国際捕鯨委員会 (IWC) と日本の脱退

森下 丈二

Morishita Joji

はじめに

2019年6月30日をもって日本は国際捕鯨取締条約 (ICRW: International Convention for the Regulation of Whaling) から脱退し、同条約によって設立されている国際捕鯨委員会 (IWC: International Whaling Commission) のメンバーではなくなった。本稿では、国際社会のなかで協調路線を基本とする日本が、国際機関から脱退するという選択を行なった背景と理由は何か、日本の脱退により今後IWCはどうなるのか、漁業資源や生物多様性の保存と管理の将来にどのような影響が予想されるのかなどについて論じる。また、2014年に判決が下された国際司法裁判所 (ICJ: International Court of Justice) での南極海捕鯨裁判についても触れることとしたい。

なお、筆者は1992年以来約20回のIWC総会^①と多くの関連会合に日本代表団の一員として出席し、2013年から2019年の間は日本政府代表、2016年から2018年の間はIWC議長を務めたため、公開されていない情報にも接してきたが、本稿は公表された情報に基づき書かれている。さらに本項で示された見解や解釈は筆者個人のものであり、日本政府の立場を代表するものではない。

1 捕鯨をめぐる論点のシフト

捕鯨問題の論点は時代とともに推移してきた。

過去の乱獲に対応するために、IWCは1960年代から南極海のザトウクジラなどの捕獲を禁止し、1970年代には新管理方式 (NMP: New Management Procedure) と呼ばれる資源保存管理措置を導入した。しかし、当時の科学レベルではさまざまな科学的不確実性への対応が不十分であるとの懸念が表明され、これが1982年の商業捕鯨モラトリアムの採択につながった。換言すれば、当時の論点の中心は鯨類の資源評価や管理をめぐる科学であった。現に、商業捕鯨モラトリアムを規定したICRW附表第10項(e)は、下記のように規定している。

(e) この10の規定にかかわらず、あらゆる資源についての商業目的のための鯨の捕獲頭数は、1986年の鯨体処理場による捕鯨〔筆者注：陸上基地を起点とする沿岸捕鯨のこと〕の解禁期及び1985年から1986年までの母船による捕鯨の解禁期にお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、最良の科学的助言に基づいて検討されるものとし、委員会は、遅くとも1990年までに、同規定の鯨資源に与える影響につき包括的評価を行うとともに(e)の規定の修正及び他の捕獲頭数の設定につき検討する。

これは、商業捕鯨を一時的に停止し、その間に科学的に包括的な資源評価を行ない、ゼロ以外の捕獲枠を検討するという、いわば商業捕鯨再開手続きである。これに対応するために、IWC 科学委員会は 1992 年に改定管理方式（RMP: Revised Management Procedure）を開発し、科学的な不確実性の下でも鯨類資源を枯渇させることなく持続可能なかたちで利用できる捕獲枠計算方式を完成させた。当時の科学委員会議長であったフィル・ハモンド博士は「自然資源管理の科学における、最も興味深く、かつ、潜在的に極めて広範な意味をもつ問題のひとつが、ついに決着した。国際捕鯨委員会は、今や商業捕鯨を安全に管理するためのメカニズムを設立することが可能である。これは、商業捕鯨モラトリアムの有無に関係なく可能である」⁽²⁾と宣言している。

しかし、RMP の完成は捕鯨問題の解決にはつながらなかった。反捕鯨国は、RMP で計算される安全な捕獲枠の遵守のために厳格な監視取締措置などが必要であるとして、これらを盛り込んだ改定管理制度（RMS: Revised Management Scheme）の完成を新たな条件として提示したのである。論点は科学から監視取締措置などへとシフトしていった。そして、RMS に関する議論は 15 年近くの歳月と 50 回に届く会合を経て、最終的に頓挫した。オーストラリアなどの反捕鯨国が、RMS の議論が進展するにつれ、RMS の完成は捕鯨の再開を意味しないという主張を始めたのである。その理由のひとつは、商業性の問題である。

商業捕鯨モラトリアムは、元来は鯨類資源管理における科学的な不確実性に対応し、「遅くとも 1990 年までに」ゼロ以外の捕獲枠を検討するものであった。しかし、時を経るにつれ、商業捕鯨モラトリアムとは商業捕鯨を違法なものとして永久に禁止するものであるというイメージが広がっていった。さらに、商業捕鯨を禁止したことから商業性は悪いものであるというイメージにもつながっていったのである。商業捕鯨モラトリアムの理由が資源管理における科学的な不確実性への対応であって商業性の存在ではなかったことを考えると、これは論点のすり替えにはほかならないが、IWC において多数の反捕鯨国が商業性に反対するという立場をとるという現実の下では⁽³⁾、捕獲枠の設定は期待できない。もちろん日本は、商業性を可能な限り排除するという提案も行ってきたが、貨幣経済の下ではなにがしかの商業性が残っているという反論は必ず可能である。そもそも商業性のどこがいけないのかについての明確な理由は説明されていないし、大部分の人間の活動には商業性があり、利益の追求であるビジネスは正当な営みである。

