

## 多数国間環境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(CITES)を例として——

石 橋 可 奈 美

#### 一 はじめに

#### 二 条約実施のための法的技術

- (1) 条約の実施に影響を与える諸要素
- (2) 条約実施の二元性
- (3) 環境条約体制内での実施

#### 三 「監督」又は「遵守管理」メカニズム

- (1) 伝統的「監督」論
- (2) 環境条約体制内での「監督」又は「遵守管理」

#### 四 CITESにおける「監督」又は「遵守

#### 管理」メカニズムの検証

- (1) 取引規制の構造
- (2) 報告制度
- (3) モニタリング
- (4) 委員会による「監督」
- (5) 最近の動向
- (6) 日本の実施状況
- (7) 「監督」又は「遵守管理」メカニズムの  
評価

#### 五 おわりに——変容する「遵守」概念

## 一 はじめに

国際環境法という学問領域は、国際法の一分野として急速に発展してきた。それぞれ特殊な法体系を構成する国際法の各分野の存在を示すため、これまでも宇宙法、人権法、海洋法、人道法といった用語の使用が認められてきた。そうしたことと同様に、酸性雨、オゾン層破壊、気候変動、有害廃棄物の越境移動、生物多様性の喪失、森林破壊、海洋汚染等々の地球規模での環境問題に関連のある国際法の集合体を包括し、研究の専門性をさらに高めるべく、「国際環境法(international environmental law)」として確立することが試みられたのである。

国際環境法が一つの学問領域として注目され始めたのは一九七二年の国連人間環境会議をきっかけとしてであった<sup>(1)</sup>。同会議では非拘束的性質の文書ではあるが、ストックホルム宣言<sup>(2)</sup>として初めて地球環境保護に関わる一般原則が定式化された。そして、同会議に前後して、国際的な環境保護気運が高まり、重要な多数国間環境条約が数多く策定された<sup>(3)</sup>。例えば、一九七〇年代には、一九七一年にラムサール条約(特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約)<sup>(4)</sup>、油濁補償基金条約<sup>(5)</sup>、一九七二年に、宇宙物体損害責任条約<sup>(6)</sup>、世界遺産条約<sup>(7)</sup>、ロンドン海洋投棄条約<sup>(8)</sup>、一九七三年に、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として言及する)<sup>(9)</sup>、MARPOL(船舶による汚染の防止のための国際条約)<sup>(10)</sup>、一九七四年に北極環境保護条約<sup>(11)</sup>、一九七六年に地中海汚染防止条約<sup>(12)</sup>、地中海投棄規制議定書<sup>(13)</sup>、地中海緊急時協力議定書<sup>(14)</sup>、ライン川科学汚染防止条約<sup>(15)</sup>、環境改変技術敵対的使用禁止条約<sup>(16)</sup>、一九七七年に、ILO空気汚染騒音振動規制条約<sup>(17)</sup>、一九七九年にボン条約(移動性野生動物種の保全に関する条約)<sup>(18)</sup>、長距離越境大気汚染条約(LRTAP)<sup>(19)</sup>などがある。一九八〇年代に入っても数多くの環境

保護に関わる条約が締結された。一九八〇年に核物質防護条約<sup>(20)</sup>、南極海洋生物資源保護条約<sup>(21)</sup>、地中海陸上起因汚染防止議定書<sup>(22)</sup>、一九八二年に国連海洋法条約<sup>(23)</sup>、一九八四年にECE条約EMEP議定書<sup>(24)</sup>、一九八五年にオゾン層の保護に関するウィーン条約<sup>(25)</sup>、ECE条約SOx三〇パーセント削減議定書<sup>(26)</sup>、ASEAN自然保護協定<sup>(27)</sup>、一九八六年にEC・単一欧州議定書<sup>(28)</sup>、原子力事故早期通報条約<sup>(29)</sup>、原子力事故相互援助条約<sup>(30)</sup>、一九八七年にモントリオール議定書<sup>(31)</sup>、一九八八年にECE条約NOx削減議定書<sup>(32)</sup>、南極鉱物資源活動規制条約<sup>(33)</sup>、一九八九年にバーゼル条約<sup>(34)</sup>、一九九〇年に油濁事故対策協力条約<sup>(35)</sup>、一九九一年にバマコ条約<sup>(36)</sup>、国連越境環境影響評価条約<sup>(37)</sup>、南極条約環境保護議定書<sup>(38)</sup>、ECE条約揮発性有機化合物の排出規制に関する議定書<sup>(39)</sup>、こうした一連の動きの結果が一九九二年の地球サミット（UNCED）であったことはいうまでもない。地球サミットでは、気候変動枠組み条約<sup>(40)</sup>、生物多様性に関する条約<sup>(41)</sup>という二条約が成立したほか、非拘束的文書としても重要な三文書、すなわち、リオ宣言<sup>(42)</sup>、アジェンダ21<sup>(43)</sup>、森林原則宣言<sup>(44)</sup>が採択された。しかし、サミット後も条約策定の速度は衰えなかった。一九九四年には、いずれも重要な環境条約である、国際熱帯木材協定（一月）<sup>(45)</sup>、原子力安全化条約（九月）<sup>(46)</sup>、砂漠化防条約（一〇月）<sup>(47)</sup>が成立した。以上はすべてかなりの締約国数を有する多数国間条約であるが、これに数カ国間あるいは二国間の環境条約を加えれば、実は今日では非常に多くの環境条約が存在していることを示すことができる<sup>(49)</sup>。

このように、確かに今日では数多くの環境条約が存在する。もちろん、もはや新しい環境保護条約が必要ないというまでに十分に法制度が整備されたというわけではない。例えば森林保護の分野においては一部、国際熱帯木材協定がカバーするものの、より包括的意味での一般条約の成立をまだ見ていない<sup>(50)</sup>。したがってこの後も環境保護条約の作成のための交渉は進められ、新たに条約が成立していくことであろう<sup>(51)</sup>。

しかし、少なくとももある問題領域においては一般条約がすでに策定され環境保護のための素地ができてきたのは

事実である。ただ、だからといって地球環境汚染問題が現実には解決されているかという点と必ずしもそうともいえない。環境条約の中には成立はしたもののその後十分に実施されることなく、「sleeping treaties (眠れる条約)」<sup>(52)</sup>として存在しているものが散見されるからである。したがって、今後の我々の重要な課題の一つは、せつかく成立に漕ぎ着けた環境条約をいかに十二分に適用し、実効的な環境保護を達成するかということなのである。かくして国際環境法の発展において、法の定立だけでなくその実施にも十分な考慮をすべきだという指摘が今日盛んに行われつつある。ボイル (Boyle) は、「環境保護に関する国際法規則の発展は、それらが実施や遵守を確保する実効的な手段をとまならないのであれば、その意義は薄れてしまうであろう」と述べている。<sup>(53)</sup> UNEPの事務局長 (Executive Director) は、「国際環境法の実効性の欠如の主たる要因は、現行の法的誓約に対する遵守が欠け、ひいては実施の手續が本質的に脆弱であるからである」と述べた。<sup>(54)</sup> コスケンニエミ (Koskeniemi) は「今日必要とされるのは新しい法的文書の採択ではなく、むしろ現行の文書のより効果的な実施である」と明言した。アジェンダ21は、国際条約の当事国は「実効的かつ十分な実施を促すための手續又はメカニズムを検討すべきである」と言及している。<sup>(56)</sup>

筆者は、そのために国家に条約の実施を促す、何らかの履行確保のための法的手段が必要であると考えるのであり、そこで「監督 (supervision)<sup>(58)</sup>」又は「遵守管理 (compliance control)<sup>(58)</sup>」という法技術の利用を提唱する。「監督」は後述するように従来国際組織における行政的管理の法理として用いられてきた手法であったが、今日ではまた別の合目的論的観点から環境条約の実施を確保する法理として利用されてきていると考えられる。すなわち、国際組織の内部機関が伝統的に条約の実施を確保するために果たしてきた役割を、同様の趣旨で、環境条約体制内においても、条約によって設置された何らかの実施機関 (implementation body) が果たしうるのではないかということである。例えば、この種の内部機関として象徴的なものに、モントリオール議定書改正によって設置された実施委員会 (implementa-

tion committee)の存在を指摘することができる。同委員会は不遵守手続(non-compliance procedure)を中心的に行する機関として一九九二年コペンハーゲン会議における議定書改正で新たに設置された。同委員会は、締約国からの条約の不履行の申し立てを受理・検討し、完全な遵守を確保するための更なる措置を決定することのできる締約国会議に報告することを任務とする。<sup>(59)</sup>このような実行は多数国間環境条約の実施問題を考える際に極めて示唆的である。現に、この不遵守手続は別の条約体制におけるその後の議定書でも模倣され、長距離越境大気汚染条約の第五議定書草案では、同様のシステムを採用することが決定された。<sup>(60)</sup>このことから、モニトリオール議定書における不遵守手続の採用及び実施委員会の設置という手法が、環境条約の実効的な実施を確保する上で高く評価されたということは明らかであろう。

ただ、注意しなければならないのは、環境条約の実施が専らこの「不遵守手続」と称されるものに依存してなされなければならないのかどうかである。<sup>(61)</sup>確かに同手続は締約国が議定書上の義務に「不遵守」である場合の手続を定式化し、条約の実施を促進する上で他に類を見ない画期的な意味を印した。<sup>(62)</sup>しかし、他の環境条約の実施に関して若干の調査を行った結果、委員会の名称を別とすれば他の環境条約にも同様の機能を果たしている内部機関の存在を見取ることができると判明した。<sup>(63)</sup>そして、この種の内部機関の機能は、多少の差異はあるにしても、どうやら必ずしも環境条約の内部機関の実施に固有の機能とは言い得ず、その原型は伝統的な国際組織の内部機関の「監督」機能に求められるのではないかという結論に達した。<sup>(64)</sup>すなわち、環境条約における締約国会議が、通常国際組織において内部機関としては最も原始的な存在とされる締約国会議(Conference of Parties)と同様の機能を担わされている場合がある。また、環境条約においても、事務局や各種委員会が条約(改正を含む)・議定書(改正を含む)・決議等により設置されて、国際組織における事務局や各種委員会と同様の任に当たっていることもある。例えば、この意味で

は、前記のモントリオール議定書における実施委員会の他にも、ラムサール条約における常設委員会(Standing Committee)、CIETESにおける常設委員会(Standing Committee)などがある。稀には、核不拡散条約の実施が条約締結時にすでに存在していた外部機関であるIAEAによって担保されているように、既存の国際組織に依拠したりして行われる監督もある。これらの多様なレベルの内部機関の機能、すなわち「監督」又は「遵守管理」、につき網羅的に分析することは紙面の都合上次回を期すとして、本稿では、かかる内部機関を通じた条約実施のための理念的なメカニズムを探り、そのようなメカニズムの実効性を一つの多数国間環境条約を事例として検証することにしたい。条約実施のメカニズムの本質を追究し、その実効性の検証を行うことで、すでに述べたような環境条約における多様な実施機関の態様も、実は、ある機能上の共通項を基盤として形成されていることがわかるであろう。本稿で検証の対象とするのはCIETES(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)の実施体制である。本稿においてCIETESが事例として選定された理由は、CIETESが他の包括的な多数国間環境条約に比べ、その照準を絶滅の危機に瀕している動植物の「国際取引」というより限定された点に置いていること、また、一九七三年という比較的早い段階で成立し、締約国会議も一九九五年五月時点ですでに九回を数えるまでになっていることなどから、ある意味で実施のためのメカニズムの整備も容易であるし、現実に進展しているのではないかと推測されるからである。従って、この条約の実施メカニズムの実効性を検証することは、現行の他の環境条約の実施状況をより客観的に分析する上で重要な基礎となるであろう。また、もしCIETESの実施が本稿でいうところの「監督」又は「遵守管理」メカニズムを通じて順調に確保されているとするならば、当該メカニズムを他の条約の未発達なそれに、いわばモデルとして輸入できるといふ利点もあろう。検証の前提として、まず条約実施の手段としていかなる法技術が考えられるか(二章)、環境条約に

における「監督」又は「遵守管理」とは具体的にいかなるメカニズムか（三章）、を理論的に明らかにし、ついでCITESの実施制度について実証的に分析（四章）を行うものとする。

- (1) 国際環境法の発達の過程については Weiss, E. D., ed., "Global Environmental Change and International Law: The Introductory Framework", *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions* (1992), p. 7-12.
- (2) 11 *ILM* 1416 (1972)
- (3) 環境条約とは、広義では主として環境保護を目的とする条約と、条約中に環境保護関連規定を含む条約の双方を含む。前者の典型例はCITES、ラムサール条約、生物多様性条約、気候変動枠組み条約などであり、後者の典型例は国連海洋法条約（第一二部、一九二〇二三七条。一九二条は「いずれの国も海洋環境を保護し及び保全する義務を有する」として、締約国の一般的義務を規定している。上記以外にも、例えば深海底に関して一四五条が存在している）、欧州単一議定書（第一六編、一三〇r、一三〇s、一三〇t条）などである。
- (4) *Supra* note (2), 963
- (5) *Ibid.*, 284
- (6) 961 *UNTS* 187
- (7) *Supra* note (2), 1358
- (8) *Ibid.*, 1294
- (9) 12 *ILM* 1085 (1973)
- (10) *Ibid.*, 1319
- (11) 13 *ILM* 591 (1974)
- (12) 15 *ILM* 290 (1976)
- (13) *Ibid.*, 300
- (14) *Ibid.*, 306
- (15) 16 *ILM* 242 (1977)
- (16) *Ibid.*, 88

- (17) *UNEP* 3, No. 73.
- (18) 19 *ILM* 15 (1980)
- (19) 18 *ILM* 1442 (1979)
- (20) *UNTS Reg.* No. 24631, IAEA INF/CIRC/274.
- (21) *Supra* note (18), 841
- (22) *Ibid.*, 869
- (23) 21 *ILM* 1261 (1982)
- (24) *EB. AIR/AC. 1/4.*
- (25) 26 *ILM* 1516 (1987)
- (26) 27 *ILM* 707 (1988)
- (27) 15 *EPL* 64 (1985)
- (28) 25 *ILM* 506 (1986)
- (29) *Ibid.*, 1370
- (30) *Ibid.*, 1377
- (31) *Supra* note (25), 1550
- (32) 28 *ILM* 212 (1989)
- (33) *Supra* note (26), 859
- (34) *Supra* note (32), 657
- (35) 30 *ILM* 733 (1991)
- (36) *Ibid.*, 773, with annexes 1-5, 31 *ILM* 163 (1992)
- (37) 30 *ILM* 800 (1991)
- (38) *Ibid.*, 1455
- (39) 31 *ILM* 568 (1992)



- (40) *Ibid.*, 849
- (41) *Ibid.*, 818
- (42) U. N. Doc. A/CONF. 151/5/Rev. 1 (1992)
- (43) Annex to the Report of the UNCED, A/CONF. 151/26
- (44) Burhenne, W. E., ed., *International Environmental Soft Law* (1993), 992: 4435
- (45) 33 *ILM* 1014 (1994)
- (46) *Ibid.*, 1514
- (47) *Ibid.*, 1328
- (48) 気候変動枠組み条約、生物多様性条約、ともに一五〇カ国以上が署名している。砂漠化防止条約は八七カ国、バーゼル条約は一〇六カ国である。
- (49) 環境保護に関連する非拘束的文書(ソフトロー)まで含めれば、その数は八七〇以上という。Jacobson, H. K., Weiss, E. B., *International Law and Global Change: A Systematic Study of National Implementation and Compliance with International Environmental Accords* (1993), p. 2.
- (50) 地球サミットでは、森林保護に関する国際的合意を十分に形成することができず、森林原則宣言の採択にとどまった。
- (51) あと一〇年ほどは条約の締結、その他の法的文書の採択のペースは落ちないのではないかとワイスは述べている。Weiss, *supra* note (1), p. 12.
- (52) Birnie, P. W., Boyle, A. E., *International Law and the Environment* (1992), p. 162. すべに衰退の途にあり (leads to obsolescence) その環境保護に与える影響力が非常に限られている条約の例として西半球条約(一九四〇年)が挙げられている。
- (53) Boyle, A. E., "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", 3 *Journal of Environmental Law* (1991), p. 229.
- (54) Report of the Meeting of Senior Government Officials Expert in Environmental Law for the Review of the Montevideo Programme, UNEP/Env. Law/2/3 of 22 November 1991, par. 6.
- (55) Koskenniemi, M., "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", 3

*Yearbook of International Environmental Law* (1992), p. 123.

- (96) Burhenne, *supra* note (44), 992: 4979, par. 39.8.
- (97) van Dijk, P., *Supervisory Mechanisms in International Economic Organizations* (1984), p. 11-14.
- (98) ノルカインパー (Nollkaemper) によれば「国家が義務を遵守する程度を管理する諸手続」と定義される。彼は「同義語として supervisory mechanisms」という語を言及した。Nollkaemper, A., *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution Between Discretion and Constrain* (1993), p. 253. supervisory mechanisms については註文を参照。Kiss, A. C., "Mechanisms of International Supervision of International Environmental Rules", in Kalfshoven et al eds., *Essays on the Development of the International Legal Order: In Memory of Haro F. van Panhuys* (1980), p. 99. Young, O., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment* (1989), p. 20.
- (99) 26 *ILM* 1550 (1987); Decision IV/5, Non-Compliance Procedure, in Report of the Fourth Meetings of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Doc. UNEP/OzL. Pro. 4/15. 不遵守の際に締約国がとる措置についてのもりスト化された。Indicative List of Measures, Annex VI, *ibid.*, p. 57.
- (99) Preliminary Draft Second Sulphur Protocol, Art. 7., Art. 8., 24/2/3 *Environmental Policy and Law* (1994), p. 57, 122. 同議定書草案七条は「締約国は、できるだけ速やかに、この議定書の条項に関する不遵守を決定し、また不遵守を生じさせている締約国の扱いを決定するために必要な制度を検討し、承認する」と規定し、そのための検討機関として八条で実施委員会 (implementation committee) を設置している。
- (10) Koskenniemi, *supra* note (55), p. 133.
- (92) 例えばロウカ (Louka) は「不遵守手続」を有害廃棄物の問題に導入することに非常に懐疑的である。第一に技術上の問題がある。すなわち、モントリオール議定書は、ある程度オゾン層破壊物質やその影響に関する科学的確実性をベースにすることに成功しているが、このような安定的な了解が有害廃棄物の領域には存在していない。国家は、何百万種という廃棄物を取り扱わなければならない。第二に、導入による効果の問題がある。「不遵守手続」では、不遵守であることの結果として、例えば資金提供の停止などを被る可能性が生じるが、このような可能性は、主たる廃棄物放出国である先進国を抑制する力とはならないであろう。Louka, E., *Overcoming National Barriers to International Waste Trade: A New Perspective on the Transnational Movements of Hazardous and*

*Radioactive Wastes* (1994), p. 211-212.

