

生物多様性保全の一層の促進に向けた取組

— 種の保存法改正案の成立 —

中野 かおり

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 国会審議の経過
3. 主な論議
4. おわりに

1. はじめに

第 193 回国会の平成 29 年 5 月 26 日、「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「本改正案」という。)が参議院本会議において全会一致で可決され、成立した。その主な内容は、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存のための施策を一層強化するため、新たに「特定第二種国内希少野生動植物種」制度を創設すること、希少野生動植物種の保全に取り組む動物園等の認定制度を創設すること、国際希少野生動植物種に係る登録制度の強化を図ること等である。

本改正案の提出の経緯等については、既に本誌¹で触れているため、本稿では、国会審議の経過に触れた後、主な論議の内容について紹介したい。

2. 国会審議の経過

本改正案は、平成 29 年 4 月 11 日、衆議院本会議において趣旨説明の聴取・質疑が行われた後、衆議院環境委員会において、同月 18 日に趣旨説明の聴取が行われ、同月 21 日に政府に対する質疑、同月 25 日に参考人からの意見聴取・質疑及び政府に対する質疑が行われた。質疑終局後、民進党・無所属クラブから「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。)における財産権の

¹ 詳細については、拙稿「希少種保全の強化に向けて」『立法と調査』387 号(2017. 4) 76～84 頁を参照されたい。

尊重規定を削除することを内容とする修正案が提出されたが、賛成少数で否決され、原案は全会一致で可決された。同月 28 日、衆議院本会議において全会一致で可決され、参議院へ送付された。

その後、参議院環境委員会において、5月16日に趣旨説明の聴取が行われ、同月18日に参考人からの意見聴取・質疑、同月25日に政府に対する質疑が行われ、全会一致で可決された。なお、衆参両院の環境委員会において、それぞれ附帯決議が付された²。

3. 主な論議

(1) 「特定第二種国内希少野生動植物種」制度の創設

本改正案では、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、業者による大量捕獲等を抑制することとしている。

特定第二種国内希少野生動植物種の対象の範囲について問われたのに対し、環境省は、「絶滅のおそれが生じているものの、生息・生育地の環境が改善すれば個体数の回復が見込まれる産卵数の多いものが指定対象となる。具体的には、水田、水路に生息する淡水魚、カエル等の両生類、森林、草原に生息する昆虫類等を想定している」と答弁している³。

同制度を創設する意義及び必要性についても問われたところ、関環境副大臣は、「現行の国内希少野生動植物種制度は、その指定に伴い捕獲の禁止などの規制を課している。他方、特に里地里山など身近な自然に生息・生育する昆虫類や魚類等については、環境教育や調査研究、保全活動等のための捕獲が必要となる場合がある。一律に厳しい規制を課している現行の種指定ではそうした活動の支障になることから、厳しい規制がなじまない里地里山などの種については、販売又は頒布目的での捕獲及び譲渡し等のみを規制する制度を創設する」と答弁している⁴。

制度の実効性を担保する観点から、販売・頒布等の目的での捕獲・譲渡し等についてどのような基準に基づき判断するかについて、環境省は、「捕獲された個体が販売又は頒布された場合には、種の保存法違反として取り締まるとともに、その個体の捕獲に遡って取り締まることが可能と考えている。また、捕獲の現場で販売又は頒布目的かどうかを判断するには、捕獲等を実施した者の行う事業、捕獲の数・方法・回数等から総合的に判断する」と答弁し⁵、現場における取締りについては、「地方環境事務所等において、地域で活動している団体等から情報提供が得られる体制を構築しておくとともに、警察とも連携しつつ対応する」と答弁している⁶。

なお、環境省は、現行カテゴリーに基づく国内希少野生動植物種について、前回、2013年の法改正時の附帯決議を受け、当時の89種から2020年までに300種の追加指定を目指していることから、目標達成の見通しについて問われたところ、山本環境大臣は、「300種

² 衆議院環境委員会では12項目、参議院環境委員会では14項目の附帯決議が、それぞれ付された。

³ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号10頁(平29.5.25)

