

第1章 国内象牙市場閉鎖決議の日本への適用をめぐる — 本報告書の目的と構成 —

1.1 背景

現在、毎年2万から3万頭のアフリカゾウ *Loxodonta africana* が象牙目的の密猟で殺されている¹。

サバンナに生息するアフリカゾウ（亜種サバンナゾウ *Loxodonta africana africana*）は、2007年頃から大陸レベルで減少に転じた²。2010～2014年の間で見れば、年平均2万7700頭が密猟され、年8%の割合で個体数が減少したことになる³。同じ速度で個体数減少が続けば、2014年時点で35万頭と推定される個体数は、9年後（2023年）には半減すると予測されている⁵。

一方、中央アフリカおよびごく一部の西アフリカの熱帯林に生息する亜種マルミミゾウ *Loxodonta africana cyclotis*⁶

については、個体数が2002～2012年の10年間に個体数が63.7%減少したと推定されている⁷。また、マルミミゾウのほぼ50%が生息するガボンでは、特に面積が広く、密猟者からのアクセスも悪いはずの国立公園およびその周辺で、2004～2014年の10年間に個体数が78～81%（2万5000頭以上）減少したと推定されている⁸。

2016年9月に開催された「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」（CITES またはワシントン条約）の第17回締約国会議（CoP17）に際して「国際自然保護連合（IUCN）/種の保存委員会（SSC）アフリカゾウ専門家グループ」によって発表された「アフリカゾウ生息状況報告書2016」でも、アフリカ大陸全体でゾウの個体数は、2006年以来11万1000頭減少し、2015年時点で41万5000頭にとどまったとされている⁹。

このような状況の中、世界最大の象牙市場を持つ中国は、合法市場を隠れ蓑にした密猟象牙のロンダリングが現在のアフリカゾウの密猟を引き起こす原因の重

1 Wittemyer et al., 2014, Chase et al., 2016

2 Chase et al., 2016

3 前同

4 ナミビア、南スーダン、中央アフリカ共和国のサバンナゾウを除く（Chase et al., 2016）。

5 前同

6 遺伝的分析の結果に基づき、マルミミゾウは、アフリカゾウ（サバンナゾウ）と別種 *Loxodonta africana cyclotis* であるとする主張が有力であるが、「国際自然保護連合（IUCN）/種の保存委員会（SSC）アフリカゾウ専門家グループ」は、交雑個体群の保全上の位置づけがあいまいになるという理由で、これを別種として扱うことは時期尚早だと主張している（Blanc et al., 2008）。これに対しては、批判もある。マルミミゾウが別種とされるとCITESでは附属書Iに掲載（レッドリストでは最も絶滅のおそれの高いカテゴリー（CR）に選定）されることになるが、それを嫌う一部の国がマルミミゾウへのCITESの規制の適用を全面的に拒絶するおそれがあることを、アフリカゾウ専門家グループが強調しているという（Poulsen et al., 2017）。

7 Wittemyer et al., 2014

8 Poulsen et al., 2017

9 <https://www.iucn.org/ssc-groups/mammals/african-elephant-specialist-group>

要なひとつであることを直視し、2015年9月、米国とともに合法化された国内象牙市場を閉鎖する政策を公約¹⁰、2016年1月、香港もこれに続いた¹¹。EU圏では、フランスが象牙の国内取引を禁止する方針を打ち出した¹²。

これらの国々の先進的な動きは、2016年10月3日、南アフリカ共和国で開催されたワシントン条約（CITES）第17回締約国会議（CoP17）で、国内象牙市場閉鎖決議の全会一致採択につながった¹³。

CoP17後の12月、まず香港が、国内市場閉鎖に向けた3段階のステップを示し、2021年末から象牙の取引を全面禁止する方針を明らかにした¹⁴。そして同月末、中国も、2017年3月末までに象牙の製造および指定場所における販売を禁止し、同年12月末までにはすべての象牙販売を禁止するとのスケジュールを示した¹⁵。

このような動きに対して、日本政府は決議の文言や採択の経緯を我田引水的に曲

解し、日本の国内象牙市場は決議の閉鎖勧告の対象外である、という態度をとっている¹⁶。日本の国内象牙市場は、決議が求める閉鎖の対象から除外されうるのか。

日本の国内象牙市場の動向および日本の象牙取引管理の評価に基づいて、この点を明らかにすることが、本報告書の目的である。

1.2 国内象牙市場閉鎖決議

ケニア、ニジェールなどアフリカゾウが生息する10か国は、2016年4月同年9月に開催されるCoP17に国内象牙市場閉鎖決議案を提案した¹⁷。また、米国が提出した「野生生物違法取引と闘うための行動について」という審議資料にも、CITES決議10.10（CoP16改正）を改正して国内象牙市場閉鎖の要請を盛り込む提案が盛り込まれていた¹⁸。

