

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制定について（1992年）¹

森 康二郎 氏

◆ はじめに

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（以下「種の保存法」と略称）は1992年5月に成立、翌1993年4月から施行された。国内及び国外の絶滅のおそれのある種の保存を目的とし、個体の捕獲、譲渡等の規制、生息地の保護、保護増殖の推進など総合的な施策を講じるための初めての法制度であり、本法の制定は鳥獣保護行政から野生生物行政への展開の大きな節目となった。

以下、法制定の背景、法案の検討と立案、関係機関・団体との協議調整、国会での審議、法の施行とその後の展開と、流れに沿って見ていきたい。

◆ 立法の背景

1971年の環境庁設置以来1980年代の半ばまで、野生生物に関しては鳥獣の捕獲規制や狩猟の管理など鳥獣保護法をベースとした施策が主体であった。そのうち絶滅のおそれのある鳥獣については、米、ロ、豪との二国間渡り鳥等保護条約の国内法である特殊鳥類法により、相手国及び本邦の絶滅のおそれのある鳥類（特殊鳥類）の譲渡等及び輸出入の規制が講じられ、またトキ、タンチョウ、イリオモテヤマネコ等一部の希少種については、天然記念物行政との調整を経て保護増殖事業が実施されていたが、いずれも特定の種を対象にした取組みに留まっていた。

一方、我が国は1980年にワシントン条約（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、英語略称：CITES）に加盟したが1980年代半ばには、密輸個体の流通など我が国の条約履行体制をめぐる国際的な批判が高まっていた。環境庁は科学当局として附属書改訂等に対応する中で、条約事務局とも緊密な情報交換が行われるようになり、国としての絶滅のおそれのある野生生物の保護の強化が課題として認識されるようになった。

1980年代の後半はバブル経済の最盛期を迎えており、各地で大規模開発が進行、公共事業や

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。（原稿受理日：2021年5月20日、最終確認日：2021年12月24日）

リゾート開発などをめぐり、イヌワシ、オオタカ、サツキマス、ムニンノボタンなど希少動植物の保護が焦点となる事例が多発していた。1984年には閣議決定された要綱に基づく環境アセスメントの運用が開始され、影響評価の技術指針では自然公園等の保護地域とともに、貴重な野生動植物の生息地も調査と評価の対象に掲げられた。

◆ 野生生物課の設置と緊急に保護を要する動植物の選定調査の開始

1986年版の環境白書の総説が、「特に絶滅のおそれのある種については、早急に適切な保全対策を講じていく必要がある」と述べているように、絶滅のおそれのある種の保護が全庁的な課題とされる中で、同年7月、鳥獣保護課が野生生物課に改められ、日本版レッドデータブック作成を目的とする緊急に保護を要する動植物の選定調査が開始された。

同調査は3カ年の計画で開始されたが結果発表まで実質的に4年を費やした。調査にあたっては野生生物保護対策検討会が設置され、哺乳類、鳥類、両生・爬虫類、淡水魚類、昆虫類等の分類群ごとに設けられた分科会で、候補種のリストアップ、生息状況の評価とカテゴリー分け等の作業が進められた。分科会には分類学研究者や専門家が参加しており、学会等のネットワークを通じてアマチュア研究者も含む幅広い学識者、専門家が協力した。

このような全国的な専門家の協力体制は、第3回自然環境保全基礎調査の一環として1984年から開始された動植物分布調査（全種調査）で構築されていたもので、本調査での種の選定評価作業は、全種調査による種の目録や分布データ整備とあいまって実施された。

◆ レッドリストの公表

調査での絶滅のおそれのある種のカテゴリーは、当時のIUCN（国際自然保護連合）レッドデータブック（初版）に準じて、「絶滅」、「絶滅危惧種」、「危急種」、「希少種」及び「絶滅のおそれのある地域個体群」と定められた。

選定結果は1989年12月にまず、哺乳類、鳥類、爬虫類、両生類及び淡水魚類の種のリスト（レッドリスト）として公表された。絶滅種としてニホンオオカミなど計20種、絶滅危惧種はイリオモテヤマネコ、アホウドリ、ホクリクサンショウウオ、イタセンパラなど計49種、危急種はアマミノクロウサギ、オオタカ、リュウキュウヤマガメなど計50種、希少種としてヤマネ、ダイトウオオコウモリ、マガン、アオウミガメ、ゼニタナゴなど計139種が掲載された。（ここでの種には亜種も含む。以下同じ。）

