関西自然保護機構会報 15(2):101－111, 1993

希少野生動植物種保存法とその問題点

―国内希少種を中心に―

京都大学理学部　村　上　興　正

THE EVALUATION OF NEW LAW "LAW FOR THE CONSERVATION OF ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA" FOR THE CONSERVATION OF WILD SPECIES-WITH SPECIAL REFERENCE TO THE NATIONAL ENDANGERED SPECIES

Okimasa MURAKAMI　*Department Zool. Fac. Science, Kyoto University.*

はじめに

1992年1月18日，東京で自然保護に関連したNGO（非政府機関）5団体：野生生物の保護に係わる法体制の検討会・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・関西自然保護機構が，絶滅のおそれのある動植物の保護法立法化にあたってシンポジウムを開催した。この結果「絶滅のおそれのある動植物の保護法（仮称）の制定に関するシンポジウムの声明」を採択して，シンポジウムの講演内容と共に印刷して関係者に配布した。この後「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4年法律第75条）が成立して，1993年2月には同法律施行令，3月には同施行規則が公布され，1993年4月1日から施行された。今回はこれをうけて，我々が声明文で要求した法律についての要望が，どの程度満たされているのかをアメリカの絶滅法との比較をしながら検討することにより，本法律の絶滅の危機にある種の保護にとっての有効性を述べてみたい。なお，アメリカの絶滅法に関しては畠山（1992）を主に参考とした。また，本法律の野生生物種の保護にとっての有効性について，問題点はすでに指摘した（村上，1992，磯崎，1992）。今回はこれらも踏まえ，さらにシンポジウム講演を基礎にしたが，時間的な関係もあり当日は触れることができなかった問題も含めて全体的に検討したものである。

なお，本研究は世界自然保護基金日本委員会（WWFJ）および関西自然保護機構の「野生生物の保護に関する法体制の検討」に係わる研究助成事業費の一貫として行われたものである。

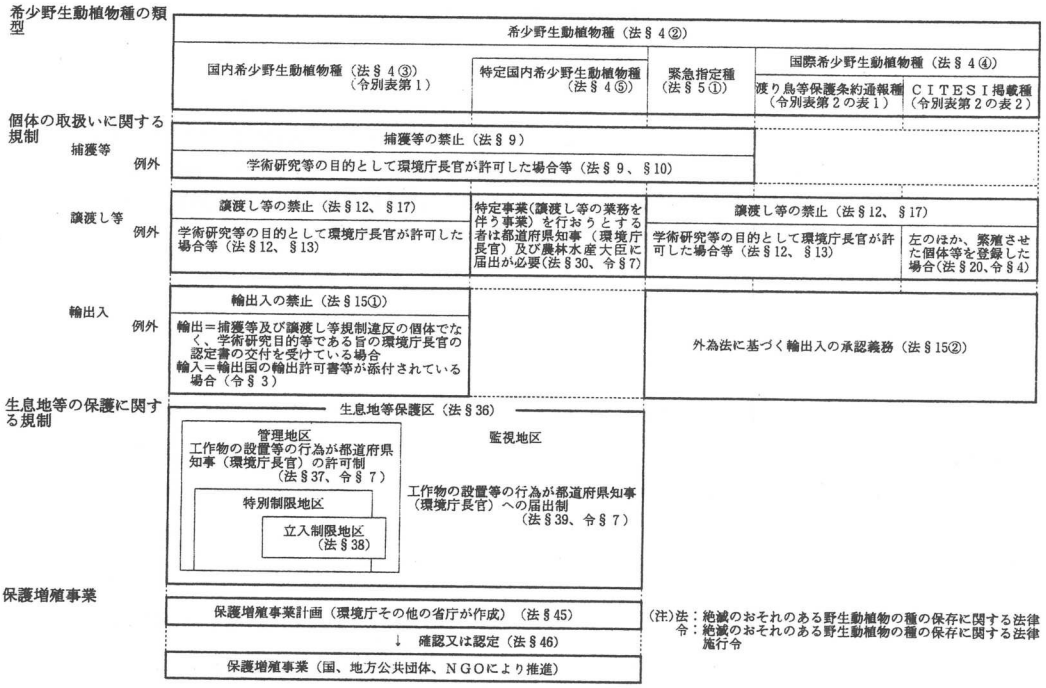
法律の実効性についての検討と検討項目

本法律については，最近刊行された環境庁野生生物保護行政研究会編集の絶滅のおそれのある野生動植物種の保存に関する法律に詳しいので，法律の詳細はこれを参照して頂きたい。大別して1.法律の目的・意義，2.種の選定に関する問題，3.個体の取扱に関する問題，4.生息地の保護に関する問題，5.保護増殖事業に関する問題（図1），6.その他，市民参加などがある。ここではこの順番で野生動植物の種の絶滅を防止する上での実効性について，シンポジウムで要求した問題点を踏まえながら順次述べることとする。

