第 17 章　日本による象牙産業保護のための国内象牙市場維持戦略

目次

17.1　国内象牙市場閉鎖勧告の採択を受け、国内取引規制厳格化の検討へ.....2
17.1.1　種の保存法あり方検討会における国内取引規制厳格化に向けた再検討.....2
17.1.2　あり方検討会からの報告を踏まえた、中央環境審議会答申.....4
17.1.3　種の保存法 **2017** 年改正法案の内容 4
17.1.4　自民党環境部会における種の保存法 **2017** 年改正法案の検討.....6
17.1.5　種の保存法 **2017** 年改正法案の国会審議と成立 8
17.2　**2017** 年改正種の保存法による国内象牙取引規制の厳格化の柱とされた、取引業者に対する監督強化の効果 11
17.2.1　国内象牙取引規制厳格化のポイントとその問題点.....11
17.2.2　事業者登録制による適正事業者選別の効果 11
17.2.3　事業者登録時に占有全形牙の全数登録を確認する仕組みの実効性.....12
17.2.4　管理票作成の義務化によるトレーサビリティー確保の効果 15
17.2.5　行政処分権限の強化により、実際に厳しい処分が実行されることは極めて稀.....17
17.3　日本政府による全形牙の登録促進キャンペーン 18
17.3.1　環境省による登録促進キャンペーンの発表.....18
17.3.2　全形牙登録促進キャンペーン立案の真の意図 18
17.3.3　条約決議の趣旨と矛盾する取組みが行われた背景事情：象牙業界への配慮 19
17.3.4　出所不明の全形牙虚偽登録事件の発生：警察が環境省に制度改正を提言 21
17.3.5　条約適用前に輸入された象牙の大半が密猟象牙であったという事実の黙殺 21
17.3.6　登録促進キャンペーンによる出所不明全形牙の駆け込み登録の実績 22
17.3.7　全形牙登録審査への放射性炭素年代測定導入の効果 24
17.4　罰則の強化＝法定刑引上げの違法な象牙取引に対する抑止力.....27
17.4.1　違法な国内象牙取引の摘発傾向と法定刑引上げとの関係 27
17.4.2　摘発事件の起訴ないし処罰の傾向と法定刑引上げとの関係.....29
17.5　**2017** 年 **SC69** ジュネーブ会議 29
17.5.1　国内象牙市場閉鎖勧告の実施状況の監視 29
17.5.2　日本政府の **SC69** に向けた対処.....31
17.5.3　作業部会における国別象牙行動計画（**NIAPs**）対象国に関する議論と結果：特に日本について 31
17.6　継続する、日本からの違法な象牙輸出 32
17.6.1　国内初となる象牙密輸出事件の摘発 32
17.6.2　日本の税関による象牙の違法輸出防止の実効性 33

17.6.3 象牙の違法輸出対策としての普及啓発の効果 34
17.7 WWF/TRAFFIC による日本政府に対する国内象牙市場閉鎖の提言 35
17.7.1 WWF/TRAFFIC による日本の象牙取引に対する方針の歴史的転換 35
17.7.2 WWF/TRAFFIC の日本の象牙取引に対する従来の方針 36
17.7.3 日本の象牙市場の取扱いに関する **WWF/TRAFFIC** の方針の動揺 36
17.7.4 国内象牙市場閉鎖レジームを支持し、日本政府に対する閉鎖提言へ 38
17.7.5 WWF 提言がもたらした環境省の動揺 38
17.7.6 WWF/TRAFFIC の「狭い例外」に関する考え方 40
17.7.7 国内象牙産業を擁護する「有識者」らの **WWF/TRAFFIC** 提言に対する反発 41
17.8 2017 年改正種の保存法施行 41
17.9 2018 年 **SC70** ソチ会議 42
17.9.1 日本政府が報告した「象牙の違法取引を撲滅するために取られている措置」 43
17.9.2 CITES 事務局委託によるコンサルタント報告書で指摘された、日本の国内象牙取引規制の問題点 43
17.9.3 日本を含む市場未閉鎖国に対する追及が不十分だった **SC70** 44
17.9.4 SC70 の結果を受けて日本政府が固めた方針は「現状維持」 44
17.10 国内象牙市場閉鎖レジームの国際的な定着が日本の国内象牙市場に与えた影響 45
17.10.1 国内象牙市場閉鎖の世界的な進展 45
17.10.2 日本国内で象牙製品を扱う大手小売業の動き 46
17.10.3 日本のマスメディアが示した反応 47
17.11 2017 年改正種の保存法施行 **1** 年後の国会審議（**2019** 年） 50
17.11.1 環境大臣に対する与党議員からの提言 50
17.11.2 違法な象牙輸出に関する国会議員の質問主意書に対する政府答弁 51
17.12 2019 年 **CoP18** ジュネーブ会議 51
17.12.1 焦点は国内象牙市場閉鎖の促進 51
17.12.2 アフリカゾウの密猟と象牙の違法取引の傾向 53
17.12.3 CoP18 の国内象牙市場閉鎖に関する審議とその結果 53
17.12.4 アフリカゾウ等の附属書改正提案審議の結果 56
17.12.5 ヤフー（日本）による象牙販売禁止の発表 57
17.12.6 日本政府による **CoP18** の結果の受け止め 58
17.12.7 印章業界の **CoP18** の結果に対する反応 59

17.1 国内象牙市場閉鎖勧告の採択を受け、国内取引規制厳格化の検討へ

17.1.1 種の保存法あり方検討会における国内取引規制厳格化に向けた再検討

種の保存法あり方検討会は、2016 年の 6 月以来、9 月開催の CoP17 までに 3 回の会合を重ねた。その 3 回目には報告書案も示されていたが、国内象牙取引の管理強化については、ほとんど目が向けられていなかった（16.6.3 参照）。

ところが、CoP17 における国内象牙市場閉鎖勧告の採択は、じわじわとこの状況を変えていく。国際社会の理解が得られると強弁して国内象牙市場を維持する方針を掲げた日本政府としては

（16.8.10 参照）、市場が「密猟または違法取引にも寄与しない」よう管理されていることへの国際社会の不信を何としても回避しなければならない。そこで、従来の国内象牙取引規制に手を付けない方針を転換、まずは（2013 年に続く）罰則強化によって規制遵守を徹底することとした[1]。

しかし、それだけで国際社会からの圧力に耐えられるかどうかについては、不安があったのであろう。CoP 直後となる 10 月 13 日に開催された種の保存法あり方検討会の最終会合（第 5 回）に当たり、検討会委員から提案を受けたという形をとって、かねてより象牙組合から提案されてきた事業者の登録制[2]導入を検討する姿勢を示すに至った。石井信夫委員[3]の発言は次のとおりである。今後、「他の国で合法市場が閉鎖されていくと行き場を失った密猟象牙が日本国内に入ってくるということが起きるかもしれない。…現在の制度だと事業者が法令に違反した行為を行った場合でも罰金等を払えば事業を継続できるわけである。これは届出制になっているからそういうことになるかと思うが、これを登録制にして、場合によっては登録を抹消して、もう事業ができない形にすることを検討してはどうかと考えている」[4]。これに対して環境省は「石井委員がおっしゃったようなこともあり得ると思う。…そういったことも含めて様々な対策を検討していきたいと思う。罰金については不正な登録について現在検討している」と応じている[5]。

---

[1] 象牙官民協議会第 3 回会合が開催された同年 11 月 2 日の段階では、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」されるにとどまり（適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 第 3 回会合議事要旨（経産省ウェブサイト））。10 月のあり方検討会で検討の姿勢は示したものの、この時点では、事業者登録制度の具体的検討は十分には進んでいなかったとみられる。

[2] 特定国際種事業と呼ばれる象牙取引業の届出制が導入された 1994 年改正種の保存法案を検討した「象牙流通管理体制検討委員会」（14.4.2 参照）において、象牙組合を代表する委員として参加した高市景夫氏は、「法律が制定されると、象牙の輸入業者、加工業者、卸業者は、すべて登録制になると予想されます。委員の一人が、小売業者も登録制にしようという提案を致しましたが、他の委員の反対で、たぶん小売業者は届け出制になると思います」と述べている（印の畑 1993 年 9 月号「冷静に見た最近の象牙事情」（三圭社））。ここにも示唆されているとおり、象牙組合としては、（個々の象牙・象牙製品の取引を規制される場合と比べて、環境省および経産省による業に対する監督強化への抵抗感は強くはない。それは、象牙業界のために象牙の国際取引再開を目指す政府の取組みが、業界に対する監督と庇護を一体化した関与をベースとしてきたからである。業に対する監督強化には、組合の業者ら自身では統制することのできないアウトサイダーを「お上」の力で排除できるメリットもある。

[3] これまで政府の象牙取引政策を擁護し、ときには叱咤激励してきた石井信夫氏の立ち位置を考えれば（第 14 章注 97 参照）、このやり取りがあらかじめ打ち合わせたとおりになされたことは明らかであった。

[4] この発言の前に、「先日まで開催されていたワシントン条約の締約国会議に私も出席していた。ここに係わる象牙の取引に関する決議の改訂案が採択されており、日本が孤立しているような報道もあったようだが、現場にいると少し印象は違っていた。決議案の中身についてはアメリカ等とも十分な協議をして、合意を得た上で採択されたというものである。…日本の国内市場はその閉鎖対象に該当しないと考えることができる。今後も国内取引は継続されるだろうし、アフリカできちんとゾウの保全をやっている国を今後支援するというベースを維持するためにも、国内取引の継続をすべきだと私は考えてきた」というように、政府の公式見解（16.8.10 参照）そのものと言える内容が述べられている。

[5] 平成 28 年 第 5 回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あり方検討会 議事録（平成 28 年 10 月 13 日開催）。なお、環境省担当者は続けて「（登録票）返納義務の違反についてはこれまでのところは検討していない。登録票を返すか返さないかということの罰金を上げることは難しいかと思っているが、可能性も含めて対応できるかどうか考えたいと思う」と述べているが、これは全形牙分割後に手元に残した登録票を返納せず、他の無登録全形牙のために流用されているという EIA および JTEF の指摘（16.3.3 参照）への対処として罰則強化を検討していたということである（結局は実現しなかった）。

17.1.2　あり方検討会からの報告を踏まえた、中央環境審議会答申

2016（平成 28）年 11 月 17 日に開催された中央環境審議会野生生物小委員会に、あり方検討会の検討結果[6]が提出された。そこでは、「現在の制度では、事業者が法令に違反する行為を行った場合でも、罰則に従って罰金を支払う等すれば事業を継続することができるため、事業者管理制度の強化を検討する必要がある」とされており、事業者登録制度の導入に乗り出すことが省内で決定されていたことがうかがわれる。これが審議会の答申案としてパブリックコメントに付され、それを踏まえた修正答申案が 2017（平成 29）年 1 月 30 日に開催された小委員会で承認され、環境大臣に答申された[7]。この答申では、あり方検討会の検討結果がより具体化されており、「象牙を対象とした特定国際種事業については、届出制を登録制とし、事業登録時の審査、事業登録の更新制及び事業登録の取消し手続の導入、罰則の強化、カット・ピース等の管理強化等を実施すること等が想定される。加えて、事業者が所有する全形を保持した象牙の状況把握に努めるとともに、全形を保持した象牙の登録審査のあり方についても検討する必要がある」とされていた。

17.1.3　種の保存法 2017 年改正法案の内容

以上の経緯から当然予想されたとおり、種の保存法 2017 年改正法案の内容は、従来、業の届出制とされていた象牙取引業に対する監督と規制の強化を柱とするものとなった。個々の象牙について事前に登録しない限り取引を禁ずる規制が全形牙にしか及ばないこと（14.5.2, 16.3.4 参照）は、従来どおりである。概して言えば、事業届出制を事業者登録制に変更し、監督官庁による監督権限を全般にわたって強化するとともに（事業登録要件を定めたうえでの登録拒絶、その後の登録取消、報告徴収・立入調査権限の範囲拡大の定め等）、事業登録時の保有全形牙の全数登録の確認を事業登録（更新）の要件とすることによって事業者保有の無登録全形牙一掃を図り、管理票の作成を一定の場合に義務化すること、その他事業者の遵守事項を拡大するものである。以下では、この改正法施行時までに整備された政省令を反映した規制の内容の詳細を示す（これが現行の規制内容でもある）。

<u>事業登録制度</u>

象牙のカット・ピースまたは象牙製品（特別特定器官等[8]）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[9]の登録（事業登録）を受けなければならず[10]、事業登録を受けないでカット・ピース・象牙製品の取引をすることが禁止される[11]。

事業登録の導入に伴って整備された主な手続は次のとおりである。第 1 に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[12]。第 2 に事業登録申

---

[6] 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（野生生物小委員会（平成 28 年度 第 13 回、平成 28 年 11 月 17 日開催）資料 3-2）

[7] 2017 年 1 月 31 日付環境省報道発表資料「自然環境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関する中央環境審議会答申について」

[8] その概念の実質は従来の「特定器官等」（14.5.2 参照）と変わらないが、事業者登録制度の対象とされることになった象牙についてはこのように呼ばれることとなった（法第 33 条の 6 第 1 項、施行令第 13 条、14 条）。

[9] 環境大臣及び経済産業大臣（法第 33 条の 6 第 1 項、施行令第 15 条）

[10] 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）（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（法第 65 条 1 号）。

[11] 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 条第 1 号）。）

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として、それぞれの全形牙について当該登録票とともに撮影した写真および当該登録票の写しを添付しなければならないとされた[13]。第 3 に事業登録の有効期間は 5 年とされ、更新を受けなければ、その期間の経過によって効力を失うものとされた[14]。第 4 に事業登録は、環境大臣等によって、種の保存法に違反した場合等[15]に取り消されうるものとされた[16]。第 5 に事業登録を受けようとする者は、9 万円の登録免許税を納める[17]とともに、実費を勘案して政令で定められる手数料 3 万 3500 円（更新時は 3 万 2500 円）を事業登録機関に納めなければならないものとされた[18]。

遵守事項

従来の特定国際種事業の届出業者に課されていた、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[19]に加え、カット・ピース・象牙製品の陳列・広告の際に（事業）登録番号、住所氏名等、登録の有効期間満了日等を表示しなければならないものとされた[20]。

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特別特定器官等の入手の経緯等を記載した管理票を、（従来の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等する場合に任意に作成できるとされていたのに対し）それらの牙を分割して新たに重量 1kg 以上かつ最大寸法 20cm 以上のカット・ピースまたは製品を得た場合に、管理票を作成することを義務づけられた[21]。それ未満の寸法・重量のものを得た場合の管理票作成は、従来どおり任意である[22]。

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[23]。その結果、取得したカット・ピースをさらに分割することなく譲渡し等しようとする場合は、新たな管理票

---

[12] 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。

[13] 法第 33 条の 6 第 3 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 12 条第 2 項

[14] 法第 33 条の 10 第 1 項

[15] 取消事由は次のとおりである（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に違反したとき（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）

なお、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。2011 年に種の保存法同規定違反で執行猶予付き懲役刑および罰金刑に処された大手象牙印材製造会社の会長・社長は（15.2 参照）、当時の事業届出制のもとでは、その事業継続に当たり何の制約を受けることもなかった。

[16] 法第 33 条の 13

[17] 登録免許税法　別表第 1, 159（一）

[18] 法第 33 条の 21 第 1 項、施行令第 16 条

[19] それぞれ、法第 33 条の 11 第 1 項、第 2 項

[20] 法第 33 条の 11 第 3 項、届出登録省令第 21 条

[21] 法第 33 条の 23 第 1 項、施行令第 17 条。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（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（同条 5, 6 号））

[22] 法第 33 条の 23 第 2 項

[23] 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（法第 59 条 4 号）。）

を作成することはできない。すなわち、譲り受けたカット・ピースに管理票が付いていれば、その象牙とともに譲渡し等することになるし、管理票が作成されていないカット・ピースについては、その象牙をそのまま譲渡し等することになる。登録業者が管理票を伴わないカット・ピースや製品を譲受け等することは禁止されていない。

管理票が作成されたカット・ピースや製品の譲渡し等は管理票とともにしなければならず[24]、管理票の譲渡し等は、それに係るカット・ピースや製品とともにしなければならない[25]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[26]。

登録業者は、カット・ピースや製品とともに譲渡し等された管理票の写しを保存しなければならない[27]。

監督措置

環境大臣および経産大臣は、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[28]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よう命じることができるものとされた（措置命令）[29]。

環境大臣等は、種の保存法に違反するなど[30]した登録業者に対し（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)、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こともできる[31]。

環境大臣等は、登録業者に対する報告聴取・立入検査[32]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ずることができるものとされた[33]。

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[34]。

17.1.4　自民党環境部会における種の保存法 2017 年改正法案の検討

---

[24] 法第 33 条の 23 第 3 項
[25] 法第 33 条の 23 第 4 項
[26] 30 万円以下の罰金(法第 63 条 6 号)
[27] 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(法第 63 条 6 号)
[28] 法第 33 条の 11
[29] 法第 33 条の 12
[30] 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、例えば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。
[31] 法第 33 条の 13
[32] 法第 33 条の 14 第 1 項
[33] 法第 33 条の 14 第 2 項
[34] 法第 33 条の 15 第 1 項。事業登録機関(法第 33 条の 15)の仕組みは、個体等(象牙の場合は全形牙)の登録機関(法第 23 条第 1 項)とほぼ同様である。事業登録機関は、登録事業者が支払う手数料をその収入とする(法第 33 条の 21 第 2 項)。個体等(全形牙)登録機関同様、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(「特別国際種事業について(ぞう科の牙及びその加工品)」自然研ウェブサイト)。

環境省は、あり方検討会・審議会での検討と並行して、種の保存法 2017 年改正法案の準備を進めていたが、審議会答申とほぼ同時に内閣法制局の予備審査を終え、（審議会答申を踏まえたことになる）改正法案が自由民主党環境部会で審議されることとなった。与党自民党の了解が得られない（内閣提出）法案は閣議に提出することができないという扱いは、自民党と官僚の間の確立した慣行となっている。

政府見解を代弁する「有識者」と象牙組合からのヒアリング

2017（平成 29）年 2 月 14 日、自民党環境部会が開催された。主要議題は、種の保存法改正法案の審査である。環境省から、大臣官房長、自然環境局長、審議官（2 名）、自然環境局総務課長、同野生生物課長と、関係部門の幹部級職員が顔をそろえていた。環境省からは、改正法案の内容として「特別国際種事業者」の登録制度が説明されている[35]。

関係者からのヒアリングも実施され、「象牙等の事業者の管理強化について」は、石井信夫氏[36]、大熊俊夫氏[37]の 2 名が招かれている[38]。石井氏は、種の保存法あり方検討会でも述べていたように（注 4 参照）、政府見解そのものといえる内容を述べ、象牙取引業の届出制を取引業者の登録制に格上げするという、業界および政府の意に沿った提言を述べている[39]。大熊氏は、「現地での情報収集やアフリカ原産国政府関係者との意見交換等の活動を通じ、国の交渉のバックアップも務めてまいりました」と述べて象牙組合が政府と連携して活動してきたこと、「象牙産業がなくなってしまうということはアフリカゾウやアフリカ原産国やその地域住民にもマイナスの影響がでてきて、ひいてはアフリカゾウ保護にも繋がらない」こと、これまで 2 度の一回限定象牙が日本に許されたのは、種の保存法を「我々がしっかりと守ってきたから」であることを強調していた[40]。

全形牙登録の新しい運用と登録促進キャンペーン

環境省による説明で特に注目されたのは、全形牙に関する既存の登録制度の新しい運用の方針（「象牙の管理強化方針案」[41]）を示したことだった。すなわち、「国内には合法的に占有されている無登録象牙が大量に存在する」[42]という仮定を前提に、国内在庫把握のためとして、ポスター頒布、イベント実施、市町村による広報を含んだ「個人所有象牙の登録促進キャンペーン」（以下「登録促進キャンペーン」という）を、2017（平成 29）年夏から 2019（平成 31）年夏にかけて実施し、その終了後（2019 年夏）、「登録審査の厳格化」を行うというのである。この「登録審査の厳格化」が、EIA と JTEF が 2015 年の終わりから 2016 年にかけて展開した全形牙の登録制度に対する批判に対処せんとするものであることは明らかであった。

しかし、この方針案に対する最大の疑問は、なぜ「登録審査の厳格化」の前に「登録促進キャンペーン」を行うのかということである。抜け穴だらけの状態で登録を促進すれば、出所の疑わしい象牙が大量にロンダリングされてしまうことになる。もう一つの疑問は、キャンペーンの実施が確定事項とされているのに対し、「登録審査の厳格化」が確実に行われるのか、ということ

---

[35] 環境省. 2017 a

[36] 肩書は、東京女子大学現代教養学部教授、ワシントン条約動物委員会アジア地域代表代理

[37] 肩書は、東京象牙美術工芸協同組合理事長

[38] 「環境部会次第（日時：平成 29 年 2 月 14 日（火）12 時～　場所：党本部 7 階 705 号室）」

[39] 当日配布された「日本の国内象牙取引管理制度について　石井信夫（東京女子大学）」と題する発言要旨。

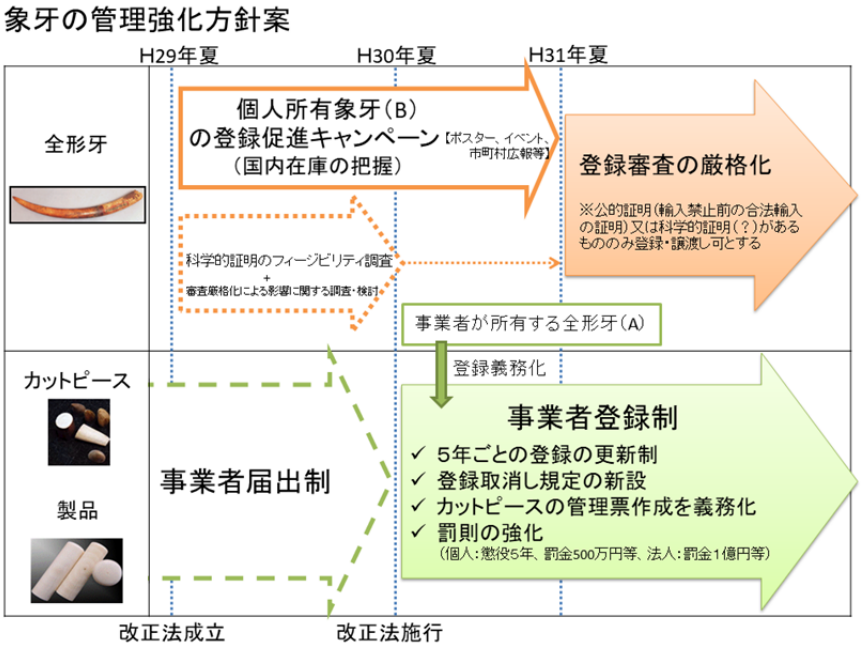
[40] 当日配布された「日本象牙美術工芸組合連合会は、東京象牙美術工芸協同組合と大阪象牙美術工芸協同組合との連合の団体です」から始まる発言要旨。

[41] 環境省. 2017 c（内容は、環境省（2017 d）に同じ。）

[42] 環境省. 2017 b（内容は、環境省（2017 e）に同じ。）

であった。環境省の説明では、登録審査の厳格化を実施するかどうかは 2017（平成 29）年夏から始める「科学的証明のフィージビリティ調査＋審査厳格化による影響に関する調査・検討」の結果次第だとされていたからである。

図 17-1



2017（平成 29）年 2 月 14 日開催の自民党環境部会にて環境省から配布された資料（環境省. 2017 c）。その後、参議院環境委員会調査室作成の種の保存法案参考資料に引用されたもの（環境省. 2017 d）と同一。

自民党環境部会のメンバーも、全形牙の登録制度については大きな抜け穴があると NGO から批判されていることを指摘したうえで、本気で審査の厳格化を行うつもりがあるのか、科学的証明とはどのようなものが想定されるのかと環境省を追及した。後日、環境省は、このメンバーに対して輸入禁止前の合法輸入象牙であることの科学的証明方法として「象牙の年代測定」が考えられるとして、その概要と国内で検査に対応できる民間測定機関の存在や測定費用等について個別に説明を行い、審査の厳格化の実施を事実上約束している。

政府提出予定の改正法案の承認

このように、政府提出予定の種の保存法改正法案は、自民党からも無批判的に受け入れられたわけではなかった。最終的には、将来に向けた象牙市場の維持は、法規制・運用の厳格化について、国際社会の理解が実際に得られることが前提という念押しがされたうえで、原案どおり了承されている。

17.1.5　種の保存法 2017 年改正法案の国会審議と成立

2017（平成 29）年 2 月 28 日、種の保存法 2017 年改正法案[43]が閣議決定され[44]、同日、国会（衆議院）へ提出された[45]。

衆議院での審議

同年 4 月 11 日に開催された衆議院本会議では、環境大臣による種の保存法改正法案の趣旨説明

[43] 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

[44] 閣議及び閣僚懇談会議事録　開催日時：平成 29 年 2 月 28 日（火）（首相官邸ウェブサイト（安倍晋三内閣））

[45] 第 193 回国会 議案審議経過情報（衆議院ウェブサイト）

が行われた。これに対して、野党議員から、「国際機関の環境調査エージェンシー（著者注：EIAのこと）が、一般財団法人自然環境研究センターをめぐる実態調査を明らかにし、センターの担当者が象牙の違法取引を助長していると訴え…この事件で、日本の象牙管理が海外から甘いと思われたことは明らか」として、登録機関である自然研への対処、個人が所有する全形牙に関する対処、条約における国内象牙市場閉鎖勧告への対応について質問がなされた[46]。

改正案の審査は環境委員会に付託され、同月 21 日の委員会では、趣旨説明に続き、政府質疑が行われた。「象牙については、我が国で古くから印鑑や装飾品等に利用されていた経緯もありますが、こうした決議を受け、また、アメリカや中国等の諸外国の対応も踏まえ、我が国の国内市場を閉鎖する必要はないのかと考えているところでございますが、今回の改正法案は我が国の対応として十分なものになっているんでしょうか」との質問に対し、環境大臣政務官から「これまで我が国では象牙の大規模な違法輸入は報告されておらず、ワシントン条約ゾウ取引情報システムの最新の報告においても、我が国の市場は密猟や違法取引に関与していないと評価されています。しかしながら、象牙の流通管理の強化に対する国際的な要請も踏まえ、これまで行ってきた国内市場の適正管理を継続することを基本としつつ、今回の改正で象牙事業について届出制から登録制にするなど管理の強化を図りたいと考えております。これにより、象牙の国内市場の管理は十分なものになると考えております」と従来の政府方針が答弁されている[47]。

同月 25 日には、参考人質疑および政府質疑が行われた。参考人の一人石井実氏[48]は、「象牙というのが、アフリカゾウの生きた個体をとらなくてもいい状態で市場を出回っている状態が確保されているとすれば、アフリカゾウをとりに行く人はいなくなる」「アフリカゾウを守るんだということに立ちますと、日本の市場を閉鎖するという考え方よりも、やはり適正に管理する、厳格に管理するというようなところが必要なのではないか」と述べている。もう一人の参考人である辻村千尋氏[49]は、「最も費用対効果がいいのはやはり市場を閉鎖するということだろうというふうには思っています」「この印鑑は一体どこから来て、いつ来て、どこに渡ってきて、どう製造されてここに至ったのかということが全て透明であるという状態が全ての象牙の製品においてつくられるという状態をつくることが徹底管理だというふうに思っています」と述べている[50]。

