

# 環境条約国内実施法としての 国事務完結型法律と自治体の役割（上）

— 水際二法および種の保存法のもとの象牙取引規制を例として —

北 村 喜 宣

1. 法律の2つの型
2. 国内に存在する象牙の経緯
3. 国内における象牙取引規制と国外持出し
4. 象牙の国内取引と国外持出しに関する法令遵守状況
5. ワシントン条約のもとの象牙取引に関する国際的動向
6. 東京都の動き （以上、本号）
7. 東京都条例の可能性 （以下、次号）
8. 「東京都における象牙の適正取引に関する条例」（仮称）
9. ワシントン条約国内実施法の今後

## 1. 法律の2つの型

### （1）国事務完結型法律と自治体事務併存型法律

国会が事務の実施を行政に命ずる法律には、2つのタイプがある。第1は、もっぱら国の行政府に実施させるもので、これを国事務完結型法律と呼ぶ。第2は、自治体にも分任させるもので<sup>(1)</sup>、これを自治体事務併存型法律と呼ぶ。

---

（1）「分任」という言葉の意味については、北村喜宣「分任条例の法理論」同『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）45頁以下参照。

通常、第1条に規定される目的の実現のために、どのような実施の仕組みを法律に盛り込むのかは、国会の立法裁量である。国事務完結型法律とすることもできるし、自治体事務併存型法律とすることもできる。国会が国事務完結型を選択したとすれば、それは、「自治体の力を借りなくても目的の実現は十分に可能」という立法判断がされたものといえる<sup>(2)</sup>。そうであるがゆえに、事務の担当を集中して命じられた中央政府の省庁は、きわめて重大な責任を負っている。純粋国内法においても、自治体が規制主体として規定されない法律はある（例：特定家庭用機器再商品化法）。一方、条約の国内実施法の場合には、国事務完結型になる傾向が強くある。国事務完結型法律には、国しか当該事務をなしえない絶対的国事務規定型と必ずしもそうではない共管的事務規定型がある。

## (2) 国事務完結型法律の実施に不満を持つ自治体

国事務完結型法律の中央政府による自区域内での実施状況に対して、自治体が不満を持っているとしよう。そこにおいて違反对応が十分になされていないと感じていたとしても、当該自治体の事務が規定される自治体事務併存型法律となっていない以上、当該法律の権限行使をするわけにはいかない。国事務完結型かつ共管的事務規定型の法律の場合において、個別法に権限移譲規定があれば別であるが<sup>(3)</sup>、中央政府と自治体との間には地方自治法252条の17の2が規定する「事務処理特例条例制度」のようなものはないから<sup>(4)</sup>、当該自治体区域内との関係で、同自治体が権限を取得することはできない。一時話題になった内閣府の「手挙げ方式」を通じた権限移譲の可能

- 
- (2) 第1次分権改革前の機関委任事務時代の法律の場合、そこに「都道府県知事」と規定されていてもそれは「国の機関」（地方自治法旧150条）を意味したから、組織法的には、国事務完結型法律であった。同改革を経た現在、本稿においては、国事務完結型法律という語を、中央政府のみの事務が規定される法律という意味で用いている。
- (3) 自然公園法附則8～9項は、国立公園内での環境大臣の権限について、都道府県知事の申出により、その一部を移譲できる仕組みを規定する。自然公園法施行令附則3項・別表参照。
- (4) 事務処理特例条例制度については、松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2019年）1350頁以下、千葉実「条例による事務処理の特例の現状とこれから」北村喜宣＋山口道昭＋出石稔＋磯崎初仁（編）『自治体政策法務：地域特性に適合した法環境の創造』（有斐閣、2011年）555頁以下参照。

性もあるが、その制度自体、現在では、ほとんど忘れ去られた状態にある<sup>(5)</sup>。

それでは、国事務完結型法律のもとで規制されている経済活動に対して、自治体は、それに重ねて独自の法的対応はできるのだろうか。本稿では「外国為替及び外国貿易法」（以下「外為法」という。）、関税法、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（以下「種の保存法」という。）のもとで実施されている、国内に所在する象牙の取引規制および国外持出し（＝再輸出）を例にして、この問題を考えてみたい<sup>(6)</sup>。「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。）の国内実施法のもとでの象牙取引規制が検討対象になる。なお、現行法のもとで合法的取引が可能となっている国内市場の存在が南部アフリカにおけるゾウの密猟を促進しているのかが大きな議論になっているが、本

- 
- (5) 「手挙げ方式」とは、地方の多様性を重んじた取組みとして、「提案募集方式」とともに、地方分権改革推進本部を事務局として開始されたものである。地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる：地方分権改革の総括と展望』（2014年6月24日）が、導入を提言した。いずれも、法律上の措置ではない。権限移譲に関するこの方式は、全国一律の実施が難しい場合において、希望する自治体に対し、選択的にこれを実施する地方分権改革推進方式と説明される。それが法律事項の場合、政府部内で調整がつけば、対象法律の一部改正として、いわゆる地方分権一括法の1か条として、権限移譲を認める改正が規定される。中央政府に与えられている権限が自分にとっても必要かつ十分と自治体が考えていることが、手挙げの大前提となる。なお、この方式は、かつて内閣府のウェブサイトのトップページで華々しく紹介されていたが、扱いは徐々に少なく・小さくなり、2021年4月現在、制度としては存続しているものの、そこにはその言葉さえみることができない。それなりに「繁盛」している提案募集方式の「称揚」との対比は、興味深い。
- (6) 後述のように、筆者は、東京都が設置した「象牙取引規制に関する有識者会議」（事務局：政策企画局政策調整部政策調整課）のメンバーであるが、本稿で示される見解は、同会議の見解を代表するものではない。磯崎博司『国際環境法』（信山社、2000年）264頁以下は、「地方自治体の役割」という見出しのもとで環境条約実施にあたっての自治体の関与について解説するが、本稿が論ずるような事案は想定されていないようである。

本稿の主題をめぐる複雑な法令の理解にあたっては、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、環境省自然保護局野生生物課、坂元雅行弁護士（トラ・ゾウ保護基金事務局長）、西野亮子氏（TRAFFIC）のご教示をいただいた。記して謝意を表す。それにもかかわらず存在する誤りは、筆者の責めに帰されるものである。

稿は、この論点について関心を持つものではない<sup>(7)</sup>。

## 2. 国内に存在する象牙の経緯

日本国内で象牙が「生産」されないのは言うまでもない<sup>(8)</sup>。現在、国内に存在する象牙は、ほぼすべてが海外から輸入されたものである。アジアゾウに関しては、1975年にワシントン条約附属書Ⅰに掲載されて国際取引が禁止（日本に関する発効は批准年の1980年）される以前は、ゾウの保護の観点からの特別の規制はなく、自由に輸出入されていた<sup>(9)</sup>。アフリカゾウに関しては、1977年に全個体群が附属書Ⅱに掲載され、1989年には附属書Ⅰに移行して国際取引が禁止（発効1990年）された。それぞれの全面禁止時期以前に輸入された象牙が、合法的に存在している。さらに、ワシントン条約にもとづき附属書Ⅱ掲載個体群のゾウの牙について特別に認められた1999年と2009年の2回の輸入措置によるものもある<sup>(10)</sup>。「ワンオフ・トレード」と称される。これに、全面禁止時期以降の密輸入象牙が加わる。国内在庫は、この4つのルートによってもたらされている。

所有者については、個人の所有、後述の特別国際種事業者の所有、それ以外の法人の所有に分かれる。輸入量の把握ができるのは、2度のワンオフ・トレードによる合計約90ト

(7) 立場により、見解が大きく分かれる論点である。環境省の見解については、環境省自然保護局野生生物課「象牙Q&A（2020年2月6日版）」

([https://www.env.go.jp/nature/FAQ\\_on\\_ElephantIvory\\_JP\\_0421.pdf](https://www.env.go.jp/nature/FAQ_on_ElephantIvory_JP_0421.pdf))（以下「環境省Q&A」として引用。）参照。環境NPOの見解については、坂元雅行『日本の国内象牙市場を閉鎖しなければならない5つの理由』（認定NPO法人トラ・ゾウ保護基金（JTEF）、2019年）、「象牙取引に関するWWFジャパン／トラフィックの見解」（2016年9月29日）（<https://www.wwf.or.jp/activities/statement/602.html>）参照。

(8) 国内の動物園で飼育されているゾウが死亡した際、死骸は解体・焼却されるが、象牙は別途保管されるという例外的場合がある。2020年1月、富士サファリパークの元飼育員のラオス人がこれを国外に持ち出そうとして東京税関成田税関支署により発見され、関税法違反の未遂罪で逮捕される事件が発生している。「死んだゾウの牙、密輸出しようとした疑い ラオス国籍の象使い逮捕へ 千葉県警」朝日新聞夕刊2020年1月14日参照。

