



## 象牙業界団体に対する東京都補助金に関する 意見書

認定 NPO 法人 トラ・ゾウ保護基金(JTEF) Environmental Investigation Agency (EIA)

2024 年 6 月

### 要旨

ゾウが、象牙のために密猟され続けている。ほとんどの消費国がその合法象牙市場を閉鎖する一方、日本の市場は開かれたままであり、象牙産業は日本政府の庇護を受けている。東京都は、東京都下の象牙取引を課題として取り上げ、象牙の違法取引に東京が加担しないようにするための方策を見出すべく動き出した。ところが、この取組みの一方で、東京都は、都内の主要な象牙業界団体に対し、象牙の国際取引再開の口火を切らんとする事業や象牙製品に対する国内需要を高める事業、要するに象牙取引を盛り立てるための事業のための補助金を毎年のように支出してきた(年平均約 400 万円)。東京都は、2020 年に小池百合子知事が宣言した、ゾウを象牙取引から守るための政策およびアプローチと一貫性のある行動をとらなければならない。

### はじめに

- 密猟によるゾウの大量殺戮へ対処するため、1989 年、絶滅のおそれのある野生動物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約）によって、象牙の国際商業取引が禁止された。
- 日本は、1990 年に象牙の国際取引禁止が発効した後、条約による許可の下、1999 年と 2009 年の 2 度にわたって南部アフリカ諸国でオークション販売された象牙を輸入し、これを手中にした唯一の国である。
- 2016 年、再来した密猟危機へ対処するべく、ワシントン条約の締約国は、密猟または違法取引に寄与する合法的な国内象牙市場を有するすべての国に対し、これを緊急に閉鎖するよう勧告する改正決議案をコンセンサスで採択した<sup>1</sup>。この勧告の主たる目的は、合法市場が合法性を装う違法な象牙のロンダリングの温床となることを防止するとともに<sup>2</sup>、合法市場を有する国で入手され、他国に輸出される象牙製品が違法な象牙製品に対する需要を高め、それがために輸出先の国における法執行の取組みと需要低減措置を損なうリスクを減少させることにある<sup>3</sup>。日本も、上記のコンセンサスに参加

<sup>1</sup> Res. Conf. 10.10 (Rev. CoP19), paragraph 3

<https://cites.org/sites/default/files/documents/COP/19/resolution/E-Res-10-10-R19.pdf>

<sup>2</sup> CoP17 Doc. 27 "ACTIONS TO COMBAT WILDLIFE TRAFFICKING" submitted by the US  
<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/WorkingDocs/E-CoP17-27.pdf>

<sup>3</sup> CITES SC74 Doc.39 Annex 2 <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>

していた。

- 日本は、政府に登録された何千もの象牙取引業者を擁して象牙製品を製造し続ける、グローバル・コミュニティから孤立した存在である。さらに、その活発な国内合法取引が違法な国際取引と結び付いているという強固な証拠もある<sup>4</sup>。それにもかかわらず、日本の市場は開かれたままである<sup>5</sup>。
- 2020年1月、東京都知事は、国際社会の訴えに応じて東京における象牙取引の影響評価を実行することを約し、東京都がとるべき対策を提言するための専門家から成る有識者会議を設置した。
- 2022年3月、有識者会議は2年間の審議を経て、報告書を公表した。そこで示された提言には、象牙取引に対処するための法的措置の検討を求める提言が含まれていた<sup>6</sup>。
- ところが、東京都は、報告書公表後2年にわたってその検討を怠っている。

## 東京の象牙業界のために設けられた東京都補助金

東京都産業労働局は、東京象牙美術工芸協同組合（以下「東京象牙組合」という）に対し、「べっ甲・象牙産業等経営安定対策事業費補助金」<sup>7</sup>（以下「東京都補助金」という）を、1994（平成6）年以来、現在に至るまで交付してきた<sup>8</sup>。東京都補助事業は、通商産業省（現・経済産業省）がべっ甲産業および象牙産業を支援するために1991年に始めた補助事業<sup>9</sup>の後を追うようにして開始されている。

補助金の受け皿となった東京象牙組合は、「組合員の相互扶助の精神に基づき、組合員のために必要な共同事業を行い、もって組合員の自主的な経済活動を促進し、かつ、その

<sup>4</sup> EIA. (December 2020) Japan's Illegal Ivory Exports.

