関西自然保護機構会報16(2)：141－147，1994

「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存のための法律」施行の改善

トラフィックジャパン　清　野　比咲子

"LAW FOR THE CONSERVATION OF ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA"

Hisako KIYONO *TRAFFIC Japan.*

1993年４月に施行された「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存のための法律」（以下種の保存法）を，ワシントン条約の国内取引規制法としての側面から検証してみる。　なお，この件に関して，法律の専門家として助言をいただいた弁護士坂元雅行氏に心から感謝する。

日本ではワシントン条約を施行するにあたり，税関での水際規制（輸出入規制）を「外国為替および外国貿易管理法」（以下外為法）で行い，国内での流通規制を種の保存法で実施している。種の保存法では，ワシントン条約附属書Ⅰ掲載の種のうち個体（卵・種子・生きたもの）について，環境庁に登録したものでなければ譲渡等が禁止されている。環境庁に登録が認められるものとしては，ワシントン条約で取引が認められているもの，即ち，飼育繁殖したもの・条約適用以前に取得したもの・学術目的のものである。また，附属書Ⅰのうち地域個体群によって附属書Ⅱとなっているものについても登録が義務づけられている。登録制度は，合法なものを取引する際に登録票を備え付け，違法なものと区別することによって，違法に輸入されたものが流通経路に混入することを防ぐことを目的としている。

Ⅰ　違反事例からみた問題点

「種の保存法」施行後，現在に至るまで，少なくとも６件の違法取引が摘発された（表１参照）。これらはすべて無登録の譲り渡し，無登録の陳列であり，６件中５件は密輸と考えられている。

１　登録票の意味

・アジアアロワナ74匹を販売していた店には，登録票が65枚しかなかった。店の経営者は，９匹は無登録，そのうち８匹は密輸品であることを認めた。しかし，登録票と個体の一対一対応ができなかったため，どの個体が無登録のものか判断できず，密輸の証拠となるものは特定できなかった（福岡）。

・正規に輸入した個体で取得した登録票をつけて，不正輸入したものを販売していた（福岡）。

・登録票を得る際に提出する写真を，同じ個体の角度を変えて撮り，複数の登録票を取得していた（東京，福岡）。

・登録した個体が死んだため，登録票を返さず４万円で販売した（大阪）。

これらの問題が生じる原因は，野生生物は個体の区別がつきにくいことや，成長にともない変化することを配慮せず，登録票が発行されていることにある。

現在の登録システムは，登録済みの証明にすぎず，違法輸入を見分けるための証拠となる形態を

表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」違反事例1993.4～1994.3.

日付	管轄	対象種	逮捕者	内容	処罰	密輸供述（外為違反適用）
93.11.01	東京	シロビタイムジオウム	輸入業者 販売業者	無・不正登録	罰金50万円 罰金30万円	正規輸入
93／10／ 93.11.08	札幌	アジアアロワナ	卸業者 輸入業者	無登録販売 無登録譲渡	? ?	
93.11.28	福岡	アジアアロワナ	販売店経営者 販売店経営者	無登録販売	譲渡規制７条罰金10万円 〃	マレーシアから密輸 正規輸入したものの登録票を添付 （登録票と個体の対応できず 証拠不十分）
93.12.02	栃木	オオタカ				
94.02.01	広島	アジアアロワナ	輸入卸業者 販売店主	無登録譲渡 無登録譲受	罰金20～30万円 罰金20万円	タイから携帯品で持ち帰る （自供のみ証拠不十分）
94.01.13	大阪	アントンギルガエル キイロオオトカゲ	輸入販売業者	無登録販売	検察にて取り調べ中	不正申告による輸入
94.02.20	東京	パフィオペティラム属	輸入卸業者	無登録譲渡	罰金50万円、30万円 罰金30万円 １名外為法違反捜査中	密輸ルートから入手
			小売店 3店	無登録譲受	捜査中	

