえる必要がある。水産種を国際的に取引しない限りさしあたりCITESは無関係である一方、国連公海漁業協定は、回遊魚について特定の国に排他的な権利を与えるものではないとしつつ、水産種の保全と管理に必要な措置をとることを協定国に義務付けており、これは通常、地域漁業管理機関（RFMOs：Regional Fisheries Management Organization）による実現が期待されている。しかしながら、実際にはそれが不十分だという指摘がある（Young 2010：7）。

5) 経済産業省ホームページ（https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/1_doha/18_environment/trade_environment.html）。

こうした状況に対し、FAOは、責任ある漁業の推進を謳いつつ、影響力ある会合や国際的な行動計画を通じて実施を徹底しようとしている⁶⁾。しかし、現実には違反行為への制裁やそこからの行動変容への誘因を欠きなかなか徹底されておらず、水産種の長期的な保全と持続可能な利用を目指してIUU（違法、無報告、無規制）漁業を取り締まるポート・ステート・コントロール（PSC）での規制が模索されているに過ぎない⁷⁾。CMSは、リストに掲載されたサメなどの回遊魚の通り道に当たる国々にその生息地を保護・保全することを義務付けているが、CITESと違って水産種の国際取引を規制するわけではなく、あくまで自発的協力を求めるものに過ぎないという限界も抱えている。同じく、沿岸国にその管轄の範囲内で生態系と自然生息地の保護を求めて海の生物多様性を守るCBDも、規制としての決定力を欠く（Young 2010 : 8）。

こうした中、クロマグロなどの希少水産種の国際取引にCITESを適用することによって、水産資源の保全と管理を徹底しようとする主張する国々が出てきた（Young 2010 : 9-11）。CITESの加盟国数はFAOよりも少なかったが、附属書Iの希少種の国際取引を原則禁止とした上で附属書IIの国際取引を管理しようというCITESレジームは、実効的だと考えられた。1994年の締約国会議でサメなどの希少水産種の危機的状況が認識共有されると、2002年にはその国際取引を規制すべきとの提案がなされ、多数国の承認を得た。FAO行動計画をレビューしたCITESでは、2004年から2010年にかけて、カワゴンドウ、ホオジロザメ、ヨーロッパウナギ、クロマグロなどの附属書記載を巡る国家間対立が先鋭化する場面も見られた。

こうしてCITESが「主戦場」になっていく中で、CITESの管轄・専門性・偏向性などへの批判が挙がるようになった。そのうち管轄は「海からの持ち込み」を巡ってのもので⁸⁾、専門性については、海の希少種（とりわけ回遊魚や公海に生息する種）に関する専門性がCITESには不足しており、管理に当たっての的確な審査ができないのではないかとの指摘だった。偏向性については、途上国を念頭に、CITESの社会経済に対する配慮が不十分で持続可能性と相容れないという声が聞かれた。FAOに比べ

6) 19世紀中頃以降、国際交通・商業の急速な活発化で国際的な社会的規制が確立する中、食糧農業分野では、各国の市場、生産者、消費者を守るメカニズムを持続的に管理していくべく、世界市場に関する情報を絶えず更新していく必要が生じた。これを受け、1905年の万国農業協会の警告システムが基となって、1945年に国連の専門機関としてFAOが創設された（Rittberger *et al.* 2019 : 39-40）。FAOは、農業生産の向上と農産品分配の改善により世界の栄養状況を改善すること、すなわち食の安全保障を目的とする（FAOホームページ（<http://www.fao.org/about/en/>））。

7) FAO ホームページ（<http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/un-fish-stocks-agreement/en/>）。

8) これはUNCLOSの領海問題にもよる。CITESは「希少水産種の国際的な輸出入・消費」と「公海での希少水産種捕獲とその国内消費」に適用され、「沿岸国がEEZで捕獲した希少水産種の国内消費」は含まない。ただし、CITESには、いまだ不確定性のあるUNCLOSの領海問題に依拠し過ぎるべきではないという議論もある（Young 2010 : 11-12）。

て科学的根拠が不足していることから附属書記載の変更が予防的に行われがちで、手続が煩雑過ぎるとするものもあった。その点、途上国の雇用や収入源、食糧安全保障を重視するFAOは、希少水産種を管理しながら商業利用していくことに比較的柔軟で、より緩い規制を志向しがちだとされた（Young 2010 : 12-15）⁹⁾。

