

日本の国際捕鯨委員会 (IWC) からの脱退と 商業捕鯨の再開に至る政治外交史的考察 (続編)

～ 途上国世界から捕鯨容認国をリクルートする日本政府の多数派工作の目標・背景・方法・成果と苦き結末～

森川 純 (酪農学園大学名誉教授 JWCS 理事)

- (参照) 1. 前編 「自由民主党捕鯨連盟」の1985年5月の結成以来の活動に焦点を置いて (No.87 2019年8月)
2. 中編 安倍晋三と自民党捕鯨政策の“捕鯨議連化” (No.89 2020年3月)
3. 後編 非妥協的・対決主義的な捕鯨再開政策とその逆火的結末 (No.90 2020年8月)
ウェブサイトからもご覧いただけます。 <https://www.jwcs.org/work/study/>

① 多数派工作の背景

1-1 多数派工作の目的

本稿では先ず前回紙数の制約で十分論及出来なかった途上国世界から捕鯨容認国をIWCにリクルートする日本政府の多数派工作について、目標、背景、方法、成果と苦き結果といった諸側面からの検討を試みる。その作業は結語部分で俎上に載せる安倍元首相と彼を支えた菅義偉現首相、二階俊博幹事長等のリーダー達が内包する資質上の問題に光を当てる作業の導入部分ともなる。

考察の対象とする多数派工作の時期的焦点は、冷戦からポスト冷戦時代への移行期に展開されたそれに置く。具体的には約30年に及ぶ「調査捕鯨」時代(1986年末～2019年6月末)の1994年から2010年頃までの時期である。

ここで多数派工作の目的を要約すれば以下のようなろう。優勢な反捕鯨国側と劣勢な捕鯨国側といった1982年以後の力関係を

- (1) 捕鯨容認国を外部から大量に新規加盟させることでIWCの組織改革を実現させ、勢力伯仲なり逆転させること。それにより
- (2) "鯨資源の適当な保存と捕鯨産業の秩序ある発展"のための組織としてIWCを再生させること。そうしたIWCの原点回帰を通じて
- (3) 1987年を最後に中止された"南極海での母船式商業捕鯨"の再開を実現せんとするものであった。

だが以上の意図と内容を持つ日本の多数派工作は、国際政治的には米英独等の反捕鯨国側が持つIWC内での優越的立場に公然と挑戦する権力闘争的な意味合いを持つものであった。

それゆえに前回検討した"一方主義的な調査捕鯨の拡大・強化政策"よりもはるかに厳しい警戒と対応を招来させる。

1-2 「調査捕鯨」時代初期の状況

なお脱捕鯨政策を断行した中曽根政権退陣後に始まる「調査捕鯨」時代初期(1986年末～1994年)においては、再びIWC内部での(2)と(3)の実現を目指す取り組みが

- (a) ノルウェー、アイスランド等の捕鯨維持国との協調と連帯、
- (b) 中間国との友好協力関係の構築
- (c) 反捕鯨大国との非妥協的対決と対話、
- (d) 捕鯨政策に対する日本国内での理解と支持の確保—追求される。

そうした戦術は反捕鯨国側が未だ少数派であった1960年代半ばや1970年代初めの捕鯨維持国側が反捕鯨国側との均衡状態を維持した時期までは効果を発揮したと思われる。

だが1982年のモラトリアムの採択に象徴されたIWCでの反捕鯨国側の圧倒的立場の確立以降では機能不全とならざるを得なかった。

というのは(a)では商業捕鯨国自体が激減したことや以下の南極海サンクチュアリ提案に対するノルウェー独自の判断、(b)では反捕鯨国側も同様な対応をした故に支持拡大には限界、(c)では上記した(3)に関する強い意思は持つもののそれを実現させる能力に乏しい日本政府の主張には反捕鯨大国側は動じず、他方で徐々に対日包囲網を狭めていったからである。

“プエルトバジャルタ(メキシコ)26日=共同 国際捕鯨委員会(IWC)メキシコ総会は、二十六日、南緯四〇～六〇以南の海域を全クジラ類の禁猟区とする新たな南極海サンクチュアリ(聖域)案の採決を行い、賛成二十三、反対一、棄権六の賛成多数で可決した。反対票を投じたのは日本だけ。日本と並ぶ捕鯨推進国のノルウェーは会議に出席したが投票に参加しなかった。日本が提案したミンククジラを対象外とするクジラの聖域案も採決されたが、賛成六、反対二十三、棄権二で否決された。これで、日本が目指していた南極海の商業捕鯨再開の道は閉ざされることになり、今後、IWC脱退を含め厳しい対

応を迫られることになる。日本は、商業捕鯨中止後、頭数の多いミンククジラを対象に南極海での調査捕鯨を開始。商業捕鯨再開の条件づくりに努力したが、今回、唯一の捕鯨対象としてきたミンククジラが禁漁となったことで南極海での捕鯨再開の道は断たれた。”朝日新聞1994年5月28日版

1-3 「調査捕鯨」時代初期のIWC外交

論を進める前にここで調査捕鯨時代初期(1987年～1994年)における日本政府の対IWC外交の方法論について付記しておきたい。

第1は、IWCの”原点回帰”的な立場からの異議申し立てである。それは国際捕鯨取締条約(1946年)冒頭の目的について触れた部分の末尾にある①鯨族の適当な保存を図って②捕鯨産業の秩序ある発展を可能にする—の文言の解釈。つまり—①は②の目的実現のための手段—というそれを論拠とするものであった。