(9) 国内に現存する最古の象牙製品は、正倉院御物のなかにあり、唐時代の中国から運ばれたものといわれる。

(10) 中野かおり「日本の象牙市場をめぐる現状と課題」立法と調査391号（2017年）103頁以下・107頁参照。これらは、いわば制度的管理のもとにあり、少なくとも輸出入に関しては、厳重に監視されている。もっとも、日本に輸入されたあとにどのようなになっているのかについては、不透明な部分もある。

ンのみである。それ以外に、誰のもとにどのような経緯で入手された象牙がどのくらい存在しているのかは、正確には誰にも分からない状況にある<sup>(11)</sup>。

### 3. 国内における象牙取引規制と国外持出し

#### (1) 環境条約の国内法制への編入

一般に、条約は、国会における批准と公布によって、国内的に発効する。それ以上の具体化措置を必要とせず適用されるものもあるが（編入・一般的受容方式）、そのままでは国内実施することはできず国内法の制定を必要とするものもある（変型方式）<sup>(12)</sup>。後者の場合、役割を異にする複数の担保法（既存法、新規法）、および、その委任を受けて制定される政省令などにより、「国内実施法ネットワーク」が構築される。

#### (2) ワシントン条約の場合

1960年代には、野生生物の国際取引の増加およびその前提となる捕獲によって個体数が激減している生物種が存在していることが、国際社会において認識されるようになっていた。ワシントン条約は、国際間の商業目的による過度の取引が原因となって種が絶滅するのを防ぐことを目的に、1973年に採択された。1975年に発効し、日本は、1980年に批准している。2020年7月現在、183の国および地域が締約国となっている<sup>(13)</sup>。

---

(11) 中野・前註(10)論文110頁参照。北出智美＋西野亮子『IVORY TOWERS：日本の象牙の取引と国内市場の評価』（TRAFFIC、2017年）が税関の記録から概算するところによれば、1951～1989年にかけての日本の未加工象牙の累積輸入量は6,000トン以上とされる。

(12) 山本草二『国際法〔新版〕』（有斐閣、1994年）91～92頁参照。最近では、受容、編入、採用、変型と併記し、こうした区別をしないものもある。岩沢雄司『国際法』（東京大学出版会、2020年）518頁参照。条約の自動執行を認めた裁判例として、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（B規約・自由権規約）に関する高松高判平成9年11月25日判時1653号117頁がある。

(13) ワシントン条約およびその国内実施法については文献無数であるが、筆者が参照したものとして、磯崎・前註(6)書123頁以下、北出＋西野・前註(11)書、西井正弘＋鶴田順（編）『国際環境法講義』（有信堂高文社、2020年）161頁以下〔遠井朗子執筆〕、阪口功『地球環境ガバナンスとレジームの発展プロセス：ワシントン条約とNGO・国家』（国際書院、2006年）、西井正弘（編）『地球環境条約：生成・展開と国内実施』（有斐閣、2005年）97頁以下〔金子与止男執筆〕がある。

ワシントン条約は、絶滅のおそれがあり保護が必要と考えられる一定の野生動植物種を、おそれの程度にもとづいて2つに区分し、それぞれ附属書Ⅰ～Ⅱにリストアップする。そして、それぞれの必要性に応じた国際取引の規制を行う。同条約は、「取引」を、「輸入、輸出、再輸出又は海からの持込み」と定義する。

附属書Ⅰには、絶滅のおそれのある種であって取引による影響を受け、または、受けることがあるものが掲げられる。取引が認められるのは、例外的場合に限定される。附属書Ⅱには、現在必ずしも絶滅のおそれはないが、取引を規制しないと将来絶滅の可能性のあるなどの種が掲げられる。

ゾウに関していえば、附属書Ⅰに「*Elephas maximus* アジアゾウ（インドゾウ） [Asian Elephant; Indian Elephant]」「*Loxodonta africana* アフリカゾウ [African Elephant; African Savannah Elephant]」（附属書Ⅱに掲げるボツワナ、ナミビア、南アフリカ及びジンバブエの個体群を除く。）」が、附属書Ⅱに「*Loxodonta africana* アフリカゾウ [African Elephant; African Savannah Elephant]」（ボツワナ、ナミビア、南アフリカ及びジンバブエの個体群に限る。他の個体群は附属書Ⅰに掲げる。）」が、それぞれ掲載されている。附属書Ⅲの掲載種ではない。象牙は、アフリカゾウやアジアゾウの上顎にある一対の切歯が長く伸びたものである。これは、ゾウの「個体の部分」であり「標本」と定義されている。

附属書Ⅰの掲載種については、学術目的等の限定された目的のみが認められ、商業取引は禁止される。一方、附属書Ⅱの掲載種については、制度上、それは認められているが、上記4国のゾウの取引許可に関しては、(a)～(h)の厳格な条件が「注2」として付されており、象牙に関する規制の強度は、附属書Ⅰに掲載されるそのほかのゾウと変わりがない<sup>(14)</sup>。

締約国は、附属書Ⅰ～Ⅱに関して求められる内容を実現するための国内措置を講じなければならない。日本におけるワシントン条約の履行のための措置は、外為法、輸出入貿易管理令、輸入貿易管理令、関税法による輸出入規制とされている<sup>(15)</sup>。同条約

(14) 附属書Ⅱの注2によれば、「((a)～(h)以外の)すべての標本は、附属書Ⅰに掲げる種の標本とみなされ、その取引は、附属書Ⅰに掲げる種の標本の取引として規制される。」のである。

(15) 環境省自然保護局野生生物課（監）『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解説：逐条解説・三段対照表』（中央法規出版、2019年）（以下「逐条解説」として引用。）9頁、坂元雅行『日本の国内象牙市場を閉鎖すべき、これだけの理由：日本の政策・ガバナンスの失敗および組織腐敗の象牙取引業者による巧みな利用』（トラ・ゾウ保護基金、2017年）44～51頁参照。

は、変型方式によって国内的に適用されるのである。以下では、附属書 I の規制を前提に論を進める。

### (3) 外為法・関税法：水際二法

本稿の関心は、国内にある象牙製品の国外持出しである。条約のもとでは、附属書 I 掲載種の輸出にあたって、輸出許可書の取得が必要（その前提として、輸入国の発給する輸入許可書の取得が必要）となる。附属書 I に関する輸入許可書は、当該標本が主に商業目的に利用されないことを輸入国の管理当局が認める場合にのみ発給される<sup>(16)</sup>。附属書 I 掲載種については、相当に厳格な手続が求められているのである。象牙の場合、承認されうるのは、現実には、条約 3 条にもとづく学術研究目的等、条約 7 条にもとづく条約適用前取得（2 項）、手回品・家財（3 項）という状況のものにかぎられる。

これらの実施のための国内実施法は、外為法と関税法である。両法は、輸出入規制に関する「水際二法」である。外為法は、対外取引の正常な発展、日本および国際社会の平和・安全の維持などを目的に外国為替や外国貿易などの対外取引の管理や調整を行うための法律である。希少種にかぎらず、輸出入に関する規制をする一般法である。指定される物品に関しては、外為法48条3項にもとづき、特定の貨物の輸出入、特定の国・地域を仕向地とする貨物の輸出、特定の国・地域を原産地・船積地とする貨物の輸入などを行う場合には、後述のように、経済産業大臣の輸出承認が必要となる。具体的根拠は、輸出貿易管理令2条1項1号・別表第2「36」が規定する。ワシントン条約対象貨物は、国際協定等物資と称される。国際取引規制を目的とする条約の場合、外為法は、必ずその国内実施法になるといってよい。

さらに、関税法70条は、上記大臣承認を受けている証明を税関に対してすることを輸出者に義務づけている（1 項）。この証明対象には、外為法にもとづくもの以外も含まれているようである。同法も、輸出入に関する一般法である。この証明がない標本は、輸出が認められない（3 項）。さらに、関税法67条にもとづく税関長の輸出許可も必要である。

---

(16) 輸出許可書の発給に際しては、ワシントン条約上、輸入許可書の発給を受けていると輸出国の管理当局が認めることが要件のひとつとされている（3 条 2 項(d)）。

