

種の保存法の抜本的な見直しに向けたロードマップ

草刈 秀紀 (WWF ジャパン)

はじめに

本誌2013年4月号にて「消えゆく命救えぬ種の保存法に価値があるのか?」と題して、「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)が制定された経緯やその一部を改正する法案(以下、種の保存法改正案)の問題点を述べた。

種の保存法改正案は、去る5月23日に参議院で先に審議され、6月4日に衆議院で可決成立したが、NGOが連携してロビー活動を行った結果、政府提案の法律案が閣議決定前に変更され、更に11項目もの附帯決議が衆参共に付されることとなった上、また、3年後に抜本的な見直しが行われるための筋道をつけるという大きな成果が得られた。

そこで、ロビー活動の結果と今後のロードマップについて以下まとめることとする。

1) 1月から4月までの動き

ここでは、閣議決定に至るまでの動きをまとめる。

政府が法律の改正を行う際には、審議会の答申をまとめることから始まる。昨年12月20日～1月18日の間に「絶滅のおそれのある野生生物の保全につき今後講ずべき措置について(答申案)」に関する意見募集(パブリックコメント)が行われた。様々な団体から意見が出されたが、まとめられた答申の内容は期待外れであり、その問題点は、前回指摘したとおりである。

答申のとりまとめ内容や種の保存法の問題点に対して各団体(WWF ジャパン、トラフィック イースト

アジア ジャパン、日本自然保護協会、日本野鳥の会、トラ・ゾウ保護基金、イルカ&クジラ・アクション・ネットワークなど)と共に、説明資料や要望書を作成し与野党議員へのロビー活動を展開した。日本生態学会、日本哺乳類学会、日本植物分類学会など各学会からも意見書が環境省へ提出され、更に、第二東京弁護士会からも法律改正に関する提言が出された。

NGO、学会、法曹界から相次いで種の保存法の問題点が指摘され、後に参議院の環境調査室が作成する参考資料(国会議員が議論の参考とする資料)にも問題点は掲載された。

与党に対するロビー活動として、公明党環境部会のNGOへのヒアリング(2月21日)、自民党環境部会のNGOへのヒアリング(2月27日)の場において各団体から問題点の説明を行った。特に自民党に対する働きかけは、2008年に生物多様性基本法を提案した与党メンバーの関与などがあり、一定の理解を得ることができた。

一方、野党に対しては、民主党やみどりの風に働きかけたが、他の党は、国会審議が間近にならないと担当が誰になるか分からないことから十分な根回しが出来なかった。

みどりの風のNGOへのヒアリング(3月5日)は、説明後、その場で同党として種の保存法の対案を作る方針が決められ、対案作成作業が始まることとなった。

民主党のNGOへのヒアリング(3月19日)は、当初15分の説明時間を与えられていたが、最終的には10分に満たない段階で打ち切れ、説明

し尽くせない印象を残した。

こうした状況にも関わらず、政府は罰則の引き上げ以外には応じない姿勢でいたため、マスメディアの反応は1～2月段階では、鈍いものであった。このため、3月4日に環境省記者クラブでNGO合同の記者会見を開き、問題点を記者に伝えた。

その後も、NGOの提言、学会や法曹界の意見書・提言書を続けてメディアに流すことで、種の保存法の論点に関する理解向上を図った。こうして、全国紙やNHKからの取材、オピニオン雑誌の取材につながり、自らも本誌や科学情報サイトに投稿するなどして、世論の喚起を目指した。有識者による新聞への投稿もNGOから促した。

4月2日の朝刊には、通信社を通じて10の地方紙に、政府による改正案では物足りないとのNGOのコメントが掲載された。

こうして、罰則の引き上げだけでは、法改正として不十分であるとの認識が、与野党議員の間で醸成されていったのである。

そして、自民党の環境部会では、NGOからの指摘を受け、改善すべき内容などが議論された。公明党においても同様に議論がなされた。

その結果、4月3日の自民党の環境部会で環境省は、2020年までに300種を指定し、2030年までに更に300種の指定を追加する方針や3年後に法律を見直す規定を法案に盛り込むことなどを明言し、広くマスコミなどに取り上げられた。このことは4つの全国紙、NHK、通信社が報道することとなった。これら報道には、NGOなどから改正の提言

が出されていたことが言及されている。

一方、公明党の環境部会では教育活動による国民の理解を進めることなど、法律の修正案とこれを国会に提出することを認めるための条件としての公明党環境部会決議が環境省に渡され、のちの法案への加筆修正につながった。

