

要約

背景

1980年代の悪夢を彷彿とさせるような、象牙目的の密猟によるアフリカゾウの危機の中、違法象牙の主要な行先にして世界最大の象牙市場を擁する中国は、2015年9月、米国とともに、国内象牙市場の閉鎖を宣言した。この先進的な動きは、2016年10月のワシントン条約(CITES)第17回締約国会議(CoP17)における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、中国は、2017年12月末までにすべての象牙販売を禁止するスケジュールを示している。また、英国、フランス、香港も決議に則した規制強化に取り組んでおり、シンガポールも市場閉鎖を宣言した。このような他の主要象牙消費国の動きに対し、1980年代のアフリカゾウ危機の時代に最大量の象牙を輸入していた日本は、決議の文言や採択の経緯を無視して、日本の国内象牙市場は決議の閉鎖勧告の対象外である、との「我田引水」としか言えない主張をして顧みるところがない。

果たして、日本の国内象牙市場が、決議が求める閉鎖の対象から除外されうる余地があるのか？ この点を明らかにすることが、本報告書の目的である。

国内象牙市場閉鎖決議の文言および審議経過は日本の「除外」を示唆しない

日本政府は、決議案修正の最終段階で「密猟または違法取引の一因となる」という文言が加わったことにより、それに当たらない日本市場は閉鎖の対象外だと主張している。しかし、その文言を率直に読めば、象牙の違法取引が生じている市場である限りは、決議が閉鎖を求める市場に該当すると解釈するのが自然である。さらに、決議には閉鎖を前提としつつも、特定の品目について狭い例外を認める定めが置かれている。そのような例外をわざわざ定めていることから、決議が閉鎖される市場自体は広くとらえる趣旨であることは明らかである。

また、日本政府が強調する「密猟または違法取引の一因となる」という文言が原案の修正段階で加えられたという点についても、それは提案当初からの趣旨を明確にしようとするものに過ぎず、閉鎖されるべき市場に特別な例外を設けるためではなかった。そのことを端的に示すのは、日本政府が自国を閉鎖対象から除外する意図で、「密猟を増加させる著しい違法取引の一因となる」市場という文言を提案したが、条約会議ではまったく受け入れられなかったという事実である。

日本の国内象牙市場はインターネットという取引プラットフォームを得て活発化

日本の国内象牙市場では、象牙の国際取引が禁止される経過において(1989～1990年)消費者の象牙離れが一定程度進んだと思われるが、1994年以降はそのような傾向が助長されることなく、象牙への嗜好が温存された。しかも、近年はインターネットという新たな取引プラットフォームを得て市場が急速に活発化している。

インターネット取引の実態調査の結果、以下のような事実が分かった。

象牙は多様な形態で商品化され、インターネット上のオークション・サイトおよびショッピング・サイトで大量に売られている。

- ▷ 全形牙は、ヤフオク!で、2009年から2015年までの7年間に約1,800本(ゾウの頭数換算で約1千頭分)落札されている。
- ▷ 分割牙(端材含む)は、ヤフオク!で、2009年から2015年までの7年間に20トン以上(ゾウの頭数換算で約6千頭分)落札されている。
- ▷ 「本象牙」印章の広告は、2015年8月時点における楽天市場およびYahoo!ショッピングで、「本象牙」広告の約95%を占め、合わせて1万2000件/6億3000万円にのぼる。
- ▷ 「本象牙」調度品は、ヤフオク!で、2009年から2015年までの7年間に2万6千件/12億円落札されている。
- ▷ 「本象牙」装身具は、ヤフオク!で、2009年から2015年までの7年間に2万3千件/2億円落札されている。

ヤフオク!における各種象牙製品の取引は、近年急激に活発化し、その後もさらに活発さを増している。

- ▷「本象牙」製品（全体）の件数・金額は、2009年以來2015年に至るまで、一貫して急増し続けている。
- ▷「本象牙」印章についてみると、1本当たりの金額が2012年以來2015年に至るまで、一貫して急増し続けている。
- ▷「本象牙」撥についてみると、落札本数が2009年以來2015年に至るまで、一貫して増加し続けている。
- ▷全形牙の落札本数は2012年以來、2014年の急増を経て、2015年に至るまで増加し続けている。
- ▷分割牙の件数・金額は、2011年に急増し、2015年も高い水準を維持している。

