

第8章 総合的考察、結論および提言

8.1 総合的考察

- ・第1章の冒頭で述べたとおり、「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」という問いに答えるのが、本報告書の目的であった。

CoP17において設置された作業部会による市場閉鎖決議案の審議経過および決議の文言から解釈すると、日本市場は当然に閉鎖の対象と考えられたが（第1章）、さらに日本市場を閉鎖すべき実質的な根拠があるかどうかについて、様々な観点から検討してきた。

活発化する日本の象牙市場：中国の市場閉鎖後は世界最大の合法市場へ

- ・まず検討したのは、日本の国内象牙市場における需要の動向が注意を払うに値するかどうかについてである。

日本の国内象牙市場では、象牙の国際取引禁止の経過で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たことを示す証拠はなく、象牙への嗜好が温存されてきたと考えられた（第1章）。そのことは、日本政府が、2回に及んで

1回限定販売象牙の輸入の実現（1999年および2009年）に全力を尽くしたという事実にもあらわれている。

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が登場、少なくとも2005年以降成長を続けるインターネット象牙市場は2011年から爆発的に活発化、その勢いが2015年現在まで続いていることがヤフオク！の落札実績データ等から明らかになった。最近5年間（2011-2015年）のヤフオク！における「本象牙」落札は、10万5000件/26億円にのぼる（第2章）。

また、ヤフオク！などのインターネット取引が、近年発覚した日本から中国へ密輸出された象牙の仕入れに利用されていた点も注目される（第3章）。

象牙市場の活発化は、全形牙の取引を行うためになされる登録の実績が、2011年以降急増し、2015年には2,100本以上（21トン以上）に達したという事実にも表れている（第4章）。

- ・このような日本の象牙市場の動向を見れば、中国（香港を含む）の市場閉鎖後、日本がもっとも産業化され、もっとも規

模が大きい象牙の合法市場を持つ国として返り咲くことは必定である。日本を凌ぐ象牙の合法市場をもつ国が他に存在することを示すデータは存在しない（第1, 2, 3章）。近い将来世界最大となる合法市場を閉鎖の対象から除外することは、市場閉鎖決議の想定に大きく反する。

- ・ところが、日本政府は、「厳格に管理されている」がゆえに日本の国内象牙市場は閉鎖の対象ではないと強弁する。そこで、第3章以降では日本の象牙取引管理を詳細に検討してきた。

輸出入規制に抜け穴：国際郵便の取扱い

- ・最初に検討したのは、輸出入規制についてである。この点特に注目されるのは、国際郵便の一部について輸出入の申告・許可を免除する関税法の規定が、象牙の国境を越えた移動の防止に対する抜け穴になっていることである。その上、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していることも明らかになった（第3章）。

近年注目を集める国際郵便を利用した象牙の密輸出入

- ・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。

国際郵便を利用した象牙の密輸入は、刑事事件には至っていないものの、多数確認されている。例えば、2014年から約2年の間に、象牙が詰め込まれた国際小口貨物（EMS：30kg以下の物品を搬送可能）が、ナイジェリアおよびジンバブエから、10件にわたって継続的に日本へ到着している。

一方、輸出に関しては、近年中国において日本から密輸出された象牙が相次いで摘発されており、確認されただけでも2009以降10件が認められる（第3章）。

象牙に関する輸出入規制の執行強化に立ちはだかる、税関行政における優先度設定の壁。それゆえの国内象牙取引管理の役割の増大

- ・しかし、輸出入規制について指摘すべき最も根本的な問題点は、たとえその法令上の抜け穴をふさぐことにある程度成功を収めたとしても、現場における輸出入規制の執行の強化には現実的な限界があるということである。自由貿易レ

ゲームの中で、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（第3章）。そこで、ますます重要になるのが、「密輸象牙を国内市場から排除する」国内取引管理の役割である（第4章）。

「規制を最小化し、業者が合法取引に努めるよう行政が指導する」という日本型の国内象牙取引管理の設計思想が違法取引への道を開く

ところが、日本の国内象牙取引管理の制度設計の思想は、象牙を輸入できない現状にある業界が製造用象牙を国内で確保することへの配慮を、警察介入を広げる規制強化よりも優先するものである。それゆえ、政府は、取引規制の厳格化よりも、主務官庁が象牙取引業者を家父長的に監督することを重視しがちである（第7章）。

その結果、象牙の国内取引規制は、法令レベルおよび運用レベルともに抜け穴だらけとなってしまう（第4、5章）。

規制対象は、全形牙のみ

・国内象牙取引管理の問題点としては、まず、規制の対象となるのは全形牙のみであり、分割牙と製品については自由取引が許されていることがあげられる。分割された形態や、製品に加工された状態で国内市場に持ち込まれる密輸象牙に対しては、それを市場から排除するための備えが何もない（第4章）。

