

## 有識者会議における議論の取りまとめ(報告書骨子) &lt;案&gt;

## 象牙取引を巡る現状

## 1 象牙取引を巡る国際情勢

## (1) ワシントン条約(CITES)におけるゾウの扱い

- ▶ 象牙を狙ったゾウの密猟が激化したことから、1990年からアフリカゾウ(象牙含む)の国際取引が原則禁止に

※ 附属書 I に位置付け(アフリカ南部諸国の個体群は附属書 II)

## (2) アフリカゾウ個体数、象牙違法取引の推移等

- ▶ 個体数は大きく減少(取引禁止後に増加に転じたが 2007 年以降再び減少傾向)一方、アフリカ南部諸国では保全に成功
- ▶ アフリカゾウの密猟は国際取引禁止後も後を絶たず、近年も高水準で推移
- ▶ 違法取引の押収量は国際取引禁止後に低水準で推移したが、2009 年以降急増

## (3) 世界各国の動き(取引禁止・例外設定等)

- ▶ 2016 年の CITES 締約国会議(CoP17)で、「密猟や違法取引に寄与する国は、象牙及び象牙製品の商業取引市場の閉鎖のために必要な行動を実施すること」を勧告する決議

※ 国の評価: 厳格に管理されている我が国の国内象牙市場の閉鎖を求める内容ではない。

※ CITES 事務局による調査において、現状では日本は違法な象牙の目的地や中継地とは認識されていない(近年は、日本が密猟の要因とはなっていない)

- ▶ そうした中、世界の主要国において、象牙の国内取引を禁止する動きが拡大

※ 中国(2017)・香港(2021)・タイ(2015)・米国(2016:州間取引のみ、カリフォルニア州・ニューヨーク州等の 13 州では州内取引も禁止)・英国(2021)・EU(2021)・シンガポール(2021)等の主要国で国内取引禁止の動き

※ 取引禁止にあたっては、骨董品や芸術品、楽器、稀少品等の狭い例外を各国の状況に応じて規定

## 2 象牙取引を巡る日本国内の情勢

## (1) 日本における象牙の利用

- ▶ 江戸時代から根付・髪飾り・櫛・撥等に利用、近代では印鑑・和楽器等に広く利用都では「江戸象牙」を伝統工芸品として指定
  - ▶ 現在では、原材料の象牙は過去に輸入されたものに頼っている状況  
輸入量: 1981~89 年で 2,006 トン、1999 と 2009 のワンオフトレードで 89 トン
- ※ ワンオフトレードの収益は、現地のゾウ保全や地域社会の発展等に使用

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36

## (2) 市場規模の減少、国内大手業者の販売規制の動き

- ▶ 国内市場規模は 1989 年 200 億円程度から 2014 年 20 億円程度に縮小
- ▶ 2017 年以降、国内事業者による象牙販売中止の動き  
(インターネット販売:楽天株式会社・ヤフー株式会社・株式会社メルカリ、  
ショッピングモール:イオン株式会社等)

## (3) 種の保存法等による取引規制

- ▶ 1992 年「種の保存法」制定  
(原則として象牙の取引を禁止し、登録された全形牙、及び届出事業者の商取引を  
可能に。事業者による取引の台帳記録を義務化)
- ▶ 2018 年「種の保存法」改正等により取引管理を厳格化  
(事業者届出制を 5 年更新の登録制へ移行、事業者が所有する全形牙の登録やカ  
ットピースの管理表作成を義務化、罰則の強化、全形牙登録の年代測定導入等)

## (4) 都内の象牙取扱事業者の状況 ※アンケート調査等より

- ▶ 都内事業者(施設数)は、登録制度導入により大幅減 (約 3,000→ 約 1,300)
- ▶ うち登録はしているが基本的には象牙を取扱っていない事業者が 3 分の 1
- ▶ 象牙製品の年間売上額が 10 万円未満の事業者が約 8 割
- ▶ 主な取扱商品は、美術品・骨董品(33%)・印章(30%)・楽器(11%)等
- ▶ 約 1 割のインターネット販売を実施
- ▶ 10 年前と比較し購入希望者が減少傾向 (減ったと回答した事業者は約 8 割)

