

厳しい規制に
煩わされることのない
取引業者の別天地

日本の象牙市場は衰えを知らず

謝 辞

種の保存法の運用について、度々情報を提供していただいた環境省および経済産業省の担当者に御礼を申し上げます。

この調査研究を支援いただいた Environmental Investigation Agency US（米国EIA）に、また本報告書の作成に当たり貴重な助言をいただいたエイミー・クローク氏に、特に厚く御礼申し上げます。

この報告書は、公益財団法人緑の地球防衛基金（「地球にやさしいカード」）の助成を受けて作成しています。

認定NPO法人

トラ・ゾウ保護基金について

JTEFトラ・ゾウ保護基金は、野生の生きものの立場に立ってその世界を守り、生物多様性を保全すること、そのことを通じて人の豊かな自然環境を守ることをめざして設立された非営利、非政府の団体です。

発行：2022年2月

著者：坂元雅行

発行者：認定NPO法人トラ・ゾウ保護基金

〒105-0001

東京都港区虎ノ門2-5-4 末広ビル3階

© 2022 坂元雅行・認定NPO法人トラ・ゾウ保護基金
この発行物のいかなる部分も許可なく複製、転載することを禁じます。

目次

要約	3
はじめに	5
第1章 事業登録審査	6
1.1 本章の概略	6
1.2 事業登録の要件を満たすか否かは、最初の登録更新時に審査される	6
1.3 国内象牙市場のメイン・プレイヤーとその中心人物	6
1.4 名ばかりの事業登録更新審査	7
1.4.1 近年、違法な象牙取引に関与した象牙市場の中心人物	7
1.4.2 もっとも慎重を要する更新申請の審査さえ、民間団体に丸投げ	8
1.5 検討	8
第2章 全形牙、全数登録の義務づけ	8
2.1 本章の概略	8
2.2 事業登録更新に際して、全形牙全数登録を義務づけ	8
2.3 規制強化を予見した象牙業者の動き	9
2.4 登録全形牙の年間分割量の変化	9
2.4.1 2016年に急増した登録全形牙の分割量	9
2.4.2 登録済みの全形牙が分割されなければならなかった理由	10
2.5 カット・ピースおよび印材の在庫量の変化	10
2.5.1 在庫量変化のメカニズム	10
2.5.2 2016年から2020年までのカット・ピースおよび印材在庫量の変化 ..	11
2.5.3 2016～2017年の変化の分析	11
2.5.4 2017～2018年の変化の分析	12
2.5.5 2018～2019年の変化の分析	12
2.5.6 2019～2020年の変化の分析	12
2.6 検討	13
第3章 カット・ピースおよび象牙製品のトレーサビリティ確保	13
3.1 本章の概略	13
3.2 データ管理が放棄され、破綻した制度	13
3.3 抜け穴だらけの「管理票」制度	14
3.4 検討	14
第4章 全形牙登録のための放射性炭素年代測定結果の提出要求 ..	15
4.1 本章の概略	15
4.2 放射性炭素年代測定の誤った活用の仕方	15
4.3 意図的な登録審査厳格化の先延ばしが招いた深刻な結果	16
4.4 検討	17
結論および提言	18
引用文献	19
注釈	20

要約

象牙目的の密猟によるアフリカのゾウの危機が続いている。これに対抗すべく、世界各国で国内象牙市場の閉鎖が進んでいる。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（ワシントン条約）第18回締約国会議（CoP18）は、CoP17が決議10.10を改正して勧告した国内象牙市場閉鎖の実施を進展させるため、未実施の締約国に対し、「第73回および74回の条約常設委員会における検討のため、その国内象牙市場が密猟または違法取引の一因とならないためにどのような措置を採っているかについて、条約事務局に報告する」よう求める決定を採択した。

日本は、この決定に応じて報告書を提出し、「日本は、その国内象牙市場が密猟または違法取引の一因とならないための厳重な措置を実施してきた」と主張している。しかし、この主張は、以下に述べる理由のとおり、正当なものとは言えない。

第1に、日本政府の報告書によれば、未加工および加工象牙を取り扱う事業者は登録を受けなければならない、その際には登録要件のすべてが満たされること、登録は5年ごとに更新することが求められるとされている。しかし、登録およびその更新の是非に関する審査の実態を分析した結果、審査は名ばかりで、主務官庁による精査は不在であることがわかった。具体的には、事業登録更新の審査の実態は、象牙の違法取引に近年関与したことがある事業者、しかも国内象牙市場の中心人物からのものについてさえ、主務官庁がその審査を民間団体に丸投げし、何ら慎重な対応をとらないというものであった。このことから、事業の更新や新規登録の申請に対する審査は名ばかりで、問題のある事業者を排除する効果が全く発揮されていないことがわかった。

第2に、日本政府の報告書によれば、象牙業者は、その登録申請またはその更新申請の際、その保有する全形牙の全数を登録済みでなければならないとされている。これは、登録制度による規制が及ばない事業者保有の無登録象牙の存在、という問題点への対応策である。このような問題が起きるのは、日本の国内法上、全形が保持されている牙については、事前に登録されていない限り取引が許されないものとされる一方、その所有者がこれを取引しようとしないうり（事業者が加工原材料として在庫する場合であっても）、登録を要しな

いためである。そこで、この全数登録の義務づけによって、登録制度を通じた事業者の在庫全形牙に対する規制徹底の効果をあげることができたのかが問題となる。この点を分析した結果、登録事業者はその保有する全形牙をカット・ピースに分割、さらにはハンコに加工することによって規制逃れに成功していたことがわかった。具体的には、次のとおりである。

登録全形牙の分割量は、2016年に急増し、1回限定象牙が南部アフリカ諸国から輸入された1999年およびその翌2000年を抜き、暦年で過去最高の19.4トン超を記録している（後述のとおり、これらの「登録」牙の多くが、実際には登録済みを装った無登録牙であることが留意されなければならない）。それ以外の無登録全形牙のその間の（2016年以降）分割量も膨大であり、2016年4月から2017年3月までの1年間で、計14.4トンが分割されていたと推定された。この量は、同期間に分割された全形牙全体（推定30.8トン）の47%に及ぶ。

その後、象牙市場のメイン・プレイヤーが最初の事業登録更新を迎え、保有全形牙の全数登録を証明する期限とされた2019年11月末を過ぎると、登録全形牙の分割量が激減し、2020年には非常に低いレベルまで落ち込んだ。

この一連の現象は、市場のメイン・プレイヤーらが、全形牙取引の規制強化が予見された2016年以来、全形牙のみを登録対象とする法の抜け穴を利用して、将来の規制を逃れるための対策を実行したことを示している。すなわち、手元に残した消費済み全形牙の登録票を流用して登録済みを偽装した無登録全形牙、その他の無登録のまま長年保有し続けてきた全形牙をあらかじめ分割し、カット・ピースと印材に変えてしまったのである。結局、全形牙の全数登録義務づけは効果がなく、出所と取得が不明な象牙のカット・ピースと製品が大量に市場に流出してしまう結果となった。

第3に、日本政府の報告書によれば、事業者は、カット・ピースについて、取引記録およびトレーサビリティ情報を含む在庫データを記録し保存しなければならないとされている。しかし、この制度の実効性を分析した結果、各登録事業者が備える台帳上の「取引記録およびト

レーサビリティ情報を含む在庫データ」は、制度開始当初（1995年）よりレーサビリティ確保に活用されないまま放置されており、このような制度が今後レーサビリティ確保に貢献するとは考えられない。また、「管理票」の義務化も抜け穴だらけで、およそ実効性は見込めないことがわかった。

しかし、レーサビリティ確保に関しては、さらに根本的な問題がある。そもそも、レーサビリティ確保の意義は、合法取引に違法な出所を持つものが紛れ込まないよう、合法性が確認されたものを追跡することにある。ところが、全形牙以外の象牙すなわち、あらゆるカット・ピースおよび（全形が保持されていない）象牙製品は、象牙登録の対象から除かれており、その生産時点で出所および取得に関する公的に合法性が確認されることはない。このような前提では、何らかの仕組みを導入し、それらの取引過程を追跡したところでまったく無意味である。以上より、カット・ピースおよび象牙製品のレーサビリティ確保は、制度上および実践上、まったく不可能なのが現状である。

第4に、日本政府の報告書によれば、放射性炭素による年代測定結果の提出を求めることにより全形牙登録の審査を厳格化したことで、その牙が日本への条約適用前に輸入または国内で取得されたものであるか否かを吟味できるとされている。しかし、この仕組みの実効性について分析した結果、放射性炭素年代測定を、（当該象牙の主であったゾウの死亡時の推定方法としてではなく）登録申請者による取得時期の証明方法として活用することは不適切であり、さらに測定サンプルの採取および提供を申請者任せにして測定結果をうのみにすることはロンダリングのリスクを招くことがわかった。

しかし、より深刻な問題は、日本政府が年代測定を活用した登録審査の厳格化を意図的に先延ばしにし、それが実施されるまでの間に登録を促進したため、大量の出所と取得時期が不明な全形牙がサルベージされて合法化され、市場に流入してしまったことである。その結果、2019年9月の時点で、年代測定結果の提出なしに合法化され自由に流通する登録全形牙が約182トンも既に在庫されていた。そして、2020年12月末時点では、各種象牙の合法在庫として、登録

全形牙1万7千本弱（約178トン）のほか、カット・ピース約66トン、印材96万8千本、装身具およびその部品318万個などが、日本政府から報告されている。このうち登録全形牙および登録事業者から報告された66トンの計244トンだけでも、2021年2月28日時点でワシントン条約事務局に報告されているアジア地域の象牙在庫275.3トンの89%、全世界の在庫796トンの31%を占める。

日本政府が効果的な国内象牙市場の規制を長年怠り続けた結果、出所と取得時期が不明な牙に由来するあらゆる象牙が大量に流通する、オープンな合法市場が成立した。この依然活況を呈する合法市場は、違法に輸入される象牙の「隠れ蓑」として、また国外へ違法に輸出される象牙の供給源として絶好の存在である。日本のとり得る選択肢は、この市場を閉鎖することしかない。

はじめに

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（ワシントン条約）第17回締約国会議（CoP17）は、2016年10月、象牙目的の密猟によるアフリカのゾウの危機的状況に対処すべく、「その主権の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国に対し、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」ことを求める、決議10.10の改正案を採択した¹。続くCoP18は、2019年8月、そのような国内市場を閉鎖していない締約国に対し、「第73回および74回の条約常設委員会における検討のため、その国内象牙市場が密猟または違法取引の一因とならないためにどのような措置を採っているかについて、条約事務局に報告する」よう求める決定を採択した²。

