関西自然保護機構会報16(2)：149－156，1994

野生生物種に関する条約と国内法

岩手大学人文社会科学部　磯　崎　博　司

INTERNATIONAL LAWS AND DOMESTIC LAWS CONCERNING WILD LIFE

Hiroji ISOZAKI *Department of Legal Studies, Iwate University.*

自然と法律

（a）グローバルな観点

自然現象や環境汚染，そして生物の行動範囲は人為的な国境の存在には左右されず，自然の破壊や汚染の影響は将来の世代にも及ぶ。自然は，本来，地理的および時間的な広がりを有している。そのため，特に，地球の生命支持能力を支える気候系や自然系または生物種は，グローバル・コモンズまたは人類の共同遺産，世界遺産もしくは共通関心事とされ，グローバルな観点からの管理と規制が求められている。

たとえば，月条約および国連海洋法条約においては，月その他の天体または深海海底は人類の共同遺産であると定められている。気候変動枠組条約は，将来世代のために気候系を保護すべきであると定めている。世界遺産条約は，将来の世代へ世界遺産を伝える義務を定めている。その世界遺産には，自然環境が含まれている。国際捕鯨取締条約，ワシントン条約，ボン条約，生物多様性条約なども前文において将来世代へ生物種を継承することを記している。

このようなグローバルな認識は，一般的に，国家主権の壁を越える役割を果たしており，地球環境に重大な悪影響を及ぼす各国の行動に制約を与えてきている。たとえば，生物多様性条約は，締約国だけではなく，すべての国に対して環境保全義務を定めている。このような義務は，従来の当事国間の相互的義務に対して，普遍的義務（地球社会全体に対して負う義務）であるとされる。また，ラムサール条約，世界遺産条約，国連海洋法条約，生物多様性条約などは，国家管轄権の限界を超える地域の環境に対する悪影響を防止する義務を定めている。

（b）国際登録制度

以上の認識に基づいて，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，各国の主権下にある自然生態系および生物種のうち，国際的に重要なものを指定・登録する制度が設定されている。その制度により，登録地や指定種の開発利用に関わる締約国の活動を事前に禁止または制限しているのである（磯崎，1993a）。

ラムサール条約においては，対象とされる湿地のうち国際的に重要なものは締約国の指定に基づいて登録簿に掲載される。

世界遺産条約においては，締約国の申請に基づいて，世界遺産委員会によって世界遺産リストに登録する遺産が選定される。世界遺産リストのうちから，特に緊急行動を要するもののリストが作られる。

ワシントン条約は，絶滅のおそれのある野生動植物の種を保全するために，関連する国際取引を規制している。付属書Ⅰには，絶滅のおそれがあ

り，商業取引を禁止すべき種がリストアップされている。付属書ⅡおよびⅢには，絶滅のおそれはないが，定められた輸出入手続きに従って商業取引を行うべき種がリストアップされている。

ボン条約は，移動性の野生動物種（周期的，規則的に国境を横切るもの）の保全を目的としている。付属書Ⅰには絶滅のおそれのある種がリストアップされている。付属書Ⅱには保全状況が良好でないか，保全管理のための補足協定を必要とするかまたはそのような協定により大きな恩恵を受ける種がリストアップされている。

ワシントン条約やボン条約の場合は，生物種に関するグローバルな認識と国際的関与が基礎とされており，どの国も種のリストアップに関する提案ができる。これに対して，ラムサール条約および世界遺産条約の場合は，領土そのものに関わるために，それぞれの締約国が申請をしない限り，国際リストには掲載されない。しかしながら，グローバルな観点から自然生態系に対する国際的関与を行うために，該当する湿地の一覧表（シャドーリスト）を作成するという勧告や世界遺産の暫定リストの提出を求めるガイドラインが採択されており，各国による登録指定行動を監視し，促進させる役割をしてきている。

同様の認識と役割を果たす国際的な保護区や特別区域は，国際捕鯨取締り条約，南極アザラシ保存条約，MARPOL条約，南極海洋生物資源保全条約，国連海洋法条約，南極条約環境保護議定書などにおいても設定されている。また，海洋汚染防止関連諸条約，オゾン層保護条約，バーゼル条約，気候変動枠組み条約なども，同様にグローバルな観点から有害物質を指定し，規制措置を定めている。