なお、植物については並行してNGOの日本自然保護協会と世界野生生物基金日本委員会（現在のWWFジャパン）により野生植物の重要な生息地及び保護上重要な種を選定する調査が進められており、同年11月に「絶滅」「絶滅危惧」「危急」「現状不明」の各カテゴリー、計677種が「保護上重要な植物種」として公表されている。

我が国で初めてのレッドリストへの反響は大きく、絶滅のおそれのある動植物への社会の関

心が高まったが、一部の種については選定の妥当性への批判もあった。

◆ CITES 国内法の制定と CITES COP8 京都会議の招致

一方ワシントン条約では、第6回締約国会議（1987年 オタワ）で対日非難決議が提出される（不採択）など日本の条約履行体制への批判が高まるなか、1987年12月に希少野生動植物の種の譲渡等の規制に関する法律（以下「CITES 国内法」と略称）が施行された。条約附属書Iについて、個体や部分、加工品の譲渡等を原則禁止し、特例的に輸出入が認められた個体等は登録を義務付け流通管理することで水際規制の抜け穴を防ぐもので、取引規制に限られてはいたが施策の対象が特殊鳥類から世界の幅広い動植物種へ大きく拡大した。

1989年10月にはスイス ローザンヌでワシントン条約第7回締約国会議が開催され、全ての原産国のアフリカゾウが附属書Iとされた。また、この会議では京都市での1992年第8回締約国会議（COP8）の開催が決定された。条約履行体制に関して国際的に批判されることが多かった我が国として、諸外国の政府関係者、専門家、NGOなどに、実際に日本で実態を知ってもらう機会とすることも意図し、条約事務局とも相談して招致したものであった。

◆ 絶滅のおそれのある種の保護に係る体系的な法制度の検討・立案へ

レッドリスト発表翌年の1990年5月から1991年3月にかけて「野生生物保護管理検討会」が設置され、今後の野生生物施策のあり方全般についての幅広い議論が行われた。1991年秋の報告書は、絶滅のおそれのある種の保護を目的とした体系的な保護制度を検討すべきとし、その要素として種指定に基づく捕獲採取、譲渡等、輸出入の規制、生息地の指定と保護規制、保護増殖事業等を挙げている。

こうした次の施策展開の前提として、レッドリスト掲載種についてその特徴や生態、危機の現状等を取りまとめたレッドデータブックの刊行が急がれていた。専門家による個々の掲載種の記述、担当者による全体取りまとめを経て、1年半後の1991年5月に脊椎動物編、同11月に無脊椎動物編が刊行され、制度検討のための環境が一定整った。

同年10月には自然環境保全審議会に対し「野生生物の保護に関し緊急に講ずべき保護方策について」の諮問がなされ、並行して法案の検討が開始された。

法案の立案にあたっては、以下のような点が意識されていた。

- ①絶滅のおそれのある種の保護を法の目的として示す。
- ②鳥獣だけでなく幅広い動植物種を対象とする。
- ③既存の特殊鳥類法、CITES 国内法も取り込み、国内及び国外の絶滅のおそれのある種の保護を一本の法律にまとめる。
- ④国内産の種については、個体の捕獲、譲渡等の規制だけでなく、生息地保護規制、保護増殖のための事業をセットにした総合的な枠組みとする。

⑤各省庁、地方公共団体、民間が参加できる仕組みとする。

制度の大まかなイメージは前記の検討会で示されていたが、法案立案過程では、既存の自然環境保全関係法制度やレッドデータブックでの考え方などを参照しつつ、条文作成が進められた。

外国産の種にかかる個体の譲渡等の規制は、既存の CITES 国内法のしくみがほぼ引き継がれた。なお、個体の登録事務については定型的業務であり、指定登録機関の制度を設け民間法人に行わせることとされた。生息地の保護に係る規定は、自然公園法や自然環境保全法の枠組みに準じたものとされた。保護増殖事業は法的に位置づけ、他省庁、地方公共団体及び民間も事業を実施できることとされた。また法運用の骨格的事項を定める基本方針は、政府全体での閣議決定事項とされた。

