

第6章 決議10.10で義務づけられた象牙の国内取引管理措置の日本による遵守

6.1 CITES 決議10.10「ゾウの個体等の取引」

「ゾウの個体等の取引」と題された CITES 決議10.10 (CoP17 改正) (以下「CITES 決議10.10」ともいう) は、象牙の国際取引および国内取引全般について、各締約国、常設委員会、条約事務局等がとるべき措置等について定めている¹。

そのうち、関係締約国が遵守すべき象牙の国内取引管理のための具体的措置を直接定めているのは、後述するとおり、第6段落および第2段落である。ここに規定されている措置は、国内市場閉鎖のための措置²と並行して、関係締約国に義務付けられている。

6.1.1 CITES 決議10.10 第6段落

CITES 決議10.10 (CoP17 改正) の第6段落の全文は、以下のとおりである。

第6段落

国権のおよぶ範囲において、象牙製造産業が存在するか、合法化された象牙の国内取引が行われているか、管理不能な象牙市場もしくは象牙の違法取引が存在

するか、または象牙在庫が存在する締約国、ならびに象牙輸入国に指定された締約国に対して、以下の事項の実施を確保するために、法令上の措置、規制的措置、法執行上の措置、およびその他の包括的な国内措置を採るよう、さらに求める。

- a) 未加工象牙 (raw ivory) および加工象牙 (worked ivory) の国内取引を規制すること
- b) 未加工象牙 (raw ivory) および加工象牙 (worked ivory) を取り扱うすべての輸入業者、製造業者、卸売業者および小売業者を登録または免許すること
- c) 管理当局および他の適切な政府機関が、特に以下の方法によって、象牙の国内移動を監視できるようにするための記録および検査手続を導入すること
 - i) 未加工象牙に対する強制的な取引規制
 - ii) 加工象牙に対する包括的かつ明らかに実効性のある、在庫の棚卸、報告および法執行の仕組み
- d) 以下の事項を含む普及啓発キャンペーンを実施すること：

供給および需要の減少、象牙の販売・購入に関する現行のまたは新しい規制に対する注意喚起、密猟および違法取引がゾウの個体群に与える影響を含むゾウの保全上の課題に関する情報提

¹ <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-10-10-R17.pdf>

² 1.2 参照

供、特に小売店においては旅行者及び他の外国籍を有する者に対し、象牙の輸出に当たっては許可書を要し、自らが居住する国へ輸入するに際してはおそらく許可書を求められ、輸入が許可されないかもしれない旨を伝えること

e) 政府保有の象牙在庫、さらに可能な範囲で、領土内に存在する顕著な量の個人保有の象牙在庫の棚卸を継続して行い、在庫の水準に関する以下の事項を、とりわけ「ゾウ密猟監視モニタリング(MIKE)」および「ゾウ取引情報システム(ETIS)」による分析に供するために、事務局に対して毎年2月28日より前に報告すること。すなわち、象牙の形態(材料象牙か象牙製品か)ごとの個数および重量、マーキングされることになっている象牙であって、それが実際になされている場合には本決議の規定に適合したマーキング、象牙の出所、前年と比較して在庫に顕著な変動が生じた場合はその理由。

第6段落の原型は、1997年開催のCoP10で新規に採択されたCITES決議10.10において既に規定されており、以来修正が重ねられ、2013年開催のCoP16でほぼ現在の内容となった。ただし、特に核心部分となる項目(現在のb)およびc))については、採択当初以降実質的な内容の修正は受けておらず、³ほぼそのまま引き継がれてきた。

3 CITES決議10.10第6段落の変遷は次のとおりである。
・本第6段落は、当初のCITES決議10.10(1997年)では、「象牙の国内取引管理に関して」という表題のもとに定められていた。この段落は、管理のための具体的措置であ

6.1.2 CITES 決議 10.10 第2段落

CITES 決議 10.10 (CoP17 改正) の第2段落の全文は、以下のとおりである。

第2段落「マーキングに関して」

あらゆる寸法の全形牙(whole tusks)および長さ20cm以上かつ重さ1kg以上の分割牙(cut pieces)は、以下の定型にしたがい、打ち抜き型、消えないインク、その他の恒久的な方式によるマーキングを行うことを勧告する。

2文字からなる原産国ISOコード、年号の下2桁、年号のシリアル番号、kg表示による重量(例えば、KE00/127/14)