#### (4) 種の保存法

##### (a) 環境基本法・生物多様性基本法との関係

1992年に制定された種の保存法<sup>(17)</sup>、その後、数次の改正を経て現在に至っている<sup>(18)</sup>。同法は、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を図ることにより、生物の多様性を確保するとともに、良好な自然環境を保全し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する」（1条）ことを目的としている。種の保存法は、基本的には、国内の絶滅危惧種を保存するための法律であるが、ワシントン条約との関係でも、国際取引が原則禁止された附属書Ⅰ掲載種の国内取引も規制している。国際野生動植物種（4条4項）として、それが政令指定されている<sup>(19)</sup>。さまざまな経緯によって国内に存在している附属書Ⅰ掲載種の適正な国内取引を実現しようとしているのである。生物多様性基本法15条1項のもとでの施策と整理できる<sup>(20)</sup>。

外為法、輸出貿易管理令、輸入貿易管理令、関税法がワシントン条約の直接的国内実施法であるとするれば、種の保存法は、（やや厳密さを欠く表現であるが、）間接的国内実施法といえる。絶滅危惧種の保護は、「野生生物の種の減少」として、環境基本法2条2項において、「地球環境保全」のひとつの内容とされている。また、同法5条は、「国際的協調による地球環境保全の積極的推進」を国の環境保全についての基本理念のひとつに据えている。さらに、同法14条2号は、「生態系の多様性の保護、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保」を、国としての環境保全施策の対象としている<sup>(21)</sup>。ワシントン条約との関係で、こ

(17) 制定時の種の保存法に関する中央政府の解説書として、環境庁野生生物保護行政研究会（編）『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：法令・通知・資料』（中央法規出版、1993年）参照。2004年改正法に関しては、環境庁野生生物保護行政研究会（編）『絶滅のおそれのある野生動植物種の国内取引管理：絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律詳説』（中央法規出版、2007年）参照。

(18) 種の保存法の数次の改正の経緯については、逐条解説・前註(15)書11～17頁参照。

(19) 国際希少野生動植物種としてワシントン条約附属書Ⅰ掲載種を指定する方針については、種の保存法6条にもとづく希少野生動植物種保存基本方針の「第二 希少野生動植物種の選定に関する基本的事項 2 国際希少野生動植物種 ア」において、同条約附属書Ⅰ掲載種を選定すると明記されている。

(20) 15条1項に関しては、谷津義男＋北川知克＋盛山正仁＋末松義規＋田島一成＋村井宗明＋江田康幸『生物多様性基本法』（ぎょうせい、2008年）42～43頁参照。

(21) 環境省環境政策局総務課（編著）『環境基本法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2002年）（以下「基本法解説」として引用。）131～132頁・152～154頁・183～184頁参照。



これらの国内実施法は、こうした法的枠組みのもとにあると整理できる。なお、環境基本法15条にもとづき策定されている環境基本計画（第5次）には、「象牙」の2文字はみえない。

(b) 象牙の取引規制

(ア) 規制対象となる象牙とその形状に即した呼称

まず、象牙に関するいくつかの呼称について確認しておこう<sup>(22)</sup>。種の保存法のもとでは、「国際希少野生動植物種」（4条4項）として、「ぞう科」の「*Elephas maximus*（アジアゾウ）」「*Loxodonta africana*（アフリカゾウ）」が指定されている（施行令1条2項）。これらは「種」である。それに関して、規制対象のカテゴリーとしての「個体」「器官」「加工品」が観念される（6条2項4号）。個体、器官、加工品は、「個体等」とされる（7条）。

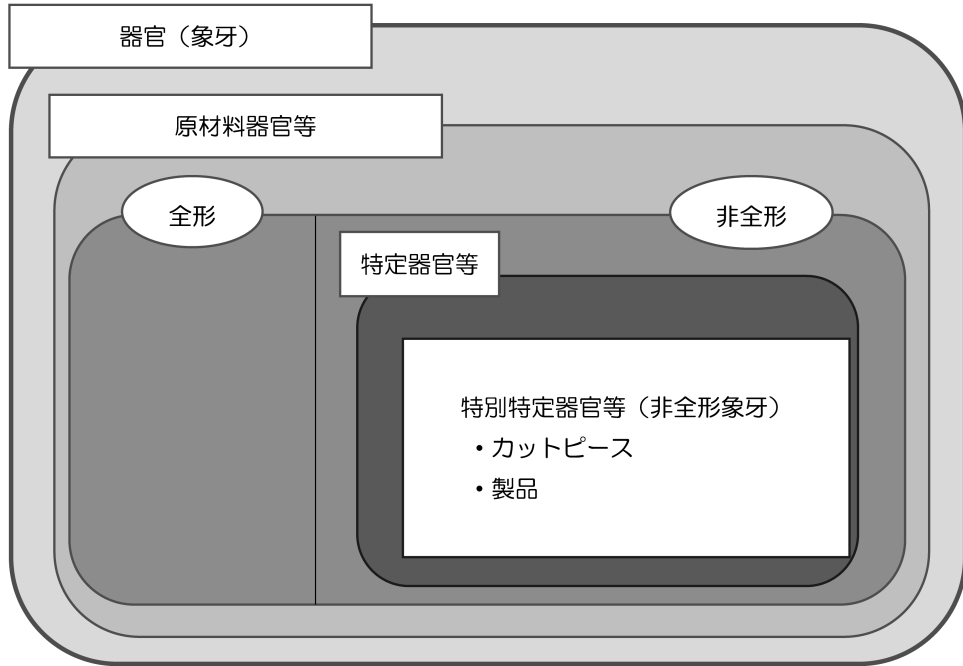
象牙とは、個体から分離されたぞう科の「器官及び加工品」として政令指定されたものをいう（施行令3条、別表第5）。「牙」が器官（加工されない全形状態のもの、および、裁断されたカットピース状態のもの）であり、「牙を材料として製造された装身具、調度品、印章その他環境省令で定める物品」が加工品である。象牙として「その他」に該当するのは、「楽器、室内娯楽用具、食卓用具、喫煙具、文房具、日用雑貨、仏具、茶道具」である（施行規則1条の2）。ゾウに関しては、牙および加工品が「原材料器官等」と称される（法12条1項4号）。そのうち、器官の全形を保持していないものが「特定器官等」（同前、施行令6条）となる<sup>(23)</sup>。この特定器官等（ぞう科以外にうみがめ科などの器官も含まれる。）のうち、象牙取引に関する後述の特別国際種事業者の取扱い対象となる象牙については、「特別特定器官等」（33条の6第1項）と称される。以上を図示すれば、【図表1】のようになる。

---

(22) 種の保存法の規制に関しては、逐条解説・前註(15)書、坂元・前註(15)書参照。

(23) 何をもって「全形」と把握するか解釈に関して、環境省自然環境局長野生生物課長通知「「全形を保持している象牙」及びその加工品の解釈について」（平成28年11月29日環自野第1611299号）が出されている。典型的には、先端部を含み・根元から先端に欠けて先細り・緩やかに弧を描く長さ20センチ以上のものである。細工が施されていても、加工品とはみなされない。21センチの先端部でも「全形象牙」といえるのだろうか。坂元・前註(15)書133頁は、「恣意的」とし、全形という法令用語をこのように解したうえで運用するのは罪刑法定主義に反して違憲とする。20センチという数値に落ち着いた経緯を知りたいところである。

【図表1】 個体であるゾウから分離された器官である象牙に関する種の保存法のもとの名称



【出典】 筆者作成。

(イ) 全形象牙

種の保存法のもとの象牙取引規制の対象は、全形象牙（ホールタスク）と非全形象牙に分けられる。非全形象牙は、さらに、カットピース（原料）、加工品（製品）に分けられる。ホールタスクとカットピースは、未加工象牙である。これらに共通するのは、同法12条によって、譲渡し、譲受け、引渡し、引取り（以下「譲渡等」という。）が原則禁止されている点である<sup>(24)</sup>。

ただし、同条には、いくつかの例外がある。象牙についていえば、ワシントン条約のもとで国際商取引が禁止される1990年以前に取得されたことを証明して同法20条にもとづく環境大臣の登録を個別に受けている全形象牙は、登録票とともに譲渡可能である（12条1項6号）。登録事務は、個体等登録

(24) 逐条解説・前註(15)書59頁によれば、譲渡し・譲受けについては、有償・無償を問わない。貸借も禁止である。引渡し・引取りについては、合法性を問わない。双方当事者の存在が必要とされるため、相続による権原取得は、譲受けには該当しない。

機関として環境大臣の登録を受けた「一般財団法人自然環境研究センター」が担当している（23条）。譲渡にあたっての許可は不要である（13条1項カッコ書き）。この規制は、たとえば、印章業者であろうと一般市民であろうと、「正当な権原に基づく占有者」である以上、変わらない。登録がされていれば、登録情報を示したうえでの販売・頒布目的での陳列や広告は可能である（17条2号）。

