

資料 1: 日本における象牙の輸入差止等およびそれに対する法執行の現状

輸入差止・摘発件数

別表 A は、ゾウに関する水際での輸入差止めの詳細、それに対する処罰（通告処分、告発）の有無を示したものである。密輸貨物が税関で差止められずに入国した後に摘発されるに至った事案は別表 B に示した。

表 1 は、別表 A, B 上の象牙の輸入差止等に関する情報に基づき、未加工象牙・加工象牙別、年別に、輸入差止等の件数および各数量をまとめたものである（1998～2008 年）。皮革製品、骨、血漿など象牙以外の部分・派生物は除外している。また、「薬」は、象牙粉末を含有してはいるものの量は少ないと考えられることから、同様に除外した。

1998 年から 2008 年の 11 年間ににおける象牙の輸入差止等は 106 件である。うち未加工象牙に関する輸入差止等の件数が 24 件（1 件は加工象牙及び未加工象牙を含む）、加工象牙に関する輸入差止等の件数が 83 件（1 件は加工象牙及び未加工象牙を含む）である。輸入差止等の件数は 1998 年から 2001 年にかけて 15 件前後、2002 年からは 10 件を切っている。しかし、未加工象牙についてみると、2006 年には輸入差止等の件数が跳ね上がり、11 年間の中でもっとも多くなっている。

輸入差止等された象牙の数量

1998 年から 2008 年の 11 年間に輸入差止等された未加工象牙の数量の合計は 1,083 で、100 点以上となる年が 4 回あった。輸入差止された加工象牙の数量の合計は 21,657 で、1,000 点以上となる年が 3 回あった。2006 年には日本史上最大の量の未加工および加工象牙が密輸された「大阪事件」が起きている。

主要な輸出国

1998 年から 2008 年の 11 年間で象牙密輸における主要な輸出国を表 II-2、図 II-B に示した。

アメリカ以外はアジア諸国である。件数では中国が 19 件と圧倒的に多い。輸入差止された象牙の数量では、2006 年の「大阪事件」の影響で、韓国が他を圧倒している。ただし、表にあらわれているいずれの国も、未加工象牙については集散地あるいは再輸出国に過ぎない。また、加工象牙についてもその国で製造されているとは限らないことに注意が必要である。「大阪事件」における韓国も最後のトランジット国に過ぎない。

輸送形態

輸入差止された件数および数量（未加工象牙・加工象牙別）を、輸送形態別に示したものが表 3 である。

件数では旅具航空が 106 件中 57 件（54%）を占め、郵便物が 27 件（25%）と次いでいる。象牙の数量では、大量輸送が可能な商業海上が、「大阪事件」の影響等で他を圧倒している。

輸入差止等された象牙の処理方法

輸送形態が郵便物である事案について、輸入差止等された象牙の処理方法を示したものが表 4 である。

これを見ると、27 件中 16 件（59%）は積戻・返送、残る 11 件（41%）は所有者による所有

権の任意放棄となっている。

嫌疑者の特定が困難な場合は、犯則事件として処理することができない。このような場合には、密輸貨物の所有者も特定できず、密輸貨物の任意放棄を受けることができないことも多い。税関は貨物を押収する権限を有するが(関税法 121 条ないし 123 条)、あくまで「犯則事件を調査するため必要があるとき」であって、犯則事件を立件しないことが確定すれば、押収を解いて密輸貨物を積戻しさせ、輸出国へ返送するしかない。

法執行状況

関税法に定める罰則適用に相当する事案については嫌疑者に対して罰金相当額および没収該当物件(あるいは追徴金相当額)の支払いが命じられ(「通告処分」、懲役刑相当の事案については検察官へただちに告発される。

そこで、水際で輸入が差止められ、あるいは国内を流通する密輸象牙が認められた事案における摘発の割合をみる(別表1および2)。

未加工象牙について通告処分が行われた割合(見込み含む)は 17%(4/24)、告発が行われた割合は 8%(2/24)に過ぎない。加工象牙について通告処分が行われた割合(見込み含む)は 8%(7/83)、告発が行われた割合は 7%(6/83)に過ぎない。

