

## ワシントン条約対象種の国内取引規制

密輸された野生生物種がすでに水際を突破してしまった場合は、捜査機関や税関（税関が行えるのは関税法上の犯則事件調査のみ）が密輸の日時、経路、方法等の事実や税関の承認を得ずに通関した事実を立証し、外為法違反や関税法違反を問うのは容易なことではない。その結果、「密輸の事実そのものを摘発する」ことだけでは、密輸防止に大きな成果をあげることは期待できない。

そこで、ワシントン条約対象種の持ち込みを防ぐうえで水際規制を補完する方策が重要となるが、「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）による規制がそれにあたる。

### A. 法規制の概要

ワシントン条約附属書 I に掲載されている種については、原則的に、「国際希少野生動植物種」（国際希少種）に指定され、次に述べる譲渡規制や業の規制の対象となる。

#### a. 譲渡規制

規制のしくみは、基本的には国内希少種と同じである。希少種については、譲渡もしくは譲受け等、販売目的の陳列を行ってはならない。学術研究目的等とする譲渡は環境大臣の許可を受けてすることができる。

ただし、国際希少種については、条約適用前に取得されたものや、商業的目的で繁殖させたものなど、正当な理由に基づいて「登録」を受けたものは商業目的の譲渡し等も認められる。ワシントン条約附属書 I 掲載種が例外的に商業目的での輸入を許される場合に対応し、登録を前提に国内流通を認めることとしたものである。

#### b. 業の規制

日本国内には国際希少種を原材料として用いる加工産業がある。特に象牙やべっ甲などについては、ワシントン条約上、消費国内で違法なものがマーケットに混入しないようにするための流通管理のあり方が注目されている。

そこで、種の保存法は、国内加工産業の原材料とされるもののうち、象牙とべっ甲（ウミガメ科のタイマイの甲羅）については、全形を保持しない状態に加工されたものに対する譲渡規制の適用を除外する一方、その取引に関係する業の規制を行っている（「特定国際種事業」）。

象牙およびべっ甲の譲渡を含む事業は「特定国際種事業」として、環境大臣および経産大臣に届け出られなければならない。

届出業者は、譲渡人を確認しその入手先を聴取する義務、およびそれらの事項を記録する義務を負う。

届出後は、原材料・半製品の譲渡にあたり、その入手経緯に関する事項を記載した「管理票」を作成することができる。この「管理票」を作成するかどうかは届出業者の任意である。ただし、「管理票」が作成されている原材料から製造された製品については、製造者が環境大臣に登録された認定団体（自然環境研究センター）から「認定」を受けることができる。製品が「認定」を受けると、「適正に入手された原材料である」ことを表示した「認定」シールが与えられる。この「認定」を受けるかどうか、届出業者の任意である。

## B. 法規制の課題

(1) 国際希少種の体の一部の譲渡規制は、日本国内の加工産業において製品の原材料として使用されているものでかつ全形が保持されていないものには適用されない。ゾウ科の牙と皮、ウミガメ科の甲羅と皮、オオトカゲ科の皮、およびそれらの製品がこの適用除外にあたる。

しかし、この規制のあり方は、大きな問題を引き起こす。象牙はその一例である。

第一に、日本の合法市場を流通する切断された牙、半製品および製品の出所を追跡することがほとんど不可能である。可能なのは、全形が保持された牙の出所を追うことだけである。その結果、たとえば2つに切断された密輸象牙が合法市場に紛れ込むことが容易になる。

第二に、密輸された国際希少種の体の一部を国内で販売した事実が仮に発覚しても、それが全形を保持していない限り、国内取引は違法とならない。したがって、密輸行為そのものが立証されない限り、国内販売にかかわった者をまったく処罰できない。

そこで、全形を保持しない国際希少種の体の一部も、一定サイズ以上のものは「登録」の対象に加え、譲渡規制を適用すべきである。

(2) 現行法上、「登録」は譲渡しに際して義務づけられる。占有するのみでは登録義務は課されない。

しかし、たとえば象牙については、取引禁止後20年を経てなお、年間100本前後の象牙が個人から供給され業者の在庫を増加させ続ける実態があり、「未登録象牙の合法的存在」が密輸象牙ロンダリングの温床となっているおそれがある。

そこで、占有する国際希少種についてはすべて登録を義務づけつつ、譲渡しの可否によって2種の「登録」を制度化すべきである。占有目的の登録については登録料免除などの措置をとれば、所持者に過大な負担を負わせることもない。