法案作成過程では、審議会での審議だけでなく学会や自然保護 NGO との意見交換も行われた。

1992 年の初め頃は生物多様性条約の政府間交渉が大詰めの段階に入り、3 月には京都でのワシントン条約締約国会議、6 月にはリオデジャネイロでの国連環境開発会議が予定され、国内外で野生生物保護、生物多様性への関心が大きな高まりを迎えていた。そうした中、日本自然保護協会、WWF ジャパン等の主催による「滅び行く日本の野生生物を守る」シンポジウムが 1 月 18 日に開催され（環境庁からも担当官が参加）、10 項目の提言が行われた。海洋種や地域個体群の指定、学会、NGO 等による種指定の発議など対応が困難なものも含まれたが、基本的には法整備を支援する立場からの提言であった。

◆ 各省協議

条文は法制局審査を経て 1992 年 2 月末頃に原案が固められた。2 月 24 日には自然環境保全審議会において「野生生物の保護に関し緊急に講ずべき保護方策について」の答申が取りまとめられ、ほぼ同時期に法案の各省協議が開始された。国会への法案（閣法）提出期限は 3 月末頃で時間はあまりなかった。

相手省庁は十数省庁に及んだが、なかでも公共事業や産業活動にかかわる省庁との協議は難航した。第一次質問には 500 を超える問いが寄せられ、再質問、再々質問まで繰り返された。主に問われたのは、そもそも法制定が必要なのか、絶滅のおそれの定義、国内希少種の選定や生息地指定の基準、種や生息地の具体的な指定見込みや対象地域、行為規制における適用除外の範囲等々であった。絶滅のおそれや種指定に関しては、定量的な判断基準が強く要請されたが、当時は国際的にも絶滅のおそれの定量的な判断指針は未整備であり、なかなか議論がかみあわなかった。

質問のやり取りを経て意見提出の段階に至ったところ、論点への十分な説明がなされていないとして、第三章、生息地等保護区に関する規定の全文削除の要求が主要省庁から提出された。生息地の保護は法案の重要な立脚点で削除はありえず、協議は膠着状態に陥った。

その頃、京都ではワシントン条約締約国会議が開催され、アフリカゾウ保護問題への関心が集まっていた。そこに一部の報道で法案の難航状況が伝えられ、これを潮目に協議が動き出した。第3章はそのまま残し論点は覚書で確認という形で協議が整ったのは3月25日前後、提出期限ぎりぎりであった。

主な論点の決着は以下のとおりであった。

- ・法施行後5年以内における国内希少種の指定は、旧特殊鳥類約40種、鳥類以外はレッドデータブック絶滅危惧種のうち20種程度に限定。
- ・国内希少種の選定や生息地等保護区の指定はあらかじめ関係省庁と協議、その際、個体数や生息地の減少状況等を可能な限り数量的なデータで示す。
- ・漁業対象の水産動植物は種指定の対象から除外。
- ・実施計画が決定済み等の事情がある公共事業や公益事業等の予定区域は、生息地等保護区等の指定対象から除外。
- ・国有林に関しては、保護林制度による野生動植物保護の取組みを尊重。
- ・捕獲、譲渡及び生息地での各種行為規制の適用除外行為の確認。

なお、ワシントン条約管理当局（通産省貿易局）及び天然記念物主管部局（文化庁）とは早い段階から調整を進めた。実務的な擦りあわせが主で大きな対立点はなかった。

◆ ワシントン条約第8回締約国会議（京都会議）

京都会議は1992年3月2日から13日の日程で開催され、南部アフリカ諸国のアフリカゾウの附属書Ⅱへのダウンリスティングが最大の焦点であった。日本政府としては、附属書Ⅱ掲載種を持続可能な形で活用することがワシントン条約本来の趣旨と、発言の機会がある度に訴えたが最終的には附属書Ⅰが維持された。

また、本会議に臨むにあたっては、水際規制の抜け穴を防ぐCITES国内法の措置を引き継ぐとともに、ワシントン条約ではカバーしていない国内の絶滅のおそれのある種の保護を図る種の保存法案を閣議決定し、国会に提出したことを京都会議の会期中に各国に向けて報告し、我が国の条約への積極的な姿勢をアピールすることを当初のねらいとしていたが、前述したような各省協議の状況から間に合わすことができなかった。