これを見ると、通告処分や告発が行われる事件のほとんどは輸入差止された象牙の数量が相当多い場合といえる。しかし、処罰された事件と比較して、輸入差止等された象牙の数量が多いにもかかわらず、処罰されていない事件もある。理由はいくつか考えられる。まず、嫌疑者の特定が困難である事案や嫌疑者が外国にいる事案では、通告処分や告発が見送られることが多いと思われる。このような事態は、たとえば輸送形態が郵便物であるが、受取人が誤配達だと装って受け取りを拒む場合に起こる。また、嫌疑者が外国人であり、間もなく日本国外に退去しようとする場合にも、懲役相当の事案でない限りは、通告処分が見送られることがあるかもしれない。

資料 2：日本における近年注目すべき象牙密輸事件

事件 1：未加工象牙 500Kg 密輸（2000 年）	
数量	象牙カット・ピース 132 個（重量 492.375Kg）
発生時	2000 年 4 月 14 日
輸入港	神戸港
輸出国	シンガポール
関与者	A.中国系イギリス人。1982 年以来、日本向けの象牙ブローカーとして香港で活動し、本件に関与した象牙組合役員を含め日本の象牙業者の多くと広く親交を持っていた。 B.日本人。1999 年の試験輸入象牙を買受済みの東京象牙美術工芸協同組合の役員（当時）。
処罰	A.懲役 1 年 6 月、執行猶予 4 年 B.罰金 30 万円
特記事項	日本で史上 3 番目に大きな象牙密輸事件。 象牙は、西アフリカあるいは中央アフリカの森林に生息するシンリンゾウのもの。

事件 2：象牙印材 1,700 本密輸（2005 年）	
数量	象牙印材 1.738 本
発生時	2005 年 1 月 14 日
輸入港	那覇空港（沖縄県）
輸出国	台湾
関与者	A.B.台湾人。
処罰	A.懲役 1 年、執行猶予 3 年 B.税関による犯則処分（関税罰金の額は不明）
特記事項	主犯格の A には 2004 年 9 月にも象牙密輸の余罪があることが警察の捜査上判明している。この余罪については、国内の荷受け人も特定されたようであるが、検挙には至らなかった

事件 3：未加工象牙・象牙印材 2.8 トン密輸：「大阪事件」（2006 年）	
数量	象牙カット・ピース 608 個（重量 2,409Kg） 象牙印材 17,928 本（重量 385Kg）
発生時	2006 年 8 月 21 日
輸入港	大阪港
輸出国	マレーシア（韓国経由）
関与者	A.日本人。暴力団関係者。 B.C.韓国人。
処罰	A.懲役 2 年執行猶予 3 年、罰金 80 万円 B.C.国際警察刑事機構(ICPO インターポール)を通じ、2007 年 4 月までに警察によって国際手配されたが、未だ検挙されていない。
特記事項	密輸象牙のいくつかには、スワヒリ語の記載がある（スワヒリ語は東アフリカで用いられ、ケニアでは国語、タンザニアでは公用語とされている。） A は B から「象牙を欲しがっている人がいるので、大阪に象牙を入れたい。クリスタルに混ぜれば X 線を通さずに通関できる、輸入名義人を探して欲しい」と持ちかけられた。

事件 4：ビリヤード・キュー用象牙密輸（岡山）（2006 年）	
数量	象牙加工品 16 個
発生時	2006 年 9 月 14 日、10 月 17 日
輸入港	関西国際空港（大阪府）
輸出国	アメリカ合衆国
関与者	A.岡山県のビリヤード製造販売会社（象牙取引業について無届） B.事実上の会社経営者 C.会社代表者
処罰	A.罰金 80 万円 B.C.懲役 2 年執行猶予 3 年、罰金 80 万円
特記事項	アメリカのアトラス・ファイバー社から継続してビリヤード・キューの材料として象牙を輸入していた。

事件 5：ビリヤード・キュー用象牙密輸（群馬）（2006 年）	
数量	象牙加工品 4,224G
発生時	2006 年 4 月 11 日、9 月 3 日
輸入港	成田国際空港、東京港
輸出国	アメリカ合衆国
関与者	A.群馬県のビリヤード製造販売会社（象牙取引業について無届） B.会社代表者
処罰	A.罰金 200 万円 B.懲役 1 年 6 月執行猶予 3 年、罰金 150 万円
特記事項	岡山の業者による密輸事件の捜査過程で発覚。ビリヤード業界で象牙取引業の届出がほとんどなされていないことが明らかとなった。岡山の業者同様、アメリカのアトラス・ファイバー社から象牙を輸入していた。