整えていない。登録票に個体識別ができるような機能を持たせるか，あるいは別の書類を作成する必要があると考えられる。

また，輸入後に自己申告する現在の登録手続き方法にも問題がある。輸入者が，通関時に登録手続きを行った後入手するといった方法を検討すべきである。

2 輸入ルート解明との関連

現行法では，登録票なしで販売していた事実のみしか明確にすることができない。無登録だったのは，単に登録手続きを怠っただけなのかあるいは登録できないものだったのか，登録できなかったとすればなぜか，といった部分に踏み込むことはできない。しかし，登録できない理由を明らかにすることが，将来の不正取引を防ぐことにつながる。しかし，輸入時の管理は外為法，国内取引は種の保存法と，分担がはっきりしている現在の法体系では，両者を関連づけることが難しい。市場で違法と思われるものが見つかっても，そこから密輸を明らかにすることは困難である。

貿易管理令に，より密接に種の保存法とつながりをもたせるよう明記する必要があるのではないか。

3 返還命令の問題

「種の保存法」では，違法輸入者または違法輸入と知りながら直接入手し販売していた業者に対して，通産大臣または環境庁長官が外為法違反と判断した場合，その個体を返還するよう命令を出すことができる（第16条）。

命令を受ける者は，外為法に違反して輸入した本人か，その者から譲受けた者に限られる。輸入者については，外為法違反と判断することは一般的に難しいため，輸入者に返還命令を出すことは困難である。譲り受けた者に対しても，譲渡した

者が輸入者であることを立証しなければならないため，現実的には返還命令を出すことは難しい。

そこで，「輸入したものから」という制限をつけずに，外為法違反の認識は必要だが，密輸者が誰かなど具体的な密輸行為を認識している必要はない，とすべきである。でなければ，旧法にはなかった返還規定はできたが，実際の運用は難しいのではないだろうか。

4 一部の適用除外

譲渡し等の禁止（第12条）が適用除外となってるものがある

・アジアクロクマ（ツキノワグマ），ヒグマのうち，鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律に基づき適法に捕獲された個体（施行規則第５条５項）

・ザトウクジラ，ウミガメなど２科２属６種のうち，漁業法もしくは水産資源保護法に基づき適法に採捕されたもの（施行規則第５条６項）

・チンチラ属全種とキジ科４種，およびサボテン科，ラン科などを含む11科の植物であって，繁殖させたもの（施行規則第５条７項）

本来，本法律の目的は上記のような合法なものと違法なものとの区別をすることである。にもかかわらず繁殖の量が多く，登録手続きが繁雑なために適用除外とすることは，本法律の目的に沿わない。現に，94年２月に摘発があったラン科パフィオペディルム属は，野生のものが栽培したものとして販売されていた。

しかし，繁殖させた個体をすべて登録票と一対一対応させることは現実的ではないだろう。であれば，業者を登録するといった規制をかけることによって，よりよく違法取引を防ぐことができるのではないだろうか。

また，水産資源保護法では，ウミガメなどについて合法的に取引するものについては許可書を添付するよう行政指導をしているとのことである。これは種の保存法と重複しているといえるものではない。絶滅のおそれのある動植物の保護を，ひとつの法律で一本化できないのは，わが国の法体系の弊害といえよう。

この他にも，ワシントン条約附属書Ⅱ掲載の種がすべて対象外となっている。ワシントン条約では，絶滅のおそれが明らかになってしまう以前に取引を規制することが重要であるとして，附属書Ⅱ掲載の種を設定している。予防的措置といわれる条約の精神を取り入れるのであれば，附属書Ⅱ掲載の種の国内取引の規制は検討すべきであろう。

以上の点を整理すると，ワシントン条約の施行にあたって，種の保存法では対象外となっているものが多いこと，違法輸入ルートの解明が困難であることから，条約の受け皿としての法としては不十分であり，多くの改善の余地がある。

また，外為法と種の保存法という2法令で運用していくことに基本的な問題があるように思う。外為法の目的は，外国貿易の健全な発展を図るためのものであり，絶滅のおそれのある動物の取引の過剰取引を防ぐというワシントン条約の目的と異る。