マーキングの仕組みや、シリアル番号や年号の特定の仕方(例えば、登録された年、占有が回復された年など)がありう

るa)とb)のみから構成されていた。これらが、現在のCITES決議10.10(CoP17改正)に定められているb)、c)の原型となるものであり、現段落の核心部分を既に形成していた。

CITES決議10.10(1997年)

「象牙の国内取引管理に関して」

a) 未加工象牙、半加工象牙および加工象牙製品を取り扱うすべての輸入業者、製造業者、卸売業者および小売業者を登録または免許すること

b) 管理当局及び他の適切な機関が国内の象牙の流通を特に以下の方法で監視できるようにするための記録および検査手続を導入すること

i) 未加工象牙に対する強制的な取引規制

ii) 加工象牙に関する包括的かつ明らかに実効的な報告および法執行の仕組み

<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/10/E10-Res.pdf>

・本段落はCoP12(2002年)で修正を受け、現在のd)の原型となる項目が加えられた。

https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/12/source_res.pdf

<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/12/doc/E12-20-1.PDF>

・その後本段落が修正を受けたのは、CoP16(2013年)であった。新たなa)項目の追加や各項目の文言の調整が行われて全体がより体系的な体裁となった。また、d)が大きく修正されるとともにe)が追加され、ほぼ現在の内容となった。

<https://www.cites.org/eng/res/10/10-10R16.php>

・CoP17(2016年)で本段落に加えられた実質的な修正はない。e)で提供が求められている在庫象牙情報のMIKE、ETISにおける活用が強調されたほかは、以下の形式的な修正がなされたのみである。まず、「求める」という言葉の前に「さらに」という文言が付け加えられた。CoP17でこの段落の前に、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旨の「第5」段落が新しく挿入されたためである。次に、「象牙輸入国に指定されうる締約国」が「象牙輸入国に指定された締約国」と修正された。

る)は締約国によって異なるという認識に基づきつつ、いずれにおいても、マーキングされた牙にそれぞれ異なった番号を付すものでなければならない。全形牙の場合は、番号を根元部分に付し、派手な色で目立たせなければならない。

第2段落「マーキングに関して」についても、CoP16(2013年)で注釈的な文言が加えられたのみで、採択当初以来、実質的な内容の修正は受けていない。

以下では、上記各段落で求められてきた措置への日本政府による対応と、遵守上の問題点を指摘する。

6.2 「未加工象牙および加工象牙」の国内取引を規制すること

CITES 決議 10.10 第6段落 a) は、関係締約国に対し、「未加工象牙」および「加工象牙」の国内取引を規制することを求めている。

既に述べたとおり⁵、日本で国内取引規制の対象とされている象牙は、全形牙に限定されている。したがって、規制は、全形が保持されていない未加工象牙および加工象牙には及ばない。

また、全形牙に適用される取引規制・登録制度自体にも、以下の致命的な抜け穴がある。

- ・全形牙の条約適用前取得の確認に客観的な証拠が必要とされていないため、虚偽登録による無登録象牙のロンダリング⁶を防止できない。
- ・全形牙の現物検査による個体識別・マーキングが必要とされていないため、既に分割された全形牙の登録票や贋物を使って取得した登録票の流用による無登録象牙のロンダリング⁷を防止できない。
- ・現行法上無登録の全形牙を合法的に占有できるという抜け穴を利用した、製造業者等による無登録象牙のロンダリング⁸を防止できない。

よって、日本は、CITES 決議 10.10 第6段落 a) が求める措置を遵守していない。

5 4.2.1 参照
6 4.8.2 参照
7 4.8.3 参照
8 4.8.4 参照

4 マーキング方法のごく細部については、各締約国のやり方を尊重することが明示された。

6.3 未加工象牙および加工象牙を取り扱うすべての事業者の登録・免許

CITES 決議 10.10 第 6 段落 b) は、関係締約国に対し、未加工象牙および加工象牙を取り扱うすべての輸入業者、製造業者、卸売業者および小売業者を登録または免許することを求めている。ここでは、明確に「登録または免許」と述べられていることが重要である。

既に述べたとおり、⁹ 現行の特定国際種事業の届出制は、名実ともに登録・免許制度に当たらないことは明らかであるから、¹⁰ 日本は、CITES 決議 10.10 第 6 段落 b) が求める措置を遵守していない。

6.4 「未加工象牙」に対する強制的な取引規制による国内移動の監視

CITES 決議 10.10 第 6 段落 c) i) は、関係締約国に対し、象牙の国内移動を監視できるようにするための記録および検査手続を導入することを求め、「未加工象牙」、つまり、ほとんどの全形牙と彫り・