与野党議員が共通して種の保存法に抱いた疑問点は、レッドデータリストに掲載されている絶滅のおそれのある3597種という種数と、現状の90種という種の保存法における「国内希少野生動植物種」への指定種数の大きな隔たりである（2013年6月末時点）。この点は、法律を知らなくても、常識を有する人であれば同様に疑問に思うところであろう。

2) 4月から5月中旬までの動き

以上のような経緯を経て「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」が4月19日（金）に閣議決定された。法案は、外来生物法の一部改正案と種の保存法の一部改正案が一括で、参議院にて先議されることが決まった。

特筆すべきは、当初、環境省が国会議員に説明するために用意していた概念図に、新たに4つめの項目が追加されたことである。

「(4) その他、目的規定に「生物の多様性の確保」の明記、国の責務規定に「科学的知見の充実」の追加、「教育活動等により国民の理解を深めること」の規定及び「施行後3年を経過した場合の法の見直し規定の追加等の改正を行う。」

みどりの風の対案作りは、遅々として進まず、最終的には、対案ではなく修正案を作成とすることとなったが、NGOでは、3年後の抜本的な見直しにつなげるためにも、否決されることを承知の上で、修正案の動議を同党に依頼した。

3) 5月中旬から法案成立まで

一方、民主党からも修正案が提示されたが修正案はわずかなものであり、期待に届かないものであった。参議院で多数を占める民主党の修正案を受けて、結局、賛成多数で附則の一部が修正されることとなった。

みどりの風の修正案が完成したのは、参議院環境委員会の質疑の数日前であったが、その内容は、3年後の見直しの参考になる内容を有しており、歓迎できるものであった。

一方、附帯決議には、法的に拘束力はないが、今後の施策や次の見直しに影響を与えることができる。そこで、予め入手してあった公明党の環境部会の決議をベースにNGO版の附帯決議（案）を作成し、公明党の環境部会で中心的役割を担う議員に面会し説明した。その結果、NGOの意向を反映した11項目の附帯決議が付され、種の保存法改正案は5月23日に参議院環境委員会で先に審議され、6月4日に衆議院環境委員会で可決成立した。同時に、衆参共にまったく同じ内容の附帯決議が全会一致で採択された。

4) 改正提案項目の評価

与野党に対して私たちが求めた見直し提案項目と法律の修正や附帯決議で得られた成果の比較は別表の通りである（別表参照）。

提案した多くの項目が法案修正や附帯決議に結びつき、これまでのロビー活動と比べると、大きな成果を収めたと考えられるが、抜本的な見直しには、まだ遠い道のりがある。

今後のロードマップ

現行法は、絶滅のおそれのある野生動植物種に主眼を置いているが、野生動植物が、生態系の重要な構成要素であり、私たちの豊かな生活に欠かすことのできないものであることを考えれば、絶滅に至る前に手を打つ、予防的アプローチで取り組むことが不可欠である。

上位法である生物多様性基本法が求める基本原則は、生物の多様性の保全を行うことにより健全で恵み豊かな自然が維持され、将来に渡って生態系サービスの恩恵を受けることが将来の世代にとって重要であるとしている。

改正法では、「改正法施行後3年の見直し」としているが、抜本的な見直しに向けた取り組みを以下の通り遅滞なく進めるべきである。

1年目（2013）：「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」が効果的に機能する内容であること。同時平行的に、優先順位をつけて種の指定を迅速に進めること。2020年までに300種の指定を進めるためには、単純計算ではあるが年間40種あまりの指定が必要である。

2年目（2014）：みどりの風が作成した修正案等も含め抜本的な見直しに関する諸条件の基礎的な情報整理を行う必要がある。

3年目（2015）：中央環境審議会に諮問し、抜本的な見直しの検討を始め、答申をまとめ上げる。

これまでの慣例と思われるが、参議院先議で扱われた法案は、次の改正も同様の手続きで行われることが多い。種の保存法の改正に関わった国会議員に3年後の見直しについて、その責務を果たすことができるようにするためにも、今後の施策の進捗状況報告を衆参の環境派議員に説明を行なっていくことが肝要である。

参照：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に対する附帯決議
http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f073_052301.pdf