日本の国内象牙市場は、インターネットという取引プラットフォームを得ることによって、国内の多様な業種が相互にビジネス・チャンスを拡大し合い、急速に拡大・活性化、さらに中国市場との結びつきを強めて、より大きく成長を遂げている。

国際小口貨物（EMS）を利用したアフリカ等からの象牙の密輸入

日本への象牙の密輸入は、近年、かつての大規模な海上コンテナによる輸送から、より摘発リスクの低い小口搬送に手口を変えて継続している。

2014年夏、ナイジェリアの首都ラゴスにある軍事基地内の差出人から神奈川県内の宛先に差し出された国際小口貨物（EMS）が日本に到着した。品名は「桂皮サンプル」とされていたが、税関が内容を検査したところ、

分割された多数の象牙が発見された。以来、EMSに梱包された象牙が、2016年秋までに10件、ナイジェリアおよびジンバブエから日本に到着したことが税関によって確認されている。

中国への象牙の密輸出

近年日本から中国への密輸出が相次ぎ、2009 - 2016の間に確認されただけでも10件が中国または日本で摘発されている。うち3件は、日本の税関によって無許可輸出に対する通告処分が行われたものであるが（2009年、2014年および2015年）、他の7件は、著者が情報を得ることができた2014年以降の中国における摘発例である。

これらのうち1件は、2010年11月から2012年4月までの18か月間にわたって計3.2トンの未加工象牙および加工象牙を日本から中国へ輸出していたとして、中国人夫婦が中国の裁判所で懲役15年の有罪判決を受けたものである。この件では、象牙がヤフオク!で仕入れられたものであることが明らかになっている。また、2015年に北京で摘発された事例では804kgの象牙が押収されているが、この事件でもインターネット取引が利用され、また搬送には小口貨物（郵便ないし宅配便）が利用されていた。同じく2015年に青島で摘発された事件では18本の全形牙が押収されているが、これらは7個の国際小口貨物（EMS）に小分けされて輸出されていた。

このように、日本から中国への密輸出には、仕入手段として

インターネット取引が、搬送手段として国際郵便・宅配便が利用される事例がしばしばみられる。さらに、仕入れから搬送に至る一連の行為には、インターネット・ショッピングおよびオークションにおいて落札・購入の代行を請け負う業者が、しばしば介在している疑いがある。

国際郵便物に対する関税法上の特例が抜け穴に

近年中国が対策に力を入れているように、象牙など野生生物製品の国際的な搬送手段として、摘発リスクの低い国際郵便の悪用が注目されている。

ところが、日本では、一部の国際郵便物に関する法令上の「特例」として、輸出入申告・許可が不要とされているため、税関実務における国際郵便物検査に対する優先度が低められていると考えられる。そこで、国際小口貨物（EMS）などが利用され、象牙の密輸出入が行われるおそれがある。前述のナイジェリアやジンバブエからの輸入でも、中国への輸出の一部でも、EMSが用いられている。

こうした事情から、日本の税関による摘発例は、実際に発生している事件のごく一部に過ぎないと考えられる（郵便による密輸出に関しては1件も摘発されていない）。

関税法の運用を定める関税法基本通達の規定が、国際郵便を利用した象牙密輸に対する関税法違反事件、さらには外為法違反事件の立件を事実上不可能に

税関職員が郵便物から象牙を発見し、輸出入承認が必要と判明した場合、財務省の通達は、その旨を名宛人／差出人に対して一律に郵便で連絡するよう義務づけている。そのため、悪質な密輸出入者を逃してしまうおそれが強い。このような通達の取扱いは、関税法上の無許可輸出入罪のみならず、外為法上の無承認輸出入罪の立件をも事実上不可能にしてしまっている。さらに、象牙は結果的に名宛人／差出人の手元に返送されてしまうことになる。

速やかな通関と薬物等の輸入禁制品重点監視との板挟み状態にある税関の現場にとって、象牙の検査を強化することは事実上困難

輸出入規制について指摘すべき最も根本的な問題は、たとえば法令上の抜け穴をふさぐことにある程度成功したとしても、その規制の執行上、密輸象牙の国内市場侵入を防止する効果には限界があることである。自由貿易レジームの中で、迅速・効率的な人と貨物の移動の確保と、薬物や爆発物等輸入禁制品の徹底取締りとの板挟みになっている税関行政に、密輸象牙の摘発に重点を置く余裕は少ない。

