

IWC67分断—捕鯨の歴史的転換点か？

はじめに

このところ世の中は理不尽なことばかり多い。度重なる理不尽な仕打ちに我慢がならず、だれかが暴走しかねないのではないかと、気懸りになる。言葉のやり取りによる議論が、ツイッターやフェイスブックなどのようなコントロールのきかないソーシャルメディアによって一方的に操作される時代になっている。

会議では主義主張を異にした人々が言論の力で相手を説得しようと努め、議論が平行線をたどれば、なんとか妥協できるような道を探る。それも不調に終われば、最後の手段として数の力に持ち込んで投票で決着させる。だが、民主主義の根幹ともいえるこのような原理原則がすでに遠い過去のものになってしまっていることを痛感させられる。

本来は、主義主張の異なる相手を排除するのではなく尊重しなければならないはずだ。そのようなIWCであってほしいと願いつつ会議に出席した。

フロリアノポリス会議

国際捕鯨委員会第67回会議(IWC67)は、2018年9月10日より14日までブラジルのフロリアノポリスで開催された。IWC加盟の89カ国・地域のうち85カ国が出席した。議長は、森下丈二 IWC 日本政府代表(東京海洋大学教授)が務めた。

21世紀に入ってから、数度にわ

たり IWC 正常化交渉が行われてきた。今回のフロリアノポリス会議に、日本は決議案と附表修正提案からなる IWC 改革パッケージ提案「IWCの今後の道筋」を提出、コンセンサス合意を目指すとして会議に臨んだ。

コンセンサス合意とは、満場一致—加盟国全員による意見の一致をみるか、あるいは全員の同意をとりつけること—であり、会議に出席している加盟国から反対意見が一切出ないことが必要である。当然ながら、この言葉には事前の十分な根回しが含意されている。コンセンサスを得るためにはあらゆる策を講じて、同意に向けて懸命に働きかけることが必須である。そのために日本政府は農林水産副大臣や外務政務官を先頭に60名近くの巨大代表団を送り込んだ。

オープニングステートメント

IWC 総会では慣例により新たに加盟した国と会議に出席している重要閣僚からの冒頭発言を受け入れている。開催国ブラジルのドゥアルテ環境大臣は歓迎の言葉を述べたので、初参加のサントメプリンシペと、リベリア、オーストラリア、日本に発言が許された。

サントメプリンシペの漁業局長は海洋資源に対する自国の経済的依存度を説明、持続可能な開発目標を達成するためブルーエコノ



ミーを追求し、漁業と海洋環境の持続可能な管理を強調した。次いでリベリアのグラスコ漁業長官は将来世代のために生物多様性と食料安全保障の確保とともに、鯨類の保存管理のため IWC へ協力することを表明した。

一般的には、オープニングステートメントを発表するにあたっては、外交儀礼を保ちながら丁寧な謝意と建設的な協調精神を表明するものであるが、IWC ではいささか趣が異なる。次に発言を許されたオーストラリアのアン・ラストン国際開発・太平洋担当副大臣は、モラトリアムの重要性を強調しつつ、「オーストラリアは IWC 改革に関する日本の提案を支持できない」と表明した。いきなりの戦闘宣言である。オーストラリアは、IWC が鯨類の保全と科学に継続して貢献していることを強調しつつも、「附表修正のためには4分の3の多数を必要とする IWC の議決権行使手続きは十分に機能している」として、日本の改革案に反対する意思を表明したのである。「時代はすでに変わっている。商業捕鯨再開は到底認められない。調査捕鯨を終わらせる」と冒頭で宣言した

ことで、今回の会議の結末は見えてしまった。日本代表団としては、オーストラリアのこのような発言を引き出す前に、南大西洋サンクチュアリー設置を求めるブラジル提案と日本提案をセットにして最後までコンセンサスづくりに努力する環境を整えたかったのであろう。コンセンサス合意を目指す日本の目論見は、IWC67 開会直後から積み木崩しのようにもろくも崩れてしまった感があった。はや、時すでに遅かった。

続いて指名を受けた谷合農林水産副大臣は、「今回の IWC 会議は大変重要である。IWC の将来を模索する会議にしたい。科学的根拠に基づく鯨類の持続的利用を図るための IWC 本来の役割を回復する機会にしたい」と加盟国に呼び掛けた。谷合副大臣の発言を途中で引き継いだ岡本外務政務官は、「日本提案は捕鯨に関する多様な見解の共存を可能にするための IWC 改革を達成することを目指している。IWC のなかで共存する道筋を示しており、異なる立場の加盟国が IWC のなかで共存する道を探る転換点となることを期待する」と強調した。だが、オーストラリアのプロトコルマナー違反ともいうべき発言のあとでは、日本の冒頭発言が虚ろに聞こえたのは筆者だけではあるまい。