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ということになっている。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、どのような由来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（第4章）。

・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（第4章）。

- ・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になっている。

そのため、登録申請された「象牙」の真贋鑑定は行われない。その結果、贋物の虚偽登録は容易であり、また、贋物のために交付を受けた登録票を密輸象牙のため流用することも容易である（第4章）。

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ない。そのため、効果的な登録牙の占有・分割状況の監視も行えない。その結果、分割済みの登録牙の登録票を密輸象牙のために流用することも容易となる（前同）。

- ・虚偽登録が容易であり、しかもその後の登録票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を示唆する。

業界の自主努力に依存する日本型国内象牙取引管理は、長年象牙業界を束ねてきた象牙組合の主要メンバーの摘発に見られるとおり、既に破綻している

- ・2016年に5本の無登録全形牙を譲り受けたとして摘発された「日本アイボリー」は（表8-1 事件15）、過去2度

行われた1回限定販売象牙の輸入にも参加した製造業者であった（第5章注22および23参照）。しかもこの業者は、環境省、経産省およびヤフーとともに「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」（以下「象牙官民協議会」という）の共同事務局を務める「日本象牙美術工芸組合連合会」（以下「象牙組合」という）の主要メンバーでもあり、従来から、象牙の国際取引再開を推進する象牙組合の方針を積極的に標榜していた。すなわち、日本アイボリー事件は、2011年に無登録全形牙58本を譲り受けていたとして有罪判決を受けた、日本最大の象牙製造業者「タカイチ」の事件に続き、日本の象牙業界を束ねる象牙組合が、象牙の合法取引を確保する意思も能力もないことを明確に示したものと見える。

この事件や、今回の電話調査において無登録象牙の買取りにあたって虚偽登録の指南をする象牙組合員が、この業者以外に複数確認されていたことからしても（第4章）、日本型の国内取引管理のアプローチ、つまり規制を最小化する代わりに、主務官庁が、象牙組合を中心とした業者による合法取引を監督、指導するというやり方は、とうに破綻しているというべきである。

種の保存法 2017 年改正法による措置は、すでに破綻している日本型国内取引管理の延長線上にとどまる

- ・日本政府は、2017 年、偶然めぐってきた種の保存法改正の機会に象牙の国内取引管理を変更しようとしている。しかし、そこでとられようとしている措置は、従来のアプローチの延長線上にとどまっている。すなわち、抜け穴だらけの取引規制をそのままに、（主として違反行為に対する制裁強化による）主務官庁による業者の監督を強化しようとするものである。

しかし、この改正法案は、第 1 に、日本における象牙の国内取引管理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点で、第 2 に、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点で、評価に値するものではない。

結局、種の保存法 2017 年改正法案は、『庇護される』業界は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」というメッセージを内外に発信するためのものに過ぎず、国内象牙取引管理の現状に大きな変化をもたらすものではない。

20 年にわたる CITES 決議の不遵守

- ・象牙取引管理が深刻な抜け穴を抱える状況においては、当然のことながら、CITES 決議 10.10 の遵守は不可能である。

とくに、CITES 決議 10.10 「ゾウの個体等の取引」第 6 段落の中核をなす ”c)” に定められた象牙の国内移動監視のための措置および同第 2 段落のマーキングに関する措置（これらは決議が初めて採択された 1997 年以来、ほとんど実質的な変更を受けていない）が、20 年にわたって遵守されていないことは深刻な問題である。

日本で発生した違法な象牙取引

- ・輸出入に関するものか国内取引に関するものかを問わず、一定数の違法行為が発覚している市場が、市場閉鎖決議にいう「密猟または違法取引の一因となる」市場とみなされるべきことは当然であろう。そこで、この点に関する日本の実情を改めて考察する。

刑事事件に至った 2013 年度から 2016 年度までの種の保存法違反事件の件数を、象牙のみ（図 8-1）および全体（図 8-2）について示した。

図8-1 種の保存法違反件数の推移（象牙のみ）

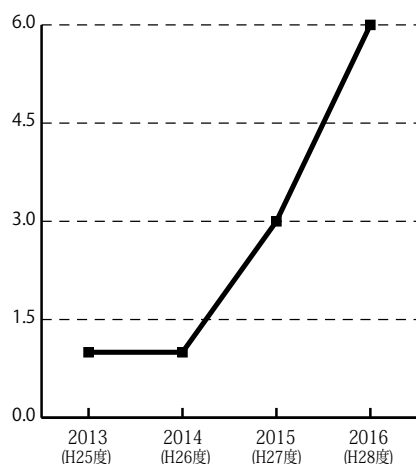
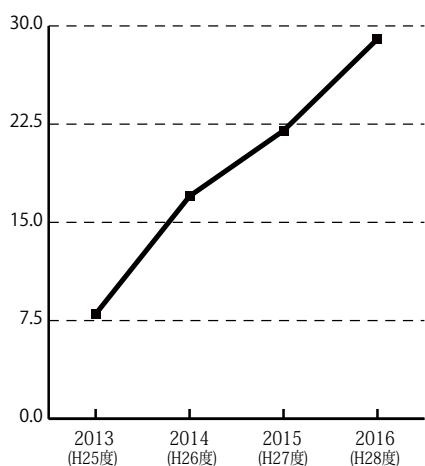