(63) ゲーリング(Gehring)は、このような不遵守手続は、明示的に条約規定がない場合にも他の国際環境条約レジームの中に組み込まれていると観察している。Gehring, T., "International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems, in *1 Yearbook of International Environmental Law* (1990), p. 54.

(64) 実のところ、この種の監督機関は古くから存在している。一八一五年ウィーン会議で設立されたライン河川委員会(Rhine Commission)は最も古いものである。現在のものとしては規約人権委員会(Human Rights Committee)や、拷問禁止委員会(Committee on Torture)がある。規約人権委員会は、一九六六年の市民的及び政治的権利に関する国際規約について、また拷問禁止委員会は一九八四年の拷問等禁止条約についての遵守を確保するための機関である。規約人権委員会も拷問禁止委員会も環境条約によって設立される委員会とは異なり、交渉の場としての機能を有しないので締約国政府の代表者を構成員とせず、独立した個人を構成員としている。Boyle, A. E., "International Law and the Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles", in Churchill, R., and Freestone, D., eds., *International Law and Global Climate Change* (1991), p. 18.

## 二 条約実施のための法的技術

### (1) 条約の実施に影響を与える諸要素

「監督」の内容に入る前にさらに検討しておくべき問題として、法的かつ積極的な意味での条約の実施、すなわち履行の確保<sup>1)</sup>というよりは、より広い意味で条約の実施・遵守に影響を与える諸要素について考察する必要がある。

条約の実施に影響を与える諸要素は非常に多岐に渡っている。例えば、ジャコブソン(Jacobson)とワイス(Weiss)の共同研究では、(a)締結された条約の性質、(b)他国の行動(他国が遵守するかどうか、フリーライダーが存在するか

どうか)、(c)条約が対象とする活動の性質(規制することにより国際経済全体に影響を与える物質もあれば比較的部分的な影響で留まる物質もあるし、またモニタリングの容易な物質もあれば、査察等の強制的な措置によってのみ探知される物質もある)、(d)情報(実施に必要な科学的情報が十分であるかどうか)、(e)これまでの政策状況(ある国家が環境問題をいかに認識してきたか、当該条約の交渉過程でいかなる役割を果たしてきたかなど)、(f)国際組織(実施に関わる中心的な国際組織が存在するかどうか)、(g)NGO(実施に関するいかなる役割を認められているか)、(h)指導者(ある国家の指導者が環境条約の遵守にいかにかコミットしているか)、(i)国家の性質(ある国家の経済発展の段階、経済の成長率、市場経済か計画経済かなど)といった要素が条約の実施・遵守に深く関わる<sup>(2)</sup>ことが指摘されている。

また、シャクター(Schacter)は、国連の枠組みの中での実施という限定された分析ではあるが、(a)条約において規定される報告及び監視手続(詳細なガイドラインに沿った定期的報告、報告に関する委員会での検討、小委員会又は個人の報告者による調査、締約国の遵守状況に関する個人・政府の違反の申立)、(b)援助(Facilitative、停戦監視にあたるPKF及び選挙管理にあたるPKO、汚染を緩和したり麻薬を撲滅したりするための資金提供)、(c)国連その他の組織からの除名による違反国の処罰(国連からの除名(憲章六条)及びより処罰性の低い措置として加盟国の特権停止(憲章五条))、(d)国連憲章四一条に基づき安全保障理事会がとる非軍事的強制行動、(e)国連憲章七章に基づく軍事力の行使、(f)司法的強制(Judicial enforcement)、(7)世論、が条約の実施を確保する上で重要な要素であると述べている<sup>(3)</sup>。

このように条約の実施に影響を与える要素はかなりの幅を持っている。しかし、このような要素を環境条約の実施を法的に考える上ですべて射程に入れるのは困難であろう。前記の諸要素のある部分は、純粹に政治問題であり、またある部分は完全に国家の国内管轄事項である。さらにある部分は所与の自然破壊としての現象であり我々が社会科学学的にアプローチ可能なものではない。あるいは、条約一般には利用可能であっても、我々の目的、つまり、いかに

環境条約を実効的に実施するかという観点からは、適さない要素もある。例えば、環境条約の実施においては、とくに各条約体制内での個別具体的な実施のためのメカニズムの構築が望まれる積極的理由がある。これは、地球環境汚染問題の特殊性に起因する。環境条約がその対象とする環境汚染は科学的知見の発達と極めて密接な関係を有する。したがって、その問題に固有の高度の科学的知見が条約の実施において要求されるため、問題別の対応 (Sectoral approach) が必須となり、条約が設立する専門の実施機関でなければ十分な対応が難しいということが起こってくる。また、科学的知見はかなりのスピードで更新されることが予定されるため、こうした変化に迅速に対応するためにも各条約の個別の対応が望ましいと考えられる。以上のように、前記の諸要素が可能性のすべてを網羅しているわけではないことを認識しつつ、しかし、本稿の見地から考察の対象外とされるべき要素は何かを考えることとしよう。

まず第一に、「他国の行動」、「これまでの政策状況」、「指導者」、「国家の性質」といった要素については、確かに条約の実施に影響を与えるであろうが、しかしこれらの要素に何らかの刺激を与えて条約の実施を図ろうとすることは国際的次元では不可能である。いずれも一国の国内管轄事項であり、国際法の立ち入る問題ではない。

また、「条約が対象とする活動の性質」についても、これは環境汚染の諸現象が所与のものとして存在する以上、その各々の科学的現実には我々は個別に対応する必要はあっても、その活動の性質そのものを変化させることはできない。したがって、これも積極的に履行確保を推進するための用具とはなり得ない。

次に、「NGO」についてであるが、確かにNGOが今日環境条約の実施に与える影響には多大なものがある。例えば、後述されるようにCIETESのモニタリングも、主としてNGOがその機能を担っていた。しかし、これを条約体制内で実施の機能を果たす「実施機関 (implementation body)」として理解できるかどうかには疑問がある。すなわち、条約体制内で一定の役割を与えられているといっても、例えば、締約国会議という公式の場においては、せいぜ

いオブザーバーとしての地位しか認められていない。このことを解するに、NGOに期待されているのは、投票権を有さず、主として科学的技術的問題について条約の実施に参与することである。したがって、やはり完全に条約体制内の実施メカニズムの一部として組み込まれているわけではないと見るべきであろう。<sup>(4)</sup>むしろ、条約の外部にあって有用な情報・行動力を有する組織が限定された局面で条約実施に助けを求められ利用されていると考えるべきではないか。このことは、逆に言えばNGO自体の存在の意義とも関わってくる。NGOは基本的に国家から独立した組織である。したがって、その情報については公正かつ客観的なものとしての評価を得ることができる。客観的な情報の「暴露 (disclosure)」、これが、NGOがNGOとして環境保護に貢献し得る重要なポイントであろう。しかるに、もしNGOが完全に条約体制内に組み込まれてそのメカニズムの一部分として位置づけられていたとすれば、それは環境条約の他の内部機関の多くが国家性を排除できずに構成されているのと同様、おそらくは国家の代表者の存在を許容し、したがって公正な第三者的情報提供という利点もまた失ってしまうはずである。

第三に、安保理のイニシアチブでなされる「非軍事的強制行動」及び「軍事力の行使」であるが、これらは「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」の認定にのみ基づかされ、国際法違反の行為の存在を前提としない。とすれば、原則として「適法行為」と位置づけられる環境汚染の原因行為に關しても、安保理が「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」を認定し、強制措置の発動を決定することはあり得る。<sup>(5)</sup>したがって、理論上は、これらの要素が環境条約の実施を促進する契機は存在する。しかしながら、安保理がその存在を認定できるようなレベルにまで達する環境破壊とは極めて限定されるであろう。また、とくに軍事力の行使の場合、常に問題とされるように五大国の拒否権の行使及び加盟国と安保理との間の特別協定（憲章四三条）の不存在などが決定的障害として存在する。

第四に、「世論」について。純粹な意味での「世論」とは非常に不定形であり、また政治的である。法的観点からその条約実施に関わる影響力を利用するのは困難であろう。ただ、「世論」が、シャクターが言及しているように、NGOや、大学、研究機関、宗教団体等の一定の組織を通じて収束される場合には、すでに述べたNGOと同様の程度で条約実施に貢献する可能性はある。

以上のような理由から、我々が考察の対象とすべき実施のための法的技術の一部分が次第に見えてきた感がある。すなわち、条約自体の性質、情報の正確性、実施を中心に行う国際組織の存在の有無、限定的な意味でのNGO及び個人の利用、報告その他の監督制度、技術・財政などの援助、制裁（条約からの除名及び条約上の権利停止）などが環境条約の法的実施に関与するということである。そして、網羅的ではなかったこれらの要素に若干の不足分を補えば、実は、環境条約の実施の構造を三つの範疇、(a)条約の交渉・適応過程で行われる実施、(b)国家責任又は国際責任制度の抑止力による実施、(c)「監督」又は「遵守管理」メカニズムを通じて行われる実施、に分けることができようである。これらの範疇については(3)の環境条約体制内での実施の箇所を考察する。他方、本節において実施に影響を与える諸要素を概観した結果、その要素には、国際的平面で行われるものと、専ら国内的平面に関わるものがあることが予測できた。次節は、この点について明らかにする予定である。

## (2) 条約実施の二元性

条約の実施は二元的に構成される(Table 参照<sup>(6)</sup>)。第一は国際的平面(international level)において条約が締結され、当該条約の締約国に条約の国内実施を促す段階である。第二は国内的平面(national level)において国家が具体的に国内立法等の条約実施措置を行う段階である。<sup>(7)</sup>一部の条項がセルフエグゼキューティング(self-executing)である場合、

国際法の一般的受容を認めている国家では、国際的平面で適切に実施が促されれば特別の国内立法を待たず自動的に国内実施が達成される。EUの規則は加盟国において直接に適用されるという点で同様の効果を有する。しかし、この場合も実質的には実施のための細則や調整が必要とされるであろう。

**Table** Levels of Implementation of International Regimes

<p>International normative level : further development of principles, norms and rules of the regime</p> <p>International factual level : (a) activities of international organizations set up by agreement (b) joint activities by signatories</p> <p>National normative level : transformation into national law</p> <p>National factual level : (a) de facto implementation by state activity (b) de facto implementation by private actors (c) state supervision and stimulation of (b)</p>
--

第一の段階を機能的に見てみると、ここでは国家に対して実施を誘導 (induce) 推進 (enhance) 説得 (persuade) 稀には (やや) 悲観的な見地からは「ごく稀には」と言い得るかもしれない)、強制 (compel) することが行われる。具体的な手法としては違反の存否を検証する (verify) 方法と、実施を容易にする (facilitate) ような手段を与えて当該国家



にとって条約内容を実現しやすい環境を整える方法との二つがある<sup>(8)</sup>。いずれにせよ、条約実施のための国際法上のメカニズム、すなわち、次節で述べる三つの範疇に区別される実施のための法的技術、(a)条約の交渉・適応過程で行われる実施、(b)国家責任又は国際責任制度の抑止力による実施、(c)「監督」又は「遵守管理」メカニズムを通じて行われる実施、が存在するのは、この段階である。

他方、第二の段階では、第一の段階において実施を誘導され、推進され、説得され、強制された国家が、実際に国内立法等の措置を講ずることによって実施に着手することが起こる。実施は、具体的には、国家自身又は私人によってなされる。国家はまた自国領域内の私人の実施を監視する。この段階では、基本的に国際法は関与しない。国家がいかなる立法によって条約の実施をはかるかは国家主権原則に基づく国家の専権事項である。したがって、国際法学の見地からしてより重要なのは第一の段階であるといえる。以後、我々の焦点がこの第一の段階にあることを意識しつつ、議論を進めていくことにする。

### (3) 環境条約体制内での実施メカニズム

条約の枠内での実施メカニズムは、その性質上大別してさらに三つの範疇に分類される。すなわち、(a)条約の交渉・適応過程において行われる実施、(b)国家責任又は国際責任制度の抑止力による実施、(c)「監督」又は「遵守管理」メカニズムを通じて行われる実施、である。実際にはこれらは択一的ではなく、並行的かつ複合的に利用される。(c)についての説明は次章に先送りすることとしてここでは(a)と(b)のメカニズムについて簡単に説明する。

## ① 条約の交渉・適応過程で行われる実施

まず第一に、条約の交渉過程において、当該条約にいかなる性質を与え成立させるかが条約実施を考える上で極めて重要である。もとより、未発効の条約は締約国を拘束しない。したがって、実施もまた少なくとも条約発効後の問題であり「条約交渉過程における実施」というものが存在するのか疑問とするむきもあろう。

しかし、実際に条約の交渉過程が実施に与える影響の大きさを考えると、(逆説的ではあるけれども)むしろこの過程において、その他の政治的諸事情を考慮しつつ、発効後の効果的な実施を念頭に置いた戦略がとられなければならない。条約の交渉をいかに開始させるか、決定方式はコンセンサス又は多数決のいずれとするか、条約の範囲は広範か、条約中に規定する義務の性質は一般的か又は詳細か、拘束的か又は非拘束的か、いかなる遵守メカニズムを含ませるか、非当事国に対する扱いはどのように規定するか、<sup>(9)</sup>こうしたことがすべて実施の促進に重大な関わりを有する。<sup>(10)</sup>

例えば、条約の交渉がすでにかなりの程度の国家の合意又は国際世論を背景として開始されていた場合、国家の実施行為の第一段階、すなわち条約の批准行為及びその結果としての条約の発効は強力に促される。旧ソ連で生じたチエルノブイリ原子力発電所事故(一九八六年四月二六日)の後、異例の早さで二つの原子力関係の条約(原子力事故早期通報条約(一九八六年)・原子力事故相互援助条約(一九八六年))が策定され(ともに一九八六年九月二六日、僅か五ヶ月後)、また発効した(原子力事故早期通報条約に関しては約一ヶ月後の一九八六年一〇月二七日、原子力事故相互援助条約に関しては五ヶ月後の一九八七年二月二六日)ことを思い出すことができる。この折り、国際社会はチエルノブイリでの悲惨な事故に対する反省から迅速な対応をしなければならないとの合意があり、それを基盤として両条約の発効に必要とされる批准数は意図的に、三カ国という極端な少数に抑えられた。<sup>(11)</sup>

また、条約における主たる決定方式がコンセンサス方式とされる場合<sup>(12)</sup>、多数決方式に比べて国家の当該条約への参

加を容易にするが、その反面コンセンサス方式では合意が成立せず現実に条約の実施が困難になるという問題もある。条約への留保を認めるかどうかという点でも同様のことが言える。留保が認容される場合<sup>(13)</sup>、国家の条約への参加を促すことができるが、一方で条約の本来の趣旨を害する虞もあり、導入にあたっては慎重な考慮が必要であろう。

第二に、同様に立法的局面にある手法として、成立した条約の現実への適応(adaptation)、換言すれば、条約規定の改正及び詳密化による実施の促進がある。環境法領域において、とくにこの詳密化の作業は、実施に多大な貢献をする<sup>(14)</sup>。条約はあくまで諸国家の合意を基盤として成立する。したがって、合意が得られにくい場合、条約の内容は得てして一般的な原則・義務の羅列に終わり、何ら実質的義務が規定されない場合がある。この点、地球環境汚染問題に関しては、一九七〇年前後からその重大さ深刻さが意識され始め、緊急な法形成が要請されたため、十分な諸国家の合意の醸成を待たずに条約策定に踏み切ってきたという事情があった。また、経済発展を優先したい発展途上国と環境保護を優先しなければならぬとする先進国との間の対立もこうした事情にさらに拍車をかけた。このため、しばしば環境条約は非拘束的文書として採択されるか又は原則・一般的義務のみを規定する枠組み条約(framework treaty)として採択されることを余儀なくされたのである。ところが、非拘束的文書では国家にその内容の実施を強制することはできないし、また枠組み条約でも国家はかなりの裁量を認められるのであまり実際の環境保護を達成できるとはいえない。後者において、もし環境汚染防止のための規制内容が後続の議定書等でより具体化されるならば、それは締約国の行動に形式を与え、ただ漠然と一般的義務を規定するよりはるかに締約国に条約の実施を促すであろう。この意味で重要な手法となるのは、基準設定(standard-setting)、制限及び禁止(restrictions and prohibitions)などに関する規定を条約・議定書等に挿入すること、締約国の国内実施を許可制(licensing)に服させるよう規定すること、環境影響評価(environmental impact assessment)に関する規定を積極的に取り入れること、などが考えられる<sup>(15)</sup>。その

結果、締約国の行動は定型化されることとなり、条約の実施が促されるというわけである。

改正は、その後に生じた環境自体の変化や条約が基盤としていた科学的知見の変化に対応すべく、条約内容の軌道を修正、現実に適合させる作業である。条約内容が現実に即さないものであれば、それは締約国の条約実施意欲を著しく減退させるであろう。そればかりか、実施により、かえって条約の目的としていた環境保護が達成されないという事態も招きかねない。したがって、「健全に」締約国の実施を促すために、定期的にこの手法の援用、すなわち条約内容の見直しを行う必要があるであろう。改正対象は、条約、議定書又は付属書である。このうち付属書はしばしば採択発効の手續において条約又は議定書よりも簡略化され、先に述べた状況の変化に迅速に対応が可能である。例えばバーゼル条約では、付属書の改正に関して、採択自体は条約又は議定書に準ずるとするが、効力発生については、六カ月以内に異議を通告しない場合、当該締約国すべてについて効力が発生するとし、より自動的な発効を規定している（六条二項）。

