

第7章 国内象牙市場閉鎖決議を契機とした、日本政府による象牙取引管理強化の見通し

7.1 国内象牙市場の維持と振興をめざす日本の政策

7.1.1 従来からの基本的政策

経済産業省は、「自然保護とワシントン条約の誠実な履行を図るとの観点から、政府が同条約上でタイマイ及び象牙の国際取引の禁止を行ったが、その一方で、この結果、原材料確保という産業としての存立基盤に問題を抱え、また、中小零細性が高い、他分野への製造技能の転用が効かない等の問題も抱えるべつ甲産業及び象牙産業に対して、増養殖技術の確立¹、ダウンリストの実現²を図り、安定的な原材料確保の道筋をつけていくことが国として必要である³」という政策を掲げ続けている。そこで、政府全体としても、この象牙産業振興政策をワシントン条約における政策の重点事項と位置づけ、「ゾウの保全と地域の発展のための象牙取引推進⁴」という国際社会向けのロジック

1 もっぱらタイマイについて述べているものと考えられる。

2 タイマイおよびアフリカゾウについて述べているものと考えられる。

3 経済産業省，2006 など。

4 「種の存続を脅かさないレベルでの野生動植物の商業取引は、当該種と生態系の保全、及び地域住民の発展に貢献しうる」と述べる。

SC66 Inf.24, "View of Japan Regarding the Conservation of African Elephants and Trade in Ivory"

また、「生息国におけるゾウの保全への貢献という点での日本政府の取組予定」に関して、「将来的に国際取引が実現した際には合法的な市場における経済行為を通じて持続的に保全に貢献していくことが可能である」と述べられている。

経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/committee/>

で覆いつつ、実質は自国産業の原材料調達のために象牙の国際取引再開を求め続けてきた。

7.1.2 これまでに実施された日本政府による象牙の国内取引管理強化の経過とその誘因

日本政府は、CITES の締約国として、その意思決定を尊重する建前をとっている。しかし、上記のとおり、国際取引禁止以降の象牙取引政策の目標は、自国象牙産業の原材料調達に置かれている。象牙取引管理の強化は、象牙産業への負担を増し、その限りでは象牙産業の振興と矛盾しかねない。そのため政府は、象牙取引管理の強化には消極的であり、実際に管理強化の措置が取られたケースは、すべて CITES の決定に基づく象牙の国際取引再開の恩恵を受けることを誘因とするものであった⁵。

kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/003_giji.html

5 1994年の種の保存法改正（1995年施行）が、特に象牙に関しては、象牙の国際取引開始を実現するためという短期的な使命を追っていたことは、当時の主務官庁担当者や象牙業者の発言からも明らかである。

法改正を担当した通商産業省担当者は、改正法について印章業界誌で次のように述べている（細田健一，1994）。「サステイナブルユース（持続可能な利用）」という考え方に基づいて、象牙の国際的な取引が再開されることが業界の悲願であることは通産省としてもよく認識している。「象牙の国際取引が再開されるためには、輸入国（日本）の国内での象牙の流通について規制を行うことが求められるようになってきたのである。今回の「種の保存法」の改正により導入される規制は、このような国際的な要請に応えるものであり、業界の悲願を実現するためにもこの趣旨をよくご理解いただき、関係の皆様方の積極的なご協力をぜひお

表7-1 象牙の国内取引管理強化のための法整備の経過

改正法施行日 (改正法公布日)	法整備のポイント	国内取引管理変更に関する 主たる法令上の根拠	法整備の経緯
1995年6月28日 (1994年6月29日)	<p><u>国内取引規制・登録制度の適用</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 登録を受けていない全形象牙の譲渡し等、販売・頒布目的の陳列が禁止された。 <p><u>事業に対する監督制度の新規導入</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 分割牙のうち重量 1kg 以上、最大寸法 20cm 以上かつ最終製品でないものの取引を伴う事業を行う者に対し、在庫重量等を環境大臣および経済産業大臣へ届け出ることを義務づけ、届出事業者の遵守事項を定めた。 <p><u>誘導措置としての製品の認定制度の新規導入</u></p>	<p>「絶滅のおそれのある野生動物種の保存に関する法律(平成 4 年 6 月 5 日法律第 75 号)」(以下「種の保存法」という。1993 年 4 月 1 日施行。)の改正、および「絶滅のおそれのある野生動物種の保存に関する法律施行令(平成 5 年 2 月 10 日政令第 17 号)」(以下「種の保存法施行令」という。)の改正。</p>	<p>CITES 第 8 回締約国会議(1992 年 3 月開催)において南部アフリカ諸国による象牙取引再開提案が撤回を余儀なくされた結果を受け、政府・業界関係者内に、国際取引再開実現のためには輸入国において象牙の国内取引管理を行うことが必要であるとの認識が高まった。そこで、第 9 回締約国会議(1994 年 11 月開催)における象牙取引再開に向けて、法整備が進められた⁽¹⁾。</p>
1999年3月18日 (1998年4月28日)	<p><u>事業に対する監督制度の対象拡大</u></p> <ul style="list-style-type: none"> すべての分割牙(加工品でないもの)を取引する事業者を、監督の対象とした(対象とする分割牙の重量・寸法制限を撤廃)。 印章を取引する事業者(それを取り扱う製造業者、卸売業者、小売業者のすべてが含まれることになる)を、監督の対象とした。 	<p>種の保存法施行令の改正。</p>	<p>CITES 第 10 回締約国会議(1997 年 6 月開催)で決定された在庫象牙の 1 回限定取引を認める条件⁽²⁾として、アフリカゾウ専門家パネル報告書(1997 年 2 月)で指摘された国内取引管理の欠点を是正する必要があったため、これに対応しようとした⁽³⁾。</p>
2004年10月1日 (2004年7月2日)	<p><u>事業に対する監督制度の対象拡大</u></p> <ul style="list-style-type: none"> すべての象牙製品を取引する事業者(製造業者、卸売業者、小売業者のすべてが含まれることになる)を、監督の対象とした(対象とする製品の制限を撤廃)。 	<p>↑</p>	<p>CITES 第 12 回締約国会議(2002 年 11 月開催)で決定された在庫象牙の 1 回限定取引を認める条件として決議 10.10 への適合が求められていたため⁽⁴⁾、2005 年の CITES 事務局ミッションによる検証⁽⁵⁾に先んじて、これに対応しようとした。</p>

1 日本軽工業品輸入組合象牙部会, 1993

2 CITES Decision 10.1 of the CoP

3 CITES SC41.4 "Measures Taken by the Government of Japan in Response to the Report of the Panel of Experts"

4 Amendments to Appendices I and II of the Convention adopted by the Conference of the Parties at its 12th meeting

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

5 CITES SC54 Doc.26.1 (Rev.1)

これまでの国内象牙取引管理に関する法整備の経過とその誘因を表 7-1 に示した。⁶

この表から示唆される重要な事項は、以下の 2 点である。

第 1 に、これまで日本政府が象牙の国内取引管理の強化を行ったケースのすべてにおいて、所要の取引管理強化を行え

ば象牙取引再開が認められる見込みがあり、逆にそれを先送りにすると取引再開の機を逃すという状況判断を政府がしていたことが認められる。

第 2 に、国内取引管理の基本骨格を作った 1994 年改正法の施行後に行われた 1998 年と 2004 年の政令改正による取引管理強化では、国内取引規制・登録制度にはまったく手を付けず、業者に対する監督制度の強化(対象業者の拡大を必然的に伴う対象品目の拡大)のみにとどまっている。