ロビー活動成果対照表

提案項目	附帯決議項目	法案修正項目
①種の絶滅を防ぐためには、種の保全と流通の制限の2本立てで検討すべきである。	特になし	特になし
②目的条項に「生物の多様性の確保」を明記するべきである。	特になし	第1条(目的)に「生物の多様性を確保する」と明記された。
③種の選定、指定に関して法律に基づく常設の科学委員会を設置すべきである。	5)希少野生動植物種等の指定は、科学的知見を最大に尊重して実施することとし、当面、2020年までに300種を新規指定することを目指し、候補種の選定について検討を行うこと。そのため、中央環境審議会自然環境部会の野生生物小委員会において、種の指定の考え方や候補種の選定等について議論を行い、その結果を尊重すること。また、同小委員会の委員については、国民の理解を得られる人選を行い、自由闊達な議論を保障するとともに、明確な理由の存在しない限り、国民に対する情報の公開を徹底すること。	第2条(責務)に「科学的知見の充実を図るとともに、その種の保存」が加えられた。
④国民による種の指定提案制度を設けるべきである。	3)「保全戦略」に希少野生動植物種の指定に関する国民による提案の方法及び政府による回答の方法等を明記すること。 4-3)希少野生動植物種等の指定に関して、国民による指定提案制度の法定を検討すること。	
⑤指定後のモニタリングの仕組みをつくり、その結果を保護増殖事業(回復計画)の対象選定に活用するべきである。	1)種の保存に関する科学的知見の充実を図り、それに基づいて、「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」(以下「保全戦略」という。)を始め、総合的な施策を策定・実施すること。	
⑥「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」を全省庁横断で策定し法定計画とするべきである。	2)「保全戦略」は海洋生物を含めて策定すること。また、「保全戦略」は、種の指定の考え方や進め方を示す、大胆かつ機動性の高いものとする。	
⑦保全の為に十分な予算措置を担保するべきである。	6)生物多様性基本法第8条「政府は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策を実施するため必要な法制上、財政上又は税制上の措置その他の措置を講じなければならない」を踏まえ、希少野生動植物種の保存のため、地方自治体への支援を含め、財政上、税制上その他の措置を講ずること。	
⑧学校教育及び社会教育を推進する条項を設け、教育・普及啓発を促進すべきである。	7)生物多様性基本法第24条、改正法第53条第2項に則り、種の保存に関し、最新の科学的知見を踏まえた学校教育・社会教育・広報活動、専門的な知識・経験を有する人材の育成、種の保存に関して理解を深める場及び機会の提供等により、種の保存に関する国民の理解を深めること。	第53条(地方公共団体に対する助言その他の措置)に「国は、最新の科学的知見を踏まえつつ、教育活動、広報活動等を通じて、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関し、国民の理解を深めるよう努めなければならない。」と記述された。
⑨都道府県の希少種保全の条例等、取り組みを努力規定とすべきである。	特になし	
⑩国際希少野生生物の流通管理の視点から見た「種の保存法」改正における4つの最優先課題を実行すべきである。	4-4)国際希少野生動植物種の個体等の登録制度において、個体等識別情報をマイクロチップ、脚環、ICタグ等によって全ての個体等上へ表示するとともに、登録票上へもICタグ等により表示することによって、登録票の付け替え、流用を防止する措置、並びに登録拒否、登録の有効期間の設定及び登録抹消手続の法定を検討すること。	
⑪最後に、半年から2年後には、抜本的な見直しを行うべきであり、その為の検討作業を開始すべきである。	4)改正法施行後3年の見直しに向けて、以下の取組を行うこと。 4-1)「保全戦略」を法定計画とし、閣議決定することを検討すること。 4-2)種指定の優先度と個体数回復などの目標、必要な保護管理計画などを勧告する、専門家による常設の科学委員会の法定を検討すること。 8)改正法附則第7条に基づき、改正法施行後、速やかに、今回の改正内容のみならず、種の保存法全体について見直しを開始し、改正法施行3年後に速やかに必要な措置を講ずること。 9)中央環境審議会は、環境大臣の諮問を待たず、種の保存に関連して、前項の種の保存法の見直しやその他関係法令の見直しを含め、積極的に意見具申を行うこと。	附則、第7条「政府は、この法律の施行後3年を経過した場合において、新法の施行状況等を勘案し(中略)新法の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と明記された。
海生生物については、ロビー活動中に提案した。	10)海洋生態系の要となる海棲哺乳類を含めた海洋生物については、科学的見地に立ってその希少性を評価を適切に行うこと。また、候補種選定の際、現在は種指定の実績がない海洋生物についても、積極的に選定の対象とすること。	