関西自然保護機構会報 15(2)：95－99, 1993

希少野生生物種保存法における国際希少種の取扱い

岩手大学人文社会科学部　磯　崎　博　司

TREATMENT OF INTERNATIONALLY PROTECTED SPECIES UNDER THE LAW FOR PROTECTION OF ENDANGERED SPECIES

Hiroshi ISOZAKI　*Department of Law, Iwate University.*

はじめに

希少野生生物種保存法（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は，1992年４月に衆議院，５月に参議院で採択された。この法律は，1992年６月５日に公布され（法律第75号），その手続き的部分は公布の日に発効した。その実質的部分は1993年４月１日に発効したが，それにともない，従来の特殊鳥類譲渡規制法と希少野生動植物譲渡規制法は廃止された。また，この法律のもとで具体的な規制対象種などを指定する施行令（政令第17号）が1993年２月10日に，および，例外的な許可や登録に関する規則を定める施行規則（総理府令第９号）が同３月29日に定められた。

(1) 国内法整備の重要性

絶滅のおそれのある生物種については，条約に基づく国際的な保護が必要である。そのような条約の実施を確保するためには，各国の国内法がその内容を受け継がなければならない。また，生物種は地域によって固有であるため，具体的な基準や措置などは国内法に委ねられている。さらに，現行の諸条約の規制手法および基準は，最小限のレベルに留まることが多いため，先進国に対して条約より厳しい国内法措置によって条約を補強することが求められている。このように，国内法を整備することは，きわめて重要であり，国際的な責任でもある。

こうした認識のもとに，希少野生生物種保存法に関するシンポジウムが1992年１月に東京で開かれた。そこにおいて，その立法に対する要望がまとめられた（野生生物の保護に係わる法体制の検討会. 1992）。そのうち，国際希少種に関しては，地域個体群に配慮すること，対象種およびその生息地に対する人為的影響を排除すること，対象種の選定，施策の決定などに国民参加を確保すること，および，所持規制を行うことが求められていた。

他方，この法律案の審議にあたった衆参両院の関係委員会においては，各委員より，この法律案が依然として狭い範囲の対応に留まっているとの指摘がされた。また，衆参両院で採択の際に，種の選定にあたって市民などの知見を積極的に徴すること，国際希少野生動植物種については，ワシントン条約付属書Ⅰの種に限定しないこと，また，それらの部分および派生物並びに加工品まで規制対象とすること，学術研究目的で輸入された個体およびその子孫の取扱い基準を定めること，税関で任意放棄された個体の原産国への返還を図ること，原産国における野生生物と生態系の保全に積極的に貢献することなどを求める付帯決議が採択

された。

以下では，上記のシンポジウムや付帯決議で求められたことを念頭において，この法律の重要な要素について検討してみる。（本稿は，1993年6月27日の京都でのシンポジウムでの報告原稿であり，（磯崎，1992）に基づいている。）

(2) 規制対象

この法律の対象とされる種は，絶滅のおそれのある種のうち希少野生動植物種として政令で指定されているものである。その種に属す個体に加えて，その卵および種子，ならびに，それらの加工品であって政令で指定されているものも対象とされる。

(a) 絶滅のおそれの基準

この法律においては，絶滅のおそれがあることとは，「個体数が著しく少ないこと，個体数が著しく減少しつつあること，主要な生息地が消滅しつつあること，生息環境が著しく悪化しつつあることまたはその種の存続に支障を来す事情があること」と定義されている（第4条1項）。この定義は，野生生物および自然生態系の保全と利用に関する最も根本的な基準である。

ところで，ワシントン条約において，絶滅のおそれに関する従来のベルン基準の改訂が行われている。そこでは，具体的な数値基準も示されようとしている。ワシントン条約のもとの基準やレッドデータブックなどのその他の同様の基準との整合性を図りつつ，この法律の基準を当てはめていくことが必要である。

(b) 種，亜種，変種，地域個体群

この法律では，「種」には，亜種又は変種を含むとされているが（第2条1項），地域個体群は対象とされていない。ワシントン条約や生物多様性条約，また，欧米諸国の法律は，種のなかでの遺伝形質の多様性の維持を重視し，地域個体群も対象としている。特に，生物多様性条約に対応するために，地域個体群の絶滅防止についても考慮する必要がある。