法案審査の結果、改正案は原案のとおり可決され、同月 28 日、衆議院本会議でも可決されている[51]。

<u>参議院における審議</u>

同日、参議院は衆議院から同法案を受領し、同年 5 月 15 日に環境委員会へ改正法案の審査を付託、同月 18 日に委員会で参考人質疑が行われた[52]。象牙関係では著者が参考人として立ち、象牙取引問題に対する国際社会の取組みの経過、特に国内市場閉鎖勧告の採択の意義を示し、「市場閉

---

[46] 会議録情報 第 193 回国会　衆議院　本会議　第 18 号　平成 29 年 4 月 11 日（国会会議録検索システム）

[47] 会議録情報第 193 回国会　衆議院　環境委員会　第 13 号　平成 29 年 4 月 21 日（国会会議録検索システム）

[48] 肩書は、公立大学法人大阪府立大学理事・副学長

[49] 肩書は、公益財団法人日本自然保護協会保護室室長

[50] 会議録情報第 193 回国会　衆議院　環境委員会　第 14 号　平成 29 年 4 月 25 日（国会会議録検索システム）

[51] 第 193 回国会 議案審議経過情報

[52] 会議録情報 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 18 日（国会会議録検索システム）

鎖決議の趣旨に沿って、種の保存法でなすべき象牙の国内取引に対する規制強化とは、第 1 に、規制対象を象牙全般に広げて、その取引を原則禁止にすることです。第 2 に、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です。もちろん、新しく製造される象牙印のように単なる実用品で、しかも素材には象牙以外に豊富な種類のものがある、というような品目を例外にできないことは当然であります。念のためですが、既に所有している象牙印を所持し続けることは、取引をしない限り規制されることはありません。第 3 に、登録を許す品目ごとに登録要件、つまりどのような条件がそろえば登録を受けさせるか、を定めることです。第 4 に、象牙が登録申請されたら、登録機関などの公的機関が、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な証拠に基づいて審査し、登録を行う場合は個体識別を行って、象牙と登録票の両方に共通のマーキングつまり印づけを行うことです。このようにして、例外的に取引を許された象牙のトレーサビリティーが確保されます。」「日本は、一刻も早く市場閉鎖決議に従うことを宣言し、そこで許された例外的な取引を厳正に行うための法整備に着手しなければなりません。その作業にも何年かの時間を要し、その間もアフリカゾウは殺され、絶滅の危機が高まっていくからです」と述べた。

続く 5 月 25 日には、委員会で政府質疑が行われた[53]。象牙関係の質疑で特に注目されたのが、武田良介議員による「象牙登録促進（推進）キャンペーン」（17.1.4 参照）に関する質疑である。この登録審査の厳格化はいつから始める予定か、との質問に対し、環境省自然環境局長は、「全形牙の登録に当たって象牙の入手時期を科学的に証明する方法を導入することが可能かどうかも含めて検討した上で実施することとしておりまして、個人所有の全形牙の量を把握することを目的とした登録推進キャンペーンをまず進めた後に実施したいというふうに考えております」と答弁した。そこで議員が環境大臣に直接、審査が本当に厳格に行われているのかという疑問の声があったから厳格化するのであって、厳格化してからキャンペーンを始めるというのは順序が逆だと追及したところ、環境大臣は「まずはキャンペーンの趣旨を個人所有の方に御理解をいただいた上で、その上で実態を把握して、平成 31 年頃からいわゆる厳格化というのを進めていく」として、質問への直接的な回答を避けた。これを受けて議員は「今の仕組み上からすれば、やはり駆け込みで登録させる、そういうためのキャンペーンにならざるを得ない」と断じた。

このように、多くの疑問が呈された法案審査であったが、結論としては改正案が原案のとおり可決された。翌 5 月 26 日、参議院本会議でも可決され、成立することとなった[54]。

附帯決議に示された、国内象牙市場閉鎖に関する国会の意思

ただし、この 2017 年改正種の保存法の可決に当たっては、衆議院[55]および参議院[56]で、国内象牙市場閉鎖に関する同じ内容の附帯決議が、次のとおり可決されている。

> 「アフリカゾウの密猟を防ぐため、象牙の国内市場の閉鎖が世界的な潮流となる中、国内市場を存続させている我が国においては、違法取引が疑われることのないよう、象牙の管理の更なる強化に積極的に取り組むこと」

この附帯決議の意図は、当時は象牙の国内市場の閉鎖が世界的な潮流となりつつある過渡期な

---

[53] 会議録情報 第 193 回国会 参議院 環境委員会 会議録 第 15 号 平成 29 年 5 月 25 日（国会会議録検索システム）

[54] 第 193 回国会 議案審議経過情報

[55] 会議録情報 第 193 回国会 衆議院 環境委員会 第 14 号

[56] 会議録情報第 193 回国会 参議院 環境委員会 会議録 第 15 号

ので、規制の厳格化に積極的に取り組みつつ、当面は国内市場を存続させるが、国際情勢を見極め、必要があれば将来的な市場閉鎖も検討しなければならないということであったと考えられている[57]。

2017 年改正種の保存法の公布と施行

2017 年 6 月 2 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の一部を改正する法律案」が公布され（以下「2017 年改正法」または単に「改正法」という）[58]、翌 2018 年 6 月 1 日、その施行細則[59]の改正とともに施行された。

17.2　2017 年改正種の保存法による国内象牙取引規制の厳格化の柱とされた、取引業者に対する監督強化の効果

17.2.1　国内象牙取引規制厳格化のポイントとその問題点

日本における象牙の国内取引規制の核心ともいうべき仕組みは、登録を受けない象牙の取引を禁止して違反行為には重い罰則を科す取引規制・登録制度である（14.5.2 参照）。ところがこの規制には、その対象が全形牙に限定されてしまっていること、登録要件を満たした全形牙について取引禁止を解除する登録制度において、登録要件を確認する客観的な証拠が求められていないこと、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ことなど、多数の抜け穴があった（14.5.2 参照）。それにもかかわらず、2017 年改正法は、これら取引規制・登録制度の抜け穴への対処を、全形牙登録審査の運用見直しにとどめ、しかも 2 年後の検討へと先送りした（17.1.4, 17.1.5 参照）。2017 年改正種の保存法による象牙取引規制の強化は、17.1.3 で述べたとおり、事業者登録制導入によるに対する取引業者に対する監督強化にとどまったのである。以下では、新しい事業者登録制の問題点を具体的に述べる。

17.2.2　事業者登録制による適正事業者選別の効果

経過措置による適正事業者選別の先送り

事業者登録制のもとでは、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、当時、届出をしてカット・ピース・象牙製品の取引を伴う事業を行っていた業者のうち、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た。ただし、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」とされていた[60]。そのた

---

[57] 第 213 回国会衆議院環境委員会における近藤昭一議員による環境大臣に対する質問参照。
会議録情報 第 213 回国会　衆議院　環境委員会　第 5 号　令和 6 年 3 月 29 日（国会会議録検索システム）

[58] 「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 年 6 月 2 日法律第 51 号）

[59] 主なものは、以下のとおり。
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 5 年 2 月 10 日政令第 17 号）（以下「施行令」または「令」という）
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規則（平成 5 年 3 月 29 日総理府令第 9 号）（以下「施行規則」または「規則」という。）
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（平成 7 年 6 月 14 日総理府、通商産業省令第 2 号）

[60] 改正法附則第 6 条第 1 項。これにより、施行前に届出を行っていた 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（CITES SC66 Doc 29 Annex 20 “National Ivory Action Plans process” “Report of Japan”）、登録拒否事由の審査なしに自動的に（みなし）登録業者に移行されるこ

め、全くの新規登録者以外の「みなし」登録業者については、その第 1 群が改正法施行から 1 年 6 か月後の 2019 年 11 月 30 日に初の更新期限を迎えるタイミングで、ようやく登録拒否事由の審査が行われることとなった[61]。

事業登録審査の実態

事業登録（更新）審査のポイントと考えられたのは、登録要件の一つである[62]、占有全形牙の全数登録の申告（17.2.3 参照）に虚偽がないかどうかである。

この点、審査に当たっては特に、近年象牙の違法取引歴がある者からの申請に主務官庁自ら注意を払い、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求められる。そこで JTEF は、違法取引歴のある業者[63]を特定し、それらの者が提出した事業登録更新申請の関係書類の開示を主務官庁である環境省および経産省に求めた。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[64]。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（自然研）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[65]。

以上の対応を見れば、環境省が事業登録更新申請の審査を民間の登録機関に任せきりにして、何らの指導力も発揮していないことは明白であった。日本政府による「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」[66]という主張とは程遠い実態といえた。

17.2.3 事業者登録時に占有全形牙の全数登録を確認する仕組みの実効性

事業者占有在庫を登録させることの意義と、改正案の抜け穴

全形牙は、その取引に先立って登録されていることを要するが、占有する限りにおいてはその必要はない。しかし、とりわけ象牙取引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ことは、違法象牙がその「自家消費用」の在庫に紛れて合法的に取引されるリスクを高める（14.5.2 参照）[67]。改正法では、この問題を解消するために、事業者登録に際し、その申請者が現に占有している全形牙すべてが登録を

となった。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。つまり、事業者登録制による適正事業者選別は、基本的に先送りにされたということである。その影響と考えられるが、改正法施行前に新規参入を計画している業者が急増する傾向がみられた。2016 年の届出数は 1038 件と、2015 年の 520 件から倍増していた（環境省. 2017 f。なお、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）。改正法公布（2017 年 6 月 2 日）から数えて約 1 年内の施行（2017 年改正法附則第 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）までの間にも、こうした駆け込みが続くと予想された。

[61] みなし登録業者の登録期間満了時（更新期限）は、1999 年 3 月 18 日までに届出をしていた者（当時の製造業者らである）については改正法施行日から 1 年 6 か月後（2019 年 11 月 30 日）、その他の届出業者については改正法施行日から 3 年後（2021 年 5 月 31 日）とされていた（2017 年改正法附則第 6 条第 2 項）。

[62] 法第 33 条の 6 第 6 項柱書

[63] 15.2, 16.3.3, 17.6.1 で取り上げた業者（すべて東京象牙美術工芸協同組合の組合員（当時））

[64] 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）

[65] 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

[66] 環境省自然環境局野生生物課長作成による SC70 Doc.29.4 Annex 11 “Report on measures taken by Japan to combat illegal trade in ivory”

[67] 現に EIA と JTEF の調査で、ある象牙製造業者が、これを抜け穴にして無登録全形牙を買い入れていた（16.6.3 参照）。無登録在庫の現状把握と管理のあり方については、坂元（2017）の第 4 章注 291 参照。

受けていることの確認を行う仕組みが定められることになったものである（17.1.3 参照）[68]。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登録を直接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った。つまり、事業所に在庫された全形牙の現物確認は不要であり、書類上の手続きが課されたに過ぎない。その結果、みなし登録業者らは、次に述べるとおり、占有する未登録全形牙をあらかじめ分割することによって、この義務を免れることが可能となった。

法改正前に事業者が実行した、未登録全形牙の分割

日本の国内象牙市場では一般に、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（印章）に、残る 20%が装身具、様々な工芸品その他の製品となる[69]。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[70]と、印材（印章）等の製品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。

そこで、事業者が保有していた「無登録」全形牙が分割されて生じたカット・ピースの重量が、登録済み全形牙の分割量のデータ（図 17-2）と（みなし）登録業者が保有するカット・ピースおよび印材の在庫量変化のデータ（図 17-3）から推定できる場合がある。それは、カット・ピース在庫の増加量が登録全形牙分割による生産量を上回る場合である。その差分が「無登録」全形牙の分割分となる（最低値[71]）。カット・ピースだけでなく印材の在庫量も増えていた場合には、カット・ピース在庫増加量に増加分の印材製造に必要なカット・ピースの量を推定し、それをカット・ピース在庫の増加量に足し合わせておく必要がある。

---

[68] 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もの として事業登録の取消事由となるし、虚偽事業登録罪 にも問われ得るので、事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思える。しかし、それは無登録全形牙の在庫隠しを見破るための手段を主務官庁が持ち合わせている場合である。改正法は、主務官庁に対し、事業登録申請時に在庫全形牙確認のための事業所への立入り検査権限を与えらなかった。結局、主務官庁が事業登録申請に当たって依拠できるのは、申請者が全形牙をその登録票とともに撮影した写真および当該登録票の写しだけである（法第 33 条の 6 第 3 項、登録・届出省令第 12 条第 2 項）。しかし、これらの資料は、提出した登録票の写しに対応するもの以外に全形牙が占有されていないことまで証明するものではない。

[69] 高市. 1992 b, Vigne&Martin. 2010

[70] 理論的には、事業者が事業者でない者から譲り受けたカット・ピースの量も、そ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。あったとしても、その実態は、非事業者が全形牙を製造業者に持ち込み、業者がこれを直ちに分割し（あるいは分割したことにし）、名目上カット・ピースとして買い取ったことにするケースである（16.3.3 参照）。こうして生じたカット・ピースは、業者が保有していた無登録全形牙の分割と同視できる。

[71] これらのデータからは、もともと存在したカット・ピース在庫そのものの減少分は特定できない。その量が分かれば、無登録全形牙分割によるカット・ピース生産量にそれがプラスされることになる。

図 17-2

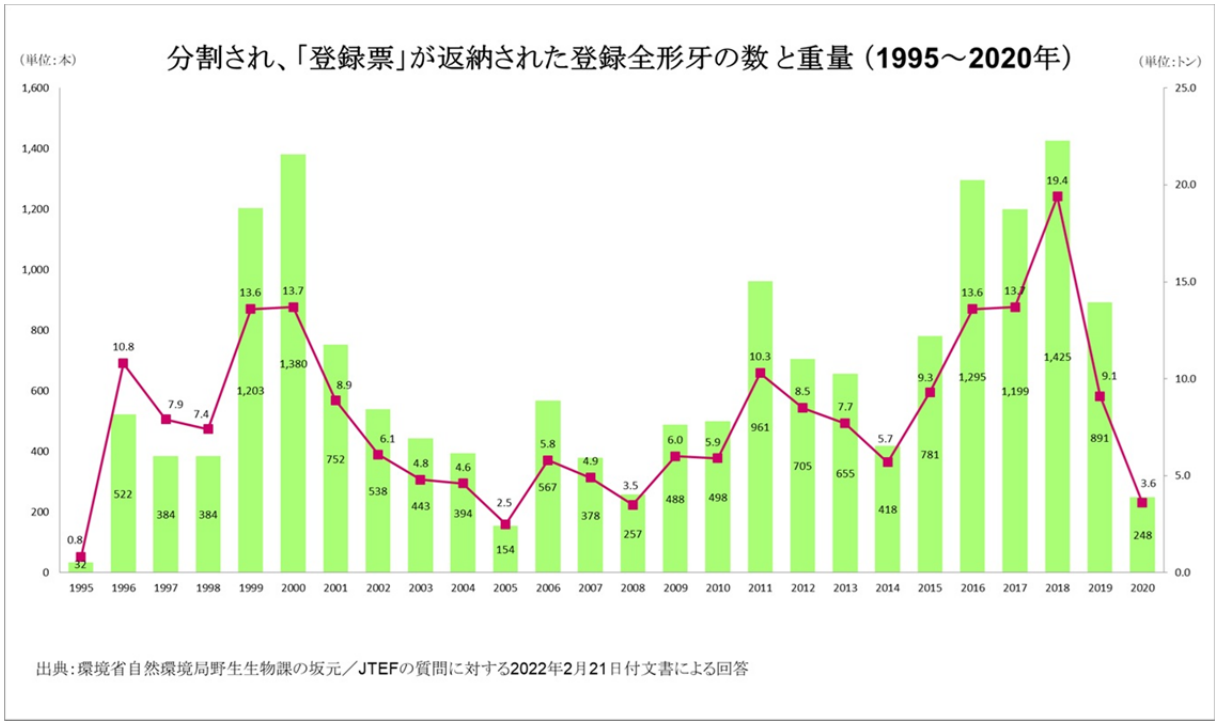
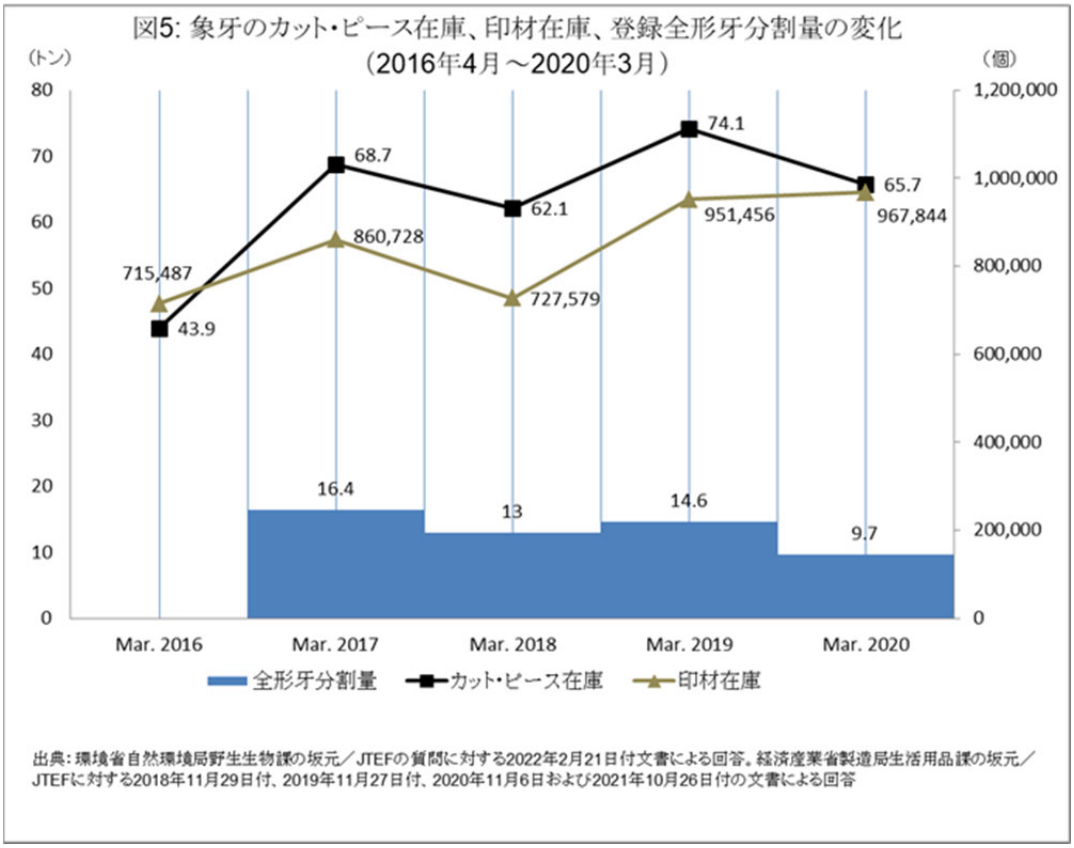


図 17-3



例えば、2016 年 4 月から 2017 年 3 月にかけてのカット・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、少なくともこの印材の量に相当する

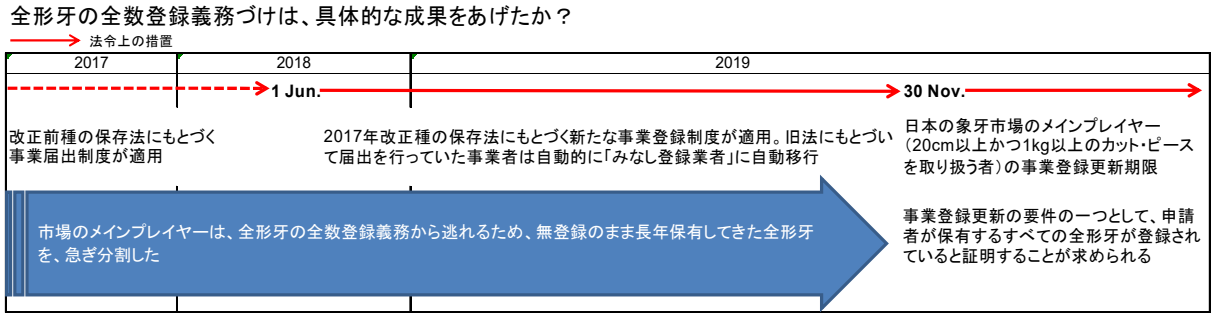
カット・ピースの消費が存在したことになる。このカット・ピースを切り出すのに要した全形牙の重量は、印材の平均重量を 1 本当り 20g（0.02kg）[72]、印材製造に当たっての平均歩留まりを 60%[73]、カット・ピースが印材に加工される割合を 80%とすると、計 6 トンと換算できる（145,000×0.02÷0.6÷0.8=6,041(kg)）。つまり、この 1 年間に分割された全形牙は、少なくともカット・ピース在庫量増加分 24.8 トンに、この印材加工用に消費されたカット・ピース 6 トン分を加えた 30.8 トン以上ということになる。この間の登録全形牙分割分は 16.4 トンなので、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る（最低値）。これは、この期間の登録牙を含む全形牙全体の分割量の 47%を占める。

同様に、2018 年 4 月から 2019 年 3 月にかけては、登録全形牙 14.6 トンの登録全形牙のほか、少なくとも 6.7 トンの未登録全形牙が分割されたと推定された。

ここで推定できた無登録全形牙の分割量は、対象とした 4 年間のうち 2 年間に関するもののみであり、しかもそれらは最低値である。しかし、これらの事実だけからでも、（みなし）登録業者らが全形牙全数登録の確認を含む事業登録審査に先駆け、全形牙のみを登録対象とする法の抜け穴を利用して対策を実行していたことは十分うかがい知れる。すなわち、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、出所と取得経緯不明のカット・ピースと象牙製品を大量に市場に流出させてしまったのである。業者らが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を避けようとした理由としては、登録手数料等の経済的負担を嫌ったことのほか、象牙組合および主務官庁との信頼関係が損なわれるのを避けようとしたことが考えられる[74]。

結局、改正法の仕組みは、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、一種の公的ロンダリングを生じさせ得る点で、問題だったと言わざるを得ない。

図 17-4



17.2.4　管理票作成の義務化によるトレーサビリティー確保の効果

改正法は、登録業者に対し、譲受け等した牙を分割して新たに一定サイズ以上のカット・ピースを取得した際、譲受け等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、さらにカット・ピースとともに譲渡し等した管理票の写しを保存することを義務づけた（17.1.3参照）。これは、カット・ピース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ーを確保しようとする趣旨である。

---

[72] 坂元. 2013

[73] Government of Japan. 1999

[74] 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のと引き換えに、それらを全数登録させる措置をとっていた。違反した者は、組合を除名されることになる（14.5.3 参照）。そのため、組合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が露見することになり、組合および政府との間で深刻な問題が生じることになる。

しかし、改正法の定める仕組みは非常に中途半端であり、これによって分割プロセスのトレーサビリティーが確保されるとはいい難い。その理由は次のとおりである。

第 1 に、個々のカット・ピースのトレーサビリティーを確保するためには、各カット・ピースの識別性が確保されている必要があるが、仕組み上、それが欠けている。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、2017 年改正法は、その施行時に管理票が作成されていなかったカット・ピースの譲受け等を禁止せず、無期限に許容することとしている。これは改正前の法律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カット・ピース在庫が存在することへの配慮であろう。しかし、それではカット・ピースを分割しないまま、管理票なしに点々流通するカット・ピースが「いつまでも」存在し得ることになり、そこに違法なカット・ピースを紛れ込ませる法の抜け穴を残すことになる。

第 3 に、カット・ピースのトレーサビリティーの確保・監視においては、タイムリーな情報の追跡と分析が可能であることが前提となるが[75]、改正法によれば、それはほぼ不可能である。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、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[76]させる仕組みが存在しないからである。

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[77]。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等については管理票作成が義務づけられないことになる。

---

[75] 日本政府（経産省）は、かつてカット・ピース・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（第 14 章の表 14-5）。改正種の保存法上の特定国際種事業者は、占有するカット・ピースの分割・取引過程や、（任意に）作成した管理票の番号を台帳に記載・保存することが義務づけられるので、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。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、データベース的な「専用システム」に入力される台帳上の情報は、事業者の特定・識別情報を除いては、年度末時点における在庫量のみとなった（2006～2007 年時点）。その後、この「専用システム」は廃止され、年度末在庫量（事業者全体）のデータは、その都度、各業者提出の台帳写しから年度末在庫をピックアップして集計されるようになった（2023 年 12 月 28 日付経産省担当者。第 14 章注 469 も参照）。

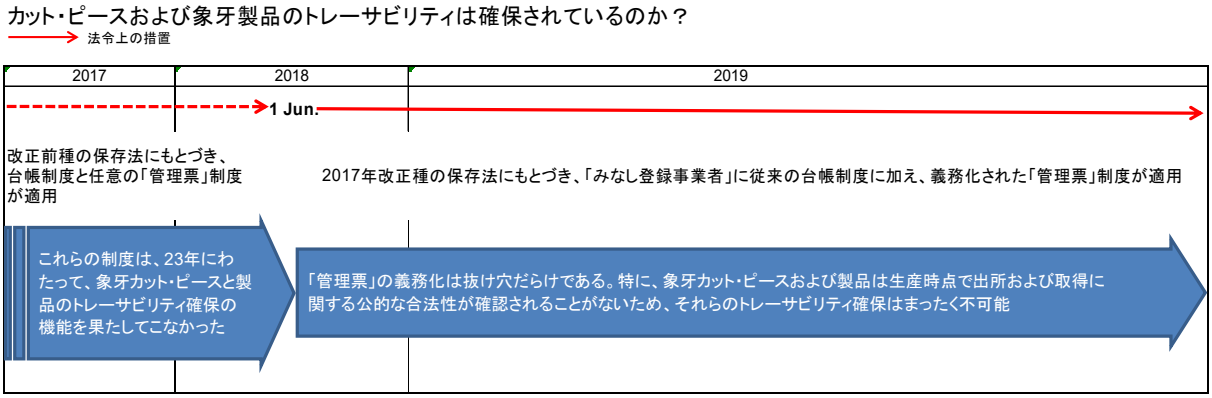
トラ・ゾウ保護基金／筆者は、毎年度末のカット・ピースおよび印章の在庫量について、継続的に経産省から情報提供を受けてきた。また、2014 年以来、CITES の決議・決定に基づいて、経産省から CITES 常設委員会に対してカット・ピースおよび各象牙製品の年度末在庫が報告されるようになった（最初の報告文書は SC65 Doc.42.1 Addendum Annex 2。15.3.2 参照）。これらのデータは、上記のとおり、基本は紙ベースである各業者提出の台帳写しから手作業で数字を拾って集計されている。近年は、台帳写し提出依頼文の作成から、それぞれに記載された在庫データの集計作業までが請負事業者へ委託されている。すなわち 2024（令和 6）年度の請負事業では、「特別国際種事業報告徴収」について、「報告徴収書類の印刷、発送、特別国際種事業者からの問い合わせ対応、督促、回収、内容確認、エクセルファイルへのデータ入力・集計作業・提出書類のファイリングを行う。書類送付対象となる特別国際種事業者は約 5,800 件であるが、データ入力対象は、事業所ごとなので約 8,700 件」とされている。入力されるデータについては、「以下の項目をエクセルファイルへ入力する。2023 年 3 月末在庫量:提出書類の記載台帳から、特別国際種事業者の 2023 年 3 月末の商品ごとの在庫量等を確認し、入力する」とされている（経産省. 2024）。