Ⅱ 種の保存法改正について

1994年６月28日，種の保存法の一部改正が公布された。

1 改正の趣旨

ワシントン条約の趣旨に沿い，絶滅のおそれのある野生動植物の保護の徹底を図るため，希少動植物の「器官及びその加工品」についても譲渡等の規制対象とするととした。これによって，器官加工品が国内の譲渡等の規制対象に追加される。また，特定の種の加工品について，分割加工を行う事業者に対して管理を行うものとする。

2　改正の概要

A 譲渡等規制の対象

現行の個体に加えて，「器官およびこれらの加工品（種を容易に識別できるもので，政令で定めるもの）」を規制対象とする（第６条）。

B 器官及び加工品の譲渡等に関する規制

・容易に識別できる範囲の器官および加工品について，譲渡等を原則禁止とする（第12条）
・器官加工品のうち，繁殖させたものその他登録要件を満たすものについては，登録を行って譲渡等ができる（第20条）。
・器官および加工品のうち，国内で原材料として使用されているものとして政令で定めるもの（以下原材料器官）で，その形態大きさについて種別に政令で定めたもの（以下特定器官等）については登録を必要としない（第12条）。

＜原材料器官等について＞

・現行の個体と同様，譲渡等をする際には登録が必要。
・ただし，一年間につき政令で定める数以上の原材料器官等については，事前一括登録を行うとができる（第20条の２）。
・その場合，譲渡毎に事前登録済証に必要事項を記載して，原材料器官等に添付して譲渡する。
・事前登録済証による譲受人は，届出義務を負わない（21条４項）。
・事前登録済証の記載期限は１年間であり，期限経過後は，未記載の返納義務を負う（20条の３第３項）。
・事前登録を受けた者は，環境庁に対し３カ月ごとに定期報告する義務を負う（20条の３第２項）。
・事前登録済証への記入期限後の記載，無添付譲渡，返納義務違反に対しては，事前登録済証記入禁止の措置が定められている（20条の３第４項）。

＜特定器官等について＞

・個別の登録は必要としない（第12条１項３号）。
・特定器官等の譲渡等を伴う事業を行う者は，「特定国際事業」の届出をしなければならない（第33条の２）。
・特定国際事業者が特定器官等を仕入れるときは，譲渡し人の氏名・住所を確認しなければならない。また，譲渡し人の入手先を聴取しなければならない（33条の３第１項）。
・上記の確認聴取事項を書類に記載しなければならない（第33条の３第２項）。
・特定国際事業者は，管理票を作成することができ，作成した場合は特定器官等の入手経緯等に関し必要な事項を管理票に記載する（第33条の６）。
・管理票は，登録票とともに譲り受けた場合，管理票とともに譲り受けた場合，登録要件に該当することが明らかであると命令でさだめられた場合に作成することができる。
・管理票に虚偽の記載をした場合は，３カ月以下で管理票作成を禁止することができる（第33条の６第４項）。

C 標章の交付

・原材料器官等を原材料とした製品（特定器官等を含む）には，業者の申請に基づき認定を受け，標章を交付することができる（第33条の７）。

（改正法案より）

3　政令等で定める内容

前述のように，本法律では政令で定める点が多い。今回の法律は複雑で実態がつかみにくく，国民生活をどの程度規制するのかがはっきりしない。法律の具体的な部分はすべて政令で定めることとなっているため，法律を審議する国会議員が一般消費者への影響や登録票・管理票の流れなどを検討するにしても，あまりに不明な点が多い。政令

は，内閣が定めるもので改正する際に対応が早い利点があるが，改正の焦点となる点は法律で規制すべきではないだろうか。

94年6月に開催された衆議院および参議院環境委員会で改正案の審議が行われた際，政令の方向がわずかながら示された。

＜器官加工品の対象＞

「皮，毛皮，角，牙，羽毛，甲らなど外形上はっきりした形のものを対象とし，肉・内臓・粉末などは識別が困難である。一般国民の外形上識別が難しいものは規制が困難であろう。」（政府委員答弁）

＜事前登録制度について＞

「事前登録制度は，例えばワニ皮のように大量な取引が適法で行われる場合に対応するためのものである。3カ月以内に報告をさせることでチェックをしていきたい。」

「通常の個体では譲り受けた方が届出をすることになっている。しかし，細分し加工して，譲渡するものについて一般（現行）の登録のような譲渡の状況把握は難しい。そこで標章をつけることで合法なものと証明することとしたい。」