このような実情ゆえに、「密輸象牙を国内市場から排除する」

国内取引管理の意義は非常に大きい。

違法な国内象牙取引

2010年代に入ると、ようやく国内取引規制の取締りに捜査機関の目が向けられるようになる。2011年に摘発された日本最大の象牙印材製造会社タカイチによる58本の無登録全形牙譲受け事件を皮切りに、ヤフオク！を利用したインターネット・オークション、または古物商の相対売買による無登録象牙の違法取引が次々と明るみになり、報道で確認できる範囲で、2017年8月までに12件、うち7件が2016年以降の摘発である。

しかし、これら大量の違法取引事例も、日本の国内象牙市場の病理現象のほんの一部の表れに過ぎない。というのも、日本市場では象牙の大半が自由な取引を許されており、しかも、その狭い規制においてすら深刻な抜け穴が認められるからである。

規制対象は、全形牙のみ

まず、規制の対象となるのは全形牙のみであり、分割牙と象牙製品については自由取引が許されている。分割された形態や象牙製品に加工された状態で水際規制を突破した密輸象牙を、国内市場から排除するための規制は存在しない。

なお、規制対象から除外されているすべての分割牙と象牙製品に関しては、それを取引する業者に対する監督制度が設けられているが、主務官庁が各業者

の取引実態に関する情報をタイムリーに取得しておらず、かなり後になって取得したデータについてもデータベース化していないため、分割牙および象牙製品の移動の監視がまったくできない状況にある。

抜け穴だらけの全形牙規制は、ロンダリングの連鎖を招く

規制対象の全形牙については、一定の要件を満たして登録を受けない限りその取引が禁止されることになっている。しかし、現行法上、登録に際して登録要件を満たすことを証明する客観的な証拠が求められていない。そのため、どのような出所の全形牙であっても虚偽の事実に基づいて容易に登録を受けることができる。こうして、一種の「公的な」ロンダリングがまかり通ることになる。この抜け穴に注目したロンダリング・システムが象牙製造業者によって構築され、既に国内象牙市場に強く根づいている。象牙製造業者が古物商をネットワーク化し、無登録全形牙を集めさせ、さらに虚偽登録によってロンダリングさせた上で、これを買取る仕組みである。

さらに、現行法上、全形牙登録の際に現物の検査は行えないこととされている。したがって、登録機関は申請された「象牙」の真贋鑑定を行えない。そのため、贋物の虚偽登録が容易となり、また、贋物のために交付を受けた登録票が密輸象牙のために流用されやすくなる。また、現物検査ができない以上、全形

牙の個体識別・マーキングも行われぬ。そのため、登録牙の占有・分割状況の効果的な監視は不可能となり、分割済みの登録牙の登録票が密輸象牙のために流用されやすくなる。

虚偽登録が容易であり、しかもその登録時に交付される登録票の流用も容易であるという事実は、ロンダリングの連鎖的な蔓延が生じている実態を示唆する。

象牙買取り業者に対する電話調査の結果

2015年、象牙の買取りを行う業者に対する電話調査を行い、日本市場において象牙の違法取引がどのように行われているのか、その実態を探った。

回答された対処法の合法性

無登録象牙の買取りを回答し、または虚偽・不正登録を指した業者の全体に対する割合は37業者中30業者(81%)に達した。一方、合法的な対処法を回答した業者は37業者中7業者(19%)に過ぎなかった。