1.　法律の目的・意義などに関連して

目的については「対象となる種が国民にとって，将来に継承すべき財産であること，保護計画を立案・実施し，その種の生息状況を絶滅のおそれのない状態にもどすことが本法律の基本目的であることを明記する」を要求したが，法律では，「野生動植物種が生態系の重要な構成要素であるだけで

図1　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の概要（環境庁野生生物保護行政研究会，1993）.



なく，自然環境の重要な一部として人間の豊かな生活に欠かせないものであるから，その保存を図り，良好な自然環境を保全し，もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とす」となっている（第1条）。また，責務の項で「国は種の保存のための総合的な施策を策定し実施するとなっている」（第2条）だけで絶滅しなければそれでよいと読めるが，アメリカでは「保全とは絶滅の危機にある種または恐れのある種を，この法律で耕じられる措置がもはや必要でなくなるような水準まで到達させるのに必要な方法や手続きを用いることである」として，単に保護するのでなく一定の目標が掲げてあり，より具体的である。また，アメリカでは事実認識，目的，政策として，まず現在まで，多くの野生動物や植物が適切な関心や保全を払わずになされた経済成長や開発により絶滅してきたし，他の種では個体数が減少し絶滅の危機にあるかおそれがあるという現状認識を記した後に，これらの生物は国家，国民にとって審美的，生態的，教育的，歴史的，レクリェーション的に価値があることを明記している。その上で，絶滅の危機あるいは絶滅の恐れのある種の依存する生態系を保全されるような手段を提供し，これらの種の保全のための計画を提出することであるとして，ハビタットの重要性が明記されている。法律の規定の仕方によるものかどうか不明であるが，両者を比較すると法律の目的は，明かにアメリカの方が日本のものより具体的で説得力がある。

2.　対象種の選定に関する問題

種の選定については，「対象種は動植物全体から

選び，海洋種も含むこと。種の生息条件は年々変化するものであるから，対象種を定期的に見直すこと。保護対象には種に限らず亜種あるいは地域個体群を含むこと」としたが，法律では，「国は野生動植物の種（亜種又は変種がある種にあっては，その亜種又は変種とする。以下同じ）が――」。（第２条）とされ，種は亜種，変種を含むのだが，個体群は含んでいない。アメリカでは定義で種とは亜種のみならず個体群も含んでいる。すなわちアメリカ法では，種全体を見れば絶滅の危機にないが，地域個体群では絶滅の危機にある種を含めることが出来る点で優れている。例えばツキノワグマやカモシカは日本全体をみれば絶滅の危機にないが，九州・四国では絶滅の危機にある。種の絶滅はいきなりおこるのは稀で，地域個体群の絶滅を通じて起こるのが通常であると考えられる。したがって種の絶滅の予防措置として，絶滅のおそれのある地域個体群を指定出来ることが望ましい。この点でアメリカの方が日本より優れている。海洋種が含まれるかどうかは，現在施行令で選定されている種は鳥類に限られているので，今後を待たねば評価はできない。

日本ではこの法律で定められる種を「国内希少野生動植物種」：その個体が本邦に生息し又は生育する絶滅の恐れのある野生動植物の種で政令で定めたもの，「特定国内希少野生動植物種」：国内希少野生動植物種であって，商業的に個体の繁殖をさせることができるもので，国際的に協力して種の保存を図ることとされているものでなく政令で定めたもの，「国際希少野生動植物種」：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恐れのある種で政令で定めたもの，「緊急指定種」：国内希少野生動植物種及び国際希少野生動植物種以外の野生希少動植物種で種の保存を特に緊急に図る必要があるもので環境庁長官が定めたものに分けている。一見カテゴリーが複雑に見えるが，国内希少野生動植物種だけでなく，国際希少野生動植物種としてCITESなどに係わる種を含めて一本化したことは良い。これにともない従来CITESの国内法である「絶滅のおそれのある野生動植物種の譲渡の規制に関する法律」（昭和62年法律第58号）および「特殊鳥類の譲渡に関する法律」を廃止して統合化され全体的にはすっきりした。また，絶滅の恐れのある種とみられる種であるが資料不足な種を，とりあえず緊急指定種として指定し，個体の取扱を規制できるようにした点は評価できる（ヤンバルテナガコガネが発見されたとき，一斉に捕獲しようとした者が多かった事は記憶に新しい）。