(c) 国際希少種

この法律において，「国際希少野生動植物種」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植物の種であって，政令で定めるもの」とされている（第4条4項）。実際に定められているものは，主にワシントン条約の付属書Ⅰの種および日本が締結している渡り鳥条約に係わる種である（施行令第1条2および別表第二）。したがって，商業利用されている野生生物の大半を占めるワシントン条約の付属書ⅡまたはⅢの種の国内での譲渡などは依然として野放しとなっている。

ところで，ワシントン条約の付属書ⅡまたはⅢの種は，絶滅のおそれのある種ではないと定義されている（ワシントン条約第2条）。したがって，前述のように国会の付帯決議で付属書Ⅰ以外の種も指定するよう求められてはいるが，この法律のもとで指定することは難しい。

他方で，国内取引規制は，輸入規制を違法にくぐり抜けたものが自由に流通することを防ぐために求められている。そのような輸入は，ワシントン条約に違反するだけではなく，国内法に対する違反でもあるため，ワシントン条約との関わりではなく，自国法の問題として，実効的な国内取引規制法制度を確立しなければならない。それ故，ワシントン条約の付属書ⅡまたはⅢの種の国内取引に関する法律を新たに整備する必要がある。

(d) 部分，派生物，加工品

この法律の準備段階では，ワシントン条約の第

８回締約国会議において南部アフリカ諸国の象牙取引再開の条件として輸入国がその国内取引を管理していることが求められていた関係で，個体の「部分」も規制対象とされることを明記すると伝えられた。しかし，最終的には，従来の希少野生動植物譲渡規制法および特殊鳥類譲渡規制法の規制レベルを引き継ぎ，個体には，「卵および種子並びに個体，卵および種子の加工品で，政令で定めるものを含む」とされた（第６条２項３号）。

具体的には，卵については鳥類の卵だけ指定されており，種子については指定されていない。また，加工品については剥製や全体がわかる標本しか指定されていない（施行令第２条および別表第３）。

ワシントン条約は，「個体の部分または派生物であって容易に識別することができるもの」も規制対象としており（第１条(b)），皮革製品や装飾品も含まれている。そのため，日本は，輸出入では，象牙，毛皮，皮革製品，じゃこうなどを規制対象としているが，国内取引では対象としていない。

しかし，国際希少種の項ですでに述べたように，輸入規制を違法にくぐり抜けることは国内法に対する違反であり，その後の国内取引は規制されるべきである。国内取引についても，ワシントン条約に即して，部分や加工品に規制対象を拡大し充実させることが望まれる。

(3) 禁止される行為と例外

希少野生動植物種については，原則として，譲渡などの禁止（第12条）および「販売または頒布」目的の「陳列」の禁止（第17条）が定められている。

(a) 登録

国際希少種については，学術目的などの例外要件に適合する場合は個体ごとに登録する制度があり，譲渡や陳列などが認められる（第12条４項，第17条，第20条１項，施行令第４条，ならびに，施行規則第５条２項５～７号，第９条，第11条）。登録の際の個体の特定は写真による（施行規則第11条２項）。国際希少種のうち渡り鳥条約に関わるものを除くもの（施行規則第13条３項，施行令別表第２表２）の登録業務については，民間団体へ委託することが可能とされている（第23条，施行規則第13条～15条）。

従来の希少野生動植物譲渡規制法のもとでも，その登録にあたって写真による申請が認められており，登録票の不正使用や野生個体の紛れ込みを防止できなかった。他方，野鳥については，民間団体による紛らわしい輸入証明書が発行されており，その管理がずさんなために違法な輸入の隠れ蓑となっているとの指摘がされている。

一部の動物については，足輪やマイクロチップによる識別手法が使えるが，その他の動植物についても確実に個体を識別し特定する登録手法を開発する必要がある。

(b) 販売・頒布目的の陳列

販売や譲渡という行為だけではなく，その行為を誘発するような陳列という前段階の行為も規制している点で評価できる。しかし，従来の希少野生動植物譲渡規制法も，同様に「販売」目的の「陳列」を禁止していたが，その禁止の網を逃れようとする手段を初めとして，違反が後を絶たなかった。また，カタログ販売や通信販売も，悪質なものが何回か新聞などで問題とされたが，そのような販売方法自体は規制されていなかった。

この法律も従来の制度と同レベルの規定に留まっているため，客寄せのための陳列，倉庫での保管，カタログ販売など，販売・頒布目的の陳列と同様の効果を有する類似の行為にどう対応するのか検討する必要がある。

