

アメリカ合衆国における外国産野生動物の 国内所持・流通規制

チベット・アンテロープ（シヤトゥーシュ）を題材に

下 村 英 嗣

(受付 2007年9月25日)

は じ め に

2006年4月28日にアメリカ合衆国は、チベットアンテロープ (Tibetan Antelope) を1973年「絶滅の危機にある種の法」(Endangered Species Act: 以下, ESA)¹⁾の絶滅の危機のある種 (Endangered Species) のリストに掲載した²⁾。これにより、チベットアンテロープの標本 (specimen: 個体そのもの, 個体の部分, それから作られた製品など) に関する行為は、チベットアンテロープを保護するために、さまざまな規制を受けることになる。

しかし、チベットアンテロープは、アメリカ国内に生息する野生生物ではなく、中国やネパール、インドに生息するウシ科の野生生物である。そして、チベットアンテロープは生息地において絶滅の危機にある。国際的にはすでに、その保護を図る必要があるとして、ESAのリストに掲載される前の1975年には「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」(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 通称ワシントン条約: 以下, CITES) の付属書Ⅱに掲載され、1979年には付属書Ⅰに格上げされた。これによりチベットアンテロープの標本の輸出入行為は、規制されてきた。

本稿の関心は、時系列における取引規制の態様にある。すなわち、CITES 締約国であるアメリカ合衆国においては、チベットアンテロープの規制は、以下のような段階に分けられる。

- ① CITES 付属書Ⅱ掲載前, ESA リスト掲載前
- ② CITES 付属書Ⅱ掲載後, ESA リスト掲載前
- ③ CITES 付属書Ⅰ掲載後, ESA リスト掲載前
- ④ CITES 付属書Ⅰ掲載後, ESA リスト掲載後

1) Endangered Species Act of 1973 (16 U.S.C. §§1531–1544, 87 Stat. 884), as amended Public Law 93–205, approved December 28, 1973, repealed the Endangered Species Conservation Act of December 5, 1969 (P.L. 91–135, 83 Stat. 275). The 1969 Act had amended the Endangered Species Preservation Act of October 15, 1966 (P.L. 89–669, 80 Stat. 926).

2) 71 Federal Register 15620.

本稿は、とくに、アメリカ合衆国において、①、②、③の段階で合法的・適法に取得・所持されていたチベットアンテロープやその製品などが④の段階に至った場合、国内でどのような規制を受けるのかについて強い関心を寄せるものである。

その理由は、わが国における外国産野生動植物の国内所持・流通規制制度に不備を感じざるをえないからである。外国産野生動植物の国内規制は、1992年に制定されたわが国の「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）が担う。同法は、わが国に生息する希少野生動植物種に加えて、主に CITES（ワシントン条約）付属書 I と渡り鳥条約で保護対象とされる国際的に希少な野生動植物（国際希少野生動植物種）も保護対象とし、それぞれについて法律上分類された種ごとにさまざまな規制を規定する。

国際希少野生動植物の輸出入は外国為替管理法およびその政省令で規制されるが、種の保存法は、国際希少野生動植物種に関する国内での譲渡等（12条）や陳列（17条）の禁止、譲渡等の業務を行う事業者の届出義務（30条の2）を定める。

しかし、種の保存法の国内取引規制は、種の個体もしくは種として容易に識別可能な器官またはこれらの加工品に限られる（6条2項3号）。適法に入手された個体等は、登録を受ければ譲渡等が可能であり（20条）、国際希少野生動植物種の器官などを原材料として大量に扱う業者は環境大臣の事前登録を受けることができる（20条の2）。

CITES の義務にしたがい、個体のみならず器官や加工品の輸出入を規制したとしても、種として容易に識別可能でない器官や加工品の取引に関する国内規制はなく、器官の全形が保持されていない「特定器官」に関しては業者の自主判断に委ねられ、登録の必要もない（施行令2条の5）。

個体のみならず、その部分やそれから作られる製品なども規制対象にし、輸入（需要）行為を規制する CITES の実効性を確保するには、国内での所持や流通規制を行う必要がある。

そこで、本稿では、チベットアンテロープを題材にアメリカ合衆国における CITES 付属書掲載種の国内規制を検討することで、わが国の CITES 付属書掲載種の国内流通規制への示唆としたい。なお、CITES にせよアメリカ国内法（ESA）にせよ、野生の動物と植物の双方を保護対象とするが、本稿は動物のみを取り上げる。

I. 本稿の関心の整理と射程

最初に本稿の問題関心を整理しておきたい。

CITES 締約国は、チベットアンテロープについて、1975年以降ならば CITES 付属書 II に、1979年以降ならば CITES 付属書 I に関する CITES で求められる条約義務を遵守し、その輸出入規制を実施しなければならない。無論、これは、各締約国の国内法で対応することに

なる。

アメリカ合衆国は、CITES 成立当初からの締約国であり、CITES の作成・成立に多大な貢献をした国である。ところが、アメリカ合衆国が ESA のリストにチベットアンテロープを掲載したのは2006年になってからである。

	1975年	1979年	2006年 4月26日	
時期区分	①	②	③	④
CITES	付属書掲載前	付属書Ⅱ掲載	付属書Ⅰ掲載	付属書Ⅰ掲載
ESA	リスト掲載前	リスト掲載前	リスト掲載前	リスト掲載後

本稿の問題関心は、第一に、1975年から2006年の間、CITES の義務を履行するためチベットアンテロープの輸入を国内法で規制してきたとして（時期区分②③）、ESA リスト掲載の前後で規制はどのように異なるのか（時期区分②③と④）。

第二に、2006年 4月28日以後に合法的・適法に輸入されるチベットアンテロープの標本は、どのような規制を受けるのか（時期区分④）。

第三に、チベットアンテロープが ESA リストに掲載された2006年 4月28日を境にして、それより以前に合法的・適法に輸入され取得・所持されていたチベットアンテロープの標本（時期区分①～③）は、それ以後（時期区分④）どのような規制を受けるようになるのか（時期区分①～③で合法的に輸入・所持した標本の時期区分④での扱い方）。

II. CITES と国内実施

上記の問題関心を検討する前に、CITES の概要を述べておくことにする。

1. CITES の概要と規制

CITES は、野生動植物の国際取引を規制することによって、野生動植物種を保護しようとするものである。規制の対象は、個体のみならず、個体の部分やそれから作られた製品（標本）も含まれる。国際取引規制は、種の生息状況によって付属書ⅠからⅢまでに分類され、野生動植物は、この付属書に掲載されることによって、その輸出入行為が規制され保護を受ける。

