

日本の国際捕鯨取締条約の脱退に伴う法的課題

坂元茂樹

1 はじめに

2018年12月25日、日本政府は、国際捕鯨取締条約（以下、ICRW）からの脱退を閣議決定し、翌26日午後菅義偉官房長官が記者会見で公表した¹⁾。年内に寄託国政府である米国に通告する予定である。脱退に関するICRW第11条は、「締約政府は、いずれかの年の1月1日以前に寄託政府に通告することによって、その年の6月30日にこの条約から脱退することができる」と規定している。この脱退通告に伴い、日本は2019年7月から商業捕鯨を再開することが可能となった。それは同時に、ICRWの締約政府として南極海及び北西太平洋で行っているICRW第8条の特別許可書に基づく調査捕鯨の中止を意味する。第8条は、「この条約の規定にかかわらず、締約政府は、同政府が適当と認める数の制限及び他の条件に従って自国民のいずれかが科学的研究のために鯨を捕獲し、殺し、及び処理することを認可する特別許可書をこれに与えることができる」（1項）と規定している。

1) 閣議決定を一定期間伏せる案件は「件名外案件」と呼ばれ、通常は二国間協定の署名や交換書簡といった分野で相手国の手続や発表に合わせる外交上の配慮によって行われるが、IWCの脱退を一日遅らせたのは、菅官房長官によれば、「脱退にかかわる関係国との調整を含め、諸般の事情を総合的に判断した」ことが理由とされる。日EU経済連携協定（EPA）の欧州諸国の批准に影響を与えない時期で、なおかつ2019年に脱退の効果が生ずるぎりぎりの日程を選択したと思われる。2018年の「件名外案件」としては5月8日の日中社会保障協定、7月13日の日仏物品役務相互提供協定（ACSA）、11月20日の円借款供与に関するフィリピン政府との交換書簡、同月27日の日本・ヨルダン投資協定、日本・アルゼンチン投資協定があるという。『日本経済新聞』大阪本社版2018年12月27日朝刊4面。

この規定を根拠に、現在、日本は、2014年11月18日にIWCの科学委員会に提出した新南極海鯨類科学調査計画 (NEWREP-A) に基づき、2015/2016年度から2026/2027年度の12年間にわたり、南極海でクロミンククジラ333頭を、北西太平洋では新北西太平洋鯨類科学調査計画 (NEWREP-NP) に基づき、ミンククジラ170頭、イワシクジラ134頭を捕獲対象とする調査捕鯨を行っているが、それが中止されることになる。

なお、2018年10月1日から5日までソチで開催されたワシントン条約 (CITES) 第70回常設委員会で、日本がNEWREP-NPを通じて公海で捕獲したイワシクジラ標本を国内に持ち込むことが、CITESで規制されている「主として商業目的に使用されるもの」に該当するか否かについて議論された。日本は、当該標本は科学的研究のために使用されており、規制されるものに該当しないとの説明を行ったが、議論の結果、一部の標本 (鯨肉等の調査副産物) については、「主として商業目的に使用されているもの」に該当するとの決定がなされ、日本に対して「速やかに是正措置を講じるべき」との勧告がなされた²⁾。これに対し、日本政府は、公海におけるイワシクジラの調査捕獲を今後は実施しない方針を常設委員会に2019年2月1日までに説明した³⁾。

北西大西洋の調査捕鯨の目的は、日本沿岸域におけるミンククジラのより精緻な捕獲枠算出及びイワシクジラの妥当な捕獲枠算出を目指して行なっており、このデータは、IWC脱退後の日本にとってより重要なものとなる。なぜなら、日本は、IWC脱退後は日本の領海と排他的経済水域 (以下、EEZ) で、現在捕獲しているIWC規制対象外のツチクジラに加えて、IWC

2) 外務省「ワシントン条約第70回常設委員会会合」available at [https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ge/page22_003070.html] 水産庁「ワシントン条約常設委員会によるイワシクジラに関する勧告とイワシクジラ製品の国内流通について」available at [<http://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/seiwhale.html>] CITESは、附属書における鯨類のリスト化に対するすべての提案につき、IWCと情報の交換及び協議を行う権限を事務局に付与している。Cf. COP CITES, Conservation of Cetaceans, Trade in Cetacean Specimens and the Relationship with the International Whaling Commission, Resolution Conf. 11.4 (Rev. Cop 12), 2000, pp.1-3.

3) Available at [<https://www.jiji.com/jc/article?k=2019020100942&g=eco>]

の規制対象であるミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラを捕獲することを予定しているからである⁴⁾。反捕鯨国の非難をかわすためにも、当然のことながら、これらのクジラの資源量に悪影響を与えない形での捕獲が求められる。

国際捕鯨委員会（以下、IWC）は1982年に商業捕鯨モラトリアムを決議し、これを受けて日本は、1988年に商業捕鯨から撤退した⁵⁾。その後は先の南極海や北西太平洋で調査捕鯨を続け、資源が回復した鯨種の商業捕鯨の再開をIWCの場で繰り返し求めてきた。しかし、反捕鯨国による執拗な反対に会い、その実現はならなかった。日本が国際機関から脱退するのは極めて異例であり⁶⁾、サンマやクロマグロなどの海洋生物資源について国際協調主義を唱える日本としては、こうした分野での交渉にも影響が生じかねず、その意味でも今回の決定は重大な政治決断といえよう。菅官房長官は、「本年（2018年）9月のIWC総会でも、条約に明記されている捕鯨産業の秩序ある発展という目的はおよそ顧みられることなく、鯨類に対する異なる意見や立場が共存する可能性すらないことが、誠に残念ながら明らかとなりました⁷⁾」と述べ、今回の決断に至った理由を明らかにした。それでは、ここで言及された条約の目的とは何であろうか。

1946年に署名されたICRWは、その前文で、「鯨族という大きな天然資源を将来の世代のために保護することが世界の諸国の利益であることを認め

4) 『読売新聞』大阪本社版2018年12月27日朝刊3面。鯨類は、世界全体で83種類が存在するが、IWCの規制対象となっているのは、シロナガスクジラ、ナガスクジラ、ホッキョククジラ、セミクジラ、イワシクジラ、マッコウクジラ、ザトウクジラ、コククジラ、ニタリクジラ、ミンククジラ、クロミンククジラ、キタトックリクジラ、ミナミトックリクジラ、コセミクジラである。Available at [http://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/w_thinking/]

5) IWCは、この他、反捕鯨国の影響を受けて、1979年にインド洋鯨類サンクチュアリ、1994年に南氷洋鯨類サンクチュアリを設定し、鯨類の保護の方向性を強めてきた。こうしたIWCの運用の変容については、北村朋史「国際捕鯨取締条約—鯨の持続的利用か、利用禁止か」『法学教室』No.430（2016年）100-106頁参照。

6) 戦後、日本が国際機関から脱退した例は18あるが、2009年の国際コーヒー協定（ICA）や2012年の一次産品共通基金協定からの脱退など多くは財政事情や必要性の有無の考慮からなされており、今回は国際社会に対するインパクトはかなり異なっている。『朝日新聞』大阪本社版2018年12月27日朝刊2面、『日本経済新聞』（注（1））朝刊4面。

7) 『産経新聞』大阪本社版2018年12月27日朝刊5面。

(Recognizing the interest of the world in *safeguarding* for future generations the great natural resources by the whale stocks [Emphasis added])」(第2段落)、「これ以上の濫獲からすべての種類の鯨を保護することが緊要であることにかんがみ (it is essential to *protect* all species of whales from further *over-fishing* [Emphasis added])」(第3段落)と規定する一方で、「鯨族の適当な保存を図って捕鯨産業の秩序のある発展を可能にする条約を締結することに決定し (Having decide to conclude a convention to provide for the proper *conservation* of whale stocks and thus make possible *the orderly development of the whaling industry* [Emphasis added])」(第8段落)と述べ、「保護」と「捕鯨産業の秩序ある発展」という二つの目的を規定している。IWC に加盟する豪州など反捕鯨国 (48カ国) は ICRW の条約目的を前者に読み、あらゆる捕鯨 (商業捕鯨のみならず、致死的手法を採用した調査捕鯨を含む) に反対している。他方、日本など捕鯨支持国あるいは鯨の持続的利用をめざす国 (41カ国) は条約目的を後者に読み、資源が豊富な鯨類は商業捕鯨を再開できると主張し、IWC で両者の対立が続いている。

ひるがえって考えると、条約の起草者が、現在の解釈に基づくこうした2項対立的な目的を当初から前文に盛り込むことを意図していたとは考えられない。捕鯨支持国が指摘する目的の範囲内で、換言すれば、「鯨族の適当な保存を図って捕鯨産業の秩序のある発展を可能にする」限りでの「これ以上の濫獲からの」保護を意図していたと考えるのが合理的である。なぜなら、1946年に署名された ICRW が、反捕鯨国が主張するような鯨の一切の捕獲を認めない「完全な保護」をめざす条約であるならば、「濫獲 (*over-fishing*)」という文言や「捕鯨産業の秩序のある発展」という目的はそもそも前文に居場所を見出すことができないからである。また、ICRW 第5条2項の「最適利用」の文言は「完全な保護」の概念とは明らかに矛盾するといえる。その意味で、現在の IWC における対立は、ICRW の「当初の目的」を尊重するのか、1982年の商業捕鯨モラトリアムの採択以降に顕著な鯨の完全な保護と

いう「変容された目的」を尊重するのかという対立とみることができる。

反捕鯨国の豪州が、日本の調査捕鯨がICRWに違反するとして国際司法裁判所(ICJ)に訴えた南極捕鯨事件で、ICRWの趣旨及び目的は、豪州が主張する鯨類の保護か、それとも日本が主張する鯨類資源の持続的利用であるかが裁判の争点の一つとなった。この点に関して、ICJは、その判決(2014年)で、いずれの立場も採用せず、「ICRWによる附表の修正及び勧告は、条約によって追求されるいずれか一方の目的を強調しうが、条約の趣旨及び目的を変えることはできない」(56項)とし、「裁判所は第8条の制限的又は拡張的解釈のいずれも正当化されないと考える」(58項)と判示した⁸⁾。換言すれば、日本が主張する「捕鯨産業の秩序のある発展」という当初の条約目的は、日本が敗訴した本判決にもかかわらず残ったことになる。

日本の立場は、ICRWは、持続的な捕鯨を可能とするために鯨資源を保存・管理することを目的とする条約であり、鯨を保護するための条約ではない。1948年に設立されたIWCは、それを実現するための実施機関と位置付けている。日本はサンフランシスコ平和条約締結以前の1951年4月21日にICRWに加入した。現在、89カ国(2018年12月現在)が本条約の当事国となっている⁹⁾。IWCは、捕鯨可能な海域や漁期、捕獲枠などの規制を決定する機関であり、規制内容は締約国の4分の3の多数決で決定・修正される仕組みを採用している(第3条2項及び第5条)。しかし、鯨類を持続可能な形で利用すべき資源とみる日本などの捕鯨支持国と、鯨を保護すべき野生動物とみなし、鯨類の保護を最優先とすべきとする豪州・ニュージーランドなどの反捕鯨国が商業捕鯨の再開をめぐる鋭く対立しており、IWCは機能不全に陥

8) Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan; New Zealand Intervening), Judgment, *ICJ Reports 2014* (hereinafter, *Judgment*), paras. 45, 54-56 and 58. 本判決の評価については、坂元茂樹『日本の海洋政策と海洋法』(信山社、2018年)287-318頁参照。

9) 豪州、ニュージーランド、英国、オランダ、ドイツ、イタリア、オーストリア、米国など欧米の反捕鯨国に加え、最近では、チリ、ブラジル、アルゼンチンなど南米のブエノスアイレス・グループの反捕鯨国の動きが目立っている。2018年の第67回IWC総会で採択された「フロリアノポリス宣言」もブエノスアイレス・グループの共同提案による。

