

日本の象牙国内規制は不十分か？

金子 与止男



自然資源保全協会

著者について:

著者は東京大学で博士号を取得したのち、1985年にスイスのローザンヌ市にあるワシントン条約事務局に特別事業部長として赴任した。アジア・太平洋地域の担当でもあった。1990年に日本に帰国してから、ワシントン条約、生物多様性条約、ラムサール条約、国際自然保護連合、国連食糧農業機関など多くの多国間協定の会議に出席してきた。ヨハネスブルグで開かれるワシントン条約第 17 回締約国会議は彼の 12 回目の同条約締約国会議である。2006 年以來、岩手県立大学の教授を務めている。

注) 本文書は 2016 年 9 月 20 日発行の "Is Japan's domestic ivory control inadequate?" を翻訳したものである。

自然資源保全協会

101-0031 東京都千代田区東神田 1-2-8

日本の象牙国内規制は不十分か？

金子与止男

はじめに

最近、日本は、その国内象牙規制制度について、おもに環境調査エージェンシー（EIA）とその関係団体により批判されてきた。これら非政府団体（NGO）は一連の記者発表をおこない、それにもとづき、内外の多くの新聞が報じてきたところである。しかし、彼らの批判はほとんど根拠のないものであり、記者発表はマスコミを欺き、それにより世論を操作しようとする意図が明白である。本稿の目的は、日本の規制制度と象牙国内取引を詳細に分析することにより、こうした根拠のない主張を論駁することにある。

背景

絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引（ワシントン条約）は1975年7月1日に発効した。発効時には、アフリカゾウはワシントン条約の対象ではなかった。1976年、ガーナがアフリカゾウを附属書Ⅲに掲載し、同年後半、第1回締約国会議がベルンで開かれ、そこで附属書Ⅱに掲載されることとなった。1989年、ローザンヌで第7回締約国会議が開かれ、附属書Ⅰに移行し、象牙の商業目的での国際取引が禁止された。附属書ⅡからⅠへの移行に際して、EIAが主導的役割を演じたことはよく知られている(Bonner, 1993)。アフリカゾウは種全体として附属書Ⅰに掲載されたものの、当時締約国の間では、一部の国のアフリカゾウ個体群は附属書Ⅰ掲載の条件を満たしていないという明白な理解があった。それゆえ、いわゆるソマリア修正案が採択されたのである。その決定にもとづき、南部アフリカ諸国は自国個体群を附属書Ⅱに戻す提案をワシントン条約事務局に提出した。専門家パネルが設置され、専門家が詳細な調査のために、南部アフリカに派遣された。パネルの見解は、南部アフリカに好意的なものであった。しかし、京都で1992年に開かれた第8回締約国会議の雰囲気から自分たちに勝ち目がないと見た南部アフリカ諸国は提案を撤回した。その後、厳しい条件を満たしたことにより、ジンバブエ、ボツワナ、ナミビアの個体群が1997年に附属書Ⅱにダウンリストされ、南アフリカの個体群が2000年にダウンリストされた。その結果、商業目的での象牙取引が1998年と2008年に実行された。しかし、これらの取引は試験的なものであり、現在、国際取引は禁止されたままである。

日本の象牙規制制度

日本では「外国為替及び外国貿易法（外為法）」がワシントン条約の国内法である。1980年に日本がワシントン条約に加盟して以来、輸出入規制を強化するためにいくつかの法改正がおこなわれた。ワシントン条約による条約国内法プロジェクトのもとでは、各締約国の国内法が3つのカテゴリーに分類されている。3カテゴリーのうち、カテゴリー1は国内法が全般的に条約履行のための要件に合致していると考えられる国を意味する。日本の国内法である外為法はカテゴリー1に分類されている。この国内法に加え、日本は1987年に

「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」を制定した。この法律は附属書 I 掲載種の国内取引を規制することを目的としている。この法律は 1992 年にほかの法律と統合され、「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）」となった。種の保存法によれば、個人あるいは法人が全形を保持した象牙を国内で取引しようとする場合、象牙は自然環境研究センター（JWRC）を介して日本政府に登録しなければならない。端切れや象牙製品については、取引業者、製造業者、小売業者は象牙の在庫と使用量を台帳に記載しなければならない。これらの規制は条約事務局により検証され、その結果、1999 年にジュネーブで開かれた第 41 回常設委員会で条約常設委員会は日本の制度は充分であると結論づけた。

