

米国捕鯨政策の転換

—国際捕鯨委員会での規制状況及び米国内における鯨類等保護政策の展開を絡めて*—

真 田 康 弘**

はじめに

現在商業的目的による大型鯨類の捕獲は、国際捕鯨委員会 (International Whaling Commission: IWC) が1982年に商業捕鯨モラトリウムを採択した結果、停止された状態にある。商業捕鯨を行っているのは、モラトリウムに対して異議を提起し自国沿岸で操業しているノルウェーのみであり、¹日本は現在調査を目的とするとして操業を行なっているに止まっている。モラトリウムを採択して以降 IWC では改訂管理方式 (Revised Management Procedure) と呼ばれる捕獲枠算定方法について1994年に合意が得られたが、監視制度の方法等を含む改定管理制度 (Revised Management System) と呼ばれるメカニズムを巡り、コンセンサスが得られない状況にある。

さて、1982年に採択された商業捕鯨モラトリウムを極めて強力に推進し、採択に導いたのが米国であった。米国政府が商業捕鯨の一時停止という案を国際社会の場で支持・主張するようになったのは更にこれを遡ること10年、1972年6月に開催された国連人間環境会議の場を通じてであり、商業捕鯨の10年間一時停止を求める勧告案が同会議で採択されている。提案は同年の IWC では否決されたものの、これを契機として IWC は鯨類保護強化を求める方向に大きく舵を切り、ついに1982年のモラトリウム採択に至ったのである。米国は72年のモラトリウム提案以前は、確かに鯨類の保護により主眼を置いたポジションを取ってきたが、捕鯨そのものを一旦全面的

*本稿は、2005年10月に開かれた環境経済・政策学会並びに2006年6月に開かれた環境法政策学会での拙報告を基に改訂・構成したものである。拙報告に対して極めて有益なコメントを下された司会並びに討論者の松下和夫先生 (京都大学)、蟹江憲史先生 (東京工業大学)、加藤峰夫先生 (横浜国立大学)、石橋可奈美先生 (東京外国語大学) の諸先生、及びフロアの方々に対して、改めて深く御礼申し上げたい。

** 神戸大学大学院国際協力研究科特別研究生

に停止すべきとの立場を取ったことは一度もなく、従って72年のモラトリアム提案は米国の捕鯨政策の完全な転換を示すものであった。

では、なぜ米国はそれまでの国際捕鯨規制政策を大幅に転換し、商業捕鯨モラトリアムを提案するに至ったのであろうか。そもそも、それまでの国際捕鯨規制は不十分だったのであろうか。それとも、「反捕鯨キャンペーンが始まる前に、すでに保護の必要のある鯨種は、IWCによって保護され、資源の管理は進んでいた²」のであろうか。また米国のIWCに対する捕鯨規制政策変更を推進した主体は誰であったのであろうか。そしてモラトリアム推進への政策転換は何を直接的契機とするものであったのであろうか。モラトリアム提案は72年のIWC科学委員会で否定されたことから、この面ばかりがともすれば取り上げられ、モラトリアム提案は米国内での動物愛護論による感情的議論に過ぎないのではないかとの見方が広くなされている。勿論、「クジラはかわいい」「クジラを殺すのは可哀想だ」といった感情的側面が鯨類保護政策の背景に何らかの形で存在する場合があることを否定はできないであろう。しかし問題はそれだけに留まるのであろうか。本小論はこれらについて検討することを目的とするものである³。

1 国際捕鯨取締条約：発足から1950年代にかけての規制状況

国際社会での多国間における捕鯨規制への取り組みは、1930年4月、国際連盟の主催に

よる国際捕鯨専門家会議に遡ることが可能であり、同会議を受けて翌31年9月、国際捕鯨に関するジュネーブ条約（Convention for the Regulation of Whaling）が採択されている。1937年には国際捕鯨協定（International Agreement for the Regulation of Whaling）が採択され、以降数次にわたり捕鯨規制のための国際会議が開催され、議定書等が採択されている。これらにより、セミクジラ及びコククジラが捕獲禁止とされたほか、捕鯨操業可能海域の指定や鯨体の完全利用に関する措置等が定められることとなっている⁴。

但しこれらを通じた規制措置は、その内容を変更するごとに締約国の批准を要したことから柔軟性に欠くものであった。そこで米国は1944年に開催された国際捕鯨会議の席上、恒久的な捕鯨条約の採択を提唱し、この米国のイニシアティブによって1946年、国際捕鯨取締条約が採択された。条約に定められた具体的な規制規定は、ほぼ以前の捕鯨諸条約の内容を踏襲した内容となっている⁵。他方、それまでの捕鯨条約とは異なり、条約本文は一般的な規定を定めるに止め、捕獲枠の設定や捕獲禁止鯨種の指定等の規制措置は3/4の多数決によって採択される付表に盛り込まれ、付表の改訂を図ることを主たる目的としてIWCが設置されるに至った。IWCは本会議と、下部委員会である科学委員会、技術委員会、財政運営委員会により構成され、付表の修正は、科学委員会で検討された後、技術委員会で審議され、これをもとに本会議で採択

されていた。なお付表の修正に対して各国は異議を申立てることが可能であり、異議申立を行った国に対して付表修正は効力を生じない。

当時における最大の漁場は南極海であり、第二次大戦後は英国・ノルウェー・オランダ・ソ連・日本等が操業を行っていた。IWCはこの海域での総捕獲枠について、1971/72年漁期まで「シロナガスクジラ単位 (Blue Whale Unit: BWU)」という基準で規制を行っている。これは、シロナガスクジラ1頭を1BWUとし、ナガスクジラは2頭、ザトウクジラは2.5頭、イワシクジラは6頭を、それぞれ1BWUと換算するというものである。捕獲枠制限は1944年に開催された捕鯨会議で16,000BWUと設定されており、IWCもこの捕獲制限枠をそのまま踏襲している。但しこの数字は戦時の油脂事情の逼迫と科学的知見の不足のなか、科学者達の大まかな推測によって決定されたものであり⁶、後に捕獲枠が過大であったと批判されることになる。

さて、ここで米国政府の1950年代から60年代にかけての対処振りについて言及しておきたい。IWCの設立以降、同機関に対する対処方針は、主管官庁（1970年9月までは内務省、70年10月以降は商務省）及び国務省の漁業問題担当の官僚及び鯨類学者が策定し、IWCへの代表団は、首席代表、内務省担当官、国務省担当官がそれぞれ1名、合計でも4～5名程度あった。米国では戦後1950年代後半より太平洋で極めて小規模の沿岸捕鯨が操業されたのみであり、捕鯨自体に対する経

済的利害関係はほぼ全く存在しておらず、科学委員会で採択された勧告に基づいた規制措置の実施を求めるとというのが米国の基本的立場であった。

以上に加えて米国の当時のIWCを通じた捕鯨規制に対する方針を左右する要素となったのが、チリ、エクアドル、ペルーの「サンチアゴ宣言」によって提起された沿岸国の排他的管轄権の拡張要求であった。こうした管轄権拡張要求の根拠の一つとなっていたのが、もし海洋資源を主として公海漁業国の手に委ねれば、資源の枯渇を招くという主張であった。捕鯨委員会での規制が実際にも機能不全であることが判明すれば、こうした主張の妥当性を裏付けることになりかねない⁷。公海自由原則を維持し、管轄権を狭く捉えたい米国は捕鯨委員会での捕獲規制が漁業資源管理・保護のモデルケースとなるよう、IWCを通じた鯨類資源規制が効果的に機能するよう目指していたのである。

さて、1950年代を通じてIWCは16,000BWUという当初の捕獲枠を、最小時でも14,500BWUへと僅か1,500BWUの削減しか実施できず、シロナガスクジラ等大型鯨類の激減を全く防ぐことができなかった。資源状況について科学的に不確実な点が多かったことに加えて、科学委員会の有力メンバーである捕鯨国の科学者達が自国にとって余りに不利益となる勧告を行わなかったこと、及び、採択された付表修正に不満を有する捕鯨国の異議申立により規制が有名無実化してしまうこと、等がその理由であった。