これらの提案は、CoP17の第2委員会で一括して審議され、最終的にはCITES決議10.10（CoP16改正）を改正し、国内市場閉鎖を関係国へ勧告する内容を盛り込むことで、第2委員会、本会議とも全会一致で合意に至った。国内象牙市場閉鎖に関する箇所具体的な文言につい

10 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

11 http://www.info.gov.hk/gia/general/201601/13/P201601130793_print.htm

12 <http://www.hsi.org/world/europe/news/releases/2016/05/francebansivorytrade050116.html?referrer=https://www.google.co.jp/>

13 <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Plen/E-CoP17-Plen-Rec-04.pdf>

14 Hong Kong Free Press 12月21日記事「香港の象牙取引は2021年末までに漸次禁止される」<https://www.hongkongfp.com/2016/12/21/hong-kongs-ivory-trade-to-be-gradually-banned-by-the-end-of-2021/>

15 中国政府ウェブサイト http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/30/content_5155017.htm?from=groupmessage&isappinstalled=0

16 外務省・経済産業省・環境省，2016

17 CoP17 Doc. 57.2

18 CoP17 Doc. 27 Annex 1

では、第2委員会が設置した作業部会で調整が図られた。

このように、採択されたいわゆる国内象牙市場閉鎖決議は、CITES CoP17で改正された締約国会議決議10.10 (CoP17改正) (以下「CITES 決議10.10」ともいう)の一部をなすものである。その該当部分(段落)は以下のとおりである¹⁹ (下線部は筆者による)。

第3段落

「その主権の及ぶ範囲内に、密猟または違法取引の一因となる、合法化された国内象牙市場または象牙の国内商業取引が存在するすべての締約国および非締約国は、その未加工および加工象牙の商業取引が行われる国内市場を閉鎖するために必要な、法令上および執行上の措置を緊急にとることを勧告する。」

第4段落

「この閉鎖に対し、何らかの品目についての狭い例外の設定は保障されうることを認識する。ただし、その例外が密猟または違法取引の一因となるものであってはならない。」

第5段落

「国内象牙市場を閉鎖していない締約

国に対しては、上記勧告を緊急に履行するよう求める。」

第8段落

「各締約国に対し、その国内象牙市場の合法性、およびその密猟または違法取引の一因となる象牙市場の閉鎖を含む本決議の規定を履行するための取組みを、条約事務局に情報提供することを要請する。」

第9段落²⁰

「さらに条約事務局に対し、ETIS²¹ および MIKE²² により把握されたこと、ならびに国内象牙市場の状況について事務局が把握したことを踏まえて、また予算の範囲内で、以下の措置をとるよう求める。

- a) 象牙が違法に取引されている、在庫象牙が良く保管されていない、またはこれまでに著しい程度の象牙の違法取

20 CoP17における改正以前から置かれていた段落である。常設委員会は、関係締約国へ国別象牙行動計画策定等を勧告し、また締約国会議に対して特定の締約国の条約実施を支援するための措置(決議14.3に基づく制裁措置を含む)を執るよう勧告する権限をもっている。

この常設委員会の権限行使を支援するために、事務局に対し、情報を把握させ、場合によっては現地調査使節団の派遣を行わせ、それらの結果を同委員会へ報告させることとしている。

CoP17改正では、常設委員会は広く「現行決議の実施を担保するための勧告」を行うことが明確にされ(第9段落(c))、「国内象牙市場の状況」の把握が新たに事務局に義務付けられている(第9段落柱書)。これらの定めにより、市場閉鎖関係の段落の遵守確保が、(締約国会議による制裁措置をも視野に入れた)上記の事務局の調査・検診・報告、常設委員会による勧告という一連の手続の中に組み込まれたことになる。

