

# 「日本におけるワシントン条約実施の現実」

## 野生生物保全論研究会 (JWCS)

著 者：坂元雅行（野生生物保全論研究会事務局長、弁護士）

発 行：野生生物保全論研究会

発行年月：2000年3月

表紙写真：小関左智氏提供（オランウータン）

ワシントン条約第11回締約国会議でJWCSが配布したレポート“The Reality of Japan’s Implementation and Enforcement for CITES”の日本語訳である。

ただし、原著に若干の補足説明を加えている。特に、Introduction に関しては大きく手を加えた。

『野生生物保全論研究会』（JWCS）

JWCSの目的は、真の野生生物保全のフィロソフィーを探求し、さらに、国際、国内を問わず特定の課題に即して実践的理論の構築と課題の解決策を提言していくことにある。この目的の下、JWCSは研究、調査、ロビー活動及び普及啓発活動を行っている。

〒105-0001 東京都港区虎ノ門2-5-4 末広ビル7F

電話/FAX 03-3595-1171

電子メール：[jwcs@blue.ocn.ne.jp](mailto:jwcs@blue.ocn.ne.jp)

<目次>

はじめに

第1章 条約付属書掲載種の違法な国際取引を防止するための水際規制

第2章 条約付属書掲載種の違法な国内取引の防止

第3章 押収等された生きた野生生物の一時的保護

第4章 押収等された生きた野生生物の最終的取扱い

勧告

引用文献

はじめに

1998年から1999年にかけて、オランウータン(Pongo pygmaeus)を含めたワシントン条約付属書I掲載の野生動物日本国内のペットショップによって密輸される事件が発生した。この事件は全国に報道され、国会でもとりあげられるなどひとつの社会問題としてとらえられた。この事件が明らかにした重要な事実のひとつが、日本によるワシントン条約実施にあり方には多くの問題点があるということである。

このレポートでは、まず、本密輸事件の犯人の手口、通関の状況等を踏まえた上で、税関で必要とされる体制整備やチェックのあり方を提言している(第1章)。

一旦、密輸されてしまった条約の付属書に掲載された種への対応でまず必要なのは密輸されたものの国内流通を封じることである(第2章)。条約付属書掲載種(付属書掲載種のみ)の国内取引は、「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」(種の保存法)によって規制されている。しかし、本件はこの法律に基づく国内流通の監視がほとんど実効性がないことを明らかにした。本レポートは監視体制の確立を提言している。

密輸されたものが生きていた体である場合は、それらの占有を当局が得た際の一時的保護が問題となる(第3章)。日本では税関で確保された条約対象種については通産省が日本動物園水族館協会を通じて動物園等へ委託しているが、委託費は餌代にも足りない状況である。警察が条約対象種を押収した場合に至っては、委託のシステムすらなく、警察が動物園等に個々に一時保管を頼み込むという実態である。個体の福祉とともに違法取引の徹底取締を容易にする観点からも一時的保護施設の整備が急務である。

密輸されたものが生きていた体である場合は、さらにその最終的取り扱いが問題となる(第4章)。本件ではオランウータン等の生息国への返送が大きな話題となったが、密輸動物については最初に返送ありき、というわけではない。それぞれのケースが抱える諸条件によって野生復帰、飼育、安楽死といったオプションをどのようにして選んでいくかという判断が重要である。判断が的確でなければならないことはもちろん、できるだけ迅速にしかも状況の変化によって選択肢を変更できる柔軟性を確保しておくことも重要であろう。野生復帰の可能性が相当程度確保できた場合は、どのような手続で生息国へ返送するかが問題となり、ここで種の保存法の返送命令規定を積極的に適用すべきだということになる。しかし、この規定は6年間一度も適用されていない。本件では規定の適用を妨げる特段の要素もなかったにもかかわらず、やはり適用は見送られた。

この生きていた体の最終的取り扱いについては、日本は全く行き当たりばったりの対応と言っても過言ではない。本レポートでは日本がとるべき最低限の対応を提言している。

## 第1章 水際におけるワシントン条約対象種の違法な国際取引の抑止

本件は、関西地方にある日本第2の都市、大阪のペットショップが、オランウータンを含むワシントン条約付属書掲載種を密輸し、国内で販売していた事件である。密輸・違法な国内取引に関与したのは、ペットショップ経営者、店長、経営者から動物の調達を依頼されたX, Y, Zの3名である。