国際社会が懸念しているのは、日本の合法象牙市場が、違法に輸入される象牙の隠れ蓑となることに加え、違法輸出される象牙の巨大な供給源になっていることである³。例えば、Environmental Investigation Agency (EIA) が報道等により公表された情報から確認したところ、2018年1月から2020年12月までに日本由来の象牙が中国を主とする外国で押収された件数は、少なくとも76にのぼった⁴。日本からの象牙の違法輸出が続いているのは、偶然の仕業ではない。ありとあらゆる象牙が売れる合法市場が存在するためである。象牙業者らは、国内取引の規制を、形式的には難く遵守しつつ、売れたものが輸出されていくことを前提とした巧妙な象牙ビジネスをこの市場に定着させている⁵。このような実情を考慮するならば、日本がその国内象牙市場を規制するための法的対応が実際にどの程度の実効性を発揮しているのかが、厳しく吟味されなければならない。

日本政府は、第74回の条約常設委員会（SC74）による検討のため、2020年に最初の報告書を、翌2021年にはその修正版を提出した⁶。それらの内容は大部分共通であるが、「日本は、その国内象牙市場が密猟または違法取引の一因とならないための厳重な措置を実施してきた」と主張、「象牙規制に関する法制度」のほか、「国内象牙取引に対する管理の強化」等が取り上げられている。しかし、「管理」（執行上の措置）は、法令のあり方に左右されるものであるから、取り組みの

評価は、法令の発展、見直し、実施に焦点を当てて、評価が行われるべきである⁷。

日本政府は、法令上の措置について以下の6項目をあげている⁸。

- a) 未加工および加工象牙を取り扱う事業者は登録されなければならない。事業者は登録要件のすべてを満たさなければならない、その事業登録は5年ごとに更新することが求められる。
- b) 事業者はその保有する全ての牙（著者注：全形を保持した牙（全形牙）を指す。）を登録しなければならない。
- c) 事業者は、カット・ピースについて、取引記録およびトレーサビリティ情報を含む在庫データを記録し保存しなければならない。
- d) 事業者は、陳列または広告の際、事業登録番号および氏名を含む諸情報を表示しなければならない。
- e) 日本政府は、登録事業者のリストを公表している。
- f) 違反行為を行った登録事業者には、懲役刑の導入や罰金の高額化など厳格化した刑罰が科せられることになっている。

加えて法令の執行上の措置ではあるが、放射性炭素による年代測定結果の提出を求めることにより全形牙登録の審査を厳格化したことが成果として強調されている。

これらの項目のうち、d) およびe) つまり、登録事業者の識別表示の義務化と、それら情報を含む事業者登録簿の公表は、取引相手と消費者に対して当該事業者の法的地位を確認する機会を提供するものの、それらの者が販売する象牙の出所および取得の合法性を確認するものではない。

“f)”の法定刑厳格化については、効果が表れていない。2013年と2018年に施行された厳罰化の後に犯行のあった象牙の違法な国内取引に関する18の事件を分析した結果、実際に被告人に言い渡された刑罰は非常に軽く、野生生物の違法取引に対する厳しい起訴および処罰は、法定刑の厳格化にかかわらず避けられる傾向にあった⁹。

そこでこの報告書では、“a)”, “b)”, “c)” および放射性同位炭素年代測定を用いた全形牙登録審査の厳格化について、それぞれ第1, 第2, 第3および第4章で詳細に議論することとする。

第1章 事業登録審査

1.1 本章の概略

日本政府（SC74による検証のために用意された報告書のa))によれば、未加工および加工象牙を取り扱う事業者は登録を受けなければならない、その際には登録要件のすべてが満たされること、登録は5年ごとに更新することが求められるとされている。しかし、登録およびその更新の是非は厳重に審査されているのであろうか？この点を分析した結果、審査は名ばかりで、主務官庁による精査は不在であることがわかった。

1.2 事業登録の要件を満たすか否かは、最初の登録更新時に審査される

2018年6月1日、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」または「法」ともいう。）¹⁰の2017年改正法が施行された¹¹。このときから、象牙を取り扱う事業者に対して、従来の「事業を主務官庁に届け出るだけの」¹²制度に代えて事業登録制度が適用された¹³。これまでの届出制度では、いかに問題のある事業者であっても、主務官庁が介入して象牙取引業を禁止することはできなかったのである。すなわち、「象牙取扱事業者は、その事業に従事するためには、政府へ登録をしなければならないこととなった（登録は5年ごとに更新されなければならない）」¹⁴。そして、「事業者の登録申請は厳格に審査しており、より完全な管理のもとに置いている」とされている¹⁵。

この事業登録制度を既存の届出事業者に適用するにあたり、一定の経過措置がとられた。まず、2018年6月1日の改正法施行と同時に、旧法に基づく届出事業

者のすべてが自動的に登録事業者に移行するものとされた（以下「みなし登録事業者」という）¹⁶。そして、各みなし登録事業者の最初の登録更新時に登録要件を満たしているかどうか審査されることとなった¹⁷。この更新期限は、1999年3月17日までに旧来の事業届出を行っていた事業者については2019年11月30日、それ以降に届出を行っていた事業者については2021年5月31日と定められた¹⁸。

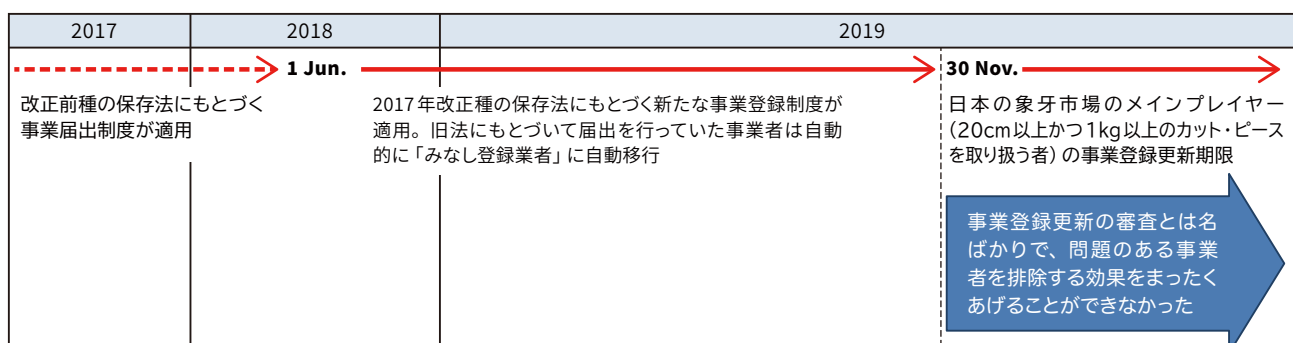
事業登録の要件には、破産宣告がなされ未だ復権がなされていないこと、一定の前科がないこと、保有する全形牙が全数登録済みであることを証明すること（第2章参照）等が含まれる¹⁹。登録要件の審査は、環境省が監督する登録機関²⁰としての民間団体²¹が実施する。

1.3 国内象牙市場のメイン・プレイヤーとその中心人物

日本の象牙市場のメイン・プレイヤーは、長きにわたって存続する製造業者、中でも、在庫の豊富さ、有力な卸売業者との強固な関係等、象牙ビジネスの基盤が強固な者からなり、加工材料中象牙への依存度が高い²²。日本政府も、1995年6月28日にかつての事業届出制度を施行して以来、1999年3月18日に同届出制度の対象を拡大するまでは、重量1kg以上かつ最大寸法20cm以上の、加工品ではないカット・ピースの取引を行う事業（つまり、主だった製造業）を唯一の届出対象としていた²³。このことは、象牙取引業の管理に乗り出した日本政府が、これら大型のカット・ピースを取り扱っていた製造業者を象牙市場の要とみなしていたことを示している。したがって、これらの事業者を市場のメ

図1：事業登録／更新の是非は厳格に審査されているか？

→ 法令上の措置



イン・プレイヤーの指標とすることができよう。

このメイン・プレイヤーの中心人物らが、「日本象牙美術工芸組合連合会」を構成する「東京象牙美術工芸協同組合」（2021年10月時点で28社）および「大阪象牙美術工芸協同組合」（2021年10月時点で10社程度）を組織している²⁴（以下、これらの組合とその連合会を「象牙組合」とも呼ぶ）。象牙組合は日本政府と太いパイプでつながっており²⁵、政府に対して象牙の国際取引解禁をはたらきかけ、国内象牙市場の規制に関する要請を行ってきた²⁶。その国内象牙市場に対する影響力は、次のような事実を示されている。

- ・象牙組合は原材料象牙の在庫を組合内部で売買する「交換会」を年1回開催している。交換会におけるオークション価格は、象牙産業における原材料象牙価格の標準を形成する²⁷。
- ・象牙組合の構成員の少なからぬ者が、象牙の輸入が禁止されるまでは象牙の輸入業者も兼ねていた。1975年から1979年までの年平均約300トンに及ぶ未加工象牙輸入の3分の2は、当時の象牙組合の構成員中、最大手の5業者によるものであった²⁸。
- ・1995年時点で全届出業者が届け出たカット・ピースの在庫中、象牙組合員の在庫は、重量で66%を占めていた²⁹。
- ・1999年、南部アフリカ3か国で開催された、一度目の1回限定販売象牙のオークションに参加した日本のバイヤーは14社（15名）で、そのすべてが、象牙組合員であった³⁰。
- ・2008年、南部アフリカ4か国で開催された、二度目の1回限定販売象牙のオークションに参加した日本のバイヤーは20社（23名）で、そのすべてが、象牙組合員であった³¹。

1.4 名ばかりの事業登録更新審査

1.4.1 近年、違法な象牙取引に関与した象牙市場の中心人物

日本の国内象牙市場の中心人物の一角を占めるタカイチ、日本アイボリー、全日本象牙卸売センターはすべて登録更新を認められているが、以下のとおり、近年象牙の違法取引で摘発されていた。

タカイチ

タカイチは、日本最大の象牙印製造業者で、大阪の象牙組合員である（事件当時）。2011年5月、同社の元会長にして日本象牙美術工芸組合連合会の元会長と、その息子で同社の社長が、無登録全形牙を譲り受けたとして逮捕された³²。タカイチは、2010年3月から6月までの間に、古物業を営む4業者および象牙製造業者1名の計5つの仕入れ先から、計58本（509.45kg）を計約2千万円で仕入れていた³³。同年9月、元会長に対して懲役1年執行猶予3年、58本の全形牙没収、息子には懲役10月執行猶予2年、法人には100万円の罰金を科す判決が宣告されている³⁴。この58本以外に、タカイチが2005～2010年の5年間に5ルートから仕入れ、ハンコに加工して市場に出回らせたと考えられる無登録象牙は、572～1,622本（5,580～15,770kg）と推定された。これは、同期間にハンコ製造に消費された（合法的に取引される）登録全形牙に対し、本数にして31～87%もの量に相当すると推定された³⁵。

