

新資料から浮かび上がる日本の商業捕鯨撤退が決定した瞬間：

日米捕鯨協議における日米往復書簡（1984年11月13日）

真田康弘（早稲田大学地域・地域間研究機構客員主任研究員・研究院客員准教授）

1. はじめに

2019年6月、日本は国際捕鯨委員会(IWC)を脱退、7月より商業捕鯨を再開した。1988年に沿岸での商業捕鯨操業を停止して以降、実に31年ぶりのことである。このように長期間商業捕鯨を停止せざるを得なかったのは、IWCが1982年に採択した商業捕鯨モラトリアムへの異議申立てを日本が撤回したからに他ならない。

この異議申立て撤回を決定づけたのが、1984年11月13日、ワシントンで開催されていた第11回日米捕鯨協議の結果作成、合意された日米書簡である。日本の外交史料は原則として作成後30年を経過した記録を公開しており、1980年代半ばに行われたこの交渉についても東京の外務省飯倉公館に隣接する外務省外交史料館で開示されているが、この種類の外交交渉としてはおそらく異例なほど、また既に当時の交渉担当者がかんりの部分を明らかにしているにもかかわらず、多くの部分が非開示で墨塗りとなっており、この協議のクライマックスとも言える合意日米書簡についても肝心な部分がほぼ全て非公開となっている。この日米書簡については日本側の交渉担当者としても忸怩たる思いがあるからか、肝心の部分が曖昧にぼかされている。

他方、この協議の片一方の当事者である米国では、外交において特に注目すべき文書は国務省編纂の外交史料集『米国の対外政策 (Foreign Relations of the United States: FRUS)』によって定

期的に公開が行われており、この日米書簡については、2017年の公表されたシリーズで初めて公開された。本外交史料集はネット上にアップされており、全世界から簡単にアクセスすることができる。そこで本小論ではこの史料を全て訳出して紹介するとともに、この文書の背景と解題を行ってみたい。

2. 日米捕鯨協議

1982年の第34回IWCで採択された商業捕鯨モラトリアム（公海捕鯨については1985/86年漁期から、沿岸捕鯨については1986年漁期から捕獲枠をゼロとするもの）に対し、日本は82年11月の閣議を経て異議申立てを行った。これに対して米国は当初より強い圧力をかけてきており、この異議申立は「必ずしも3年後も捕鯨を続けることを意味するものではない」との政府コメントが付けられるほどであった¹。

当時日本のトロール、底引き等の業界は、米国の排他的経済水域 (EEZ) 内で米国の許可を受け操業していたが、米国は日本が捕鯨モラトリアムを受け入れないならば、国内法であるペリー修正法及びバックウッド・マグナソン修正法 (PM修正法) に基づき漁獲割当を削減すると圧力をかけていた。ペリー修正法は、商務長官が、外国民が危機に瀕する種や一般の漁業資源のための国際漁業保護プログラムの効果を低下させるような方法また

¹ 『水産庁50年史』編集委員会編『水産庁50年史』、『水

産庁50年史』刊行委員会、1998年、261頁。

は状況で漁業を行っていると判断した場合、長官はその旨をアメリカ合衆国大統領に「証明(certify)」しなければならない、大統領はこのような「証明」を受け取った場合、当該国の魚介類の米国への輸入を禁止するよう指示することができるとの内容を有している。PM修正法はIWCの鯨資源保存措置の効果を減殺するような捕鯨操業、貿易等を行なう国について、その旨を商務長官が証明した場合、國務長官は当該国に与えられる米国EEZ内の漁獲割当量を半減しなければならない、1年経っても改善されなければ、その量をゼロとしなければならないとの内容である。日本は82年の末頃から米国とこの問題を解決すべく、日米捕鯨協議を開始したのである。