<https://us.eia.org/campaigns/wildlife/elephants/japan-ivory/>

坂元雅行. 2022. 象牙密輸業者の入手先—日本の違法な象牙輸出に関する中国判例の分析. トラ・ゾウ保護基金 [https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2022/12/Ivory22Nov\\_J.pdf](https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2022/12/Ivory22Nov_J.pdf)

<sup>5</sup> EIA&JTEF. 2023. Reality Check: Japan's Legal Domestic Ivory Market

[https://us.eia.org/wp-content/uploads/2023/10/SC77-EIA\\_JTEF-Japan-Briefing-FINAL\\_31-Oct-2023.pdf](https://us.eia.org/wp-content/uploads/2023/10/SC77-EIA_JTEF-Japan-Briefing-FINAL_31-Oct-2023.pdf)

f

<sup>6</sup> 象牙取引規制に関する有識者会議報告書（2022年3月）

[https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/seisakukikaku/zouge\\_houkokusho](https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/seisakukikaku/zouge_houkokusho)

<sup>7</sup> この補助事業は、べっ甲産業も併せて対象としている。

<sup>8</sup> ベっ甲・象牙産業等経営安定対策事業費補助金交付要綱は、1994年に東京都産業労働局によって策定され、1997、1999、2008、2018年に改訂されてきた。

<sup>9</sup> 日本政府は1989年にワシントン条約CoP7で採択されたアフリカゾウ全個体群の附属書IIから附属書Iへの移行に留保も付さず、象牙の国際取引が禁止されたことに不満を持った象牙業界のために、象牙の国際取引再開政策を掲げた。この補助金は、象牙産業による取引再開のための諸活動を補助するものである。当初予算は9億5400万円。1992年からの10年間には、年2～3億円の補助金が交付された。その後補助額が減少、2017年3月で事業が終了している。

平成3年度一般会計補正予算（第1号）（122回国会（臨時会）提出）

経済産業省. 2001、

経済産業省. 2003. 平成14年度べっ甲等資源確保対策 評価書

経済産業省. 2017. 平成28年度行政事業レビューシート ベっ甲産業等救済対策事業

経済産業省. 2018. 平成29年度行政事業レビューシート ベっ甲産業等救済対策事業

経済的地位の向上を図ること」を目的として<sup>10</sup>、1967年、東京都に設立認可された<sup>11</sup>。1986（昭和61）年には、ワシントン条約事務局が運営する象牙輸出割当制度<sup>12</sup>の実施に伴い、「行政庁との密接な連絡を諮ると共に、対外的（CITES、アフリカ原産諸国、輸入諸国等）にも相互の交流を深め、事態の変化に即応できる体制作りに努力する」ため、大阪の組合とともに日本象牙美術工芸組合連合会を発足させた<sup>13</sup>。1989年には、アフリカゾウを条約附属書Ⅰに格上げすることがタンザニアその他の国々から提案されたことを受け、東京象牙組合は他の関係3団体と連名で<sup>14</sup>、通商産業大臣（当時）に対し、象牙加工業者らが被害を受けるなどとして、象牙の国際商業取引全面禁止に反対する要望書を提出している<sup>15</sup>。

このような経緯で、東京都は、東京象牙美術工芸協同組合を保護すべき都内の象牙産業を代表する組織とみなしていると考えられる。東京都による長年にわたる補助金は、象牙産業の拠点自治体として域内の業者を支援することで、上記の国による補助事業を補完し、象牙産業の経営安定化を図ろうとしたものといえる。

## 象牙産業等補助金の目的および内容

### 目的

べつ甲・象牙産業等経営安定対策事業費補助金交付要綱<sup>16</sup>（以下「補助金交付要綱」または「要綱」という）は、「べつ甲・象牙業界団体」が行う「資源調査事業、原材料確保事業及び経営安定対策事業に対して経費を補助することにより、希少野生動物の国際取引の規制強化等に伴い、影響を受ける中小べつ甲・象牙事業者の経営の安定に寄与することを目的とする」と定める<sup>17</sup>。ここであげられている3つの事業のうち、象牙業界団体に該当するものは、原材料確保事業および経営安定対策事業の2つとされている<sup>18</sup>。

東京都補助金においては、象牙組合の負担割合はなく、東京都すなわちその納税者が全額を負担する。要綱別記1は、原材料確保事業（象牙）を「現在輸入禁止になっている象牙の輸入再開に向け、象牙のワシントン条約附属書Ⅰから附属Ⅱへの移行をめざして行う事業」、経営安定対策事業は「象牙の輸入禁止によって影響を受けている象牙事業者の経

<sup>10</sup> 東京象牙美術工芸協同組合定款 第1条

<sup>11</sup> 1904～1905（明治37～38）年、日露戦争期による好景気の下で海外貿易を円滑化するために、（象牙彫刻家、職人を含まない）商人グループによって結成された団体の流れを汲む。