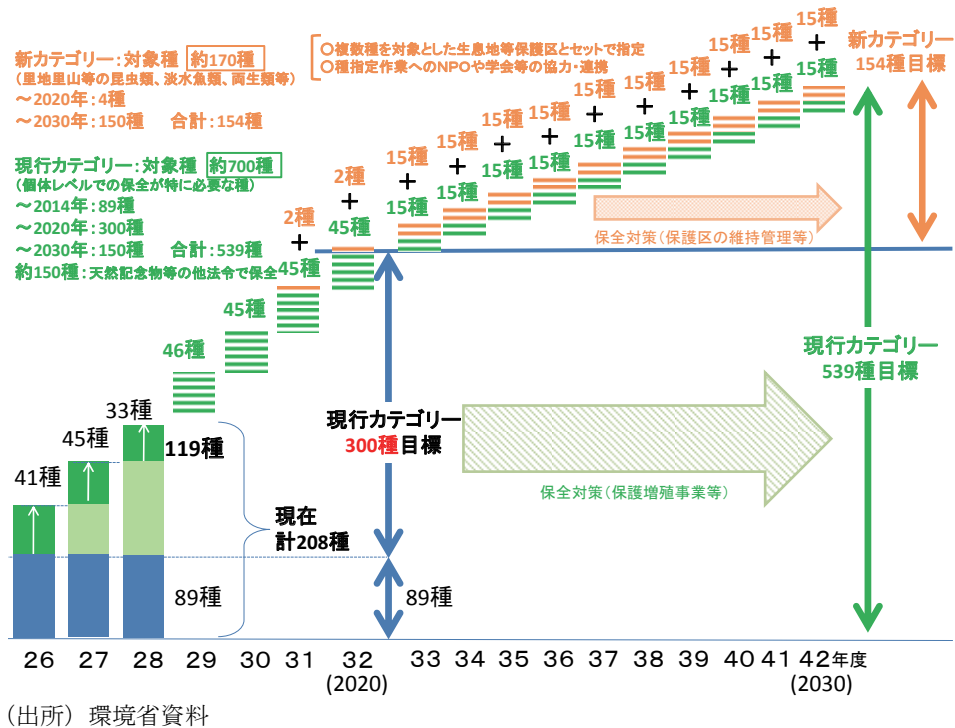
⁴ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号2頁(平29.5.25)

⁵ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号9～10頁(平29.5.25)

⁶ 第193回国会衆議院環境委員会会議録第14号15～16頁(平29.4.25)

の追加指定という目標に向けて着実に推進を進めている」と答弁している⁷。また、今後の国内希少野生動植物種の指定の方針について、環境省から、「2021年から2030年までの10年間で毎年、現行カテゴリーに基づく国内希少野生動植物種で15種、新カテゴリーの特定第二種国内希少野生動植物種で15種という内訳で、年間30種程度、合計300種程度の指定を目指す」という方針が示された⁸（図1参照）。

図1 種指定の方針案



(2) 「認定希少種保全動植物園等」制度の創設

本改正案では、希少種の保護増殖の促進を図るという点で、動植物園等を設置し、又は管理する者の申請により、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し、譲渡し等の規制緩和を図り、生息域外保全を更に推進することとしている。

その意義について、山本環境大臣は、「従来、希少種の生息域外保全等は動植物園等の自主的な取組として行われてきたが、生息域外保全等に積極的に取り組む動植物園等の公的な位置づけの明確化と社会的な認知度の向上等を図ることが、こうした取組の推進に効果的である」と答弁している⁹。

希少種保全動植物園等の具体的な認定基準について、環境省は、「飼育、栽培等の計画が適切か、適切な能力を持つ職員の数が十分か、計画に沿った取組を進めることが可能な施設を有しているかという観点に基づき審査する。また、希少種の繁殖に貢献しているか、

⁷ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号9頁（平29.5.25）

⁸ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号9頁（平29.5.25）

⁹ 第193回国会衆議院環境委員会会議録第13号16頁（平29.4.21）

繁殖させた個体を野生復帰に活用しているかという観点についても考慮する」と答弁している。また、想定される動植物園数については、「全国におおよそ 700 園館ある動植物園等のうち、おおむね 1 割程度になると想定している」と答弁している¹⁰。

