

現実を直視しよう：日本の合法的な国内象牙市場

ワシントン条約第77回常設委員会（SC77）に向けた、各政府代表に対するブリーフィング

要旨

- 日本の象牙取引に関する法体制は、規制を行いつつ象牙取引を促進し、象牙業者を支援するように作り上げられている。
- 日本の象牙市場はオープンである。条約による規制前に輸入された象牙、あるいは条約で2度にわたって許可された象牙なら何でも取引できる。
- 決定 19.99 にもとづき、日本の合法国内象牙市場の象牙押収へのかかわりを分析すべきである。

背景

2016年、ワシントン条約の締約国は密猟危機の再燃に対処するため、決議 Conf. 10.10（CoP17 改正）の改正に合意、密猟または違法取引に寄与する国内象牙市場の閉鎖を求めた¹。このときから、多くの国々が、「一部の品目に関する閉鎖に対する狭い例外は保障される。ただし、いかなる例外も密猟又は違法取引に寄与してはならない」との決議 Conf. 10.10（CoP19 改正）にしたがい、商業目的で行う合法的な国内象牙取引を絶ち、最大限実行可能な範囲で象牙を合法市場から排除するという基本原則のもとに、国内象牙市場閉鎖の措置をとってきた。

象牙の国際商業取引禁止と国内象牙市場との相互関連性に対する理解は、一般に深まりつつある。合法的な国内象牙市場は、国際取引禁止の実効性を損ない、各国における禁止の執行を困難にし、潜在的な消費者に矛盾したメッセージを発信し、象牙需要の低減計画の効果を失わせる。世界の国内市場は、それぞれが孤立して存在するわけではない。

条約締約国は、CoP18において、象牙市場を開いている国に対し、その市場が密猟または違法取引に寄与しないことを確かにするための措置について報告するよう責任を負わせた²。CoP19では、さらにデータを集めるために、合法的な国内象牙市場に関係した象牙押収の分析に関する実施可能性の評価を SC77 での議論に向けて準備し、分析結果を SC78 および CoP20 に提出される ETIS 報告書に含めることに合意した³。議案書 63.1,⁴において、TRAFFIC と MIKE-ETIS 技術的諮問グループは、この分析のために評価対象とする市場を特定するため、「合法的な国内象牙市場」をどのように定義するかについて締約国に釈明を求めている。

重要なのは、もともとこの分析は、アフリカゾウ生息国が SC74 において、日本が違法な象牙の国際取引に果たしている役割を検証するために求めたものだったということである⁵。さらに CoP19 では、より多くの国々が日本のオープンな市場に対して再度の懸念を示した⁶。ブルキナファソは、CoP19 に情報提供文書 Inf. 82 を提出し

¹ Res. Conf. 10.10 (Rev.CoP19). <https://cites.org/sites/default/files/documents/COP/19/resolution/E-Res-10-10-R19.pdf>

² Decisions 18.117-18.119. <https://cites.org/eng/dec/index.php/44378>

³ Decisions 19.99 to 19.101. <https://cites.org/eng/dec/index.php/44306>

⁴ SC77 Doc 63.1. <https://cites.org/sites/default/files/documents/E-SC77-63-01.pdf>

⁵ SC74 Inf.18. Paragraphs 25-27. <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc74/Inf/E-SC74-Inf-18.pdf>

⁶ CoP19 Doc.66.3. <https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-66-03.pdf>

たが、そこには 2010～2019 年に発生した日本から中国への 45 の象牙密輸事件に関する中国の裁判所による判決に関する JTEF による調査結果が含まれていた⁷。EIA もまた、2018～2020 年に起こった日本からの象牙流出を記録してきたが、その大多数（76 件中 72 件）は国内象牙市場閉鎖後の中国で押収されたものであった⁸。

SC77 に提出された ETIS 報告書では、条約事務局に対し、日本が合法的な国内象牙市場を有しないと報告したとされている⁹。それが日本の真意であるかどうかは別として、TRAFFIC は 17 か国の締約国が、国内取引の禁止に対し、国によって非常に幅のある例外を設けている。例えば、条約による規制前の象牙もしくは骨董、または登録制度下で商業取引されるものなどである」とし、日本もその一つに位置づけている¹⁰。

日本の象牙市場：取引を促進するために仕組まれた抜け穴だらけの法体制

日本は、象牙の商業取引は「原則的に禁止されており、特別な条件の下でしか許可されない」と述べつつ、「もっとも重要なことは種の保存法にもとづき厳格に規制された国内象牙市場によって象牙の持続可能な利用を達成することである」とも述べる^{11,12}。これらの主張は矛盾するようにも聞こえるが、全体としては、言わんとすることははっきりしている。それは、日本政府は象牙の商業取引を支持する立場であり、その市場に対する管理は、取引を抑止ないし最小限にするよりも、規制下におきつつ促進するよう作り上げられているということである。現実には、日本の市場、8500 超の加工または販売施設を運営する 5500 余りの、政府承認の取引業者のビジネスに開かれている¹³。

