

日本の象牙市場をめぐる現状と課題

中野 かおり

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. ワシントン条約における取組
3. 日本の象牙市場
4. 日本における象牙管理の現状
5. 象牙市場をめぐる国会論議
6. おわりに

1. はじめに

近年、アフリカゾウが深刻な絶滅の危機に瀕している。その最大の原因は、象牙の採取を目的とした密猟と違法取引であるとされている。

アフリカゾウの象牙については、「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」(以下「ワシントン条約」という。)に基づき、1989年から商業目的の国際取引が原則禁止されている。しかし、象牙に対する需要は減少せず、密猟も続いており、2006年から2013年の間におよそ55万頭から47万頭に減少し、近年は、年間2～3万頭が密猟の犠牲になっていると言われている。

こうした現状を受け、2016年秋に開催されたワシントン条約第17回締約国会議では、アフリカゾウの密猟を抑制するため、密猟や違法取引に貢献する国内取引市場の閉鎖を勧告する決議が採択された。また、各国において象牙の国内市場を閉鎖する動きが相次いでいる。例えば、中国、米国、香港、フランスは、象牙の国内市場を原則として閉鎖する方針を打ち出している¹。一方、日本は、「象牙の大規模な違法輸入は報告されておらず、ワシントン条約の下での報告においても、我が国の市場は密輸や違法取引に関与していないと評価されている」²とし、引き続き国内の象牙市場を維持するとの立場である。

¹ 2015年9月、米国と中国は両国の国内象牙市場を閉鎖することを合意した。また、2016年には香港、フランスが国内象牙市場を閉鎖する方針を打ち出した。さらに、2016年9月、国際自然保護連合(IUCN)も各国内の象牙取引を禁止する勧告を採択した。

² 第193回国会衆議院本会議録第18号(平29.4.11)

しかし、上記のような国際的な動向を踏まえ、日本としても、象牙の国内市場の適正管理を維持するため、より厳格な対応が必要であると、第193回国会において、象牙事業を登録制とすること³等を内容とする「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」（以下「種の保存法改正案」という。）が提出され、衆参両議院とも全会一致で可決、成立した。環境省は、こうした取組により「象牙の国内市場の管理は十分である」との見解を示している⁴。一方、現行制度には不備があり、象牙の密輸品が日本の国内市場に紛れ込む可能性があるとの指摘もなされている⁵。

こうした状況を踏まえ、本稿では、日本の象牙市場をめぐる現状と課題について、ワシントン条約におけるアフリカゾウの保全に向けた取組を概説した後、種の保存法改正案をめぐる国会論議を踏まえつつ、述べていきたい。

2. ワシントン条約における取組

(1) ワシントン条約の概要

1972年の国連人間環境会議において、国際取引を規制することで野生動植物の保護を目指す条約の必要性が提案され、1973年にワシントン条約が採択され、1975年に発効した。日本については、1980年に効力が発生した。現在、182か国及び欧州連合（EU）が加盟しており、環境分野では歴史のある代表的な国際条約の一つである。

同条約は、本文及び規制対象となる野生動植物種のリスト（附属書Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ）から構成されている。附属書では、規制対象となる野生動植物を3種類に分類し、種の置かれた状況に合わせた規制を行っている（表1参照）。附属書Ⅰには、絶滅のおそれがあるため、商業目的の国際取引が禁止される種、附属書Ⅱには、国際取引を規制しないと絶滅のおそれが生じるため、国際取引が許可制の種、附属書Ⅲには、ある締約国が自国内で保護対象としていて、その種を輸出する際に原産地証明書の発給などの協力を求める種について、それぞれ掲載されている。なお、附属書Ⅰ・Ⅱの改定には締約国会議での提案・採択が必要であるが⁶、附属書Ⅲについては、締約国が独自に対象種を掲載することができる。