資料 3：日本における CITES の履行と法執行の手続

CITES を施行するための輸出入許可書発給手続は、「外国為替及び外国貿易法」（以下「外為法」という）およびその細則に基づき、経済産業省がおこなう。一方、輸出入時の許可書の確認や貨物の輸出入監視は、「関税法」に基づき、財務省の地方支分部局である税関がおこなっている。税関は、外為法上の許可を得ていることが証明されない貨物の輸入を差し止める(関税法 70 条)。

税関長は、関税法に定める罰則適用相当の事案を「犯則事件」として摘発する。密輸物件の輸入を差し止めた場合であるか、既に水際を突破し国内を流通する密輸物件を認めた場合であるかを問わない。犯則事件においては、嫌疑者に対し、関税法に定める罰金に相当する金額および没収に該当する物件（または追徴金に相当する金額）を納付すべき旨が通告される（「通告処分」 関税法 138 条 1 項）。事案が懲役刑に相当する場合などは、税関長は検察官に対してただちに刑事告発をおこなう（関税法 138 条 1 項）。この場合、事案は犯則事件および刑事事件として処理されることとなる（関税法 140 条 1 項）。

資料 4：日本における象牙の国内流通管理に関する法制度

象牙の国内流通管理は、「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」（以下「種の保存法」という）ならびにそれを施行する政令および省令に基づき、以下のようにおこなわれている。

ホール・タスクの登録

- ・ 環境大臣の登録を受けた「財団法人 自然環境研究センター」（以下「JWRC」という）の登録を受けない限り、全形を保持した牙（以下「ホール・タスク」という）の譲渡し、引渡し、譲受け等をしてはならない（法第 12 条 1 項 5 号、第 20 条 1 項、第 23 条）。登録が許されるのは、条約が適用される前（アフリカゾウの場合は 1990 年 1 月 18 日の前）に本邦内で取得された場合等の登録要件に該当する場合である（法第 20 条 1 項、種の保存法施行令第 4 条）。
- ・ 登録されたホール・タスクの譲渡し等は、JWRC の交付した登録票とともにしなければならない（法第 21 条 2 項）。
- ・ 登録ホール・タスクを譲り受けた者は、30 日以内にその旨を JWRC に届け出なければならない（法第 21 条 4 項）。
- ・ 登録ホール・タスクを占有しないこととなった場合（切断した場合を含む）、30 日以内に登録票を JWRC に返納しなければならない（法第 22 条 1 項 1 号）。
- ・ 無登録で譲渡し等を行った者は 1 年以下の懲役または 100 万円以下の罰金（法第 58 条第 1 号）、偽りその他不正の手段により登録を受けた者は 6 月以下の懲役または 50 万円以下の罰金に処される（法第 59 条第 3 号）。

特定国際種事業（カット・ピースおよび象牙製品の譲渡しを伴う事業）の規制

- ・ ホール・タスク以外の象牙の譲渡し等を業とする者は、氏名、所在地、在庫の量（カット・ピースは重量、象牙製品は数量）および主な特徴等を環境大臣および経済産業大臣に届け出なければならない（法第 33 条の 2 第 1 項、特定国際種事業に係る届出等に関する省令 第 1 条 1 項）。
- ・ 届出をしないで事業を行った者または虚偽の届出をした者は 50 万円以下の罰金に処される（法第 62 条第 2 号）。
- ・ 届出事業者には、以下の遵守事項が課されている。
 - カット・ピースや象牙印章の譲受けをする際、その譲渡人の氏名・住所等を確認し、さらにその象牙の入手先を譲渡人から聴取すること（法第 33 条の 3 第 1 項）。
 - 上記事項の他、取引したものの量（カット・ピースは重量、製品は数量）および主な特徴、取引後の在庫量等を書類に記載し、これを保存