(c) グローバルな負担

以上のようなグローバルな認識は，他面で，自然環境や生物種の保全については領域国だけが責任と義務を負うわけではないことも示している。それを保全するために必要な行動は世界全体が行わなければならない。領域国における行動に要する費用については，他の国も負担しなければならない。特に，開発途上国がこれらの行動を行う場合は，先進国による行動と負担が必要となる。しかも，先進国は，自国内の種の絶滅防止コストを負担せず，その多くを絶滅させてきた。そのため，先進国は，積極的に開発途上国の自然環境および生物種の保全コストを負担しなければならない。

たとえば，オゾン条約，気候変動枠組条約，生物多様性条約および砂漠化防止条約は，ＧＥＦを通じて必要とされる資金援助を行うとしている。さらに，ラムサール条約，世界遺産条約および改訂熱帯木材協定は，開発途上国がそれぞれの条約規定を実施する際に必要とする資金を支援するための基金を設置している。バーゼル条約も，資金協力について定めている。

ただし，これらの条約は，グローバルな負担を明確に義務づけているわけではなく，どちらかと言うと援助のレベルにとどまっている。日本について見ても，経済的負担はしているが，援助の色彩が強く，グローバルコモンズとの関連は弱い。後で触れる日本の環境基本法の第５条の規定にあるように，国際社会における日本の地位に応じた積極的な負担を行うべきである。

このような資金提供は，援助としてではなく，グローバルな観点からの当然の負担でなければならず，恒常的，継続的な資金負担のメカニズムが必要である。そのような恒常的なメカニズムとしては，グローバルコモンズの利用者や受益者に資金負担を求める制度，すなわち，国際的な利用料金制度，賦課金制度，環境税制度などが提唱されている。これらの制度により集められた資金を開発途上国での自然保全などのために使うのである。すでに，人類の共同遺産である深海海底資源につ

いては，そのような税金・料金制度が設定されている。また，公海漁業資源についても同様の提案がなされている。

生物と法律

(a) 生物は誰のものか

しばしば，野生の鳥や獣や草花は誰のものだろうかという疑問が出される。法的には，これらの生物は無主物，すなわち，誰のものでもないものとされている。誰のものでもないものは，最初に自分のものとした人のものとなる。したがって，鳥，獣，魚，貝などは採った人のものとなる。ただし，植物は土地所有権の影響を受けるので，根付いた土地の所有者のものとなる。または，土地所有者が最初に取得したものと考えられる。

他方，それぞれの国家によって，それらの採り方に制限が加えられていることが普通である。狩猟法とか，漁業法などによって，捕獲手段，捕獲方法，捕獲数量，捕獲期間，捕獲場所，捕獲資格などが定められている。これらを定めている法律や規則に違反して捕獲した場合は，所有が認められないのが普通である。

最近になって，絶滅のおそれのある種の保護の観点から，このような無主物という概念に疑問が出されるようになってきている。野生生物は転売されることが多い。現在の所有者が，違法に捕獲されたものであると分からずに購入していた場合には，捕獲規制による対応には限界があるからである。所持規制が行われている場合であっても，所持者に責任を負わせられない時には，その所有権を否定することは難しい。そのため，そもそも野生生物は誰のものでもないのではなく，共有物（コモンズ）であるという主張がされてきている。その考えは，渡り鳥のような移動性の動物や遺伝子との関係で，特に強く主張されている。

たとえば，アメリカの州には，野生生物を州の財産であると定めたり，野生生物は州の所有に帰すると定める法律を有しているところがある。これらの法律については，州民からの信託に基づく受託者としての管理あるいはスチュワードシップに基づく管理を行っているとの説明がされている。したがって，これらの制度は，基本的には共有物の考え方をとっている。

その法律のもとに，野生生物を違法に捕獲することによって州の財産価値を低落させた者に対しては，一個体単位で制裁金が課される。たとえば，オレゴン州では，マウンテンシープは 3,500ドル，エルクは 750ドル，サーモンは 125ドル，ワイルドターキーは 50ドルなどとされている。また，ワシントン州では，マウンテンカリブやグリズリーベアは 5,000ドル，ムース，アンテロープ，マウンテンシープやマウンテンゴートは 2,000ドル，エルク，シカ，ブラックベアやクーガは 1,000ドルなどとされている（北村，1994）。ただし，制裁金額が示されているものは狩猟対象種が中心であり，野生生物全体に関する制度ではないようである。

(b) 生物種の法的地位

無主物の場合でも，共有物の場合でも，個々の生物が，国内法上，所有権の対象として考えられていることには変わりがない。同様に，国際法上も，生物種に関するそれぞれの条約は，野生生物の個体および遺伝資源の利用や開発に対して領域国の主権または主権的権利を認定している。