表1 ワシントン条約の附属書の概要

| | 附属書Ⅰ | 附属書Ⅱ | 附属書Ⅲ |
|--------|--|--|---|
| 記載基準 | 絶滅のおそれのある種で取引による影響を受けている又は受けるおそれのあるもの | 現在は必ずしも絶滅のおそれはないが、取引を規制しなければ絶滅のおそれのあるもの | 締約国が自国内の保護のため、他の締約国・地域の協力を必要とするもの |
| 規制内容 | ・ 学術研究を目的とした取引は可能 ・ 輸出国・輸入国双方の許可書が必要 | ・ 商業目的の取引は可能 ・ 輸出国政府の発行する輸出許可書等が必要 | ・ 商業目的の取引は可能 ・ 輸出国政府の発行する輸出許可書又は原産地証明書等が必要 |
| 対象種（例） | オランウータン、スローロリス、ゴリラ、アジアアロワナ、ジャイアントパンダ、木香、ガビアルモドキ、ウミガメなど | クマ、タカ、オウム、ライオン、ピラルク、サンゴ、サボテン、ラン、トウダイグサなど | セイウチ（カナダ）、ワニガメ（米国）、タイリクイタチ（インド）、サンゴ（中国）など |

（出所）経済産業省資料から作成

³ 象牙のカットピースや製品を扱う事業者について、届出制から登録制へ移行し、より厳正に対処することとしている。

⁴ 第193回国会参議院環境委員会会議録第15号4頁（平29.5.25）

⁵ 第193回国会参議院環境委員会会議録第14号10頁（平29.5.18）

⁶ 約3年に1回開かれる締約国会議において提案し、3分の2以上の賛成票を獲得することが条件となる。

(2) アフリカゾウの附属書への掲載

ワシントン条約において、アフリカゾウは1977年に全個体群が附属書Ⅱに掲載され、商取引が許可制で認められていた。しかし、1980年代に個体数が減少したことを受け、1989年に全個体群の商取引が禁止される附属書Ⅰに移行された。その後、生息状況の安定している国の一部の個体群が附属書Ⅱに移行されたものの⁷、現在、アフリカゾウの象牙の国際取引は原則禁止されている。

(3) アフリカゾウの保全に向けた取組

ワシントン条約事務局では、ゾウの密猟傾向に関する情報を収集・周知する「ゾウ違法捕殺監視システム」(MIKE)⁸と象牙の違法取引のデータを収集・分析する「ゾウ取引情報システム」(ETIS)⁹という2つのシステムによりゾウのモニタリング強化を図っている。

MIKEの報告によると、2006年以降、発見されたゾウの死骸のうち違法捕殺によるものの割合が、アフリカ各地で上昇を始め、2011年には、密猟による死亡率が自然増加率を上回った。現在は減少傾向にあるものの、依然として自然増加率を上回る状況が続いている。

密猟と連動して急増しているのが、違法取引される象牙の押収重量と件数である。ETISの報告によると、違法取引は2007年から増加し、2012年にピークを迎え、減少傾向にあるものの現在も高いレベルで推移している。その最終仕向地は、中国とタイである。このほか、ケニア、タンザニア、南アフリカ共和国が主要な出港国として、マレーシア、ベトナム、フィリピン、香港が東南アジアの主要な中継国・地域として挙げられている¹⁰。密猟や違法取引を助長する要因としては、中国やタイを始めとする消費市場における需要の拡大とともに、生息国における紛争などの政情不安、政治の腐敗、法執行能力の低さなどの慢性的な社会問題が指摘されている。

上記モニタリングのほか、ワシントン条約第16回締約国会議で導入された「国内象牙行動計画」(NIAPs)¹¹というシステムがある。NIAPsは、ETISのデータ分析に基づいて、象牙の違法取引に大きく関与していると特定された締約国に対し、改善のための計画策定及び実施を求めるものである。現在、日本は、象牙の国内市場が存在する国として、重要監視国となっているが、NIAPsを策定するレベルではないと判断されている。

⁷ 1997年にボツワナ、ナミビア、ジンバブエの個体群が、2000年に南アフリカ共和国の個体群が、附属書Ⅰから附属書Ⅱへ移行された。

⁸ MIKE (Monitoring the Illegal Killing of Elephants) によるデータ収集は、2000年にアフリカ南部、2002年に他のアフリカ地域、2004年にアジアで開始された。

⁹ ETIS (Elephant Trade Information System) では、1989年以降の世界各地で起きた象牙製品の押収事件の記録が保管されている。

