

「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」）

1994年改正法の概要と問題点

野生生物保全論研究会

はじめに

1 「種の保存法」について

「種の保存法」の成立

「種の保存法」は、国内外に生息する絶滅のおそれのある野生生物を保護するための法律で、1994年4月から施行された。国内に生息する野生生物種の捕獲規制や生息地保護等について規定するとともに、国外に生息する種についても「国際希少野生動植物種」（以下、「国際種」という）として、国内での流通を規制している。

「種の保存法」の目的

絶滅のおそれのある種については、CITESが国際取引を規制している。国際取引が野生生物の需要を拡大して大規模な捕殺を招き、野生生物の絶滅の大きな原因のひとつになる、という認識が国際的合意に結実したのである。

「種の保存法」による「国際種」の譲渡規制はまさに、CITESを効果的に実施するために設けられた。従来の「種の保存法」の流通規制では、輸入が禁止されている種のうち、適法に輸入されたもの（条約上、飼育繁殖など一定の場合には例外的に輸入が認められる）を個別に登録し、以後その流通をモニタリングすることで、違法に輸入されたものが適法なものに混入して流通することを防止する仕組みになっている（登録制度）。

「種の保存法」の機能

たとえ、輸入が禁止されても、国内流通が自由である以上、消費者の購買意欲が直接影響を受ける余地は少ない。消費者側には依然、野生生物製品に対す

る要求がある。業者としても、できるならその要求に答えたいと考えているはずである。このように、潜在的需要が健在である以上、密猟・密輸を行おうとする者があきらめることはない。あらゆる手段を尽くして、密猟・密輸品を、輸入禁止前の在庫の流通や例外的に許された輸入品の中に、巧みに紛れ込ませようとする。従って、水際での一元的な規制だけに命運を託すのは危険である。2重、3重の網をかけるのでなければ、野生生物は密猟から逃れることはできない。そこで、期待されるのが国内での流通規制である。国内での流通規制は、

第1に、水際以降も条約上適法なものに違法なものが紛れ込むことを防止する機能を持つ。

第2に、国内の業者と消費者、特に消費者に対して、野生生物消費に対するマイナス・インセンティブを与えることで、野生生物（製品）の需要抑制という根本的な問題解決を進める機能を持つ。

2 1994年改正法

改正点

改正前は、「国際種」の譲渡規制の対象は「個体」に限られていたが、「器官およびその加工品」を新たに加え、「器官およびその加工品」には「個体」とは異なった規制システムを適用する。

改正の経緯

従来の規制対象は、「個体」（動物の場合だと、生きた野生生物や剥製）に限られていた。しかし、CITES上は、「部分および派生物」つまり、皮や牙、内蔵、根なども規制されており、かねてから、条約と国内法の規制対象の不一致が批判されていた。例えば、象牙の輸入は89年から禁止になっているのに、何らかの理由で国内に入ってしまうと、象牙が密輸品であることが判明してもその流通を規制することはできなかったのである。そこで、今回の改正では、規制対象に「器官およびその加工品」が加えられることになった。その

詳細は、後述するとおりである。

3 1994年改正法に注目する必要性

今年の秋にはアメリカでCITES締約国会議が開かれることになっている。例えば、既に、南アフリカとス・ダンはアフリカゾウを付属書1（取引が禁止される種の分類）から付属書2（禁止されない種の分類）に格下げするよう、条約事務局に修正提案を提出している。これらの国以外にも様々な動きがあることも予想され、アフリカゾウの取引再開の是非をめぐって大議論になることは確実である。

日本政府としては、取引が再開されたとしても国内レベルで密輸されたものはきちんと排除できるよう体制を整えた、と主張するつもりであろう（従って、取引再開を是認する）。しかし、この改正法には、後述するように多数の問題点がある。部分・派生物を国内的にも規制すべく、一步を踏み出そうとした努力は評価できるが、体制が整ったとは到底言えないし、不完全な規制は、穴の空いた浮き袋のごとく、かえってマイナスの結果を生む可能性が憂慮される。

