イワシクジラは何処へ行った？

ワシントン条約第７１回常設委員会（第１８回締約国会議併催）報告

真田康弘（早稲田大学地域・地域間研究機構）

２０１９年８月、ジュネーブでワシントン条約第７１・７２回常設委員会と第１８回締約国会議が開催された。当初は５月からスリランカ・コロンボで開催予定であったところ、テロ行為の影響で延期されていたところ、ホスト国以外の国で会議を開催する場合は事務局所在地のスイスで行う旨が手続上の規則により規定されていたため、当地で開催されることになったものである。

この会議でイルカ・クジラに関する議題としては、第７１回常設委員会で審議されたイワシクジラの「海からの持込み」が挙げられる。そこで今回はこの問題に焦点を当て、これまでの経緯と常設委員会での審議と結果及び今後の展望を簡単にまとめてみることとしたい。

1. 「海からの持込み(Introduction from the sea)」規定

周知の通り、ワシントン条約（正式名称「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（Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)」、英語の正式名称の頭文字を取って「CITES（サイテス)」とも略称される）は絶滅危惧種の国際取引を規制する国際条約である。条約は条約本文の他に、付属書Ⅰ、付属書Ⅱなどにより構成される。付属書Ⅰに掲載される動植物は、絶滅のおそれがあり商業取引による影響を実際に受けている、あるいは受ける可能性があるもので、「主として商業目的(primarily commercial purposes)」の輸出入及び「海からの持ち込み(introduction from the sea)」を禁止している（条約第三条)。

ここに言う「海からの持ち込み」とは、いずれの国の管轄の下にない海洋環境において捕獲され又は採取された種をいずれかの国へ輸送することを指す、と条約で規定されている（第一条(e))。但し、何が「いずれの国の管轄の下にない海洋環境」かが不明確であったため、この後の締約国会議で採択された決議により、国連海洋法条約の諸規定に即し「一国の主権もしくは主権的権利の下におかれる領域を越えた海域を意味する」と定義された 。国連海洋法条約で「一国の主権もしくは主権的権利の下におかれる領域」とは領海、排他的経済水域、及び大陸棚であるため、魚やクジラなどについては領海及び排他的経済水域を超えた公海での漁獲・捕獲が、サンゴなど海底に付着している生物については、領海、公海、

排他的経済水域、及び大陸棚を超えた海底での採取が、「海からの持ち込み」に当たることになる。付属書Ｉ掲載種に関して学術・研究目的等の「主として商業目的」ではない輸出入及びを行う場合には、輸出国の輸出許可と輸入国の輸入許可双方が必要になる。「海からの持ち込み」を行う場合、持ち込まれる国からの許可が必要である。

鯨類については、ホッキョククジラ、セミクジラ、コセミクジラ、ミンククジラ（西グリーンランド個体群を除く）、ミナミミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラ、シロナガスクジラ、ツノシマクジラ、ナガスクジラ、ザトウクジラ、コククジラ、マッコウクジラ、トックリクジラなどが付属書Ｉに掲載されている。日本はこれらのうち10種（ミンククジラ、ミナミミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラ、ツノシマクジラ、ナガスクジラ、マッコウクジラ、ツチクジラ及びカワゴンドウ、オーストラリアカワゴンドウ）について留保を付しており 、したがってＣＩＴＥＳにおける商業的輸出入の禁止措置に拘束されない。但しイワシクジラについては、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については留保を付しておらず、これについてはＣＩＴＥＳにおける規制に従う国際法上の義務がある。つまり、イワシクジラは「主として商業目的」ではない輸出入及び、公海で捕獲された同鯨種の「主として商業目的」での日本国内への水揚げが条約上禁止されている。

