

## 第2章 パプアニューギニアの鉱物資源開発と慣習地問題

著者	今泉 慎也
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	625
雑誌名	太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築
ページ	93-139
発行年	2016
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://doi.org/10.20561/00041966">http://doi.org/10.20561/00041966</a>

## 第2章

# パプアニューギニアの鉱物資源開発と慣習地問題

今泉 慎也

### はじめに

太平洋島嶼地域に対する国際的関心が高まるひとつの理由は資源である。森林資源、漁業資源、鉱物資源の開発を目的に、この地域と歴史的に経済的関係が深いアメリカ、オーストラリア、ニュージーランド、日本に加えて、中国、韓国、ASEAN 諸国などが同地域との貿易投資関係の強化に乗り出す。なかでも石油・天然ガスや鉱物資源の開発は、本章で検討するパプアニューギニアのほか、フィジー、ソロモン諸島などある程度の陸地面積をもつメラネシア諸国で顕著となっている（カプタウラカ2016）<sup>(1)</sup>。

1975年に独立したパプアニューギニアは、総面積46万1693平方キロメートル（日本の約1.25倍）、総人口約746万人（2014年世界銀行）で太平洋島嶼国のなかで最大の国である。パプアニューギニアは、ニューギニア島の東半分、ニューブリテン島、ニューアイルランド島、プーゲンヴィル島（自治地域）その他の島嶼からなり、首都ポートモレスビーを含む首都区（National Capital District）と21の州から構成される。

「強いられた独立」（小林・東 1998）といわれるように、パプアニューギニアの国民国家としての統合は弱かった。パプアニューギニアには800以上の言語があるといわれ、クラン、リネージ、拡大家族など血縁的・地縁的な諸集団（以下、部族と総称する）が存在する。そのなかには厳しい自然環境の

もとで近代文明に接触してからそれほど時間が経たず、自給自足的な生活を続ける部族も存在する。部族間の抗争・対立が繰り返し起こり、オーストラリア政府の支援なしには治安が維持できなかった（塩田 1994; 1997）。独立後40年を経た現在においても、国家の脆弱性が克服されたとは言い難い。

他方、パプアニューギニアは資源輸出国というもうひとつの顔をもつ。石油・天然ガス、金、銅などの鉱物資源に恵まれ、オーストラリアなどを拠点とする多国籍企業がパプアニューギニアの資源開発に乗り出してきた。たとえば、2014年の金の生産量は60トンで、世界11位の金産出国である（US Geological Survey 2015）。また、1910年代に発見された石油については、技術的な制約から1992年になって南ハイランド州（Southern Highlands Province）のクトゥブ（Kutubu）石油プロジェクトで商業生産が始まり、パプア湾までのパイプラインが敷設された。さらに、2014年には液化天然ガス（LNG）の日本、中国、台湾への輸出が始まった（北村 2014）。

いわゆる「資源の呪い」（resource curse）の議論では資源輸出国が直面するひとつの課題として資源紛争を挙げる。パプアニューギニアも資源開発をめぐる多くの問題を経験してきた。その典型例がブーゲンヴィル紛争である。ブーゲンヴィル島のパングナ鉱山（Panguna）の開発はオーストラリア統治下の1960年代に始まり、1972年から銅と金の生産が開始された。パングナ鉱山は財政に大きく貢献したが、開発利益の分配の見直しを求める抗議行動が民族対立を背景とする分離独立運動と結びつき、さらには島内の内戦状態へと拡大し、パングナ鉱山は1989年に操業を停止した。内戦は10年にわたって続き、1997年の停戦を経て、2001年に和平合意が成立した。2004年にブーゲンヴィル自治地域憲法（Constitution of the Autonomous Region of Bougainville 2004）が制定され、2005年にはブーゲンヴィル州自治政府が成立した。和平成立後もパングナ鉱山は長らく武装勢力の支配下におかれ、その操業は停止されたままである（宮澤 2013）<sup>(2)</sup>。また、鉱山開発に伴う環境被害もいくつか紛争の原因となってきた。たとえば、ウェスタン州（Western Province）のオクテディ（Ok Tedi）鉱山では1984年の採石くずの貯蔵施設の崩壊事故の結

果、下流域に流れ込んだ土石に起因する洪水や漁業・農業などへの環境被害が発生した。

ブーゲンヴィル危機などの経験に照らしてみると、近年のパプアニューギニアの鉱物資源開発が以前よりも円滑に進みつつあるように見える。国際的な資源価格の高騰が多く、多くの国で積極的な資源開発を促しているが、パプアニューギニアにおける近年の開発の進展は資源価格の上昇という要因のみでは十分に説明できないように思われる。そこには成長機会を現実のものにすることができるパプアニューギニア側の何らかの変化があるからではないだろうか。このような問題意識から、本章ではパプアニューギニアの鉱物資源開発を含む慣習地 (customary land) の利用の制度基盤について考察する。

慣習地利用に着目するのは、パプアニューギニアにおいては国土の97%が慣習的土地所有 (customary landownership) の下にあること (東 2002)<sup>3)</sup>、そして慣習地の存在がしばしば太平洋島嶼地域の開発の制約要因であると論じられてきたからである。

パプアニューギニアをはじめとするメラネシア地域における伝統的な土地に対する考え方では、土地は文化の一部であり、人々にとって土地への特別の結びつきはスピリチュアルな重要性をもっていて、文化や社会における人々の存在と複雑に結びついている。いかなる個人も所有権をもたず、土地は部族などの伝統的な所有者集団に帰属する。個人は土地の使用権を有するにすぎず、使用権はかかる集団の成員である地位から派生する。土地は自由に譲渡処分することはできず、集団外に土地が譲渡されるのは極めて例外的なものであるとされる。それゆえに土地は部族間の激しい抗争のひとつの原因となるのである (Nonggorr 1993, 435-437)。

慣習地の存在がどうして開発の制約となるのであろうか。慣習地は登録がなく、土地を資金借入れのための担保することができない点もあるが、パプアニューギニアの伝統社会が絶え間ない紛争と調停の繰り返して特徴づけられてきたことと結びついている (成田 1992)。ビッグマンと呼ばれる伝統的リーダーは、自らの地位を高めるため戦いを指揮するだけでなく調停にお

いて自らの弁説や調停技術を示そうとする（成田 1992, 147）。土地が部族間の抗争や開発をめぐるトラブルの主要な原因となっていること、ある土地の帰属が時に曖昧であることが問題をさらに複雑にしている。交通事故や資源開発など非伝統的な事案についても伝統的な紛争・調停観のもとで、賠償・補償の要求解決のためのコストが高い。要求される補償内容や要求方法がしばしば法的なものから逸脱していることがあるからである。とりわけ資源開発などに伴い土地の価値が上昇するような状況において要求はより強くなり、交渉のコストは高くなる。時には他方の側からすると理不尽にみえる要求が行われ、さらに、要求を貫徹するため、サボタージュ、道路や施設の封鎖、窃盗、破壊行為、脅迫などさまざまな実行使を伴う。交渉過程においてしばしば国家機構は不在であるか、介入してもその力は弱く、勢力の強い部族の要求に対抗することが難しいことも少なくない。このような補償要求への対応が大きな課題となっているのである（Dwyer et al. 2000）。

これまでの土地制度改革の試みにおいては、慣習地の私有地への転換（個別化）、登録、紛争処理制度が焦点となってきた。しかしながら、土地制度改革の必要性は認識されるものの、慣習地の解体につながりかねない改革には強い抵抗が示されてきた。2002年には世界銀行の支援を受けた土地改革の試みは、死者が出るほどの激しい反対運動に直面し、いったん断念せざるを得なかった。

本来、部族以外の者に譲渡できないはずの慣習地においてどうして開発を行うことができるのだろうか。鉱物資源開発を含む慣習地の利用はどのようにして可能になっているのか。本章では、パプアニューギニアにおける慣習地の利用や資源開発交渉に関する諸制度に着目していく。制度の変化が不完全ながらも慣習地の存在を前提とした資源開発を可能にしていると考えられるからである。

本章は4つの節に分かれる。第1節は、慣習法を中核とする固有法学（indigenous jurisprudence）を作り出そうとする憲法の構想が、憲法起草者の想定どおりに展開はしていないものの、慣習地の理念的基盤となっていることを

示す。第2節では土地制度改革の試みをたどりながら、慣習地の存在を前提とする土地利用の制度として国へのリース（state leasehold）と慣習的土地所有者（customary landowners）の法人化について考察する。第3節では、資源開発を促すもうひとつの要因として、鉱物資源開発における交渉過程と開発利益の分配方法の制度化について検討する。第4節では、上記の検討をふまえて、慣習的土地所有者と資源開発企業という2つのアクターに着目しながら、パプアニューギニアにおける資源開発の特徴と課題を整理する。

なお、以下の考察では、開発の対象となる土地を所有する部族等の集団について、法律上の用語である「慣習的土地所有者」「土地集団」を用いる。開発によって影響を受ける地域に居住する者には土地所有者集団に属さない者もいるので、当該地域の住民を総称するときはコミュニティを用いることとする。また、鉱物資源には文脈に応じて石油・天然ガスを含むものとする。

## 第1節 温存された慣習法世界——固有法学の構想——

一般に非西洋地域の法制度は、植民地化または近代化過程において受容した西欧近代法の影響を強く受けており、それが現代においても公式の法制度の基本構造を形作っている。西欧法を受容する前に存在した法は、近代西欧法と区別して固有法ないしは伝統法と呼ばれる。伝統法には、慣習、宗教法、植民地化前に存在した伝統国家の法令などが含まれる（安田 2000）。伝統法・固有法は近代法の導入によって必ずしも廃れてしまうものではない。多くの非西欧諸国において伝統法が現代の法制度の基層にあって影響を与え続けているほか、実定法上の根拠を与えられることで現代の公式法の一部として、新たな生命を得ているものが少なくないのである。こうした近代法と固有法との関係はパプアニューギニアにおいても顕著である。