1984年に入り日米間の協議が本格化する。1981年の第33回IWCでは北西太平洋のマッコウクジラの捕獲ゼロ(IWCで捕獲枠の決定がなされない限り、北西太平洋におけるマッコウクジラ捕獲枠をゼロとするもの)を規定した附表の表3(Table 3)の脚注1が多数決で採択され、日本はこれに異議を申し立てていた。1983年までについてはIWCで当該海域のマッコウクジラの捕獲枠が合意されていたが、1984年のIWCでは日本の求めた捕獲枠は否決された。このため脚注1の規定に基づき捕獲枠はゼロとなるが、日本はこれに異議を申し立てているため操業は可能であり、日本の捕鯨業者も継続の意向を強く主張していた。他方米国は、操業をするならペリー修正法やPM修正法で対日制裁を発動すると申し入れた。このためマッコウクジラの漁期が開始する直前から本格的な交渉が開始されることになったのである。

3. マッコウクジラ「ライフエステイト(一代限り)」案

1984年7月30日、水産庁長官の私的諮問機関

である「捕鯨問題検討会」は「わが国捕鯨の今後のあり方について」をまとめ水産庁長官に提出した。反捕鯨国がIWC内で具体的規制措置を定める附表の修正に必要な4分の3以上の多数を得るなかで日本の立場に支持を得ることは事実上不可能であり、商業捕鯨を強行した場合に米国EEZ内で操業を行う日本の北洋漁業が受ける影響に十分配慮する必要があるとして、①南極海での捕鯨は調査というかたちに切り替えて存続、②沿岸捕鯨については社会的、経済的、文化的な意味で地域住民の生活に必要な不可欠な捕鯨である点、操業がEEZ内である点について、関係国の理解を求め継続、という内容であった。これを受け、8月13日から15日までワシントンで開催された第8回日米捕鯨協議の場で日本側は「捕鯨問題検討会」の報告内容を説明、捕鯨存続に対する米国側の理解を求めた²。

交渉が大きく動きはじめたのが同年9月27日から28日まで開催された第9回日米捕鯨協議の場であった。ここで米国はマッコウクジラの商業捕鯨に関して、「ライフエステイト(一代限り)」と呼ばれる案を日本側に提示する。交渉担当者のバーン海洋大気庁(NOAA)長官は米澤邦男代表に対し、現在マッコウクジラ漁操業に従事している捕鯨船乗組員一代限りの期間のうちに操業を段階的に縮小、廃止するというものである。日米捕鯨交渉の経緯はこの交渉に従事した島一雄元IWC日本政府代表(コミッショナー)の手記³に詳しいが、それによると、20年を「一代限り」の期間としてマッコウクジラ漁を段階的に縮小・廃止することについて大筋合意を得たという。

翌10月15日から16日に開催された第10回目の日米捕鯨協議において、日本側はこの案で合意するつもりであったところ、米国側は「ライフエステイト」の期間を2~3年と大幅に短縮する提案を行った⁴。これを日本側は拒否、協議は物別れに

² 日本経済新聞 1984年8月16日。

³ 島一雄「海洋からの食料供給と捕鯨問題」『鯨研通信』

第454号、2012年6月、1~17頁。

⁴ 島一雄「海洋からの食料供給と捕鯨問題」、7頁；今井

終わる。協議の結果を待っていた沿岸大型捕鯨業者の日東捕鯨はしびれを切らして出漁するも、PM 修正法の発動を恐れた米国 EEZ 内で操業する漁業者の強い圧力により、Uターンし帰港を余儀なくされる。米国は 10 月 15 日に自国 EEZ 内における対日漁獲割当の同年最終分を公表したが、米国側が当初予定していたとみられる量の 4 分の 1 にとどまった⁵。

4. 第 11 回日米捕鯨協議と日米往復書簡

マッコウクジラ漁を実施した場合 PM 修正法に基づく制裁も辞さないとの米国及び米国の制裁をおそれる底引き網など米国 EEZ 内で操業する漁業者からの圧力がさらに高まる中、84 年 11 月 1 日より第 11 回日米捕鯨協議が行われた。協議が難航する中で米国側が 7 日提示したのは、①マッコウクジラの異議申立てを撤回した場合、1984 年及び 1985 年漁期のマッコウクジラについては、米国国内法による対日制裁は行わないとする「オプション A」、②全鯨種に対する異議申立てを 30 日以内に撤回すれば、1987 年漁期までの操業を認め、対日制裁を行わない「オプション B」、という提案だった。