っている¹⁰⁾。

このIWCの下部機関として科学委員会があり、資源状態の評価、捕獲枠の算定方法の策定を行い、科学的助言を提供することをその任務としている。科学委員会は、鯨類資源の捕獲限度量を算定する改訂管理方式 (Revised Management Procedure: RMP) を全会一致で採択し、IWCもこれを1994年に正式に採択した¹¹⁾。その際、監視取締制度を含む改訂管理制度 (Revised Management Scheme: RMS) 策定を商業捕鯨再開の条件とした。1993年の第45回IWC総会以来、RMPから計算される捕獲枠の遵守を確保するための一連の規制であるRMSの作業が進められていたが、2007年の第58回IWC総会でRMS交渉の無期限停止が決定された。その結果、商業捕鯨再開の道は遠ざかることとなった。反捕鯨国は、これにより商業捕鯨モラトリアムの継続を勝ち得たわけだが、RMSの完成をめざすというIWCの過去の決定を数の力を頼んで一方的に阻止した態度は、信義則に反すると非難されても仕方がないであろう。

2 商業捕鯨規制の軌跡

商業捕鯨の規制は、まず、1972年に国連人間環境会議で「商業捕鯨10年禁止」決議が採択されたことで論議が本格化した。しかし、このとき、IWC科学委員会は、「商業捕鯨10年禁止」は科学的根拠なしとして、全会一致でこれを否決した。さらに1982年、第32回IWC総会で商業捕鯨モラトリアム

10) 水産庁で日本政府代表としてIWCの交渉にかかわってきた森下丈二東京海洋大学教授の言葉を借りれば、“Wise-use”と“Non-use”の対立ということになる。鯨論・鬮論「2007年12月20日 どうして日本はここまで捕鯨問題にこだわるのか？」available at [https://www.e-kujira.or.jp/whaletheory/morishita/1/]

11) 商業捕鯨モラトリアムは解除されていないので、RMPは一度も公式に運用されたことがない。しかし、これをもってRMPが失敗したとはいえない。大久保准教授らによれば、「科学委は不確実の低減を目指すのではなく、不確実性を不可避なものとしてとらえ、持続可能な資源利用という目的のもとでの不確実性の管理を志向したため、より頑健な科学アセスメントが実現した」と評価する。大久保彩子・石井敦「国際捕鯨委員会における不確実性の管理—実証主義から管理志向の科学へ—」『科学技術社会論研究』第3号(2004年)104-105頁参照。

が採択されたが、このときも科学委員会は IWC 総会に対し商業捕鯨モラトリアムを勧告していない¹²⁾。1992年には、IWC 科学委員会が科学的最先端の捕獲枠計算方式である改訂管理方式 (RMP) をコンセンサスで採択したにもかかわらず、IWC 第42回総会は RMP の採択を拒否し、科学委員会の議長が抗議の辞任を行ったほどである。実際、科学委員会において RMP が完成した後も、IWC 総会において反捕鯨国がその運用を補完する管理取締制度の必要性を主張し、IWC はこれらを実際に運用するための改訂管理制度 (RMS) に着手した。しかし、反捕鯨国の執拗な抵抗によって RMS は完成に至らず、前述したように、本件に関する議論は2006年に事実上打ち切られた¹³⁾。

商業捕鯨モラトリアムを定めた附表第10項 (e) は、その第2文で、「この (e) の規定は、最良の科学的助言に基づいて常に検討されるものとし、委員会は、遅くとも1990年までに、この (e) に定める決定の鯨資源に与える影響につき包括的な評価を行うとともにこの (e) の規定の修正及び他の捕獲枠の設定につき検討する」と規定しているにもかかわらず、IWC 総会はこれを無視し続け、商業捕鯨モラトリアムを定めた第1文のみが反捕鯨国の支持によって維持されている。そこには、科学的助言を無視する反捕鯨国の強引な姿勢がみられる。

ICRW は、すべての資源管理措置に関する附表の修正は「(a) この条約の目的を遂行するため並びに鯨資源の保存、開発及び最適の利用を図るために必要なもの、(b) 科学的認定に基くもの」(第5条2項)であることを要請しているが、「開発及び最適の利用」との規定及び「科学的認定に基くもの」との規定が無視されていることになる。ICRW という条約によって設立された実施機関が、みずからの正当性の根拠である条約規定を無視して行動するという点にこそ、IWC の国際機関としての異常さが表れている。反捕鯨国

12) 前章裕・魚谷敏紀「南極海鯨類捕獲調査の実態と IWC」『国際問題』第636号 (2014年) 32頁。

13) (独法) 水産総合研究センター「国際漁業資源の現況—平成29年度現況— 44大型鯨類 (総説)」available at [http://kokushi.fra.go.jp/H29/H29_46.html]

によって、設立条約のいわゆる「つまみ食い」が行われているのである。

しかし、総会の決定を受けて、ICRWの附表第10項(e)は、「この10の他の規定にかかわらず、全ての資源についての商業的な目的のための鯨の殺害に関する捕獲枠は、1986年の沿岸捕鯨の解禁期及び1985年から1986年までの遠洋捕鯨の解禁期について並びにそれ以降の解禁期において零とする。この(e)の規定は、最良の科学的証拠に基づいて常に検討されるものとし、委員会は、遅くとも1990年までに、この(e)に定める決定の鯨資源に与える影響につき包括的な評価を行うと共にこの(e)の規定の修正及び他の捕獲枠の設定につき検討する」と定めた。アイスランドは、この附表第10項(e)で約束された、1990年までにすべての鯨類に対し捕獲頭数をゼロとする規定を修正するとの約束が守られていないとして、1992年に同条約から脱退し、2002年に第10項(e)を留保して同条約に再加入した¹⁴⁾。捕鯨支持国と反捕鯨国がほぼ拮抗している状況で、日本など捕鯨支持国は附表の修正に必要な4分の3を獲得できず、いまだ附表第10項(e)は存続している。もちろん、その背後には、商業捕鯨再開のためのRMSの成立を頑強に阻止しようとする反捕鯨国の姿勢がある。

そうした状況下にあるIWCを脱退する政治決定が、今般、日本政府によって行われた。その引き金となったのは、2018年9月のブラジルのフロリアノポリスにおける第67回IWC総会における日本提案の敗北であった。

3 第67回IWC総会での日本提案の敗北

ブラジルのフロリアノポリスで開催された第67回IWC総会は89ヶ国の加盟国中75ヶ国が出席し、日本の森下文二東京海洋大学教授が議長を務めた。IWCの特徴でもあるが、出席した加盟国数を上回る80のNGOが参加し

14) アイスランドの留保の有効性をめぐる議論については、坂元茂樹「国際機関による留保の許容性決定—IWCの事例を素材として—」同『条約法の理論と実際』（東信堂、2004年）71-106頁参照。

た¹⁵⁾。日本を代表して、谷合正明農林水産副大臣が、「捕鯨産業の秩序のある発展」を履行する IWC の当初の役割を回復するように求め、また日本は 30 年間にわたって改訂管理制度 (RMS) と IWC の将来に関して誠実に議論に携わってきたが、IWC は鯨類の保存と管理に関して必要な決定を行うことができないであると強調した。また、岡本三成外務大臣政務官が、日本の今回 (2018 年) の提案は、鯨に関する多様な見解の共存を許すように IWC の改革を達成するための「かつてない決意」を表すものだと強調し、第 67 回総会が IWC の転換点となることを希望すると表明した¹⁶⁾。

日本政府は、決議案として Annex 1 で、捕獲枠を提案する「A. 持続的捕鯨委員会 (Sustainable Whaling Committee: SWC) の新設」、「B. 条約改正のための締約政府外交会議の招集の勧告」、「C. 資源が豊富な鯨類資源／鯨種の捕獲枠の算出及び設定」と同時に、「関連小委員会でコンセンサス合意が得られた措置について、総会の可決要件を緩和 (現行の 4 分の 3 から過半数に引き下げ)」を目指し、また附表の修正案として Annex 2 で、科学委員会によって資源・種が豊富であると確認された鯨の適当な捕獲枠を設定する委員会の法的基礎を提供する附表 10 (f) を新たに追加する提案から成る「IWC の今後の道筋 IWC 改革案 (“Way Forward” package proposal) (IWC/67/08)」を提出した¹⁷⁾。この提案に対して、鯨の持続的利用に関する異なる見解を許すような根本的な IWC の改革が必要であることに賛成して、トーゴ、ニカラグア、ギニア、セネガル、ノルウェー、アンチグア・バーブーダ、アイスランド、リベリア、コロンビア、ソロモン諸島、カンボジア、ケニア、セトキッツ・ネービス、ガーナ、グレナダ、セントルシア、セントビンセント及びグレナディーン諸島から支持が表明された¹⁸⁾。カンボジアは、附表修正

15) *Earth Negotiations Bulletin*, Monday, 17 September 2018, Vol.34 No.2, p.3.

16) *The Way forward of the IWC – IWC Reform proposal including a draft Resolution and proposed Schedule Amendment*, Chair's Report of the 67th Meeting, pp.27-28.

17) *Ibid.*, p.28. 水産庁・外務省「IWC (国際捕鯨委員会) 総会の結果について」(平成 30 年 9 月 18 日) 1 頁。

18) *Ibid.*, p.28. 日本提案の内容については、水産庁仮訳「IWC の今後の道筋 IWC 改革案 (決

のための単純過半数への移行は、妥協（歩み寄り）を支持するための誘因となると信ずると述べた¹⁹⁾。アイスランドは、商業捕鯨の再開への反対は合理的なものでなく、それは鯨は例外との観念に基づいていると信ずると述べた²⁰⁾。リベリアは、提案はブルーエコノミーと国連の持続可能な開発目標14 (SDG14) への約束に合致すると信ずると述べた²¹⁾。ニカラグアは、いくつかの鯨類は豊富であり、科学委員会の存在が保存に寄与していることに鑑みれば、ICRWの目的に合致した持続的利用に適切な注意が向けられる必要があると述べた²²⁾。ソロモン諸島は、商業捕鯨モラトリアムは持続不可能であり、それは小島嶼途上国の利益にならないと述べた²³⁾。またノルウェーは、カンボジアやガーナと同様に、IWCがICRWの基本的な目的を無視しているがゆえに機能不全に陥っていると述べ、これらの海産哺乳動物の管理法を再検討する必要があるとした。ケニアも信頼の欠如を指摘し、グレナダは、モラトリアムは低下した資源にのみ適用できると述べて、日本提案を支持した²⁴⁾。

しかし、反捕鯨国の豪州代表は、IWCの投票システムはうまく機能しており、豪州はIWC改革の日本提案を支持できないと表明した²⁵⁾。ニュージーランドも、IWCは加盟国の見解を反映しており、昨日の先住民生存捕鯨 (Aboriginal Subsistence Whaling: ASW) の投票 (日本も賛成した) もIWCが機能していることを示していると発言した²⁶⁾。ブエノスアイレス・グループを代表して、ブラジルとアルゼンチンは、モラトリアムへの決意を繰り返

議案及び附表修正案を含む) 参照。available at [<http://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/attach/pdf/index-14.pdf>]

19) *Ibid.*

20) *Ibid.*

21) *Ibid.* リベリアは商業捕鯨モラトリアムに対する盲目的な固執は支持できないとも述べた。
Earth Negotiations Bulletin, supra note 15, p. 7.

22) *Ibid.*

23) *Ibid.*

24) *Earth Negotiations Bulletin, supra note 15, p. 7.*

25) *Ibid.*, p. 3.

26) *Ibid.*, p. 7.