東京象牙美術工芸協同組合. 1986. 業界100年のあゆみ：組合創立100周年 象供養60周年 協同組合改組20周年を記念して

東京象牙美術工芸協同組合ウェブサイト

<sup>12</sup> 決議 Conf.5.12 「アフリカゾウの象牙の取引」

<sup>13</sup> 東京象牙美術工芸協同組合. 1986

<sup>14</sup> 東京象牙組合のほか大阪象牙美術工芸協同組合、日本象牙美術工芸組合連合会、日本軽工業品輸入組合（象牙部会）の計4団体が連名で要望書を提出している。

<sup>15</sup> 茂手木勇. 1993. ワシントン条約. 印信. モテギ株式会社ウェブサイト

[http://motegi-kk.com/user\\_data/inshin/index50.php](http://motegi-kk.com/user_data/inshin/index50.php)

<sup>16</sup> べつ甲・象牙産業等経営安定対策事業費補助金交付要綱（29産労商支第1534号（平成30年3月15日）、改正を受けていない当初の要綱は6労経振工第356号（平成6年9月27日））

<sup>17</sup> 要綱第2条

<sup>18</sup> 要綱別記1

営の安定を図ることを目的に行う事業」と、より具体的に定義している<sup>19</sup>。

### 2018～2022年における補助金の交付状況

以下の情報は、トラ・ゾウ保護基金の東京都に対する情報公開請求によって取得した、2018～2022年度の象牙産業等補助金に関する文書に基づく。

2018～2022年における象牙に関する本補助金は、2021年を除き、毎年、原材料確保事業および経営安定対策事業にそれぞれ該当する2つの実施事業に交付されてきた（2021年に補助を受けたのは原材料確保事業に該当する1事業のみで、経営安定対策事業は補助されていない）。

実施された事業には3つのタイプがある。すなわち、

1. 原材料確保調査（象牙取引再開に向けて、東京象牙組合が委託する機関の専門家に、象牙輸入先候補国の象牙在庫、ゾウの生息、象牙取引政策の状況等を調査させるとともに、関係国へのロビー活動を行わせるもの）
2. 象牙工芸品普及・啓発等PR活動（国内で象牙工芸品・製品の需要を高める活動を行うもの）
3. ワシントン条約締約国会議代表者派遣（象牙取引再開に向けた情報収集、ロビー活動のために、象牙組合の代表者を会議に派遣するもの）

補助金の年度別合計額は、2018年が4,106,644円、2019年が4,115,180円、2020年が3,823,160円、2021年が2,721,400円、2022年が3,890,890と、2021年を除き400万円前後となっている。

どの事業も、象牙の国際取引再開をはかること、または国内の象牙工芸品・製品に対する需要を高めることを目的とするものである。

### 象牙の国際取引再開をはかることを目的とした事業の例

#### **2018年度原材料確保調査事業**

2019年のワシントン条約CoP18に先立って、東京象牙組合は、東京都補助金を使って南部アフリカ諸国にはたらきかけ、象牙の国際取引を再開する計画を実行した。東京象牙組合による2018年6月27日付申請書によれば、「CoP18に向けてこれらの国々（注：ボツワナ、ナミビア、南アフリカおよびジンバブエ）が所有する象牙の取引の申請や、ザンビア、タンザニアについては、ゾウ個体群の附属書IからIIへの移行提案を提出する可能性を広げることが引き続き重要となる」ので、委託機関の手で「現地に専門家を派遣して、調査」等を行わせる、としている。すなわち、「南アフリカ政府主催会議に参加する南部アフリカ諸国（南アフリカ、ナミビア、タンザニア、ザンビア、ジンバブエ、スワジランド予定）から象牙に関する最新情報を聞き取る」こと、「会議参加国と象牙取引9年間モラ

<sup>19</sup> 要綱第3条第2項、別記1

トリアム<sup>20</sup>終了（2017年11月7日）以降に取るべき行動を議論すること」、「常設委員会（2018年10月、ソチ）及び第18回締約国会議（2019年5～6月、スリランカ）に向けて取るべき行動を抽出するとともに、南部アフリカ関係諸国に必要な勧告を行う」ととされている<sup>21</sup>。

この事業の成果として、ある「専門家」が2018年8月7、8日に開催された「アフリカゾウ・ワークショップ会合」に派遣されている。この「専門家」と、会議に参加した「エスワティニ（国名が最近スワジランドから変更された）、ナミビア、南アフリカ、ザンビア、ジンバブエの5か国」との間で、「象牙の9年間モラトリアム後の戦略と戦術を作成する」試みもなされたようであるが<sup>22</sup>、その内容は不明である（その部分に関する情報公開請求に対して東京都が非開示処分を行ったため）。