このことから、入力データが年度末在庫量に限定されているという問題に加え、タイムリーな情報の追跡と分析にはおよそなじまない入力実務となっていることが指摘できる。

[76] 種の保存法における仕組みとしては、（施行後 20 年以上にわたって適用された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 条の 3 第 2 項）。

[77] 令第 17 条

図17-5



17.2.5　行政処分権限の強化により、実際に厳しい処分が実行されることは極めて稀

改正法では、「指示」が「措置命令」に格上げされ、業務停止命令は改善命令の前置を必要としないこととなり、発令事由も広がり、期間の上限も6か月に延びることとなった。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、問題は、その運用がどの程度厳格になされるのか、ということである。

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、実績はゼロだった。初の「指示」となった事例は、2016年9月に象牙組合の主要な組合員に対して行われたものである（16.3.3参照）。しかし、この初「指示」は、2016年6月にEIAが、この組合員を含む違法行為を行っている疑いのある象牙取引業者の存在を公表したことを受け[78]、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、問題の組合員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。さらに深刻な問題は、この業者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。この業者の違反行為とは、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[79]。しかし、主務官庁は当時、製造業者から、毎年、台帳の写しを徴収している[80]。すなわち、この間台帳上の記載を確認する機会が5回もあったのに、それが行われていなかったということである。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。現に、その後は2件の「指示」が出されたのみで（計3件）、業務停止処分の実績はない[81]。2017年改正法に基づく

---

[78] 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

[79] 行政処分の根拠となった種の保存法違反行為は、「遅くとも、平成 23 年 4 月 1 日以降、法第 33 条の 3 第 2 項及び省令第 2 条の規定により書類に記載しなければならない事項（法第 33 条の 3 第 1 項の規定により確認し又は聴取した事項その他特定器官等の譲渡し等に関する事項）を、法第 33 条の 3 第 2 項及び省令第 2 条に違反して書類に記載していなかった」というものであった（第 16 章の注 47 で引用した、経産省. 2016 a）。「遅くとも、平成 23 年 4 月 1 日以降」とされた理由は、それ以前の台帳は保存期間（5 年間。改正前の届出省令第 2 条）を経過しているため、処分の対象から外したものと考えられる。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ある。

[80] 2024 年時点では、すべての登録業者から、毎年度の台帳の写しの報告徴収が行われている。図 17-3 に示したカット・ピース等の毎年 3 月末の在庫量（登録事業者全体）は、報告徴収された各事業者の台帳の写しから経産省の手で抜き出され、集計されたものである。詳細については注 75 参照。

[81] 2017 年 3 月 17 日付で、2 例目の指示が行われている（経産省. 2017）。対象となったのは、いわゆる「象牙職人」である（個人事業主）。旧来からの象牙職人の業態は、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、先行事例同様、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 79 参照）。個人ベースの職人の中には、特定国際種事業者（当時）としての義務を遵守していない者が実際多いと推測されるが、この

登録業者に対する登録取消、改善命令、業務停止命令は、改正法施行後1年6カ月が経過した2020年月12月時点で実績がなく[82]、その後も、経産省あるいは環境省からの公表はなかった。

後述するが、Yahoo!オークション（旧称：ヤフオク!）上で、同社が自主的に犯罪禁止している象牙をマンモス牙と偽って広告・販売していた事件で、2025年9月、有限会社醍醐象牙店（東京象牙美術工芸協同組合のメンバー）の役員および会社が、不正競争防止法違反で有罪判決を受けた。役員は、懲役1年執行猶予3年の刑に処されている[83]。初の登録取消しあるいは事業停止命令[84]が行われるかどうかが注目される。

17.3　日本政府による全形牙の登録促進キャンペーン

17.3.1　環境省による登録促進キャンペーンの発表

環境大臣は、2017 年 2 月に行われた種の保存法改正法案の閣議決定（17.1.5 参照）の直後、「象牙の管理強化方針案」[85]を発表し、「個人所有象牙の登録推進キャンペーン」を夏から実施するとした[86]。これは、政府が種の保存法改正作業と並行して検討し、同月初めに自民党環境部会の了承を得ていたものである（17.1.4 参照）。2017 年 8 月 29 日、環境省はキャンペーンを開始する旨の記者発表を行う。趣旨、概要等内容的には 2 月の発表時からまったく変更はない。キャンペーン期間は、2017 年 8 月 31 日より 2 年程度とされていた[87]。

17.3.2　全形牙登録促進キャンペーン立案の真の意図

キャンペーン実施の名目は、「在庫把握」（国内に眠る無登録全形牙を可能な限り登録させれば、これまで不明だった在庫を行政が把握できるようになるという意味）である[88]。TRAFFIC も、か

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監視の目が向けられるべきであると考えられた。

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（環境省, 2017 g）。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。

[82] 環境省の東京都に対する回答（「象牙取引規制に関する有識者会議（第 3 回）『議事録』令和 2 年 12 月 23 日（東京都ウェブサイト））。

[83] 坂元. 2025

[84] 法第 33 条の 13、同第 33 条の 6 第 6 項第 2 号

[85] 環境省. 2017 c, 環境省. 2017 d

[86] 山本大臣記者会見録　平成 29 年 2 月 28 日（環境省ウェブサイト）。「登録推進キャンペーンを実施いたします。個人の所有についても積極的な登録を呼び掛けをしていきたいとは思っております」と述べられている。

[87] キャンペーンの趣旨については「日本での象牙の利用がアフリカゾウの密猟に影響しているとは考えられませんが」「国際的に象牙の管理強化が求められて」いるため、「全形を保持した象牙の国内在庫を把握することが必要」と説明されている。具体的なキャンペーンの内容は、全形を保持した象牙の個人所有者に対し、チラシ及び広報紙により在庫把握を進めていることを周知し、あわせて登録を呼びかけるものである。チラシ配布・広報誌への記事掲載は、全国の地方公共団体に依頼して行われる、とされていた（環境省. 2017 h）。

[88] 日本政府は、「2011 年以降、全形牙の登録本数・重量が増加しているが、その理由としては、制度の周知、普及が進んだことにより、法の遵守のために自ら進んで登録を行うケースが増加したこと」をあげ、登録の増加を積極的に評価してきた（CITES SC66 Inf.24）。また、トラフィックによるヒアリングに対する登録機関（自然研）担当者の回答では、より多くの無登録象牙を、規制の枠組みのもとで行われる合法取引の場に「引き揚げる」のが政府の意思であると述べられ、その一方、登録審査における登録要件確認の方法が、電話で申請者の言い分をよく確認するにとどまることも（その実態については 16.2.3 参照）語られていた（Kitade & Toko, 2016）。要するに、申請者の言い分を聞くだけで登録要件の確認を済ませ、全形牙を合法市場に効率よく組み入れる、というのが環境省の方針であった。

ねてからこのようなキャンペーンを行うよう提言していた[89]。しかし、「公式に把握できる」というのは副次的な効果に過ぎない。全形牙が登録されることで直接生じる法的効果は、以降、その国内取引が自由に行えるということである。すなわち、登録促進キャンペーンの実施の真の意図は、1995 年の全形牙登録施行以来、合法市場の「外」にあった象牙を国内象牙市場「内」へと積極的に編入することにあった。

17.3.3　条約決議の趣旨と矛盾する取組みが行われた背景事情：象牙業界への配慮

合法象牙市場の拡大。それはまさに、国内象牙市場を閉鎖することとは矛盾した取組みである。しかも、無登録全形牙を所有している一般個人に働きかけてその売却を動機づける全国キャンペーンであるから、当然、国内の象牙需要を促進する効果も持つ。このように、象牙登録促進キャンペーンは、条約決議 Conf.10.10 に含まれる、国内象牙市場閉鎖勧告および象牙の供給・需要を減少させるための普及啓発キャンペーン実施するよう求める勧告[90]の趣旨に反するというべきものであった。

それでも政府が「在庫把握」を名目にして、あえてこのタイミングでその実施に踏み切った背景には、前年の CoP17 で象牙取引意思決定メカニズム（DMM）の検討が打ち切られ、かつ国内象牙市場閉鎖勧告が採択されたことにより、象牙の国際取引が近い将来再開される見込みが薄くなる中、国内象牙産業を生き延びさせるためには、加工原材料の国内調達、すなわち個人所有の無登録全形牙の買取りをさせてやるしかないという事情があった。その一方、政府は、抜け穴だらけの登録制度を EIA らから攻撃され、自民党環境部会からも全形牙の登録制度にメスを入れることを要求され、いずれは登録制度の抜け穴（特に登録審査における登録要件の確認方法のずさんさ）を封じざるを得ない状況にも置かれていた。そこで、妥協的な戦術として、登録制度の抜け穴封殺（登録審査の厳格化）を条件付きながら約束しつつ、その実施前に 2 年程度の猶予期間を設け、象牙業界に登録全形牙を駆け込みで買い取らせることとしたのであろう。キャンペーンがこのような意図に基づいており、それが不正な象牙を合法市場に流入させるリスクを高めることは、種の保存法 2017 年改正法案の国会審議で指摘されている（17.1.5 参照）。

環境省は、その意図を秘匿するためか、2 月時点における「登録促進キャンペーン」[91]ないし「登録推進キャンペーン」[92]の名称を、8 月 31 日からのキャンペーン実施を公表した 8 月 29 日付記者発表資料では「象牙在庫把握キャンペーン」へと変更する[93]。もっとも、呼びかけられている行動が全形牙の登録申請である点にまったく変わりはない。現に、8 月 29 日のプレスリリースに当初添付されていたちらしでは、「登録されていない象牙を売ったりあげたりするのは違法です！ぜひ早めに登録しましょう！」との呼びかけのすぐ下に「2019 年夏から、象牙を取得した経緯を説明する書類の審査が厳しくなる予定です」という注意書きが囲みで強調されていた。キャンペーン開始後にも、「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

---

[89] TRAFFIC は、2016 年当時、「国内に存在する象牙在庫の全容を明らかにするため、すべての個人所有の全形象牙およびカットピースを対象とした全国規模の登録プログラムを実施すべきである。」と述べて、登録審査の問題を考慮しないままに、個人に占有されているすべての全形牙の登録推進を提言していた（Kitade & Toko, 2016）。

[90] 条約決議 Conf.10.10 第 7 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」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。第 16 章注 73 参照。

[91] 環境省. 2017 c, 環境省. 2017 d

[92] 前出の平成 29 年 2 月 28 日付山本大臣記者会見録

[93] 環境省. 2017 h

り厳格化する予定です」と広報されている[94]。規制強化の前の駆け込み登録を積極的に煽り、合法象牙市場の備蓄を増やし、象牙業界に加工原材料を確保させようとする環境省の意図は効果的に発信されていたと言えよう。事実、全形牙買い取り業者にはこの意図がよく伝わったようで、規制強化の予定を盾に、全形牙の売却を煽る宣伝広告が展開されるようになった（図 17-8 参照）。

図 17-6

図 17-7

図 17-6 は、2017 年 8 月 29 日のキャンペーン実施日の公表時に、当初公表されたチラシ。図 17-7 は同月 31 日差替え版。図 17-6 では、「登録されていない象牙を売ったりあげたりするのは違法です！ぜひ早めに登録しましょう！」と呼びかけられ、そのすぐ下には「2019 年夏から、象牙を取得した経緯を説明する書類の審査が厳しくなる予定です」という注意書きが囲みで強調されていた。このチラシについて「個人の象牙所有者に対し登録審査が甘いうちに駆け込み登録をさせようという環境省の意図を示している」と JTEF が指摘したことが省内に伝わるや、環境省は上記の囲みの部分を削除して図 17-7 に差し替えた。

図 17-8

キャンペーン実施期間中である 2018 年 10 月に頒布された、ある古物商のチラシの一部。全形牙の写真を掲示し「象牙製品お持ちの方お急ぎください。」「近年象牙の譲渡、売買の規制が厳しくなって来ています。取引禁止になる前に現金化をお勧めいたします。」と宣伝している。

[94] 環境省. 2018 a

17.3.4　出所不明の全形牙虚偽登録事件の発生：警察が環境省に制度改正を提言

全形牙登録促進キャンペーンは、登録審査の抜け穴をふさがずに登録を促進するという意味で、違法象牙のロンダリングを助長するものといえた。事の深刻さは、全形牙のロンダリング・システムが、既に日本の国内象牙市場に深く根を張っている実態（16.2.3 参照）をみれば明らかなことであった。2011 年以降に急増した全形牙の登録申請はルーティンで受理され続け、「条約適用前に日本国内で取得され、または日本に輸入された」全形牙が 2014 年に 1886 本、2015 年には 2157 本も登録される状況となっていた（第 16 章の表 16-1、図 16-14 参照）。それにもかかわらず、環境省が登録審査の厳格化を 2 年近く先送りにし、その間に政府自らが広報に乗り出して象牙登録促進キャンペーンを続けていたことは、全形牙ロンダリングをいっそうはびこらせるおそれがあった。

その危惧は、2018 年に発覚した全形牙虚偽登録事件によって改めて裏付けられることになった。同年 10 月、無登録全形牙を譲り受けた容疑で 3 人の男が逮捕され、さらに買い取った象牙 9 本が虚偽登録されていたことが発覚した。被疑者らは、2016 年 8 月から 2018 年 1 月にわたって、登録申請者と知人の役割を分担し、「30 年前に家にあったのを見た」などと記した虚偽の第三者証明を作成、9 本の象牙を申請し、自然研に登録させた。第三者証明書の中には、登録申請者の母親を装って作成されたものもあった[95]。マスコミも、「種の保存法に基づく象牙の登録制度は、取得時期や経緯を明らかにして密輸などの不正取引を防ぐことが目的だが、今回の事件はそのチェック機能が働いていない現状を浮き彫りにした」[96]と登録制度のあり方を厳しく批判した。さらに、この事件の捜査に当たった 4 県警は、環境省に対し、「今回の事案については、その管理制度の間隙を突いて敢行されたものであることから、手口分析の上、違反情報について情報提供を行い、国際的にも認められる象牙の管理制度の構築について提言」を、2018 年 11 月までに行った[97]。主務官庁が、その所管法律に不備があるからそれを正せと警察から提言されるなど、まさに異例の事態である。提言を行った県警は、今回の警察の行動について「世界各国から非難されない、より強固な日本における象牙の取引制度の確立の必要性について、主務官庁の対応に一石を投じるものとなったものである」と述べている[98]。しかし、環境省は、このような提言を受けてもなお、第三者証明書を受理し続け、2019 年 5 月 31 日（7 月 1 日の登録審査厳格化の 1 か月前。17.3.5 参照）まで登録促進キャンペーンを中止しようとはしなかった。

17.3.5　条約適用前に輸入された象牙の大半が密猟象牙であったという事実の黙殺

以上のとおり、全形牙の登録促進キャンペーンは、国内象牙市場閉鎖というワシントン条約を中心とした国際的潮流に背を向け、しかも違法取引される象牙のロンダリングのリスクを高める点で大いに問題のある施策であったといえる。

加えて、もう一つ指摘しておくべきことがある。それは、登録促進キャンペーンを敢行した環境省方針の根底には「過去に合法的に輸入された象牙なのだから、それらが一定のルールの下に市場を流通できるようにするのが本来のあり方だ」という考え方があるが、そこでは不都合な歴史的事実に目がつぶられていることである。

---

[95] 2018年10月11日付河北新報記事「象牙違法転売 3人再逮捕／不正登録取引の疑い／宮城県警など」
[96] 2018 年 10 月 11 日付読売新聞記事「象牙虚偽登録 制度悪用か 3 容疑者、転売繰り返す＝宮城」
[97] 宮城県警ほか. 2018, 2018 年 11 月 13 日付毎日新聞記事「象牙：取引の規制、県警が強化訴え 所管の環境省へ／宮城」
[98] 宮城県警ほか. 2018

確かに、種の保存法によるワシントン条約附属書Ⅰ掲載種の国内取引規制においては、条約上例外的に輸入が許されたものを、登録制度によってその事実を担保したうえで国内流通を許すこととされている[99]。しかし、象牙に限って、法令上国内流通が許されるものを合法市場へサルベージするために、国をあげて積極的キャンペーンを実施するという、異例の運用を行うということになると、当時合法的に輸入が許されたという象牙の実体とはどのようなものであったのか、ということが吟味されなければならない。

この点、条約による国際取引禁止前に日本に輸入された象牙の大部分は、当時アフリカゾウに適用されていたワシントン条約上の規制によらずに輸入されたものであり、実際に 1970 年代～1980 年代にアフリカで密猟されたゾウの牙であった。すなわち、近年登録申請されるようになった象牙の大半の輸入時期と考えられる 1980 年代に（形式的には）合法的に輸入されていた象牙の 76%（1913.7 トン／2529.8 トン）が、ワシントン条約の規制によらずに輸入されたものだった。また、輸入された象牙の出所をみても、史上もっとも大量の象牙が輸入された 1983 年および 1984 年の 2 年間に日本政府が輸入を許可された未加工象牙 949.5 トンの 80%（759.6 トン）は密猟されたゾウのもので、アフリカから違法に輸出されたものと考えられているのである（12.7 参照）。

この歴史的事実を前提とすれば、全形牙の登録促進キャンペーンの実施は、およそ正当化できないものであったというべきである。

17.3.6 登録促進キャンペーンによる出所不明全形牙の駆け込み登録の実績

キャンペーンは、2017 年 8 月 31 日から 2019 年 5 月 31 日までの 1 年 9 カ月間、全国的に実施された。その結果、このキャンペーン期間に登録された全形牙は、2019 年 5 月 31 日時点で登録が完了したものが 3968 本、「登録審査中」（5 月 31 日までに登録申請され、同日以降に登録される見込みだったもの。）が 461 本、計 4429 本とされた[100]。

図 17-8 は、登録制度施行以来、2024 年 12 月までの全形牙登録実績を示したものである。

---

[99] 環境省は、国際希少野生動植物種の個体等の登録制度を設けた趣旨を、「国際希少野生動植物種の個体等のうちワシントン条約附属書Ⅰに掲げられた種に係るものについては、条約上も商業目的で繁殖させた個体、その器官及びこれらの加工品、条約適用前に取得された個体等、又は特定の地域個体群に係る種の個体等は一定の条件の下での商業目的の流通が認められていることから、国内流通においても、これらに該当する個体等であることを確認し、商業目的の流通を認めることとしたものである」と解説している（環境庁. 1995）。

[100] 官民協議会. 2019.「象牙在庫把握キャンペーン」（平成 29 年 8 月 31 日～令和元年 5 月 31 日）終了時点（令和元年 5 月 31 日）の結果は、以下のとおりとされている。
・キャンペーン期間中に登録した全形牙本数: 3968 本
・終了時点で登録審査中の全形牙: 461 本
・問合せ電話数： 2093 件
・広報紙掲載自治体数： 271
・ウェブサイト掲載自治体数： 54

図 17-9

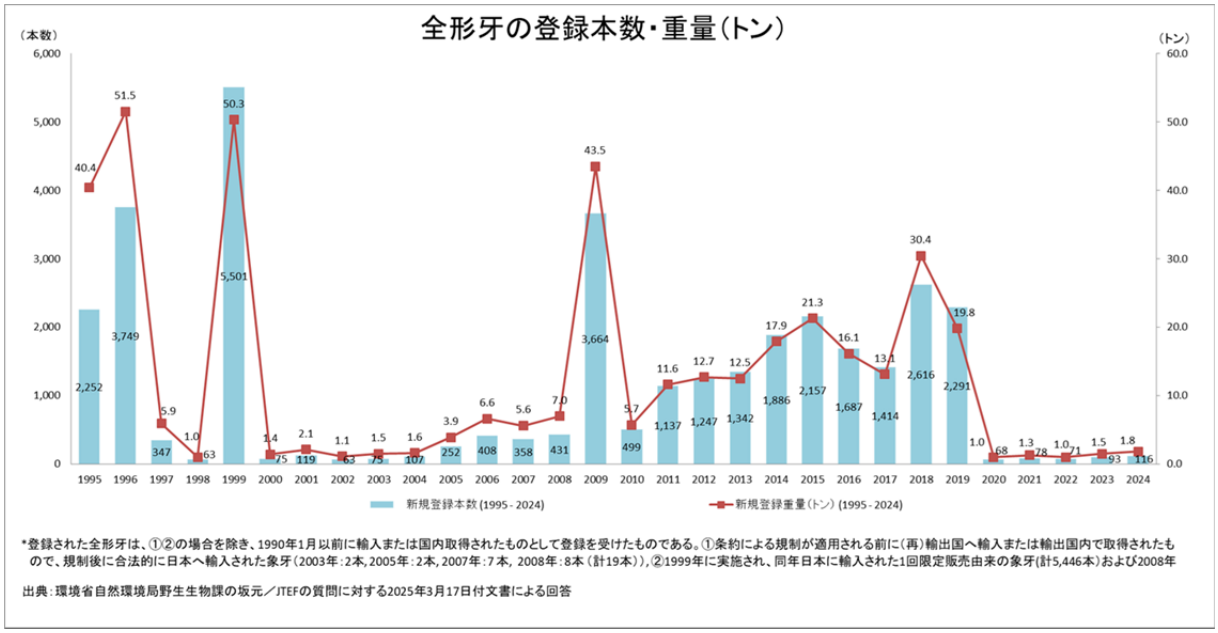
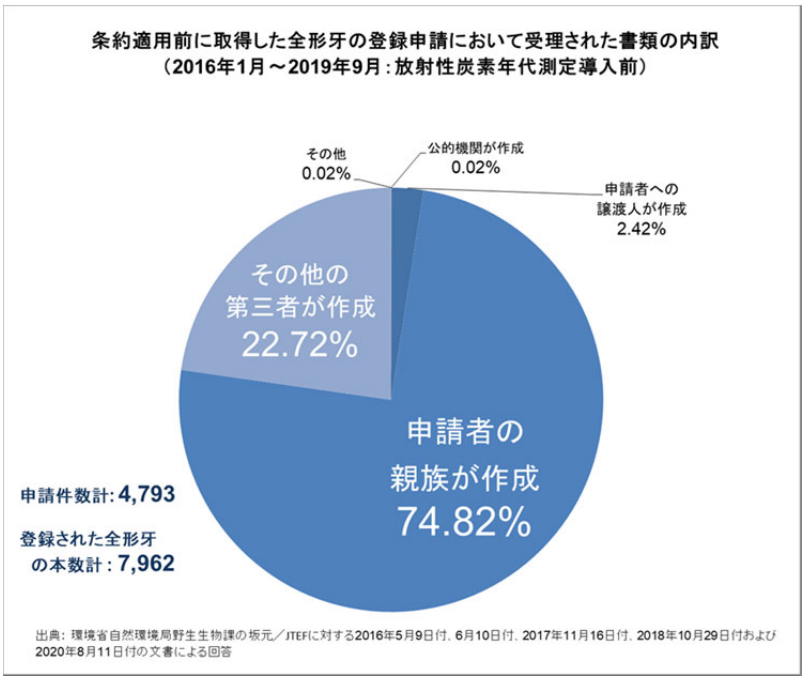


図 17-10 は、2016 年 1 月～2019 年 9 月の期間に登録された全形牙の申請に当たって受理された確認書類の内訳を示したものである。始期を 2016 年 1 月としたのは、象牙業者らが近い将来の全形牙取引に対する規制強化を予測し、登録全形牙入手に特に殺到し始めたと考えられるのがこの時期だからである（16.2.1 参照）。終期を 2019 年 9 月までとしたのは、それまでに完了している登録のすべてが 2019 年 5 月 31 日までに申請され、厳格化前の旧手続のもとで行われていたからである[101]。

図 17-10



[101] 2019 年 10～12 月の間にも、16 件の旧手続きにもとづく登録実績がある。一方、翌 10 月の登録分からは新手続によるものも含まれるようになった（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）。

この期間に 7962 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（16.2.4 参照）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。これはまさに、おそれていた公的ロンダリング（17.3.4 参照）の結果である。

こうして、1995 年以来、厳格化前の手続にもとづく登録がほぼ完了した 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 1 万 7297 本、重量にして約 182 トンに達していた[102]。この期間の全登録本数の 73.8%は、条約適用前に取得したとして登録されたものである[103]。

このように、全形牙の登録促進キャンペーンは、日本では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を増強し、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の地位をいっそうゆるぎないものとした。

17.3.7　全形牙登録審査への放射性炭素年代測定導入の効果

以上述べたとおり、環境省は、深刻な抜け穴のある全形牙登録審査手続を 1995 年 6 月から 2019 年 6 月までの約 24 年間継続させ、さらにその最終期には 1 年 9 か月に及ぶ登録促進キャンペーンを行った。こうした経緯の下に、新しい登録手続が 2019 年 7 月 1 日からスタートした。

新しい登録審査の手続きは、「規制適用日以前に適法に所有したという自己申告の裏付け証明について、『第三者の証言』のみでは登録を認めず、『第三者の証言』及び『第三者の証言を裏付ける補強（全形牙の放射性炭素年代測定法による年代測定結果等の客観的に証明できる書類）』」を求めるものである[104]。

環境省が放射性炭素年代測定結果の提出を求める新手続を開始した後、全形牙の登録は激減した（図 17-9 参照）。このことから、新手続きは、「条約適用前に国内取得・輸入された」という登録要件を満たさないおそれのある牙の、登録申請を控えさせる効果を発揮した、つまり虚偽の登録申請に対する抑止効を発揮した可能性がある[105]。

これに対して、環境省は、以下の表を示して「約 5 年間の間に個体等登録された全形牙の年代測定結果等から、放射性炭素年代測定法は、規制適用日前に所有していたことの客観的な証明を補強することが確認された」と述べている[106]。

---

[102] 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

[103] この期間の全登録本数は、3 万 3692 本。うち条約適用前取得の要件に該当するとして登録されたものの本数は、2 万 4862 本、条約適用前輸出国内取得の要件に該当するものが 19 本、条約適用後附属書 II 個体群輸入の要件に該当するもの（2 度の 1 回限定販売象牙として輸入されたもの）が 8811 本であった（環境省自然環境局野生生物課の坂元／JTEF の質問に対する 2018～2022 年の書面による回答に示されたデータから集計）。

[104] 2019 年 6 月 7 日付環境省報道発表「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」

[105] ただし、2024 年の登録実績をみると、前年の 93 本（計 1.5 トン）を有意に上回る 116 本（計 1.8 トン）となり、新手続開始後で最多となっている（図 17-9 参照）。この 2024 年のデータについては、環境省が 2023（令和 5）～2024（令和 6）年度に実施した「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 施行状況評価会議」の報告書（環境省. 2025）に示された表 11-1 に含まれていない。

[106] 環境省. 2025

表 17-1

	個体等登録本数	登録票返納本数
平成 27（2015）年	2,157（8）	781（11）
平成 28（2016）年	1,687（11）	1,295（9）
平成 29（2017）年	1,414（30）	1,199（0）
平成 30（2018）年	2,616（32）	1,425（6）
平成 31・令和元（2019）年	2,291（31）	891（3）
令和２（2020）年	68（2）	248（3）
令和３（2021）年	78（0）	168（1）
令和４（2022）年	71（0）	181（0）
令和５（2023）年	93（0）	65（0）