（ウ） 全形象牙以外の象牙

特別特定器官等である非全形象牙のカットピースや加工品の譲渡し等の業務を伴う事業者は、環境大臣および特別国際種関係大臣としての経済産業大臣の登録を受けなければならない（33条の6）。登録を受けた者が、特別国際種事業者である（33条の7）<sup>(25)</sup>。特別国際種事業者には、種々の手続的義務が課されている。特別特定器官等であるカットピースや象牙製品を一般客に販売する場合には、数量・主な特徴、販売年月日、在庫量を記録・保存しなければならない（33条の11第2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」18条3号）。象牙加工品である製品の種類は、【図表2】のように多様である。

加工品の陳列・広告および販売それ自体は自由である（12条1項7号、17条2号）。特別国際種事業者でない者が全形を保持しない象牙を売買するのも自由である（12条1項4号）。しかし、そうした者については、陳列や広告はできない（17条2号）。全形を保持していない象牙の譲渡し等の業務を伴う事業については、従来、特定国際種事業として規制の対象となっていたが、一層の管理強化の必要性が認識され、届出制であった事業規制が特別国際種事業者としての登録制に厳格化された。この措置は、2017年の種の保存

---

(25) 登録の事務は、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の指定を受け、これを担当している。同センターのウェブサイト

([www.jwrc.or.jp/service/jigyousha/files/tourokubo.pdf](http://www.jwrc.or.jp/service/jigyousha/files/tourokubo.pdf)) に、事業者名などの情報が掲載されている。特別国際種事業者として登録されているものの業態としては、象牙小売業者が圧倒的に多い。なお、登録をしても現在は象牙を取り扱っていない業者は30%程度はいるようである。2017年当時の同センターの実情および監督官庁である環境省の対応については、坂元・前註(15)書91～115頁参照。

【図表2】日本で流通する象牙製品

印章	印鑑、印章、印材等
調度品	置物、根付、香炉等
装身具	ネックレス、ネックレス玉、イヤリング、ブローチ、ループタイ、帯留等
楽器	撥、糸巻、琴柱、琴爪、鍵盤等
室内娯楽用具	サイコロ、麻雀パイ、ビリヤード玉、ビリヤードキュー等
食卓用具	箸、楊枝、箸置き、ナイフ、フォーク等
文房具	ペーパーナイフ、算盤、万年筆、筆等
喫煙具	パイプ、ライター、煙草入れ等
仏具	数珠、念珠玉等
茶道具	なつめ、茶杓、茶筒、茶入れ等
日用雑貨	靴べら、軸先、ふうちん、耳かき、紐根付、キーホルダー等

〔出典〕東京都政策企画局政策調整部政策調整課『象牙市場の実態調査報告書』（2020年3月）4頁。

法一部改正による<sup>(26)</sup>。全形象牙とは異なり、ひとつひとつの特定器官等を登録させるのは現実的ではないため、譲渡等の禁止はしないかわりに取引に関与する事業者を規制したというのが、環境省の説明である<sup>(27)</sup>。複雑であるが、特別国際種事業者でなければできない行為は、業としての特別特定器官等の譲渡し等（特別国際種事業）およびその販売・頒布目的での陳列・広告である。

違法な陳列・広告行為に対しては措置命令が（18条）、特別国際種事業を適正化させ希少野生動物種の保存に資するため必要があると認めるときは

(26) 2017年改正法の解説として、佐藤準「絶滅のおそれのある野生動物の種の保存に関する法律の一部を改正する法律」法令解説資料総覧441号（2018年）19頁以下、同「希少種保全の取組の一層の促進のために」時の法令2052号（2018年）4頁以下、経済産業省ウェブサイト「改正種の保存法における象牙等に関するQ&A」

（[www.meti.go.jp/policy/mono\\_info\\_service/mono/seikatsuseihin/zougebekkou/downloadfiles/faq.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/seikatsuseihin/zougebekkou/downloadfiles/faq.pdf)）参照。国際希少野生動物種の取引規制制度に関する法学的検討として、神山智美「ワシントン条約等の動向と種の保存法改正：法的論点を中心に」環境と公害47巻3号（2018年）22頁以下、中野かおり「生物多様性保全の一層の促進に向けた取組：種の保存法改正案の成立」立法と調査390号（2017年）51頁以下参照。象牙を取り扱う事業者を、届出制でなく取消しをなす登録制にすべきことは、かねてより主張されていた。坂元雅行『象牙印章流通の裏側：日本における象牙の国内流通管理と「種の保存法」の問題点』（トラ・ゾウ保護基金、2013年）参照。

(27) 逐条解説・前註(15)書61頁参照。技術的に全部を対象にできないのかどうかは不明であるが、費用対効果という政策的観点からなのだろう。

特別国際種事業者に対して措置命令が（33条の12）、それぞれ規定されている。後者に関しては、「書類への記載・保存義務違反に加えて比較的軽微な法違反や、象牙製品と他製品との分別管理の不備など、将来的に法違反を引き起こしかねない不適切な取引管理等についても改善を求めることができるようにするため」とされている<sup>(28)</sup>。

なお、登録をしている特別国際種事業者のすべてが象牙製品等を取り扱っているわけではない。東京都による都内の特別国際種事業者へのアンケート調査（有効回答1,319件）によれば<sup>(29)</sup>、調査時において取扱いがないと回答したのは、889対象の67.4%であった。また、最も取扱いが多かったのは、製造・加工が「印章」（28.0%）、卸売・小売が「印章」（46.0%）である。在庫も「印章」が最多（34.6%）である。個数になると、「装身具」（31.7%）、「印章」（22.1%）、「楽器」（18.0%）となる。象牙製品等の年間売上は、1万円未満が26.7%、1～5万円未満が10.8%、5～10万円未満が6.0%、10～50万円未満が18.4%で、合計すると50万円未満が61.9%となっている。売上全体に占める「象牙率」は、5%未満が41.6%となっている（無回答が51.0%）。

#### （c） 外為法・輸出貿易管理令の適用

##### （ア） 経済産業大臣の承認

象牙製品を国外に持ち出そうとする場合には、外為法のもとでの輸出承認を受けなければならない。象牙に関しては、種の保存法15条2項が、「特定第一種国内希少野生動物種以外の希少野生動物種の個体等を輸出…しようとする者は、外国為替及び外国貿易法…第48条第3項…の規定により、輸出…の承認を受ける義務を課されるものとする。」と規定する。それが、具体的には、上述の輸出貿易管理令のもとでの規制になっている。

外為法は、「外国為替、外国貿易その他の対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより、対外取引の正常な発展並びに我が国又は国際社会の平和及び安全の維持を期

---

(28) 逐条解説・前註(15)書120頁。

(29) 東京都政策企画局政策調整部政策調整課『象牙市場の実態調査報告書』（2020年3月）（以下「東京都報告書」として引用。）

（[www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2020/12/images/zouge2\\_houkokusyo\\_2.pdf](http://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2020/12/images/zouge2_houkokusyo_2.pdf)）。

し、もつて国際収支の均衡及び通貨の安定を図るとともに我が国経済の健全な発展に寄与すること」のみを目的とする法律であり（1条）、個別法にもとづく政策からは独立・中立的である。法令間の連動関係としては、輸出貿易管理令別表第2「36」に、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約附属書Ⅰ又は附属書Ⅱに掲げる種に属する動物又は植物、これらの個体の一部及びこれらの卵、種子、はく製、加工品その他のこれらの動物又は植物から派生した物（次の項及び四三の項の中欄に掲げるものを除き、経済産業大臣が告示で定めるものに限る。）」という規定があつてはじめて水際二法の対応対象となる。種の保存法15条2項は、確認規定である。

外為法48条3項に違反して未承認輸出をした者に対して経済産業大臣は、同法53条にもとづき、1年以下の輸入禁止措置や役員就任禁止措置を課することができる。同法69条の7第4号は、違反者に対して、5年以下の懲役または1,000万円以下の罰金（併科あり）を規定する。関税法67条違反に対しては、同法111条1項1号により、同内容の直罰が科されうる。ワシントン条約関係の輸出入に関しては、外為法に未遂犯の処罰規定はないが（なお、69条の6第3項参照）、関税法111条1項1号・3項がそれを規定する<sup>(30)</sup>。さらに、同条4項は予備罪も規定する。軽微事案に関する関税法の執行においては、同法146条1項にもとづき、税関長が犯則事件として嫌疑者に対して通告処分を行う。

なお、ワシントン条約7条3項は、「手回品又は家財である標本」については、条約のもとでの取引規制の適用除外としている。ただし、同条同項(a)は、「附属書Ⅰに掲げる種の標本にあつては、その所有者が通常居住する国の外において取得して当該居住する国へ輸入するもの」はその例外としている。要するに、外国で取得して居住国に持ち帰る場合は、自己利用のためのもので取引規制に服するというのである。「例外の例外」で禁止となる。