した。チリとエクアドルも同じことを述べた²⁷⁾。コスタリカは、多くの鯨種が辛うじて資源量を回復しており、国際自然保護連合（IUCN）やワシントン条約（CITES）などの多くの国際機関は絶滅の恐れがあると考えるがゆえに、商業捕鯨の再導入に反対すると述べた²⁸⁾。ウルグアイは、IWCは発展をしており、実効的な対話が既存の規則の下で行われていると発言した²⁹⁾。メキシコは鯨肉の消費は低下しており、日本提案は分断を悪化させるとした³⁰⁾。豪州は、日本提案は第67回 IWC 総会の3ヶ月前に加盟国の検討のために回覧されたことを強調し、日本が対話を行う意思がないことを証明していると非難した³¹⁾。他方、米国は、日本提案のいくつかの要素は、IWCの統治改革に関する議論を促進することに役立つと評価した³²⁾。日本は、会合の後半に総会決議案（日本提案:Annex 1）と附表修正案（日本提案:Annex 2）がパッケージであることを明確にする改正提案（IWC/67/08 Rev01）を提出したが、投票の結果、賛成27、反対41、棄権2で否決された³³⁾。2008年の報告書「IWCの将来」で指摘された、IWCの「現行の決定プロセスは、交渉よりも過度に投票に依拠している³⁴⁾」との問題点がここでも露呈した感がある。

この結果を受けて、谷合正明農林水産副大臣が、「ア 我が国の提案の否決は、IWCにおいて異なる立場を有する締約国が共存する可能性が否定されたことと同義であり、遺憾、イ 今後も、IWCとICRWの目的を実現すべく、様々な形で協力していきたい、ウ IWCが一切の商業捕鯨を認めず、異なる立場や考え方が共存する可能性すらないのであれば、日本はIWC締

27) *Ibid.*

28) *Ibid.*

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*

31) *Ibid.*

32) *Ibid.*

33) Chair's Report of the 67th Meeting, p.29.

34) Calestous Juma, "The Future of the International Whaling Commission Strengthen Ocean Diplomacy," IWC/60/12 rev, Agenda item 18, p.10.

約国としての立場の根本的な見直しを行わなければならない、あらゆるオプションを精査せざるを得ない」と発言し、この声明を報告書に附属するよう要請した³⁵⁾。日本代表は、このように第67回 IWC 総会において、IWC 脱退の可能性をおわせた。

これに追い打ちをかけたのが、捕鯨支持国の反対にもかかわらず、同総会における「21世紀の鯨類の保全と管理における IWC の役割に関するフロリアノポリス宣言」決議の採択であった。アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、メキシコ、チリ、コスタリカ、パナマ及びペルーの南米の反捕鯨国（いわゆるブエノスアイレス・グループ）が提出した同決議は、主に、「① IWC としては、商業捕鯨モラトリアムを継続することの重要性を確認し、致命的調査を行うことが不要であることに合意する、② 鯨類保護や非致命的管理に関する問題に十分な予算を配分する³⁶⁾」ことを主要な内容とするものである。ただし、この宣言は以下の全文に示すように、それにとどまらない保護に傾く内容を含んでいる。すなわち、

「IWC は、鯨類の保存と鯨の管理の責任を直接に担う主要な国際機関として広く承認される一方、

鯨類研究の手法、管理の代替物及び鯨資源の持続的な利用の発展並びに1946年の ICRW の採択以後の国際法の発展が、100を超える保存を目指した決議の採択を通じて、並びに特に鯨類資源の非致死的手法の管理及び健全な鯨類の生息数の維持を含む種々の附表の修正を通じて、委員会の役割を発展させることに導き、地球の海洋生態系の機能においてこれらの動物が果たす重要な生態的役割及び炭素循環の役割を果たしていることを承認し、

鯨類とその生息地の保護においてすべての人類の最も広範な利益を満足させる方法につき、また IWC の任務が適切に行使される方法について委員会の加盟国の間で多様な見解が存在することを認め、他方で生存と文化的目的のために鯨に依存する先住民の必要性を満たすことの重要性を認識し、

35) *Earth Negotiations Bulletin*, *supra* note 15, p.8.

36) 水産庁・外務省「IWC（国際捕鯨委員会）総会の結果について」（注17）1頁。

鯨類の非致死的使用に関する2007-3決議を想起し、さらに鯨類が生態系機能に対して重要な貢献をなしていること、鯨類が自然環境及び人々の利益であること、鯨の持続可能な、非致死的な及び非採取的な使用が世界中、とりわけ途上国にとって重要な社会経済的利益を提供するとの認識の下で急速に成長しつつある活動であることを認め、

1986年以来実施されている商業捕鯨モラトリアムが、いくつかの鯨類の生息数の回復に貢献していること、混獲、水面下の騒音、船舶との衝突、海洋ゴミ及び気候変動のような鯨類の生息数に対する複数の、既存の又は生じつつある脅威の認識を再確認しつつ、

非致死的活動が沿岸共同体に関連する科学的結果、仕事、収入を提供している地域において、大多数の締約政府の支持を得て ICRW 第5条に基づいて締約国によって鯨類サンクチュアリが繰り返し提案されてきたことに注目し、

さらに IWC の独立した審査への対応に関する決議2018-1に注目し、

それゆえ、委員会は、ここに、

21世紀における IWC の役割は、産業革命以前の鯨類の生息数を確保する責任を含むことに合意し、及びこれに関連して商業捕鯨モラトリアムを維持することの重要性を再確認し、

現代の豊富な鯨類の非致死の調査手法の存在を承認し、それゆえ致死の調査手法の使用が不必要であることに合意し、

鯨を漁労する人の安全と鯨類の福祉を考慮に入れて、先住民社会の利益のための生住民生存捕鯨が委員会の管理と保存の目的に合致することを求めて、

決議2018-1に従って、OEWG(Working Group on Operational Effectiveness)によって発展された計画を実行するにあたって、鯨類保護や非致死的管理の問題に十分な予算を配分するよう委員会の関連する下部機関に指示し、

移動性野生動物種の保全に関する条約の2017年の第12回締約国会議によって採択された南大西洋における鯨類及びその生息域の保存と管理に関する決議 (UNEP/CMS/Resolution12.17) に留意し、南大西洋に属する国がその履行において適当に協力することを促進し、持続可能な非致死的使用の促進を

含む鯨類の保存のための活動を調整するように、生物多様性条約、移動性野生動物種の保全に関する条約、南極の海洋生物資源の保存に関する条約及び世界観光機関といった関連する国際条約及び機関との一層の協力を求めるように事務局に要請し、

さらにこの宣言を、国連事務総長、国連総会、国連環境計画、移動性野生動物種の保全に関する条約、生物多様性条約、南極の海洋生物資源の保存に関する条約、ワシントン条約、国連海洋法条約及び委員会が定期的な連絡及び協力を維持している他の関連する国際条約に転送するように事務局に要請する³⁷⁾」

と宣言した。つまり、同宣言は、「鯨族の適当な保存を図って捕鯨産業の秩序のある発展を可能にする」という目的をもつICRWから大きく離れ、IWCを鯨類の保護と管理を担う機関に完全に変質させようとしている。また、IWCに産業革命以前の鯨類の生息数を確保する責任を新たに課し、これに関連して商業捕鯨モラトリアムを維持する意向を示した。同時に、調査捕鯨における致死の調査手法の使用は不必要とした。そのために、非致死の調査に十分な予算を配分することも決議されている。鯨の持続的な利用をめざす日本は、南極海及び北西太平洋で致死の手法を含む調査捕鯨を行っているが、それを阻む狙いの決議である。

科学委員会をもつ国際機関であるIWCの決議であるにもかかわらず、同決議には素人目にも科学的根拠に欠けるとと思われる部分がある。例えば、「産業革命以前の鯨類の生息数の確保」がIWCの新たな役割というが、IWCが規制対象とする鯨族13種の生息数は、産業革命以前に果たしてどれほどの数であったのかということ誰がどうやって証明するのか。またなぜ「産業革命以前」なのか。たしかに2015年に締結された気候変動を防止するためのパリ協定が、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2度高い水

37) IWC, Summary of Main Outcomes, Decisions and Required Actions from the 67th Meeting of the IWC (hereinafter *Summary*), Resolutions *Item 7*, Appendix 2, pp.1-2, Resolution 2018-5; The Florianópolis Declaration on the Role of the International Whaling Commission in the Conservation and Management of Whales in the 21st Century.

準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏1.5度高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること」(第2条1項(a))と規定し、産業革命以前の温度が目標になるのはわかるが、なぜ鯨の生息数について産業革命を基点としなければならないのか不明である。人類は太古以来鯨を捕獲しており、なぜ産業革命以前なのかやや説得力に欠けるように思われる。科学的根拠という点では、もっと慎重さが求められる箇所がある。

同宣言は、「地球の海洋生態系の機能においてこれらの動物が果たす重要な生態的役割及び炭素循環の役割を果たしていることを承認し」と述べて、海洋生態系における機能と炭素循環における鯨の役割を強調する。前者はともかく、仮に後者が炭素循環における鯨の役割、例えば、CO₂吸収をいうのであれば、その重要性についてはやや誇張があるように思われる。鯨単体の増減はCO₂緩和という意味では、一般的には重要ではないからである³⁸⁾。たしかに最近では地球温暖化対策として、ブルーカーボン生態系によるCO₂吸収が注目されている。ブルーカーボンとは海洋生態系に蓄積される炭素のことをいい、そうした作用をする沿岸の藻場やマングローブ林などの生態系をブルーカーボン生態系と呼ぶ。陸上の植物が光合成によりCO₂を吸収・固定する炭素のことをグリーンカーボンと呼ぶのに対し、2009年に国連環境計画(UNEP)が新たな吸収源対策としてブルーカーボンと命名した。しかし、このブルーカーボンの議論は、主に地球温暖化対策として管理対象となるマングローブやアマモなどの沿岸生態系を対象として行われ、外洋域での炭素循環の議論は一般的ではない³⁹⁾。たしかに動物は餌から炭素を取りこみ、代

38) この点は、笹川平和財団海洋政策研究所の渡邊敦主任研究員からご教示を受けた。記して感謝申し上げたい。たしかに仮に産業革命以前の水準で鯨が存在していたならば、現在より10倍くらい鯨のバイオマスが多かったことにより、海洋のカーボン・シンクとして最大で0.1%上がったかもしれないと主張する論文はある。Cf. Andrew J. Pershing, "The Impact of Whaling on the Ocean Carbon Cycle: Why Bigger Was Better," PLOS, August 26, 2006, available at [https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0012444]

39) この点については、笹川平和財団海洋政策研究所の角田智彦主任研究員と中村修子研究員に

謝で炭素を消費し排出し、糞や死体でさらに炭素を放出するが、大型動物であればあるほど炭素循環の収支の値が大きくなり炭素固定の効率もよくなるが、地球全体でみればその役割は小さいと思われる⁴⁰⁾。無視できないとはいえるが、鯨の炭素循環の役割をやや誇張しているようにも思われる。IWCで採択されたこの宣言は、議論においては科学的メカニズムに依拠しているものの、全体として見た場合、その設立条約の規定や精神と大きく離れ、最良の科学的証拠に基づいた議論が行われているとは思えない宣言になっているようにも見える。

また、この第67回 IWC 総会で、特別許可プログラム常設作業部会は、日本の NEWREP-A と NEWREP-NP について、①日本は、致命的調査の必要性を十分に立証していない、②日本は、不完全な計画案の提出など、調査計画のレビュー手続を適切に遵守しなかった、③日本は、科学委員会に調査計画を再提出しレビューを受けるべきだとの報告書を提出した⁴¹⁾。これに対して、日本と日本に賛同する他の21か国⁴²⁾がこの報告書を批判した⁴³⁾。

4 沿岸捕鯨と先住民捕鯨の区別の妥当性

IWC からの日本の脱退問題は、2007年にも議論となったことがある。2007年5月31日、アンカレジで開催された第59回 IWC 総会で、日本政府代表団が、日本が提案した沿岸小型捕鯨の解禁案が拒否されたのは、IWC の機能不全

ご教示いただいた。記して感謝申し上げたい。

- 40) この点については、窪川かおる東京大学海洋ライアンス特任教授にご教示いただいた。記して感謝申し上げたい。
- 41) *Summary, Special Permits Item 14, Appendix 3 Commission Views of Special Permits*, pp.1-4.
- 42) 賛同した国は、アンチグア・バーブーダ、カンボジア、コートジボワール、ギニア、アイスランド、キリバス、ラオス、リベリア、ノルウェー、マーシャル諸島、ニカラグア、パラオ、セントキッツ・ネイビス、セントルシア、セントビンセント・グレナディーン、サントメ・プリンシペ、セネガル、スリナム、トーゴ及びツバルの21か国である。
- 43) *Summary, Adjunct 1 Statement on the Report of the Standing Working Group on Special Permit Programmes*, pp.1-2.