ただし，これらの法制度が権利の対象としているのは，種を構成する個体もしくは個体群であり，または商業的価値の認められた資源としての生物資源もしくは遺伝物質であり，生物種そのものではない。それでは，生物種は法的にはどのように位置づけられるであろうか。このことについては，最近，生物種はいかなる法的権利の対象にもならないという考えが示されるようになってきている。

生物種そのものには法的価値は認められず，法的権利の対象とすることも難しいとされる。ある国にしかいない生物にはその国の主権が認められそうであるが，他の国でも発見されることが考えられる。また，分類学上の変更によって，他の国のものと同じ仲間とされることもある。さらに，ある国にしかいない生物種の場合で主権が認められるとしても，持ち出されたりしたときには，その主権侵害を回復させる手段がない。このように他の要素に大きく左右されたり，侵害行為を回復することのできない権利には法的意味が認められない（Cyril de Klemm, 1982）。

したがって，生物種はグローバルコモンズであり，主権，主権的権利または所有権などの国家や個人の権利の対象とはならないとされる。そのため，生物種とそれを構成する個体については，知的所有権のようなアプローチが必要と言われている。

生物種は，芸術家の頭の中にあるアイディアに類似している。生物種というアイディアを生物化学的なプログラムとして記録しているのが遺伝子である。遺伝子にはコンピューターソフトのプログラムと類似の知的所有権が設定できる。領域国には，遺伝子を管理し，利用する権利が認められる。

芸術作品やコンピューターソフトが出版媒体などにされた場合には，一般に所有権の対象になり，売買できる。著作者には知的所有権が認められ，それらの利用や販売を制限できる。遺伝子に記録されたプログラムに従って生み出された生物の個体または個体群もそれらの出版物と同様で所有権の対象になり，売買できる。領域国には，それらの個体や生物資源を管理し，利用する権利が認められる。

しかし，それらを管理し利用する国家の権利は，生物種に関する知的所有権の原権利者により，制限される。いわば，その国家の権利行使は，知的所有権制度の下の実施許諾に基づく権利行使に類似している。したがって，このような生物群集および生物資源に関する領域国の主権または主権的権利は，生物種の絶滅防止という高次の枠組みから制限される。

ただし，以上のことは，まだ，新しい分野であり，具体的な場面で実際に即して適用するためには，さらに細かな分析と検討が必要とされている。

日本の国内法の整備

（a）条約の補強

現行の諸条約の規制手法および基準は，国際的に合意できる最小限のレベルにとどまることが多い。そのため，先進国に対して条約より厳しい国内措置によって条約を補強することが求められている。ワシントン条約，長距離越境大気汚染条約，オゾン条約，バーゼル条約および気候変動条約などは，その例である。たとえば，ワシントン条約に関して，ECは付属書Ⅱのものに対しても輸入許可書を義務づけるなど，条約よりも厳しい措置を定めている（磯崎, 1992a）。

日本にも，先進国として積極的に行動することが求められている。いみじくも日本の環境基本法の第5条は，「地球環境保全は，我が国の能力を生かして，及び国際社会において我が国の占める地位に応じて，国際的協調の下に積極的に推進されなければならない」と定めている。すでに日本も，ワシントン条約などについて，条約よりも厳しい措置を国内法で定めている。

しかし，以上のようなグローバルな観点からの対応としては不十分である。今後は，条約強化に法的側面から貢献するために，議定書，ガイドライン，行動計画，決議，勧告などを策定する作業に積極的かつ実質的に参加する必要がある。

他方，国内法においては，鳥獣保護法，自然環

境保全法，自然公園法，文化財保護法，希少種保存法，保護林制度など，さまざまな法令によって対応がなされてきている。しかし，関連する条約との連携には，不備も見受けられる。

渡り鳥条約との関係では，生息地保全を進める必要がある。

生物多様性条約との関係では，絶滅のおそれや貴重性のない生物種や同様の自然環境に対する保全施策が不十分である。特に，農林業の持続可能性を確保すること，二次自然を保全することがこれからの課題であり，二次自然に対する評価と保全手法を確立しなければならない。

ワシントン条約との関係では，絶滅のおそれのない種に関する国内規制を整備する必要がある。そのためには，絶滅するより手前での規制の基準と手続きを確立しなければならないが，それは持続可能性を確保することでもある。また，個体識別の手法を開発することも求められている。

なお，希少種保存法の評価と限界については，シンポ・パート2でも触れた。詳しくは，（磯崎，1992b，1993b；村上，1993）を参照されたい。特に，部分・派生物の規制，基礎調査，データの管理，絶滅危惧種の保護増殖と野生生息地の保存管理，巡視員や管理官の連携と体制の強化，販売店および業者への指導や立入検査などを拡充する必要がある（総務庁行政監察局，1993）。