すること（法第 33 条の 3 第 2 項、省令第 2 条）。

- ・ 届出事業者は、譲り受けたカット・ピースの入手の経緯等に関し必要な事項を記載した管理票を任意に作成することができる（法第 33 条の 6）。管理票の作成をもって、譲渡人からの象牙入手先聴取に代えることができる（法 33 条の 3 第 1 項）。
- ・ 環境大臣および経済産業大臣は、上記の規定に違反した場合、その遵守確保のため必要な事項について指示することができる（法第 33 条の 4 第 1 項）。指示に違反した場合は 3 ヶ月以内の期間を定めて象牙取引に関する業務の全部又は一部の停止を命じることができる（法第 33 条の 4 第 2 項）。
- ・ 環境大臣および経済産業大臣は、届出事業者に対して報告を求め、またはその職員に施設への立入り、書類等の検査、関係者への質問をさせることができる（法第 33 条の 5、法第 33 条 1 項）。虚偽の報告、立入検査の妨害等をした者は 30 万円以下の罰金に処される（法第 63 条 7 号）。

適正に入手された原材料に係る製品である旨の認定

- ・ 環境大臣に登録した団体（JWRC）は、製造者の任意の申請に基づき、その象牙製品がホール・タスクの登録要件に該当する原材料から製造された旨の認定をすることができる（法第 33 条の 7 第 1 項、第 33 条の 8、施行令第 5 条の 5）。
- ・ 製造者は、認定を受けた製品ごとに標章（以下「認定シール」ともいう）の交付を受ける（法第 33 条の 7 第 3 項）。偽りその他不正の手段により認定を受けた者は 30 万円以下の罰金に処せられる（法第 63 条 8 号）。
- ・ 製品を販売する際にその製品が認定を受けていることを示すかどうか、標章を取り付けるかどうかは販売を行う者の任意にゆだねられている。ただし、認定を受けた製品以外の物に取り付けてはならない（法第 33 条の 7 第 4 項）。これに違反した者は 30 万円以下の罰金に処される（法第 63 条第 9 号）。

資料5：日本における象牙の国内取引規制の改正案

ホール・タスクおよび一定サイズのカット・ピースを占有する者に登録義務を課すこと

個人により合法に入手された未登録ホール・タスクの登録を促進するためには、それを占有する者すべてに登録義務を課すことが不可欠である。現行法の内容すなわち「登録しない限りホール・タスクは取引できない」といくら普及しても、近い将来取引することを具体的に予定していない者に対して登録を動機づけることはできない。

さらに、登録対象をホール・タスクのみに限定するのではなく、一定サイズ以上のカット・ピースにも拡大すべきである。なぜなら、未登録ホール・タスクを占有する者がその一部を分割することによって、規制をまぬかれてしまうことを防止する必要があるからである。登録すべきカット・ピースとしては、決議10.10(Resolution Conf.10.10(Rev.CoP14))でマーキングの対象とされている長さ20センチ以上かつ重さ1Kg以上のサイズあるいはそれ未満のサイズを特に定めることが考えられる。

1995年、10,072個(91,809.4kg)のカット・ピースが、一度だけ登録されたことがある(Anon. 2006 a)。カット・ピースの登録は法律上義務付けられてはいないが、同年、特定国際種事業者の届け出たカット・ピース在庫について任意に登録申請するよう行政指導が行われ、届出事業者らが占有する一部が登録されたのではないかと推測される。この事実は、カット・ピースの登録が実務的に可能であることを示している。

未加工象牙の登録を、その効果によって、「譲渡し等可」「占有のみ可」に区分すること

1999年に50トンの象牙が試験輸入された後の2000年から2005年にかけての6年間で計11,585.26Kg(691本)、1年間でもっとも多い年として、2005年には3,877.07Kg(252本)のホール・タスクが新たに登録されている。その結果、ホール・タスクの在庫量は、登録制度が始まって以来最高値を更新し続けている。2005年1月～2006年1月のデータによれば、新規に登録されたホール・タスク279本中246本(88%)は象牙事業者以外の者が登録を受けたものだった(Anon. 2006 m)。

