

希少種保全の強化に向けて

— 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 —

中野 かおり

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 現行種の保存法の概要
3. 法律案提出の経緯
4. 法律案の概要
5. 主な論点
6. おわりに

1. はじめに

2017年2月28日、政府は「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の一部を改正する法律案」（以下「本法律案」という。）を閣議決定し、同日、第193回国会に提出した。本稿では、現行の「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」（平成4年法律第75号。以下「種の保存法」という。）の概要を説明するとともに、本法律案提出の経緯を紹介し、その概要及び主な論点について整理したい。

2. 現行種の保存法の概要

種の保存法では、国内に生息・生育する希少野生生物及び外国産の希少野生生物を保全するための措置が定められている。

国内に生息・生育する希少野生生物については、後述する環境省レッドリストに掲載されている絶滅のおそれのある種（絶滅危惧Ⅰ類、Ⅱ類）のうち、人為の影響により生息・生育状況に支障を来しているものの中から、「国内希少野生動植物種」を指定し、捕獲・採取等の禁止のほか、必要に応じて「生息地等保護区」を指定し、一定の行為を規制することや、「保護増殖事業計画」に基づく事業の実施等が行われている。2017年2月末現在、

9 地区、約 885ha の生息地等保護区が指定されている。また、208 種¹の国内希少野生動植物種が指定され、そのうち 63 種について 50 の保護増殖事業が実施されている²。

外国産の希少野生生物については、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」（以下「ワシントン条約」という。）³（附属書 I 掲載種）、二国間渡り鳥等保護条約・協定（通報種）に基づいて、「国際希少野生動植物種」を指定し、国内における流通管理を行っている。2017 年 2 月末現在、789 種の国際希少野生動植物種が指定されている。

流通管理に関しては、国内・国際両方の希少種について、譲渡し等の禁止、販売目的の陳列・広告の禁止、輸出入時の規制等が行われているが、商業的目的で繁殖させた個体など、正当な理由に基づいて登録を受けたものは、例外的に取引を認められている。具体的には、「特定国内希少野生動植物種」⁴の場合、国際希少野生動植物種の個体で環境大臣又は登録機関の登録を受けた場合、特定器官等⁵の譲渡し等の場合等である。

3. 法律案提出の経緯

（1）法律案提出の背景

ア 絶滅のおそれのある野生動植物の生息・生育状況

我が国の絶滅のおそれのある野生動植物種については、1991 年から環境省がレッドリストを作成し、対象範囲を拡大しながら、概ね 5 年ごとにデータを更新している⁶。2015 年に公表された最新の環境省レッドリストでは、3,596 種が絶滅危惧種として指定されており、前回公表されたレッドリストより 441 種も増加している。貝類における評価対象種が拡大したという事情があるものの、我が国の野生動植物は依然として厳しい状況に置かれていることが明らかになった。

絶滅危惧種の種数を見てみると、絶滅危惧種全体（3,596 種）の約半数（1,779 種）は維管束植物となっている。また、評価対象種数に対する絶滅危惧種の割合を見てみると、汽水・淡水魚類（42%）、爬虫類（37%）、両生類（33%）が絶滅危惧種の割合が高くなっている。他方、絶滅危惧種の分布状況を見てみると、哺乳類や爬虫類は自然林に多い傾向があるが、両生類、汽水・淡水魚類、昆虫類の約 7 割、貝類と維管束植物の約 6 割は、里地里山等の二次的自然⁷に分布している。

このように多くの絶滅危惧種が二次的自然に分布しているが、人口減少や社会構造の

¹ 内訳は、哺乳類 9 種、鳥類 37 種、爬虫類 7 種、両生類 11 種、汽水・淡水魚類 4 種、昆虫類 41 種、貝類 17 種、甲殻類 4 種、維管束植物（種子植物、シダ植物）78 種となっている。