アメリカでは対象種をその絶滅のおそれの程度でEndangered speciesとThretened speciesの２つに分け，各々その規制内容などの取扱いが異なっている。ここでEndangered species（絶滅の危機に瀕している種 ― 絶滅危惧種）：その生息区域のすべてあるいは主要な場所で絶滅の危機にある種の全てをさし，Thretened species（絶滅のおそれのある種）：その生息域のすべてあるいは主要な場所で予知し得る将来絶滅の危機にある種となる恐れがある種である。これは絶滅の危機にある種にならないような予防措置として，絶滅のおそれのある種が規定されている点でより多くの種をターゲットにできること，早い段階で保護対策が講じられ，その効果がわかることでより具体的で，実効性が高くなると考えられる。

「絶滅のおそれ」の基準：本法律の対象となるためには，その種は絶滅のおそれがなければ指定されないことになる。ここで絶滅のおそれの定義が問題となるが，法律では「種の存続に支障を来す程度にその種の個体の数が，著しく少ないこと，著しく減少しつつあること，その種の個体の主要な生息地又は生育地が消滅しつつあること，その種の個体の生息又は生育の環境が著しく悪化しつ

つあること，その他のその種の存続に支障を来す事情があることをいう」（法第4条）となっている。ここで取り上げられている個体数・分布・生息場所が少ないか減少しつつあるという条件は，種の生息状況を把握する上では重要な要素である。また，種の存続に支障を来す程度というのが，どの程度かという判断は種によっても異なるし，判断する人によっても異なるであろう。これをどのように客観化するかが問題となるであろう。CITESでもこの点が問題となり，個体数や分布範囲を数値化して定量的に定義しようという動きがある。しかし，全ての種を同一の数値で絶滅のおそれの程度を示せるとは考えられず問題が多い（村上，1992，未発表）。

希少野生動植物種保存基本方針では第2項に希少野生動植物種の選定に関する基本的な事項として表1のように規定されている。しかし，ここでは人為の影響により存続に支障を来す事情が生じていると判断される種となっている。殆どすべての種の減少要因が人為的なものであることは確かであるが，これを証明しなければいけないというふうに，この規定が使われると間接的な影響などは証明困難になり問題が生じる。原因は問わず現象として絶滅のおそれがあれば，取り上げる方が幅広い選択ができると考えられる。

指定の基礎となる我が国における絶滅の危機に瀕している野生動植物種のリストは，日本版レッドデータブックとして平成3年に刊行された。このリストは哺乳類に関していえば不完全で問題が多いので，日本哺乳類学会では哺乳類保護管理委員会（委員12名，委員長は筆者）のレッドデータ作業部会（作業部会長川道武男氏）を設置して，学会として検討することとなった。また，この問題には，カワウソを日本固有種とするか亜種とす

表1　国内希少野生動植物種選定に関する基本的事項
（希少野生動植物種保存基本方針）.

1　国内希少野生動植物種
(1)　国内希少野生動植物種については，その本邦における生息・生育状況が，人為の影響により存続に支障を来す事情が生じていると判断される種（亜種又は変種がある種にあっては，その亜種又は変種とする。以下同じ。）で，以下のいずれかに該当するものを選定する。
ア　その存続に支障を来す程度に個体数が著しく少ないか，又は著しく減少しつつあり，その存続に支障を来す事情がある種
イ　全国の分布域の相当部分で生息地又は生育地（以下「生息地等」という。）が消滅しつつあることにより，その存続に支障を来す事情がある種
ウ　分布域が限定されており，かつ，生息地等の生息・生育環境の悪化により，その存続に支障を来す事情がある種
エ　分布域が限定されており，かつ，生息地等における過度の捕獲又は採取により，その存続に支障を来す事情がある種
(2)　国内希少野生動植物種の選定に当たっては，次の事項に留意するものとする。
ア　外来種は，選定しないこと。
イ　従来から本邦にごくまれにした渡来又は回遊しない種は，選定しないこと。
ウ　個体としての識別が容易な大きさ及び形態を有する種を選定すること。
2　国際希少野生動植物種
国際希少野生動植物種については，国内希少野生動植物種以外の種で，以下のいずれかに該当するものを選定する。