(3) 現行法上、「登録」の要件を証明するための書類の範囲があいまいで、甘い審査で登録が認められてしまう。特に、「条約適用前に輸入されたもの」という登録要件の審査は問題である。所有者の親族以外の任意の第三者が作成した「所有権確認証明書」があれば登録が認められてしまい、象牙やペットの密輸品のロンダリングの温床になっている。

そこで、「登録」の要件を証明するための書類は、税関の輸入許可印のある輸入(納税)申告書に限定することを法律上明示すべきである。

(4) 「登録」の申請に対する審査は書類のみによって行われ、現物の確認や関係者へのヒアリングを行う法的根拠がない。写真による確認は行われているが、デジタル技術の進歩もあり、すでに登録済みの象牙やペットとの違いの判断はできない。象牙などは写真の角度によって別物に見えるであろうし、ペットは成長によって形態上の特徴に変化が生じる。これでは二重登録によって生み出された余剰の登録票だけが市場に流出する危険を防止できない。

そこで、登録審査機関に、「登録」申請された現物の確認や関係者へのヒアリングを行う法的権限を付与する旨法律で規定すべきである。

(5) 国際希少種のなかにはその身体部分が漢方薬の原材料とされるものが少なくない。税関でも動植物生薬が配合された漢方薬の輸入が大量に差止められている（生薬とされる動植物は、ジャコウジカ、クマ、トラ、ヒョウ、アメリカニンジンなど）。しかし、トラを除き、それらの身体部分や製剤は登録対象から除かれているので、譲渡規制は適用されない。

そこで、種の保存基本方針および種の保存施行令を改正し、漢方薬の原材料とされる野生生物種の体の一部・製品に広く譲渡規制を適用すべきである。

(6) 種の保存施行規則は、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」（鳥獣保護法）に基づいて適法に捕獲されたクマ類、「漁業法」もしくは「水産資源保護法」に基づいて適法に捕獲されたクジラ類及びウミガメ類（いずれもこれらの個体から繁殖した個体を含む）については、譲渡規制の適用を除外している。しかし、これらがなんら管理されることなく市場を流通すると、外国から密輸されたユウタン、鯨肉、べっ甲などの隠れ蓑となるおそれがある。

そこで、この適用除外規定を削除すべきである。

(7) ワシントン条約附属書Ⅰ掲載種の密輸（外為法違反、関税法違反）、それに続く国内での譲渡規制違反（種の保存法違反）を犯した者であっても、国際希少種を扱うペットショップ、象牙製品製造等の営業を制限することができない。

一方、附属書Ⅱ、附属書Ⅲ掲載種については、国際希少種の選定基準から除外されているので（種の保存基本方針）、そもそも譲渡規制の適用すらない。しかし、正規輸入されるワシントン条約附属書掲載種は、大半が附属書Ⅱ掲載種であり、税関で輸入が差し止められるものも大半が附属書Ⅱ掲載種なので、この点にも問題がある。

そこで、ワシントン条約附属書掲載種（附属書Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ掲載種を含む）を取り扱う業（輸入、卸、小売販売等）を営む者に対し、環境大臣へ業の登録するよう義務づけ、さらにその取引内容を記録する義務等を課すべきである。ワシントン条約関連で種の保存法、外為法、関税法等に違反した者に対しては、登録取消、営業停止等の行政上の措置もとれるよう規定すべきである。

(8)国内加工産業の原材料とされるもののうち、象牙とべっ甲(ウミガメ科のタイマイの甲羅)については、すでに述べたとおり、全形を保持しない状態に加工されたものに対する譲渡規制の適用を除外する一方、その取引に係る業の規制が行われている(特定国際種事業の届出制)。

この特定国際種事業の届出制は、監督官庁(環境省および経産省)の監視がきわめて弱く、業者の自主的管理に依存するしくみとなっている。

そこで、現行法上の特定国際種事業は、ワシントン条約附属書掲載種を取り扱う業の登録制度((7)参照)に吸収し、象牙やべっ甲に特異な内容を特例的に残すこととすべきである。具体的には、現行法上任意の制度である「管理票」の作成手順および「認定」の申請手続をより厳格にした上で義務化し、義務の違反に対しては、環境省の指示をまたず、直接罰則を適用できるようにすべきである。