² 保護増殖事業計画については、2016 年 5 月時点のものである。

³ ワシントン条約では、野生動植物の種を絶滅のおそれのある可能性などに応じて、附属書 I から III に分類し、それぞれに必要な国際取引規制を設けている。

⁴ 特定国内希少野生動植物種とは、国内希少野生動植物種のうち、商業的に繁殖可能なものであって政令で定めるものである。

⁵ 具体的には、象牙とゾウの皮、べっ甲とウミガメの皮、オオトカゲの皮のうち、全形を保持しないものが該当する。

⁶ 2015 年度からは、生息状況の悪化等によりカテゴリーの再検討が必要な種については、時期を定めず必要に応じて個別に見直しを行うこととしている。

⁷ 二次的自然としては、農耕地、緑の多い住宅地、二次草原、植林地等がある。

変化に伴い、自然に対する働き掛けが縮小する中で、生息・生育状況が悪化する種が増加している。

イ 動植物園等における生息域外保全等の現状

野生動植物種の絶滅を回避するためには、その種の自然の生息域内において保全されることが原則である。しかし、種によっては危機的な状況にあることから、「生息域内保全」を補完するための措置として、種の保存法に基づく「保護増殖事業」により、「生息域外保全」が実施されている。

これまで動物園、水族館、植物園、昆虫園等（以下「動植物園等」という。）は生息域外保全の核となる施設として、歴史的に重要な役割を果たしてきており、現在も多くの絶滅危惧種を飼育・飼養している。例えば、(公社)日本動物園水族館協会の加盟園館では、哺乳類・鳥類の20%以上、汽水・淡水魚類の約50%以上を保有しており、(公社)日本植物園協会の加盟園館では、絶滅危惧種の約60%以上を保有している。

2014年5月には、環境省と(公社)日本動物園水族館協会の間で、2015年6月には、環境省と(公社)日本植物園協会の間で、絶滅危惧種の生息域外保全等に係る取組に関して一層連携を図ることにより、我が国の生物多様性の保全の推進に資することを目的として、「生物多様性保全の推進に関する基本協定書」を各々締結している。

しかし、動植物園等を種の保存等の公的な機能を担う施設として位置付ける制度は存在せず、その役割について社会的な位置付けが明確になっていない。このため、生息域外保全の取組は、動植物園等の自主努力に委ねられている部分が大きく、設置主体の方針、人材・予算の不足等の事情により、継続的に取組を実施することが困難となる場合がある。また、野生生物の生息・生育環境の悪化に伴い、生息域外保全が必要な種が増加の一途をたどり、政府の取組だけでは限界があることから、生息域外保全に関する豊富な経験・知識を有している動植物園等と協力することが必要不可欠となっている。

こうした中、2013年10月、環境省に「動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、動植物園等の社会的役割や公的機能について検討が行われ、2016年3月に種の保存に関する公的機能を担う動植物園等の認定制度を創設すること等を内容とする報告書がまとめられた。

ウ 絶滅のおそれのある野生動植物の国際取引の状況

野生動植物が絶滅の危機に瀕している原因としては、原産地における開発等による生息地・生育地の減少・劣化、外来種等による影響のほか、商業取引を目的とした過度な捕獲や採取が挙げられている。そのため、ワシントン条約の規制対象となる種については、「外国為替及び外国貿易法」（昭和24年法律第228号）等に基づく輸出入規制とともに、種の保存法に基づく国内の流通管理がなされている。

しかし、近年、未返納の登録票⁸を、違法に入手した別の個体の登録票として不正に利

⁸ 現行の登録制度では、適法に輸入された個体や、日本国内で繁殖した個体等については、登録機関に登録した上で、登録票と合わせて譲渡し等を行うことができるとされている。

用した事件や、象牙等を扱う「特定国際種事業者」⁹が登録票なしで象牙を購入した事例など、国内における違法流通等が報告されており、国際的な種の保全の観点から、国際的な枠組みや水際規制の実施体制について管理を強化していくことが求められている。

また、2016 年秋に開催されたワシントン条約第 17 回締約国会議では、アフリカゾウの密猟を抑制するため、密猟や違法取引に貢献する市場の閉鎖を勧告する決議が採択された。政府は、日本の象牙市場は違法や密猟によるものではないと主張しているが¹⁰、同決議に沿った国内市場の適正管理を維持するため、より厳正な対応が必要とされることとなった。

(2) 法律案の提出

2016 年 2 月、環境省に「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あり方検討会」（以下「種の保存法あり方検討会」という。）が設置され、前回 2013 年の法改正時の附則¹¹や附帯決議¹²、さらには前述の検討会の報告書の内容を踏まえ、我が国の絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する現状と課題及び講ずべき措置について議論が進められた。