フロリアノポリス宣言

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、ペルーの共同提案によるフロリアノポリス宣言決議案は以下のような内容のものであった。

- ・商業捕鯨モラトリアムを継続することの重要性を再確認。
- ・鯨類の非致命的調査方法が多数存在するため、致命的調査は不要。
- ・先住民社会に利益をもたらしている先住民生存捕鯨は IWC の目的に適っている。

- ・鯨類の保護と非致命的管理のために必要な資金の確保。
- ・持続可能な非致命的利用の推進と保護活動の連携。

日本の IWC 改革パッケージ提案が取り上げられることになった 3 日目の朝、ブラジルは環境大臣が首都へ急遽戻ることになり、すでに広範な協議は尽くされたとして、決議案「フロリアノポリス宣言」の表決を先に求めた。本宣言は、IWC67 の成果として反捕鯨陣営が全力を挙げて採択を目指していたものだ。この決議案は前日の夕方に保護と利用の対立を深める議論があり、ブラジルは翌朝まで持ち越して意思決定したいと締めくくっていた。そこで 3 日目の朝、直ちに投票に付され、賛成 40、反対 27、棄権 4(ケニア、ニカラグア、南アフリカ、スイス)でフロリアノポリス宣言は採択された。

南大西洋サンクチュアリー

21 世紀にはいつて繰り返し提案されているこの附表修正提案は、アルゼンチン、ブラジル、ガボン、南アフリカ、ウルグアイが共同で提案、2 日目の午前中に審議に入った。「この提案は前回の管理計画を見直してさらに充実させた提案であり、非致命的利用により鯨類資源を効果的に増加できる」とブラジルが提案国を代表して説明し、加盟国の支持を求めた。日本は、この提案は資源が豊富な鯨類資源の利用を否定しており、国際捕鯨取締条約の趣旨に反していると反論した。ひとしきり加盟国の発言が行われたのち、ブラジルは投票を求めた。結果、賛成 39、反対 25、棄権 3(ケニア、ニカラグア、セントビンセント)で 4 分の 3 に届かず否決された。

IFAW や WWF など保護派 NGO は、このサンクチュアリー提案を会議前から重要議案と見てはいなかった。むしろフロリアノポリス

宣言の採択に重点を置いていたためか、落胆したそぶりはみせていなかった。

日本の IWC 改革パッケージ提案

日本が提案した IWC 改革パッケージ提案「IWC の今後の道筋」とは何だったのか？

日本は、「議題 12 IWC の将来」のところで、資源管理機関としての IWC の機能を回復させる斬新かつ抜本的なアプローチとして、決議案と附表修正提案からなる IWC 改革パッケージ提案を提出した。意思決定手続きの変更を求める決議案には以下の 3 つの要素を盛り込んだ。

(1) 持続的捕鯨委員会 (SWC) の新設

まず、持続可能な捕鯨に特化した委員会として「持続的捕鯨委員会」の新設を提案した。2003 年 IWC55 ベルリン会議で設置された保護委員会 (CC) が鯨類の保護を支持する国々で構成される委員会になって運営されているため、持続的な捕鯨を支持する国々で構成する「持続的捕鯨委員会」の設置を求める決議案であった。科学委員会に対し、利用可能な最良の科学的知見に基づき、捕獲枠に関する勧告を総会に提供するように要請した。

(2) 条約改正のための締約国外交会議の招集

モラトリアム決定以降の IWC 会議では、鯨と捕鯨に関する根本的な立場の違いから、鯨類の保存管理措置のための附表修正提案について、いかなる実質的な決定を行うことができなかった。IWC が健全な意思決定機能を取り戻すため、新設の持続的捕鯨委員会と保護委員会でコンセンサス合意に基づく附表修正が勧告された場合、委員会決定を単純多数決で可決できるように、条約第 3 条第 2 項を改正することを提案。その条約改正案の検討と採択を目的として、締約国会議を可及的速やかに開催する

よう提案した。

(3) 資源が豊富な鯨種の捕獲枠の算出及び設定

科学は明白に一部の鯨種は資源状況が健全であると証明しており、IWCは20年以上前に改訂管理方式(RMP)を確立している。したがって、総会が「持続的捕鯨委員会」で捕獲枠の設定を議論する際に必要となる「捕獲枠の算出」について、科学委員会に、RMPを実施し、持続的な捕獲枠の算出を指示することを求める決議案を提案した。加えて、上記決議案にある捕獲枠を算出するための法的根拠を提供するため、附表にパラグラフ10(f)を追加する以下の附表修正提案をパッケージにした。

(4) 商業捕鯨モラトリアムの限定的解除(附表修正提案)