環境団体による不当な主張

2015 年 3 月 19 日に、EIA はプレスリリースを発し、日本の象牙規制制度を非難した。プレスリリースによると、日本は森林に生息するゾウの硬質の象牙に対する強い需要が存在し続けている唯一の国であり、日本では判子、楽器部品、彫刻、箆に使われている、日本には数千もの象牙関連会社があり、日本政府は、ひどい欠陥のある登録制度により、書類のない密猟象牙が合法化されるというロンダリングを可能にすることを許しているという。硬質象牙については、主として伝統楽器用の需要があるのは事実である。これは、Nishihara (2012) が指摘しているとおりである。EIA はこの Nishihara の論文を、密猟された森林ゾウの象牙が日本の制度のもとで合法化されている証拠として引用している。しかし、Nishihara はその論文のなかで、「中部アフリカの森林ゾウからの象牙が日本に密輸されているという確固とした証拠はない」と明白に述べている。そうした確固とした証拠がないのであれば、Nishihara の結論は単なる推測に過ぎない。

2015 年 4 月 27 日づけで、EIA はほかの 23 の NGO と共同で安倍晋三首相に対して手紙を出した。手紙の題は、「日本の象牙取引とアフリカの森林ゾウおよびサバンナゾウの大量殺戮に関する懸念についての安倍首相への陳情」となっている。そのなかで、日本が象牙の国内取引を直ちに禁止するよう求めている。そして、「象牙の登録制度は大きな法の抜け穴を抱えており、そのため違法象牙が日本の市場にロンダリングされるために用いられることを可能にしている。日本の取り締まり制度は弱く、罰則も充分ではない」と述べている。しかし、意図してかどうかはわからないが、罰則が 2 年前の 2013 年に強化されたことに触れていない。罰則は、実はそれまでの 1 年以下の禁固刑もしくは 100 万円以下の罰金から、5 年以下の禁固刑もしくは 500 万円以下の罰金へと大きく強化された。これに加え、違法行為が法人によりおこなわれた場合、罰金は最大 1 億円となった。したがって、日本の罰則は不十分とは言えないだろう。

2015 年 12 月、EIA の代表であるアラン・ソートンが東京に現れた。彼は、12 月 10 日に日本外人記者クラブで記者会見を開き、「日本の象牙違法取引と象牙の不正な登録」と題する報告書を配布した。報告書の表紙は、アフリカゾウがアフリカで密猟され、その象牙が日本にまんまと密輸され、違法象牙が政府の象牙登録制度のもとで合法化されているという印象を与えるようにデザインされている。報告書の内容もこの線に沿って書かれてい

る。一例として、EIA は、日本の種の保存法のいい加減な履行により、違法もしくは書類のない象牙が不正な文書や申告により登録されることを許してきた、その結果、2011 年以降、疑わしい由来の象牙が毎年 1000 本以上も合法化されてきた、と述べている。

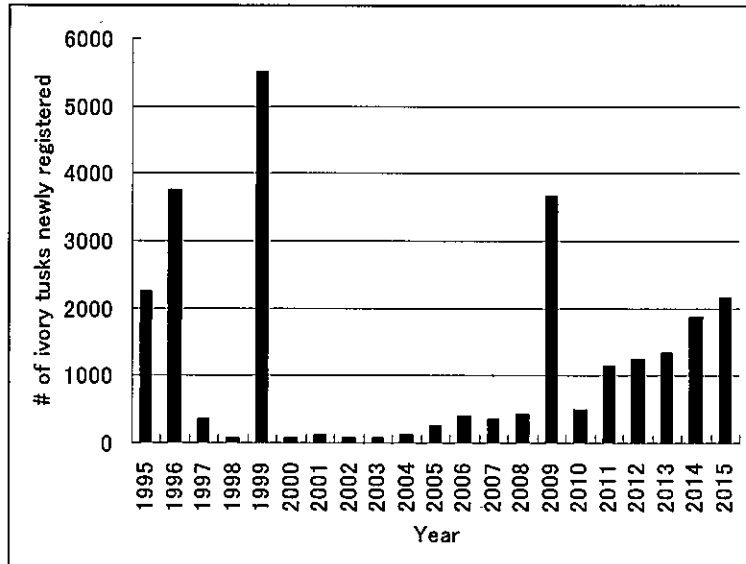


図 1. 登録された象牙の本数

図 1 は、登録制度が導入された 1995 年以降に登録された象牙の本数を示したものである。ワシントン条約のもとでの第 1 回目と第 2 回目の試験的取引（輸入）は 1999 年と 2009 年に起こった。2009 年の輸入以降、登録本数は増加している。2011 年には 1137 本だったが 2015 年には 2157 本になった。この増加は、必ずしも日本国内で象牙需要が増加し、密輸が増えたということの意味しない。たとえば、2015 年の象牙登録の詳細を調べてみると、大量の象牙が見つからないで日本国内に密輸されたというのはいない。図 2 は、こういったタイプの象牙が登録されたかを示している。もし、密輸入や不屈きな業者が象牙を登録しようとするのであれば、象牙を磨いたり、彫刻をしたりせずに、加工の施されない生牙を登録しようとするだろう。2015 年には 265 本の生牙が登録されており、そのうち 102 本が 1 社により登録されたものである。こうした変則的な申請の場合、政府も自然環境研究センターも象牙が合法的に取得されたものかどうかをきちんと調べることを基本としている。この 102 本の場合も、その手続きに則って精査した結果、その会社は正式な通関書類を保管していることがわかった。図 2 から明らかなように、登録象牙のほとんどが磨き牙か彫り牙であった。この 2 タイプだけで全体の 87% を占めていた。先ほどの 102 本を除けば、生牙は全体の 8% しか占めていないことになる。このようなことから、登録象牙のほとんどは個人により、家庭での装飾品として保管されていたものと言ってよい。一部の象牙は投機目的かもしれない。EIA が言っているように、もしこれらの象牙が違法に取得されたものであるならば、原産国、中継国あるいは国内に輸入してから、わざわざ加工したことになり、これはありそうもないことである。