2.2.2. MoU締結に向けた調整

こうしてCITESとFAOの違いが取り沙汰される中、FAOの枠組みによって水産国への社会経済的打撃を軽減しようという国々が現れ、中には両事務局同士のMoUによりFAOに拒否権を持たせることでCITESの権能を制限しようとする動きも見られた（Young 2010 : 21-23）。上記のようにUNCLOS・FAO・CITESといった関連条約には折り合える部分も見出し得たわけだが、FAOに親和的な国々は、CITESの問題点をあえて指摘してそれを劣位に置こうとした。こうして対立が煽られる限り、折り合えるものも折り合い得ない。

こうして、CITESとFAOの間では、2006年までの3年間、MoU締結に向けた議論が本格化した。FAOで論点整理が行われた2002年2月以降、CITESはあくまで補完的であるべきという案、水産種保全に著しい悪影響を及ぼす国際取引にはCITESがその役割を果たすという案、FAOやRFMOsに拒否権を与えたり商業用水産種へのCITES規制を制限したりする案などが出たが、いずれもそれを議論する場（会議体）の権限やそこへの参加権などといった手続的要因によってかなり規定される形で、合意には至らなかった。結果、MoUで明確になったのは、CITES附属書改定時にFAOを尊重する、ということである。すなわち、FAOが行う科学的・技術的審査、共通問題としての技術的・法的問題、関係諸国・諸機関からの応答などを最大限反映するということであり、これにはNGOを含めCITESサイドから異論も出たが、文言はファイナライズされた（Young 2010 : 24-39）。

2.2.3. MoUから「生産的相互作用」へ

このMoUは、両レジームの協働の促進要因になり得る反面、制約もある。例えば、MoUの第1条には「(両者は)定期的に情報を交換し、互いが何らかの役割を担い得る共通の関心事についての情報一般に対し、注意を喚起し合う。共通の関心事が議題の各会議には、互いにオブザーバとして招待される」とあるが、「共通の関心

9) もっとも、CITESとFAOの違いはこれほど単純でもない。例えば、FAOは当事国やRFMOsの科学的データにそもそも懐疑的なため、措置が予防的である点はCITESと変わらない。また、CITESとて希少種保護一辺倒ではなく、「持続可能な利用」（利用か保護か）の解釈に一定の幅がある。途上国も一枚岩でないことから、CITESが途上国を軽視しているとも言いきれない（Young 2010 : 15）。管理技術の向上によって希少水産種の保全・管理を図るという大きな方向性で、両者が折り合えないことはない。

事」とは一体何か、またオブザーバとして招くとしてそれをいかなる位置付けとするのかについては、かなりケースバイケースになっているようである。また第2条は「(両者は) CITES 附属書の商業的利用水産種に関して、途上国や経済移行国の能力開発を促進するよう、必要に応じて協力する」とし、これにより確かに両者が共同でプロアクティブに行動することが期待されるが、FAOがこれをきっかけとして附属書未掲載種にも関与を広げる可能性がある。さらに第6条には「保全措置を最大限調整するために、CITES 事務局は、附属書改定に向けたFAOの科学的・技術的審査の結果、共通の関心事の技術的・法的問題、希少種の管理に関する全機関からの応答を、可能な限り最大限尊重する」とあるが、この具体的な運用方法は必ずしも明確になっていない。

しかしながら、これまでは法文上の矛盾や間隙を突く問題提起がなされてきたのに対して、ここでは実務的にそれらをいかに和解させて、一体的かつ効率的に運用していくかが模索された。すなわち、国際法の断片化現象 (fragmentation) を生産的な相互作用 (productive interaction) へと発展させていくべく (Young 2012a)、各レジームを調整するメタ・ルール (=ルールの策定や運用のルール) のあり方が、様々な形で検討されたのである。

2.3. 新型コロナウイルス感染拡大への対応

2.3.1. WHOとCITESのパンデミック対応

中国当局によれば2019年12月8日に武漢で最初に感染者が報告された新型コロナウイルス (COVID-19) について、WHOは2020年3月11日にパンデミック (世界的大流行) を宣言し¹⁰⁾、本稿執筆中の2020年11月17日現在、世界で感染者は5400万人を超え、死者は132万人を超えている¹¹⁾。