とダブルスタンダード（二重基準）を象徴していると非難し、IWC 脱退を含め対応を検討する方針を明確にしたことに端を発する⁴⁴⁾。

こうした方針の背景には、1988年にミンククジラを対象とした小型捕鯨業が操業を停止し、当時すでに20年が経過し、日本の小型捕鯨業者はIWCの規制枠外のツチクジラやゴンドウクジラの捕獲によって何とかこれまで経営を維持してきたが、経営状態は年々逼迫しており、やがて日本から小型捕鯨業という伝統漁業が消滅する危機にあるとの認識があったからである。それから10年、資源量の回復により商業捕鯨の再開の見通しがつくどころか、鯨の保護に大きく傾くIWCの現状にあって、2018年12月、日本政府によるIWC 脱退の政治決定が行われたわけである。

2018年の第67回 IWC 総会における前述した日本提案に対して、先住民生存捕鯨と商業捕鯨の区別を確保し、商業捕鯨につながるいかなる提案も認めない旨の反論が反捕鯨国によりなされたとされるが、先住民捕鯨と沿岸捕鯨の法的位置づけについて、はたしてまったく再考の余地はないのだろうか。日本は、2007年の第59回 IWC 総会において、北海道網走や宮城県鮎川、和歌山県太地、千葉県和田でのミンククジラの捕鯨枠をIWCが容認する先住民捕鯨に準じて「鯨肉消費を地域に限定する」との条件で要求した。商業性を薄め、先住民捕鯨と沿岸捕鯨に共通する伝統性を強調したが、反捕鯨国から「沿岸捕鯨は商業捕鯨の一種」（ニュージーランド）との批判を浴び、日本は投票を求めずこれを断念したことがある。ミンククジラは、1989年/90年の調査ではIWC 科学委員会により資源量が北西太平洋及びオホーツク海で25,000頭と推定されており、資源量の豊富な鯨類である⁴⁵⁾。

日本のこれらの地域は、2006年6月の第58回 IWC 総会で採択されたセントキッツ宣言の前文の表現を借りれば、「鯨類の利用が沿岸地域社会の維持、

44) 第59回 IWC 総会における沿岸小型捕鯨については、喜多義人「国際捕鯨問題と日本」須藤英章編『現代日本の法と政治 粕谷進先生古稀記念』（信山社、2007年）18-21頁参照。

45) ちなみに、南半球（南緯60度以南）におけるミンク鯨の推定資源量は515,000頭以上（1992/93年～2003/04年の調査結果、2012年 IWC 科学委員会でご合意）。available at [<http://www.whaling.jp/qa.html>]

持続的な生活」に不可欠な点では、先住民捕鯨と同一性を有していることは間違いでない⁴⁶⁾。ただし、先住民捕鯨は、国際人権規約自由権規約との関連で、法的保護が条約上要求されている点で沿岸捕鯨とは異なっている。

周知のように、日本が締約国である国際人権規約自由権規約第27条は、「種族的、宗教的又は言語的少数民族〔minorities: 少数者〕が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない」と規定する。この条文にある「自己の文化を享有」という文化享有権には、規約第27条に関する一般的意見23 (50) の第7項にあるように、伝統的な信仰活動の維持のみならず、現在も継続する少数者共同体の文化の一部としての社会・経済活動、つまり伝統的な漁労を営む権利が含

46) セントキッツ宣言は、日本など捕鯨推進派の国が提案し、第58回 IWC 総会で賛成33、反対32、棄権1で採択された。同宣言は、反捕鯨国が感情的理由により、鯨類の利用を科学的根拠に基づく管理及びルール作りの対象外としていることを非難し、ICRW の目的が「鯨類の適当な保存を図って捕鯨産業の秩序ある発展を可能にする」(前文)のものであり、IWC が、資源量に関係なく全ての鯨類を保護するのではなく、鯨類資源が乱獲されないよう捕鯨を管理するための組織であることを理解し、1982年の商業捕鯨モラトリアム (ICRW 附表第10項 (e)) を採択した際に、科学委員会がそうした措置が必要であるとの助言をしなかったことに留意し、さらに、モラトリアムがもはや不要であること、科学委員会が1994年に RMP (改訂管理方式) を採択していること、そして科学委員会が、多くの鯨類資源が豊富であり、持続的な捕鯨が可能であるということに合意していることに留意し、鯨類資源管理については生態系管理という大きな範疇の中で考慮すべきことを求めていることを受け入れ、商業捕鯨の再開に反対するいくつかの加盟国の立場は ICRW の目標と目的に反していることに留意して、IWC の機能を正常化すること、文化的多様性及び沿岸住民の伝統及び資源の持続的利用の基本原則の尊重すること、及び海洋資源の管理方法として科学的根拠に基づく政策及びルール作りを目指すことへの約束について宣言した。しかし、この宣言は、14年間にわたる RMS 交渉の無期限停止という第58回 IWC 総会の決定の副産物ともいえるものであり、これにより商業再開の道が大きく開かれたわけではない。IWC は、鯨類の絶滅リスクの上昇を招かないような捕獲枠の算定方式を1994年に採択しており、RMS は、この方式から計算される捕獲枠の遵守を確保するための一連の規制であるが、これが頓挫したのであるから、再開の可能性は遠のいたともいえる。しかし、この宣言には IWC の正常化をめざすという日本の主張が取り入れられており、当時は長期的にみれば大きな効果をもつと思われていた。同宣言の評価については、Cf. Michael Bowman, "Normalizing" the International Convention for the Regulation of Whaling, *Michigan Journal of International Law*, Vol.29 (2008), pp.294-303, 大久保彩子「IWC『セントキッツ宣言』-商業捕鯨再開への道筋見えず」『Ship & Ocean Newsletter』第144号参照。

まれている。規約でいう「少数民族」には先住民が含まれ、規約の締約国には、かかる先住民が沿岸捕鯨をすることを「尊重し及び確保する」（第2条1項）義務が課せられている⁴⁷⁾。その意味では、ICRWを離れ、規約の締約国（たとえば、先住民による捕鯨が行われている米国、ロシア、セントビンセント及びグレナディーン諸島及びデンマーク）はこの規定を遵守する必要がある。ロシアの極東北極圏の北太平洋東部ではコククジラが120頭（年平均）割り当てられ、デンマークには西グリーンランドで、1年にナガスクジラ16頭、ミンククジラ178頭、ホッキョククジラ2頭、ザトウクジラ9頭が割り当てられている⁴⁸⁾。

他方、アラスカやロシアなどの先住民に捕獲割り当てがなされているのは資源量の乏しいホッキョククジラであり、とりわけアラスカ先住民に対する割当量51頭（年平均）は資源量に見合った捕獲枠ではないとの指摘もある⁴⁹⁾。科学的認定に基づく資源量の評価に見合った漁獲割当というICRWが採用する基準が、資源量の少ないホッキョククジラを捕獲する先住民には採用されず、他方で資源量が豊富なミンククジラの日本沿岸漁民の捕獲が認められないという意味ではダブルスタンダード（二重基準）が採用されている。

特に、第67回IWC総会では、先住民生存捕鯨制度（ASW）の附表に関して、先住民の食糧の安全の観点から捕獲枠の増大（所与の年の年間割当量の50%

47) 自由権規約委員会は、一般的意見23(50)において、「文化というものは、様々な形、特に資源の利用に結びついた独自の生活様式という形で表現される。この権利には、漁業や狩猟などの伝統的な活動を行う権利が含まれる」（第7項）とし、「このことは特に少数者を構成する先住民の共同体に属する者に当てはまる」（第2項）と述べている。Cf. General Comment No.23: the rights of minorities (Art.27): 08/04/94, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, paras. 2 and 7.

関連の個人通報事例としては、Cf. Communication No.167/1984 (Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada), views adopted on 26 March 1990, and Communication No.197/1985 (Kitok v. Sweden), views adopted on 27 July 1988.

48) 水産庁「先住民生存捕鯨による捕獲枠（2007年第59回IWCにて採択、2010年第62回IWCにて一部改正）」available at [http://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/w_thinking/attach/pdf/index-1.pdf]（注：2018年第67回IWCで改正。ただし、最新の情報はまだIWCのHP上もアップデートされていない。）

49) ホッキョククジラは資源量が7,500頭と少なく、2002年まではアラスカ先住民に年51頭、アラスカ対岸のロシアのチュクチ地方の先住民に年5頭が割り当てられていた。

以上を超えなければ、6年を1期間とした割当内で次の年にキャリーオーバーできる)及び6年を1期間とした次の6年間に繰り越す、いわゆる捕獲枠の自動延長の提案が出され紛糾したが、賛成58、反対7、棄権5で採択された。もっぱらブエノスアイレス・グループが反対した⁵⁰⁾。

さらに、先住民による鯨の骨等を使った工芸品の販売には「商業性」がなく、日本の小型沿岸捕鯨の漁民による鯨肉の販売には「商業性」があると認定する反捕鯨国の態度を、ダブルスタンダードであると指摘する声もある⁵¹⁾。しかし、これも、仮に工芸品の製作・販売が女性によって担われている場合には、女性のエンパワーメントの一環として、国際人権法上は推奨され支持される行為なので、事はそれほど単純ではない。もっとも、アイヌ民族という先住民を擁する日本は、先住民捕鯨に対しては十分な理解と配慮を示し、第67回 IWC 総会における先住民生存捕鯨に関する附表の修正提案に賛成した⁵²⁾。

日本では太地町をはじめ網走、鮎川、和田や下関などいくつかの地域で限定的ながら先住民族と同じように、捕鯨と密接にかかわりながら生活している人々がおり、先住民がみずからのアイデンティティとして捕鯨を守ろうとするように、みずからの伝統文化として捕鯨を守ろうとする地域住民がいる。捕鯨は、太地町で日本初の専従組織「鯨組」が設立されて以来、400年以上の歴史を持つ伝統漁業である。「おクジラさま」という映画で太地町の人々と交流を続けてきた佐々木芽生監督が指摘するように、「捕鯨とは、経済活動や食を超えて、地域の人々にとっての誇りであり、アイデンティティだということです。これは、イヌイトなどの先住民にとっての捕鯨と同じ意味合いを持ちます⁵³⁾」という点があることも事実である。先住民と太地町の人々の捕鯨に対する思いを、前者は法的保護に値し、後者は法的保護に値しない

50) *Earth Negotiations Bulletin*, *supra* note 15, pp.5-6, pp.10-11 and p.16. 詳しくは、Cf. Chair's Report of the 67th Meeting, pp.12-18.

51) 森下丈二発言(注10)参照。

52) *Earth Negotiations Bulletin*, *supra* note 15, p.5.