捕鯨問題の論点のシフトは続く。近年では、クジラはいかなる場合も捕獲は許されるべきではない特別な存在、いわゆるカリスマ動物であるという考え方が広がってきている。このカリスマ動物にはゾウや、トラ、オオカミ、サメなどが含まれるとされており⁽⁴⁾⁽⁵⁾、すべての動物に人間と同様の権利を求める動物権の考え方や、動物愛護の考え方からさらに踏み込んだ思想である。ここではすべての動物は平等に扱われてはいない。この考え方の下では、捕鯨はいかなる場合であっても許されない活動である。

捕鯨をめぐる議論は感情的でかみ合わないと言われるが、当初は少なくとも表面上は科学的、法制度的議論が行なわれ、これらが決着すれば捕鯨が認められるという期待があった。しかし、今や、捕鯨をめぐる論争は、クジラを他の海洋生物資源と同様に科学的な情報に基

づいて持続可能なかたちで利用できる資源とみる考え方と、絶対的に保護すべきカリスマ動物としてみる考え方の対立であり、クジラと捕鯨に関する根本的な考え方の違いとなった。

2 繰り返し失敗してきた「和平交渉」⁽⁶⁾

捕鯨をめぐる国際対立を解決するために、IWCでは、1990年代から幾度となく持続的利用支持国（捕鯨支持国）と反捕鯨国との間の妥協を模索する「和平交渉」が繰り返されてきた。対立が先行し、国際機関らしからぬ感情的な挑発的議論ばかりが横行する状況に危機感を感じた歴代の4人の議長がこれらの「和平交渉」をリードしてきた。

最初の「和平交渉」と言えるものは、1997年のアイルランド提案である。同年の第49回IWC総会（モナコ）において、のちに総会議長となるマイケル・カーニー（アイルランド）から、捕鯨をめぐる膠着状態のために、先住民生存捕鯨以外の捕鯨活動はIWCのコントロールの外で行なわれており⁽⁷⁾、このままではIWCが崩壊するリスクがあるとの懸念が表明された。この状態を打開するために、アイルランドより（1）捕獲枠の設定は既存の沿岸捕鯨に限定し、その他の海域については全世界で捕鯨禁止とする、（2）鯨製品は地域消費のみとし、国際取引は禁止する、（3）ICRW第8条に基づく科学特別許可（鯨類捕獲調査）の発給を段階的に中止する、ことなどを含んだパッケージ妥協案が提示された。日本を含む多くの国はこのアイルランド提案を評価し、さらに検討を続ける用意があったとしたが、同提案は、先住民生存捕鯨以外の捕鯨は一切認めないとする反捕鯨国のかたくなな態度もあり、合意できなかった。反捕鯨国にとっては公海での捕鯨禁止、鯨類捕獲調査のフェーズアウト（段階的廃止）、鯨肉などの国際貿易の禁止といった数々のメリットを含む提案であったが、沿岸捕鯨の再開がパッケージに含まれていたことから妥協が成立しなかった。反捕鯨国側にとってはすべての商業捕鯨を禁止することが唯一の道であるということであろう。

改定管理制度（RMS）を策定する交渉では、クジラと捕鯨に関する反捕鯨国と持続的利用支持国との間の根本的な立場の違いは埋まらず、むしろより尖鋭化する様相となった。合意の達成のためには双方ともに何かを譲り妥協案を作成していく必要があるが、相互不信があまりに大きく、また強硬な立場をとる反捕鯨国の一部は、RMSの完成は商業捕鯨の容認を意味しないと主張し、RMS交渉の根底を覆すような立場を表明するに至った。この状況を憂慮したヘンリック・フィッシャー議長（デンマーク）は、少数国の代表によるRMS小グループを立ち上げ、ここでの議論をベースに、2004年の第56回IWC総会（ソレント〔イタリア〕）にRMSパッケージ提案を提出した。しかし、この提案も特に反捕鯨国を中心にした冷ややかな反応を受け、2006年6月の第58回総会（セントキッツ）をもって事実上停止した。

もうひとつの「和平交渉」はビル・ホガース議長（米国）からクリスチャン・マキエラ議長（チリ）へと引き継がれた「IWCの将来」プロジェクトである。2007年の第59回総会（アンカレッジ）では、強硬な反捕鯨国はクジラの保護を訴えて譲らず、クジラと捕鯨をめぐる根本的な立場の違いに根差す問題の解決は進展しなかった。加えて日本は、先住民生存捕鯨の捕獲枠延長が認められたこの会議で、あらゆる譲歩を盛り込んだ日本の沿岸小型捕鯨捕獲枠要求が否決されたことを受けて、会議最終日にIWCとの関係を根本的に見直すとのステー