日本政府はIWCの1982年以来の意思決定と組織運営上の問題を俎上に載せ、その原因が反捕鯨国側による同条約の本来の目的からの逸脱にあるとの立場から、反捕鯨国側が押し進めてきた商業捕鯨のモラトリアム、改定管理方式の採択先延ばし、捕獲枠等の規制強化等を厳しく批判する。以上の主張を通じて日本政府は、逆に科学的調査に基づく持続可能な商業捕鯨再開論が持つ健全性・正当性を強く訴える。

以上の国際捕鯨取締条約に対する日本政府・水産庁の解釈は、世論対策上重視され内外に拡散されてきている。国民一般側のそれへの対応で興味深いのは、権威ある政府の説明だからとして納得し、思考停止してしまう傾向が見られことである。

だがそうした傾向、つまり内政に加えて対外関係も”お偉い人にお任せ”的なそれは”負のブーメラン”をもたらす可能性が高い。特に上記したように(3)の目標が、国会や選挙で正面から争点として取り上げられないままに、国益がかかる重要問題化され、既成事実化されている中では、ご都合主義的な解釈が入り込む可能性がある。そこで国際捕鯨取締条約冒頭に掲げられている全文を紹介し改めて以上の解釈の妥当性について問題提起的に再検討してみたい。

“正当な委任を受けた自己の代表者がこの条約に署名した政府は、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、捕鯨の歴史が一区域から他の地の区域への濫獲及び一鯨種から他の鯨種への濫獲を示し

ているために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、鯨族が捕獲を適当に取り締まれば繁殖が可能であること及び鯨族が繁殖すればこの天然資源をそこなわないで捕獲できる鯨の数を増加することができることを認め、広範囲の経済上及び栄養上の困窮を起さずにできるだけすみやかに鯨族の最適の水準を実現することが共通の利益であることを認め、これらの目的を達成するまでは、現に数の減ったある種類の鯨に回復期間を与えるため、捕鯨作業を捕獲に最もよく耐えうる種類に限らなければならないことを認め、千九百三十七年六月八日にロンドンで署名された国際捕鯨取締協定並びに千九百三十八年六月二十四日及び千九百四十五年十一月二十六日にロンドンで署名された同協定の議定書の規定に具現された原則を基礎として鯨族の適当で有効な保存及び増大を確保するため、捕鯨業に関する国際取締制度を設けることを希望し、且つ、”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、次のとおり協定した。”

国際捕鯨取締条約 1946年12月2日、国際捕鯨取締条約条約集 第三十五集 第三卷、外務省条約局、1-10頁、一九四八年十一月十日に効力発生

全体を通読すると考察の大半が鯨族を取り巻く厳しい状況について割かれていること、次にそうした事態を招来させた捕鯨業の問題行動に対する厳しい視線があること、最後に様々な制約の中で鯨族が直面する悪しき状況をいかに改善すべきかが検討される。その延長線上に、先ず、”鯨族の適当で有効な保存及び増大を確保するため、捕鯨業に関する国際取締制度を設けることを希望”する旨の現実主義的な提案がなされる。またその提案の実施にあたっては第二次世界大戦の惨禍を被った西欧社会・人々の利益とニーズに留意して”広範囲の経済上及び栄養上の困窮を起さずに”、行われる必要ある旨、提起するのである。

以上の論理構成・展開の上に”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、次のとおり協定した”という意思決定がなされたように筆者には思える。つまり冒頭部分の処方箋の部分に関しては、時代拘束的な認識(含む近代商業捕鯨の発展を肯定的に評価する時代精神)の下で組み立てられ提起されたという制約を持ったのではないだろうか。不都合となりそうな箇所は避けて末尾の”鯨族の適当な保存を図って捕鯨産業の秩

序のある発展”を抜き出して主張の正当性を内外に訴える日本政府・水産庁の姿勢は、”科学的”ではないのではないか。

筆者の結論は単純で、問題をめぐる客観的条件(含む人々の意識と価値観)が変容すれば、条約の読み方、活かし方も時代の変化に伴って変わる可能性があり、捕鯨問題もその一つということである。

そのことは、実際、後述するIWC自体の指向性と活動内容の歴史的な構造変容として体现される。

ここで対IWC外交の方法論の検討作業に戻りたい。その第2はIWCの既存の厳格な意思決定の規定を逆手に取った反捕鯨国主導の意思決定と組織運営に対するものであった。

その点の理解については、1982年7月23日のモラトリウム決議採択直後になされた大隈清治氏による以下の政策科学的な観点からの提言が参考となろう。

“IWCにおいては、4分の3、2分の1、4分の1という3つの投票の数字の賛成又は反対の割合が各々決定の大きな関門となる。4分の3の票が確保できれば、どんな条約附表の修正も可能である。2分の1の票がなければTC(注:技術小委員会 引用者)において決議が通らず、したがってIWC総会に決議案を上程できない。また2分の1の賛成票があれば、総会において附表の修正を必要としない如何なる提案もIWCの決議として決定できる。さらに、4分の1以上の反対票があれば、TCにおける投票で敗れても、総会において附表の修正だけは阻止することができる。”

大隈清治 遠洋水産研究所、“国際捕鯨取締条約の加盟国とその変遷” 鯨類研究所(現・日本鯨類研究

所)1982年9月発行「鯨研通信」第346号 p.3

つまり劣勢の立場にある日本を含めた捕鯨国側のとるべき当面の戦術は、言わば”攻勢的防御”のそれで、IWCの意思決定に関する以上の規定を活用すれば多数派である反捕鯨国側の行動を相当程度規制できるといったものであった。