21 CITESの公式プログラムとして行われている「ゾウ取引情報システム」

<https://www.cites.org/eng/prog/etis/index.php>

22 CITESの公式プログラムとして行われている「ゾウ密猟監視システム」。 <https://www.cites.org/eng/prog/mike>

19 <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-10-10-R17.pdf>

引を経験している管理不能な国内象牙市場を有する締約国を特定すること。

- b) 各締約国に求めて象牙取引に関する本決議の実施に関する情報を特定し、適切な場合には、当該締約国との協議を経て、現地検証使節団の取組みを行うこと。
- c) 常設委員会が、特定の締約国に対する国別象牙行動計画の策定および実施の要求、別紙3のガイドラインに従った行動計画の執行状況のモニタリング、その他決議14.3「CITES 遵守手続」に従った適切な措置を含め、現行決議の実施を担保するための勧告を検討するに際し、把握した事項および自らの勧告を報告すること。

1.3 決議の文言および審議経過から明らかな、国内象牙市場閉鎖決議の日本市場への適用

1.3.1 「密猟および違法取引の一因となる」という文言の挿入は、提案当初からの趣旨を明確にしたに過ぎない

第3段落中の「密猟または違法取引の一因となる」という文言は、作業部会における審議の経過で新たに挿入されたものである。日本政府は、この文言が挿入されたことによって、自らの市場が閉鎖対象から除外されることになったと主張

しているようにみえる²³。しかし、そのような主張は決議案の文言の修正の経過と矛盾する。

もともと本決議が提案された趣旨は、世界の国内象牙市場が密猟および違法取引の一因とならないように、これを閉鎖しようというものであった。逆に言えば、密猟または違法取引の一因にすらならないような市場が仮に存在するならば、それは閉鎖する必要はないということになる。修正の最終段階で決議案に「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のは、当然の趣旨を明らかにしようとしたに過ぎず、あえて特別な例外を作り出そうとしたものではなかった。

そもそも、密猟の一因にもならず、さらには違法取引の一因にもならないような市場は、理屈上はともかく、現実にはありえない。世界に国内象牙市場が存在する限り、密輸された違法象牙が、市場で合法に取引されている象牙を隠れ蓑として流通する＝ロンダリングされるおそれは常に存在するからである。闇ビジネスにとって、闇商品を正規品化できるということは、仕入れコストを削減し税金を免れつつ、高値を付けられることを意

23 日本政府は、「閉鎖されるべきは密猟や違法取引につながる国内市場であるといった、我が国のみならず米国も含む複数の締約国の意見が反映された修正案をまとめるに至った」と述べている（外務省・経済産業省・環境省、2016）。なお、7.3 参照

味する。そのため、違法象牙の商いは、違法取引業者の利欲心を大いにかき立てることになる。

日本政府は、このような認識を持っていたからこそ、作業部会の審議過程で、特別な例外を設けるために独自の修正提案を行った²⁴。すなわち、「密猟を増加させる著しい違法取引の一因となる」市場に限って閉鎖を勧告するよう、決議案の修正を求めたのである。しかし、作業部会ではまったく支持されず、上記の決議案が採択された。

このような作業部会での審議経過をみれば、決議に「密猟または違法取引の一因となる」という文言が挿入されたことで日本市場が閉鎖の対象から除外されると解釈する余地がないことは明らかである。

1.3.2 特定の品目について狭い例外を認める段落の挿入が、市場のすべてを閉鎖の例外とすることを避ける趣旨であることは明らか

作業部会では、EU や日本の国内市場閉鎖に対する消極的な態度に配慮して、原案の修正を行った。それは、市場を閉鎖する際にも、国内象牙取引について「何らかの品目についての狭い例外の設定は保障されうることを保障し得る」という第4

段落の追加である。この段落がわざわざ置かれたことからみても、決議が想定した妥協策は、世界のすべての市場を閉鎖対象にしつつ、各国の事情で例外的にごく一部の象牙製品の取引を許容するというものであったことが明らかである。一国の市場そのものを閉鎖対象から除外し、そこでのあらゆる象牙の取引継続を認めるようなことは、決議の想定外である。

実際、市場閉鎖決議採択後に象牙取引の大幅な規制強化が急ピッチで進んでいるフランス²⁵、イギリス²⁶などは、いずれも市場閉鎖決議の第3段落の勧告を受け入れたうえで、第4段落で許されている「狭い例外」の範囲（例えば、こつとう品、楽器の一部をなすもの、僅少量の象牙を含む製品など）について検討している状況と理解できる。

24 作業部会の公式な議事録は作成されていないが、筆者自身、その会合に参加している。

25 <https://www.antiquestradegazette.com/news/2016/government-will-crackdown-on-sales-of-ivory-less-than-70-years-old-from-march/>

26 <https://www.theguardian.com/environment/2017/jan/07/uk-ivory-trade-fuels-poaching>