⁹ 5.5.2 参照

¹⁰ 種の保存法 2017 年改正法は、分割牙・象牙製品の譲渡し・引渡しを伴う事業を新たに「特別国際種事業」と定義し、これを登録制としている(2018 年 6 月までに施行予定)。その詳細については、7.4.2 参照。

¹¹ 全表面が彫刻されている全形牙に限り、加工象牙に含めるとされる。

以下の CITES 決議 10.10 第 1 段落「定義について」参照。第 1 段落「定義について」

以下について合意する。

a) 「未加工象牙」は、研磨の有無もしくは形状にかかわらずすべての象牙全形牙を含み、また研磨の有無もしくは元の形状をどのように改変したかにかかわらずすべての象牙分割牙を含む。ただし、「加工象牙」は除く。
b) 「加工象牙」は、全体的か部分的かを問わず、彫刻、成形、加工が施されたものを意味すると解釈される。ただし、

整形・その他の加工がなされていない分割牙（研磨しただけの分割牙は未加工牙に含まれる）¹² の場合は、「強制的な取引規制」によるべきことを定めている。しかし、日本の国内法では、

- ・全形牙については、事前に登録されない限り、譲渡し・引渡しができないこととされ、登録牙を譲受け・引取りをした者はその旨を主務官庁に届出するよう義務づけられているものの、¹³ 牙の個体識別・マーキングが行われなため、主務官庁の側から象牙の移動を能動的に監視することは不可能である。¹⁴
- ・分割牙については、そのすべてが取引規制の対象から除外されており、象牙製品と同様、主務官庁の監督がなされる象牙の譲渡し事業の対象象牙に含まれるに過ぎない。¹⁵

このように、日本は、CITES 決議 10.10 第 6 段落 c) i) が求める措置を遵守していない。

全表面が彫刻されたもの以外は全形牙を含まない。

¹² 分割牙は、それに対する加工が磨きにとどまる限り未加工象牙とされるが、それを超えた彫刻、成形、加工がなされたものは加工象牙とされる（注 11 の CITES 決議 10.10 第 1 段落「定義について」参照）。

¹³ 法第 21 条第 5 項参照

¹⁴ 4.7.3 参照

¹⁵ 4.2.1, 5.1.1 参照

6.5 「加工象牙」に対する、包括的かつ明らかに実効性のある在庫の棚卸、報告および法執行の仕組みによる国内移動の監視

CITES 決議 10.10 第 6 段落 c) ii) は、関係締約国に対して、「加工象牙」の場合にとるべき記録および検査手続として、包括的かつ明らかに実効性のある、在庫の棚卸、報告および法執行の仕組みを求めている。

この点、日本の国内法は、分割牙および象牙製品の取引を伴う事業を届け出た業者に対し、譲り受けた象牙の入手先その他の取引内容を台帳に記載して保存するよう義務づけている。そして、主務官庁は、届出業者に対して、台帳の写しの提出を求め、届出業者の事務所等への立ち入り検査を行うことができ、遵守事項への違反者に対しては、指示を与えることができ、その指示に違反した者には業務停止を命じることができる。¹⁶

しかし、台帳の写しは、製造業者については 1 年に 1 度、卸売業者および小売業者については 2 年に 1 度しか提出が求められる。さらに、それらの台帳の写しは紙ベースで提出され、記録された個々

の取引に関するトレーサビリティ関連情報はデータベース化もされていない。このように、特定国際種事業の監督においては、トレーサビリティ監視の第 1 歩である情報の収集と分析すら、ままならない状況にある。¹⁷

このように、日本では、加工象牙¹⁸に含まれる一部の分割牙およびすべての象牙製品¹⁹について、その移動の監視が事実上不可能な状態にある。これでは、「包括的かつ明らかに実効性のある、在庫の棚卸、報告および法執行の仕組み」が整っているとは到底いえない。したがって、日本は、CITES 決議 10.10 第 6 段落 c) が求める措置を遵守していないことになる。

16 5.1.3, 5.1.4 参照。種の保存法 2017 年改正法において新たに導入された事業の登録制度においても、取引監視の仕組みは従来と基本的に変わりない。唯一、管理票の作成を義務づけた点が目新しいが、完全な義務化ではない。そのため、管理票が作成された分割牙とそうでない分割牙が並行して市場で取引されることになり、違法象牙排除の効果は極めて疑わしい。7.4.2 4) 参照。