付属書Ⅰは、絶滅のおそれのある種であって、取引による影響を受けており、または受けのおそれのある種が掲載され、商業取引は全面的に禁止される（CITES2 条）。学術研究など

の科学目的で輸入される場合、換言すれば、標本が商業目的で使われないと輸入国が認める場合にのみ輸出入は可能になる。この場合、輸出国と輸入国の当局が発行する許可が必要になる（同3条）。加えて、人工的に繁殖・栽培された付属書Ⅰの掲載種は、付属書Ⅱの標本として扱われる（同7条）。

付属書Ⅱに掲載される種は、現在必ずしも絶滅のおそれはないが、現行のまま国際取引を継続すると存続が脅かされる種である（同2条）。付属書Ⅱ掲載種は、商業目的での国際取引が可能であるが、その際には輸出国の当局が発行する許可書が必要である（同4条）。

付属書Ⅲは、締約国が自国内の野生動植物を保護するために他の締約国の協力を必要とする場合に、一方的に付属書に掲載し、国際取引を規制するものである。規制内容は、付属書Ⅱと同じである。

チベットアンテロープの場合、上記の時期区分②の段階（付属書Ⅱ）では、中国やインド、ネパールといった輸出国の輸出許可書があれば、アメリカ合衆国は、商業目的での輸入が可能であった。1979年以降、チベットアンテロープは、付属書Ⅰになったため、科学目的という例外的な場合を除いて、商業目的での国際取引が禁止されたことになる。

2. CITES の規制免除

次のような特定の場合に、付属書Ⅰ～Ⅲに対するそれぞれの禁止行為や許可書の取得などは不必要となり、上記の規制は免除される（同7条）

- (1) 税関の管理下にある標本が締約国で積み替えられる場合
- (2) 条約が適用される前（リスト掲載前、時期区分①）に取得された標本の場合。ただし、輸出国の管理当局の証明書が必要である。
- (3) 手回品または家財の場合。ただし、付属書Ⅰ掲載種は、その所有者が居住国以外で取得して自己の居住国に輸入する場合、付属書Ⅱ掲載種は、その所有者が居住国以外で取得して自己の居住国に輸入する場合で、野生状態で捕獲された国で輸出許可書の発給が事前に必要な場合には、上記の規制を受ける。
- (4) 付属書Ⅰ掲載種であるが、商業目的で飼育により繁殖させた動物種は付属書Ⅱの動物種とみなされ、輸出入の要件は、付属書Ⅱのそれにしたがう。
- (5) 輸出入者の登録などの条件を付されるが、移動動物園やサーカスなどの移動展示会による越境移送の場合

3. CITES とアメリカ合衆国国内法の関係

CITES は、付属書に掲載された動植物種を条約の適用対象とし、その輸出入を規制する。CITES は、環境条約全般がそうであるように、自動執行（self-executing）条約ではないため、

CITES の規制内容を締約国が実施するには、それに対応した国内法を制定する必要がある。

アメリカ合衆国において、CITES の規制内容に対応する国内法は、輸出入手続そのものに関しては関税法³⁾、輸出入行為を含む野生動植物種そのものを保護するための措置に関しては ESA のほか、レイシー法 (Lacey Act, 後述参照)、海洋哺乳動物保護法 (Marine Mammal Protection Act)⁴⁾、野鳥保全法 (Wild Bird Conservation Act)⁵⁾、ハクトウワシ・イヌワシ保護法 (Bald and Golden Eagle Protection Act)⁶⁾ がある⁷⁾。

ただし、ここで留意すべきは、CITES 掲載種すべてが必ずしも関税法を除いた上記のアメリカ国内法で保護対象ないし適用対象になっているとは限らないことである。

いずれのアメリカ国内環境法も、保護対象の野生動植物種をリストや条件等で指定し、輸出入行為を禁止または規制する規定をおく。しかし、その規制の適用対象となる野生動植物種は、CITES 付属書掲載種をすべて網羅しているわけではなく、上記の個別環境法ごとに定められた指定要件や手続にしたがって保護対象とされた野生動植物種のみが規制対象となる。

逆に、上記のアメリカ国内環境法は、CITES 付属書掲載種以外の野生動植物を保護対象としているし、また、CITES が付属書掲載種に関して締約国に求める規制よりも、追加的で厳しい内容もある。

チベットアンテロープに関しては、すでに述べたように、CITES 付属書 II 掲載種になったのが1975年、付属書 I 掲載種になったのが1979年である。アメリカ合衆国の ESA のリストに掲載されたのは、2006年になってからである。

したがって、上記の時期区分②および③におけるアメリカ合衆国のチベットアンテロープの保護措置は、ESA による国内流通規制などはなされず、CITES の国内実施にかかわる ESA の輸出入関連規定 (および野生生物の取引を規制するレイシー法) のみである。とくに ESA では、CITES の輸出入規制に違反した標本の所持・取引を違法としている。

このように、CITES は国家間の野生動植物種の国際取引を規制するものであるが、④の段階になって、チベットアンテロープは、輸出入のみならず、ESA における国内流通規制を受けることになったのである。

3) アメリカ合衆国における関税法にもとづく CITES 規制要件の実施概要については、U.S. Fish and Wildlife Service, CITES Permits and Certificates, <http://www.fws.gov/international/pdf/cpc.pdf> を参照。

4) 16 U.S.C. §§1361–1421h, October 21, 1972, as amended 1973, 1976–1978, 1980–1982, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992–1994 and 1996.

5) 16 U.S.C. §§4901–4916, October 23, 1992.

6) 16 U.S.C. §§668–668d, June 8, 1940, as amended 1959, 1962, 1972, and 1978.