53) 佐々木芽生メールマガジン『MEGMAGA』Vol.26, 2018, 12. 28/「IWC 脱退と『おクジラさま』」

というIWCの態度は、やや硬直的に過ぎるように思われる。なぜなら、そこには漁業主体、換言すれば属性に基づく差別とまではいえないものの、不公平感が残るからである。「鯨類の利用が沿岸地域社会の維持、持続的な生活」に不可欠な点では、先住民捕鯨と日本の沿岸捕鯨は同一性を有しており、こうした日本の沿岸捕鯨について一顧だにしない態度は、公平性に欠け文化的多様性の尊重という観点から問題があるといわざるを得ない。

こうした問題も手伝い、日本は今回IWCの脱退を決定したわけであるが、IWCからの日本の脱退により日本沿岸での商業捕鯨を再開するにあたって、どのような法的課題があるのかを次に論じたい。

5 IWC 脱退に伴う法的課題

(1) 海洋法条約の義務との関連

沿岸国は、EEZにおいて、「海底の上部水域並びに海底及びその下の天然資源（生物資源であるか非生物資源であるかを問わない。）の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利」（海洋法条約第56条1項（a））をもつ。そして、海洋法条約第62条1項により、沿岸国は、EEZにおいて、「生物資源の最適利用の目的を促進する」ことが求められる。本稿で議論の対象となっている鯨は、附属書Iの17で高度回遊性魚種の一つと位置づけられている。

高度回遊性魚種に関する海洋法条約第64条1項は、「沿岸国その他その国民がある地域において附属書Iに掲げる高度回遊性の種を漁獲する国は、排他的経済水域の内外を問わず当該地域全体において当該種の保存を確保しつつ最適利用の目的を促進するため、直接に又は適当な国際機関を通じて協力する」ことが義務付けられている。そして、鯨などの海産哺乳類については⁵⁴⁾、第65条で「この部のいかなる規定も、沿岸国又は適当な場合には国際

54) 海産哺乳動物は、鯨、イルカ、ネズミイルカなどの鯨類、アザラシやセイウチなどの鳍脚類及びジュゴンなどの海牛類など、約120種あるといわれている。Cf. Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, p.308.

機関が海産哺乳動物の開発についてこの部に定めるよりも厳しく禁止し、制限し又は規制する権利又は権限を制限するものではない。いずれの国も、海産哺乳動物の保存のために協力するものとし、特に、鯨類については、その保存、管理及び研究のために適当な国際機関を通じて活動する (*States shall co-operate with a view to the conservation of marine mammals and in the case of cetaceans shall in particular work through the appropriate international organizations for their conservation, management and study* [Emphasis added])と規定する。本条では、「協力する」、「活動する」という場合、法的義務を課す“shall”が使われている⁵⁵⁾。

もっとも、本条それ自体は、沿岸国に海産哺乳動物についてEEZにおいてより厳しい規制をとることを要求してはおらず、単にそうした権限を付与していると読める。プロレス (Alexander Proless) の表現を借りれば、第65条は、「権限条項」と「協力条項」で構成されていることになる⁵⁶⁾。さらに、第120条の「第65条の規定は、公海における海産哺乳動物の保存及び管理についても適用する」との規定により、その適用が公海にも拡大されている⁵⁷⁾。その結果、第65条の適用範囲は、EEZにとどまらず公海にも及ぶことになる。

この第65条にはいくつかの解釈上の問題がある。第1に、本条では、何が「適当な国際機関 (the appropriate international organizations)」であるかは示されていない⁵⁸⁾。定冠詞の“the”がついているので、既存の特定の国際機関が立法者の念頭にあったことは確かである。複数形で示されていること

55) 奥脇直也教授は、「協力を求める規定に、“shall cooperate”と規定しているもののほか、“should cooperate”や“may cooperate”と規定されているものもあるが、この用語法の違いからそれぞれの協力の法的性質が異なると議論することはあまり意味がないように思われる」と述べる。奥脇直也「国連海洋法条約における協力義務—情報の収集・提供・共有の義務を中心として」柳井俊二・村瀬信也『国際法の実践』(信山社、2015年) 412頁。

56) Alexander Proless *et al.*, *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Beck and Hurt, 2017, p.521.

57) もっとも、第120条には第65条にある「研究」という文言が抜けている。

58) Satya S. Nandan and Shabtai Rosenne, (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, a commentary*, vol. II, 1993, Martinus Nijhoff, p.664, para.65.11 (b).

から、IWCは当然として、IWC以外の国際機関も含まれていると解するのが自然であろう。ちなみに、国連事務局海事海洋法部（DOALOS）は、「適当な国際機関」として、IWC、FAO（国連食糧農業機関）、UNEP（国連環境計画）を挙げている⁵⁹⁾。もっとも、海洋法条約採択後の1992年に、海洋法条約締約国のカナダ、ノルウェーを中心に北大西洋海産哺乳動物委員会（NAMMCO）という地域的な鯨の国際機関が設立されており、定冠詞“the”の役割が新たな国際機関の設立を禁じるものでないことは確かである。

第2に、第64条や第65条では協力義務が規定されているが、どの程度の協力を行えばこれらの条文にいう協力義務を果たしているといえるのか、必ずしも明らかではない。奥脇直也教授が指摘するように、「UNCLOSにおいても……協力義務は随所に規定されているが、その多くは一般的な協力義務を定めるもので、具体的な協力の内容を特定して定めているわけではない⁶⁰⁾」。

第64条では、「高度回遊性の種を漁獲する国は、排他的経済水域の内外を問わず当該地域全体において当該種の保存を確保しかつ最適利用の目的を促進するため」と規定されているが、他方で海産哺乳動物に関する第65条では「最適利用」への言及がない。それに代わって、「この部に定めるよりも厳しく禁止し、制限し又は規制する権利又は権限を制限するものではない」と規定されている。その結果、高度回遊性の種で海産哺乳動物である鯨類については、最適利用の考え方はとられていないことになる。このことは、1982年の海洋法条約採択の段階で、附表の修正や異議申立てに関するICRW第5条2項にある「附表の前記の修正は、(a) この条約の目的を遂行するため並びに鯨資源の保存、開発及び最適の利用を図るために必要なもの」とか、「(d) 鯨の生産物の消費者及び捕鯨産業の利益を考慮に入れたものでなければならない」との考えが放棄されていることを意味する。換言すれば、沿岸国は、第61条1項でいうEEZで鯨類について漁獲可能量を設定し、第62条2項に

59) “Competent or Relevant International Organizations’ under the United Nations Convention on the Law of the Sea,” *Law of the Sea Bull*, No.31. 1996, p.82.

60) 奥脇「前掲論文」(注(55))412頁。

従って漁獲可能量の余剰分の他の国による漁獲を認める必要はないことになる⁶¹⁾。

バーニー (Patricia W. Birnie) によれば、第65条は第61条4項に優越し、そこでは「海産哺乳動物を禁止し、制限し又は規制する」ことに協力する義務が、「漁獲される種に関連し又は依存する種の資源量をその再生産が著しく脅威にさらされることとなるような水準よりも高く維持し又は回復するために、当該関連し又は依存する種に及ぼす影響を考慮する」ことに上書きされると主張する⁶²⁾。その結果、第65条の特別規定の性格を考慮すれば、日本がみずからのEEZで最適利用を促進する観点から捕鯨を行うとすると、第65条の協力義務違反になる恐れがある⁶³⁾。その意味で、日本のEEZでの商業捕鯨を再開するにあたって、IWC科学委員会の科学的最先端の捕獲枠計算方式である改訂管理方式 (RMP) を準用すると日本政府の方針は賢明であろう。

前述したように、第65条は、海産哺乳動物についての特別規定の性格を有するので、海産哺乳動物たる鯨類については本規定の義務が優先し、本規定の協力義務を果たす必要がある。そこでは、「いずれの国も、海産哺乳動物の保存のために協力するものとし」と規定し、「保存」を協力義務の対象・目的とし、その協力の態様については、「鯨類については、その保存、管理及び研究のために適当な国際機関を通じて活動する」と規定し、海洋法条約の締約国には「適当な国際機関を通じて活動する」ことが求められている。

61) Proless, *supra* note 56, p.523.

62) Patricia W. Birnie, "Marine Mammals: Exploiting the Ambiguities of Article 65 of the Convention on the Law of the Sea and Related Provisions: Practice under International Convention for the Regulation of Whaling," in David Freestone, Richard Barnes and Davis M. Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford University Press, 2006, p.264.

63) 第64条を一般法 (*lex generalis*)、第65条を特別法 (*lex specialis*) とする位置づけについては、Cf. Birnie, *ibid.*, p.274. ただし、附属書Iの高度回遊性の種の17に記載されている鯨は、マッコウジラ科、ナガスクジラ科、セミクジラ科、コククジラ科、イッカク科、アカボウクジラ科及びマイルカ科で、IWCが規制対象としている13種の鯨種とはずれており、第64条と第65条の関係を単純に「特別法は一般法を破る」の法理で捉えることができるかについては、議論の余地があらう。

日本が商業捕鯨を再開するにあたって、みずからの EEZ で IWC が規制対象とする鯨種を捕獲対象に含む以上は、前述した IWC が決議した「フロリアノポリス宣言」のいう「産業革命以前の生息数の回復を確保する」という「保存 (conservation)」—実質的には持続的利用を前提としない「保護 (protection)」に変質しているが—の部分での協力義務を果たしているといえるか、また科学委員会におけるオブザーバー参加が「適当な国際機関を通じて活動する」という要件を満たすかどうかという解釈上の問題が生ずるであろう⁶⁴⁾。

南極捕鯨事件判決 (2014年) で、ICJ は、「条約締約国は IWC 及び科学委員会に協力する義務を有し、非致死的手法の実行可能性の評価を要請する勧告に妥当な考慮を払うべきである⁶⁵⁾」(83項) と判示した。同判決後にスロベニアのポルトローシュで開催された第65回 IWC 総会で採択された2014-5 決議は、その前文で、この「裁判所の見解に留意」(第10文) するよう求めている⁶⁶⁾。このように、IWC 及び科学委員会への締約国の協力義務が強化されていることに留意する必要がある。もっとも、ICJ では「条約締約国」という限定がなされており、条約の非締約国となった日本に、海洋法条約上、ICRW の締約国と同様の協力義務が求められるかは議論の余地がある。

IWC 脱退後、日本は領海及び EEZ で商業捕鯨を再開する計画であるが、海洋法条約第65条の協力義務違反を根拠に、海洋法条約第15部の紛争解決手

64) なお、海洋法条約第65条のフランス語正文では、“Les Etats coopèrent en vue d'assurer la protection des mammifères marins”と表記されており、英語正文の“conservation”の部分フランス語正文では“protection”「保護」の訳語が当てられている。もっとも、英語正文で“conservation”が用いられている海洋法条約の他の条文、たとえば前文、第21条1項(d)、第56条1項(a)、第61条2項及び5項、第63条1項及び2項、第64条1項、第123条(a)及び第297条3項(a)のフランス語正文は、いずれも“conservation”であり、その意図は不明である。第65条の「保存」の協力義務との関連では、ラグラン事件で仮保全措置の義務的性格を国際司法裁判所規程のフランス語正文から導き出した ICJ の解釈手法を考えると注意を要するであろう。なお、この点は西本健太郎東北大学准教授のご教示による。記して感謝申し上げます。

65) *Judgment, supra* note 8, para.83.

66) IWC, *Summary of main outcomes, decisions and required actions from the 65th annual meeting*, pp.1-3, Resolution 2014-5; *Resolution on Whaling under Special Permit*, IWC, *Ibid.*, p.19, Appendix 1.