COVID-19の原因だとも言われたセンザンコウは、CITES 附属書 I に掲載されていることから、CITES と結び付けられる向きもある。WHOがパンデミック宣言をする数日前の3月5日、CITESは、中国の管理当局の求めにより、同国の野生動物取引に

10) 公衆衛生分野では、19世紀半ばから、国際的なヒトやモノの動きが活発化する中で定期的な国際会議が開かれていたが、1880年の国際衛生規則を受けて、港の検疫を司る委員会が設けられたほか、1902年にはアメリカでPan American Sanitary Bureauが、1907年には欧州で国際公衆衛生事務所 (OIHP: International Office of Public Hygiene) が、それぞれ創設された。OIHPの後を直接受け継いだWHOは、公衆衛生に関する情報を収集し分析する役割を担う。WHO設立に当たっては、当時のミドル・パワー諸国の、それを安全保障とは独立した分野と位置付けて国際協力を得るという戦略的アプローチが見られた (Lee 2009)。WHOの活動の幅は、感染症対策、マラリアや天然痘等難病の根絶、ワクチン開発・免疫獲得、途上国における医療従事者育成など、かなり総合化している。1963年にはFAOとWHOが共同でコーデックス委員会を創設し、国際的な食品安全基準を設定して消費者を危険な食品から守る (Rittberger *et al.* 2019: 39-40)。

11) John Hopkins University & Medicine ホームページ (<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>)。

関する緊急措置を告知した（Notification to Parties No. 2020/018（「全国人民代表大会常務委員会の決定により、国民の生命身体を守るため、野生動物を食料として消費することを即日禁止した」）。こうして野生動物の違法取引を受けて規制措置を厳格化した加盟国の存在を確認し得たCITESは、情報のハブとなり、野生動物の越境犯罪防止や希少種の効果的な保護・保全に寄与し得る立場にあると言えるのかもしれない。

しかしながら、あくまで附属書記載種の国際取引の規制・管理をミッションとするCITESは、COVID-19対応にそれほど積極的な姿勢を見せなかった。獣疫は管轄外であり対応できないとし（Firmansyah 2020）、OIEとFAOが対応すべき問題だとの立場を示している¹²⁾。野生生物の違法取引が経済・社会・環境に甚大なインパクトを及ぼし得る中で、CITESは、ルールに基づく持続可能で追跡可能な国際取引は人間と野生生物に利益をもたらすとしつつ、野生生物の原産国・経由国・消費国と手を携えコンプライアンスやエンフォースメントを支援することと、ワイルド・ライフ・クライム（WLC）と闘う国際コンソーシアム（ICCWC：International Consortium on Combating Wildlife Crime）と協力することを謳うばかりだった。

2.3.2. OIEやFAOと人獣共通感染症

他方でOIEは、FAOやWHOのほか加盟国代表や地域代表、野生生物WGと連携し、COVID-19に関する最新情報の収集と共有を進めている。感染源調査に関わる専門家とのネットワークを築き、根拠のない噂や非公式情報を常にモニタリングしている。また、いくつかのアドホックな専門家WGを動員し、リスクの評価・管理・コミュニケーションを含め重点分野の研究を進めるとともに、動物の健康や獣医の公衆衛生に対するCOVID-19の影響に関して科学的助言を行っている。さらに、感染者の検査を支援する公衆衛生サービスと連携する獣医学研究室に対し専門的助言をしたり、諸活動を調整するためのシステムを始動させたりもしている。COVID-19が人獣共通感染症であることが疑われることから、野生生物WG等と連携して、野生生物の取引・消費動態とリスクをよりよく理解するために長期的視点でのプログラムを立ち上げた。それにより、将来的な感染症の発生・蔓延を防ぐ戦略を立てようとしている¹³⁾。

COVID-19の発生と蔓延の原因分析には、FAOも関わっている。FAOは、COVID-19が野生動物由来かどうかは未確定としつつ、69か国の獣医学研究室とネットワークを築き、国際原子力機関（IAEA：International Atomic Energy Agency）の放射線分析部局と共同で、動物体内のウイルス診断や環境中のウイルス蔓延の調査を行ってい