パプアニューギニアは、イギリスによる統治、それを引き継いだオーストラリアによる統治を通じて、コモンローが受容され、それが現在の法制度の

基本構造をなす。1975年の独立時に制定されたパプアニューギニア独立国憲法（以下、憲法）にはこれを修正する原理が組み込まれた。憲法は、植民地主義からの脱却とともに、パプアニューギニアの変わりゆく状況に適合した「われらの固有法学」（our indigenous jurisprudence）の創生を高らかに宣言し（第21条）、その中心的な構成要素として基層法（underlying law）の発展を推進すると定めた（第20条）。はたして基層法とは何だろうか。

憲法は、基層法をパプアニューギニア法の法源のひとつと位置づける。憲法によれば、パプアニューギニア法は、(1)憲法、(2)組織法（Organic Laws）、(3)議会制定法（Acts of the Parliament）、(4)緊急規則（Emergency Regulations）、(5)州法、(6)憲法または法律によって制定され、または受容された法律（下位立法を含む）、および<sup>7)</sup>基層法で構成される（第9条）。

基層法は、コモンローと慣習で構成される。憲法によれば、「慣習」とは、事案が生じた時および関係する場所において当該事案に関係して存在する国の住民の慣習および慣行を意味し、超記憶的過去（from time immemorial）から存在する慣習または慣行であるかを問わない（憲法付表1.2）<sup>(4)</sup>。また、「慣習は基層法の一部として受容され、適用かつ執行されなければならない」（同2.1(1)）。慣習は、憲法もしくは制定法に適合せず、または人間性の一般原則に反するときは、そのかぎりにおいて適用されない（同2.2(2)）。

また、植民地期に制定された「1963年慣習承認法」（Custom Recognition Act, 1963）（以下、1963年法）は、司法手続において慣習法を考慮し得る場合として、民事では、(a)慣習地の慣習上の所有、慣習地上の権利等、慣習地上のモノ、慣習地の生産物（狩猟および採集の権利を含む）、(b)海、環礁、海底、河川、湖上の権利の慣習による所有（漁業権を含む）、(c)水または水に対する権利等の慣習による所有、(d)人の死亡もしくは出生、または一定の事象の発生による慣習地または慣習地上の権利の分割、(e)動物の不法侵入、(f)婚姻、離婚（第4、5条）などを列挙した。

憲法は、法改革委員会（Law Reform Commission）<sup>(5)</sup>、国家司法制度（National Judicial System）<sup>(6)</sup>、および議会<sup>(7)</sup>に対して固有法学の実現を託した。憲法は基



層法の構想を具体化するため、新たな法律の制定を予定していたが、実際に法律が制定されたのは2000年のことであった。「基層法」法（Underlying Law Act, 2000）（以下、2000年法）は司法に基層法を作りだすための指針を示すことを目的とし、慣習法適用についてのルールが整理された。たとえば、基層法および慣習法が適用されるのは裁判所が成文法を適用しない場合であること（2000年法第7条(1)(2)）。また、裁判所は(a)当該手続の訴訟物に慣習法が適用されるべきでないとする当事者の意図を裁判所が確認する場合、または、(b)当該手続の訴訟物が慣習法に知られず、および1またはそれ以上の当事者に対して不正義が生ずることなく慣習法ルールの類推によって解決することができない場合は慣習法を適用せず（同第7条(2)）、ただし、当事者が不正な理由から慣習法の結果を回避することを意図している場合には裁判所は慣習法を適用することができると定める（同第7条(6)）。さらに、慣習法<sup>(8)</sup>の適用が認められない場合としては、(a)成文法と適合しない場合、(b)適用と執行が憲法によって確立された国家目標および指令原則（National Goals and Directive Principles）と基礎的社会義務（Basic Social Obligations）に反する場合、または(c)その適用と執行を憲法が保証する基本的権利に反すると思われる場合を列挙する（同第4条(2)）。

慣習の立証方法について、2000年法は慣習承認法を大きく修正した。慣習承認法では、慣習の適用または関連性が問題になった場合、「事実問題として確定すべき」（shall be ascertained as though they were matters of fact）とされた。つまり、慣習法の適用を主張する場合、当事者は慣習法の存在・内容について立証しなければならない、というのが従前のルールであった<sup>(9)</sup>。これに対して、2000年法では、慣習の存在および内容の確定は「法律問題」（a question of law）とされる（2000年法第16条(1)）。この規定の意義は、第1に、慣習法は司法が知るべき事項（judicial notice）とされ、司法が証拠によらず慣習法を認定し、それを宣言することが認められること、第2に法律問題とすることで、コモンローより劣位におかれていた慣習法の地位を引き上げ、裁判所が慣習法の承認と適用をより積極的に行うようにした、と説明された



(Zorn and Care 2002, 77-78; Ottley 2002)。同様に、2000年法は、コモンローは慣習法に適合しない場合は適用できない（第4条(3)(c)）という規定を設け、慣習法がコモンローに優位して適用される、ことを明確にした。

これらの規定にもかかわらず、裁判所における慣習法の認定は進んでおらず、慣習法を法制度の中心に位置づけようとする固有法学の構想が実現しているとは言い難い点で、推進派を含む多くの論者が一致する。たとえば、Weisbrot (1988) は、「固有法学」が必要な法的変化をもたらすことに失敗した理由として、(1)いったん独立が達成されると、反植民地主義論争の熱意は新たな政治闘争と現実と道を譲ったこと、(2)経済開発への関心の高さと比べて法改革は重視されてこなかったこと、(3)法的発展や基層法について憲法の規定が相互に抵触するなど技術的失敗があること、(4)固有法学の発展を任務とする国民議会や司法が精力的にその責務を果たさなかったこと、(5)メラネシアン法学の探求において法的専門職が実質的に何ら役割を果たさなかったこと、を掲げる (Weisbrot 1988, 2-3)。また、イギリスおよびオーストラリアで法学教育を受けた法律家・裁判官は慣習法の適用よりもコモンローの原則とルールに従って問題解決を図る傾向があり、植民地期の裁判所の後継者として西欧法優位の永続化を促した、という主張もある (Ottley 2002; Weisbrot 1988)。

通常の裁判所と比べて、より民衆に近い裁判所として創設された村裁判所 (Village Court)<sup>(90)</sup>と土地裁判所 (Land Court) では事情が大きく異なる。これらの裁判所は主として慣習にもとづき伝統的な手法で紛争処理を行ういわばコミュニティベースの裁判所として位置づけられているからである。これら裁判所は独立前後の1970年代の改革として生まれたものであり、根拠法はそれぞれ1973年村裁判所条令 (Village Courts Ordinance 1973. 現行法は1989年村裁判所法)、1975年土地紛争解決法 (Land Dispute Settlement Act 1975) である。村裁判所は、植民地期の原住民問題裁判所 (Native Affairs Court) に代わって設置されたものであるが、伝統的な紛争処理を受け継ぐものとして考えられている。村裁判所は土地所有権に関するものを除く広い範囲の事件に管轄権

を有する (Woodman 1986, 157-8)。村裁判所を構成する村治安判事 (Village Magistrate)<sup>(1)</sup>はそれぞれの地域において選出され、州によって任命され、その多くが法学教育を受けていない非法律家の「裁判官」がもっぱら慣習法に基づく判断を下す (Ottley 2002; 成田 1992)。伝統的リーダーであるビッグマンが任命されることもあり、そこでは伝統的な調停技術が行われ得るのである (成田 1992)。馬場 (2009) が示すように、慣習法に基づく拘束を司法裁判所が取り消した事例など慣習法の適用によって生じる問題について村裁判所と司法裁判所とのあいだには緊張関係がある。

他方、土地紛争解決法は、「人々が自らの紛争解決に関与することを通じてその自立を奨励することおよび伝統的紛争処理プロセスに内在する諸原則を使用することで、慣習地における権利に係る紛争解決のため、公正、効率的かつ実効的な仕組みを提供すること」を目的とする (土地紛争解決法第1条)。「慣習地上の権利および慣習地の境界線の状況についての事件」(同第3条)を対象とする。紛争処理の仕組みとして、各州の州土地紛争委員会が任命する土地調停人による土地調停 (Land Mediation) と土地裁判所がある。土地調停人には主として上述の村治安判事が任命される。土地裁判所は、地方土地裁判所 (Local Land Court) と州土地裁判所 (Provincial Land Court) に分かれ、土地裁判所の判決に対する上訴は、国家裁判所 (National Court) に対して行われる (Cooter 1991; Woodman 1986, 157)。

要するに、「固有法学」の実現は、憲法起草者が想定したとおりに進んでいないが、慣習法はパプアニューギニアの公式の法制度のなかで積極的な意味づけを与えられており、それが強く維持されている分野が土地制度なのである。はたして近代と伝統の相克は土地制度においてどのように現れてきたのであろうか。

## 第2節 慣習地の利用はどうして可能なのか

### 1. 土地制度改革の展開

#### (1) オーストラリア統治時代

東アフリカ諸国など同じ旧イギリス領の諸国と比べて、パプアニューギニアにおいては慣習地が多く温存されている。パプアニューギニアにおいても植民地期にはプランテーションを設置するため慣習地の「譲渡」が行われたが、同時に文化的理由から慣習地を維持することの必要性が認識され、開発から「原住民」を保護するための立法も行われた (Manning 2008, 289)。