◆ 国会審議の経過

法案は1992年3月27日に閣議で了承され、同日付で国会に提出された。実質的な審議は、衆議院は4月21日の環境委員会、参議院は5月27日の環境特別委員会の各一日で、5月29日参議院本会議において全会一致で可決成立、6月5日に公布された。

衆参の委員会審議では岩垂議員、堂本議員などから、絶滅のおそれの定義がわかりにくい、レッドデータブックと比べ指定見込み（5年で60種）は少なすぎる、国際希少種はCITES附

属書Ⅱも含めるべき、種指定等における学会、NGO等の提案も認めるべき等が質された。生物多様性条約（5月22日採択）を踏まえ生態系全体の保全のための包括的な保護法制とすべきとの議論も出たが、法案自体に反対するものではなく、両委員会とも附帯決議を付して全会一致で可決された。附帯決議は両院ほぼ共通で、主な内容は以下のとおり。

- ・種の選定、生息地等保護区の選定にあたり、国内外、官民を問わず、有識者や各種機関の知見を積極的に聴取
- ・国際希少種はCITES附属書Ⅰに限らず選定
- ・国際希少種は個体の部分、派生物、加工品も規制対象に含めることを検討
- ・野生動植物の種の保存の実施体制の整備に努めるとともに、科学的調査、研究を強化
- ・絶滅のおそれのある種の保護の普及啓発、環境教育への積極的な取り組み
- ・野生生物原産国への国際協力の推進
- ・関係省庁、地方公共団体等の連携強化

なお、参議院においては上記に加え、

- ・生態系の機能を健全に保つための総合的対策を検討

が付加された。

◆ 法施行まで

法案成立後、翌1993年4月1日の施行に向けて、まず11月27日に第6条の種保存基本方針が閣議決定された。基本構想として、種の保存の必要性や施策の基本的な考え方を述べた上で、国内希少種等の選定要件、生息地等保護区の指定方針、保護増殖事業計画に定めるべき内容等を明らかにしている。論点であった国内希少種の選定要件は、個体数の定量的な把握が困難な場合も想定して定められた。

1993年2月10日には政令（施行令）が定められ、旧法廃止に伴う措置として、旧特殊鳥類34種が国内希少種に、旧CITES国内法の外国産の種が国際希少種に指定された。なお旧特殊鳥類については、一部基本方針の選定要件に合致しない種（レッドデータブックの絶滅危惧・危急ランク外など）が除外された。3月29日には規制の適用除外行為などの細目を定めた施行規則が制定され、4月1日の施行に至った。

◆ 施行後の進展と波及

（国内希少種の指定）

施行翌年の1994年に鳥類を除く最初の国内希少種として、哺乳類2種（イリオモテヤマネコ、ツシマヤマネコ）、魚類1種（ミヤコタナゴ）、昆虫類1種（ベッコウトンボ）、植物2種（レブンアツモリソウ、キタダケソウ、いずれも特定国内希少種）の計6種が指定された。以降、1995年に爬虫類1種（キクザトサワヘビ）、両生類1種（アベサンショウウオ）、淡水

魚類 1 種（イタセンパラ）、1996 年に昆虫類 3 種（ヤシャゲンゴロウ、ヤンバルテナガコガネ、ゴイシツバメシジミ）、1997 年に植物 2 種（ホテイアツモリ、アツモリソウ）、1999 年に植物 3 種（アマミデンダ、ヤドリコケモモ、コゴメキノエラン）と続いた。1990 年代の指定は合わせて鳥類 39 種、鳥類以外 18 種で、多くが法制定時に想定されていた種であった。

2000 年以降も 02 年 5 種（淡水魚類、昆虫類、植物）、2004 年 10 種（哺乳類、植物）、2008 年 8 種（昆虫類、植物）、2009 年 1 種（哺乳類）、2011 年 4 種（昆虫類）、2012 年 1 種（植物）と増加ペースは緩やかであったが、生物多様性条約 COP10（2010 年）の愛知目標を受けて取組みが強化され、2015 年以降指定数は大きく増加している。

（生息地等保護区の指定）

生息地等保護区の指定は、1994 年 2 地区（ミヤコタナゴ、キタダケソウ）、1996 年 3 地区（ベッコウトンボ、ハナシノブ（2 ヶ所）、1998 年 1 地区（キクザトサワヘビ）、2003 年 1 地区（イシガキニイニイ）、2006 年 1 地区（アベサンショウウオ）と断続的に進められたが、その後は 2018 年の 1 地区（アベサンショウウオ）で中断している。