当初日本側はマッコウクジラ以外の鯨種の取り扱いについては今次協議において話し合う用意はないと拒否の姿勢であったが、協議の流れをさらに加速させる動きが起こる。協議が難航する中、沿岸大型捕鯨業者の日東捕鯨と日本捕鯨が 10 月 6 日にマッコウ操業に出漁したのである⁶。さらに 8 日、アメリカのグリーンピースなど環境保護団体がマッコウクジラ捕獲を阻止するため、ボルドリッジ商務長官を相手取り、PM 修正法の発動を求

め、訴訟を提起した⁷。日本側は 9 日、「オプション A」を選択し「オプション B」は拒否する旨米国側に回答していたが、米国側は「オプション B」の内容を日本側のコミットメントにならないようにするなど少しだけ改変したものを日本側に提示した⁸。捕鯨船団の出漁や訴訟の提起という切迫した背景の下、日本側はこれを受け入れることを決断、11 月 13 日に日本側から米国側に宛てた書簡と添付文書である協議要旨、及び米国側から日本側に宛てた返信書簡により構成される合意文書が作成されたのである。

日本側から米国側に宛てた書簡に添付された協議要旨(summary of discussion)は、①日本が 1984 年 12 月 13 日までにマッコウクジラに対する異議申立てを撤回し、1988 年 4 月 1 日までに有効となった場合、1984 年及び 1985 年の沿岸漁期中のマッコウクジラの捕獲について米国は国内法に基づく対日制裁を行わないこと、②日本が 1985 年 4 月 1 日までに商業捕鯨モラトリアムに対する異議申立てを取り下げ、沿岸捕鯨については 1987 年の沿岸漁期以降、南極海などの公海捕鯨については 1986/87 年の漁期以降に操業を停止するならば、米国は国内法に基づく対日制裁を行わない、との内容を骨子としている。これに関して日本側から米国側に対する書簡では、日本が協議要旨に示されたような方法で行われている限り、米国国内法に基づく制裁措置を行わないよう要請する内容となっている。これに対する返信書簡で米国側は、日本側書簡に添付された協議要旨に示された範囲と状況下で日本が捕鯨を行った場合、米国内法に基づく制裁措置を発動しないと約している。

交渉終了後に米国側は声明を発表、協議要旨にある日米合意の内容を公表した。これに対して日

忠『増補水産加工外史 “痛快、今忠一代記”。北斗書房、2012 年、260 頁。

⁵ 朝日新聞 1984 年 10 月 16 日付夕刊「米が対日漁獲割り当ての大幅削減通告 当初予定の 4 分の 1 に」

⁶ 読売新聞 1984 年 11 月 7 日「近海のマッコウ捕鯨を再開」

⁷ 読売新聞 1984 年 10 月 7 日「マッコウ捕鯨で対日漁獲割当削減の提訴」

⁸ 村角駐米臨時代理大使発外務大臣宛電信第 7252 号、1984 年 11 月 9 日、外務省外交史料館、ファイル 2019-1302「国際捕鯨委員会（日米捕鯨 1984 年(4)）」所収。

本側は、この協議で確約したのはマッコウクジラについてのみであり、商業捕鯨からの全面撤退は改めて協議するものだとしている⁹が、上記の内容から見て明らかなように、商業捕鯨モラトリアムに対する異議申立て撤回に関しても、日本側が事実上受け入れたものと言える。1985年4月5日、日本政府は商業捕鯨モラトリアムに対する異議申立ての撤回を閣議で了承、日米合意通り、南極海捕鯨については1986/87年漁期が終了した1987年3月、沿岸捕鯨については1987年漁期が終了した1988年3月にその操業を終えたのである。

5. 小括

日本が商業捕鯨モラトリアム受入れと引き換えに守った筈であった米国EEZ内の漁獲割当は、米国の漁業の自国民政策化が進むなか急速に削減、モラトリアムに対する異議申立ての撤回を閣議決定した僅か3年後の1988年にはゼロとなり、完全に締め出される結果となった。商業捕鯨も、米国内での操業も、双方ともに失う結果になったと言える。