是非、「種の保存法」1994年改正法の問題点の理解の上に立って、日本政府の行動を注視していただきたい。

4 なお、当研究会は、6月29日に環境庁他関係省庁に対して、具体的な改善を求める「要望書」を提出した。

第1 「容易に識別」できる範囲

1 改正法の内容

(1) 規制対象

従来は「個体」（動物であれば、生きた個体や剥製）だけが規制対象とされていたが、今回、個体の「器官並びにこれら（個体およびその器官）の加工品」が規制対象に加わった（6条2項）。

ただし、「器官並びにこれら（個体およびその器官）の加工品」が、CITESにいう「個体の部分もしくは派生物」と一致するのかどうか必ずしも明らかではない。

(2) 「容易に識別できるもの」

CITES第1条は、規制対象を「容易に識別できるもの」（付属書1の場合）に限定している。改正法でも同様である。

具体的に何が「容易に識別できる」かは、「政令」で定められることになっている。政府は、肉、内蔵、木工品、粉碎されたもの（サイ角、虎骨、熊の胆の漢方薬など）、抽出されたもの（植物エキス、じゃこうなど）は、容易に識別できないので、政令で規制対象から除外すると説明している。

2 改正法の問題点

(1) 「容易に識別できる」ものの範囲が、CITESと一致していない。

1(2)で述べたように、肉や粉末などが一律に規制対象外とされており、「容易に識別できる」ものの範囲がCITESのそれよりも限定されている。その最も大きな理由は、一般国民からみて「容易に識別できる」かどうかで範囲を決定するからである（国会での政府答弁）。しかし、一般人の識別能力は、違反者に刑罰を科せるかどうか（故意の有無）の問題である。一般国民を基準にすればほとんど「容易に識別できない」だろう。このことは常識的に考えればすぐわかることである。ほとんどの人はCITESでどのような種が規制されているかさえ知らないし、まして、規制されている種のトカゲ皮と規制されていない種のトカゲ皮など識別できる人など稀である。国内法においても、CITESと同様に、管理当局である通産省、科学当局である環境庁・農水省そして水際規制を行う税関が持つべき識別能力が基準とされなければならない。

また、CITESは、決議5.9では、書類、パッケージ、マ-ク、ラベ

ル等から識別できるいかなる部分・派生物も対象とするよう勧告しているが、国内法においては、この勧告の趣旨が考慮されていないと思われる。一般人であっても、例えば、漢方薬などはパッケージからどの種の成分が含まれているか識別できる場合は多いであろう。

第2 「原材料器官等」の譲渡等

* 「原材料器官等」 = 国内で製品の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（12条1項3号）
象牙、ベッコウ、ワニ皮、毛皮などが含まれる。

1 改正法の内容

(1) 従来の個体等と同様、登録が必要である。例として象牙が想定されている。

(2) ただし、「1年間につき政令で定める数以上」を譲渡等する場合には事前登録制度が適用される（20条の2）。例として、ワニ皮が想定されている。

すなわち、個々の器官等を特定せず、種別、量、数、予定する入手先等を申請して1年単位の登録を一括して行い（事前登録）、登録数に応じた枚数の「事前登録済証」を、譲渡を予定している者に交付する（20条の3）。

(3) 譲渡毎に、「事前登録済証」に総理府令で定める必要事項を記載して、「原材料器官等」に添付して譲渡等する（20条の3）。

(4) 「事前登録済証」による譲受人は、届け出義務を負わない。

「原材料器官等」にあたるものを登録票とともに譲り受けた者は3カ月以内に報告する義務を負う（21条4項）。

(5) 「事前登録済証」記載の期限は1年間である（20条の3第1項）。

記載期限経過後は、未記載の「事前登録済証」の返納義務を負う（20条の3第3項）。

(6) 「原材料器官等」の紛失等による返納期間は3カ月である（22条1項）。

- (7) 事前登録を受けた者は、「総理府令」で定める事項を、監督官庁に対し3カ月毎に定期報告する義務を負う(20条の3第2項)。
- (8) 「事前登録済証」への記入期限後の記入、無添付譲渡、紛失等の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)。
- (9) 本法に違反して刑罰を受けた者および、記入禁止措置違反に対する「事前登録済証」の返納命令(第20条の3第5項)。