こうした状況に一定の軌道修正を加えたのが、1965年の特別会合であった。1960年に英米の主導により非南極海捕鯨国の3人の科学者によって構成される特別委員会が設置され、MSY理論(後述)を取り入れた資源評価が試みられたのである。同委員会は1963年と64年に報告書を提出し、米国などが同報告の受け入れを捕鯨国に強く迫った結果、65年に開催された特別会合で、次漁期の捕獲枠を4,500BWUと前年の捕獲実績からおよそ半減し、上記捕獲枠でも依然捕獲過剰であるので爾後も捕獲枠の削減を行なって1967年には更なる資源減少が見込まれないレベルを下回る捕獲枠を設定すると合意が成立したのである。1967年に開催されたIWCでは、科学委員会がこれ以上の資源減少をもたらさない捕獲レベルとして3,100~3,600BWUを勧告し、採決の結果、3,200BWUの捕獲枠が設

定されている。IWCは、ようやくその機能を十全に発揮するかに思われた。

2 60年代末までのIWCを通じた捕鯨管理

こうして60年代後半、IWCは徐々に規制措置を強化してゆく。しかしながら規制は必ずしも十分なものではなかった。①規制方法にBWU方式を採用し続け、また資源評価に関する科学的知見の上での不確実性が存在していたこと、②南極海での捕獲規制強化を埋め合わせるため他の海域での捕獲が強化され乱獲を招いたこと、③違法操業により規制が一部でなしくずしにされていたことが、当時のIWCにおける効果的な鯨類保護を阻んでいた要因であった。

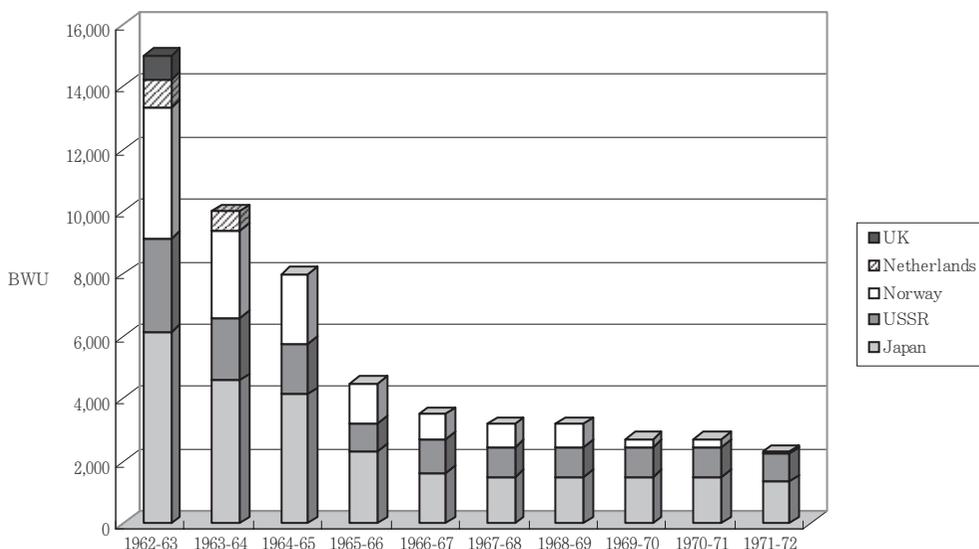


図1：南極海捕獲枠と国別配分⁸

BWU 方式に頼る規制と科学的不確実性

効果的な規制を阻んでいた要因として第一に指摘されなければならないのが、南極海捕獲規制が BWU 方式に基づいていたという点である。そもそもこの方式では 1BWU という捕獲枠でシロナガスクジラを 1 頭捕獲しても、他の鯨種、たとえばナガスクジラを 2 頭捕獲しても、計算上は同じという観点に立っている。このため 1 つの鯨種が枯渇すると、より小型の鯨種を捕獲し、これを激減させるというパターンが繰り返されてきた。鯨種別規制は科学委員会でも繰り返し勧告されていたが、捕鯨国は実施を渋り、科学者の勧告は無視されたままであった。

南極海では大型鯨類の濫獲と資源枯渇に伴いザトウクジラが 1963 年、シロナガスクジラ 1964 年に全面禁猟となったため、これ以降はナガスクジラと、より小型のイワシクジラが捕獲の対象となっている。6 頭で 1BWU と

して換算され鯨肉をより多く生産できるイワシクジラに主たる捕獲対象がシフトしていったため、激減したナガスクジラのこれ以上の乱獲には歯止めがなかったかに思われていた。しかし 1960 年代末にナガスクジラの年齢評価に関する新たな知見がもたらされた結果⁹、推定資源量を大幅に引き下げた米国及びカナダ側科学者と、それほど下方修正の必要はないとする日本側科学者との間で資源評価論争が再燃するに至った。このように、科学的知見は多分に不確実な点を含むものであった。

IWC 加盟国による規制外海域捕鯨、及び IWC 非加盟国による捕獲

鯨油価格の暴落等によって採算が取れなくなった国々は 60 年代に南極海から撤退してゆくなか、鯨肉等の需要もあった日本はこうした国から捕獲枠を買い取って捕獲枠の削減に対処する一方、北太平洋での捕鯨も強化して

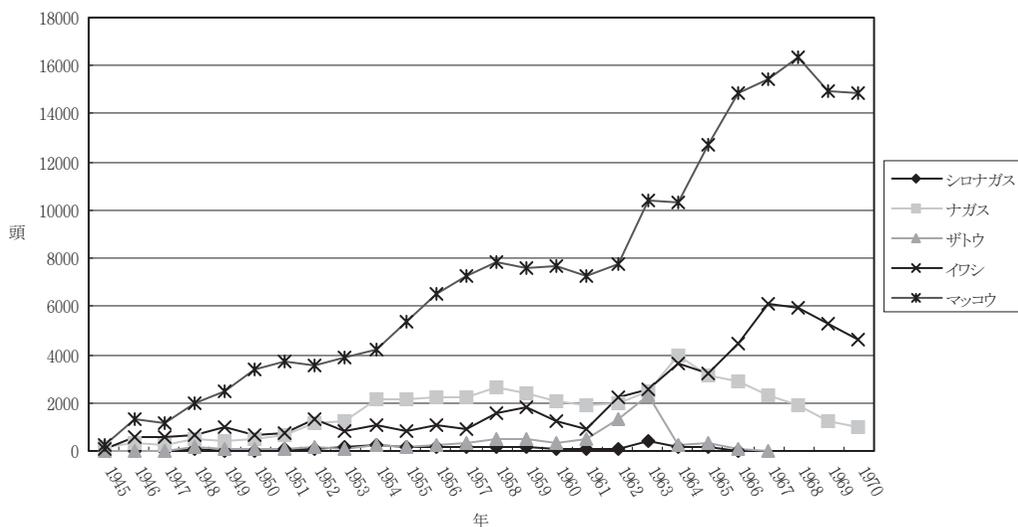


図 2 : 北太平洋捕鯨・鯨種別捕獲頭数¹⁰

採算を維持しようとした。ソ連も北太平洋での捕鯨船団を1船団から4船団へ急増させ、急拡大を遂げた北太平洋での捕鯨は、IWC 日本政府代表を長年務め日本の捕鯨業の発展に尽力し続けた藤田巖の目から見ても「確かに獲り過ぎ¹¹」と認めざるを得ないものであった(図2参照)。これに対して日本、ソ連、カナダ、米国の間で捕獲規制に関する交渉が継続されるが、捕獲枠の配分や規制方法を巡って日本とソ連の意見は対立し、1968年に漸く関係国間での合意が成立するに至った。捕鯨条約付表修正というIWC下での規制はさらに遅れて1970年からであった。

IWCを通じた規制を受けない非加盟国では、IWC加盟国の捕鯨事業者が現地企業と提携するなどして操業の強化を図っていた。日東捕鯨は1963年に非加盟国のチリで、大洋

漁業の子会社である日本近海捕鯨は68年より非加盟国のペルーで現地企業と提携して捕鯨操業を行い、この結果ペルーでは捕獲総頭数が1966年の1,365頭から68年には2,462頭へと大幅に増加している¹²。勿論捕鯨操業会社にしてみればこうした海外進出は相次ぐ捕獲枠削減措置に対する「やむなき転進策¹³」であるとも言えようが、IWCの規制に何等服さないものであったこと、加えてペルー捕鯨ではIWCで禁猟指定されていたザトウクジラも捕獲されたことなど、資源保護の観点から鑑みるならば少なからぬ問題を孕むものであった。