続に則って、日本が訴えられる国際訴訟リスクがあることは事実である。報道によると、日本は、IWC 脱退後も科学委員会にオブザーバーとして出席する予定とされる⁶⁷⁾。第65条は、海洋法条約の締約国に「海産哺乳動物の保存のために協力するものとし、特に、鯨類については、…適当な国際機関を通じて活動する (work through)」ことを規定しているが、先に指摘したように、関連する国際機関の科学委員会への単なる協力又はオブザーバーとしての参加で第65条がいう協力義務又は「適当な国際機関を通じて活動する」義務を果たしているといえるかどうかという問題である⁶⁸⁾。さらに、こうした行動が「管理及び研究」のための協力義務を果たすとしても、はたしてそうした行動のみで「保存 [坂元：利用を前提とした保存ではなく、保護に意味が変質している]」のための協力を規定した海洋法条約第65条の義務を果たすことになるかという海洋法条約上の解釈問題が、後に述べる第194条5項との関連で生じるであろう⁶⁹⁾。とりわけ、海洋法条約採択後、生態系アプローチを採用した生物多様性条約 (1992年) の採択、予防的アプローチを採用した公海漁業実施協定 (1995年) の採択があり、こうした条約に規定された国際法の関連規則が海洋法条約第65条の解釈に与える影響を考慮する必要があるだろう。とりわけ、最近、海洋法条約を「生きている条約 (living treaty)」と性格づける動きもある⁷⁰⁾。解釈に関する一般規則を定めた条約法条約第31条3項は、文脈とともに、「(c) 当事国の間の関係において適用される国際法の関連規則」を考慮することを求めており、第65条の「保存」の解

67) なお、持続的利用国であるカナダは、海洋法条約の当事国であり、ICRW の非当事国ながら、科学委員会にオブザーバー参加している。

68) 足りるという議論としては、Cf. Jochen Braig, Whaling, Max Plank Encyclopedia Public International Law, para.41, available at [<http://www.mpepil.com>] and Proless, *supra* note 56, p.523.

69) 仮に原告が ICRW の締約国である場合、第65条の「保存」の解釈にあたって、同条にいう「適当な国際機関」である IWC の決議等で示されている鯨類に関する「保存」の解釈と、すでに ICRW の非締約国になっている日本の第65条「保存」の解釈のどちらが説得力をもつかと考えた場合、裁判の結果は必ずしも予断を許さないであろう。

70) Jill Barrett, “The UN Convention on the Law of the Sea: A “Living” Treaty?” in Jill Barrett and Richard Barnes (eds.), *Law of the Sea: UNCLOS as a Living Treaty*, 2016, BIICL, pp.3-37.

積にあたって、これらの条約の関連規則に基づいた解釈、すなわち「保護」を強調した解釈を求める動きも予想され、警戒を要する。

日本が商業捕鯨を開始するや否や、海洋法条約の締約国でかつ反捕鯨国である国が国際海洋法裁判所 (ITLOS) に商業捕鯨の中止を求める暫定措置命令を求め、併せて海洋法条約第15部に基づく義務的仲裁裁判の手続を開始する恐れがないとは言えない。厄介なことは、海洋法条約第65条の解釈に際して、単に海洋法条約の起草過程の参照や条文解釈のみではなく、100年を超える海産哺乳動物の保護措置導入の国際的取組み、鯨についていえば1982年以來の IWC の商業捕鯨モラトリアムを筆頭に鯨類の保護の国際的取組みが関連するとの議論を反捕鯨国が行う可能性がある⁷¹⁾。特に注意しないといけないのは、日本は未加入であるが、移動性野生動物種の保全に関する条約 (CMS) が、今や小型鯨類の保全のための主要な国際機関となり、CMS の枠組みの中で地域的な保全条約、その中には太平洋島嶼地域における鯨類の保存及びその生息地のための了解覚書をはじめ、黒海、地中海、バルチック海及び北海、ワッデン海における小型鯨類の保全のための地域的条約が存在している⁷²⁾。これらの条約は、予防的アプローチに基づく純粋な保全 (保護) 条約であり、すべてのあるいは大部分の生息域において絶滅のおそれのある移動性の野生動物種の附属書 I にリスト化されている生物に関しては、対象生物を厳格に保護することが求められており、地中海と黒海の鯨類やバルト海と北海の小型鯨類が挙げられている。2011年11月、ベルゲンで開催された CMS の第10回締約国会議は、「鯨類のためのグローバル活動計画」という包括的な保全及び管理計画を採択した⁷³⁾。こうした IWC 以外の動きが、海洋法条約第65条の解釈に及ぼす影響も考慮に入れる必要があろう。

さらにこうした動きが直接的に影響を及ぼす条文が、第12部の海洋環境の

71) こうした議論を示唆するものとして、Cf. Proless, *supra* note 56, p.524 and Birnie, *supra* note 62, p.261.

72) Proless, *supra* note 56, pp.525-526.

73) COP CMS, Global Programme of Work for Cetaceans, UN Doc. UNEP/CMS/Resolution 10.15 (2011), pp.1-19.

保護及び保全に関する第192条の「いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する」との一般規定である。南シナ海仲裁判決（2016年）によれば、第192条は、海洋環境を保護・保全する一般的な義務を課しており、これは将来的な損害からの海洋環境の「保護」と現在の状態を維持・改善するという意味での「保全」の双方を含み、海洋環境を悪化させない義務を含むとされる⁷⁴⁾。それとともに、第194条5項の「この部の規定によりとる措置には、希少又はぜい弱な生態系及び減少しており、脅威にさらされており又は絶滅のおそれのある種その他の海洋生物の生息地を保護し及び保全するために必要な措置を含める」との規定の違反が問われる可能性がある。なお、本条における「生態系」という用語は、生物多様性条約第2条が定義する「植物、動物及び微生物の群集とこれらを取り巻く非生物的な環境とが相互に作用して一の機能的な単位を成す動的な複合体をいう」と同一とされる⁷⁵⁾。生息地についても、同条約がいう「生物の個体若しくは個体群が自然に生息し若しくは生育している場所又はその類型をいう」と同様とされる。みなみまぐろ事件でも、仲裁裁判所は、保護措置に関する規定は、汚染のみに適用されるのではなく、資源や種の保護にも適用されることを確認した⁷⁶⁾。海洋法条約の締約国が、日本の商業捕鯨はこれらの条文に違反するとの訴えを行う可能性がある。

日本は留保しているものの、CITESにおける絶滅危惧種のリスト I（絶滅のおそれのある種で、商業のための輸出入が禁止される種）には、マッコウクジラ、イワシクジラ（北太平洋の個体群並びに東経0度から東経70度及び赤道から南極大陸に囲まれる範囲の個体群を除く）、ナガスクジラ、ミンククジラ、クロミンククジラ、ニタリクジラ、ツチクジラの7種の鯨種が挙げられており、リスト II（現在は必ずしも絶滅のおそれはないが、国同士の

74) *Award of the South China Sea Arbitration Case*, pp.373-374, para.941.

75) Proless, *supra* note 56, p.1311. こうした理解は、南シナ海仲裁判決でも採用された。*Ibid.*, p.376, para.945.

76) *Southern Bluefin Tuna Case (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures, Order of 27 August 1999, *ITLOS Reports 1999*, p.295, para.70.

取引を嚴重にしなければ、絶滅のおそれのある種となりうるもので、輸出入には輸出国の政府が発行する許可書が必要となる種)には、附属書 I の種を除くクジラ目全種が挙げられている。

日本は、2000年に開催された第11回 CITES 締約国会議で、IWC 科学小委員会がミンククジラは南氷洋海域に76万頭、北西太平洋海域に2万5千頭が生息していることを認めたことからダウンリスティングを提案したが否決されている⁷⁷⁾。反捕鯨国は、日本による IWC が規制対象とする13種すべての鯨が絶滅のおそれのある種ではなく、ミンククジラなどは資源が回復しているとの主張に反対しており、日本が商業捕鯨の対象としてミンククジラを捕獲すると、予防的アプローチの適用を求める主張を伴う形で、国際裁判に訴えられる可能性がある。CITES は、第12回 CITES 締約国会議で鯨肉の国際取引や海からの持ち込みなどでの IWC と CITES の連携に関する決議を採択するなど、IWC との連携を強めており、注意を要する⁷⁸⁾。

日本が、日本の主権が及ぶ領海で、また日本の主権的権利が及ぶ EEZ で鯨を捕獲するのであるから、他の国に何ら被害を与えていないので、海洋法条約の他の当事国には訴えの利益がなく、訴訟の当事者適格 (*locus standi*) がないのではないかとの疑問を持つかもしれないが、こうした議論は国際場裏ではもはや通用しない。

前述の南極捕鯨事件判決で、ICJ は、豪州の *obligation erga omnes partes* による当事者適格を認めている。本事件で、豪州は、ICRW の他のすべての締約国と同様に、条約から派生した制度の一体性を維持する共通の利益をもっていると主張した。ICRW に定める共有された価値に鑑み、すべての当事国は各国が条約に基づく義務及びそれから派生する制度を遵守することに共通の利益を有しているというのである。その共通の利益は、問題の義務をい

77) 日本鯨類研究所「CITESにおけるダウンリスティング」、available at [<https://www.icrwhale.org/02-A-15.html>]

78) Conservation of cetaceans, trade in cetacean specimens and the relationship with the International Whaling Commission, Resolution Conf. 11.4 (Rev. Cop 12), pp.1-3.

ずれの国も条約の他のすべての国に対して負っていることを意味するとし、豪州はICRWから派生する権利に日本の調査捕鯨（ICRW第8条に基づく制度）が適合することについて法的利益をもつと主張した。当事国は自国自身のいかなる利益も有しておらず、単にICRWの下で設けられた制度の文脈における共通の利益のみを有している、というのである⁷⁹⁾。訴訟参加したニュージーランドも、ICRWは鯨族の長期の生存に共通の利益を認めることにおいて集团的営みであるとの見解を表明していた⁸⁰⁾。このように豪州・ニュージーランドは、みずからの主張に *obligation erga omnes partes* の議論を正面に据え、こうした彼らの主張をICJが認めたのである⁸¹⁾。この議論を海洋法条約に移し替えれば、鯨資源の保存の協力義務や適当な国際機関を通じて活動する義務の文脈で、海洋法条約の当事国であればいずれの国も日本を訴える当事者適格をもつことになる。

ただし、日本が捕獲海域を領海及びEEZに限定し、IWCが採用する方式、具体的には改訂管理方式（RMP）で捕獲可能な頭数を算出し、捕獲頭数をできるだけ抑えるなど控えめな態度をとれば、その可能性は多少は減じられるかもしれないが、それだけで国際訴訟リスクを回避することはむずかしいであろう⁸²⁾。拘束力を有する決定を伴う義務的手続の適用制限に関する第297条3項（a）但書は、「沿岸国は、排他的経済水域における生物資源に関する自国の主権的権利（漁獲可能量、漁獲能力及び他の国に対する余剰分の

79) *Judgment*, pp. 33-34, paras. 18-20.

80) CR2013/17, p. 33, para. 63.

81) ICJは、「引き渡すか訴追するか義務に関する問題事件」（ベルギー対セネガル）判決（2012年）で、「条約の締約国は、その共有された価値を考慮し、拷問が防止されることを確保する共通の利益を有している。……当該共通の利益とは、いかなる締約国も他のすべての締約国に対して当該義務を負っていることを意味する。すべての締約国は追求される権利の保護に『法的利益を有している』（バルセロナ・トラクション会社事件〔ベルギー対スペイン〕第2段階判決、I.C.J. Reports 1979, p. 32, para.33)。これらの義務は、*obligation erga omnes partes* と定義しうる」と判示した。Questions relating to the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal), Judgment of 20 July 2012, *ICJ Reports 2012*, para. 68.