(b) 希少種保存法の改正

最近になって，以上のような指摘に応えて，希少種保存法は1994年6月に一部改正された。上述の部分・派生物が含まれていなかったことに対する批判に応えたものである。具体的な改正の内容については，別の報告が行われるため，ここでは詳しくは触れない。

しかし，対象が広げられたといっても「部分」ではなく「器官」とされており，それも，種の識別が容易で政令で指定されたものに限られる。また，派生物は対象とされていない。そのため，依然としてワシントン条約および輸入貿易管理令の規制対象に比べると狭い範囲に留まっている。また，「器官」や「加工」という字句の定義も曖昧である。全体に複雑でわかりにくいとか，例外や一括登録などが認められていたり，必ずしも義務的でないため新たに定められた措置の実効性に疑問があるとかの批判も出されている。

そのうち義務的ではないことについては，国民意識によっては厳しい効果も期待できる。環境ラベリングと同様に，消費行動を通じて社会的に大きな影響を与えることもできる。そのためには，国民レベルでの認識の向上が必要である。今回の改正は国民レベルでの関心を高める良い機会であったが，ほとんど報道されず，話題にもならなかった。言うまでもなく，法律の強さは国民に基づく。利用サイドからの巻き返しの心配もあったかも知れないが，広く論議すべきであった。他方，そのような心配をしなくても良いように，自然保護団体が現実の社会経済的条件や法制度と行政制度を把握したうえで発展し，強いものとなることも必要である。

生物多様性と種の絶滅

(a) 生物多様性

地球の生命支持能力または生物が周囲の環境に適応し進化する能力は，生物多様性，すなわち，生態系と生物種と遺伝子のそれぞれについて，変異性に富んだ多数の種類が存在することに根ざしている。その多様性を維持するには，遺伝的に健全な状態で生物種が存続しなければならない。そのためには，多様な遺伝形質の維持が不可欠であり，地域個体群のレベルでの多様性の保全が必要とされる。

生物多様性については，多数の種によって構成される生態系が重要なのであると誤解をされるこ

ともある。これは，種の多様性と生物多様性とが混同されている。また，数の多さが大事なのではない。生物多様性にとっては，少数の種によって構成される生態系も同様の価値と重要性を有する。生物学や生態学の分野においても，種数の多さではなく，個体数の平均性や生物的な関係の多さが指標として示されるようになってきている。また，生物の進化の過程は進行中であり，今後の多様性を促進するような生態系の保全管理も求められている。

現在，動植物種の絶滅とともに，生物多様性が急速に失われている。多くの先進国においては，これまでの開発の過程において，すでに，多数の生物種が絶滅している。一方で，多くの開発途上国は，これから開発を本格的に進める段階にある。また，低緯度地域のそれらの国には熱帯林や湿地が多く，比較的狭い範囲に多数の生物種が存在している。そのため，生物多様性を維持するにあたって，特に，開発途上国に残されている生物種の保全を図ることが急務とされる。生物多様性条約は，こうした要請に応えて国際協力体制を確立する目的で作成された（磯崎，1992c）。

生物種の絶滅防止は生物多様性の維持のための最後の手段として重要である。生物多様性という概念は，新しい大きな観点から種の絶滅防止の必要性を位置づけ，強化している。他方で，この概念は，保護しなければならなくなる前に，また，絶滅のおそれとか貴重性がなくても，一般的に，開発活動のあり方を規定する必要性を示している。

その場合，開発利用活動は持続可能なものでなければならないが，持続可能性の理解には混乱がみられる。持続可能な開発・利用とは，「人々の生活支持基盤となっている各生態系の許容能力限度内で生活しつつ，その生活の質的改善を達成すること」である（IUCN／UNEP／WWF，1991）。その持続性は，生態系の支持力または許容力の持続性を意味するのであり，事業や活動の継続性を意味するのではない。このことは，生物多様性が維持されていなければ確保できない。したがって，生物多様性は，開発利用活動自体のあり方を見直し，必要な規制をする際の判断基準としての役割も有しているのである。

（b）ベルン基準の改訂

CITESのベルン基準の改訂については，別の報告が行われる。それは野生生物に関する基本的な基準であるため，重要な動きである。ここでは，改訂案に関する問題点をいくつか指摘しておくにとどめる。