トメントを行ない、IWCの危機的状況が浮き彫りとなった。

このアンカレッジ総会の結果は、反捕鯨国関係者の間でさえ大きな波紋と懸念を生んだ。特に、米国のホガース議長は、IWC崩壊の可能性が現実となったことを懸念し、「IWCの将来」プロジェクトを提唱した。同プロジェクトは精力的に会合を重ねたが、2009年6月の第61回総会（マデイラ〔ポルトガル〕、マキエラ議長）では、議論は完了していないとしてプロジェクトの活動を1年間延長し、2010年2月にはマキエラ議長より、鯨資源の保存と管理の双方を改善するというビジョンの下、今後10年間の暫定期間の間は、商業捕鯨、鯨類捕獲調査、先住民生存捕鯨という捕鯨のカテゴリーを取り払って捕鯨活動を認めるが、その代償として現状より削減された規模での捕獲とする、という考え方を提示した。この捕鯨カテゴリーの撤廃は、捕鯨のカテゴリーを明示しないことで、反捕鯨国の政府方針に基づく硬直的な反対を少しでも回避し、妥協の可能性を高めようとしたわけである。全体の捕獲頭数は現状の規模より削減されることから、反捕鯨国側にとっても悪い取引ではない。

しかし、最も強硬な反捕鯨国であるオーストラリアは、即座にこのマキエラ議長報告書に反応し、南極海における捕鯨活動を5年以内に削減・廃止すること等を含む対抗提案を公表した。オーストラリアとしては、商業捕鯨と鯨類捕獲調査が明確な期限をもって廃止されない限りはいかなる合意も受け入れないという立場である。いわゆる反捕鯨国のなかにも一定の捕鯨活動を認める妥協案に前向きな国があったが、一頭たりとも捕鯨は認めないという強硬反捕鯨国がある限り合意成立は不可能であった。

2010年4月22日、マキエラ議長報告書の妥協案に10年間の具体的捕獲頭数を盛り込んだ「IWCの将来に関する議長・副議長提案」が提出された。ところが、5月31日、オーストラリア政府は日本の南極海での鯨類捕獲調査の停止を求めてICJに提訴した。この提訴は、事実上、「IWCの将来」プロジェクトの終焉を意味した。包括的妥協合意のなかでカギとなる鯨類捕獲調査に関して、その解決を合意形成ではなく訴訟という手段に訴えたことで、オーストラリアはIWCにおける対話を放棄したわけである。

2010年6月に開催された第62回IWC総会（アガディール〔モロッコ〕）では、メンバー国間のクジラと捕鯨に関する基本的な立場に大きな隔たりがあり、「IWCの将来」に関するコンセンサス決定には至らなかった。日本は、議長・副議長提案にしたがってコンセンサス決定の実現に向け努力することを要請したが、強硬反捕鯨国であるオーストラリア、ラテンアメリカ諸国等は、同提案をベースに議論することを拒否した。最後の「和平交渉」としての「IWCの将来」プロジェクトの崩壊である。

このように、IWCの「和平交渉」はすべて失敗に終わった。なぜか。一方では、クジラを海洋生物資源として持続可能なかたちで利用しようという国々が存在し、他方では特別な動物（カリスマ動物）であるクジラを殺す捕鯨はそもそも悪だとして、一頭も獲らせないという国々が存在する。通常国際交渉であれば、両者の中間点を模索し、何らかの妥協案を構築しようとする。ところがIWCでは、中間点であれば必然的に含まれる何らかの捕鯨活動の容認が交渉の決裂につながってきた。反捕鯨国からすると、交渉して少しでも捕鯨枠を認めるということは、本質的に悪であるテロリストと交渉をして彼らの活動を認めることに近い。

「テロリストとは交渉しない」のである。持続的利用支持国である日本などと交渉して少しでも捕鯨を認めたとすれば、政府が世論や非政府組織（NGO）から厳しい批判を浴びることになる。30年以上にわたるIWCでの「和平交渉」の歴史のなかで、交渉や対話が成立しない捕鯨問題の構図が明確になったと言える。

3 ICJでの南極海捕鯨裁判

2010年、オーストラリアは南極海における日本の第2期南極海鯨類捕獲調査（JARPA II）は疑似商業捕鯨であり、したがって商業捕鯨モラトリアム等に違反しているとして、ICJに提訴した。4年に及ぶ審議の結果、2014年3月31日、ICJはJARPA IIは国際捕鯨取締条約第8条第1項に規定された特別許可に基づく科学調査の範疇に入らないとの判決を下し、その結果として、JARPA IIを取り止めることを命じた⁸⁾。この判決の内容については数々の分析が行なわれていることから、本節ではIWCにおける対立とICJでの訴訟との関連について考えてみる。

オーストラリアがICJへの提訴を行なったのは2010年5月31日である。この提訴は、事実上、IWCメンバー国間の妥協成立を目指してきた「IWCの将来」プロジェクトの否定と終焉を意味することから、同プロジェクトの推進役を果たしてきた米国やニュージーランドは、オーストラリアに訴訟を思いとどまるよう求めたと言われているが、オーストラリアは説得に応じなかった。なぜか。

2010年当時のオーストラリア首相は、親中国派と言われた労働党のケビン・ラッドである。2007年12月に首相に就任し、2008年4月の外遊時に日本を訪問しなかったことも当時は話題となった。環境問題に大変関心が高く、首相の座を得た2007年11月の連邦議会選挙では、捕鯨問題を争点のひとつに取り上げてICJへの提訴に言及している。また、環境大臣にロック歌手で強硬な反捕鯨論者のピーター・ギャレットを任命した。ラッド首相は就任後約2年は高い支持率を保っていたが、2009年後半から急激に支持率が低下し、ICJ提訴の直後の2010年6月24日の党首選挙には出馬せず、副首相のジュリア・ギラードに無投票で党首の座を奪われた。したがって、大方の解釈は、ICJ提訴はオーストラリア国内での支持率回復のための手段のひとつであったというものである。なお、ニュージーランドはのちに訴訟に参加したが、オーストラリアがICJ提訴を行なったことから国内で訴訟への参加の意見が高まったためであったようである。ICJでの議論において、ニュージーランドは終始控えめな対応をとっていたことが印象に残っている。