慣習地改革への取り組みが始まるのは第2次世界大戦後のことである。オーストラリア当局は慣習地を経済開発の制約要因と考え、とくに個人化 (individualization) を進めようとした。まず、1952年原住民土地登録条令 (Native Land Registration Ordinance, 1952) に基づき、慣習地の登録などを目的に原住民土地委員会 (Native Land Commission) が設置されたが、一片の土地も登録されなかった (Trebilcock 1983, 195)。

また、1960年代には、(1)土地法 (Land Act)、(2)土地権原委員会条令 (Land Titles Commission Ordinance, 1962)、(3)土地登録 (共同体的所有地) 条令 (Land Registration (Communally Owned Land) Ordinance, 1962)、(4)土地 (保有転換) 条令 (Land (Tenure Conversion) Ordinance, 1963) の4つの法律が制定された。原住民土地委員会に代わって慣習地の画定などを実施する土地権原委員会が設置されたほか、共同所有地登録簿 (Commonly Owned Land Register) が設けられたが、1970年まで登録が行われなかった (Trebilcock 1983, 196)。この時期には体系的な慣習地所有権の認定と登録、慣習地紛争の解決、慣習的権原の個人の自由保有権原への転換、オーストラリアのトーレンス・システムをモデルとする登録制度の整備が行われたが、たとえば10年間で処理された土地は600件に及ばないなど、慣習地改革はあまり成果を上げなかったと考えら

れた (Mugambuwa 2007, 47)。

つぎにオーストラリア当局は、当時、慣習地改革で先行していたケニアをモデルとすることとし、ケニアの土地改革の制度設計を担ったシンプソン (Rowton Simpson) らにパプアニューギニアの土地改革のコンサルティングを要請した。シンプソンは、慣習地について個人に単独の受益的所有権 (beneficial ownership) を認めることに批判的であった。そうした個人が主張する権利は従来型の転換された自由保有とすべきであって、もはや慣習地とみなされるべきではない、という立場であった。また、土地取引が登録できないそれまでの登録制度に批判的であった (Trebilcock 1983, 195-196)。そこで、シンプソンの提案に基づき、登録土地法案 (Registered Land Bill)、慣習地裁定法案 (Customary Land Adjudication Bill)、土地管理法案 (Land Control Bill)、土地改革委員会 (パプアニューギニア) 法案 (Land Titles Commission [Papua New Guinea] Bill) がまとめられ、1971年6月に当時の議会 (House of Assembly) に提出された (Power and Tolopa 2009, 155)。その骨子は、(1)慣習地における権利の地理的に選別された登録、(2)絶対的所有権と同様に土地を取引する権能を与えられた代表名義で集团的利益を登録することを可能とすること、(3)慣習地において単独の受益権を保有する個人が完全な自由保有利益を取得し、登録することを可能とするものであった (Trebilcock 1983, 196)。

しかしながら、1972年の自治領移行に向けて準備が進むなか、これら法案にはパプアニューギニア人議員から強い反対が表明された。その理由は、土地保有の個人化そのものへの反発のほか、エリートの手土地が集積し「土地無し」と「地主」に二極化すること、少数の構成員が代表制意思決定システムを濫用することが懸念されたからである (Trebilcock 1983, 196)。当局は法案を撤回し、この問題を自治政府に委ねることとした (Mugambuwa 2007, 47-48; Power and Tolopa 2009, 155)。

## (2)独立後の土地制度改革

1972年の第3回議会選挙で成立したマイケル・ソマレ (Michael Somare)

連立政権は、独立直前の1973年にパプアニューギニア人からなる土地問題調査委員会（Commission of Inquiry into Land Matters: CILM）（委員長はシナカ・ゴアバ [Sinaka Goava]）を設置した。委員会は土地不足や慣習地の登録問題などに焦点を当てながら、141回にわたるヒアリングを各地で開催し、多くのコメントをもとに報告書をまとめた。1973年10月の最終報告書は、社会的、政治的、経済的の改革を促進するための新たな制度の必要性を説き、既存の土地立法の刷新を求めた（Manning 2008, 289）。

同報告書の勧告はいくつかの法律の制定につながった（Mugambuwa 2007, 48; Power and Tolopa 2009, 156）。(1)土地集団法人化法（Land Group Incorporation Act）、(2)土地取得法（Land Acquisition Act）、(3)土地分配法（Land Distribution Act）、(4)土地侵入法（Land Trespass Act）。さらに、1973年に村裁判所条令、1975年に土地紛争解決法（Land Dispute Resolution Act, 1975）が制定され、土地や慣習に関わる紛争処理機関の整備も行われた。植民地期にプランテーションのために譲渡された慣習地の返還を進めた「プランテーション再配分スキーム」が1970年代初頭から進められており、一連の立法は土地の返還を受けた慣習的土地所有者がその土地を管理することを念頭においたものであった（Kaolinoe 2001）。1977年に政府地登録法（National Land Registration Act）が制定された。同報告書の内容は憲法にも反映された（Power and Tolopa 2009, 156）。

1980年代には民間の国家問題研究所（Institute of National Affairs: INA）などがCILMと同様の提言を行った（Power and Tolopa 2009, 157）。しかしながら、独立後の熱気が冷めると、土地問題への政治的関心は薄れ、その後の改革の試みは大きな成果を上げなかった（Manning 2008, 289）。

### (3)世界銀行の改革の試み

1986年には世界銀行の支援を受けて、農業・森林開発プロジェクトの実施に資する環境を創出するため、土地行政と土地計画の改善などを目的に土地評価画定プロジェクト（Land Evaluation and Demarcation: LEAD）が開始された。

そのうち慣習地および譲渡された土地の流動性を高めるため、土地保有の転換と「リース・リースバック」を試験的に実施することが提案された (Manning 2008, 290)。また、東セピック州 (East Sepik Province) では慣習地登録のパイロットプロジェクトが実施され、1987年には州法として慣習地登録法 (East Sepik Customary Land Registration Act 1987) が制定された。しかしながら、地方制度改革で州の立法権限が縮小されたことから、同法は施行されなかった。1989年には世界銀行の支援で土地動員プロジェクト (Land Mobilization Project 1989-1995) が開始された。世界銀行は、1995年に政府に対する構造調整融資が始まると、慣習地改革がパプアニューギニアの開発の課題であると主張し、慣習地の投資家へのリースを奨励することを含む一連の立法の実現を融資条件にしようとした。構造調整への反発のほか、当時州の権限を縮小しようとする政府の方針への反対もあり、土地改革が政治問題化した (Power and Tolopa 2009, 159)。反対勢力は、政府が融資を返還できない場合には慣習的土地保有者は土地を失うというキャンペーンを打ったこともあり、NGO や大学生による強い反対運動が生じ、世界銀行も条件を撤回した (Mugambwa 2007, 50; Manning 2008, 290)。さらに、2002年にも政府が慣習地登録のための法案を準備しているという噂から暴動が発生し、学生を含む4人が死亡した (Manning 2008, 290)。唯一実現した改正では、土地集団法人化法に基づき法人化した土地集団のみがその土地を登録する資格を有するとされた (Mugambwa 2007, 50)。これら改革への反対派は、地方住民の85%が慣習地に根差した生活を送っており、「いかなる慣習地改革も教育を受けた、裕福なかつ十分に結託した市民と外国人を利する」という真の恐れがある、と主張した (CLRC 2012, 11)。

#### (4)2005年全国土地サミット以降

民間の国家問題研究所 (INA) などのロビー活動の結果、政府は2005年から土地行政と土地管理の新たな改革に取り組むこととなった。2005年8月、パプアニューギニアの第2の都市ラエ (Lae) において、「土地、経済成長と

開発」をテーマに全国土地サミット (National Land Summit) が開催された。この会議は外国人の専門家の参加を抑え、国内の民間セクター、弁護士、土地実務家、官僚、政治家が参加し、その内容はメディアを通じて国民に伝えられた。同サミットは「土地行政」「土地と開発」「土地と金融機関」という3つのサブテーマに従って議論され、その結果は「譲渡された土地 (行政、補償および紛争処理)」と「慣習地行政 (慣習地登録、法人化された土地集団、借り入れのための担保としての土地の利用)」の2分野の16の決議にまとめられ、2005年12月に内閣に提出された (Manning 2008, 291-293)<sup>12)</sup>。

同サミットの勧告を受けて、2006年に全国土地開発タスクフォース (National Land Development Task Force) が設置された。①土地行政の改善、②土地紛争制度の改善、③慣習的土地保有のもとで保有されている土地の開発ポテンシャルの最大化のための枠組みの開発、の3つのテーマについて検討を開始した (CLRC 2012, 13)。タスクフォースはこのうち①②について勧告をまとめ、2007年に政府および司法省は憲法法律改革委員会 (Constitutional and Law Reform Commission: CLRC) に法案の作成を諮問した。法律案は政府の承認を経て2008年12月に議会に提出され、2009年に2009年土地集団法人化 (改正) 法 (Land Groups Incorporation (Amendment) Act 2009) および2009年土地登録 (慣習地) (改正) 法 (Land Registration (Customary Land) (Amendment) Act 2009) が成立した。この改革の理由として、(1)社会経済の変化、(2)土地所有者のエンパワーメント、(3)慣習的土地使用の衡平性の担保、が掲げられた (CLRC 2012, 13-14)。