82) 朝日新聞の報道によれば、アイルランドが1997年に①沿岸での捕鯨容認、②200カイリ外での捕鯨禁止、③調査捕鯨の段階的中止を提案したとのことである。朝日新聞2008年1月29日朝刊（大阪本社）14版2面。

割当てを決定するための裁量権並びに保存及び管理に関する自国の法令に定める条件を決定するための裁量権を含む。)又はその行使に係るいかなる紛争についても、同節の規定による解決のための手続に付することを受け入れる義務を負うものではない」と規定しているが、当該条文の()内の規定ぶりからは海産哺乳動物以外の生物資源を念頭に置いていると思われ、この条文をもって義務的仲裁裁判の訴訟を回避することはむずかしいと思われる。可能性があるとしたら、本条の「排他的経済水域における生物資源に関する自国の主権的権利」の「生物資源」に鯨類を含める解釈を展開することであろう。こうした解釈は当然可能であり、仮に訴えられた場合には、この規定を根拠に義務的仲裁裁判の管轄権の存否を争うことになる。ちなみに、日本は、先の南極捕鯨事件判決後にICJの選択条項受諾宣言に、「海洋生物資源の調査、保存、管理又は開発について、これから生ずる、これらに関する又はこれらに関係のある紛争」を除外する新たな留保を付け加えた。ここにいう「海洋生物資源」には鯨が含まれる。

協力義務違反については、先の南シナ海仲裁判決において、中国による閉鎖海又は半閉鎖海に面した国の間の協力に関する第123条の協力義務違反の認定が行われている。対象となった第123条では“should cooperate”という表現が用いられ、“shall cooperate”の法的義務ではなく、単なる勧奨義務に過ぎないにも関わらず、仲裁裁判所は違反認定を行った。この裁判において、フィリピンは、環境保護義務との関係で、海洋法条約第197条(世界的又は地域的基礎における協力)の「いずれの国も、世界的基礎において及び、適当なときは地域的基礎において、直接に又は権限のある国際機関を通じ、地域的特性を考慮した上で、海洋環境を保護し及び保全するため、この条約に適合する国際的な規則及び基準並びに勧告される方式及び手続を作成するため協力する」との規定を根拠に、閉鎖海又は半閉鎖海について、「第197条に含意されている義務は、第123条によってより詳細に述べられている」との認識に基づき、「この条文は閉鎖海又は半閉鎖海にのみ適用されるが、南シナ海は明らかにその性格に適合している⁸³⁾」と主張した。“shall cooperate”

と法的義務として定式化された第197条の義務が、勸奨義務として定式化された第123条に詳細に規定されているとの主張である。

これに対して、仲裁裁判所は、「裁判所は、さらに、7つのサンゴ礁における中国の建設活動はフィリピン及び他の隣接国による抗議を受けていることに留意する」とした上で、「海洋法条約第197条は、海洋環境の保護と保全に対する規則及び基準を作成するために地域的基礎において協力することを要求している。半閉鎖海において、海洋法条約は国が海洋環境の保護と保全に関する権利と義務の履行を調整するために努力するとさらに詳細に述べている⁸⁴⁾」と判示し、第197条と第123条の関係性に関するフィリピンの主張を肯定しているが、義務の性質の相違については特段の言及はない。

そして、結論として、主文(13)において、仲裁裁判所は、「第192条(一般的義務)、第194条1項、同条5項(海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための措置)、第197条(世界的又は地域的基礎における協力)及び第206条(活動による潜在的な影響の評価)に基づく義務」とともに、第123条の違反を認定した。つまり、法的義務を定めた他の条文と並んで勸奨義務とされる第123条についても違反認定をしている。協力義務違反の認定にあたって、“shall”と“should”の違いはないといえる。奥脇教授が述べるように、「“should”が使われているからといって協力しなくてもいいということにはならない。……行為の義務についてのあからさまな非協力の態度は『遵守』しているとはいえない」ということになる⁸⁵⁾。ただし、南シナ海仲裁裁判における中国による訴訟係属後の人工島の建設の継続とは異なり、日本は、商業捕鯨の再開にあたって、科学委員会にオブザーバー参加する意向を示しており、IWC及び科学委員会に対してあからさまな非協力の態度を示しておらず、この点が海洋法条約第65条の違反の認定においてどのように作用するかが鍵であろう。

83) Merits Hearing Tr. (Day 3), pp.39-40.

84) *Award of the South China Sea Arbitration Case*, supra note 71, p.304, para.984.

85) 奥脇直也「協力義務の遵守について—『協力の国際法の新たな展開』『現代国際法学の諸相』(信山社、2015年)10頁注(9)。

それでは、脱退後、IWCの現状に不満をもつ捕鯨支持国と新たに捕鯨に関する普遍的又は地域的な国際機関を作るという選択肢は可能であろうか。次に、この問題について考えてみたい。

(2) 新たな国際機関の設立について

——「適当な国際機関」とはどのような機関か

前述したように、第65条は、「いずれの国も、海産哺乳動物の保存のために協力するものとし、特に、鯨類については、その保存、管理及び研究のために適当な国際機関を通じて活動する (States *shall* co-operate with a view to the conservation of marine mammals and in the case of cetaceans *shall* in particular *work through the appropriate international organizations* for their conservation, management and study [Emphasis added])」と規定する。本条では、「協力する」、「活動する」という場合、“shall”が使われており、いずれの国も「適当な国際機関を通じて」誠実に積極的な活動を行うことが義務として求められている。しかし、国が海産哺乳動物についてどの国際機関を通じて活動するのかといった具体的な国際機関名は明示されていない。起草者が、IWCであればその役割を果たしうると考えていたであろうことは想像に難くないが、それでも、本条文には、次の3つの解釈上の曖昧さが残されている。

まず第1に、本条文では、国際機関が複数形で示されている。当初の米国提案では単数形だったが、後の米国提案では複数形になった⁸⁶⁾。この条文につき、IWCのみが「適当な国際機関」と解釈すべきだと主張もある⁸⁷⁾。しかし、条文上からはIWCのみを「唯一の機関」とすべき根拠は見出されない。

86) 最初の米国提案は、“Notwithstanding the provisions of this chapter with respect to full utilization of living resources, nothing herein shall prevent a coastal State or international organization, as appropriate, from prohibiting the exploitation of marine mammals.” (A/CONF.62/C.2/L.47 (1974), art. 20, III Off. Rec. 222,224 (U.S.A.). 詳しい経緯は、Cf. Nandan and Rosenne, *supra* note.58, pp.660-661.

87) Patricia Birnie, “UNCED and Marine Mammals,” *Marine Policy*, vol.17 (1993), pp. 501 and 509.

鯨の保存管理のための機関というよりは、今や鯨の保護機関に変質し、資源の改訂管理制度（RMS）の完成に熱心でない姿勢を示すこの機関のみを「適当な国際機関」とすることには、鯨の持続可能な利用をめざす捕鯨支持国はなかなか納得できないであろう。他方、前述したように、DOALOSは、「適当な国際機関」としてIWC、FAO、UNEPという3機関を列挙したが、それについて、「正式なものではなく、例として挙げたにすぎない」と述べている。

実際、1992年に北大西洋海産哺乳動物委員会（NAMMCO）が、「保護主義」に向かうIWCに対する不満から、北大西洋を対象海域として、アイスランド、ノルウェー、フェロー諸島自治政府、グリーンランド自治政府によって設立されたように、現にIWC以外の国際機関も存在する。日本は、現在、カナダ及びロシアとともに、この組織にオブザーバーとして参加している。注目されるのは、カナダは、海洋法条約の当事国ではあるが、ICRWの当事国ではなく、ホッキョククジラについてIWCを「適当な国際機関」と承認しつつ、北極海東部のホッキョククジラについては、IWCではなくNAMMCOを適当な国際機関と考えているとのことである。また、カナダ海域とグリーンランド海域間を回遊するイッカクとシロクジラについては、イッカク及びシロクジラ保存管理合同委員会（Joint Commission for the Conservation and Management of Narwhal and Beluga）（カナダの漁業海洋省とグリーンランド自治政府の漁業工業省間の合意覚書で設立された委員会）を「適当な国際機関」と位置づけている⁸⁸⁾。このように、実際に、特定の海域及び特定の種の鯨類について、IWC以外の「地域的国際機関」が機能しており、IWCが唯一の「適当な国際機関」と考えられていないことはたしかである。

さらに、解釈上の2番目の問題は、第65条の条文それ自体、「適当な国際機関」であるかどうかの認定基準を示していないことである。ある論者は、「『適当』であるかどうかは、国際機関が『保存、管理及び研究』に携わっているかどうかによって決まる。IWCが、今日、こうした基準に照らして、

88) Ted L. McDorman, "Canada and Whaling: An Analysis of Article 65 of the Law of the Sea Convention," *Ocean Development & International Law*, vol.29 (1998), pp.184-185.

NAMMCO よりも鯨の国際管理に適当な機関かどうかを判断することは困難である。なぜなら、IWCは実際の資源管理には消極的に見えるからである⁸⁹⁾と述べている。たしかに、IWCは資源管理よりも鯨の保護に関心を示す反捕鯨国が多数を占めており、商業捕鯨モラトリアム決議の際にみられたように、資源の保存管理措置を決定する科学委員会の存在がないがしろにされてきた歴史をもつ。その意味では、IWCの実態は、資源の保存管理という側面からみれば、「適当な国際機関」とはいえないとの議論も可能であろう。逆にこのことから、「適当な国際機関」といえるためには、科学委員会を設置し、資源の保存管理措置を決定する仕組みを備え、管理措置の実効性を確保する法的措置がとれる体制を構築し、利害関係国を不当に排除していないなどの条件を兼ね備える必要がある。さらに、訴訟リスクを回避するために、海洋法条約の紛争解決手続を明示に除外する固有の紛争解決手続を設けることも必要となろう⁹⁰⁾。かかる機関は、まさしく鯨の「保存、管理及び研究」に携わっているとえるわけで、こうした機能を備えた国際機関の場合には、「適当な国際機関」といえることになる。日本が新しい国際機関（普遍的であれ地域的であれ）を設立する場合には、こうした条件を備えた国際機関を作り上げる必要がある。

さらに、第3の解釈上の問題は、誰が「適当な国際機関」であることを認定するのかという点である。条文は、この点についても触れていない。結局、いずれの機関が「適当な国際機関」であるかは各々の国家が決定するということになれば、先に述べた条件を備えた国際機関を複数の国家が第65条にい

89) Alf Hakon Hoel, "Regionalization of International Whale Management: The Case of the North Atlantic Marine Mammals Commission," *Arctic*, vol.46 (1993), p.122.

90) 海洋法条約の紛争解決手続の適用を明示に除外する紛争解決条約を挿入すれば、みなまぐる事件と南シナ海事件という2つの仲裁判決に従えば、海洋法条約第282条の「この条約の解釈又は適用に関する紛争の当事者である締約国が、一般的な、地域的な又は二国間の協定その他の方法によって、いずれかの紛争当事者の要請により拘束力を有する決定を伴う手続に紛争を付託することに合意した場合には、当該手続は、紛争当事者が別段の合意をしない限り、この部に定める手続の代わりに適用される」との規定が適用されるため、訴訟リスクを回避できるかもしれない。このアイデアは、玉田大神戸大学教授のご教示による。記して感謝申し上げます。

う「適当な国際機関」と性格づけたときに、これを完全に否定することは案外困難ということになる。たしかに、国際機関に複数形が用いられているという点からも明らかのように、海洋法条約第65条は、IWC 以外は認めないという体制にはなっていないからである。ある論者は、「沿岸国が管轄権がある国際機関に委譲した場合にのみ、当該国際機関は第65条の第1文の意味における『適当な』機関となる⁹¹⁾」と述べるほどである。

そうすると、日本が脱退した今、それに追隨する国家がかなりの数を占め、上記の条件を備えた場合には「適当な国際機関」とみなされる余地はあるといえよう。しかし、これはあくまで抽象的解釈論の所産に過ぎない。なぜなら、「新しい国際機関」が IWC と同じような普遍的な国際機関として成立し、しかも管理水域が重複し、また管理保存の対象となる鯨類が同一であるとしたら、同一の種につき、一方は「完全な保護」をめざす国際機関であり、他方は「持続可能な利用」をめざす国際機関という性格が異なる機関が並存するということになる。いわば正反対の活動が各々の国際機関によって行われることになる。実際に、こうしたことが同一の海域において実践可能であるかどうか疑問である。この場合には、調整する第3の「国際機関」を設立するか、対象の鯨種を分けるか、対象の海域を分けるといった何らかの方策が必要である。仮に法解釈として可能であっても、政策的には無駄なコストがかかりすぎ、双方の目的を達成するために無用な緊張関係が国際機関同士の間で発生し、解決策としてかならずしも得策ではないと考える。こうしたことを考えると、新しい普遍的な国際機関の設立という選択肢は、必ずしも望ましくないように思われる。せいぜい既存の地域的な国際機関（仮に NAMMCO だとすると対象海域は日本から遠く離れた北大西洋海域での捕鯨となり、その実現可能性は乏しい）か、新たな地域的な国際機関の設立をめざすということになるが、こちらも政策として実現可能性はそれほど高くないと思われる。

91) McDorman, *supra* note 88, p.182.