ペットショップ経営者に依頼された関西地方の兵庫県在住のXは、インドネシアのジャカルタの動物市場で動物を買い付け、1998年8月、ペットショップ経営者及び店長と共謀して、少なくともワウワウテナガザル2頭、9月にフクロテナガザル1頭及びオランウータン1頭を密輸した。

その後ペットショップ経営者に依頼されたバリ島在住のYは、1998年12月、ジャカルタの動物商からオランウータン2頭(1頭6万円)、フクロテナガザル2頭(1頭5万円)を購入し、日本へ密輸した(関西国際空港)。

1999年4月、Yを通じてオランウータンの入手を依頼されたインドネシア在住のZは、オランウータン2頭を密輸した。

なお、これら5名によって密輸された動物のうち、日本へ持ち込まれた後に死亡したものも含め、少なくともフクロテナガザル3頭、オランウータン1頭、ワウワウテナガザル1頭(他の1頭は生死不明)、ベンガルヤマネコ1頭が死亡している。

**Xの密輸手口は不明であるが、Yについては次のとおりであった。**

睡眠薬を使って眠らせたオランウータンを左右両脇に1頭ずつ抱きかかえた上、上着を羽織って隠し、バリ島のデンパサル空港で出国手続き、関西国際空港では大型カバンの底に隠して、上から衣類などを詰め税関を通過した。

**Zの密輸手口は次のとおりであった。**

数十センチ四方の木箱に2頭を入れて風呂敷のような布をかぶせ、大型鞆に入れて運んだ。関西国際空港では検疫で「サルです」と申告した。サルは検疫の対象とならないため、検疫所を通過したことを示す印を押した紙を荷物に貼ってもらって税関に移動した。税関でも「普通のサルですよ」と申告、数人の職員が動物図鑑を手に集まってきたが、そのまま通過できたという。

なお、税関は関税法に基づき、無申告あるいは虚偽申告等の輸入を取り締まっている。

#### **問題点1：**

条約対象種の持ち込みが多い国からの入国者・貨物に対する検査が不十分な点である。日本に対して条約対象種を最も多く輸出している国がインドネシアである。(WWF Japan1999)インドネシアでは大量の希少野生動物が動物市場などで販売されており(KEBK1999)、インドネシアのバイヤーが日本人に対し日本語でそれらの動物の購入を勧めるシーンは日本のテレビでも放映されている。従って、インドネシアなど野生生物持ち込みが多い国からの入国者・貨物に対する検査は入念に行われなければならないが、その点が不十分である。

#### **問題点2：条約対象種を取り扱う国内販売業者に対する検査が不十分である。**

Xが関与した密輸には、ペットショップ経営者自身と店長によって実行されているが、Xが条約対象種を扱っているペット業者だということを把握し、そのような者の手荷物等を入念にチェックする体制になっていれば通関を阻止できたかも知れない。しかし、現在そのような国内販売業者による条約対象種の販売状況に関する情報を把握できる制度はなく、従ってそのような情報が税関に提供されることもない。

### 問題点3：種の識別体制が整っていない。

仮にZの供述が真実だとすると、税関ではサルの輸入を把握しながら種の特定を行わなかったことになる。確かに、現在の税関には条約対象種を識別する専門知識を備えた者が配置されているわけではない。また、条約事務局が作成した識別マニュアル以外には、マニュアル・資料の充実がはかられていない。識別の精度を上げようとするれば、税関職員が個人的に使いやすい資料を作成して自分流にチェックを行うなど、職員個人の努力に頼るしかないのが実態である。

## 第2章 ワシントン条約対象種の違法な国内取引の抑止

Xが仕入れ、ペットショップ経営者らと共に密輸したワウワウテナガザル2頭は1頭60万円でペットショップに売却された。1頭はすぐ死んだが、ペットショップはもう1頭を173万円で客に売却した。Yが密輸したオランウータン及びフクロテナガザル1頭それぞれ2頭の合計4頭は、85万円でペットショップに売却された。