しかしそれには大きな限界があった。というのはIWCの意思決定に主導権を握る反捕鯨国側が鯨類と海洋生態系の保全に焦点を置いた活動を着々と展開していたからである。それは上記した1994年のIWCメキシコ年次総会での新たな南極海サンクチュアリ案”の圧倒的多数での採択に象徴される。

その決定は(3)の究極の目標到達断念を事実上強い意味を持つものであったから捕鯨議連や日本政府の反発は大きかった。これを契機に(1)のIWC外での多数派工作キャンペーンの企画立案・形成と対象国政府の選抜、打診、協議が—他方での水産援助の選択的、集中的供与と捕鯨議連メンバーによる議員外交と並行されつつ試行され、その成果は後述するように21世紀初頭から顕在化される。

1-4 多数派工作導入の背景・要因

それでは1990年代半ばからのIWC外での多数派工作の導入を日本政府に余儀なくさせた背景なり要因について考察したい。本稿ではそれを(A)客体的な制約要因と(B)主体的な制約要因の順序で考察する。

先ず(A)では、IWCの歴史的な構造変容に伴いその活動の指向性と内容が鯨類保護と海洋生態系保全へとシフトされたことによる影響を検討する。

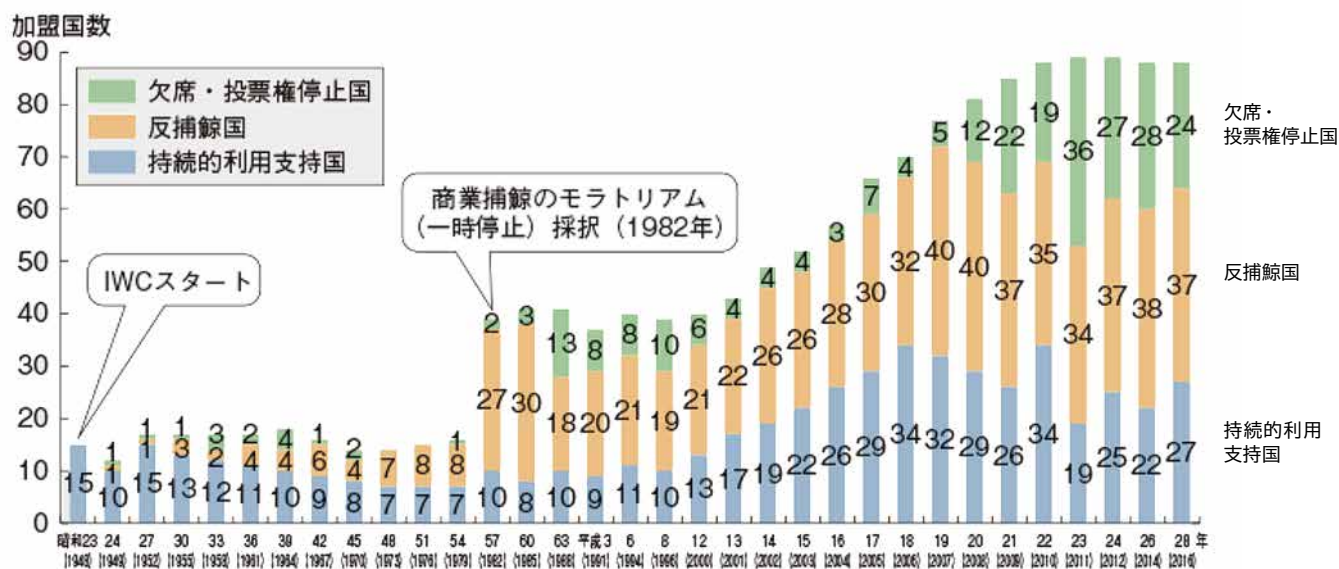


図:IWC加盟国 水産庁資料 (7)捕鯨をめぐる国際情勢 2017年 に加筆

(A) 客体的な制約要因

これについては上記の「水産庁資料(7) 捕鯨をめぐる国際情勢」の「図:IWC加盟国の推移」を手掛かりに概観を試みる。第二次世界大戦終結後の1948年に設立された国際捕鯨委員会は捕鯨国を構成メンバーとする同質性を持つものであった。だがそうした同質性は早くも1950年代前半から1960年代前半にかけての—南半球での大規模商業捕鯨から撤退する南ア連邦、イギリス、オランダ等—の出現によって変容し始める。

もっとも当時の商業捕鯨からの撤退要因としては、反捕鯨といった政治姿勢に基づくものというよりは—捕鯨会社による南極海での大型鯨類の乱獲と激減、戦勝国ではあるものの第二次世界大戦で大きな惨禍を被った英、蘭等の西欧捕鯨国での食用向けの鯨油需要が代替品の普及によって量的にも價格的にも低落したこと、捕鯨企業・業界の経営悪化と操業停止・撤退—といった経済現実主義的なそれが大きかったと考える。

以上の展開は、いま一つの流れをIWC内にもたらす。それは、

- ① 鯨族の適当な保存を図って
- ② 捕鯨産業の秩序のある発展を可能にする

という目的を掲げた国際捕鯨取締条約ではあったが、上記した戦後復興期という特有の状況もあり②に傾斜したIWCの対応の結果、①のみならず②の捕鯨産業自体にも深刻な打撃を招来させたからである。そうした状況の中で①の目標を重視する動きがIWC加盟国政府レベルでも台頭し、非捕鯨なり反捕鯨の新たな塊が形成されIWCの双極化が進展し始める。