12) CITES ホーム ページ（https://cites.org/eng/CITES_Secretariat_statement_in_relation_to_COVID19）。

13) OIE ホーム ページ（<https://www.oie.int/en/scientific-expertise/specific-information-and-recommendations/questions-and-answers-on-2019-novel-coronavirus/>）。

る。FAOは、現時点ではウイルス蔓延に動物が強く関与しているとの科学的根拠はないことから、動物と触れ合う際、衛生面に気を付ける以外、動物福祉の面で何らかの妥協をしてでも採らなければならない対策を示す根拠はないとしている。FAOは、こうして研究者ネットワークを通じて得られた知見を農業従事者等にも提供するとともに、さらなる感染拡大を防いで食料供給システムを維持するべく各国を支援している¹⁴⁾。

こうした中でFAOが提示するのは、統合的なワンヘルス・アプローチである¹⁵⁾。それは、「病気や害虫の脅威を減らし、安全な食料の供給を確かなものとする統合的な努力を通して、人間と動植物とそれらが共有する自然環境の間の「繋がり」を再認識する」ものとされる。COVID-19しかり、自然環境の中で、野生動物の間で発生・蔓延した病気の中には人間の健康の脅威になるものがあり、それを抑えるべく様々な観点から各国を支援するのがFAOだというわけである。そうした病気を撲滅するプログラムを積極的に推進するために、FAOはWHOやOIE等と協力の上、必要に応じて能力開発を行う。特に最脆弱地域を守ることに重点を置きつつ、ローカルとグローバルの両面でこれを展開している。

2.3.3. CITESの参画・貢献可能性

こうしてCITESは、野生動物と感染症との関係が当初明確でなかったこともあり、やや「蚊帳の外」に置かれていた。しかし他方で、CITESのルールメイキングとエンフォースメントはCOVID-19対応にかなり有効で実効的ではないかとの声もある(Birnie 2009)。近年のエンフォースメント改革(村上2020:11-12)を含め、CITESが野生動物の(国際)取引を規制・管理するレジームとして将来の人獣共通感染症の防止に貢献し得るのではないか、という期待である(Firmansyah 2020)。

この背景には、CITESの前文に、高まり続ける野生生物の価値を美的・科学的・文化的・娯乐的・経済的観点から意識する、と謳われていることがある。野生生物が人間の公衆衛生に何らかのリスクを及ぼしているのならば、その関係性を明らかにすることは科学的に必要である(Firmansyah 2020)。センザンコウなどは附属書記載種であり、そうするとCITESも無関係だとは言っていない。とはいえ、こうしたCITESの機能の拡大解釈は、加盟国の同意が得られるとも限らない。CITESが抑制的

14) 他方、FAOの第一義的なミッションは、パンデミックの食と農へのインパクトを分析し軽減することである。例えば、パンデミックにより食と農に関わるセクターが打撃を受け、あらゆる人々へのフード・サプライ・チェーンが切れてしまわないように、政策立案に当たって的確な質的・量的情報を現状分析により創出し、各国が晒されたリスクに応じて政策決定者に提供することである。現状分析と情報収集、データベース作成の上で、最弱者の食糧安全保障と生計の維持を目指している(FAOホームページ(<http://www.fao.org/about/en/>))。

15) FAOホームページ(<http://www.fao.org/2019-ncov/en/>)。

で着実な権限行使により国際協力を地道に築き上げてきたと考える加盟国には、希少種保護という当初の趣旨を尊重すべきという考え方もある。COVID-19を受けて新たな規制を設けるとすると、エンフォースメントが複雑になって非効率になったり、CITES本来の持ち味が薄まったりする恐れもある。