以上のように慣習地の改革の必要性は認識されているものの、伝統的な土地に根ざした生活が脅かされることへの警戒感から慣習地をめぐる改革への反発は根強い。そのため慣習地を温存しながらその利用を図る制度構築が模索されてきたが、1970年代に成立した立法が若干の修正を受けながら、現在も基盤を提供している。



## 2. 慣習地利用の制度

### (1) 慣習地とは何か

法律上、慣習地がどのように位置づけられているかをまず確認しよう。土地法 (Land Act 1996) においては、何らかの法律によって有効な不動産権 (estate)、権利、権原または他の利益を条件として、慣習地以外の土地はすべて国の財産とする (土地法第4条)<sup>13)</sup>。「慣習地」とは、「自動的市民または自動的市民のコミュニティに属し、かつ慣習によって生じ、および規律される所有権的または占有権的性質の権利にもとづいて、かかる市民またはコミュニティによって所有されまたは保有される土地」と定義される (同第2条(1))。自動的市民とは憲法の用語で出生による市民をいう。

慣習的土地所有者は、慣習、契約または合意によってそれを有効に行うことができる市民以外の者に対して、慣習地または慣習的権利を売却し、リースし、またはその他の処分を行うことができない (第132条)。この規定は慣習法をまさに取り込んだものである。

### (2) 特別農業事業リース

上述のようにパプアニューギニアにおいては慣習地以外の土地の所有権はすべて国に帰属することを前提に、国がリース (不動産賃借権) を付与する形で土地利用が行われている。土地法はさまざまな種類のリースについて定めをおく。具体的には、農業目的 (土地法第87条)、牧畜目的 (第89条)、事業・居住目的 (第92条)、キリスト教ミッション目的 (第96条)、都市開発目的 (第104条)、いずれにも該当しない特別目的 (第100条) のリースを定める。いずれもその存続期間は99年以下とされる。

土地法は、慣習地を国にリースすることを認める (第11条)。国は合意または強制収用によって土地を取得する (取得にはリースを含む)。国にリースされた慣習地は政府地として扱われる。慣習地利用の手段としてとりわけ重

要なのは、1979年の土地法改正で盛り込まれた「特別農業事業リース」(Special Agricultural and Business Lease: SABL)である。慣習地は登録がないため融資の担保とすることができなかったが、国にいったんリースし、国から再リースを受けることで、そのリース証書を担保にできる、という考え方による。「リース・リースバック」と呼ばれる。国は取得した慣習地を、土地所有者がリースを付与することに合意した(1)私人、または(2)土地集団、事業集団もしくはその他の法人に対して、SABLを付与することができる(第102条(1)(2))。リース証書は、リースを付与された者(私人または法人)の本人確認のための確定的証拠(conclusive evidence of the identity)とされる(第102条(3))。SABLの存続期間は他の種類のリースと同じく99年以下であり(第102条(4))、また、他の種類のリースではレント(不動産料)の支払いが必要なものに対して、SABLについてはレントの支払いを要しないことが明記される(第102条(5))。

SABLの利用は導入当初は少なかったが、2003年から2010年のあいだに国土の10%に相当する420万ヘクタールにSABLが設定されるなどその利用は増加してきた(Filer 2011)。Filer(2011)は、そのなかには木材伐採目的にSABLを濫用するものがあると警鐘をならす。パームオイルのプランテーション開設などを理由に付与されたSABLを根拠に、林業法(Forestry Act)上の森林伐採許可(Forest Clearing Authorities)を得て森林伐採を行ったにもかかわらず、当初の目的であるパームオイルの栽培などを実際に行わない事例が多くみられたからである(Filer 2011, 270)。政府もSABLの濫用の疑いを認め、2011年に調査委員会を設置し、新たなSABLの発給を停止するなどの措置をとった(Imbun 2013, 311-312; Filer 2011; 2012)。

### (3)土地集団法人

慣習地利用を進めるためのもうひとつの仕組みが、慣習的土地所有集団の法人化である。根拠法である1974年土地集団法人化法は、「一定の慣習上の集団および類似の集団の法人たる地位を法的に承認し、ならびに、法人とし

て、土地を取得し、保有し、処分し、および管理する権限ならびに付随の権限をそれらに付与することによって、ならびにかかる集団内の紛争の自己解決を奨励することによって、(a)土地の使用による地元住民の国民経済へのよりいっそうの参加、(b)かかる土地のよりよい使用、および(c)権原のよりいっそうの確実性、および(d)一定の紛争のよりよいかつ実効的な解決を奨励すること」を目的とする(第1条)。

法人化の申請にあたっては、法人の定款(Constitution)の作成が必要である。定款に記載すべき事項としては、集団の名称、構成員の資格要件・欠格事項、理事会または他の運営機関の名称・構成・選任方法、活動とその記録方法、集団が依拠する慣習の名称、紛争処理権限者の詳細、集団の権限の制限・条件がある(Power 2008, 7)。土地集団法人になると、永続的存続(perpetual succession)が認められ、法人名義で訴訟などの行為を行うことができる(第11条)。また、集団の資産債務も法人に帰属する(第12条)。

この法律は、植民地期に譲渡された土地を返還するプランテーション再分配スキームのもとで返還された土地の管理を担うことが想定されていた(Power 2008, 8; Kaolinoe 2001)。土地集団法人は資源開発交渉における相手方として、さらには開発利益の分配のための受け皿となっている。資源開発プロジェクトにおいて、土地所有者協会(landowners association)などの団体が組織されることが多い。なお、慣習的土地集団が事業を行うための法人としては、土地集団法人のほか、1974年の事業集団法人化法(Business Groups Incorporation Act, 1974)に基づく事業団体(business group)、協会設立法(Association Incorporation Act, 1966)に基づく「協会」といった選択肢もある。土地集団法人のすべてが受動的に設立されたわけではなく、一部の州ではパームオイル生産や他の農業活動を通じて収益を得るため、土地集団法人が設立される事例もある(Power 2008, 12-13)。

#### (4) 林業法による土地集団法人の位置づけ

林業法は森林資源開発の受け皿として土地集団法人をより積極的に活用す

る。後述するように地下の鉱物資源が国に帰属するのは異なり、慣習地の森林資源は土地所有者に帰属する。林業法は「慣習的所有者の森林資源についての権利は資源に影響するすべての取引において十分に承認されかつ尊重される」(第46条)とする。

前述の SABL の濫用の事例で問題になった伐採許可と異なり、木材の伐採には立木権 (timber right) の取得が必要となる。事業者が慣習地にある森林資源を開発する場合、事業者と慣習的土地所有者とのあいだに林業庁 (Forestry Authority) が介在する。林業庁は、土地所有者とのあいだで「森林管理協定」 (Forest Management Agreement) を締結し、それに基づき「立木権」を取得する (第55-56条)。この協定の締結にあたっては、慣習地上の権原は土地集団法人、または慣習地上の権原登録に関する法律によって登録された者に対して付与される (第57条)。この規定は、実質的に土地集団法人の設立を義務づけるものである。

他方、土地所有者は事業者との直接の交渉を禁止される。その代わりに森林行政官 (Forest Service) が事業者との交渉のほか、ロイヤルティや補償の支払いを担当する。土地集団内での利益の分配はそれぞれの土地集団のリーダーが行う (Power 2008, 8)。

林業法のひとつの問題点は、森林行政官が土地集団の支援を行う機能をもたないため、土地集団が森林伐採に伴う事業機会を生かす術を知らず、また、事業者も社会的経済的福祉の問題に関与することがないことである (Power 2008, 9)。この点はずぎにみる鉱物資源開発の分野とは異なる。

以上のように、慣習的土地所有者の法人化と特別のリースを編み出すことで慣習地の非構成員への譲渡禁止という原則を維持しつつ、慣習地の利用を図る仕組みが発達してきた。次節では、慣習地利用制度を基盤としながら進められている鉱物資源開発における利益分配交渉の制度化について考察する。

### 第3節 資源開発利益の分配はどう制度化されたのか

#### 1. 鉱物資源の開発と慣習地

パプアニューギニアにおいて石油・ガスを含む地下の鉱物資源はすべて国に帰属する（鉱業法第5条，オイル・ガス法第7条<sup>(4)</sup>）。鉱物資源は慣習地の地下に存在するため，前節でみたように，資源開発企業がそこで探鉱や採鉱を行うためには，何らかのリースその他の権利の設定が必要となる。また，土地の利用にあたっては，土地利用ができなくなることへの土地所有者に対する補償の支払いとロイヤルティなど開発利益の分配の問題について政府と土地所有者などを交えたタフな交渉が必要になる。交渉過程をより円滑化・効率化するために編み出されたのが以下にみる「開発フォーラム」(development forum)である。1980年代末に行政命令で始まった開発フォーラムは，1990年代に鉱業法 (Mining Act 1992)，オイル・ガス法 (Oil and Gas Act 1998) などで制度化が進み，今日の資源開発のための基盤を提供している。また，その開発利益の具体的な分配方法について一定のパターンが固まったこともそうした交渉コストの低下に大きく寄与したと考えられる。以下，鉱業法上の手続きの流れをみていこう。

鉱業法上の鉱業権 (tenement) として設定・登録が認められるものとして，(a)探鉱許可，(b)特別鉱業リース，(c)鉱業リース，(d)沖積型鉱業リース<sup>(5)</sup>，(e) 鉱業目的リース，(f) 鉱業地役権 (mining easement)<sup>(6)</sup>を掲げる（第2条〔定義規定〕）。

パプアニューギニアにおいて鉱業開発を行おうとする者は，探鉱段階では，探鉱許可 (Exploration License) (日本の鉱業法でいう試掘権) および採鉱段階において特別鉱業リース (Special Mining Lease: SML) (同じく採掘権) を国から得ることを要する。探鉱許可が申請されると，大臣は，委員会の勧告に従って，探鉱許可を付与することができる (第20条(1))。探鉱許可の保有者は，