（注）括弧内はアジアゾウの内数を示す

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 施行状況評価報告書において、表 6 として示されたもの

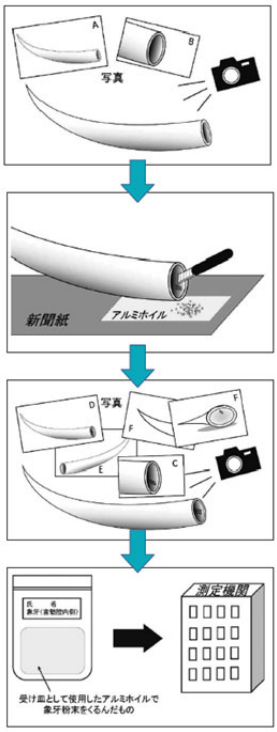
しかし、登録本数減少の事実のみをもって「規制適用日前に所有していたことの客観的な証明を補強することが確認された」とまで評価することには飛躍がある。放射性炭素年代測定結果の提出を求める新手続きには、既に述べたとおり違法な登録申請に対する抑止効果は認められるものの、この措置によって登録申請象牙の出所および取得の合法性確認が担保されるとは言い難い。理由は次のとおりである。

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の年代測定を行うことの効用は限定的である。

第 2 に、種の保存法の運用として採用された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。同手順によると、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[107]（図 17-11 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。このような年代測定の活用の仕方はロンダリングのリスクをはらむ。

[107] 説明資料「象牙全形牙の登録のため、放射性炭素年代測定をされる登録希望者のみなさまへ」（自然環境研究センター ウェブサイト）

図 17-11

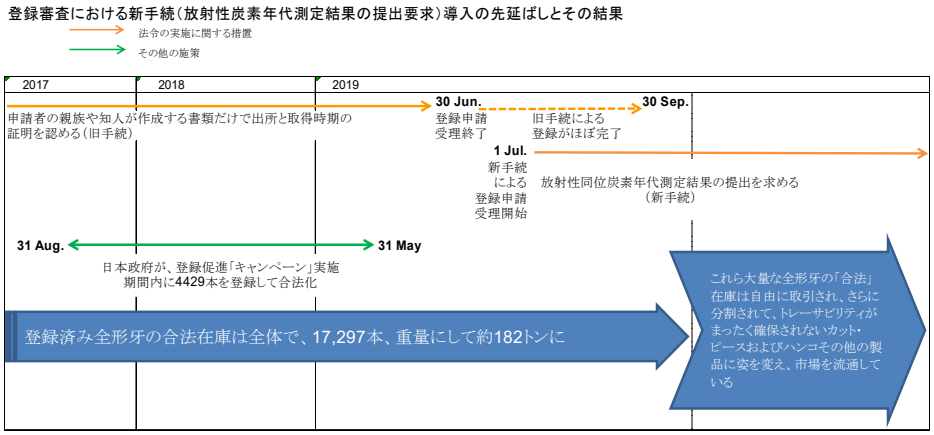


登録機関による申請者に対するイメージ図による説明。象牙サンプルの採取、その前後の写真撮影、測定機関へのサンプル送付の要領を解説している（自然研 ウェブサイトで公表されている「象牙全形牙の登録のため、放射性炭素年代測定をされる登録希望者のみなさまへ」という説明資料中のイラストより作成）。

以上の点に加えて環境省は、放射性炭素年代測定の精度そのものについて、「測定分析事業者及び有識者へのヒアリングにより、大気中の放射性炭素濃度の継続的な低下に伴い、今後、1970 年代以前のものか 2020 年代以降に採取されたものかの判断が困難になるおそれが示唆された」ことも報告している[108]。

最後に改めて指摘しておかなければならないのは、新手続き開始時までに出所不明の大量の全形牙が既に合法市場に組み込まれてしまっており（17.3.6）、それらの登録済み全形牙については、出所と取得の合法性が改めて問われることもなく、合法的に流通し続けるということである。

図 17-11



108 環境省. 2025

17.4　罰則の強化＝法定刑引上げの違法な象牙取引に対する抑止力

17.4.1　違法な国内象牙取引の摘発傾向と法定刑引上げとの関係

2011 年、日本最大の象牙業者が無登録全形牙譲受けにかかる種の保存法違反で有罪判決を受けて以来（15.2 参照）、象牙関係の種の保存法違反の摘発例はあまり見られなくなっていた。その後の 2013 年、種の保存法は、規制対象となる希少野生動植物種の広告に関する規制の導入[109]、希少野生動植物種の譲渡し等および販売・頒布目的による陳列・広告に対する罰則の強化[110]を中心とする改正を受けた[111]。

2013 年 7 月 2 日施行の 2013 年改正種の保存法による法定刑引き上げ以降に実行され、かつ 2018 年末までに送検された象牙に関する種の保存法違反事件のうち JTEF が把握したものを表 17-2 に示す。

---

[109] 販売・頒布目的による希少野生動植物種の取扱いについて、従来から規制されていた「陳列」に「広告」を追加するもの（法第 17 条）。

[110] 譲渡し等の禁止違反に対する罰則は、従来の懲役 1 年以下又は 100 万円以下の罰金から、5 年以下の懲役若しくは 500 万円以下の罰金又はそれらの併科へと引き上げられた（法第 57 条の 2 第 1 号）。さらに、違反行為に係る法人に対しては、従来個人同様の罰金が定められていたものが、1 億円以下の罰金に引き上げられた（法第 65 条第 1 項第 1 号）。陳列・広告禁止違反に対する罰則は、従来の陳列禁止違反に対する 6 月以下の懲役又は 50 万円以下の罰金から、懲役 1 年以下又は 100 万円以下の罰金に引き上げられた（法第 58 条第 2 号）。また、法人に対しては、従来個人同様の罰金が定められていたものが、2000 万円以下の罰金に引き上げられた（法第 65 条第 1 項第 2 号）。

[111] 「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 25 年 6 月 12 日法律第 37 号）

この改正の背景には、2010 年 10 月に日本がホストした生物多様性条約第 10 回締約国会議での「新戦略計画・愛知目標」の採択がある。そこでは、既知の絶滅危惧種の絶滅や減少が防止され、特に減少している種に対する保全状況の維持や改善が達成されることが目標の一つとされた。これを受けて、環境省は「希少野生生物の国内流通管理に関する点検会議」を 2011（平成 23）年 10 月に設置し、2012（平成 24）年 3 月にその提言をまとめた（なお、これとともに国内希少種について「絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する点検会議」が設置され、同じ時期に提言がまとめられている）。この点検会議の提言を踏まえ、中央環境審議会から環境大臣へ講ずべき措置として答申されたのは、①国際希少野生動植物種の個体等を販売又は頒布する際に、インターネット上又は紙媒体に掲載して広告する際にも登録票等の情報の明記を義務づけること、②登録票の記載事項に変更が生じた際の手続方法について整理すること、③罰則の強化であった（参議院環境委員会調査室. 2013）。

このように、2013 年改正種の保存法は、特に象牙取引を意識したものではなかった。

表 17-2

象牙に関する種の保存法違反事件（2013/7/2～）

強化された種の保存法の罰則が施行された2013年7月2日以降に実行され、2018年末までに検察官に送致された事件（JTEFによって把握されたもの）。事件番号隣の弧内の暦年は送検年、違反行為隣の都道府県名は当該事件を管轄する検察庁の所在地を示す。

	違反行為	処罰	出典
事件1 (2014)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し (東京)	不明	朝日新聞28/02/2014
事件2 (2016)	2本の無登録全形牙の販売目的広告 (大阪)	不明	時事通信06/06/2016、産経WEST06/06/2016、毎日放送ニュース06/06/2016、読売新聞21/07/2016
事件3(2016)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し (東京)	不明	日本経済新聞16/09/2016、朝日新聞 16/09/2016, 17/09/2016、時事通信16/09/2016、東京新聞16/09/2016
事件4 (2016)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し (神奈川)	不起訴	神奈川新聞17/09/2016、時事通信01/03/2017、NNNニュース16/09/2016
事件5 (2016)	2本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し・販売目的広告 (東京)	不起訴	朝日新聞24/10/2016、日本経済新聞24/10/2016, 02/03/2017、共同通信24/10/2016、時事通信24/10/2016 産経ニュース24/10/2016
事件6 (2016)	5本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し (静岡)	略式命令による罰金（一部の被疑者）	静岡新聞24/11/2016、中日新聞25/11/2016、毎日新聞26/11/2016、中日新聞28/12/2016
事件7 (2017)	18本の無登録全形牙の引取り・引渡し (東京)	不起訴	朝日新聞20/06/2017、東京新聞20/06/2017、産経新聞20/06/2017、日経新聞20/06/2017、共同通信20/06/2017
事件8 (2017)	9本の無登録全形牙の引取り・引渡し (東京)	不起訴	産経新聞24/08/2017, 30/08、北海道新聞25/08/2017、毎日新聞25/08/2017、日経新聞25/08/2017 NNNニュース（日テレNEWS24）25/08/2017　、産経新聞30/08/2017
事件9 (2017)	1本の無登録全形牙の譲渡し・譲受け・販売目的広告 (鳥取)	不明	鳥生環発第258号、BSS山陰放送02/11/2017
事件10 (2018)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し (京都)	不起訴	京生保第120号（2018年）、時事通信16/02/2018、京都新聞16/02/2018, 30/03/2018、産経新聞17/02/2018
事件11 (2018)	1本の無登録全形牙の譲受け・譲渡し (岐阜)	略式命令による罰金（一部の被疑者）	岐生環第406号（2017年）、岐生環第55号（2018年）、岐生環第192号（2018年）、岐生環第228号（2018年）、岐阜新聞22/05/2018、共同通信18/07/2018
事件12 (2018)	1本の無登録全形牙の販売目的広告 (岐阜)	不明	岐生環第381号（2018年）
事件13 (2018)	？本の無登録全形牙の販売目的広告 (福岡)	不明	西日本新聞13/11/2018
事件14 (2018)	1本の無登録全形牙の販売目的広告 (福岡)	不明	福警生経第1938号（2018年）、朝日新聞12/11/2018、西日本新聞13/11/2018
事件15 (2018)	1本の無登録全形牙の販売目的広告 (福岡)	不明	福警生経第1938号（2018年）、朝日新聞12/11/2018、西日本新聞13/11/2018
事件16 (2018)	3本の無登録全形牙の譲受け・1本の無登録全形牙の販売目的広告・無届特定国際種事業営業(埼玉)	不明	Life Investigation Agencyウェブサイト http://blog.livedoor.jp/liablog/archives/1920886.html
事件17 (2018)	3本の無登録全形牙の譲受け・1本の登録象牙の登録票無添付譲受け・9本の全形牙の虚偽登録 (宮城)	略式命令による罰金（一部の被疑者）	宮本環第417号、宮本環第508号・福生環第70号・山生環第114号・岩生環第200号、宮本環第622号・福生環第90号・山生環第145号・岩生環第248号、宮本環第664号・福生環第103号・山生環第153号・岩生環第266号、河北新報21/09/2018, 10/10/2018, 11/10/2018、毎日新聞11/10/2018, 13/11/2018、読売新聞10/10/2018, 11/10/2018、共同通信31/10/2018
事件18(2018)	無登録特別国際種事業者による1点の象牙製品の販売目的陳列・引渡し (大阪)	不明	大生環大529号、共同通信26/12/2018、産経新聞26/12/2018、朝日新聞26/12/2018、毎日新聞26/12/2018

これを見ると、捜査機関（警察）が 2013 年種の保存法改正による重罰化に反応したとはいえない。

一方、その後 3 年も経た 2016 年から 2018 年にかけて摘発件数が急増する。この期間に送検された事件は全体の 18 件中 17 件を占め[112]、うち 9 件は 2018 年に送検されていた。これは、ワシントン条約で議論が高まった象牙の違法取引について日本が国際的な注目を集め（16.2.1 参照）、マスメディアによる評価・拡散（17.10.3 参照）も顕著となり、このテーマが国内的にも社会問題化しつつあるととらえた捜査機関による独自の行動と理解できる。環境省および経産省は、その後を追うように、象牙官民協議会を通じるなどして（16.6.2 参照）、行政が違法な象牙取引の抑止を重視していることを警察庁にアピールするようになる。

その後、日本政府は、国内象牙市場閉鎖勧告への対応として、2017 年種の保存法改正において象牙の譲渡し等の業務を伴う事業の届出制を、同事業者の登録制に変更し（17.1.3 参照）、それに伴って法定刑を大幅に引き上げた[113]。この 2017 年改正法は、2018 年 6 月に施行されると、無登

[112]「警察庁によると、2013～2017 年、象牙の違法取引の摘発は計 18 件」（西日本新聞 13/11/2018）、「県警によると、象牙や象牙製品の不正取引を巡る摘発は年々増加。2014 年は全国で 1 件だったが、15 年は 3 件、16 年は 6 件、17 年が 8 件で、18 年には 14 件に達した」（中日新聞 19/04/2019）という報道もあり、実際の事件数はさらに多い可能性がある。ただし、警察は、被疑者の数に基づいて事件数をカウントする。表 17-1 に掲げた事件の中には、例えば事件 17 など、複数の者が関与しているものが含まれる。

[113] 改正前の無届営業・虚偽届出に対する罰則は 50 万円以下の罰金に過ぎなかったが、改正後の無登録事業・虚偽登録は、5 年以下の懲役若しくは 500 万円以下の罰金又はそれらの併科で処断されることとなった（法第 57 条の 2 第 1 号）。また、法人に対しては、従来の無届営業・虚偽届出に対しては

録事業者による象牙製品等の販売を摘発する例がみられるようになる（表 17-2 の事件 18）。しかし、この法定刑引上げも、大きく摘発件数を伸ばすことはなかった。事実、環境省は、2017 年改正法が施行された 2018 年 6 月以来、2022 年 1 月までの間に「強化された種の保存法の罰則が適用された事例については、把握していない」[114]と報告している。このように、種の保存法の法定刑の引上げそのものが、違法な象牙の国内取引に対する捜査機関の取締りの強化をもたらしたとは言い難い。

一般論として、法の実効性確保という点では、伝統的にその典型的な手段とされてきた刑罰が必ずしも十分には機能し得ていないという指摘がある。とりわけ行政刑罰（行政目的を実現するために設けられた刑罰）については、一般に威嚇力が低いことや、刑事司法機関の手が回らず実際に適用されることが少ないことなどもあって、機能不全の状況を呈しているとされる[115]。種の保存法における罰則強化は、まさにその一例を示していると言える。

17.4.2　摘発事件の起訴ないし処罰の傾向と法定刑引上げとの関係

表 17-2 には、各事件の起訴ないし処罰の状況も示した。

検察官による処分結果を JTEF が把握できたものは全 18 件中 8 件であるが、うち 5 件については被疑者の全員が不起訴とされていた。残る 3 件も一部の被疑者が略式命令によって低額の罰金の支払いが求められただけであった。公判請求された事件は把握されていない。処分結果不明の 10 件も、他の 8 件と同種またはそれらよりも低い法定刑が定められている違反行為に関するものであり、犯行態様も似たり寄ったりのものであることから、不起訴か、せいぜい略式罰金の処分にとどまったものと推測される。

このように、実際の処罰は、法定刑の引上げにもかかわらず、極めて低いものとなっている。また、18 件全体のうち、逮捕者が出たのは 1 件のみで、他は書類送検にとどまっている。逮捕されないということは、検察が厳しい処罰を裁判所に求める見通しを警察が持てない現実を示唆している。

一般的に、取締りが積極的に行われることは、それ自体、将来の違法行為に対する抑止的効果をもたらすといえる。しかし、摘発されてもその後の処分が不起訴になったり軽い処罰だったりという状況が続けば、その効果は下がり、そもそも捜査機関自身が積極的な取締りに動きにくくなることが懸念される。この問題も、既に述べた今日の日本における法の実効性確保としての刑罰、特に行政刑罰が十分機能していないこと（17.4.1 参照）の一つのあらわれといえる。

17.5　2017 年 SC69 ジュネーブ会議

17.5.1　国内象牙市場閉鎖勧告の実施状況の監視

2017 年 11 月 27 日から 12 月 1 日にかけて、ジュネーブで SC69 が開催された。1 年余り前の CoP17 以来初めて、国内象牙市場閉鎖決議の実施状況が条約会議の議題にのぼることとなった。

個人同様の罰金が定められていたものが、1 億円以下の罰金に引き上げられた（法第 65 条第 1 号）。

[114] 環境省の東京都に対する回答（「象牙取引規制に関する有識者会議（第 6 回）『議事録』令和 4 年 1 月 27 日（東京都ウェブサイト））

ここで「罰則が適用された」と述べるのは、摘発されただけでなく、その後有罪判決または略式命令を受けたことを指すのであろう。

[115] 川崎. 2009

リードしたのは、CoP17 に市場閉鎖決議を提案したアフリカの AEC 諸国であった（15.3.1, 16.5.1 参照）。メンバーのうち 4 か国が「国内象牙市場閉鎖決議の実施」と題する議案書を提出した[116]。これは、国内象牙市場閉鎖勧告の実施状況をフォローアップすることの必要性を提起するとともに、この間顕在化した問題点に迅速に対処するよう求めるものである。

各国による市場閉鎖勧告への対応状況に関する情報の共有

まず問題とされたのは、決議 Conf.10.10 関係の勧告に関して、CoP17 後、今回の SC69 までの間に各締約国に発出された CITES 事務局通知の中で、国内象牙市場閉鎖勧告に関する対応状況の報告について一言も注意喚起されていなかったことであった。提案国らは、SC が決議実施の進捗の評価を行うためには、締約国その他から得られた情報を CITES 事務局が体系的に検証することが必要と強調、ETIS の分析項目を拡大し、国内象牙市場閉鎖の進捗評価に資するべきだと主張した。

審議の結果、常設委員会は、CITES 事務局に対し、今後、市場閉鎖勧告（決議 Conf.10.10（CoP17 改正）の第 3 段落）について注意喚起する通知を全締約国に発出すること、同決議の定める各締約国の事務局に対する情報提供[117]に関しては、事務局から各締約国に前記要請の通知を発出する際、各締約国が国内市場閉鎖のために取っている措置についても報告を求めること、その結果を SC70 に報告することを事務局に指示することが、さしたる異論もなく承認された[118]。

香港、EU, 日本への注目

この議案書ではまた、締約国の動きに関する情報も提供されている。

香港では、2017 年 6 月から国内象牙市場閉鎖のための法案が審議されているが、閉鎖の最終的な発効まで 5 年もかかる点に批判が高まっていた。

EU では、2017 年 7 月に新しいガイドラインが採択され、未加工象牙在庫の輸出を（条約適用前取得か否かにかかわらず）禁止していた。だが、EU 圏内の象牙市場には手が付けられておらず、例えば骨とう（アンティーク）の EU 加盟国間の取引には条約上の許可書が求められていなかった。そこで EU が加盟国から圏外への輸出入の状況および圏内での象牙取引の実態を調査したところ、一定の象牙取引が合法的に行われていることが確認された。そこで EU は、圏内の象牙取引規制に踏み込むことを視野に、さらなるガイドライン変更を検討、9 月 15 日にガイドライン案のパブリックコメントを開始していた（12 月 8 日締切り）。

続いて言及されたのが日本で、「著しい象牙市場を保持しているが、その国内市場には違法な象牙が存在せず、国内象牙市場閉鎖勧告は当てはまらないと論じている」国だとし、ここ数年、日本から輸出された象牙が中国の税関で押収されていること、種の保存法が 2017 年に改正されたにもかかわらず依然として国内取引の規制に抜け穴があることが指摘された。そのうえで、SC に対し、（最近郵送手続で決定された）国別象牙行動計画（NIAPs）の策定対象国を見直し、日本を含めることを求めた。日本は、これまで「重要監視国」に選定されてはいたが、「計画」の策定は免れていたからである（16.4.2 参照）。

---

[116] CITES SC69 Doc.51.2 “Implementation aspects of Resolution Conf.10.10 (Rev.CoP17) on the closure of domestic ivory markets”

[117] CITES 決議 10.10（CoP17 改正）「ゾウの個体等の取引」第 8 段落（CoP19 における決議改正によって、内容は変わらないが、第 9 段落に繰り下がった。）は、「各締約国に対し、その国内象牙市場の合法性並びにその密猟又は違法取引に寄与する象牙市場の閉鎖を含む、本決議の規定を履行するための取組みについて、条約事務局に情報提供することを要請する」と定めている。

[118] CITES SC69 SR “Summary Record”

17.5.2　日本政府の SC69 に向けた対処

既に述べたとおり、日本政府は、CoP17 での国内象牙市場閉鎖勧告採択への対応として、自国の市場は密猟および違法取引に寄与しないと主張していく方針を固めていた。その主張が国際的に受け入れられるようにするための戦略として、種の保存法改正による象牙の国内取引規制強化をアピールするとともに、CoP17 前の象牙官民協議会の会合で合意された各ステークホルダーによる行動を継続し、各政府機関による規制の執行・運用および象牙取引業者の規制遵守のための努力を、国際社会に総花的に「情報発信」することとされていた（16.6.1 参照）。それを実践したのが、「適正な象牙取引推進に関する官民協議会」（16.6.2 参照）によるフォローアップ報告書だった[119]。

17.5.3　作業部会における国別象牙行動計画（NIAPs）対象国に関する議論と結果：特に日本について

NIAPs 作業部会の設置

国別象牙行動計画（NIAPs）については、作業部会が設置され、2017 年 12 月 29 日にその会合が開催された。この部会における主な検討事項の 1 つ目は、現在 NIAPs 策定候補国リストに掲げられている国に対して、NIAPs の策定を求めるかどうかを個別に検討すること、2 つ目は、特定の締約国に NIAPs を策定するよう求める基準の見直しについて検討することであった。

CITES 事務局の意見

特定の国に NIAPs 策定を求めるかどうかについては、候補国一つ一つについて順番に検討が進むうち、日本についても議論がなされた。冒頭の条約事務局の意見では、日本はこの間の象牙取引規制強化の努力を文書で報告しており（17.5.2 で述べた象牙官民協議会フォローアップ報告書などを指す）、一定の成果があると考えられるから NIAPs を立てるよう求める必要はない、ただし今後も監視していく必要があるというものだった。これは、日本が提出した経過報告をうのみにする姿勢と映った。

日本に NIAPs 策定を求める作業部会メンバーの意見

次に作業部会のメンバーの発言が求められ、最初にニジェールが発言した。策定基準など NIAPs の諸手続きには課題があるという一般論にふれた後、日本には NIAPs の策定を求めるべきだと意見を述べた。次に指名された JTEF（筆者）は、日本に NIAPs を立てるよう求めるべきだという結論を述べた後、重要な問題点をいくつか指摘した。第 1 は、日本政府が提出した官民協議会フォローアップ報告書の中で、2011 年から 2016 年までの間に日本から輸出された象牙の中国における押収件数が 100 を超えていたとされているが、それは少なくともそれだけの違法輸出を日本の税関が見逃してしまったという事実を示しているということである（17.6.2 参照）。第 2 は、確かに種の保存法は改正されたが、そこで行われたのは、もっぱら、分割後の牙や製品の在庫管理について業者を監督することであって、象牙管理の出発点である全形牙の登録制度の抜け穴には手が付けられていないことである（17.2.1 参照）。第 3 は、このような抜け穴をそのままにしておきながら 2 年間象牙登録促進キャンペーンを実施するのは、規制が緩い間に出所の怪しい象牙を登録させてしまい、象牙製造業者の在庫を確保させようという意図によるとしか理解できないということである（17.3.1～17.3.3 参照）。第 4 に、2016 年と 2017 年に計 7 件の違法取引が警察に

[119] CITES SC69 Inf.35 “Follow-up report of the Public-Private Council for the Promotion of Appropriate Ivory Trade Measures”　その日本語版が、官民協議会. 2017 である。

よって摘発されたが、そのほとんどが不起訴になってしまっており、いくら種の保存法上の法定刑を引き上げても、実際には象牙の違法取引への対処が軽んじられているということである（17.4参照）。JTEF の発言に続き、WWF（インターナショナル）も、日本に関するいくつかの問題点を指摘したうえで、間もなく日本に関する報告書を発表する予定だが、それによれば日本の管理には問題が大きく、日本は NIAPs を立てるべきだ、という歯切れの良い意見を述べた。

日本政府の反論

これらの批判を受けた日本政府は、ワシントン条約のゾウ取引情報システム（ETIS）では日本が象牙の違法取引に大きく関係しているとは報告されていない、従って日本は NIAPs を立てる理由はない、と反論した。さらに、自発的な努力として種の保存法を改正し管理強化を行っているところであり、例えばネット業者が自主的にサイト内をパトロールしているなど、官民が一体となった日本の象牙管理は万全だと強調した。加えて、まるでそれが政府の成果であるかの如く、大手ネット業者（楽天を指している）が象牙を扱うのを止めた（17.10.2 参照）とアピールしていた。

EU の調整による決着

以上の日本の主張に対して、ケニアが、日本の象牙市場にワシントン条約が注目する必要があると改めて強調したところ、EU が発言、と調整に入った。すなわち、日本は NIAPs の策定を受け入れない立場のようだが、この作業部会でこれだけ日本の象牙管理に懸念が示されたのだから、NIAPs の策定はさておき、日本の管理の成果を次回の常設委員会（2018 年 8 月）に文書で報告するよう求めるということでどうかと提案したのである。日本はこれを受け入れ、会場からも異論が出なかったため、これで決着することになった。

作業部会の結論は、そのまま常設委員会本体の会議で承認され、SC は「日本に対し、象牙の違法取引を撲滅するための、また同国に影響する違法な象牙取引に対処するための活動と措置が効果的に実施されるようにするため、警戒を怠らずに情勢を慎重に検証するよう奨励する」こと、「日本に対し、事務局を通し、決議 Conf.10.10（CoP17 改正）の履行状況に関する報告を SC70 へ提出するよう求める」こととされた[120]。

SC69 の成果

この結果は AEC 諸国や NGO にとって十分満足のいくものではなかった。SC は、市場閉鎖を前提にした NIAPs の策定を日本に求めるべきだと考えていたからである。ただ、CITES 事務局が日本に何も求めなくてもよいとしたのに対し、文書での成果の報告を求めたことには相応の意義が認められた。その意味では、SC69 は、前年の CoP17 の国内象牙市場閉鎖決議のフォローアップとして、一定の成果が得られた会議といえた。

17.6　継続する、日本からの違法な象牙輸出

17.6.1　国内初となる象牙密輸出事件の摘発

ジュネーブで SC69 が開催されている最中の 2017 年 11 月 28 日午後 11 時 45 分、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、縦横約 1 センチ、長さ約 10 センチに分割された、印材へ加工する途中の象牙 605 本（重さ

[120] CITES SC69 SR

約 7 キロ、約 31 万円相当）が入っていた[121]。同年 12 月 11 日には、船員に象牙を渡した別の中国人が、そして 2018 年 1 月 31 日には、その者に象牙印材を売り渡した日本の象牙製造会社役員が相次いで逮捕されるに至った[122]。この会社は、東京象牙美術工芸協同組合のメンバーであり[123]、逮捕された会社役員は、日本象牙美術工芸組合連合会の「青年部長」の役職にある者であった[124]。