このことに関し、日米合意が成立した第11回日米捕鯨協議にも水産庁長官として現地に赴き陣頭指揮を執った佐野宏哉元日本水産会会長は「異議申立てを撤回したことについては、内心忸怩たるものがある」として、以下のように告白している。

日本は商業捕鯨の異議申立てを撤回したのに関わらず、底引き等の漁獲割当はごく短期間にゼロにされてしまった。それなら異議申立てを撤回しないで、その間、業界は捕鯨を休漁し、政府から補償をもらう、これなら底引き等の漁獲枠がゼロにされたときに商業捕鯨を再開できる、という考え方もありえます。ただ、私はそういう選択肢を

追求する力量がなかった¹⁰。

「歴史に『もしも』はない」というのは言い古された言葉だが、ただもしあるとき、異議申立てを維持し、その結果米国の200カイリから締め出されたならば、逆に米国は日本に対する圧力の源を失い、締め出し後の1994年に採択された南極海サンクチュアリ（鯨類禁漁区）のときと同様、異議申立てを維持することが出来たかも知れない。異議申立てを撤回していなければ、ノルウェーと同じようにIWCにとどまったまま商業捕鯨を再開することができていたかもしれないし、となればIWCから脱退することもなかったかも知れない。

ただこうした「もしも」はいずれも事が全て終わり、その後の展開も明らかとなった上で、後付けで判断を下したものに過ぎないとも言える。外交政策決定過程分析の古典であるグレアム・アリソンの『決定の本質』でも言及されているように、政策決定は限られた情報の中、限られた時間内に判断を下さなければならない。様々な関係者が異なったベクトルから影響力を行使しようとし、その結果として政策決定が行われる。捕鯨業者からの自らの操業を維持しようとするベクトル、北洋漁業者からの米国200カイリ内での操業権益を維持しようとするベクトル、本稿では言及しなかったが米国との対立を望まない外務省や中曽根首相からのベクトル、同様に捕鯨問題を軟着陸させたい水産庁からのベクトルが交錯した結果が、異議申立ての撤回という帰結に繋がったのであろう。

⁹ 朝日新聞1984年11月14日付夕刊。

¹⁰ 佐野宏哉（談）「それしか策がなかった」末永芳美編著

『二〇〇海里漁業戦争をいかに戦ったか 30人の証言。その時に』農林統計出版、2020年、172-174頁。

※ ※ ※ ※ ※ ※

【資料 1】

村角駐米臨時代理大使発ポルドリッジ商務長官宛書簡¹¹

ワシントン、1984年11月13日

親愛なる長官殿

私は、北太平洋西部系群におけるマッコウクジラの商業捕鯨を主題とした日本国政府と米国政府の最近の会談について、貴殿にお知らせ申し上げます。

ご承知のとおり、日本国政府は、この捕鯨問題が日米間の摩擦の原因となっていることを強く認識しております。日本国政府は、米国の国内法、すなわち漁業者保護法（ペリー修正法）第8条(a)およびマグナソン漁業保存管理法（バックウッド・マグナソン修正法）第201条(e)(2)の適用によって引き起こされるかもしれない対立を避けるため、できるだけ迅速かつ友好的にこの問題を解決したいと願っております。

残念ながら、両国政府は国際捕鯨取締条約（以下「条約」）の締約国であり、条約の一般的な目的に対する関心を共有しているものの、両国の間には、文化や国内状況の違いから生じる一定の相違点が存在します。

ご承知のように、1981年に条約附表の表3に加え

られた脚注1は、国際捕鯨委員会が別段の決定をしない限り、北太平洋の西部系群からのマッコウクジラの商業捕鯨を禁止するものです。日本国政府は、条約第5条第3項の規定に従い、脚注1に異議を申し立てており、したがって、脚注に拘束されることはありません。