他方で今、野生動物の（国際）取引を規制するレジームこそが経済活動や密接に関連した人間の健康問題にも視野を広げるべきではないかとの主張も有力になっている。例えば、CITES規制の対象種を拡大しWLC対策を強化していく中で、結果的に国際的・国内的な感染症対策に繋がるということはある。CITESの趣旨は、加盟国政府に各国内のWLCを取り締まるよう義務付けることと相容れないものではない。国際警察レジームと共にWLC対策に取り組んできているCITESが主導権を握ることはこれまでなかったが、パンデミックの中でCITESの存在意義が改めて問われている。CITESがこれまで試行錯誤してきた希少種国際取引規制システムや、その取引と強い関連性を有するWLCを取り締まる警察レジームが、ここに貢献できるかもしれない。COVID-19の原因が商業的で非持続的なブッシュミート取引にあるという指摘からすれば¹⁶⁾、農村社会特有のバランスの中で行われる伝統的な野生生物の消費活動はむしろ保護されるべきなのかもしれない。そうすると、野生生物の利用と管理のバランスに関する議論の蓄積があるCITESは、ワンヘルス・アプローチのFAOとも協働できるかもしれない¹⁷⁾。

3. おわりに

3.1. 希少種保護の条約間調整・協働

附属書掲載を巡る国際的な合意形成（ルールメイキング）の先行研究が多いCITESに関し、本稿では条約レジームの多層性・多元性の中での調整と協働のあり方に注目し、運用（エンフォースメント）局面も含めて考察した。本稿では、まず、条約間調整と協働の場面をかなり網羅的に整理した上で（1.3.）、SDGsを念頭に置いたCITESとWTOの調整・協働（2.1.）、水産種の保護・保全に関するCITESとFAOのMoU締結（2.2.）、COVID-19対応におけるCITES・WHO・OIE・FAOのワンヘルス・アプローチ（2.3.）を素材に、条約間調整と協働、相互作用の態様を描いた。

CITES自体は、他の希少種保護条約と比べて、趣旨目的や条約実施の仕組みの上で比較的高い実効性・有効性が期待できる反面、他条約に対して積極的に関与していく様子はそれほど見られなかった。とはいえ、例えば①附属書記載に関する保護か保全かといった議論、②エンフォースメントのための各種インフラ、③希少種保護という

16) CNN ホームページ（<https://edition.cnn.com/2020/07/28/opinions/africa-wildlife-diseases-wcs/index.html>）。

17) CITESにもワンヘルス・アプローチを採るべきとの提案が聞かれ、ここにレジーム間のさらなる調整の必要が生じる。

理念や規制・管理手法などへの国際的信頼はそれなりに厚く、それらに対する他の条約レジームからのアプローチとそれに伴う相互作用が見られた。専門性について、CITESはFAOから支援を受けることにはなっているものの、TRAFFICなどとも協働してそれ自身が専門性を担保している。COVID-19を巡っては、CITESの権限強化と積極的関与を期待する声も聞かれる。現時点ではあくまで加盟国が合意した範囲内の活動となっているが、この動向は今後も追いつける必要がある。

3.2. 移行管理戦略としての調整・協働

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 (Pagoulatos & Tsoukalis 2012 : 62-63)、1990年代初頭以降、欧州の政治行政が加盟国間交渉を経た超国家的決定 (ルールメイキング) 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 (Enderlein *et al.* 2010 : 3-7)。その点でMLGにはすでに手垢が付いているとも言えるが、他方でそれは今や、単なる概念・分析枠組みを超えたものとして捉えられるべきである。

すなわち、本稿で取り上げた事例には、アクターやレジームの多層性・多元性の中で様々な調整が見られる。これは、レジームの環境適応・生存のための管理・運営戦略としてのMLGである。これは確かに現状追認的な方便でないとも言い切れないが、多くの国が利害を持つ条約レジームの管理・運営の困難性の中から生まれた知恵とも言える (村上2020 : 23-24)。

条約間の対立や矛盾は、解決しようと思えばできないことはないのかもしれない。しかし実際には、条約が政策現場に重疊的に適用されている状況であって、断片的な管轄を持つレジームが互いに優先劣後を競い合っているのはかなり異なる。加盟国から託されたミッションを抱える各条約がそのミッションを超えて活動することは越権であり、加盟国やその国民からの反発を招く可能性もある。そこで、条約間では、対立や矛盾をいずれかの妥協により決着させるというよりも、それぞれを尊重しながら折り合える新たな手法が模索されることになる。こうすることは、結果的に効率的で実効的なエンフォースメントにも資する (Franckx 2006)。