オーストラリアは捕鯨問題について裁判の道を選んだが、この問題の解決を裁判所での議論に託すことと、IWCを通じて問題の打開を図ることの意味を比較検討してみたい。

まず、ICJ捕鯨裁判が南極海でのJARPA IIのみを対象にしたものであることに注目すべきである。日本が行なっていたもうひとつの鯨類捕獲調査である第2期北西太平洋鯨類捕獲調査（JARPN II）は対象としていない。すなわち、判決の対象は鯨類捕獲調査全体ではなく、まして捕鯨活動全体でもない。また、捕鯨問題は鯨類捕獲調査の可否だけではない。その他にも、南大西洋鯨類サンクチュアリーの設定、日本の沿岸小型捕鯨への捕獲枠提案、国際捕鯨取締条約の目的の解釈、鯨類に関する動物福祉の問題、先住民生存捕鯨など、実にさまざま

まな要素が捕鯨問題という問題群を構成している。ICJ捕鯨裁判の対象となった南極海鯨類捕獲調査は確かに捕鯨問題の重要要素ではあるが、その解決は捕鯨問題全体の解決を意味しないということである。

さらに、ICJ判決は捕鯨裁判の当事国しか拘束しない。日本のIWC脱退以前には89カ国がIWCに加盟していたが、ICJ判決の当事国はそのうち3カ国にすぎない。86カ国は、少なくとも法的にはICJ判決には左右されず、判決を無視することが可能である。

それでは、IWC全体としてはICJ判決をどう受け止めたのか。端的に言えば、ICJ判決当事国であるオーストラリアを含む反捕鯨国は、IWCにおいて判決を盾にした議論を、少なくとも積極的には行なわなかった。筆者の感覚では拍子抜けでさえあったのである。

判決の直後、2014年9月の第65回IWC総会（スロベニア）では、オーストラリアとニュージーランドが、ICJ判決を受けて高らかに勝利宣言を行ない、IWCに対して捕鯨の完全禁止を求めることを期待したNGOやマスコミも少なくなかった。確かにニュージーランドから鯨類捕獲調査計画の検討や実施をさらに困難にする手続きを含む決議案が提出され、これが採択された。両国は、総会においてICJ判決を歓迎すると表明したが、それ以上の深追いはせず、決議の採択のための議論に焦点を移行し、IWC総会全体としてもICJ判決そのものについての議論はほとんど行なわないまま決議案の検討を行なったのである。

なぜか。ひとつには、ICJ判決はJARPA IIを違法としてその停止を求めたものの、鯨類捕獲調査そのものは否定せず、将来日本が新たな鯨類捕獲調査を計画する際には判決の内容を考慮することを期待するとするなど、鯨類捕獲調査そのものの可否には判断を下していないことが挙げられる。その他にも判決は日本の主張を認めた判断を下している。例えば、オーストラリアは、国際捕鯨取締条約の目的は時代とともに変化し、今や鯨類保護が主目的である旨の主張を行なったが、判決は、条約の目的は不変であり、鯨類資源の持続可能な利用であると結論した。判決は鯨類を捕獲する致死的調査についても否定せず、調査目的に照らせば合理的である場合を認めた。また、反捕鯨団体が日本の鯨類捕獲調査を疑似商業捕鯨であるとする根拠として挙げる、調査後の鯨肉の販売についても、ICJは、国際捕鯨取締条約が販売を認めていることを指摘した。これらはIWCにおける議論でも争点となっており、ICJは、基本的に日本の主張に沿った判断を行なったわけである⁹⁹。

第65回IWC総会に臨むにあたり、日本、オーストラリア、ニュージーランドの間にはひとつの共通認識があった。すなわち、IWC総会の場でICJにおける議論を繰り返したり、判決の内容に関する解釈の違いについて議論を行なうことには、何らメリットはなく、生産的でないという点である。他のIWC加盟国も判決を詳細に議論することは求めなかった。

4 ICJ判決に対する日本の対応

2014年3月31日のICJ判決を受けて、同日中に日本政府は菅義偉官房長官談話を発出し、判決の内容は「残念であり、深く失望」しているとしたうえで、「しかしながら、日本は、国際社会の基礎である国際法秩序及び法の支配を重視する国家として、判決に従う」ことを表明した¹⁰⁰。4月18日には、林芳正農林水産大臣談話を発出し、ICJ判決への日本の対応方針を

示した⁽¹¹⁾。具体的には、日本としては「国際法及び科学的根拠に基づき、鯨類資源管理に不可欠な科学的情報を収集するための鯨類捕獲調査を実施し、商業捕鯨の再開を目指すという基本方針を堅持」することを述べたうえで、判決の対象である JARPA II を停止し、判決が将来の鯨類捕獲調査に求めたさまざまな条件に対応した新たな南極海鯨類捕獲調査を策定、実施するとしたのである。