日本で象牙取引が活発に行われていることは、在庫量の変化に関するデータからも裏付けられる。登録済みの全形を保持した牙は、2019 年 12 月時点の 17,312 本（185,002 kg）¹⁴から、2022 年 12 月時点の 16,512 本（174,309 kg）¹⁵へと 800 本（10,693kg）の減となっている。さらに、環境省から提供された詳細な情報によれば、同じ 3 年間に 207 本（3,289 kg）の全形牙が新たに登録されている¹⁶。つまりその間、計 1,007 本（13,982 kg）の全形牙が加工のために分割されたということである。業者から政府に報告されたカット・ピースおよび端材の在庫が 2019 から 2022 年にかけて 836 kg（74,113 kg から 75,949 kg）増えていること¹⁷を前提とすると、3 年間に 13.1 トンを超える未加工象牙が新たな象牙製の商品を加工するために消費されたことになる。

実際、政府の公式データに基づいて作成された下表によれば、様々な象牙製品の在庫量に著しい変化がみられる¹⁸。象牙製の印章（ハンコ）、楽器（部品）など日本の消費者の需要が継続して高い品目については、著しい減

⁷ CoP19 Inf.82. <https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-Inf-82.pdf>

⁸ EIA. Japan's Illegal Ivory Exports. <https://us.eia.org/campaigns/wildlife/elephants/japan-ivory/>

⁹ SC77 Doc 63.1 Annex 2 paragraph 73

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ministry of Environment/Government of Japan Website that SC77 Doc.63.1 (Rev.1) Annex 3 "Japan's report pursuant to Decision 18.117 (Rev.CoP19)" quoted.

<https://www.env.go.jp/nature/kisho/kisei/en/conservation/ivory/index.html>

¹² The ACES (Act on Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora) is also called the LCES (Law for the Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora)

¹³ Data compiled by JTEF from the business registration registry (in Japanese). February 2023.

<http://www.jwrc.or.jp/service/jigyousha/files/tourokubo.pdf>

¹⁴ SC74 Doc. 39 Annex 5

<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>

¹⁵ SC77 Doc. 63.1 (Rev. 1) Annex 3

¹⁶ Ministry of Environment. 2023. Written response on February 13, 2023 to Sakamoto M./JTEF, Wildlife Division, Nature Conservation Bureau Ministry of Environment (in Japanese)

¹⁷ SC77 Doc. 63.1 (Rev. 1) Annex 3

¹⁸ Ibid.; SC74 Doc. 39 Annex 5 <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>

少がみられる。つまり、それらの製品がそれだけ消費者に購入されているということであり、商業取引が堅調だということである。一方、アクセサリ、仏具などの在庫量は著しく増えていることから、日本国内では需要が少なくなっている製品についても継続的に生産され、在庫されていることが明らかになっている。この事実は、最終的にそれらの在庫が、需要がより高い海外へと違法に流出することになるのではないかと深刻な懸念を提起する。

日本市場における象牙製品の在庫量の変化

品目	2019年3月時点の数量	2022年3月時点の数量	変化
印章	951,456	829,025	-122,431
装身具およびその部品*	1,540,575	3,495,230	+1,954,655
調度品およびその部品	80,061	39,029	-41,032
文房具およびその部品	150	496	+346
喫煙具およびその部品	4,151	5,806	+1,655
仏具およびその部品	21,620	42,707	+21,087
楽器およびその部品	91,100	62,161	-28,939
食卓用具およびその部品	16,026	16,239	+213
茶道具およびその部品	11,572	23,328	+11,756
室内娯楽用具およびその部品	3,581	2,270	-1,311
日用雑貨およびその部品	47,193	52,309	+5,116
その他	20,861	42,921	+22,060

*SC77 議案書Doc.63.1
 (Rev.1)では、装身具と装身具部品とが区別され、在庫量はそれぞれ545,029個と2,950,201個とされている。
 SC74 Doc. 39 Annex 5 <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>
 SC77 Doc. 63.1 (Rev. 1) https://cites.org/sites/default/files/documents/E-SC77-63-01-R1_0.pdf

日本では広範な象牙の商業取引が行われているがゆえに、それを国内象牙取引のほぼ全面的な禁止に踏み切っている他の国々とひとくくりにすることはできない。例えば、中国は基本的にすべての国内象牙取引を禁止しているし、英国および米国はアンティーク、楽器部品、象牙部分が僅少な製品について非常に限定された例外を設けているに過ぎない。これに対して、日本の場合は、同国がいかに国内取引の範囲は限られていると主張しようとも、本法令に設けられている非常に広い例外が「原則的禁止」を事実上意味のないものにしてしまっている。

日本による象牙取引管理の評価

日本の法制度は、象牙がワシントン条約による規制前に輸入されたもの、または条約で2度許可されて輸入されたものである限り、無登録の全形牙を除いて販売を許している。また、（その点に変更はないが）2018年6月に改正された国内法を施行して以来、違法な象牙取引に対処するための法的・規制的措置を何ら講じていない。