これらの点から、象牙の国際取引を再開して業界が新たな象牙在庫を獲得でき

願っていたと考えている。」また、象牙製品の認定制度導入の背景に業界からの強い要望があったことも明らかにされている(前同)。

また、象牙業界の関係者は「登録制であろうと一部規制であろうと今国会に上程してもらいたい。それによって国際的に日本の態度が明確になる、ワシントン条約会議において明るい見通しが出てくる。今国会をのがしたら 2 年後まで象牙解禁の望みはなくなる」と述べている(Anon., 1994)。

6 なお、2014 年には、種の保存法指定の国際希少野生動物種のインターネット取引を主に念頭に置いた広告規制の導入および無登録取引等に対する罰則強化が行われた(2013 年 6 月 12 日公布、2014 年 6 月 1 日(完全)施行)。しかし、これは国際希少種全般に関する規制強化であって、特に象牙の国内取引管理を狙いとして行われた法整備ではなかった。

るといふ動機づけがない限り、日本政府が厳しい取引管理強化を行う見通しは薄いこと、特に、国内取引規制・登録制度の強化が行われる可能性は非常に乏しいことが推測される。国内取引規制・登録制度の厳格化が回避される理由は、それが、象牙業界が製造材料となる全形牙を国内で買い集めることを困難にするためと考えられる⁷。

7.1.3 小括

日本政府の象牙取引に関する基本政策は、象牙の国際取引禁止以降も一貫して、自国象牙産業のための原材料調達の推進にある。そのことは、過去の国内象牙取引管理の強化の過程にも明確に反映している。象牙の国際取引再開の具体的なインセンティブが働いてはじめて、国内取引管理の強化がなされ、しかもそれは業者に対する監督制度の強化にとどまっていた。国内取引管理・登録制度の厳格化は、それが象牙産業のための原材料調達の推進と矛盾するがゆえに回避されてきたのである。

7.2 世界の国内象牙市場閉鎖の動きに対する日本政府の反応

7.2.1 海外から日本の象牙取引問題に注目されることへの反発

2015年12月、EIAは日本の象牙買取り業者の電話調査結果⁸を公表、翌2016年1月に開催された常設委員会では全形牙の登録事務を行う自然研に対する電話調査の結果⁹を公表する。いずれも、日本による象牙の国内取引規制・登録制度の深刻な問題を明るみにするものであり、環境省は、象牙の登録制度が始まって21年にして初めて、自然研に対して文書注意¹⁰を行わざるを得ない状況に追い込まれた。

それまで日本政府は、ゾウの密猟と象牙の違法取引が深刻化する中で、象牙消費国として批判されるのがもっぱら中国であったことから、2015年以來の世界的な国内象牙市場閉鎖の動きに対して特段の対応をしてこなかった。しかし、自らが批判の対象とされるようになったことで、これに反発、2016年初め頃から、象牙取引に対する政策および象牙取引管理の実効性を正当化するための広報を開始する。

環境省の「象牙等はルールを守って取引しましょう！」というウェブページに

8 4.4.3 参照

9 4.5.3 参照

10 4.6.2 1) 参照

7 第4章の注294参照。

は、「象牙取引に関するよくある質問」が掲載され、Q&Aの形式で、次のような主張が展開された¹¹。

「日本国内で合法的な象牙・象牙製品の取引が認められていることが、海外でのゾウの密猟や象牙の密輸を助長しているとの事実はないと考えます。」

「日本政府は、合法的な商業取引を含む全ての象牙の国内取引を禁止することがゾウの保全に役立つとは考えていません。象牙の合法的な取引により得られる経済的な利益は、生息国におけるゾウの保全にも役立つものであり、違法取引の防止及び合法的な取引の管理の徹底こそが重要と考えているからです。」

7.2.2 象牙官民協議会の設置

日本政府は、2016年5月、「象牙・象牙製品の国内取引に関する適切な制度運用の徹底及び内外への情報発信等の取組を進めていくため、幅広い関係者の知見を結集する」として、「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」（以下「象牙官民協議会」または「官民協議会」という）を設置した¹²。そこにいう「内外への情報発信等」とは、従来からの政府方針および象牙取引管理の現状・成果を正当化するた

め、国内外に広報することを意味する¹³。

出席者は、政府から各省庁関係部署、象牙製造業関係団体として「日本象牙美術工芸組合連合会」（以下「象牙組合」という）、印章卸売業関係団体、印章小売業関係団体、ヤフー、楽天およびDeNA¹⁵というインターネット取引業者、電気通信事業関係団体、トラフィック、有識者2名¹⁶で、環境省、経産省、象牙組合およびヤフーの4者が共同事務局を務めている¹⁷。

官民協議会の設立経緯に関する記述の中には、象牙取引を取り巻く現状に対する認識として、「最近の国際的な動きとして、一部の国々がワシントン条約の締約国会議に向けて象牙の国内取引の全面的な禁止を提唱するなど、象牙の合法的な市場の維持に対してすら諸外国から厳しい目が向けられるようになってきている状況にある」（下線は筆者による）とされており、国内市場閉鎖を推進する動きに対する強い警戒感が示されていた¹⁸。

特に注目されたのは、日本政府が官民

13 官民協議会報告書に示された「情報発信」のための取組み参照（7.2.3）

14 環境省、経済産業省、警察庁、外務省および財務省からなる。

15 モバオク（2.3.2 参照）の親会社。

16 石井信夫（東京女子大学）および金子与止男（岩手県立大学）。いずれも、象牙の国際取引禁止後、日本の象牙政策推進に一貫して協力してきた。（石井，2016，Kaneko，2016）

17 注11 参照

18 前同

11 環境省ウェブサイト http://www.env.go.jp/nature/kisho/zougetorihiki/FAQ_on_ElephantIvory_JP.pdf

12 経産省ウェブサイト http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/external_economy.html

その会合は、2016年5月24日（第1回）、7月25日（第2回）、11月2日（第3回）と計3回が開催されている（2016年末時点）。

協議会の場で、いかにして日本による象牙取引管理の実効性を正当化するのかという点であった。具体的には、今後の対策として、これまでの法制度の運用改善にとどめるのか、法改正による抜本的な規制強化を行う意思を示すのかということである。

この点、環境省・経済産業省・象牙組合・ヤフーからなる共同事務局から提案されたのは「適切な制度運用の更なる徹底」に過ぎなかった。具体的には、「①登録制度の運用の徹底と更なる普及啓発、②事業の届出制度の運用の徹底及び③電子商取引市場における象牙取引の適正化の3点」である。

「国内取引制度の検討の必要性の有無につき、質疑があった」が、当面、事務局提案どおりに進めることとされ、日本政府・業界の総意として、法改正を含めた規制強化は当面検討しないことが確認されている¹⁹。