この日本の対応は、ICJ 判決が、鯨類を資源として持続可能なかたちで利用することを国際捕鯨取締条約の目的のひとつであることを認めたこと、鯨類捕獲調査そのものを否定せず、将来日本が新たな鯨類捕獲調査を行なうことを想定した判決を下したことなどに基づくものである。反捕鯨国にとっては同意できない対応であろうが、ICJ 判決に沿った対応でもある。

それでは ICJ 判決は日本の捕鯨政策にどのような影響を与えたのであろうか。特に日本の IWC からの脱退と判決はどう関係するのか。言い換えれば、ICJ 判決がなければ、IWC からの脱退はなかったのか。

これについても筆者の感覚を端的に述べさせてもらえば、ICJ 判決がなかったとしても、そもそも IWC において交渉によって問題の解決を図るというアプローチは破綻しており、脱退という選択肢に至ったのではないかと考えている。事実、最終的に脱退を選択することも想定したうえで IWC において交渉方針を転換したのは、ICJ 判決が出た 2014 年 3 月の前であった。

5 日本の交渉方針の転換⁽¹²⁾

長年の交渉を経て、鯨類資源を枯渇させずに持続可能なかたちで利用することが科学的に可能であっても、捕獲枠等規制遵守のための監視取締措置を導入しても、また捕鯨規模の大幅な削減を受け入れても、反捕鯨国は捕鯨を認めないことが明確となった。多数決で捕鯨を再開するには IWC で 4 分の 3 の得票が必要である。近年の IWC では捕鯨を支持する持続的利用派が 40 票内外、反捕鯨派が 50 票弱をもっており、反捕鯨派の欧州連合（EU）グループやブエノスアイレス・グループと称するラテンアメリカ諸国の結束の固さからすると、持続的利用派はあと 100 票内外を同派への新規加入国として確保しなければ 4 分の 3 に届かない。この実現は極めて難しい。

この認識に基づき、日本は 2014 年の第 65 回 IWC 総会から交渉方針を転換した。科学や規制措置や妥協点を議論し続けても、英語の試験に合格するために数学の勉強をしているようなものであり、議論と解決すべき課題の間にミスマッチがある。それでは何を議論し、何を目指すべきなのか。それに対応したのが、交渉方針の転換であった。すなわち、話し合うべき課題は、クジラと捕鯨に関して根本的に立場が異なる 2 つのグループが IWC に存在するなか、それを前提に対立の回避、鯨類資源の保存と管理の双方の目的の達成、国際機関としての IWC の機能回復ができるか、それに取り組む意思があるかという本質的な課題である。

第 65 回総会では、問題は科学や規制措置ではなく、根本的な立場の違いであることを明確にするために、日本から、商業捕鯨モラトリアム条項のどこに捕鯨の永久禁止が規定されているのか、科学的情報に何が不足しているから捕鯨に反対するのかなどといった具体的な疑問を繰り返し問い質した。結果は予想どおりで、具体的な反論はなく、自分たちは捕鯨に反

対しておりモラトリアムは撤廃すべきではないといった類のものであった。これを受けて、2016年の第66回総会（ポルトロージュ〔スロベニア〕）では、上記の本質的な課題を議論することを提案した。英語の試験に合格するために英語を勉強しようということである。反捕鯨国側は、対話は歓迎するとしてこの提案を支持したが、具体的な解決策は提示されず、捕鯨に反対だから反対するという趣旨の従来からの意見が繰り返された。一部の反捕鯨国は、この本質的議論を公の場で行なうことも受け入れなかった。絶対悪である捕鯨に関して持続的利用支持国と意見交換や交渉を行なうことさえ、世論や政治の批判を受けるからである。

そして、2018年の第67回総会（フロリアノポリス〔ブラジル〕）では、日本は、お互いに合意できないことに合意して（すなわち妥協案の追求ではなく）IWCのなかでお互いの邪魔はせずに共存していくことを目指した提案を提出した⁽¹³⁾。日本にとってもこれは大きな譲歩であるが、IWCの場で捕鯨再開を実現するための最後の試みである。しかし、この提案も投票で否決され、他方ではブラジルが提案した、IWCはクジラ保護機関として進化すべきであるという趣旨の「フロリアノポリス宣言」が採択された。共存さえ否定されたわけである。そのため日本代表団はIWCとの関係を見直さざるをえないと宣言し、帰国後の真剣かつ慎重な検討を経て脱退の決定を行なうに至った。

6 捕鯨問題に関する日本の政策目標——2つの柱

捕鯨問題における日本の政策目標とは何か。これを捕鯨の再開、それを通じて捕鯨文化を守ることのみであると捉えると、捕鯨問題の本質を見逃すこととなる。捕鯨問題の一面のみしかみえず、日本の政策が理解できなかつたり、的外れの批判や推測を行なつたりすることとなる。