その結果、2017 年 1 月に中央環境審議会から「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存につき講ずべき措置について」と題する答申（以下「答申」という。）が取りまとめられた。答申では、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存につき今後講ずべき措置として、①我が国に分布する絶滅危惧種保全の推進、②動植物園等と連携した生息域外保全の推進、③希少野生動植物種の流通管理強化等について提言がなされた（表 1）。

表 1 答申の概要

- | |
|--|
| <p>(1) 二次的自然に分布する種について、商業目的での業者による大量捕獲等のみを抑制することができるよう制度改正等を検討する必要がある。</p> <p>(2) 希少野生動植物種の生息域外保全等を行う動植物園等についての認定制度を創設し、積極的な連携を図るとともに、取組を支援することを検討する必要がある。</p> <p>(3) 国際希少野生動植物種の生体について、登録の有効期限を設定するとともに、実務上可能かつ必要な種について、個体識別措置の導入を検討する必要がある。更に、象牙事業者については、届出制を登録制とする等、事業者管理制度の強化を検討する必要がある。</p> <p>(4) その他、多様な主体による効果的な保全対策の実施、適切な登録業務の更なる推進、戦略的な絶滅危惧種保全の推進、科学的な絶滅危惧種保全の推進等のために、必要な措置を記載。</p> |
|--|

(出所) 環境省資料

⁹ 象牙とべっ甲の未加工品及び象牙の印章の取引を行う事業者（特定国際種事業者）は、種の保存法に基づく届出が必要である。

¹⁰ 山本環境大臣は、「国内市場は違法取引若しくは密猟による国内市場ではない」旨の発言をしている（平 28.10.4 大臣会見）。また、「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会報告書」（平 28.9.16）において、「日本へ象牙が大規模に密輸入され、日本での象牙の利用が近年のアフリカゾウの密猟増加に直接的に影響しているとは考えられない」旨、結論付けている。

¹¹ 改正法附則第 7 条において、施行後 3 年を経過した場合において新法の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとしている。

¹² 改正法施行後 3 年の見直しに向けて、専門家による常設の科学委員会の法定化、国際希少野生動植物種の個体等の登録制度等について検討を行うことが求められている。

4. 法律案の概要

(1) 「特定第二種国内希少野生動植物種」制度の創設

多くの絶滅危惧種が里地里山等の二次的自然に存在しているが、一部の種については、高額取引等を背景として業者等による大量捕獲等の危機にさらされている。一方、現行の国内希少野生動植物種は捕獲・譲渡等は原則として禁止されているため、規制対象とすると、調査研究や環境教育等における少数の捕獲や交換等に影響を及ぼすおそれがある。

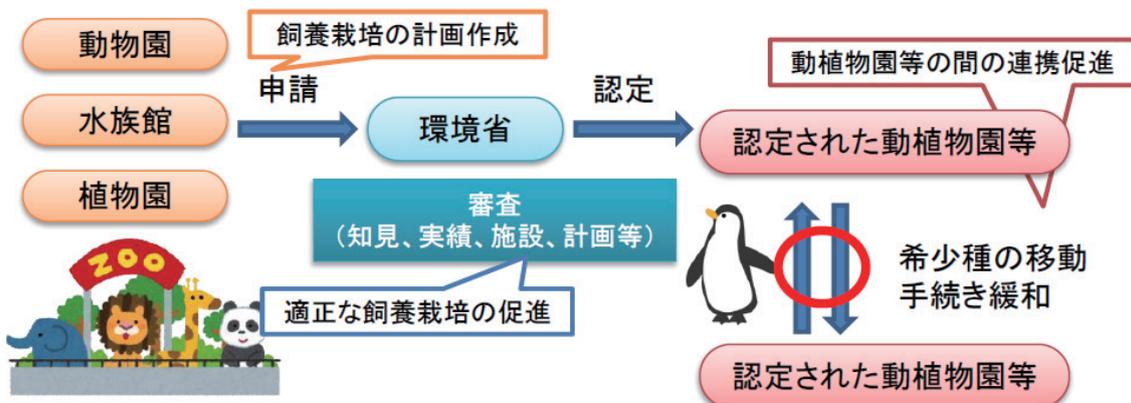
そこで、販売・頒布等の目的での捕獲・譲渡し等のみを規制する「特定第二種国内希少野生動植物種」制度を創設し、業者等による大量捕獲等の抑制による保全及び保護増殖事業の実施や生息地等保護区の指定による保全を図ることとしている。特定第二種国内希少野生動植物種としては、二次的自然に分布する種のうち、昆虫類、淡水魚類、両生類等、産卵数が多いなど、増殖率が高く、環境が改善すれば速やかな回復が見込まれる種が想定されている。

