

点検結果を踏まえた今後の希少野生生物の国内流通管理について (希少野生生物の国内流通管理に関する点検会議 提言)

1. 点検結果及び希少野生生物の国内流通管理にあたっての課題

野生生物は生物多様性の重要な構成要素であり、拡大する種の絶滅の危機を食い止めることは国際的な課題となっている。今日、多くの野生生物が絶滅や減少の危機に瀕している原因としては、開発等による生息・生育地の減少や劣化、外来種による在来種への影響等のほかに過度の捕獲、採取があり、その主要因として商業取引がある。商業取引に関連して絶滅のおそれが生じている種については、捕獲・採取や流通の規制をかけて取引による影響を抑制する必要がある。

絶滅のおそれのある野生生物の国際取引に関する国際的な枠組みとしては、「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(ワシントン条約)」があり、我が国は1980年に締結した。同条約に基づく我が国の輸出入規制は、外国為替及び外国貿易法(外為法)及び関税法等により行われている。また、1992年に制定された「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)」では、国内に生息・生育する絶滅のおそれのある野生動植物の種を「国内希少野生動植物種(国内希少種)」として定め、捕獲・採取や取引を規制するとともに、ワシントン条約等によって国際的に協力して種の保存を図ることとされている絶滅のおそれのある野生動植物の種を「国際希少野生動植物種(国際希少種)」として定め、その国内取引も規制している。

本点検では、希少野生生物の国内流通管理に関連する各種法令の整理を行うとともに、海外法令との比較を行った。また、個体等の譲渡し等を規制している国内希少種及び国際希少種について、種の保存法に基づく国内流通管理のこれまでの状況を取りまとめるとともに、種の保存法の違反事例や国内で流通している希少野生生物の販売価格、動物園・植物園等の公共的な展示施設における希少野生生物の保有状況についても把握した。その結果、種の保存法に定める罰則等現行の制裁措置では違反を抑止するうえで十分とはいえないことや、虚偽申請の排除、届出及び返納の徹底等、登録制度が抱える課題が明らかにされた。また、規制の対象範囲及び内容についても、希少野生生物の保全のために更に検討する余地があることが確認された。

2. 今後の希少野生生物の国内流通管理にあたっての基本的な考え方

我が国に生息・生育する絶滅のおそれのある野生生物のうち、捕獲・採取圧が主たる減少要因となっており、全国的に流通する可能性がある種については、国内希少種としてその捕獲及び流通を規制することが当該種の絶滅回避に有効である。

また、種の保存法に基づく国際希少種の国内流通の規制は、ワシントン条約に基づく国際取引規制のより効果的な実施を図る側面を有しているが、ワシントン条約の最終的な目的は本来の生息・生育地における野生個体群の安定的な存続であり、その種の原産国における適切な捕獲・採取の規制と輸出入国の連携・協力による貿易管理の適切な実施が極めて重要な対策である。したがって、外国を原産国とする絶滅のおそれのある野生生物の流通管理に当たっては、国際的な枠組みや水際での実施体制等の全体の流れを見て、流通による悪影響を

最も効果的に抑制できる方策を実行していく必要がある。

ただし、国内流通管理に関して新たな規制を行う際には、個体等を適法に入手した者に対しても新しい義務等を加えることとなるので、その必要性を十分検討するとともに、その運用や監視を含めた規制の実効性も検討すべきである。そのうえで改善すべき点については制度面、運用面の見直しを積極的に行うとともに、実施体制の充実に努めることが重要である。

3. 規制の範囲について

(1) 規制の対象

種の保存法では、希少野生動植物種保存基本方針により、絶滅のおそれがあり国際取引により影響を受けるものとして、原則として、ワシントン条約の附属書Ⅰに掲載された種を国際希少種に指定しているが、ワシントン条約に基づく締約国間の国際取引の規制の対象とは必ずしも一致していない。具体的には、ワシントン条約では附属書のリストに定められた種又は属等の生物個体の全体、部分、派生物（バッグや漢方薬等の加工品）に加え、種の単位を超えた交雑個体等も規制対象に含まれているが、種の保存法による規制対象は政令に定められた種や属の個体、器官及びそれらの加工品であり、例えば交雑種や政令に規定されていない加工品等は対象としていない。