### 2021年度原材料確保調査事業

2022年のワシントン条約 CoP19 に先立って、東京象牙組合は、再び東京都補助金を使って象牙の国際取引を再開するためのロビー戦略を実行する。東京象牙組合による2021年7月5日付申請書によれば、「現在、附属書IIにある国はナミビア、ジンバブエ、南アフリカ及び再度大統領が代わって方針変更したボツワナの4か国で、象牙の国際取引再開が一番近い位置にいる。また、附属書IからIIへの移行（ダウンリスト）に興味を示していたザンビアとタンザニアのうち、ザンビアが CoP18 で再度ダウンリスト及び象牙取引再開の提案を提出した。今後のワシントン条約締結国会議（CoP19）以降に向け、日本と立場を同じくする南部アフリカ諸国に生息するアフリカゾウの最新情報を入手・サポートを継続し、サイテスをめぐるこれらの国々の考えやスタンスを前もって把握するため、調査を実施する」とされている<sup>23</sup>。

この事業の成果として、「ワシントン条約におけるアフリカゾウと象牙をめぐる議論の変遷」、「アフリカゾウ個体数の歴史的動向」、「南部アフリカにおける地域に根差した自然資源管理の詳細」、「アフリカゾウに関する南部アフリカ諸国政府の立場」とともに、「ネット等を通じて、アフリカゾウとその生産物の国際取引に好意的な論調が、論文、メディア記事等の中から収集、整理」された。「次回締約国会議（ジュネーブ、2022年7月予定）（注：CoP19）に向けて、どのような戦略、行動をとるべきかについての提言」についても報告されているが<sup>24</sup>、その内容は不明である（その部分に関する情報公開請求に対して東京都が非開示処分を行ったため）。

<sup>20</sup> 2007年に開催されたワシントン条約 CoP14 では、そのゾウ個体群が附属書IIに掲載されているボツワナ、ナミビア、南アフリカおよびジンバブエが保有する2007年1月末時点の政府在庫象牙を1回限定で輸出することが認められたが、これらの国々は、1回限定取引が行われてから9年間は象牙取引再開を提案してはならないとされていた（CITES CoP14 Com. I Rep. 15 (Rev. 1)）。

<sup>21</sup> 平成30（2018）年7月3日付東京都補助金交付決定（30産労商支第595号）

<sup>22</sup> 平成31（2019）年2月21日付東京都補助金交付決定額の確定（30産労商支1908号）

<sup>23</sup> 令和3（2021）年7月8日付東京都補助金交付決定（3産労商支第834号）

<sup>24</sup> 令和4（2022）年2月17日付東京都補助金交付決定額の確定（3産労商支1902号）

## 2022 年度ワシントン条約締約国会議代表者派遣

東京象牙組合による 2022 年 8 月 22 日付申請書によれば、「象牙産業の存続と振興を図るために、日本は厳格な国内象牙取引規制が行われていることや日本の市場が密猟や違法取引に寄与していないことを明確に示していくこと、また、4 か国（注：ボツワナ、ナミビア、南アフリカ、ジンバブエ）と協力してサステイナブルユースの理解促進を図っていくことにより、国際社会の信頼を勝ち取ることが必要である。このために、来る CoP19 及び第 75, 76 回常設委員会に代表者を出席させるものである」とされている<sup>25</sup>。

この事業の成果として、「令和 4 年 11 月 13 日から 11 月 25 日の 13 日間、パナマ国パナマ市で開催された『第 19 回ワシントン条約締約国会議（CoP19）』及び『第 75 回・第 76 回常設委員会（SC75・76）』に当組合から代表者 2 名を派遣」、「（注：議案）66.3 で SC77 において『違法な国際取引と関係する犯罪押収データ』を利用して、『国内象牙市場が密輸・密猟に寄与していないか』を分析されることが決まったため、その結果を注視していかなければならない」とされた。また、「今後事業を継続していく上で、今まで以上に象牙の海外持ち出しに係る案件のリスクを痛感した」、「CoP20 に於いて、再び『日本国内市場の閉鎖』が議論にならないように、今後も関係省庁及び関係団体と協力してゾウおよび象牙に関する法令順守のための正しい情報発信を引き続き積極的に行っていく必要がある」と、警戒感が示されている。具体的な「ロビー活動」についても報告されているが<sup>26</sup>、その内容は不明である（その部分に関する情報公開請求に対して東京都が非開示処分を行ったため）。