日本から中国への象牙の違法輸出は常態化しており、象牙組合員がこれに関係していたことについては既に述べた（16.2.5 参照）。今回は、象牙組合員が摘発され、起訴は免れたものの[125]、関税法上は犯則処分を受け[126]、共犯である中国人らは法廷で処罰されることになったという点で特筆されるべき事件である。

しかし、この事件も、頻発する日本から中国への象牙の違法輸出の氷山の一角に過ぎず、違法輸出はこの間継続して起こっていた。例えば、2019 年 4 月 15 日に中華人民共和国税関総署が最近の象牙押収実績を公表する際に注目事例として紹介した、大阪からウルムチ（中国新麗ウイグル自治区の首府）への象牙密輸出事件である。この件にかかわった犯罪グループは、日本に滞在する販売代行（代購。16.2.5 参照）を通じて、インターネット・オークションで象牙を買付け、税関を欺くために内容を偽ったり、他の物品の中に隠して、国際郵便で送らせていた。これらの者による象牙買取りのネットワークは、11 の省の 14 の都市に張り巡らされていたこともわかった。ウルムチ税関がこの件で押収した象牙製品の重量は、52.4891 kg であった[127]。

日本から中国への象牙の違法輸出が 2010 年以降年々増加し、同時に国境を越えた組織犯罪としての性格を帯びていく全体像は、その後明らかにされることになる。

17.6.2　日本の税関による象牙の違法輸出防止の実効性

日本で購入された象牙を海外へ持ち出そうとする行為は、実際のところ、水際でどれほど効果的に防止されているのだろうか。ワシントン条約のゾウ取引情報システム（ETIS）のデータによれば、2011 年から 2016 年の間に、日本から違法に輸出された象牙の押収が 148 件記録され、うち 113 件（総重量約 2.3 トン）は中国へ輸出されたものであった[128]。これは年平均 25 件に達しようという数字である。さらに、日本から中国へ輸出された象牙が押収された 113 件のうち、106 件（全体の 94%）は中国によって行われたものだった。日本で輸出の差止めに成功したのは 7 件（全体の 6%）に過ぎない[129]。これは、日本から違法に輸出されようとする象牙の大部分が日本の税関を潜り抜けてしまっていることを意味する。上記の東京港の事件のように、象牙の違法輸出が摘発されることはまれなのである。そのため、2019 年 10 月に開催された CoP18 の議案書として提出された ETIS 報告書[130]では、2015～2017 年の象牙押収データについて、類似の取引傾向を持つ国々をグループ化して行った分析（クラスター分析）の結果、日本の法執行（水際での取

[121] 朝日新聞 2017 年 12 月 24 日付記事「入国わずか 3 時間、中国船員の手に象牙　密輸温床の日本」
[122] 朝日新聞 2018 年 2 月 1 日付記事「象牙の密輸出未遂の疑い、卸売会社取締役を逮捕　警視庁」
[123] 当時の東京象牙美術工芸協同組合の組合員名簿（同組合ウェブサイト）
[124] 朝日新聞 2018 年 2 月 2 日付記事「象牙密輸出未遂、指示側が入金か 印材 300 本 100 万円 複数回確認」
[125] 刑事事件についてはその後不起訴になっている（毎日新聞 2018 年 3 月 27 日付記事「東京地検：象牙販売会社役員不起訴 密輸未遂、容疑不十分」）。
[126] この会社役員および会社は東京税関によって関税法にもとづく犯則処分を受けた（財務省. 2020）。
[127] 2019 年 4 月 17 日付 Legal Daily Newspaper（中国）記事 “Special toy turned out to be ivory-investigations against online ivory smuggling”
[128] Kitade&Nishino. 2017
[129] Kitade&Nishino. 2017
[130] CoP18 Doc. 69.3 (Rev. 1) Annex 1

締り）努力は、「グループの平均を下回るお粗末な実績」と評価されることになる。

17.6.3　象牙の違法輸出対策としての普及啓発の効果

行政および業界団体による普及啓発努力

象牙の違法輸出問題への注目が集まるようになり、事を税関だけに押し付けておくことができなくなった経産省と環境省は、2017 年 11 月、「関係団体に対して象牙の輸出入禁止に関する通知文書を送付し、主要空港等においては、ポスター等により一般旅行者に対する周知」を行うこととした[131]。さらに、2018 年 3 月、政府は、同様の通知を再度行うとともに[132]、2017 年改正種の保存法の内容に関する説明会を全国の 10 会場で開催した際[133]、そこでも象牙の海外への持ち出し防止について周知を行った[134]。日本象牙美術工芸組合連合会や全日本印章業協会などの関連業界団体もまた、象牙輸出の違法性について周知を行っている。このような周知は「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」の 2017 年来の努力としても位置付けられている[135]。

しかし、このような努力の効果が非常に限定的であることは、象牙組合員が象牙の仕入れ先となった 2017 年の違法輸出事件（17.6.1 参照）が象徴していた。2018 年 2 月にこの刑事事件を報じた記事に添えられた写真には、皮肉なことに、店舗の窓に貼り出された日本政府発行の普及啓発ポスターがはっきりと写っていたのである[136]。

NGO による、海外への持ち出しを前提とした顧客への象牙販売の実態調査

EIA は、上記行政等による普及啓発の実効性を明らかにするための調査を行った[137]。調査は、2018 年 3 月末から 5 月にかけて 3 大都市圏（関東大都市圏、近畿大都市圏、中京大都市圏）に所在する印章小売店計 317（独立系印章小売店、印章フランチャイズ加盟店、ショッピングモール内印章小売店を含む）に対し、調査員が電話をかけ、象牙取扱いの有無を確認したうえで「海外にいる友人に象牙印章に漢字で名前を彫ってほしいと言われた。完成した象牙印を外国へ送ってもらうことができるか？　または、友人が直接来店してその象牙印を外国に持ち帰ることは差支えないか？」という質問を行うものである。

調査対象とされた 317 の印章店のうち、象牙印の取扱い有りと回答したものは 303 店であった（95.6%）。この 303 店のうち、海外持出しは違法と知りながら、これを販売しようとした店は全体の 24%（73/303）、それが違法であることすら知らずに販売しようとした店は全体の 34%（102/303）に達した。このように、象牙印の輸出が違法だと知りつつ、あるいはそのような知識を持たないままに象牙印を売ろうとした取扱店は全体の約 6 割（175 店）にのぼった。

---

131 象牙官民協議会. 2017

132 経産省. 2018

133 2018 年 2 月 6 日付経済産業省記事「象牙等取扱事業者向け『改正種の保存法に関する説明会』を開催しました」（経済産業省ウェブサイト）

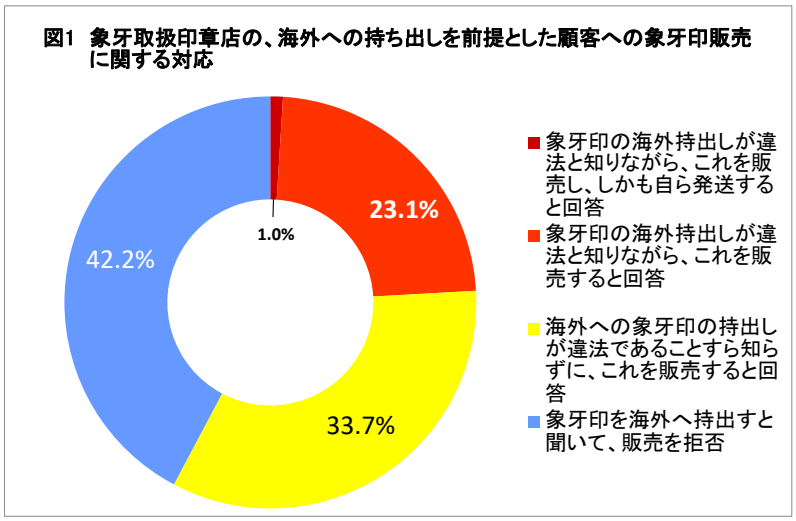
134 「改正種の保存法における象牙等に関する Q&A」（経済産業省ウェブサイト）
説明会会場で配布された資料であり、その No.68 で次のように述べられている。「訪日旅行者は海外に当該製品を持ち出す可能性が高く、外為法に基づく必要な手続を執らずに象牙製品を母国へ持ち帰ると外為法違反になります。このため、象牙製品販売者は購入者に象牙の輸出入が原則禁止であることを注意喚起していただくとともに、場合によっては販売を自粛するという判断も必要と考えられます。」

135 象牙官民協議会. 2017

136 朝日新聞 2018 年 2 月 1 日付記事

137 EIA. 2018

図 17-14



EIA（2018）より。

一般論として、違法な野生生物取引をなくすことを企図した普及啓発キャンペーンは有効であり得る。しかし、それは行動変容をもたらすのに十分なインセンティブがはたらく場合、例えば強力な法規制の効果的な執行が後ろ盾になっている場合に限られる。日本からの象牙違法輸出問題については、既に述べたとおり、水際における違法輸出に対する抑止力が弱いため（17.6.2 参照）、象牙の購入者にも、販売業者にも十分なインセンティブが働いていないと考えられた。

17.7 WWF/TRAFFIC による日本政府に対する国内象牙市場閉鎖の提言

17.7.1 WWF/TRAFFIC による日本の象牙取引に対する方針の歴史的転換

2017 年 12 月 20 日、WWF/TRAFFIC は、日本からの違法な象牙輸出の深刻さと象牙の国内取引規制に問題があることを裏付ける実態調査の結果[138]を発表した。この報告書こそ、SC69 で WWF インターナショナルが言及したものであった（17.5.3 参照）。そこでは、「今回の調査で明らかになった日本からの大量の違法輸出と、国内市場が抱える象牙管理の問題の実態は、日本の国内市場が、ワシントン条約で『閉鎖を勧告される市場』に該当することを、疑いの余地なく示しています」と結論し、日本政府に対して「厳格に管理された狭い例外を除き、国内取引を停止するための措置の検討を開始すること」等を求めた[139]。

この発表に先立つ 2017 年 11 月 24 日、CITES ウェブサイトに掲載された象牙官民協議会のフォローアップ報告書[140]（17.5.2 参照）に掲載されたメンバーリストには、象牙官民協議会のメンバーである TRAFFIC について「厳格に管理された狭い例外を除く国内取引の停止を求める立場で当協議会に参加」と注意書きされていた[141]。このときまでには、方針転換を日本政府に伝えて

[138] Kitade&Nishino. 2017
[139] 2017 年 12 月 20 日付 WWF ジャパン記事「日本の国内象牙市場が違法輸出の温床に 最新報告書発表」（WWF ジャパン ウェブサイト）
[140] CITES SC69 Inf.35
[141] 同じ内容が、象牙官民協議会第 5 回会合（2018（平成 30）年 1 月 25 日開催）の議事要旨にも示された。
https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12166597/www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/pdf/005_giji.pdf

いたということであろう[142]。

WWF/TRAFFIC は、年明けの 2018 年 1 月 10 日には経産大臣に対し、同月 11 日には環境大臣に対し、12 日には財務大臣に対し、上記の国内象牙市場閉鎖等の要望の申し入れを行っている[143]。

17.7.2 WWF/TRAFFIC の日本の象牙取引に対する従来の方針

象牙の国際取引禁止が採択された 1989 年開催の CoP7、WWF/TRAFFIC は、南部アフリカ諸国を附属書 II に留め、それらの国と日本との間の象牙取引を継続させるべきだという立場だった。それは、その後も基本的には変わることがなかった。2009 年に二度目の 1 回限定販売象牙が日本に輸入された際、TRAFFIC（イーストアジア）ジャパンは、以下のとおり、その立場をウェブサイトで明らかにしている[144]。その主張は、象牙組合および日本政府のそれとほぼ一致していた。

「象牙の国際取引には、『ゾウの保護に役立つ適正な国際取引』と、『ゾウを絶滅に追いやる違法な国際取引』があります。」

「アフリカゾウが人間との間にトラブルを起こすケースも増加。また、自然死したアフリカゾウから採取された象牙も増え、その管理の負担も増大しています。」

「4 ヵ国は在庫の増えた象牙を国際取引することで得た資金を、これら人間とアフリカゾウの摩擦を解消するためや、アフリカゾウの保護に使いたいとして、今回の国際取引の再開を求めました。我々もこの提案を最善の策として支持しています。」

「今回輸入される象牙は、『ゾウの保護・管理ができている国』と『国内取引の管理体制がある国』が国際取引するものです。また取引される象牙は『自然死などで採取されたもの』、そして象牙の売り上げは『ゾウを保護する目的で使用』されます。」

「ゾウの保護に役立つ適正な商品を購入しましょう」

17.7.3 日本の象牙市場の取扱いに関する WWF/TRAFFIC の方針の動揺

現代第 2 の象牙密猟危機を牽引する中国市場で需要を低減するため、日本を「成功事例」に？

2013 年 3 月、TRAFFIC は CITES 事務局らとともに第 2 次密猟危機を公表した（15.5.1 参照）。その危機意識から推して、この段階での WWF/TRAFFIC は、日本の国内象牙取引規制の体制整備がどうであるか、また南部アフリカ諸国が象牙の国際取引で得られた収益の使途がどうであるかにかかわらず、当面の象牙の国際取引再開には消極的な姿勢に転じていたと考えられる。とはいえ、将来的な南部アフリカ諸国と日本との間の管理された象牙取引を否定する方針が示唆されたわけではなかった。

TRAFFIC がネットワークを挙げて取り組んだのが、密猟象牙がアフリカから中国に向けて大量に流出する状況（14.23.3, 15.5.3 参照）への緊急的な対処であった。具体的には、この 2013 年当時、TRAFFIC は、中国における（違法）象牙に対する需要を低減させるための中国への働きかけ・国際世論形成のために、日本を象牙需要減少の「成功事例」として紹介する戦略を立てていた。後年（2016 年 4 月）に発表される報告書[145]も、もともとはこの戦略の根拠資料として企画された

---

[142] 象牙官民協議会第 6 回会合（2019（令和元）年 10 月 7 日開催）でも、「トラフィックの脱退及びオブザーバー参加」が報告されている。（同会合の議事要旨より）。
https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/zoge_torihiki/pdf/006_gijiyoshi.pdf

[143] 月刊現代印章 2018 年 2 月号「特集 WWF が象牙の国内取引停止などを日本政府に要望–『インターネットは全面禁止を』 ハンコは『狭い例外』になるのか？」（ゲンダイ出版）、2018 年 1 月 11 日付 WWF ジャパン Press Release「WWF が政府に要望 象牙の違法輸出阻止と国内取引の停止を求める」

[144] 2009 年 4 月 18 日付 TRAFFIC イーストアジアジャパン記事「特集サイト 日本への象牙輸入について」（TRAFFIC イーストアジアジャパン ウェブサイト）

[145] Kitade&Toko. 2016 報告書は英文のみの発表だが、その要約版が日本語で公表されている（TRAFFIC ジャパン ウェブサイト「Setting Suns：日本における象牙および犀角の市場縮小の歴史 北出 智美、藤稿 亜矢子）。

ものである。著者は当時この戦略を TRAFFIC（イーストアジア）ジャパンの関係者から聞かされていたが、2014 年 10 月 7 日に東京で開催されたイベントにおけるトム・ミリケン（当時 TRAFFIC ゾウ・サイ プログラムリーダー）[146]の発言[147]からも、このことがうかがい知れる（下線部は著者による）。

「近年、アフリカにおけるゾウとサイの密猟の急増が深刻な国際的課題として世界で注目を集めているが、日本でこれを耳にする機会は多くない。しかし、日本もかつては象牙と犀角（サイカク）の主要消費国として、アフリカゾウやサイに多大な影響を与えていた時代があった。1980 年にワシントン条約（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）に加盟し、規制遵守と需要削減に取り組んだ結果が現在の日本である。なぜ、密猟の危機が再燃してしまったのか。そして、日本の歴史から学ぶべきことは何か。1980 年代の日本でワシントン条約の実施体制の整備に尽力し、その後はアフリカを拠点に、計 30 年以上ゾウとサイの違法取引の問題に携わってきたトム・ミリケンが解説した。」「『日本における需要の削減は、わたしが知る歴史の中でも、もっとも驚くべき成功例である』…では、どのようにして日本の象牙需要は減少したのか。当時のトラフィックジャパンの事務局長として、野生生物の違法取引の問題を社会に知らせ、日本のワシントン条約の施行状況の改善に尽力したミリケンは、こう話した。『まず日本のメディアが味方についた。そして、イギリス王室や日本の皇室をはじめとした影響力のある人々が、社会に向けてメッセージを発信し始めた』…こうした動きを受けて、経済成長の只中で取引規制を要するワシントン条約に対して後ろ向きであった日本政府も協力に転じ、最後には、業界も大きく貢献した。」（下線部は筆者。）

ただし、この記事の結びでは、「『国内の管理体制の強化や市民の啓蒙にも努めていく必要がある』と、トラフィックイーストアジアジャパンのプログラムオフィサー松本智美は言う」として、当地（TRAFFIC ジャパン）担当者の言が添えられ、日本に全く問題がないかのごとき誤解が生じないように注意が払われている。このことは後に大きな方針転換を行う WWF/TRAFFIC にとって救いとなった。

中国の方針転換により、日本の象牙市場を「成功事例」とする戦略は宙に浮く

既に述べたとおり、その後の 2015 年 9 月、中国と米国首脳による共同宣言（16.1.1 参照）が事態を一変させる。もはや中国に需要低減の「手本」など不要なばかりか、国内象牙市場閉鎖という前代未聞の象牙取引との決別が宣言されたのである。WWF/TRAFFIC の戦略は完全に宙に浮いた。その上、その 3 か月後からは EIA によって日本の国内象牙市場の問題点が次々に明らかにされていき、WWF/TRAFFIC も改めて厳しい目で日本の国内象牙取引規制を点検することを余儀なくされた。2013 年時点から準備が始まっていた報告書は、日本の象牙需要の変化の歴史に関する記述を残す一方、日本を「成功例」として祭り上げる代わりに、現状における取引規制の問題点を網羅的にとりあげ、その改善を政府に提言するものに変容した。この大きな方向転換のためであろうか、報告書の発表は 2016 年 4 月にまでずれこんだ。

揺らぎを見せつつも、日本の象牙市場閉鎖については消極的な立場を維持

こうして WWF/TRAFFIC は、日本の国内象牙取引管理に対する追及を強めるようになる。ただし、CoP17 において条約決議を改正して国内象牙市場閉鎖勧告を盛り込むかどうかの議論が佳境に差し掛かっていた時点（16.8.9 参照）で発表された「象牙取引に関する WWF ジャパン／トラフィックの見解」では、日本の象牙市場閉鎖については消極的な立場を維持している。すなわち、

[146] 第 14 章注 240 参照

[147] 2014 年 10 月 17 日付 TRAFFIC イーストアジアジャパン記事「イベント開催報告 アフリカゾウとサイ–密猟の危機を知る～私たちの暮らしを支える世界の生物多様性～」（TRAFFIC イーストアジアジャパンウェブサイト）

（象牙を目的とした密猟と違法取引への）「対策の一つとして、各国で行なわれている象牙の国内市場閉鎖を求める動きがあります。長年、ゾウの密猟と象牙の違法取引に強く反対してきたWWFジャパンとトラフィックも、こうした野生生物犯罪につながっている国々での象牙の国内取引の禁止を支持しています。日本の象牙市場に関しては、現在世界で問題となっている大規模な密猟や密輸に直接的な影響を与えているといった傾向は示されていないため、現状で直ちに閉鎖する必要はないと考えていますが、現行の法制度にはまだ問題があり、密輸品が紛れ込む可能性がゼロではありません。したがって、日本政府と市場関係者が違法象牙ゼロ実現に向け、強い意志をもって対応しない場合は、今後国内取引を禁止する、といった厳しい措置を選択することも必要と考えます」[148]という慎重な立場をとり、政府・業界との対決は回避していた（下線部は筆者）。

このWWF/TRAFFICの姿勢を受けて、日本の草の根NGOからは、その方針を転換し、日本の市場閉鎖を政府に求めてもらいたい旨の要望もなされた[149]。

17.7.4　国内象牙市場閉鎖レジームを支持し、日本政府に対する閉鎖提言へ

日本の象牙市場閉鎖について消極的な態度を貫いてきたWWF/TRAFFICであったが、国内象牙市場閉鎖勧告が採択されたCoP17から約1年を経て、世界的な国内象牙市場閉鎖を支持する方針をまとめることとなった。その一環として、日本に対しても国内象牙市場閉鎖勧告にのっとった市場閉鎖を政府に求める方向に舵を切った（17.7.1参照）。

この25年間、南部アフリカ諸国と日本との間の象牙取引の再開を大方針としてきたWWF/TRAFFICに根本的な方針転換を動機づけたのは、2013年に公に認識された象牙密猟危機そのものではなく、2015～2016年にかけて急速に高まり、この問題でイニシアチブが取れていると考えていた自らをあっという間に追い越していった、アフリカゾウ保護に向けた国際社会の動きであり、その決定打が国内象牙市場閉鎖勧告の採択だったといえる。

17.7.5　WWF提言がもたらした環境省の動揺

日本は、2017年11～12月に開催されたSC69において、象牙の違法取引に対する措置の実施

---

[148] WWFジャパン2016年9月29日付記事「象牙取引に関するWWFジャパン／トラフィックの見解」（WWFジャパンウェブサイト）

[149] トラ・ゾウ保護基金、アフリカゾウの涙、野生生物保全論研究会のNPO 3団体から公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）会長に宛てた2017年2月15日付要望書。概略、以下のように要望されていた。

「私たちは、CITES における市場閉鎖決議に関係なく、ゾウの保全のために日本の国内象牙市場は閉鎖されるべきだと考えてきました。したがって、貴団体らの従来の見解は、私たちの立場とはまったく相容れないものでした。しかし、その後、CITES CoP17で国内象牙市場閉鎖決議が採択されました。中国や香港への象牙の密輸出、国内での違法な無登録全形牙の取引など、象牙の違法取引事件が相次いで発覚している実態をみれば、日本の象牙市場が、少なくとも、『違法取引の一因となる、合法化された国内象牙市場』（決議第3段落）に当たることに疑問の余地はないと考えられます。したがって、日本政府が採択された決議を遵守するのであれば、国内象牙市場を閉鎖するための措置をとらざるを得ないはずです。」「しかも日本政府が種の保存法の2017年改正事項に抜本的な象牙の国内取引管理強化を盛り込まないことが判明した今となっては、『日本政府と市場関係者が違法象牙ゼロ実現に向け、強い意志をもって対応しない場合』に立ち至ったというべきではないでしょうか。今こそ、現実的かつ実践的な措置として『国内取引を禁止する、といった厳しい措置を選択することも必要』なのではないでしょうか。」「貴団体野生生物取引監視部門（トラフィック）は、この協議会（筆者注：「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」を指す。）に参加を許された唯一のNGOです。日本政府および象牙組合・電子商取引事業者等の市場関係者に対して、大きな発言力と影響力をもつ日本のNGOは、貴団体のみであると言っても過言ではありません。だからこそ、私たちと一緒に『日本の国内象牙取引を禁止するための厳格な処置』を実現し、条約決議に基づいて日本の国内象牙市場閉鎖していくためにご尽力いただけないでしょうか。」

に関する検証を奨励され、決議 Conf.10.10（CoP17 改正）の履行状況に関する報告を SC70 へ提出するよう求められていた（17.5.3 参照）。その状況下で WWF/TRAFFIC が方針転換し、現在の日本の措置では不十分であり、市場閉鎖を求めるしかないと申し入れてきたことは、日本政府としては無視できない事態だった。それは、世界最大の環境保護団体 WWF が、大なり小なり、欧米を中心とする国際世論の動向を映す鏡と考えられているからであり、これまではその穏健な公式見解を、国際的な象牙市場閉鎖圧力に対する防波堤として巧みに利用してきたからでもあった。

2018 年 1 月、WWF からの国内象牙市場閉鎖の要望に接した環境事務次官は大きな衝撃を受ける。これまで日本市場は閉鎖決議の対象ではなく、市場維持の方針で国際世論上も問題ない[150]と省の事務方から説明を受けてこれを信じ、環境大臣にもその旨を対外的に発言させていたからである。今回 WWF が申し入れている内容が主要国をはじめとする国際世論そのものだとすれば、大臣の顔は丸潰れということにもなりかねない。そこで事務次官は、国際世論の理解を得るための対策の検討を自然環境局に命じた。

同局は、税関における象牙の違法輸出・輸入の差止件数および TRAFFIC が発表していた日本からの違法輸出象牙の世界における押収件数のデータ[151]を資料としつつ、3 段階のステップバイステップによる対応方針を急ぎとりまとめた。その第 1 ステップは、改正種の保存法の施行（2018 年 6 月予定）および全形牙登録促進キャンペーン（既に実施中）を既定方針どおり実施するというものである。第 2 ステップは、改正種の保存法施行 1 年後となる 2019 年 6 月、全形牙登録申請の際の登録要件を確認するためには第三者証明書「のみ」では足りないこととし、これを受理しないよう登録事務の運用を変更することである（これは既に織り込み済みの措置であった（17.1.4 参照））。さらに、付加的ではあるが、登録業者に対して、象牙製品を販売する際に顧客から身分証明書の控えを徴収するよう義務づけできるかどうか経産省と調整することや、象牙官民協議会のメンバーに対し、象牙製品を外国人旅行客へ販売しないよう求める（任意）ともされた[152]。第 3 ステップは、第 2 ステップで理解が得られない場合の最後の措置である。そこでは、国内取引規制（禁止）の対象となる象牙の形態と大きさを変更したうえで（製品も規制対象とする。「例えば、5cm 以下の小さなもの以外は規制の対象とする」）、一部の例外を除き登録を認めないこととするとされていた。自然環境局としては、この第 3 ステップによって、CITES 決議 Conf.10.10 の国内象牙市場閉鎖勧告どおりの対応になるという認識である。ただし、戦略的観点から、上記の第 2 ステップをもって「国内市場閉鎖」をしたと対外的に宣言したい考えを示した。

---

[150] 環境省、経産省および外務省による評価では、採択された国内象牙市場閉鎖勧告は、「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」ものということとされていた（16.8.10 参照）。

[151] 17.6.2 で述べた、2011～2016 年に 148 件（うち中国 106 件）の日本から輸出された象牙の応酬があったというもの（Kitade & Nishino. 2017）。

[152] 象牙製品を購入する顧客に対する身分証明の義務づけは、まったく実現できなかった。象牙官民協議会メンバーによる任意の措置については、経産省が 1 月 25 日に開催された第 5 回官民協議会において、「海外に持ち出す可能性が高い訪日観光客向けの販売について事業者への周知を強化していきたいと考えるので、別途関係者と相談したい」と発言している（適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 第 5 回会合 議事要旨（2018（平成 30）年 1 月 25 日））。これを受け、東京の象牙組合が 2020 年 4 月にようやく実施した取組みが、象牙購入顧客が象牙製品を海外へ持出さない意図であることを確認する自主製作のフォーマットを、組合員や関係団体へ配布するというものだった（適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 第 6 回会合 議事要旨（2019（令和元）年 10 月 7 日）、官民協議会第 6 回会合　資料 4「象牙組合独自の象牙製品等の販売方針について」）。