るかなど分類に関する問題が多く含まれてくる。日本の哺乳類では，学名はもとより和名，コモンネームなどが研究者で統一されておらず，どれがどれに対応するのかさえ明確でないものがある。そこで日本哺乳類学会では種名・標本検討委員会を設置してこれらの整理を始めることとした。これらは日本の哺乳類の科学がまだ充分な基礎を持っていないことを示すもので残念なことである。今後少しでもこの様な問題に興味をもち研究する人が増えることが望ましい。いずれにしろ，今後絶滅の生態学的な過程（生態学的・遺伝学的・行動学的など）の研究が進展すること，および日本における野生動植物種の生息現状が把握されることが重要で，科学者の責任も大きいと考えられる。

指定手続き：日本ではいづれも政令で定めるとなっており，政令の制定または改廃に当たってその立案をするときは，自然環境審議会の意見をきかなければならないとなっている（第４条）。アメリカでは指定はすべて内務長官・商務長官の指定手続きによるが，これは非常に複雑であり，ここでは省略するが日本と最も大きな相違点は，国民は誰でもが対象種を申告できること，および公示された候補種にコメントを入れることが出来ることである（後述）。

現在，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施行令（平成５年２月10日政令第17号）で指定されている国内希少野生動植物種は，旧特殊鳥類法で指定されている種43種から，不適当な種（すでに絶滅した種を省くなど）５種を削除した38種である（表2）。国際希少野生動植物種は旧特殊鳥類法からは，アメリカで絶滅のおそれのある特殊鳥類65種，オーストラリアで絶滅のおそれのある特殊鳥類46種，ロシアで絶滅のおそれのある特殊鳥類23種から重複した種を除く133種が指定されている。また，旧ワシントン条約国内取引規制からは，６科33属482種があげられている（表３）。

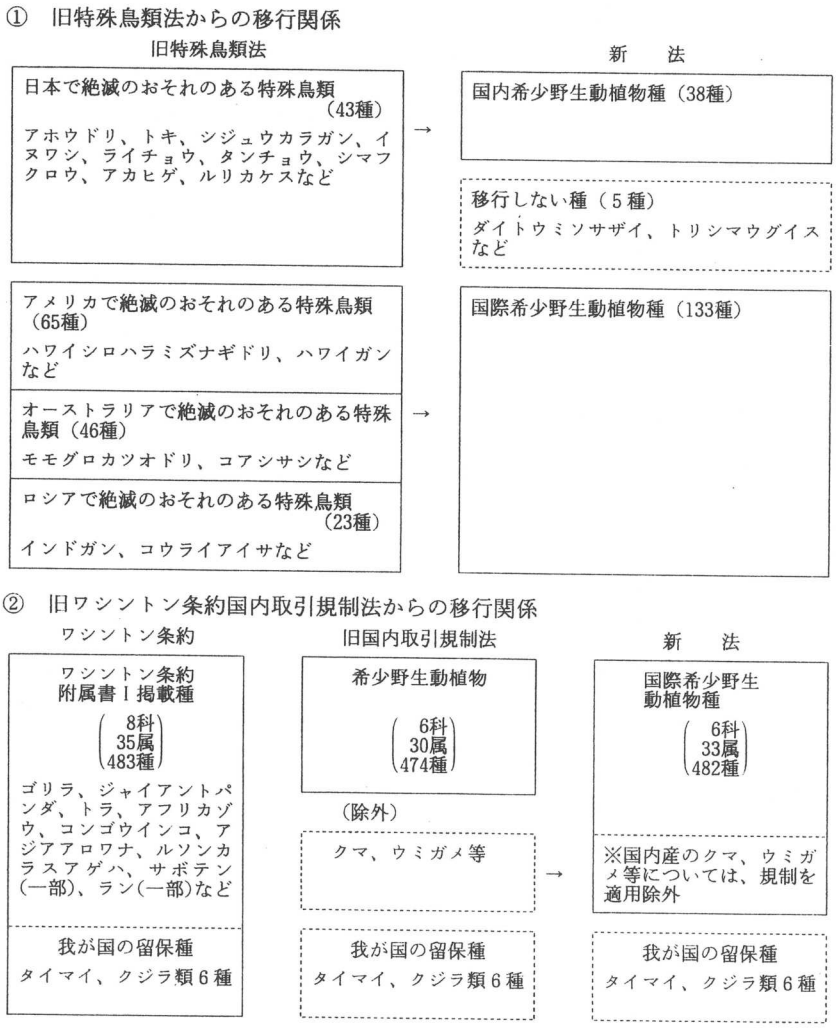
これらの指定でもう一つ問題となるのが，指定種の表記の仕方である。例えばアホウドリではディオメデア・アルバトロス（アホウドリ）と書かれている。最初のカタカナで表記されているのが，学名（*Diomedea albatrus*）を日本語読みしたもの（それも適当に）で括弧の中が和名である。生物の名前はリンネの２命法で定められ，国際命名規約でラテン語で表記することが世界的に定められている。したがって，学名を書くと世界的に共通の認識が出来る点で優れている。しかし，これをカタカナ表記したものは日本だけで通用するもので意味がない。和名は日本で適当につけられたもので世界には通用しない。日本の法律はすべて同様のことが起こっており，生物学的にはナンセンスである。CITES 関係は国際的な協力が必要で，このためには世界共通語である学名をそのまま用いるべきである。日本の後進性を見せているようなもので，これは是非とも改正すべきことである。