日本の捕鯨政策には2つの大きな柱がある。そのひとつは1982年の商業捕鯨モラトリアムの導入によって中断された商業捕鯨の再開である。この政策目標は、IWCからの脱退により対応が図られた。では、もうひとつの政策目標とは何か。

捕鯨問題について街角でインタビューをすると、「反捕鯨国は牛や豚を食べておいてクジラを食べるのはダメだというのはけしからん」という趣旨の意見をよく聞く。これは一見単純なようにみえて、多くの重要な問題を提起している。例えば、何を食べるのは良くて、何を食べるのは良くないのかは、誰が決めるのか？ 仮に誰かが決めたとすれば、それに従わなければならないのか？ その決定を他者に強要してもいいのか？ 家畜は食べてもいいが、野生動物は保護すべきという主張の根拠は何か？ これら多くの問題はさまざまな論点を包含しており、捕鯨問題を大きく超えた広範な分野に関係し、影響を与える。それらを簡潔かつ包括的に表現する言葉が見つからないが、いわば主観や感情ではなく科学的根拠に基づく生物資源の持続可能な利用の原則の堅持が捕鯨問題に対応するもうひとつの政策目標である。

改めてこれらを捕鯨問題の視点から整理すると、例えば次のように表現できる。

科学的にも法制度的にも鯨類を資源として持続可能なかたちで利用することが可能であるにもかかわらず、鯨類を資源とみなさないという反捕鯨国の価値観が、日本を含む鯨類を持続可能なかたちで利用できる資源とみる国に、国際機関であるIWCでの決定というかたちで

強要することは許されるのか。国際社会は投票で価値観を決め、それを投票に敗北した側に強要することができるのか。

IWC加盟国のうち捕鯨を支持する国はごく少数にすぎないという作られたイメージとは異なり、ノルウェー、アイスランド、ロシアなど捕鯨を行なっている国に加えて、多数の開発途上国を含む約40カ国が持続的利用支持派である。

彼らの関心とIWC加盟の理由は、上記の「もうひとつの政策目標」である。彼らのIWCでの発言では、「生物資源の利用は、科学的根拠に基づかなければならない、価値観の押し付けは環境帝国主義、環境植民地主義である、各国にはどの生物資源を持続可能なかたちで利用するかを決める権利と主権がある、捕鯨問題は人権と食糧安全保障の問題である」という趣旨の主張がよく聞かれる。持続的利用支持派にとっては、捕鯨問題は環境保護のシンボルではなく、生物資源の持続的利用の原則のシンボルなのである。

7 今後の日本の捕鯨の姿とIWCの将来

2019年7月、日本は商業捕鯨を日本の領海と排他的経済水域（EEZ）に限定して再開した。この商業捕鯨の今後の課題は、大きなくくりとしては2つある。そのひとつは、IWCを脱退して行なう捕鯨が、無法で資源に悪影響を与えるようなものではなく、科学的な根拠に基づいて持続可能な捕獲管理が行なわれ、それが適切な監視取締措置の下で遵守されていることを国際社会に高い透明性をもって示していくことである。もうひとつの課題は、約30年ぶりに再開された商業捕鯨を、自立できる経済活動として再興していくことである。

前者については、資源量が豊富であると確認されているミンククジラ、ニタリクジラ、イワシクジラの3鯨種の捕獲枠を、IWC自身が開発した資源に悪影響を及ぼさない捕獲枠の計算方式である改定管理方式（RMP）を用いて算出した⁽¹⁴⁾。さらに監視取締措置として、密漁や密輸を防止するための鯨肉のDNA分析と登録、人工衛星を用いた捕鯨船の位置情報のモニター、捕鯨船への監督官の乗船などを実施している。

商業捕鯨が今後経済的に成り立っていくかどうかは時間が示すことになるが、商業捕鯨のコストが鯨類捕獲調査のそれより低くなる（鯨類捕獲調査では統計学的にバイアスのないデータを得るために、鯨類資源の密度が低い海域でも操業を行なうが、商業捕鯨では高密度海域中心で操業ができることなど）ことや、鯨肉の販売も高い柔軟性が許される（公共性の高い鯨類捕獲調査では鯨肉の公平な配分が求められ、結果的に広く薄い流通となり、品揃え、品質確保、新製品開発などに問題が生じた）ことなどから、十分な経済的チャンスが期待できる。

捕鯨活動や鯨肉消費は本来地域性が強い。第2次世界大戦後の食糧難の時期や学校給食で鯨肉が用いられた時期には全国的に消費されたが、過去も現在も主な鯨肉消費地は九州周辺や東北地域である。1人当たりの鯨肉消費量が最も多いのは長崎県で、全国平均の約4倍に達する。これに佐賀県、宮城県、山口県などが続く。人口が多い東京周辺などで鯨肉の消費を図ることも重要であろうが、総供給量が限定されていることを勘案すれば、むしろ伝統的に鯨肉消費の多い地域で集中的に供給することが経営戦略上も、地域創生の観点からも望ましいのではないだろうか。