日本国政府は、両国間の対立を回避するため、上記の異議申立ての撤回を含む措置をとる必要性を認識しつつ、商業捕鯨に従事する者の経済的及び社会的困難を最小限にする目的で、追加的な期間を求めています。日本国政府は、この目的を達成するため、適切な措置を講じるよう努めております。

したがって、日本の商業捕鯨が本書簡に添付された討議要旨に示されたような方法で行われている限り、その捕鯨が条約やその保全プログラムの有効性を低下させるとみなさず、ペリー修正条項やバックウッド・マグナソン修正条項に規定される証明を行わないよう要請いたします。

敬具
村角泰

北太平洋西部系群におけるマッコウクジラ商業捕鯨に関する討議要旨：1984年11月1日～12日 ワシントン DC

1984年11月13日、ワシントン
ジョン・バーン 国際捕鯨委員会米国コミッショナー
日本政府 農林水産省 水産庁長官 佐野宏哉

直近の日米間の一連の二国間協議が1984年11月1日から12日にかけてワシントン DC で行われた。こ

の協議の目的は、1946年の国際捕鯨取締条約（以下「条約」）の附表の表3・脚注1に対する日本政府の異議に基づき日本国民がマッコウクジラを捕獲した場合であっても、米国商務長官による「証明」を控えることが可能となる、各国の法律及び規則に即した取決めを策定することがどうかを見極めることにあ

¹¹ Letter From the Japanese Chargé d'Affaires ad Interim (Murazumi) to Secretary of Commerce Baldrige, Washington, November 13, 1984. Alexander O. Poster ed. *Foreign Relations of the United States, 1981-1988, Volume XLI, Global Issues II* (Washington: United States Government Publishing Office), Document No. 307.
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d307>

った。両国政府代表団長は、一定の詳細について満足のいく解決がなされ、かつ、各政府の所轄官庁が承認し実施することを条件として、このような取決めが可能であろうという見解を共有した。そのような可能性のある取決めの要点は、以下のとおりである。

1.(A) 日本国政府は、条約附表(1983年11月付)の表3の脚注2にある雌の混獲に関する規定に従い、1984年及び1985年の沿岸漁期中にそれぞれ400頭のマッコウクジラの捕獲を許可することができる。
(B) 日本国政府が1984年12月13日までに、条約第5条第3項に基づき1981年11月9日に申し立てた異議を撤回し、1988年4月1日までに有効となった場合、米国は上記(A)項で認められたマッコウクジラが条約やその保全計画の効果を減殺するとは見做さない。したがって、漁業者保護法(ペリー修正条項)第8条(a)、マグナソン漁業保存管理法(バックウッド・マグナソン修正条項)第201条(e)(2)に規定するマッコウクジラへの証明を行わないものとする。

2. 1985年4月1日までに、日本国政府が1982年11

月4日に提起した附表10(e)項に対する異議申立てを取り下げ、日本の商業沿岸捕鯨が1987年の沿岸漁期以降、日本の商業公海捕鯨が1986/87年の公海漁期以降に停止されるならば、米国は、捕鯨が以下の種及び漁獲制限に限定されている限りにおいて、かような捕鯨が条約又はその保全プログラムの有効性を減殺させるとは見做さず、ペリー修正又はバックウッド・マグナソン修正に基づく証明を行わないものとする。

- ・ 1986年と1987年の沿岸捕鯨漁期
- ・ 西部太平洋マッコウクジラ：1漁期当り200頭。条約附表1983年11月付)表3の脚注2に記載された雌の混獲に関する規定に従うものとする。
- ・ オホーツク海・西太平洋ミンククジラ：日本政府と協議の上、米国政府が受け入れ可能な捕獲枠。
- ・ 北西太平洋ニタリクジラ：日本政府と協議の上、米国政府が受け入れ可能な捕獲枠。
- ・ 1985/1986年及び1986/1987年の公海捕鯨漁期
- ・ 南半球のミンククジラ；日本政府と協議の上、米国政府が受け入れ可能な捕獲枠。