本法律で新たに指定された種はまだないので，どの程度の種が指定されるのかを見た上で評価を行いたい。

表２　国内希少野生動植物種のリスト（６月現在）.

アホウドリ，チシマウガラス，コウノトリ，トキ，シジウカラガン，オオタカ，イヌワシ，ダイトウノスリ，オガワサラノスリ，オジロワシ，オオワシ，カンムリワシ，クマタカ，シマハヤブサ，ハヤブサ，ライチョウ，タンチョウ，ヤンバルクイナ，アマミオオシギ，カラフトアオアシシギ，エトピリカ，ウミガラス，キンバト，アカガシラカラスバト，ヨナクニカラスバト，シマフクロウ，オーストンオオアカゲラ，ミユビゲラ，ノグチゲラ，ヤイロチョウ，アカヒゲ，ホントウアカヒゲ，ウスアカヒゲ，オオトラツグミ，オオセッカ，ハハジマメグロ，オガサワラカワラヒワ，ルリカケス

図2　6月現在希少野生動植物種保存法で指定されている種と旧法との関係（環境庁野生生物保護行政研究会，1993）.



3.　個体の取扱いに関する問題

個体の取扱については，「対象となる種の採集，捕獲および所持を原則禁止する。また，対象種および加工物の譲渡，譲り受けなどを原則として禁止する。違反に対しては厳しい罰則を設けること」としたが，これに関しては第2章個体の取扱いに関する規制という章で扱われている。「国内希少野生動植物種等の生きている個体は，捕獲，採取，殺傷又は損傷（以下捕獲等という）をしてはならない」（第9条）。譲渡しについては「希少野生動植物の個体は，譲渡し若しくは譲受け又は引渡し若しくは引き取り（以下譲り渡し等という）をしてはいけない」（第12条）。ここでわざわざ生きている個体と定義したこと，所持に関して規定がないために，たとえ違法に捕獲して（殺して）所持していても，死んでいたという言い逃れができる

表3　法律の規制対象となる加工品の範囲（環境庁野生生物保護行政研究会，1993）.

種　類	政　令　の　別　表	規制の対象となる加工品の範囲
鳥　類	別表第１（国内種） 別表第２表１（国際種） ＊二国間渡り鳥条約通報種 別表第２表２の第１の２（国際種） ＊ワシントン条約附属書１の種	①　卵 ②　個体の種を容易に識別することができるはく製（はく製として製作する過程のものを含む） ③　標本（液浸標本，骨格標本など）
鳥類以外の動物	別表第２表２の第１（国際種） ＊ワシントン条約附属書１の種	①　個体の種を容易に識別することができるはく製（はく製として製作する過程のものを含む） ②　標本（液浸標本，骨格標本など）
植　物	別表第２表２の第２ ＊ワシントン条約附属書１の種	①　標本（個体の外形を保持しており，種を容易に識別することができるもの） ＊さく葉標本（植物を圧して乾燥させて製作した標本）は対象外

（注）施行令別表第３より

こと，そのまま死体を持ち帰った場合にも法的には問題にならないと考えられる。アメリカでは種の輸入・輸出，捕獲，所持，売買，輸送などを禁止し，違法に捕獲された種の所持，標本の取引および取り引きされた標本の所持も禁止される。ここで捕獲とは困惑・損傷・追跡・狩猟・射撃・危害・わな・捕獲もしくは収集またはこれらの行為に従事する全てを意味する広い概念である。ここで捕獲における危害については，野生生物を実際に殺害し，傷つける行為を言う。かかる行為は，産卵，捕食，避難などを含む本質的な行動様式を重大に破壊することによって，野生生物を実際に殺害し，傷つけるような重大な環境の変更または退行を含みうるとされ，解釈が問題となっている。いずれにせよアメリカの方がはるかに個体の取扱の規制が厳格なこと ― すなわち保護の実効性が高いことがお判り頂けるであろう。ここで個体とは卵及び種子並びに個体，卵及び種子の加工品で，政令で定めるものとされており，個体の部分やその派生物の加工品は含まれていない（表3）。手皮，角，羽など個体の一部あるいは派生物を用いた利用は盛んで，これらが含まれない点は問題となる。アメリカでは禁止行為の規定はすべて種に対して書かれており，日本のように種の個体という言葉にはなっていない。種の方がより包括的に種を扱えるのではないかと思われる。