申請時に提出し、承認された「事業計画」(programme)<sup>17)</sup>に従わなければならない。また、大臣は許可にあたって条件を定めることができる(第20条)。

探鉱許可保有者は、探鉱のための所定の土地への立ち入りと占有、事業計画に従った岩石、土地または鉱物の抽出、除去、処分、土地上の水の利用等が認められる(第23条)。探鉱許可の有効期間は2年で更新可能である(第21条)。また、鉱物資源開発は、国と事業者とのあいだに締結される鉱業開発契約(Mining Development Contracts)によって規律される(第17条)。

商業的に採算がとれる鉱物資源が確認され、探鉱段階になると、「特別鉱業リース」(SML)(採掘権)などの設定が必要になる。SMLの有効期間は40年以下(20年を超えない期間延長が可能)とされる。SML取得のためには上述の鉱業開発契約の締結のほか、「開発フォーラム」の開催が必須とされる。

巨大な資源開発プロジェクトにおいてはさまざまな形の土地利用が複雑に絡み合う。鉱山の運営には、鉱業目的リースの設定も必要となる。鉱業目的リースは、特別鉱業リースまたは鉱業リースに関連して設定されるもので、(a)建物および他の土地改善(improvements)、操業プラント、機械、設備の建設、(b)処理プラントの施設およびそこにおける鉱物処理、(c)選鉱くず(tailing)と廃棄物集積所、(d)採掘または処理活動と関連して必要とされる住宅および他のインフラ、(e)道路、飛行場、港湾を含む輸送施設、(f)採鉱または処理活動に付随する他の目的のために設定される(第68条)。また、道路や送電線の建設には土地法上のリースが設定される。

## 2. 開発フォーラムの制度化

### (1)開発フォーラムとは何か

「開発フォーラム」(development forum)は、パプアニューギニアにおける鉱物資源開発プロジェクトについて、利害関係者が開発利益の分配方法について協議するための会議である。中央政府、州政府・地方政府(local-level governments)、開発事業者およびプロジェクトで影響を受ける地域の慣習的

土地所有者のあいだで補償や開発利益の分配について合意を形成する場として、重要な役割を果たしている（Gilberthorpe and Banks 2012; Filer 2008; Nonggorr 1993; West 1992）。そこでは開発事業者の提案の検討も行われるが、最大の関心は利害関係者のあいだで開発利益（場合によっては補償）をいかに分配するかにある。合意内容は合意覚書（Memorandum of Agreement: MOA）として締結され、当事者を拘束する。開発フォーラムは開発事業者に対して追加的な制約を課すものではない。また、その過程でもっとも譲歩するのは中央政府であった（IIED 2002, 151）。

## (2) 成立の経緯

開発フォーラムが成立した経緯については、鉱物エネルギー省のアドバイザーをつとめた R. ウェスト（Richard West）の論文に詳しい。最初の開発フォーラムは、1990年に生産を開始したボルゲラ（Porgera）金鉱山（Enga Province エンガ州）に関するもので、1988年から1989年にかけて開催された（West 1992; Filer 2008, 120）。ちょうどブーゲンヴィル危機と時期が重なるため、開発フォーラムはそれへの対応のようにもみえるが、開発フォーラムに結実する開発交渉のあり方をめぐる議論はそれよりも前に始まっていた（West 1992, 18; Filer 2008, 121-122）。当時の関係者の関心はボルゲラ鉱山をいかに早く実現するかにあった。それまでの開発プロジェクトでは実現までに政府内での調整に多くの時間がかかったからである。たとえば、オクテディ鉱山をめぐる交渉は1970年頃から開始されたが、最終承認が得られたのは1981年のことであった。1986年頃に行われたオクテディ鉱山の再交渉ではプロジェクトの承認プロセスへの州政府の関与の拡大が必要であるとの認識が広がった（West 1992, 3-4）。そこで、これに続くミルン湾州（Milne Bay Province）のミシマ鉱山（Misima Mine）の開発交渉では州政府と土地所有者の参加が認められた。行政レベルの交渉は円滑に進んだものの、政治レベルで混乱が生じた。とりわけ政府がプロジェクトに資本参加しないという方針を交渉半ばで転換し、資本参加を求めたことが遅れの原因となった（West 1992, 5）。相対的に



平和的なミシマ島の住民との交渉に時間がかかったことから、より好戦的であると信じられているハイランド地域に所在するポルゲラ鉱山についての交渉が長期化することが懸念された (West1992, 6)。そのため、交渉過程における政治レベルの参加を十分に確保するための見直しが行われ、そこで編み出されたのが開発フォーラムであった (West 1992, 7)。

1988年11月に内閣 (National Executive Council) が決定した手続によれば、フォーラムは首相 (議長)、副首相 (副議長)、鉱物エネルギー大臣 (事務局)、関連地域の大臣および議員、関連する省の大臣、州知事、土地所有者代表、開発事業者代表、関連部局からの支援スタッフで構成された (West 1992, 10)。鉱山会社からの開発提案の審査のため、協議プロセスに土地所有者の代表が少なくとも1人は参加することを考えられていたが、当初は政治レベルの合意を確保することに主眼があり、住民側の参加はあまり重視されていなかった (Filer 2008)。ブーゲンヴィルの騒乱が勃発したことによって州政府と土地所有者の協調の必要性が強く認識されるようになった (Filer 2008, 122)。1989年5月に締結された合意には、首相、鉱物エネルギー大臣、州知事、関係議員に加えて、特別鉱業リース (SML) の対象となる土地の慣習的所有権者と政府が認める7部族の23人の指導者・代理人が含まれた (Filer 2008, 122)。

### (3)開発フォーラムの法制化

その後、開発フォーラムは1992年鉱業法で法制化され、さらに1998年オイル・ガス法にも導入された。また、1995年州政府・地方レベル政府組織法 (Organic Act for the Provincial Government and the Local-Level Governments, 1995) でも、天然資源開発について「フォーラム」の設置を義務づける規定が設けられた。まず鉱業法の規定をみてみよう。

鉱業法は開発フォーラムの開催を特別鉱業リース (SML) (= 採掘権) の付与の条件とする。大臣は、SMLを付与する前に、当該SMLの付与によって影響を受けると大臣が信ずる者の見解を検討するために開催されなければな

らない。また、大臣はすべての参加者に公正な聴聞を与える手続によって実施しなければならない(第3条)。その構成については、「大臣はつぎに掲げる者の見解を公正に代表すると大臣がみなす者を招聘する」とし、(a)SML申請人(つまり開発事業者)、(b)SMLの対象となる土地保有者および申請人の提案が関係する他の鉱業権(tenements)の保有者<sup>18)</sup>、(c)中央政府、(d)SML申請の対象となる土地が所在する州政府(もしあれば)(第3条(2))<sup>19)</sup>。

つぎに、1998年オイル・ガス法においては、「開発フォーラム」の開催は石油プロジェクトのライセンス付与の条件とされている。「石油プロジェクトについてライセンスを最初に付与する前に、大臣は当該プロジェクトによって影響を受けると考える者を招聘する開発フォーラムを開催しなければならない」(第48条)。開発フォーラムは、国、プロジェクト地域の土地所有者である慣習的土地保有者、影響を受ける地方政府、州政府および開発業者が参加する(Deszcz and Ladbury 2006, 109)。開発フォーラムの目的が「出席者間で合意するのが望ましい事項について合意に至るための努力を行うこと」と明記される(第48条(3))。この法律では、開発フォーラムの開催の条件が定められており、(1)申請人によるソーシャル・マッピングと地権者確定調査が完了し、大臣に提出していること、(2)調査結果に基づき、フォーラム出席者がライセンス地域の土地所有者が真に代表していると大臣が承認していること、(3)環境計画法に基づく環境計画の一部として社会経済環境評価の実施、(4)担当官がプロジェクト地域の土地所有者間で事業参加利益とロイヤルティ利益の衡平な共有のための提案を準備し、出席者に提供していること(第49条)。国と土地所有者、州政府、地方政府のいずれかとのあいだの合意は開発協定に含められる(第50条)。

1995年の州政府・地方レベル政府組織法では<sup>20)</sup>、「第E節：天然資源からの利益」<sup>21)</sup>のなかに天然資源開発フォーラムについての規定がある。天然資源開発の提案があった場合に大臣は州政府と協議しなければならないこと(第115条(1))、中央政府、州政府・地方政府は天然資源開発につき土地所有者と完全にコミュニケーションをとらなければならないこと(同条(2))、そ

のために「天然資源開発フォーラム」の設置等を法律で定めるべきことなどを定める（第116条）。

次節でみるように、鉱業・金属産業分野における持続的開発に向けた国際規範形成のためのさまざまな文書において、パプアニューギニアの開発フォーラムは成功事例として参照されている。

### 3. 開発利益の分配の制度化

ポルゲラ鉱山をめぐる開発フォーラムでの交渉のなかで生まれた開発利益の分配方法のためのスキームは「基礎的鉱業パッケージ」（Basic Mining Package）と呼ばれ、その後の交渉のひな形となった。交渉における指針が明確にされた点でその後の交渉の円滑化に寄与したと考えられる（Filler 2008, 125）。一般に開発協定で定められる事項としては、ロイヤルティ、開発事業への資本参加（equity participation）、特別支援、インフラ開発、経済機会やシードキャピタルの提供が含まれる（Filer 2008, 123-125）。