図8-2 種の保存法違反件数の推移（全体）



出典：衆議院，2017，第193回国会 衆議院 環境委員会 会議録第13号（平成29年4月21日）

これをみると、種の保存法違反事件数全体の伸びと比べても、それ以上に象牙関係の種の保存法違反事件数が伸びていることがわかる。

これらの象牙関係事件のうち、犯罪事実を把握できた事件を含め、2000年以降、刑事事件となった象牙の違法取引事例を表8-1に示した（事件のさらなる詳細および出典については、別紙4参照）。これをみると、次のような傾向が指摘できる。

表8-1 刑事事件となった象牙の違法取引事例 2000-2017

・このリストは、2017年9月22日時点でJTEFによって把握されている検察官送致事例をあげたものであり、警察による摘発事例のすべてを必ずしも網羅するものではない。
 ・括弧内の暦年は送検年を、同都道府県は摘発した警察の管轄地を示す。

概要	
事件1(2000)	分割牙500kgの神戸港への密輸入(埼玉)
事件2(2005)	象牙印材1,700本的那覇空港への密輸入(沖縄)
事件3(2007)	2.4トンの分割牙および0.4トンの象牙印材の大阪港への密輸入(大阪)
事件4(2007)	16個(計2.4kg)の分割牙(ビリヤード・キュー部品の製造用に加工したもの)の関西国際空港への密輸入(大阪)
事件5(2007)	分割牙(ビリヤード・キュー部品の製造用に加工したもの)計2kgの成田国際空港への、および同分割牙計2.2kgの東京港への密輸入(群馬)
事件6(2011)	58本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(東京)
事件7(2011)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(東京)
事件8(2011)	2本の無登録全形牙の譲受けおよび虚偽登録(香川)
事件9(2013)	2本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(千葉)
事件10(2014)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(東京)
事件11(2016)	2本の無登録全形牙の広告(大阪)
事件12(2016)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(東京)
事件13(2016)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(神奈川)
事件14(2016)	2本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(東京)
事件15(2016)	5本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(静岡)
事件16(2017)	18本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し(東京)
事件17(2017)	9本の無登録全形牙の引取り・引渡し(東京)

- ・2000年の象牙密輸事件（事件1）は、日本の象牙業界とつながりの深い香港の象牙ブローカーが500kgの未加工牙を神戸港に持ち込み、埼玉県を拠点とする東京象牙美術工芸品協同組合の理事（当時）のもとに運搬したものである。2007年の計2.8トンの象牙密輸事件（事件3）は、マレーシアで荷積みされた象牙を、韓国犯罪組織が大阪港に密輸し、山口組系暴力団関係者が輸入したものである。韓国犯罪組織は国際指名手配されたが検挙されていない。
- ・2010年代に入ると、ようやく国内取引

規制違反に警察の目が向けられるようになる。この年摘発の58本の無登録全形牙に関する事件（事件6）は、日本最大の象牙印材製造会社タカイチによるものである。同社は2005 - 2010年の間に、全国の古物商から無登録象牙を推定572 - 1622本（押収された58本を除く）を買い入れていたと推定される。

タカイチ事件後は、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警察によって摘発され、2016年だけでも5件を数えている。

- ・2017年には、古物商の「ラフテル」が18本、同じく”Flawless”が9本の無登録全形牙を引き取ったとして、相次いで摘発された。これらの事件は、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定着していること、自然研が登録機関として不適格であること、それに対する環境省の監督が機能不全に陥っていることを白日の下にさらした。
- ・これに対し、象牙密輸に関する刑事事件が近年みられないが、密輸がなくなったわけではなく、すでに述べたとおり、国際郵便を利用して小口化するなど、手口

が巧妙化されて継続している（第3章）。

- ・以上のように、日本の象牙市場には密輸象牙が現に流入していると考えられ、同時に国外への流出も存在している。そして、市場の内部では、違法取引がまさに蔓延している状況である。このような日本の象牙市場が、CITES決議が閉鎖を求める「密猟または違法取引の一因となる」市場と評価されるべきことは余りにも当然のことといえる。