取引禁止後15年を経過してなお、これだけの象牙が個人から供給され、業者の在庫を増加させ続ける実態は一見して奇異である。興味深いことに、この時期、世界各地で大量の象牙の輸入差止・摘発が続発している(Wasser et al 2007)。この事態を密輸象牙と関連づけずに説明しようとするのが、(取引しないで占有する限りは登録義務が生じないという法制度の下で)「個人所有の象牙で登録されていないものが数多くある」という仮説である(Anon. 2005 b)。確かに、1970年代の早い時期に象牙業者が投資の対象として磨き牙の需要を作り出し、1970年から1971年にかけてその価格が急騰したという報告がある(Martin, 1985)。しかし、この報告は、オイルショックに続く1974年以降は収集家は象牙に何の興味も示さないようになり、すでに買い込んでいた人々の中には店に売り戻そうとした者もいたと指摘している(ibid.)。しかも上記の時期から今日までの間に既に30年以上が経過しているのであるから、現時点で個人に占有されている1970年代当時の象牙はほとんど残っていない可能性もあろう。したがって、上記仮説は証明されたこととは到底いえず、疑わしいとさえいえる。

このような仮説に依存し、やみくもに個人占有のホール・タスクの登録を推進すると、大変危険な結果を招くことになる。すなわち、現行法の下では登録が一律に譲渡許可の効果を持つが、現行の登録要件審査手続はあまりに簡易過ぎかつずさんであるため、かなり容易に登録が認められてしまい、登録の推進は、出所違法な象牙のロンダリングを推進する結果にもなりかねない。その一方、個人が占有している未加工象牙の詳細を公式に把握する必要があることも確かである。

そこで、現行法令を改正し、未加工象牙の登録を、その効果に応じて「譲渡し等可」の категорияと「占有のみ可」の категорияに区分し、一部異なった登録要件および審査手続を適用することが考えられる。密輸されたものとは断定できないが、合法的な出所を裏づける証拠もない個人占有の未加工象牙は、「占有のみ可」として登録が義務づけられることになる。

未加工象牙登録審査の法定手続を改善すること

条約適用前取得を証明する書類の法定

現行法上、ホール・タスクの登録に当たっては、申請者が象牙を規制適用日前（アフリカゾウの場合は1990年1月18日の前）に取得または輸入した経緯を明らかにした書類の提出が求められる。問題は、現行法が書類の種類を具体的に限定することなく、申請者から出されたものが法の要求する種類に当てはまるものかどうかの判断が、登録機関である財団法人自然環境研究センター（JWRC）の運用に委ねられている点である。

JWRCは、「公的機関が発行するものでない」書類については、「申請者及び数少ない協力者により容易に虚偽の内容の書類を作成することができ、かつ、申請書類として受理した後に、その内容の虚偽性を証明することが困難だという性格を有している」と認めている（JWRC 2001）。それにもかかわらず、「公的機関の発行した書類の添付が困難であるものに関しては、個体等を取得または輸入した経緯の説明を求め、当該取得等の経緯に特に疑問がない場合に、申請者に対し、必要な書類の作成をお願いし、その添付をもって書類の受理を行うこととする」としている（JWRC 2001）。

申請者が作成する必要な書類とは、「家族以外の第三者の証言により条約適用以前に入手したこと」を示す一種の誓約書である（Anon. 2003 b）。そのような証明書類では虚偽性を排除できないとの批判に対し、環境省は、「梱包している新聞紙などの入手時期に関する状況証拠を確認する」と苦しい答弁に終始している（Anon. 2003 b）。

確かに、証明書類を特定しない現行法は、登録審査を儀式化しているというべきである（Anon. 2003 c）。ある象牙製造業者は、「誰かが持ってきたものを出所を知らないことにして買うのは禁止されていることではないから何も問題がない。倉庫にあったことにして登録すればよい」と実態を説明していた（Sakamoto, 2007）。

こうした運用を有効に封じるには、法令上、輸入品目および輸入年月日を公的機関が証明する書類を具体的に法定し、その提出を登録要件とするほかない（「未加工象牙が「譲渡し等可」の登録がなされた場合）。この書類に該当するものは、条約上の輸出許可書の控えおよび税関の輸入許可印のある輸入（納税）申告書の控えのセットに限定すべきであり、それ以外の文書で代替することは許されるべきでない。

登録機関による象牙の実物検査を受けることを義務づけ、さらに、必要に応じて関係者に報告を求める権限を与えること

現行法上、登録審査は書類のみによっておこなわれる。たとえ申請書に添付される写真のみでは当該ホール・タスクの同一性確認が困難だと考えられた場合でも、実物の検査を行う手続は法律上ない。また、条約適用前に登録申請人へ当該未加工象牙を譲り渡したとされている者に事情聴取を求めることもできない。