7) これらの法律の概要については、畠山武道『アメリカの環境保護法』（北海道大学図書刊行会、1992年）318–326頁を参照。なお同書は ESA の制定過程、内容、判例を極めて詳細に記述しているが、その研究対象は主に国内生息種に限られ、本稿とは異なる。

III. チベットアンテロープ保護に対する現行法の実効性

時期区分③の段階において、CITES および原産国の国内法は、チベットアンテロープをどの程度保護しえたのであろうか⁸⁾。換言すれば、それは、後述する ESA のリスト掲載種としてチベットアンテロープが保護されるようになった要因でもある。

(1) 輸出国（原産国）の国内法の実効性⁹⁾

1975年に CITES 付属書Ⅱに掲載され、チベットアンテロープが1979年に付属書Ⅰに掲載された後も、チベットアンテロープの毛から作られる毛織物シャトウーシュ (shahtoosh) は、中国からネパールやインドを経由してインドのジャムカシミール州に密輸されてきた。これは、関係国の国内法違反だけでなく、CITES 違反でもある。

ジャムカシミール州でシャトウーシュ製造にかかわる人間は2万人以上と言われる。シャトウーシュは、インド国内法、CITES、多くの輸入国の国内法に違反して海外に密輸される。チベットアンテロープの密猟は、輸入国である先進国の消費需要によるところが大きい。

チベットアンテロープは、CITES のみならず、中国、ネパール、インドの国内レベルでも保護されてきた。では、これらの国では、これまでどのような保護努力がなされてきたのであろうか。

① 中国

中国では、チベットアンテロープは、野生生物保護法 (Law of the People's Republic of China on the Protection of Wildlife (1989)) においてもっとも手厚く保護を受ける種の1つとされる。同法では、中央政府の特別な許可がなければ、その殺傷は禁止される。

中国は、密猟対策に相当な努力と資源を投入してきたが、密猟規模が大きく、密猟活動の地理的範囲が広いこと、シャトウーシュが高価格で取引されることもあって、密猟対策は困難を極めている。

とくにシャトウーシュが高価格で取引されることは、密猟者が金銭目的で密猟をする強い動機となる。中国は、関係国政府や企業などに対して、シャトウーシュ製品の需要と生産を削減するよう求めてきた。

② ネパール

ネパールでは、チベットアンテロープは、国立公園野生生物保全法 (Nepal's National Parks and Wildlife Conservation Act) のもとで絶滅の危機にある種として保護される動物である。環境保護団体の WWF と TRAFFIC によれば、ネパールは、中国からインドへの密輸する際の経由地になっている。

ネパール政府は、密輸シャトウーシュの没収など違法取引対策をとっているものの、密輸を完全になくすあるいは厳しく取り締まることは実現されていない。この要因として、ネパールでは、CITES の国内実施法が整備されていないことがある。ネパール政府は、1999年にCITES 事務局に国内実施法を制定したと報告したが、2006年現在まだ施行されていないようである。

③ インド

インドは、チベットアンテロープを1972年野生生物保護法（Wildlife Protection Act of 1972）でもっとも保護を必要とする種のリストに掲載している。また、同国ジャムカシミール州にも州野生生物法がある。

2002年6月以前から、チベットアンテロープは、同州の法律でも保護対象となっていたが、一定条件のもとでシャトウーシュの製造と取引は許されていた。この州法では、シャトウーシュ取り扱い業者は、免許取得を要し、州政府に輸入量を報告しなければならないことになっていた。同州の法律は、2002年6月に修正され、チベットアンテロープをより厳しい規制を受けるランクに格上げした。

ところが、シャトウーシュ取り扱い業者がこれまで免許を受けたという事実はないようである。シャトウーシュ製品の生産と販売は、チベットアンテロープが法律の保護対象種であり、それに関する行為規制があるにもかかわらず、2002年6月以降も行われ続けている。

ジャムカシミール州は、環境保護団体のインド野生生物トラスト（Wildlife Trust of India）により修正野生生物法の実施を求めてインド最高裁に訴訟を起こされたりもしている。近年の調査では、シャトウーシュのショール生産関連労働者は依然として約1万4千人強に上り、シャトウーシュの中国、インド、ネパールの国境移動を規制するのは困難な状況にある。

観光客向けなどインドにおけるシャトウーシュの販売は、ジャムカシミール州の州法だけでなく、国の法律でも禁止されているものの、ジャムカシミール州以外でも購入できるのが現実である。CITES とインド関税法が商業輸出入を禁止しているにもかかわらず、中国やネパールからインドにはシャトウーシュやその原料が依然として入ってくる状態である。

インド当局は、何もしなかったわけではなく、過去何年にも渡って密輸された多くのシャトウーシュ原料やシャトウーシュを押収してきた。しかし、ジャムカシミール州は、インド政府と対立し、シャトウーシュの生産を積極的に取り締まろうとしていない。

8) なお、時期区分の②の段階については本稿では省略する。CITES 付属書Ⅱは、基本的に、商業取引を禁じていないし、輸出国の輸出許可があれば、アメリカ合衆国を含めた輸入国は輸入できるからである。

9) ここでの記述は、主に、71 Federal Register 15620, 15623-15627 (2006) からの引用である。

(2) 輸入国としてのアメリカ合衆国における ESA リスト掲載前の状況

アメリカ合衆国では、チベットアンテロープの CITES 付属書 I への掲載では、完全にシャトウーシュ製品の違法な輸入や販売を防止できなかった。CITES とは別に、合衆国は、この種の取引を規制する追加的な国内措置を有する。レイシー法¹⁰⁾は、州、連邦、外国の法律や規制に違反して捕獲され、所持され、輸送され、販売される哺乳類やその製品の輸入、輸出、輸送、販売、受領、取得、購入を違法とする。

ESA のリストに掲載される前にも、アメリカ合衆国政府は、違法なシャトウーシュの輸入や販売を取り締まってきた。ESA の CITES 関連条項により、CITES に違反した取引に従事し、CITES に違反して取引された標本の所持は禁止されるからである。

たとえば、捜査当局は、アメリカ国内のシャトウーシュ製品市場を突き止め、ESA の CITES 関連条項およびレイシー法違反容疑で、シャトウーシュを輸入および販売していたロサンジェルス洋服業者を摘発し、この業者は2001年5月29日にシャトウーシュの輸入および販売に対する民事和解金として17万5千ドルを支払うことに合意した。

しかし、違法に輸入されたとはいえ、シャトウーシュ製品がアメリカ合衆国にいったん成功裏に密輸されると、捜査官は、そのシャトウーシュ製品を押収するために違法な輸入であることを立証する負担を負う。単なる所持のみでは、それが違法に輸入されたものなのか、合法に輸入されたものなのかの区別が困難だからである。これは執行を難しくする。

次章IVで述べるように、チベットアンテロープの ESA へのリスト掲載により、商業活動による州際通商や対外通商において、シャトウーシュ製品の販売や販売の申込みは禁止される。

リスト掲載により、アメリカ合衆国の捜査官または検察官は、密輸とアメリカ合衆国国内の違法市場を取り締まる新たな措置を手に入れられる。さらに、CITES と ESA の双方のもとでリストに掲載される種については、罰則は相当厳しくなる。

IV. ESA によるチベットアンテロープの保護

現行 ESA は、1973年12月に連邦議会で可決・成立した。それでは、CITES 付属書 I 掲載種であるチベットアンテロープが ESA のリストに掲載されたことで、チベットアンテロープは、どのような保護を受け、また、それに対するどのような行為が禁止されるのであろうか。前述の時期区分で言えば、④の段階における保護または規制である。

以下では、ESA の規制内容の概要を述べた上で、ESA がチベットアンテロープをどのよ

10) Lacey Act, 16 U.S.C. §3371 et seq.