6 おわりに

以上のような検討に基づけば、日本がIWCを脱退して商業捕鯨を再開するにあたって、海洋法条約の締約国としていくつかの法的課題があり、新たな国際訴訟リスクを抱えることがわかる。新聞報道では「日本による商業捕鯨再開へ」の見出しが躍るが、実際には、網走、釧路、八戸、石巻、南房総、太地を漁港とする、ミンククジラやツチクジラを捕獲対象とする沿岸捕鯨が大部分であり、ミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラを捕獲対象とする下関を基地とする沖合操業（母船式捕鯨業）がこれに加わる商業捕鯨実証化事業であり、国の補助金なしに実現は困難であろう。鯨肉の消費はもっぱら中高年に依存しており、若者を中心にして食文化としての鯨食は廃れている。またかつて商業捕鯨に従事していた漁業会社（ニッスイやマルハニチロ）は、膨大な設備投資（捕鯨船の建造など）を行い、公海での操業を再開する意向は示していない。消費者の食の嗜好は変化しており、投資に見合った利益があげられるかどうか、はなはだ疑問だからである⁹²⁾。

国の補助金で運営され、経済コストをやや度外視した調査捕鯨による鯨肉の販売がそれほど好調でない現状（1960年代には消費量は年20万トンを超えていたが、近年は3千トンあまり）を踏まえれば⁹³⁾、商業捕鯨が再開されたとしても、補助金なしの商業捕鯨は困難であろう。現在、沿岸小型捕鯨の許可を得ているのは全国で6業者であり、5隻で近海を移動しながら捕獲し、北海道、宮城、千葉、和歌山各県の加工場を併設した港（基地）に水揚げし

92) 調査捕鯨の致命的調査で捕獲した鯨の肉については、ICRW 第8条2項の「前記の特別許可書に基づいて捕獲した鯨は、実行可能な限り加工し、また、取得金は、許可を与えた政府の発給した指令書に従って処分しなければならない」との規定に基づき、市場に卸しているが、2006年度の供給量4,154トンのうち2割が余っているとのことである。

93) 1962年には消費量は年23万トンを超えていたが、2012年には3千トンまで縮小している。『毎日新聞』2018年12月27日朝刊3面。国内供給量も近年は4000～5000トンで推移し、ピークだった1965年の50分の1程度までに落ち込んでいる。『読売新聞』2018年12月27日朝刊3面。

ている⁹⁴⁾。

今回の日本による IWC からの脱退については批判論が多い。「脱退に伴い政府が得られると主張する利益より、失うものが大き過ぎる⁹⁵⁾」、「国際協調に影を落とす⁹⁶⁾」、「IWC 脱退は冷静な判断が⁹⁷⁾」と各紙の社説は一様に批判している。脱退という日本による政策決定が国際社会においてどのような評価や影響を受けるかを考えた場合、必ずしも得策ではないという批判は当然であろう。日本が行っているサンマやクロマグロ類、ニホンウナギなどの資源管理での各国との交渉にも影を落とす可能性もあり、反捕鯨団体シーシェパードが妨害を強めてくる恐れもある⁹⁸⁾。「持続可能な開発目標 (SDGs)」などに取り組む企業が増える中で、流通大手が再び鯨肉製品を店頭に並べるようになるとは考えにくく、商業捕鯨の再開といっても事業の持続可能性に疑問がつくとの批判もある⁹⁹⁾。捕鯨に携わる地元住民は歓迎であろうが、商業捕鯨再開という政策の転換について国内的コンセンサスの形成や国民に対する説明責任を十分に果たしているかという批判もありえよう。

しかし、2018年12月26日の水産庁と外務省の合同記者会見で諸貫秀樹参事官は、「反捕鯨国は科学ではなく政治の立場から、いかなる捕鯨にも反対している」と述べ、商業捕鯨再開には IWC 脱退しか選択肢はなかったと説明した¹⁰⁰⁾。日本の基本的立場としては、鯨類を含むすべての水産資源は科学的根拠に基づき持続的に利用すべきというものであり、この点から鯨の持続的利用ではなく、保護に傾く IWC では商業捕鯨モラトリアムの見直しは将来的にも見通せないという判断であろう。30年以上見直されていない商業捕鯨モラトリアムの解除には投票国の4分の3の賛成票が必要であることを考えると、48カ国の反捕鯨国が多数を占める IWC ではその実現は困難である

94) 『毎日新聞』同上。

95) 『毎日新聞』朝刊社説。

96) 『読売新聞』朝刊社説(注(93))

97) 『日経新聞』2018年12月27日朝刊社説。

98) 『産経新聞』2018年12月21日朝刊社説。

99) 『日経新聞』(注(97))2面。

100) 『読売新聞』(注(93))1面。

う。商業捕鯨というとかつてのオリンピック型の捕鯨で濫獲のイメージがつきまとうが、日本が再開すべき商業捕鯨は、改定管理方式（RMP）を使った捕獲枠の算出作業に基づく資源管理型の捕獲であろう¹⁰¹⁾。

たしかに、国際機関からの脱退は重い政治的決定であるが、脱退した国際機関の現状がどのようなものであるかという視点も重要であろう。本来、国際機関は条約で定められた目的が加盟国によって共有され、その目的に沿って運営が行われるが、IWC という国際機関ではその目的自体が争われ、捕鯨支持国からは鯨の持続的利用の観点から水産庁や漁業省の代表が、反捕鯨国からは鯨の保護の観点から環境省の代表が総会に参加している現状では、そもそも共通言語が見いだせない状況にある。IWC は、双方が議論によって歩み寄ろうとの雰囲気がない機関に墮しているといえる。多数決という民主主義の原則は重視するが、もう一つの民主主義の原則である少数派の意見を尊重した合意形成の姿勢がみられない機関である。

ICRW によって認められている調査捕鯨を日本は行ってきたが、調査捕鯨は、単なる鯨の問題にとどまらない重要性を有している。タンパク質の多くを魚から摂取する食習慣を持つ日本にとって、鯨という食物連鎖の最上位にある海洋生物の13種が保護され続けることで、他の海洋生物あるいは他の鯨類に与える影響（環境収容能力を超えるおそれがある）を調べるためにも、調査捕鯨は不可欠だからである。その意味では、IWC からの脱退はこの面では痛手といえよう。日本としては、目視など非致命的調査の継続により、鯨類の資源量調査に、オブザーバーという立場ではあれ、IWC の科学委員会に積極的に貢献する姿勢を堅持する必要がある。また、海洋法条約第65条の「適当な国際機関を通じて活動する」義務は、国家に対しようした国際機関に加盟することを義務づける性質の条文ではないし、ICRW それ自体が第11条に脱退規定を有する条約なので、脱退は主権国家の自由である。その意味で、今回の脱退は、日本がイニシアティブをとって進めてきた IWC の正

101) 『日刊水産経済新聞』2019年1月29日1面及び6面。

常化は困難であるとの関係省庁の現場の判断に基づくのであろう¹⁰²⁾。

今後は、日本の商業捕鯨再開に対し、反捕鯨国による非難が高まり、また過激な環境保護団体の抗議活動も激化することが予想されるが、日本は今後とも感情論ではなく、国際法と科学的根拠に基づいて発言し行動すべきである。絶滅の恐れのない種の鯨までも野生動物であるから保護しなければならないという議論が今後ともまかり通るのであれば、現在、食糧として捕獲されているすべての陸上野生動物も保護の対象とすべきということになる。鯨が知能が優れた高等野生動物だということを理由とするなら、それは野生動物における優性思想に他ならない。なぜ鯨だけが禁止されるのかについて合理的説明がなされていない。

たしかに、捕鯨問題には国際法の解釈論とは別の問題が潜んでいる。鯨は今や環境派のシンボルであり、反捕鯨国にとっては商業捕鯨に反対しても国内で「しょく(食・職)」の問題が発生するわけではない。鯨は食べる対象ではなく、見て楽しむ対象(ホエール・ウォッチング)と考える反捕鯨国からすれば、食料として鯨を考える日本は、「異なる他者」である¹⁰³⁾。条約によって認められた調査捕鯨を行う日本に対し一方的に妨害行為を行ってきた過激な環境団体(シーシェパード)の活動を「許容している」かのようにみえる豪州は、今回の日本の決定を厳しく批判している。しかし、彼らは、その瞬間に、みずから抱える矛盾(野生動物であるカンガルーを食料として殺していること)には目を閉ざしている。ここにこそ、真のダブルスタンダードが存在する。こうした態度は、鯨を食する日本の食文化を貶め、日本人

102) 他方で、IWCにおいては、反捕鯨国と捕鯨支持国による加盟合戦がなされてきており、日本はその一翼を担った立場であり、IWCに残る捕鯨支持国との信頼関係を非加盟国になったとしても維持する責任があらう。

103) 実際、第67回IWC総会では、ホエール・ウォッチングに関する鯨類保存委員会及び科学委員会の報告書(ホエール・ウォッチング常設作業部会、ホエール・ウォッチングハンドブック及びホエール・ウォッチング戦略プランによる発展を含む)が提出された。さらに、反捕鯨国(アルゼンチン、豪州、ブラジル、メキシコ、ニュージーランド、スペイン、英国及び米国)は自発的に鯨類保存に関する国内報告書を提出している。*Earth Negotiations Bulletin, supra note 15, p.14.*

を貶めている。他者との共存、他者への敬意なくして、国際社会における秩序構築は望みえない。捕鯨問題に接する際の日本人の不満の本質はまさにこの点にこそあるように思われる。

こうした不満は、時として次のような大上段の議論を提起したい気分させる。国際社会は、さまざまな人種、さまざまな民族、さまざまな宗教、さまざまな文化、さまざまな歴史を背負った国家によって構成されている多様性に富んだ社会である。これらの国及び人々は、「異なる意見を持つ権利」を有している。どのような国も人々も、他者にみずからの価値観を押しつけることはできないはずである。鯨を食する民族や国家に対する極端な非寛容こそが反捕鯨国の特徴である。しかし、鯨は食べてはいけないという価値観については、人権のように普遍的価値として成立していない。人権については、1993年6月25日に世界人権会議で採択されたウィーン宣言の5項で「すべての人権は普遍的であり、不可分かつ相互依存のたて、相互に関連している」ことが合意されている。しかし、IWCにおける反捕鯨国と捕鯨支持国の対立が示すように、鯨の保護は普遍的価値とは認められていない。本来、国際機関は多様な意見をもつ加盟国の議論の場でなければならない。

今回、日本側が脱退理由としてあげた、IWCには「鯨類に対する異なる意見や立場が共存する可能性すらない」との指摘は、これまで数を頼みにIWCを運営してきた反捕鯨国には耳の痛い点であろう。それゆえにこそ、2019年1月17日、IWC議長が加盟国宛に脱退を検討しないようにとの書簡を送ったのであろう。しかし、報道によれば、議長は「多様な意見を持つ活発な組織の一員であることは、われわれ全員に利益があることだと考える¹⁰⁴⁾」と述べるが、はたしてそのような運営がこれまでなされてきたといえるだろうか。

国際社会における民主主義や多様な価値観を尊重するという文化多様性の実現という意味では、捕鯨問題は普遍的課題を背負った外交案件であり、日

104) 共同通信「国際捕鯨委、加盟国に残留訴え—日本脱退に危機感か」2019年1月19日配信、available at [<https://this.kiji.is/459156887939171425>]

本は、IWCの外にあっても捕鯨支持国と連携を取りながら、今後とも堂々とその主張を行うべきと考える。