第2回会合では、官民協議会の取組み事項が①情報発信、②国内取引管理、③輸出入管理²⁰、④電子商取引と整理されているが²¹、いずれにしても、法改正は念頭に置かれていなかった。

19 官民協議会第1回会合議事録参照 http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/external_economy/zouge_torihiki/001_giji.html

20 第1回会合では議題に上っていなかった輸出入管理が含まれた趣旨は、CoP17に向けてトラフィックが提出したゾウ取引情報システム(ETIS)の報告書(CITES CoP17 Doc.57.6 (Rev.1) Annex)の中で、日本から中国への象牙輸出問題が指摘されていることへの対応と推測される。

21 官民協議会第2回会合議事録参照 http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/external_economy/zouge_torihiki/002_giji.html

7.2.3 CoP17 前に公表された象牙取引管理強化策

2回の会合を経て官民協議会の報告書が作成され、CoP17開催直前である2016年9月16日に公表された²²。この報告書は、CoP17開催中に、情報提供文書として条約事務局ウェブサイトにも英文で掲載されている²³。

報告書発表に当たっては、「象牙及び象牙製品の適正な取引を確保する」として²⁴、日本の国内象牙市場維持に対する強い意思が示されるとともに、報告書では、概略、以下のような「官民による更なる取組み」を積極的に進めるとされていた²⁵。

【国内取引管理】

- ・ **特定国際種事業者の違法行為に対する厳正な対処（立入検査の強化、行政処分の実施・公表等）**〔環境省、経済産業省〕
特定国際種事業者（象牙製品製造・販売事業者）による一層の法令遵守を確保するため、立入検査を強化するとともに、法令違反に対しては、行政処分の実施・公表等、厳正に対処する。
- ・ **古物業界に対する周知**〔環境省、経済産業省〕
古物業者に対し、警察庁を通じて、改めて種の保存法に基づく手続きの必要性を周知する。

22 官民協議会, 2016

23 CITES CoP17 Inf. 57

24 経産省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/press/2016/09/20160916005/20160916005.html>

25 経産省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/press/2016/09/20160916005/20160916005.html>

- ・象牙製品製造者団体による講習会〔日本象牙美術工芸組合連合会〕

加盟組合員等に対するより一層の制度の周知徹底を図るため、関係政府機関等を講師として、講習会を開催する²⁶。

- ・象牙製品に係る標章の一層の普及〔環境省、経済産業省〕

種の保存法に基づき、適正に入手された象牙から製造された製品であることを認定する標章制度に関し、一層の普及と消費者による適切な理解の促進に努める。

- ・電子商取引における取引適正化の推進〔民間プラットフォーム提供事業者、環境省、経済産業省〕

違法取引排除のため、自主的なパトロール、違法出品の排除、海外発送を謳う出品の禁止等の措置を講じる。

【輸出入管理】

- ・関係事業者および一般旅行者等に対する周知徹底〔経済産業省、財務省〕

通関業者等の関係事業者に対し、象牙輸出の原則禁止についての広報強化等を通じた輸出者等への周知徹底を要請する。

- ・中国の税関当局等の他国の輸出入管理当局との情報共有の促進および情報に基づく水際取締りの強化〔経済産業省、財務省〕

中国において、日本からの輸出とされる象牙を含む密輸入の摘発が公表されていることから、中国の税関当局等と情報共有を促進し、水際取締りを強化する。

【情報発信】

- ・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〔環境省、経済産業省、外務省〕

これらの「取組み」には、法規制の強化がまったく含まれていないが、すでに述べたとおり、官民協議会の設置趣旨が「適切な制度運用の更なる徹底」である以上、当然のことである。

しかし、ここであげられている事項は、いずれも、象牙の国内取引管理のルーティンとしてこれまで当然に行われてきたはずのものばかりである。到底、「更なる」取組みと呼ぶに値するものではない。また、これらの取組みの多数は、「悪意はないが、法規制の知識が不足している者」に必要な情報を周知することを目的としたものである。しかし、そのような基本的な事柄を1995年の制度施行後20年以上が経った時点で対策として掲げること自体、当初からいかにずさんな施行を行ってきたかを自白するようなものである。アフリカゾウが存続の危機にさらされている現在問われているのは、確信的さらには組織的に違法象牙を売り買いしようとする者への対策である。

なお、普及啓発について言えば、現

26 日本象牙美術工芸組合連合会が主催し、経済産業省、環境省が共催する講習会を、2017年1月27日に開催することとされた。参加対象は象牙製品の製造事業者（種の保存法に基づく届出事業者及び今後届出を行うことを予定している事業者）であり、プログラムは、象牙を取り巻く国際的な状況、国内の象牙市場の状況、事業者による象牙・象牙製品取引管理の制度等その他とされている（前同）。
経産省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/press/2016/01/20170106002/20170106002.html>

行の規制の周知徹底ばかりが強調され、CITES 決議 10.10 が求めている象牙の「供給および需要の減少」に関する普及啓発キャンペーン²⁷は、まったく想定されていない。

7.2.4 小括

日本政府は、「日本象牙美術工芸組合連合会」やインターネット象牙取引大手のヤフーとともに象牙官民協議会を立上げ、官民一体で「適切な制度運用の更なる徹底」を強調している。これは象牙取引管理のための法改正を可能な限り避け、業界の合法取引努力を行政が支援しようとするもので、象牙業界のための原材料調達という日本の象牙取引政策にもとづく必然的なアプローチといえる。このように、日本政府は、CITES CoP17 での決議採択までは、押し寄せる国内象牙市場閉鎖の国際的潮流に対し、法的な管理強化を行うことなしに乗り切ろうとしていた。

7.3 日本政府による国内象牙市場閉鎖決議の解釈

CoP17 閉幕から約 1 か月後の 2016 年 11 月 2 日、官民協議会の第 3 回会合が開催された²⁸。

外務省、経産省、環境省は、連名で配布した報告²⁹の中で、国内象牙市場閉鎖決議の結果を以下のように評価している（強調箇所は筆者による）。

- ・「我が国は、アフリカゾウの密猟や違法取引の撲滅は締約国が取り組むべき喫緊の課題との共通認識に立ち、種の存続を脅かさない商業取引は、種や生態系の保全、地域社会の発展に貢献しうる（いわゆる、持続可能な利用）との考え方の下、作業部会での議論に建設的に参加。」
- ・「この結果、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。」
- ・「採択された決議が、厳格に管理されている我が国の国内象牙市場の閉鎖を求める内容ではないことは評価できるもの。」
- ・「我が国としては、象牙の国内取引に対してさらに厳格な管理を行っていく考え。」

また、この会合におけるやり取りの中で、「生息国におけるゾウの保全への貢献という点での日本政府の取組予定」に関

28 官民協議会第3回会合議事録参照 http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/003_giji.html

29 外務省・経済産業省・環境省, 2016

7.4 市場閉鎖決議採択後の、日本政府による国内取引管理強化の検討

7.4.1 日本政府による種の保存法改正の検討

2016年11月に開催された象牙官民協議会第3回会合では、環境省より、「種の保存法の改正に係る検討会での議論の結果、(1)法全体としての罰則の引き上げ(2)特定国際種事業の届出番号の公表などを検討しており、今後、審議会での議論やパブリックコメントを経て、改正案をまとめていく旨が報告された³²」。