うに保護するかについて述べる。

1. 基本目的と理念

ESA の基本目的は、野生動植物の審美的、生態的、教育的、歴史的、レクリエーション的、科学的な価値を認めた上で、絶滅の危機にある種（endangered species）、または絶滅のおそれのある種（threatened species）の依存する生態系が保全されるような手段を確保し、これらの種の保全のための計画を確保することである（2条）¹¹⁾。

つまり、ESA は、上記の価値を守るために、種の生存を脅かすことのないよう行政機関や私人による人間活動を厳しく規制しようとするものである。

2. 所管行政機関

ESA の所管は、海洋哺乳動物を管轄する内務省魚類野生生物局（Interior Department Fish and Wildlife Service：以下、FWS）と、それ以外の動植物を管轄する商務省全国海洋漁業局（Commerce Department National Marine Fisheries Service：以下、NMFS）である。したがって、チベットアンテロープに関する後述の規制措置や例外時の許可発行などは、FWS が担当することになる。

3. リスト掲載種とその指定手続

(1) リスト掲載種

ESA で保護対象となる野生動植物は、リストに掲載される必要がある。このリストには絶滅の危機にある種のリストと絶滅のおそれのある種のリストの2種類がある。

絶滅の危機にある種は、生息区域の全部または重要部分にわたって絶滅の危険にあるすべての種である（3条（6））¹²⁾。絶滅のおそれのある種とは、生息区域の全部または重要部分にわたって予知しうる将来に絶滅の危機にある種となりそうな種である（同条（20））¹³⁾。

(2) 指定手続

チベットアンテロープは、2006年4月28日に絶滅の危機にある種のリストに掲載された。ESA のリストに掲載されるには、内務長官による発案と私人や環境保護団体による請願の2種類の手続がある。

① 内務長官による指定手続

ある種に関する内務長官または関係私人からのリスト掲載の申し出を受けて、内務長官は、

11) 16 U.S.C. §1531.

12) Id., §1532 (6).

13) Id., §1532 (20).

その種が絶滅の危機にある種か絶滅のおそれのある種の候補を定め、リストに指定する価値の有無を審査する。リスト指定が妥当であると判断した場合、その旨を連邦官報（Federal Register）で公示し、さらにその公示日から45日以内に公聴会を開催することになっている。

その後、内務長官は、最善の利用可能なデータと商業的データにもとづいて、指定の是非を1年以内に中立的かつ客観的に決定し、絶滅のおそれのある種または絶滅のおそれのある種のいずれかに指定する¹⁴⁾。

② 私人や環境保護団体の請願による指定手続

指定の発案は、私人や環境保護団体による請願によっても可能である。実際、チベットアンテロープは、環境保護団体がFWSに請願し、FWSにより審査され、絶滅の危機にある種に指定された。

[請願による指定手続]

ESA 第4条 (b) (3) (A)¹⁵⁾ は、FWS に対して請願の根拠となった情報資料が十分であるかどうかを判断する「90日事実認定」(90-day finding) として知られる事実認定を行うよう求める。「90日事実認定」と言われるのは、事実認定を最大限実施可能な程度まで請願を受理してから90日以内に行うことになっているためである。

FWS は、請願を受理したことを連邦官報で公示しなければならない。もし90日事実認定で請願の情報資料が十分であると判断したならば、FWS は、請願された種の状況審査を開始することになる。

加えて、同条 (b) (3) (B)¹⁶⁾ は、請願内容が正当であるかどうか、正当であるとしてもリスト掲載に高い政策優先順位があるかどうかについて、FWS に対して請願の受理から12ヶ月以内に事実認定を行うよう求める（この事実認定は「12ヶ月事実認定」(12-month finding) と言われる）。12ヶ月事実認定も、連邦官報で公示されなければならない。

このように、ESA における請願によるリスト指定手続は、第一に、90日事実認定において請願に正当な根拠があるかどうかの請願情報の審査を行い、第二に、その情報が正当なものと判断されれば、12ヶ月事実認定に付されて、指定の是非を審査するという2段階になっている。

[チベットアンテロープの指定]

1999年10月6日、FWS は、野生生物保全協会（Wildlife Conservation Society）とアース・アイランド協会チベット高原プロジェクト（Earth Island Institute Tibetan Plateau Project）から、すべての分布域のチベットアンテロープを絶滅の危機にある種としてリストに

14) Id., §1533 (b).

15) Id., §1533 (b) (3) (A).

16) Id., §1533 (b) (3) (B).

掲載するよう求める請願を受理した。

2000年4月14日、FWSは、上記の90日事実認定に着手し、その事実認定の結果は2000年4月25日に連邦官報で公示され、同時に2ヶ月間のパブリックコメントを受け付け、種の状況審査を始めることを公示した¹⁷⁾。90日事実認定において、FWSは、チベットアンテロープの現況と存続の脅威に関して、当時（2000年4月）知られていたすべての関連文献と利用可能な新しい関連情報を審査し、考慮した。これらの資料や情報は、12ヶ月事実認定で取りあげられ、2003年10月6日に公示された¹⁸⁾。

12ヶ月事実認定と共に、上記の資料や情報にもとづいて、FWSは、すべての分布域のチベットアンテロープを絶滅の危機にある種のリストに掲載することを提案し、3ヶ月間パブリックコメントを求めた。

パブリックコメントのほとんどは、チベットアンテロープのリスト掲載に賛成するもので、反対意見は、科学的証拠の不十分さと原産国の国内法の不備を指摘したわずか2つあった。