さらに、制度的な支援にとどまらず、財政支援が必要ではないかとの指摘に対して、環境省は、「平成 29 年度予算において、国内希少野生動植物種等の生息域外保全の実施方針の検討や保全技術の検討、開発のための予算として 1,800 万円を計上している。改正案が認められれば、認定希少種保全動植物園等に対するより効果的な支援の在り方について更に検討したい」と答弁している¹¹。

他方、現状では、全ての動植物園等が種の保存に取り組んでいるわけではなく、適正な飼育環境が確保できていない施設も沢山あるとして、「認定希少種保全動植物園等」制度を創設する前に、全ての動植物園等において適切な飼養が行われ、国民に生物多様性・生態系保全の認識を全国各地に広げられるよう、動物園や水族館に特化した法整備を行う必要性について問われた¹²。これに対して環境省は、「動植物園等には種の保存のほかにも、教育、調査研究、レクリエーション等、幅広い様々な役割があることから、種の保存という目的に絞り、動植物園等の種の保存に果たす公的な位置づけを明確化するとともに、種の保存へのインセンティブを付与することとした」と答弁している¹³。

(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制度における有効期間の新設及び個体識別措置の追加

現行の国際希少野生動植物種の登録制度では、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、登録票と併せて譲渡し等を行うことができることとされている。しかし、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、本改正案では登録票に 5 年の有効期間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。

国際希少野生動植物種の登録制度における有効期間の設定が必要な種について、環境省は、「全ての種の生きている個体に導入を図ることを考えている」と答弁している¹⁴。

また、個体識別措置を導入する種については、環境省は、「生きている個体で、個体識別の必要性が高くかつ技術的に対応可能な種を予定している。具体的には、ワシントン条約で認められた繁殖施設で養殖されて合法的に輸入されており、原産国で密猟等の問題が生じていないアジアアロワナ以外の種であり、かつ一定以上のサイズがあり、マイクロチップや足環の取付けが技術的に可能な種について導入を図ることを考えている」と答弁している¹⁵。

¹⁰ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 3 頁 (平 29. 5. 25)

¹¹ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 17 頁 (平 29. 4. 25)

¹² なお、動植物園等全体を対象として管理・運営に係る規制等を規定した法律はなく、動植物園等を所管している省庁はない。(第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 13 号 16 頁 (平 29. 4. 21))

¹³ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 13 号 11 頁 (平 29. 4. 21)

¹⁴ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 19 頁 (平 29. 4. 25)

¹⁵ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 11 頁 (平 29. 5. 25)

このように、有効期間の新設及び個体識別措置の追加が生きている個体に限られる理由について、環境省は、「器官及び加工品は、生きた個体に比べて状態が変わることは少なく、登録票が流用される可能性も低い」と答弁している¹⁶。

本改正案により、登録票に個体識別番号・登録年月日等の記載が新たに義務付けられることとなるが、さらに違法な事案が発生した際の捜査を効率的に進める観点から、登録票に登録した者の氏名等を記載する必要性が問われた。これに対して環境省は、「現行法でも国際希少野生動植物種の個体等を譲受けや引取りをした者は、環境大臣に住所・氏名等を届け出ることになっており、登録機関のデータベースで所有者を追跡することが可能となっている。このため、所有者の氏名を登録票に記載する必要はない」と答弁している¹⁷。

イ 象牙等の事業者の管理強化

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（表1参照）、2016年秋に開催されたワシントン条約第17回締約国会議において、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ことを踏まえ、本改正案では、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¹⁸。

上記決議やアメリカ・中国等が象牙の国内市場の閉鎖に向けた取組を行っていることを踏まえ、日本も国内市場を閉鎖する必要はないかとの指摘があった。これに対して、比嘉環境大臣政務官は、「これまで我が国では象牙の大規模な違法輸入は報告されておらず、ワシントン条約ゾウ取引情報システムの最新の報告においても、我が国の市場は密猟や違法取引に関与していないと評価されている。本改正案で象牙事業について届出制から登録制にするなど管理の強化を図ることにより、象牙の国内市場の管理は十分なものになると考えている」と答弁している¹⁹。