Young (2010 : 20-21) はこれを機構間協働 (institutional collaboration) と呼ぶ。ここではエピステミック・コミュニティが橋渡しをし、条約レジーム間の差異や矛盾に目くじらを立てることなく、制度やアクターの選好や優先順位を汲んで統合する。レジームの定義づけには確かに当事国やレジーム自体の力関係が働く場合もあるが (Koskeniemi 2007)、その相互作用を通して却って各条約レジームの特長が明確になり、それが各々の「改善」、さらには究極的に社会全体の変革に繋がるプロセスが想定される。こうして、条約レジームの動態は一定の広がりを持った空間と時間の中で捉えることができるようになる (Lam 2011)。

MLGは分析的というより記述的であるという指摘もあるが、マルチレベルの相互

作用（インプット）がいかなる政策的効果（アウトプット・アウトカム）を産み出したかという因果推論を行うことも可能である（Smith 2011 : 302・Lynn 2011）。多元主義的な政治観はこれまでこの「多層性」にそれほど意識的でなかったことから、今後それも視野に入れることで、イシューや地理的意味における包括性、組織間の権限や裁量の配分、専門性の程度などにより生じる垂直的調整の存在を捉えることができるようになる。

3.3. 今後の研究課題

今後の研究課題として、第1に、MLGにおける調整が進む条件に関する考察がある。本稿によれば、レジームの特性（加盟国数、委任されたミッション、組織体系）、執行部・事務局の裁量（積極性や主体性）、主要加盟国のアジェンダ・セッティングやリーダーシップといったものがこれに影響すると考えられるが、これをより実証的に掘り下げる必要がある。第2に、MLGが望ましいアウトプット・アウトカムに繋がる条件に関する考察がある。例えば、CITESとWTOの協働でSDGsは果たして達成されたのか、CITESとFAOのMoUが実際どのように運用され、それは互いにとっていかなる意味で有益なものになっているか、CITESは実際COVID-19との闘いにどう貢献し、それはいかなる条件で可能になったかといったことが論点となる。第3に、CITESレジーム自体の変容や社会変革とそこでのMLGやTMをさらに追跡することである。WLCの横行やCOVID-19のパンデミックといった環境変化がCITESレジームや社会をどう変容させるか、そこにはいかなる戦略があるかに、引き続き注目していきたい。

謝 辞

本稿は、2020年度 科学研究費補助金「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織の discretion による事例分析」、2018～2020年度 同「日・仏・欧比較による多層的規制モデルの構築」のほか、2019～2020年度 同「持続的食資源確保のためのグローバル法戦略の研究—多角的なフィールド調査を活用して」（代表：曾野裕夫先生）と2017～2020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、日本計画行政学会第43回全国大会（研究報告C-1：環境・エネルギー）における口頭発表の内容に、加筆・修整を施したものである。本研究にご指導・ご協力くださった関係者のほか、Sciences Po BordeauxのProfessor Gilles Pinson、Professor Olivier Costa、Professor Andy Smith、Professor Xavier Itçainaに深く御礼申し上げる。

参考文献

Bach, I, & Flinders, M. (2011). Multi-level Governance. In Ansell, C., & Torfing J. (eds.) *Handbook*