4.　生息地等の保護に関する問題

生息地の保全については「種の保護にとっては，生息地を確保し，その環境を保全して生息条件を満たすことが重要である。そのため，種の指定だけでなく，生息地の指定もできるようにし，その保護に関する規定をすること。また，生息地の環境が悪化した場合には，整備あるいは復元などを行うこと」を要求した。これに関しては生息地等保護区という項目で「環境庁長官は国内希少野生動植物種の保存のため必要があると認めるときは，その個体の生息地又は生育地及びこれらと一体的にその保護を図る必要がある区域であって，その個体の分布状況及び生態その他その個体の生息又は生育の状況を勘案して，その国内希少野生動植物種の保存のため重要とみとめるものを，生息地保護区として指定することができる（第36条）」，とし，管理地区（第37条）および監視地区（第39条）を設け，管理地区にはさらに立ち入り制限地区（第38条）を定めている。

管理地区とは生息地等保護区の区域内で，特に対象種の保存のために必要な区域を指定したもの

である。ここでは自然環境保全法の原生自然環境保全地域でしてはならない行為とされたほとんどの行為，例えば工作物の建築，宅地の造成や土地の形質の変更，土石の採取，水面の埋め立て・干拓，河川湖沼の水位又は水量に増減を及ぼさせること，木竹の伐採などはすべて環境庁長官の許可を受けなければいけない行為となっている。この他に国内希少野生動植物の種として環境庁長官が指定するものの個体を放ち，又は植栽もしくはその種子をまくこと，あるいは国内希少野生動植物種の生息又は生育に対して影響を及ぼすおそれのある方法として，環境庁長官が定める方法によりその個体の観察をすることなど，あらたな項目も設定されている。しかし，手法としては禁止行為を羅列しているだけで，対象種のハビタットとしての群集を保護するという視点には欠けている。

監視地区に関しては，管理地区であげた最初の5項目についての行為をしようとする者は，あらかじめ，環境庁長官に総理府令で定める事項を届け出なければならない（第39条）。届出のあった場合には，環境庁長官は原則として30日以内に限り，届出をした者に対して必要な措置を命じることができる。このように監視地区での行為の制限はきわめて弱く，保護区としての実効は少ないと考えられる。アメリカでは絶滅の危機にある種の生息地（critical habitat）は絶滅の危機にある種あるいはそのおそれのある種の指定と同時に指定しなければならない。このことは，生物種の保護を考える上で生息地の指定が大変重要であることを考えると良いことであるが，そのために指定が大幅に遅れ，指定が困難となっているという問題が生じている（畠山，1992）。すでに指摘したことであるが(村上，1992)，基本的な考えとしては保護区の中心のコアーにあたるのが管理地区で，その周辺の緩衝帯が監視地区という発想であろうが，問題は面積とその質および全体の数である。

保護区が有効であるためには，全体の面積が充分に大きく，かつ，対象種に応じてその保護にとって重要な繁殖場所などの区域が管理地区に指定されていなければならない。自然環境保全法では規制の最も厳しい原生自然環境保全地域が全国でわずかに5カ所，平均面積が1,200 ha 以下，それより規制のゆるい自然環境保全地域でさえ10カ所，平均2,200 ha と狭くて数が少ない。ツキノワグマ雄1頭の年間の行動圏が平均70 km^2であることを考えると，行動圏の大きな哺乳類や大型鳥類のことを考えると実効性があるのかが問題となろう。野生生物種の保護にとって生息地の保護が最も重要で，従来の法律ではこの点が充分でなかったのと比較すると，本法律ではこれを規定している点で優れている（ただし，文化庁の特別天然記念物ニホンカモシカのように，保護区を全国的に設定しその保護を図るというように，法律に規定しなくても運用面で生息地の確保を行いつつあるケースもある)。しかし，今後A種の生息場所の保護とB種の保護では，その生息場所の管理法が異なり相互に相反する事もあると想定されるし，種の保護のための生息地の保護とその生息地全体の生態系の保護とは必ずしも一致しないケースが起こると考えられる。また，絶滅のおそれのある種にはツシマヤマネコなどのように，人間生活とのかかわり合いの深い地域に生息する種がいる。これらの種では保護の対策と人間の利害関係が相反するケースも多いと考えられ，問題はその地域の人々および一般市民がどのくらい関心を持ち協力してくれるかが，保護上の鍵となるが，本法律では国民の責務は定めていても，直接関与する権利は定めていないことが問題となる。現段階では，本法律に基づく保護区の指定例がいまだにないので，指定を待ってその実効性を論議したい。