種の保存法は、象牙の国内取引管理の主要な根拠法となっているが³³、日本政府は、その2013年改正法に定められた施行後3年の検討³⁴にもとづく法改正を行うこととなっていた。偶然とはいえ、このタイミングでの法改正は、象牙取引管理の強化をはかるためには絶好の機会といえた。

そして、2017年1月30日、環境大臣の諮問機関である中央環境審議会は、種の保存につき講ずべき措置について、環境大臣に³⁵³⁶答申を行った。

³² 官民協議会第3回会合議事録参照 http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/003_giji.html

³³ 4.1 参照

³⁴ 平成25年6月12日法律第37号の附則第7条

³⁵ 「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存につき講ずべき措置について 答申」(環境省, 2016. 0)

³⁶ 環境省ウェブサイト <http://www.env.go.jp/press/103596.html>

して、関係省庁より、「将来的に国際取引が実現した際には合法的な市場における経済行為を通じて持続的に保全に貢献していくことが可能であるという考えが述べられた³⁰」。

このように、日本政府は、閉鎖決議の全会一致採択という事実と、従来の政策目標(象牙業界に原材料を調達させるための将来的な象牙の国際取引再開)とを整合させるために、市場閉鎖決議を強引に解釈、日本の国内象牙市場は決議の閉鎖勧告の対象外であり、その点は米国その他の国々の解釈と一致していると断じている。これが、およそ根拠のない我田引水の解釈であることは明らかである³¹が、いずれにせよ、日本政府は市場閉鎖決議によって影響されないという方針を公言していることになる。

³⁰ 経済産業省ウェブサイト http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/003_giji.html

³¹ 1.3, 1.4 参照

この答申案に示された象牙の国内取引管理に直接かかわる改正のポイントは次のとおりである。

- ・虚偽申請であることが発覚した場合等の環境大臣及び登録機関の登録を拒否する権限及び登録を抹消する権限を法的に明確にすること
- ・不正の手段による登録票の交付等についての罰則の見直し
- ・象牙の「特定器官等」³⁷の取引を伴う特定国際種事業の届出業者に対し、インターネット等の広告等の際に、届出番号等の表示を義務づけること
- ・特定国際種事業の届出制を登録制とすること（それに伴い、事業登録時の審査、事業登録の更新制および事業登録の取消手続の導入、罰則の強化、カット・ピース等の管理強化、事業者が保有する全形牙の状況把握を行うこと）

7.4.2 種の保存法 2017 年改正法

1) 改正法案の国会提出

環境省は、上記中央環境審議会の答申を踏まえて、種の保存法 2017 年改正法案³⁸を準備、同法案は 2017 年 2 月 28 日に閣議決定され、同日国会（衆議院）へ提出され、同年 4 月 28 日に衆議院、5

37 全形牙は除かれる。4.2.1 参照。

38 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（平成 4 年法律第 75 号）の一部を改正する法律案，第 193 回国会（常会），閣第 33 号

39 首相官邸ウェブサイト Prime Minister of Japan and His Cabinet Website <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2017/kakugi-2017022801.html>

40 衆議院ウェブサイト <http://www.shugiin.go.jp/>

月 26 日に参議院で全会一致可決され、6 月 2 日に公布された⁴¹（以下「2017 年改正法」または単に「改正法」という）。

2) 改正法に含まれる、象牙の国内取引管理にかかわる部分の概要

すでに述べたとおり、種の保存法による象牙の国内取引管理は、国内取引規制・登録制度、分割牙・象牙製品の譲渡し・引渡しを伴う事業の監督制度（特定国際種事業制度）および製品の認定制度の 3 つの柱で構成されている⁴²。このうち、2017 年改正法が実質的に変更しようとするのは、分割牙・象牙製品の取引を伴う事業の監督制度である。すなわち、2017 年改正法は、ぞう科の牙の特定器官等（分割牙・象牙製品）への適用を想定した「特別特定器官等」というカテゴリーを新たに設け、その譲渡し・引渡しを伴う事業を「特別国際種事業」と定義して特定国際種事業から切り離し、これに対してより強い監督措置を講じることとした。

これに対し、他の 2 つの柱については基本的に変更がない。特に注目されるのは、国内象牙取引管理の中核となる国内取引規制・登録制度について改正が見送られた点

internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC3AF6.htm

41 参議院ウェブサイト <http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/193/meisai/m19303193033.htm>

42 4.1 参照

であるが、⁴³ ⁴⁴この点については後述する。⁴⁵

特別国際種事業において、従来の特定国際種事業よりも監督強化が図られている点は次のとおりである。

- ①届出制に代わって（事業）登録制が適用されることにより、事業登録時およびその更新時において登録拒否事由の確認が行われることになる。
- ②事業登録時には、現に占有している全形牙のすべてが（個体等）登録を受けていることの確認が行われることになる。
- ③登録業者が適法に取得した象牙を分割して新たな分割牙を得た場合には、その入手経緯を記載した管理票を作成すること、管理票が作成された分割牙を譲渡し・引渡しする場合は管理票とともにすること、およびそれらの譲渡し・引渡しをした場合にはその写しを保存することが義務づけられる。
- ④登録業者に違反行為があれば、一定の措置を求める行政処分を介することな

43 ただし、虚偽登録に対する罰則が、無登録譲渡し等同様、5年以下の懲役または500万円以下の罰金（併科可）（改正法第57条の2第1号）、法人に対しては、1億円以下の罰金（同法第65条1号）へと重罰化されている。もっとも、単なる罰則強化には虚偽登録の抑止効果はほとんど見込めない（4.8.2 5）参照。

44 2017年改正法は、申請書の重要な事項に虚偽の記載があり、または重要な事実の記載が欠けているときの登録機関による登録の拒否（改正法第20条第5項）、登録が不正になされた場合等の同じく登録の取消（同法第22条の2）を明文化した。しかし、これらの権限はもともと解釈上認められていたものである（環境省、2016.0）。

改正法はまた、登録制度に関して以下の事項を新たに定めている。ただし、これらは（種の保存法施行規則で定めれば象牙にも適用可能ではあるが、）もっぱら動物の生体への適用が念頭に置かれており、象牙への適用は想定されていない（環境省、2017.a）。

・個体識別：登録申請書の記載事項に、個体識別措置が加えられた（個体等を識別するために特に措置を講ずることが必要な個体等として施行規則で定められたものの登録申請に限る。改正法第20条第2項4号）

・登録の有効期間と更新：5年を超えない範囲の登録の有効期間と、その期間ごとの更新について定められた（登録のうち、定期的にその状態を確認する必要がある個体等として施行規則で定めたものに限る。改正法第20条の2第1項）。

45 5）参照

く、業務停止命令を課しさらには事業登録を取消することができるようになる。

- ⑤無登録営業に対する罰則が、大幅に重罰化される。

3) 分割牙・象牙製品の譲渡し・引渡しを伴う事業に対する新たな監督制度 = 「特別国際種事業」の詳細

【事業登録制度】

・特別特定器官等の譲渡しまたは引渡しの業務を伴う特別国際種事業を行おうとする者は、環境大臣等の登録（以下「事業登録」という）を受けなければならない⁴⁶、事業登録を受けないで分割牙・象牙製品の取引をすることが禁止される⁴⁷。事業登録の導入に伴い、以下の手続が整備された。⁴⁸