国際的な観点からみたとき、今後の日本の捕鯨政策はいかにあるべきであろうか。2018年12月26日の官房長官談話⁽¹⁵⁾にあるように、日本は脱退後もIWCにオブザーバーとして参加し続け、国際社会における捕鯨問題の議論に参加していく。これは、国連海洋法条約第65条の、鯨類の保存、管理、研究については「適当な国際機関を通じて活動する」という規定に対応し、さらなる訴訟リスクを軽減するという観点が高いようである。しかし、このような防衛的対応のみではなく、IWCが事実上放棄した鯨類を海洋生物資源として持続可能なかたちで利用していくという新たな国際的原則と枠組みを構築していくという積極的な対応が必要であろう。日本が国際社会に背を向けて勝手に商業捕鯨を行なっているのではないことを明確に行動で示すことが重要である。日本は、過去にも第2のIWCを設立することや北太平洋に新たな地域国際機関を設立することを打ち出してきた。脱退を契機に、これらの取り組みがいま一度開始されることを期待したい。

日本が脱退した後のIWCはどうなっていくのか。さまざまなシナリオが考えられるが、そのひとつは日本に続いて大量の国が脱退し、IWCがその存在理由を喪失するというものである。2018年暮れに日本が脱退を表明してから本稿執筆時点までに、すでに8ヵ月が経過したが、その兆候は現われていない。もちろん、今後緩やかな加盟国数の減少や2020年秋に予定されている次回IWC総会前後になっての脱退増加という可能性は否定できない。しかし、大量脱退は起こらないのではないかという推測を行なうことができる理由もいくつかある。ひとつは、IWCにとどまることで実害を被る国は当面は日本だけだったという点である。日本はIWCにいて商業捕鯨モラトリアムに拘束され、国の方針である商業捕鯨再開を果たせないという実害があったが、他の捕鯨国であるノルウェーは異議申し立て手続きにより、アイスランドはIWC加盟時の留保手続きにより、合法的に現に商業捕鯨を実施してきている。先住民捕鯨国であるロシアとグリーンランドもIWCでの捕獲枠を認められている。他の持続的利用支持国には、少なくとも短期的には商業捕鯨開始の希望はない。日本以外の国には積極的に脱退という道を追うしなければならない理由はないのである。

もうひとつの理由は、上に述べたように、持続的利用支持国の政策目標の重点は国際社会における持続的利用の原則の堅持と促進であり、これは日本が脱退しても変わらない。脱退に関しては、むしろ票数確保だけのために加盟している多くの反捕鯨国の側にこそ脱退の動機がある。日本の脱退後、このような反捕鯨国のIWCでの存在意義は大きく減少することになる。

もうひとつのシナリオは、日本という持続的利用支持国の雄が脱退したことで、IWCが今以上にクジラ保護に専念する機関に変容するというシナリオである。すでにIWCでは漁業による鯨類の混獲（目的とする魚種とは異なる種を捕獲すること）の削減や防止、気候変動などによる鯨類への悪影響の評価と防止、鯨類をめぐる動物福祉問題などに相当の時間を費やしてきており、日本の脱退で鯨類捕獲調査や日本の沿岸小型捕鯨への捕獲枠が議論されなければ、この傾向はさらに加速されることは予想に難くはない。おそらく現実的にはこれらのシナリオの中間的な状況、すなわちIWC加盟国が減少し、クジラ保護機関の色合いを強めていくという方向になるのではないだろうか。IWCの関心がクジラの保護にシフトしていくに伴い、IWCにとっての鯨類資源管理のための科学への関心と必要性は薄まっていくのであろう。

他方、国際的にはクジラを含む海産哺乳動物の利用が行なわれており、多くの場合、海産哺乳動物は各国の200カイリ水域を越えて広く回遊することから、その保存と管理のニーズが歴然として存在する。ロバーツらによれば、1990年から2009年の間に世界の114カ国でクジラを含む海産哺乳動物が消費的な形態で利用されている⁽¹⁶⁾。IWCがクジラの利用の管理を事実上拒否していることに鑑みれば、IWCを脱退した日本には国際的な海産哺乳動物の保存と管理のためのコンセプトを提示し、実現を図っていく義務がある。

結 び

捕鯨問題は特殊で孤立した問題ではない。国際社会のなかでは、動物と人間の関係をめぐってさまざまな議論と対立があり、それが日常生活や食糧安全保障に影響を与えている。捕鯨問題には、科学、法律、経済、文化、倫理や感情など、動物と人間の関係にかかわるすべての要素が含まれており、これらの問題の象徴、最前線であるという意識が、生物の保存管理などの問題にかかわる内外の関係者には強い。捕鯨問題への対応を誤れば、他の生物資源管理の問題に悪影響が及ぶことから、捕鯨問題を一部関係者の問題ではなく、より広い視点から対応すべきであるという視点、いわゆる「捕鯨防波堤論」である。他方、動物権の推進者を含む「環境保護」派からすれば、捕鯨問題を通じてその勢力拡大を図るといった視点となる。

実際にある動物が絶滅に瀕していれば、捕獲禁止や国際貿易の禁止を通じて絶滅の回避や個体数の増加を図ることは当然である。しかし、IWCでは、科学委員会が資源が豊富であると認めているミンククジラなどの鯨種をIWCが認めた方式に沿って計算された捕獲枠で利用することさえ拒否される。絶滅危惧種を掲げるCITES（ワシントン条約）の附属書Iには生物学的には絶滅危惧種ではない生物もリストされていることをCITES事務局も認めている。カリスマ動物とみなされる動物を保護するために人間の生活が犠牲にされる例には事欠かない。