17 5.5.3 1) 2) 参照

18 全体的か部分的かを問わず、磨きを超えるような彫刻、成形、加工が施された分割牙は、「加工象牙」に含まれる。注 11 参照。なお、本報告書冒頭の「象牙に関する用語法」も参照。

19 象牙製品は、すべて加工象牙に含まれる。CITES 決議 10.10 第 1 段落「定義について」参照。

6.6 「需要及び供給の減少」を含む普及啓発キャンペーンを実施すること

CITES 決議 10.10 第 6 段落 d) は、関係締約国に対し、「象牙の供給および需要の減少」をはじめ、いくつかの事項について普及啓発キャンペーンを実施することを求めている。

ところが、日本政府は、「象牙の供給および需要の減少」については、まったく普及啓発を行っていない。政府のウェブサイトでは、「象牙等はルールを守って取引しましょう！」と呼びかけるのみであり、²⁰むしろ、象牙を製造・販売することや、消費者が象牙を買い求めることは、それが合法である限り何ら問題はないという姿勢である。

日本政府が民間事業者等とともに立ち上げた「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」においても、象牙の供給および需要の減少について、事業者・消費者に働きかけていく予定は全くみられない。²¹

それどころか、日本政府は、ポスター頒布、市町村による広報による全形牙の登録促進キャンペーンを 2017 年 8 月から既に開始し、2 年間継続して実施しようとしている。²²種の保存法上登録が国内

取引の条件とされている以上、全形牙の登録促進は、市場に積極的に全形牙を供給する試みを意味することになる。それは当然、需要をも促進するであろう。これは、決議が求める象牙供給・需要の減少の普及啓発にまったく逆行する。

日本政府がこのような姿勢であるため、民間事業者も象牙の供給および需要の減少について積極的に取り組まない傾向がみられる。例えば、象牙の大量販売プラットフォームを作り上げている楽天は、「国内法および関連する国際法を遵守してビジネスを行い、適切な手段により入手した商品のみをマーケットプレイス上で取扱うよう求めています」と述べるにとどまっていた。²³オンライン・オークションおよび同ショッピングの雄、ヤフーに至っては、「種の保存を図るために日本国が制定した法律に基づく合法的な象牙の取引を許容しています」²⁴として、合法である限りは象牙の取引を制約する理由はないと言わんばかりの姿勢である。²⁵

以上より、少なくとも「象牙の供給

23 象牙の大量販売プラットフォームを作り上げていた楽天は、つい最近まで「国内法および関連する国際法を遵守してビジネスを行い、適切な手段により入手した商品のみをマーケットプレイス上で取扱うよう求めています」(2017 年 7 月以前の同社ウェブサイト上の記載)と述べるにとどまっていたが、2017 年 7 月、楽天市場の出店者に象牙製品の販売を禁ずることを決定した。https://corp.rakuten.co.jp/about/governance/compliance.html 第 2 章注 55 も参照。

24 https://publicpolicy.yahoo.co.jp/2016/01/2917.html

25 ヤフーは、楽天の措置に反発し、自社は象牙製品の販売を禁止する予定はないと宣言している(第 2 章注 55 参照)。

20 <http://www.env.go.jp/nature/kisho/zougetorihiki.html>

21 7.2.3 参照

22 4.8.2 6) 参照

および需要の減少」に関する普及啓発キャンペーンの実施については、日本は、CITES 決議 10.10 第 6 段落 d) を遵守していない。

6.7 象牙在庫の棚卸を継続して行い、在庫の水準およびその変化の理由について事務局に報告すること

CITES 決議 10.10 第 6 段落 e) は、象牙在庫の棚卸を継続して行い、在庫の水準および前年と比較して在庫に顕著な変動が生じた場合の理由を、事務局に対し、毎年 2 月 28 日より前に報告することを求めている。

ところが、日本政府は、第 65 回常設委員会と第 66 回常設委員会で報告した分割牙（および端材）の在庫量の間には 150 トンもの異常な差が認められたにもかかわらず、その理由について報告をした旨が公表されていない。

6.8 マーキングについて

CITES 決議 10.10 第 2 段落は、あらゆる寸法の全形牙および長さ 20cm 以上かつ重さ 1kg 以上の分割牙について、決議が定める定型にしたがったマーキングを求めているが、日本では、そのようなマーキングが一切なされていない。そもそも、現行法上、そのようなマーキングを受けることを象牙所有者に強制することはできない²⁶。