## 象牙取引を巡る課題

### 1 日本の取引制度に対する国内外からの問題提起

#### (1) CITES 会議での指摘、及び海外からの声(賛否双方)

- ▶ 2019 年の CITES 締約国会議 (CoP18)において、西・中央アフリカ諸国から「日本と EU を含む全ての国に、狭い例外を除き市場閉鎖を求める」等の提案あり
- ※ 否決されたが、「市場を有する国は、自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いて報告する」ことが全会一致で合意
- ※ 一方、ゾウの保全に成功している南部アフリカ諸国は、象牙の合法的な国際取引により、ゾウの保全や地域社会発展のための資金を獲得することを期待

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39

▶ 海外から東京都(知事)へ「日本(東京)の象牙取引を禁止すべき」とする声が寄せられている

※ ニューヨーク市長、ゾウ生息国で構成されるアフリカゾウ連合、ブルキナファソ等アフリカ4カ国、米国国会議員、ヒラリー・クリントン及びジェームズ・ベーカー元米国国務長官(連名)、アメリカ・ヨーロッパ・アフリカ・日本の環境団体などから知事宛に書簡<23件>

[主な内容]

・東京2020大会時に訪日する外国が違法と知らずに象牙を海外に持ち出さないよう、東京の象牙取引を禁止すべき。

・日本の現行の規制では、象牙の違法取引を阻止するには十分とは言えず、違法な象牙の隠れ蓑になっている。

・多くの国が国内市場を閉鎖している中で、日本の市場が象牙の需要を刺激することで、他国のゾウ保護の努力を損なっている。

・より多くの世界的な旅行者が東京に戻ってくると、旅行者が違法に輸出する危険性が高まる。東京の象牙市場をできるだけ早く閉鎖すべき。

※ 一方、「日本の象牙取引を維持すべき」との声も寄せられている(ワシントン条約元事務局長(3名連名)などから知事宛に書簡<6件>)

[主な内容]

・市場閉鎖は、密猟や闇市場での象牙取引を助長する。ゾウの80%が生息する国々は日本との象牙取引を希望しており、取引を回復することがゾウ保全の自立とブラックマーケット弱体化の唯一の手段である。

## (2) 法改正時の国会審議

▶ 種の保存法改正案についての国会審議(2017年)において、個人所有の象牙等が規制対象外、全形牙以外の製品等は登録制度の対象外であること等が論点に

## (3) 委員の指摘

▶ 全形牙の登録制度は、個人所有の在庫が把握できず、カットしてしまえば、対象とならない

▶ 製品に付ける標章は任意であり、利用している事業者は限定的

▶ 消費者が素材である象牙が合法か違法かを区別できないことが問題

▶ 日本(東京)の象牙市場を現状のまま維持することは、大きな評判のリスク

## 2 日本からの違法な海外持出

### (1) 違法な海外持出

▶ 2011~16年の間に日本からの違法輸出として押収された象牙の総重量は2.4t、2018~2020にも違法輸出の報告事例あり

▶ 押収された違法輸出の多くの部分が中国向け(2011~2016押収量の95%)

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38

- ▶ 2019年のWWFの中国本土での意識調査では日本で象牙購入を検討していた旅行者が存在（象牙購入検討は11%、うち19%が日本へ旅行）
- ▶ 日本の税関での押収実績は少ない（2011年～2019年6月の間に131kg）

## (2) 違法な海外持出への象牙取扱事業者の認識

- ▶ 都の2020年3月都内事業者アンケートでは、14%が外国人向け販売を実施、そのうち30%が「特段の確認等をしていない」等と回答
- ▶ 2021年9月アンケートでは、13%が外国人向けの販売を実施、そのうち5%が「特別な対応をせずに販売」と回答（92%は「都の確認書様式等により海外持出の恐れがないと判断できる場合に販売」と回答）。別の問いでは、13%の事業者が今回の都の要請を機に「海外持出禁止」を認識したと回答

## (3) 委員の指摘

- ▶ 違法輸出は継続しており、象牙購入意向のある外国人観光客の存在など新たな懸念もある。外国人観光客対策の強化が課題。インバウンド復活前に対策が必要。
- ▶ 日本からの違法輸出が、ブラックマーケット活性化による密猟誘発リスクとなっている現状は看過すべきでない。

## 【象牙を販売・使用している側の意見】

### (1) 東京象牙美術工芸協同組合の意見

- ▶ 象牙は代替できないエコな天然資源。その伝統工芸技術は江戸時代から大切に受け継がれてきた。悪しきは、象牙の取引や需要でなく、ゾウの密猟と違法取引。
- ▶ 法令を遵守する事業者が扱う象牙製品は、密猟由来の象牙を利用することはなく、現在のアフリカゾウの密猟につながらない。違法な海外持出等の違法取引には断固反対。法令の順守と正しい情報発信が必要。