#### (1) 補償

資源開発に関連して慣習地の利用や水利権等についての補償のルールが、鉱業法、オイル・ガス法、水資源法（Water Resources Act, 1982）に規定されている。これら慣習地等の使用が制限されることへの補償であって、厳密に言えば資源開発の利益ではないが、交渉過程における争点となり得る。Filer, Henton and Jackson（2000）によれば、補償の対象の決め方や金額の算定については一定の慣行が形成されているようである。たとえば使用される土地の面積に応じた算定する場合や経済的価値のある樹木について別に算定するなどの方式がとられる<sup>23</sup>。

一般に探鉱段階において土地所有者側が求める補償は低い。少なくとも初期には探鉱のために木を切り倒すとか、調査チームが使うヘリポートの設置などにとどまり物理的な影響が少ないほか、土地所有者側が鉱物の発見を期

待する土地所有者側が大きな要求をしないからである。しかしながら、いったん鉱物が発見されて開発段階に進むなかで、補償や開発利益の分配を求める圧力は高まっていく (Filer, Henton and Jackson 2000, 37)。

鉱業法は、鉱業権保有者 (holder of a tenement) は、探鉱または採鉱または探鉱に付随する諸活動 (ancillary operations) のため、鉱業権の対象たる土地への立入または占有に関して、当該土地の土地保有者に対して、探鉱または採鉱または付随的活動から当該土地保有者がこうむるまたはこうむることが予見されるすべての損失または損害について補償を支払う義務を負う、と定める (鉱業法第154条)。具体的には、次の8種類が含まれる。(a)土地の自然の表面の保有または使用の剥奪、(b)土地の自然の表面に対する損害、(c)土地保有者によって保有される他の土地からの当該土地またはその一部の分断 (severance)、(d)通行権、地役権または他の権利の損失または制限、(e)土地改良 (improvement) の損失またはそれに対する損害、(f)耕作地の場合において、所得の損失、(g)土地上の農業活動の混乱 (disruption)、および(h)社会的混乱 (social disruption) である。

また、鉱業権の対象となる土地に隣接する土地または土地改良が、探鉱または採鉱によって侵害され、または価値が減少した場合には、当該土地の土地保有者はこうむったすべての損失または損害の補償を受ける権利を有する (第154条(6))。

他方、補償の対象とならないものとして、(a)探鉱または採鉱目的の立ち入り許可の対価、(b)土地上に存在し、または存在し得る鉱物の価額、または(c)鉱物の探鉱に関して評価された地代、ロイヤルティその他鉱物の探鉱に関して評価される量を参照するもの (第154条(4))。補償の範囲を拡張しようとする動きをおさえるもので、この規定の違反に罰則が科されることに注意が必要である。なお、オイル・ガス法にも同様の規定がある。

## (2)ロイヤルティ

ロイヤルティは、石油や鉱物資源の産出量等に応じて開発事業者から国に

対して支払われる。ロイヤルティの支払いは法定されている。鉱業法は、ロイヤルティは資源販売の粗収益の2.0%（1995年にそれまでの1.25%から引き上げ）と定める<sup>23)</sup>。また、オイル・ガス法は、鉱業権有権者（開発業者）は、開発許可地域から産出するすべての石油の井戸元価値（wellhead value）の2.0%を国に支払うと定める（オイル・ガス法第158条）。

ロイヤルティはいったん国に対して支払われた後、州政府および慣習的土地所有者に分配される。その比率はプロジェクトによって異なるが20～80%で上昇した、という（Filer 2008, 123）<sup>24)</sup>。つぎに説明する資本参加の場合、州政府および土地所有者は分与されるロイヤルティをそれぞれの持分の取得費用に充当することもある。また、ロイヤルティの分配は地下資源が所在する土地に限って行われる。たとえば、クトゥブ油田の事例では、ロイヤルティは油田の所在する南ハイランド州と土地所有者に支払われたが、他の項目についてはパイプラインが敷設されるガルフ州とその土地所有者にも分与された（Filer 2008, 126）。

### (3)資本参加

政府は、ロイヤルティ収入を得るほか、事業子会社または合弁事業（JV）に資本参加（equity participation）する。この政府の資本参加の条件は法律に規定がある。たとえば、鉱業法第16A条（国家権益の取得）によれば、国および民営化された鉱物資源開発会社（Mineral Resources Development Company: MRDC）（またはMRDCの子会社）は、オプション協定に従い、鉱業プロジェクトにおける参加権益（Participating Interest）を取得し、および適切な場合にはそれを移転する権利を有する（第16A条1(a)）。また、オイル・ガス法では、国は各石油プロジェクトの22.5%を超えない参加権益を直接または名義人（を通じて取得する権利を保持する [第165条(1)]）と定める。

Deszcz and Ladbury（2006）は、国が開発プロジェクトに資本参加する理由として、(1)中央政府の直接的な財源となること、(2)国が少数株主としてプロジェクトの方向性に直接に影響を与えられること、(3)国がプロジェクトから

の直接的利益を慣習的土地所有者、州政府および地方政府に付与することによって、これらのアクターをコントロールする能力を獲得すること、を挙げる (Deszcz and Ladbury 2006, 107-108)。また、州政府や地方政府に対する国の影響力に限られるなか、プロジェクトからの利益の分配をコントロールする能力をもつことで、国は地方に届く現実の力を獲得し、州政府や地方政府がコミュニティに対して負う社会的責務の履行を確保することができる、とする (Deszcz and Ladbury 2006, 108)。

州政府・地方政府または土地所有者が資本参加する事例もある。たとえば、オクテディ鉱山の再交渉では、土地所有者の取り分として、ロイヤルティの30%のほか、20%の資本参加（特別支援交付金を充当）が合意されたが、ミシマ鉱山の交渉では、資本参加のオプションをとらず、その代わりにつぎにみるインフラ整備を増額することが合意された (Filer 2008, 125)。

#### (4)インフラ整備等

開発に関する合意は道路などインフラ整備や学校・病院等の社会資本整備などの約束を伴う。これらは州政府・地方政府等によって行われるだけでなく、資源開発企業によって行われるものもある。対象地域におけるインフラ開発に対する財政支出のための国から州政府および土地所有者に資金提供が約束されることもある。これは操業が始まりロイヤルティ収入が入るようになるまでのインフラ開発のための資金を提供するものでもある。たとえば、特別支援交付金 (Special Support Grant) がある。これは、国が生産額の1%に相当する資金を開発プロジェクトの所在する州に対して移転するもので、上述のように慣習的土地所有者の取り分を増やしたことで州が受け取るロイヤルティ収入が減ることへの補填と位置づけられた。開発フォーラムで州が約束したさまざまな施設の提供など開発プロジェクトに対する住民の期待を実現するためのものとされる (Filer 2008, 124)。

注目すべきは資源開発企業によって行われるインフラ整備等である。開発フォーラムを通じて政府がインフラ整備を約束したとしても、政府が資金難

などを理由にそうしたインフラ開発を実際に実施しない場合、住民は開発の利益を得ていないと受けとめ、開発プロジェクトの妨害等の行為に及ぶ可能性がある。そこで企業側の働きかけで1992年の所得税法改正時に導入されたのが、開発企業が自らのリソースを用いて、学校、道路、橋などのインフラ整備を実施し、それに支出した費用を法人所得税額から控除することを認める「インフラ税控除スキーム」(infrastructure tax credit scheme)である(West 1992, 31; Filer 2008, 126-127)<sup>25</sup>。税控除が認められた背景には、ボルケラ鉱山の交渉で社会資本整備を促すため、事業会社は飛行機で通う従業員が交代で勤務する体制(commuter mining/flyin-flyout mining)を7年以内にやめることを約束したが、社会資本整備を担う州政府が資金を与えられたとしても現実には実現できそうにない、という事情があった(Filer 2008, 126-127)。また、本来、法人所得税として国庫に入るべき開発利益を開発プロジェクトの所在する州、影響を受けるコミュニティに分配するものであり、中央から州への開発利益の移転としての効果もある<sup>26</sup>。

企業はさらに影響地域の住民に優先的に研修、雇用、事業開発の機会を与えることを約束することもある。この項目はオクテディ鉱山開発においてはじめて明確化された。1976年の「鉱業(オクテディ開発協定)法」では、開発会社がプロジェクトにおける雇用および現地での事業開発において、実際的であるかぎりにおいて、地域の慣習的土地所有者および住民を優先することを定めた(Filer 2008, 124-125)<sup>27</sup>。鉱山プロジェクトに関連して生まれる派生的なビジネス(spun-off business)など影響地域における新たなビジネス機会を創出するため、ローンまたは債務保証が提供される(Filer 2008, 125; Seip 2013, 96-97)。派生ビジネスへの参加は、そのなかでももっとも関心が集まるものであり、過去のプロジェクトにおいても対立の原因となったという(Seip 2013, 97)。

鉱物資源開発利益の配分の方法は、個々のプロジェクトによっては異なるものの、おおむね上記のような項目に従って配分方法が合意されてきた。一連の交渉で中央政府は譲歩を余儀なくされることが多く、ロイヤルティ収入