EIAとJTEFは、日本による過去の発言、政策および規制を分析し、そのあり方を批判してきたが、今日でもその批判は等しく当てはまる¹⁹。日本の法制度は国内で象牙の取引を違法に行うこと、海外へ違法に輸出することを容易とする抜け穴だけである。すなわち、

- 事業者の登録および登録更新の手続きは、民間団体に外部委託され、通り一遍のものとなっている。ビジネス内容はほとんど監視されることがなく、過去に象牙の違法取引の経歴を持つ取引業者さえ、事業者登録（更新）することが拒否されなかった²⁰。

¹⁹ EIA/JTEF. (2022) Ripe for Abuse. <https://us.eia.org/report/ripe-for-abuse-japans-ivory-market/>; EIA/JTEF. (2022) Last But Not Least. https://us.eia.org/wp-content/uploads/2022/03/Last-But-Not-Least_EIA-JTEF_March-2022.pdf; EIA/JTEF. (2018) Superficial Reforms. <https://us.eia.org/report/japan-lces-amendments-analysis-sc70/>

²⁰ EIA/JTEF. (2022) Last But Not Least. https://us.eia.org/wp-content/uploads/2022/03/Last-But-Not-Least_EIA-JTEF_March-2022.pdf

- 2018年、事業者はすべての全形牙の登録を義務づけられることになった。しかし、データによれば、業者らは全形牙を登録が求められることのないカット・ピースに分割し、その後製品（例えばハンコ）に加工することによって、この義務をすり抜けてしまった²¹。
- 事業者は、1995年以来、分割された象牙について在庫情報を記録し保管しなければならないこととされ、2018年6月にはトレーサビリティ情報を含む「管理票」の使用を義務化した。しかし、これらの制度は、象牙の出所と取得の経緯を（表向きであるが）確認することのできる唯一の機会である全形牙の登録と手続的に切り離されている。加えて、日本で流通するほとんどの象牙、とりわけハンコなどは、重さ1kg以上かつ長さ20cm以上という「管理票」が作成される要件に当てはまらない²²。
- 法定刑の厳格化は、実際に被告人に言い渡された刑罰に反映されることがなかった。また、野生生物の違法取引に対する厳しい起訴および処罰は、依然として避けられる傾向にある²³。

結論および提言

日本政府によって提供された情報によれば、その市場は事実上オープンであり、政府に登録された業者が多数に上ることは明らかである。取引に供することのできる在庫は膨大で、取引禁止に付された極端に広い例外は、象牙取引を容易にし、促進するように仕組みられている。その結果、日本の国内象牙市場に由来する違法輸出象牙が頻繁に発見されている。入手可能な証拠は、日本の市場が違法な象牙の国際取引に寄与していることを明確に示している。日本は、決定 19.99 にもとづく TRAFFIC ないし MIKE-ETIS 技術的諮問グループによる象牙押収分析の優先度の高い対象とされるべきである。

日本は、2024 年春までに、その国内法の法定見直しを開始することになっている。そこでは、2017 年改正法成立の際に衆議院および参議院で付された、次の附帯決議が考慮に入れられることになっている：「ワシントン条約附属書に掲載されている種は、保全に国際的協力が不可欠であり、地球の自然体系のかけがえのない一部であるという観点から、国際情勢を踏まえて、抜本的な見直しを検討すること」²⁴。日本にとっては、その市場を真実閉鎖し、広範な象牙の商業取引を許している広い例外を廃止する良い機会が到来したといえる。オープンな市場は、それがどのようなものであっても密猟および違法取引に寄与するものであることを認識したうえで、象牙の国内商業取引を絶つための最大限の措置をとることにより、日本はゾウの保護を目指す新たな行程を描くことができるのである。

SC77 に対する提言

- TRAFFIC および MIKE-ETIS 諮問グループに対して、決定 19.99 に記載された合法的な象牙の国内市場にかかわる象牙押収の分析に日本を含めるよう指示すること
- 分析対象国の選定基準については、たとえ商業取引を限定する何らかの規制の仕組みがあったとしても、実質的に合法的な象牙の商業取引を容易にしている市場のすべてが分析対象に含めるものを支持すること
- TRAFFIC および MIKE-ETIS 諮問グループに対して、ETIS データの分析に際し、調査目標を達成するべく、一連の違法取引における締約国の役割（輸入、輸出、再輸出、トランジット）、国内・入国時・出国時における象牙押収、起訴および有罪判決の宣告を含む法執行情報および在庫量とその管理に関する情報の詳細を含めるよう指示すること

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ JTEF (2019) Compelled to Close: Top 5 Reasons for Closing Japan's Domestic Ivory Market. Available at: https://www.jtef.jp/en/wp-content/uploads/2019/06/IvoryReport2019_en.pdf

²⁴ 環境省. 2023. 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の検討について（令和 5 年度 第 32 回野生生物小委員会（令和 5 年 10 月 4 日開催）配布資料

<https://www.env.go.jp/council/content/12nature05/000162760.pdf>