関西自然保護機構会報16(2)：169－173，1994

種の保存法改正法の概要と意義

環境庁自然保護局　佐　野　郁　夫

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

Ikuo SANO *Environment Agency Nature Conservation Bureau.*

はじめに

平成6年6月，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（以下「種の保存法」という。）の一部を改正する法律が成立・公布された。これを契機にWWF-Japan他の主催により，「滅びゆく野生生物を救うために -PartⅢ」と題したシンポジウムが開催され，筆者が改正法の考え方を含む種の保存法の意義と今後の展望について説明する機会を得た。このシンポジウムでは，各発表者により，種の保存法の仕組みやその限界についても冷静に把握された上で，建設的な議論が行われ，有意義なものであった。

本稿では，当日の説明で意を尽くせなかった部分を含め，今回の改正を中心とした種の保存法の考え方と今後の課題について述べることとしたい。なお，文中意見にわたる部分については，筆者個人としてのものであることをお断りする。

1　改正種の保存法の概要

（1）現行種の保存法の構成

現行種の保存法は，これまで鳥獣保護法等の対象となっていなかった両生・爬虫類や昆虫類を含めた我が国の野生生物の絶滅を防止するとともに，旧「絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制に関する法律」の規制を引き継いで，ワシントン条約に基づく国際取引の規制の徹底を図るための国内取引の規制等の措置を総合的に講じることを目的に平成4年6月制定・公布され，平成5年4月から施行されている。

現行種の保存法の主な内容は次のようなものである。

① 捕獲の規制（国内に生息する種（国内種））
② 譲渡等の規制（国内種及びワシントン条約附属書Ⅰの種（国際種））
③ 輸出入の規制（国内種及び国際種）
④ 譲渡等を伴う事業の規制（人工繁殖が可能な一部の国内種）
⑤ 生息地の開発規制（生息地等保護区が指定された一部の国内種）
⑥ 保護増殖事業（一部の国内種）

このように，種の保存法には我が国における社会経済活動に対する規制制度の形態のほとんどと言ってよいほどの多岐にわたる規制が盛り込まれている。逆に言えば野生動植物の種の保存のためには，広い範囲の国民の権利との調整が必要となることを物語っている。

（2）改正の経緯

現行種の保存法では，譲渡等の規制の対象は，希少野生動植物の「個体」（動植物の体全体）とされている。しかし希少な野生動植物は，ペット等として珍重される生きている個体の他に，毛皮のように動植物の一部やその加工品が利用され，

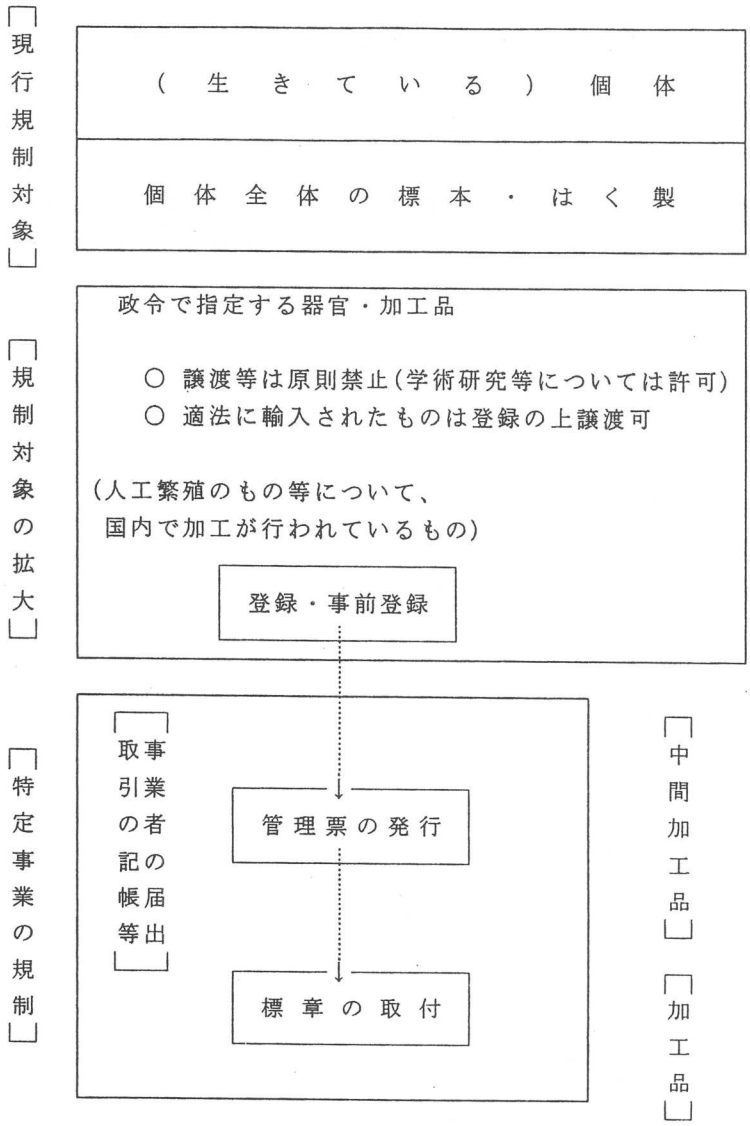


図 改正後の種の保存法による国際希少野生動植物の譲渡規制の体系.