#### (イ) 国外への持出し

日本からの持出しに関して、この規定の国内実施を主として引き受けるのは、輸出貿易管理令である。同令4条2項4号および別表第6によれば、①

---

(30) 前註(8)のラオス人事案において、元飼育員は、関税法違反の未遂容疑で逮捕された。懲役1年2月執行猶予3年の判決が下された。「象牙の密輸未遂事件 ラオス人に猶予判決 千葉」読売新聞2020年4月22日〔東京本社版・房総〕参照。

一時的に入国して出国する者が国内で入手した象牙製品を持ち出そうとすれば、経済産業大臣の承認を受けなければならない、②一時的に入国して出国する者が入国時に税関に「携帯品・別送品申告書」を提出して持ち込んだ象牙製品を持ち帰る場合、承認は不要である<sup>(31)</sup>、③一時的に出国する居住者がお土産用に象牙製品を持ち出そうとするときも、経済産業大臣の承認を受けなければならない、④一時的に出国する居住者が自己の所有物である象牙製品を海外での自己使用目的のために持ち出す場合については、承認は不要である。

それでは、①や③の場合において、申請をすれば承認されるのであろうか。判断基準が問題になるが、輸出貿易管理令をみても、特段の規定はない。この手続は、行政手続法のもとでの「申請に対する処分」に該当するから、経済産業大臣には、同法5条にもとづき審査基準を定める義務がある。

経済産業省は、「絶滅のおそれのある野生動植物等に係る輸出許可書等の申請手続等について」（輸出注意事項55第17号）（昭和55年11月1日）を定めている。この文書は、輸出貿易管理令別表第2の36および37に掲げられる貨物に関して、ワシントン条約附属書ⅠおよびⅡに掲げられる種に属する動植物等の輸出承認等に関する手続等を定めるものである<sup>(32)</sup>。そのなかに、審査基準に関する記述がある。以下のような柱書である。

### Ⅲ 輸出許可申請等

#### 1 輸出許可書等の申請手続等

##### (3) 輸出許可書等の審査基準

輸出許可書等の審査基準は次のとおりとし、これらの要件のすべてを満たす場合に限り許可するものとする。（注）

(31) 「携帯品」とは、手荷物、衣類、書籍、化粧用品、身辺装飾用品その他本人の私用に供することを目的とし、かつ、必要とされる貨物である。

(32) 輸出注意事項とは、経済産業省の法令解釈を示した通達である。法規命令ではなく行政規則であり、外部的な法的拘束力はない。宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第7版〕』（有斐閣、2020年）317頁以下参照。「輸出許可書等」というのは、ワシントン条約3条2項・4条2項・7条2項のもとで求められる「日本国許可・証明（申請）書」のことである。本稿との関係では、それは、国内実施法である外為法48条承認書を意味する。

「これらの要件」としては、(イ)～(ト)の7項目があげられている。ワシントン条約3条4項・4条5項を国内法的に具体化したものである。ところが、象牙に関しては、「(注)」が問題になる。基本的に「輸入モノ」に関するこの「(注)」は、「上記の規定にかかわらず、次に掲げる場合には、それぞれに定めるとおりとする。」として、適用除外を規定している。そして、象牙に関しては、次のように述べるのである(下線筆者)。

(iv) アフリカゾウ (*Loxodonta africana*) の個体群のうち、第10回締約国会議の決定(ボツワナ、ナミビア及びジンバブエのもの。)及び第14回締約国会議の決定(ボツワナ、ナミビア、南アフリカ共和国及びジンバブエのもの。)に基づき輸入された象牙を再輸出する場合 許可しない。

方針は下線部に明らかであり、「許可しない」とされる。これは、承認申請をしても承認されないという意味である。もっとも、これは象牙製品のすべてではなく、「ワンオフ・トレード」と称される前述の2回の輸入に関係する象牙である。それを認める条件として、再輸出されないことが定められていた。

それ以外の象牙製品に関する承認審査については、「(注)」のなかに、次の記述がある。ワシントン条約の制度趣旨を踏まえた審査基準といえる。

(i) 条約適用後に輸入された動植物等を再輸出する場合

第3条、第7条及び第7条の規定に基づき相手国政府当局が輸出を認めたものであること又は証明したものであることが確認できた場合に限り許可する。……

(ii) 条約適用前に輸入された動植物等を再輸出する場合

条約適用前に当該貨物が本邦に輸入されていたことが確認できた場合にかぎり許可する。……

全形象牙ならば別であろうが、そうでないものについて、輸入の時期を申請者の側で特定するのは、きわめて難しい。輸出相手国の輸入許可書が添付



書類として求められているが<sup>(33)</sup>、一個人が外国政府とやり取りをして証明を取得するというのも現実性は低い。したがって、かりに承認申請を求めたとしても、所定事実の確認ができる書証を提出できないため、申請は不承認になるだろう<sup>(34)</sup>。

なお、インバウンドにせよアウトバウンドにせよ、旅客がお土産品として象牙製品を輸出しようとするれば、関税法70条にもとづき経済産業大臣の輸出承認を受けていることを税関に証明したうえで、同法67条にもとづく税関長の許可を得る必要がある。しかし、上記のように、輸出承認はされないために輸出承認証の添付ができず、申請しても不許可となる。なお、関税法に関しては、同法88条の2第1項により、理由の提示を除いて行政手続法第2章が適用除外されているため、審査基準を定める義務はないし、定められてもいない。不許可理由としては、「輸出承認がされていることを確認できないため」という内容になるだろう。

---

(33) 「絶滅のおそれのある野生動植物等の輸入承認について」輸出注意事項24第14号（平成23年4月2日）「3 輸出承認の申請（2）輸出承認申請の際の添付書類 ③条約に基づく日本国許可・証明（申請）書 2通（注）「絶滅のおそれのある野生動植物等に係る輸出許可書の申請手続等について（昭和55年11月1日付け貿易局第398号・輸出注意事項55第17号。……）に定める書類とする。」として、「条約附属書Ⅰに掲げる動植物等であって、輸入国政府当局……の発行する輸入許可書」とされる。これが、「条約上必要とされる許可書」である。

(34) 行政法的には、行政手続法8条のもとで、不承認理由をどのように記載するかが気にかかる。この点について、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に照会したところ、「絶滅のおそれのある野生動植物等に係る輸出許可書等の申請手続等について（輸出注意事項）Ⅲ1（3）の要件を満たしていない等、その根拠を記載いたします。」という回答であった。「等」に何が含まれるかであるが、かりに条文根拠だけの記載であれば、判例に照らせば、同条にいう「理由」としては不十分と評価され違法と判断されるだろう。裁判例も含めて、宇賀・前註（32）書478～479頁、塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕行政法総論』（有斐閣、2015年）321～322頁参照。もっとも、実務では、審査基準に照らして不承認が明白と経産省が考える場合には取下げ指導がされ、現実にもほとんどの事案で取り下げられているために、争訟にはまずならないのが実情である。

## 4. 象牙の国内取引と国外持出しに関する法令遵守状況

### (1) 環境省の見解

上述のように、国内に存在する象牙の取引や国外持出しは、厳格な法的規制のもとにある。それでは、この規制の実施はどのような状況にあるのだろうか。環境省は、「象牙Q&A（2020年2月6日版）」をウェブサイトに公表し、その認識を示している<sup>(35)</sup>。本稿の関心からは、問11および問12が注目される。関係する部分は、以下の通りである。まず、問11をみよう。

問11 日本で全形牙・象牙製品の国内取引が認められていることが、アフリカゾウの密猟を引き起こしているのでしょうか？ ⇒近年、日本国内において全形牙や象牙製品の大規模な密輸事例や、海外における日本を仕向地とした象牙や象牙製品の大規模な密輸事例は確認されていません。

(略)

・日本では、税関が輸出入を厳格に取り締まっており、近年、大規模な象牙の密輸入事例は確認されていません。また日本向けの象牙密輸出が外国で摘発された事例もありません。

「厳格に取り締まっており」というのが、実際には「取り締まっているはず」というにすぎないのは、経験則上、明らかである。通関検査においては輸入禁制品のチェックが優先されるのは当然であるし、「速やかな通関」という要請の前には、「やりたくてもできない」というのが現実である<sup>(36)</sup>。

例をもって「大規模」というのかは不明であるが、そうでない規模の事案は、「確認しようもないから確認されていない」というのが実情であろう。この回答を読む国民が「象牙の持出し規制はきちんとされているのだ」と受け止めるとすれば、誠実に欠ける説明といわざるをえない。次は、問12である。