自然環境局は、このように 3 段階のステップを示しつつ、(「閉鎖した」と強弁はするものの)実質的には市場を維持することとなる「第 2 ステップ」で何とか国際世論をかわしたい考えだった。そこで、まずはその実施に対する国際世論の反応を見たいと事務次官に願い出ている。ただ、「第 2 ステップ」をとっても、登録全形牙とそれ以外のあらゆる象牙製品が国内を自由に流通する状況は変わらないので、これをもって「国内市場閉鎖」とするのはどうしても詭弁と映る。事務方もそのことを重々承知しており、10 月にソチ（ロシア）で開催予定の SC70 前に（国内市場閉鎖と呼ぶには)「不十分である」と、かえって国際世論の反発を受けることだけは避けたいと考えていた。そこで、このような措置の公表前に「国際 NGO とつながっている米国」の理解を得ておく必要があるとの考えを示した。そのためには時間を要し、即時（2018 年 2 月）発表だとそれが間に合わないとして、事務次官に時間の猶予を求めた。

17.7.6　WWF/TRAFFIC の「狭い例外」に関する考え方

画期的で、社会的な影響も大きかった WWF/TRAFFIC の提言であったが、不安要素もあった。それは、WWF がどのような形態や大きさの象牙を「狭い例外」と考えているのか（条約決議 Conf.10.10 の第 4 段落で定められているが、その範囲について定義があるわけではない。16.8.9 参照)、公表された報告書や記者発表資料にはまったく記述がなかったことである。日本市場においては、未加工牙の 8 割が印章に加工されていると言われ、その印章自体は単なる実用品で、日々新しく製造されている。仮にこの象牙印が「狭い例外」に当たるなどということになれば、日本の国内象牙市場閉鎖は画餅に堕することになる。事実、印章業界誌は、WWF の考え方を推測し、ハンコが「狭い例外」にあたると期待していたのである[153]。

印章業界は、WWF による国内象牙市場閉鎖の提言について、その内容の厳しさ、関係省庁へ横断的に要望がなされたこと、従来 WWF が提言していた事業者の登録制を実現する規制強化を目前にしてのさらなる提言であったことから、「重視すべきニュース」ととらえてはいた。しかし、WWF は、この印章業界誌からのインタビュー申し入れに対して「『狭い例外』がなんであるかという点は、われわれの方で指定しておりませんが、今後政府や関係者が議論を重ねて絞り込んでいくべきとの提言を行っております」と回答したことから、WWF/TRAFFIC の報告書（注：Kitade&Nishino（2017）を指す。）における記述等を根拠に、ハンコが「狭い例外」にあたる可能性があると考えたのである。すなわち、WWF が市場閉鎖を求める最大の理由が日本の市場が違法輸出の供給源となっているところ、WWF はハンコは外国人に人気がないようだと述べていること、報告書では印章や邦楽器などの製造産業およびそれらを扱う主流の小売市場が評価の対象になっていないと断わられていることをあげ、WWF のターゲットは骨董品や観光エリアで販売されている象牙製品だと推測したのである。

この推測には理由がないわけではない。EIA や JTEF も、WWF/TRAFFIC が「狭い例外」についてそのコンセプトすら示していないことに加え、印章業界誌も指摘する TRAFFIC 報告書の記載に鑑みて、市場閉鎖を提言しはしたものの、その具体的な実行を日本政府に迫るほどには方針が定まっていないと受け止めていた。そして、登録全形牙、登録業者が所有するカット・ピース、ハンコ等、これを例外にしたのでは「市場閉鎖」全体が骨抜きになると考えられる品目について、WWF がいつ具体的に言及するかを注視していた。それから 3 年余りを経て、WWF/TRAFFIC は（東京都条例による都内の市場閉鎖についてではあるが)「狭い例外」について、厳格な考え方を

[153] 月刊現代印章 2018 年 2 月号

明らかにすることになる[154]。

17.7.7　国内象牙産業を擁護する「有識者」らの WWF/TRAFFIC 提言に対する反発

WWF/TRAFFIC の国内象牙市場閉鎖提言が行われた後に迎えた 2018 年 1 月 25 日、象牙官民協議会の第 5 回会合が開催された。TRAFFIC は、「厳格に管理された狭い例外を除く国内取引の停止を求める立場で当協議会に参加」したが[155]、他の参加者から猛反発を受けることになる。

議事要旨には、WWF/TRAFFIC の「報告書の内容については、複数の参加者から異論も述べられた。日本の象牙取引については国内外から高い関心が寄せられていることから、法律改正や業界の自主的対策により市場の適正化に取り組んでいることを含め全体を捉えつつ、誤解を生まないよう正確な情報発信に努めることが重要との意見が出された」[156]とされている。持って回った議事録の表現であるが、要するに「法律改正や業界の自主的対策により市場の適正化に取り組む」国や業界の意向に反して、市場が違法取引に寄与していると主張することは国民・消費者が信頼すべき合法象牙市場への「誤解」を招くものであるから、そのような発信は控えるように、という圧力である。これらの発言は、国内象牙産業を擁護してきた「有識者」らによるものと推測される。

この会合ではまた、「持続可能な利用の観点のもと、国内象牙市場を閉鎖することによるアフリカゾウの保全に与える負の影響」（日本が象牙を買わなくなれば、アフリカ原産国のゾウ保全のための資金調達に悪影響が及ぶという意味）という象牙取引継続・市場維持のためのプロパガンダ（14.2.2, 15.7.5 参照）が相変わらず繰り返されている。

17.8　2017 年改正種の保存法施行

2018 年 6 月 1 日、2017 年改正種の保存法が施行された。象牙の国内取引規制の関係では、事業者登録制度（5 年毎の登録更新制）、事業者が占有する全形牙の全数登録を裏付ける書類の提出および一定サイズ以上のカット・ピースおよび製品を新たに製造した際の管理票作成の義務づけが規制強化の目玉とされていた[157]（その他に、陳列又は広告時の事業者登録番号の表示の義務づけ、罰則および行政処分の強化等が行われた。17.1.3 参照）。

日本政府は、この間急速に進展した国内象牙市場閉鎖レジーム下において、この法改正を日本の国内象牙市場の維持を正当化する最大のよりどころと位置づけていた。しかし、この改正は国会審議の段階から既に、違法な出所・取得にかかる象牙の市場流通からの排除効果に乏しいことが指摘されていた（17.1.5 参照）。改正法成立から 5 か月後に開催された SC69 においても、日本政府が法改正の内容を報告したにもかかわらず[158]、アフリカ諸国から懸念が示され、WWF からも NIAPs を策定すべきだという意見が述べられていた（17.5.3 参照）。その 1 か月後には WWF/TRAFFIC が日本政府に国内象牙市場を閉鎖するよう提言を行った（17.7.1 参照）。すなわ

---

[154] 「象牙取引規制に関する有識者会議（第 5 回）2021 年 10 月 28 日 WWF ジャパン・TRAFFIC―東京都への提案」（第 5 回 象牙取引規制に関する有識者会議西野亮子委員・三間淳吉委員 資料）
https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/seisakukikaku/zouge5_7_wwf-traffic

[155] 象牙官民協議会第 5 回会合（2017（平成 30）年 1 月 25 日開催）議事要旨
https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12166597/www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/seizou/zouge_torihiki/pdf/005_giji.pdf

[156] 官民協議会第 5 回会合 議事録

[157] 官民協議会. 2017　SC69 に SC69 Inf.35 として日本政府が提出したのはその英訳である。

[158] CITES SC69 Inf.35

ち、2017 年改正種の保存法による国内象牙市場の「厳格な管理」は、その施行を待つまでもなく期待薄、という見方が関係者に広く共有されていたわけである。

一方、事業者登録制度の適用により、諸々の手続変更に対応しなければならない象牙取引関係業者らにも、冷めた反応が見られた。経産省および環境省は、改正法施行に先立つ 2018 年 3 月、改正法の内容に関する説明会を全国の 10 会場で開催したが[159]、（さいたま会場が用意された埼玉県を除き）首都圏の届出業者（当時、東京都の届出業者だけでも 2500 を超えていた[160]）の大半が参加すると期待された東京会場では、参加者が 500 人にも満たず、近畿（大阪会場）への参加者はさらに少なかった[161]。

なお、環境省は改正法施行に当たって記者発表を行っている。そこでは、法律の施行そのものではないが、希少野生動植物の取引監視及び取締りを強化すべく、象牙等の取引監視を中心に行う「象牙取引監視 G（ジー）メン」を 4 名増員すること（「G メン」などと呼んでいるが、1992 年立法当時から種の保存法に定めのある報告徴収や立入検査に従事する職員[162]、またはそれを補佐する事務員のことに過ぎない）、全形牙の登録促進キャンペーンを改正法施行後も 1 年程度継続すること（17.3.1 参照）、その終了後、全形牙の登録審査方法をより厳格化する予定であることも述べられている[163]。一方、外務省も同じタイミングで、「日本の象牙取引規制強化」と題する英文記事を発表、上記の内容（全形牙登録促進キャンペーン除く）に、アフリカゾウ生息国への資金支援等の施策[164]を加えて公表している[165]。

17.9　2018 年 SC70 ソチ会議

2018 年 10 月 1～5 日、ソチ（ロシア）で、SC70 が開催された。日本の国内象牙市場との関係では、前回の SC69 で、違法な象牙取引に対抗する措置を確実にとれるよう情勢の検証を慎重に

---

[159] 「象牙等取扱事業者向け改正種の保存法に関する説明会のご案内」平成30年2月 経済産業省 環境省（経済産業省、環境省ウェブサイト）

[160] JTEF が、2020 年 7 月 31 日時点で東京に象牙譲渡し等のための施設がある特別国際種事業者を事業者名簿（事業登録機関である自然研のウェブサイトで公表されている）からカウントしたところ、2525 業者であった。

[161] 月刊現代印章 2018 年 5 月号「編集長へのいいたい放題 人が少ない象牙説明会」（ゲンダイ出版）

[162] 種の保存法第 50 条

[163] 環境省. 2018

[164] 外務省は、2019 年以来、主に南部アフリカ諸国に対して、MIKE サイトにおいて密猟監視小屋の建設等を目的とする無償資金協力を行っている。

2019 年度：
ザンビアにおけるゾウ密猟監視施設整備支援（76,798 ドル）

2020 年度：
ルワンダにおけるゾウの調査、密猟監視機材の設置及びレンジャーの人材育成支援（本件）（55,371 ドル）

2021 年度：
ボツワナにおけるゾウの死因調査・象牙回収支援（55,375 ドル）

2022 年度：
ナミビアにおける象牙の保管庫建設支援（52,607 ドル）

2023 年：
ジンバブエにおける調査・科学研究センター建設支援（54,208 ドル）

令和 6 年 2 月 29 日付外務省記事「ルワンダに対するゾウの生息調査、密猟監視機材の設置及びレンジャーの人材育成のための支援（無償資金協力）」（外務省ウェブサイト）より。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/pagew_000001_00361.html

[165] 2018 年 6 月 4 日付外務省記事 “Japan's Tightened Regulations on Ivory Transactions” （外務省ウェブサイト）.

行うようにと奨励され、報告書の提出も求められた日本の対応、それに対する SC の対処が注目された。

17.9.1　日本政府が報告した「象牙の違法取引を撲滅するために取られている措置」

日本政府は、SC70 に向けて、環境省自然環境局野生生物課長名で「象牙の違法取引を撲滅するために日本によって取られている措置に関する報告」（2018 年 6 月 3 日付）を提出した[166]。これは、SC69 において、国別象牙行動計画の関係で日本に求められた報告（参照 17.5.3）に対応するものである[167]。

この報告書は、冒頭、日本の国内市場で販売できるのは、全形牙、カット・ピース、製品問わず、条約適用前に輸入されたものと 2 度輸入された 1 回限定販売象牙以外のものに限られると強調する。その上で、全形牙登録手続きの厳格化については 2019 年 6 月以降実施される予定であることに言及しつつ、6 月 1 日に施行された 2017 年改正種の保存法の内容を詳しく報告していた。そして、この改正種の保存法の施行をもって「既に他の主要国と同等であった日本による国内象牙取引の規制は、いっそう強化されたことになる」と結ばれている。さらに、「2016 年の ETIS 報告書によれば、日本は密猟され違法取引された象牙の行き先とは評価されておらず、その後、大規模な違法輸入も把握されていない。したがって、日本における象牙取引はアフリカゾウの密猟および象牙密輸との間に因果関係が存在しないと結論される」と断言している[168]。

既に述べたとおり（17.7.5 参照）、環境省は 2017 年改正種の保存法の施行と全形牙登録手続の厳格化をもって国内外からの象牙市場閉鎖圧力を何とか乗り切ろうとする戦略であり、そのことが、報告書におけるアグレッシブな姿勢にあらわれていた。

17.9.2　CITES 事務局委託によるコンサルタント報告書で指摘された、日本の国内象牙取引規制の問題点

SC70 には「基本的に国際取引が違法となるワシントン条約掲載種の消費市場の国内管理」という議題[169]の関係で、条約事務局の委託にかかるコンサルタント（環境法研究所 ELI）の報告書[170]が配布されていた。その内容は注目に値するものである。様々な種について各国の消費市場の国内管理を評価するにあたり、ケーススタディーとして象牙が取り上げられ、各国の法制度が比較されていた。その中で、一般論としてではあるが、象牙取引を禁止した国の隣国が同様に取引を禁止しないと、取引市場がそちらにシフトすると警告されていた。これは、日本と中国との関係を示唆するものとして注目される内容であった。また、日本の国内象牙市場において、幅広く合法取引が行われていることが具体的に指摘されていた。

---

[166] CITES SC70 Doc.27.4 “National ivory action plans process: Report of the Secretariat” Annex 11 “Subject: Report on Measures Taken by Japan to Combat Illegal Trade in Ivory”

[167] なお、やはり SC69 で決まったとおり、国内象牙市場閉鎖に関する各国の対応状況を求める CITES 事務局通知が発出されており（No. 2017/077 “Closure of domestic ivory markets that are contributing to poaching or illegal trade”　17.5.1 参照）、SC70 Doc.27.4 Annex 11 と同じ内容が報告されている（CITES SC70 Dox.49.1 Annex 2）。

[168] それ以外に、従来からの水際における監視体制や、官民協議会メンバーの象牙関係業界の取り組みなどが紹介されていた。

[169] CITES SC70 Doc. 28 “Domestic controls in consumer markets for specimens of cites-listed species for which international trade is predominantly illegal: report of the secretariat”

[170] CITES SC70 Inf. 18 “Controls on domestic trade in selected appendix I listed species part I: elephant ivory”
SC70 Inf. 19 (Rev.1) “Controls on domestic trade in selected appendix I listed species part I: elephant ivory ANNEX: Country profiles – An analysis of domestic controls in nine countries”

上記議題の審議では、常設委員代表国であるニジェールが、ELI 報告書において、ある国が国内取引を禁止した場合、象牙市場が隣国に移動するという指摘をした点は重要だと指摘し、国内象牙市場を閉鎖していない EU と日本はただちに市場を閉鎖すべきであると発言している[171]。JTEF（筆者）も、9 つのオブザーバーNGO を代表して発言、ELI の指摘は市場を閉鎖した中国と未閉鎖の日本の関係によく当てはまるとしてニジェールの意見を支持するとともに、ELI の報告書では「条約規制前の大量の在庫が非商業目的で個人に所有されている。象牙の所有者たちは、最近になって、国内で合法的に取引することによって象牙を処分し始めた。その結果、毎年約 10 トンもの象牙が、『新たに』登録されて」いる事実、「日本は、登録に際して、出所の合法性および取得の合法性に関する証拠を求めていない」事実を取り上げていることに注目するよう、参加国に呼びかけた。

17.9.3　日本を含む市場未閉鎖国に対する追及が不十分だった SC70

SC70 の審議は、もっぱら国別象牙行動計画（NIAPs）に集中し、（上記のニジェールによる指摘はあったが）日本の国内象牙市場閉鎖に関するまとまった議論はなく、CoP18 に向けた具体的な決定もなかった。SC69 で市場閉鎖についてイニシアチブをとったアフリカゾウ連合（AEC）諸国が、その加盟 30 か国における国内象牙市場の法的性格（合法市場か、違法市場か）に関する報告書を情報提供文書として提出する一方で[172]、前回 SC におけるように未閉鎖国による閉鎖の履行を直接的に追求する議案書を提出しなかったことの影響が大きいといえる。

このような結果となった事情としては、国内象牙市場の閉鎖については SC69 で相当議論され、CoP18 の準備としてはかなり整っている（したがって、あとは CoP18 で審議し必要な決定をすればよい）との認識が、CITES 事務局はもちろん、AEC 諸国を含む各締約国にも共有されていたこと、今回の SC では、計画目標が相当達成されている国をどのような手続でプログラムから除外していくか、という前回議論できなかった NIAPs の論点について集中的な議論を行う必要があったことなどが考えられる。

いずれにせよ、SC70 が日本に対して CoP18 に向けて市場閉鎖へ政策転換する動機づけを与えなかったことは、その後の日本の動きを大きく左右することとなる。

17.9.4　SC70 の結果を受けて日本政府が固めた方針は「現状維持」

日本政府（環境省）は、国内象牙市場閉鎖を求める国際世論を前にして一時は揺れ動いたものの（17.7.5 参照）、SC70 の結果を受けて方針転換は封印、CoP18 に向けては、特段の措置をとらずにこれまで行ってきたことを「情報発信」するにとどめる、すなわち現状維持の方針で臨むこととしたものと考えられる。そのことは、象牙官民協議会の開催の仕方にも表れていた。SC70 の結果報告と翌年の CoP18 に向けた意見交換を行うための会合は開かれず、SC70 後に会合が開催されたのは、翌 2019 年の CoP18 が終了した後のことであった[173]。

日本政府がこのような方針を採った直接的な理由は、SC70 で日本を名指しして直接的に閉鎖を迫るような意思決定がなされなかったことにあると考えられる[174]。

---

[171] CITES SC70 SR, “28. Domestic controls in consumer markets for specimens of CITES-listed species for which international trade is predominantly illegal: Report of the Secretariat”

[172] CITES SC70 Inf. 21 “Status of closure of domestic ivory markets in African elephant coalition member states - September 2018”

[173] 象牙官民協議会の第 5 回会合開催は、SC70 前の 2018 年 1 月 25 日、第 6 回会合の開催は、CoP18 後の 2019 年 10 月 7 日であった（経済産業省ウェブサイト）。

[174] 既に閉鎖を行った他の国々は、直接的な外圧に押し切られる形ではなく、国際世論を考慮しつつ自

なお、SC70 が終了して間もなく、ワシントン条約初代事務局長ピーターH.サンドが発表した論文「絶滅危惧種条約に直面する日本の象牙取引」[175]では、「常設委員会の 2017 年ジュネーブ会議は 2018 年ソチ会議へ、同会議は CoP18 へと意思決定を先送りにした。しかし、日本は依然として、国内取引禁止の適用を永年除外されるという主張について立証責任を果たす必要がある。それができないのであれば、日本の識者によって集められ、分析されている圧倒的な量に及ぶ新規の証拠からみて、また 2016 年にハワイで開催された IUCN 世界自然保護大会で採択された緊急動議への対応という観点からも、条約決議 Conf.10.10（CoP17 改正）第 4 段落にいう「一部の品目のための狭い例外」を（厳しい定義をしたうえで）設けるということにはなるかもしれないが、日本の国内象牙市場は、オンライン取引を含め、即時閉鎖されなければならない」と述べられている。

17.10　国内象牙市場閉鎖レジームの国際的な定着が日本の国内象牙市場に与えた影響

17.10.1　国内象牙市場閉鎖の世界的な進展

世界的に見ると、2016 年 10 月の CoP17 における国内象牙市場閉鎖勧告の採択後、2019 年 8 月の CoP18 までの 3 年弱の間に国内象牙市場閉鎖の動きが加速していった。

中国

中国は、2016 年 12 月 29 日、象牙の製造および指定場所における販売を 2017 年 3 月末までに禁止し、同年 12 月末までにすべての象牙販売を禁止するとし[176]、これを実行している[177]。

香港

香港は、2016 年 12 月に国内市場閉鎖に向けた 3 段階のステップを示したうえで 2021 年末から象牙の取引を全面禁止する方針を明らかにし[178]、2018 年 1 月 31 日、禁止法令を成立させ[179]、2021 年 12 月 31 日に禁止が発効した[180]。

シンガポール

シンガポールは、2019 年 8 月 12 日に、2021 年 9 月 1 日から象牙および象牙製品の販売、販売目的での陳列を禁止すると発表し、同時に、違法な象牙約 1800 万シンガポールドル相当を廃棄処分している。なお、同日、野生動物製品の DNA 分析等を行う野生動物鑑識センターも立ち上げた[181]。2021 年には、予定どおり禁止が発効している[182]。

主性を発揮して閉鎖に踏み切ってきた（17.10.2）。しかし、その傾向は、（少なくとも象牙市場閉鎖に関する限り）日本には当てはまらないようである。日本政府はむしろ、自らのあずかり知らぬところで直接的な外圧が発生するかどうかの見極めが最大の政策決定要因ととらえているのであろう。

[175] Sand. 2018

[176] 2016 年 12 月 29 日付「象牙及びその製品の商業目的による加工、販売を禁止する命令に関する国務院総局告示」（国務院(2016)103 号）（中国政府ウェブサイト）

[177] CITES SC70 Doc.27.4 Annex 7 “Review report on the inmplementation of China’s illegal ivory law enforcement and the National Ivory Action Plan” (submitted by China)

[178] 2016 年 12 月 21 日付 Hong Kong Free Press 記事「香港の象牙取引は 2021 年末までに漸次禁止される」

[179] 2018 年 1 月 31 日付 The Gurdian 記事「香港が国内象牙販売の禁止を可決」

[180] CITES SC74 Doc. 39 Annex 3 “Closure of domestic ivory markets: Report of the Secretariat ”

[181] 2019 年 8 月 12 日付シンガポール政府国立公園庁記者発表 “Singapore announces ban on domestic trade in elephant ivory - Ban will come into effect on 1 September 2021”シンガポール政府ウェブサイト）、2019 年 8 月 17 日付 Asiax 記事「違法な象牙約 1800 万 S ドルを処分、2021 年 9 月 1 日より国内取引が禁止へ」

[182] CITES SC74 SR

タイ

タイは、アジアゾウの生息国であり、2010 年代前半には中国とともにそのアフリカの象牙に対する需要の拡大に懸念が向けられる存在だったが（15.5.3 参照）、2014 年以来、ワシントン条約で NIAPs の策定を勧告され、それに伴って法制度の改善も実施してきた。2014 年 12 月に改正された法令が施行され、野生のアジアゾウの象牙に加えてアフリカゾウの象牙の取引および所持を禁止された。2015 年 1 月には、国内の飼育ゾウ（アジアゾウ）の象牙の取り扱いに関する「象牙法」が新たに制定され、飼育ゾウの象牙を所持するには登録および適切な所持を証明する書類が求められることとなった。これと関連して、飼育ゾウの管理のための既存の法律も、厳格な個体識別を要求するべく改正が行われ、象牙の出所の合法性の証明に資するものとされた[183]。

英国ほか西洋諸国

英国では 2018 年 12 月 20 日に象牙禁止法が成立し[184]、2022 年 6 月 6 日に施行された[185]。2019 年 8 月、オーストラリアも国内象牙取引禁止を進めると記者発表した[186]。EU では、市場閉鎖の実現には予断を許さないものがあったが、2017 年以来、段階的に EU 圏内の象牙取引規制強化を検討し始めていた（17.5.1 参照）。

17.10.2　日本国内で象牙製品を扱う大手小売業の動き

政府の国内象牙市場堅持の方針をよそに、国内象牙市場で取引を担う象牙業者の間では、2017 年から 2019 年にかけて大きな動きがみられた。

オンライン小売大手の楽天は、2014 年 3 月以降モール内で（セール期間などを宣伝する）象牙製品の広告は禁止していたが（15.7.4 参照）、2017 年 7 月 6 日、楽天市場の出店店舗に対して 2017 年 6 月 30 日付で象牙販売を禁止する旨の規約変更を通知、7 月 1 日から約 1 カ月の猶予期間を経て販売を停止することとした[187]。同年 8 月、楽天は、象牙取扱い中止をもって象牙官民協議会から「離脱」した[188]。官民一体となって日本の象牙市場を守ろうとする協議会の連帯にほころびが見える形となったわけである。グーグルは、2016 年 7 月、その検索サイト上に象牙関連の商品広告を掲示している業者に対し、それを削除するまで広告アカウントを停止する措置をとった[189]。同じ頃、アマゾンは、そのマーケットプレイス（同社以外の企業者がアマゾンのサイト内で商品を販売できるサービス）での象牙の出品を禁じている[190]。2017 年 11 月、同じくオンライン小売り大手のメルカリも象牙販売から撤退した[191]。

---

[183] CITES SC66 Doc. 29 Annex8 “Progress report on the implementation of revised Thailand’s national ivory action plan for SC66”

[184] 2018 年 12 月 20 日付記者発表 “World-leading UK Ivory Bill becomes law”（英国政府ウェブサイト）

[185] 2022 年 2 月 24 日付 Guidance “Dealing in items containing ivory or made of ivory”（英国政府ウェブサイト）

[186] 2019 年 8 月 22 日オーストラリア政府環境エネルギー省記者発表 “Australia to pursue domestic ivory ban”

[187] 2010 年 7 月 10 日付 WWF ジャパン記事「楽天がオンライン店舗での象牙製品販売を停止」（WWF ジャパン ウェブサイト）
現代印章 2017 年 8 月号「楽天市場、イオンモールが象牙販売禁止へ 楽天は 7 月 1 日から、イオンは東京五輪までに」。なお、楽天は同時にウミガメの甲を用いた製品の販売も禁止した。

[188] 官民協議会. 2017

[189] 月刊現代印章 2016 年 12 月号「特集 結局、象牙はどうなったのか？　第 2 章 ついに始まったネット上の『象牙やめます』の理由とは？」（ゲンダイ出版）

[190] 月刊現代印章 2016 年 12 月号

[191] 2017 年 11 月 21 日付朝日新聞記事「象牙取引、大手相次ぎ撤退 メルカリ・楽天…国際的な動向受

2017 年 9 月、日本最大のショッピングセンター・チェーンのイオンが、象牙製品の取り扱いを 2020 年 3 月までに廃止する方針を決定したと報じられた[192]。イオンは、2015 年 6 月、既に直営の売場で象牙販売をやめていたが、今回の措置でイオンモールに入る印章店など象牙製品を扱う約 180 店舗が象牙の販売を中止することになった。イオンは、今回の措置について、それが生物多様性の保全につながり、さらに東京五輪・パラリンピックが掲げる持続可能性への配慮にも資する旨説明している[193]。イオン系列のショッピングセンターにテナント出店する印章店は、業界内でも大きな販売力を持ち、価格や仕入れトレンドに影響力を与えてきた有力企業が多い[194]。これらの印章業者は、象牙とは別の高単価商品（チタン等の金属印、宝石印または牛角印を象牙に替わる価格ヒエラルキーのトップに据える）あるいはイオン外の店舗や通販で象牙を売り続けるという代替戦略を模索することになった[195]。実際、当時東海地方でイオンモール中心に事業展開していた印章小売業者は、16 店舗目をあえて別のショッピングセンターに出店したが、「最大の目的は、象牙印の販売」で、イオンでの取り扱い禁止の穴を埋めるためだったとしている[196]。同じくショッピングセンター大手のイトーヨーカ堂も、2018 年 3 月までに、運営するショッピングセンターのテナントに対し、象牙製品の販売を中止するよう申し入れた[197]。こうして、オンラインに続き、実店舗販売でも、象牙製品の主要販路の一部が断たれることになった。