- on Theories of Governance*. Edward Elgar Publisher. pp. 486-498.
- Birnie, P.W., Boyle, A.E., & Redgwell, C. (2009). *International Law and the Environment*. Oxford University Press.
- Burns, C., & Carter, N. (2012). Environmental Policy. In Jones, E., Menon, A., & Weatherill, S. (eds.) *The Oxford Handbook of The European Union*. Oxford University Press.
- Chevallier, J. (2019). *Science Administrative. 6e edition mise à jour*. Thémis droit.
- Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy. (2016). *Wildlife Crime*. The European Parliament.
- Dunoff, J.L. (2012). A new approach to regime interaction. In Young, M.A. (ed.) *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*. Cambridge University Press. pp. 136-174.
- Enderlein, H., Walti, S., & Zürn, M. (eds.) *Handbook of Multi-level Governance*. Edward Elgar.
- Firmansyah, A. (2020). CITES reform: Enhanced wildlife trade regime needed to avoid next pandemic. In *Blog of the European Journal of International Law* (<https://www.ejiltalk.org/cites-reform-enhanced-wildlife-trade-regime-needed-to-avoid-next-pandemic/>).
- Franckx, E. (2006). The Protection of Biodiversity and Fisheries Management: Issues Raised by the Relationship between CITES and LOSC. In Freestone, D. Barnes, R., & Ong, D. *The Law of the Sea: Progress and Prospects*. Oxford university Press.
- Geels, F. (2005). *Technology Transitions and System Innovations*. Edward Elgar Publishing.
- 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?* Routledge.
- Koskenniemi, M. (2007). The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics. *Modern Law Review* (70), pp. 1-27.
- Lam, W. F. (2011). Governing the Commons. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 501-517.
- Lanchbery, J. (2006). The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): Responding to Calls for Action from Other Nature Conservation Regimes. In Oberthür, S., & Gehring T. (eds.) *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Lee, K. (2009). *The World Health Organization*. Routledge.
- Loorbach, D. (2007). *Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development*. International Books.
- Lynn, L. E. Jr. (2011). The Persistence of Hierarchy. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. pp. 218-236.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting vision of multi-level governance. In Bache, I. & Flinders

- M. (eds.). *Multi-level Governance*. Oxford University Press. pp. 15-31.
- OECD (2000). *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*.
- 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. 291-300.
- Pagoulatos, G., & Tsoukalis, L. (2012). Multilevel Governance. In Jones, E. et al. (eds.) *The Oxford Handbook of The European Union*. Oxford University Press. pp. 62-75.
- 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 University Press. pp. 102-127.
- Rittberger, V., Zangl, B., Kruck, A., & Dijkstra, H. (2019). *International Organization (Third Edition)*. Macmillan International.
- Rotmans, J., Kemp, R., & van Asselt, M. (2001). More Evolution than Revolution: Transition Management in Public Policy. *Foresight, Vol.3(1)*, pp. 1-17.
- Saunders, C. (2012). International regimes and domestic arrangements: a view from inside out. In Young, M.A. (ed.) *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*. Cambridge University Press. pp. 55-84.
- Smith, A. (2011). Multijurisdictional Regulation. In Bevir, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. p. 300-312.
- Young, M.A. (2010). Protecting Endangered Marine Species: Collaboration between the Food and Agriculture Organization and the Cites Regime. *Melbourne Journal of International Law* 11(2). University of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 542.
- (2012a). Introduction: the productive friction between regimes. In Young, M.A. (ed.) *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*. Cambridge University Press. pp. 1-19.
- (2012b). Regime interaction in creating, implementing, and enforcing international law. In Young, M.A. (ed.) *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*. Cambridge University Press. pp. 85-110.
- 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)』、pp. 60-70。
- 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。
- 中川淳司＝清水章雄＝平覚＝間宮勇 (2012) 『国際経済法 (第2版)』有斐閣。
- 松田誠 (2011) 「実務としての条約締結手続」『新世代法政策学研究 (Vo. 10)』、pp. 301-330。

村上裕一（2020）「条約実施分析・試論：ワシントン条約を素材として」『北大法学論集（第70巻第6号）』、pp. 1-29。

八木信行（2009）「漁業資源管理と貿易制限」『日本水産学会誌（75(6)）』、pp. 1085-1086。

Institutional Reconciliation and Collaboration among International Treaty Regimes as a Multi-level Governance Strategy

MURAKAMI Yuichi

Abstract

This paper describes and analyses interactions between CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) and other related treaty regimes in the multi-level governance framework. It further examines (1) how free-trade and environment values are coordinated between CITES and the World Trade Organization in relation to Sustainable Development Goals; (2) how and why CITES and FAO (United Nations Food and Agriculture Organization) set Memorandum of Understanding as an agenda, and what was left behind; and (3) how international regimes such as Office International des Epizooties, FAO, and CITES could act against the coronavirus disease pandemic in the name of the One-Health Approach. It asserts that it is meaningful to see their operations, or their transition management, as reconciliation and collaboration between international and domestic levels, or between policy life stages of rulemaking and enforcement.

Keywords

Institutional reconciliation and collaboration, international treaty regimes, multi-level governance framework, CITES