ちなみにIWC加盟国数は最初の約30年間はスタート時とほぼ変わらず15カ国前後で推移する。注目されるのはIWCの設立から四半世紀後の1973年には反捕鯨国とそれに同調する国々の数が捕鯨維持国と同数となったことである。

以上の拮抗状態の形成には1972年の「国連人間環境会議」で、商業捕鯨の10年間のモラトリアムが採択、勧告されたことに象徴されるように野生生物と地球生態系の保全を国際社会の共通利益とみなす時代潮流の台頭が大きな影響を与える。なお同勧告は当時のIWC科学委員会でも否定される。だが2年後のIWC総会で商業捕鯨モラトリアム案が改めて提起された際、科学委員会はそれを支持するに至る。捕鯨問題に対する国際社会の潮目の変化はここに明らかとなる。

1976年には反捕鯨国側が僅差ではあったが遂に多数派となる逆転現象が生じる。1982年の非捕鯨なり反捕鯨の立場での新規加盟国の急増は、IWCの双極的

な構造を、いわば反捕鯨の高山と捕鯨維持の低山が対峙するようなものに変容させる。その結果1982年のブライトンでのIWC年次総会では商業捕鯨のモラトリアムを求める決議が4分の3の圧倒的多数で採択される。これ以降、反捕鯨国側は優越的な地位をIWCにおいて維持するのである。

なお中曽根政権下(1982年~1986年11月)に実施された脱捕鯨政策により、日本もIWCの反捕鯨国側と歩調を合わせた一瞬の時期があった事実は今後の政策選択を柔軟に構想する上で記憶にとどめておく価値がある。

1986年末以降、「調査捕鯨」を布石とする遠洋での大規模商業捕鯨の再開を目指す捕鯨議連と水産庁をコアとする勢力が息を吹き返す。だが再生した捕鯨存続勢力による活動は1982年以降の反捕鯨国側のIWC内での支配的な立場の確立に加えた上記の脱捕鯨政策による打撃により容易ではなかった。

したがって1987年から1994年頃までは、南極海での「調査捕鯨」プロジェクトの実施と着実な拡大・強化並びに日本国内での捕鯨存続に利害関係を持つ政・官・業界を柱とする「オール・ジャパン」体制の構築と国内世論対策を優先する中で対IWC外交を展開する。そうした中での既述した1974年のIWC年次総会での新たな南極海サンクチュアリ案の採択であったから受けた衝撃は大きかった。

それはIWC内での外交活動の限界を日本政府・水産庁に痛感させる。その結果、IWC外での多数派工作を通じた現状打破政策が選択されることとなる。

(B) 主体的な制約要因

次に(B)の主体的な制約要因について、政策決定者が抱いた認識に焦点を置いて考察を試みる。政策決定者レベルでの認識のあり方に関心を向けるのは、それが良きにつけ悪しきにつけ国家・政府としての決定と行動を大きく規定すると考えるからである。

捕鯨問題についての認識について言えば、現実政治的な判断により日本の捕鯨史上初めて脱商業捕鯨を決定、実施した中曽根康弘政権(1982年~1986年11月)の認識が持った独自さと言うまでもないだろう。それにより戦前以来継承されていた沖合と遠洋での大規模商業捕鯨を国策として支えるという認識は、政治の表舞台から退場させられる。近代商業捕鯨史から見れば西欧の捕鯨国政府による1960年前後の脱捕鯨に日本も四半世紀遅れで追いついた意義を持つ。

だが留意したいのは、政府レベルでの動きに先行す

る形で消費者一般レベルでの脱鯨食と戦前以来の沖合・遠洋での商業捕鯨を担った大手・中堅の捕鯨会社による脱捕鯨が1970年代半ばにすでに展開されていたことである。

ここで認識のあり方の問題に戻れば、前編で提示したように中曽根政権の対応に強く反発する少数の水産族議員達が、“捕鯨の再開と存続をめざし、これに関連する施策の実現を図ることを目的”とする「自由民主党捕鯨議員連盟」を1985年に結成し、凝集力のある民族主義的な熱情に訴えた抵抗と巻き返し運動を—誇るべき伝統が不当な外圧によって終息させられることは容認出来ない、国家・民族の誇りがかかった捕鯨や鯨食文化は断固死守すべきである旨の主張を織り込んだそれ—を展開する。愛国主義的なイメージを伴う彼らの主張は与党内、国会内での一定程度の支持を獲得させ、退陣直前の中曽根首相に「調査捕鯨」導入を余儀なくさせる。捕鯨議連や水産庁は、調査捕鯨を将来の母船式商業捕鯨再開の布石と見なして拡大・強化を進めたから脱捕鯨政策は事実上、骨抜きとされる。

そうした過程の中で事態は再び180度回転。国策としての商業捕鯨推進を了とする認識が復活する。だがその復活された認識は、中曽根政権以前の国策民営の捕鯨政策を支えた“経済的現実主義”を土台とする認識とも同一ではなかった。

捕鯨議連によって主張された捕鯨や鯨食文化は、国家の威信、民族の誇りを象徴するものとする認識は、南氷洋捕鯨の基地として繁栄した下関市を選挙地盤とし捕鯨議連のメンバーでもあった安倍晋三の2003年の自民党幹事長就任から間もない2004年には自民党のそれとなる。以上の認識は自民党が国会で多数派を占めていたこともあり、やがて内閣—国会—日本国のそれとされる。