問12 日本の合法的な国内市場に海外で違法に得られた象牙が紛れ込み、「合法に得られた象

(35) 環境省Q&A・前註(7)参照。

(36) 坂元・前註(15)書58頁参照。

牙」として国内で取引されたり、さらに海外に流出したりする事例があるのでしょうか？

⇒ご指摘のような事実は確認されていません。

- ・問11の回答のとおり、そもそも、日本では違法な象牙の密輸を厳格に取り締まっており、近年、象牙の大規模な密輸入事例や密輸出事例は確認されていません。

(略)

- ・日本に違法に輸入された象牙を、合法的に輸入されたものと偽装して国内市場に紛れ込ませたり、合法化した上で改めて再度密輸出したりするために、日本の国内市場がいわゆる「ロンドンリング」の場として使用されているという事実はないと考えます。
- ・なお、アフリカゾウがワシントン条約の適用を受ける前（1975年以前）に取得された象牙及び象牙品であっても、それを日本から輸出するためには、輸出許可を得ることが必要です。この輸出許可は、合法に取得されたものであることを前提とした上で、その取得時期について厳格に審査された上で発給されています。この許可を取得して日本から再輸出されたアフリカゾウの象牙（全形牙）は、1990年から2018年までの期間において、わずか17本にとどまっています。（この輸出の許可は国内における象牙の管理制度と直接的な関係はなく、輸出許可の審査が行われています。）

ここでも「大規模な密輸出」は確認されていないというが、小規模の密輸出はどうかという点については、特段の言及はない。輸出については、全形牙に関する記述のみであり、カットピースや象牙製品がどうなっているのかについても、特段の言及はない。かりに記述の通りであるとしても、そもそも合法的に国内に存在する象牙製品が違法に輸出されているかどうかは、環境省の上記説明からは判然としない。「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」<sup>(37)</sup>という評価は妥当であろう。環境省は、日本から中国に違法に輸出された象牙・象牙製品に関して、「「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。」<sup>(38)</sup>、「具体的に中国にどれだけの違法輸出がされたのかということについては数字を把握してお

---

(37) 中野・前註(10)論文111頁。

(38) 「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（令和元年6月28日）。

りません。」<sup>(39)</sup>というように、何とも曖昧な認識である<sup>(40)</sup>。「ロンダリング」の場になっているかどうかは程度問題であるけれども、一切ないとは言い切れないというのが、公平な認識ではないだろうか。Q & Aに記述されている内容に誤りが無いとしても、それは全体像のごく一部についてであるように思われる。

特別特定器官である以上、「たかが象牙製のハンコ1本」であっても、前述のように、現実には、水際二法等の規制が適用される。海外にいる友人へのお土産としての持出しであり商業取引でないとしても、象牙製品であるかぎりは承認されない。このため、この規制を認識していた場合には、摘発される可能性がきわめて低いとなれば、スーツケースに忍ばせて「こっそり」持ち出す人が大半と考えるのが合理的である。また、そうした認識がそもそもない場合が圧倒的多数であろう。空港では、ワシントン条約の遵守に関する注意・警告がされているけれども、一般旅客が「自分は「輸出」をするわけではないから私には適用されない」と考えてもおかしくはない。

## (2) 環境NPOの見解

この問題に対してもっとも積極的に活動している国内の環境NPOは、「トラ・ゾウ保護基金 (JTEF)」、「世界自然保護基金 (WWF) ジャパン」、「TRAFFIC」である。独自の調査を踏まえて多くの提言をしている。「真実はひとつ」なのであるが、そこで指摘される「事実」は、中央政府の認識とは相当に異なっている。「管理に失敗し続けた日本の象牙市場」という認識を踏まえたJTEFの報告書が紹介する「事実」のいくつかを要約する<sup>(41)</sup>。

(39) 第193回国会参議院環境委員会会議録15号 (2017年5月25日) 8頁 [経済産業省貿易経済協力局貿易管理部長・飯田陽一答弁]。

(40) 不思議なことに、環境省自然環境局野生生物課も参加して作成された適正な象牙取引の推進に関する官民協議会『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』(2017年11月) 11頁には、「日本側の税関においては大規模な密輸出入は確認されていないものの、各締約国が条約事務局に提出したワシントン条約ゾウ取引情報システム (ETIS) 報告によると、2011年～2016年に日本から中国へ輸出された象牙が中国において差し止められる事例が100件以上確認されており、水際管理の実効性を一層高めることが重要である。」という記述がある。

(41) 坂元・前註(7)書参照。2017年時点における知見として、坂元・前註(15)書参照。2013年時点の認識として、坂元・前註(26)書35頁は、「これまで、日本からの密輸出にはあまり関心が払われてこなかった」という。

- カットピース605本・約7キロ・約31万円相当を所持してコンテナ船に戻ろうとした中国人船員が逮捕。同人に象牙を渡した別の中国人、その者に象牙印材を売った象牙製造会社役員が逮捕。
- ワシントン条約のプログラムであるゾウ取引情報システム（ETIS）のデータによれば、2011～16年の間に、148件の違法輸出が記録され、うち113件・約2.3トンは中国向け。106件（94%）が中国での押収であり、輸出時に摘発されたのは7件（6%）。
- 2018年3～5月に3大都市圏の印章店317店舗を対象にした調査では、象牙印取扱いが確認された303店舗のうち、象牙印を海外への土産にしたいという顧客に対して、持出し違法と知りながら販売しようとした店が73店舗（24%）、違法であることすら知らずに販売しようとした店舗が102（34%）。残りは販売を拒否した。

上記報告書の執筆者は、種の保存法2017年改正法案審議の場に参考人として招致された際、2年間にわたって3トン以上の象牙を日本から中国に密輸した中国人夫婦が中国の裁判所で懲役15年の刑を宣告されたという事例も参照しつつ、「こうした事実があるにもかかわらず、なぜ日本の市場が違法取引に関係していないと言い切れるのか、私は理解に苦しむ」<sup>(42)</sup>と述べる。

水際二法にもとづく行政的サンクションや直罰の威嚇力は、違法持出しにはほとんど機能しないだろう<sup>(43)</sup>。水際二法の機能不全は明らかなように感じられる。それに

---

(42) 第193回国会参議院環境委員会会議録14号（2017年5月18日）10頁〔認定特定非営利活動法人トラ・ゾウ保護基金事務局長理事・弁護士・坂元雅行陳述〕。前述のように、環境省は、違法持出し象牙の外国における摘発事例について「押収量」「具体的数字」は把握していないとしていた。前註(38)(39)答弁参照。ところが、東京都が設置する後述の有識者会議の事務局が環境省に照会したところ、2021年2月になって、日本からの違法持出し象牙が外国で摘発された事例について環境省は実情を把握しているが、ワシントン条約上非公開を義務づけられているから情報提供できないという回答を得ている。同答弁書では、「押収量」は把握していないとしていた。そのかぎりでは虚偽答弁ではないかもしれないが、少なからぬ押収事例の情報は把握していたのである。お役所の公式見解というのは、おもしろいものである。

(43) 刑事捜査手続の観点からの検討として、清水真「刑事訴訟法理論と税関検査・関税犯則調査の交錯」明治大学法科大学院論集19号（2017年）127頁以下参照。

印章店側の在庫処分のための意図的販売や認識不足が輪をかけている<sup>(44)</sup>。これらのデータソースは、新聞報道であったりワシントン条約のもとでの公式機関であったりするが、中央政府にとっては「確認」したくない（だから確認していない）「不都合な真実」なのであろうか。あるいは、個々の事案は小規模がゆえに「大規模」とはいえないというのであろうか<sup>(45)</sup>。TRAFFICも、ETISの押収記録データを分析して、2011～2016年の間に日本からの違法輸出として押収された増減の総重量が2.42トンであること、その95%が中国向けであること、中国当局による押収が94%・日本での押収が6%であることを報告している<sup>(46)</sup>。TRAFFICはまた、日本からの象牙流出の実態や販売業者の意識の低さを報告している<sup>(47)</sup>。こうした環境NPOの指摘に誠実に対応することも、ワシントン条約の締約国の中央政府には求められるのであろう<sup>(48)</sup>。