＜特定器官等について＞

「部分加工品は，細かく裁断加工されるので，すべてを登録制度で管理するのは難しい。そこで業規制とした。対象については今後検討する。」

「基本的には，輸入業者，分割加工前の原材料を扱う業者は登録制度，加工する製造業者は業規制，小売業者は標章制度で対応するのが今回の考え方である。」

＜特定国際事業について＞

「国内で分割加工する製造業者で，象牙・爬虫類の皮・ダチョウなど鳥類の皮を扱う業者を検討している。」

＜管理体制強化について＞

「種の保存法の趣旨から，地方自治体への委任は難しい。体制強化として，国立公園管理事務所が野生生物保護の事務を行うことになっている。」（環境庁長官）

4　問題点および改善点

今回の改正では，規制対象となる加工品の具体的な内容など主要な部分は政令に委ねられており，また，国内の流通過程での規制方法についても複雑で不明瞭な点が多く見受けられる。そのため，違法に持ち込まれたものを排除し，適法なもののみを国内で流通させるという当法の本来の目的を達成するには，不十分な部分がある。野生動植物の加工品を規制対象に加えることは正しいが，具体的な規制の方法には，かえって本法律の目的を損なうものになりかねない部分がある。

1）規制対象の範囲は，条約で定められた部分・派生物・加工品と一致させること。

ワシントン条約の締約国会議で，「容易に識別することができる」の定義について，添付された書類，パッケージ，マーク，ラベルなどの状況から対象種の標本とみられるいかなる部分または派生物も対象とすることが決議として採択されている（決議5．9）。水際規制ではこの考え方が採用されており，本法律の目的である違法なものの混入を防ぐためには，水際と同じ対象とすることが必要である。

また，「一般国民が容易に識別できるもの」が対象となるとの国会答弁がある。規制対象とすべきかどうかの判断は，国民が理解できるかどうかにあるのではなく，国として規制すべきと判断したものを対象とすべきである。本法律をワシントン条約の国内取引規制法とするのであれば，一般国民が識別できる範囲として，肉，内臓などを対象外とするのは不適切である。

2）「原材料器官等」の範囲には，さらに細分化・混合されるとは考えにくい製品は，原材料器官

等に含めないこと

附属書Ⅰの種で輸入されている加工品の形態のうち，原皮・甲ら・象牙・木材などは，輸入以降順次原材料として利用され，裁断される。これらは原材料器官等に該当するだろう。一方，反物の状態となった織物・印材など，さらに加工されるものでも，それ自体が整形された状態のものについては，製品として登録対象とすることがのぞましい。

3）原材料器官等の事前登録で，「一年間につき政令で定める数」は，極めて大きなものとし，事前登録済証の発行は避けること。

登録制度では，登録票と対象品を個々に対応させることによって，違法なものと適法なものとの区別ができる。にもかかわらず，数量が多い場合の業者の簡便な措置として事前登録制度が設定され，個々の登録票発行ではなく，業者の申告に応じて事前に登録票を発行することは，登録制度の意味を失わせる可能性がある。そのため，事前登録制度の実施は最小限とし，極力運用範囲を小さくすることが，本法律の目的を尊重することとなろう。

4）「特定器官等」の指定範囲は小さくすること

特定器官等に指定されたものは，規制の対象外となる（12条1項3号）。特定国際種事業の対象となる特定器官等の場合には管理票の作成はあっても，義務ではなく業者の任意によるものであり，規制や管理ができるものとは考えられない。

登録制度の運用が困難と判断されたものは，はじめに「容易に識別できるもの」という枠をかけて規制対象から外しているはずでありながら，特定器官等を指定し，大きさ形態によってまたも規制対象外とすることは改正の趣旨に反するように思われる。以上のことから，特定器官等の指定は，最小限にとどめるべきである。