虚偽・不正登録によりロンダリングした象牙を合法市場へ流入させようとする業者の割合

虚偽その他不正な手段によって象牙を登録し、これを合法市場に流入させようとした業者は、37業者中26業者(70%)にのぼった。

買取り後の使途

国内の製造業者へ転売する者の数と中国人へ転売する者の数とが拮抗していた。

全形牙の買取り価格と買取り後の使途との関係

国内の象牙製造業者に転売しようとする業者の方が、より高額で、より振れ幅の少ない買取り価格をオ

ファーしていた。現状、日本の製造業者は象牙の買取りにおいて、中国人バイヤーに対して十分な競争力を持っているようである。

虚偽登録の手口

- ・登録申請名義の偽装
調査対象業者らから、以下のような手口が語られた。
▶「私自身が相続した形で物語を作って登録してしまうんですよ。そうすればお客様から買い取ったことは抹消できる」
▶「(登録を取る場合は)うちが『こういう入手経路』と言って、象牙をたくさん持っている方の名前を使って取る」
▶「他の人に頼んで所有していたことにしてもらって、自社で登録をとる」

- ・登録申請書類への取得経緯に関する虚偽記載
調査対象の業者らは、「ありきたりな」物語、「嘘を書く」、「筋立てを創る」、「自分で自分に言い聞かせて」、「・・・ということにする」、「本当はいけないこと」、「悪知恵」などとして、「昭和の時代」に象牙を取得したと登録申請書類に記載するよう勧めていた。法令上、1990(平成2)年1月18日以前に輸入または国内取得したことが象牙の登録要件とされているためである。

法令遵守を装うためのウェブサイトの利用

象牙を虚偽登録によってロンダリングし、合法市場に流そうとする業者ほど、ウェブサイト上で登録制度の具体的な説明をしている業者が多い。これらの業者は、意図的に法令遵守の姿勢を装った情報発信をしようとしている可能性が高い。

象牙販売業者に対する訪問調査の結果

2015年、象牙の販売を行う業者に対する訪問調査を行い、日本から中国への象牙の密輸出の実態を探った。

象牙の販売先

業者らの象牙の販売先には、日本人と中国人の双方が含まれている。

業者らの中には、継続取引のあるバイヤーを含め象牙の購入希望者のリストを持っている者が多い。つまり、多くの象牙販売業者は、まず買主(転売先)を先に確保しておき、それらの者の需要に応じて象牙を仕入れるという流れでビジネスを行っている。

中国への象牙の密輸出

- ・いずれの業者も、買受人が独自に持ち帰るならば、そのことを承知しつつも象牙を売り渡すことは構わないという対応だった。
- ・中国へ象牙を持ち帰るルートを持つ日本在住の中国人に代金を支払って輸送の代行を依頼するシステムが確立していることを説明し、その利用を助言した業者がいた。
- ・香港人の取引先が、日本で仕入れた象牙を、ベトナムやマカオまでコンテナで輸送し、そこから中国へ輸送していること、大きい牙は分割したうえで中国へ持ち帰っていること、香港に到着した象牙は、そこで加工されて中国へ持ち込まれることを説明した業者がいた。
- ・中国に象牙を持って帰りたければ、落札代行業者に依頼してヤフオク!等のオークションで買えばよいと助言した業者がいた。

登録機関（自然環境研究センター）に対する電話調査の結果

2015年、登録機関に対する電話調査を行い、象牙の登録にあたり登録要件の審査がどの程度厳格に行われているか等の実態を探った。

登録申請者が記載する象牙の取得経緯を裏付けるものとして登録機関が受理する書類

自然研のウェブサイトを見る限りでは、いかにも公的機関が発行した書類を厳格に要求しているように見えるが、自然研担当者は公的機関の発行する書類に代えて申請者以外の第三者が記載した書類（「第三者取得経緯証明書」）を受け入れることを自ら表明していた。

「第三者取得経緯証明書」を作成できる者

問い合わせをした者が取得経緯を説明できる者は身内以外見当たらない、例えば、親族を「第三者」と認め、その作成書類を受理する扱いとしていた。

取得時期についての記載：虚偽記載の具体的指南

自然研担当者は、「昭和の時代であれば、昭和60年でも63年でも大丈夫」「昭和ならもういつでも全く問題ない時期」と強調したうえで、「平成に入ってしまうと」「15年程前だと」と難色を示し、「昭和の時代には父がこの象牙を持っていたという話から始まるのであれば、全く問題ない」と断定していた。

無登録全形象牙の売却手口の指南

自然研担当者は、法的には登録しない限り取引できない象牙であるにもかかわらず、所有者の裁量で無登録のまま売却できると法令の定め反した内容を助言し、さらに、無登録象牙の譲渡しが発覚した場合、「故意はなかった」と弁明するよう勧めていた（以下のとおり）。