2. イワシクジラ問題の経緯

日本は国際捕鯨委員会(IWC)から脱退した昨2018年まで、調査捕鯨としてミンククジラ、イワシクジラを捕獲してきた。国際捕鯨取締条約第８条で科学調査を目的としたものについて締約国は条約上の規制に関わらず捕獲許可を発給することができるとの規定があることから、日本はこれを拠り所として調査捕鯨を実施してきた。しかし、国際捕鯨取締条約とＣＩＴＥＳは全く異なる条約であり、国際捕鯨取締条約の条文の援用によりＣＩＴＥＳでの条約上の義務を免れることは、条約に特に規定がない限り認められない。このため、公海で捕獲されたイワシクジラの日本国内への水揚げはＣＩＴＥＳ違反ではないかとの指摘が以前よりなされてきた。こうしたこともあり英国とドイツが中心となりこの問題を事務局に提起、事務局は２０１６年の締約国会議直前に開催された常設委員会の場で、日本によるイワシクジラの「海からの持ち込み」に対する証明書発給に関して、上記条項に関する事前段階的な協議として日本と文書を通じた情報交換を行い、結果を常設委員会に提示すると報告、この問題に関してワシントン条約上で正式に取り上げられるに至った。

２０１７ 年に開催された第６９ 回常設委員会で、日本は「国際捕鯨取締条約では

科学調査目的に同条約締約国は捕獲許可発給を行う権限を有しており、イワシクジラの捕獲はかかる調査捕鯨によるものである以上、ワシントン条約違反ではない」と強硬に主張したが、この立場を支持する国はなく、「イワシクジラの持込みは主として商業目的で条約違反だ」と激しい批判にさらされた。この結果、事務局の提案に即するかたちで①日本に対して事務局が調査団を派遣して本件を調査すること、②その結果と勧告案を次回の常設委員会で報告すること、が決定された。

翌２０１８年１０月にロシアのソチで開催された第７０回常設委員会では、まず事務局より調査団による現地調査を踏まえた報告が行われた。形式的には日本のイワシクジラの持込みが条約違反に該当する場合と該当しない場合の２ つのオプションを併記しているものの、事実上条約違反であることを強く示唆する内容であった。これを受け各国からコメントが行われたが、発言を行ったいずれの国もイワシクジラの水揚げがＣＩＴＥＳ違反である旨批判、最終的に①イワシクジラの海からの持込みが条約を遵守したものとなっていないことにつき常設委員会として合意する、②日本に対し、直ちに是正措置を取るよう勧告する、③日本に対し行った是正措置を２０１９年２月１日までに事務局に報告するよう要請する、⑤次回常設委で日本の是正措置を検討し、もし条約項違反であると考えられる場合は遵守確保のための措置を実施する、との内容が合意された。

3. 日本の対応と常設委員会での議論及び結果

日本政府は２０１９年１月末、事務局に対し書簡を送付、これに基づき事務局が報告書を作成した。日本は①今後北太平洋で調査捕鯨に基づくイワシクジラの海からの持込みは行わないこと、②今後はバイオプシーなど非致死的調査のみに限定すること、③もし今後イワシクジラの致死的調査を北太平洋で実施する場合には、その許可を行う前に常設委に報告し、常設委が条約の規定に即していると判断しない限り海からの持込みを行わないこと、等を事務局に報告した。

この報告を受け２０１９年８月、第１８回締約国会議に先立ち開催された第７１回常設委員会で本件が審議された。まず事務局より日本の措置について報告が行われるとともに、以上の是正措置に基づき本件は解決したと決定するか、あるいはモニタリ

ングもしくは履行措置を採択するか決定するよう求めた。次に日本が発言、２０１９年以降調査捕鯨は実施されず、したがってイワシクジラが公海上で捕獲されることはないことを繰り返し説明するとともに、したがって本件は解決済みであり、モニタリングあるいは履行措置は必要ではないとの説明が行われた。