自然を保護することは大切であるが、食料やエネルギーなどの資源を得るために自然を開発し利用することも人間の生存にとって不可欠である。これらは往々にして二者択一的、排他的に捉えられ、さまざまな対立を生んでいる。しかし、自然を利用しながら保存していく持続的利用の原則は両者のバランスを図ることであり、国連を含む多くの国際機関や国家が支持する原則でもある。カリスマ動物のコンセプトと環境保護の考え方は本来別物であるが、カリスマ動物を利用することが環境破壊であるかのごとき主張が行なわれる。これも捕鯨問題に象徴的に表われている。

IWCでは捕鯨を支持する国々は自らを持続的利用支持派と呼ぶ。捕鯨問題が、すべての生物資源の持続的利用と、それを制限もしくは否定する動きと共通しており、捕鯨問題の帰趨がより広範な生物資源の持続的利用の問題を左右することを認識してのことである。日本はIWCを脱退し、商業捕鯨を再開したが、生物資源の持続的利用をめぐる諸問題はこれからもさらに重要性を増していくであろう。今後日本はIWCにオブザーバーとして参加していくが、それは捕鯨問題が象徴する「もうひとつの政策目標」に継続して取り組むためであり、持続的利用支持派は日本が引き続いてリーダーシップを発揮することを期待している。

- (1) IWCは年次会合として開催されてきたが、2014年以降は隔年開催に移行した。したがって、本稿では一貫して「総会」と称する。
- (2) Philip Hammond, “Letter of resignation to Dr. R. Gambell,” *Secretary IWC*, May 26, 1993, British Antarctic Survey, U.K. letter ref. IWC. 2. 1.
- (3) IWCにおいては、捕獲枠の決定など法的拘束力を有する決定には4分の3の賛成が必要である。言い換えれば、4分の1が反対する限りは、その提案は採択されないこととなる。
- (4) 森下丈二「カリスマ生物コンセプトと強まる野生生物製品取引の規制」『GGTニュースレター』No. 108（2017年3月1日、一般社団法人自然資源保全協会）。
- (5) Frédéric Ducarme, Gloria M. Luque, and Franck Courchamp, “What are ‘charismatic species’ for conservation biologists?” *BioScience Master Reviews*, July 2013.
- (6) 本節は、森下丈二「IWC脱退への道のりと捕鯨問題のこれから」『鯨研通信』第482号（2019年6月）をベースとして修正を加えた。
- (7) 当時、ノルウェーはICRW（国際捕鯨取締条約）第5条第3項に基づく商業捕鯨モラトリアムに対する異議申し立てのもとで商業捕鯨を行ない、日本は同第8条に基づく鯨類捕獲調査を行っており、いずれについても締約国の裁量による捕鯨活動である。アイスランドは2002年にIWCに再加盟する前で、捕鯨は行っていない。
- (8) 判決文については下記の外務省サイトの邦訳がある。「南極海における捕鯨（オーストラリア〔以下「豪州」〕対日本：ニュージーランド〔以下「NZ」〕訴訟参加）——判決」（仮訳、2014年3月31日、〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000035016.pdf>〉）。
- (9) 森下丈二「南極海鯨類捕獲調査と国際司法裁判所（ICJ）判決について」『Nippon Suisan Gakkaishi／日本水産学会誌』81巻1号（2015年）、147–152ページ（〈https://www.jstage.jst.go.jp/article/suisan/81/1/81_WA2101/_article-char/ja〉）。
- (10) 官房長官談話、〈https://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/96_abe/20140331message.html〉。
- (11) 農林水産大臣談話、〈<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/koho/pdf/danwa.pdf>〉。
- (12) 本節は、森下丈二「国際捕鯨委員会（IWC）からの脱退と捕鯨の将来を考える」『漁業と漁港』（2019年8月号）をベースとして修正を加えた。
- (13) 日本提案「IWC改革案の概要について」、〈<http://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/attach/pdf/index-12.pdf>〉。
- (14) 水産庁プレスリリース「商業捕鯨の再開について」、〈<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/190701.html>〉。
- (15) 官房長官談話、〈https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201812/26_a.html〉。
- (16) Martin D. Robarts and Randall R. Reeves, “The global extent and character of marine mammal consumption by humans: 1970–2009,” *Biological Conservation*, Vol. 144, Issue 12 (2011), pp. 2770–2786.

■参考文献

- 森下丈二・岸本充弘（2018年）「商業捕鯨再開へ向けて——国際捕鯨委員会（IWC）への我が国の戦略と地方自治体の役割について」『地域共創センター年報』Vol. 11（下関市立大学地域共創センター）、49–99ページ。
- 谷川尚哉（2015年）「第65回IWC（国際捕鯨委員会）総会における議論の動向と一考察」『駿台史学』153号。
- 森下丈二（2019年）『IWC脱退と国際交渉』、成山堂書店。

もりした・じょうじ 東京海洋大学教授
jmoris0@kaiyodai.ac.jp