17.10.3　日本のマスメディアが示した反応

マスメディアの動向は、日本政府の政策に対してどの程度の世論の支持があるのかを推測するうえで重要な判断材料となる。そこで、米国の EIA とトラ・ゾウ保護基金が 2015 年末に本格的に国内象牙市場について問題提起を開始して以降の 2 年間（2016 年 1 月～2017 年 12 月）の新聞記事を中心とする報道内容を分析した。

日本の象牙取引に関して報道した記事の数

2016～2017 年の 2 年間にメディアに掲載された日本の象牙取引に関する記事を、ビジネス向けデータベースサービスを利用して検索した。対象メディアは、通信社、NHK、全国紙、地方紙、政党機関紙およびスポーツ紙である。

その結果、日本の象牙取引に関する記事が計 444 件把握された（2016 年：272 件、2017 年：172 件）。この 444 件の記事を分析し、通信社の同一配信記事、または大部分がその引用による記事を 1 つにまとめたところ（これら記事の中には複数の配信記事が集められ、同一紙面にまとめられている場合もあるが、その場合、基本的には配信記事単位でカウントすることとした）、2016 年の掲載記事は 121 件、2017 年の掲載記事は 78 件となった。

国内紙に掲載された、国内象牙市場閉鎖関係の「社説」

同じく新聞データベースを用いて、日本の国内象牙市場を取り上げた社説を抽出し、その論調

け」

[192] 2017 年 9 月 2 日付朝日新聞記事「イオン 、象牙製品の取り扱い全廃へ 20 年 3 月までに」

[193] 2017 年 9 月 2 日付朝日新聞記事

[194] 中には 1 店舗で年間 1000 万円も象牙印を売り上げる店もある（月刊現代印章 2020 年 1 月号「印章業界の 2020 年を予測する　イオンの象牙販売、3 月末で中止。ポスト象牙の動向に注目」（ゲンダイ出版））。

[195] 月刊現代印章 2020 年 1 月号

[196] 月刊現代印章 2021 年 5 月号「ニッポンの印章店　中日印章ららぽーと愛知東郷店（愛知県愛知郡）」（ゲンダイ出版）

[197] 2018 年 3 月 29 日付共同通信配信記事「ヨーカ堂も象牙製品の販売禁止へ 国際世論配慮、テナントに要請」

を分析した（2016 年 1 月～2019 年 8 月）。

2016 年 10 月、9 本の社説が掲載された。国内象牙市場閉鎖勧告を採択した CITES CoP17 が 2016 年 10 月 3 日に閉幕したのに続き、国内各紙が社説を掲出したものである。うち朝日新聞[198]および地方 5 紙（北海道[199]、高知[200]、中国[201]、神戸[202]、山陽[203]）は、象牙取引の管理・規制の強化が必要だという論調で一致する。毎日新聞[204]、信濃毎日新聞[205]、徳島新聞[206]も基本的には同じであるが、毎日は「そうした対応が出来なければ、国内市場の閉鎖もやむを得ない」、信濃毎日は「取引禁止の可能性を含め、引き続き対応を検討していくべきだ」、徳島は「違法品の象牙が出回らないよう法規制を厳格化し監視を強める必要がある。それでも効果がなければ、国内取引を規制すべきだ[207]」と一歩踏み込んでいる。

2017 年 6 月、信濃毎日新聞が前年に続いて社説を掲出した[208]。2017 年の改正種の保存法成立のタイミングである。冒頭から「抜け道が完全にふさがるとは思えない」と厳しく、「抜本的な対策を怠れば、日本が国際的に孤立するだけである」と結ぶ。さらに同年 11 月 21 日、日本の象牙に関する同紙 3 本目の社説が同紙に登場する[209]。これは同年 11 月末にジュネーブで開催予定の SC69 に向け、AEC メンバー4 か国が国内象牙市場閉鎖に関して提出した議案書[210]の中で、日本の国内象牙市場が批判されていたこと（17.5.1 参照）を受けてのものである。冒頭「これ以上、国際的な世論を無視できない」として、ついに、「4 カ国は議案書で『合法性の裏付けが不十分』とした。もっともな指摘だ。抜け道を防げないのなら、市場閉鎖を決断するべきだ」と結論するに至っている。

2018 年 2 月、2 本の社説が掲載された。これは、2018 年 1 月に WWF ジャパンが従来の方針を転換し、日本政府に国内象牙市場閉鎖を提言した（17.7.4, 17.7.4 参照）タイミングで掲出されたものである。読売新聞は、「日本も、中国などへの密輸の『抜け穴』とならないよう適切な対応が求められる」という 2016 年 10 月の各紙の論調を踏襲しつつ、4 か月後に施行が予定されていた改正種の保存法の厳格な運用を警告する内容となっている[211]。これに対し、京都新聞は、「閉鎖を決断すべきではないか」と、ついに閉鎖が必要と断じている[212]。

2018 年 11 月に 1 本の社説が掲載されている[213]。これは毎日新聞によるもので、2016 年 10 月の社説から大きく踏み込み、「世界と歩調を合わせ、日本も国内市場の閉鎖を決断すべきだ」と結論した。このタイミングでの社説掲出の背景には、この年の 6 月から施行された改正種の保存法

---

[198] 2016 年 10 月 27 日付朝日新聞社説「象牙取引規制 日本がするべきことは」
[199] 2016 年 10 月 5 日付北海道新聞社説「象牙国内取引 抜け穴黙認は許されぬ」
[200] 2016 年 10 月 9 日付高知新聞社説「象牙の国内取引 違法対策の強化は必要だ」
[201] 2016 年 10 月 6 日付中国新聞社説「ワシントン条約 見過ごせぬ日本の孤立」
[202] 2016 年 10 月 9 日付神戸新聞社説「象牙取引禁止 例外扱いで理解されるか」
[203] 2016 年 10 月 13 日付山陽新聞社説「象牙の国内取引 管理の厳格さが問われる」
[204] 2016 年 10 月 5 日付毎日新聞社説「象牙の国内取引 監視の強化が不可欠だ」
[205] 2016 年 10 月 10 日付信濃毎日新聞社説「象牙取引 厳しい視線を肝に銘じて」
[206] 2016 年 10 月 12 日付徳島新聞社説「象牙国内取引 監視強め違法行為許すな」
[207] 第 1 文と整合するよう解釈すると、第 2 文の「規制」は禁止ないしそれに近いものを想定していると理解できる。
[208] 2017 年 6 月 5 日付信濃毎日新聞社説「象牙管理強化 法の抜け道防げるのか」
[209] 2017 年 11 月 21 日付信濃毎日新聞社説「象牙の市場　速やかに閉鎖の決断を」
[210] CITES SC69 Doc. 51.2
[211] 2018 年 2 月 22 日付読売新聞社説「象牙の違法取引　日本市場の抜け穴を塞ぎたい」
[212] 2018 年 2 月 14 日付京都新聞社説「象牙の市場　日本も閉鎖決断を急げ」
[213] 2018 年 11 月 26 日付毎日新聞社説「象牙の違法取引　世界と協調し市場閉鎖を」

によっても、日本の市場が関わる象牙の違法取引抑止はとうてい無理ではないかという認識がある。

2019 年 8 月から 9 月にかけて、朝日新聞[214]、京都新聞[215]、愛媛新聞[216]が社説を掲出した。CoP18 において AEC8 か国を含む 9 か国が日本を名指しにした市場閉鎖を求め（17.12.1 参照）、最終的には国内象牙市場閉鎖の履行を確保するための決定（未閉鎖国に対し、市場が密猟・違法取引に関与しないことを確実にする措置の報告を義務づけ）が採択されたこと（17.12.3 参照）を受けてのものである[217]。3 紙すべてが、市場閉鎖の必要性を結論づける論調である。2018 年にも市場閉鎖を求めた京都新聞は「日本も市場閉鎖決断を」「世界の潮流に背を向けて取引を続けるのは理解を得にくく、日本も象牙の取引禁止に踏み出すべきだ」と論じた。愛媛新聞も、「世界の潮流に背を向けることなく、市場閉鎖に踏み出すべきだ」と結論づけた。そして、2016 年の市場閉鎖決議採択の際には、管理・規制強化を求めるのみで市場閉鎖の是非に関する結論を避けていた朝日新聞も、「象牙国内市場　閉鎖に向け、第一歩を」と述べるに至った。朝日は英文でもこの社説を掲出している[218]。

<u>マスメディアは、国内象牙市場閉鎖問題に関心が高く、政府の国内象牙市場堅持の方針には批判的</u>

日本の象牙取引に関する掲載記事の数は、その絶対数（前述のとおり、ソースが同一配信記事のものをまとめても、2016 年：121 件、2017 年：78 件）を見るだけで、相当多いと評してよいであろう。ワシントン条約会議の開催、国内での象牙違法取引事件の摘発、大手小売事業者の象牙販売禁止公表、象牙取引規制に関わる国内法（種の保存法）改正およびその施行、NGO による日本の象牙取引に関する調査結果の発表など、様々な出来事があるたびに、全国紙から地方紙に至るまで、複数のメディアから記事が掲出された。特定の出来事を報じつつ、識者のコメントや記者の問題提起などを通じて政府の政策や国内象牙取引規制の実効性にふれた記事も少なくない。そのような記事においては、現状肯定的なものはほとんど見られない。ワシントン条約の国内市場閉鎖勧告、それと関連した諸外国の動き、国内大手小売業の動き、NGO のコメントなどを通じて、大なり小なり政府の方針に疑問を呈するものばかりといってよい。

日本の象牙取引に関する社説は、既に述べたとおり、2016 年から 2019 年の 4 年間で計 17 本（うち全国紙 5 本、地方紙 12 本）が掲出された。その理由の一つは、日本政府の動きと内外の動き（17.10.1, 17.10.2 参照）とのずれが大きいことが、読者に伝えるべきテーマとして選択されたためと考えられる。各紙の論調は市場閉鎖を支持する方向へぶれることなく発展していった。CoP18 が開催された 2019 年 8 月ころまでには、（読売新聞を除き）全体的に「日本の国内象牙市場は閉鎖に向かうべきではないか」という論調に収斂したといえる。

以上の日本のマスメディアの傾向が加速した背景には、2015 年末以来 CoP17 までの間に EIA と JTEF が継続して行ってきた、実態を解明し公表するキャンペーン（16.2, 16.3 参照）の成果があると考えられる。そして、2016 年 11 月の CoP17 で市場閉鎖勧告が採択されると、EIA と JTEF

---

[214] 2019 年 8 月 31 日付朝日新聞社説「象牙国内市場 閉鎖に向け、第一歩を」
[215] 2019 年 8 月 20 日付京都新聞社説「象牙の取引規制 日本も市場閉鎖決断を」
[216] 2019 年 9月2 日付愛媛新聞社説「象牙国内市場　密猟撲滅へ閉鎖に向かうべきだ」
[217] CITES Decision 18.117-18.119
[218] The Asahi Shimbun Editorial dated on September 2, 2019: “Japan should work toward closing domestic ivory market”

が世に問うた「日本の象牙市場管理は抜け穴だらけで違法行為がはびこっており、もはや市場閉鎖しかない」という主張が、確固たるファクトとしていっそう広くマスメディアに受け入れられていったのであろう。

17.11　2017 年改正種の保存法施行 1 年後の国会審議（2019 年）

17.11.1　環境大臣に対する与党議員からの提言

既に述べたとおり、2018 年 10 月の SC70 閉幕後、日本政府は CoP18 に向けて現状維持に徹する方針を固めていた（17.9.3 参照）。このような政府の態度とは裏腹に、2018 年 6 月に 2017 年改正種の保存法が施行されて国内取引規制が強化されたにもかかわらず、国内メディアでは繰り返し日本の国内象牙市場管理の問題点がとりあげられ、日本の象牙市場堅持の政策が批判される状況が続いていた（17.10.3 参照）。このような背景で、2017 年改正種の保存法の施行から 1 年を経た 2019 年第 198 回（通常）国会の審議において、国内象牙市場について注目すべき政府質疑が行われることになる。

2019 年 5 月 10 日、衆議院環境委員会にて、与党自由民主党の笹川博義議員[219]が、「象牙の国内市場」について環境大臣に質問を行った[220]。笹川議員は、「ワシントン条約の決議 Conf.10.10 では、特定の品目に係る狭い例外を除き、象牙の譲渡し等を禁止するということであります。そのことの決議と今度の国内措置、確かに 7月から厳しくなるということ（筆者注：全形牙登録審査の厳格化を指す。17.3.6 参照）でありますが、このことについて国際社会から評価をされるのかどうかということが大事な観点」だとして、環境大臣の認識を問うている。原田義昭環境大臣（当時）は、「一部のアフリカ諸国等から、今後開催予定のワシントン条約 18 回締約国会議に向けて、我が国を含む全ての国の国内象牙市場の閉鎖を求める議題文書が提出されていることも理解しているところであります」としつつ、従来の政府見解（17.1.5 参照）を答弁した。これに対して、笹川議員は、「日本と国際社会との差というものは、日本の場合、全形牙も含めて（筆者注：あらゆる条約適用前の象牙について）、これを管理している（筆者注：という前提に立って取引している）。国際社会においては、象牙そのものを、何に使っていいのかを明確に線引きしている。そこのスタートが違う」「日本は、もう次のステップへ進むべきだ」「国際社会から評価されるステップを明確にロードマップに示すべきだ」「来年はオリンピック、オリパラがありますので、そういう機会を使いながら世界に発信をしていただきたい」と求め、「象牙の問題について是非また省内で御議論をいただきたいというふうにお願いをさせていただきたいと思います」と結んでいる。

このように、笹川議員は、既に 2018 年 6 月に施行されている 2017 年改正種の保存法による規制強化、さらには間近に迫る 2019 年 7 月 1 日からの全形牙登録審査の厳格化を前提としてもなお、象牙取引政策に関する「日本と国際社会との差」を埋めるために「次のステップに進むべきだ」と提言した。その意図は、国内象牙市場閉鎖を改めて真剣に検討することを環境省に求めたものといえよう。また、同議員も関わった改正法可決時に付された附帯決議では、「国内市場を存続させている」ことは、今後の「世界的な潮流」次第では絶対ではないと示唆されていたこと（17.1.5 参照）に鑑みれば、議員の「次のステップに進むべきだ」という言葉の意味は非常に大

---

[219] 笹川博義衆議院議員は、2017 年種の保存法改正の際、与党自民党の環境部会に属し、象牙の国内取引について環境省に厳格な管理を実現する制度の整備を求め（17.1.4 参照）、改正種の保存法成立後は、環境大臣政務官（2017（平成 29）年。第 3 次安倍晋三第 3 次改造内閣（首相官邸ウェブサイト））、環境副大臣（2020（令和 2）年。菅義偉内閣（首相官邸ウェブサイト））を歴任していた。

[220] 第 198 回国会　衆議院　環境委員会　会議録　第 5 号　令和元年 5 月 10 日（国会会議録検索システム）https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001719820190510005.htm

きいといえた。

17.11.2　違法な象牙輸出に関する国会議員の質問主意書に対する政府答弁

同じ国会（衆議院）では、野党議員から、日本政府に対し、違法な象牙輸出に関する質問主意書が出されていた。これに対する政府の2019（令和元）年6月28日付答弁では、「『中国当局の押収量』については政府として把握していない」とし、「『ワシントン条約上の報告義務に基づき条約事務局に報告した2011年以降の輸出段階での押収…の実績』及び『その押収量』については、平成23年以降現在までで757 個、約 131 キログラムである。…この押収の実績が示すとおり、我が国の水際対策は機能しており、我が国の国内象牙市場は厳格に管理されていることから、我が国の国内象牙市場は当該『違法取引に寄与している合法的な国内象牙市場』には当たらないものと認識している」[221]と述べられている。

ここでは、世界各国による象牙押収データを網羅したワシントン条約のETIS報告書についてはふれず、日本税関による押収（正確には輸出の差止め）実績のみをもって、「我が国の国内象牙市場は当該『違法取引に寄与している合法的な国内象牙市場』には当たらない」根拠としている。ETIS データでは 2011年から2016年にかけて、日本から違法に輸出された象牙の押収件数が148うち113件は中国の輸出に関する押収であり、うち日本の税関でなされたものは7件に過ぎないことが明らかになっている（17.6.2 参照）。政府は、そのような日本による摘発率の低さを数字で明らかにするのを避けようとしたのであろう。いずれにしても、これだけの根拠で違法取引への寄与を否定しているのか、と思わせる内容の政府答弁書であった。

17.12　2019年 CoP18 ジュネーブ会議

17.12.1　焦点は国内象牙市場閉鎖の促進

2019年8月17～28日、CITES 事務局のあるジュネーブ（スイス）で CoP18 が開催された。もともとは5月23日～6月3日の日程でコロンボ（スリランカ）にて開催される予定であったが、コロンボ中心に甚大な被害を出したテロ事件のため、CITES 事務局は安全な開催は難しいと判断、CITES 事務局のあるジュネーブ（スイス）で開催される運びとなった。

<u>市場閉鎖を促進する決議改正・新規決定の提案</u>

国内象牙市場閉鎖勧告を遵守せんとする世界各国の動きは早かった。同勧告を含む改正決議案を採択した CoP17（2016年）から3年の間に、それまでに市場閉鎖措置を完了していた米国に続き、中国、香港、英国など重要な象牙市場が閉鎖を宣言ないし実行、国際的な国内象牙市場閉鎖レジームは着実かつ急速に定着しつつあった（17.10.1 参照）。そのような状況で迎える CoP18 には、国内象牙市場閉鎖の世界的な進捗を確認し、不十分な点があればさらにそれを促進する手立てが講じられることが期待されていたと言えよう。

その意味で、アフリカゾウ連合（AEC）に属する8か国が中心となって CoP18 に向けて提案した「国内象牙市場閉鎖に関する決議 Conf.10.10（CoP17 改正）の実施」は注目すべき議案であった[222]。この議案には、2016年の CoP17 で採択された決議 Conf.10.10（CoP17 改正）に含まれる国内象牙市場閉鎖勧告をさらに強化するための決議改正案と、未だ市場を閉鎖しようとしない国に閉鎖を勧告する新しい決定案が盛り込まれていた。

市場閉鎖勧告を強化する決議改正案については、現行の勧告では、「密猟または違法取引に寄与

[221]内閣府. 2019

[222] CITES CoP18 Doc.69.5 “Implementing aspects of Resolution Conf. 10.10　(Rev. Cop17) on the closure of domestic ivory markets”

する」国内象牙市場を閉鎖するとされており、厳密にはすべての市場の閉鎖を求めているとはいえないところ、その制約を取り払うことに主眼が置かれていた。そのような文言があったところで、主要な象牙市場はいずれ閉鎖に進むことになるだろうというのが CoP17 に参加した締約国の大方の見方だったと思われるが、その進捗が不十分であることから、CoP18 に対して例外なき市場閉鎖を明確に求めることにしたものといえる。未閉鎖国に閉鎖を勧告する新たな決定[223]の提案にいおいては、日本と EU が名指しされ、迅速な市場閉鎖が求められた。議案書本文では、日本が前年の SC70 で報告した、「改正種の保存法施行による管理強化」（17.9.1 参照）に深刻な抜け穴があることも指摘されていた。

ワシントン条約が国内措置に関与できる限界

今回の決議改正案は、「国際」取引の規制を目的とするワシントン条約が、各締約国の国内措置へどこまで関与できるか、という条約永遠の課題にかかわるものである。

この点、ワシントン条約 50 年の歴史においては、国際取引規制の実効性確保という観点から、国内取引規制、在庫管理、消費需要の抑制等について関係国へ踏み込んだ措置を求める傾向が強まってきていた。

その一例は、虎骨等の国内取引の禁止である。トラの深刻な危機が警告された 1990 年代前半以来、ワシントン条約は、決議の採択等を通じて関係国（特に中国、台湾等）の国内措置に相当直接的に介入した。日本についても、当時虎骨、トラのペニスおよびそれらの製品（漢方薬、強壮剤）の国内取引が野放しであったため、度々規制の導入を求められた挙句、条約の決議・決定に基づいて派遣された専門家らの使節団、続いて CITES 事務局長らを含む政治的判断を求める使節団の来日を受け、これらの国内取引を禁止するに至った（2000 年 4 月 1 日施行）[224]。

個々の締約国でとられる国内措置へのワシントン条約による関与の一つの到達点が、CoP17 における国内象牙市場閉鎖決議の採択だったといえる。ただし、その採択に当たっては、条約の目的との整合性にも配慮されていた。その一つが、国内市場の国際取引への関連性を示す「密猟または違法取引の一因となる」という文言を加えることであった（16.8.6～16.8.8 参照）。そこにいう「取引」は、条約上の取引すなわち「国際」取引を指すと一般的に解釈されている。

今回のアフリカ諸国の提案は、違法な国際取引との関連性を問わずに国内取引を禁止することを主張するものである。それは、CoP17 における上記の調整を振り出しに戻すことも意味したから、主要国、特に CoP17 で国内象牙市場閉鎖決議のコンセンサス採択に尽力した米国にとっては、そのまま受け入れるのに困難が伴うことは当然に予想された。

なぜ、アフリカ諸国はこのような野心的な提案を行ったのか。年間 2 万頭レベルの象牙目的の密猟は近年も続いていた。そのような中、本来は CoP17 後真っ先に市場閉鎖しなければならない一部の国が、条約の目的との整合性を明示して全会一致をはかるために追加した文言を逆手に取り、自国の市場は「密猟または違法取引に寄与」していないから決議の対象でないと開き直っている。そのようなふるまいを放置しては、条約決議が骨抜きになるという切迫した危機感が持た

[223] 締約国会議における条約の解釈・履行に関する合意には、改正・廃止されない限り永年有効であることが想定されている「決議」Resolution と、短期間の有効期間、典型的には採択した締約国会議から次の締約国会議まで、を想定した「決定」Decision がある。「決定」は、締約国、特定の委員会あるいは CITES 事務局に指示を与えるものが多い（参考：CITES Glossary, CITES ウェブサイト）。

[224] 種の保存法施行令（現行の規定では第 3 条及び第 4 条第 2 号、別表 5）を改正し、虎骨及びオスの生殖器並びにそれらを材料として製造されたもので人が摂取するものを規制対象に加えた。

れていたのであろう。そこで、このような解釈の濫用を招く文言は取り去ってしまうべきだという率直な意見が浮上、ゾウの密猟と戦うアフリカゾウ生息国の結束を世界に訴えるためには、このような原則論的で明確な主張を掲げるべきだという結論に達したものと推測される。

こうした状況の下、米国等は、条約との整合性に関する議論を蒸し返すことなく、アフリカ諸国の訴える世界の合法的な国内象牙市場閉鎖の加速、とりわけカギとなる日本を市場閉鎖に向かわせるための打開策を水面下で模索されることになる[225]。

17.12.2　アフリカゾウの密猟と象牙の違法取引の傾向

アフリカゾウの密猟傾向

CoP18 に提出された MIKE（15.1.2 参照）の報告書によれば、2011 年をピークに 2018 年に向かってアフリカゾウの密猟は減少傾向にあるとされていた。ただし、2017 年に発見された死体中の密猟死率（PIKE）は、依然として大陸レベルで 50%を超えていた[226]。このことから、その当時も毎年、万単位の密猟が続いていたと推測された。

2016 年と比較して密猟死率が少し下がった主たる理由は、ケニアで起きた大干ばつのために、ツァボやサンブール・ライキピアで大量の自然死が生じ、見かけ上で密猟死の割合が下がったことにある。注目されたのは、アフリカでは最も密猟管理が行き届いていると言われる南部アフリカでも密猟死率が上昇し、50%目前となったことである。

この 2011 年をピークとして 2018 年に向かって密猟は減少している、とする MIKE 報告書に対しては、専門家からの批判も出された。MIKE データを用いて独自の分析を行ったある研究論文によれば、死体データ抽出の際に内在的に生じるデータの欠損や誤りを計算に入れる「状態空間モデル」State-Space Models を用いて分析したところ、2011～2018 年にかけてアフリカ全体で密猟が減少したのは、ほぼ東アフリカの減少によること、2011 年以来アフリカのほとんどの地域にわたって象牙密猟は減少しておらず、引き続き監視と密猟防止活動を怠らないことが必要だと強調されていた[227]。

違法な象牙取引の傾向

世界で行われた象牙の押収データを分析した ETIS（15.1.2 参照）の CoP18 への報告書[228]によれば、2017 年に計 1007 件の象牙押収があったとのことであった。ただし、同年の締約国からの報告率が非常に悪く、報道記事に掲載された象牙押収事件が公式の報告から漏れている等の問題が散見されるという。そのため、CITES 事務局は、2017 年の件数は明らかに過小であり、そのデータが違法取引の傾向を正確に示していると理解してはならないと警告していた。今回の ETIS の分析の中で筆者がとりわけ注目したのは、日本が象牙の違法輸出に効果的に対処できていないことの指摘であったが、この点についてはすでに述べた（17.6.2 参照）。

17.12.3　CoP18 の国内象牙市場閉鎖に関する審議とその結果

CoP18 の審議に臨んだ日本政府代表団の顔ぶれ

環境省からは、自然環境局出身の（大臣官房）審議官が参加していた。この環境省審議官は、象牙の国内管理制度を法制化した 1994 年種の保存法改正を当時担当し、現在の環境省（日本）

---

[225] 坂元雅行. 2019
[226] CITES CoP18 Doc. 69.2　“Report on Monitoring the Illegal Killing of Elephants (MIKE)”
[227] Schlossberg, et al. 2020
[228] CITES CoP18 Doc. 69.3 (Rev. 1) “Report on the Elephant Trade Information System (ETIS)”

の象牙取引政策を作り上げた中心人物の一人である[229]。CoP18 に参加した日本政府代表団の中で、経産省から象牙産業を所管する製造産業局担当（大臣官房）審議官がリストに名を連ねていたことも目を引いた。日本政府に対して象牙取引推進を働きかける「有識者」2 名も政府の「顧問」として出席している[230]。以上の点から、日本政府が今回の国内象牙市場閉鎖に関する審議に万全を期そうとする姿勢がうかがわれた。

無条件の市場閉鎖を求める提案に対するステークホルダーの反応

既に述べたとおり、象牙市場の無条件閉鎖を推進するため、CoP17 でコンセンサスが得られた内容をあえて変更せんとする AEC 諸国による提案は、CoP17 でそのコンセンサス採択のカギを握った国々や有力なオブザーバーに支持をためらわせた。EU, IUCN は、CoP 開催前に反対を表明していた。TRAFFIC は、各議題についての立場を表明するポジション・ペーパーにおいて「反対」とは述べていなかったが、賛同もしていなかった（ただし、提言の最後に、日本の市場が違法な象牙輸出に関わっていることを指摘する一文が加えられていた。これは、日本政府に象牙市場閉鎖を提言していた TRAFFIC ジャパンの努力によるものであろう）。