▷事業登録の拒否事由として、種の保存法違反による罰金以上の前科があること等が定められた。⁴⁹

▷事業登録申請時に現に占有している、特定器官等に該当しない原材料器官等 = 全形牙の全てが「（個体等）登録を受けたものであることを証する書類を添付しなければならない」⁵⁰。

46 種の保存法施行令で定められることになっているが、環境大臣のほか、経産大臣が想定されていると考えられる。

47 改正法第33条の6第1項（その違反に対する罰則は、5年以下の懲役または500万円以下の罰金（併科可）（改正法第57条の2第2号）。ただし、法人については1億円以下の罰金（改正法第65条1号））。

48 改正法第12条第1項柱書、同項4号（罰則は5年以下の懲役または500万円以下の罰金（併科可）（改正法第57条の2第1号）。ただし、法人については1億円以下の罰金（改正法第65条1号））。

49 改正法第33条の6第6項各号。とくに重要な登録拒否事由と考えられるのは、「禁固以上の刑に処せられ、又はこの法律の規定により罰金以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から5年を経過しない者」の定めである。

50 改正法第33条の6第3項。どのような書類が求められるかは、省令で定められることになっている。いずれにせよ、全形牙在庫の全てが登録されたかどうかは、この書類で確認されることになっており、現物の検査については定められていない。

▷事業登録の有効期間は5年とされ、更新を受けなければ、その期間の経過⁵¹によって効力を失うものとされた。

▷事業登録は、環境大臣等によって、種の保存法に違反した場合等⁵²に取り消されうるものとされた。⁵³

【遵守事項】

- ・従来の特定国際種事業の届出業者に課される、譲渡人からの確認・聴取および台帳の記載・保存という2つの遵守事項に加え、分割牙・象牙製品の陳列・広告の際に（事業）登録番号その他の事項を表示しなければならないものとされた。⁵⁴

【管理票制度】

- ・登録業者は、譲受け・引取りをした登録全形牙または分割牙の入手の経緯等を記載した管理票を、（特定国際種事業の届出業者については、自ら分割した牙を譲渡し・引渡しする場合に任意に作成できるとされているのに対し、）それらの牙を分割して新たな特別特定器官等（分割牙）⁵⁵を得た場合に作成する

ことを義務づけられた。⁵⁶

取得した分割牙をさらに分割することなく譲渡し・引渡しをしようとする場合は、新たな管理票を作成することはできない。従来の特定国際種事業の届出業者同様、既に管理票が作成された分割牙についてはその管理票とともに、管理票が作成されていない分割牙についてはそのまま譲渡し等することになる。

- ・管理票は、作成事由に該当する場合以外には、作成してはならないものとされた。⁵⁷
- ・管理票が作成された分割牙の譲渡し・引渡しは管理票とともにしなければならないが、管理票の譲渡し・引渡しは、それに係る分割牙とともにしなければならないことは特定国際種事業の届出業者と同様であるが、それらへの違反に対し新たに罰則が科されることになった。⁶⁰
- ・登録業者は、分割牙とともに譲渡し・引渡しされた管理票の写しを保存しなければならないものとされた。⁶¹
- ・登録業者といえども、管理票を伴わない分割牙を譲受け・引取りすることは禁止されていない。⁶²

51 改正法第33条の10第1項

52 取消事由は次のとおりである（改正法第33条の13）。
 ・種の保存法関係法令または同法にもとづく処分違反したとき（1号）
 ・不正の手段により事業登録またはその更新を受けたとき（2号）
 ・登録拒否事由のいずれかに該当することとなったとき（3号）
 ・虚偽の事項を記載した管理票を作成したとき（4号）
 第1号の種の保存法関係法令への違反には、無登録全形牙の取引禁止規定（法第12条第1項、17条）が当然含まれるため、それらに違反した登録業者は、登録取消しの対象となる。

53 改正法第33条の13

54 改正法第33条の11。登録番号以外の事項は、省令で定められることになる。

55 どのような特別特定器官等が得られた場合に管理票の作成義務が生じるかについては、「政令で定める要件に該当するものに限る」とされている（改正法第33条の23第1項）。そこから製品が除かれるであろうことは明白だが（現行の法第33条の6第1項では、「製品の原材料となるものに限る」と定められている）、分割牙についても一定の寸法・重量未満のもの等がそこから除かれる可能性がある。

56 改正法第33条の23第1項（その違反に対する罰則は、6月以下の懲役または50万円以下の罰金（改正法第59条4号）。管理票への虚偽記載についても、同様の罰則がある（同法同条5、6号））

57 改正法第33条の24（その違反に対する罰則は、6月以下の懲役または50万円以下の罰金（改正法第59条4号）。）

58 改正法第33条の23第3項

59 改正法第33条の23第4項

60 30万円以下の罰金（同法第63条6号）。

61 改正法第33条の23第5項（その違反に対する罰則は、30万円以下の罰金（改正法第63条6号）。）

62 その理由については、4)参照。なお、管理票が作成されていない分割牙を譲受け・引取りし、それを分割した場合に管理票作成が義務づけられるかどうかについては、省令で定められることになる（改正法第33条の23第1項3号）。

【監督措置】

- ・環境大臣等は、登録業者に対し、(特定国際種事業の届出業者に対する指示と異なり、) 3つの遵守事項違反の適正化に限らず種の保存法の規定全般の遵守確保のために、必要な措置をとるべきことを命じることができるものとされた(措置命令)⁶³。
- ・環境大臣等は、登録業者に対し、(特定国際種事業の届出業者に対しては指示違反があった場合に限り、しかも3月を限度として命じることができるに過ぎないのと異なり、) 種の保存法に違反した場合等に、一定の改善措置を求める行政処分(措置命令)を介することなく、6月を超えない範囲で期間を定めて事業の全部または一部の停止を命じることができ、さらに事業登録を取消することもできる⁶⁵。
- ・環境大臣等は、登録業者に対する報告聴取・立入検査に加え、登録業者と取引する者に対し、当該登録業者の業務または財産に関し参考となるべき報告または資料の提出を命じることができるものとされた⁶⁷。

【事業登録機関】

- ・環境大臣等の登録を受けた事業登録機関があるときは、事業登録関係事務は、同機関に行わせるものとされた^{68,69,70}。

63 改正法第33条の12

64 業務停止事由は事業登録取消事由と同様である。したがって、無登録全形牙の取引禁止規定(法第12条第1項、17条)に違反した登録業者は、(特定国際種事業の届出業者と異なり、)業務停止命令の対象となる。

65 改正法第33条の13

66 改正法第33条の14第1項

67 改正法第33条の14第2項

68 改正法第33条の15第1項。事業登録機関の仕組みは、現行法上の個体等の登録機関(法第23条第1項)とほぼ同様である。

69 この事業登録機関が個体等登録と同様、自然研に担われることとなるのか、それとも、それ以外の、例えば経産省に関連の深い団体に担われるのかについては、改正法の施行までは不明である。なお、特定国際種事業の届出関係事務は、環境大臣および経産大臣(主に経産省)が、これまで同様(5.3参照)、直轄して行う。

