

2017年11月15日

平成29年度第1回希少野生動植物種保存基本方針検討会 ヒアリング

認定NPO法人 トラ・ゾウ保護基金
坂元雅行(弁護士)

意見1 個々の国内希少種指定の際に、その保存の目標・手段・モニタリングの方法等、具体的な保存施策の進め方を定める旨記述すべきである。

【問題点の所在と具体的意見】

現行基本方針においては、国内希少種を定めるに際し、どのような目標の下に、どのような対策を講じ、その後その種個体群の状況をどのように監視していくのかについてふれられていない。

一方、変更案では、「第1 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する基本構想」において、「3 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存施策の基本的進め方」の項目を追加するとされている。

そこで、この箇所に、2014年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」の「第4章3(1) 種の特性や減少要因等を踏まえた対策の選定」の冒頭にある記載を加えたうえで、さらに加筆を行うべきである(下線部分)。

「絶滅危惧種の保全対策には様々な取組があり、特定の種に着目した保全施策のみならず、生態系に着目した保護地域や自然再生などの保全施策も絶滅危惧種の保全に資する。対象とする種の保全を効果的に実施していくためには、それぞれの種の特性(分布様式や特定の環境への依存度合い、増殖率等)や減少要因を踏まえて、また、人の生活との関連性などの社会的側面も念頭においた上で、これらの様々な保全対策の中から有効な対策を適切に選定し、必要に応じて対策を組み合わせる実施することが重要である。そこで、国内希少野生動植物種の指定にあたっては、その保存の目標、第4ないし第6に定める施策を含んだ保全対策および種個体群の生息状況のモニタリングの方法等、具体的な保全対策の進め方を定め、これを実施するものとする。」

【問題点の背景】

絶滅危惧種の保全は、アメリカ、カナダ、オーストラリア等の法制度がそうであるように、生物学的状況の検証に基づき、必要とされるあらゆる保全措置を検討し、それらを総合する戦略的計画制度の下に実施する必要がある。日本の種の保存法では、その前提となるべき法定計画制度が欠けていることが、根本的な課題となっている。

とはいえ、法令の運用のレベルにおいても、種の指定に伴ってその保存の目標・手段・効果測定の方法等を行政内部の方針として定めることは可能である。戦略的・計画的な種の保存を図るため、最低限、このような措置をとることを希少種保存基本方針で明示すべきである。

意見 2 国際希少種の保存に関する考え方に関する記述を充実させるべきである。

【問題点の所在と具体的意見】

現行の基本方針における国際希少種の保存については、「第 1 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する基本構想」において、以下の記述があるのみである。

「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存は、国際的にも緊急の課題であり、我が国も積極的な協力が求められている。このため、本邦において絶滅のおそれのある野生動植物の種のみならず、条約等に基づき我が国がその保存に責任を有する種についても、輸出入及び譲渡し等を規制する措置を講ずる。」

国際希少種の保存に関する考え方に関する記述を充実させなければならないことは明らかであるが、何を参照すべきか。なお、今回の「第 1 基本構想」基本方針の変更案は、ほぼ「保全戦略」からの引用で占められているが、「保全戦略」では国際希少種の保存にほとんどふれていない。

種の保存法による国際希少種の保存は、ワシントン条約規制対象種の国内取引管理の仕組みを定めることを通じて実施されている。そこで、ワシントン条約で採択された「ワシントン条約戦略ビジョン 2008-2020」を見ると、3つの戦略目標が掲げられ、その1つ目が「条約の遵守ならびに施行および執行」とされている。この第1目標のもとに、さらに8つの小目標が掲げられているが、その中でも冒頭の3項目¹は特に基本的なものと考えられる。そこで、これらの小目標を反映すべく、既に述べた基本方針の「基本構想」の箇所に、以下のように加筆すべきと考える（下線部）。

「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存は、国際的にも緊急の課題であり、我が国も積極的な協力が求められている。このため、本邦において絶滅のおそれのある野生動植物の種のみならず、条約等に基づき我が国がその保存に責任を有する種についても、条約上の義務を遵守することはもとより、透明性・実現性・一貫性・利用のしやすさを備えた手続のもと、条約締約国会議で採択された決定と一貫した輸出入及び譲渡し等を規制する措置を講ずる。」