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の不正の元凶となっている象牙取引管理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」を実施しようとしている

- ・このように象牙取引管理が深刻な欠陥を抱える中で、日本政府が、抜本的な管理強化を自発的に行う見通しがあるのかどうかを改めて検討した（第7章）。

この点、日本政府の従来の象牙取引政策は、2016年4月に国内象牙市場閉鎖決議が提案されても、さらには同年10月に市場閉鎖決議が採択されても、まったく変化はなく、象牙市場の維持が強く打ち出されていた。

また、2017年6月に公布された種の保存法改正法でとられた措置の内容は、

すでに述べたとおり、象牙市場をこれまでどおり維持し象牙の製造・販売を制約しないようにしつつ、業者に緊張感をもって業務に励ませようとする程度にとどまった。象牙の国内取引の規制・登録制度の強化に向けた法改正には一切手が付けられていない。種の保存法改正法公布直後に、警察はラフテル事件（第4章）を公表した。この事件の捜査は、2016年の初めに環境省が警察に情報提供を行うことが端緒になっており、種の保存法改正法が国会で審議されている最中の2017年4月、登録機関である自然研の事業所が種の保存法違反の容疑で捜索されている。この事実経過は、環境省が、国内取引規制の抜け穴が日本の国内象牙市場における違法取引さらには登録機関の不正な登録業務を助長していることを十分認識しつつ、象牙の国内取引規制・登録制度の強化をあえて改正事項として盛り込まなかったことを示している。

しかし、さらに驚くべきことは、日本政府が2年計画で全形牙の全国一斉登録推進キャンペーンを開始したことである。これは、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するものであって、CITES決議に反旗を翻し、国際社会の潮流に徹底して抗う日本政府の姿勢があらわとなっている。

8.2 結論

日本においては、象牙の違法な国内取引・密輸入・密輸出が継続し、しかも国内違法取引については著しい増加傾向があるにもかかわらず、国内象牙市場閉鎖決議の遵守を拒絶し、また象牙取引管理が深刻な抜け穴を抱えるにもかかわらずそれへの対処を避け、むしろ象牙市場・象牙取引のさらなる活性化を図ろうとしている。

日本の国内象牙市場が、CITES決議10.10（CoP17改正）に従って、緊急に閉鎖されるべきことに疑問の余地はない。

8.3 提言

日本政府は、条約決議を遵守すべく、早急に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。

とくに、以下の項目には優先的に取り組まれるべきである。

- 1) 全形牙の登録を緊急に一時停止すること。
- 2) 種の保存法に基づく規制対象を象牙全般に広げて、その取引を原則禁止²にすること。
- 3) 種の保存法に基づき登録を条件に例外的に取引できる品目を、厳正に絞り込むこと。
- 4) 登録を許す品目ごとに登録要件を定めること。
- 5) 象牙の登録申請に対し、本物かどうかの真贋鑑定を行い、登録要件が満たされているかどうかを客観的かつ公的な信頼性のある証拠に基づいて審査し、登録要件を満たすとされた場合は登録時に個体識別を行って、象牙と登録票の両方に共通の識別データのマーキングを行うこと。
- 6) 種の保存法に基づく「特別国際種事業」に対する監督制度は、2)の国内

取引禁止後は、3)の例外的に取引できる品目を扱う事業者に対して適用し、さらに、主務官庁が登録済みのそれら品目について、分割・加工・修繕等のプロセスを個別に監視できるようにすること。

- 7) 国際郵便物に関して効果的に犯則調査を行えるよう、関税基本通達およびそれに基づく運用を見直すこと。
- 8) CITES 上許可が可能な場合であっても、未加工象牙については輸出入を一切許可しないこと。加工象牙についても商業目的の輸入は一切、商業目的の輸出は製作から100年を超えた骨とう品以外は許可しないこと。

CITES 事務局は、常設委員会が日本の市場閉鎖決議遵守に関する日本への勧告を検討できるよう、現地検証使節団を日本へ派遣して、日本の国内象牙市場および象牙取引管理の問題を把握し、同委員会に報告すること。

CITES 常設委員会は、事務局からの報告を踏まえ、決議14.3「CITES 遵守手続」に従った措置も視野に入れ、日本政府に対して市場閉鎖決議の遵守を勧告すること。

以上

1 登録機関が公正に登録関係事務を実施していない（法第24条第2項）として登録関係事務の方法の改善に関し必要な措置として、象牙全部の新規登録の受理を停止させること（同第26条第2項）。

2 具体的には、すべての象牙について、種の保存法上の国内取引規制、すなわち登録を受けていない象牙の譲渡し等および販売・頒布目的による陳列・広告の禁止を適用するとともに、象牙の登録は原則的に行えないものとするようになる。