違法操業

とは言え、IWC非加盟国も捕獲実績はノルウェーに所在する国際捕鯨統計局に通知し

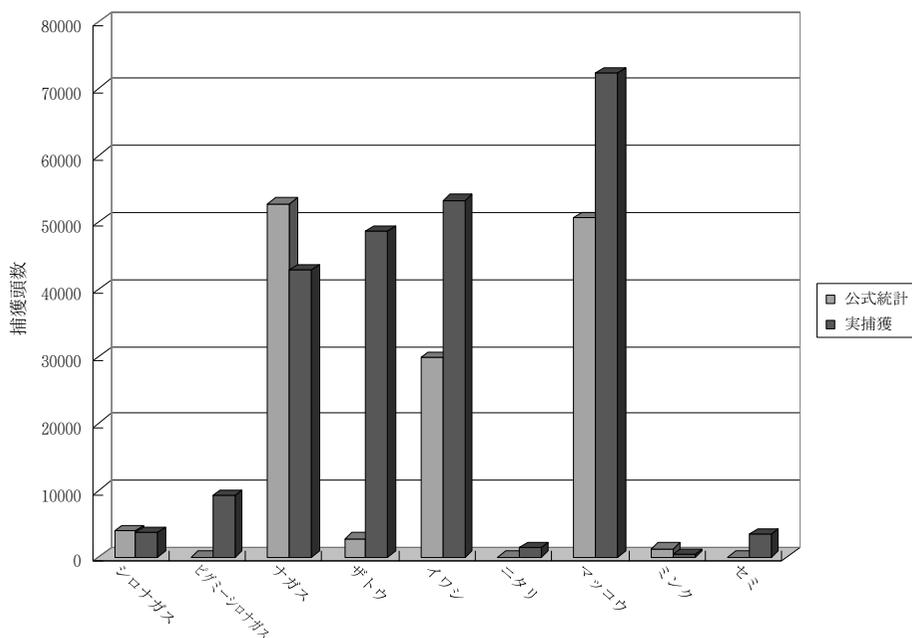


図3: ソ連の南極海捕鯨・公式統計と実捕獲(1947—72年)¹⁴

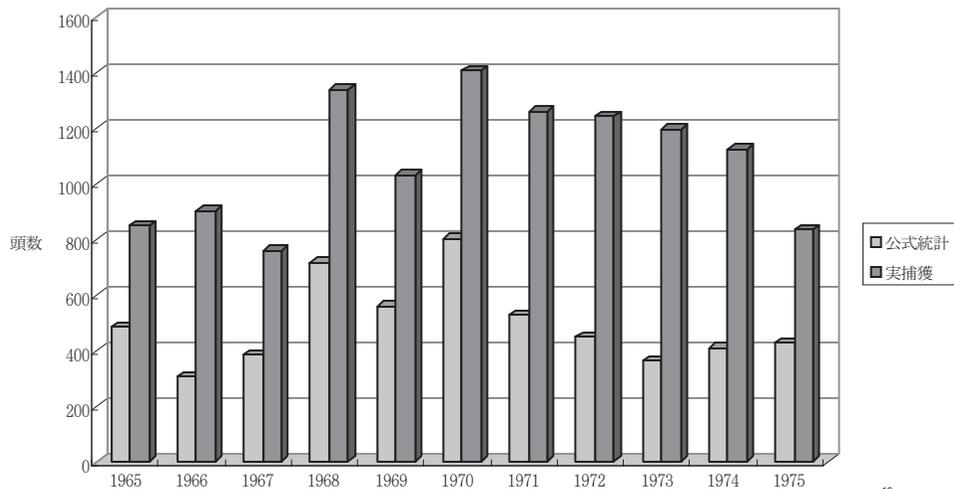


図4：日本捕鯨船による厚岸（1965）・鮎川（1965—75）でのマッコウジラ捕獲頭数

ており、非加盟国の捕獲を数字の上で明らかにすることが可能であった。しかしその一方、IWC 参加国内で、捕鯨事業者が枠を大幅に上回る捕獲を行ない、事実とおよそ異なる捕獲統計を提出するなどの行為も見受けられていた。特にソ連に関しては IWC 関係者部内では過少申告がほぼ公然の事実と化していたが、ソ連を刺激しないようにするため IWC でこの問題が提起されることはなかった（図3参照）。IWC ではこうした状況を改善するため国際監視員制度を構築するよう50年代から交渉が続けられてきたが、ソ連は交渉を妥結させないよう遅延戦術を図り、実施されな

いままであった。さて、IWC による捕獲頭数制限がなされていなかった日本近海で操業される沿岸捕鯨は、新たな漁場が開発されると濫獲により資源枯渇を招き、このため更に新たな漁場の開発が行われるという悪循環を辿っていた。マッコウジラについては水産庁によって捕獲枠

が設けられていたものの、沿岸捕鯨各社は規制を逃れるため、大幅な過少申告を行っていた（図4参照）。マッコウジラについては IWC も仔クジラ及び雌クジラ保護のための体長制限を設けていたが、これに関する不正申告も常態化していたのである。¹⁵

3 米国による絶滅危惧種指定

1960年代より米国政府代表団に加わり、1968年から72年まで IWC 米国政府首席代表（commissioner）を務めたマクヒュー（J. Laurence. McHugh）は70年に開催された第22回 IWC 年次会合に関する内部報告書で、IWC では未だ「幾つかの根本的な課題への効果的な対処がなされていない。第22回委員会年次会合で科学的知見に即して南極海のヒゲクジラに保護的な捕獲枠に設定することに失敗したことがその典型的な一例である」と指摘するとともに、国際監視員制度が未だ合意されていない点に関して「捕鯨委員会の歴

史に更なる汚点を加え続けるものである」と深い懸念を表明している。¹⁷

さて、西欧先進国において環境保護運動は60年代より高まりを見せることとなるが、運動を率いた環境・自然保護団体は鯨類資源に対しても関心を向けるようになる。65年1月に自然保護運動に傾倒していた元飛行家のチャールズ・リンドバーグ (Charles A. Lindbergh) が佐藤総理宛にシロナガスクジラの保護を訴える書簡¹⁸を送付したほか、1965年のIWC 特別会合にはIUCN 並びにWWF等の代表がオブザーバーとして参加し、以降もIUCNの代表としてリンドバーグが参加したほか、WWFや、1969年に発足した地球の友 (Friends of the Earth) 等も会議に顔を見せるようになる。

米国内でも環境・自然団体並び動物愛護団体を中心として徐々に鯨類資源に対する関心が高まってゆくが、米国政府はこうした流れを受け、国内で実施されていた捕鯨を一部停止する決定を行なうに至っている。当時米国内ではごく小規模の沿岸捕鯨の他、米国太平洋岸に回遊するコククジラに対する試験的捕獲を行っていた。ところが1969年にカリフォルニアのサンタ・バーバラ油田での油流出事故が発生し、事故発生後に数頭のコククジラの屍骸が打ち上げられたことから、一部よりコククジラに対する懸念が表明されるに至った。米国人道協会 (Humane Society of the United States) も政府に捕獲中止を訴え、¹⁹こうした動きを受けて内務省は同年試験的捕獲の中止を決定している。さらに翌70年には

「絶滅の危機にある種の保全法 (Endangered Species Conservation Act of 1969) に基づきヒッケル (Walter J. Hickel) 内務長官がマッコウクジラ、ホッキョククジラ、コククジラ、セミクジラ、シロナガスクジラ、ナガスクジラ、イワシクジラ、ザトウクジラの8鯨種を「絶滅危機種リスト」に登載し、翌71年末までにこれら鯨製品の輸入を禁止する措置を発表したのである。

これに対しては日本から70年11月、IWC下で検討されている科学的知見及び規制措置を無視するものであるとする口上書が米国側に手交されるなど、²⁰捕鯨国からの懸念が表明されていたが、登載についてはIWC米国政府代表メンバーからも反対論が提起されていた。マクヒューと科学者としてIWCに参加していたダグラス・チャップマン (Douglas G. Chapman) は、リスト登載要件が「世界的に絶滅の危機に瀕している (threatened with worldwide extinction)」とされている一方で、ナガスクジラ、イワシクジラ、マッコウクジラについてはこれを論証する科学的根拠がない以上、登載は思いとどまるべきであると具申したのである。²¹70年10月に商務省の下部機関として海洋大気庁 (National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) が誕生したことから、国際漁業問題は内務省から商務省へと主管官庁が移行していたが、スタンス商務長官もマクヒューらと同様、3鯨種登載に反対であるとヒッケル長官に伝え、²²国務省でも本件を担当していたスチュアート・ブロー (Stuart Blow) が