表1 種の保存法に違反する象牙取引に係る検挙件数

年	総数 (事件数)	うち象牙に係る事件
2013年	8	1
2014年	17	1
2015年	22	3
2016年	29	6

(出所) 警察庁資料等から作成

¹⁶ 第193回国会衆議院環境委員会議録第14号19～20頁(平29.4.25)

¹⁷ 第193回国会衆議院環境委員会議録第13号10頁(平29.4.21)、第193回国会参議院環境委員会議録第15号11頁(平29.5.25)

¹⁸ 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。

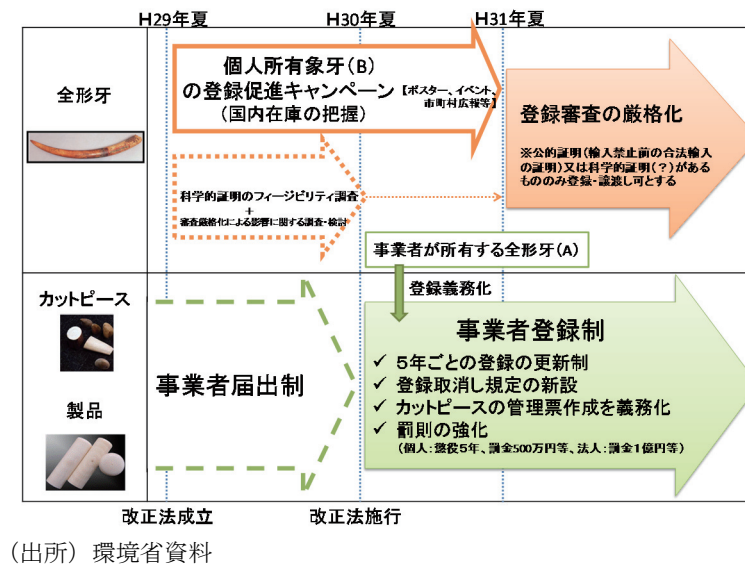
¹⁹ 第193回国会衆議院環境委員会議録第13号4頁(平29.4.21)

本改正案により象牙のカットピースや製品については事業者に対する規制がなされる一方、個人が所有する象牙は規制対象外となっている。特に、全形牙²⁰については、日本には個人所有のものを含めて相当数の在庫が眠っているとの推測もある。そこで、個人所有の全形牙の在庫も含めてしっかりと把握する必要があるとの指摘がなされた。これに対して、環境省は、「国内で事業者及び個人が未登録のまま全形牙として保有している象牙については、おおよそ1,230トンと推計しているが、その内訳については分からない。個人所有の全形牙については、今後登録推進キャンペーンを実施して、積極的な登録を呼び掛けることで保有状況の把握に努める」と答弁している²¹。

この登録推進キャンペーンについては、供給及び需要を減少させ、不正な取引を規制するという観点から、登録審査の厳格化をした後に始めるべきとの指摘がなされた。これに対して、山本環境大臣は、「個人所有者は、事業者と違ってキャンペーンに当初とまどうと思う。そこで、まずはキャンペーンの趣旨を個人所有者に理解してもらった上で、その実態を把握し、平成31年頃から厳格化を進める」と答弁している²²（図2参照）。

なお、現行の登録審査において、ワシントン条約に基づく規制適用前²³の取得であるとの証明は、家族・知人を含む申請者以外の第三者証明でよいとされていることから、より客観的な証明にすべきとの指摘がなされた。これに対して、山本環境大臣は、「第三者証明は、証拠書類として採用しないことも含めて、登録制・審査の厳格化について検討を進める」と答弁している²⁴。

図2 象牙の管理強化の方針案



²⁰ 環境省では、「全形牙」の解釈として、緩やかに弧を描き、根元から先端にかけて先細るといった一般的に象牙の形と認識できるもの等と定義している。

²¹ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号4～5頁（平29.5.25）

²² 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号13～14頁（平29.5.25）

²³ 全形牙のうち、ワシントン条約で規制前に取得されたものは、登録を受け、登録番号を示した上で広告・登録票を伴う譲渡し等が可能とされている。

²⁴ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号8頁（平29.5.25）

(4) 科学委員会の法定化

前回、平成 25 年の第 183 回国会の法改正時の附帯決議において、専門家による常設の科学委員会の法定化が求められていた。これを受け、本改正案では、国内希少野生動植物種、国際希少野生動植物種、特定第一種国内希少野生動植物種及び特定第二種国内希少野生動植物種の指定等に関し意見を聴くこととする科学委員会を法律上に位置付けることとしている。