日本アイボリー

日本アイボリーは、東京の象牙組合員である（事件当時）。2015年2月から2016年6月にかけて、無登録全形牙5本を計約130万円で買い取ったとして、同社の事業を統括する役員（現在は社長）が、2016年12月に起訴され、罰金刑に処されている³⁶。この刑事処分とは別に、同社は、EIAおよびJTEFから情報提供を受けた環境省および経済産業省による立入検査を受け³⁷、2016年9月に種の保存法に基づく行政処分も受けている³⁸。日本アイボリーは、2015年、EIAおよびJTEFの調査員に対し、無登録象牙を買い取る様々な手口を示唆した³⁹。分割済み登録全形牙の登録票を無登録牙へ流用する手口、無登録牙を自家消費用に無登録で所有している合法在庫と装う手口、購入後ただちに分割することで登録不要の分割牙を取引したように装う手口などである。また、象牙を日本から中国へ持ち帰る代行サービスを行う中国人グループの存在について説明し、象牙を中国人バイヤーに販売しようとした⁴⁰。

全日本象牙卸売センター

全日本象牙卸売センターは、東京の象牙組合員である（事件当時）。2017年11月、東京港に停泊していたコンテナ船に戻ろうとする中国人船員が逮捕された。所持していた紙袋とリュックには、約1センチ四方、長さ約10センチに分割された、ハンコへ加工する途中の象牙605本（重さ約7キロ、約31万円相当）が入っていた⁴¹。この象牙の入手元が象牙卸売センターであった⁴²。同社の事業を統括する役員は、2018年1月に逮捕されたが⁴³、同年3月に不起訴になっている⁴⁴。

1.4.2 もっとも慎重を要する更新申請の 審査さえ、民間団体に丸投げ

事業登録更新申請の審査に当たり、少なくとも象牙について近年の違法取引歴がある者からの申請については、主務官庁がこれを十分に吟味し、事業登録事務の権限が与えられている登録機関に必要な指示をすることが当然に求められる。そこでJTEFは、主務官庁である環境省および経産省が保有する、1.4.1に示した者を含む数名の事業者らが提出した事業登録更新申請の関係書類すべての開示を請求した。ところが、その回答は、「一切所持しておらず不存在」というものだった⁴⁵。環境省の説明によれば、登録事務の権限を与えられ、同省の監督を受ける登録機関から「XXという事業者が怪しい象牙を持っているようで、審査に迷っているが」といった相談がされたことはなく、「XXといった事業者だったら、厳格に審査せよ」、「XXのような更新申請にはYYのように対応せよ」といった指導

をしたこともないとのことであった⁴⁶。

以上の対応を見れば、環境省が事業登録の更新申請に関する審査を民間の機関に任せきりにして、何らの主導力も発揮していないことは明白である。

1.5 検討

事業登録更新の審査の実態は、象牙の違法取引に近年関与したことがある事業者、しかも国内象牙市場の中心人物からのものについてさえ、主務官庁がその審査を民間団体に丸投げし、何ら慎重な対応をとらないというものであった。このことから、事業の更新や新規登録の申請に対する審査は名ばかりで、問題のある事業者を排除する効果が全く発揮されていないことは明白である。日本政府が、「事業者の登録申請は厳格に審査しており、より完全な管理のもとに置いている」⁴⁷などと主張できる筋合いではない。

第2章 全形牙、全数登録の義務づけ

2.1 本章の概略

日本政府（SC74による検証のために用意された報告書のb))によれば、象牙業者は、登録申請またはその更新申請の際、その保有する全形牙の全数を登録済みでなければならないとされている。この全数登録の義務づけは、具体的な成果をあげたのであろうか？この点を分析した結果、登録事業者は、その保有する全形牙をカット・ピースに分割、さらにはハンコに加工することによって規制逃れに成功していたことがわかった。

2.2 事業登録更新に際して、全形牙 全数登録を義務づけ

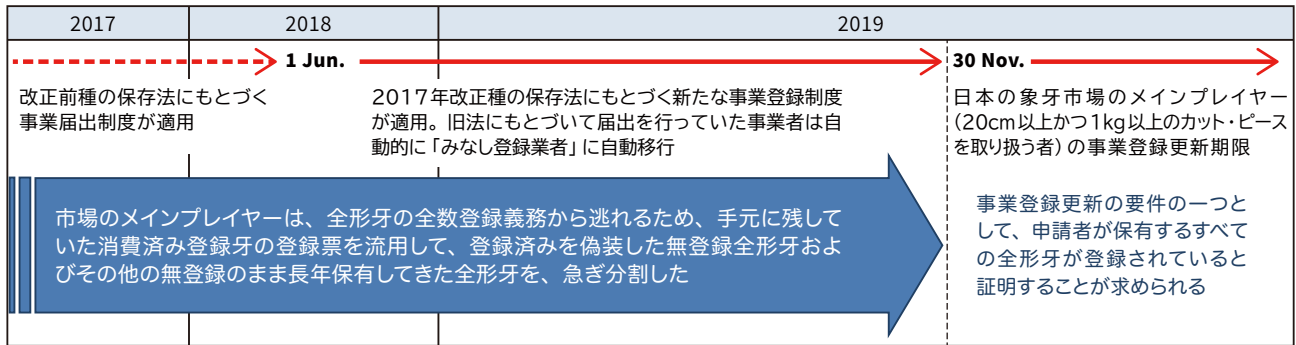
種の保存法によれば、全形が保持されている牙については、事前に登録されていない限り、取引が許されないものとされている⁴⁸言い換えれば、全形牙以外の象牙には登録制度を通じた規制は及ばないし、全形牙であっても、その所有者がこれを取引しようとしな

り（事業者が加工原材料として在庫する場合であっても）、登録は要しない。この2点は、以前から日本の国内象牙取引管理に関する最大の法の抜け穴とも指摘されてきた⁴⁹。そこで、2018年6月に施行された改正種の保存法2017年改正法は、後者の問題に対処すべく、事業登録の新規申請および更新申請に際して、保有する全形牙のすべてが登録済みであることを証明するよう、事業者に義務づけた⁵⁰。また、主務官庁は、登録事業者に対して、それらの全形牙に関する報告を求め、立入検査を行う権限を得た⁵¹。

日本の象牙市場のメイン・プレイヤー（旧法にもとづき、1999年3月までに重量1kg以上かつ最大寸法20cm以上の加工品でないカット・ピースの取引を行う事業を政府に届けていた者。1.3参照）は、他の届出事業者とともに、2017年改正法の施行時に自動的にみなし登録事業者とされた。その最初の更新期限は2019年11月30日とされ⁵²、この日までに保有する全形牙を全数登録しなければならなくなった。

図2：全形牙の全数登録義務づけは、具体的な成果をあげたか？

→ 法令上の措置



2.3 規制強化を予見した象牙業者の動き

このような全形牙取引の規制強化が近い将来現実化するであろうことは、2016年初めの時点で、市場のメイン・プレイヤーをはじめ、象牙業者が予見するところとなった⁵³。そのため、この年から、全形牙のみを登録対象とする法の抜け穴を利用し、将来の全形牙取引に対する規制強化を逃れるための動きが活発化することになる。象牙業者らは、これまで無登録の全形牙を大量に在庫してきた。そこには、手元に残した消費済み全形牙の登録票を流用して登録済みを偽装したもの、その他の無登録のまま保有し続けたものが含まれる。これらの全形牙を急ぎ分割し、カット・ピースと印材（日本の象牙市場では、原材料用象牙の80%がハンコに加工される⁵⁴。）の形態で象牙を在庫し始めたのである。以下に述べる象牙在庫の変化は、この事実を強く支持している。

2.4 登録全形牙の年間分割量の変化

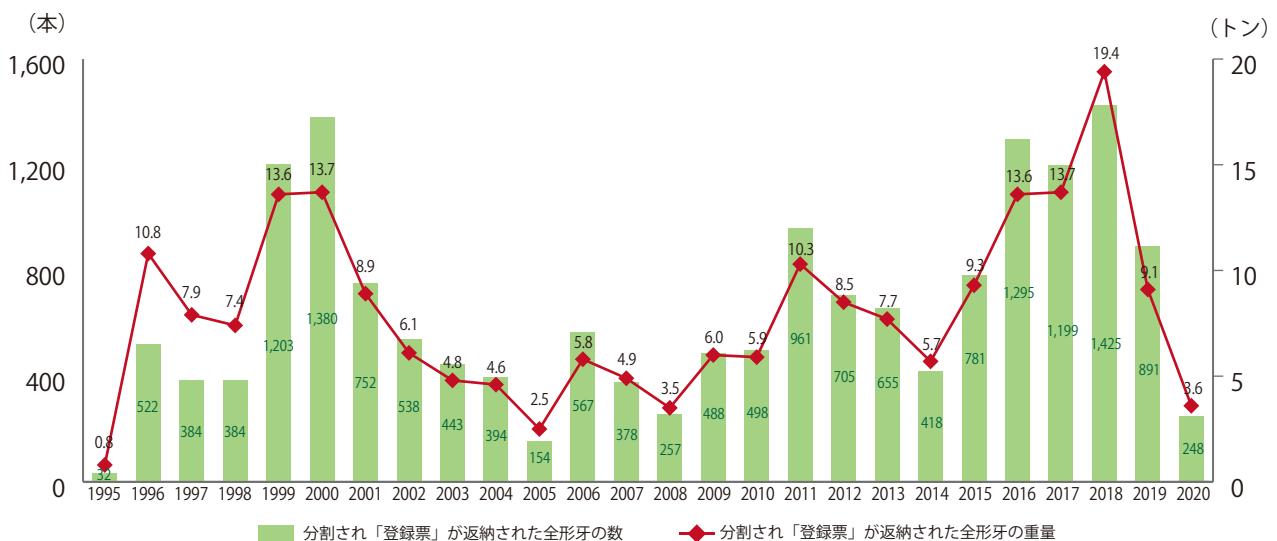
2.4.1 2016年に急増した登録全形牙の分割量

登録全形牙が分割されると、登録時に交付された登録票を返納しなければならない⁵⁵。したがって、登録票が返納された登録牙の量から、登録牙の分割量が判明する。その結果を図3に示す（全形牙の登録制度が実施された1995年から2020年までの各年（1～12月））。