IWC と国内法との整合性がつかないとして、また漁業野生生物問題担当特別補佐のマッカーナン (Donald L. McKernan) もこうした理由に加えて、マッコウクジラからとれるマッコウ油の代替物質がないことなどを理由として、規制反対論を展開していた。²³

こうした根強い反対論にもかかわらず、ヒッケル長官は70年11月、リスト登載を最終決定する。登載決定に当たり長官が「絶滅危機種保全法の目的とは、絶滅へと導く状況を予め防ぐ (prevent) ことにある」と述べているように、科学的不確実性あるいは規制措置履行に関する疑念が存在する以上、予防的規制を行なうという主張である。ヒッケル長官はリスト登載により捕鯨国に圧力を加えてより強力な資源管理が進むことを希望するとし、もし、①十分効果的な管理措置が決定され、かつ、②国際監視員制度も導入されたならば、リストから除外することにも吝かでない旨声明を発している。²⁴ リスト登載により、完全な輸入禁止措置が1年後の翌71年12月より実施される旨が決定したのである。

ヒッケル長官が鯨類保護に積極的対策を打ち出したのは、一つには彼自身が述べているように、数年前に彼がリンドバーグから本件問題を聞き及び、以降関心を有するようになっていたからという説明もあり得ようが、²⁵ 同省で当時野生生物問題を担当していたカーティス・ボーレン (E. U. Curtis Bohlen) が鯨類資源減少の話の聞き及び、これに基づいて8鯨種のリスト登載を提案し、環境面での人気を取りたかったヒッケル長官がこれを採用

したからであるとも言われている。²⁶ ヒッケルはリスト登載の決定をしてから程なく内務長官を解任されているが、以降もボーレンは、IWC に批判的な立場を取る事となる。

4 海洋哺乳類保護運動の高まりと海洋哺乳類保護法案²⁷

さて、米国では鯨類に止まらず、海洋に棲息する哺乳類一般に対してより保護的な施策を取るべきであるという動きが、オットセイ及びアザラシの捕獲の是非の問題を中心に大きく盛り上がりを見せる事となる。米国ではアラスカ沖のプリピロフ諸島でオットセイ猟が以前より行なわれており、これに関しては日・ソ・加との間で「北太平洋のおとせいの保存に関する暫定条約」が結ばれていた。ここで問題視されたのが、その捕殺方法であった。オットセイ猟は通常棍棒による撲殺という方法が用いられてきたが、これが極めて残酷・非人道的であるとしてアリス・ヘリントン (Alice Herrington) とルイス・リーゲンスタイン (Lewis Regenstein) が率いる動物保護団体「動物の友 (Friends of Animals)」などが赤ん坊アザラシが撲殺される映像をテレビCMを通じて放映し、これに加えて捕殺禁止の署名の送付を求める新聞広告を打つなどして大規模なキャンペーンを張ったのである。この結果大統領府には10万人以上の署名が送られ、一部の議員オフィスには、当時問題となっていたソンミ虐殺に関するものを上回る量の書簡が届くなど、大量の反対署名が送付されるに至った。²⁸ こうした世論の

高まりを受けた結果、ハリス上院議員 (Fred Harris: 民主・オクラホマ州) とプライアー下院議員 (David Pryor: 民主・アーカンソー州) が海洋哺乳類保護法案 (Ocean Mammal Protection Act) を71年3月に提出する。海洋哺乳動物の一部の例外を除く捕獲完全禁止、おっとせい条約の失効とオットセイ猟を禁ずる新たな条約策定交渉の開始、救済措置としてプリピロフ諸島を観光地化して先住民をレンジャーあるいは観光ガイドとして雇用するようにすること等を主たる内容としていた。²⁹

しかし同法案に対しては、オットセイ猟で生計を立てているプリピロフ諸島先住民、地元の声を受けたアラスカ州選出議員、捕獲禁止措置によって影響を受けるマグロ漁業者が反対したほか、管轄官庁である商務省、内務省、国務省いずれも否定的見解を有していた。商務省は本土から遠く離れた同島が先住民の雇用を満すほどの観光地化を図るなど非現実的であること、棍棒による撲殺は現在のところ最も人道的捕殺方法であること、1911年に国際条約によって保護されるまで20万頭にまで激減したオットセイは、同条約発効とこれを引き継いだ北太平洋おっとせい条約によって劇的に資源を回復しており、この条約は資源管理の顕著な成功例とみなすべきであることを理由に同法案に全く批判的な立場であった。³¹ 国務省も、条約の失効はかえって他国によるオットセイの濫獲を招きかねず、他国がオットセイ捕獲禁止のための条約に合意する見込みもないとして反対の立場であった。³² 内

務省にしても、保護の必要な大型鯨類、ジュゴン、フロリダ・マナティは絶滅危機種保全法によって規制されており、これによって保護のために必要な措置は講じられているのではないかとの立場であった。³³

このように、関係各省庁や関係当事者からハリス法案に対する反対論が上がっていたが、国内世論あるいは議会内での海洋哺乳類保護に対する支持は依然として高いままであった。大統領府部内では、このままではたとえ行政政府が反対したとしても「法案成立を阻止することはできず、政権にアザラシ殺しの汚名を着せられる」のではないかとの懸念も表明されていた。³⁴ そこで大統領府では環境問題諮問委員会 (Council on Environmental Quality: CEQ) 上席科学顧問 (Senior Scientist) のリー・タルボット (Lee M. Talbot) を中心として、対案の作成に動き出した。タルボットは「動物の友」のリーゲンスタインなどとも接触しつつ、①完全捕獲禁止ではなく、資源が十分にあることが科学的に明らかでないものは原則保護すること、②おっとせい条約を存続させること、の2点の修正を行なわれるならば、法案に賛成すべきはないかと上申しした。³⁵

タルボットは大統領府のデイビッド・ウィルソンと協議後、対案の作成に乗り出す。科学的知見を提供するための独立科学委員会を設置して資源判断を行い、この委員会の勧告に基づいて捕獲の是非を決定するという案であった。³⁶ タルボット71年6月初旬より修正案の協議を関係省庁と開始するが、国務省・内

務省・商務省側代表は概してハリス法案に真つ向から反対するとの意見に傾いており、調整は難航した³⁷。加えて、調整作業とほぼ時を同じくして WWF など一部の有力自然・環境保護団体がハリス法案への反対姿勢を表明した³⁸こと、さらに公聴会が8月頃に開催予定とされたため、対案作成を急ぐ必要はないと判断された³⁹結果、タルボットを中心とした行政府としての修正案が提起されることはなかった。

しかし独立科学諮問委員会設置の構想を取り入れた法案は、アンダーソン (Glenn M. Anderson: 民主・カリフォルニア) とペリー (Thomas M. Pelly: 共和・ワシントン) 両下院議員らにより、「海洋哺乳類保護法 (Marine Mammal Protection Act)⁴⁰」として提出されるに至った⁴¹。同法案は海洋哺乳類捕獲を原則禁止としつつも、内務長官による許可があれば捕獲が可能とし、さらに混獲とおとせい条約の維持も認める内容を有していた。また、海洋哺乳類委員会を設置し、同問題に関する諮問的役割を果たすものとされた。行政府はアンダーソン法案に賛成の立場を公にし、ハリス法案に反対した自然・環境保護団体も公聴会で賛成の意向を表明するに至る⁴²。海洋哺乳類保護法案の策定を通じて、幅広い例外措置を認めつつも、原則として海洋哺乳類の捕獲を禁止するとの考えが行政府並びに議会において広範な支持を得るに至ったのである⁴³。