「全ての鯨種について商業目的のための捕獲枠はゼロ」とする附表の規定(いわゆる商業捕鯨モラトリアム)の例外として、十分な資源量が存在すると科学委員会によって確認されている系群や鯨種に限り、商業目的のための捕獲枠を設定することができるように新たな規定10(f)を新設する。

10(f) この10の他の規定にかかわらず、科学委員会における包括的評価(comprehensive assessment)の結果、十分な資源量が存在することが確認されている鯨種について、利用可能な最良の科学的助言に基づいて、2020年の沿岸捕鯨漁期及び2020/21年の遠洋捕鯨漁期ならびにそれ以降の漁期についての商業目的のための捕獲枠を設定する。

これらの決議案と附表修正提案はIWC67の2日目の午後に趣旨説明が行われ、総会審議に入るまでの間、小グループによる水面下での調整が4日目夜まで続けられた模様であった。

日本のIWC改革パッケージ提案はIWC最終日の午前に審議に入った。持続的利用支持国が「これがIWC機能回復のための適切な対応である」などと支持を表明したのに対し、反捕鯨国は「商業捕鯨につながるいかなる提案も認めない」、「IWCは保護のみを目的とすることに進化しており、モラト

リアムの解除は一切認められない」などとして強硬に反対を表明した。

投票の結果、賛成27、反対41、棄権2(韓国、ロシア)で否決された。

先住民生存捕鯨枠

IWC67ではデンマーク、ロシア、セントビンセント&グレナディンによる共同提案として2019年からの先住民捕獲枠の更新を求めた。米国が内容を説明、IWC本会議が隔年開催となったため6年ごとの更新を今回に限り7年とすることを提案した。キャリアオーバー規定の見直しと、資源に悪影響がないと科学委員会が勧告し、遵守事項が確認された場合には今後は総会での審議をすることなく捕獲枠を自動更新することが含まれた。この自動更新条項に懸念を示す国がいくつかあったため、コンセンサスに至らず投票に持ち込まれた。賛成58、反対7、棄権5で附表修正提案は採択された。

この議題で、国際NGOのIWMLラポワント代表は持続可能な利用を支持するNGOを代表して先住民生存捕獲枠の更新提案を支持するよう訴えた。「2007年9月に国連は『先住民族の権利に関する国連宣言』を採択し、先住民の権利を認めた。この宣言に照らし、IWCでは先住民が食料を得るための許可を求めなければならないのは不当だ」と言及した。この先住民族権利宣言の採択に反対したのは、外ならぬオーストラリア、ニュージーランド、米国、カナダの4カ国だった。カナダを除くIWC加盟3カ国はいずれも歴史的に先住民族を差別し、組織的に先住民族を迫害してきたことを思い起こさせた。

持続的利用支持国の決意と悲痛な叫び

あくまでも外交儀礼を保ちながら、ひたすら持続可能な利用の道

を探ろうとする持続的利用支持国の発言を追ってみる。

- ・フロリアノポリス宣言は持続的利用が全く含まれていないから反対(ロシア)
- ・捕獲を禁止することは科学に反する、撤回すべき(アイスランド)
- ・フロリアノポリス宣言は条約と相容れない(セネガル)
- ・協力・妥協の精神がこの会議ではなくなった(トーゴ)
- ・どこかで歩み寄って解決する努力をしよう(ガーナ)
- ・フロリアノポリス宣言は対決をつくる、反対だ(セントビンセント)
- ・モラトリアムは10年後レビューという約束が無視されている(セントルシア)
- ・SDG14は持続的利用を推奨している(リベリア)
- ・投票に加わったことは残念だ、退出すべきだった(アンチグア)
- ・フロリアノポリス宣言は無責任、異常、欺瞞に満ちた提案だ(アンチグア)
- ・話し合いや妥協の努力は全くなかった(セントビンセント)
- ・資源の持続的利用を認めたりオデジャネイロ合意をどう考えているか(ギニア)
- ・条約の本来の目的に向かって前に進もう(セネガル)
- ・鯨を特別だという例外主義はおかしい(アイスランド)
- ・条約の狙いは鯨類を持続的に利用することだ(リベリア)
- ・恒久的モラトリアムを支持することはできない(ソロモン)
- ・フェロー諸島とともにあらゆる海洋生物資源を持続的に利用する権利がある(グリーンランド)
- ・この会議は持続的利用と食料安全保障に資するための捕獲枠を決める会議だ(ギニア)
- ・完全に捕鯨を禁止するならばRMPを作った意味がない(ギニア)
- ・サンクチュアリー提案は科学的根拠なく政治的であり、正当性がない(ソロモン)
- ・持続可能な形で海洋資源を守ると