## 国内の象牙工芸品・製品需要を高めることを目的とする事業の例

### 2018 年度経営安定対策事業

東京象牙組合による 2018 年 10 月 12 日付申請書によれば、「東京都の伝統工芸品である象牙産業の存続と振興を図るため、また、象牙関係者に対するワシントン条約締約国会議における象牙輸入の進捗状況の周知及び消費需要の拡大を図るため」、「『象牙工芸展及びワシントン条約 PR 事業』を実施する」として、「象牙工芸品、製品の展示」、「象牙事業の概要」、「ワシントン条約の概要」および「象牙輸入の進捗状況」の説明展示を行うとともに、「象牙彫刻体験教室」を開催するために補助金の交付が申請されている。そこでは、「これらの展示やイベントにより、一般消費者がワシントン条約の内容を正しく理解し、『象牙工芸品』に対する関心や購買意欲を高め、需要の拡大により都内象牙業者の経営の安定と発展が図られるという効果」があり、「更に、需要が拡大することにより、ワシントン条約締約国会議において、これまで象牙輸入を行ってきた国以外の国々からの、象牙輸入のテーマが本格化することが期待でき、原材料確保に向けてさらに大きく前進できるという効果がある」とされている<sup>27</sup>。

<sup>25</sup> 令和 4（2022）年 9 月 7 日付東京都補助金交付決定（4 産労商支第 1197 号）

<sup>26</sup> 令和 5（2023）年 2 月 7 日付東京都補助金交付決定額の確定（4 産労商支 2092 号）

<sup>27</sup> 平成 30（2018）年 10 月 19 日付東京都補助金交付決定（30 産労商支 1069 号）

この事業の成果として、「多くの見学者が来館し、一般消費者がワシントン条約の内容を正しく理解し、『象牙工芸品』に対する関心や購買意欲を高めることが出来た」とし、「一般消費者の象牙に対する関心の高さを改めて認識した。象牙体験教室の継続実施は、象牙製品の魅力を広くアピールし、購買層の拡大につなげていく効果があると実感した」と強調されている<sup>28</sup>。

## 積極的な補助金交付に対する批判的検討

### 象牙の国際取引再開をはかるための事業 – 情勢把握の欠如

ワシントン条約においては、2007年の第14回締約国会議（CoP14）<sup>29</sup>を最後に、新たな象牙の国際取引再開は一切認められていない。2016年のCoP17では、過去9年間にわたって検討されてきた、象牙の国際取引再開のための意思決定手続（DMM）構築に関する審議が取りやめられた<sup>30</sup>。このことに象徴されるとおり、近年はアフリカのゾウ生息国の多数を含むワシントン条約における多数意見が、象牙の国際取引再開に対して明確に否定的である。現に、2016年のCoP17から2022年のCoP19までに提出された取引再開提案は、すべて圧倒的多数により否決されている<sup>31</sup>。後に詳述する東京都が設置した有識者会議による報告書においても、「現状ではワシントン条約会議で再度のワンオフ・セール（ワシントン条約の管理下で行われる1回限りの売却）の承認を得ることは難しい状況」<sup>32</sup>と指摘されている。

現に、以前は象牙取引再開を提案し、東京都の補助を受けた東京象牙組合による事業における情報収集やロビー活動の対象とされてきた南アフリカ共和国が、現状、取引再開を断念する意思を表明している。すなわち、最近公表したゾウ等の保全および持続可能な利用政策における方針案の中で、近い将来においては条約で取引再開の承認を得ることは困難との見通し、2008年に条約で認められた象牙の1回限定販売は適切な建付けとならず、市場価格による販売、意味のある長期的なゾウの保全のいずれも達成できなかった事実等をあげて、現状では条約で取引再開提案を提出しないことを明らかにしている<sup>33</sup>。直近の

<sup>28</sup> 平成31（2019）年2月21日付東京都補助金交付決定額の確定（30産労商支1907号）

<sup>29</sup> 注20参照

<sup>30</sup> CoP17 Com. II Rec. 3 (Rev.1)

[https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com\\_II/SR/E-CoP17-Com-II-Rec-03-R1.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com_II/SR/E-CoP17-Com-II-Rec-03-R1.pdf)

<sup>31</sup> CoP17（ナミビア提案：賛成24、反対100、棄権9、ナミビア・ジンバブエ共同提案：賛成21、反対107、棄権11

CoP17 Com. I Rec. 13 (Rev. 1)

[https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com\\_I/SR/E-CoP17-Com-I-Rec-13-R1.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com_I/SR/E-CoP17-Com-I-Rec-13-R1.pdf)

CoP18（ザンビア提案：賛成22、反対102、棄権13、ボツワナ・ナミビア・ジンバブエ共同提案：賛成23、反対101、棄権18）

CoP18 Com. I. Rec. 11 (Rev. 1)。

[https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/Com\\_I/SR/E-CoP18-Com-I-Rec-11-R1.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/Com_I/SR/E-CoP18-Com-I-Rec-11-R1.pdf)