(2) 「認定希少種保全動植物園等」制度の創設

希少種の保護増殖という点で、動植物園等を設置し、又は管理する者（法人に限る。）の申請により、一定の基準を満たす動植物園等（以下「希少種保全動植物園等」という。）を環境大臣が認定する制度を創設することとしている（図1）。

希少種保全動植物園等の認定については、5年ごとの更新制とし、定期的な環境大臣への報告が求められるとともに、基準に不適合となった場合には認定の取消し又は適合命令がかけられることとなる。また、これまで動植物園等での繁殖等を目的とした希少野生動植物の譲渡し等に当たっては個別に手続が必要であったが、認定希少種保全動植物園等が計画に従って行う希少種の譲渡し等については、規制を適用しないこととしている。

図1 認定希少種保全動植物園について



(出所) 環境省資料

表2 認定内容及び認定基準（案）

申請内容	認定基準（案）
<ul style="list-style-type: none"> ・飼養栽培を行う希少野生動植物種の一覧 ・当該希少野生動植物種の飼養栽培に係る計画 	<ul style="list-style-type: none"> ・計画の目的が学術研究、繁殖、教育等であること ・商業的な譲渡は行わないこと ・当該希少種を種の保存のため適切に取り扱うことができると認められること（計画の妥当性、飼養栽培の連携体制等）
<ul style="list-style-type: none"> ・当該希少野生動植物種を飼養栽培するための施設（図、写真等） ・希少野生動植物種等の飼養栽培の実績 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設として、過去に希少種等を飼養栽培した経験があること（類似種、近縁種等の実績があれば可） ・当該希少種等の飼養栽培等に必要な機能を備えた施設を有していること（当該種を安定して飼養栽培できる環境、脱走・逸出防止及び脱走・逸出時の対策、花粉等の拡散による交雑防止、診療・検疫施設、哺育・孵化・育すう施設等） ・施設として、適当な学歴と実務経験*を有する者を3名程度有していること
<ul style="list-style-type: none"> ・当該希少野生動植物種に関する飼養栽培担当者の実績（過去3～5年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・担当者は、過去に希少種等を飼養栽培した経験を有していること（類似種、近縁種等の実績があれば可） ・担当者は、適当な学歴と実務経験*を有する者、若しくは通算して5年以上動植物の繁殖に関する実務の経験を有すること
<ul style="list-style-type: none"> ・申請者の略歴（業務概要） ・法人の定款又は寄附行為、登記事項証明書 ・経営に要する経費の収支並びに支出の総額、内訳等 	<ul style="list-style-type: none"> ・飼養栽培等を実施するために必要な資産、経営的基礎を有していること ・違法に入手した個体を受け入れないこと ・種の保存法に違反して刑に処されていないこと

※学校教育法に基づく大学若しくは高等専門学校において農学その他動植物の繁殖に関して必要な課程を修めて卒業した者又はこれと同等以上の学力を有する者であって、通算して3年以上動植物の繁殖に関する実務の経験を有するもの（出所）『平成27年度動植物園等の公的機能推進方策のあり方について』（2016年3月）（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会）

（3）希少野生動植物種の流通管理強化

ア 国際希少野生動植物種の登録手続の改善

現行の登録制度では、適法に輸入された個体や、日本国内で繁殖した個体等については、登録機関に登録した上で、登録票と合わせて譲渡し等を行うことができるとされている。しかし、前述のとおり、国内において違法な流通事例が報告されていることから、国際希少野生動植物種の個体等の登録について、登録票に5年の有効期限を設定するとともに、実務上可能かつ必要な種について、個体識別措置を義務付けることとしている。