登録機関に対し、象牙の実物検査を実施することを義務づけ、さらに、必要に応じて関係者に報告を求める権限を与えるべきである。

登録手続において、決議 10. 10 の定めと整合する方法によるマーキングを施す手続を法定すること

現行法上、ホール・タスクを登録する際、その上にマーキングを施す手続は定められていない。既に輸出国で施されたマーキングがあったとしても、そのマーキングの内容が登録の要件となることはないし、何らマーキングがないものそのまま登録が可能である。

しかし、マーキングの仕組みの欠如は、二重登録によって重複して交付された登録票が、密輸された象牙へ流用される危険の回避を困難にする。また、再輸出が禁止された象牙の実効的なモニタリングも困難にする。

現行法令を改正し、未加工象牙（ホール・タスクおよびカット・ピース）の登録に際して決議 10. 10 の定めと整合する方法によりマーキングを施す手続を定めるべきである。

現行法上任意のシステムとなっている管理票の作成、製品の認定をそれぞれ義務化、その遵守を罰則で担保し、さらにそれらと登録制度を一連の手続として連携させること

現行法上、ホール・タスク切断以降象牙製品製造に至る象牙流通管理は、事業者にとって一定の圧力をかけて適正な自己管理をうながすことを狙うものである。行政が個別の取引を監視し、個々の象牙の出所を追跡するスキームとして設計されたものではない。決議 10.10 を履行するためには現行の管理スキームを転換する必要がある。

そのための実務的な方法として、現行法上任意のシステムとなっている管理票の作成、製品の認定（資料 4 参照）をそれぞれ義務化することが検討されるべきである。これらの義務は罰則により担保する必要がある。さらに、それらのシステムを、一定サイズ以上のカット・ピースまで対象を拡大した登録制度と一連の手続として連携させることで、ホール・タスクから象牙製品に至る個々の取引において象牙の出所を追跡し、背後にある違法行為（密輸）を捕捉する管理スキームを整えることができる。

具体的には次のとおりである。

- ・ ホール・タスクと一定サイズ以上のカット・ピースは登録制度により単一の登録機関が個々に監視する。
- ・ それらが登録対象サイズ未満のカット・ピースに加工された場合は、その都度、当該製造業者に対し、カット・ピース 1 本に対し 1 枚の管理票（正本 2 通）を作成すること、30 日以内に管理票正本 1 通を登録機関に提出することを義務づける。新たな加工を行わずに管理票付のカット・ピースを譲渡する場合は、30 日以内に譲受人から登録機関に対してその旨報告することを義務付ける(注 1)。

- 製品を製造した場合は、当該製造業者に対して、上記登録機関に認定申請することを義務づけ、同機関は保有する登録票および管理票の内容と矛盾しない範囲で製品の認定を行う（注2）。
- 以上の義務のすべてを罰則で担保し、何らかの義務違反があった場合、法執行機関の関与を可能とする。（注3）

注1：

現行法上は任意の制度である管理票の制度を義務化するものである。

注2：

認定審査においては、登録審査におけると同様の権限を登録機関に与えるべきである。

注3：

現行法に基づく管理スキームにおいては、ホール・タスク切断以降の違法行為に対する法執行機関の関与は困難である。なぜなら、現行管理スキームの遵守確保は、ほとんど法執行機関以外の行政機関による監視や助言に頼っており、刑事罰が適用される場面はごく限られているからである。

具体的には、所管行政庁（経産省、環境省）が、届出事業者から記載台帳を報告徴収し、記載された事項の一部を入力、それに基づいて立入検査を行う。違反行為に対しては遵守確保のため必要な指示をし、それに対する違反に対しては3ヶ月を超えない範囲で象牙取引に関する業務の全部または一部の停止を命じることができる。刑事罰は罰金のみであり、対象となる違法行為は、無届営業、虚偽報告、立入検査妨害など、ごく限られている。

この流れの中で、立入検査の際に密輸の疑いがあるケースを担当行政機関が告発することはあり得るが、犯罪捜査の専門家でない行政職員が密輸事件の告発に足るだけの証拠を収集できるかどうかは疑わしい。また、密輸事件は別としても、無届営業に対する告発がどの程度厳しく行われるかにも疑問がある。