CoP19（ジンバブエ提案：賛成15、反対83、棄権17）

CITES CoP19 Com. I. Rec. 9 <https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-Com-I-Rec-09.pdf>

<sup>32</sup> 象牙取引規制に関する有識者会議報告書 令和4（2022）年3月

[https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/seisakukikaku/zouge\\_houkokusho](https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/seisakukikaku/zouge_houkokusho)

<sup>33</sup> “Draft Policy Position on the Conservation and Sustainable Use of Elephant, Lion, Leopard and Rhinoceros” published by the Department of Forestry, Fisheries and the Environment, South Africa (19 September 2023) Page 14～15 頁

ワシントン条約締約国会議である CoP19 では、国際象牙取引再開を提案した国がジンバブエだけとなった<sup>34</sup>。

以上のようなワシントン条約における意思決定およびそれを受けた潜在的な象牙輸出国による対応の今日の状況に鑑みれば、象牙の国際取引再開をはかるための実施事業に補助金を交付することは、客観的に達成不可能かつ国際的潮流に反する事業に公費を投じるものというほかない。すなわち、東京象牙組合による上記のような事業に対して補助金を費やしても、補助金交付要綱にいう「希少野生動物の国際取引の規制強化等に伴い、影響を受ける中小」「象牙事業者の経営の安定に寄与すること」はない。したがって、同組合による象牙の国際取引再開をはかるための事業への補助を継続することは、正当化され得ない。

### 矛盾に満ちた、国内の象牙工芸品・製品需要を高めるための事業

ワシントン条約の締約国会議決議 Conf.10.10 は、合法象牙市場のある締約国等に対して、象牙の供給および需要の減少を含む普及啓発キャンペーンを実施することを勧告している<sup>35</sup>。したがって、それら締約国の政府ないし公的機関が意図的に象牙需要の増加を助長することは、上記決議に違反すると考えられる。しかも、ワシントン条約 CoP17 (2016年)では、同決議の改正によって国内象牙市場閉鎖勧告が採択され<sup>36</sup>、その後の CoP18 (2019年)および CoP19 (2022年)では、同閉鎖勧告の実施を強化する一連の決定が採択されている<sup>37</sup>。これらのワシントン条約における意思決定を受けて、世界各国で国内象牙市場の閉鎖が進み、象牙に対する需要は世界的に抑え込まれつつある。2022年には、EUの市場が閉鎖されたことにより、国内の象牙需要に下支えされた相当規模の合法市場を擁する消費国は事実上日本のみ、という状況となった<sup>38</sup>。その日本においてすら、イオン、イトーヨーカ堂、楽天、ヤフー、メルカリ等の大手小売業が象牙の販売を自主的に停止し、日本国内の象牙需要に応えない姿勢を明確にしている<sup>39</sup>。

---

<https://static.pmg.org.za/230919draftpolicyconservationsustainableuseofelephantlionleopardrhinoceros.pdf>

<sup>34</sup> CITES CoP19 Prop.4 [https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-Prop-04\\_1.pdf](https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-Prop-04_1.pdf)

<sup>35</sup> CITES Conf. 10.10 (Rev. CoP19) 第7段落 d)

<https://cites.org/sites/default/files/documents/COP/19/resolution/E-Res-10-10-R19.pdf>

この勧告は、CoP16 (2013年)において決議が修正された際に盛り込まれた。

<https://cites.org/sites/default/files/common/cop/16/sum/E-CoP16-Plen-06.pdf>

<https://cites.org/sites/default/files/common/cop/16/sum/E-CoP16-Com-II-Rec-13.pdf>

<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/doc/E-CoP16-26.pdf>

<sup>36</sup> CITES CoP17 Plen. Rec. 4 (Rev. 1), 決議 Conf.10.10 (Rev.CoP17)

<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Plen/E-CoP17-Plen-Rec-04-R1.pdf>

<sup>37</sup> CoP18 Plen. Rec. 3 (Rev. 1)

<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/Plen/SR/E-CoP18-Plen-Rec-03-R1.pdf>

CITES CoP19 Plen. Rec. 3 (Rev. 1)

<https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-Plen-Rec-03-R1.pdf>

<sup>38</sup> CITES CoP19 Doc. 66.3

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

<sup>39</sup> 2017年11月21日付朝日新聞記事「象牙取引、大手相次ぎ撤退 メルカリ・楽天…国際的な動向受け」  
2018年3月29日付共同通信配信記事「ヨーカ堂も象牙製品の販売禁止へ 国際世論配慮、テナントに要請」