### (2) 象牙使用芸術家(根付作家)の意見

- ▶ 象牙でなければ駄目だということはないが、プラスチックよりも環境に優しい素晴らしい素材。ゾウが死んだ時に残してくれた象牙を大切に使っていきたい。

### (3) アンケートによる象牙事業者の意見(抜粋)

- ▶ 規制が厳しすぎる。伝統的な象牙業を保護・育成してほしい。
- ▶ 画一的に扱わず、芸術品・楽器・小さいもの等は規制を緩和してほしい。
- ▶ 販売品が密輸象牙でないこと、販売が認められていること等を発信してほしい。
- ▶ 厳しい規制だがやむを得ない。中途半端な規制でなく取引禁止としてほしい。等

4 **1 対策の方向**

- 5 ○ 象牙の国際取引禁止後もゾウの密猟は後を絶たず、CoP17で「密猟や違法取引に貢  
6 献する市場の閉鎖」を勧告する決議が採択。日本政府は、より厳格な国内市場の管理  
7 を行うため「種の保存法」を改正
- 8 ○ しかし、近年でも象牙の違法な国外持出が報告。また、登録事業者による象牙製  
9 品等の販売は、その種類に関わらず認められ、消費者が合法的な象牙に由来するか  
10 どうか区別できない制度。そのため、国内外から「象牙が日本から海外へ持ち出され  
11 ること」や、「日本市場が違法象牙の隠れ蓑になること」等を懸念する声あり
- 12 ○ 主要国が象牙の取引禁止に舵を切る中で、大量の在庫を抱え市場を維持する日本  
13 は、懸念に答える責任があるが、違法な象牙が効果的に厳格に排除できていること  
14 を挙証できない現状は、大きな問題
- 15 ○ 問題解決には、象牙製品等のトレーサビリティ向上を図ること等により、海外持  
16 出防止を徹底するとともに、日本の市場に違法な象牙の入り込む余地がないことを  
17 世界に示していくことが必要。具体的対策として、象牙購入の際の届出を義務付け  
18 ることによる、購入者による海外持出の防止や、登録事業者が扱える製品を象牙の  
19 芸術・文化を守る観点から設定した例外に限定すること、認証・ラベリングを義務化  
20 すること等による、違法な象牙を排除できる厳格な取引管理の仕組みの構築が有効
- 21 ○ 一方、ゾウを保護するためには、取引管理厳格化以外の視点も重要であり、直接  
22 的にアフリカ現地の密猟防止やゾウとの共存に貢献するための検討を進めることも  
23 必要
- 24 ○ 国際都市である東京都は、こうした認識に基づく姿勢を表明し、国に抜本的な対  
25 策を求めるとともに、自ら率先的に取組を進めることで、国際的な違法取引の阻止  
26 に貢献し国内外からの懸念の声に応えていくべき

27  
28 **2 具体的な対策**

29 **(1) これまでの東京都の取組**

30 **◆ 国への要望**

- 31 ▶ 2020年10月に、東京都から国に対して、象牙取引規制の適正化に向けた対策  
32 の強化・都の東京2020大会時の取組や本会議による検討への協力を要望（小池  
33 知事から小泉環境大臣へも直接要請）

34 ※ 要望を受け、第二回会議から環境省及び経済産業省がオブザーバー参加

35 **◆ 東京2020大会を契機とした違法な海外持出防止の取組**

- 36 ▶ 第4回会議において、東京2020大会時の海外持出の懸念等を踏まえ、その対  
37 策を議論。海外からの観客は受け入れないこととなったが、国内外に取組を発  
38 信する好機であるため、都が大会を契機として取組を実施

## 1 [取組の内容]

2 ▶ 都内の特別国際種事業者(約 1200 施設)へ、都で作成した確認書等による「違法  
3 に海外に持ち出さない」意思を確認したうえでの販売や、違法な海外持出につな  
4 がる恐れがある場合の販売自粛等を直接要請。

5 ▶ 「違法持出防止」について、訪日した選手・関係者への注意喚起や、多言語コン  
6 テンツ(ポスター・リーフレット等)による国内外への発信を実施

## 7 [アンケート調査の実施]

8 ▶ 要請を実施した特別国際種事業者(約 1200 施設)を対象に、都の要請への対応  
9 等についてアンケート調査を依頼し、多くの事業者が調査に協力(回答率 59%)