- ・いう持続可能な開発目標に反す（リベリア）
- ・サンクチュアリー提案は捕鯨の禁止を意味しており、条約に反する（セネガル）
- ・鯨類の一部は危機に瀕しておらず、利用が可能（トーゴ）
- ・サンクチュアリー提案は条約と整合性がない（アイスランド）
- ・先住民生存捕鯨枠は生きるか死ぬか、食料安全保障の問題（ギニア）
- ・先住民捕獲枠で人間を分類することは間違い（アイスランド）
- ・ニーズは自決権の問題であり、持続可能な捕鯨は支持（ノルウェー）

一方、跋扈する保護主義と商業捕鯨反対の声はつぎのようであった。

- ・IWCが機能していないとの批判は受け入れない（オーストラリア）
- ・意見の相違は機能不全ということではない（EU）
- ・ブエノスアイレスグループはフロリダノボリス宣言を支持（アルゼンチン）
- ・あらゆる形の商業捕鯨再開に反対（オーストラリア）
- ・日本提案は3か月前に聞いたばかりで寝耳に水だった（オーストラリア）
- ・日本提案はモラトリアムの精神を脅かし資源に悪影響（オーストラリア）
- ・商業捕鯨モラトリアムを支持（アルゼンチン）
- ・フロリダノボリス宣言が我々のコンセプトだ（ブラジル）
- ・日本提案は大規模な商業捕鯨に引き戻す（モナコ）
- ・ホエールウォッチングは貧しい地域で多額の観光収入をもたらす（コスタリカ）
- ・モラトリアムを維持する（ウルグアイ）
- ・IWCで保護の比重が高くなっているのは当然の帰結だ（メキシコ）
- ・持続的捕鯨委員会には反対（エクアドル）
- ・日本提案はIWC分断を固定化するものだ（ニュージーランド）

- ・日本提案はゴールが商業捕鯨再開にあるので反対（米国）
- ・日本提案こそが民主的な議論ができない原因だ（コロンビア）
- ・非致命的利用を図っていくことを支持（アルゼンチン）
- ・世界は変わった、地球は脆弱（モナコ）
- ・商業捕鯨はもはや必要な活動ではない（ペルー）

リオ宣言やSDGの原則を反故に

1992年6月にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）において、地球的規模の環境及び開発のシステムの一体性を保持する国際的合意、「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」が策定された。この宣言の第4原則は、「持続可能な開発を達成するため、環境保護は、開発過程の不可分な部分とならなければならない」とし、「分離しては考えられない」と謳っている。

2015年9月第70回国連総会で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」では、目標とすべき世界像として、「空気、土地、河川、湖、帯水層、海洋といったすべての天然資源の利用が持続可能である世界」と前文で定義付けた。また、海洋や生物資源については、「我々は、持続的に利用すること及び生物多様性、生態系、野生生物を保護することを決意する」としている。2030アジェンダで17の目標を定めたなか、「目標14 持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」とした。

当然のことながら、ブラジルのドゥアルテ環境大臣は、IWC67開会あいさつで持続可能な開発目標（SDG14）に言及し、海洋及び海洋資源を節約し、持続可能に利用することの重要性を強調し、海洋環境における課題に取り組むブラジルの基本的な役割を強調した。にもかかわらず、鯨だけは非致命的

使用と保護の必要性を主張し、持続可能な利用を否定する南大西洋クジラ保護区とフロリダのポリス宣言の提案支持を求めたわけである。

ブラジルは自国が率先して関わり、国際的に合意された「持続可能な利用の原則」を葬り去ってしまった。

IWCの分断

IWC67は鯨類資源の持続可能な管理機関から鯨類を完全保護する機関へと舵を切った。結果として反捕鯨国が初めから目論んでいたとおりとなった。持続可能な利用を支持する国が何らかの保護措置を受け入れるという歩み寄りも示したとしても、反捕鯨国は完全保護の姿勢は変えなかったであろう。多数派はギブアンドテイクも譲歩もゼロ回答だった。下司の勘ぐりだが、日本はIWCが分断された事実を取って採決で示すという政治的判断をした気がする。

我々にとって選択可能な今後の道筋は限られているようだ。今回のIWC67で得た結論は、IWCは国際的な鯨類の資源管理機関としては半永久的に機能しないということである。だが、この機能しない国際機関からメリットを享受する勢力もある。感情的な対立に基づく判断により、法的枠組みから逃避してしまうと、持続的利用を支持する勢力も瓦解し孤立することにつながりかねない。鯨類ではなく、IWCの持続可能性が問われている。

貧困と飢餓を撲滅し、栄養ある食料資源を持続的に人類に供給するには、鯨類は他の海洋資源とともに重要であることに変わりない。IWCがどうなろうと、若い研究者が夢を持てる最新の設備を備えた科学調査船を造り、次世代に捕鯨技術と科学的知見を繋いでいこう。いつの日か商業捕鯨の再開を目指して。