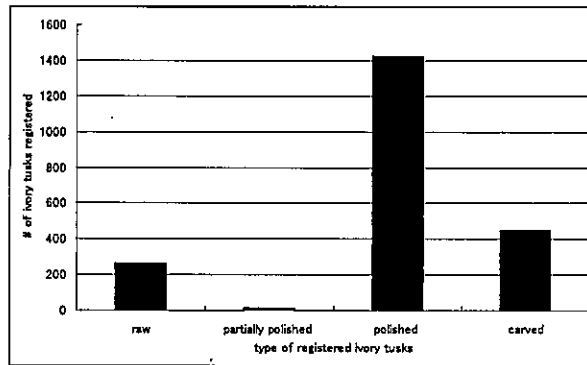


図 2. 2015 年に登録された象牙の本数。棒グラフは左から生牙、部分磨き、磨き、彫刻。

2016 年 1 月 11 日、EIA はジュネーブで記者会見をおこなった。条約の常設委員会の初日である。ここで、「日本の野生生物職員が違法象牙取引を推進した」というプレスリリースを配布した。それによると、「EIA の調査員が象牙は 2000 年に取得したとはっきりと言ったにもかかわらず、自然環境研究センターの職員は、EIA の調査員に対して条約禁止前の例外規定として登録できるように、象牙の取得時期を昭和ということにしると 8 回にわたり指南した」としている。しかし、その職員は昭和時代に取得したことにしるとは指南していないのである。職員が言ったのは、もし象牙が昭和時代に取得されたものならば、登録できるだろうと言ったに過ぎない。さらに、EIA 調査員は、彼女と姉が昭和時代に見たと発言していることを断言しておきたい (図 3)。EIA の主張は不当な非難であり、メディアや大衆を欺くものである。思った通り、東京新聞やインデペンデントなど内外の多くのメディアが EIA の根拠のない主張に沿った記事を配信した。

S : OK, well, that would be a Customs paperwork and anything like that, but because you're talking about so many years back, it's easy to understand that you may not have the records of these documents anymore. But, of course we can accept something as alternative (for the official document). We would need you to have just one person, possibly a third party, who can write a statement that the ivory was in your father's ownership from the Showa era and he can say it was at your father's place during that time and he saw it there.

I : Yes, my sister and I saw it..

図 3. EIA の調査員と自然環境研究センター職員の会話の一部抜粋

この EIA のプレスリリースはさらに、自然環境研究センターの職員が象牙を登録せずに違法に売ることを決めた場合、どのように警察の捜査をくぐり抜けるかについてアドバイスをしたとしている。彫刻の施された象牙である。こうしたことが起こったのは種の保存法のなかで「全形牙」の定義が若干あいまいなことに起因しているかもしれない。ワシントン条約の決議 10・10 によれば、「加工象牙」は完全にあるいは部分的に彫刻された、造作された、加工された象牙を意味すると解釈し、全体が彫刻されている場合を除き、そのほかのいかなる形の全形象牙も加工象牙として扱わないことにする、となっている。今回の事例では、職員がこの決議を誤って解釈していたのかもしれない。1 月 13 日づけの東京新聞の記事では、自然環境研究センターが今回のようなことをしたのは、自然環境研究セン

ターが象牙登録に財政的に依存していることによっているのではないかとしている。東京新聞の言っていることが本当であれば、職員がなぜそういうアドバイスをしたのであろうか。むしろ、調査員が所有しているという彫刻象牙を登録するように仕向けたはずである。環境省は「全形象牙」をより厳密に定義するために作業を進めているところである。