▶「（結局、）誰かから無登録であることを指摘されるくらいなら登録してしまえという判断もあると思うし、ネット利用者であろうが、警察であろうが、誰に何を言われても、『全形保持してないので、何か問題ありますか』と言い切るという判断もある」。

▶「もう、言い切るんですね。『これは彫刻があって、向こうが透けているので、全部の形をとどめてないですよね、全形を保持してないんで（登録）してないんですけど、何か問題ありますか』と言い切ってくださいね。」

登録機関が、登録要件確認のために費やすことを想定している時間

自然研は、象牙入手の経緯等の確認のためにかける作業として、「20分」以内の通話しか想定していないことが、登録手数料の積算根拠に関する政府資料から明らかになった。

象牙の登録手数料に依存する登録事務の財務

登録実施事務は特別会計とされ、その収入は登録申請者から徴収する登録手数料のみからなる。ところが、登録手数料収入全体における象牙の占める割合は、2010年度には4%にすぎなかったものが、2014年度には22%と5倍以上にシェアを伸ばしており、近年、自然研による登録関係事務の財政基盤が、急速に象牙の登録申請手数料収入に依存するようになってきている。このような財務構造のもとでは、登録機関が象牙の登録手数料収入を当てにせざるを得ないため、登録要件確認はさらに形骸化し、登録による「公

的」ロンダリングがさらに助長されるおそれがある。

「第三者取得経緯証明書」の作成者に関する日本政府の情報開示

2016年1月から4月までの全形牙登録完了にかかる申請件数は計360件であり、適用された登録要件は、すべて条約適用前国内取得であった。これらの申請において、登録要件（条約適用前取得の事実）を確認するために必要な書類として受理されたものの内訳は、公的機関が発行した書類が受理された実績は皆無、すべてが「第三者取得経緯証明書」であった。その99%（356/358件）が譲渡人以外の第三者が発行した書類であり、しかもその約半数（170/358件）は親族が作成した書類であった。

日本の国内象牙市場に蔓延するロンダリングの実態と日本の国内取引管理が機能していないことを示した「ラフテル」事件

2017年6月20日、18本の無登録象牙を違法に取引していたとして古物商会社「ラフテル」を含め関係者27人が摘発された。

ラフテルが象牙の買い取りを始めたのは2012年頃からで、顧客が持ち込んだ計400～500本の象牙を買い取っており、そのうち8割は無登録だったという。

この事件は、日本の国内象牙市場の実態として、以下の点を明らした。

- ・虚偽登録によるロンダリング・システムが日本の象牙市

場に現実に定着していること

- ・ ロンダリングの最前線を担う古物商による効率的な象牙の買い取り方法のひとつとして、(i) 無登録象牙の引取りおよび(ii) 虚偽登録を受けることによって成り立つ違法な代行方式がとられていること
- ・ 登録機関である自然環境研究センターが、違法な代行方式を黙認しつつ、過去大量の登録を受理してきたこと
- ・ 登録機関に対する環境省の監督が機能不全に陥っていること

国内取引管理の抜け穴を利用したロンダリングがもたらす、全形牙の新規登録の増大

条約適用前取得全形牙の新規登録量は、2005年に増加の兆しを見せた後、2011年に激増、その後2015年まで右肩上がりに増加し続けた。急増後の2011-2017年6月末(6年6か月)の間の登録本数は計約1万本、重量にして約99トン、ゾウの頭数換算で5,500頭分以上である。2015年の登録実績は、空前の2157本(21.34トン)に達した。

このような大量の全形牙登録は、法の抜け穴の深刻さと、それを利用したロンダリング・システムが日本の国内象牙市場に強固に定着していることを示唆している。

20年にわたるCITES決議の不遵守

象牙取引管理の抜け穴は、当然のことながら、象牙の取引等に関するCITES決議10.10の遵守を不可能にする。とくに、象

牙取引に関する決議事項の中核をなし、決議が初めて採択された1997年以来ほぼ変更されていない、象牙の国内移動監視のための措置(第6段落c))およびマーケティングに関する措置(第2段落)が、20年にわたって遵守されていないことは極めて問題である。