ヤフー 2019年8月28日付プレスリリース「ヤフーのeコマースサービスにおいて、全象牙製品の取引を2019年11月1日より禁止します」



## 東京都の象牙取引に対するアプローチ

小池百合子東京都知事は、2020年以來、象牙取引問題に向けて、進歩的なアプローチを先導してきた。2019年5月、ビル・デブラシオ ニューヨーク市長（当時）は、小池知事に対し、「是非、象牙販売を禁止することをご検討いただければと思います。」と述べて、象牙取引を終焉させる取組みを支持するよう要請した<sup>40</sup>。小池知事はこれを受けて、「国際的な取引は、もう既にワシントン条約もあり、既に禁止されているところがございますが、国内に存在している…象牙の流通も控えろという内容かと思えます。主に象牙という、ハンコに使われる例が多いかと思えますけれども、これらについて、東京でははんこレスといったように申し上げていて」「国内での、また都内での流通がどうなっていて、どういう業態で行われているのかなど、まずはしっかりと調査をしていきたい」と応じた<sup>41</sup>。

2020年1月、小池知事は、「現在の国内取引規制の検証を行い、また、都がなすべき対策は何なのかなどを検討して」、「都が国際社会の責任を果たしていく」と述べ、「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）の設置を発表した。その際、「国の主張につきましては、その素材のほとんどはワシントン条約で象牙の国際取引が禁止される以前に輸入されたものであって、それが国内の市場で厳格に管理されているということ。そして、現在、アフリカ諸国で問題となっておりますゾウの密猟や違法取引を助長しているという事実はないという考え」だが、「一方で、諸外国からは、象牙の需要そのものが間接的にゾウの密猟などの問題を誘発する可能性があるといった主張があるほか、また、実際に日本から海外へ象牙が違法に輸出されて摘発された事例が複数報告されるなど、わが国に対し批判の目が向けられているというのも事実」と述べて、国の主張にとらわれず、日本の国内象牙市場が開かれていることに対する国際社会の懸念に積極的に応えていく姿勢を明らかにしている<sup>42</sup>。

2020年12月、有識者会議の第2回会合に出席した小池都知事は、その冒頭あいさつで、象牙の使用目的は主にハンコだが、都では国よりも前に「ハンコレス」をうたっていて、その推進を加速させているとアピールしている<sup>43</sup>。要するに、主たる象牙製品であるハンコを中心に、東京都は象牙の需要低減に努める方針であることが強調されていた<sup>44</sup>。有識者会議の審議においても、ある委員は、「需要を減らすことが重要」と強調し、「日本に、もし違法な象牙が密輸として入ってきていないとしても、もし、日本の需要が非常に大きくて潜在的な価格が高いと、やっぱり世界的な需要の増加につながって、…いろんなとこ

<sup>40</sup> <https://www.hsi.org/news-resources/nyc-letter-tokyo-ivory-2020-games/>  
<https://www.jtef.jp/ny-mayor-letter-to-tokyo-governor-jap/>

<sup>41</sup> 小池知事「知事の部屋」／記者会見（令和元年5月17日）

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

<sup>42</sup> 小池知事「知事の部屋」／記者会見（令和2年1月10日）

<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/01/10.html>

<sup>43</sup> 象牙取引規制に関する有識者会議（第2回）議事録

[https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2021/01/images/zouge2\\_gijigaiyou.pdf](https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2021/01/images/zouge2_gijigaiyou.pdf)

<sup>44</sup> 有識者会議事務局の政策企画局も、都政の構造改革の一つとして、「はんこレス」を押印廃止とデジタル化により強力に推進すると報告している（象牙取引規制に関する有識者会議（第2回）議事録）

[https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2021/01/images/zouge2\\_gijigaiyou.pdf](https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2021/01/images/zouge2_gijigaiyou.pdf)

ろの密猟につながってしまう」という意見が述べられていた<sup>45</sup>。

2022年3月、2年間の検討を経て有識者会議の報告書が取りまとめられた<sup>46</sup>。そこでは、「新たな対策の必要性とその方向」として、「こうした問題を解決していくためには、国内の象牙需要を適正な水準に維持した上で、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、国外持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世界に示していくことが必要である」と述べられ、国内の象牙需要を低減させることが必要との認識が示されている。さらに、これを受ける形で、象牙の芸術・文化を守る観点から必要となる例外を除く象牙販売の禁止を実施するための条例またはその他の効果的な措置の検討を行うよう提言された<sup>47</sup>。この提言は、消費者の様々な象牙製品に対する一般的な需要が満たされることのないよう事業者による象牙の販売が規制されるべきだという考え方の帰結といえる。