¹⁰ 松本智美「野生生物保護管理の最前線 再燃するアフリカゾウの密猟と生息地の地域住民」『Wildlife forum』20巻1号(平27) 3～4頁

¹¹ NIAPsとは、National Ivory Action Plansの略称である。

3. 日本の象牙市場

象牙は、世界各国において、歴史的に、家具、楽器、銃器の装飾品や彫刻品として珍重されている。日本においても、かつては根付け¹²、印籠、櫛、箸等の日常的な生活用品のほか、和楽器等、近代では、印章、アクセサリ等に利用されている（図1参照）。

図1 象牙及び象牙製品

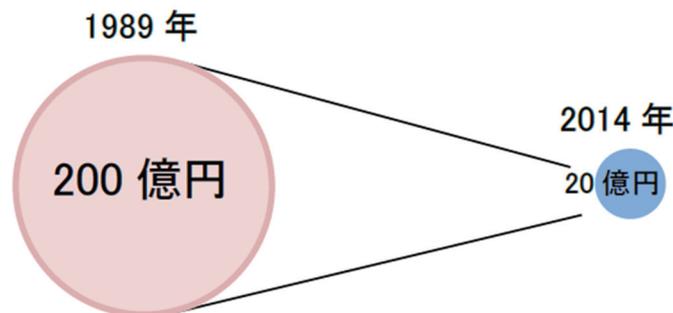


（出所）税関ホームページ

日本では、過去数十年の間に象牙の需要は縮小しているが、1980年代は、世界最大の象牙市場を有していた。輸入量がピークに達した1983年及び1984年の2年間で約950トンの未加工象牙を輸入している。これは、アフリカゾウおよそ5万頭に相当する量であり、ワシントン条約による取引禁止措置の導入を見込んだ投機と在庫確保のためとの指摘がなされている¹³。

その後、1989年のアフリカゾウの附属書Iへの移行に伴う国際取引の禁止やバブル崩壊による長期的な不況の影響もあり、日本の象牙市場は縮小している。NGOの調査によると、現在の市場規模は、1980年代の10%程度と推定され（図2参照）、そのうち象牙の印鑑が生産量の約80%を占め、伝統楽器部品の製造が約10%と続いている。また、象牙を取り扱う事業者の連合団体への加盟者数も1989年の76社から2014年の37社へと半減している。

図2 日本の象牙市場規模



（出所）『適正な象牙取引の推進に関する官民協議会報告書』（平28.9）

¹² 根付けとは、江戸時代に煙草入れ、印籠などを紐で帯から吊るし持ち歩くときに用いた留め具のこと。

¹³ 北出智美・藤稿亜矢子「日本における象牙および犀角の市場縮小の歴史」（平28.4）（トラフィックイーストアジアジャパン）〈<http://www.trafficj.org/press/animal/j160425news.html>〉（平29.7.5最終アクセス、以下同様）

現在、国内市場で取引されている象牙は、ワシントン条約に基づく国際的な商業取引の禁止前に輸入されたものと 1999 年と 2009 年に同条約に基づいて輸入されたもの（いわゆるワンオフトレード）の在庫により供給されている（表 2 参照）。

表 2 国内市場で取引されている象牙

| ワシントン条約規制以前に輸入 | ワンオフトレード（1999 年・2009 年） |
|---|---|
| <p>アジアゾウ（注¹）： 1975 年に附属書 I に掲載され、商業目的による国際取引が禁止された。しかし、それ以前は、特に規制がなく輸出入が自由に行われていたため、これらの象牙が流通している。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・アフリカゾウが 1989 年に附属書 I に移行された後、密猟が少なく、生息状況が安定していたため附属書 II に移行された象牙（注²）が限定的に輸入された。 ・自然死したゾウと獣害駆除によって捕殺されたゾウから採取した象牙で、合法的な輸出を求める提案が行われ、ワシントン条約締約国会議で認められた。 |
| <p>アフリカゾウ： 1977 年に全個体群が附属書 II に掲載され、1989 年に全個体群がその商取引が禁止される附属書 I に移行された。そのため、1989 年までに輸入された象牙が流通している。</p> | |