10 ▶ 回答の 73%が「販売の際に海外に持ち出さないことを確認した」、71%が「外国  
11 人への販売を自粛する」と多くの事業者が適切に対応。一方、13%の事業者は  
12 「都の要請で海外持出禁止を知った」と回答するなど制度の周知が不十分である  
13 ことも判明

14 ⇒ 東京 2020 大会時はコロナ禍により外国人の訪日が制限されていたため、イン  
15 バウンド復活時に備えて取組の強化・継続が必要  
16

## 17 (2) 専門的見地に基づく委員からの主な提言

18 国際的な違法取引を阻止しゾウの密猟防止に貢献していくために、今後都がなす  
19 べき取組について、以下のとおり、各委員から専門的知見に基づく提言あり

### 20 ◆ 狭い例外を除いた象牙取引の禁止

21 ▶ 国際的な違法取引防止に貢献するためには、都が国際犯罪に対する明確な「NO」  
22 の姿勢を示し象牙取引の原則禁止を目指す宣言を行った上で、条例等により狭い  
23 例外を除いて取引を禁止する等の制度を構築することが必要。

### 24 ◆ 海外持出防止のための取引の手続き規制の強化

25 ▶ 違法な海外持出防止のためには、法律の確実な履行を補完する観点から、条例  
26 で、象牙製品購入者による「海外持出しない」旨の誓約と届出を義務付ける等の手  
27 続き規制を定めることが有効。

### 28 ◆ トレーサビリティの向上

29 ▶ ブロックチェーン・二次元バーコード等により、生牙から最終商品までのトレー  
30 サビリティの確立が必要。その際に取引を認める対象は、行政コストが膨大にな  
31 るのを防ぐため「狭い例外」に限定。

32 ▶ 違法取引根絶のためには、需要削減した上で、RFID 等による製品の認証、合法  
33 を証明できる製品を取扱う業者の認証、合法的製品のラベリングの導入等が有  
34 効。

35 ▶ ゾウの持続的利用のため、採取したゾウ個体が特定されるタグの導入等の策が  
36 ある。

37 ※ 認証制度等の活用については、20 億円の市場のためにどこまでコストをかけ  
38 るのが課題

39

- 1 ◆ **需要削減策の実施**  
2 ▶ 合法的な象牙取引まで禁止するとブラックマーケットの活性化を招くため、需要  
3 があるうちは市場の閉鎖を行うべきでなく、違法取引を防止するためには、啓発  
4 活動・代替材開発・課税等により需要を削減することが有効

- 5 ◆ **象牙の持続的利用による密猟防止への貢献**  
6 ▶ 現地の国が管理されたゾウから採取した象牙の売却益で、密猟防止やゾウ保護を  
7 強化し成功している事例がある。象牙の持続可能な利用による合法市場を維持す  
8 ることが、人とゾウとの共存に有効。

- 9 ◆ **その他**  
10 ▶ 象牙問題の現状を都民・国民に知ってもらうことが大事。象牙問題の議論がされ  
11 ていないことが課題なので、この会をきっかけに活性化すべき。

12

### 13 【対策の参考となる情報】

- 14 ◆ **野生動物との共存の問題**  
15 ▶ 野生動物と人との共存には課題が多く、日本ではワシントン条約の規制対象であ  
16 る熊を年間数千頭捕獲し、アメリカでもシカを駆除

- 17 ◆ **国際自然保護連合 (IUCN) のレッドリスト改訂**  
18 ▶ IUCN が 2021 年 3 月にレッドリストを改訂し、初めてアフリカゾウをマルミミゾ  
19 ウとサバンナゾウの 2 種に分けて評価。マルミミゾウは、絶滅の危惧が最も深刻  
20 なランクに位置付け  
21

22

- 23 ◆ **アフリカ現地での問題<早稲田大学准教授 岩井雪乃氏>**  
24 ▶ 保護政策によりゾウが増加している地域では、ゾウによる獣害問題が顕在化  
25 ▶ 個体数調整が必要となった時には、象牙を有効活用することが必要

26

27

28

- 29 ◆ **認証制度の導入<日本サステナブル・ラベル協会 代表理事 山口真奈美氏>**  
30 ▶ 第三者の審査による信頼性・透明性を確保した認証制度が世界的に運用  
31 ▶ 象牙取引への認証導入に必要な要素は、取引制限へのコミットメント・基準や  
32 チェックリストの策定・ラベリング等の手法・認証機関の設置・コスト負担など

33

34