(c) 学術または繁殖目的

販売や譲渡の例外要件として，学術目的の場合が定められている。しかし，学術目的のものから繁殖したものも登録できるため（施行規則第11条2項1号イ），世代交代の速い生物の場合には，それが悪用される恐れもある。ワシントン条約においても，繁殖の定義が問題とされており，ランチングなどとの区別を含め，学術研究や種の存続のための繁殖など非商業目的の解釈に関するいくつかの決議が採択されてきている。例外として認められる学術研究および種の存続のための繁殖と，商業目的の繁殖事業とを区別するための明確な基準またはガイドラインが必要である。

(4) 返還および没収

国際希少種の個体などの輸出入は禁止されている（第15条）。これに違反して輸入されたものについては，必要があれば，返還先を指定して輸入者に対して，または，その輸入者から違反の事実を知りながら譲り受けた者に対して返還を命ずることができる（第16条1項および2項）。その返還が行われない場合は，当該輸入者または所持者に代わって返還し，その費用をその者に負担させることができる（第16条3項，第52条）（負担金徴収方法に関する命令：総理府・通産省令第1号1993年3月29日）。

返還費用の負担については，ワシントン条約では輸出国の費用によるとされている（第8条4項b）。しかし，開発途上国である輸出国がその費用を負担することができず返還できないケースが目立ったため，輸入国が負担すべきであるという締約国会議の決議が採択された。したがって，輸入者だけでなく所有者に対しても返還命令を定めていることは大きな進展である。

しかしながら，この法律には財産権の尊重の規定がある（第3条）。また，輸入した野生生物を輸入者自身が保有している期間は短いし，所持者の場合には違法輸入を知っていた場合という条件が付されているため（第16条），返還を命令することができる場合はかなり限定される。この場合，欧米諸国のように挙証責任を転換し，違法輸入であることを知り得なかったとの合理的な理由を所有者に証明させるような方法がとれれば，その効果は大きい（磯崎，1991）。

他方，通関前に任意放棄されたものの場合には，希少野生動植物譲渡規制法には返還措置まで含むとされる規定（第13条）があったが，この法律では明文規定がない。

また，この法律には，希少野生動植物の所持を禁止しまたは没収する規定がない。ワシントン条約は，締約国に対して，違反に係わる標本の没収またはその輸出国への返送に関して定めるよう義務づけている（第8条1項b）。没収に関係する規定は，関税法と刑法にあるが，それらも野生生物保護のためには機能していない。

ワシントン条約に違反する動植物には隠れた瑕疵があったものとして，所有者は売り主に瑕疵担保責任を求めることができる（河村　貢，1992）。この点について，ワシントン条約も，没収の結果負うこととなった費用の求償方法について定めることを締約国に認めている（第8条2項）。

善意の所有者による求償権を明確にすれば，上記の財産権の尊重の規定にも反しない。したがって，特に，生きているワシントン条約違反の動植物に対する行政処分としての没収は可能であり，その制度化の必要がある。

(5) 国民参加

環境に関する条約は，いずれも，NGOの積極的な関与を求めている。特に，ラムサール条約，世界遺産条約，ワシントン条約およびボン条約にはNGOによる国際ネットワークが樹立されており，

条約の実施にあたって欠かせない存在になっている。また，生物多様性条約も政府と民間との協力を奨励している。このような協力は，野生生物に関する一般の認識を向上させるとともに，普遍的な価値評価を取り入れることによって，条約のもとの措置の実行性を高める役割を果たしている。この法律のもとの希少種の選定などにも実質的な国民参加を確保することが必要である。

おわりに

野生生物種の保存のための概念や手法は，ワシントン条約を初めとして自然保全に関する諸条約，特に，生物多様性条約によって，また，それらの締約国会議決議などを通じて，近年急速に発展してきている。そのような発展に即して，また，立法府である国会の意思に従いその付帯決議に即して，この法律を積極的に運用することと，残されている不備な面についてさらに法的整備を進めることが必要である。

引　用　文　献

磯崎博司．1991．自然保全条約と国内法．環境法研究，(19)：84-100.

————．1992．野生生物の保護に関する日本の法制度．環境法研究，(20)：65-86.

河村　貢．1992．ワシントン条約の概要とわが国の対応．「我国におけるワシントン条約施行の今後のあり方に関する調査研究」(トラフィックジャパン法律小委員会報告書)，3-37.

野生生物の保護に係わる法体制の検討会．1992．「シンポジウム・滅びゆく野生生物種を救うために：絶滅のおそれのある動植物の保護法立法化をめぐって」．120pp．世界自然保護基金日本委員会・日本自然保護協会・日本野鳥の会.