70 事業登録を受けようとする者は、9万円の登録免許税(改正登録免許税法 別表第1, 159, (一))に加え、実費を勘案して

4) 2017年改正法による業者への監督強化の効果

2017年改正法は、日本の国内象牙市場に蔓延する、取得経緯が不明な象牙のロンダリングを助長している国内取引規制・登録制度の見直しを見送った。この法案による改正の効果は、1995年に初めて施行された国内象牙取引管理制度に対するその後の2回の法施行強化(種の保存法施行令の改正)⁷¹と同様、ほぼ業者の監督制度の強化にとどまる。

すでに述べたとおり、そのポイントは、①届出制に代わる登録制適用により、事業登録時およびその更新時に登録拒否事由の確認が行われること、②登録時には、現に占有している全形牙がすべて(個体等)登録を受けていることの確認が行われること、③登録業者が適法に取得した象牙を分割した場合はその入手経緯を記載した管理票を作成し、管理票が作成された分割牙を譲渡し・引渡しする場合は管理票とともにすること、およびそれらの譲渡し・引渡しをした場合にはその写しを保存することが義務づけられること、④登録業者に違反行為があれば、一定の措置を求める行政処分を介することなく、業務停止命令を課しさらには事業登録を取消することができるこ

政令で定められる手数料を事業登録機関に納めなければならない(改正法第33条の21第1項)。同機関は、手数料をその収入とする(同法案同条第2項)。

71 表7-1参照

と、⑤無登録営業に対する罰則の大幅な重罰化の5点である。

確かに、これらの改正案は、いずれも事業の監督制度強化のために必要とされていた事項⁷²を法制化しようとするものであり、特に、業者の違反行為に対する制裁の強化は著しい。しかし、業者の義務と主務官庁の監督権限の定め方が中途半端であるため、違反行為発覚の前提となる牙の分割および分割牙取引のトレーサビリティを十分確保できない点は、現状とほとんど変わらない。その結果、取得経緯が不明な象牙に由来する分割牙や象牙製品の業者間取引からの排除の成否は、従来同様、業者による任意の努力に大きく依存している。以下、問題点を具体的に述べる。

【事業登録制による適正業者選別の効果は、短期間には生じない】

導入される事業登録制のもとでは、従来の届出制と異なり、登録拒否事由が存在しないと確認されない限り業者は登録を受けられず、事業を行えないこととなる。そのことにより、現在届出をするだけで分割牙・象牙製品の取引を伴う事業を行っている業者のうち、法令遵守を徹底できる業者が選別されていくことが期

待されている。

しかし、改正法の附則では、新法施行の際、旧法にもとづいて届出をして特別国際種事業に該当する事業を行っている者は、施行日に「(事業)登録を受けたものとみなす」とされている⁷³。したがって、現在届出を行っている300余りの製造業者、600弱の卸売業者および8,200余りの小売業者は、登録拒否事由の審査なしに自動的に登録業者に移行できてしまう。既存の届出業者が登録拒否事由が存在しないことの確認を初めて受けるのは、最初の更新時となる⁷⁴。つまり、新規登録に当たって登録拒否事由の有無が確認されるのは、改正法施行後に初めて特別国際種事業を始めようとする者についてのみということになる。しかし、新規参入を計画している業者らは、改正法公布から数えて約1年内の施行までの間、駆け込み的に現行の特定国際種事業の届出をしてしまうであろう。実際、2016年の届出数は1,038件で、2015年の520件から倍増しており、既に駆け込み届出が始まっているとみられる⁷⁵。

73 改正法附則第6条第1項

74 CITES SC66 Doc 29 Annex 20

75 1度目の更新は、1998年政令改正(表7-1参照)の施行日(1999年3月18日)前に届出をしていた者(すべて製造業者)については改正法施行日から1年6月後、その他の業者については3年後とされている(改正法附則第6条第2項)。

76 改正法附則第1条において、施行日は公布日から1年を超えない範囲内とされている。

77 環境省, 2017.e. この届出件数には、べっ甲に関するものも含まれるが、べっ甲に関して急に事業の届出が増える理由は見当たらない。

72 坂元, 2002, 坂元, 2007, 坂元, 2013

このように、登録制による適正業者選別の効果は、短期間には生じないことになる。

【事業登録時において現に占有しているすべての全形牙が個体等登録されていることの確認の仕組みは実効性が低く、かえって、客観的な裏付けもなく「業者の無登録在庫は、もはや存在しない」とお墨付きを与える結果を招く】

業者が無登録全形牙在庫の合法的な占有を許されている状況は、違法象牙がその在庫に紛れて合法的に取引されることを容易にする⁷⁸。改正法では、この問題を解消するために、事業登録に際し、登録申請者が現に占有している全形牙すべてが個体等登録を受けていることの確認を行う仕組みを定めている。

ただし、その仕組みは、事業登録しようとする者に対して、現に占有している全形牙在庫の個体等登録を義務づけるものではなく、その「すべてが登録を受けたものであることを証する書類」を申請書に添付することを義務づけるにとどまるものである。

確かに、意図的に無登録全形牙の在庫を隠して事業登録・登録更新すれば、不正の手段により事業登録またはその更新を受けた⁷⁹として事業登録の取消事由とな

るし、虚偽事業登録罪⁸⁰にも問われうるので、業者が全形牙在庫を正直に登録することが期待できるようにも見える。

しかし、問題なのは、そのような無登録全形牙の在庫隠しを主務官庁が把握できるかどうかにある。そもそも、報告された登録済み象牙以外に「登録を受けていない全形牙は占有していない」ことを「証する」書類とはどのようなものであろうか。事業登録に当たって、主務官庁が登録申請者の象牙在庫を検査する権限はないので、事実を証明し得る者はおらず、客観的な証明書類は存在しえないことになる。したがって、「すべてが登録を受けたものであることを証する書類」としては、結局、客観性のない、登録業者自身の誓約書や第三者が記載した証明書が受理されることになると考えられる。それは、業者が占有する全形牙在庫の出所に関する真実が永遠に闇に閉ざされることを意味する⁸¹。

では、事業登録後の立入検査で全形牙在庫を洗いざらい確認することはできるであろうか。改正法が、全形牙に関し事業登録申請者に対して求めているのは、

80 改正法第 57 条の 2 第 2 号

81 仮に、業者たちが「誠実に」事業登録申請に先立って無登録全形牙の全ての登録を受けることにした場合であっても、「全形牙の登録に際しての登録要件の確認に客観的証拠が必要とされていない」という問題が残されていることを忘れてはならない（4.8.2 参照）。