登録全形牙の分割は、2016年に急増、2017年も前年と同水準、2018年には、南部アフリカ諸国から1回限定象牙が輸入された1999年および翌2000年を抜き、過去最高の19.4トン記録した。2019年には9.1トンまで急減するものの、絶対量としては少なくない⁵⁶。しかし、翌2020年には3.6トンまで落ち込んだ。

次に、2019年および2020年における分割重量の月別変化を図4に示す。

図3：分割され、「登録票」が返納された登録全形牙の数と重量（1995～2020年）



出典：環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEFの質問に対する2022年2月21日付文書による回答

図4：分割され、「登録票」が返納された登録全形牙の月別重量
(2019年1月～2020年12月)

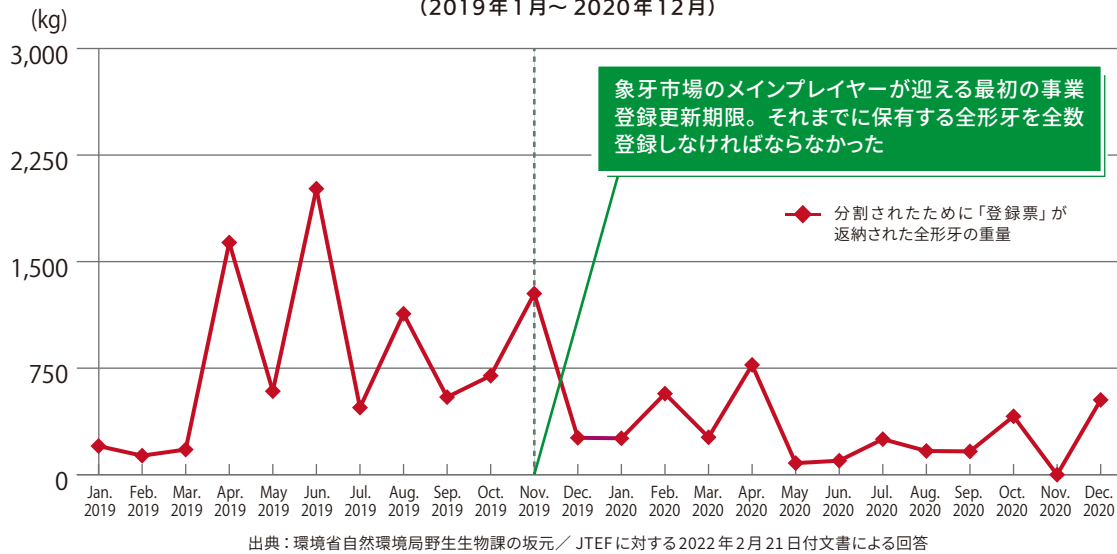


図4のように、登録全形牙の分割量には、2019年11月から12月にかけて垂直降下的な落ち込みがあり、それ以来、分割の規模が明らかに減少している。すでに述べたように、2019年11月末は、象牙市場のメイン・プレイヤーが迎える最初の事業登録更新期限であり、それらの業者は保有する全形牙をその日までに全数登録するよう迫られていたのである。

2.4.2 登録済みの全形牙が分割されなければならなかった理由

登録全形牙の分割量の変化は、象牙市場のメイン・プレイヤーが全形牙の全数登録期限に先駆けて、保有する牙を分割するピッチを急激に上げ、期限が過ぎた途端にスピードダウンしたことを示している。では、なぜ、登録済みの全形牙まで、全数登録期限の前に分割する必要があったのだろうか。それは、2017年改正法で新たに規定された全形牙在庫の立入検査が、全数登録期限の直後に行われることを恐れたためであろう。業者にとって懸念されるのは、既に消費された他の牙の登録票を流用して登録を偽装している全形牙が、検査によって登録票・登録簿上の記録と一致しないと発

覚することである。メイン・プレイヤーの中心人物たちが、既に消費された牙の登録票を返納せず、違法に取得した全形牙を登録牙と装うために自ら利用したり⁵⁷、そのような登録票を他業者へ譲渡していること⁵⁸は既に知られている。そのようにして登録済みを偽装していた全形牙は、急ぎ分割されなければならなかったのである。

2.5 カット・ピースおよび印材の在庫量の変化

2.5.1 在庫量変化のメカニズム

分割された全形牙はカット・ピースとなり、カット・ピースは加工されて、その80%が印材に、残る20%が装身具、様々な工芸品その他の製品となる。毎年のカット・ピース在庫量の変化は、全形牙（登録済み、無登録を含む。）の分割による生産量⁵⁹と、印材等への加工による消費量との差によって生じる。同じく印材在庫量の変化は、カット・ピースからの生産量と最終消費者への販売による消費量との差によって生じる。

2016年以前10年間のカット・ピース在庫量の変化を、日本政府提供のデータにもとづき、表1に示した。

表1：象牙のカット・ピースおよび印材在庫の変化（2007-2016年）

	Mar.2007	Mar.2008	Mar.2009	Mar.2010	Mar.2011	Mar.2012	Mar.2013	Mar.2014	Mar.2015	Mar.2016
カット・ピース (単位:トン)	54.3	54.1	53.8	60.8	61	61.2	54	55.4	43.3	43.9
ハンコ (単位:個)	774,523	751,417	752,014	747,485	864,349	724,408	728,565	742,430	699,481	715,487

経済産業省製造局生活用品課の坂元／JTEFに対する2012年2月21日付、2016年7月7日付および2018年11月29日付の文書による回答

カット・ピース在庫は、2度目の1回限定販売象牙が輸入された2009年から2010年にかけて大きく増加した後、2012年から2013年にかけて大きく減り、2014年以降さらに減少する。これに対し、印材在庫は2010年から2011年にかけて大きく増加したが、翌2012年にかけて2010年と同水準に戻り、以降ほぼ安定していた。

2.5.2 2016年から2020年までのカット・ピースおよび印材在庫量の変化

2016年から2020年までの各年度末（各年度の区切りは、毎年4月から翌年3月まで⁶⁰⁾）のカット・ピース、印材それぞれの在庫量を、やはり日本政府提供のデータにもとづき、登録全形牙の年間分割量とともに図5に示す。そして、そこに見られる各年の間の変化の意味とその背景事情の分析を2.5.3以下に示すこととする。

2.5.3 2016～2017年の変化の分析

2016年4月から2017年3月にかけて、計30.8トンの全形牙が分割された。うち16.4トンは登録全形牙（2.4.2で述べたとおり、その多くの実体は登録済みで装った無登録牙）、うち14.4トンは未登録全形牙（全体の47%）であった。具体的には、以下のとおりである。

カット・ピース在庫量は、それまでの減少傾向から一転、24.8トン（43.9→68.7トン（過去10年間で最大））もの急激な増加を見せた。

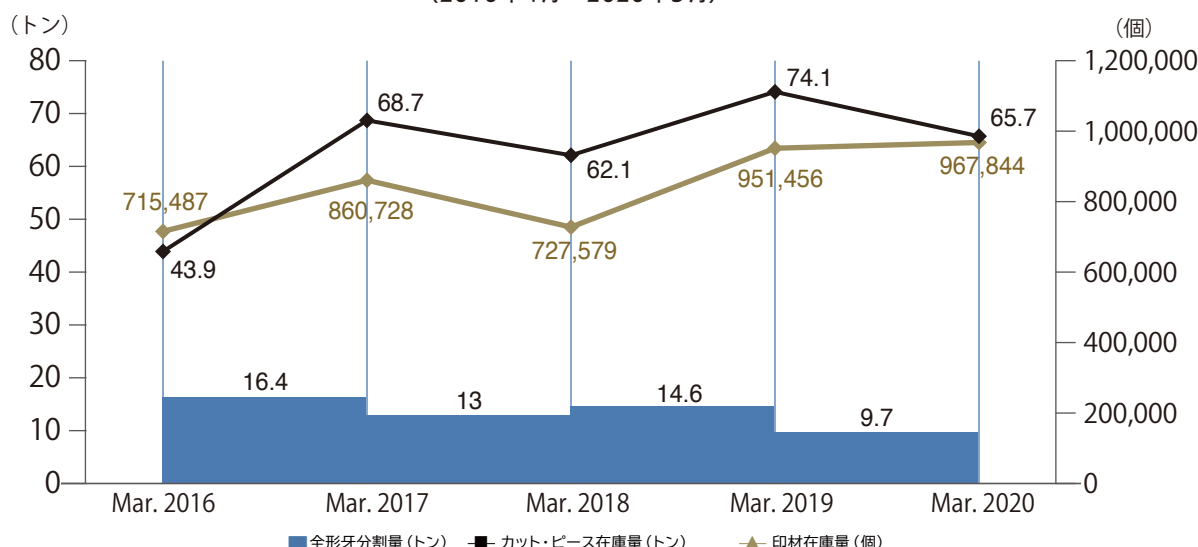
同時に、印材の在庫量も14万5千本超増えている（715,487→860,728本）。したがって、データ上正確な量は不明であるが、少なくともこの印材の量に相当するカット・ピースの消費が存在したことになる。このカット・ピースを切り出すのに要した全形牙の重量は、印材の平均重量を1本当り20g（0.02kg）⁶¹⁾、印材製造に当たっての平均歩留まりを60%⁶²⁾、カット・ピースが印材に加工される割合を80%とすると、計6トンと換算できる。

$$145,000 \times 0.02 \div 0.6 \div 0.8 = 6,041 \text{ (kg)}$$

つまり、この1年間に分割された全形牙は、少なくともこの6トンをカット・ピース在庫量増加分の24.8トンに加えた30.8トン以上ということになる。この間の登録全形牙分割量は16.4トンなので、それらの差である14.4トンが無登録全形牙の分割によるものということになり、分割された全形牙全体の47%を占める。

保有する無登録牙を登録申請して全形のまま在庫し続けることが避けられた理由は何か。それらの牙を、当時政府が将来的な導入を検討していた放射性炭素年代測定（2019年7月1日から実施。4.2参照）にかけると、不都合な結果（保有全形牙の主であったゾウの死亡時が、象牙の国際取引禁止の後であること）になるのをメ

図5：象牙のカット・ピース在庫、印材在庫、登録全形牙分割量の変化
(2016年4月～2020年3月)



出典：環境省自然環境局野生生物課の坂元／ JTEFの質問に対する2022年2月21日付文書による回答。経済産業省製造局生活用品課の坂元／ JTEFに対する2018年11月29日付、2019年11月27日付、2020年11月6日および2021年10月26日付の文書による回答