## ② 国家責任又は国際責任制度の抑止力による実施

まず、一般的に責任論と国際法の遵守の問題について言及する。国家責任 (state responsibility) 又は国際責任 (international liability) は主として環境損害の事後的救済に関わり、一見して条約の実施には無関係であるかのように思われる。しかし、間接的にはあるが、いづれも国家に心理的な圧力をかけることにより、この国家責任又は国際責任の法制度も履行確保の手段として貢献する可能性がある。

まず、国家責任の場合、環境損害を生じせしめた国家は国家責任の解除の義務として、損害賠償又は原状回復等の措置をとらなければならない。まず第一に国家責任はその成立要件の一つとして国際義務違反の存在を要求するため、

国家責任を負うということは国家にとって心理的な賦課となる。国際義務違反、すなわち、国際法違反の存在が明確化されることが国際社会に対しての一種の「恥」を構成するため、結果として国家に対して環境汚染につながるような行為を抑制させる効果がある<sup>(16)</sup>。また、この種の心理的な圧力に加え、具体的に損害賠償義務を負う可能性の存在が、国家の経済力の限界との関連でさらに国家の行動を抑制することになる。

他方、国際責任の適用において、ある環境損害はあくまで適法行為の結果として生じたと理解され、国家は国際法違反を犯したという「恥」を負わなくて済む。しかし、この場合も膨大な賠償責任を負うということは国家責任の場合と同様であり、国家に対する財政的負担を構成するため、このことを回避しようとして、結果として国家は環境条約の遵守を促されることとなる<sup>(17)</sup>。

両責任制度を比較するに、理論的に見て実施を促す「抑止力」のより強力なのは国家責任であるように思われる。ただ、国連国際法委員会の「国際法によって禁止されていない活動から生ずる損害に対する国際責任」に関する条約草案<sup>(18)</sup>ですでに長期間にわたって検討されてきていることからわかるように、環境損害に関連してより広範に援用される可能性のあるのは国際責任である。重要な条約の幾つかはこの制度を条約内で確立しようとしている。例えばバゼル条約の実施は、現在、賠償責任制度を整備することから開始されている<sup>(19)</sup>。

### ③ 実施メカニズムとしての問題点

以上のように、条約の交渉・適応過程における立法的工夫も、また国家責任・国際責任という環境損害の事後的救済に関わる法制度の整備も、それぞれ条約の履行確保に貢献する法技術と位置づけることができる。しかし、実はこれらの法技術にも実施の手段としては致命的な限界があることがわかつている。

まず、条約の交渉・適応過程における立法的工夫であるが、例えば、より簡潔な手続による採択・改正を許容する議定書又は付属書の採択・改正という形式をとったとしても、そうそう頻繁に内容の見直しをしたり、ドラスティックな変更ができるわけではない。議定書がやはり国家の合意を基盤として初めて存立する条約の一形態であることはこの意味でとくに限界を与える。その結果、どうしても地球環境状態の変化・科学的知見の変化という問題に十分に対応しきれない。

また、他方で条約の履行確保を促すことについて国家責任・国際責任という法技術に依拠しすぎることにも問題がある。第一に、責任はいずれにせよ、何らかの環境損害が生じたことを前提とし、回復困難か又は不能な環境損害の発生という事態に現実的には金銭賠償という形で対応しようとするものである。今日では「予防原則 (precautionary principle)<sup>(41)</sup>」が国際環境法の大前提であることを考えれば、環境損害へのこうした事後的アプローチは、たとえば、このような制度が現実には援用されず専ら抑止的に国家に作用するとしても、理念的にはあまり望ましくはないであろう。

第二に、両責任論にそれぞれ内在する問題がある。すなわち、理論的にはより強い抑止力を有するはずの国家責任は、環境損害のケースにおいて、現実にはほとんど援用されることはない。なぜなら、国家は環境損害を惹起する行為が国際法上違法化され、経済活動の自由を阻害されることを恐れるため、できるかぎり環境損害の原因行為を「適法行為」として位置づけようとするからである。すでに触れたように国連国際法委員会が「国際法によって禁止されていない活動から生ずる損害に対する国際責任」を国家責任とは区別し、条約草案を作成していることを見ても明らかである。他方、国際責任についてであるが、すでに述べたように、国家責任は責任を負う国家の国際法違反を構成要件とするため、当該国家に「違反国」としての「恥」を背負わせることができるが、現実に環境損害のケースで援用される可能性のある国際責任では、当該国家の環境損害発生行為は「適法行為」とされるため、ともすると金銭賠償

償をすれば汚染行為も許されると解釈されかねず、汚染行為国が金銭賠償について何ら困難を感じない場合には抑制として機能しないという可能性もあり得る<sup>(21)</sup>。

第三に、責任に本質的な問題として、国家責任も国際責任もともに、その援用にあたっては加害国と被害国が存在し、その間の因果関係の成立を要件とする。しかし、例えば地球温暖化といった問題に関して見られるように加害国・被害国の認定や因果関係の設定がほとんど不可能である場合には、<sup>(22)</sup>条約の履行確保を推進する法技術とはなり得ない。

以上のように条約交渉・適応過程における立法的実施の促進という手法も、また国家責任・国際責任の援用という手法も、いずれも排他的に環境条約の実効的実施の責任を負わせるには無理があるようである。したがって、本稿ではこれらを補完し、より柔軟かつ有効に条約実施に貢献するメカニズムとして、ある場合には「監督(supervision)<sup>(23)</sup>」と呼ばれ、またある場合には「遵守管理(compliance control)<sup>(24)</sup>」と呼ばれるところの法技術の利用を提唱する。本節で述べたところの、(a)条約の交渉・適応過程で行われる実施、又は(b)国家責任・国際責任制度の抑止力による実施、というアプローチは、もしある地球環境問題との適合性が高ければ、当該問題に関する環境条約の実効的実施に十分貢献できるであろう。しかし、先に述べたような欠陥がある以上、その処方箋は決して万能とは言えない。したがって、当然ながら、我々は、これらの二つの実施メカニズムの欠陥を補うため、より柔軟にあらゆる分野の環境問題に対応のできる実施のためのメカニズムを必要とするであろう。このメカニズムこそが、まさに「監督」又は「遵守管理」といわれるものであり、その説明は次章にて行う。

(1) 分析の前提として「実施」の用語上の意味に言及する。本稿でいう「実施」とは implementation の邦訳である。他にも、implementa-  
tion の邦訳としては「履行確保」があるが、ここで敢えて「実施」と訳するのは、「実施」の方が「履行確保」よりもより広範な意  
味を有すると考えられるからである。すでに述べたように、条約の実施に関わる要素は純粹に法的なものに限定されない。政治的・

経済的諸要素を含んでいる。また他方、implementation と enforcement との用語の使用における混同もしばしば見られる。この点につき、ヘンキン (Henkin) は両者を明確に区別して、執行 (enforcement) とは通常、警察権力及び司法権力によるものを指し、一般的に国際社会には執行権力というものが存在しないと述べている。Henkin, L., *International Law: Politics and Values* (1995).

(2) Jacobson, H. K., Weiss, B. W., *International Law and Global Environmental Change: A Systematic Study of National Implementation and Compliance with International Environmental Accords* (1993); Description of a Project being Conducted under the Auspices of the Social Science Research Council, p. 11-13.

(3) Schachter, O., "United Nations Law", 88 *American Journal of International Law* (1994), p. 10-16.

(4) 条約体制内に NGO を組み込むわけではないが、外部の NGO を条約の実施に積極的に利用し、むしろ条約実施のための中心的な役割を与えるべきとする見解もある。すなわち、国際野生動物保護関連の条約の実施には、NGO である国際赤十字が重要な役割を果たす契機を有している可能性がある。Kueck, D. M., "Using National Political Agreements to Protect Endangered Species: A Proposed Model," 2 *The University of Chicago Law School Roundtable* (1995), p. 345.

(5) 今日では、環境問題も優先性の高い high politics であるとこの意識の下に、「環境安全保障」なる概念が存在している。Handl, G., "Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law, in *Environmental Protection and International Law* (1991), p. 59-60.

(6) *The Role of Intergovernmental Organizations in the Process of Initiation, Implementation and Evolution of International Environmental Regimes* (1992). Paper prepared for the ESF Task Force VI Meeting, p. 5.

(7) Hart, K., *Domesticating International Commitments Linking National and International Decision-Making* (1991). Paper Prepared for the Helsinki Meeting on Managing Foreign Policy Issues under Conditions of Change, p. 15

(8) 不遵守の原因の一つにはまた、締約国の能力の不十分性 (incapacity) もある。このような場合、締約国は条約に対する遵守が自国にとって有利であることを認めながらも、資源不足のためにそうすることができない。財政不足に起因するものと行政上の問題に起因するもの(例えば当該国家の情報のインフラが整備されていないために効果的に国内実施が行えないなど)とがある。Mitchell, R. B., *From Paper to Practice: Improving Environmental Treaty Compliance* (1992), p. 46-47. このような理由に基づく不遵守を生じさせないために、例えばモントリオール議定書ロンドン改正(一〇条)及び気候変動枠組み条約(四条三項及び二一条)では条約



実施のための資金援助メカニズムが確立された。いわゆる地球環境基金(Global Environmental Facility; GEF)も同様の趣旨で存在している。

- (9) モントリオール議定書では文言上明示的に非締約国との取引を規制している(四条)。文言上の規定がない場合でも実施を要請し一種の制裁として取引禁止措置が執られる場合がある。CITES, The Proceedings of the 30th Standing Committee.
- (10) Jacobson, H. K. and Weiss, E. B. *supra* note (2), p. 11.
- (11) 条約は通常一定数の署名国が批准した後に発効する。これは相互性の原則を確保し、初期の段階で批准する国家のみが義務を負い、未批准の国家がいわゆる「フリーライダー(free-rider)」として条約上の義務を負うことなく、一方的に利益を享受することのないようにする趣旨である。しかし、環境条約の場合、敷居を高く設定することは条約の実施に重要な影響を与えることが指摘されている。Sands, P. H. *Lessons Learned in Global Environmental Governance* (1990), p. 5.
- (12) 原子力安全条約二二、二四、二五、二八、三二条。ASEAN自然保護協定二五条、二六条。
- (13) CITES二三条、ボン条約一四条は原則として留保を否定しながらも特別留保を認容する。逆に「いかなる規定についても付することができない」として絶対的に留保を否定するものに国際熱帯木材協定四七条、生物多様性条約三七条、砂漠化防止条約三七条、オゾン層保護に関するウィーン条約一八条、モントリオール議定書一八条、気候変動枠組み条約二四条、バーゼル条約二六条などがある。
- (14) 条約の不遵守の重要な原因の一つに条約の文言の漠然性(ambiguity)及び非決定性(indeterminacy)が存在する。何が許容され何が禁止されているかに関して表現が曖昧であれば遵守のインセンティブは低下せざるを得なうと云う。Chayes, A., Chayes, A. H., *On Compliance* (1992), Program on Negotiation Project on Treaty Compliance and Dispute Resolution, p. 21-23.
- (15) Kiss, A. C., *Manual of European Environmental Law* (1993), p. 105
- (16) 拙稿『法の一般原則及びエクイティ』の国際環境法形成機能——責任と賠償に関する法の欠缺を埋める手段として——『筑波法政』一九九三年、一六号参照。「恥の動員(mobilizing shame)」の効果については、Schachter, *supra* note (3), p. 11.
- (17) 国際環境法に関するシエナ会議(Siena Forum)は「例えば、報告制度、特別の不遵守手続、責任規定(liability provisions)、紛争解決条項などの利用により不遵守の問題に取り組むこと」を勧告し、実施を促す手段としての責任制度に言及している。Conclusions of the Siena Forum on International Law of the Environment, Siena, Italy, 21 April 1990, para. 12(a), text in 1 *Yearbook of*

*International Environmental Law* (1990), p. 704.

- (18) この作業に関する最近の ILC の動向については、薬師寺公夫「越境損害と国家の国際適法行為責任」『国際法外交雑誌』一九九四年、九三卷三・四合併号を参照。
- (19) パーゼル条約一二条は「有害廃棄物及び他の廃棄物の国境を越える移動及び処分から生ずる損害に対する責任及び賠償の分野において適当な規則及び手続を定める議定書をできる限り速やかに採択するため、協力する」ことを締約国に義務づけている。これを受けて、現在賠償責任に関する議定書の採択に向けての準備が進行中である。ただ、内容の点では、必ずしも国家の国際責任ではなく、どちらかといえば民事責任制度の樹立へむかっているようである。どの程度まで国家の国際責任が実施手段として組み入れられるのか、今後の状況に注目する必要がある。The Second Meeting of the Conference of the Parties, on 25 March 1994, Decision II/1 Liability and Compensation; Decision II/3 Mechanism for the Implementation of the Basel Convention.
- (20) Freestone, D., "Precautionary Principle", in Churchill, R., Freestone, D., eds., *International Law and Global Climate Change* (1991), p. 21-40. 兼原敦子「地球環境保護における損害予防の法理」『国際法外交雑誌』一九九四年、九三卷三・四合併号 一七二—一七六頁。
- (21) 侵害されている権利に等価値の金銭を支払えば汚染が許容されるとする考えがある。「汚染権」の購入又は「先買」ともいわれ、*cf.* Dypuy, P. M., "International Liability for Transfrontier Pollution, in *Trends in Environmental Policy and Law* (1973), p. 380.
- (22) Mazzeschi, R. P., "Forms of International Responsibility for Environmental Harm", in Francioni, F., Scovazzi, T., *International Responsibility for Environmental Harm* (1991), p. 27.
- (23) 「監督」に関する著作として、Kassik, M., *Le contrôle en droit international* (1933); Bernath, F., *Die internationale Kontrolle* (1935); Rideau, J., *Jurisdictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales* (1969); Schwebel, M., ed., *The Effectiveness of International Supervision* (1966); Fisher, G., Vignes, D., eds., *L'inspection internationale* (1976) など参照。
- (24) Nollkaemper, A., *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint* (1993) p. 253-304.

### 三 「監督」又は「遵守管理」メカニズム

#### (1) 伝統的「監督」論

本稿では「監督」、「遵守管理」とも同義として使用されているが、伝統的には「監督」という用語の方が一般的である。したがって、「監督」に関する先行研究に言及することとする。「監督 (supervision; controle (仏語))」の定義は学者によってまちまちである。この概念に関する古典的研究者の一人にカシック (Kasik) がいる。カシックは次のように述べる。「監督機能は本質的な法技術の一つである。それはいかなる社会又は組織の存立又は発展にとっても不可欠である。この機能の主たる目的は法によって定められた範囲内の公的サービスを恒常的に提供することに加え、法の尊重を確保し、法規範の実現を図ることである。監督とは、社会の安定又は安全を害するような誤りを是正する事を可能にする組織的機能である。」<sup>(1)</sup>

当初、監督は二国間ベースで外交機関を通じて行使されてきた。しかし、この外交的監督 (diplomatic supervision) 又は二国間ベースの監督は、しばしば不公正に又は恣意的に運用されやすく、またある法規則の遵守に関して監督する側の国家と監督される側の国家との力関係に大きく依存してしまう点が問題とされていた。<sup>(2)</sup>

第一次大戦後に始まった国際社会の変容は、第二次大戦後さらに加速され、多数国間条約が次々に締結された。そして、そうした条約を機軸として政治・経済・技術・社会・文化といった多様な局面で国際社会が緊密化し相互依存が進んだ。結果として、国際社会の構成員たる国家の負う諸義務も複雑化した。

このような状況において従来通りに外交的監督又は二国間ベースの監督にのみ依存することは不十分であった。多様かつ重層的な構造を持つ国際義務の遵守を確保し促すためのメカニズムの必要性が強く感じられるようになった。

そうした要請を反映して、第一次大戦後いくつかの「監督」のメカニズムが制度化された。国際連盟の委任統治制度、少数者保護に関する諸制度<sup>(3)</sup>、ILOの諸制度などである。第二次大戦後もこの傾向はさらに進んで、核不拡散、原子力エネルギー、宇宙利用、人権保護<sup>(4)</sup>、国際経済などの諸領域の法にこのような発展が見られた。

フォン・ダイク(van Dijk)によれば、監督の機能は(a)検討機能(review function)′(b)是正機能(correction function)′(c)創造機能(creative function)′という三つの働きを有する<sup>(5)</sup>。

(a) 検討機能

検討機能はある行動が国際法に適合しているか否かの判断を行う。この監督は一又は二以上の国家又は条約によって設置される機関によって行使される。もし当該行動が国際法に適合していれば、監督はこの検討機能を遂行した段階で目的を達し終了する。具体的には外交的ルートを通じて国家間ベースで非制度的に行われる情報交換(exchange of information)′、定期的に義務の履行状況についてなされる報告(reporting)′、申立(complaints and petitions)′、事実調査又は査察(fact-finding and inspection)′などの手段を通じて行われる。

(b) 是正機能

是正機能は検討機能を経て、国際法違反の状況が発見された場合に開始される。具体的には政治的討議(political discussion)′、紛争の友好的解決(friendly settlement)′、制裁(sanctions)′を通じて行われる。

(c) 創造機能

創造機能は立法機関不在の国際社会にあってすでに存在している漠然とした国際法規範をより詳細化精密化し、実

際の適用に耐えうるようにすることである。この機能は「枠組み条約の一般的な規定を実効的にする手段として、規則・基準の稠密化をもたらす<sup>(6)</sup>」。また、この機能は、条約の締約国に新しい問題や優先順位の変化に対応する余地を与える<sup>(7)</sup>。

こうした国際組織における従来型の監督は、実は、地球環境汚染問題の特殊性、すなわち、その目的上条約には普遍的な国家の参加を必要とし、条約体制からの逸脱は条約の目的を根本から揺るがすといったことや、科学的知見が不確実であるためつねに条約の内容を見直す必要があるといったことなどの影響を受けて環境問題に若干適合した形に特化して利用されてきている。すなわち、ダイクの種類に従えば、検討機能のうち、とくに有用なのは報告又は事実調査・査察である。二国間ベースでの情報交換は制度化には不適切であり、人権や経済の分野において見られる申立制度は環境には適していない<sup>(8)</sup>。次には正機能のうち、より重要なのは政治的討議及び紛争解決である。制裁は環境条約には適さない<sup>(9)</sup>ので回避されるべきである。創造機能は、ダイクが考察の対象とした経済関連条約の場合よりかなり強化されている<sup>(10)</sup>。環境は科学的知見が不確実であるため、常に現実へ対応することが要請されるからである。そして、このような特化を経て環境条約に利用され始めている「監督」はいわば環境条約の生命ともいうべき重要なメカニズムに発展しつつある。