ここで視線を日本の政治外交の中心地である永田町・霞ヶ関から世界に転じると、野生動植物と多様な地域生態系を保全することは、人間社会の現在と未来にとって極めて重要な意味と価値を持つという認識とそれに支えられた多様な保全活動が1970年代初め以降、国際社会(含む日本社会)で広く展開されるようになる。そうした時代潮流の中では、鯨類の捕殺を前提とした大規模商業利用といった一部の人間社会の関わり方を問い直す動きが出ることは—マグロ、サメ、タイマイ、ゾウ、トラ、熱帯材等に対するそれを含め—不可避となる(ちなみに小原秀雄『野生動物消費大国ニッポン』岩波書店、1992年、という書名自体が

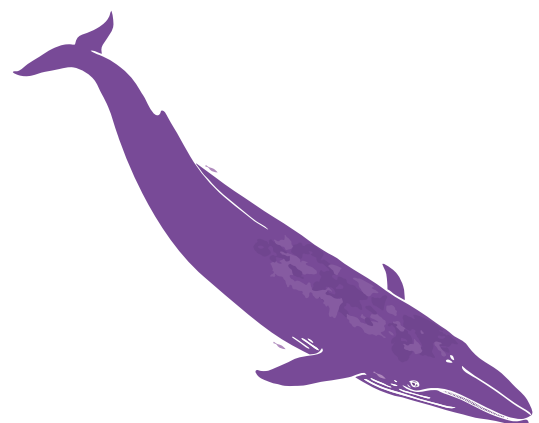
提起するように、経済大国となった日本は、米・欧と並ぶ野生生物消費大国ともなっていた)。

だがクジラの問題は—他の野生動物に対する扱いとはなぜか異なり—国家的に重要な問題とする認識が公式のそれとされた。それゆえに捕鯨外交で取り得る政策選択は、非妥協的な対決政策の継続による目標の達成以外には事実上残されていなかった。反捕鯨諸国側(米・英・アイルランド等)からの沿岸捕鯨容認という現実政治的には受け入れ可能な一連の妥協案に対する冷淡な姿勢もそうした認識の延長線上にあったと思われる。

また“世界の野生生物は日本のための資源であり無尽蔵”的な見方が強く見られる日本政府当局者の発想においてはクジラの問題で安易に譲歩すれば他の野生生物資源利用に波及する恐れがあるため安易な妥協は出来ないといった「ドミノ論」、が一業界保護と自身の組織防衛を第一とする(農水省・水産庁、経済産業省(旧通産省)側の姿勢にも支えられて)現状維持を正当化させる論理として活用される。

問題の根は、捕鯨や鯨食文化は日本列島沿岸に散在する一部地域社会の伝統であるにもかかわらず捕鯨議連所属の政治家自身が国家・民族レベルの守るべき伝統として信じ、また熱く自民党政権内、国会内そして世論に訴えてしまったために引っ込みがつかなくなってしまうことにあるのではないだろうか。それは権力者が自身の立場を強化させようと安易に操作の道具として排外的なナショナリズムを利用した場合、火をつけた権力者自身も制御出来なくなる事態を彷彿させる。

しかし地球環境の保全を求める時代潮流の中にあつて、自民族中心主義的な熱き想いで突破口を開くという硬直的姿勢は、皮肉にも日本政府を次第に”自縄自縛の落とし穴”に引き込んでいくのである。



②捕鯨容認国リクルート・キャンペーン

2-1 多数派工作の成果

それでは以下にIWC外での途上国を対象とする捕鯨容認国リクルート・キャンペーン—その成果、苦き結末、その要因、捕鯨外交の行き詰まり—について検討を試みる。

まず多数派工作の成果について。日本政府の要請を受け捕鯨容認の立場でIWCに新規加盟し活動を開始した国々は以下の通りである。

2000年度はギニア、2001年度はモロッコとそれぞれ1カ国であったがその後は、年平均3カ国前後で増加する。2002年度はベナン、パラオ、ガボン、モンゴル、2003年度はニカラグア、モーリタニア、2004年度はツバル、コートジボワール、マリ、キリバス、2005年度はガンビア、カメルーン、トーゴ、ナウル、2006年度はマーシャル諸島、カンボジアとなり合計18カ国となる。言い換えると日本政府は、21世紀初頭からわずか6年で18票の新たな組織票を得たことになる。

ちなみにIWCの加盟国数は、1979年が16カ国、1982年が39カ国その後は21世紀初頭に至るまでは40カ国前後で推移する。だがそれ以降は日本政府による多数派工作と反捕鯨大国による対抗工作により急増、2006年時の加盟国数は66カ国となる。

2006年前半当時の捕鯨容認の立場での新規加盟国を地域別に見てみると南太平洋では5カ国、カリブ海では1カ国、アジアでは2カ国、アフリカでは10カ国でありアフリカ諸国の存在感が際立つ。南太平洋とカリブ海地域での捕鯨容認国の獲得は限界があった。というのは当該地域では、米・英・仏(豪・NZ)の強い影響力が未だ維持されていたからである。それゆえに、短期間に多くのアフリカ沿岸諸国がIWCに加盟したことは日本政府にとって大きな外交的意味と価値があった。