イン・プレイヤーが恐れたことも理由の一つであろう。しかし、その点を描いたとしても、市場のメイン・プレイヤーの中心人物である象牙組合理員のメンバーには、登録申請を避けざるを得ない事情があった。実は、全形牙の登録制度がスタートした当初（1995年）にも、政府は、象牙組合理員のメンバーに限り、保有する全形牙の出所と条約適用前取得を証明することを事実上免除する⁶³のと引き換えに、それらを全数登録させる措置⁶⁴をとっていた。そのため、組合理員が隠し持っていた未登録全形牙をこの期に及んで登録申請すると、1995年当時にその者が主務官庁を欺いていたこと⁶⁵が露見することになる。このような事情も、無登録全形牙が急いで分割された理由の一つと考えられる。

2.5.4 2017～2018年の変化の分析

2017年4月から2018年3月にかけて、60万3000本を超えるハンコが消費者に販売された。具体的には、以下のとおりである。

カット・ピースの在庫量は、6.6トン減少した（68.7→62.1トン）。登録全形牙分割分が13トンあったにもかかわらず、である。これは、この1年間に、カット・ピースの生産を上回る消費（すなわち印材その他の製品への加工）があったことを意味する。そのカット・ピース消費量は、これらの6.6トンと13トンを合計した19.6トン分以上ということになる。この量のカット・ピースから生産された印材の本数は47万本と換算できる。

$$19,600 \times 0.8 \times 0.6 \div 0.02 = 470,400$$

同時に、印材の在庫量も13万3000本超減少している（860,728→727,579本）。これは、印材の生産を上回る消費、すなわち消費者への販売が行われたことを意味する。したがって、この期間に消費者へ販売された象牙印は、少なくとも、上記生産量（47万本）と在庫減少量（13万3000本）の合計である60万3000本超であったことになる。

2.5.5 2018～2019年の変化の分析

2018年4月から2019年3月にかけて、最低でも計21.3トンの全形牙が分割されたと推定される。うち14.6トンは登録全形牙（2.4.2で述べたとおり、その多くの実体は登録済みをつけた無登録牙）、うち6.7トンが未登録全形牙であった。具体的には、以下のとおりである。

カット・ピース在庫量は、12トン増加した（62.1→74.1トン）。

同時に、印材の在庫量も22万3千本超増加した（727,579→951,456本）。これらの印材の量に相当するカット・ピースを切り出すのに要した全形牙の重量は、9.3トンと換算できる。

$$223,000 \times 0.02 \div 0.6 \div 0.8 = 9,291 \text{ (kg)}$$

したがって、この1年間に分割された全形牙は、少なくとも12トンに9.3トンを加えた21.3トン以上ということになる。登録全形牙の分割量は14.6トンであるから、それらの差6.7トン（全体の31%）が無登録全形牙の分割によるものということになる。

2.5.6 2019～2020年の変化の分析

2019年4月から2020年3月にかけて、41万8000本を超えるハンコが消費者に販売された。具体的には、以下のとおりである。

カット・ピースの在庫量は、8.4トン減少した（74.1→65.7トン）。登録全形牙分割分が9.7トンあったにもかかわらず、である。これは、少なくともこれらの合計である18.1トン分以上のカット・ピースが印材加工等に消費されたことを意味する。この量のカット・ピースから生産された印材の本数は43万4000本と換算できる。

$$18,100 \times 0.8 \times 0.6 \div 0.02 = 434,400 \text{ (本)}$$

一方、印材の在庫量には1万6000本超と若干の増加（951,456→967,844本）が見られ、この年度は生産量に見合うだけの販売は進まなかったことがわかる。この1年に消費者へ販売された象牙印は、少なくとも、この在庫の増加量（1万6000本）を上記の生産量（43万4000本）から差し引いた41万8000本超だったということになる。

2.6 検討

登録全形牙の分割量は、2016年に急増し、2019年11月まで高い水準を維持した。2018年（暦年）には1回限定象牙が輸入された1999年および2000年を抜き、暦年で過去最高の19.4トン超を記録している（実際には、これらの「登録」牙の多くが、登録をつけた無登録牙であることが留意されなければならない）。それ以外の無登録全形牙のその間の（2016年以降）

分割量も膨大であり、2016年4月から2017年3月までの1年間で、計14.4トンの無登録全形牙が分割されたと推定される。この量は、同期間に分割された全形牙全体（推定30.8トン）の47%に及ぶ。

その後、象牙市場のメイン・プレイヤーが最初の事業登録更新を迎え、保有全形牙の全数登録を証明する期限とされた2019年11月末を過ぎると、登録全形牙の分割量が激減した。

この一連の現象は、市場のメイン・プレイヤーらが、全形牙取引の規制強化が予見された2016年以来、全形牙のみを登録対象とする法の抜け穴を利用して、将来の規制を逃れるための対策を実行したことを示し

ている。すなわち、手元に残した消費済み全形牙の登録票を流用して登録済みを偽装した無登録全形牙、その他の無登録のまま保有し続けてきた全形牙をあらかじめ分割し、カット・ピースと印材に変えてしまったのである。結局、全形牙の全数登録義務づけは効果がなく、出所と取得が不明な象牙のカット・ピースと製品が大量に市場に流出してしまう結果となった。

なお、2017年4月から2018年3月までの1年間に販売された象牙製ハンコの数60万3000本超に達している。依然活況を呈する日本の象牙市場が象牙の違法な国際取引に与える影響は、決して侮られるべきでない。

第3章 カット・ピースおよび象牙製品の トレーサビリティ確保

3.1 本章の概略

日本政府（SC74による検証のために用意された報告書のc））によれば、事業者は、カット・ピースについて、取引記録およびトレーサビリティ情報を含む在庫データを記録し保存しなければならないとされている。しかし、現実にカット・ピースおよび象牙製品のトレーサビリティは確保できているのであろうか？この点を分析した結果、生産時点で出所および取得の合法性を確認する仕組みがないため、その後の追跡は無意味なものとなっていることがわかった。

3.2 データ管理が放棄され、破綻した制度

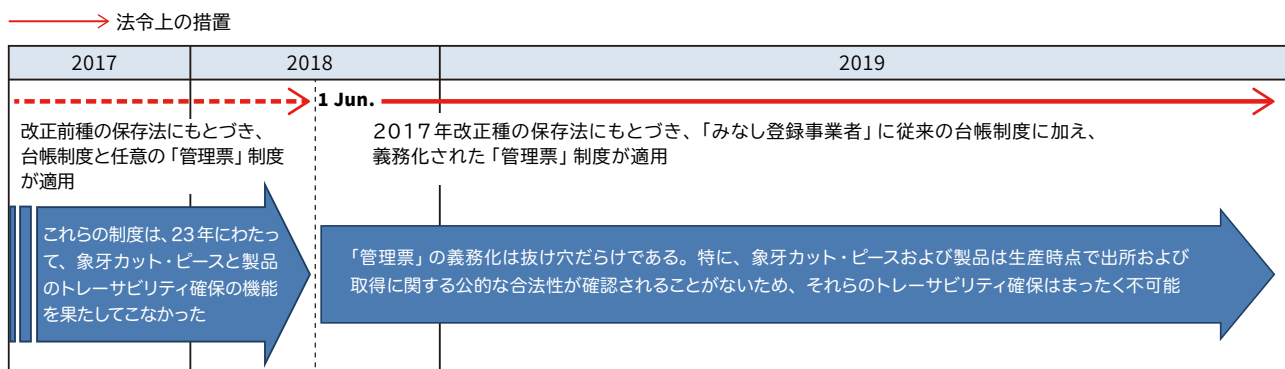
日本政府はその報告書で、「カット・ピースについて、取引記録およびトレーサビリティ情報を含む在庫データを記録し保存しなければならない」こととなっていると述べている⁶⁵。具体的には、登録事業者は「カット・ピースおよび象牙製品の取引ごとに、その入手先、買主、重量、象牙の特徴その他の事項を記録し、5年間保存しなければならない」ということである⁶⁶。この取引記録を台帳へ記載、保存するよう事業者には義務づける仕組みは、

1994年の法改正で設けられ、1995年に施行された⁶⁷。

この施行以来、2017年改正種の保存法が施行された2018年までの23年、台帳制度がトレーサビリティ確保のために機能してこなかった主な理由は次のとおりである。主務官庁がこの仕組みを用いて個々の製品からその原材料までの加工および取引の経過を明らかにしようとする、サプライチェーンに関わる様々な業者が記録した大量の台帳データを相互につき合わせなければならない。この仕組みは、データ管理に膨大な手間を要するだけでなく、生産から、消費者に至る取引までの全過程にかかわるいくつもの台帳中、一つの台帳に記載の不備があるだけでサプライチェーンの追跡は不可能になるという深刻な脆さをはらむ。そのため、台帳データを活用してカット・ピースと象牙製品の加工・取引を追跡することは、制度の開始当初から断念されていた⁶⁸。

長年にわたる批判を受けた日本政府は、ついに台帳制度によってはカット・ピースおよび象牙製品のトレーサビリティが確保できないことを認め、「管理票」制度を2017年改正種の保存法によって義務化し⁷⁰、2018年に施行した。

図6: カット・ピースおよび象牙製品のトレーサビリティは確保されているのか？



3.3 抜け穴だらけの「管理票」制度

「重量1kgおよび寸法20cm以上のカット・ピースおよび製品については『管理票』を作成しなければならない。『管理票』は販売しようとするカット・ピースおよび製品に添付しなければならない。登録事業者はそれら『管理票』の写しを5年間保存しなければならない」⁷¹。しかし、この制度にも次のとおり、大きな問題がある。

第1に、個々の対象物のトレーサビリティを確保するためには、それぞれの対象物を識別できることが必要であるが、管理票制度にはそのための仕組みが用意されていない。「管理票」には、象牙の重量と主な特徴等が記載されるが、それだけでは個々の象牙を正確に特定することはできない。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⁷²。

第2に、2017年改正法が2018年に施行された時点で「管理票」が作成されていなかった象牙については、「管理票」なしで無期限に取引できるとされている⁷³。法改正前は「管理票」の作成が任意であったため（カット・ピースの場合。製品については、そもそも「管理票」を作成することができなかった）、「管理票」の付いていないカット・ピースおよび象牙製品が既に大量に在庫され、市場に出回っていた。これらの取引を許すために、このような例外が設けられたのである。しかし、この無期限の例外は、密輸されたカット・ピースや象牙製品を合法市場に紛れ込ませる深刻な抜け穴となる⁷⁴。

第3に、「管理票」の作成・移動・写しの保存という一連の措置は、すべて登録事業者の手元でなされる。主務官庁は、個別に「管理票」の写しの提出を求めたり、立入検査するなど事後的な関与ができるだけである。これでは、制度の遵守確保が事業者の誠実な自己管理頼

みとならざるをえないから、高い実効性は期待できない⁷⁵。

第4に、「管理票」が作成されるのは、重さ1kg以上かつ長さ20cm以上のカット・ピースおよび製品についてのみである⁷⁶。したがって、未加工象牙の80%を消費するハンコなど大部分の象牙製品については義務的な「管理票」制度が適用されることはない。