種の保存法2017年改正法による象牙の国内取引管理の「改善」は、すでに破綻している従来型国内取引管理の延長線上にとどまる

日本の国内象牙取引管理の制度設計の思想は、自助努力では海外から製造用象牙を調達できない業界への配慮を根本に置き、管理の中核をなすはずの国内取引規制が及ぶ範囲を狭めて法執行機関の介入を限定し、代わって主務官庁が象牙取引業者の事業が適正に行われるよう監督する、というものである。事実、現行法はもちろん改正法も、主務官庁による業者に対する監督権限を強める一方で、法執行機関が業者の個々の取引への介入を狭く制限している。このようなアプローチは、日本政府が、「日本象牙美術工芸組合連合会」や「ヤフー」とともに「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」を開催して、官民一体の象牙取引管理を強調する点にも典型的に表れている。しかし、このように規制を最小化し、産業振興を任務とする監督行政の懐の内に業者を囲い込むアプローチは、市場に違法象牙が入り込む幾多の機会を創り出す。現に、2011年にタカイチ、2016年に日本ア

イボリーという象牙組合の主要組合員が無登録全形牙の取引で摘発されており、このアプローチがすでに破綻していることは明らかである。

それにもかかわらず、日本政府は、従来のアプローチから抜け出そうとしない。2017年に偶然めぐってきた種の保存法改正の機会に、違反行為に対する大幅な制裁強化による業者に対する監督強化をうたい、象牙の国内取引管理の「改善」を実施しようとしているが、これはまさに従来型アプローチの踏襲である。

実際、改正法案は以下の点で評価に値しない。

- ・ 日本における象牙の国内取引管理の最大の問題である取引規制・登録制度の抜け穴を放置していること
- ・ 業者の違反行為に対する制裁措置発動の前提となる、象牙の分割・取引のトレーサビリティを監視する仕組みの構築に失敗していること

結局、種の保存法2017年改正法案は、行政は業界に対していっそうの遵守確保を求めていく、というメッセージを内外に発信するためのものに過ぎず、象牙の国内取引管理の現状に大きな変化をもたらすものではない。

日本政府は、全形牙のロンダリングおよびそれを助長する登録機関による不正の元凶となっている登録制度の抜け穴をそのままに、全形牙の象牙国内市場への供給を加速する「キャンペーン」を開始

日本政府は、全形牙の登録を促進するキャンペーンを開始した。これは、「国内在庫の把握のため」という名目のもとに、ポスター頒布、市町村による広報等によって、「条約適用前に取得されていた」全形牙を全国で一斉に登録させ、国内象牙市場に供給しようとするものである。キャンペーンは2017年8月31日に開始され2年間実施される予定であるが、驚くべきことに登録審査の厳格化はその後検討するとされている。

日本政府は、上記のとおり虚偽登録された全形牙が市場に流入している実態を認識しつつ、全形牙を市場に積極的に供給し、象牙需要をも刺激しようとしているのである。

結論

日本政府は、CITESにおける政策目標として、自国象牙産業のための原材料調達を一貫して最優先している。

この姿勢が、インターネット取引によって国内象牙市場が活発化しているにもかかわらず、さらには象牙の密輸入・密輸出が継続し、国内違法取引に至っては著しい増加傾向がみられるにもかかわらず、国内象牙市場閉鎖決議の遵守を拒絶し、しかも象牙取引管理の深刻な抜け穴への対処を避け、むしろ象牙市場・象牙取引のさらなる活性化を図るといふ、一連の行動となつてあらわれている。

このような状況では、日本の国内象牙市場が違法象牙の隠れ蓑として利用されるリスクは、ますます増大する一方であろう。

日本の市場が、CITES決議10.10に則して、緊急に閉鎖されるべきことに疑問の余地はない。

提言

そこで、
日本政府に対しては、条約決議を遵守すべく国内象牙市場閉鎖に向けて政策転換する旨表明し、その後迅速に必要な法整備と施策の検討に着手することを、
CITES事務局に対しては、日本の象牙市場における取引管理の実態を把握して常設委員会に報告することを、そして
CITES常設委員会に対しては、決議14.3「CITES遵守手続」に従った措置をも視野に入れ、日本政府に対して市場閉鎖決議の遵守を勧告することを提言する。