2007年度にはラオス、ギニアビサウが、2008年度にはコンゴ共和国、タンザニアがさらに加わり新規加盟の捕鯨容認国は計22国となる。

(Jun Morikawa『Whaling in Japan-Power, Politics and Diplomacy-』Columbia University Press,2009 p.85)

多数派工作の成果が出始めた時期については以下の証言が参考となろう。

“ロンドンで開かれていた国際捕鯨委員会(IWC)の年次総会が27日閉幕した。日本やノルウェーなどの捕鯨賛成国と欧米が中心の反対国に歩み寄りはなく、日本が目指す商業捕鯨再開に向けた進展もなかった。次期総会は来年5月山口県下関市で開かれる。閉会后、日本政府の森本稔代表は「それなりの成果があった」と振り返った。クジラ資源の持続利用を支持する加盟国が少し増え、反捕鯨国が力を入れてきたクジラのサンクチュアリ(禁猟区)を南太平洋などに広げる決議が否決されたからだ。一中略一、総会を通じて日本が捕鯨の正当性を主張したのに対し、反捕鯨の加盟国やNGOは「日本が途上国援助をいろいろに使って捕鯨賛成票を集めている」と非難。双方の議論は全くかみあわなかった。”朝日新聞2001年7月28日版

“下関市での21日のIWC総会、ミンククジラ50頭の捕獲枠を求める日本の提案について議論し、賛成20、反対21棄権・欠席4で否決した。日本はこの提案を88年以来毎年要求しながら、認められずにいた。だが去年は賛成16、反対20と4票差だった。可決に必要な4分の3以上の賛成には遠いものの、今年、賛否1票差まで追いついたことについて、水産庁は「アイスランドの再加盟が認められていれば賛否同様だった。捕鯨への理解が広まった」と話している。”朝日新聞2002年5月21日版

多数派工作の成果が劇的に表現されたのが2006年に開催されたIWC年次総会であった。というのは日本政府が上記の新規加盟国を含む国々と共同提案した「セントキッツ・ネービス宣言」が賛成票33対反対32票で採択されたからである。注目されるのは、同宣言が以下の水産庁資料「セントキッツ・ネービス宣言(要約)」に見るように”IWCの正常化”を柱に構築されていたことである。

- 1) 国際捕鯨取締条約の目的は、「鯨類の適当な保存及び捕鯨産業の秩序ある発展」であり、IWCは、単に鯨を保護するのではなく、適切な管理により乱獲を防止すべき。
- 2) 商業捕鯨モラトリアムは、その採択時、科学的必要性が示されていなかった。
- 3) モラトリアムはもはや不要。安全な捕獲枠算出方式(RMP)により鯨類資源の持続的利用が可能であることが科学的に合意されている。

4) IWCは14年間にわたる交渉でも、RMSを完成出来なかった。

RMS・・・鯨類の持続的な資源管理のための改訂管理制度

5) 鯨類による魚の捕食が沿岸国の食料安全保障に脅威であり、鯨類資源管理は生態系管理の一環で考える必要がある。

6) 自己中心的なNGOが脅迫を用いて各国の方針を曲げさせようとしていることは容認できない。

7) 資源状況に拘わらず捕鯨再開に反対することは条約違反である。

8) 持続可能な管理方式の採用によってのみ、IWCが崩壊の危機から救われる。

セントキッツ・ネービス宣言採択に対する捕鯨議連側の評価について捕鯨議連事務局長であった林芳正議員は当時作成中の『自由民主党捕鯨議員連盟の二十年』の編集後記、p.178で次のように快挙として記す。

“2006年6月のセントクリストファー・ネービス(セントキッツ)でのIWC年次会議開催。IWCを正常化しようという決議が採択。”これは、セントキッツ政府、日本等の持続的利用国三ヶ国の共同提案の形で、「セントキッツ宣言」として提出したもので、賛成三三票、反対三二票、棄権一票の賛成多数で可決されたものです。同総会において捕鯨支持国が過半数を占めたのは、一九八二年のIWCで商業捕鯨モラトリアムが採択されて以来の快挙です。これを弾みとし、IWCが鯨類の資源管理機関として正常化し、一時も早く持続的捕鯨の再開が実現できるように今後とも努力してまいります。”

2-2 多数派工作の行き詰まり

しかし多数派工作の成果は、捕鯨議連や日本政府当局者の期待に反し短命に終わる。

その要因としては、

①反捕鯨国側からする巻き返し(含む対抗的な多数派工作)の影響に加えた、

②独裁的で腐敗した途上国政権ゆえに派生した問題行動、

③そうした政権であることを承知の上でIWCに多数リクルートした日本政府側の判断力の問題があると考えられる。

④では、前掲の水産庁資料の図が示すように、2011年時のIWC加盟国89カ国中、反捕鯨国は34

カ国で微増したのに対し「持続的利用支持」国(捕鯨容認国)は19と激減したこと。

⑤では日本政府がリクルートした国々特に最大の組織票を提供していたブラック・アフリカから年次総会に欠席したり、分担金の未払いで投票権停止となった事例が多数出てきたことによる打撃があった。

⑥では、フィリピンのマルコス、ザイール(現コンゴ民主共和国)のモブツへの対応に象徴されるように独裁・腐敗政権であっても親欧米の反共政権ならば不問とするといった冷戦時代以来の日本(及び欧米大国)の途上国外交が持った惰性的思考の”ツケが回った”結果ではないだろうか。