リスト掲載に対する賛成意見の中で、本稿の問題関心と合致するものがあるので紹介しておく。それは、アメリカ合衆国において個人所有のシャトゥーシュ製品に対する登録制度を設けるべきであるという意見である。

このコメントに対して、FWSは、「このようなプロセスは、統括するのが困難である。しかし、リストに掲載されてしまえば、FWSの法執行課は、ESA違反の証拠があるならば、ショールの法的な出所に関する情報を求めるだろう（例：ショールが法律施行以前の免除のもとで適法かどうか）」と述べている。

また、1994年7月1日に公表された「絶滅の危機にある種の法の活動の精査のための省庁間合同協力政策」（Interagency Cooperative Policy for Peer Review in Endangered Species Act Activities）¹⁹⁾にしたがって、FWSは、規則案を審査するため、チベットアンテロープの生物学と保全学において豊富な知識とフィールド経験を有する独立した科学者3名を選抜した。

かかる審査の目的は、リスト掲載の決定が科学的で健全なデータ、仮説、分析にもとづくことを確認することにある。FWSはまた、生息域である中国、インド、ネパールのCITESの管理当局と科学当局にコメントを提出するよう要請する文書を送付した。このうち、中国のCITES管理当局および科学当局からは、絶滅の危機にある種へのリスト掲載を強く支持するとの回答が得られた。

以上のことから、FWSは、チベットアンテロープが直面する脅威に関する最善の利用可

17) 65 Federal Register 24171.

18) 68 Federal Register 57646.

19) 59 Federal Register 34270.

能な科学的、商業的情報を評価し、当該情報にもとづいて過去30年で生息個体数は著しく減少し、その原因が主に商業目的での過剰利用、不適切な現行規制メカニズムにあると判断した。

とくに家畜放牧により生息地が悪化しことが個体数減少の主因であり、近い将来に一層の悪影響が懸念されるとした。他にも、生息地の悪化の原因としてチベット高原の開発行為（道路や鉄道、資源採取、遊牧民の定住）もあげられた。

FWS は、これらの脅威が全ての分布域で絶滅の危険をもたらすため、すべての分布域のチベットアンテロープを絶滅の危機にある種のリストに掲載することを決定したのである²⁰⁾。

4. 禁止事項と許可

リスト掲載種に指定された野生動物はどのような保護を受け、またそのために人間活動はどのような規制を受けるのであろうか。

ESA は、野生動物と野生植物で規制の態様が異なるが、本稿では、野生動物に対する規制の態様について述べ、植物については省略する。また、絶滅の危機にある種と絶滅のおそれのある種でも、保護や規制の態様が異なるが、本稿では、チベットアンテロープに鑑みて絶滅の危機にある種の保護および規制についてのみ記述する。

(1) 禁止事項（9条）²¹⁾

ESA とその実施規則は、チベットアンテロープを含むあらゆる絶滅の危機にある種に適用される一連の禁止事項と例外を定める。

アメリカ合衆国の管轄権内にある者がアメリカ合衆国内または公海上で絶滅の危機にある種に関して許可なく次の行為をすることは、ESA 上違法となる。

- ① 輸入、輸出²²⁾
- ② 商業活動による州際通商や対外通商における譲渡、譲受、運搬、輸送、移送²³⁾
- ③ 州際通商や対外通商における販売や販売の申込み²⁴⁾
- ④ 捕獲（危害、困惑、追跡、狩猟、射撃、損傷、殺害、わな、捕獲、収集）
- ⑤ 公海上での捕獲²⁵⁾
- ⑥ ESA に違反して捕獲された野生生物の標本の所持、移送、譲渡、運搬、輸送、販売、譲受²⁶⁾

20) 71 Federal Register 15620, pp.15620–16629 (2006).

21) 16 U.S.C. §1538 (a)–(c).

22) 50 Code of Federal Regulations §17.21 (b).

23) Id., (e).

24) Id., (f).

25) Id., (c).

26) Id., (d).

これらの禁止事項は、許可がある場合を除いて、法律施行（ないしリスト掲載）前またはその後合法的に捕獲された動物種の標本にも適用される。このため、絶滅の危機にある種の一切の取引は禁止されることになり、アメリカ合衆国内の野生動物市場は原則的に閉鎖されることになる²⁷⁾。

このうち、もっとも重要な禁止行為は、「捕獲」(take) であるといわれる²⁸⁾ が、捕獲は、アメリカ合衆国の国内に生息する種に対する禁止行為であるため、チベットアンテロープのような外国に生息する種には関係がない。チベットアンテロープには、捕獲行為以外の①、②、③の禁止行為が適用されることになる。

また、禁止事項は、生きている動植物、死んでいる動植物、それらの子供や種子、それらの部分や製品に等しく適用される。チベットアンテロープの場合は、それから作られるシャトウーシュに対して主に適用されることになろう。

(2) 許可事項 (10条)

上記の禁止事項または行為は、管理当局（海産哺乳動物を除く野生動物の場合は FWS）から許可を得られれば、可能になる。

許可は、特定状況のもとで絶滅の危機にある野生生物種に関連する禁止行為を行う際に発行される。許可の申請、発行規準、条件、有効期限、また、許可発行に関する異議申立といった許可を規律する規則は、連邦規則集（Code of Federal Regulations）で規定される²⁹⁾。

① 許可対象の目的・行為

絶滅の危機にある野生生物の場合、許可は、科学目的 (scientific purposes)、種の繁殖や生存の向上 (to enhance the propagation or survival)、合法的活動における付随的捕獲 (incidental takings carrying out lawful activity) について発行される³⁰⁾。

もっとも、アメリカ合衆国がチベットアンテロープを ESA のリストに掲載した理由は、それから作られるシャトウーシュの消費国・需要国としての責任を果たすためである。この責任を果たすため、アメリカ合衆国は、CITES 締約国の輸出入規制義務に加えて、国内法である ESA で国内流通も規制し、チベットアンテロープの保護に努めようとしたのである³¹⁾。

したがって、上記の3つの許可事項うち、チベットアンテロープの個体を科学目的で輸入し、あるいは種を繁殖させ生息地に戻すといった活動を行う場合には、許可が必要となるであろう。付随的捕獲は、チベットアンテロープが国内生息種ではないため、ありえない。

もっとも、製品であるシャトウーシュを上記の①と②の許可事項を目的として、輸入、輸

27) 畠山、前注(7)書、364頁を参照。

28) 前掲書、364-365頁を参照。

29) 50 Code of Federal Regulations §17.22.