や資本参加に伴う配当の分配においては州または慣習的土地所有者の取り分が多くなったことが特徴となっている (Filer 2008)。

#### 4. 地下資源は誰のもの？

以上の議論では、地下資源が国に帰属することを当然のものとして説明してきたが、実はこの前提を争う試みもあることに注意しなければならない。

一般的に地下の鉱物資源の帰属について、土地の所有者に帰属するという考え方と国に帰属するという考え方がある。コモンローの伝統では地下の金や鉱物資源は「国王財産」(Crown Property) とされる。コモンロー諸国のなかでも法改革の結果、土地所有者に帰属するという立場をとる法域もある。パプアニューギニア場合、コモンローの伝統により忠実であり、国家に帰属するという立場をとっている。この点について法律の規定は明確である。旧鉱業法では、国のすべての土地におけるすべての金および鉱物資源は国家の財産とする(第7条)と定めた。1992年鉱業法は「パプアニューギニアにおけるすべての土地にあり、または地表より下にある (on, in, or below the surface) すべての鉱物は国の財産である」と定める。同様に、1998年オイル・ガス法は「いかなる土地にまたは地表より下にある石油およびヘリウムは国家の財産であり、また、いかなる時においてもこれまで国家の財産であったとみなされる」(第6条)と定める。このルールは慣習地にもあてはまるのであり、これまでの開発プロジェクトはこの前提のもとに進められてきた。資源開発からのロイヤルティはいったん国家に支払われた後、地方政府や土地所有者への分配が行われるという形で、地下資源の所有権が国家に帰属する場合でも、実際には地権者も開発利益の分配を享受している。

地下資源が国家に帰属するという原則そのものを争う主張としては、第1に、慣習的土地所有権は地下の鉱物まで及んでいるというものがある。この主張は、伝統的土地観においては土地と地下資源を分ける考えはなく、慣習的土地所有者は慣習法に従って独立前から地下の鉱物資源に対しても所有権

を有している、とする。そして、国家への帰属を定める鉱業法などの規定は憲法第53条が禁止する正当な補償のない財産剥奪 (unjust deprivation of property) に該当し違憲だと主張した。この主張は弁護士、法学者・元外交官であるドニギ (Peter Donigi) によって1980年代末頃から主張されたものである。実際に訴訟も提起されたが、原告適格を欠くことを理由に訴えは却下された (Nonggorr 1993, 444-445; Filer and Imbun 2009, 91)。他の法学者からは地下の鉱物資源の国への帰属について、法的に議論の余地はないという見方もある (Ongwamuhana and Regan 1991; O'Regan 1992)。

もうひとつは、この主張とも重なるが、新たな立法によって鉱物の国への帰属のルールを修正しようとする立場がある。1990年に議員立法として提案された鉱業法改正案では、慣習的土地所有者に対して地下20メートルまでの金に対する排他的権利を与えることを求めた。この法案は議会を通過したが、首相が公布を拒否したため、成立しなかった (Filer and Imbun 2009, 91)。慣習的土地所有者の利益の拡大を要求するこの法案が出てきた背景には、1988年に金が発見されたカレ山脈 (Mount Kare) に殺到した零細な採掘者のなかから儲けた者が出たことで、より直接的に利益を得たいとの思惑があった (Filer and Imbun 2009, 91)。土地所有者側の利益拡大をねらった主張である。これに対してはパプアニューギニア鉱業石油会議所 (Chamber of Mining and Petroleum: CMP) は、ようやく確立した現在の開発スキームの前提を切崩すものであり、民族国家としての開発を停滞させるとして否定的な見解を表明した (PNGCMP 2009)。地下資源の慣習地所有者への帰属を求める主張が再び提起される可能性は残っていると考えられる。

## 第4節 考察

### 1. 慣習的土地所有者

前節までは資源開発を含む慣習地の利用においてどのような制度変化が進み、それがどのようにして資源開発を支えてきたかを示した。本節では、ふたつの主要なアクター、慣習的土地所有者と資源開発会社に焦点を当てて、パプアニューギニアにおける資源開発過程の特徴と課題を整理しよう。

まず指摘すべきことはパプアニューギニアにおける資源開発交渉には、慣習的土地所有の集団性が強くあらわれていることである。資源はすべて慣習地にあるため、開発プロジェクトの実施のためには慣習的土地所有者との交渉を要する。また、部族間抗争で培われた要求実現のために実力行使を辞さない風土は、開発によって影響を受けるコミュニティ側の交渉力を大いに高めた。

もうひとつの特徴は、土地集団が資源開発においては利益分配のための受け皿として機能していることである。資源開発企業は事業開始にあたって人類学者などを活用した調査で慣習的土地所有者を特定し、その集団の同意を取り付ける一方、集団内での利益の分配は当該集団に委ねられている。

土地集団・コミュニティへ全体の開発利益の分配は増えたけれども、それが真に生活の改善につながっているかガバナンスが問題となるだろう。

Macintyre (2007) は、慣習的土地所有者集団の範囲が母系で決定されるにもかかわらず、開発をめぐる交渉は男性の仕事とされ、少数の男性構成員が集団の土地の利用について重要な決定をしてしまう事例を紹介する。この点は開発における女性への影響を重視、交渉過程への当該地域の女性団体の参加を確保する試みが近年されるようになってきている。また、土地集団法人の多くは、補償や開発収入の分配を受けるためだけに組織されたため、教育や研修の機会がなく住民の側に準備がない場合が多い。住民は自分たちの法人の

経営陣を管理する手段を欠き、不誠実なあるいは犯罪的な行為がしばしば見過ごされ、本来は構成員に配分されるべき多くの資金が失われ、事業機会が生かされていないという (Power 2008, 11-12)。

2009年の「土地集団法人化法」改正では、土地集団法人のガバナンス問題に一定の対応がなされた。改正前においても、何ら権原のない者が勝手に登録することによってそれまで利用していた者が利用できなくなるなどの紛争が生じたことから、他の土地集団法人に属する者の参加を制限するなどの措置が図られた。また、土地集団法人の法令順守を確保するため、総会の開催(第14条A)、運営委員会の選出(第14条B)などの規定が加わった。しかしながら、定款で経営陣の責任を定めたとしても、警察・司法へのアクセスが少ない地方においてはそうした条項は効果がない (Power 2008)。たとえば、クトップ石油プロジェクトでは、石油会社主導で上位のアンブレラの土地集団法人を設立することで慣習的土地所有者の組織化を図ったものの (Kaolinoe 2001)、その後、サブクランによる法人設立数が増加した。Power (2008) は、上位の土地集団法人における不透明な資金管理に対する不満があっても、地方での刑事・司法へのアクセスが困難であり、管理しやすいサブクランレベルでの法人設立で対抗しているのだとみる。自助的な対応は今後也不可欠なのであろう。

もうひとつの課題は資源開発の影響や自分たちが手にする利益についての土地集団側の理解の不足である。Macintyre (2007) によれば、事業開始前の段階において住民は環境被害の問題にほとんど関心をもたず、経済機会としかみないこと、教育や研修を受ける機会が少ない住民に開発の影響を事前に判断させることには限界がある。都市部へ出稼ぎに出ていた者が鉱山開発を機会に地元に戻り、都市部での就労経験から利益分配についての従前の合意の内容に不満を感じる事例もある、という。これに対する処方箋として、Macintyre (2007) は、再交渉の仕組みを導入することを提案する。実際に近年の協定には再交渉条項が盛り込まれる例があるようであるが、同時に再交渉が新たな対立を生むリスクもある (Macintyre 2007)。

開発に伴いコミュニティや土地集団には不可逆的な変化が生じる。たとえば、資源開発に伴い鉱山や周辺施設での雇用拡大などに引き寄せられて人口は急激に膨れ上がり、コミュニティは変貌する。また、開発利益をめぐって慣習的土地所有者集団の構造も変化し得る。鉱山からの利権が拡散していくことを恐れて構成員の範囲を狭める方向に慣習的土地集団に変容が生じた事例もある（Gilberthorpe and Banks 2012）。こうしたコミュニティや土地集団の変容はそうした変化の波に乗れる人と乗れない人との格差を生む可能性がある。

## 2. コミュニティ開発の担い手としての鉱山会社

### (1) ビッグマンとなった資源開発企業

つぎに資源開発企業に視点を移してみよう。第1の特徴としては、本来行うべきサービスを提供できない政府にかわって、資源開発企業が自ら多くの活動を行わざるを得ないことである。たとえば、土地所有者の確定の基礎となるソーシャル・マッピングや地権者確認作業は事業者が人類学者・社会学者などの専門家を雇用して自らの費用で行うことが多い（Filer, Henton, and Jackson 2000, 42）。オイル・ガス法ではこうした調査の実施は石油探査・開発のライセンスの条件とされている（第47条(1)(3)<sup>28</sup>）。また、企業は土地集団やコミュニティとの良好な関係維持やつぎにみる地域開発活動の窓口として専門家を維持することも必要となっている。

第2に、地域開発への深いコミットメントがある。企業は、インフラ整備、学校、病院など社会資本の整備、就労・起業支援などを支援し、地域開発の担い手として大きな役割を果たしている。企業はインフラ整備等への支出は法人所得税から控除されることで実際には中央政府が負担するが、非効率な地方政府が実施するよりも、企業がもつ効率的な組織、人材、ノウハウを活用することでより効率的な事業実施も期待できる。企業がこうしたコミットメントを深める理由は、つぎにみる企業の社会的責任（CSR）を果たすとい

う要請があるほか、施設や従業員の安全を確保するため、土地所有者集団や周辺コミュニティとの協力関係の構築・維持が不可欠であると認識しているからである。

Banks (2008) は、資源開発企業のこうした役割を「ビッグマン」ととらえる。メラネシア伝統社会においては地域の有力者は「ビッグマン」と呼ばれ、贈与の体系を通じて富を吸い上げる一方、住民に対してさまざまな恩恵を施すことが期待される。資源開発企業はまさにビッグマンなのである (Banks 2008, 32)。ただし、「手厚い」補償・利益の提供は巨額な資金が動く鉱物資源開発においては可能であるが、利益が相対的に小さな種類の開発プロジェクトにおいては企業の貢献の余地は小さくなるだろう。