（注） 1. ゾウは、アフリカゾウとアジアゾウの 2 種に分類され、いずれも種全体としては個体数が減少傾向にあり、絶滅のおそれがあると評価されている。

2. ボツワナ、ナミビア、ジンバブエ、南アフリカ共和国の象牙。

（出所） WWF ホームページ等から作成

ワンオフトレードにより、1999 年と 2009 年にそれぞれ約 50 トンと約 100 トンが輸出された¹⁴。その際、日本は、それぞれ約 50 トンと約 40 トンを輸入している。これは、日本の象牙市場の管理体制が、同条約の求める取引管理の要件を実施するのに十分であることから承認されたものである。このとき生息国が得た収益は、アフリカゾウの保護管理や地域社会の発展のために利用された。

4. 日本における象牙管理の現状

（1）種の保存法による規制

日本では、ワシントン条約を担保するため、外国為替及び外国貿易法（昭和 24 年法律第 228 号）において、ワシントン条約の対象品目を輸出入規制の対象とすることとした。さらに、同条約の履行を補完するものとして、ワシントン条約附属書 I 掲載種について、国内での取引を規制するため、「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。以下「種の保存法」という。）が制定されている¹⁵。

ワシントン条約附属書 I 掲載種は、種の保存法に基づく国際希少野生動植物種に指定されており、原則、国内の譲渡は禁止されている。ただし、研究や繁殖目的、象牙やべっ甲など一部の材料・製品については、所定の手続を経た上で、譲渡が可能とされている。種の保存法の対象は、当初、生きた個体、卵、剥製、標本などに限定されていたが、1994 年に法改正が行われ、器官や加工品も対象とされた。また、一部のものについては、事業者

¹⁴ 1999 年は日本、2009 年は日本と中国に対する例外的な輸出が認められた。

¹⁵ 種の保存法は、特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律（昭和 47 年法律第 49 号）及び絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制等に関する法律（昭和 62 年法律第 58 号）を廃止・統合する形で制定された。

の届出が求められることとなった。さらに、2013年に行われた法改正では、罰則が大幅に引き上げられ¹⁶、違法取引の抑止力強化が図られた。

(2) 違法取引の取締りの現状

輸出入については、税関でワシントン条約の規制対象貨物等を輸入通関できる空港・港湾等の税関官署を限定し、専門の担当者を配置し、関係省庁との照会体制を整備し、対応している。近年、税関における象牙及び象牙製品の差止め件数は、年間数件程度で推移しており、差止め対象品も小型の象牙製品が中心であるなど、大規模な密輸入は確認されていないとされている。一方、中国で押収された象牙の輸出元が日本であったとされる事例や¹⁷、郵便物に象牙を封入するという手口で税関の規制を通り抜ける事例も報告されている¹⁸。

国内取引については、警察が関係省庁との情報交換やインターネット上の監視(サイバーパトロール)等により、端緒情報を収集し、検挙を行っている。近年、種の保存法に違反する象牙取引に係る事件は数件程度で推移している¹⁹。

こうした取組にもかかわらず、象牙をめぐる種の保存法違反による摘発は続いている。2017年6月には、象牙18本を違法取引した容疑で、東京都内の古物商、従業員及び顧客の27人が書類送検されるという事件が発生した。本来規制を遵守する立場にある事業者が違法行為に及んだことから、極めて悪質性が高く、また種の保存法の有効性について重大な疑問を投じるとの指摘もなされている²⁰。

5. 象牙市場をめぐる国会論議

種の保存法改正案の成立により、象牙等の事業者の管理強化が図られることが期待される。一方、国内の象牙市場については、残された課題があるとして、同改正案をめぐる国会審議の際、特に全形牙の管理の在り方について、以下のような議論がなされた。

(1) 登録審査制度における問題点

日本で唯一、国際希少野生動植物種の登録業務を行っている一般財団法人自然環境研究センターは、全形牙の登録に際して、申請者から提出される書類に基づいて、その是非を判断している。つまり、書類のみで現物を確認できないため、申請された象牙と同一か否か検査できない状況であると指摘されている²¹。また、全形牙については、ワシントン条約

¹⁶ これまでの1年以下の懲役又は100万円以下の罰金から、5年以下の懲役又は500万円以下の罰金(法人の場合は1億円以下の罰金)を科されることとなった。

¹⁷ 「北京森林公安支局 野生動物の違法取引組織を大摘発」(平 27.10.23)(トラフィックウェブニュース)
<<http://www.trafficj.org/press/animal/n151012news.html>>