30) 16 U.S.C. §1539 (a).

送、運搬、販売などをするには考えにくい。

② 経済的困窮許可

このほか、ESA では、経済的困窮免除（Hardship Exemptions）にともなう経済的困窮許可（Economic Hardship Permits）というものがある。経済的困窮とは、ある野生動物をリスト掲載する提案を連邦官報で公示する前に、当該野生動物に関する契約を締結している者や合法的捕獲によって生計を立てている者がリスト掲載による禁止事項の適用で契約不履行あるいは生計困難になり、著しい経済的損失を受ける場合である。

このような経済的困窮を被る者は経済的困窮を内務長官に申請し、内務長官は、それを認めるならば、かかる経済的困窮を回避するため、禁止事項の行為を認める許可を発行できる³²⁾。

チベットアンテロープに関して言えば、これがリストに掲載された2006年4月28日前にシャトゥーシュの売買契約を締結していた者は、同日以降にこの契約が不履行になることで経済的困窮に陥る場合、経済的困窮許可を申請し、発行される必要がある。

③ 許可発行規準

科学目的、繁殖や生存の向上、付随的捕獲、経済的困窮の許可発行には、代替措置や緩和措置の検討など許可発行の対象となる野生生物への影響を極力少なくするよういずれも厳しい規準（criteria）が設けられている。そして、ESA は、許可発行に際しての立証負担を申請者側に課すことを明記している³³⁾。それは、次の Pre-Act（法律施行前）の絶滅の危機にある種についても同様である。

5. 禁止事項の適用除外：Pre-Act に合法的に取得した標本の所持

(1) Pre-Act

ESA の広義の意味での例外規定には、上記の許可事項に加えて、適用除外事項がある。それは、Pre-Act（法律施行前）に関する行為である³⁴⁾。

ESA が施行された1973年12月28日の時点で、あるいは最終的な種のリスト掲載が連邦官報で公示された日に飼養下または管理された環境で所持されていた種は、一定条件のもとでESA の禁止事項が許される。

第一に、標本のその時点での所持やその後の所持や利用が ESA の目的に反せず商業活動

31) チベットアンテロープを ESA のリストに掲載した理由・根拠については、71 Federal Register 15620以下を参照。

32) 16 U.S.C. §1539 (b). 経済的困窮に関する許可手続は、50 Code of Federal Regulations §17.23を参照のこと。

33) 16 U.S.C. §1539 (g).

34) Id., §1539 (f).

のためのものでないことが条件となる。ここでいう商業活動とは、利潤や利益を得る意思のある活動である³⁵⁾。

第二に、Pre-Act に所持されていた親から飼養下で繁殖した絶滅の危機にあるまたはそのおそれのある種の標本は、完全に保護され、Pre-Act のものとは考えられない³⁶⁾。

チベットアンテロープの場合を前述した時期区分にもとづいて説明すると、時期区分①・②・③において合法的・適法に取得したシャトウーシュは、④の段階になっても、商業目的でないならば、その所持は合法・適用とされることになる。

(2) 適用除外の可否の例

より具体的な例を以下で示す。

[例 1]

2007年3月13日に、旅行者が外国でシャトウーシュ（2006年4月28日に絶滅の危機にある種のリストに掲載）を購入したとする。2006年4月28日の時点で、そのシャトウーシュは販売のために陳列されていた。旅行者はシャトウーシュを2007年3月14日にアメリカ合衆国に輸入する。これは、シャトウーシュが2006年4月28日に商業目的で所持されていたため違法となる。

[例 2]

2006年4月27日（あるいはそれ以前）に、旅行者は外国でシャトウーシュを購入する。2006年5月1日に、旅行者はアメリカ合衆国にそれを輸入する。旅行者は、2006年4月28日に私用目的でシャトウーシュを所持しており、27日に販売を停止したため、商業取引は違法ではない。たとえ旅行者がシャトウーシュの代金を支払い終えていないとしても、旅行者が2006年4月28日以降にそれを転売しようとしないう限り、私用目的での利用になるため、ESAの禁止事項は当該シャトウーシュに適用されない。

[例 3]

2006年4月28日以前に、ハンターは、ネパールでチベットアンテロープを合法的に殺傷した。彼は、そのチベットアンテロープを手荷物として2007年3月にアメリカ合衆国に輸入する。この輸入は法律の適用を受けない。彼がチベットアンテロープを捕獲・保存・輸入するためのサービスを購入していたとしても、商業活動に従事していない。これは、たとえ狩猟品が2006年4月25日に所有され、剥製にされたとしても適用される。

[例 4]

2007年3月13日に、ハンターは、ネパールで合法的にチベットアンテロープを殺傷した。彼は、2007年4月に合衆国にそれを持ち込んだ。この輸入は、チベットアンテロープが2006

35) 50 Code of Federal Regulations §17.4 (a).

36) Id., §17.4 (c).

年4月28日の時点で飼養下または管理された環境にないので違法となる。

(3) Pre-Act に取得されたまたは施行時に所持される野生生物の取り扱い

以上の例は、時系列に沿った ESA の適用除外の可否を述べたものである。しかし、問題は、シャトウーシュが Pre-Act 時に合法的に取得したものであるかどうかをどのように判断するかである。

第一に、Pre-Act に外国で取得した種やその標本を輸入する場合、輸入者は、Pre-Act 時に取得した種（または標本）であることを税関職員に示さなければならない。

具体的には、輸入者は、輸入しようとする種が Pre-Act であることを証明する書類として、宣誓供述書、Pre-Act 免除を受ける野生生物の特定、野生生物の所持の目的および商業活動ではないことを裏付ける文書を税関職員に提示しなければならない³⁷⁾。

第二に、法律施行時またはリスト掲載時に、アメリカ合衆国内で飼養されるか管理された環境の下にある野生生物種も、禁止事項の適用を免除される。このような野生生物の輸出、州際間や国家間の譲渡、譲受、運搬、輸送、移送は、生きている種の場合には当該種の繁殖向上を目的とすること、死んでいる種の場合には商業目的でないことなどが条件となる。

法律施行時またはリスト掲載時に飼養下または管理された野生生物の禁止事項に関連する活動を行おうとする者は、FWS で自身を登録しなければならない。登録申請書類で記載・提出しなければならない項目は、登録申請者の飼養能力、飼養設備、飼養対象の野生生物の特定などである。

FWS 局長は、これらの項目を審査し、適格と判断すれば、登録を承認し、登録申請者の禁止事項関連活動を認める³⁸⁾。

なお、クジラの製品については、Pre-Act に関連して ESA で特別な規定が設けられているが、本稿では省略する³⁹⁾。

6. ESA の規制を受けない行為・活動

(1) 州内の商業的目的での行為・活動

Pre-Act (時期区分①～③) に合法的に輸入・取得し、リスト掲載後 (時期区分④) に所持される⁴⁰⁾ 標本の譲渡、受領、運搬、輸送、移送、販売、販売の提案 (禁止行為事項)⁴¹⁾ が「州内」で行われる場合には、たとえ商業活動といえども、そもそも ESA の許可や認証を必要としない。

37) Id., §17.4 (b).