5 米国議会の商業捕鯨モラトリアム決議

さて、海洋哺乳類保護法案でも保護の対象とされている鯨類については、同法案の上程・審議と軌を一にする形で国際的規制強化の試みが IWC でも続けられている。絶滅危機種リスト登載を決定した内務省は、科学的知見の集積を図るための専門家による国際会議を提唱し、この結果71年6月ワシントン近郊のシェナンドーア国立公園で「鯨類生態会議 (Conference on the Biology of Whales)」が開催されている。会議では、現行の BWU 規制は廃止され、鯨種別の規制に移行されるべきこと、大幅な資源減少が認められたナガスクジラについては資源を回復させる措置が取られるべきこと、イワシクジラなどについても適切な捕獲規制がなされるべきこと、マッコウクジラについては性別の規制が設けられるべきこと、他鯨種捕獲量の減少から今後捕獲が予想されるミンククジラについても規制措置が取られるべきこと、そして、これら規制の履行を確保するため、国際監視員制度が直ちに実施されるべきことが報告されている⁴⁴。

71年の IWC 年次会合は、米国で開催されたこともあり米国内メディアの関心を喚起したとともに、米国政府代表団もその陣容を大きく変えるものとなっている。前年はマクヒュー首席代表、商務省のデイル・ライス、国務省のスチュアート・プロウ、ワシントン大学のダグラス・チャップマン等の5名であったところ、71年会議には彼らに加えて、内務省が

らは鯨類の「絶滅危機種リスト」登載決定に関したカーティス・ボーレンらが新たに加わり、チャールズ・リンドバーグ、環境防衛基金のスコット・マクベイ (Scott McVay: プリンストン大学) など民間からの参加者も代表団に名を連ねた。科学者としてもロックフェラー大のロジャー・ペイン (Roger S. Payne)、ジョンホプキンス大学のカールトン・レイ (G. Carleton Ray)、ウッズホール海洋研究所のウィリアム・シェビル (William E. Schevill) が加わり、総勢も20人近い大代表団となったのである。年次会合開催時にも米国代表団内部で協議を行い、NGO代表も加わった代表団内でコンセンサスを取った上で方針を決定するなど、以前とは様相が大きく異なるものとなっている。

IWC 年次会合開会の挨拶に当たり、アレクシス・ジョンソン (U. Alexis Johnson) 国務次官は多くの重要な課題が未解決のままとなっているとして①国際監視員制度の速やかな実施、②BWU の廃止と鯨種別捕獲枠への移行、③控えめな捕獲枠の設定を訴える。⁴⁶ 年次会合では北太平洋捕鯨の捕獲枠を前年比で20%削減に成功したほか、BWU 制の廃止と鯨種別捕獲枠への移行に対する原則合意がなされたものの、議事手続き上の問題から鯨種別規制実施は翌72年からとなり、国際監視員制度に関しても原則合意がなされたに止まった。科学委員会で日本を除く科学者は、これ以上資源が減少しないレベルの捕獲量をナガスクジラ2,200頭 (1,100BWU)、イワシクジラ5,000頭 (833BWU) とし、米国はこれら

推定値に基づき資源回復に必要であるとしてより大幅な捕獲枠削減を主張した。表決の結果南極海の捕獲枠は前年の2,700BWU から2,300BWU へと削減されたものの、これは上記推定値を上回るものである。オブザーバーとしてIWCに参加していた地球の友代表は年次会合終了に際し、同団体としてはこれから捕鯨モラトリアムを推進していく旨を宣言し、IWC 年次会合の結果を「ニューヨーク・タイムズ」紙は社説で「惨憺たる大失敗 (dismal fiasco)」と酷評した。⁴⁷ 上院では捕鯨委員会開催に合わせて捕鯨10年モラトリアム決議案が全会一致で可決されており、捕鯨委員会開催後下院でも同種の決議案が上程された。

下院は捕鯨モラトリアム決議案を審議するに際して公聴会を開催している。ここで国務省並びにマクヒュー IWC 米国首席代表は、同年会合では議事手続き上の問題から付表修正としては採択されなかったものの、BWU 制を翌年に撤廃して鯨種別規制に移行することについては関係国で合意されていること、マッコウクジラとイワシクジラについては資源を減少させず適正なレベルに近い水準で操業が行なわれていると考えられること、履行確保のための国際監視員制度についてもついに本年原則合意をみたことを挙げ、モラトリアムは必ずしも必要ではないとの論陣を張る。

しかし海洋哺乳類保護法等の審議を行なう商船漁業委員会・漁業野生生物保護小委員会の委員長を務めていたディンゲル (John D. Dingell: 民主・ミシガン) 下院議員は、国

務省と NOAA の本件問題に対する対応が緩慢であり、議会からの大きな圧力が必要であると述べ、環境・自然保護団体代表も一様に捕鯨委員会と政府の対応に手厳しい批判を加えた。削減措置が不十分であることに加え、そもそも科学的知見自体が不確実であることが指摘され、IWC の規制措置をかいぐった操業が散見されることも同様に強い批判の対象となった。ニューヨーク市立大学のジョージ・スモール (George L. Small) は、IWC 非加盟のチリで日本企業は絶滅が危惧されているシロナガスクジラを捕獲した事例を挙げ、ソ連についても国際監視員がいないのをいいことにザトウクジラの大量違法捕獲を実施していると痛烈に批判した⁴⁸。日本の沿岸捕鯨に関しても、環境防衛基金のマクベイが自らが宮城県鮎川を訪れた際に体長制限違反が極めて頻繁に見受けられた旨を証言し、履行について疑義がある旨を強く示唆した⁴⁹。

内務省より公聴会に出席したカーティス・ポーレンも IWC 批判に加わる。彼は国際捕鯨委員会の規制が “too little, too late” であったとし、まだ十分な個体数があるうちに保護策を講じるべきであると述べるとともに、もし①来年度の年次会合で鯨種別捕獲規制採択に失敗するか、②国際監視員制度が来漁期に実施されないような事態が起これば、全鯨種に対する捕鯨モラトリアムを求めるしか選択肢はないであろう、と証言したのである⁵⁰。

CEQ のタルボットも内務省と同様、行政政府部内で IWC に対して極めて批判的であった。海洋哺乳類保護法案公聴会の場で、彼は

現行の規制が「鯨類やその環境ではなく捕鯨産業の福利厚生を重視したもの」と批判し、効果的なものではないとの立場を表明していた⁵¹。

6 国際監視員協定の失敗と米国の政策転換

下院での商業捕鯨10年モラトリアム決議案は、9月30日に外交委員会で全会一致で可決され、世論のみならず議会からの圧力はさらに高まってゆく。その一方9月末には国際監視員制度協定が日ソの間で仮署名され、いよいよ実施が本決まりになったかに思われた。

ところが、日本は捕鯨委員会で採択されていた南半球でのマッコウクジラについての付表修正に、十分な科学的裏づけがないとして異議を申し立てた⁵²。国務省は在米日本大使館を通じ、かような行動は極めて遺憾であり、このままではモラトリアム提案に消極的立場を取っている米政府側対処方針の維持が困難であると伝え、善処を求めた⁵³。

状況はさらに急を告げる。国際監視員制度は仮署名が行なわれたものの、ソ連船団は時間切れとして10月4日、南極海に向けて出航してしまったのである。これまでも監視員制度についてあらゆる口実を設けて実施を阻んできたソ連の、またもやの遅延策だった。以前より IWC 代表団に加わっていたモラトリアムには反対の立場を取ってきたマクヒュー首席代表等は、国際監視員制度の大筋合意を71年 IWC 年次会合での最大の成果の一つと位置づけており、実施失敗は彼らの立場を著

しく弱めるものとなった。国務省はソ連抜きでの監視員制度の部分実施を模索するが、ソ連との漁業交渉を控えたなかで妥協的態度を取ることは水産業界からの賛成が得られない⁵⁴などとして日本はこれに反対し、南極海での国際監視員協定はついに71年末より開始される漁期への実施に失敗したのである。

国際監視員制度の失敗は、IWC 下での捕鯨規制に極めて批判的であった CEQ や内務省の主張を結果的に裏付けることとなり、この事件を契機として、CEQ 及び内務省は政策転換を強く求めることとなる。CEQ は1971年6月、国務省・商務省とは別に自らが主催する鯨類問題に対する検討会議を開催し、米国代表団の対処方針に影響を与えることを試みており、国務省側に対して72年に開催予定の国連人間環境会議で同問題を検討することもあり得るのではないかと示唆していたが⁵⁵、同71年10月末、日ソの船団が国際監視員なしで出航したとの報を受け取ったタルボットは直ちにトレイン委員長に対し、マクヒュー IWC 米国首席代表を辞任させること、米国政府が IWC 改革のために断固とした対処方針を打ち出すこと、もし1年以内に効果的措置が IWC で打ち出せないのなら、米国は IWC を脱退して新たな捕鯨条約を策定すること、内務省が鯨類に関する調査研究を強化すること、そして72年の IWC 年次会合の直前に開かれる人間環境会議で同問題を提起することを提案したのである⁵⁶。11月1日には下院でモラトリウム決議が全会一致で可決されるなか、トレイン委員長もタルボットの助言