¹⁸ 「最後の象牙禁止回避地」(平 28.9)(認定特定非営利活動法人トラ・ゾウ保護基金)
<[http://www.jtef.jp/document/THE_LAST_IVORY_BAN_HAVEN\(J\).pdf](http://www.jtef.jp/document/THE_LAST_IVORY_BAN_HAVEN(J).pdf)>

¹⁹ 警察庁の資料によると、2013年は1件、2014年は1件、2015年は3件、2016年は6件となっている。

²⁰ 「日本国内での象牙取引で違法事例 古物商ら27人が書類送検」(平 29.6.22)(WWFホームページ)
<<http://www.wwf.or.jp/activities/2017/06/1373122.html>>

²¹ 坂元雅行「日本の国内象牙市場を閉鎖すべき5つの理由」『社会民主』740巻(平 29.1)54~58頁

に基づく国際的な商業取引が禁止される 1999 年以前に輸入又は取得したもののみ、登録を受けた上で、国内での譲渡し等が可能とされている。こうした要件に該当するか否かは、所有者本人と家族・知人（いわゆる第三者証明）による取得経緯を記載した書類や公的な書類がない場合には所有者以外の第三者証明のみで確認できるとされている。

このような登録審査の在り方について、第三者証明では不十分なため、客観的な証明を求める必要があるとの指摘がなされた。これに対して、山本環境大臣は、「第三者証明は証拠書類として採用しないことも含めて、登録・審査の厳格化について検討を進めていく」と答弁している²²。

環境省は、2019 年夏以降、公的証明又は科学的証拠があるもののみについて、登録や譲渡しを可能とするよう調査を進めることとしており、今後、象牙の流通管理強化が更に図られることが期待される。

（２）個体識別措置の在り方

象牙を取り扱う事業者が登録票なしで象牙を購入するなど違法な流通事例が報告されていることを受け、日本でも、個体と登録票の一対一対応を図るため、シリアルナンバーを付けたホログラムシールを象牙の本体に貼って管理するなど、現実的なマーキング方法を考えるべきとの指摘がなされた。この点について、環境省は、「シールは象牙から剥がれやすいという技術的な問題があるため、その必要性について引き続き検討する」と答弁している²³。

なお、現在、象牙製品については、任意の製品認定制度²⁴がある。同制度により、消費者等が適正品を選択的に購入することが可能になり、違法製品の流通を抑止する効果が期待されている。ただ、インターネット上の販売では普及率が低いとの調査結果もあることから²⁵、関係省庁は制度の一層の普及に努めることとしている²⁶。

（３）不十分な在庫量の把握

現在、国内で全形牙の譲渡し等を行う際には、事業者・個人を問わず、一般財団法人自然環境研究センターに登録すること、販売・頒布の際には、登録票を備え付けることが義務付けられている。見方を変えると、象牙を所有しているだけの場合には、登録の必要がないため、国内にどの程度の全形牙の在庫量があるか分からない状況である。NGO等からは、こうした状況が象牙の違法取引やロンダリングの温床につながる可能性が指摘され

²² 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 8 頁（平 29. 5. 25）

²³ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 19～20 頁（平 29. 4. 25）

²⁴ 象牙製品の製造者は、一般財団法人自然環境研究センターに申請を行い、要件を満たすことが認められた場合、適正に入手された象牙から製造された製品であるという認定を受け、その旨を示す標章の交付を受けることができる。

²⁵ 松本智美「日本におけるインターネットでの象牙取引 現状と対策」（平 27. 1）（トラフィックイーストアジアジャパン）

²⁶ 『適正な象牙取引の推進に関する官民協議会報告書』（平 28. 9）13 頁

ている²⁷。

種の保存法改正案により、事業者が保有する全形牙については、登録が義務付けられることを受け、個人所有の全形牙についても在庫量を把握すべきとの指摘がなされた。これに対して、環境省は、「国内で事業者・個人が保有している象牙は、1,230 トンと推計しているが、その内訳は分からない」とした上で、「個人所有の全形牙について、今後登録推進キャンペーンを実施して積極的な登録を呼び掛けることで保有状況の把握に努めたい」と答弁している²⁸。

象牙の国際取引は、1999 年から原則禁止されているが、それ以前で統計上のデータが存在するのは、1981 年から 1989 年の 9 年間に 2,000 トンが輸入されたこと、ワンオフトレードにより、1999 年と 2009 年に合計 90 トンが輸入されたことのみであり、1981 年以前にどの程度の象牙が輸入されたかは明らかではない。