米国は、AEC 提案に対する賛否は公表していなかったが、同国が CoP17 に提案した国内象牙市場閉鎖勧告案の文言とその後の修正の経過を見ると（16.8.6, 16.8.8 参照）、国内象牙市場閉鎖勧告の実施を促進することには賛成だろうが、決議の改正に積極的かといえば、それは難しいと考えられた。

米国が提案した新たな決定案

こうして迎えた 8 月 21 日の第 II 委員会において、「国内象牙市場閉鎖に関する決議の実施」の審議が行われた[231]。まず、ケニア[232]が提案国を代表して、日本等の国内象牙市場が違法取引にかかわっていること、これらの象牙市場がオープンになっている限り、象牙のためにゾウは殺され続けることを訴えた。続いて、アンゴラ、チャド、ニジェール、ナイジェリアらアフリカ諸国からの賛成意見が続き、すべての国内象牙市場を早期に閉鎖する必要性が強調された。イスラエルは、自国は 2021 年 1 月までに象牙市場を閉鎖すると表明したうえで、国内象牙市場はそのすべてが違法取引に何らかのかかわりがあるとの考えを示した。

ここで米国が発言、議案で提起されている問題を解決する方策としては、現行の決議の実施に集中すべきだと述べ、簡潔な対案を「決定」案として読み上げた。それは、決議 Conf.10.10（CoP17 改正）に含まれる国内象牙市場閉鎖関係の勧告は現行どおりとする一方、未だ市場閉鎖しない国に対し、その市場が密猟または違法取引に寄与しないことを確実にするためにとっている措置に

---

229 奥田直久氏

230 石井信夫氏と金子与止男氏。官民協議会 第 6 回会合 参考資料「CoP18 の概要と評価」（経産省ウェブサイト参照）。

231 CITES CoP18 Com. II Rec. 9 (Rev. 1)

232 偶然ではあるが、CoP18 の最終日である 8 月 28 日から 3 日間にわたって、TICAD の第 7 回会議が横浜市で開催されていた。TICAD とは、Tokyo International Conference on African Development（アフリカ開発会議）の略称で、アフリカの開発をテーマとする国際会議である。1993 年以降，日本政府が主導し、国連、国連開発計画（UNDP）、世界銀行およびアフリカ連合委員会（AUC）と共同で開催している。今回の会合には 42 名の首脳級を含むアフリカ 53 か国, 52 か国の開発パートナー諸国, 108 の国際機関及び地域機関の代表等から 1 万人以上が参加したという。この TICAD に出席したケニア政府関係者は「密猟によって生息数が激減していることを認識してほしい。一刻も早く日本は市場を閉鎖すべきだ」と語気を強めたという（2019 年 12 月 2 日付日経新聞記事「象牙取引、日本に批判『中国向け違法輸出の温床』」）。

ついて、事務局を通じ、来年以降開催される常設委員会（SC）に報告するよう義務づけるものだった。決定案はまた、SC に対して、この報告内容を検討し、未閉鎖国に対する必要かつ適切な処置について次回の締約国会議（CoP19）に勧告するよう求めていた。

この米国提案を受けて、議案書で日本とともに非閉鎖国として名指しされていた EU は、AEC 諸国の原提案は支持できないとしつつ、米国提案を支持、さらに EU 自身は規制を強化するプロセスに入っているとし、市場閉鎖に向けて調整中であることを明らかにした。

その後、ボツワナ、ナミビア、南アフリカ、ジンバブエらの南部アフリカ諸国、タイ、カンボジア、チリが原提案に反対、南部以外のアフリカ諸国とインドらが原提案に賛成し、南部アフリカ諸国とその他のアフリカ諸国間の対立を基調とする論争が続いた。ここで日本も猛然と原提案に反対し、条約は国際取引を規制するだけであって、無条件に締約国の国内市場閉鎖を求めることは条約が対象とする範囲を超える、すべての市場が密猟または違法取引に寄与している証拠はないと主張した。そして、日本の税関がわずかな量の象牙の密輸入しか差し止めていないのだから、日本の市場が密猟にかかわっている証拠は存在しないのだとも開き直った。さらに、そもそも野生生物は持続的に利用すべきものだとして、象牙の合法取引継続への意欲むき出しの熱弁をふるった。これに対して、リベリアが反発し、未だに国内象牙市場を閉鎖していない国の側こそ、違法取引等に寄与していないことの証明責任を負うべきではないかと反論した。オーストラリアは、自国も国内象牙市場閉鎖を決めたと宣言し、すべての国が市場を閉鎖すべきだと主張した。さらに、閉鎖決議に違反する国に対しては制裁措置含みの遵守確保手続を適用すべきだ、と日本をけん制した。

この議題における動静が注目された国のひとつは、違法取引される象牙が向かう最大の目的地にして、2017 年末をもって市場閉鎖を行った中国だった。中国は、国内象牙市場閉鎖勧告の修正を協議した CoP17 の作業部会においても、厳格な意見を積極的に述べていた（16.8.6 参照）。しかし、同国は、この議案について沈黙した。中国は、最も徹底した国内象牙市場閉鎖の政策をとっているが、同時に、国際社会は各国の国内問題に直接関与すべきでないという方針を全般的に徹底する国でもあるからであろう。

米国提案の決定案をコンセンサスで承認

ここまでの討論の中で、原提案への賛成、反対が拮抗するものの、投票となった場合、可決に必要な 3 分の 2 の賛成票の獲得は、やや危ぶまれる雰囲気であった。その一方、原提案へ反対の国も、南部アフリカ諸国や日本を除いては、明示または黙示に米国提案には賛意を表しているとみられた。そのためであろう、ケニアが発言を求め、米国提案を受け入れる用意があると意思表明した。ここで議長が乗り出し、原提案には賛成、反対の両意見がある一方、米国の提案した決定案にはかなりの支持があるようだとして、この案に反対の意見があるかどうかを議場に諮った。

これに対して南アフリカは、常設委員会が内政に関する勧告を行うのは条約の目的を逸脱していると発言、ジンバブエと DRC もこれを支持した。ブルキナファソ、カメルーン、ガーナは、米国案を支持するとした。ここで議長は米国に対し、反対意見に対する反論を求めた。米国は、この 3 年間、非閉鎖国による市場閉鎖決議の履行に関して進展がなく、その是非をめぐる情報もなかったことを指摘し、次回の締約国会議までに措置する必要があると強調した。ここでカナダが発言し、基本的に米国案に賛成するとしつつ、常設委員会が CoP19 に行う勧告は「条約の対象とする範囲および権能と整合する」ものとする旨の文言を加えることを提案した。南アフリカらの

反対を考慮した修正である。カンボジア、チャド、タイからカナダ修正への支持が相次ぐ一方、反対の意見は出ず、カナダ修正を加えた米国の決定案がコンセンサスで承認された[233]。

この決定は、27 日の本会議でそのまま正式に採択されている[234]。その全文は次のとおりである。

決定 18.117：締約国は、

未加工及び加工象牙の商業取引が行われる国内市場を閉鎖していない締約国は、その国内象牙市場が密猟又は違法取引に寄与しないことを確実にするためにとっている措置について、第 73 回及び第 74 回常設委員会の検討に付すべく、事務局に報告するよう要請する。

決定 18.118：事務局は、

それらの報告を取りまとめ、締約国が常設委員会の会議に先立って入手できるようにしなければならない。

決定 18.119：常設委員会は、

a) 決定 18.118 における報告書を検討し、及び、
b) 当該事項について第 19 回締約国会議に対して報告し、及び必要に応じ、かつ条約の対象とする範囲及び権能と整合する勧告を行わなければならない。

国内象牙市場閉鎖の促進を目指すルール作りの限界

こうしてみると、国内象牙市場閉鎖の促進を求める国内外の世論の勢いには衰えがみられず、ワシントン条約の場でも、国内象牙市場閉鎖レジームは確実に定着しつつあって、その傾向が覆る可能性は考えにくい状況となっていたといえる。その一方、ワシントン条約における「決議」としてなし得ることは、国内象牙市場閉鎖に関する限り、目いっぱいに近いルールが既に盛り込まれており、さらに上乗せをすることは（現状では）難しいことも明らかになったといえる。

17.12.4　アフリカゾウ等の附属書改正提案審議の結果

南部アフリカのゾウ個体群からの象牙取引について、またも正反対の提案の応酬

アフリカゾウに関する附属書改正については、南部アフリカ諸国の一部から CoP17 におけるとほぼ同様の象牙取引再開提案が出され[235]、ブルキナファソら AEC 諸国も、南部アフリカのゾウ個体群を附属書 I へ格上げする提案を行っていた[236]。また、CoP17 には提案を出していなかったザンビアが再び政府在庫象牙の輸出を（1 回限定の制約なしに）求める提案を提出していた[237]。CITES 事務局は、プレスリリースの中で、この状況について「原産国内でのゾウ製品の国際取引に対する意見：国際商業取引を緩和しようとする意見とそれを全面禁止しようとする意見の相違がある」と述べている。

結果として、これらの提案のすべてが否決された[238]。

---

[233] CoP18 Com II. Rec. 9 (Rev. 1)
[234] CITES CoP18 Plen. Rec. 3 (Rev. 1)
[235] 南部アフリカ 4 か国のゾウ個体群の象牙取引再開（輸出される在庫象牙の範囲や取引相手国の選定については過去の 1 回限定取引に準じつつ、通常の附属書 II 掲載種と同様の輸出（1 回限りとはせず、量的な制限も設けない。）を、ボツワナ、ナミビアおよびジンバブエが共同提案した（CoP18 Prop. 11）。
[236] CITES CoP18 Prop. 12
[237] CITES CoP18 Prop. 10
[238] ザンビア提案（Prop. 10）は賛成 22、反対 102、棄権 13、ボツワナ・ナミビア・ジンバブエ共同提案（Prop. 11）は賛成 23、反対 101、棄権 18、ブルキナファソらの共同提案（Prop. 12）は賛成 41、反対 67、棄権 22 ですべて否決された（CoP18 Com I. Rec. 11 (Rev. 1)）。

ザンビア提案の審議においては、興味深い出来事があった。

ザンビア提案に対しては、南部アフリカ諸国が賛意を表するものの、それ以外のアフリカ諸国、米

ケナガマンモスの附属書 II への掲載提案

CoP19 では、既に絶滅しているケナガマンモスを附属書 II への掲載もイスラエルから提案された[239]。マンモスの牙の取引が、密猟象牙の隠れ蓑に利用されていることへの懸念が国際的に高まりつつあり、マンモス牙取引についてもワシントン条約の管理下に置こうとする狙いである。

しかし、絶滅種の附属書掲載という野心的試みへ多くの賛同は得られず、とりわけ主要輸出国であるカナダとロシアから強い反対を受けた。結局、提案は取り下げられたが[240]、その代わりに、マンモス牙の取引およびそれが象牙の違法取引・ゾウの密猟に及ぼす影響について委託研究を試みることに関する決定案がコンセンサスで採択されている[241]。

17.12.5 ヤフー（日本）による象牙販売禁止の発表

ジュネーブで開催されていたワシントン条約 CoP18 の最終日となる 2019 年 8 月 28 日、世界最大のオンライン象牙小売プラットフォームを運営するヤフー（現：LINE ヤフー）が、11 月 1 日からの象牙販売禁止を発表した[242]。

日本における象牙のインターネット取引市場は、伝統的な製造業者、小規模に工芸品等を製造する新興の業者、古物商、投機取引を行う者など、多様な業種が相互にビジネス・チャンスを拡大しあうことにより、急成長を遂げてきた。そこに本国在住の中国人をエンド・ユーザーとする「代購」業者も参入し、中国人顧客のために象牙商品を落札・購入、大量に中国へ持ち帰ってき

国、EU らが反対したため、形勢不利を悟ったザンビアは、結局（審議開始前から大方が予想していたとおり）象牙については輸出対象から除外し、それ以外の皮・革製品、ハンティング・トロフィーの輸出のみ行うとの条件を付す提案修正を行った。ところが、この修正提案についてザンビアが発言する直前に、日本がザンビアの象牙輸出を強く支持する発言をしたのである。

日本の発言は（議事録には具体的な内容までは記録されていない）、冒頭「我が国の基本的な考えは、象牙取引は、ゾウの保全にとって有益ということだ。象牙取引再開提案を支持する」と切り出し、取引できる象牙を押収象牙を除く政府在庫に限っていること、その収益を地域住民の福祉や開発プログラムなどに使うとしていること等の条件は、日本が過去 2 回、例外的に象牙の輸入を許された際の条件と同じであり、否決される理由はない、とするものだった。

しかし、この日本の発言のまさに直後、ザンビアがあっさりと象牙輸出を引っ込めたために、日本の援護射撃がザンビアによって無視された格好となった。その結果、原産国のザンビアよりも日本の方が象牙の国際取引再開に熱心だという印象が強く残った。

日本政府が南部アフリカ諸国の象牙取引再開提案を支持する真の理由は、自国産業保護のために他ならない。しかし、表向きは、南部アフリカを地域貧困対策や保全のための資金不足から救うために象牙を買わなければならないというプロパガンダを繰り返していることは既に述べてきたとおりである（14.2.2, 14.24.3, 17.7.7 等参照）。そのことが改めて露わになった審議であった。

[239] CITES CoP18 Prop. 13

[240] CITES CoP18 Com.I Rec.13 (Rev.1)

[241] CITES CoP18 Com.I Rec.15 (Rev.1), CITES CoP18 Plen.I Rec.3 (Rev.1)　その結果採択されたのが決定 18.120 および 18.121 である。

その後、委託調査のための財源が得られなかったため、CITES 事務局が入手可能な情報の範囲での報告を行うよう修正する決定が CoP19 で採択された（決定 19.102 および 19.102）。

事務局は、2025 年 2 月開催の SC78 に報告を行った（SC78 Doc. 65.7 “Trade in mammoth ivory”）。そこでは、入手できた情報の限りではマンモス牙が象牙のロンダリングに用いられているケースは限定的であるとされ、マンモス牙を条約の規制対象にすると象牙の代替品の流通が制約を受け、かえって象牙の違法取引を増加させるおそれがあるとの意見が述べられていた。SC78 は、この事務局報告をもって決定の目的は果たされたとし、2 つの決定を削除するよう、2025 年 11 月開催の CoP20 に勧告することに合意している（SC78 Summary Record）。こうして、今後のマンモス牙取引のモニタリングについては、条約として特別な措置をとることはせず、各国に委ねられる形となった。

[242] 2019 年 8 月 28 日付ヤフー プレスリリース「ヤフーの e コマースサービスにおいて、 全象牙製品の取引を 2019 年 11 月 1 日より禁止します」

た。ヤフーが運営するオンライン・プラットフォームは、その違法輸出の温床となっていたのである（16.2.2 参照）。

ワシントン条約で国内象牙市場閉鎖決議が採択されて以来、競合する電子商取引事業者の楽天とメルカリが 2017 年に象牙販売から撤退する一方、ヤフーは、これまで「ワシントン条約や種の保存法に照らして適法かつ種の保存を脅かすものでない適正な象牙取引について、売り手・買い手が自由に参加できる場を提供することは私たちの責務だと考えています」として、頑なに象牙販売を継続してきた（16.6.2 参照）。そのヤフーが CoP18 における審議に鑑みて、象牙販売禁止を決めたことの市場への影響は計り知れなかった。

さらに重要なのは、決断の理由である。その記者発表によれば「ネットオークションサービス『ヤフオク!』を通じて、国内にて取引された象牙が、その後外国へ違法に持ち去られ、外国の税関で摘発される事件が複数例報告されたことを確認」したことを「深刻に捉え」た、とされていた。ヤフーは、政府が否定し続ける、日本の国内象牙市場が「違法取引に寄与している」事実を認めたのである。そのことは、象牙の国内販売に関する日本の消費者の意識にも大きな影響を与えると考えられた。

ただし、これまでの主要な象牙出品業者を含め、ヤフオク!というプラットフォームを利用して象牙を販売し続けようという者らの試みが簡単に絶えることはなかった。

17.12.6　日本政府による CoP18 の結果の受け止め

象牙官民協議会の開催

2019 年 10 月 7 日、CoP18 の結果を踏まえて、象牙官民協議会の第 6 回会合が開催された。2018 年 1 月以来 1 年 9 か月ぶりの開催である（17.9.3 参照）。2019 年 11 月 1 日から象牙販売禁止を実施すると表明しているヤフーは、楽天のように象牙官民協議会から脱退せず、象牙販売禁止の件を報告している。官民協議会立ち上げを主導し、事務局を務めてきた立場上、脱退は難しかったのかもしれない。

日本政府による CoP18 の結果に対する評価

この官民協議会では、CoP18 の概要と評価について、外務省、経産省および環境省から連名による報告が行われた[243]。まず、「我が国の基本的立場」として「条約の目的及び範囲との整合性、生物資源の持続的利用、科学的根拠に基づく取引規制等を確保する観点から、各議題における議論に対応する」と述べられている。これは、常套句を用いて、野生生物の取引規制強化の提案に厳しく対処する従来方針を示したものである。野生生物の保全、生物多様性の保全という目的のために、ワシントン条約の規制という手段を積極的に活用しようという姿勢はうかがわれない。

注目の国内象牙市場閉鎖関係議題の結果については、議場で述べた「我が国の主張を明確に発言し、各国の理解を求めた」「この結果、既存の決議 Conf.10.10 には修正を行わず、同決議の実施を徹底する決定が採択された」と報告している。

そこでは、自国の主張を表明したことを述べる一方で、決議 Conf.10.10 の修正が行われなかったことおよび同決議の実施を徹底する決定が採択されたことが、大局的観点から何を意味しているか、について述べていない。国内象牙市場閉鎖レジームは着実に定着し、閉鎖の世界的実施に向かってじわじわと進む状況にあること、それを日本政府が止められない状況にあることを公に認めるのを避けたのであろう。ただし、「採択された決定は、我が国の国内象牙市場の閉鎖を求め

[243]外務省・経済産業省・環境省. 2019

る内容ではないものの、我が国は国内市場が密猟や違法取引に関与していないことを徹底する取組につき次の常設委員会で報告することが求められることから、引き続き象牙の国内取引について厳格な管理を徹底する必要がある」と述べていることから、上記のような情勢にあることの認識は持っていたものと理解できる。

官民協議会メンバーによる内向きの議論

官民協議会メンバーからは、「象牙取引はゾウの保全・地域社会のサポートに寄与するものだという日本の考え方について、積極的に政府として広報していくべきだという指摘」があった（「有識者」（17.7.7 参照）の発言であろう）。これに対しては、「環境省より政府一体となって国内外への発信に注力していく旨の発言」があり、日本象牙美術工芸組合連合会からも、「ゾウの保全に成功した地域では、地域住民がゾウとの軋轢に苦しんでいる事実をもっと発信していきたい」との発言があった[244]。ここで環境省は「国内外」と述べているが、国際世論を変えることが難しい当時の状況を考えると、外向けには主張を言い放しておき、内向けには積極的な広報を行って国内象牙市場維持への国内世論の理解を得ようとする意図であったと考えられる。

国内象牙市場に関する現状維持方針の固定

このように、日本政府は CoP18 後も、現状維持の方針を継続し、外圧の高まりの程度に応じて最小限の対応をしていこうという姿勢であり、象牙組合もこれに追随する意向だったとみられる。2019 年 10 月 25 日、米国 NGO の EIA が CoP18 の開催されていたジュネーブから直接来日し、JTEF とともに外務省、経産省および環境省の担当者らと、面談を行った。その際も、各省担当者らは、CoP18 の決定を受けて直ちに特別な対応をとる「予定は無い」と回答していた。

日本政府は、「風は凪いだ」すなわち、（客観的には国際世論に背を向けて孤立しているのだが）条約決議違反との直接的な批判は回避でき、より強い圧力を受けることも当面はないとみたのであろう。「現状維持」に徹しても日本の象牙産業は守れるとの自信を深め、2017 年改正種の保存法の施行（2018 年 6 月）とそれに伴うルーティンの運用以外には、これといった対策をとらず、条約の決議・決定に基づく報告義務を粛々とこなす姿勢に終始することになる。一方、国際社会から日本の姿勢がどのように見られていたかといえば、国内象牙市場維持の方針が頑なで、（想定とは異なり）時が経てば閉鎖に向かうというものではないという理解が広がっていくことになったと考えられる。

17.12.7　印章業界の CoP18 の結果に対する反応

日本政府関係者による自己満足的な評価に対して、印章業界誌[245]は、CoP18 の結果を客観的に評価している。すなわち、無条件の閉鎖を求める決議 Conf.10.10 の修正案が、国際条約であるワシントン条約の限界を超えること、その観点から修正が加えられ、CoP17 で採択されたのが現行の勧告であることにふれ、「会議が『国内市場閉鎖』に前のめりだったわけでも、日本の反対意見が通ったわけでもない」と評価する。

その一方、実際的な業界への影響として、「『もう象牙は売れなくなるんじゃないか』　8 月に開かれたワシントン条約締約国会議（CoP18）に前後して印章業界からあきらめの声が上がり始めた。確かに、大手新聞各紙は日本国内の象牙取引に対して厳しい論調を展開し、同じタイミングでヤフーが象牙取扱中止を発表した」と指摘した。メディアの報道については「『日本に説明責

[244] 適正な象牙取引の推進に関する官民協議会第 6 回会合　議事要旨

[245] 月刊現代印章 2019 年 10 月号「特集 CITES CoP18 閉幕 CITES では事実上の否決も、新聞が過剰報道 象牙の国内取引、禁止ではない」（ゲンダイ出版）

任 強まる圧力』『提案国「密猟絶えない一因」』（朝日新聞・8 月 22 日付）、『象牙取引 日本孤立』『国際会議で批判「密猟の温床に」』（毎日新聞・8 月 29 日付）…と見出しを立て、『象牙の大市場がある日本に、国際社会の厳しい目が向けられた』と強い論調を張った」、「他にも、『象牙やその加工品が大量に流通する日本への風当たりは強い。日本も象牙の取引禁止に踏み出すべきだ』（京都新聞・8 月 20 日付）…と、日本の国内市場をすぐにでも閉鎖せよと社説で明言する新聞まであった」ことをあげている。そのうえで、今後の印章（小売り）業界の留意点として、「特に日本からの密輸出に繋がるような、外国人旅行客への販売には十分注意すべきだろう」と結んでいた。

引用文献（初出）

適正な象牙取引の推進に関する官民協議会. 2017. 適正な象牙取引の推進に関する官民協議会フォローアップ報告書

適正な象牙取引の推進に関する官民協議会. 2019. 適正な象牙取引の推進に関する官民協議会 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（第6回会合 資料1）

内閣府. 2019 令和元年6月28日付「衆議院議員早稲田夕季君提出象牙の違法輸出に関する再質問に対する答弁書」（内閣衆質198第254号）

EIA. 2018. 象牙のハンコ：日本の違法な象牙取引＆アフリカゾウの悲劇の元凶

参議院環境委員会調査室. 2013. 第183回国会（常会）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案（閣法第66号）-参考資料-

川崎政司. 2009. 立法をめぐる昨今の問題状況と立法の質・あり方―法と政治の相克による従来の法的な枠組みの揺らぎと、それらへの対応―. 慶応法学第12号（2009; 1）

Tomomi Kitade and Ayako Toko. 2016. Setting Suns: the Historical Decline of Ivory and Rhino Horn Markets in Japan. TRAFFIC

Kitade, T. and Nishino, R. 2017. Ivory Towers: An assessment of Japan's ivory trade and domestic market. TRAFFIC（日本語版：北出智美、西野亮子. 2017. Ivory Towers　日本の象牙の取引と国内市場の評価. TRAFFIC）

経済産業省. 2017. 2017年3月17日付報道発表「象牙製品製造業者に対する行政処分を行いました」. 経済産業省製造産業局生活製品課

経産省. 2018.「象牙及び象牙製品の販売事業者様　ワシントン条約によって国際取引が規制されている象牙製品等の販売時の対応について（要請）平成30年3月」. 経済産業省貿易経済協力局貿易管理部 野生動植物貿易審査室」

経済産業省. 2024.「令和6年度製造基盤技術実態等調査事業（特別国際種事業、特定国際種事業に係る国内取引等状況調査）の一般競争入札について」（文書番号20240807財製 第1号）

環境省. 2017 a. 平成29年2月14日自民党環境部会 資料1「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（種の保存法）の一部を改正する法律案の概要」平成29年2月 環境省自然環境局.

環境省. 2017 b. 平成29年2月14日自民党環境部会 参考資料1「象牙の国内輸入量の内訳」

環境省. 2017 c. 平成29年2月14日自民党環境部会 参考資料2「象牙の管理強化方針案」

環境省. 2017 d. I 法律案の概要等 参考資料7「象牙の管理強化方針案」. 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案（閣法第33号）-参考資料-. 参議院環境委員会調査室

環境省. 2017 e. III 関係資料15「我が国の象牙の国内輸入量」. 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案（閣法第33号）-参考資料-. 参議院環境委員会調査室

環境省. 2017 f. III 関係資料16「特定国際種事業の事業者数の推移」, 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案（閣法第33号）-参考資料-. 参議院環境委員会調査室

環境省. 2017 g. 2017 年 8 月 25 日付報道発表資料「象牙製品小売業者に対する行政処分について」. 環境省関東地方事務所

環境省. 2017 h. 2017 年 8 月 29 日付報道発表資料「象牙在庫把握キャンペーンの開始について」環境省自然環境局野生生物課

宮城県警察本部、福島警察本部、山形警察本部、岩手警察本部. 2018. 3 管区 11 都県にわたる特定商取引に関する法律違反及び象牙にかかる種の保存法違反等事件の捜査について（第 3 報）. 平成 30 年 10 月 18 日宮本環第 664 号・福生環第 103 号・山生環第 153 号・岩生環第 266 号

環境省. 2018 a. 2018 年 6 月 1 日付報道発表資料「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」環境省自然環境局野生生物課

環境省. 2025. 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 施行状況評価報告書（2025 年 06 月 27 日公表）. 環境省自然環境局野生生物課

財務省. 2020. 犯則処分表（2018 年）（行政文書開示決定（財関第 1028 号 令和 2 年 11 月 25 日）に基づいて開示された行政文書）

外務省・経済産業省・環境省. 2019. CoP18 の概要と評価.適正な象牙取引の推進に関する官民協議会第 6 回会合　参考資料（令和元年 10 月 7 日）

坂元雅行. 2019. 孤立する日本-ゾウの存続を絶たない責任（下）. 世界 SEKAI　2019 年 11 月号. 岩波書店

坂元雅行. 2025. 令和 7 年（わ）第 742 号　不正競争防止法違反被告事件 傍聴メモ（2025 年 8 月 29 日、9 月 30 日）

Peter H. Sand. 2018. Japan’s Ivory Trade in the Face of the Endangered Species Convention. Journal Of International Wildlife Law & Policy

Scott Schlossberg, Michael J. Chase, Kathleen S. Gobush, Samuel K. Wasser & Keith Lindsay. 2020. State-space models reveal a continuing elephant poaching problem in most of Africa. Sci Rep 10, 10166 (2020)