3.4 検討

事業者が備える台帳上の「取引記録およびトレーサビリティ情報を含む在庫データ」は、トレーサビリティ確保に活用されないまま2022年現在、27年間放置されており、このような台帳制度が今後トレーサビリティ確保に貢献するとは考えられない。また、「管理票」の義務化も抜け穴だけで、およそ実効性は見込めない。

しかし、トレーサビリティ確保に関しては、さらに根本的な問題がある。そもそも、トレーサビリティ確保の意義は、合法取引に違法な出所を持つものが紛れ込まないよう、合法性が確認されたものを追跡することにある。ところが、全形牙以外の象牙すなわち、あらゆるカット・ピースおよび（全形が保持されていない）象牙製品は、象牙登録の対象から除かれており、その生産時点で出所および取得に関する公的な合法性が確認されることはない。既に述べたとおり、事業登録を受けない限り、全形牙以外の象牙を取引する事業を行うことはできないが⁷⁷、いったん事業登録を受ければ、そのような確認なしに、カット・ピースや象牙製品の取引を行うことが許される。このような前提では、何らかの仕組みを導入し、それらの取引過程を追跡したところでまったく無意味である。

以上より、カット・ピースおよび象牙製品のトレーサビリティ確保は、制度上および実践上、まったく不可能なのが現状である。

第4章 全形牙登録のための 放射性炭素年代測定結果の提出要求

4.1 本章の概略

日本政府（SC74による検証のために用意された報告書）によれば、放射性炭素による年代測定結果の提出を求めることにより全形牙登録の審査を厳格化したことで、その牙が日本への条約適用前に輸入または国内で取得されたものであるか否かを吟味できるとしている。しかし、このような措置によって具体的な成果はあがったのであろうか？この点を分析した結果、年代測定の活用の仕方を誤っているうえに、意図的な登録審査厳格化の先延ばしにより、年代測定を受けることなく大量登録された出所および取得不明の全形牙が既に市場を流通してしまっていることがわかった。

4.2 放射性炭素年代測定の誤った活用の仕方

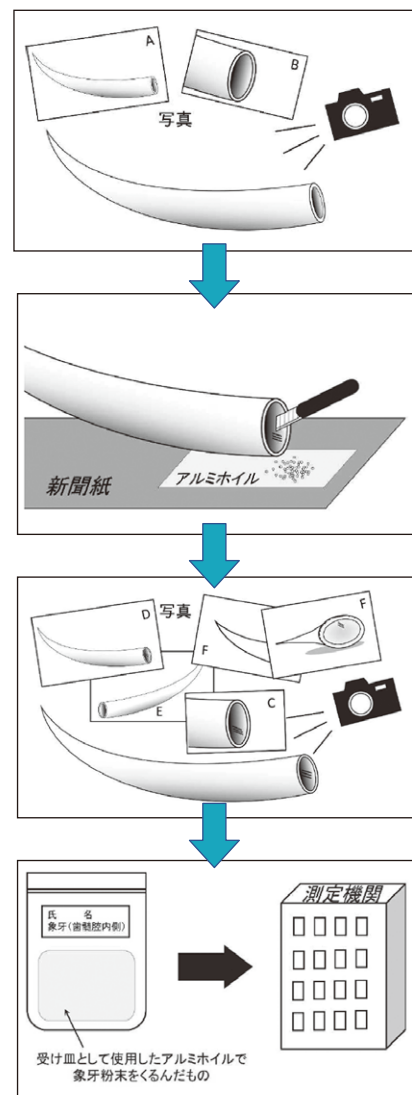
2019年7月1日からスタートした全形牙の新しい登録手続では、条約適用前に取得したものであることの証明として家族や知人作成の書類を添付することによって登録申請しようとする場合（このような「証拠」のみに依存した旧手続がいかに問題であったかについては、4.3参照）、登録しようとする象牙の放射性炭素年代測定結果を示した報告書の提出が求められることとなった⁷⁸。しかし、以下の理由により、この措置によっても出所および取得の合法性確認が担保されることはない。

第1に、放射性炭素年代測定によって判定できるのは、測定する象牙の持ち主であったゾウがいつ死んだかであって、登録審査で確認すべき申請者による取得時期ではない。国際取引禁止前に死んだゾウの象牙であっても、最近になって違法に輸入されたものは登録を許されないが、年代測定ではこのような象牙を判別することはできない。結局、確認される取得時期は、従来どおり、家族や知人作成の書類に記載された日付ということになる。このように、取得時期の補強証拠として年代測定を行うことには、あまり意味がない。

第2に、日本政府が承認する放射性炭素年代測定実施の手順による限り、測定対象の全形牙と、登録申請された牙との同一性が確認できない。この手順によると、

登録申請者が自身で全形牙からサンプルを採取し、自らが選んだ民間の測定機関に送り、そこから報告された測定結果をサンプル採取前後に自ら撮影した全形牙の写真とともに登録機関に送ることになっている⁷⁹（図7参照）。登録機関による登録要件の確認は、申請者が提出した書類のみによって行われるから、測定されたサンプルが写真撮影された牙から本当に採取されたかどうか、さらには写真撮影された牙が登録申請された牙と同一かどうかは確認不可能である。この政府が承認する年代測定の活用の仕方はロンダリングのリスクを招く。

図7：日本政府が承認している、全形牙登録申請者のための放射性炭素年代測定の手順



登録機関による申請者に対する図による説明。象牙サンプルの採取、その前後の写真撮影、測定機関へのサンプル送付の要領を解説している。 <http://www.jwrc.or.jp/service/cites/pdfs/c14kibosha.pdf>

4.3 意図的な登録審査厳格化の先延ばしが招いた深刻な結果

日本政府の実施する年代測定そのものの問題点以上に注目すべきなのが、年代測定導入による登録審査厳格化の遅延とその結果である。

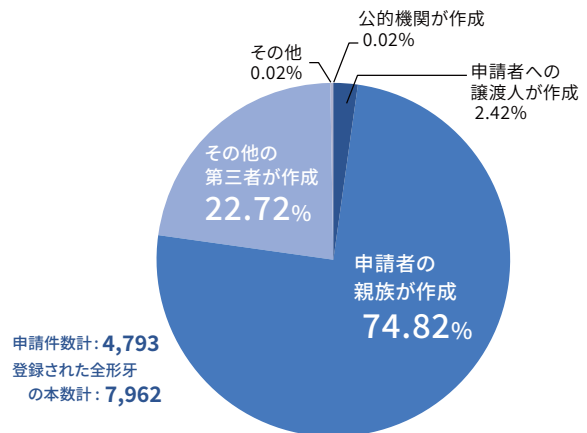
全形牙の登録申請がなされると、環境省から権限を与えられた登録機関が、申請者提出書類にもとづいて、その出所および取得の合法性を確認する⁸⁰。出所および取得時期の確認書類としては、従来、公的機関の発行した書類、譲渡人が作成した書類の他、登録申請者の親族やそれ以外の第三者が作成した書類までが許容されてきた。これが、全形牙の登録制度がスタートした1995年6月から2019年6月までの約24年間にわたる運用である(以下「旧手続」という。)⁸¹。しかし、このような第三者、分けても登録申請者の親族が作成する書類は、登録申請者からの依頼によって容易に内容虚偽のものが作成されうる。しかも、作成された書類は作成者の見聞にもとづいているものであるから、登録機関の側から内容が虚偽であると反証することも困難である⁸²。したがって、これらの書類の内容の真実性は担保されない。

日本政府は、このようなずさんな旧手続を24年間続けただけでなく、2017年8月31日から2019年5月31日までの1年9カ月間、全国的な登録促進の「キャンペーン」を実施した⁸³。その期間中には、「キャンペーンの終了後、象牙を含む国際希少野生動植物種の登録審査方法をより厳格化する予定です」と広報して、駆け込み登録を煽っている⁸⁴。その結果、このキャンペーン期間だけで、3,968本もの全形牙が登録された⁸⁵。

そこで、2019年6月30日までに旧手続の下で受理された確認書類の内訳について、その最終期(2016年1月～2019年9月)のデータを図8に示した。始期を2016年1月としたのは、象牙業者らが近い将来の全形牙取引に対する規制強化を予測し、登録全形牙入手に特に殺到し始めたと考えられるのがこの時期だからである(注53参照)。終期を2019年9月までとしたのは、それまでに完了している登録のすべてが旧手続のもとで行われており、翌10月の登録分には新手続きによるものが含まれてしまっているからである⁸⁶。

図8：条約適用前に取得した全形牙の登録申請において受理された書類の内訳

(2016年1月～2019年9月：放射性炭素年代測定導入前)



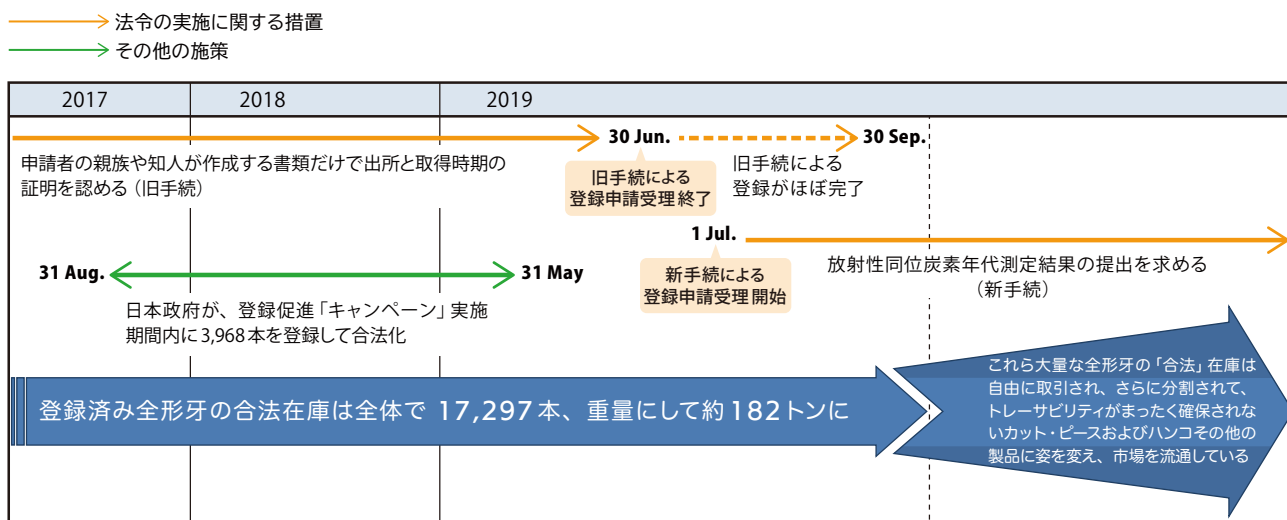
出典：環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEFに対する2016年5月9日付、6月10日付、2017年11月16日付、2018年10月29日付および2020年8月11日付の文書による回答