このように日本の象牙の在庫管理や現状把握が曖昧であることが世界から批判されているとして、象牙の在庫管理を徹底すべきとの指摘がなされた。山本環境大臣は「個人所有のものは把握しにくい。今後、登録推進キャンペーンを実施するとともに、更に検討をする必要がある」と答弁している²⁹。

(4) インターネット取引の急増

近年、象牙のネットオークションによる取引が急増していることを受け、その取締りを強化すべきとの指摘がなされた。環境省は、「民間の協力あるいは警察の協力も得てしっかり監視をしていきたい」と答弁している³⁰。

また、2016 年 9 月に公表された「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会報告書」では、電子商取引における取引適正化の推進に向け、違法取引を排除するため、自主的なパトロール、違法出品の排除、海外発送をうたう出品の禁止等の措置を講じるとしている。

急増するインターネット取引については、事業者の取組とともに、利用者や消費者に対して、象牙及び象牙製品の制度に対する普及・啓発を促進することが求められる。

(5) 密輸出の可能性

2007 年から 2015 年までの間に税関において輸入を差し止められた件数は、象牙が 4 件、象牙加工品が 32 件、象牙関連製品が 11 件の合計 47 件となっている。他方、日本から海外への密輸出の現状について問われたところ、財務省は「可能な限り摘発するため、税関・警察と努力しているが、どれだけの違法輸出がされたかは把握していない」と答弁している³¹。

このように、近年、日本からの大規模な密輸出は摘発されていないものの、違法輸出の

²⁷ 「象牙取引に関する WWF ジャパン／トラフィックの見解」(平 28.9.29) (WWF ホームページ)
<<http://www.wwf.or.jp/activities/2016/09/1337529.html>>

²⁸ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 4～5 頁 (平 29.5.25)

²⁹ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 8 頁 (平 29.5.25)

³⁰ 第 193 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 20 頁 (平 29.4.25)

³¹ 第 193 回国会参議院環境委員会会議録第 15 号 7～8 頁 (平 29.5.25)

全容が解明されていないこと、また、中国で押収された象牙の輸出元が日本であったとされる事例が報告されていることから³²、過去に合法的に輸入された国内の象牙が密輸出され得るリスクは残されている。

象牙をめぐる水際対策の強化については、種の保存法ではなく、税関の取締り強化によって対応する必要があるため、関連法の見直しや関係機関とのさらなる連携強化についても検討する必要がある。

6. おわりに

日本は、引き続き国内の象牙市場を維持するとの立場をとっている。その理由として、冒頭で触れたとおり、近年、密輸や違法取引が確認されていないことや、種の保存法の改正により象牙の流通管理が強化されることが挙げられている。また、多くの野生生物の存続を脅かしている要因が生息地の劣化・消失であることから、野生生物の利活用、特に商業利用がもたらす保全上の積極的意義を重視し、象牙の合法的取引を認めるべきとの見解もある³³。

ただ、国内の象牙市場を維持するにあたっては、象牙市場を閉鎖すべきとする立場³⁴だけではなく、象牙の合法的な取引を認める立場³⁵からも、さらなる国内の象牙市場の流通管理の徹底が指摘されている。また、中国を始めとする象牙の大消費国が国内市場を閉鎖する動きが相次ぐ中、今後、日本から海外への違法輸出という形で密輸や違法取引を助長する可能性も懸念される。

日本はかつて世界最大の象牙消費国であったこと、また国内の象牙市場を維持する立場を掲げているという責任から、違法な象牙取引を排除し、アフリカゾウのさらなる保全を図るため、国内外における積極的な貢献が求められる。

【参考文献】

中野秀樹・高橋紀夫編『魚たちとワシントン条約』（文一総合出版、平成 28 年）

（なかの かおり）

³² 脚注 17 参照

³³ 中野秀樹・高橋紀夫編『魚たちとワシントン条約』（文一総合出版、平成 28 年）45～59 頁

³⁴ 脚注 21 参照

³⁵ 石井信夫「象牙の国際取引問題：保全への影響を再考する」『外交』40 巻（平 28. 11）117～121 頁