科学委員会の委員の選出、議論の対象及び情報提供の方法について問われたところ、環境省は、委員について、「分類群ごとのバランスも考慮した上で、大学の教授、博物館の研究者、学識経験を有している NGO 等の専門家に依頼することを考えている」と答弁している²⁵。また、議論の対象について、「種指定について主に検討してもらうほか、種の保存法の制度面の見直し等についても積極的に意見具申をしてもらうことを期待している」とした上で、「科学委員会での議論は、公開での会議の開催、資料のホームページの公開等、情報公開を徹底する」と答弁している²⁶。

また、生息地等保護区の指定や保護増殖事業計画の策定についても科学委員会が勧告する必要性について問われたところ、環境省は、「生息地等保護区の指定については、土地利用の規制という社会的要素があること、保護増殖事業計画の策定については、関係機関による効果的・効率的な事業の進め方について検討するものであることから、希少種の専門家だけではなく、幅広い関係者で構成される中央環境審議会の意見を聞くことが適当である」と答弁している²⁷。

(5) 生息地等保護区の指定及び保護増殖事業計画の策定の推進の必要性

希少野生動植物種の保全は生息地の保護・回復なしには成り立たないとの観点から、生息地等保護区の指定や保護増殖事業計画の策定を推進していくべきとの指摘がなされた。これに対して、山本環境大臣は、「国内希少野生動植物種の保全を効果的に進めるためには、種の指定後、生息地等保護区の設定や保護増殖事業の実施等を着実に進めていくことが重要である。新たな生息地等保護区の指定や保護増殖事業計画の策定を実施していくためにも、必要な人員と予算の確保に努める」と答弁している²⁸。また、生息地等保護区及び保護増殖事業計画による効果的な保全対策を実施していくため、環境省は、「生息地が明らかとなって乱獲を招くことのないよう、種名を公表しない生息地等保護区の指定を可能とするなど、生息地等保護区の指定をしやすくするための改正も盛り込んでいる。さらに、所有者不明の土地であっても保護増殖事業の推進のために必要な木の伐採や外来種の捕獲等が実施できるよう措置する」と答弁している²⁹。

なお、本改正案により、これまで運用で行われてきた国内希少野生動植物種の提案募集制度が法定化されることになることから、生息地等保護区の指定と保護増殖事業計画の策

²⁵ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 17 頁 (平 29. 5. 25)

²⁶ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 17 頁 (平 29. 5. 25)

²⁷ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 13 号 5 頁 (平 29. 4. 21)

²⁸ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 13 号 6 頁 (平 29. 4. 21)

²⁹ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 13 号 3 頁 (平 29. 4. 21)

定についても提案を受けるべきとの指摘がなされた。これについて、環境省は、「種指定の提案の機会にあわせて、生息地等保護区の指定と保護増殖事業の策定についても提案があれば積極的に対応したい」と答弁している³⁰。

(6) 財産権の尊重規定

種の保存法第3条では、「財産権の尊重等」として、「この法律の適用に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重し、住民の生活の安定及び福祉の維持向上に配慮し、並びに国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならない」と規定されている。

この規定をめぐる異なる立場から意見が出された。一方は、種の保存法の財産権の尊重規定を維持すべきとの見解である。その理由として、財産権の尊重については憲法にも明記されており、あらゆる施策の実施に当たり、当然留意が必要であり、保全活動の実施に当たっては、個人の財産を侵害して強引に保全を進めるのではなく、個人の財産権を尊重しつつ、絶滅危惧種の保全に理解と協力を求めることが望ましいためとしている³¹。