Zが密輸したオランウータンは2頭で70万円でペットショップに売却された。

なお、ペットショップは、付属書 掲載種以外に、パタスモンキー(*Erythrocebus patas*)、タラポワン(*Miopithecus talapoir*)などの付属書 掲載種も販売していた。

ワシントン条約付属書 掲載種は、環境庁が所管する「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)で国内取引が規制されている。

本件では、NGOの度重なる要望により環境庁の職員がペットショップに立入調査を実施し、指導を行ったようである。しかし、その後告発は行われていない。それどころか、環境庁の指導以降にもフクロテナガザル(99年1月)、オランウータン2頭(99年4月)がZによって密輸されている。その後警察がペットショップを捜索し、関係者が逮捕されるに至ったが、これは3月上旬、4歳の女兒が店内でサーバルキャット(*Felis serval*)に右手首をかまれて3週間のけがをし、親が警察へ届けたことがきっかけになったに過ぎず、環境庁の動きとは直接関係ない。

### 問題点1：

種の保存法には、条約対象種を取り扱う業を規制・監督する規定がない(象牙業者及びべっ甲業者を除く)。そのため、環境庁は条約対象種の国内取引実態を把握できず、違法取引発見の端緒を得る有効な方策が存在しないのが実態である。

### 問題点2：

環境庁による取締体制が貧弱であり、取締の技術に欠けていると考えられる。もっとも、種の保存法に規定された罰則に関する強制捜査権限は環境庁には与えられていないことを考えると、警察や検察庁との連携を重視することなしには実効的な取締は不可能であろう。しかし、本件の推移を見ると、環境庁の動きと警察の動きが連携していたとは思えない。

### 問題点3：

種の保存法の規制対象に、付属書 及び掲載種が一切含まれていないのは問題である。

### 第3章 違法取り引きされた生きた野生動物の一時的収容

ペットショップ経営者と店長は5月に大阪府の危険動物取扱条例違反で逮捕され、6月には種の保存法違反で逮捕される。その後、密輸を行った者ら3名も次々と逮捕された。密輸された個体は、逮捕に先だって行われた捜索の際、警察によって押収されている。

ワシントン条約に違反して輸入された条約対象種の個体の占有を、国あるいは地方公共団体が取得するのは次の場合である。

(1)税関が、密輸者から個体の所有権の任意放棄を受けた場合、あるいは調査のため違反者から個体を押収し、占有を得た場合

なお、所有権の没収については法律上規定がない。

(2)警察が、犯罪捜査のために被疑者から個体を押収し、占有を得た場合

なお、所有権は刑事訴訟の没収判決によって被告人から国へ移転する。刑事手続きの中で被疑者あるいは被告人が所有権の任意放棄をすることもある。

それぞれの場合、確保された動物の収容については、現在次のような取り扱いとなっている。

#### (1)の場合

税関から連絡を受けた通商産業省が、動物については、社団法人日本動物園水族館協会(加盟施設164)を通じて、当該動物の保護収容を受け入れる動物園又は水族館を探して動物の寄託管理を依頼している。

税関で保護された、ワシントン条約違反の生きた動物の数は、94年以降 毎年を300超え、96年から3年間で計2,533頭にもものぼる(1999年6月23日付朝日新聞)。そのうち、税関で任意放棄された動物で通産省から同協会を通じて全国の動物園に委託されたものは、1999年3月現在、78園で計86種、1,436頭にもものぼる(1999年6月13日付毎日新聞)。

管理費用は、動物の飼育に必要な経費(餌代)を一括して、通産省が協会に支給して、協会が各動物園等に配分することとなっている。1996年度に通産省から協会に支払われた管理費用は、総額約700万円(US\$66,666)である(TRAFFIC1999)。1996年3月末現在で委託されていた動物の数は1,197頭であり(TRAFFIC1999)、1996年度の1頭当たりの委託費用平均は、年間約5,800円(US\$55)ということになる。施設管理費、人件費の支給は一切ない。