小池知事が、国内の合法象牙市場がゾウの密猟と違法な象牙取引にもたらす影響に対する国際社会の懸念に耳を傾け、象牙取引の影響評価に踏み切ったこと、およびその設置にかかる有識者会議からの提言内容に鑑みれば、東京都が、象牙需要を低減し、合法に取引される象牙を制限するという、象牙取引に対する新しいアプローチを構築してきたことは明らかである。

以上より、東京都が国内の象牙工芸品・製品需要を高めようとすることは、ワシントン条約決議に反するとともに、国際社会と日本の民間セクターによる努力を軽んじる姿勢を示している。そして何より、象牙取引に関する東京都自身の新たなアプローチと相反し、都の政策に矛盾が生じているというほかない。

### 東京都補助金の見直しと、あり方の検討

東京都補助金の交付が開始された後、国際的にも国内的にも、象牙取引をめぐる状況は変わった。東京都の新たな象牙取引に対する立場を前提とすれば、象牙にかかわるすべての行政事務は見直され、改めて今後のあり方が検討されるに値する。東京都補助金が設けられた意図は、海外調達に依存する象牙の輸入禁止に直面した象牙業界団体が経営安定化のために行う活動を支援することにある。しかし、社会および環境を取り巻く状況は、時を経て変化し、補助金の目的と潜在的な代替プロジェクトの再検討を必要とするようになった。その意味では、原材料確保事業は原材料転換支援を含み、経営安定対策事業は職種転換支援を含むと考えられる。実際、補助金交付要綱の目的規定（第2条）は、両事業の

<sup>45</sup> 象牙取引規制に関する有識者会議（第3回）議事録

[https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2021/01/images/zouge3\\_gijigaiyou.pdf](https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2021/01/images/zouge3_gijigaiyou.pdf)

<sup>46</sup> 象牙取引規制に関する有識者会議（第7回）議事録

<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/2022/04/images/gijigaiyou7.pdf>

<sup>47</sup> 象牙取引規制に関する有識者会議報告書「IV 象牙取引の適正化に向けた都の対策」中の「1 新たな対策の必要性とその方向」「3 象牙取引適正化に向けた対策(有識者会議から東京都への提言)」参照

内容を具体的に限定していない。一方、要綱の別記 1<sup>48</sup>では、前記のとおり、原材料確保事業が象牙のワシントン条約附属書Ⅰから附属書Ⅱの移行をめざして行う事業に限定されているが、それは当初要綱が定められた平成 6（1994）年時点で、「原材料確保」の近道がそうすることであると東京都が認識していたからに過ぎない。別記 1 は、その性格上、近年生じた社会的および環境的状况の変化に鑑みて、速やかに改訂されるべきであった。

## 結論

- 東京都は、長年にわたり、国際象牙取引再開を図ることおよび象牙工芸品・製品に対する需要を拡大すること、すなわち象牙取引を促進することを目的として、都内の主要な象牙業界団体に補助金を交付してきた。
- このような目的のために補助金を交付することは、ワシントン条約決議の命じるところに反し、国際的な情勢に対する認識に欠けるものである。
- 東京都は、2020 年以來、小池知事のリーダーシップにより、象牙需要を低減し、合法に取引される象牙を制限するという、象牙取引に対する新たな立場を構築してきた。現在の東京都補助金の支出状況は、都の象牙取引に対する新たなアプローチを阻害するものである。
- 東京都は、一方では象牙取引を拡大しようとし、もう一方では象牙需要を低減させたうえで象牙の合法取引を制限しようという、正反対で、相矛盾する行政事務に都民の税金を費やしてきた。
- 東京都は、新しい象牙取引政策にしたがい、完全廃止または象牙産業従事者に対する何らかの移行措置のための補助への切替えというすべての選択肢を考慮のうえ、本補助金を緊急に見直さなければならない。

## 東京都に対する提言

1. 象牙の国際取引再開を図ることや国内の象牙工芸品・製品需要を高めること、すなわち象牙取引を促進することを目的とした補助金の交付は、象牙業界に対する補助事業そのものを廃止するか、または補助対象事業を原材料転換支援若しくは職種転換支援に切り替えることにより、ただちに停止すること
2. 矛盾したメッセージを解消し、都内における象牙需要の低減および合法象牙取引の制限に取り組む姿勢を明確にするべく、東京都の象牙取引および象牙産業に関する政策を明確に示した宣言を公表すること
3. 有識者会議の提言にしたがい、狭い例外のみを除いて東京都内の象牙市場を閉鎖するべく、東京都議会によって採択される条例を制定すること

以上

---

<sup>48</sup> 要綱の別記 1 には、「事業名」、「目的及び内容」、「補助率」、「補助対象者」が記載されている。