38) Id., §17.21 (g).

39) 16 U.S.C. §1539 (f) (3).

40) CITES に違反した標本を輸入・所持することは、ESA で違法となるし、外国の法律に違反して輸入することは、レイシー法で違法行為となる。

なぜなら、ESA の禁止事項は、州際通商あるいは対外通商に伴って行われる行為に対して適用されるからである。無論、これは、時期区分①～③の段階において合法・適法に輸入され、取得・所持していることを前提とする。

CITES に違反した標本を輸入・所持することは、ESA で違法となるし⁴²⁾、また、外国の法律に違反して輸入することは、レイシー法で違法行為となる。

(2) 非商業目的での所持または流通

商業活動（売買取引）にあたらぬ、シャトウシユの貸与や贈答、融資担保などにもなう州際間の譲渡、譲受、輸送、運搬、移送などは、許可や認証を必要とせず、ESA で違法とならない。合法的に所持されるリスト掲載種の標本は、交換、信用貸しなどの保証ではなく、また利潤や利益を得る意思もなければ、善意の贈り物や貸与として州際を移送される⁴³⁾。

7. 罰 則

ESA では、上記の一連の絶滅の危機にある種に関する規定に故意の違反した者は、懲役1年以下、罰金2万ドル以下、あるいはその併用が科される。また、刑事罰に加えて、民事罰（損害金）が最高で1万ドル科される。これらの罰則に加えて、狩猟免許の停止や取消、標本の没収、違法行為で使用した銃や装置や輸送機器の没収も用意されている⁴⁴⁾。

8. ESA のその他の規制

ESA には、他にも重要生息地の保全や連邦行政機関の義務といった種の保存にとって重要な規定がある。これらは、国内に生息する種に対するものであり、チベットアンテロープは、アメリカ合衆国に生息するものではないため、本稿では省略する⁴⁵⁾。

V. アメリカ合衆国内における外国種の所持・流通規制の総括

アメリカ合衆国における絶滅の危機にある種またはその標本の所持・流通規制を、CITES, ESA, レイシー法に関連してまとめると、次のようになろう。時系列に沿って、とくにシャ

41) 16 U.S.C. §1538 (a) (1) (E), (F) を参照。

42) *Id.*, §1538 (c).

43) FWS, “U.S. Endangered Species Act: Permits for Non-native Species or Import and Export of Non-native and Native Species,” <http://www.fws.gov/international/pdf/ESA.pdf> (2007年1月閲覧)。

44) 16 U.S.C. §1540.

45) なお、重要生息地の指定や連邦行政機関の義務の詳細については、畠山、前注(7)書、358, 360–364, 371–377頁を参照。

トウーシュで想定される場合について説明する。

1. 時期区分①の段階

レイシー法の適用を受ける。レイシー法は、外国の法律や規制に違反して、所持・輸送・販売される動物やその製品の輸入・輸送・販売・受領・取得・購入は違法となる。

2. 時期区分②の段階

レイシー法と CITES 付属書Ⅱの国内実施規制を受ける。CITES 付属書Ⅱの実施規制に違反して輸入された種や標本の所持・取引は、違法となる。

3. 時期区分③の段階

レイシー法、CITES 付属書Ⅰの国内実施規制を受けるため、商業目的での輸出入は、違法となる。また、CITES 付属書Ⅰの実施規制に違反して輸入された種や標本の所持・取引は、違法となる。

4. 時期区分④の段階

レイシー法、CITES 付属書Ⅰの国内実施規制、ESA の国内流通規制を受ける。さらに想定される状況を細かく分類して述べる。

ESA の禁止事項うち、シャトウーシュに関連するのは、9 条 (a) (1) の (A), (E), (F) である。これらの条項は、輸入、譲渡・譲受・受領・運搬・輸送・移送、販売・販売の申込を禁止するが、輸入以外の行為は、いずれも州際通商および対外通商（商業目的）の場合である。輸入は、チベットアンテロープが CITES 付属書Ⅰに掲載されるため、商業目的では禁止される。

そこで、以下では、商業目的の場合と非商業目的の場合にわけて、ESA の規制構造を明らかにする。

なお、以下で網羅される規制の説明は、時期区分①～③で合法的に取得・所持されたシャトウーシュを前提としている。

(1) 時期区分①・②・③での合法的な取得・輸入・所持

- 時期区分①・②・③において、レイシー法により外国の法律や規制に違反しないこと。
- 時期区分②で、CITES の実施規制違反でなく、かつ商業活動でないという合法的に輸入されたシャトウーシュの所持
- 時期区分③で CITES の例外規定（例：手回品や家財、条約適用前など）に該当して輸入されたシャトウーシュの所持

(2) 商業目的

商業目的の場合、ESAにより輸入、譲渡・譲受・受領・運搬・輸送・移送、販売・販売の申込は、違法となる。

しかし、商業目的の場合でも、リスト掲載により商業活動が禁止される結果、著しい経済的困窮を受ける場合には、一定条件の下で許可を受ければ、リスト掲載後も上記の商業目的での行為は、可能となる。

また、ESAは、国内流通においては、「州際」間を規制するのであって、「州内」での商業活動までは規制していない。

要するに、たとえ時期区分①～③の段階で合法的に取得・輸入・所持されるシャトウーシュであるとしても、チベットアンテロープがESAのリストに掲載された後は、州際通商や対外通商を目的とした譲渡・譲受・受領・運搬・輸送・移送、販売・販売の申込は、違法となる。