国際的に絶滅のおそれのある野生生物の国内流通の規制に当たっては、我が国における輸出入及び国内流通の現状や、違法な取引の状況等を踏まえる必要があることから、必ずしも種の保存法の規制の対象範囲を締約国間の国際取引規制の枠組みであるワシントン条約のそれと完全に一致させる必要はないが、具体的にある種について保全上の問題が生じている場合には、問題となる対象種の器官や加工品、あるいは交雑個体や外見が似ている亜種等、その種の保全に有効な規制対象の拡大を検討する必要がある。例えば、ハヤブサ等の交雑種やピューマ等の亜種レベルで規制の対象となっているものなど、外見上では同定が困難であり、登録業務の実施の際にも登録対象の種や亜種等であることの確認が難しい場合がある。本来流通が制限されるべき種の個体等が類似種に紛れて流通することを防ぐため、規制の対象種だけではなく類似種についても、その希少性や流通の状況も踏まえ、社会的に許容可能な範囲内での規制を検討することも一案である。

また、ワシントン条約では、現在は必ずしも絶滅のおそれはないが、輸入に際して輸出国政府の輸出許可書が必要な種等が附属書Ⅱ及び附属書Ⅲに掲載されている。附属書Ⅰ掲載種と異なり、条約上これらの種について輸入国側の許可書は必要とされないが、我が国においては、附属書Ⅱ及びⅢの掲載種のうち、生きている動物と、輸出禁止等その種の厳格な規制を行っている国・地域を原産国・地域又は船積国・地域とするものを輸入する際には、輸出許可書の偽装による密輸を防ぐために、外為法に基づき経済産業大臣が発行する「確認書」を取得しなければならないこととなっている。

附属書Ⅱ及びⅢの掲載種に関して国際取引による問題がある場合は、まず、附属書の改正により附属書Ⅰに掲載することや「取引量の多い附属書Ⅱ掲載種のレビュー」等の実施といった条約における対策の改善がなされることが第一である。ただし、例えば国際的に我が国への輸入割合が多い附属書Ⅱ又はⅢの掲載種で、我が国の国内流通によりその種の保全上の問題が生じていることが明らかな場合で国内流通管理によって改善効果が大きい等の状況があれば、そのような種を国内流通の規制の対象に含めることも検討の余地が

ある。

(2) 規制の内容

種の保存法に基づく希少野生生物の国内流通管理は、譲渡し等の行為が規制の対象となっており、所持自体は規制されていない。このため、違法に取得された可能性が高いものが引き続き所持や飼養される場合があることから、違法に取得したものを所持していることが立証しうる場合には個体等の没収ができるよう措置するなど、所持規制を検討する事も考えられる。

ただし、所持そのものを原則禁止することは非常に強い規制であり、我が国では銃砲刀剣類や麻薬等、所持すること自体の社会的脅威が極めて大きいものに限定されていることに留意する必要がある。希少野生生物の個体等については、規制前から国内で所有されているものも多い上、国際希少種のうちワシントン条約附属書I掲載種であっても、野生由来のものではなく、条約の決議（Resolution Conf. 12.10 (Rev. COP15)）にしたがって登録された飼育繁殖施設において繁殖されたものであれば商業目的の国際取引が認められており、それらについては種の保存法でも登録票の交付により国内の流通が認められているところである。希少野生生物のこのような特性を認識した上で、所持すること自体を原則禁止することが適切な措置であるか、当該種を保全する上での効果も含めて慎重に検討する必要がある。また、違法に取得した個体等の没収については、特に生きた個体について、没収後の飼養の体制や違法に取得した者が没収後の飼養に関して果たすべき責務（費用負担等）などを十分に検討することが重要である。

なお、違法取引に対しては罰則を全般的に厳しくすることが抑止力になると考えられる。

4. 罰則等について

比較的流通量の多い国際希少種の流通価格を見ると高額で取引されているものが多く、違法取引から得られる利益に比べて種の保存法の譲渡規制違反に対する罰則等の制裁は弱いと言わざるを得ない。違反事例を見ても、再犯を繰り返す者がいることが確認されている。

違法な輸出入に対する外為法や関税法での罰則も参考とし、違法行為の抑止に効果を発揮する程度に懲役や罰金等の罰則の強化を検討すべきである。また、過去約3年間の種の保存法違反の事例を見ると、象牙やペットとしての爬虫綱の生体について事業者による譲渡し等の違反が複数見られ、製品製造業者やペット業者等の事業者による再犯防止の観点から特に法人に対する罰則の強化を検討すべきである。