また、べっ甲については、特定国際種事業が一部の業態に限られている(製造業者のみであり、卸売業者、小売業者は除かれている)。事業をすべての業態に拡大すべきである。

(9)ワシントン条約関連の刑事事件は、「運び屋」が密輸について関税法違反、外為法違反で摘発されるものが多い。一方、密輸物品の最終仕向け先となっている「黒幕」が摘発されることは少ない。特に、国内の譲渡規制違反を問われるにとどまり、密輸については証拠不十分で立件できない例がみられる。この場合、「黒幕」よりも「運び屋」が重く処罰されるというアンバランスが生じる。その理由のひとつは、種の保存法違反と密輸事犯(外為法違反・関税法違反)に対する罰則のギャップにある。種の保存法の譲渡規制違反でもっとも重い罰則は、1年以下の懲役または100万円以下の罰金となっている。これに対して、外為法違反(無承認輸入)は、5年以下の懲役もしくは500万円以下の罰金(ただし、違反行為目的物の価格の5倍が100万円を超えるときは、罰金は当該価格の5倍以下)、またはそれらの併科である。関税法違反(無許可輸入)は、5年以下の懲役もしくは500万円以下の罰金、またはこれらの併科である。なお、関税法は2006年、外為法は2009年に罰則が強化されており(懲役3年以下→5年以下、罰金300万円以下→500万円以下)、種の保存法の罰則との開きはさらに大きくなった。

そこで、種の保存法違反に対する法定刑と密輸事犯(外国為替及び外国貿易法違反・関税法違反)との格差を縮小するため罰則をひき上げるべきである。

### C. ワシントン条約対象種の国内取引規制に関する提言

すでに述べたとおり、商業的な利用が野生生物の生存に及ぼす影響は大きい。それにもかかわらず、商業捕鯨や象牙取引問題への対応にみられるとおり、日本は、むしろ野生生物の商業利用を積極的に推進する政策をとりつづけている。

政策そのものが以上のような状況である以上、商業利用を制御するための現行の法制度が弱体であることはいわば必然のことといえる。法制度は基本的に政策実現のための手段のひとつであり、法制度の整備は、強力な保全政策の実現とセットで考えられなければならない。

この観点から、種の保存法に基づく国際希少種に対する譲渡規制および業の規制について、次のような改正が求められる。

(1) 全形を保持しない国際希少種の体の一部も、一定サイズ以上のものは「登録」の対象に加え、譲渡規制を適用すべきである。

(2) 占有する国際希少種についてはすべて登録を義務づけつつ、譲渡しの可否によって2種の「登録」を制度化すべきである。

(3) 「登録」の要件を証明するための書類は、税関の輸入許可印のある輸入（納税）申告書に限定することを法律上明示すべきである。

(4) 登録審査機関に、「登録」申請された現物の確認や関係者へのヒアリングを行う法的権限を付与する旨法律で規定すべきである。

(5) 種の保存基本方針および種の保存施行令を改正し、漢方薬の原材料とされる野生生物種の体の一部・製品に広く譲渡規制を適用すべきである。

(6) 鳥獣保護法に基づいて捕獲されたクマ類、漁業法あるいは水産資源保護法に基づき捕獲されたクジラ類およびウミガメ類（これらの個体から繁殖した個体を含む）に対する譲渡規制の適用除外規定（種の保存施行規則）を削除すべきである。

(7) ワシントン条約附属書掲載種（附属書Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ掲載種を含む）を取り扱う業（輸入、卸、小売販売等）を営む者に対し、環境大臣へ業の登録するよう義務づけ、さらにその取引内容を記録する義務等を課すべきである。ワシントン条約関連で種の保存法、外為法、関税法等に違反した者に対しては、登録取消、営業停止等の行政上の措置もとれるよう規定すべきである。

(8) 現行法上の特定国際種事業（象牙、べっ甲）は、ワシントン条約附属書掲載種を取り扱う業の登録制度（（7）参照）に吸収し、象牙やべっ甲に特異な内容を特例的に残すこととすべきである。

特異な内容としては、現行法上任意の制度である「管理票」の作成手順および「認定」の申請手続をより厳格にしたうえで義務化し、義務の違反に対しては環境省の指示を待たず、直接罰則を適用できるようにすべきである。

(9) 種の保存法違反と密輸事犯（外国為替及び外国貿易法違反・関税法違反）との間の法定刑の格差を縮小するため罰則を引き上げるべきである。

（坂元雅行）