78 4.8.4 参照。特に、無登録在庫の現状把握と管理のあり方については第 4 章の注 291 参照。

79 改正法第 33 条の 13 第 2 号

あくまで「登録を受けようとする者が現に占有しているもの」すなわち事業登録申請時に占有していた牙について、登録済みとの証明書類を求めているだけである。つまり、事業登録後に行われる立入検査では、全形牙に関する検査は、登録申請時に存在した全形牙の範囲でしか行えないと考えられる。具体的には、登録業者が事業登録申請時に提出していた書類に記載されていた全形牙（その後、分割されてしまっている可能性がある）の提示が求められ、登録申請時にそれ以外の全形牙がなかったかどうか口頭で確認される程度のものであるであろう。登録後に譲り受けた全形牙については検査の対象にならない（提示を強制できない）から、それらの在庫（当然登録済みということになっている）とともに登録申請時から存在していた無登録象牙が保管されていたとしても、実際上発覚することはないであろう。

このように主務官庁が、事業者の登録時および登録後に、全形牙在庫の現物検査を行う権限を持たない状況では、事業者が占有する無登録全形牙在庫の解消はきわめて難しい。現行法下と改正法下とで状況が異なる点は、業者が「無登録象牙の在庫を持っている」と公言できなく

なるということだけである。在庫の一部を登録し、それ以外は未登録のままにしておくというやり方は今後も続いていくことが懸念される。

結局、改正法が定める、業者占有下の全形牙の登録確認の仕組みは、客観的な裏付けもなく「業者の無登録在庫は、もはや存在しない」とお墨付きを与えるだけの結果をもたらすことになるであろう。これでは、一種の公的ロンダリングである⁸²。

【管理票作成の義務化だけでは分割牙のトレーサビリティは確保できない】

改正法では、登録業者に対し、譲受け・引受けした牙を分割して新たな分割牙を取得した際、譲受け・引取りをした牙の入手経緯を記載した管理票を作成することを義務づけ、さらに分割牙とともに譲渡し・引渡しした管理票についてはその写しを保存することを義務づけた。これは、分割牙から製品に至るまでの分割・取引プロセスのトレーサビリティを確保しようとする趣旨と考えられる。

しかし、改正法の定める仕組みは非常に中途半端であり、これでは分割プロセスのトレーサビリティ確保・監視は難

82 この最悪の事態を防止するために最低限必要となるのは、第1に象牙の登録審査の厳格化であり、第2にその結果登録要件が確認できないとされた象牙の処置である。そのような象牙を占有し続けることを許したのでは登録確認制度導入は意味をなさない。そこで、それらの象牙については占有が継続されているか、または適正に廃棄されているかを監視し続ける必要がある。

しい。その理由は次のとおりである。

第1に、個々の分割牙のトレーサビリティを確保するためには、各分割牙の識別性が確保されている必要があるが、そのための措置が改正法には定められていない。

管理票には、現行法同様、分割牙の重量・主な特徴が記載されることになると想定されるが、⁸³それだけで個々の分割牙を正確に識別できないことは言うまでもない。したがって、管理票の保有状況に示される象牙の動きと現物の動きとの間に食い違いがあっても、それが露見するとは考え難い。

第2に、改正法は管理票が作成されていない分割牙の譲受け・引渡しを禁止せず、無期限に許容することとしている。これは現行法上は管理票の作成が任意であるため、市場には管理票が作成されていない分割牙在庫が存在することへの配慮であろう。しかし、期限も定めずに管理票が添付されていない分割牙の取引をいつまでも許容し続けることは、そこに違法な分割牙を紛れ込ませる、大きな法の抜け穴を残すことになる。

第3に、分割牙のトレーサビリティの確保・監視においては、タイムリーな追跡情報の把握と分析が可能であること

が条件となるが、⁸⁴改正法によれば、それはほぼ不可能である。

日本政府は、改正法においては、登録業者に対し分割によって得た分割牙のために管理票を作成させ、その分割牙を譲渡し・引渡しした際にはそれと共にした管理票の写しを保存させることによって、分割牙のトレーサビリティが確保されると期待しているようである。しかし、問題は、管理票の作成・移動・保存がすべて登録業者の手元でなされ、主務官庁にとって可視化されないことにある。管理票の写しを譲渡し・引渡しの都度に提出させ、または短期のスパンでまとめて定期報告⁸⁵させる仕組みは存在しない。主務官庁が登録業者による管理票の取り扱い状況を確認するためには、その報告徴収権限を発動して、全登録業者から管理票の写しを提出させ、それらを突き合わせて分割牙の分割・移動の整合性を分析するしかない。現在、届出製造業者に台

84 日本政府（経産省）は、かつて分割牙・象牙製品の製造・取引過程を追うデータベースの作成を検討したことがあった。これは、2005年当時、2度目の1回限定販売象牙の輸入国への指定を受けるための国内象牙取引管理の強化策として考案されたものである（坂元 2007）。現行法上の特定国際種事業者は、占有する分割牙の取引・製造（分割）過程や、管理票を作成した場合にはその番号を、台帳に記載・保存することが義務づけられているので、その台帳記載情報をデータベース化するというアイデアであった（同上）。しかし、膨大で手間のかかる作業ゆえにこの方策は断念され、現在経産省のデータベースに入力される台帳上の取引情報は、年度末時点における在庫量のみとなっている（5.3.5 参照）。

85 現行法では、（施行後20年以上にわたって適用されることがない仕組みではあるが、）事前登録制度において、譲渡し又は引渡しをした原材料器官等に関する3か月ごとの定期報告義務を課している例がある（法第20条3第2項）。

83 5.1.3 参照

帳の写しの提出を求める報告徴収は、年1回のペースで行われているに過ぎない⁸⁶が、このようなペースでのデータ収集の状況では、タイムリーな追跡情報の把握は不可能である。

【行政処分の強化は「紙の上の法」に終わるおそれが強い】

改正法では、指示が措置命令に格上げされ、業務停止命令も発令事由が広がり、期間の上限も6か月に延びた。さらには、事業の禁止をもたらす登録取消も導入された。

しかし、主務官庁が、登録業者に対して、それだけの厳しい行政処分を課するという事態が実際に起こりうるであろうか。

この点、現行法下の拘束力が弱い「指示」ですら、1995年の制度施行から21年以上の間、実績があがらなかった。初の「指示」となった事例は、2016年9月、「日本アイボリー」（象牙組合の主要な組合員）⁸⁷に対して行われたものである。しかし、この初「指示」は、2016年6月にEIAが、日本アイボリーを含む違法行為を行っている疑いのある象牙取引業者を大々的に暴露したことを受けて、⁸⁸経産省および環境省がやむなく象牙組合関係

者らを含む象牙取引業者らに立入検査を行ったところ、日本アイボリーの違反行為が著しく、これに目をつぶることができなかった、という特殊な背景のもとで行われたものだった。この事実は、象牙業者に対して行政処分が行われることがいかに稀なことであるかを示している⁸⁹。

さらに深刻な問題は、日本アイボリーに対する指示の理由とされた違反行為を、立入検査まで主務官庁が把握していなかったことである。「日本アイボリー」の違反行為とは、2011年から2016年にわたって台帳への必要事項の記載を怠っていたというものであった⁹⁰。しかし、主務官庁は、製造業者から、毎年、台帳の写しを徴収している⁹¹。すなわち、この間台帳上の記載を確認する機会が5回もあり⁹²、報告徴収された台帳の写しを一瞥さえい