2 改正法の問題点

事前登録制度の問題点を一言で言うと、登録票(「事前登録済票」)が単独流通したり、他の「原材料器官等」へ流用される危険の極めて高い制度と
いうことである。すなわち、

「事前登録制度」においては、譲渡人が事前の見込みに従って申請した数に相当する「事前登録済証」を取得する結果、その段階では、具体的な個体等と証書とが全く符合していない点である。その結果、水増し申請の危険が高くなる。

「事前登録済証」取得後に個体等(「原材料器官等」)と証書(「事前登録済証」)とを符合させる際、符合させる主体が譲渡人当事者という点である。

従来の登録制度においては、監督官庁が申請事項や写真、添付書類などを資料とした判断に基づいて、当該個体と符合する登録票を発行していた。従って、登録票を流用するためには、そこに記載された事項を改変する必要があった。これに対し、「事前登録済証」には譲渡人自身が記入を行うので、流用が容易になる。仮に、許可証番号や「原材料器官等」に取り付けられたタグ番号を「事前登録済証」に記載するよう義務づけたとしても、抜け道を作ることは容易である。例えば、現に存在する「器官」の正規の

番号を記入した「事前登録済証」を、より価値の高い密輸品につけて譲渡し、前者は廃棄するかブラックマーケットに持ち込む。政府には、前者を譲渡したと報告しておくのである。

制度の対象となる業界では零細業者が多数を占めるにもかかわらず、この制度は、構造的に大規模業者を優遇するものであり、制度の必要性・適切性の点で極めて疑問がある。

業者登録を行わない点である。

すなわち、事前登録制度の対象とされているのは、国内で原材料として使用され、かつ1年単位で相当数以上譲渡される「原材料器官等」であるから、事前登録しようとする者は、實際上、一定規模以上の業者である。

従って、業者登録制度を適用するのが合理的なはずであるが、改正法はあえて業者登録制度を採用していない。しかし、既に述べたように、この制度では業者がフリーハンドで処理する余地が広いのであるから、業者登録の取消（事前登録申請が不可能になる）というペナルティーがなければ、誠実な義務の履行は期待できない。また、業者登録がないと、個別の行政指導も相対的に困難になるはずである。

第3 「特定器官等」の譲渡等

- * 「特定器官等」 = 「原材料器官等」並びに「原材料器官等」の加工品のうち本邦内で原材料として使用されているもの（いわゆる中間加工品）のうち、「政令」が、「形態・大きさその他の事項」について「種別に応じて」定める要件に該当するもの（12条1項3号）

1 改正法の内容

要するに、「原材料器官等」が加工業者の手によって細分化された段階で、

以下の規制（無規制）に切り替わることになる。

*まず、「特定器官等」は規制の対象外とされる（12条1項3号）。

*ただし、さらに「取引の態様等」を勘案して政令で定める「形態、大きさその他の事項」の要件に該当する「特定器官等」の譲渡等については「特定国際種事業」として（33条の2）、事業者登録による以下の規制が行われる。