取引の対象となるものも多く，このためワシントン条約においても「部分及び派生物」までが国際取引の規制の対象となっている。

種の保存法の国際種の規制は，ワシントン条約に基づく水際規制の徹底を図るために設けられているものであり，この点は制定時からの課題となっていた。しかし，これらの動植物の部分・加工品の中には，一部のワニ皮のように人工繁殖されたもの等の適法に輸入された物が加工・流通されているものがあり，これを一律に禁止し，又は事業の存続を困難にするような規制を課すことはできないため，その取扱について検討を続けてきたが，今回，このような形での規制実施の目途が立ったことにより，改正法を国会に提出したものである。

（3）改正法の概要

今回の改正の主眼は，希少野生動植物種の部分及び加工品のうち政令で指定するものについて，現行法と同様の譲渡等の規制の対象にしようとするものである。動植物の個体の一部分を指す表現については，関税定率法等の既存の法令に前例のある「器官」とされた。また，ワシントン条約に基づく規制の適用前に輸入されたものや人工繁殖されたものなど適法に輸入されたものは，その旨を証明して登録を受けることにより取引ができることも従来と同様である。

しかし，象牙に代表されるように，その適法に輸入されたものを原材料として国内で分割・加工が行われているものについては，原材料を登録したとしても，分割されるたびに逐一登録をし直すことは現実的でない。このためこのような器官・加工品については，「原材料器官等」に指定し，次のような3段階の制度を設けることとした。

① 加工前の一定の規模以上の原材料については，他の個体や器官と同様，適法なものは登録を行うことができるものとし，登録されたものについて流通を認める。

② 政令で定める規模以下に分割された中間加工品については，個々の物に対する流通規制に代えて，これを取り扱う事業者に届出を求めるとともに，その取引の記録の記帳義務を課すことにより，事業者を通じた管理を行う。

③ これらの原材料から作られた最終製品については，同種の製品が一般国民の間に極めて多数保有されており，これに対し規制を課すことは現実的でないため，適法に輸入された原材料から作られた製品について，事業者の申請により標章（＝いわゆる「マル適マーク」）を添付できることとし，適法なものに取引を誘導し違法な物を市場から排除する。

改正法は平成6年6月29日に公布され，公布から1年以内に施行することとされている。現在，環境庁で規制の細目の検討等の準備が進められている。

2　改正法の考え方

（1）制度の検討における基本的な考え方

今回の制度の検討で最も問題となったのは，規制の実効性の確保と，現在適法に入手されたものの流通や，これを材料として事業を行っている者に課す義務との間のバランスであった。本法の譲渡規制は，他の諸制度と異なり規制の対象物の規格や性能を問題にしているのではなく，その物が適法に輸入されたものか否かという来歴を問題としているため，その物を見ただけでは適否を判別することができない。このため，制度により両者を判別する印をつけることになるが，違法なものに印をつけることは不可能であるため，適法なものに印を付けて，印のついたものを流通させるという方法にならざるを得ない。一方現在適法に入手された材料により行われている事業は，それ自体は本法の趣旨に照らし規制すべきものではなく，営業の自由，契約の自由は国民の基本的な権利であって，みだりに制限することはできない。

余談になるが，筆者のような官庁の制度担当者がまず勉強する本に故林修三元内閣法制局長官の著書があるが，これには大筋次のような説示がされている。

すなわち，ザル法という表現があり，世間ではこれを本来するべきでないことを禁止していない法律を指してザル法と呼んでいるようだが，これは間違いである。理屈の上ではすべきでないことであっても，そのときの社会情勢や，国民大多数の常識に照らして完全に守らせることができないようなものについて，これを法律で禁止しても，結局は守られないだけでなく，国民の間に法律というものは時として国民に無理なことを要求する

ものであり，場合によっては守らなくても良いものであるという観念を植え付けることになりかねない。このように法律で禁止しても，そのときの社会情勢では守られない法律をザル法と言うのであり，そのような法律は作ってはならない。

この説に照らせば，仮に規制の徹底を図るために，例えばこれらの加工品の取引に対し，逐一当局に対する届出等を義務づけるような制度を設けた場合，これを完全に遵守して事業を継続することは困難であり，上記の説の後者のザル法という状態が出現することとなりかねない。

（2）本制度の性格

したがって，本制度は，単に規制を厳格に実施するという観点からのみを目指して行われたのではなく，そのためにこれらの事業者に対し，どこまで手続きの義務等の負担を課すことが許容されるかとの調整を図って設けられたものである。そのために，対象となる物の加工・流通の実態に対応して，登録による個々の物の管理，事業者規制による管理，標章による誘導という3段階の制度が設けられることとなり，このことが本法を一層複雑なものにしたことは否定できない。