他方は、生物多様性・生態系の保全を優先的な価値として考えるべきとの観点から、環境法令における財産権の尊重規定について削除するか、財産権よりも環境的価値が優位である旨の規定に変えるべきとの指摘である³²。これに対して、山本環境大臣は、「絶滅のおそれのある野生動植物種の保存が、生物多様性保全上の基本的な施策であり、また環境省にとって重要な公益であるという前提のもとで、本法による土地利用の制限などの行為規制等が国民の生活に大きな影響を与える可能性があることから、国民の財産権を尊重し、住民生活の安定等にも配慮するという当然のことを規定したものである。こうした事情は現在も変わらないため、本規定を削除することは妥当ではない」と答弁している³³。

上記の観点から、衆議院環境委員会において、民進党・無所属クラブは、種の保存法における財産権の尊重規定を削除することを内容とする修正案を提出したが、前述のとおり、賛成少数で否決された。

4. おわりに

種の保存法は、平成4年に制定された後、これまでに3回の改正が行われ、希少野生動植物の保全のための施策が強化されてきた。しかし、その後も、環境省が作成しているレッドリストに掲載されている絶滅危惧種は増加の一途をたどっており³⁴、平成29年4月末時点で、3,690種に上っている。このように我が国の野生生物は依然として厳しい状況に置かれている。

³⁰ 第193回国会衆議院環境委員会議録第13号10頁(平29.4.21)、第193回国会衆議院環境委員会議録第14号30頁(平29.4.25)

³¹ 第193回国会衆議院環境委員会議録第14号5～6頁(平29.4.25)

³² また、財産権の尊重規定が種の保存法の効力を弱めてきたという指摘が生物多様性の保全に取り組む団体から指摘されていること、種の保存法の上位法である「生物多様性基本法」(平成20年法律第58号)には、財産権の尊重に関する規定はないことを理由として挙げている。(第193回国会衆議院環境委員会議録第14号30～31頁(平29.4.25))

³³ 第193回国会衆議院環境委員会議録第13号8頁(平29.4.21)

³⁴ ただし、カテゴリーの見直しや評価の対象となる種を増やしたという要因もある。

こうした背景とともに、前回法改正時の附則や附帯決議、さらには中央環境審議会の答申を受け、本改正案が提出された。本改正案については、衆参両院の環境委員会における参考人質疑の際、非常に高く評価できるとの見解が示される一方、いまだ不十分と思われる点についても幾つか指摘がなされている³⁵。例えば、参議院環境委員会において坂元雅行参考人³⁶からは、「改正法案には、象牙の国内取引禁止に向けた規制強化は一切含まれていない」³⁷との指摘や、辻村千尋参考人³⁸からは、「2013年の改正の際の附帯決議に対して全て対応できているかという観点では不十分である」³⁹との意見が出された。加えて、衆議院で12項目、参議院で14項目の附帯決議が付されており、例えば、海洋生物の評価を種の保存法の趣旨に沿って適切に行うこと、地方環境事務所等の現場における必要な人員・予算を十分に確保することなどが盛り込まれている。こうしたことから、運用上の問題点や残された課題も多いといえる。

本改正案をめぐる国会論議の際、山本環境大臣は、「生物の種の保存ということに関して言えば、一度失ったものは取り戻すことは不可能である。種の保存法の中で何とか守り抜きたい」と述べており⁴⁰、我が国における野生生物の保護に関して、代表的な法律の一つである種の保存法の果たすべき役割は、ますます重要になると考えられる。今後、種の保存法がより有意義かつ実効性のある法律となるよう、絶滅危惧種の置かれている状況に応じて、迅速かつ不断の見直しを行うことが求められる。

(なかの かおり)

³⁵ 第193回国会衆議院環境委員会議録第14号3～4頁(平29.4.25)、第193回国会参議院環境委員会会議録第14号4～6頁(平29.5.18)

³⁶ 認定特定非営利活動法人トラ・ゾウ保護基金事務局長理事、弁護士

³⁷ 第193回国会参議院環境委員会会議録第14号3～4頁(平29.5.18)

³⁸ 公益財団法人日本自然保護協会保護室室長

³⁹ 第193回国会参議院環境委員会会議録第14号4頁(平29.5.18)

⁴⁰ 第193回国会衆議院環境委員会議録第13号7頁(平29.4.21)