(1)事業者登録

「特定器官等」の譲渡等を業務として行う者は、「特定国際種事業」を行う者として届け出をしなければならない。

届出事項は、事業者の氏名・住所、業務を行う施設、業務の対象となる「特定器官等」の種別の他、「命令」で定める事項である（以上、33条の2）。

(2)譲渡人等確認義務

「特定国際種事業」を行う者が「特定器官等」を仕入れるときは、仕入れ先（譲渡人）の氏名・住所を確認しなければならない（33条の3第1項）。

(3)入手先聴取義務

(2)で述べた仕入の際、仕入れ先がその「特定器官等」をどこから入手したかを聴取しなければならない（例えば香港の貿易業者から買い受けた等）。

ただし、後述の「管理票」が添付されている場合はこの義務は免除される。

(4)記帳・保存義務

(2)(3)で確認聴取した事項その他「命令」で定める事項を書類に記載し、保存しなければならない（33条の3第2項）。

(5)「管理票」

「管理票」とは、「特定国際種事業」者が作成する書類であり、「登録票」のように監督官庁が発行するものではない。

「管理票」に記載されるのは、「命令」で定める、「入手経緯等に関し必

要な事項」である。

「管理票」を作成できる場合は、以下の3つの場合である。

「登録票」や「事前登録済証」が添付された「原材料器官等」を分割した結果、「特定器官等」に該当するようになった物を譲渡等する場合

「管理票」が添付された「特定器官等」をさらに分割した物を譲渡等する場合

「登録票」や「事前登録済証」や「管理票」が添付されていないが、登録要件に該当することが明らかな「特定器官等」を譲渡等する場合

「登録要件に該当することが明らかな場合」は、「命令」で定められる。

の場合が具体的にどういう場合を意味するのか明確でないが、国内取引における最初の譲渡等の時点（輸入者が譲り渡そうとする時点）で、既に「特定器官等」に該当することが明らかであった場合（最初から「特定器官等」に該当するものを輸入した場合と、輸入者自身で分割した場合とがあり得る）は、最初から一切の「登録」や「事前登録」をせずに「管理票」を作成して譲渡できるという趣旨に理解される。

ただし、条文上は、最初の譲渡に限定していないので、以下のような場合を含める行政解釈が行われる可能性もある。

すなわち、「登録票」や「事前登録済証」が添付されていない2回目以後の譲渡、つまり未登録の個体等あるいは登録票の添付無しに譲り受けられた場合（いずれも違法）であっても、その譲受の時点で「特定器官等」に該当していれば、「命令」の定めるところにより、「管理票」の作成によって適法に譲渡できるようにするということである。

「管理票」を作成するかどうかは、「特定国際種事業」者の任意に委ねられている。

ただし、「管理票」を作成して「特定器官等」に添付して譲渡すれば、譲り受ける側の「特定国際種事業者」者が(3)で述べた入手先聴取義務を免除され、また流通の末端に位置する製造業者が適法な原材料から作られたことを証明する「標証」を得ることができる。すなわち、「管理票」を作成しておいた方が、譲渡しようとする「特定器官等」の取引価値が相対的に高くなるようにして、業者に自主的に入手先の確認を行わせるよう誘導する制度である。

(6) 「特定国際種事業者」の義務違反に対する指示措置

監督官庁は、(2)で述べた譲渡人等確認義務、(3)で述べた入手先聴取義務、(4)で述べた記帳・保存義務のいずれかに違反した者に対して、その「遵守を確保するため必要な事項について指示」ができる(33条の4第1項)。

(7) 指示措置違反に対する業務停止命令

監督官庁は、(6)で述べた指示措置違反に対して3ヶ月を限度に全部又は一部の業務停止を命ずることができる(33条の4第2項)。

2 改正法の問題点

(1) 「特定器官等」には原則的に登録制度の適用がないこと

その理由として、細分化されたものの全てを個別的に規制することは不可能だから、とされている(政府の説明)。

しかし、安易に登録制度の適用を除外してしまうと、相当細分化された原材料・加工品、製品状態の密輸品の流通に対して無防備になってしまう。従来の登録制度そのものではなくても、何らかの形態の登録制度を適用する必要がある(既に述べた事前の一括登録制度を、改良の上、この段階で採用することも一案である)。