ただし、以上のような機能は監督の主体と切り離して論ずることはできない。したがって監督の主体の問題にも触れておく必要がある。条約体制内での監督の主体は各種のレベルの機関である。最も原始的な監督機関は締約国会議である<sup>(11)</sup>。条約中に別段の規定がなくても締約国会議がこの機能を果たしうることは明白であるが、さらに強調・確認する意味でほとんどの環境条約は締約国会議の任務として条約の実施について明示的に言及している。例えば、バーゼル条約は、締約国会議は「この条約の効果的な実施について絶えず検討及び評価」し、条約・付属書の改正、目

的達成のための追加的行動、議定書の採択、実施のための補助機関の設置を行うものと規定している（二五条五項）。気候変動枠組み条約では締約国会議は「この条約及び締約国会議が採択する関連する法的文書の実施状況を定期的に検討するものとし、その権限の範囲内で、この条約の効果的な実施を促進するために必要な決定を行う」と一般的に定め、さらにその内容を具体化して、実施状況に関する締約国の報告書の検討・公表、実施に関する勧告、実施のための補助機関の設置、同補助機関の報告書の検討及び指導などを行うこととした（七条一項）。

しかし、締約国会議はその規模の点から実施に関して十分に対応できない面がある<sup>(12)</sup>。すなわち、多数国間環境条約の場合、その目的上の要請から、すでに述べたようにかなりの締約国数を有している。主として財政的問題から、必然的に締約国会議は二、三年に一回しか開催されないこととなる。しかるに、保護対象となっている環境それ自体又は実施の前提を構成していた科学的知見の迅速な変化が予測されるこの領域において、実施に関する検討・軌道修正をそのようなタイム・スパンで捉えることは非常に問題である。このことは近年十分に認識されてきており、むしろ監督の実質的役割は、条約上又はその後の締約国会議における条約改正か又は採択される法的文書により設置される何らかの実施機関に委託されることが通例となっている。稀には、実施機関は新たに設置されずに、条約の実施を、部分的にかほば全面的にかは別として、既存の国際組織に依存して確保する形式がとられる場合もある。前者の例は、条約上に明示的に言及されているものとしてバーゼル条約（一五条五項）、気候変動枠組み条約（一〇条、実施に関する補助機関）、生物多様性条約（二五条、科学上及び技術上の助言に関する補助機関<sup>(13)</sup>）、条約中には設置に関する規定は存在しなかったが、この後の締約国会議における改正で設置したものにモントリオール議定書（実施委員会）、決議により設置を決定したものにラムサール条約（常設委員会）、CITES（常設委員会）などがある。

環境条約によって設置される諸機関のなかには、前記の他に事務局が含まれるのが普通である。事務局もしばしば

条約の実施に影響を与える。事務局の任務は、締約国会議等の開催準備、報告書の受理・送付、事務局の活動に関する報告、他の関連国際団体との連絡等が主たる任務である。これらが条約の実施に影響しないとは言いがたい。より限定された意味において条約の実施に貢献しているということが正確であろう。しかし、条約が締約国会議以外に何ら実施機関を設置していない場合又は想定してはいるが当該機関についての任務については未定の場合、事務局に実施の機能がより積極的に（暫定的にせよ）担わされていると思われる場合がある。本稿で分析の対象とされる場所のCITESはこの傾向が顕著に示されている。CITES二二条は締約国会議の準備といった一般的な任務の他に、条約の実施に貢献する科学的・技術的研究、締約国の報告書の検討及び必要な場合の追加的情報の要請、締約国の注意の喚起、条約の実施のための勧告などの非常に広範な権限を与えられている。しかし、後述するように締約国会議で常設委員会が設立されてからは、このような機能は現実には常設委員会が果たしている。

以上のように見るととき、本稿の観点から重要であると思われるのは、原始的な、しかし「最高機関」（ボン条約一七条、気候変動枠組み条約七条、砂漠化防止条約二二条）であるところの締約国会議や、より事務的な実施の準備・調整にあたる事務局ではなく、その中間にあつて柔軟にかつある程度の権威を以て実施のための措置を講ずることのできる実施機関であると考えられる。したがって、本稿の後半部分において分析されるCITESの実施についても、実施機関として位置づけることのできる委員会、とくにその主導的役割を担っている常設委員会を中心として分析されることとなる。

## (2) 環境条約体制内での「監督」又は「遵守管理」

すでに述べたように、環境条約では、伝統的な国際組織を中心とした監督が環境問題の特殊性の影響を受けて変性

し、幾分環境問題に特化した形式で存在している。したがって、環境条約内における実施機関によって担われた「監督」又は「遵守管理」を伝統的な監督論から分離させ、その特徴を浮き彫りにさせることは意義のあることであろう。したがって、ここで、改めて環境条約における「監督」又は「遵守管理」を(a)報告(reporting) (b)モニタリング(monitoring) (c)事実調査(fact-finding) 又は査察(inspection) (d)紛争処理(dispute settlement) などの一連の要素から構成される国際環境条約の実施のための有効な法的技術であると定義することとする。もし「監督」又は「遵守管理」をより広義に捉えるとすれば、締約国に対する技術援助や、条約内に基金を設立し資金提供を行うことなどもカバーされなければならないであろう。技術援助や資金提供もまた、条約の実施を促進する重要な手段であることは疑いがないからである<sup>(14)</sup>。しかし、上記の一連の要素が専ら規制的に作用するのに対して、技術援助や資金提供は基本的に条約の実施を容易にする(Facilitate)ための法技術としてむしろ前者に代替的・補完的に作用する<sup>(15)</sup>。その意味で二者の間には明らかに作用上の性質の相違があるのであり、本稿では敢えて技術援助<sup>(16)</sup>や資金提供を「監督」又は「遵守管理」に含めずに議論する。

#### (a) 報告(reporting)

多くの環境条約は定期的な報告を義務づけている。報告は、環境条約において遵守を確保するための第一のステップとも考えられる。義務の範囲は様々だが、少なくとも締約国によってとられた措置については報告させている。例えば、生物多様性条約は、締約国は、「締約国会議が決定する一定の間隔で、この条約を実施するためにとった措置及びこの条約の目的を達成する上での当該措置の効果に関する報告書を締約国会議に提出する」とのみ定める(二六条)。気候変動枠組み条約は「共通しているが差違のある責任」を前提としており、この理念に基づき締約国を三つのカテゴリーに分けている(四条)。第一は付属書Iに掲載されている国家で、OECD二四カ国とEU諸国、及び市場経済



への移行の過程にある東欧・中欧諸国、第二は付属書IIに掲載されている国家でOECD二四カ国とEU諸国、第三は上記のカテゴリーに入らない、いわゆる発展途上国である。報告の義務もそれぞれのカテゴリーの国家で異なっているが、全締約国に関わる報告義務としては、温室効果ガスのうちモントリオール議定書によって規制されていない物質に関して、その発生源による人為的排出及び吸収源による除去に関する自国の目録（締約国会議が合意した比較可能な方法を用いて、自国の能力の範囲で作成）、条約実施のためなされた措置又は計画中の措置、その他条約の実施に関連して重要であると思われる情報（世界全体の排出量の算定など）に関する情報を締約国会議に提出することを義務づけている（二二条）。バーゼル条約は比較的詳細な規定を条約中に有している。すなわち、輸出入された有害廃棄物及び他の廃棄物の量、分類、特性、目的地又は発生地及び処分方法、予定外の方法でなされた処分、越境移動の対象となる有害廃棄物及び他の廃棄物を削減するための努力、有害廃棄物及び他の廃棄物の影響に関して作成した提可能な統計、廃棄物処理に関する地域協定の締結についての情報、発生した事故とその事故処理方法、管轄下にある地域でなされた処分方法、技術開発に関する情報、締約国会議が必要と認めるその他の情報について、締約国会議に毎年報告することとされている（二三条）。いずれにせよ、情報は、締約国がいかにも効果的に条約が実施されているかを評価することを可能にするという点で供給されなければならない。この種の情報は、当事国に条約の影響を検討し評価することを可能にする。情報が公開されることが追加的に規定されていれば、NGOや他の利益集団が条約の実施状況を監視することもできる<sup>(17)</sup>。弱点としては、報告義務はしばしば軽視されること<sup>(18)</sup>、どうしても報告を行った当局の誠実さと正確さに依存してしまうこと<sup>(19)</sup>、報告の実施がなされないことと条約義務自体の不履行の事実とが必ずしも連動しないことなどが指摘できる。

## (b) モニタリング (monitoring)

モニタリングとは、一定の数値 (mandated parameters) に比較して条約実施上必要とされる情報を継続的に評価することである。<sup>(20)</sup> モニタリングを行う組織に、報告書その他の調査に基づいて直接当該国家に介入 (intervene) する権限が与えられる場合もある。モニタリングは長期的な環境保護から緊急事態における迅速な対応まで政策決定に恒常的なフィードバックを提供するという意味で重要である。

例えば、EUの二酸化チタニウム指令は域内での二酸化チタニウムに関するモニタリング制度を確立している。これによれば、まず加盟国が自国内においてサンプル採取を行う。採取された後、それらは特定のパラメータ及び二酸化チタニウムの排出によって影響されていないと考えられる地域からのサンプルと比較される。モニターされる環境の物理的、化学的、生物学的、生態学的性質の比較分析をするため、指令には、かなり詳細に共通の検定方法 (common reference methods of measurement) が規定されている。さらに加盟国が委員会に送付する指令の実施に関する報告書は国家当局、地方当局によって実施された調査やモニタリング活動についての詳細を含まなければならない。例えば、サンプル採取地、サンプル採取方法、パラメータの測定結果、使用した測定・分析方法、適切な場合には、検出、精度、正確さの限界、サンプル採取と分析の頻度の変化などに関する記述である。影響を被った環境の調査とモニタリング、それ自体もモニターされ評価されなければならないからである。

モニタリングに関して注目すべき制度としていわゆるGEMS (地球環境モニタリングシステム: Global Environment Monitoring System) に言及する必要がある。これは包括的な環境関連のモニタリングを考えていく上での枠組み、プロジェクト、種々のデータを有機的に連結させ全体として効率の良いモニタリング効果が得られるようにするいわば「傘」であって、このシステム自体が具体的にモニタリングの実施内容・手続等を規定するものではない。

その実質的な運用は、以下に述べるような国際機関が、各領域について行う。したがって、条約内におけるモニタリングの制度とは同列に論じることができない。このモニタリングは、現在、五つのカテゴリーに分かれて、それぞれ主導的な役割を果たす国際機関が指名されている。すなわち、WHOが中心的役割を果たす健康関連環境モニタリング、WMOが中心となる気候関連環境モニタリング、IOC（政府間海洋学委員会）及びUNEPが中心となる海洋汚染モニタリング、FAO、UNESCO、UNEPが中心となる天然資源及び総合モニタリング、UNECEが中心となる大気汚染物質の長距離越境移動モニタリングである。これらのプロジェクトはUNEPの財政的支援を受けている。これに補完的な役割をするプロジェクトとしてUNEPの内部に設立されたGEMS計画推進センターによって運営される、GRID（地球資源情報データベース：Global Resource Information Database）がある。

モニタリングの主体は国際組織又は条約によって設置された何らかの実施機関であるのが普通だが、時には、NGOや私人が動員される場合もある。大陸棚の探査開発から生ずる海洋汚染に関するクウェート地域条約議定書九条(三)によれば、私人の操業者が海洋状況に関して調査を行うことを要請されている。<sup>(2)</sup>

(c) 事実調査 (fact-finding) 又は査察 (inspection)

事実調査も査察も、基本的には、条約の実施状況に関し、条約の実施機関のイニシアチブに基づき、当該機関自身又は委託を受けたその他の機関・NGOが能動的に実施するものであり、国家から独立した客観的情報を得る手段であつて、その意味では共通した基盤を有する。したがって、本稿では、事実調査と査察を同一のカテゴリーで論じることとした。しかし、その目的や機能においてやはり両者を区別することが妥当であろう。

第一に、事実調査は主として科学的・技術的事実確認のためになされる調査で、不遵守の事実を確認する作業ではない。締約国に正確に調査能力がない場合、締約国側にとつてもこうした調査を受け入れ自国の実施政策が条約の目

的に合致したものであるかどうかを知ることは重要となる。したがって、調査結果は締約国の不遵守を露呈させるといふより、むしろ実施機関及び締約国双方に客観的な情報に基づく実施政策の検討を可能にさせるために利用される。このような事実調査としては、例えば、ラムサール条約の「モニタリング手続」の適用の中で派遣される専門家使節団を挙げることができる。同手続は一九八八年に開始された。この手続により、ラムサール事務局(Ramsar Bureau)がラムサール・サイトの生態学的性質に変化が生じているか又は生ずる危険があるという報告を受理した場合、関係国政府と協議し、報告の正確さについてチェックし、関係国との協議に基づき問題の解決についてアドバイスするべく専門家を派遣する。同手続が適用された例としてウルグアイにある海岸沿いの氾濫原、バナドス・デル・エステ(Banados del Este)を挙げることができる。このラムサール・サイトにおいては一方において農業生産(米作)の確保という課題があり、湿地の保全とどこで折り合いをつけるかが懸案とされていた。同サイトにはウルグアイ政府との協議に基づき、二度に渡って使節が派遣された(一九八八年、一九九三年)。その調査結果、同サイトにおける稲の成長は、例えば南欧、中国、日本に見られるようなものとかかなり異なっていることが判明した。最終的に以前排水用に利用していた運河を埋め立て、再灌漑し、その地域に非集約的な米作を認める一方で、より厳格に保全措置が執られなければならない地域が特定され、新たな国内実施の方針が立てられた。<sup>(22)</sup>

第二に、査察は条約の遵守状況を検証する方法としてもっとも強力なものである。その典型的な例は、軍備管理関係条約の分野に存在する。<sup>(23)</sup>この場合、査察は通常強制的で、報告書は国連の安全保障委員会へ送付される。核不拡散条約(NPT)に関するIAEAの査察権能は重要な例である。ただ、核施設の安全性に関する査察は強制的でなく、国家の同意があつて初めてなされる。<sup>(24)</sup>

多数国間環境条約に関してはまだあまり多くの例を見ない。とくに、査察を厳格に強制査察と捉えるとすれば僅か<sup>(25)</sup>

に南極海洋生物資源保護条約 (CCAMLR)、南極条約環境保護議定書などにおける制度を挙げることができるのみである。これらのうち南極条約環境保護議定書について見てみると、同議定書一四条は、南極の環境及びこれに依存又は関連する生態系を保護し、議定書の履行を確保するため、個別にあるいは集団で、南極条約七条に基づいて行われる監視員による査察を手配する、と規定している（一項）。この制度は二つの意味で重要な意義を有する。<sup>(26)</sup> 第一に、「個別にあるいは集団で」として、集団的査察を導入した点である。同議定書の母体である南極条約では同様に査察制度を有するが、各締約国が指名する当該国の国籍を有する監視員による個別的査察のみである。集団的査察は、個別的査察に比べ、査察国と被査察国との間の対抗色を弱めることができる。もし査察の結果が被査察国にとって望ましくなかった場合、条約のパートナーを告発するという対抗的な立場に一国のみが置かれる事態を回避することができるため、条約体制の安定にも貢献する。第二に、議定書は南極条約協議国会議が自らのイニシアチブによって査察を行う道を開いた点が注目できる。すなわち、議定書一四条二項(b)は、監視員として、いわゆる国籍監視員(national inspectors: 二項(a))の他に、「南極条約協議国会議によって同会議が設定する手続に従い査察を行うために指名された監視員」を掲げており、条約体制内の機関（この場合は協議国会議）を中心とした制度的査察への一歩と考えられ、本稿の見地からして大変重要な実行である。<sup>(27)</sup>

この他に、環境条約で同意を前提とする査察が若干見いだせる。例えば、国際捕鯨委員会(IWC)は、相互ベースで監視制度を受け入れる締約国によって指名される監視員により、捕鯨船の臨検が行われることを規定している。<sup>(28)</sup> これを一種の査察と考えることはできるが、南極条約環境保護議定書における査察のような監視員の第三者性は失われていることに注意すべきである。

## (d) 紛争処理 (dispute settlement)

環境条約によって設置される実施機関は、紛争解決の公式又は非公式の紛争処理方法を提供することができる。まず現実的には、その重要性は、これらの機関が、仲介 (mediation)、調停 (conciliation)、仲裁裁判 (arbitration)、司法的解決 (judicial settlement) といった正式の紛争処理方法に訴えることを回避し、環境問題の解決のための政治的議論や交渉の場を提供することができるということである。しかし、他方でより定型的な環境紛争処理方法の利用に対する要請も高まりつつある。すなわち、今日では、多くの環境条約は条約規定に紛争処理条項を有し、紛争の発生に備える体制を整えるようになった。例えば南極条約環境保護議定書 (一九九一年) では紛争当事国は交渉、審査、仲介、調停、仲裁、司法的解決又は紛争当事者が同意するその他の平和的手段により紛争解決のための協議を行うものとし (一八条)、また各締約国は書面による宣言により、国際司法裁判所又は仲裁裁判所のいずれか又は両方に紛争を付託することができる旨規定され (一九条)、仲裁裁判所の設置については特別の議定書付帯条項 (仲裁) が採択されている。ただ、もちろん環境紛争を一連の紛争処理手続のいずれかにかからしめようという試みがこれまでに全くなされなかったわけではない。<sup>(29)</sup> 正確には、今日ではこのような傾向がさらに強まっているということであろう。例えば、司法的解決について環境紛争処理への利用が盛んに検討され、国際環境裁判所の創設の是非が国際的に議論された。<sup>(30)</sup> 結局、独立した組織としての国際環境裁判所の設立は見送られたが、代わりに国際司法裁判所内に環境紛争をとくに専門的に取り扱う目的で環境チェンバーが設置されたことは重大な意義を有する。<sup>(31)</sup> 同チェンバーの利用例ではないが、近年、実際に二件の重要な環境紛争が国際司法裁判所に係属している。一件は、ナウル・オーストラリア間の燐光石の採掘後の環境破壊に関する紛争 (Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia))<sup>(32)</sup> であり、また他の一件はハンガリー・スロヴァキア間のダニューブ河の水利用をめぐる環境紛争 (Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary-

y v. Slovakia<sup>(33)</sup>)である。

裁判以外に注目すべき、近年の実行として、すでに述べたように、モントリオール議定書が確立したいわゆる不遵守手続 (non-compliance procedure) がある。しかし、これを一種の紛争処理方法として解釈すべきかどうかは必ずしも明らかではない<sup>(34)</sup>。不遵守手続を中心的に実行する機関として実施委員会 (implementation committee) が存在し、実施に関する締約国の申立を受理・検討させ (例えば検討の過程では、関係締約国の招請に基づく締約国領域内での情報収集なども行われる)、締約国会議に報告、締約国会議は完全な実施を確保するために援助、警告、権利・特権の停止を含む必要な措置を決定することができるとする。