なお、象牙を含む特定国際種事業や特定国内種事業に対しては、入手先の聴取や譲渡し等に関する書類の記載・保管といった遵守事項を実施せず、大臣の指示にも反した場合に3ヶ月を超えない範囲で業務の停止を命ずることができることとなっている。特定事業者が違法な取引を行った場合に現行の3ヶ月より長期の業務停止を可能にするなど、業規制の強化を検討することも考えられる。ペット業者による哺乳綱、鳥綱及び爬虫綱の生体の販売等に関しては、動物愛護管理法によって、種の保存法に違反した場合に動物取扱業の登録の取消し等をできるようにするなどについて検討する必要がある。

5. 国際希少野生動植物種の個体等の登録制度について

(1) 登録関係事務の実施方法について

登録は、対象となっている種であること及び対象となる個体等が登録要件に該当していることを登録機関が確認したうえで行なっているが、これらの確認は申請書の書類を基本に行っており、文書や添付する写真の偽装による虚偽申請を排除できない場合がある。

虚偽申請の排除のためには、必要な情報が種の特性やその個体等の状況等に応じて異なることを十分理解した上で、それらの情報を申請者から適切かつ十分に得ることが重要である。例えば、国内で繁殖させた生体の登録の場合、省令において明確に求められている「繁殖した場所と経緯」のみでは、繁殖の真偽を確認するための情報として不十分な場合がある。そのため、登録機関がその確認のために十分な情報を求めるうえで必要な場合には、追加的な情報を得るための権限を担保できるよう制度上の改善を検討すべきである。

なお、個体を個別に識別することは虚偽申請への対策としても有益ではあるが、マイクロチップ等の既存の個体識別方法は、種や成長段階によって死亡や損傷の原因になりうる等の理由から使用できなかつたり、対象の個体等から切り離せないようにすることが困難であったりするなど、技術的な課題が大きい。少なくとも現時点で利用可能な技術を用いた個体識別によって虚偽申請等を完全に防ぐことは難しく、意図的な違法行為に対しては罰則の強化の方が現実的かつ有効である。また将来的にも、個体識別に要するコストに見合った保全上の効果が得られるかどうかは、それぞれの種について十分な検討が必要である。

(2) 届出、返納及び登録の取消し等について

生体が死亡するなどにより対象となる個体等を所有しなくなった場合等の登録票の返納が適切になされず、未返納の登録票が不正に利用された事件が発生しているほか、個体等の譲受け等に係る届出の履行が不十分となるおそれがあり、個体等の現在の所有者の把握が困難な場合がある。届出や返納が義務づけられていることの周知徹底を図るほか、生きた動物の場合は種毎の寿命等の科学的データを集積しておく等、届出及び返納の不履行を防止するための対応を行う必要がある。なお、登録票は対象個体等の入手が適法であることを確認したものであり、返納されるまで有効となっているが、定期的な更新を義務づけることによって未返納の登録票の不正使用を防止することも考えられる。ただし、登録は譲渡し等を具体的に予定していない場合でも申請することが可能であり、更新制の導入はそのような自主的な登録を抑制してしまうことも想定され、制度導入の適否や、導入する場合の更新期限については十分な検討が必要である。

また、虚偽の申請等で交付された登録の取消や、生体から標本に状態が変化するなどによる記載事項の変更に関しての規定が法令上明記されておらず、必要な手続きが明確ではない。登録制度の円滑な実施のために、これらの手続きを明らかにしておく必要がある。

6. 法制度の周知について

現状では、種の保存法の目的や仕組み、義務等の周知が十分でないため、規制を知らない者が不適切な譲渡し等を行ってしまう場合もある。広く国民に対しては丁寧に、特に希少野

生生物の取引に関わっている人には念入りに普及広報を行い、種の保存法に関する理解を広めることが重要である。

例えば、種の保存法では販売・頒布の前段階になる行為として陳列を規制の対象としているが、陳列にはインターネットやカタログへの掲載も含まれることが十分に周知されているとはいいがたく、インターネット上では登録票の掲示（備え付け）がないものも頻繁に見られる。インターネットオークションのプロバイダー等への種の保存法の周知徹底も重要である。

7. 終わりに

本点検では、種の保存法に基づく希少野生生物の国内流通管理のこれまでの状況を点検し、制度上・運用上の課題を明らかにした。

本章では、点検結果を踏まえ、国内流通管理に関する基本的な考え方を示すとともに、規制の範囲、罰則等及び登録制度について今後の検討課題を含めて提言を行った。

本提言が、生物多様性国家戦略の見直しをはじめ、絶滅のおそれのある野生生物の保全に関連する制度面及び運用面の今後の検討及び改善に当たって活用され、我が国の絶滅のおそれのある野生生物の保全がより一層推進されることを望むものである。