しかし次に発言を求めたニジェールは、本件が条約にとり極めて重要な問題であると考えていると前置きした上で、前回の常設委で非合法とされているものが現在でも商業市場で売られていると指摘、これは全く受け入れることができず、条約第８条に基づき没収すべきであると主張した。ＥＵもニジェールに同調、常設委が日本に対し条約第８条と決議１７．８に基づきイワシクジラ肉と脂の没収と処分に関する全ての措置を事務局に特定の日時までに報告するよう要請すべきである、と発言した。ペルー、イスラエル、オーストラリア、アルゼンチン、米国もニジェールとＥＵの主張を支持、セネガルもイワシクジラ肉の没収を要求した。日本の取った措置が十分であるとして理解を示す発言を行ったのはロシア一カ国にとどまった。

こうして没収を求める声が発言を求めた国のほとんどから上がるなか、日本は再び発言を求め、イワシクジラは絶滅の危機に瀕してはいないと前置きした上で、イワシクジラ肉の「海からの持込み」は、前回の常設委で条約違反認定を受ける前に行われたものである以上、没収は決定の遡及適用になるため認められない、前回の常設委の勧告ではそれまで合法的に国内市場に持ち込まれたものをどう扱うかに関していかなる決定も行ってはいないとして没収は受け入れられないとの非常に強い調子のトーンで発言を行った。これに関して条約事務局は、没収が遡及適用になるか否かは非常に複雑で法的な問題になるとコメントするとともに、ナイジェリアから中国への材木の輸出、ペルーから米国へのマホガニーの輸出についてどうであったかといった過去の前例を調べるなど注意深く検討する必要があると発言した。

そこでCarolina Caceres議長（カナダ）は、ここでこの問題に関して限られた時間の中で議論するのはhelpfulとは思わないとし、常設委としては日本に対して前回の常設委員会前に商業目的で海から持ち込まれて鯨肉の管理と取り扱い(treatment)ついて情報を求める決定を行ってはどうか、との妥協案を提示した。これに対しＥＵは、多数の国は「没収」を求めている以上、この文言を含めるべきであると発言、ニジェールもＥＵの主張に同調した。そこで米国は双方が受け入れ可能なさらなる妥協案として、ＣＩＴＥＳ決議１７．８「違法に取引・没収されたＣＩＴＥＳ附属書掲載種標本の処分(Disposal of illegally traded and confiscated specimens of CITES-listed species)」に留意するとの文言を挿入してはどうか、これであれば「没

収」のことばが入っている、と提案、これが受け入れられることとなった。この結果、ＣＩＴＥＳ決議１７．８「違法に取引・没収されたＣＩＴＥＳ附属書掲載種標本の処分」に留意(take note)しつつ、常設委員会は日本に対し、第７３回常設委員会開催の９０日前までに、海から持ち込まれたイワシクジラ肉と脂の取り扱いに関して報告を行うよう要請する旨が決定された[1]。

4．今後の展望

第７３回常設委員会は２０２０年に開催が予定されており（日時の詳細は未定)、イワシクジラの問題は日本が提出することが予定されている報告に基づき、再び審議が行われるものと考えられる。日本は公海で捕獲され水揚げされたイワシクジラ肉の流通状態について報告を行うことについては合意しているが、常設委員会での発言の通り、没収は条約の遡及適用に当たるとして拒否する姿勢を示している。他方、常設委員会で発言を求めた国のほとんどは残存イワシクジラ肉の没収を求めている。国際捕鯨委員会でも商業捕鯨に反対してきたＥＵやラテンアメリカ諸国が態度を軟化させる可能性は高いと考えらない。