この期間に7,962本の全形牙登録をもたらした登録申請全体の75%が、登録申請者の親族、23%がそれ以外の第三者(すなわち登録申請者の知人)が作成した書類によって行われていた。要するに、この3年9カ月の間の全形牙の登録は、その98%が出所と取得時期について真実性が担保されない書類にもとづく登録申請によるものだったということである。この結果はまさに、前記日本政府の1995年から2019年9月まで行われた、「第三者」作成書類を証拠として許容する旧手続を反映したものとなっている。

こうして、1995年以来旧手続にもとづく登録のすべてがほぼ完了した2019年9月末時点までに蓄積された登録済み全形牙の在庫は、全体で、17,297本、重量にして約182トンにも達していた⁸⁷。

これら大量な全形牙の「合法」在庫は、自由に取引され、あるいはさらに分割されてトレーサビリティがまったく確保されないカット・ピースおよびハンコその他の製品に姿を変え、市場を流通している。

図9：放射性炭素年代測定結果の提出を求めることによる全形牙登録審査の厳格化は、具体的な成果をあげたか？



4.4 検討

放射性炭素年代測定を、(当該象牙の主であったゾウの死亡時の推定方法としてではなく) 登録申請者による取得時期の証明方法として活用することは不適切であるし、測定サンプルの採取および提供を申請者任せにして測定結果をうのみにすることはロンダリングのリスクを招くことになる。しかし、より深刻な問題は、日本政府が、年代測定を活用した登録審査の厳格化を意図的に先延ばしにし、その実施までの間に登録を促進したため、出所と取得時期が不明な全形牙が大量にサルベージされて合法化され、市場に流入してしまったことである。

その結果、2019年9月の時点で、年代測定結果の提出なしに合法化され自由に流通する登録全形牙が、約182トンも既に在庫されてしまっていた⁸⁸。日本政府は、2020年12月末時点での各種象牙の合法在庫として、登録全形牙1万7千本弱(約178トン)のほか、カット・ピース約66トン、印材96万8千本、装身具およびその部品318万個その他を報告している⁸⁹。このうち登録全形牙および登録事業者から報告された66トンの計244トンだけでも、2021年2月28日時点でワシントン条約事務局に報告されているアジア地域の象牙在庫275.3トン⁹⁰の89%、全世界の在庫796トン⁹¹の31%を占める。それらの多くが、もともと出所と取得時期が不明な象牙に由来するのである。

結論および提言

日本政府は、「日本は、その国内象牙市場が密猟または違法取引の一因とならないために厳重な措置を実施してきた」と主張している。しかし、そのような措置が実行されてきたとは到底言えない。

- ・日本政府は、象牙を取り扱う事業者は登録されなければならない、登録及びその更新申請は厳格に審査されていると主張する。しかし、市場のメイン・プレイヤーに対する事業の更新申請に際し、近年の違法な象牙取引歴がある問題業者を排除することすらできなかったように、登録審査は名ばかりである。
- ・日本政府は、登録事業者には全形牙の全数登録が義務づけられていると主張する。しかし、登録事業者らは在庫を分割することによって、全形牙の全数登録の義務づけを逃れており、この規制強化は意味をなさなかった。
- ・日本政府は、カット・ピースのトレーサビリティは確保されていると主張する。しかし、カット・ピースおよび象牙製品については、そもそもその出所や取得の合法性が公的に確認されないことになっている以上、どのような仕組みを導入したところでトレーサビリティ確保は不可能である。
- ・日本政府は、放射性炭素による年代測定結果の提出を求めることにより全形牙登録の審査を厳格化したと主張する。しかし、年代測定の活用の仕方を誤っているうえに、登録審査の厳格化を意図的に先延ばしにしたため、出所と取得時期が不明な全形牙が大量に合法化され、市場を流通する結果を招いてしまった。その後になって登録審査を厳格化しても後の祭りである。

日本政府が効果的な国内象牙市場の規制を長年怠り続けた結果、出所と取得時期が不明な牙に由来するあらゆる象牙が大量に流通する、オープンな合法市場が成立した。この依然活況を呈する合法市場は、違法に輸入される象牙の「隠れ蓑」として、また国外へ違法に輸出される象牙の供給源として絶好の存在である。日本のとり得る選択肢は、この市場を閉鎖することしかない。

引用文献

- Anon. 1997. 「象牙の輸出入が再開されてもお印材が値上がりする不思議な事情」. 月刊現代印章 1997年8月号. ゲンダイ出版
- Anon. 1999. 「レポート 象牙50トン、3か国で完全落札 今年7月、10年ぶりに象牙が入ってくる!!」. 月刊現代印章 1999年6月号. ゲンダイ出版
- Anon. 2008. 「速報 象牙39トンを日本が落札! 象牙一時輸入決着・『量より質』、来年 1月にも」. 月刊現代印章 2008年12月号. ゲンダイ出版
- Government of Japan. 1996. Ivory Control System in Japan. Proceedings of the African Range States Meeting Dakar, Senegal, Environment Agency and Ministry of International Trade and Industry
- CITES Panel of the Experts, 1997, Review of the proposals submitted by Botswana, Namibia and Zimbabwe to transfer their national populations of *Loxodonta Africana* from CITES Appendix I
- 参議院. 2017. 第193回国会 参議院環境委員会会議録第14号 (平成29年5月25日)
- Government of Japan. 1996. Ivory Control System in Japan. Proceedings of the African Range States Meeting Dakar, Senegal, Environment Agency and Ministry of International Trade and Industry
- Government of Japan. 1999. CITES Inf. SC41.4 “Measures Taken by the Government of Japan in Response to the Report of the Panel of Experts” Annex 5
- 自然環境研究センター. 2001. 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第20条第1項の規定に基づく国際希少野生動植物の個体等の登録にあたっての運用方法の改善について (自然研第77-1号 平成13年12月27日)
- エズモンド・ブラッドリー・マーティン. 1985. 日本の象牙産業. 世界野生生物基金日本委員会
- Milliken. 1989. The Japanese trade in ivory: tradition, CITES and the elusive search for sustainable utilization, The ivory trade and Future of the African Elephant. Ivory Trade Review Group
- 経済産業省. 2016. 2016年9月2日付記者発表「象牙製品製造業者に対する行政処分を行いました」
- 環境庁野生生物保護行政研究会. 1995. 絶滅のおそれのある野生動植物種の国内取引管理 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詳説. 中央法規
- 環境省. 2002. 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第20条第1項の規定に基づく国際希少野生動植物種の個体等の登録に当たっての運用方法の改善について (回答) (環自野第549号 平成14年1月18日). 環境省自然環境局野生生物課長
- 環境省. 2016. 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第23条第1項に規定する登録関係事務について (一般財団法人自然環境研究センター理事長宛、平成28年1月18日付環自野発第1601181号). 環境省自然環境局野生生物課
- 環境省. 2018. 平成30年6月1日付報道発表「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の一部を改正する法律等の施行について」
- 環境省. 2019. 令和元年6月7日付報道発表「全形を保持した象牙の登録審査方法の厳格化に係る運用について」
- 適正な象牙取引の推進に関する官民協議会. 2019. 第6回適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 (2019年10月7日開催) 資料1 「第5回会合 (平成30年1月25日) 以降の象牙取引に関連する動向」
- 坂元雅行. 2013. 象牙印章流通の裏側 - 日本における象牙の国内流通管理と「種の保存法」の問題点. トラ・ゾウ保護基金 https://www.jtef.jp/what-lies-beneath_j/
- 坂元雅行. 2017. 日本の国内象牙市場を閉鎖すべき、これだけの理由 - 日本の政策・ガバナンスの失敗 および組織腐敗の象牙取引業者による巧みな利用-. トラ・ゾウ保護基金 <https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2020/07/Ivory-J-1.pdf>
- 坂元雅行. 2019. 日本の国内象牙市場を閉鎖しなければならない5つの理由. トラ・ゾウ保護基金 <https://www.jtef.jp/5-reason-jp/>
- 高市. 1992. 「象牙印材の現状と今後」印の畑 1992年9月号. 三圭社
- 東京象牙美術工芸協同組合. 1995. 「『種の保存法』説明資料」、同別紙1, 2 (1995年6月26日に開催された改正種の保存法施行に関する説明会 (説明者: 通産省) 配布資料)
- Tomomi Kitade and Ayako Toko. 2016. Setting Suns: The historical Decline of Ivory and Rhino Horn Markets in Japan. TRAFFIC
- Vigne & Martin. 2010. Consumer demand for ivory in Japan declines. Pachyderm No. 47 January-June 2010. IUCN/SSC