を受け入れ、鯨類問題は商務省ではなく内務省の管轄下に置くべきであり、新たな代表の任命は内務省・国務省の下で行なわれるべきであると大統領府部内で提案するとともに⁵⁷、マクヒュー解任を国務長官及び内務長官に要求する⁵⁸。これに関して商務省の下にある NOAA のホワイト長官はトレインに対し、主管は商務省にあるので商務省の人間を IWC 首席代表に任命すべきであると反論するものの、マクヒュー解任要求には適宜タイミングを見計らって行なうとし、「私も合衆国が捕鯨委員会に関してより効果的かつ保護的措置を取るべきであると考えている」と政策の変更を容認する姿勢を示唆した⁵⁹。

CEQ から上がった捕鯨政策転換の要求に、内務省も同調した。絶滅危機種リスト登載により鯨製品の米国内への輸入が完全禁止となった12月、モートン内務長官は捕鯨モラトリウム提案への支持を公言したのである⁶⁰。CEQ 内では国連人間環境会議に同問題を提案すべく行動を活発化させ、12月に予定されていた佐藤総理の訪米が予定されていたところ、大統領宛に地球の友やシエラ・クラブなどが連名で書簡を送付し、首脳会談で捕鯨中止を提起するよう求めたこと⁶¹に関しても、CEQ は「全ての点においてこれに賛成⁶²」と姿勢を鮮明にする。首脳会談で捕鯨問題が提起されることはなかったが、翌72年1月スタンス商務長官がロジャーズ国務長官に書簡を發出し、人間環境会議で商業捕鯨モラトリウムを提案ないし支持するとの決定を伝えたのである⁶³。

こうしたなか72年1月付の文書で人間環境

会議事務局によって商業捕鯨10年モラトリウムが提起された。⁶⁴事務局側もこの提案について「各国よりの要請により事務局長が提案方決定した」⁶⁵と述べているように、米国側の要請によるものであることはほぼ疑いがない。ストロング会議事務局長も事務局提案という形式を取るモラトリウム勧告に強い支持を与え、商業捕鯨10年モラトリウム提案は米国が会議参加各国に対して極めて積極的な支持方要請を行なった結果、大勢順応の態度であった他の国々も雪崩を打って支持に傾くなか可決されたのである。⁶⁶

結びに代えて

以上、本小論は、米国がなぜ捕鯨モラトリウムを推進するに至ったのかを、それまでのIWC下での捕鯨規制措置をも踏まえつつ、その要因を捕らえるものであった。IWC下での捕鯨規制は不徹底なものに止まり、鯨類資源保護に十分な歯止めとはなっていないとの認識が持たれるようになってきた。科学的知見の不足やBWU制という規制方法、南極海以外での捕鯨活動の増加、そして監視メカニズムの不備により生じる違法操業等が効果的規制を阻んでいた要因であった。71年IWC会合に前後して議会も捕鯨モラトリウム決議を全会一致で採択し、海洋哺乳類一般に対しても捕獲を原則として禁止すべきであるとの考えは海洋哺乳類保護法案として具体化し、こうしたなか71年IWC年次会合の最大の成果の一つとされた国際監視員制度がついに実施されなかったことは従来モラトリア

ムには消極的だった従来の政策担当者の立場を失わせることとなり、結果CEQを中心としてモラトリウム提案が人間環境会議に上程されることとなったのである。⁶⁷

さて、モラトリウム提案は72年6月に開催されたIWC年次会合に大きな衝撃を与えている。科学委員会は、完全モラトリウムはBWU制と同じく、個々の鯨種に関係なく規制を行なうものであるとして斥け、本会議でも否決されている。しかしこの会合では、BWU制がついに廃止され鯨種別規制が実施されるとともに、各鯨種についての大幅な捕獲枠削減が達成され、前年より捕獲されていたミンククジラに対する捕獲枠も設定された。⁶⁸国際監視員制度が同年より実施されるなど、IWCは鯨類保護に向けて活発に動き出す。1975年会合では資源を三分類して管理する新管理方式が実施されるに至り、新管理方式の資源算定法により南極海のナガスクジラとイワシクジラはその後保護が必要な資源と分類された結果、捕獲禁止とされるなど、国際捕鯨規制は新たな局面を見るに至るのである。⁶⁹

注

- 1 アイスランドも異議申立に基づく商業捕鯨を2006年に再開した。
- 2 小松正之『よくわかるクジラ論争』成山堂書店、2005年、124頁。
- 3 主要な先行研究としては、国際法の角度から包括的に論じたものとして、パトリシア・バーニーによるものが挙げられる。Patricia Birnie, *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, (New York: Oceana Publications, 1985). ノルウェーを中心に焦点を当てた、主として70年

- 代までのものとしては Tonnessen と Johnsen によるものがある。J.N. Tonnessen and A.O. Johnsen, *The History of Modern Whaling* (Canberra: Australian National University Press, 1982)。この他 IWC での捕鯨規制を扱った著作は極めて多数にのぼるが、いずれも外交資料等によって論じられたものは極めて少なく、60年代前半期については拙稿が、国連人間環境会議に的を絞ったものとしては信夫隆司日大教授の著作が挙げられる程度である。真田康弘「国際捕鯨委員会における日米の対応：1960年から1965年までの規制措置を事例にして」『国際政治経済学研究』第15号（2005年）、57-69頁；信夫隆司「米国反捕鯨政策の原点」『政経研究』41巻1号（2004年）、203-234頁；信夫隆司「国連人間環境会議における商業捕鯨モラトリアム問題」『総合政策』6巻2号（2005年）、171-202頁。本小論は以上の先行研究を十分に踏まえつつ、研究とする対象の範囲或いは資料上の制約からこれらによって取り上げられず、明らかとされてこなかった点について論及することを目的としている。
- 4 戦前の国際捕鯨レジームについては、拙稿を参照。真田康弘「国際捕鯨レジームの誕生と日本の参加問題：ジュネーブ捕鯨条約と国際捕鯨協定を事例として」『政経研究』第87号（2006年）、86-98頁。
 - 5 草案を起草したのは米国であり、主管官庁の内務省並びに国務省等関係省庁及びスミソニアン研究所のレミントン・ケロッグ博士の数名によって起草作業が進められた。起草に際しては、条約及び付表に定められる具体的規制措置に関する文言を既存の捕鯨諸条約と出来得る限り同一にするよう試みられた。Informal Inter-Agency Committee on Regulation of Whaling, "Minute of Informal Inter-Agency Committee on Regulation of Whaling," Sep. 6, 1946, file Background Information Papers, June — October 1946, box 7, Records Relating to International Whaling and International Whaling Conference, Record Group 43 [RG43], National Archives II, College Park, Maryland [NA].
 - 6 Tonnessen and Johnsen, *The History of Modern Whaling*, p. 491.
 - 7 「合衆国は国際捕鯨委員会のメンバーであり、自ら捕鯨産業を有してはいないものの、同委員会の鯨類保全計画が効果的に機能することにつき真の利害関心を有している。というも、当該保全計画がその目的を十分に達成できなかった場合、200カイリ領海主張に対する支持が強まることとなるからである」 Department of State, Memorandum of Conversation, Jan. 27, 1956, file 398. 246-1-1056, box 1539, Central Decimal Files [CDF], Record Group 59 [RG59], NA. なお米国側は50年代から60年代にかけて、IWC で採択された付表に異議申立を行なう可能性のある国々等を説得する際、IWC の機能不全は沿岸国の管轄権拡張要求を利することになりかねないとして、この説明をしばしば用いていた。
 - 8 IWC 事務局作成文書等に基づき、筆者作成。
 - 9 クジラの年齢は、耳あかにあらわれる縞によって査定することができる。以前は耳あかの縞は1年に2本現れると仮定されていたところ、1年に1本しか形成されないことが判明し、この結果資源量の再検討が必要となった。
 - 10 The Committee for Whaling Statistics, *International Whaling Statistics*, (Oslo, The Committee for Whaling Statistics), Vol. LXV (1970), pp.24 - 26; Vol. LXIX (1972), pp.18-20.
 - 11 藤田巖「北洋漁業の問題」『水産振興』第18号（1969年）（藤田巖追悼録刊行会幹事会『藤田巖』藤田巖追悼録刊行会、1980年、635-656頁載録）。
 - 12 なお日東捕鯨は採算悪化により1968年にチリから撤退している。日東捕鯨編『日東捕鯨五十年史』日東捕鯨、1988年、98頁。
 - 13 日本捕鯨株式会社編『日本捕鯨株式会社35年史』日本捕鯨、1986年、58頁。
 - 14 A.V. Yablokov, V.A. Zemsky and A.A. Berzin, "Data on Soviet Whaling in the Antarctic in 1947 - 1972 (Population Aspects)," *Russian Journal of Ecology*, Vol. 29, No. 1 (1998), pp.38-42.
 - 15 近藤勲『日本沿岸捕鯨の興亡』山羊社、2001年、326-353頁。
 - 16 Isao Kondo and Toshio Kasuya, "True Catch Statistics for a Japanese Coastal Whaling Company in 1965-1978," Document presented to the 54th Scientific Committee Meeting of the International Whaling Commission, Shimonoseki, 2002, IWC/SC/54/O13. 当時日本沿岸では、小型船舶を用いたミンククジラやゴンドウクジラなどを捕獲していた小型捕鯨業のほか、日本水産、大洋漁業、日東捕鯨、日本捕鯨（69年に日本近海捕鯨から社名変更）、三洋捕鯨が操業を行っていた。図はこのうち日本捕鯨に関する統計である。
 - 17 J. L. McHugh, "Report of the United States Delegation to the 22nd Meeting of the International Whaling Commission, Aug. 4, 1970," file INCO WHALES 3, box 1337, Subject-Numeric Files [SNF], RG59, NA.
 - 18 Letter from Charles A. Lindbergh to Prime Minister Eisaku Sato, January 14, 1965, (『国際捕鯨取締条約関係 捕鯨委員会関係 特別委員会』、外務省外交史料館所蔵マイクロフィルム B'174、552コマ目)。