今回の常設委で日本批判の先頭に立ったニジェールは象牙の国内市場閉鎖や全てのアフリカゾウの附属書Ｉ掲載による一切の商業取引禁止等を求めている中部アフリカ３１カ国により構成される「アフリカゾウ連合」の一員であり、アフリカゾウ連合諸国は海産種の保護を求める国々とワシントン条約で緩やかな連携関係にあることが今回のニジェールの強硬な姿勢に繋がったものと推察される。ニジェールは今回の常設委員会で任期を終え、モロッコに後退しており、モロッコは「アフリカゾウ連合」のメンバーではなく、残り３カ国のアフリカ地域代表のうちナミビアはアフリカゾウの取引再開を求める側であるが、コンゴとエチオピアはアフリカゾウ連合諸国である。以上を鑑みた場合、次回の常設委でのイワシクジラ問題に関する常設委メンバーの賛否の趨勢は今回の常設委とあまり変わらないのではないかとも考えられる。

今回の常設委では大多数の国が没収を求めたにもかかわらず、次回まで結論が持ち越されたのは、日本が「条約の遡及適用」の問題を提起し、これに対して事務局が法的判断を直ちに下せなかったことにも起因している。しかしながら、クジラの保護を求めるＮＧＯはこの問題でこれが遡及適用には該当しないとするレポート等を準備し、各国に対して働き掛けを行うであろうことは容易に推察される。

商業捕鯨が再開された２０１９年のイワシクジラ捕獲予定頭数は２５頭に留まっていることもあり、

常設委が開催される来年までに公海で捕獲されたイワシクジラ肉の在庫の多くは掃けてしまうのではないかとも考えられるが、

[1] CITES, Seventy-first meeting of the Standing Committee Geneva (Switzerland), 16 August 2019: SUMMARY RECORD, SC71 SR, p. 8.

来年の常設委員会で没収が求められた場合、日本は民間業者に対し在庫イワシクジラ肉の流通取りやめ等の指示を行う必要に迫られる可能性もある。また、もし日本が常設委で勧告された要請に従わなかった場合は、附属書掲載種に対する取引停止勧告がなされることも理論上は考えられる。今後の推移が注目されるところである。

＊＊

【ご参考】NGO 共同声明　「イワシクジラの国内流通を止めて」　2018 年 11 月 5 日

- この 10 月２日、ロシアのソチで開催されていたワシントン条約第 70 回常設委員会は、日本のイワシクジラの海からの持ち込みがワシントン条約附属書Ⅰの商業流通の禁止を定めた条約の遵守違反に当たると全会一致で確認しました。
- この常設委員会では、日本政府は、ワシントン条約事務局が提出した報告書の内容を認め、2019 年 2 月までに是正を図り、その報告を提出、次回の常設委員会での議論に結論を委ねること、また同じく 2019 年 5 月に開催予定の第７１回常設委員会以前には､イワシクジラの海からの持ち込み許可証の発給を行わないことも約束しています。
- 日本は、これまで北西太平洋の公海上において、イワシクジラを総計 1622 頭捕獲し、科学調査用サンプルの他に、食用として毎年およそ 1400 トンもの鯨肉を洋上で真空パックに包装し、冷凍したものを陸揚げしてきました。しかし、2002 年から続いてきたイワシクジラの商業流通は、条約上の違反行為だったわけです。
- 条約に適合させるべく、捕殺したうえでわずかな研究用サンプル以外の部分をすべて廃棄するのは、研究倫理から言ってももちろん論外です。
  常設委員会の条約違反認定の前提には、条約では、もし、この鯨肉による売上金が調査捕鯨の経費に充てられ、実質的に利益を上げていなくても、商業利用の範囲とするという条約決議があります。日本政府は、この条約決議の解釈を無視し、先進国としては異例の条約違反の認定をされるに至ったという事実を重く受け止めるべきです。
- そこで私たちは、日本政府に対し、今後は条約違反を招いたイワシクジラの海からの持ち込みを行わないこと（今後、イワシクジラの海からの持ち込み許可証を発給しないこと）、またすでに国内に持ち込まれ、流通しているイワシクジラ肉を回収して商業利用の拡大を防止することを求めます。

（IKAN ほか NGO12 団体による　詳細は ika-net.jp）