(2) 「特定国際種事業者」に対する規制方法の根本的欠陥

改正法は既に述べた各義務を課すことで一定の規制を及ぼそうとしているが、余り効果は期待できない。なぜなら、輸入され一旦流通に置かれたものの流通を追跡するには、取引当事者自身から義務的に情報を提供させることが不可欠であるが、改正法においては、監督官庁が取引に関する情報を得る手段が全く不十分だからである。業者には、定期報告義務すら課されていない。

第 4 製品に対する「認定」

* 「原材料器官等」を原材料に使う製造業者に対する、

適正に入手された原材料による製品であることの認定

1 改正法の内容

「原材料器官等」（「特定器官等」を含む）を原材料とする製品のうち、特に「政令」で定める製品の製造者については、監督官庁に申請して、認定を受け、「標証」の交付を受けることができる（33条の7）。

ただし、以下の場合に限る。

その製品の原材料が「特定器官等」であり、「管理票」とともに譲受等した場合

その製品の原材料が「原材料器官等」であり、「登録票」や「事前登録済証」とともに譲受等した場合

それ以外の場合で、その製品の原材料である「原材料器官等」が「登録要件」に該当することが明らかであるとして「命令」で定める場合

の場合が具体的にどういう場合を意味するのか明確ではないが、1度も国内で譲渡等されることなく、国内で加工され、製品として完成した場合をいうと解される。

ただし、明文上は「1度も国内で譲渡等されずに製品化された場合」

に限定されていない。従って、次のような行政解釈がなされる危険がある。すなわち、未登録や登録票等の無添付譲渡の違法取引が行われてきたものを原材料とした場合であっても、「命令」で定める場合には「登録要件に該当する原材料から製造されたものである旨認定をすることができる」ということである。

既に述べたように、この制度は業者に対して自主的に原材料の入手先を確認するよう誘導する仕組みである。すなわち、届出をした業者は、譲渡しようとする「原材料器官等」の入手先を記した「管理票」を作成・添付することができる。作成・添付するかどうかは業者の自由であるが、このような書類を添付しておけば、この原材料から製造された製品は適法に入手した原材料から製造されたものである、と証明する「標証」を監督官庁から交付してもらえることになるので、書類付の原材料は商品価値が上がることになる。業者に特典を与えて、入手先の確認を徹底するよう誘導するわけである。

2 改正法の問題点

(1)このような誘導的手法は、これまでの個別登録とは異質なものであり、自主規制と紙一重の制度である。従って、効果的な規制は期待できない。

政府は、不正な書類作成などに対しては様々な行政処分と罰則を用意している、と説明しているが、定期的な報告制度など、書類をチェックするシステムが事後的にすら存在しないのだから、チェックを前提とした行政処分等を効果的に実施できるはずがない。誘導措置にも様々なやり方があるが、チェック無しの適法認定によって業者を誘導するやり方は、基本的に採用すべきではない。密輸品への流用など、マイナスの結果を引き起こすだけである。

(2)政府の期待するような誘導効果が生じる可能性は低い。

なぜなら、消費者が「標証」なしの製品を買うことが完全に適法であるからである。しかも、これまで、消費者には野生生物製品の取引について十分なマイナスインセンティブが与えられてこなかったのだから（国内の流通規制が存在しなかった）、あえて「標証」の付いた製品を選択するインセンティブに乏しい。このように、「標証」が消費者にとって大きな付加価値を持たない以上、業者に対する誘導効果には疑問がある。

(3) 仮に誘導効果があるとすると、それは消費者の需要をおおることを意味するが、それ自体問題である。

国内の流通規制の機能には、密輸品を流通から排除することの他に、「この製品は流通を規制されている」と消費者に認識させることで、国内需要自体をコントロールする機能がある。改正法の誘導措置はむしろ、消費者の購買意欲を盛り上げることを前提にしているものであり、極めて問題である。

以 上