1.4 市場閉鎖決議が、中国・香港市場閉鎖後に残る最大級の合法象牙市場＝日本をターゲットとして想定するのは当然である

1.4.1 1970年代、日本は世界最大の象牙市場へ

1970年代、日本の未加工象牙輸入量は年平均255トン、ピークである1978年の輸入量は368トンに達し、世界最大の象牙消費国となった²⁷。この時期の最大の輸入国は香港で、年平均463トンを入力していたが、そのうちのかなりの量が中国と日本に再輸出されていたのである²⁸。その後、日本は1982年には輸入量でも香港を抜いて、世界最大の象牙輸入国となり、象牙取引禁止前の10年間（79～88年）で、未加工象牙約2,727トン（ゾウの数にして12万頭前後）を、輸入した²⁹。この期間は、まさにアフリカ大陸でゾウが象牙目的で大量殺戮されていた時期と重なる。

1.4.2 1994年以降、日本市場で温存された消費者の象牙嗜好

図1-1は、国民の消費者マインドを示す消費者態度指数の1989年から2015

27 マーティン, 1985

28 前同

29 Milliken, 1989

30 消費者態度指数は、内閣府が毎月消費動向調査の中で公表する。http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/menu_shouhi.html

消費動向調査とは、今後の暮らし向きの見通しなどについての消費者の意識や各種サービス等への支出予定、主要耐久消費財等の保有状況を把握することにより、景気動向

年までの推移に、消費者が象牙に抱くプラス・マイナスのイメージを形成する主要な出来事として、輸入の違法化（国際取引禁止）・合法化（1回限定販売・輸入）の経過を重ね合わせたものである。これらを併せ考慮することで、消費者の象牙嗜好³¹の動向を考察する。

1989年から1990年にかけて象牙の国際取引が禁止される過程では、象牙の卸売業者が在庫を確保しようとしたため、象

判断の基礎資料を得ることを目的としている。

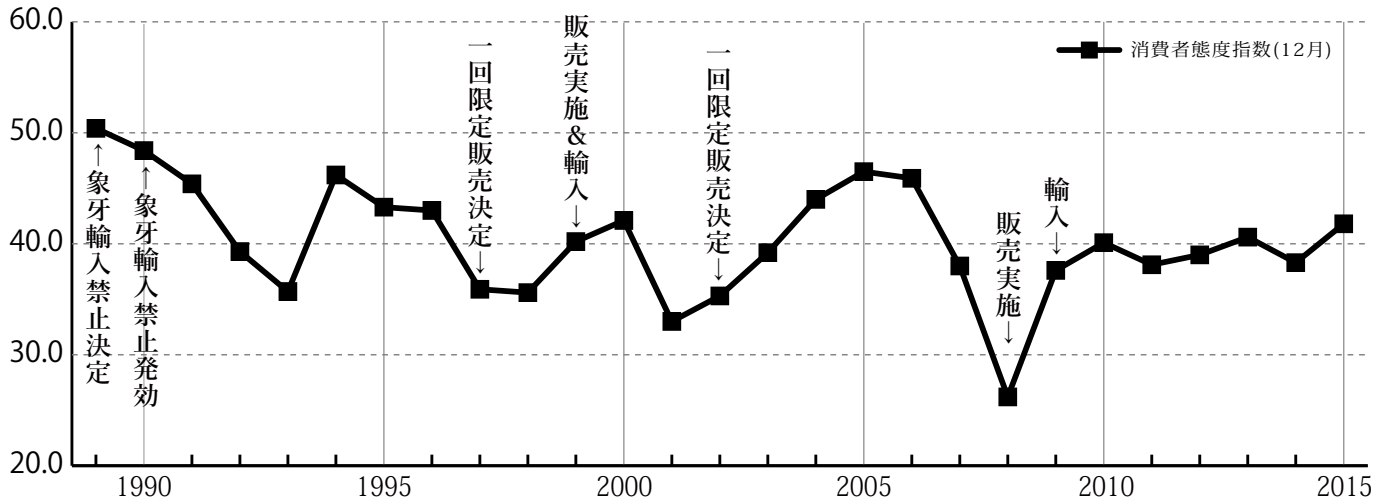
http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/shouhi_gaiyou.html#a1