以上、「監督」を構成する要素について個別に見てきた。次章では、実際に、多数国間環境条約として重要な C I T E S において、いかにこの「監督」が具体化されているかを検討することとする。

- (1) Kasik, M., *Le contrôle en droit international* (1933), p. 43.
- (2) van Dijk, P., *Supervisory Mechanisms in International Economic Organizations* (1984), p. 11-14.
- (3) See, Alfredsson, G., Turk, D., "International Mechanisms for the Monitoring and Protection of Minority Rights: Their Advantages, Disadvantages and Interrelationships", in Bloed, A., et al eds., *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms* (1993).
- (4) See, Dimitrijevic, V., "The Monitoring of Human Rights and the Prevention of Human Rights Violations through Reporting Procedures", in *ibid.*
- (5) van Dijk, *supra* note (2), p. 12.
- (6) Boyle, A. E., Birnie, P. W., *International Law and the Environment* (1992), p. 161.
- (7) *Ibid.* 南極条約体制では、南極条約九条の一般的環境保護規定を母体として、同条約の定期的な締約国会議を通じ、南極動植物保護

に関する了解事項（一九六四年）、南極アザラシ保存条約（一九七二年）、南極海洋生物資源保存条約（一九八〇年）、南極鉱物資源活動規制条約（一九八八年）、南極及び周辺地域環境保護に関する包括的措置（一九九〇年）、南極条約環境保護議定書（一九九一年）、南極観光及び非政府活動に関する手引き（一九九四年）年などの文書が次々に採択された。

- (8) 申立制度を設けたとしても、条約上の義務の不遵守が存在するか否かを判断するにはかなりの科学的知見や調査費用、設備、人員が必要とされる。例えば、モントリオール議定書の定める規制物質に関する削減目標値が遵守されているか否かに関して、一個人や一政府が他の締約国の不履行を申し立てることは非常に困難であろう。ただ、当該環境問題の性質によっては、利用可能な場合もあろう。事実、バーゼル条約には「いずれの締約国も、他の締約国がこの条約に基づく義務に違反して行動し又は行動したと信ずるに足りる理由がある場合には、その旨を事務局に通報することができる」（一九九条）とする規定がある。

- (9) CITESが十分な国内立法措置を講じていない締約国に一般的に取引規制に関する制裁を発動する制度を設置しようとしたところ、締約国から強い拒絶があり不成立に終わった。25/3 *Environmental policy and Law* (1995), p. 89.

- (10) 創造機能は環境条約体制において非常に活発に利用されているが、その担い手は締約国会議である。従って、下部組織たる実施機関によって行われる一連の作用を「監督」又は「遵守管理」と位置づける本稿の立場では、この創造機能は条約の交渉・適応過程における実施として「監督」概念の枠外に置かれている。

- (11) van Dijk, *supra* note (2), p. 19-20.

- (12) 締約国会議の開催は、通常二、三年ごとにしか行われぬ。ラムサール条約では「三年を超えない間隔で」（六条）開催される。CITESは二年ごと（一一条）、ボン条約は三年（七条）ごとである。

- (13) この機関の位置づけについては若干の注意が必要である。すなわち、二五条によれば、同機関は「科学上及び技術上の助言に関する」補助機関であり、条約の実施に関してその面での助言をすることを任務としている。したがって同機関が例えばモントリオール議定書の実施委員会に類似した広範な機能を有する実施機関であるかどうかを判断することは現段階では困難である。「すべての締約国による参加のために開放され、学際的な性格を有する」とされる反面、その構成は独立した科学者からではなく、「専門分野に関する知識を十分に有している政府の代表者」となっており、純粋に科学技術的な諮問機関と捉えられるかどうかは疑問である。同機関の任務及び権限については締約国会議が更に定めることができる規定されており、従って今後の発展にかかわるであろう。実効的実施を目的としアジェンダ21に挿入された *capacity-building* という概念についても最近盛んに論じられるようになった。



- Nava, D. P., "Capacity-Building in Environmental Law and Sustainable Development", in Lang, W., *Sustainable Development and International Law* (1995), p. 131-136.
- (14) 財政援助、技術援助は国家に法的な要請、例えば汚染を緩和したり麻薬の生産を規制するといった法的要請にしたがうことを可能にするよう意図されている。Schachter, O., "United Nations Law", 88 *American Journal of International Law* (1994), p. 11.
- (15) モントリオール議定書は五条の規定により、締約国に不遵守に関する猶予を認める一方で、代替的には資金提供による実施を勧奨している。また気候変動枠組み条約は共同実施 (joint implementation) を資金供給制度 (financial mechanism) で担保しようとしている。Oberthur, S., "Discussions on Joint Implementation and the Financial Mechanism", 25/6 *Environmental Policy and Law* (1993), p. 245.
- (16) 例えば条約の国内実施に関して作成されるマニュアルや立法のモデルの提供などは、同様に国家が条約の国内実施をすることを容易にし、一つの技術援助としての側面を有すると考えられる。バーゼル条約、ラムサール条約、CITESではこの種のマニュアル・手引書・出版物を提供している。
- (17) 例えばグリーンピース (Greenpeace International) に関して、Hare, B., et al., "Greenpeace International", in 4 *Yearbook of International Environmental Law* (1993), p. 610-617. 世界自然保護連合 (IUCN) に関して、Patricia, M. F., "International Union for the Conservation of Nature", in *ibid.*, p. 617-623.
- (18) United States General Accounting Office, *International Environment: International Agreements are not Well Monitored* (1992), p. 43.
- (19) 報告の信頼性を高める手段として、例えばILOでは、政府から提出される報告書に関して、その写しを当該国家の使用者及び労働者の団体に送付させ、コメントを提出させる手続を設定している (二三条)。実際、一九九三年には二二〇〇ほどの政府報告書について二三四のコメントが提出され、量的にみる限りかなりのチェック機能を果たしているものと考えられる。このような手続がなくとも、例えば報告書に一定の様式を与えるだけでも、かなりの質的向上を期待できる。
- (20) Kiss, A. C., *Manual of European Environmental Law* (1993), p. 158
- (21) 19 *Environmental Policy and Law* (1989), p. 32. Roberts, E., Dobbins, J., "The Role of the Citizen in Environmental Enforcement", in *International Conference on Environmental Enforcement* (1989), p. 531.

- (22) "The Developing Role of the Ramsar Monitoring Procedure", *Ramsar Newsletter* (1994).
- (23) 例えば化学兵器禁止条約では、検証付属書 (Verification Annex) を備え、詳細な査察規定をおいている。それによれば、査察は五つのカテゴリーに分かれる。すなわち、(a) 化学兵器の保有状況に関する国家の宣言の検証及び廃棄の監督、(b) 廃棄された化学兵器の処分、(c) 化学兵器製造施設の査察、(d) 化学兵器を製造可能な化学物資製造施設の定期的査察、(e) 化学兵器の使用に関するものを含む、締約国の要請による不遵守の申立を検証する査察、である。
- (24) Monahan, B., "Giving the Non-Proliferation Treaty Teeth: Strengthening the Special Inspection Procedures of the International Atomic Energy Agency", 33 *Virginia Journal of International Law* (1992), p. 163-167. 他の軍備管理条約とは異なり、核不拡散条約は、条約の遵守を確保するために核不拡散条約の成立以前から存在していた条約外の国際組織である IAEA に依存している。しかしこの IAEA の査察権能は核不拡散条約により直接に授權されたものでもなければ、IAEA が自ら当事国として条約に参加し、条約内機関として査察を行うわけでもない。IAEA はその規程上「国家の要請に基づき、いかなる国家の原子力エネルギー分野の活動にも」安全保障条項を適用することができ (Statute of the International Atomic Energy Agency, July 29, 1957, 276 *UNTS* 3, amended October 4, 471 *UNTS* 334, 3. A. 5)。この権能を核不拡散条約締約国に対して行使するのであるが、その根拠は NPT 当事国と IAEA とが個別に締結する二国間安全保障協定に基づかされる。その意味で、核施設に対する査察は国家の明示的な査察受け入れの同意に基づかされるといえる。 *ibid.*, p. 168.
- (25) 条約の履行状況の確認のために締約国に派遣される調査団の活動を査察と解するか、単なる事実調査と解するかは解釈の分かれるところであろう。かかる調査団は主として締約国から独立した客観的情報を収集する目的で派遣される。例えば後述するように CITES における技術専門家団の派遣、又はラムサール条約における調査団の派遣などがある。両者を区別して考えるべきとの主張に Fischer, W., *The Verification of International Conventions on Protection of the Environment and Common Resources: A Comparative Analysis of the Instruments and Procedures for International Verification with the Example of Thirteen Conventions* (1992), p. 32. がある。
- (26) Redgwell, C., "Environmental Protection in Antarctica: the 1991 Protocol", 43 *International and Comparative Law Quarterly* (1994), p. 612.
- (27) しかし、現実には利用されることは難しいとの見方が強い。 *Ibid.*

- (28) Lyster, S., *International Wildlife law* (1985), p. 31.
- (29) 環境に関連する裁判事例としては、よく知られているように核実験事件、ラヌー湖事件、トレイル溶鉱所事件などがある。Nuclear Tests Case (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, *ICJ Rep.* 1974, p. 253; Lake Lanoux Arbitration (Spain v. France), 1957, *ILR* 101 (1957); Trail Smelter Arbitration (USA v. Canada), 1941, 3 *RIAA* 1905 (1949)
- (30) 22/4 *Environmental Policy and Law* (1992), p. 152.
- (31) 国際司法裁判所規定二六条一項は「裁判所は、特定の部類の事件、たとえば、労働事件ならびに通過及び運輸通信に関する事件の処理のために、裁判所が決定するところにより三人以上の裁判官からなる一又は二以上の部を随時設けることができる」と規定する。しかしながら、過去において環境問題を専門に取り扱う特別裁判部を設置しようという動きが持ち上がった際、裁判所は規程の二六条二項に基づき設けられるアドホック・チェンバー（環境問題も同様に取り扱うことができる）で十分対応するという判断の下に、環境チェンバーを設置しなかった。その後、国際環境法領域における法の発展、また近年急増している環境紛争に対応する必要から一九九三年七月一九日、国際司法裁判所は七人の裁判官から構成される環境チェンバーの設置を表明した。七人の裁判官とは、シュエーベル (Schwebel)、『ベジアウイ』(Bedjaoui)、『エバンセン』(Evensen)、『シャハブッディーン』(Shahabuddeen)、『ヴェーメントリイ』(Weeramantry)、『ランシエン』(Ranjiva)、『ヘルシエツェグ』(Herzegh) である。これらの裁判官は秘密投票によって選ばれ、一九九三年八月六日からその任に就いた。“Chamber for Environmental Matters”, 23/6 *Environmental Policy and Law* (1993), p. 243. *ICJ Communiqué*, No. 94/10, 14 March 1994.
- (32) Case Concerning Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections Judgment, *ICJ Rep.* 1992, p. 240; Order of 25 June 1993, *ICJ Rep.* 1993, p. 316; Order of 13 September 1993, *ICJ Rep.* 1993, p. 322; 32 *ILM* 1471 (1993). 本件は、両国の間ですでに和解が成立している。
- (33) Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Order of 14 July 1993, *ICJ Rep.* 1993, p. 319.
- (34) Koskenniemi, M., “Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol”, 3 *Yearbook of International Environmental Law* (1992), p. 123.

#### 四 CITESにおける「監督」又は「遵守管理」メカニズムの検証

##### (1) 取引規制の構造

「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」(CITES; Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)は、一九七三年にアメリカのワシントンで採択され、加盟国は今日では一二四カ国である(一九九四年一月時点)。

野生動植物の国際取引は、年間数十億ドルにも達すると言われ、動植物の多くの種の個体数減少の原因となっている。かかる過度の捕獲・採取及びその取引による種の絶滅を防止するために本条約が締結された。現在、ある試算によれば地球上には一三〇〇〇種以上の哺乳類・鳥類、何千種かの爬虫類、両生類、魚類、何百万種かの無セキツイ動物、二五〇〇〇種以上の被子植物が存在する。確かに絶滅は地球上の生物が進化する過程で出会う自然現象であるとも考えられる<sup>(1)</sup>。しかし、加えて今日では人類こそが種の消失に責任を負っていると言わざるを得ないであろう。例えば、すでに一七種類のクマ、五種類のオオカミ、キツネ、四種類のネコ、一〇種類のウシ、ヒツジ、ヤギ、レイヨウ、五種類のウマ、シマウマ、ロバ、三種類のシカ及びランを含む無数の植物が消滅した<sup>(2)</sup>。ドードー(dodo)という飛ばない鳥や、旅行バト(passenger pigeon)も絶滅した<sup>(3)</sup>。こうした現象が単に生物の自然淘汰という次元を超えて人間の人口増加に伴う生息地の減少、過度の捕獲・採集等の人為的要因から生じていることは明白である。さらに今日では、国際取引がこれに拍車をかけている。すなわち、輸送技術の発達により、生きたまま動植物を世界中に運ぶこと

が可能になったことが国際取引を刺激し、過度の捕獲・採集を引き起こしてしまったのである。

このような観点から、絶滅の危機に瀕している野生動植物の種の国際取引を規制することで、種の保護を図ろうとしたのがCITESである。規制対象となる動植物は、当該種の絶滅の危険度、固体の生息状況、取引状況に応じ、付属書I、付属書II、付属書IIIのカテゴリーに分類され、それぞれ輸出入に関する規制内容が定められている。

付属書Iには、絶滅のおそれのある種であって取引による影響を受けており又は受けることのあるものが掲げられている(二条一項)。これらの種の標本の取引は、これらの種の存続をさらに脅かすことのないよう特に嚴重に規制されることとなっており、取引が認められるのは例外的な場合に限ることが明示されている(二条一項)。取引が認められるためには、輸出の場合、事前に発給を受けた輸出許可書(export permit)又は海からの持込み<sup>(4)</sup>の証明書(certificate of introduction from the sea)を事前に提出することが必要とされる<sup>(5)</sup>。この輸出許可書等の発給についてCITESは締約国の国内機関に委任している。すなわち、輸出国の科学当局(Scientific Authority)が当該輸出は種の存続を脅かすものではないことを判断し、同じく輸出国の管理当局(Management Authority)が動植物の保護に関する国内法に違反しないことを確認し、また生体の場合には輸送の方法についてその安全性を確認し、輸出先の国家の輸入許可書がすでに発給されていることを確認した上で発給される(三条二項)。輸入の場合、事前に発給を受けた輸入許可書及び輸出許可書又は輸入許可書及び再輸出証明書を事前に提出することが必要とされる。このうち輸入許可書は、輸入国の科学当局が当該輸出は種の存続を脅かすものではないことを判断し、生体の標本の場合には、輸入国の科学当局によりそれを收容するための十分な設備があることが確認され、さらに輸入国の管理当局が当該標本が主として商業的目的のためではないことを認めた上で発給される(三条三項)。付属書Iのリストには、尾なしザル、ジャイアントパンダ、多くのアメリカザル、クジラ、チータ、ヒョウ、トラ、すべてのサイ、ツル、オウム、ウミガメ、ワニ、

リクガメ、トカゲ、オオサンショウウオ、シーラカンス、ムール貝、ラン、ソテツ、サボテンなどが含まれる。

付属書IIには、(a)現在必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが、その標本の取引を嚴重に規制しなければ付属書Iに掲げる絶滅のおそれのある種となる可能性のある種、(b)(a)以外の種であつて、(a)種の標本の取引を効果的に取り締まるために規制しなければならない種が掲げられ(二条二項)、輸出入に際しては付属書Iを若干緩和した許可制度が設けられている。すなわち、まず、輸出に関しては付属書Iの場合と同様、事前に発給を受けた輸出許可書を事前に提出しなければならないが(四条二項)、この輸出許可書は、輸出国の科学当局が当該輸出は種の存続を脅かすものではないことを判断し、同じく輸出国の管理当局が動植物の保護に関する国内法に違反しないことを確認し、また生体の場合には輸送の方法についてその安全性を確認した上で発給される。ここでは、付属書Iの場合と異なり、輸出国の管理当局による、当該標本の輸入国から輸入許可書の発給を受けているかどうかの確認は必要とされていず、その点で簡略化されているのがわかる。また、輸入の場合、さらに要件は緩和されている。要請されているのは輸入先から入手した輸出許可書又は再輸出許可書を事前に提出することだけである。ここでは輸入許可書の発給は要件とされていない(四条四項)。

付属書IIIには、いずれかの締約国が、捕獲又は採取を防止し又は制限するための規制を自国の管轄権内において行う必要があると認め、かつ取引の取締りのために他の締約国の協力が必要であると認める種が掲げられ(二条三項)、付属書IIよりもさらに緩和された許可制度が設定されている。すなわち、輸出の場合、当該輸出国が付属書IIIに当該種を掲げた国である場合には、事前に輸出許可書を提出することを必要とし、その輸出許可書は、輸出国の管理当局が動植物の保護に関する国内法に違反しないことを確認し、また生体の場合には輸送の方法についてその安全性を確認した上で発給される(五条二項)。輸入の場合、通常はごく簡略に原産地証明書の事前提出でよいが、付属書IIIに当

