意見書概要

象牙業界ロビイストに支給される東京都補助金

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

2024 年 6 月

要約

ほとんどの象牙消費国が、象牙取引の脅威にさらされているゾウを保護するために自国の合法象牙市場を閉鎖するなか、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。東京では、小池百合子知事が、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（近年では年平均約 400 万円）。東京都は、ゾウを象牙取引から守るために、このような補助金を停止しなければならない。

背景：ゾウ、ワシントン条約、日本

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植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。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[1]。ほとんどの象牙消費国が、自国の合法象牙市場を閉鎖するなか、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。

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。日本は、政府に登録された何千もの象牙取引業者が存在し、日々新たに象牙製品を製造し続ける象牙産業を擁する、国際社会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[2]。

東京都の象牙取引に対する方針

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。有識者会議は 2 年間の審議を経て、2022 年 3 月、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[3]。ところが、小池都政は、報告書公表後 2 年以上が経過するも、象牙を違法に輸出しないよう呼びかける普及キャンペーンを好んでこれに注力するばかりで、有識

[1] Res. Conf. 10.10 (Rev. CoP19), paragraph 3 https://cites.org/sites/default/files/documents/COP/19/resolution/E-Res-10-10-R19.pdf

[2] 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

[3] 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

者会議による公式な提言を実現していない。

東京都の象牙産業に対する補助金について

東京都産業労働局は、象牙産業が行う、象牙製品に対する国内需要を高めたり、象牙の国際取引再開のためのロビイングを行ったりするための事業に対し、数十年にわたって補助金を支給してきた。この東京象牙美術工芸協同組合（以下「東京象牙組合」という）に対する「べっ甲・象牙産業等経営安定対策事業費補助金」（以下「東京都補助金」という）は、1994（平成 6）年に始まり、以来現在まで続いている[4]。

2018～2022 年度における象牙に関する本補助金は、2021 年度を除き、毎年およそ 400 万円が 2 つの実施事業のために交付されてきた。2021 年度には、1 事業のみについて補助金が交付されている。すべての事業は、象牙の国際取引再開の口火を切ることを、または象牙工芸品ないし製品に対する需要の拡大を狙いとするものである。これらの補助金は、以下のものを含む。

原材料確保調査支援：東京都は、東京象牙組合の委託する専門家が行う、日本政府と同様の立場をとる、南部アフリカ地域における象牙輸入先候補国の象牙在庫、ゾウの個体数、ゾウの管理に関する政策および象牙取引政策についての調査、さらにそれらの国へ（象牙取引再開のための）ロビー活動を行う事業のために補助金を支給した。その例として、2021 年度の補助金は、2022 年のワシントン条約 CoP19 において、象牙の国際取引再開に有効なロビー戦略を見出すための東京象牙組合による委託調査を支援している。

ワシントン条約締約国会議代表者派遣支援：東京象牙組合が、その代表者を会議に派遣して、象牙取引再開に向けた情報収集、関係参加者へロビー活動を行うことを支援する事業への補助である。その例として、2022 年度には、ワシントン条約 CoP19 に 2 名の東京象牙組合代表者を出席させる事業が補助されたが、組合は、日本の象牙取引管理を褒めちぎることによって日本の象牙市場閉鎖が将来的に条約の場で議論にならないよう、各国にロビー活動を行った。

象牙工芸品の普及およびそれに関連する啓発活動：東京都は、国内で象牙工芸品・製品の需要を高める様々な活動やイベント開催のために補助金を交付した。その例として、2018 年度、東京象牙組合は、象牙産業を振興し、またその存続を図るべく、ワシントン条約における（将来の）象牙輸入許可に向けた進捗について情報提供し、象牙に対する需要を高めるイベントを開催するためにこの補助金を費やしている。

象牙産業に対する補助金：それが意味するものに関する分析

象牙の国際取引再開の口火を切らんとする事業に対する東京都の補助金交付は、象牙の国際取引をめぐる状況認識を誤り、かつ国際社会の多数によるゾウを象牙取引から保護するための努力を無視するものである。ワシントン条約においては、一回限定販売が認められた 2007 年の第 14 回締約国会議（CoP14）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。以来、新たな象牙の国際取引再開提案はすべて否決されている。ワシントン条約関係国は、大多数のアフリカゾウ生息国を含め、象牙の国際取引解禁に反対してきたのである。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、現状に鑑みて、客観的に達成不可能な事業に公費を投じるものというほかない。

[4] べっ甲・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。

東京都の国内の象牙工芸品・製品需要を高めるための事業への補助金は、日本によるワシントン条約のもとでの公約と衝突するものである。ワシントン条約の締約国会議決議 Conf.10.10 には、合法象牙市場のある締約国等に対する、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実施の勧告が含まれている[5]。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。日本は、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唯一のワシントン条約締約国となっているが[6]、この需要が政府自身によって助長されているのである。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することで、日本国内の象牙需要に応えない姿勢を明確にし、自らのプラットフォームで購入された象牙が違法に輸出されるリスクを回避している。東京都の象牙産業に対する補助金はまた、小池東京都知事が、2020 年 1 月、政策企画局を通じ、東京の違法な象牙製品輸出へのかかわりを限定する方策を見出すべく、都内における象牙取引の影響評価を開始した意図にも反している。この評価の過程で、知事は違法取引を防止するために取引規制を厳格化することへの支持を示唆した。しかし、取引の規制緩和を狙う象牙産業のロビイストを支援する本補助金は、日本の市場が違法取引に寄与するリスクを増大させているのである。

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する、都内の主要な象牙業界団体に補助金を交付してきた。このような東京都による支援は、ワシントン条約決議に違反し、国際社会の努力を無視し、象牙取引をめぐる国際情勢に対する正しい認識を欠くものである。近年、小池知事のもとで、象牙取引に対する新たな方針が発信された。象牙産業を増強戦とする補助金の支出は、この現在の都の象牙取引に対するアプローチを阻害するものである。東京都は、新しい象牙取引に対する方針にしたがい、象牙産業に対する補助金を緊急に見直す必要がある。

東京都に対する提言

- 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
- 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
- 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

[5] 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
[6] CITES CoP19 Doc. 66.3
https://cites.org/sites/default/files/documents/E-CoP19-66-03.pdf