面積はキクザトサワヘビ保護区の 600ha が最大で、他は数 ha から百数十 ha、国土全体ではごく一部にとどまっている。

（保護増殖事業と野生生物保護センター整備の進展）

保護増殖事業は従来からトキ、タンチョウ等について予算措置で事業が実施されていたが法施行を受けて、1993 年にトキ、アホウドリ、タンチョウ、シマフクロウの 4 種について新たに保護増殖事業計画が策定された。その後保護増殖事業計画は、1995 年にツシマヤマネコ、イリオモテヤマネコ、ミヤコタナゴ、イタセンパラ、キタダケソウの 5 種、1996 年イヌワシ、アベサンショウウオ、ベッコウトンボ、レブンアツモリソウ、ハナシノブの 5 種、1997 年ゴイシツバメシジミ、ヤンバルテナガコガネの 2 種、1998 年ノグチゲラ 1 種、1999 年オオトラツグミ、アマミヤマシギの 2 種と継続して策定されており、これらの大部分は他省庁（国交省、農水省、文科省）と共同での策定となっている。

なお、河川管理や農村整備などの行政では本法制定をきっかけに、保護増殖事業への参画だけでなく所管の各種事業においても動植物の生息への配慮が進められ、政府全体で生きものとの共存に向けた取組みが進められるようになった。

野生生物保護センターについては、1990～91 年の野生生物保護管理検討会で「全国的に重要な生息地を中心に調査研究と一体で保護管理を推進するための施設」の整備が提起され、法案制定と並行して 1991～92 年度予算で佐渡、釧路の 2 地区の整備が進められた。佐渡トキ保護センターは 1993 年 5 月、釧路湿原野生生物保護センターはラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）釧路会議（COP5）開催中の 6 月に開設された。

その後、1995 年西表野生生物保護センター、1997 年対馬野生生物保護センター及び北海道

海鳥センター（羽幌町）、2000年奄美野生生物保護センター及び猛禽類保護センター（山形県八幡町）、2002年ウトナイ湖野生鳥獣保護センターと全国で整備が進み、専門知識を有する職員の配置も段階的に進められた。トキを始め各地の保護増殖事業で業務の拠点となっている。

（ラムサール条約第5回締約国会議（釧路会議））

種の保存法とは少し離れるが、前段で触れ、同時期に開催されたことからラムサール条約釧路会議について紹介する。

1989年頃、環境庁からの内々の打診を受けた釧路市がラムサール条約締約国会議の誘致に積極的に動き出した。環境庁としても、国内における湿地やラムサール条約に対する関心を高めるとともに、アジアで初めて締約国会議が開催されることによりアジアにおける湿地保全やラムサール条約の締約国増につながると考え、積極的に支援した。

ただし、前述したワシントン条約京都会議の誘致は政府全体として取り組んだのに対し、ラムサール条約釧路会議は環境庁が一步先に出ていたため、京都会議準備室は外務省に設けられ各省から人員が集められたが、釧路会議準備室は環境庁内に設けられた。

1993年6月に開催された釧路会議への釧路市の貢献は大きく、特に延べ5千人を越す市民がボランティアとして参加し、そのホスピタリティは参加各国代表団や条約事務局から高く評価され、釧路会議は成功裏に終了した。

また、環境庁が期待していたとおり、釧路会議を契機として、国内の湿地保全への関心が高まり、アジア地域のラムサール条約締約国も増加した。

（現地組織の整備）

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保護は全国的観点からの施策であり、その事務は基本的に国が行うこととされた。このため環境庁としての現地組織の強化が求められ、法施行に合わせて1994年7月、従来の国立公園管理事務所を国立公園・野生生物事務所と改め、所内に野生生物科を置く組織改組が行われた。これが現地における野生生物分野の組織拡充の出発点となった。

— 了 —

執筆者 森 康二郎 氏

1974年 環境庁入庁、1998年 環境省自然環境局野生生物課長、2001年 JICA インドネシア生物多様性保全プロジェクト チーフアドバイザー（環境省大臣官房付）、2003年 国際連合大学高等研究所上席客員研究員（環境省大臣官房付）、2004年 退職。