問題は本制度の実効性であるが，これらの器官・加工品の中には象牙製品のようにごく小さな物もあり，確かにこのような物まで含めて不適法な物の取引を完全に排除することはなかなか困難である。しかし幸いなことに，これらの取引は好事家のコレクションの対象となる奇獣・珍鳥のようなものと異なり，基本的に商業ベースで行われるものである。このため，商業的にペイしない（リスクを冒して密輸等を行うことが割に合わない）程度に国内の取引を押え込むことができれば，違法な取引は次第に影をひそめることとなると考えられ，本制度はそのような効果は挙げ得るものと考えている。

なお，同様のことは，規制の対象となる希少野生動植物の器官・加工品の指定の考え方にも当てはまる。例えば一部のNGOから指摘のあった漢方薬の粉薬のようなものも，一般国民の間で譲渡されることは珍しくないのに対し，これにどのような成分が含まれているかを判別することは困難であることから，このようなものは規制の対象とすることは困難であろう。（我が国の法制度は，法律に特別の規定がない限り故意犯のみを罰則の対象としており，（制度を知らなかったということは理由にならないが，）確かに，この漢方薬の例のように希少野生生物の成分が含まれていることを全く知らずに譲渡したような場合には罰則の対象にはならないと考えられる。しかしこのように，多数の善意の一般国民を違法状態に置くこととなりかねないような制度はやはり適当ではない。）

同じような状況は，鳥獣保護法における国内産の鳥獣の違法な捕獲・飼養を防止するために同種の輸入鳥にどこまで義務を課すべきかという問題でも生じており，難しい課題である。

3　絶滅のおそれのある野生生物の保護制度の課題

種の保存法によって，我が国の絶滅のおそれのある野生動植物の保護のための制度の体系は一応出来上がったと考えられ，現在はその適切な実施が課題となっている。しかし制度に関してもなお検討すべき課題が残されており，その主なものとしては，次のような課題を挙げることができる。

（1）生息地の”広く薄い”管理

種の保存法では，国内希少野生動植物の生息環境を保全するため，生息地等保護区の制度が設けられている。これは他の多くの自然保護のための地域指定制度と同様，地域を指定して地域内のいわゆる開発行為について申請を求め，その地域の指定目的に照らし支障のないもののみを認めるという仕組みである。このような許可制度では，必然的に開発行為は原則禁止とならざるを得ないが，

(原則として許可になるようなものであれば，国民に逐一手続きを求めることは無用な義務を課していることになるし，事務処理のコストからみても，国土の大部分に及ぶような広い範囲における全ての開発行為を手続きの対象とすることは困難である。）逆に言えば，大部分の開発行為を原則禁止とすることに合理性があり，地域のコンセンサスが得られるような地域しか指定の対象となり得ないことになる。

このような地域指定の制度は，例えば限られた小さな池に依存して生息している小動物のようなものに対してはその生息環境の保全にうまく機能するが，例えば猛禽類のように何十平方キロにも及ぶような広範囲に生息し，その範囲内で多くの社会経済活動が行われているような場合には対応が困難である。生息地のうち種の存続上の核心となるような地域は指定可能であるとしても，その他の広い地域において，人間活動との共存を図りながら，生息環境たる条件を確保するという「管理」の手段としては機能しにくい。特に，申請に対する処分には公平性が要請されるため，ある山においてその種の存続を保証するためには，ゴルフ場は１つは許可されるが，２つめはダメというような運用を行うことも困難である。また，このようなきめの細かい管理を行うためにはそれぞれの種に対する高度な知見が必要であり，かつ技術的不確実性がつきまとうことは避けられないという限界もある。

このような”規制”よりも広く薄い”管理”のための仕組みは，我が国における土地利用制度全般にわたる課題として検討が求められている。

(2) 人為を加えることにより維持されている生息環境の保全

我が国の野生動植物の中には，二次林や採草放牧地，農耕地など継続的に人為が加えられている環境に依存して生息しているものが少なくない。例えば，平成６年度に国内希少野生動植物に指定すべく準備が進められているハナシノブは，阿蘇の牧野の，定期的に火入れが行われている土地に生育する種である。

このような種の保存のためには，将来にわたってその生息環境を維持するための人為が加えられる必要があるが，今日の農林業を取り巻く状況は，これらの採草，放牧，火入れ等の伝統的形態の農林業活動が産業として存続することを次第に困難にしつつある。種の保存法には給餌，人工繁殖等を想定した保護増殖事業の規定が設けられているが，現時点で農作業に当たるような活動を，他に所有者のいる土地において，保護増殖事業の一環として野生生物当局が実施することには無理がある。引き続きその実施主体や費用負担のあり方について，コンセンサスが得られる方策を検討していく必要がある。

おわりに

ここで挙げたような種の保存法が直面している課題は，自然保護に限らず景観の保護管理や，都市や農村における良好な生活環境の確保等のためにも広く求められているが，未だ適切な対応の考え方は見いだされていない課題である。技術面での課題がこれらの種の保護に関する技術的不確実性の克服であるとすれば，制度面ではこれらの課題についてとして検討を続けていくことが求められているということができよう。

引　用　文　献

林修三．1965．法令作成の常識（初版）．日本評論社．