この変更に関連して、「第六 その他絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する重要事項 3 国際協力の推進」にも以下のように（下線部）加筆がなされるべきである。

「野生動植物の保護は国際的な課題であり、国内外の絶滅のおそれのある野生動植物の種の

¹ 「ワシントン条約戦略ビジョン：2008-2020」（決議 Conf. 16.3 (CoP17 改正)）

https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-03-R17_0.pdf

目標 1 条約の遵守ならびに施行および執行

目標 1.1 締約国は、適切な政策、法制度および手続を通じて条約に基づく義務を履行する。

目標 1.2 締約国は、透明性・実現性・一貫性・利用のしやすさを備えた行政手続を定め、無用な行政手続による負担を減ずる。

目標 1.3 条約締約国会議で採択された決定と一貫性するよう、条約を国内的に履行する。（以下略）

保存に積極的に取り組んでいくことは、我が国が果たすべき国際的な責務である。このような観点から、法の施行を通じ、我が国として条約上の義務を遵守することはもとより、透明性・実現性・一貫性・利用のしやすさを備えた手続のもと、条約締約国会議で採択された決定との一貫性を確保しつつワシントン条約等を適切に履行するほか、開発途上国等による野生動植物の種の保存施策への支援等の国際協力を積極的に推進する。」

【問題点の背景】

アフリカゾウは、ワシントン条約附属書 I に掲載され²、種の保存法上も国際希少野生動植物種に指定されている。

2016年9月に開催されたワシントン条約第17回締約国会議（CoP17）に際して「国際自然保護連合（IUCN）/種の保存委員会（SSC）アフリカゾウ専門家グループ」によって発表された「アフリカゾウ生息状況報告書 2016」によれば、アフリカ大陸全体でゾウの個体数は、2006年以來11万1000頭減少し、2015年時点で41万5000頭にとどまったとされている。

このような状況の中、現在世界最大の象牙市場を持つ中国は、合法市場を隠れ蓑にした密猟象牙のロンダリングが現在のアフリカゾウの密猟を引き起こす原因の重要なひとつであることを直視し、2015年9月、米国とともに合法化された国内象牙市場を閉鎖する政策を公約し、2016年1月には、香港もこれに続いた。EU圏では、フランスが象牙の国内取引を禁止する方針を打ち出した。

これらの国々の先進的な動きは、2016年10月3日、南アフリカ共和国で開催されたワシントン条約（CITES）第17回締約国会議（CoP17）で、国内象牙市場閉鎖決議の全会一致採択につながった。

CoP17後の12月、まず香港が、国内市場閉鎖に向けた3段階のステップを示し、2021年末から象牙の取引を全面禁止する方針を明らかにした。そして同月末、中国も、2017年3月末までに象牙の製造および指定場所における販売を禁止し、同年12月末までにはすべての象牙販売を禁止するとのスケジュールを示した。イギリスは先月、アンティーク品も含めた象牙の国内取引禁止策を公表、現在パブリックコメントに付されている。

このような動きに対して、日本政府は決議の文言や採択の経緯からすれば極めて無理のある独自の解釈を行い、日本の国内象牙市場は決議の閉鎖勧告の対象外である、という態度をとっている。いうまでもなく、個々の条約締約国が、自国に都合が悪いからと、その総意である締約国会議の決定を無視するようなことになれば、条約の効果的実施に致命的な悪影響をもたらすことは明らかである。日本がそのような悪しき事例になることがあってはならない。

そこで、国際希少種の保存に関して、ワシントン条約の決議と矛盾した対応がなされることのないよう、種の保存基本方針で確認しておく必要がある。

以上

² アフリカゾウの象牙は、既に完了した2007年1月までの政府在庫に関する1回限定販売分を除き、ワシントン条約附属書IIに掲載されているボツワナ、ナミビア、南アフリカおよびジンバブエの個体由来の象牙も、附属書I掲載種のものとみなされている。