ちなみに投票権停止措置は、以下の文脈で対応される。

“国際捕鯨委員会(IWC)の事務局運営や年次会合の開催、各種調査などの経費は加盟国が拠出する分担金が支える。昨年は加盟48カ国が計約120万ポンド(約2億4000万円)を負担。最大拠出国の日本は全体の8.6%に当たる約10万5000ポンドを負担。次いで米国(約7万7000ポンド)、ノルウェー(約6万5000ポンド)などの順。ベナンなど発展途上国十数カ国は約1万ポンド。”西日本新聞ワードBOX IWC分担金 2003年6月20日

2-3 政権の腐敗と政府開発援助 および多国籍企業の関与

次に日本の対IWC外交で一躍重要な存在となったブラック・アフリカ諸国政権の腐敗問題との関連について述べる。

国際NGOのトランス・ペアレンシー・インターナショナル(TI)は、世界各国の政・官・ビジネス界の汚職・腐敗度を監視し年次報告の公表を行なっている。2008年度の腐敗度(国別世界)ランキングでは、比較的クリーンな、ボツワナ(36位)、モーリシャス(41位)、ケープ・ベルデ(47位)といった国々も存在することに留意する必要があるが—それ以外のアフリカ諸国の腐敗度は極めて高いことが指摘される。

ちなみに政治の清潔度が最も高かった国は、デンマーク、スウェーデン、ニュージーランドの3カ国であった。言うまでもないがこれらの国々の政権は、自由・平等・社会正義・人間の尊厳といった民主主義的価値を重視する国家・社会運営を市民参加型で行ってきたこと、その結果として、平和で豊かな経済社会を構築しつつ国際的にも途上国支援や環境保全等で自国民や国際社

会からも高い評価を受けてきた。政治腐敗がなぜ問題とされねばならないのかへの回答がここにある。

そうした「コインの裏側」にあるIWCに新規加盟したアフリカ諸国政権に対する腐敗度評価を以下に紹介したい。

セネガル(85位)、マリ(96位)、ガボン(96位)、ベナン(96位)、タンザニア102位)、モーリタニア(115位)、トーゴ(121位)、カメルーン(141位)、ケニア(147位)、コートジボワール(151位)、ガンビア(158位)、ギニアビサウ(158位)、コンゴ共和国(158位)、ギニア(173位)であった。

以上の14カ国の腐敗度は、最悪かそれに近いレベルの厳しい評価であった。腐敗度の深刻さは、中国(72位)、ロシア(147位)に対する評価と重ねると、より良く理解できるのではないだろうか。

(Corruption Perception Index ,Transparency International 2008)

なお中国の20世紀末からのアフリカ再進出のインパクトについては末尾で付言する。

最悪レベルでの腐敗が問題視されるのは次のような事態を伴うからである。政権首脳への権力集中と立法府・司法府の空洞化、反対勢力の徹底的排除、警察国家化、それらを背景とする首脳自身や親族・取り巻きによる私的利益の最大限の追求がいわば構造化され、“国家の私物化”現象さえ引き出すからである。深刻な政治腐敗は、環境犯罪組織による東部・中部・南部アフリカでの野生動植物の密猟、盗伐と密輸出との政権上層部の有形、無形の関与さえ生じさせる。深刻な自然破壊も伴う、そうした状況は、ベイシック・ヒューマン・ニーズ(BHNS)さえ得られない膨大な数の貧しき人々をさらに苦境に追い込んでいる。

それは誰のための、何のための援助が分からなくなる状況の出現であるし、援助よりも腐敗問題への対応が開発を実現するための大前提とする見方を広げるのである。

腐敗の舞台は米・英・仏・日等の政府開発援助とセットとなった多国籍企業主導の鉱物・エネルギー・農林水産資源の大規模な開発プロジェクトやその前提としての港湾、道路、鉄道、ダム、発電所等のインフラ建設絡みであることが多い。というのは、大規模開発プロジェクトは、ホスト国側、より具体的には政権上層部の意向と判断に沿わないと承認・採用されないからである。他方で大規模資源開発・輸入プロジェクトは、日本を含む域外大国側にとっても鉱物、石油、天然ガス、農林水産資源の安定供給確保や開発関連の機械機

器、設備、資材等の輸出にもつながる構図がある。そうした状況下で多国籍企業による公務員への贈賄や最高政策決定者への高額なリベートの提供等の水面下での働きかけが展開される。

つまり途上国世界一般で広く見られる深刻な腐敗現象は、旧宗主国の英・仏等や米・日(さらに21世紀初頭以降は中国)といった国々の政府・企業側の問題行動にも大きな責任があるということである。

その問題の深刻さは、1997年6月のデンバー・サミットでの経済声明の中で腐敗と金融犯罪の撲滅が取り上げられた。

“IMFと国際開発金融機関は、腐敗と戦っている各国への支援を強めてほしい。外国公務員への贈賄を刑罰の対象にするという経済協力開発機構(OECD)加盟国の取り組みを歓迎する。深刻な金融犯罪に対して各国は協力体制を改善させるとの姿勢が打ち出されたことに反映される。”

朝日新聞1997年6月23日版

また日本の場合については以下の指摘がなされている。

“どの国でも腐敗、汚職は政・官・業にまたがる。発展途上国ではとりわけ多国籍企業との癒着が著しい。このためTIは贈賄指数(BPI)という格付けも毎年公表、先進国の贈賄度を評価している。昨年、ムネオ騒動の際に発覚した商社のODA関連汚職で氷山の一角が明らかになったが一流大企業でも発展途上国とのビジネスには賄賂もいとわない。”