開発の規制

開発の規制に関しては「国や都道府県，市町村など行政機関が行う開発および開発の許認可行為に関しては，本法律に関係する全ての種および生息地に対して悪影響を及ぼさないようにすること」を要求した。これは対象種が存在したり，その生息地がある場合には必ずアセスメントを行い，悪影響を及ぼさないようにせよということだが，日本ではアセスメント法案が出来ておらず，したがって先の生息地等の保護では，該当するものに応じて，個々の行為が規制されるだけで，全体の開発行為を許認可する権限は与えられていない。このことは本法律にかぎらず日本の自然環境関係の法律が諸外国に比較して最も遅れているところである。生物多様性条約でも第14条に，影響評価及び悪影響の最小限化として，生物多様性に対する著しい悪影響を回避し又は最小限度にするため，そのような影響を及ぼすおそれのある事業計画案につき，環境上の影響に関する評価を行うことを定める適当な手続きを導入することが述べられている。アセスメント法案が通らないのは，現在の環境庁の力が充分でなく，他の国土庁あるいは建設省，通産省，農林水産省など関係各省庁の力関係が強いという開発優先型の社会によっているからではないかと考えられる。このことは本法律の施行規則でも，先に述べた環境庁長官の許可を必要とする行為に，何頁にもわたる数多くの例外規定がつけられていることからも明らかである。この点から考えると，たとえ管理地区に指定されていても開発に対する規制力はきわめて弱いと考えられる。

アメリカでは，「テリコダム事件」でスネールダーターという魚がここに生息し，これが絶滅の危機にある種およびその生息地として指定されたことから，判決によりこのダムの建設が最高裁で差し止められるという事態になった事に象徴されるように，環境問題への取り組みは日本よりはるかに進んでいると考えられる。

5. 保護増殖事業

保護増殖事業に関しては第４章で定めており，環境庁長官及び保護増殖事業を行おうとする国の行政機関の長は，保護増殖事業の適正かつ効果的な実施に資するため，自然環境保全審議会の意見を聴いて保護増殖事業計画を定めるものとする（第45条）。また，認定保護増殖事業として国が認定すれば，地方公共団体だけでなく，それ以外の者でも保護増殖事業ができることになっている。保護増殖事業の内容に関しては規定がないのであるが，これらの事業に関しては，生息地での保護増殖が第一義であることを明記すべきである。ホタルのように人工増殖して放流することが第一義のようになされ，生息環境である河川環境の保護整備（ホタルの生息地としての意味）が二の次という様な事態は避けたいものである。野生動植物種の保護は基本はその種が生息している環境ごと保護することであり，人工的な環境で種を存続させるのは，野生への復元の第一歩であるという前提が必要である。人工飼育，繁殖，再放逐というのは事業化され易いが安易にするべきではない。環境庁が行ってきた保護増殖事業は６件ある（表４）が，トキのように人工飼育が失敗して絶滅は時間の問題という種もいる。結果論であるが，人工増殖に踏み切るのならもっと早い時点で行うべきで，野外の個体数が個体群を維持できないくらいの段階ではするべきではなかったのではないか，この点で野生生物種にも尊厳死を考慮せよとの四手井関西自然保護機構会長の談話があったが，考慮するべき問題である。人工増殖はいつの時点でとりかかるのか，仮に増殖に成功したとして，再導入をいつどのように行うか等は重大な問題である。少なくともこれに関するガイドラインは作成する

必要がある。そうでないと安易な飼育・繁殖・再導入という事業が優先されてしまうおそれが強い。

表4　環境庁が実施している保護増殖事業の例（環境庁野生生物保護行政研究会，1993）.