イ 象牙に係る「特別国際種事業者」の登録制度の創設

現在、象牙のカットピースや製品については、象牙の譲渡し等の業務を伴う事業を行うおうとする者による届出が義務付けられている。しかし、未届けの事業者や届出事業者による違反事例等が確認されていること、2016年秋に開催された第17回ワシントン条約締約国会議で合意された決議を踏まえ、国内市場の適正管理を継続するため、象牙のカットピースや製品に係る「特別国際種事業者」の登録制度を創設し、より厳正に対処することとしている。

また、現行の制度では、事業者が法令に違反する行為を行った場合でも、罰則に従っ

て罰金（50万円）を支払えば事業を継続することができたが、同制度の創設に伴い、事業者は登録が取り消され、事業を継続することができないこととなる。なお、罰則は、5年以下の懲役、500万円以下の罰金（法人は1億円）に引き上げられる。

（４）その他

生息地等保護区の指定を推進するための制度改変、土地所有者の所在の把握が難しい土地への立入り等の規定の新設、国内希少野生動植物種の提案募集制度の創設、科学委員会の法定化等の所要の措置を講じることとしている。

（５）施行期日等

公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。また、法施行後5年を経過した場合に、施行状況に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講じることとしている。

5. 主な論点

（１）「特定第二種国内希少野生動植物種」の保全の実効性確保

「特定第二種国内希少野生動植物種」制度が創設されることにより、国内希少野生動植物種の数は更に増加することが想定される。また、業者等による大量捕獲等を抑制するため、販売・頒布等の目的の捕獲・譲渡し等が行われていないかどうかを監視する必要性が生じる。

従来から、種の保存法の施行を担保するための予算の充実や人員の確保の必要性が指摘されているが¹³、近年、同法に係る環境省の予算・人員はほぼ横ばいである¹⁴。

法の実効性を確保するためには、環境省における予算・人員を十分に確保し、取締り当局である警察と緊密に連携するとともに、民間団体やNGO等の行政機関以外の多様な主体と協力することにより、希少種の違法な捕獲・譲渡し等について監視体制をより一層強化することが求められる。

（２）動植物園等に対する更なる手続の緩和及び支援策

希少な動植物を保護する法律としては、種の保存法以外にも、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号）、自然公園法（昭和32年法律第161号）、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（平成16年法律第78号）、文化財保護法（昭和25年法律第214号）などがあり、捕獲・譲渡し等の取引規制による保護が図られている。動植物園等が種の保存のために生息域外保全に取り組むためには、これらの法律に基づく手続を経ることが必要な場合があるが、手続が煩雑であり、日々

¹³ 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号5頁（平25.5.23）

¹⁴ 種の保存法に係る環境省の予算は4～7億円、人員は60～70名で推移している（『我が国の絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する現状と課題について』（2016.6.16）（平成28年度第1回種の保存法あり方検討会））。

刻々と変化する動植物の保全に十分対応できないため、現場からその簡素化を望む声が出されていた¹⁵。

本法律案により、種の保存法上の手続は緩和されるが、他の法律に基づく規制については、従来どおりの手続が要求され、手続上の煩雑さが完全には解消されるとはいえない。法改正後の運用状況等を踏まえつつ、動植物園等における生息域外保全が推進されるよう、他の法律に基づく規制についても更なる手続の緩和を検討する必要がある。

また、動植物園等の現場からは、動植物園等が種の保存に取り組む意義について設置主体等に十分に認識してもらえていないとの声が出されていたこと等を受け、答申では、認定希少種保全動植物園等が実施する取組に対して、「財政的な支援等の実施や積極的な表彰を検討する」としている。こうした制度は、種の保存における動植物園等の公的位置付けをより明確にし、その取組を後押しすることにつながるため、早急にその内容を具体化し、適切な支援を行うことが期待される。

（３） 個体識別措置の対象種

個体識別措置については、「個体等を識別するために特に措置を講ずることが必要な国際希少野生動植物種として環境省令で定めるもの」と規定されており、具体的には、生きている個体についてマイクロチップや足環を取り付けることが想定されている。

答申では、どのような種について個体識別措置の対象とするかについては、「得られる効果と追加的に発生するコスト等を考慮し、種毎に、導入の必要性を検討する必要がある」としているが、コスト等の経済的な観点から判断するのではなく、その種の置かれている現状や保存を図る必要性から判断することが求められる。なお、個体識別措置の手法については、技術の進歩を踏まえ、DNA鑑定等についても検討を進めるべきとの意見も出されている¹⁶。