朝日新聞2003年6月25日版

“東南アジアやアフリカなど海外の大型事業の受注をめぐるのは、日本の商社やゼネコンなどが相手国の政府関係者などにリベート攻勢をかけていた実態が、これまでの国税当局の税務調査などで数多く指摘されてきた。調査経験がある国税OBの一人は「リベートの多くは企業上層部が主導し、『受注のために当然のこと』として支出されている」とリベート体質の根深さを証言する。”

朝日新聞2008年8月5日版

このような大規模資源開発・輸入プロジェクトは、事業のための道路整備が密猟・盗伐を呼び込み、生物多様性の喪失につながるだけでなく、新型コロナウイルス感染症のような、新たな人獣共通感染症のパンデミックのリスクがあることも指摘しておきたい。

③ 小括

本稿では、捕鯨容認国を途上国世界から多数リクルートしてIWCの原点回帰を目指した組織改革を進めること、それにより国家目標とする公海での母船式商業捕鯨の再開を実現させんとした日本政府による1994年から約15年に及ぶ多数派工作の試行、短期的成果、挫折について検討を試みた。短期的成果としては21世紀初頭からの新規加盟国を多数—特にアフリカ沿岸国—IWCに加盟させたこと、また2006年のセントキッツ・ネイビスでの年次総会でのIWCの正常化を訴えた決議を採択させたことに示される。

だがその成果は、上記した要因によって短命に終わる。補足したいのは日本政府の要請に応じてIWCに加盟したアフリカの独裁・腐敗政権側の思惑と対応である。

冷戦終結直後の約10年間における途上国世界—特に後発開発途上国 (最貧国) を多く抱え、対外債務問題に象徴される経済危機に直面するアフリカーを取り囲む以下のような状況があった。

まず、英仏独等政府による対アフリカ向けODAが、いわゆる”援助疲れ”で停滞。ソ連の影響下にあった旧ポルトガル領諸国等もソ連自体の崩壊で大きな打撃。他方で日本政府は政治大国化—国連安保理改革を通じた日本の常任理事国入り—実現を目指す政策を推進。そのために国際社会で多数派を構成する途上国への二国間と多国間レベルの働きかけを援助をテコに重層的に展開する。

1993年以降からはアフリカ開発支援を前面に出した大規模国際会議外交「アフリカ開発会議」(TICAD)やPALMを連続開催する。

PALMについて外務省は次のように記す。

“ミクロネシア、メラネシア、ポリネシアの国々からなる太平洋島嶼国は、大変親日的で、国際社会において日本の立場を支持するなど、日本にとって重要な国々です。太平洋・島サミット(Pacific LM)は、日本がこれらの国々との関係を強化する目的で、1997年に初めて開催され、以後3年毎に日本で開催されています。”

1997年には日本が世界最大の援助供与国となる。それゆえ1998年の第2回TICADから2003年の第3回TICAD当時のアフリカ諸国の日本に対する期待は極めて高かったと思われる。

ただそうした日本の背中には急速に経済力をつけア

ジア、アフリカ等への経済進出を目指す中国が迫っていた。21世紀初頭からの10年でアフリカでの中国のプレゼンスの急拡大によりアフリカ諸国政権の関心が、経済大国・援助大国となった中国に移行する。その背景には以下が指摘されよう。アフリカ進出を国策化(1999年)、内政不干渉を柱とする「中国・アフリカ協力フォーラム」(北京サミット)開始(2000年)、対アフリカ貿易額は2000年の100億ドル強で日本と並ぶがさらに2006年には555億ドルと急伸。同年、つまりセントキッツ・ネイビス宣言採択から5カ月後には上記のフォーラム初の48カ国の首脳らを集めたサミットを開催、

“個別の首脳会談も多くエネルギー、インフラ設備、金融分野での具体的な契約や商談会も開かれ、会議の数は60を超える”朝日新聞2006年11月4日版

それに反比例するように日本のアフリカにおける存在感は大幅な低下を余儀なくされる。そうした状況の変化は日本のIWC外交にも影響を及ぼしたように思える。

つまり捕鯨容認の立場でIWC加盟した途上国政権、特にアフリカ諸国は捕鯨や鯨食とは、歴史的関係も関心・知識もなかったから対IWC外交の脚本家、舞台監督、主演者、スポンサーである日本政府の意向に沿って年次総会に出席し、同調した投票行動を行うことが期待された。言い換えれば、”傭兵”的な役割であったと考える。そうした役割は、満足すべき見返りが期待出来た状況下では受け入れる余地はあった。

だがそうした状況は、最大の開発援助供与国=日本の1997年以降の凋落と他方での新たな経済大国・援助大国・貿易大国=中国が内政不干渉の旗を掲げて大々的にブラック・アフリカ諸国に再進出しホスト国側の多くもそれを歓迎したことで日本の対IWC外交にも波及効果が及んだように思われる。つまり捕鯨容認の立場でIWCに加盟した国々の中から不名誉な傭兵役は返上ということで年次総会欠席、分担金未払いといった行動が出てきた可能性があるということである。

参考までに上記の2006年のIWC年次会合で日本政府が提案した決議全てに同調した投票行動をとったアフリカ諸国は、ベニン、カメルーン、ガボン、ギニア、マリ、モーリタニアの6カ国。また1つ以外のすべての決議に同調した国は、モロッコであった(前掲『WHALING IN JAPAN』p.84)。

自発的でなく操作・誘導的な日本政府による多数派工作の限界がここに表現されたように思える。