- 19 Telegram to Secretary Walter Mickel (Dept. of Interior) from Herbert M. Martin (Executive Director, Human Society of the U.S., California Branch), Mar. 18, 1969, file Fisheries — Whaling, box 62, Central Classified Files, 1969-1972 [CCF], RG 48, NA.
- 20 Note E-60, Embassy of Japan, Nov. 30, 1970, file Wildlife — Conservation & Control — Importation, Part 2 — Sep. 2, 1971 — May 5, 1972, box 343, CCF, 1969-1972, RG48, NA.
- 21 Letter from David M. Abshire (Assistant Secretary for Congressional Relations, Department of State) to Warren G. Magnuson (Chairman, Committee of Commerce, United States Senate), Aug. 12, 1970, file INCO WHALE 3 1-1-70, box 1337, SNF, RG59, NA.
- 22 Letter from Stans to Hickel, file Department of Interior — 1970 [1 of 5], box 73, Staff Member and Office Files: John C. Whitaker [SMOF: Whitaker], White House Central Files [WHCF], Nixon Presidential Materials Project [Nixon], NA.
- 23 Letter from McKernan to John S. Gottschalk (Director, Bureau of Sport Fisheries and Wildlife, Department of the Interior), Aug. 28, 1970, file INCO WHALE 3 1-1-70, box 1337, SNF, RG59, NA.
- 24 Department of the Interior, News Release, “Secretary Hickel Bans Import of Products from Eight Endangered Species of Whales,” Nov. 24, 1970.
- 25 Department of the Interior, News Release, “Interior Submits New Rules to Protect Endangered Species,” July 28, 1970.
- 26 Michael L. Weber, *From Abundance to Scarcity: A History of U.S. Marine Fisheries Policy* (Washington, D.C.: Island Press, 2001), pp.105-106.
- 27 海洋哺乳類保護法の制定史及び解釈に関しては、以下を参照。Sanford E. Gaines & Dale R. Schmidt, “Wildlife Population Management Under the Marine Mammal Protection Act of 1972,” *Environmental Law Reporter*, No. 6 (1976), pp.96-114; 下村英嗣「海洋哺乳動物保護と対外環境政策：1972年アメリカ海洋哺乳動物保護法における対外環境政策」『エコノミア』第50巻3号(1999年)、26-49頁。
- 28 Memorandum for Ken Cole from Bobbie Kilberg, “Seals,” June 11, 1971, file Ex NR 2 Fish-Wildlife [2 of 7, 1971], box 3, Subject Files: Natural Resources, WHCF, Nixon, NA.
- 29 H.R. 6554, 92nd Congress, 1st Session (1971).
- 30 ハリス法案は鯨類混獲も禁じており、これが実施されれば巾着網の使用によってイルカを混獲していたマグロ漁の事実上の禁止に繋がるおそれがあった。
- 31 Draft Letter from General Counsel of the Department of Commerce to Edward A. Garmatz (Chairman, Committee of Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives), file Ocean Mammal Protection Act [2 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA. 本書簡案の作成日は不詳であるが、同文書が保管されているファイルの前後の文書の作成日から鑑みて、71年6月前後のものではないかと考えられる。
- 32 Draft Letter from David Abshire (Department of State) to Edward A. Garmatz, May 10, 1971, file Ocean Mammal Protection Act [2 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 33 Draft Letter from Secretary of the Interior to to Edward A. Garmatz, file Ocean Mammal Protection Act [2 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA. 同書簡も71年6月前後作成と考えられる。
- 34 Memorandum for John Dean from David Wilson, “Ocean Mammal Protection Act of 1971,” June 4, 1971, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: John C. Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 35 Memorandum from Lee M. Talbot to Ed Coate, “H.R. 6558 and S.1315, Ocean Mammal Protection Act of 1971,” file Ocean Mammal Protection Act [2 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 36 Memorandum for John Dean from David Wilson, “Ocean Mammal Protection Act of 1971,” June 4, 1971, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: John C. Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 37 Memorandum for John Dean from David Wilson, “Administration Position re Killing of Seals,” June 11, 1971, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: John C. Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 38 アイザック・ウォルトン・リーグ (Izaak Walton League of America)、全米オーデュボン協会、WWF は全米ライフル協会などとともにニクソン大統領に連名での書簡を送付し、「動物の友」等が展開する主張及びキャンペーンを「過てる試み (misguided efforts)」と非難し、行政府がこれに反対するよう訴えた。Letter to the President Nixon, June 9, 1971, file Whales and Seals, box 117, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 39 Memorandum for John C. Whitaker from