判断のための基準期間については，捕獲利用が始まった場合に次の締約国会議まで持ちこたえられないような（特に，島嶼生態系における）少数の生物集団を対象とする場合と，その他を対象とする場合とを分けて定める必要がある。前者の場合は2回の締約国会議の間としないとならないが，後者の場合は，逆に期間が短いと激減する場合以外は救済できなくなるので，5～6年より長い期間が適当である。

同じく基準期間については，decline の定義においても触れられており，5年または1世代と定められている。5年以上の寿命の生物の場合はこれでよい。しかし，昆虫などの1世代が5年よりも短い種の場合には世代が代わるまで待たなければならないため，対応が遅れてしまう。世代の長さに応じて期間を定める必要がある。

具体的な数値の例示については，それが適用可能な種を明記しなければならない。しかし，限られた種にしか適用されない場合は，数値を示す必要性があるかどうか疑問である。さらに，分類学上は似ている種であって，生物学的には絶滅の数値基準が同じであるとしても，貿易の寄与率の大小でまたは生息地破壊のおそれの大小で，数値にはかなりの違いがでるはずである。

付属書Ⅰの類似種を付属書Ⅱに掲載することは，条文には定められていない。後の混乱を避けるためには，締約国会議の決議としてだけではなく，条文改正も同時に行うことが必要である。

付属書Ⅱの類似種指定の際に取引を条件にすることも，条文には定められていないので，条約の適用を狭めることになる。だが，取り引きされていないのであればこの条約のもとでは掲載の理由がないことも事実である。

付属書Ⅱに国別割当を設定することも，条文には定められていない。したがって，割当を設定しない場合に厳しい基準を定めること，また，過去に減少した種の場合には割当を義務づけることは，締約国の権利を制約することになる。そのため，厳密には条文改正が必要である。

定められた管理手法が守られない場合は付属書Ⅰに戻すという措置については，生物学的な絶滅の基準の適用と管理手法の遵守とが混同されている。定められた管理手法が守られていない場合でも，絶滅のおそれの基準に該当しないときには，付属書Ⅰに戻す必要はないはずである。

なお，全体的に，付属書Ⅰに掲載すること，付属書Ⅰから削除させないことに重点が置かれているが，ワシントン条約が本来目的とするのは，付属書Ⅰの掲載種がない状態および付属書Ⅰに掲載されないようにすることである。そのためには，付属書Ⅱの掲載種に対する管理を十分に行うことが必要であり，国別割当制度や最終消費段階までの厳しい管理は，付属書ⅠからⅡに格下げするときだけではなくて，付属書ⅡからⅠへ向かうときにも求められなければならない。

さて，日本の国内においては，先に触れた法令の中でさまざまな生物種がリストアップされている。それらの選定にあたっては，それぞれ異なる基準が用いられている。もちろん，それぞれの法令の目的は異なるために，全く同じ基準である必要はない。それらが異なっていることには，異なった観点から保護が図られるというメリットもある。しかし，ワシントン条約の基準は絶滅のおそれに関する基本的な国際基準であるため，国内法上も調整が必要である。

環境基本計画

最後に，現在，1993年に制定された環境基本法のもとの環境基本計画の策定が進められているところである。その中間報告が公表され，地方公聴会も開催され，意見が広く求められている。自然と人との関係や農林水産業との関係を含め，社会と環境に関する今後の基本政策を定める重要な計画である。このシンポジウムのテーマにも深く関わるため，個人としても，団体としても，積極的に対応し，検討し，特に，生物的な観点が十分反映されるよう，多くの意見を提出する必要がある。

引　用　文　献

Cyril de Klemm. 1982. Conservation of Species: The Need for a New Approach. Environmental Policy and Law, 12(9):117-128.

磯崎博司. 1992a. ECによるワシントン条約の実施.「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」, 世界自然保護基金日本委員会:48-57.

—— .1992b. 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.

—— .1992c. 地球生命系の保全に関する法制度. 世界法学会, 世界法年報, (12):46-61.

—— .1993a. 環境に関する条約の現状. 環境と公害, 22(4):2-11.

—— .1993b. 希少野生生物種保存法における国際希少種の取扱い. 関西自然保護機構会報, 15(2):95-99.

IUCN／UNEP／WWF. 1991. Caring for the

Earth : A Strategy for Sustainable Living. 228pp.

北村喜宣. 1994. 州法における自然破壊者責任制度. 「自然環境法制の総合的研究」(科学研究費総合研究(A)研究成果報告書) :4.5-4.7.

村上興正. 1993. 希少野生動植物種保存法とその問題点. 関西自然保護機構会報, 15(2):101-111.

総務庁行政観察局. 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. 215pp. 大蔵省印刷局