2016年6月9日、EIAは次なるプレスリリースを発した。今度は、「日本の業者が違法輸出目的で中国人のバイヤーに象牙を売ると申し出」という題である。EIAの覆面調査員が何人かの日本の業者に接触した。調査員は中国人のバイヤーを装って、業者に密輸目的で象牙を売るよう持ち掛けたのである。この手法は、一部のNGOがよく使う悪質なやり口である。たとえば、Sellar (2014) は彼の本の中で、条約事務局の調査チームの一員として日本の小さな町を訪れたときの経験を語っている。それによると、店の主人がインドのNGO職員から接触を受け、生牙を売りたいかと尋ねられたという。このNGOの職員は風体から条約の会議にいつも出席している人物と判断できたという。すでに述べたように、EIAの調査員は日本人の象牙所有者のふりをして、自然環境研究センターの職員に電話をかけた。今度は、中国人のバイヤーであった。どんな分野でもそうであるが、不誠実な人はいるものである。しかし、多くが善良な人たちである。そうした善良な人たちをそそのかして犯罪を起こさせようとするEIAの行為は犯罪的と言ってもよい。

結論

日本に大量の象牙が見つからずに密輸されているというのはいささかありそうもない。ETIS報告書 (Milliken et al. 2016) によると、アフリカから密輸出されている違法象牙がかなりの量で日本に行っているという最近の証拠はない。UNEP et al. (2013) は報告書の中で、世界トップテンの象牙市場の規模、傾向、程度を比較している。報告書に提示されている表によると、日本では違法性の程度は低く、傾向も下降しているとなっている。日本で最近登録量が増加したのは密輸象牙が増加したことによるものではない。むしろ、登録制度が広く周知され、機能していると解釈すべきである。象牙需要が増加しているということもない。Kitade and Toko (2016) は、日本の象牙市場の縮小について報告している。日本に関しては、2回おこなわれた象牙試験的取引は国内市場や違法行為を刺激しなかったというのは明らかである。この結論は、日本の税関や中継国での日本向けの違法象牙が押収されたという重大な事例がないという事実により補強されよう。

日本は最近一部のNGOから批判されてきたが、彼らの主張はほとんど根拠のないものである。1992年に京都で開かれた第8回締約国会議で、国際自然保護連合 (IUCN) が発出した声明文のことを思い出す。声明のなかでIUCNは、NGOはその条約関連活動を締約国会議への参加と附属書改正提案に限定するべきではないと強調した。さらに、NGOはその金銭的、人的資源を個々の締約国と協力して、条約の日常的な履行を推進し、支援するために使う必要があるとも述べている。この点で、NGOが日本の管理当局と科学当局に対して詳細な情報を提供しなかったのは残念なことと言わざるを得ない。

日本の象牙規制制度は違法取引に対する抑止力として機能している。しかし、日本が条約

の履行を改善する余地はまだあるかもしれない。たとえば、Matsumoto (2015)や Milliken et al. (2016) は象牙製品のインターネット取引について懸念を呈している。この懸念については、政府、ネット通販会社、民間団体が、状況を改善しようとして、共同で取り組んでいるところである。日本政府はインターネット上で売買される象牙の監視努力を強める必要がある。さらに、違法象牙が日本に密輸入されているということはなさそうであるが、象牙が違法に日本から中国に行っているという事例が発見されている(Milliken et al., 2016)。ワシントン条約の世界では、日本は野生生物の輸入国と見られてきたが、輸出国でもあるのである。したがって、日本の税関は日本から輸出される野生生物の製品を厳しく監視する必要がある。

勧告

1. 日本は、「全形象牙」の定義の厳格化を迅速に進めるべきである。
2. 日本は、一部の NGO の覆面調査活動の合法性を調査し、違法性があるのであれば、必要な行動をとるべきである。
3. 日本は、水際規制、とくに輸出出口での規制を強めるべきである。
4. ネット通販会社は政府と緊密に協力して疑わしい象牙を排除するようにすべきである。
5. NGO は、条約関連情報を政府の管理当局と科学当局に提供することで協力するべきである。

引用文献

- Bonner, R. (1993) "At the hand of man: peril and hope for Africa's wildlife" Knopf, Inc. New York
- Environmental Investigation Agency (2015) Japan's illegal ivory trade and fraudulent registration of ivory tusks. Environmental Investigation Agency.
- Kitade, T. and Toko, A. (2016) Setting suns: the historical decline of ivory and rhino horn markets in Japan. TRAFFIC. Tokyo, Japan.
- Matsumoto, T. (2015) A review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC. Tokyo, Japan.
- Milliken, T., Underwood, F.M. and Sangalakula, L. (2016) The elephant trade information system (ETIS) and the illicit trade in ivory: a report to the 17th meeting of the Conference of the Parties to CITES. CITES Secretariat (CoP17 Doc. 57.6)
- Nishihara, T. (2012) Demand for forest elephant ivory in Japan. Pachyderm. No.52 July-December.
- Sellar, J. (2014) "UN's lone ranger: combating international wildlife crime" Whittles Publishing. Scotland.
- UNEP, CITES, IUCN and TRAFFIC (2013) Elephants in the Dust – the African elephant crisis. UNEP.