種　　名	事業内容	現在の個体数
トキ	人工飼育	2羽
シマフクロウ	給餌，巣箱の設置等	約100羽
タンチョウ	給餌，モニタリング	611羽
アホウドリ	営巣地の改善	約600羽
イリオモテヤマネコ	給餌，モニタリング	約100頭
ツシマヤマネコ	〃	生息状況を調査中

6.　その他市民参加、被害対策など

被害対策に関しては「対象種による被害に対しては，適切な対策を講じ，場合によっては損失補塡なども考慮すること」。これに関して第37条第4項の許可を受けることができないためなど，環境庁が許可しないことや条件をつけた事にともなう損失だけが補償されるだけで，該当種が与えるかもしれない損失補償は何も規定されていない。聞くところでは，絶滅のおそれのある種で被害問題がおきるはずがないということらしいが，人間に依存して生活している種は多く，個体数が少なく被害の絶対量としては少なくても，被害者が被害と感じれば被害となるという立場では，被害は起きるのであるから，このままでは被害者は受忍義務だけ押し付けられる可能性すらあり，これに対する対策は必要であったと考えられる。

調査研究の体制については「対象となる種及びその生息環境のモニタリング・システムの確立を図り，継続的にモニタリングを行うこと。そのための調査研究および普及教育の機関を設置すること」とした。これに関しては第5章雑則で環境庁長官は，野生動植物の種の個体の生息又は生育の状況，その生息地又は生育地の状況その他必要な事項について定期的に調査をし，その結果を，この法律に基づく命令の改廃，この法律に基づく指定又はその解除その他この法律の適正な運用に活用するものとする（第49条）。ここではモニタリングは行うことが明記されているが，その体制については触れておらず，地方公共団体や一般市民あるいは研究者がどの程度協力するかが問題となるであろう。現段階ではどの程度の事ができるのかは不明である。

市民参加については「対象種の選定，保護区の制定，規制やモニタリングの実施など，本制度の運用に際しては，学会や自然保護団体，地域の研究者や一般市民も発言または発議する権利があること，および，行政担当機関はこれらの発言・発議を尊重しなければならないことを明記する」ことを要求した。しかし，これに関してはまったく触れられていない。先に述べたようにアメリカの絶滅法では，これに関心がある誰もが種の選定などに関わりあうことが権利として保証されている。このことにより一般市民の関心も高くなり，法律の運用面での協力も得やすくなると考えられる。

人員・予算措置について「本法律を実効あるものとし，有効な保護措置がとれるようにするため，必要な予算措置，人材登用について規定すること」を要求したが，これに関しては一定の資格をもった者を取締りに従事する職員（希少野生動植物種保存取締官）にすること，および希少野生動植物種保存推進員制度を設け委嘱できるようにした。しかし，名誉職で任期は3年となっている。現在の環境庁の職員数は他の省庁と比較して少なく，国立公園のレンジャーはいるが，文化庁のように各都道府県に文化財保護課などのような出先はない。一時は自然保護課などが各地に出来たが，現

在では少なくなっており，農林水産省の出先である林務課や公害関係の課などと一緒になっている事が多い。

環境庁は関係省庁の調整役であるという認識があるようであるが，日本で人員も予算もあまりもたない省庁のやれることはしれているのが現状である。環境庁の野生生物課などは２～３年に人が交代し，しかも生物の専門職は少なく，せいぜい造園出身であったりするのも問題で，やはり専門職にするべきであると考えられる。本法律の施行だけでなく，環境基本法の成立あるいは生物多様性条約のための国内法の整備，自然遺産条約の履行，CITES関係など環境庁の果たすべき役割が大きいはずであるが，これを行う体制など不備が多すぎる。これらの点を改善することも今後重要なことである。この点で，一般市民などとの協力関係は重要であるが，その姿勢や視点が余りみえないように見えるのは残念なことである。本法律により，従来法律の網をほとんどかぶっていなかった，植物や昆虫など野生生物全般を対象とした法律が出来た点は評価できるが，実効上はまだまだ問題があると考えられる。本法律の施行を機会に，行政や一般市民が野生生物の保護という共通の目標で協力するところは協力するということになれば，本法律の最大の意義となるのではないかと考えられる。

参　考　文　献

磯崎博司．1992．希少野生動植物種保存法をめぐって．アニマ1992年11月号：71-73.

環境庁野生生物保護行政研究会編．1993．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．1-377pp．中央法規出版，東京.

世界自然保護基金日本委員会他編．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．1-120pp．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.

総務庁行政監察局編．1993．絶滅のおそれのある野生動植物の保護対策の現状と課題．pp1-215．大蔵省印刷局.

The Endangered Species Act amended by Public Law (The Endangered Species Act Amendments of 1982), U. S. Goverment Printing Office, Washington.

畠山武道．アメリカの環境保護法．pp 1-464．北海道大学図書刊行会．札幌.

――――．1992．新法は有効となりうるか．アニマ1992年11月号：68-70.

村上興正．1992．CITESの現状と問題点 ― 第８回締約国会議に出席して．関西自然保護機構（KONC）会報，14巻特別号（CITES' 92 京都会議）：11-23.