89 その後、2017年3月17日付で、2例目の指示が行われている（環境省，2017.b）。対象となったのは、法人格を持たずに個人事業を営む、旧来のいわゆる「象牙職人」である。これら象牙職人の業態は、製造用象牙の在庫を持つ製造業者から材料象牙の支給を受け、それに注文通りの加工を施し、製造業者に納品するというものである（マーティン，1985）。本件の処分理由は、日本アイボリーのケース同様、届出事業者台帳への必要事項の記載を、少なくとも5年間怠っていたというものであった（実際は、それ以上長い期間違反行為が続いていた可能性がある。注92参照）。象牙職人の中には、特定国際種事業者としての義務を遵守していない者が多いと実際に多いだろうと推測されるが、このような零細な職人よりも、それらを使う製造業者により厳しい目が向けられるべきであろう。続いて、2017年8月25日付で、楽器店（小売業者）に対する3件目の指示が行われた（経産省，2017）。この業者は、取引先から象牙製品（駒、糸巻、琴爪、琴柱、撥）の譲受け及び一般消費者への譲渡しを行っていたが2件の先例同様、台帳の保存期間である5年間、必要事項の記載を怠っていた。

90 第5章注22参照

91 5.3.3参照

92 台帳の保存義務は5年間であるため（届出省令第2条）、違反が継続した期間を5年間に限定したものと推測される。そうだとすると、実際に違反が継続した期間はそれよりも長い可能性が高い。

86 5.5.3参照

87 経産省，2016.d なお、第5章注22,23参照

88 2016年6月9日付朝日新聞記事「日本の業者4社 象牙『密輸出可能』NGOが覆面調査」等

れば違反行為は容易に発見できたはずであるのに、ずっとそれを見逃し続けたということである。これでは、何のために毎年報告徴収を行っているのかわからない。主務官庁、とくに象牙業界の保護・振興を行う経産省が、象牙組合の中心的メンバーに対する行政処分の執行をためらって、日本アイボリーの違反行為に目をつぶっていたという疑いがもたれてもやむを得ないであろう。

この主務官庁における象牙業界保護・振興の体質のもとで、業者に致命的な影響を与えるほど強化された行政処分が制度化されたとしても、それが現実に執行されるであろうと楽観する理由はどこにもない。

5) 小括

2017年改正法は、現在日本に求められている象牙の国内取引管理の強化に対応するものではない。その理由は、次のようにまとめられる。

第1に、国内取引規制・登録制度の抜本的な見直しがなされていないことである。

言うまでもなく、日本における象牙の国内取引管理の核心ともいべき仕組みは、登録を受けないでする象牙の取引を禁止し、「禁止に対する違反行為には、直接、重い罰則を科す」国内取引規制であ

る。しかし、①この国内取引規制／登録制度の対象は全形牙に限定されてしまっており、②一定の全形牙について取引禁止を解除する手続を定める登録制度では、登録にあたって登録要件を確認する客観的な証拠が求められておらず、③登録申請された象牙の真贋鑑定および登録時の個体識別・マーキングが行われないなど、多数の抜け穴がある⁹³。

それにもかかわらず、2017年改正法は、事業の監督制度強化のみを取り上げ、もっとも根本的な問題の解決を避けた。

第2に、改正法による事業監督の強化策が施行されても、それが分割牙・象牙製品の取引を伴う事業の実態に与える影響は極めて限定的と考えられることである。

改正法が業者に負わせた義務および主務官庁に与えた監視のための権限は中途半端であるため、分割牙や象牙製品の取引管理が実際に改善するかどうかは、従来どおり、業者の遵法精神の発揮に大きく依存することになるだろう。加えて、現行法下の拘束力の弱い行政処分すら20年以上執行しなかったことに表れている、監督行政による象牙業界甘やかしの「文化」を考えると、仮に運よく業者の違反

93 4.8 参照

行為が発覚したとしても、事業継続に致命的な影響を与えるような行政処分が現実には執行されるとは考え難い。

このように、改正法の施行は分割牙・象牙製品の取引管理の現状を大きく変えることはないであろう。

7.5 結論

以上の考察を踏まえると、日本政府が近い将来、象牙取引管理を抜本的に強化する見通しはほとんどないといえる。

そのことは、日本政府が、国内象牙市場閉鎖決議が CITES へ提案された後、その動きに反発して、官民象牙協議会を立ち上げるなどして国内象牙市場存続の正当性を訴え続けていること、CITES において市場閉鎖決議案のコンセンサス採択に加わっておきながら、決議採択後には日本の象牙取引管理は適正であるから決議は日本市場を閉鎖の対象外としていると開き直っていること、そして種の保存法 2017 年改正法においては国内象牙取引管理の最重要課題への対処を回避され、その効果としては、象牙官民協議会の報告書⁹⁴同様、「庇護される」業界がいつそう合法取引に励む姿勢を示し、「庇護する」行政はいつそうの遵守確保を業界に求め

ていくとのメッセージを内外へ発信する以上のものではないこと等から、明らかといえよう。

日本政府が象牙取引管理を抜本的に強化することを避ける理由と、そこに見られる問題点を改めてまとめると、次のとおりとなる。

第 1 の理由は、日本における象牙の国内取引管理が、政府の介入によって製造用象牙を確保してやらなければ成り立たない業界への配慮を基礎として、管理の中核をなすはずの規制の射程範囲を狭めて（警察の介入を限定し）、主務官庁が適正な象牙業者事業を家父長制的に監督すると同時に保護するというコンセプトにもとづいていることである。

このコンセプトは、過去 2 度の 1 回限定販売輸入を獲得するために行われたそれぞれの国内取引管理の改定と同様、2017 年種の保存法改正法でも貫かれている。

しかし、この「規制を最小化し、業界の合法取引努力を行政が支援する」というコンセプトは、今日のアフリカゾウの危機に思いをいたせばあまりに緩きに過ぎるものであり、しかも 2011 年にタカイチ、2016 年に日本アイボリーという業界のリーダー的存在が無

94 7.2.3 参照

登録全形牙の取引で摘発されている状況に明らかなおり、その前提が既に破綻してしまっている。

第2の理由は、管理の最重要課題である国内取引・登録制度の厳格化に手を付けると、象牙業界が条約適用前取得という「建前」のもとに全形牙を国内で取得することや、分割牙を自由に取引することが事実上不可能になってしまうことにある。CoP17で「(象牙取引再開) 決定メカニズム」(DMM) の検討が打ち切られたことにも明らかなおり⁹⁵、象牙の国際取引再開は、ますます遠ざかりつつある。このような状況下で、国内からの全形牙および分割牙という製造材料の調達を途絶えさせることは、「自国象牙産業の原材料調達」という日本政府の象牙取引に関する基本的な政策目標に矛盾することになる。

しかし、象牙業界の原材料調達のために、密輸された象牙の国内市場への混入を防止するという国内取引規制の趣旨を犠牲にすることなど本末転倒以外の何物でもない。

このように、日本政府が自ら、象牙取引管理を抜本的に強化する見通しはほとんど失われており、日本による CITES

国内市場閉鎖決議の遵守を確保するためには、国際社会からのより強い働きかけが求められているといえる。

95 CoP17 Com. II Rec. 3 (Rev.1)