【資料2】

ボルドリッジ商務長官宛村角日本国臨時代理大使宛返信書簡¹²

1984年11月13日、ワシントン親愛なる村角様

北太平洋西部系群からのマッコウクジラ捕獲に関する日米政府代表の最近の二国間協議について、また、日本国民によるマッコウクジラ捕獲が確認された場合、私が商務長官として証明を行う可能性について、お手紙をいただきありがとうございます。

国際捕鯨委員会(IWC)の米国コミッショナーと協議した結果、貴書簡に添付された討議要旨に示された範囲と状況下で日本国民が鯨を商業的に捕獲して

も、1946年の国際捕鯨取締条約やその保全プログラムの有効性が損なわれることはないとの結論に達しました。

IWCの科学委員会の報告書と、1982年に1982年と1983年の沿岸マッコウクジラ捕獲漁期にそれぞれ450頭と400頭の捕獲枠を許可したIWCの決定は、貴書簡に添付された討議要旨の第1項に従ったマッコウクジラ捕獲がIWCの基本保全目的と矛盾しないことを示しております。さらに、その討議要旨第2項に従った日本の商業捕鯨がIWCの本質的な

¹² Letter From Secretary of Commerce Baldrige to the Japanese Chargé d'Affaires ad Interim (Murazumi), Washington, November 13, 1984. *Foreign Relations of the United States, 1981-1988, Volume XLI, Global Issues II*, Document No. 308. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d308>

保全目的を阻害しないと判断するにあたり、私は IWC が自ら 10(e)項の効力発生日を遅らせるように規定した明白な目的に留意するものです。

この取り決めは、1984 年から 85 年にかけての南半球ミンククジラ捕獲枠を超える日本による捕鯨に対して証明を行わないことを意味しておりません。私は日本政府に対し、この捕獲枠を遵守するよう求めます。さらに、表 3 の脚注 1 と附表 10(e)項に対する貴国政府の異議申し立ては、その効力発生日如何にかかわらず、取り消すことはできません。

最後に、米国政府が協議の概要の第 2 項で意図された 1986 年と 1987 年の沿岸漁期、1985/86 年と 1986/87 年の公海漁期の捕獲枠を受け入れるかどうかを判断する際、米国政府はこれらの漁期に先立っ

て IWC が表決した最新の捕獲枠をその基準とすることになるでしょう。

日本政府との最近の協議における我々の目的は、日本政府による条約附表のすべての条項の遵守を促すことにありました。我々は、附表 10(e)項の規定は、世界に残る鯨類資源の合理的な保全と管理にとって中心的な重要性を持つものと考えております。このことは、1981 年にレーガン大統領が IWC の各委員に宛てた書簡で、現在の附表 10(e)項に反映されている線に沿って行動をとるよう奨励したことにも反映されております。

敬具

マルコム・ボルドリッジ

<ニュースクリッピング>

◇ ミナミナガスクジラ、回復

AFP（時事）は捕鯨が禁止されて以降、初めて南極海でミナミナガスクジラの大群が餌を食べる様子が撮影されたと 7 日、報じた。ミナミナガスクジラは、シロナガスクジラに次いで世界で 2 番目に大きいクジラで、商業捕鯨により 20 世紀に個体数が一気に当初の 1~2%まで減少し、絶滅寸前まで追い込まれた。研究者によれば、1976 年

に南極海におけるナガスクジラの捕獲が禁止されて以降、個体数は徐々に回復しているものの、かつて餌場となっていた海域で群れが目撃されたことはほとんどなかった。今回研究チームは、英 BBC の野生動物映像制作班と共同で、ミナミナガスクジラ 150 頭が南極海で捕食する様子をドローン撮影することに成功した。

◇ アイスランドの捕鯨に福祉の視点

アイスランドの Svandís Svavarsdóttir 農水大臣は、7 月、クジラ類の全ての捕殺の撮影と報告の新たな規則を定めることを明らかにした。全ての資料は専門家に手渡され、また、すべての捕鯨船にこれ

まで経験者を乗船させるつもりだと述べた。市民の動物福祉への懸念を受け止めた結果、新たな方向が打ち出された格好だ。