31 ある報告は、象牙に対する需要ないし消費者の嗜好を、店頭に並ぶ象牙製品の数量を調査して数年前に行った同様の調査結果と比較したり、象牙製造業者に対するインタビューすることによって推測し、「日本における象牙加工の黄金時代は終わった。」「取引業者も購買者も次第に象牙に対する信頼、関心を失いつつある」と述べる（Vigne & Martin, 2010）。しかし、前者の方法は消費者の需要と無関係に行われている製造業者による生産調整の影響（4.3.2参照）を考慮しない点や近年大幅に増加しているオンライン取引を無視している点で意義に乏しく、後者の方法は、特に業界「全体」の象牙の消費量について、製造業者のデータに基づかない憶測を鵜呑みにしている点で信頼性に乏しい。

また別の報告では、個々の消費者に、象牙印章等への嗜好を一般的に問いかけるアンケート調査を行い、「消費者の観点からは、象牙製品を買うことへの関心は低い」、「日本の成人にとって印章の所有は必要であるが、象牙への嗜好は残りそうもない」と強調する（Kitade & Toko, 2016）。しかし、一般人にとって、印章とくに実印を購入する機会は生涯で限られている。そのため、まさにその場面に遭遇して初めて、印章素材の選択に関する意識が喚起されるのが普通である。したがって、そのようなピンポイントでアンケートを採らない限り、「回答者の関心は低かった」という結論になるのは当然である。少なくとも印章の素材に関する限り、このようなアンケートには意味がない。「ピンポイント」における消費者の素材選択は、もっぱら小売業者の販売方法（セールストーク）によって決定づけられている。印章小売においては、例えば「ハンコの最高級素材 象牙印材の魅力」（Anon, 2015）というように、象牙印章を売り込むのが今日に至るまでの印章小売戦略の柱とされているのである。

32 1989年6月19日、通産省（現：経産省）は加工・半加工象牙の輸入すべてを禁止し、未加工象牙は輸出割当制度の枠内にあるアフリカの原産国から直接輸出された未加工象牙の輸入のみを認めることとし、同年9月13日、未加工象牙を日本の輸入割当制度の対象とし、現時点の割当量はゼロとすることとした（Milliken, 1989）。この時点で日本の象牙輸入は全面的に禁止されたことになる。1989年10月には、CITES CoP7においてアフリカゾウを附属書IIからIへ移行し象牙の国際取引を禁止する提案が採択され（<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/07/E07-Appendices.pdf>）、翌1990年1月18日にその決定が発効した（ワシントン条約第1項（c））。

図1-1 消費者態度指数と象牙輸入違法化・合法化の経過



象牙印材製造業者への注文が殺到、価格高騰など象牙の国内流通に混乱が生じ、続いてマスコミ報道による象牙消費の問題点の普及等によって象牙消費へ否定的な風潮が生じた。価格の一時的な高騰はまもなく収まるのであるが、この時期、消費者の不可逆的な象牙離れが一定程度生じたことは容易に推測される。なお、象牙輸入が違法化されて象牙消費に対するマイナスイメージが広がった時期（1989 - 1990年）には、消費者マインドが未だバブル崩壊による景気後退の影響をあまり受けておらず、1989年の消費税導入の影響

もそれほど強く受けてはいない。

その後、バブル経済崩壊による景気後退期（1991年3月から1993年10月まで）を経て、1994年にいったんは回復に向かった消費者マインドが再び落ち込むのが、消費税率引き上げのあった1997年である。しかし、まさにこの年に象牙の1回限定販売・輸入（1回目）がCoP10で決定され、その結果がテレビ・新聞等で大きく報道されたため、贅沢品である象牙からの消費者離れの影響を大きく和らげる効果があったと考えられる。

また、バブル崩壊後以上に消費者マインドが落ち込んだ2008年3月から2009年3月までのリーマンショックによる景

33 象牙印材製造業者が卸値を引き上げた（高市, 1992.a）結果、東京印章協同組合が象牙の組合定価（小売値）を63,000円（等級：並）～93,000円（等級：特選）と、実に従来の3倍に吊り上げた（Anon., 2011）。

34 Anon.(2011)では、「デパート側からの要請で、象牙印鑑については、値上げや値下げの積極的な動きはしてくれない、と注意されている。象牙についての社会的なムードを考えて目立ちたくない、というのがデパート全体の考え方らしい。だから装飾品売り場では象牙製品を引っ込めた店もある」という当時のデパート出店印鑑小売業者の証言が紹介されている。

なお、1990年3月8日付読売新聞「象牙アクセサリ販売 デパート続々中止 保護世論にらみ？ ただし印鑑は扱います」、高市, 1992.a

35 高市, 1992.a

36 なお、象牙取引禁止が決まった1989年は、印章業界としては「平成」への改元および消費税施行の2つの印章需要を急増させる出来事があったため、好景気であった（Anon., 2013.a）。