該種を掲げた国から輸入が行われる場合には、前者に加えて当該国家において発行された輸出許可書を事前に提出することが必要とされる（五条三項）。

## (2) 報告制度

締約国は、付属書Ⅰ、付属書Ⅱ、付属書Ⅲに掲げる種の標本の取引について、(a)輸出者及び輸入者の指名又は名称及び住所、(b)発給された許可書及び証明書の数及び種類、取引の相手国、標本の数又は量及び標本の種類、付属書Ⅰ、付属書Ⅱ及び付属書Ⅲに掲げる種の名称並びに可能な場合には標本の大きさ及び性別、に関する記録を保持する（八条六項）。そして、締約国は、(a)この(b)に関する情報の概要を含む年次報告書、(b)この条約を実施するためにとられた立法措置、規制措置及び行政措置に関する二年ごとの報告書を提出し（八条七項）、法令に反しない限りにおいて公開することを要請している（八条八項）。報告の様式は定型化され「CITES年次報告書のためのガイドライン」<sup>(6)</sup>に示されている。報告書の分析は事務局がこれを行うこととされている（二二条二項(d)）。実際にはIUCNのWTMUが分析のためのデータを与え、貢献している。締約国会議決議三・一〇及び五・一四でも指摘されているように年次報告書提出の義務は必ずしも履行されていない。約三分の一の締約国が報告書を全く提出しないか、又は提出にかなりの遅滞を生じている<sup>(7)</sup>。また、報告書の内容の正確さや表現のばらつきの問題があり、その分析が十分にできないという<sup>(8)</sup>こともしばしば起こる。とくに植物に関してこの傾向は著しく、例えば種のレベルで報告するものと属のレベルで報告するものなどがあり、混乱している<sup>(8)</sup>。このため、前記のガイドラインでは記入のための簡潔なフォーマットを用意するとともに、用語・単位等の統一的基準を設定し、提出された報告書の内容の平準化を図っている。注目されるのは、報告の遅延又は不提出に関する措置が新たに講じられた点である。すなわち、報告書は一定の期限（一九九五

年に関しては一〇月三十一日)までに提出することになっているが、もし締約国がこの期限内に報告書を提出できず、かつ締約国から期限前に提出された期限延長の要請に何ら合理的な理由がないものと判断される場合であつて、さらにその報告書の不提出がCITESの実施に重大な影響を与えると考えられる場合には、事務局は当該問題を常設委員会へ提起し、解決を求めなければならぬことになった。<sup>(9)</sup>

### (3) モニタリング

CITES事務局を助けるために、野生動植物の国際取引に関する情報はイギリスのケンブリッジにある野生動物取引監視センター(Wildlife Trade Monitoring Union; WTMU)に集中され分析される。また野生動植物の利用・国際取引に関する他の情報は、幾つかの国にあるIUCNとWWFの協同監視機関であるTRAFFIC(Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce)の事務局にも集められる。さらにTRAFFICは、各国の実施状況についての情報を受領するばかりでなく、自らのイニシアチブに基づく情報収集を行い、CITESに提供している。例えばある規制種の通関における実態調査がなされ、イギリス、ドイツ、アメリカ等複数の締約国の税関吏が、当該規制種の標本の通関について全く疑念を抱かなかつたことが判明した。この調査を通じて、CITESに対する締約国税関吏の認識程度の低さ、すなわち、多くの国では税関吏が絶滅の危機に瀕している種の保護に関する法律制度について無知であるか、または保護制度自体については認識していても、輸出入される標本数が一個体であるような場合には問題ないと認識されていることが明らかとなり、この情報は、「税関吏教育の必要性」という視点とともにCITES事務局へ送られた。以上のようにCITESのモニタリングは、実は、WTMU及びTRAFFICといったNGOに依存する形でなされている。<sup>(10)</sup>



#### (4) 委員会による「監督」

その他のCITESの監督機能は各種委員会を中心に遂行されている。委員会は事実調査又は査察、紛争処理などの監督機能に深く関与している。

##### ① 委員会の種類

締約国会議の審議を容易にし、締約国会議の間の仕事を継続するために各種の委員会が存在する。これらの委員会には、常設委員会(Standing Committee)、技術委員会(Technical Committee)、動物委員会(Animals Committee)、植物委員会(Plants Committee)、識別方法委員会(Identification Manual Committee)、学術用語委員会(Nomenclature Committee)などがある。これらの委員会の設置・構成についてはCITES条文中には何ら規定がない。いずれも条約実施の必要性から、締約国会議で設立が決定されたものである。以下、これらの委員会の構成及び機能について簡単に見ることとする。

##### (i) 常設委員会(Standing Committee)

一九七六年、第一回締約国会議で運営委員会(Steering Committee)という名称で設立された<sup>(11)</sup>。この委員会はあくまで第二回締約国会議までの暫定的措置として設置されたため、第二回会議で改称され、正式に常設委員会(Standing Committee)が発足した。同委員会の任務及び構成については幾度か改訂され、現行は締約国決議六・一で決定したところに従っている。それによれば、常設委員会は(a)条約の実施に関して事務局に一般的な政策及び指針を提供すること、(b)会議の議題等の準備に関して又はその他の事務局に委任される業務に関して、事務局に対して指針や助言を与えること、(c)締約国を代表し、信託基金その他の基金からの資金の利用に関して又は事務局が行ったあらゆる資金利

用について監督すること、(d)委員会、作業部会に対して助言や指針を与えること、(e)次回の締約国会議が開催されるまで締約国会議を代行して活動すること、(f)締約国会議にかけるための決議の草案を起草すること、(g)次回の締約国会議が開かれるまでにとられた措置について締約国会議に報告すること、(h)締約国会議において、手続規則が採択されるまで事務局として機能すること、(i)締約国会議により委託されたあらゆる任務を果たすこと、を任務としている。任務の大筋は設置当時と変わっていないが若干の重要な変化も見られる。例えば(e)に関して、決議三・一では締約国会議が事前に指定した項目に限定する旨宣言されていたが、現行ではこうした限定がはずされ、常設委員会の権能が強化されていることは注目に値する<sup>(12)</sup>。

委員会の構成は、主要な地理的區域を反映するよう、地域代表に関してはアフリカ、アジア、中南米カリブ地域、北アメリカ、ヨーロッパ、オセアニアの六地域から選出される。従来は各地域一名ずつで六名の委員、寄託国政府、前回の締約国会議開催地国及び次回の締約国会議開催地国から構成されたが、現行では地域代表は締約国が一五カ国以下の地域では一名、一六カ国以上三〇カ国以下の地域では二名、三〇カ国以上では三名と増員され、これに寄託国政府、前回の締約国会議開催地国及び次回の締約国会議開催地国が加わった形で構成される<sup>(13)</sup>。より地域間の平等を委員構成に反映しようとした配慮がうかがえる。また、締約国決議七・一は正規の地域代表委員が欠席の場合の方策として、代理委員の指名を予め行うことを認めた。これは委員会の任務遂行能力を減退させないためである。代理委員は当該地域の他の締約国から選出される。例えば、一九九二―一九九六年においてアフリカ地域の正規の代表はセネガルがとめるが、セネガルが欠席する場合にはナミビアが代わって出席することとなっている。

常設委員会の投票は地域代表によってのみ行われる<sup>(14)</sup>。地域代表の票が同票である場合には寄託国政府代表が決定票を投じる。議長、副議長、その他の役職も地域代表からのみ選出される。委員会の構成員でない締約国もオブザーバ

一として委員会に出席を認められるがその場合は投票権を有しない。議長はいかなる国家及び国際組織からも個人又は代表者を委員会に出席させることができるが、同様にその地位はオブザーバーとしてのものであり投票権を有しない。委員会の開催時期及び開催地については事務局がすべての締約国に周知させることとなっている。

(ii) 技術委員会 (Technical Committee)

一九七九年に設置。締約国決議二・五で技術専門家団の必要性が認識され、締約国決議三・五で正式に設置された。当初の名称は技術専門家委員会であり、決議四・四で技術委員会に改称された。主とした任務は国際取引に関する問題を認識し、事務局及び関係締約国に解決方法を示唆することである。委員は主要な地理的区域を反映するよう、アフリカ、アジア、中南米カリブ地域、北アメリカ、ヨーロッパ、オセアニアから選出される。年次報告書の検討、生きていたる標本の輸送のガイドライン、付属書IIに掲げる種の国際取引に関する規制及び四条三項の実施、象牙の規制、飼育により繁殖させた標本の取引、数量割当などを担当することとなっていた<sup>15)</sup>。しかし、仕事の内容が多岐にわたり、財政的に困難になったため本委員会は一九八七年に解散された。仕事は他の委員会が分割して引き継いだ。例えば年次報告書の検討は常設委員会でなされることとなった。

(iii) 動物委員会 (Animals Committee)

締約国会議決議六・一で設立された。動物の名称について学術用語委員会を援助すること、動物の識別方法について識別方法委員会を援助すること、付属書IIに掲げる種の増減について検討すること、重大な影響を受けていると考えられる種について救済措置を勧告すること、動物問題に関する締約国会議決議の草案を起草すること、締約国会議又は常設委員会によって委託された業務を果たすこと、などを任務とする。委員は主要な地理的区域を反映するよう、アフリカ、アジア、中南米カリブ地域、北アメリカ、ヨーロッパ、オセアニアから選出される。ヨーロッパ、北アメ

リカ、オセアニアからは一名の委員、アフリカ、アジア、中南米カリブ地域からは二名の委員が選出される<sup>(16)</sup>。

(iv) 植物委員会 (Plants Committee)

動物委員会 (Animals Committee) と同時に締約国会議決議六・一で設立された。植物の名称について学術用語委員会を援助すること、植物の識別方法について識別方法委員会を援助すること、付属書IIに掲げる種の増減について検討すること、重大な影響を受けていると考えられる種について救済措置を勧告すること、植物問題に関する締約国会議決議の草案を起草すること、締約国会議又は常設委員会によつて委託された業務を果たすこと、などを任務とする。委員は主要な地理的區域を反映するよう、アフリカ、アジア、中南米カリブ地域、北アメリカ、ヨーロッパ、オセアニアから選出される。ヨーロッパ、北アメリカ、オセアニアからは一名の委員、アフリカ、アジア、中南米カリブ地域からは二名の委員が選出される<sup>(17)</sup>。

(v) 識別方法委員会 (Identification Manual Committee)

CITES 一二条二(c)は、事務局の任務として、締約国会議の承認する計画に従い、この条約の実施に寄与する科学的及び技術的研究（生きている標本につき適切に準備し、輸送するための基準に関する研究及び標本の識別方法に関する研究を含む）を行うことを挙げている。また一二条二(f)は、同じく事務局の任務として、最新の内容の付属書I、付属書II、付属書IIIをこれらの付属書に掲げる種の標本の識別を容易にする情報とともに定期的に刊行し、締約国に配布することを挙げている。このような規定の実施のために識別方法委員会 (Identification Manual Committee) の設立が検討され、締約国会議決議六・一は同委員会の設立を正式に決定した。動植物の種の識別方法についての指針を与え調整すること、国内的地域の識別方法の発展のため締約国に助言すること、締約国又は事務局の要請に基づき識別についての助言を与えること、識別方法の教育のためのセミナーを開催すること、識別問題に関連する付属書

の改正について提言すること、新種の識別が付属書に付加された場合一年以内に同種についての情報を得ること、などをその主たる任務とする。委員の構成については任意に構成されるのみあり、締約国の代表のみから構成されるのかどうか明確ではない。その活動については締約国会議又は常設委員会に報告されなければならない<sup>(18)</sup>。

(vi) 学術用語委員会 (Nomenclature Committee)

学術用語に関する正確さを確保するために設置された。すでに一九七七年に付属書の分類法についての検討の必要性が認識され、締約国決議四・二三では標準的な文献として例えば *Dictionary of Flowering Plants and Ferns* (植物用) ' *Mammal Species of the World : A Taxonomic and Geographic Reference* (哺乳動物用) ' *A Reference List of the Birds of the World* (鳥類用) が、さらに締約国決議五・一九では *Amphibian Species of the World* (両生動物用) の使用が確認された。締約国決議六・一は学術用語委員会の正式の設立を確認した。同決議によれば、委員会の任務は、付属書の動物学的植物学的用語の正確さを見直すこと、事務局の要請に基づき付属書の訂正に関わる提言をすること、用語の変更が当該種の保護の範囲を変えてしまうことのないよう確保すること、締約国会議その他の委員会、事務局に学術用語についての勧告をすること、などである。委員の構成は任意に構成されるのみあり、締約国の代表のみから構成されるのかどうか明確ではない。その活動については締約国会議又は常設委員会に報告されなければならない<sup>(19)</sup>。

② 常設委員会の具体的活動例

各種委員会の中で特に重要であると考えられるのは、常設委員会である。したがってここでは常設委員会の具体的な活動例について考察する。一九九三年の「サイのツノとトラの標本の国際取引に関する常設委員会決定<sup>(20)</sup>」は重要な

例である。この決定は第三〇回常設委員会における審議を経て出された。同決定は、サイのツノとトラの標本の国際取引に関して問題となった条約締約国数カ国に明示的に言及し、(a)その国内措置に対する評価(肯定的に評価できるか否かについて)、(b)否定的な場合にはその是正措置の提案、を行っている。 (b)についてとくに画期的であると思われるのは、高レベル協議代表団(high-level delegation)及び科学的知識を有した実施技術専門家団(technical delegation with a focus on implementation and enforcement)の派遣が、本決定後の当事国の履行状況を確認するために行われることである。これは当然当事国の同意を原則とするが、締約国から独立した履行状況に関する情報の積極的獲得すなわち、本稿でいうところの事実調査(fact-finding)と考えることができ、実効的な監督という点で大変意義深い。

本決定はCITES一三条(国際的措置)の規定に従って採択された。すなわち一三条は、事務局は、受領した情報を参考にして、付属書I又は付属書IIに掲げる種がその標本の取引によって望ましくない影響を受けていると認める場合又はこの条約が効果的に実施されていないと認める場合には、当該情報を関係締約国の権限のある管理当局に通告する(一項)、締約国は一項の通告を受けたときは、関連する事実を自国の法令の認める限度においてできる限り速やかに事務局に通報するものとし、適当な場合には是正措置を提案する(二項前段)、当該締約国が調査を行うことが望ましいと認めるときは、当該締約国によって明示的に権限を与えられたものは調査を行うことができる(二項後段)、締約国会議は締約国の提供した情報又は二項の調査の結果得られた情報につき、次回の会合において検討するものとし、適当と認める勧告を行うことができる(三項)と定める。

決定の詳細は以下のようである。

(a) 韓国に対して。密輸されたサイの製品に関して国内立法・執行に進展があったことが確認されている。

- (b) イエメンに対して。同国の環境保護局 (Environmental Protection Agency) の権限が強化された点については評価しつつも条約に加入するために必要な手続をすべて完了していないことに対して懸念が表明されている。
- (c) 中国及び台湾に対して。サイのツノとトラの標本の違法な国際取引に関して中国及び台湾政府がとった措置は締約国決議六・一において述べられた措置を履行していないことが明示的に批判された。そして、ただちに野生動植物の取引を禁じるなど更なる厳しい国内措置をとることが要求された。この要求には期限、最低何をすべきかという基準とその履行を確認するための手段が盛り込まれた。まず第一に、期限としては一九九三年末が設定された。本決定が出されたのが一九九三年九月であるので四ヶ月弱の期限を与えられたことになる。第二に、最低基準 (minimum criteria) として、サイのツノのストックについて識別及びマーキング、サイのツノとトラの骨のストックの管理、十分な国内立法・執行措置を講ずること、が挙げられた。第三に、一九九三年末以降できるだけ早い時期に高レベル協議代表団 (high-level delegation) 及び実施技術専門家団 (technical delegation with a focus on implementation and enforcement) を送り、常設委員会に報告させ、常設委員会はそれに基づき新たな勧告をするという手続が設定された。
- (d) ロシアに対して。シベリアタイガーの密猟及び南アジア・東アジアへのトラの標本の違法な越境移動に関してさらに防止のための国内措置を強化するよう申し入れた。
- (e) ザンビアに対して。サイのツノの違法な国際取引を終わらせるよう、実効的措置をとるよう要請した。
- (f) イギリスに対して。香港においてサイのツノとトラの標本について違法な越境移動を取り締まりつつあることが評価された。
- (g) ミャンマー、ヴェトナム、ラオスについて。十分な野生動植物の取引の規制措置を講じて、速やかに条約に加入

するよう要請した。

以上のような決定内容のうち、特に重要なのは、中国及び台湾に対して設定された一連の措置である。実施技術専門家は実施について科学的見地から具体的に調査を行う技術者集団であり、その報告に基づいて常設委員会による勧告が予定されている。このような手続が常設委員会決定という形で特定の国家に対して一過性のベースではあったとしても、与えられたということは非常に意義深いものといえる。同時に常設委員会の機能が義務の各国別履行状況に関して詳細な審査を行い、また会議の審議の過程で名指しで批難されている国家に抗弁の機会を与えたり、直接関係を有しない第三国又はNGOにも当該審議事項について見解の表明を求めると、政治的な議論の場<sup>(21)</sup>として、公式の紛争処理<sup>(22)</sup>を代替するものになっていることがうかがわれる。

## (5) 最近の動向

第九回CITES締約国会議が一九九四年一月七日から一八日の間、アメリカのフロリダ州にあるフォント・ロウデルダール(Ft. Lauderdale)で開催された。本会議では手続規則を含めると、二六もの決議が採択された<sup>(23)</sup>。

### ① 付属書掲載に関する基準

本会議の成果を評価して、IUCN代表団長であるサイモン・スチュワート(Simon Stuart)博士が、「……二〇年前CITESが発効してから、最も重要な歴史的決定であり、我々は漸く今日、動植物の保護のために適切な付属書に適切な種を掲載するための客観的な方法を得た<sup>(24)</sup>」と述べたように、とくに画期的であったのは付属書に掲載する種の基準に関してなされた進展であった。

そこでは、条約で国際取引を禁止又規制する対象種を決定する際の「新基準(New Listing Criteria)<sup>(25)</sup>」の作業部会案



が採択され、付属書Ⅰ又は付属書Ⅱに掲載する際の要件について初めて数値基準<sup>26</sup>を盛り込みながらかなり具体的に基準化がなされた。この新基準の採択により、当該基準に該当したことを理由としてアフリカゾウやミンククジラ (minke whale) が規制緩和の対象となった。