本件を報道したテレビ番組では、動物の種類にもよるが、もはや引き取りはできないと悲鳴を上げている動物園の実態が多数紹介されている。

#### (2)の場合

押収した警察等が独自に引取先を確保する。

(1)のような委託先紹介の仕組みは無い。委託費用についても、国(通産省、警察庁等)は特別な手当を講じていない。

警察等が、種の保存法及びその前身の国内取引規制法違反の捜査のために押収したもので、協会に委託を受け入れられた数は、1988年から1995年の間で44頭である(TRAFFIC1999)。

引き取り手が見つからない場合は、警察等が自ら保護を続けるしかないことになる。

本件では、密輸された動物たちが税関で発見されず、国内を流通する際に押収されたもので、(2)の場合に当たる。

確保された動物のうち、オランウータンについては、捜査を行った大阪府警察が府内の動物園に交渉したところ引き取りを拒絶され、最終的には兵庫県の動物園に何とか受け入れてもらったというのが経緯である。その後、ワウワウテナガザルもこの動物園に収容されている。フクロテナガザルはその他の動物取扱業者に収容されている。

#### 問題点 1

(1)の場合、相当の費用負担を動物園サイドに負担させる半面、収容のあり方について動物園サイドに任せきりであり、収容体制が整っているというにはほど遠い。

(2)の場合に至っては、名実ともに何らの体制整備も存在しない。

しかし、違法取引を厳しく取り締まるためには、違法に取り引きされた個体の一時的収容の体制整備は極めて重要である。取締機関が押収後の個体の管理の責任を自覚するあまり、積極的な取締の実行が萎縮する可能性があるからである。

本件では現に地元の動物園に収容を拒絶され、警察としては非常に苦勞があったと考えられる。

#### 第 4 章 確保された個体の最終的な取り扱い

没収された生きた動植物の取り扱いについては、決議 10.7「没収された付属書掲載種の生きた標本の取り扱い」が採択されている。この決議は、条約に違反して密輸された個体の取り扱いについて、どのような選択肢があり、どのような基準で選択を行うのか、選択肢の決定の手段、及び決定するまでの個体の管理のあり方等を含む。

JWCS らの NGO は、日本政府の適時的確な行動を確保するため、同決議の勧告に従い国の行動計画を策定することを求めた。しかし、日本政府は、決議に付されたガイドラインを参考にはするが、発生した事件毎に個別に対応するという意見である。

ワシントン条約 8 条 1 (b)、2 では、没収された個体の輸出国への返送について定めている。種の保存法が 1993 年に施行される以前にもオランウータンがインドネシアから密輸されたことがあったが(1984 年 3 月及び 1988 年 12 月)(通産省資料より)、その時は単に日本政府からインドネシア政府に個体の所有権が譲渡され、インドネシア(輸出国)が自らの負担で再輸出を行っていた。

しかし、現行の種の保存法は、国が、密輸あるいは密輸された個体を譲り受けた者に対し、その者の負担で、「輸出国内又は原産国内のその保護のために適当な施設その他の場所を指定して」返送を命じることができると規定する(16 条)。命令された者が返送を行わない場合は、国が返送する。この規定の意義は、違法取引を行った者に強制的に返送費用を負担させること、返送に関する意思決定とそれに伴うリスクについて輸入国が最終的な責任を負うことを明らかにした点にある。

密輸個体の取り扱い方として、野生復帰が適切ということとなれば、この規定に基づいて原産国への返送が行うことが可能である。

本件では、日本政府がオランウータンらをインドネシアに返還する方針を出したため、種の保存法施行後6年を経て返送命令適用が初適用されるかどうか注目されたが、実現しなかった。既に述べたとおり、オランウータンらは、種の保存法が施行される前と同様、単にインドネシア政府に所有権譲渡されただけであった。

#### 問題点1：

国や地方公共団体が確保した個体の最終的な取り扱いについては、適切かつ迅速な対応が求められる。それを担保するため、決議10.7の勧告する国家の行動計画の策定が行われないと、場当たりの対応になり、適時的確な行動はとれない。特に、野生復帰を前提とした原産国への返送を可能とする条件が整っているかどうかの判断などは難しい。本件では、日本政府はインドネシア政府に所有権を譲渡してしまい、あとの取り扱いの是非についての責任を回避するという行動に出ているが、意思決定の基準や手順を整えていないことが大きな原因の一つであると考えられる。