日本国内にどれだけの象牙が存在しているのか。全形牙については、登録数は一応

- (44) 同様の状況は、2020年調査によっても確認されている。EIA+JTEF『違法な海外持出しに我関せず 象牙印を進んで販売するハンコ店：印章小売業者に対するスナップショット調査』（2020年12月）参照。「「違法輸出用でも象牙はんこ販売」国内店舗の多く 日米の団体が調査」日本経済新聞夕刊2020年12月19日7面参照。2015年調査については、戸川久美『野生生物のためのソーシャルディスタンス：イリオモテヤマネコ、トラ、ゾウの保護活動に取り組むNPO』（新評論、2020年）165～168頁参照。そのほか、北出+西野・前註(11)書41～43頁も参照。大塚直『環境法〔第4版〕』（有斐閣、2020年）694～695頁は、「2017年改正で導入された登録制がどの程度機能するかが検証されるべき」とする。たしかにそれは重要であるが、問題はそこではなく、特別国際種事業者が「適法に」販売した象牙製品の違法国外持出しに関して、種の保存法が何ら機能していない点にある。
- (45) 東京都報告書・前註(29)は、「外国人向けに販売を行う際の対応」として、「海外に持ち出せないことを確認している」のは、サンプル数121のうち64（52.9%）であった。持ち出すつもりと答えたら販売しないかどうかは定かではない。行政の調査によっても、そうした確認すらされていない実情が明らかにされたのは深刻である。購入者の間で、「あそこはうるさい店」「あそこはアバウトな店」という情報交換がされるのは明らかである。
- (46) 西野亮子「象牙取引に関する有識者会議（第2回）」資料（2020年12月10日）参照。
- (47) 北出+西野・前註(11)書、西野・前註(46)資料、三間淳吉「象牙取引規制に関する有識者会議（第3回）」資料（2020年12月23日）参照。一方、環境省の認識は、「業者の方はお分かりです。自らの業に関わる話ですから。このようなワシントン条約でこういうような状況になっているということはもう既にお分かりです。」というものである。第193回国会参議院環境委員会会議録15号（2017年5月25日）14頁〔環境大臣・山本公一答弁〕。たしかに、そのようにあってほしいものであるが、都や環境NPOの調査に接して、環境省はどのような印象を抱くのだろうか。
- (48) 西井+鶴田（編）・前註(13)書173頁〔遠井朗子執筆〕は、CITESに関して、「条約目的に賛同し、保全活動に関与するNGOの参加が広く認められている点は、制度の正当性および実効性の源泉とみなされている。」と指摘する。

把握できるが、無登録数は知るすべがない。無登録全形牙のままでは、譲渡は事実上困難である。所有者にとっては、まさに「無用の長物 (white elephant)」という皮肉な状態にある。JTEF報告は、それゆえに全形牙の分割 (カットピース化) が進行していると指摘している。これは、相当に深刻である。前述のように、原材料としての象牙の多くは印章に加工されるため、行政手続における押印廃止の動きも相俟って、国内市場における原材料象牙は、今後は相当程度供給過剰になるのではないだろうか。そうすると、販売業者には、「たとえ薄利でも売り切ってしまうおう」という動機が生まれる<sup>(49)</sup>。かりに外国に需要があるとすれば、安価になった日本の在庫への「買付け」が発生する事態は、容易に想像できる。今でもいささか頼りない水際二法は、果たして怒濤の持出し圧力に耐えられるのだろうか。なお、義務履行確保体制の信頼性に関して、外為法の所管官庁である経済産業省による説得力のあるコメントは見当たらない。

## 5. ワシントン条約のもとでの象牙取引に関する国際的動向

### (1) COPでの調整 : CITES決議10.10

ワシントン条約のもとで附属書Ⅰに掲載されるか附属書Ⅱに掲載されるかは、当該動植物種の国際取引にあたって重大な意味を持つ。締約国会議 (COP) においては、アフリカゾウに関して、背景はさておき消費的利用を推進したい立場からは、附属書ⅠからⅡへのダウンリストや附属書Ⅱに付された注釈削除が主張されるし、保護を徹底したい立場からは反論がされる。しかし、いずれの提案も投票により否決され、膠着状態となっている。

そこで、議定書本体ではない場所で調整がされることがある。2016年に南アフリカのヨハネスブルグで開催されたCOP17では、米国およびケニアをはじめとするアフリカ10か国から、それぞれ国内取引市場の閉鎖を求める勧告提案が出された。これは、1997年のCOP10において新規採択された「CITES決議10.10」の修正である<sup>(50)</sup>。作業部

---

(49) もっとも、認印に象牙印を用いることは少ないだろうから、実印制度が廃止されなにかぎりは、それなりの印章需要はあるのかもしれない。

(50) 「10.10」とは、COP10で採択された10番目の決議という意味である。その後のCOPで種々の改正がされている。後述のように、最新のものは、「CITES決議10.10 (COP18改正)」である。

会において、両決議案が一本化され、閉鎖を求める国内市場を密猟や象牙の違法取引に寄与している国内市場に限定する修正が加えられたうえで、全会一致のコンセンサスにより採択された点が注目される<sup>(51)</sup>。注目されるのは、第3段落である<sup>(52)</sup>。

その主権の及ぶ範囲内に、密猟または違法取引の一因となる、合法化された国内象牙市場または象牙の国内商業取引が存在するすべての締約国および非締約国は、その未加工および加工象牙の商業取引が行われる国際市場を閉鎖するために必要な、法令上および執行上の措置を緊急にとることを勧告する。

なお、CITES決議10.10は、議定書それ自体ではなく、その意味では、法的拘束力はない<sup>(53)</sup>。さらに、2018年にスイスのジュネーブで開催されたCOP18では、米国の提案にもとづき、前回採択された決議を実施するため、象牙の国内取引市場を有する締約国（日本を含む）に対し、これら市場が象牙の密猟や違法取引の要因になるのを防ぐための取組について、次回常設委員会（時期未定）までに、事務局への報告を求めることが決定された。

COP17における決議に日本が反対しなかったのは、閉鎖が求められる国内取引市場が、「密猟や違法取引につながる国内市場」に限定されているからである。日本市場がこれにあたらないのかどうかは評価の問題であるが、中央政府は、「我が国の市場は原産国における密輸、密猟や違法取引に関与していないというふうに評価をされておりまして」<sup>(54)</sup>としている。また、「決議10.10は、締約国に対して象牙の国内取引

---

(51) 外務省ウェブサイト「ワシントン条約第17回締約国会議」（2016年10月6日）

([https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page24\\_000802.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page24_000802.html)) 参照。

(52) 坂元・前註(15)書3頁による。

(53) 決議10.10については、戸川・前註(44)書162～165頁、坂元・前註(15)書2～5頁・155～162頁、遠井朗子「CITESの変容と日本の国内実施：決議10.10の解釈を中心として」環境法政策学会誌22号（2019年）133頁以下参照。法的拘束力がないにもかかわらず、勧告の趣旨を踏まえて、中国（2018年）、香港（2018年）、英国（2018年）など、国内取引を禁止する国が増えているようである。米国では、カリフォルニアなど州内取引を禁止する州が、現在12ある（バーモント州が2022年施行を予定）。

(54) 第193回国会参議院環境委員会会議録15号（2017年5月25日）12頁〔環境省自然保護局長・亀澤玲治答弁〕。



市場規制等を促すものであって、義務ではありません。」<sup>(55)</sup>としている。そのほか、環境省は、「閉鎖を求める国内市場を密猟や象牙の違法取引に寄与している国内市場に限定する修正を加え、全会一致で採択されました」（強調原文）とも述べる<sup>(56)</sup>。

なお、COP18においては、事情を問わずすべての象牙国内市場の閉鎖を求める決議案が提出されたが、採択されていない。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り、日本市場はそうではないというのが、日本が反対した理由である<sup>(57)</sup>。

ただ、COP18で決定された報告義務については、たんに法制度の説明をするだけでは不十分である。前述のように、日本市場は勧告の対象とはならない「密猟または違法取引に寄与している」という条件を充たしていないという環境NPOの見解もある。重要なのは「事実」であって、「確認されていません」「法制度上対応されている」というタテマエ主義では、国際的に説得力を有さないのは明白である。どのようなエビデンスが示されるのだろうか。

## (2) 日本市場がCITES決議10.10の対象とならないという説明

法的拘束力はないにしても、日本政府が反対しなかったCITES決議10.10を踏まえれば、合法的な象牙取引国内市場であってもこれを閉鎖すべきではないかという議論が、種の保存法2017年改正法案の審議過程においてなされた。環境NPOからも、独自の調査を踏まえて、その必要性があるという主張はされていた<sup>(58)</sup>。

これに対しては、前述の強調部分のように、密猟や違法取引につながらない国内市場はCITES決議10.10の対象外であり同決議の履行は義務ではないというのが、中央政府の解釈である。この解釈については、「他国とは異なる独自の解釈」<sup>(59)</sup>、「主観的解釈に基づく勧告の適用排除を主張することは信義誠実に反する」<sup>(60)</sup>、「決議案の文

---

(55) 第193回国会参議院環境委員会会議録15号（2017年5月25日）15頁〔環境大臣・山本公一答弁〕。

(56) 環境省Q&A・前註(7)。

(57) 外務省ウェブサイト「ワシントン条約第18回締約国会議」（2018年9月4日）  
([https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page22\\_003296.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page22_003296.html)) 参照。