5）定期報告を全流通経路で義務づけること

今回の改正では，定期報告は事前登録を行う場合のみに設定されている。しかし，本法律が，業者が適正なもののみを取引するよう誘導する形での規制措置であるならば，施行状況を把握することが必要である。そのため，登録，事前登録，管理票作成の各段階で業者からの定期報告を義務づける必要があると思われる。

6）規制対象のすべてに業者登録を行うこと

本来，すべて個別登録をおこなうことが望ましいが，現実的に困難という判断で，事前登録制度が設置された。この場合，個別登録による規制の不十分さを補うためにゆるやかな業者登録を併用して，法の適正な実施を指導することが求められる。

小売業者に対しての規制と考えられている標章は，業者の任意によるものであり，現物と標章が一致するかどうかは監督官庁は管理していない。そのため，特定器官等での国際事業者登録の対象は加工業者のみではなく関係するすべての業者を対象とし，業者の取引状況を把握するべきであろう。

7）標章制度は再検討すること

合法的な原材料によって加工した製品には，適正品である印として標章を添付することができる。消費者が，標章がついたものは適正品，ついていないものは不明品と判断し，不明なものを流通経路から排除するしくみである。しかし，本法律の対象となるのは附属書Ⅰの種のみである。一方，附属書Ⅱの種の加工品が圧倒的に多く取引されており，これらには標章は添付されない。即ち，標章がついていないものは，附属書Ⅰの種の不正品と，附属書Ⅱの種の適法品との両方ということになる。

例えば，ワニ皮製品の場合，ナイルワニ（附属書Ⅰ）の製品の適正なもののみに標章を添付

することができる。しかし，大量に流通しているメガネカイマン（附属書Ⅱ）の製品には，適正なものでも標章は添付されることはない。違法なため標章がついていないナイルワニの製品と，附属書Ⅱのため標章がついていないメガネカイマンの製品の区別がつく消費者がどれほどいることか。つまり，一般消費者にとって，標章が適正品かどうかの判断材料にはならないと予想される。

また，事前登録・管理票についても作成過程や報告方法が不十分であり，違法なものに標章がついてもその事実を判断する方法がないと思われる。

以上のことから，現行の標章制度は，本法律の目的に添わないものと考えられる。

8）施行の際，在庫登録を完全に行うこと

施行に際し，関係業者の在庫量を正しく把握し，報告させることが，その後の実施にあたり重要である。この場合，所有するのみで譲渡しないものは登録を必要としないが，個人でも譲渡の可能性があるものはすべて登録すること。

9）管理体制の強化

本改正によって，対象業者は多大な数となる。関係業者へ本法律の趣旨を啓蒙し，指導監督することが，規制措置を効果的なものとすると思われる。そのため，管理体制を強化することが急務である。立入検査を含め，仕事内容，権限等を十分検討し，あらためて，適切な人員配置を検討することが望ましい。

今回の法改正にあたっては，種の保存の観点から適法業者の商業取引の規制がどこまで可能か，という運用上の課題があった。適法な業者の取引が認められるのは当然であるが，そもそも附属書Ⅰ掲載の種は，商業取引が禁止されているもので，絶滅のおそれがある種である。条約上免除されたものを商業取引することは認められるが，基本的に取引禁止の種であることにかわりはない。業者に対して，違法取引の抜け道となりやすい取引であることを十分認識してもらうよう働きかけながら，業者の過大な負担にならない範囲で規制をかけることは，種の保護にとって必要である。この点において，今回の改正は，業者負担を軽減する配慮のあまり，種の保護の理念が曖昧になっているように思われる。これは，法律の目的を運用する手段の誤りにつながる。現実への妥協点を探り続けるよりも，自然保護重視の毅然とした態度をとることが，我が国の環境保護政策に最も求められているのではないだろうか。

引　用　文　献

「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一部を改正する法律案要綱.」

「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一部を改正する法律案の概要」1994. 6 .28 環境庁自然保護局野生生物課.

第129国会衆議院環境委員会議録第五号 1994. 6 . 10.

TRAFFIC Japanニュースレター Vol.10 No. 1 , 1994. 8 .22, トラフィックジャパン.

「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」環境庁野生生物保護行政研究会編. 中央法規.