(3) 非商業目的

非商業目的の場合、すなわち科学目的と繁殖目的の場合には、ESAは、例外として一定条件の下で許可を受けるならば、リスト掲載後も禁止事項の行為が可能となる。

また、非商業目的での所持や贈答などの州際間移動は、ESAでは規制されず、違法とはならない。

むすびにかえて

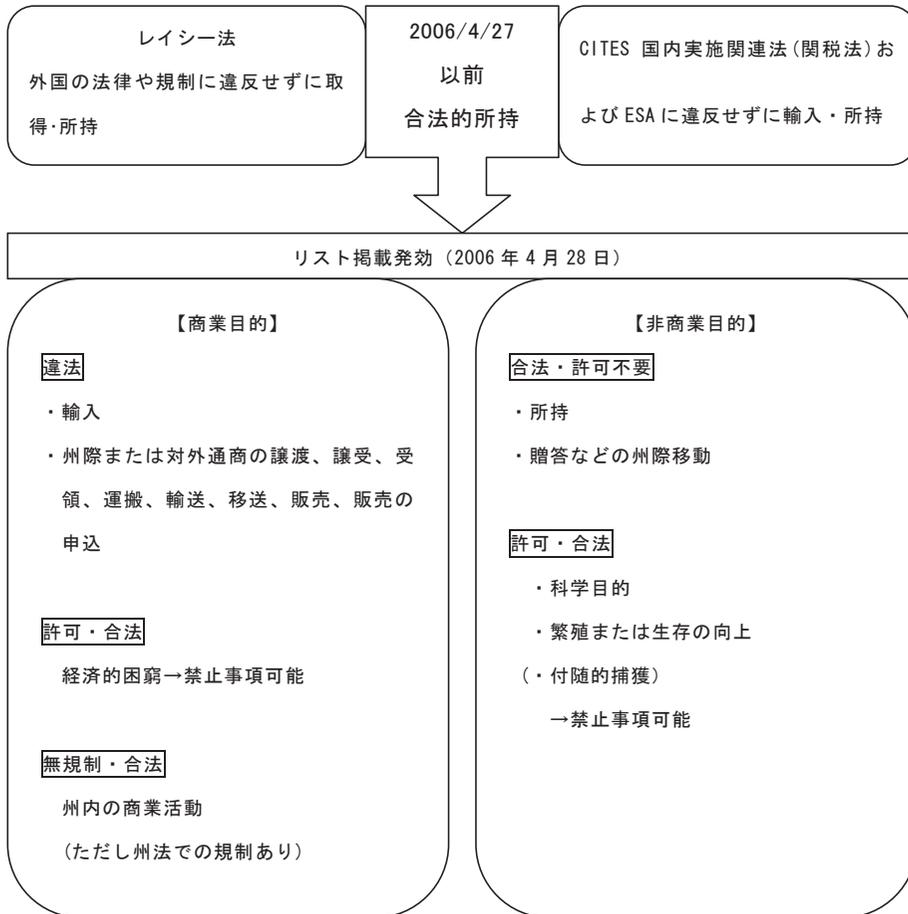
アメリカ合衆国では、ESAリスト掲載前に合法・適法に取得・所持されていた動物の個体やその一部、加工品などであっても、リストに掲載された後は、一定の例外を除いて、リスト掲載種の市場は完全に閉ざされるといえよう。これは、登録すれば流通が可能になるわが国に比べて、厳しい制度・措置である。わが国の外国産野生動物の対策は「水際規制」といわれ、国内流通は、たとえ商業目的であっても完全に閉ざされていない。

わが国の法制度は、識別可能なものに限って流通を規制するという考え方に立っている。たしかに識別ができなければ、摘発は困難であろう。ところが、アメリカ合衆国の法制度は、識別が困難であるからこそ、リスト掲載前に合法・適法に取得・所持されていたものであっても、商業目的での流通を規制するという考え方に立っているように思われる。

野生生物減少の原因には、狩猟採取、生息地破壊、外来種の移入、気候の激変、他種との競争などさまざまなものがある。野生生物の国際取引はこれらの原因の一つに過ぎない。しかし、日本は伝統工芸品や薬品の原料として外国産野生生物を大量に輸入してきた経緯があり、同時にCITESの締約国でもある。このような日本の立場を考えるならば、CITESの実

効性を確保するために一層の国内流通規制措置を策定実施することは避けられないように思われる。

[規制態様の概略図]



ESA リスト掲載前に合法的・適法に所持・取得した標本のリスト掲載後の所持・流通規制

年代	1975 年	1979 年	2006 年 4 月 28 日
時期区分	①	②	③
CITES	付属書掲載前	付属書 II 掲載	付属書 I 掲載
ESA	リスト掲載前	リスト掲載前	リスト掲載
適用 規制	Lacy 法の適用のみ	CITES 付属書 II 規制 (輸出国の許可など) 違反 ↓ 所持・取引は違法 ↑ ESA の CITES 国内 実施規定違反	CITES 付属書 I 規制 (商業取引禁止) 違反 ↓ 輸入、州際通商または対外通商における 譲渡・譲受・受領・運搬・輸送・移送、 販売または販売の申込みは違法 ↑ ESA 国内流通規制違反

時期区分	CITES 掲載前 ESA 掲載前	CITES II 掲載 ESA 掲載前	CITES I 掲載 ESA 掲載前	CITES I 掲載 ESA 掲載
CITES	取得 (輸出国証明)	取得 (手回品等の例外)	取得	
		CITES 違反して 輸入された標本の 所持・取引は【違法】 CITES 違反でない 非商業活動の輸入 ↓ 【輸入合法】 【所持合法】	CITES 違反して 輸入された標本の 所持・取引は【違法】	
E S A				<p>→ 【商業目的】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 輸入 ・ 州際、対外通商による所持、販売、譲渡、譲受、運搬、輸送、移送 ・ 販売または販売の申込み <p>【合法】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経済的困窮→許可 ・ 州内通商(連邦法は無規制)→州法規制の有無 <p>→ 【非商業目的】</p> <ul style="list-style-type: none"> 【合法・許可必要】 ・ 科学的、繁殖および生存の向上 →許可→輸入可、州際移動可 【合法・許可不要】 ・ 所持、贈答や担保などの州際移動
	Lacey Act	合法的に 取得・所持	合法的に 取得・所持	合法的に 取得・所持
<p>外国の法や規制に違反して所持・輸送・販売される動物やその製品の輸入・輸送・販売・受領・取得・購入は違法</p>				