37 CoP10 Com.I 10.13 (Rev.)

38 例えば、1997年6月20日付日本経済新聞「ワシントン条約会議 象牙取引99年に再開 規制緩和案可決 対日輸出、可能に」、同日付朝日新聞「日本のみ対象の象牙輸出 条件つき解禁採択 ワシントン条約会議」「『象牙解禁』資源活用、前面に 保護との両立に懸念も」

気後退期³⁹には、あたかも消費者の象牙離れを防ぐためであるかのようなタイミングで、2度目の1回限定販売（オークション）およびその輸入が実現している⁴⁰。

なお、その後は消費者マインドが安定しないし緩やかに上昇している。

このような経過を見ると、1994年から2015年にかけて、さらなる不可逆的な消費者の象牙離れが進んだという証拠は見当たらない。この時期には1990年前後に起きたような象牙消費に対する衝撃的なマイナスイメージをもたらす特別な出来事は起こらず、逆に、2度にわたる象牙の合法的輸入という象牙取引に対してプラスイメージを与える出来事があったからである⁴¹。

1.4.3 2000年代半ば、中国市場が日本市場を凌駕

このように、日本の象牙市場は、国際取引禁止によって一定程度縮小したものの、その後はその規模を維持してきたと考えられる。

その一方、中国ではその経済成長や中国からかつて流出した古美術品が中国に向かつて還流する傾向⁴²を受け、象牙に対

する国内需要が急速に高まる。

2002年開催のCITES CoP12で報告された違法象牙押収量の分析では、違法な象牙の行先として中国が注目され⁴³、2004年に開催されたCITES CoP13では中国における象牙加工の規模が日本を凌ぐようになった可能性を示唆⁴⁴、以降、中国が世界最大の象牙市場と考えられるようになった。

1.4.4 近年の日本市場の動向

対する日本でも、世界で違法象牙の押収が多発し始めた2011年以降⁴⁵、インターネット取引という新たな取引プラットフォームを得て、象牙市場が活発化する。この点の詳細については、第2章で考察する。この傾向は、製品製造の材料となる全形牙の合法取引においても顕著である。この点については、第4章で考察する。

39 内閣府ウェブサイト「景気基準日付」
<http://www.esri.cao.go.jp/zjp/stat/di/150724hiduke.html>

40 CITES SC58 Doc.36.3 (Rev.1)

41 確かに人口減少による需要減少の影響は考えられるが、それは長期間にわたる、ゆるやかなものに過ぎない。

42 3.1.2 参照

43 CoP12 Doc. 34.1

44 CoP13 Doc. 29.2 Annex

45 CITES CoP16 Doc.53.2.2 (Rev.1)

<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/doc/E-CoP16-53-02-02.pdf>

1.5 日本における象牙取引管理の実態と、市場閉鎖決議の日本への適用

象牙の取引管理に大きな欠陥のある市場は、当然に「密猟または違法取引の一因となる」とみなされるべきである。日本の象牙取引管理の実態と評価については、第3章（象牙の輸出入規制について）、第4章（国内取引規制・登録制度について）および第5章（象牙取引を伴う事業の監督制度と製品の認定制度について）で考察する。

1.6 20年来 CITES 決議 10.10 で義務づけられてきた象牙の国内取引管理のための措置の日本政府による遵守と、市場閉鎖決議の日本への適用

CITES 決議 10.10 は、1997 年の CoP10 における採択以降、関係国に象牙の国内取引管理のための措置を求めてきた。その遵守がなされてこなかった国の市場は、当然に「密猟または違法取引の一因となる」とみなされるべきである。

日本による CITES 決議 10.10 の遵守状況については、第6章で考察する。

1.7 日本政府による象牙取引管理強化の見通しと、市場閉鎖決議の日本への適用

象牙取引管理の欠陥を抜本的な見直しとしない関係国の市場は、当然に「密猟または違法取引の一因となる」とみなされるべきである。日本政府の対応については、2017年6月に成立した種の保存法における象牙の国内取引管理の変更に対する評価を含め、第7章で考察する。

1.8 総合的考察、結論および提言

以上の考察結果にもとづき、第8章では、「日本の国内象牙市場は、決議が求める閉鎖の対象から除外されうるのか」という問いについて総合的考察を行い、結論を述べる。さらに、日本による国内象牙市場閉鎖決議の遵守について提言を行う。