以下、付属書Ⅰ又は付属書Ⅱに掲載する種の基準につき詳細に検討することとする。

(i) 付属書Ⅰに関する生態学的基準

すでに述べたように付属書Ⅰには絶滅の危機に瀕しているとみなされる種が掲載される。従って、本基準では絶滅の危機に瀕しているかどうかの判断基準が示されている。基準は四項目、すなわち、野生の総体に関する基準A、野生の分布域に関する基準B、野生の個体数に関する基準C及び予測に関する基準Dから構成される。そして、もし種が少なくとも各々の項目の基準の一つを満たすか満たすと考えられる場合には、種は絶滅の危機に瀕しているものとみなされる。

A 野生の総体が小規模（総個体数五〇〇〇以下）であり、以下の基準の少なくとも一つによって特徴づけられること。

- 1 個体数又は生息地の地域及び質の減少（一〇年以内又は当該種の三世代内に二〇%以上の減少）が観測されるか、推測されるか又は予定されること
- 2 各々の個体群 (sub-population) が非常に小規模であること（個体数五〇〇以下）
- 3 個体の大多数が一世代又は数世代間に一個体群に集中してきていること
- 4 大規模な個体数の変化が短期（二年以内）に生じていること
- 5 当該種が生態又は行動（移動を含む）に起因する高度の脆弱性を有すること

B 野生の総体が限定された分布域（一〇〇〇〇キロ平方メートル以内）に存在し、少なくとも以下の一つによって特徴づけられること

- 1 非常に限られた箇所断片的に散在（一カ所につき五〇〇キロ平方メートル以内）又は発生すること
- 2 分布域又は個体群の数に大きな変動があること
- 3 当該種の生態又は行動（移動を含む）に起因する高度の脆弱性を有すること
- 4 以下のうちの一つにおいて減少が観測されるか、推測されるか又は予定されること

分布域

個体群の数

個体数

生息地の地域又は質

再増加の可能性 (reproductive potential)

C 以下のいずれかに該当するような野生の個体数の変化

- 1 現在観測されつつあるか又は過去において生じ潜在的に現在起こる可能性のあるもの
- 2 以下のいずれかに基づき推測されるか又は予定されるもの

生息地の地域又は質の減少

捕獲の程度又は様式

潜在的な再増加の可能性の減少

D 当該種の状況が、現在付属書 I に含まれていないとしても五年以内に一又は二以上を満たす可能性があること

(ii) 二条二項(a)に従い付属書IIに掲載するための基準

以下の基準のいずれかが満たされる場合には付属書IIに掲載されるものとする。

A もし当該種が厳格に取引を規制されなければ、近い将来本決議のAnnex 1に挙げられている基準の少なくとも一つを満たすことになることが、知られているか、推測されるか又は予定されること

B 国際取引のための野生からの標本の収穫が次のいずれかによって種に重大な影響を与えているか又は与える可能性があることが、知られているか、推測されるか又は予定されること

1 当該種が存続可能なレベルを一定期間以上超えること

2 他の影響によって生存が脅威にさらされる程度までに当該種を減少させること

(iii) 二条二項(b)に従い付属書IIに掲載するための基準

もし当該種が以下の基準の一つを満たす場合には、当該種は二条二項(b)に従い付属書IIに掲載するものとする。

A 二条二項(a)に基づき付属書IIに掲載されている種か又は付属書IIに掲載されている種の標本に類似した標本で、専門家でないものが十分な努力をしてもその違いを識別することができない種。

B その分類(taxon)に属する種のほとんどは二条二項(a)に基づき付属書IIに掲載される種か又は付属書IIに掲載されており、まだ掲載されていない当該分類(taxon)に属する異種が、すでに掲載されている種の国際取引を効果的に管理するために掲載される必要がある場合。

以上のうち、付属書Iに掲載するための基準は、とくに野生の総体の規模と分布域に焦点をあて、これまでにない詳細な基準を設定することに成功している点が注目される。

② 付属書Ⅰから付属書Ⅱへの転載 (downlisting) に関わる基準

重要な発展は他にも、付属書Ⅰから付属書Ⅱに転載させる基準に関して見られた。この法的意義は、付属書間の転載という限定された局面においてはではあるが、いわゆる「予防原則」を決議中で明文化した点にある。すなわち、締約国会議決議九・二四は先述のように「付属書Ⅰ及び付属書Ⅱの改正に関する基準」を採択したが、その Annex 4 では特別に「予防措置 (precautionary measures)」について規定していた。それによれば、「付属書の改正にあたって、種の状況又は種の保護に取引が及ぼす影響に関して不確実性がある場合には、締約国は種の保護を第一に考えるものとする」(Annex 4. A) ことが一般原則とされた。そして、科学的知見の不確実性を理由として付属書Ⅰから付属書Ⅱに転載されてしまうことのないよう、また、もし付属書Ⅰから付属書Ⅱに転載させる場合には、転載によってそれまでなされてきた保護の实质が極端に変化しないよう担保する措置が講じられることを要件としたのである。すなわち、これまで付属書Ⅰに掲載されていた種についてはいきなり両付属書 (付属書Ⅰ及び付属書Ⅱ) の対象外とすることはできない。付属書Ⅰから削除する場合には、必ず付属書Ⅱに転載させなければならず、その転載が採択された締約国会議から二回目の締約国会議が開催されるまでの会期間 (two intervals between meetings of the Conference of the Parties) 取引が当該種にいかなる影響を与えるかを監視し、その結果が保護の観点からして問題がないことが確認されなければ、付属書Ⅱからの削除は認められない (Annex 4. B. 1)。この付属書Ⅰから付属書Ⅱへの転載は、一般的に付属書Ⅰに掲げられている種が締約国会議決議九・二四 Annex 1 の基準を満たさなくなった場合には行われなければならないことが認められている。しかし、たとえ Annex 1 の基準を満たさなくなっているとしても、以下の基準のうちの一を満たさなければ付属書Ⅰに残されなければならないとして、ここでも転載の基準に「予防原則」の点からさらに厳格な絞りがかけられている (Annex 4. B. 2)。その内容は以下の如くである。

- (a) 当該種に関して国際取引の要請が全くないか、また付属書IIに転載されても付属書Iに掲げられている他の種の取引を刺激したり執行上の問題を生じさせたりするおそれがないこと。
  - (b) 当該種に対する取引の要請はあるが、その管理は締約国による条約上の義務、とりわけ四条の実施に基づかされておおり、締約国が満足すべき内容であること。
  - (c) 改正提案の一部に締約国会議によって承認された輸出割当 (extra quota) に関する記載を含むこと。
  - (d) 改正提案の一部に一定の期間に関する輸入割当に関する記載を含むこと。
  - (e) 飼育計画が締約国会議の適用可能な決議に従って提出され承認されること。
- また特定の種に関して従来留保を行ってきた国家が付属書Iから付属書IIへの転載要求を自国の留保の正当化に繋げようとすることを回避するための措置も考案された。すなわち、輸出割当を付してなされる付属書Iから付属書IIへの転載に関するいかなる提案も(前記(c)又は(d)、問題の種に関して留保を行っていた締約国からなされた場合には、当該締約国が改正案の採択の日から九〇日以内に留保を取り下げること)に同意しないのであれば、検討されてはならないものとされた(Annex 4. B. 3)。
- さらに、前記 Annex 4. B. 1.(付属書IIからの削除)との関連で付属書IIの基準を満たさなくなった場合でも、可能な限り予防的に当該種を保護するという趣旨で、いかなる種も、もし付属書から削除された後近い将来において再び付属書IIに掲載されることが予測できる場合には、付属書IIから削除されてはならないものとされた(Annex 4. B. 4)。
- ついで付属書IIへ転載された種に関する継続的保護を確保するための措置について整備された。すなわち、Annex 4. B. 2.(c)及びB. 2.(d)に従い、潜在的国際取引需要を前提として輸入割当を付して付属書IIへ転載される場合には以下の検討手続が適用されなければならないとした(Annex 4. C.)。

(a) 植物委員会、動物委員会又は一締約国が、ある締約国の管理措置及び輸出割当について遵守に関する問題を認識するに至った場合には、まず事務局に通知するものとし、もし事務局が当該問題を十分に満足のいく形で解決できない場合には事務局は常設委員会にそれを通知しなければならない。常設委員会は、関係締約国との協議を経て、全締約国に対し付属書に掲げられている種の標本について当該締約国との取引を停止するよう勧告するか、または寄託国政府に当該種を付属書Ⅰに戻す提案を準備するよう要請するか、またはその両方をすることができる (Annex 4. C. 1.)。

(b) 輸出割当及び管理措置の検討の結果、もし動物委員会又は植物委員会が遵守に関する何らかの問題又は種に対する潜在的な悪影響の存在を認識した場合には、各々の委員会は寄託国政府に適切な救済措置の提案を準備するよう要請しなければならない (Annex 4. C. 2.)。

この手続によれば付属書Ⅱへ転載された種が、禁止されていた国際取引を「輸出割当」という形で認められることにより、再び絶滅の危機に瀕することのないよう工夫されている。割当又は取引に関する管理措置の遵守について疑義がある場合の第一次的判断及び解決の発議は、動物委員会又は植物委員会がこれを行う。発議された疑義への対応は、(a) 特定締約国の遵守に関わるか、(b) 一般的な遵守又は種に対する潜在的な悪影響についての問題か、で異なっている。特定締約国の遵守について問題がある場合、解決はまずは事務局に、ついで常設委員会に委ねられる。ここでは常設委員会の機能がとくに重要である。すなわち、常設委員会は遵守状況に関して問題のある当該締約国と協議し、問題の種の当該締約国との取引全面停止か又は当該種の付属書Ⅰへの再掲載か、またその両方の措置をとることによって、種の保護を確保する。一般的な遵守の問題又は種に対する潜在的な悪影響について問題がある場合は、寄託国政府が適切な措置について提案することを要請される。

一定の期限付で設定された輸出割当 (Annex 4. B. 2. d.) については変更又は削除の規定が存在する。すなわち、輸出割当を変更し削除することを希望する締約国は次回締約国会議にその趣旨の提案をしなければならぬとされる。しかし、「予防原則」の観点からして実際にはかかる提案は望ましくないことが明記され、寄託国政府には逆に輸出割当をゼロにする提案を締約国会議に提出することが要請されている (Annex 4. D.)。

「予防原則」の点から慎重な措置は、「おそらくは絶滅していると考えられる種」についても講じられている。すなわち、もしそれらが再発見された場合に国際取引によって悪影響を受ける可能性があるならば、当該種は、D. e. (Pos-sibly extinct) という印をつけて付属書 I に残されなければならないとされた (Annex 4. E.)。

### ③ 実 施

条約体制内で設置された実施機関によって行われる「監督」を通じた実施という意味で言えば、今回の締約国会議における進展は若干に留まった。

まず、違法な取引を減少させるための追加的な実施措置をとる必要性が決議の中で認められた<sup>(27)</sup>。しかし、にもかかわらず、より執行力の強力な CITES の実施機関を設立し決議のあらゆる文言が現実に実施されることを確保しようとする試みは失敗した。実施機関としては従来通り、国内の管理当局、税関、警察及び国内レベルでの組織間調整委員会 (inter-agency committees) 等が言及されただけであった。ただ、NGO はこの決議により、各国政府が国内レベルで実施のための機関を設置することを促されるとし、そのための手段として利用可能であると評価している。かかる実施への熱意とは裏腹に、その一方で全体的な財政不足を理由として実施のための基金が削減されていることは看過されるべきでないであろう。

## ④ 個別的対応

他方で、規制種についての個別的具体的な検討は活発になされるようになった。およそ一二〇件の規制強化や緩和の提案が個別に提出され採択された。例えば、中華料理に巣が使われるため数の減少が指摘されているアナツバメ (swiftlet) の保護に関する決議が採択され、アナツバメを付属書IIに掲載し取引を規制することが決定された<sup>(28)</sup>。レッサーパンダ (lesser panda) ベトナムで最近見つかった新種のシカとレイヨウ、ペットとしての需要の多いヤクシャインコは付属書IIから付属書Iに転載され取引が禁止になった。カバ、角が漢方薬に使われるサイガ、葉から抗ガン物質が取れるため取引量が増えているヒマラヤイチイなどは付属書IIに掲載され取引に際しては輸出国の許可書が必要となった。これまで全面的に取引が禁止されてきたサイのうち、南アフリカのシロサイの生きている個体とスポーツとしてのハンティングの記念品については取引が認められることとなった。ガーナの要求で、皇帝サソリ (emperor scorpion) の三種が付属書IIに掲載されることになった。また一〇〇年以上もペットとして取引されてきたタランチュラ (tarantula) も近年数の減少が見られることからその一四種が付属書IIに掲載された。ハコガメ (box turtle) は毎年二五〇〇〇匹がアメリカ合衆国からカナダ、ヨーロッパ、日本へペットとして輸出されていたがほとんどが輸送中に死ぬことから、人道的な輸送環境を整備することが要請された。サメ (shark) についてはその利用状況の調査が開始されることになった<sup>(29)</sup>。中華料理の素材として珍品とされる「ヒレ」については一九八〇年から一九九〇年にかけて輸出货量が倍増し、年間に七〇万トンのサメが捕獲・処分される現状を考慮したものである。鯨肉製品が相変わらず市場に出回っていることも憂慮されIWCに情報提供が要請された<sup>(30)</sup>。中国は、新規に設立されたグローバル・タイガー・フォーラム (Global Tiger Forum)<sup>(31)</sup> に参加し、少なくとも四〇〇〇〇個体にまで減少し、絶滅の危機に瀕している動物の密猟を防止するため国境警備を強化すること、トラの骨を薬用に用いないよう中国大衆を教育することを誓約した。



(6) 日本の実施状況

本稿の考察の対象である国際的平面における実施という観点からは離れるが、ついでに日本における（国内の）実施状況にふれておく。

日本のCITES批准は一九八〇年に行われた。条約は各締約国に許可書や証明書を発行する任に当たる管理当局及びより専門的な観点から管理当局を補助する科学当局の設置を要請しているが（九条）、日本では管理当局は通産省が、科学当局は環境庁と農林水産省が担当している。

法制面に関して、CITESを受け、日本ではその実施のために「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」（平成四・六・五、改正平成六・六・二九）が存在する。同法の保護対象はCITESのそれと同一ではない。日本国内に固有の動植物が同様の趣旨で保護対象となっている。例えばこの一年ほどの間にも次々に国内の希少な個体又は生息地が保護対象として指定された。九四年一月には栃木県大田原市の淡水魚ミヤコタナゴの生息地と山梨県北岳の高山植物キタダケソウの自生地が保護区として指定された（三六条）。続いて一二月にはフクロウの一種ワシミミズクとイリオモテボタル、クメジマボタルが同法に基づき「緊急指定種」に指定された（五条）。これらの生物は近年発見されたばかりでありその生態や生息状況についてはよくわかっていない。ワシミミズクは耳羽が大きいフクロウで九四年春北海道でヒナがかえっているのが確認されたばかりであった。イリオモテボタルは沖縄県西表島・石垣島にクメジマボタルは西表島・久米島にのみ生息しそれぞれ九四年六月、五月に新種であることが判明したばかりであった。さらに九五年二月には国内希少野生動植物種としてキクザトサワヘビ、アベサンショウウオ、イタセンパラ、ハナシノブ、の四種が追加指定され、これで国内希少野生動植物種としては四八種が保護対象とされるこ

ととなった(四条三項)。前三者については捕獲、譲渡が原則として禁止される。ハナシノブは特定国内希少野生動物種として商業的に個体を繁殖させたものについては譲渡が許される(四条五項)。

しかし、問題なのはむしろ同法の「国際希少野生動物種」(四条四項)の保護に関わる法制度がどうなっているかである。「国際希少野生動物種」とは国際的に協力して種の保存を図ることとされている絶滅のおそれのある野生動物の種(国内希少野生動物種を除く。)であり、政令によりCITESの付属書Iに掲載されている種のうちクジラ六種(マッコウクジラ、ツチクジラ、ミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラ、ナガスクジラ)であり、CITES二三条の留保規定により留保)を除く種が対象として定められている。この保護制度を分析するに、(a)CITESの付属書Iのみが「国際希少野生動物種」として指定されうるという点、(b)国際社会ではその保護が極めて強く要請されているクジラが留保されている点、(c)指定種についてはその個体等の輸出入が原則として禁止され(一五条一項)例外的に承認を受けて許可されるが(一五条二項)、違法輸入者に対しては返送を義務づけるに留まっておき(一六条)、何ら罰則規定を有しない点、などの問題点もあり、必ずしも十分とは言えないであろう。とくに(c)の点に関して、CITESは締約国に対して条約違反の取引を防止するため適当な措置として、違反者の処罰、違反に取引された標本の没収及び返送、没収の結果負うこととなった費用の国内における求償方法等についての規定をおくよう要請しているが(八条)、この違反者の処罰についての規定は存在しないからである。

しかし、少しずつではあるが、国内実施における進展もみられる。すなわち、改正(平成六・六・二九)により、同法の「個体」という表現は「個体等」という表現に改められた。このことにより、取引規制の対象が完全な形体を有する標本のみならず、動物物の器官(部分)や、その加工品にまで拡大された。CITESは、本来、完全体の他にも部分や加工品を規制対象としており、その意味でこれまで、国際的に批判されることの多かつた日本<sup>(32)</sup>の国内実施

における問題点の一つが改善されたと言える。

### (7) 「監督」又は「遵守管理」メカニズムの評価

CITESの場合、常設委員会が柔軟かつ広範な権能を有し、活発に機能しているといえる。上記で見たように、常設委員会は、締約国が提出した報告書の内容を審議し、その十分性について検討し、不十分である場合には関係締約国にその理由を審問、その上で具体的な基準を盛り込んだ勧告を与えている。この過程は前章において検討された「監督」又は「遵守管理」メカニズムの中の定型的な紛争処理機能に関わる部分を、常設委員会という政治的討議の場で代替させているものと解される。三章で述べられたように、国際組織内部での伝統的「監督」においては政治的討議も紛争処理もともに是正機能を果たすという意味で、理論的に、一連のメカニズムの同じ部分を担うことができた。このことがCITESの実施という局面で現実に行われているようである。また、常設委員会は、勧告に対する遵守をさらに確保するため、実施技術専門家団を派遣し調査させ、その履行状況をチェックすることを決定している。かかる実施技術専門家団の派遣は、CITESに国家から独立した公正かつ客観的な情報を利用させることを可能にするという点で非常に意義深い。これについては「監督」又は「遵守管理」メカニズムのうち、事実調査又は関係締約国の同意を前提とした広義の意味での査察に該当するものと考えることができよう。第三に、CITESには、「監督」又は「遵守管理」メカニズムの基本部分である報告制度も存在し、報告に含めるべき必要事項は締約国会議で採択されたガイドラインで明確に定式化されていた。報告の内容が締約国の裁量に任されていないという点で評価できる。第四に、モニタリングは第三者科学機関(NGO)に助力を求めるとい形ではあるが、しかし恒常的かつ定期的に実施されている。以上より、CITESの実施制度は、本稿で定式化されたところの「監督」又は「遵守管理」