（４） 国内象牙市場の管理の在り方

2016年秋に開催されたワシントン条約第17回締約国会議では、アフリカゾウの密猟や、象牙の違法取引に大きく関与している国について、その国際取引だけでなく、国内市場の閉鎖を求める合意が交わされた。日本政府は、国内市場は適切に管理されているとの立場から¹⁷、市場閉鎖の対象外であるとの認識に立っている。

しかし、NGOにより、近年、数十件程度の違法な象牙が輸入されているという調査結果も報告されている¹⁸。また、密猟や密輸などの野生生物犯罪は、国際的な規模で深刻化か

¹⁵ 『平成27年度動植物園等の公的機能推進方策のあり方について』（2016.3）（平成27年度動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会）

¹⁶ 『種の保存法改正への提言』（2016.9.14）（WWFジャパン、トラフィックジャパンオフィス）

¹⁷ 税関での摘発件数及びワシントン条約事務局によるゾウ取引情報システムの報告に基づき、日本へ象牙が大規模に密輸入され、日本での象牙の利用が近年のアフリカゾウの密猟増加に直接的に影響しているとは考えられないと評価している。

¹⁸ 認定NPO法人トラ・ゾウ保護基金によると、2009年2月から2016年3月の間に、アフリカなどからワシントン条約に違反して輸入された象牙や加工品が、関税で発見された事例が31件あったと報告されている（『朝日新聞』（平29.3.1））。

つ複雑化していることから、過去に合法的に輸入された国内の象牙が密輸出され得るリスクも否定できない。さらに、答申では、全形を保持した象牙の登録審査の在り方についても検討する必要性が指摘されている。

そのため、国内象牙市場の流通管理強化を図るとともに、水際規制における警察や税関による法執行体制の更なる整備を進めていくことが求められる。

(5) 国内希少野生動植物種及び生息地等保護区の指定の推進

2012年4月に環境省が策定した「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」において、「2020年までに国内希少野生動植物種の300種の追加指定を目指す」という目標が掲げられた。同目標を受け、当時の89種から、2017年2月末には208種へと大幅に増加している¹⁹。これは大きな前進であると評価されている一方、現在、指定されている種は環境省レッドリストに記載されている絶滅危惧種の5%にとどまっているため、今後も指定種数を着実に増やしていくことが求められる。

また、最終的な目標は、指定種数を増やすことではなく、指定後に生息地等保護区の指定等により種の生息・生育地の保全を推進し、絶滅のおそれをなくすことである。生息地等保護区は種ごとに指定することとされているが、前述のとおり全国でわずか9地区であり、その対象は国内希少野生動植物種のごく一部にとどまる。本法律案により、生息地等保護区の指定に当たって、様々な考え方の地権者がいることを踏まえ、地権者の意向により期間を設けることや、違法な捕獲・採取を防止するため、種名を積極的に公表しない生息地等保護区等を創設すること等が盛り込まれた。これを契機に、生息地等保護区の指定を推進し、生息・生育地の適切な維持・管理を進展させていくことが求められる。

6. おわりに

本法律案は、前回法改正時の附則や附帯決議等を踏まえて設置された種の保存法あり方検討会における議論及びそれを踏まえた中央環境審議会の答申を受け、絶滅のおそれのある野生動植物の種の適切な保存を図るための措置を講ずるものとして、第193回国会に提出された。

希少種保全の強化に向けては、制度設計とともに、その適正な運用を図ることが重要となる。希少種保全動植物園等の認定基準や国際希少野生動植物種における個体識別措置の対象種などにおける具体的な措置の内容については、今後政省令で定めることとされているが、生物多様性の保全の一層の推進を図るという観点から、適宜、その充実・強化を図ることが求められる。また、種の保存法に係る環境省の人員・予算等を十分に確保しつつ、関係行政機関、民間団体及びN G O等多様な主体と連携し、法の実効性を確保していくことが重要である。

(なかの かおり)

¹⁹ さらに、2030年度までに「特定第二種国内希少野生動植物種」と合わせて約700種の指定を目指すこととしている(『日本経済新聞』夕刊(平29.2.20))。