#### 問題点2：

返送命令規定は法施行後6年以上に渡って一度も適用されていない。条約に対応して立法措置をとっても、制度が実際に運用されないのでは意味がない。

#### 問題点3：

返送命令の対象となる種は、ワシントン条約付属書 掲載種に限定されている。

### 勧告

日本政府は、ワシントン条約の効果的実施のため、次の措置をとること。

#### 1 水際において、ワシントン条約対象種の違法な国際取引を実効的に抑止するための措置

##### 1-1 条約対象種の持ち込みが多い国からの入国者・貨物に対する検査の日常的な強化、取締

り月間の増加

##### 1-2 種の識別体制を充実すること

- ・現場で利用しやすいマニュアル・資料の充実
- ・専門家との連絡体制の整備、特に識別情報のデータベース化とインターネットにより専門家へのアドバイスを効果的に求められるようなシステム作り
- ・条約対象種識別専門官の配置、税関職員の研修の強化

##### 1-3 ワシントン条約対象種を取り扱う業の規制

- ・種の保存法に条約対象種を取り扱う業者（輸入業者及び多様な形態の国内取引業者を含む）を規制する規定を設けること。少なくとも、「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、「動管法」という）において、動物取扱業の規制対象を輸入業者全般にも広げた上で、対象業者の取り扱う条約対象種を1頭1頭登録させるようよう規定を改正する

こと。

- ・義務を含めるべきである。）
- ・税関・警察庁・環境庁・通産省が協力して、ワシントン条約付属書掲載種を取り扱う
- ・業者に関するデータを収集・整理し、リスト化すること

1-4 外為法に違反して持ち込まれた標本の没収（行政没収）規定の整備

1-5 関税法上の犯則事件処理（告発含む）の厳格化

2．ワシントン条約対象種の違法な国内取引を実効的に抑止するための措置

2-1 種の保存法の規制対象に、ワシントン条約付属書 及び 掲載種を含めること

2-2 環境庁は、取締機関である警察や税関との連携を強化すること

2-3 1-3 参照

3．違法に取り引きされた生きた野生動植物の取り扱いについて

3-1 ワシントン条約決議 10.7 の勧告に従い、以下の3点を含む国家の行動計画を策定すること（2000年1月よりサルが検疫の対象となるが、検疫において輸入が差し止められた個体も計画の対象とすること）

3-2 返送命令の適用を含め、生きた野生動植物の最終的な取り扱いを速やかに決定するための手続整備（条約決議 10.7 付属のガイドラインに従うこと）

3-3 最終的取り扱いを決定するまでの間、暫定的に生きた野生動植物を適切に保護するためのシステム整備

- ・動物園など既存施設をネットワーク化し、万全の受入れ態勢を確保すること。
- ・税関における任意放棄の場合だけでなく、およそ当局が違法に取り引きされた条約対象種を確保した場合すべて（検疫における輸入差止めの結果任意放棄がなされた場合、警察が強制捜査において押収した場合など）につき、上記の受け入れシステムが適用されること。

3-4 返送された個体のモニタリングを含め、密輸された野生動植物の生息国に対する支援のあり方の検討（政府開発援助を含め様々な方法を検討すべきである。）

3-5 返送命令の対象となる種を、ワシントン条約付属書 、 掲載種にも拡大すること。

## 引用文献

\*Anon. June 23, 1999 “Ikoku wa turaiyo mituyu-doubutu”, Asahi Shimbun (newspaper), Tokyo, Japan

\*WWF Japan 1999 a, “Washington-joyaku-taisyō-doushokubutusu no torihiki-doukou ni kansuru tyousakenkyu”, Tokyo, Japan

\*WWF Japan 1999 b, “Husei-torihiki ni yori hogosareta doushokubutusu no kanri ni kansuru tyousakenkyu”, Tokyo, Japan

\*KSBK (Animal Conservation For Life) 1999, “Investigators find primates on bird markets”, IPPL News vol. 26, No.2, USA

\*Tadashi Yamamoto June 13, 1999, “Kisyo-yaseidoubutu 1,400-piki isoro”, Mainichi Shimbun (newspaper), Tokyo, Japan