- ¹CoP17 Com.II Rec.11 https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com_II/SR/E-CoP17-Com-II-Rec-11.pdf
CoP17 Com.II.6 https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com_II/E-CoP17-Com-II-06.pdf
The Resolution Conf.10.10 was further amended at CoP18, but the paragraph concerned has not been changed.
<https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-10-10-R18.pdf>
- ²Decision 18.117 Closure of domestic ivory markets
<https://cites.org/eng/dec/index.php/42050>
- ³東京都知事記者会見（2020年1月10日）資料
https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/01/documents/20200110_03.pdf
- ⁴EIA. Japan's Illegal Ivory Exports.
<https://eia-global.org/japansillegallivoryexports>
- ⁵WildAid & トラ・ゾウ保護基金. 2021
https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2021/03/WildAid-JP_0330.pdf
- ⁶SC74 Doc.39 Appendix 5
- ⁷条約事務局も同様の意見を述べる（SC74 Doc.39 Paragraph 23）。
<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>
- ⁸SC74 Doc.39 Appendix 5
- ⁹坂元. 2019
https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2019/06/IvoryReport2019_jp.pdf
- ¹⁰平成4（1992）年6月5日法律第75号（以下「法」ともいう。）
- ¹¹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施行令（平成30（2018）年1月31日政令第19号）（以下「令」ともいう。）附則
- ¹²SC70 Doc.49.1 Annex 2 “Implementation of provisions relating to domestic ivory markets contained in resolution Conf. 10.10 (Rev. Cop17). Responses Provided By Parties To Notification 2017/077”
<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/70/E-SC70-49-01-A2.pdf>
この報告書（2019年）は、SC74 Doc.39 Annex 5の報告書においても引用されている。
- ¹³法第33条の6にもとづく「特別国際種事業者の登録」
- ¹⁴SC70 Doc.49.1 Annex 2, 法第12条第1項第7号、第33条の6第1項、第33条の10第1項
- ¹⁵SC70 Doc.49.1 Annex 2
- ¹⁶「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の一部を改正する法律」（平成29（2017）年6月2日法律第51号）附則第6条第1項
- ¹⁷法第33条の10第2項の準用する第33条の6第2、3、6項
- ¹⁸みなし登録事業者の当該登録にかかる改正法施行後最初の更新は、旧法第33の2の規定による届出が行われた日が平成11年3月17日以前である場合にあっては、施行の日から1年6月、それ以外の者については3年を経過する日までとされていた（改正法附則第6条第2項）。施行は2018（平成30）年6月1日になされたので、前者の最初の更新は2019年11月30日まで、後者の最初の更新は2021年5月31日ということとなった。
- ¹⁹法第33条の6第6項
- ²⁰法第33条の15第1項
- ²¹一般財団法人 自然環境研究センターが「事業登録機関」として登録されている（法第33条の15）。
<http://www.jwrc.or.jp/service/jigyousha/index.htm>
- ²²マーティン.1985, Milliken.1989, 坂元.2013
- ²³1995年6月28日に施行された1994年改正種の保存法にもとづいて象牙取扱事業の届出制度が始まった当初、その事業の届出の対象とされていたのは、（全形牙以外で）重量1kg以上かつ最大寸法20cm以上の加工品でない象牙（当時の種の保存法施行令第5条の3第1号）に限定されていた。つまり、届出の対象となる事業の業態は主だった製造業に限られていたのである。
- ²⁴マーティン（1985）, Milliken（1989）, 坂元. 2013
- ²⁵象牙組合（連合会）は、事実上日本政府によって設置された「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」の共同事務局を、環境省、経産省とともに務めている。この協議会は、「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」目的で2016年5月に設置された（CoP17 Inf. 57）。<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/InfDocs/E-CoP17-Inf-57.pdf>
- ²⁶坂元. 2013
- ²⁷Anon. 1997
- ²⁸マーティン. 1985
- ²⁹Government of Japan. 1996
- ³⁰Anon. 1999.
- ³¹Anon. 2008.
- ³²産経新聞11/5/2011:「無登録の象牙を仕入れる 国内トップ企業経営者ら逮捕 警視庁」
- ³³坂元. 2013
- ³⁴前同
- ³⁵前同
- ³⁶中日新聞28/12/2016:「象牙違法売買で摘発 会社役員ら略式起訴 浜松区検」
- ³⁷坂元. 2017
- ³⁸2016年9月2日付経済産業省記者発表:「象牙製品製造業者に対する行政処分を行いました」
https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/pdf/003_02_00.pdf
- ³⁹坂元. 2017
- ⁴⁰前同
- ⁴¹朝日新聞1/2/2018:「象牙の密輸出未遂の疑い、卸売会社取締役を逮捕 警視庁」
<https://www.asahi.com/articles/photo/AS20180201000061.html>
- ⁴²前同
- ⁴³前同
- ⁴⁴時事通信27/3/2018:「象牙卸売会社取締役を不起訴＝密輸出容疑で逮捕－東京地検」
- ⁴⁵情報公開請求に対する経産省による非開示決定（2020年1月20日付 20191219公開経第3～12号）、同じく環境省による非開示決定（2020年1月20日付 環自野第2001202号）
- ⁴⁶環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEFに対する文書による2020年5月12日付回答
- ⁴⁷SC70 Doc.49.1 Annex 2
- ⁴⁸法第12条第1項第6号、第20条第1項、令第6条
- ⁴⁹坂元. 2013. この点は、注52で述べるEIAによる一連の問題提起の中でも厳しく批判された。TRAFFICも、全形牙だけでなく、カット・ピースも登録対象とすべきである等と日本政府に提言していた（Kitade and Toko. 2016）。
- ⁵⁰法第33条の6第3項
- ⁵¹法第33条の14第1項

52. 注 18, 23 参照
53. 2015 年 12 月、その 3 か月前の米国と中国による国内象牙市場閉鎖の合意公表の余韻が覚めきらぬ中、Environmental Investigation Agency が全形牙買取り業者に対する調査結果を大々的に公表した。
https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/010/-original/EIA_Japans_Illegal_Ivory_Trade.pdf?1485972867
 翌 2016 年 1 月、EIA は第 66 回 CITES 常設委員会（ジュネーブ、スイス）の会場で、環境省の監督を受けて全形牙の登録事務を行う（一財）自然環境研究センターに対する電話調査の結果を公表し、全形牙の登録審査の実態を暴き出した。<https://eia-global.org/press-releases/japanese-wildlife-official-promoted-illegal-ivory-trade>
 これらの EIA の発表は、全形牙の登録審査の深刻な抜け穴、それを悪用する象牙取引業者、登録申請の相談に対して法の抜け穴利用の指南をする自然環境研究センター、さらにそれを放置している環境省の現実を曝露するものであった。特に 1 月の全形牙の登録審査の問題については、マスコミが大々的に取り上げ、政府の対応に批判が集まった（2016 年 1 月 12 日東京新聞記事「登録審査の財団法人違法象牙抜け道指南」など）。そのため、環境省は、それから 1 週間も経たないうちに、同センターに対して文書注意を行わざるを得ない状況に追い込まれ（環境省、2016）、続いて 6 月、種の保存法改正に関する検討会を設置した。
<http://www.env.go.jp/nature/kisho/hozen/arikata/index.html>
54. 高市、1992, Vigne & Martin、2010
55. 法第 22 条第 1 項
56. 直前の 3 年（2016、2017、2018 年）と、1 度目の 1 回限定販売象牙輸入の年およびその翌年（1999、2000 年）を除けば、過去 26 年間で 4 番目の重量となる。
57. 象牙組員（事件当時）「タカイチ」（1.4.1 参照）は、象牙の登録票を使い回し、登録されていない牙の取引をしていたとされている（産経新聞 2011 年 6 月 9 日）。事実、タカイチは無登録象牙に登録済牙の登録番号を記載したガムテープを貼り付け、登録済であるように装っていたことが公判で明らかにされている。つまり、登録牙が既に分割されて加工原材料として使用済みだったにもかかわらず、その登録票が返納されることなく、無登録象牙に登録されたものと装うために温存されていた可能性がある（坂元、2013）。
58. 象牙組員（事件当時）の「日本アイボリー」が行っていた手口である。1.4.1 参照
59. 理論的には、事業者が事業者でない者から譲り受けた量もカット・ピースの生産量に含まれることになる。しかし、事業者でない者が印材の加工に適したカット・ピースの形態で象牙を保有しているケースはまれであろう。カット・ピース買取りのほとんどは、実際には無登録全形牙として保有されていたものを買い取るのであるが、買い取った業者がこれを直ちに分割し、名目上はカット・ピースとして買い取ったことにする場合だと考えられる（このようなケースが横行していたことについては、1.4.1 で述べた日本アイボリーのケースや、坂元（2017）の 4.4.3 2）、別紙 1（No.27 の業者）参照）。このような場合に生じたカット・ピースは、無登録全形牙の分割によるものと同視できる。
60. 図 5（および表 1）に出典として示した経済産業省のデータが、毎年 4 月～翌年 3 月の年度ごとにまとめられているためである。
61. 坂元、2013
62. Government of Japan、1999
63. 具体的には、牙の出所と条約適用前に取得されたことを証明するための公的機関が発行した書類や納品書などが存在しない場合でも、申請書記載の事実が真実であるという象牙組合理事長による宣言を付けて申請すれば登録を認めることにした（坂元、2017、第 4 章 注 47）。その結果、1995 年に登録された全形牙の 4 分の 3 は、適切な証拠書類（輸入関係書類）を伴わず、上記組合の確認書の提出のみによって登録されることとなった（CITES Panel of the Experts、1997）。
64. 具体的には、象牙組合に加盟する業者が、各自保有するすべての在庫象牙を、改正法施行の日から 6 ヶ月以内（1995 年 12 月 27 日まで）に登録申請することが優遇措置の条件とされた（東京象牙美術工芸協同組合、1995）。
65. 1995 年に象牙組員に対して実施された、全形牙全数登録のための強力な誘導措置の結果、主務官庁としては、市場のメインプレイヤーの中心人物である象牙組員の在庫には無登録全形牙は存在しない「想定」となっていたはずである。
66. SC70 Doc.49.1 Annex 2
67. SC70 Doc.49.1 Annex 2、法第 33 条の 11 第 1 項、特定国際種事業に係る届出及び特別国際種事業に係る登録等に関する省令（以下「届出登録省令」という）第 18 条
68. 環境庁、1995
69. 坂元、2017
70. 前同
71. SC70 Doc.49.1 Annex 2、法第 33 条の 23 項第 1 項、令第 17 条、届出登録省令第 31、32 および 33 条
72. 参議院、2017、坂元、2017
73. 法第 33 条の 23 第 1 項
74. 参議院、2017、坂元、2017
75. 前同
76. 令第 17 条
77. 法第 12 条第 1 項第 6 号、第 20 条第 1 項、令第 6 条
78. 2019 年 6 月 7 日付環境省報道発表
<https://www.env.go.jp/press/106849.html>
79. 自然環境研究センター ウェブサイト
<http://www.jwrc.or.jp/service/cites/pdfs/c14kibosha.pdf>
80. 法第 20 条第 1 項および第 23 条第 1 項、令第 8 条
81. 自然研、2001、環境省、2002
82. 自然研、2001
83. 環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEF に対する 2020 年 4 月 6 日付文書による回答
84. 環境省、2018 <https://www.env.go.jp/press/105546.html>
85. 官民協議会、2019 https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_in-fo_service/zoge_torihiki/pdf/006_01_00.pdf
86. 2019 年 10 ～ 12 月の間にも、16 件の旧手続きにもとづく登録があった（環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEF の質問に対する 2020 年 4 月 2 日付書面による回答）。
87. 環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEF の質問に対する 2022 年 2 月 21 日付書面による回答に示されたデータから集計
88. 2019 年には、2009 年の 2 度目の 1 回限定象牙の輸入から 10 年超が既に経過していることから、それら輸入象牙の残在庫はわずかになっていたと考えるべきである。
89. SC74 Doc.39 Annex 5
90. CITES website
https://cites.org/eng/prog/terrestrial_fauna/elephants
91. 前同

認定NPO法人トラ・ゾウ保護基金 (JTEF)

〒105-0001

東京都港区虎ノ門2-5-4末広ビル3階

Tel: 03-3595-8088

Fax: 03-3595-8090

E-Mail: hogokikin@jtef.jp

<http://www.jtef.jp>