(58) 坂元・前註(15)書、世界自然保護基金ジャパン（外務大臣・河野太郎宛）「象牙違法輸出の緊急阻止および国内市場の健全化に関する要望書」（2018年1月11日）。

(59) 遠井・前註(53)論文141頁。

(60) 遠井・前註(53)論文142頁。

言の修正の経過と矛盾する」<sup>(61)</sup>、「決議の想定外」<sup>(62)</sup>、「およそ根拠のない我田引水の解釈」<sup>(63)</sup>との厳しい評価もされている<sup>(64)</sup>。

もちろん、環境NPOや研究者の条約ならびに決議の解釈は、所詮は「たんなる解釈」である。主権国家を代表する中央政府の解釈との「重みの違い」を問うまでもない。しかし、その解釈もまた、COPにおける国際的評価にさらされる。「地球環境保全是、…国際社会において我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進されなければならない。」と規定する環境基本法5条に鑑みても、超然とした解釈が認められないのは当然である<sup>(65)</sup>。

## 6. 東京都の動き

### (1) 外生的契機

条約の遵守は国の役割であり、自治体が関与する課題ではない。伝統的にはこのように認識されてきたし、現在でも同様であろう。ところが、東京都が、都内における象牙取引について、何らかの対応を模索するようになる。

事の発端は、ニューヨーク市長のビル・デ・ブラシオから東京都知事の小池百合子に出された書簡であったとされる。2019年5月のことである。共同通信の配信は、「ニューヨークのデブラシオ市長は東京都の小池百合子知事に、来年の東京五輪・パラリンピックまでに日本国内で続いている象牙売買の禁止に取り組むよう求める書簡を送った。動物愛護や野生動物の保護を目指す非営利団体、国際人道協会（本部ワシントン）が17日、発表した。」と報じている。その直後の知事の記者会見では、とり

(61) 坂元・前註(15)書4頁。COP17におけるCITES決議10.10の修正案の作成作業にあたった作業部会に参加した坂元雅行によれば、日本政府は、特別な例外を創設する趣旨で修正提案をしたが「まったく支持されず」（5頁）という状況にあった。この立場によれば、国会答弁は、CITES決議10.10の趣旨を歪曲し、国際的に否定された主張をあたかも容認されたように誤信させるきわめて不誠実な態度と評価されるのであろう。「このような作業部会での審議経過をみれば、決議に「密猟または違法取引の一因となる」という文言が挿入されたことで日本市場が閉鎖の対象から除外されると解釈する余地がないことは明らか」（5頁）とする。

(62) 坂元・前註(15)書5頁。

(63) 坂元・前註(15)書170頁。

(64) そのほかの批判として、戸川・前註(44)書162～165頁参照。

(65) 基本法解説・前註(21)書152～154頁参照。

あえず、「まずどのような形で、どういう取引が実際、行われているのか、これについて調べていきたいと考えております。」と答弁された<sup>(66)</sup>。

その後の都庁内で、どのような議論があったのかは不明であるが、2019年秋ごろには、東京都として、象牙の販売規制について何らかの対応をすることが決定されたようである<sup>(67)</sup>。完全なトップダウンであった。なお、このときには、2020年7～9月に東京オリンピック・パラリンピックは開催されるという前提であった。どのように政治的文脈を読み取ったうえでの決断であったのかは興味深い。

## (2) 有識者会議における議論

東京都は、この課題を検討するため、2020年1月に、「象牙取引規制に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を設置した<sup>(68)</sup>。設置要綱によれば、「象牙取引に関する国際的な関心の高まりを受け、国際都市である東京がなすべき対策を検討することを目的」（1条）とするとされている。その所掌事項は、「都内の象牙取引の実態把握及び国内の象牙取引規制の検証に関すること」（2条1号）、「象牙取引の適正化等に向けた都の対策に関すること」（同条2号）である。対策の内容としては、条例制定も視野に入れられている。

第1回有識者会議の冒頭、小池知事は、以下のように発言した。

お集まりいただきましたのは、国際的にも関心が高いとされます象牙取引の規制に関して、都としての検討を開始するというところでございます。

希少野生生物の保護でございますが、生息国、国際取引の中継国、そしてまた消費国なども含めまして、それぞれが主体となって、さらにこれがグローバルな問題だという点で関心が集まっているところでございます。

そして、東京は日本の経済活動の拠点でございますが、象牙を含めまして、さまざまな物、サービスの一大消費地であることは言うまでもございません。そして、東京は2020大会開催都

(66) 小池知事「知事の部屋」記者会見（2019年5月17日）

(<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2019/05/17.html>)。

(67) 筆者は、2019年10月に、東京都政策企画局政策調整部政策調整課から本件について連絡を受け、協力を求められた。その際には、「都では来年のオリンピック・パラリンピック開催を控え、訪都外国人観光客等も大きく増加する中国に先駆けて都内での象牙販売規制をすることができるかどうかを検討している」と伝えられた。

(68) 筆者の立場については、前註(6)参照。

市の責務といたしまして、この問題に向き合って、対策を検討する必要があると、このように考えております。

(略)

そして、国の法律があるわけでございますけれども、今回、東京都として、この取り組みを行う、有識者会議を開くということを発表したところ、小泉環境大臣も設置を歓迎しておられるということで、そういう立場を表明されておられます。都も、国と協調できるところは協調しながら、国際都市としての責務を果たすために、しっかりと検討を進めていきたいと考えております。

東京都の行政区域内である羽田空港（大田区）での広報活動は都ができるとしても、水際二法等にもとづく水際対応それ自体は、国の専管的役割である。種の保存法にもとづく特別国際種事業者規制は、現在のところ、国だけが担当している<sup>(69)</sup>。それでは、「東京都としての取り組み」としては、どのような法政策的可能性があるのだろうか。土俵際での対応はできないから、土俵中央に近いところでの対応になる。

ところで、当初、有識者会議については、2020年1～5月にかけて概ね3回程度実施し、東京都が取りうる対策を提案するという、完全な「オリパラモード」であった。ところが、新型コロナウイルス感染症の蔓延の影響を受け、1月に第1回が実施されたあと中断し、第2回と第3回は同年12月に開催された。2021年にも、3月に開催されたほか数回の会議が予定されているが、展開は不透明である。なお、中間とりまとめのようなものは出されない予定である<sup>(70)</sup>。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

---

(69) 東京オリンピック・パラリンピックの海外観光客による経済効果を期待する東京都職員は、持ち込まれる可能性のある新型コロナウイルスとの関係で、「水際対策は国に委ねるしかない。希望を持ち続けたいが……」と語ったようである。「五輪海外客 政権内にも悲観論 焦る組織委「チケット払い戻し複雑」朝日新聞2021年3月4日東京版3面参照。密入国はないとすれば、「入国拒否対象地域」からの入国を完全シャットアウトできる点で、入国管理の水際対策はほぼ完璧であろう。

(70) 有識者会議に関しては、東京都庁ウェブサイト参照 ([www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/zouge/](http://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/zouge/))。

### 【追記】

本稿においては、本人が荷物のなかに入れて象牙製品を持ち出すという事例を念頭に置いているが、通常の封書や国際スピード郵便（EMS）などの国際郵便を利用した輸出もある。郵便物の送付も「輸出」である。しかし、関税法76条1項は、貨物の輸出にあたって税関長の輸出許可を必要とする同法67条を郵便物の場合には適用しないとする。その一方で、郵便物を取り扱う日本郵便株式会社は、郵便物を税関長に提示してその検査に供させるが、税関長が必要なしと判断すれば、検査なしの輸出が可能となる。

もっとも、郵便物のなかに象牙製品が封入されていれば話は別である。外為法にもとづく経済産業大臣承認が必要になるし、関税法の適用も受ける。開披検査によって、象牙製品が入っていることが判明すれば、税関は、当該郵便物を留置し、差出人に対して必要な措置を講ずるよう通知する。もちろん、差出人は承認など得られるはずもないとわかっているから、通知は無視され、郵便物は返送される。未遂処罰規定がない外為法とは異なり、それが関税法の違反の立件はできそうにも思われるが、差出人とされている人物が実行犯なのかどうかは明らかではない。

それ以上に問題なのは、どれくらいの割合で判明するかである。判明事案は氷山の一角とみるほかない。一回の密輸量は少量ではあろうが、結果として大量の象牙製品が国外に移動していると思われる。実態把握はきわめて困難である。X線スキャナーや野生生物探知犬の導入などによる水際対策力の向上が期待されるが、日本においては進んでいないのが実情である。

キーワード：条約の国内実施／ワシントン条約／象牙取引／密輸出／  
外為法、関税法／種の保存法