メカニズムを構成する諸機能、すなわち、報告、モニタリング、事実調査又は査察、紛争処理をそれなりに包含させる形式で整備されていると結論づけられよう。

それでは、他方、環境条約の実施を確保する他の手法、すなわち、条約の交渉・適応過程における実施の促進や国家責任又は国際責任の援用による実施の促進、といった手法についての利用状況はどうか。まず第一に、CITESは二五条という決して多くない条文数から成り立ち、一九七三年三月に作成署名された後、一九七九年六月に一度改正されただけでほとんど条文の内容を変更しておらず、また後続する議定書等の採択もない。このことは先述したような条約の改正又は議定書の採択を通じての条約規定の詳密化による実施の促進をこれまでさほど活発に利用してこなかったということを窺わせる。ただ、第九回締約国会議においては、この点で極めて画期的な進歩があった。決議というより簡便な形式ではあったが、付属書I又は付属書IIに掲載する際の基準、付属書Iから付属書IIに転載する際の基準及び予防措置、が、最も具体性を表すことのできる数値基準を伴う形で採択され、条約の詳密化に重大な貢献をした。第二に、国家責任及び国際責任の援用であるが、CITESにはこれらに関する規定はない。義務違反に対しては前述のように取引の停止等の制裁措置が講じられる場合があるが、責任論への言及はなく、この手法の利用はないようである。

現在CITESは条約の実効性の確保の問題について十分意識的である。第九回締約国会議ではカナダから、CITES実効性について検討が必要である旨の提案が認容され、常設委員会は「いかに条約の実効性を向上させるか」について検討するための準備を命ぜられた<sup>(33)</sup>。この検討は一九九五年末までに一応完了するものとし、最終的な勧告が次回の締約国会議<sup>(34)</sup>に提出される運びとなった。いかなる進展が見られるか、興味のあるところである。

(一) CITES, Brochure (1994), p. 1

- (2) *Ibid.*
- (3) *Ibid.*, p. 2.
- (4) 「海からの持ち込み (introduction from the sea)」とはいかなる国家の管轄にも属しない海洋環境から捕獲された標本を国家に持ち込むことである。CITES, Art. 1(e)
- (5) 管理当局は、科学当局の認定又は助言なくして、付属書に掲げられた種に関して、輸出又は輸入許可書及び海からの持ち込みの証明書を発行してはならないとされている。Resolution Conf. 8.6(b)ただし、現実にはこの前提はしばしば軽視され、科学当局の認定は必ずしも適切ではないという理由の下に管理当局の判断で許可書等が発給される傾向があったため、上記決議では、さらに自国の手続が適切な科学当局の助言を得られるものであるかどうかにつき懸念のある当事国は事務局と協議することを要請した。 *ibid.*, (c), (d).
- (6) 一九九四年三月一〇日に事務局が各締約国に配布した。 Notification to the Parties, No. 788, 10 March 1994.
- (7) Lyster, S., *International Wildlife Law* (1985), p. 269.
- (8) Burns, W. C., "CITES and the Regulation of International Trade in Endangered Species of Flora: A Critical Appraisal", 8 *Dickinson Journal of International Law* (1990), p. 215.
- (9) Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 9.4.
- (10) モニタリングや報告制度にはしばしばNGOの関与が見られる。関与の程度は国内的な活動から国家が条約の義務を遵守しているか否かに関する報告まで様々である。Sachariew, K., "Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms", 2 *Yearbook of International Environmental Law* (1991), p. 33

-34-

- (11) Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 1.7
- (12) これは第九回締約国会議で採択された内容とも全く同じである。Resolution Conf. 9.1 (Fort Lauderdale, 1994), ANNEX 1.
- (13) *Ibid.*
- (14) *Ibid.*
- (15) Resolution Conf. 3.10, 3.16, 4.7, 4.14, 5.16, 5.21

- (16) *Supra* note (12), ANNEX 2.
- (17) *Ibid.*, ANNEX 3.
- (18) *Ibid.*, ANNEX 4.
- (19) *Ibid.*, ANNEX 5.
- (20) Decisions of the Standing Committee on Trade in Rhinoceros Horn and Tiger Specimens; Brussels (Belgium), 6-8 September 1993.
- (21) このCITES常設委員会の討議の政治性を最も顕著に示す事例として、同じく三〇回常設委員会においてなされた米国の発言を挙げる事ができる。すなわち、米国代表は、米国内法ペリー修正(Pelly Amendment)の存在を根拠として、中国と台湾に一方的措置としての貿易制裁の可能性を示唆した。ペリー修正は、サイとトラに関するより厳格な保護を達成するために、関連国際条約の実施の不十分であるとみなされた国家に六〇日以内に十分な対応を行うよう要請、実行されない場合には貿易制裁を含む必要な措置を議会で決定できることを規定している。これに対して中国は国家主権原則に対する重大な違反であると反論、米国のそのような措置は何ら建設的な結果を生まないばかりか、事態を一層悪化させると強硬な姿勢をとった。日本やEUはGATT規定との抵触の観点からやはり反論した。しかし、一方でイスラエルや、中南米カリブ地域、オセアニア代表は米国の発言を支持した。国家主権原則やGATT(現WTO)規定との抵触問題を考えれば認容され難い国内法の一方的適用が公然と宣言され、支持を得ていることからして、非常に政治色の濃い討議と言わざるを得ないであろう。
- (22) CITESはごく簡単な紛争処理条項しか有していない。すなわち、「締約国は、この条約の解釈又は適用については他の締約国との間に紛争が生じた場合には、当該紛争について当該他の締約国と交渉する」(一八条一項)と規定して第一には紛争当事国間の政治的な交渉を示唆し、それでも紛争が解決されない場合には、合意により紛争を仲裁、とくにヘーグ常設仲裁裁判所の仲裁に付すことができる(一八条二項)とただけであった。
- (23) Resolutions of the Conference of the Parties, Ninth Meeting of the Conference of the Parties, Fort Lauderdale (United States of America), 7-18 November 1994. 決議の内容は次の通り。Conf. 9.1 Establishment of Committees; Conf. 9.2 Financing and Budgeting of the Secretariat and of Meetings of the Conference of the Parties; Conf. 9.3 Permits and Certificates; Conf. 9.4 Annual Reports and Monitoring of Trade; Conf. 9.5 Trade with States not Party to the Convention; Conf. 9.6 Trade in

- Readily Recognizable Parts and Derivatives ; Conf. 9.7 Transit and Transshipment ; Conf. 9.8 Enforcement ; Conf. 9.9 Confiscation of Specimens Exported or Re-exported in Violation of the Convention ; Conf. 9.10 Disposal of Illegally Traded, Confiscated and Accumulated Specimens ; Conf. 9.11 Disposal of Confiscated Live Animals of Species Included in the Appendices ; Conf. 9.12 Illegal Trade in Whale Meat ; Conf. 9.13 Conservation of and Trade in Tigers ; Conf. 9.14 Conservation of Rhinoceros in Asia and Africa ; Conf. 9.15 Conservation of Edible-Nest Swiftlets of the Genus Collocalia ; Conf. 9.16 Trade in African Elephant Ivory ; Conf. 9.17 Status of International Trade in Shark Species ; Conf. 9.18 Regulation of Trade in Plants ; Conf. 9.19 Guidelines for the Registration of Nurseries Exporting Artificially Propagated Specimens of Appendix-I Species ; Conf. 9.20 Guidelines for Evaluating Marine Turtle Ranching Proposals Submitted Pursuant to Resolution Conf. 9.15 ; Conf. 9.21 The Interpretation and Application of Quotas for Species Included in Appendix I ; Conf. 9.22 Universal Tagging System for the Identification of Crocodilian Skins ; Conf. 9.23 Transport of Live Specimens ; Conf. 9.24 Criteria for Amendment of Appendices I and II ; Conf. 9.25 Inclusion of Species in Appendix III ; Conf. 9.26 Standard Nomenclature
- (24) 25/3 *Environmental Policy and Law* (1995), p. 88.
- (25) フロリダ州にあるマングローブの沼沢地及びその南部に位置する国立公園 (Everglades National Park) の名を取ってエバーグレイズ基準 (Everglades Criteria) と呼ばれている。
- (26) 数値基準は締約国会議決議九・二四 Annex 5 においてそれぞれ用語の定義・注釈という形で与えられている。例えば、限定された分布域 (restricted area of distribution) とは一〇〇〇〇キロ平方メートル以下の分布域、減少 (decline) とは通常五年以内又は当該種の二世代間に五〇パーセント以上が減少すること又は野生の総体が小規模である場合、一〇年以内又は当該種の三世代内に二〇パーセント以上が減少することを意味する。また小規模な野生の総体 (small wild population) とは当該種の個体数が五〇〇〇以下であること、非常に小さな個体群 (very small sub-population) とは当該種の個体数が五〇〇以下であること、短期変動 (short-term fluctuation) とは二年以内における変動、断片化 (fragmentation) とは各々の個体群が五〇〇キロ平方メートル以下の分布域に散在し、絶滅の危険性を増加させること、などの定義がなされている。これらの定義は Annex 1 及び Annex 2a の一般的な規定をさらに具体化することに貢献している。
- (27) Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 9.8

- (28) 香港だけでその巢の輸入は年間一八七〇個にも上ったという(一九九〇年時点)。
- (29) Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 9.17 F A O と他の国際漁業管理機関にサメの生態上取引上の情報収集に協力を要請している。
- (30) Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 9.12
- (31) 一九九四年三月にインドで U N E P との協同で第一回会合が開催された。一九九四年一〇月にタイでトラの分布地図を作成する作業部会が開催され、トラの違法取引の防止に関する国際協力が始まった。
- (32) Burns, W. C., "Asian Compliance with CITES: Problems and Prospects", 29 *Indian Journal of International Law* (1989), p. 64-68.
- (33) *Sybra* note (24), p. 89. 締約国における密猟、締約国と非締約国との取引及び商用 (commercial use) 取引等における違法行為、留保規定(日本もクジラに関し重大な留保を行っている)など、条約の実施を困難にさせている問題はまだまだ多い。Peters, A. M., "The Convention on International Trade in Endangered Species: An Answer to the Call of the Wild", 10 *Connecticut Journal of International Law* (1994), p. 167-168.
- (34) 次回の第一〇回締約国会議は約二年半後ジンバブエで開催予定。

## 五 おわりに―変容する「遵守」概念

本稿で、国際環境法(ここでは多数国間環境条約)の実施のための手段としての「監督」又は「遵守管理」機能の意義を検証するため、素材とされたのは、CITESであった。本稿の冒頭でも述べたように、CITESが対象として選ばれたのは、CITESの照準が比較的限定され、また条約としても早期に成立していることから実施のためのメカニズムもある程度存在しているのではないかという莫然とした予測があったためである。この素材選びは成功し、CITESの実施において「監督」又は「遵守管理」機能の一応の活用を見て取ることができたと考えている。



今後の課題としては、むしろ、この検証を他の多数国間環境条約へと拡大させていくことがある。事実、一見しただけでも、ラムサール条約、ベルン条約、オゾン層保護に関するウィーン条約及びモントリオール議定書、気候変動枠組み条約、生物多様性条約、バーゼル条約、長距離越境大気汚染条約など、環境保護に向けての重大な期待を背負っている多数国間環境条約は少なくない。これらの条約が、“sleeping treaties”に陥ることなく、実施機関によって担われた「監督」又は「遵守管理」メカニズムに基づく実効的な履行確保を実現し得ているかどうかを確認することは、今後の地球環境保護問題への対応を考える上で必要不可欠であろう。そして、もしこうした「監督」又は「遵守管理」の制度に何かしら機能不全の点があるとすれば、その時は、我々がCITESで見たシステムが何らかの示唆を与えらるはずであると確信している。

最後に「遵守」概念の問題に触れておこうと思う。本稿では多数国間環境条約の実施における「監督」又は「遵守管理」メカニズム、すなわち「遵守」をいかに適切に管理するか、その手法を論じながら、「遵守」概念自体には立ち入らないできた。しかし、実はこの問題は本稿にとって非常に重大でかつまたデリケートな問題である。つまり、「遵守」をいかに定義するかで、ある多数国間環境条約が、実効的であるとも実効的でないとも言えることになる。「遵守」概念を拡大すれば、ある意味でほとんどの環境条約が締約国の遵守を確保しており、従って（条約の本来の目標である環境保護が達成されているかの問題とはまた別であるが）実効的となる。逆に「遵守」概念を狭めれば、おそらくほとんどの環境条約は非実効的で、環境条約は国際法諸領域の中でも最も遵守率の低い条約法となるであろう。このように、本来環境条約の実効性を論じる上で不可欠であるはずの「遵守」の定義を本稿が敢えて回避してきたのは、実は、現在、いわゆる伝統的な「遵守」概念の変容をうかがわせるような動きが、この環境法領域で現われ始めており、このような動きを本稿の出発点としていかに位置づけるべきか、判断に苦しんだためであった。例えば、

環境条約中の義務の履行は当該条約締約国のソフト・レスポンシビリティ(soft responsibility)であるとする見解がある<sup>(2)</sup>。また「遵守」は on/off condition ではない。遵守という用語の伝統的な概念は、認容可能なレベルの遵守と目標とされる遵守時期(important time dimension)のいずれも含むように拡張される必要がある<sup>(3)</sup>とする見解がある<sup>(3)</sup>。

このような見解は決して確立したものとなっているわけではない。実際、かなりの強硬な批判もなされている。例えば、コスケンニエミは、ソフト・レスポンシビリティ概念に反論して、環境条約中の義務の履行はソフト・レスポンシビリティであると考え、国際法上認められた通常の救済(対抗措置等)に訴えることができなくなってしまうとすれば、これが逆説的に条約の実効性を損ね、環境条約における義務は他の条約における義務と同じ様な意味で「重大(serious)」でもなければ「拘束的(binding)」でもないということになってしまわないかと問題を投げかけている<sup>(4)</sup>。

純粹に法理論的見地からみれば、確かにこのコスケンニエミの反論にはかなりの説得力がある。しかし他方で、我々は環境法領域における現実を考慮した上で、「遵守」概念を捉える必要があるとも思われる。というのは、環境条約の「遵守」は実のところ、難しい問題である。それが人権や外交に関する国際法の国内実施と極端に異なるのは、必ず資金、コストの問題と絡むという点であろう。環境法領域においては、残念ながら「国家は条約を締結した時点で当該条約に拘束され遵守することに利益を認めている。したがって国家は条約を遵守する<sup>(5)</sup>」と簡単には結論づけられない。国家にとって条約体制のフリー・ライダー(free rider)となり、他の国家が汚染物質を削減しているときに汚染行為を続け、自国商品の国際競争力を増大させることは、別の意味でまた極めて魅力的に映るはずだからである。

以上のような環境条約の「遵守」における一般的な困難さを考える時、我々の為し得ることは、他方で各国の経済

事情を考慮に入れながら、「遵守」概念を比較的広く捉えて、あまり不遵守を明らかにせずに、またたとえ不遵守は明らかにしたとしても、条約義務違反、すなわち国際法違反とはレッテルを貼らずに、対抗色を可能な限り避け、徐々に進んでいくことなのではないか。

もちろん、「遵守」概念がこの先このまま確実に変容を遂げるのか、それとも過渡的な状況なのか、現段階では正確なところはわからない。また前記のように、遵守の途上 (on the way to compliance) に非難可能性を認めないというような、言わば合目的的思考が、国際法体系の中で受容され得るのかも定かではない。しかし、もし、ある一定の幅を理想的遵守と明確な不遵守との間に設定し得るのだとしたら、そうした幅の中では、本稿で提示した「監督」又は「遵守管理」メカニズムにより積極的な役割が求められることとなるだろう。あくまでソフトに、しかし、実効的に国家に実施を促す手段として。いずれにせよ「遵守」概念におけるこの胎動が現実に関何を生むことになるのか、今しばらく環境法領域における国家の実行を慎重に見守る必要があるかと思われる。

(1) 他の多数国間環境条約においても同様に実施機関によって担われる「監督」又は「遵守管理」メカニズムが重視されてきていることを確認させる事実として、最近のいくつかの環境条約中に見られる実施機関設置又は何らかの実施制度の確立への言及が挙げられる。例えば、気候変動枠組み条約は、締約国会議の任務として「この条約の実施に必要なと認められる補助機関を設置すること」(七条(i))と掲げる。砂漠化防止条約は「締約国会議は、この条約の実施に関して生ずる問題の解決のための手続及び制度的な仕組みを検討し及び採択する」(二七条)と規定する。今日では実施機関の積極的活用のみられる、CITES、ラムサール条約、モントリオール議定書において、条約(議定書)中にはそうした明示的な言及が全くなされていなかったこと、また一般的に国家が国家主権の絶対性を盾とし、より高次の権力(ここでは実施機関)に服することを徹底して回避するものであることを考えれば、たとえ、現段階でそうした規定が何ら具体性を持つものでないとしても、いかに実施機関又は実施制度がその必要性を認められてきているかが明白となるであろう。

(2) Kiss, A. C., "Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage," in Francioni, F.,

Scovazzi, T. ed. s. *International Responsibility for Environmental Harm* (1991), p. 12.

(<sup>3</sup>) Chayes, A. H., Chayes, A., Mitchell, R. B., "Active Compliance Management in Environmental Treaties," in Lang, W., ed., *Sustainable Development and International Law* (1995), p. 78.

(<sup>4</sup>) Koskenniemi, M., "Comment on the Paper by Antonia Handler Chayes, Abram Chayes and Ronald B. Mitchell," in *ibid.*, p. 94.

(<sup>5</sup>) Henkin, L., *International Law : Politics and Values* (1995), p. 48.