このように、日本は、CITES 決議 10.10 第 2 段落が求める措置を遵守していない。

6.9 小括

以上の検討結果を、表 6-1 にまとめた。

26 4.8.3 3) 参照

表6-1 日本による、CITES決議10.10 (CoP17改正) 「ゾウの個体等の取引」への対応と、その問題点

	CITES 決議 10.10 (CoP17 改正) 「ゾウの個体等の取引」	日本政府の対応 (種の保存法の適用およびその他の措置)	決議 10.10 遵守上の問題点	本報告書 参照箇所	
決議 第6 段落	a) 未加工象牙 (raw ivory) および加工象牙 (worked ivory) の国内取引を規制すること	・全形牙について、登録をしないで取引すること、販売 または頒布目的で陳列・広告することを禁じている。	・分割牙は規制していない。 ・象牙製品は規制していない。 (ただし、決議 10.10 では象牙製品として扱われる全表面が彫刻された全形牙は、種の保存法では一般の全形牙と同様に扱われる (規制対象))。 ・登録制度に様々な法の抜け穴あり。	4.8.5 4.8.1	
	b) 未加工象牙 (raw ivory) および加工象牙 (worked ivory) を取り扱うすべての輸入業者、製造業者、卸売業者および小売業者を登録または免許すること	・分割牙または象牙製品の取引を伴う事業を行おうとする者は、氏名・住所、在庫量等を主務官庁に届出することを義務づけられている。	・業者を登録・免許していない。 届出制の下では、登録・免許制の場合と異なり、一方的に届出さえすれば、何の公的審査を受けることもなく事業を始められ (「拒否」は想定されず)、廃業させられることもない (「取消」は想定されず)。 なお、2018年6月までに登録制が施行される予定。	5.5.2	
	c) 管理当局 および他の適切な政府機関が特に以下の方法によって、象牙の国内移動を監視できるようにするための記録および検査手続を導入すること	i) 未加工象牙に対する強制的な取引規制 ii) 加工象牙に対する包括的かつ明らかに実効性のある、在庫の棚卸、報告および法執行の仕組み	・全形牙について、登録をしないで取引すること、販売 または頒布目的で陳列・広告することを禁じている。 ・全形牙については、譲受人・引取人にその旨の届出をするよう義務づけている。	・牙の個体識別・マーキングが行われないため、主務官庁の側から牙の移動を監視できない。 ・分割牙については、象牙製品同様の仕組みが適用されるにとどまる。	4.8.3 4.2.1 5.1.1
	d) 普及啓発キャンペーンを以下の事項について実施すること 供給および需要の減少、象牙の販売・購入に関する規制に対する注意喚起、ゾウの保全上の課題に関する情報提供、小売店における旅行者及び他の外国籍を有する者に対する輸出に当たっての注意喚起	・象牙製品製造者団体による、構成員に対する講習会の実施 ・古物業界に対する周知 ・関係事業者及び一般旅行者等に対する周知徹底 ・日本政府の象牙および象牙製品の取引に関する考え方、取引制度および取引の現状のウェブサイトでの発信強化	・象牙の供給および需要の減少について、まったく普及啓発がなされていない。	4.8.2, 6)	
	e) 象牙在庫の棚卸を継続して行うこと。また、象牙の形態ごとの個数および重量、マーキング、象牙の出所、前年と比較して在庫に顕著な変動が生じた場合の理由について、事務局に対して毎年2月28日より前に報告すること	・分割牙在庫量について、2014年5月8日時点で計約204トンとSC65で報告、2015年2月1日、9月1日時点でもともに約54トンとSC66で報告。	・前年と比較して顕著な変動が生じているにもかかわらず、その変化の理由が報告されたことの公表はない。	5.4.2 2) 5.5.3 2)	
決議 第2 段落	あらゆる寸法の全形牙 (whole tusks) および長さ20cm以上かつ重さ1kg以上の分割牙 (cut pieces) は、定型にしたがい、打ち抜き型、消えないインク、その他の恒久的な方式によるマーキングを行うこと	なし	・マーキングが法的に義務付けられておらず、実際にも一切行われていない。	4.8.3	

6.10 結論

以上より、日本の国内象牙取引管理が、CITES 決議 10.10 (CoP17 改正) によって求められている措置をほとんど遵守できていないことは明らかである。

さらに、国内象牙取引管理のための具体的措置について定める第6段落の中でも、核心部分といえる b) および c)

は、CITES 決議 10.10 決議が新規に採択されて以来、実質的な内容の修正は受けておらず、第2段落「マーキングに関して」も同様であることから、日本による CITES 決議 10.10 の不遵守は、同決議の最初の発効時である 1997年9月以来、約10年間に及ぶことになる。