- Ed Coate, "Baby Seals," June 23, 1971, file Whales and Seals, box 117, SMOF: John C. Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 40 H.R. 10420, 92nd Congress, 1st Session (1971).
- 41 NOAA Fisheries, "Passage of the Marine Mammal Protection Act of 1972," *MMPA Bulletin*, No. 22 (2002), pp. 1, 2, 14 and 15.
- 42 United States Congress, *Marine Mammals: Hearing before the Subcommittee on Fisheries and Wildlife Conservation of the Committee on Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, Ninety-Second Congress, First Session, September 9, 13, 17, 23, 1971* (Washington: Government Printing Office, 1971).
- 43 なお、海洋哺乳類保護法は、アンダーソン法案等の審議を経て、72年に成立した。
- 44 William E. Schevill, ed., *The Whale Problem: A Status Report* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974), pp.3-20.
- 45 マクヒュー首席代表の議会公聴会での証言。United States Congress, *International Moratorium of Ten Years on the Killing of All Species of Whales: Hearing before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-Second Congress, First Session, July 26, 1971*, (Washington: Government Printing Office, 1971), pp.64-65.
- 46 Remark by the Honorable U. Alexis Johnson, Under Secretary for Political Affairs at the Opening Plenary Session of Twenty-Third Annual Meeting of International Whaling Commission, Washington, June 21, 1971 (included in United States Senate, *Moratorium on Killing of Whales, Report No. 92-239* (Washington: Government Printing Office, 1971), pp.5-8).
- 47 New York Times, July 6, 1971.
- 48 United States Congress, *supra* note 45, pp.18-21.
- 49 *Ibid.*, pp.59-60.
- 50 *Ibid.*, pp.22-23.
- 51 United States Congress, *supra* note 42, p.147.
- 52 71年の捕鯨委員会では、南半球の東経20度から70度にかけての海域でマッコウクジラ捕獲を1971/72公海漁期923頭、1972年沿岸漁期1,824頭以下とする規制措置を賛成多数で採択していた。
- 53 Memorandum of Conversation, "Japan's Objection to Amendment of Schedule to Whaling Convention," Oct. 20, 1972, file INCO WHALES WHALING 4 1-1-70, box 1337, SNF, RG59, NA.
- 54 Embtel Tokyo to DOS, Oct. 21, 1971, file INCO WHALE 3 1-1-71, box 1337, SNF, RG59, NA.
- 55 Letter from Russell E. Train to William P. Rogers (Secretary of State), file INCO WHALE 3 1-1-71, box 1337, SNF, RG59, NA. なお CEQ が1971年 IWC 年次会合開催に当たり、どのような政策を提案したのかは不明であるが、IWC は機能不全であると議会公聴会等で述べていることから鑑みれば、より保護的な政策提案を行なったのではないかと推測され得る。
- 56 Memorandum for Train from W. A. Hayne/Lee Talbot, "U.S. Participation in the International Whaling Commission," Oct. 28, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 57 Memorandum for Whitaker from Train, "US Participation in the International Whaling Commission," Nov. 11, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 58 Letter from Train to Morton, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA; Letter from Train to Rogers, file Ocean Mammal Protection Act [1 of 2], box 141, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 59 Letter from White to Train, Nov. 19, 1971, file INCO WHALE 3 1-1-71, box 1337, SNF, RG59, NA. なお72年の IWC 年次会合ではマクヒューは首席代表として出席したが、会合では議長職を務め、実質的な米国政府代表団のトップは大統領より特別代表に任命されたトレインであった。マクヒューは72年 IWC 年次会合終了後首席代表を辞任し、後任にはホワイト NOAA 長官が任命された。
- 60 Department of the Interior, News Release, "Secretary Morton Calls for Moratorium on Whaling," Dec. 12, 1971.
- 61 Letter to the President, Dec. 17, 1971, file CEQ 1971 [3 of 3], box 42, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 62 Memorandum for John Whitaker from William A. Hayne (CEQ), "Presidential Discussion of Whaling during Summit Talks with Prime Minister Sato," Dec. 22, 1971, file CEQ 1971 [3 of 3], box 42, SMOF: Whitaker, WHCF, Nixon, NA.
- 63 Letter from Stans to Rogers, Jan. 24, 1972, file INCO WHALES WHALING 4 1-1-70, box 1337, SNF, RG59, NA. なお、CEQ 及び内務省と商務省との最終的な意見調整がど

のように行なわれたかについては、筆者の有する限りの資料からは明らかでない。タルボットにインタビュー取材を試みたウェーバーによれば、マッコウクジラから生産されるマッコウ油に代替物質がないことなどを理由として商務省及び国務省が反対していたが、タルボットが化学薬品業界に質したところ、業界代表者は代替物質の製品化は可能であると回答、この言質をもとに商務省及び国務省担当官を交えて協議し、最終同意を取り付けたとのことであるが、これを裏付ける資料はない。Weber, *supra* note 26, pp.107-108.

64 UN Document, “Environmental Aspects of Natural Resources Management,” A/CONF. 48/7, Jan. 26, 1972, para. 86.

65 会議事務局 Perez Arteta による内話。日向駐スウェーデン大使発外務大臣宛電信178号、1972年5月29日、外務省所蔵外交文書、文書ファイル名「国連人間環境会議/商業捕鯨禁止問題・1972年05月01日作成」（情報公開請求により開示）。

66 会議におけるモラトリアム提案採択の模様に関しては、原剛『ザ・クジラ：海に映った日本人』第5版、文真堂、1993年、並びに信夫「国連人間環境会議における商業捕鯨モラトリアム問題」前掲注3、171-202頁を参照。

67 なおここで、本文では触れなかった問題に関して記しておきたい。日本のとりわけ水産関係者の間ではストックホルム会議でのクジラ問題の提起がベトナム戦争を会議のアジェンダとして討議させないためのカムフラージュであった、あるいは大統領選挙を控えベトナム問題で苦境に立たされていたニクソン大統領が政治的危機を脱するために捕鯨問題を持ち出したという推論が存在している。この説を一般に広く広めたのは、梅崎義人氏の著作である（梅崎義人『クジラと陰謀』ABC出版、1986年；梅崎義人『動物保護運動の虚像』成山堂、2000年）。但し梅崎氏自ら国立公文書館所蔵の米国国務省関連機密文書のチェックをされているが、この説を裏付ける資料は紹介されていない（梅崎義人「米、強引に多数派工作：『捕鯨』報道を時系列で見る(1)」『新聞通信調査会報』第494号（2003年）、4-6頁）。信夫隆司・日大教授も同様に資料を精査した結果、米国のポジションは「捕鯨問題では科学を無視し、他の問題では科学に依存するといった矛盾した対応」であると位置づける一方、「ベトナム戦争への批判を回避するために米国が捕鯨問題を持ち出したわけではない」と結論付けている（信夫「米国反捕鯨政策の原点」前掲注3、203-234頁）。米国の行政文書の全てが公開されているわけではなく、非存在の証明は極めて困難であることから、唯一現段階で言い得ることは、米国政府が人間環境会議で捕鯨モラトリアム提案を主唱した一義的理由がベトナム隠しであるという説は、本小論でも紹介し

た議会や行政府部内の動きから鑑みて誤りであるという点である。無論ベトナム戦争カムフラージュ論が「定説となっている」との記述（森下丈二『なぜクジラは座礁するのか』河出書房新社、2002年、159-165頁）を支持することは全く不可能である。ともあれ、なぜこのような言説が日本国内で膾炙するに至ったかという点は極めて興味深い問題であり、検討を必要とする課題であろう。

68 南極海については、ナガスクジラ1,950頭、イワシクジラ5,000頭、ミンククジラ5,000頭の捕獲枠が設定された。

69 それまでの捕獲枠算定方法を大幅に厳格化した新管理方式の採択の結果、この後しばらく米国は同方式による捕獲枠算定を支持することになった。モラトリアム提案を再び米国が提起するのは1979年以降であり、新管理方式の破綻を理由とするものであった。

* 投稿受付 2006年7月31日
最終稿受理 2006年10月24日

International Whaling Commission, Management of Marine Mammals, and the Transformation of U.S. Whaling Policy

SANADA Yasuhiro*

Abstract

When we consider the history of the International Whaling Commission (IWC), one of the watershed events is the U.S. proposal for a 10-year moratorium of all commercial whaling in the IWC as well as the U.N. Conference on the Human Environment in 1972. This article examines how and why the U.S. adopted such a radical policy.

Our conclusion is as follows. First, though the IWC embarked on strengthening the management measures from the mid-1960s, these actions were seen to be insufficient to prevent the depletion of whales. Scientific uncertainty, failure to adopt species-specific management system, and the violation of regulations within some member nations militated against effective management. Second, on the initiative of some animal protection groups, concern over the marine mammals attracted public attention, moving some Congressmen to submit a bill which prescribed the blanket prohibition of killing marine mammals. To counteract such a move, the Council on Environmental Quality (CEQ) considered to submit another bill. Although this attempt did not bring to fruition, the gist of the proposal was succeeded by the bill called the Marine Mammal Protection Act. After several amendments, this bill which prescribed moratorium of taking marine mammals with some exceptions and strict regulatory measures passed in 1972. Third, the U.S. advocated strong conservation measures in the IWC annual meeting in 1971. In spite of some progress, the result of the IWC met with severe criticism in the U.S.. Though some members of U.S. delegation and bureaucrats from the State and Commerce Departments claimed that moratorium was unnecessary, the Russians circumvented the implementation of the international ob-

*Research Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

server scheme, making the officials from CEQ and the Interior Department urge drastic policy change on whaling. The Commerce Department conceded their demand at last, and made a decision that U.S. should support or propose 10-year moratorium of all commercial whaling.