## (2)資源開発企業の CSR 戦略

資源開発企業が時には法律上または開発協定上の義務を超えて、土地所有者との関係を維持しようとするもうひとつの理由は、資源開発企業が企業の社会的責任 (CSR) の観点から、ベストプラクティスなど国際規範の遵守と自社の評判の維持に注意していることがある。

鉱物資源開発は、鉱物資源の探査、掘削、輸送、精錬、廃棄物処理等の各段階において深刻な環境・健康被害を生じるリスクがあり、実際に被害が発生したときの影響は広範囲かつ甚大である。また、鉱山開発などに伴う景観の変化や地域住民の生活への影響が不可避免的に発生する。実際に資源開発に伴う環境被害が多く、多くの国で報告されており、資源開発に対する期待と懸念はともに大きい。こうした批判とリスクに対応するため、資源開発企業の側で持続可能な発展のため積極的なイニシアティブがとられてきた。

鉱業界における世界的な CSR の取り組みが顕著となるのは、2002年に南アフリカで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(World Summit on Sustainable Development) に向けた一連の取り組みであった<sup>29)</sup>。1999年に大手の鉱業・金属企業が「グローバル鉱業イニシアティブ」(Global Mining Initiatives) を開始し、2002年にトロント宣言を採択した。同宣言では、

基本認識として、(1)鉱業金属精錬の操業が成功するためには操業が行われるコミュニティの支援を必要とし、(2)かかるコミュニティの尊重と真摯なかわり合い (engagement) は鉱業・金属精錬活動がコミュニティと会社に有益とみられることを確保することを要すること、(3)成功する会社は職場での権利を含む基本的人権の保障および健全かつ安全な職場の必要性を尊重すること、(4)成功する会社は、その施設所在地における環境的受託者責任を受け入れることの4点を示した。

また、環境と開発国際研究所 (International Institute for Environment and Development: IIED) が実施した「鉱山開発持続的発展プロジェクト」(Mineral Mining and Sustainable Development: MMSD) は2002年サミットへの鉱業金属産業の取り組みの基礎となった (IIED 2002)<sup>30</sup>。この報告書は、ブーゲンヴィル危機、オクテディ鉱山の環境被害などの経験を紹介するほか (IIED 2002, 192)、住民参加の成功例として「開発フォーラム」を取り上げ、鉱業プロジェクトにおけるコミュニティの支援を最大限に確保し、MOAの焦点を向上させることで地元コミュニティに対する持続可能な開発を提供してきたと評価する (IIED 2002, 151)。

2001年にはCSRへの取り組みを推進する国際団体として金属環境国際評議会 (International Council for Metals and the Environment) を拡張した「国際金属鉱業評議会」(International Council on Mining and Metals: ICMM) が創設された。ICMMは、MMSDの提案を受けて、2003年に加盟会社が実施すべき持続可能な開発10原則を採択した。そのひとつとして、操業するコミュニティにおける社会的、経済的および組織的開発への貢献を掲げる<sup>31</sup>。また、グローバルな法律家団体である国際法律家協会 (International Bar Association: IBA) のエネルギー資源法部会 (Section for Energy and Resources Law) は、MMSDプロジェクトと連携しながら、鉱物資源プロジェクトにおける民衆参加 (public participation) について分析と提言を行った『人権と天然資源開発』(Zillman, Lucas, and Pring 2002) をまとめ、そのなかでパプアニューギニアの経験について分析した<sup>32</sup>。



他方、資源開発プロジェクトに資金を提供する国際的な金融機関は借り手企業の国際規範の順守状況をチェックする方針を示してきた。たとえば、国際金融公社（IFC）は1990年代後半からスタンダードの策定を開始し、2006年に包括的な「社会的および経済的持続可能性に関するパフォーマンス・スタンダード」（IFC Performance Standards on Social and Economic Sustainability）を採択し、そのなかには「先住民」のスタンダードも含まれる<sup>33</sup>。企業側でも自らのCSR報告書、ガイドライン等を策定するほか、個別のプロジェクトについてもコミュニティ開発についても綿密な計画およびその実施状況についても周到な報告を行う。たとえば、PNG-LNGプロジェクトにおいてもExxon Highland Limited社はコミュニティ関係の綿密な計画を公表しており、そのなかではIFCが定めるパフォーマンス・スタンダード（IFC 2006）や国連が定める「開発ベースの立ち退きに関する基本原則およびガイドライン」等に準拠していることを示す。<sup>34</sup>

ここで注目すべきは、パプアニューギニアで操業する企業や慣習的土地所有者が一方向的に国際的な規範を受け入れるだけではないことである。ベストプラクティスなど国際規範形成のなかで、開発フォーラムなどパプアニューギニアなどの経験が生かされ、それが今度はグローバルな規範が資源開発企業の行動を通じてパプアニューギニアの現場へとフィードバックされる。このような意味において企業やローカルなコミュニティ（慣習的土地所有者）との関係は単にパプアニューギニアにおける局地的な動きにとどまらず、持続可能な開発のためのグローバルガバナンスの一部としてとらえることもできるだろう<sup>35</sup>。

### (3)開発の担い手としての企業の限界

国家機能が脆弱な地域において開発の担い手としての企業の役割は高い反面、その限界も存在する。第1は分配の問題である。資源開発利益に対する地元の期待は高いが、降ってわいたような大金を無駄に費消してしまう住民は少なくない。地域が得た多くの利益がはたして本当に地域の発展のために

いかに利用されているかが問われなければならない。たとえば、プーゲンヴィル紛争の背景に慣習的土地所有者の世代間の利益の分配についての不満があったという (Mugambwa 2007)。将来の世代を含めた衡平を考えていく必要がある。開発の影響を受ける土地集団は「開発基金」等を設置しているがはたして有効に活用されているのか検証も必要であろう。さらに、国全体での資源分配を考える必要もある。中央政府の脆弱性を背景に州および慣習的土地所有者への開発資金の分配が増えてきた。しかしながら、すべての地域が資源という「僥倖」に恵まれるわけではない。資源開発で得られた利益を国全体の開発にどう振り向けていくのか、本来の財政の機能が問われる。

第2の課題は、閉山のインパクトである。鉱山には寿命があり、鉱山開発の恩恵や資源開発企業による地域開発はいつまでも続くわけではない。環境や景観の回復のほか、閉山後の地元の人々の生活をどうするか考える必要がある。すでに鉱業・金属産業では鉱山のライフサイクルとの関係において持続可能な開発をとらえる方向が打ち出されている。大規模な鉱山開発の「終末」をどう考えていくのか、その試金石となるのがパプアニューギニアを代表する鉱山であり、かつて環境破壊を引き起こしたオクテディ鉱山である。2001年にとくに環境面での懸念から同鉱山の閉山を提案したBHP Billiton (以下、BHPと略す)と事業継続を望むパプアニューギニア側との意見の違いが顕在化したからである。同鉱山の操業継続については地元の権利者とのあいだで合意 (Community Mine Continuation Agreement: CMCA) が成立する一方、BHPはオクテディ鉱山の運営会社であるOTML (Ok Tedi Mining Limited) 社の持ち分52%を「PNG持続的開発プログラム社」(PNG Sustainable Development Program Limited: PNGSDP)へと譲渡し、同鉱山から2002年に撤退した。PNGSDPを通じて閉山後を見据えたコミュニティ開発事業などに資金提供するスキームがつくられた。BHP社の撤退は隠れたリスク [将来の債務] から親会社であるBHPの株主を守ることがその理由とされた (BHP Billiton 2015, 57)。近年、政府はOTML社の完全国有化に動いた。2011年にOTMLは別の株主であるInmet Miningが保有する自社株を買い戻した。さらに、

2013年9月、政府は法律で PNGSDP 社が保有する OTML 株 (63.4%) を償却し、同額の株式を政府に再発行する形で OTML を完全な国有企業へと変更し (中央政府87.8%, 西部州住民12.2%) (OTML 2014), BHP 社撤退時のスキームは崩れた<sup>36)</sup>。多国籍企業の撤退が鉱山の運営と閉山後に向けたコミュニティ開発にどのような変化をもたらすのか注目される。

## おわりに

本章では、ほぼすべての土地が慣習地であるパプアニューギニアにおいて、鉱物資源開発がどのように進められてきたのかを探るため、慣習地利用に関わる制度基盤を検討した。慣習地の解体につながると懸念される改革には根強い反対があるものの、土地利用および資源開発のふたつの面で重要な制度変化があったことが確認できた。なかでも1970年代の独立前後につくられたリース・リースバックと土地集団の法人化が今日においても土地利用を進める基盤を提供する。もっともそれらの仕組みが活用されるようになるのは、資源開発の重要性が増した近年のことである。また、資源開発の分野では、交渉過程の制度化 (開発フォーラム) と具体的な配分方法の指針の明確化が進んだ。温存された慣習地を基盤とする強固な土地所有集団と実力行使を辞さない交渉文化のなかで現地への開発利益の配分が増加してきた。

他方、インフラ・社会資本整備など地域開発における資源開発企業の深いコミットメントも特徴的である。それは、開発を早く軌道に乗せ、施設と従業員の安全を確保しながら操業を維持しながら、土地所有集団の譲歩と協力を引き出すための開発利益の分配のひとつの形態である。また、資源開発企業自身とそれに資金を提供する国際金融機関が企業の社会的責任 (CSR) への関心を強めるなか、持続可能な開発や現地住民の利益の保障を求める国際規範が資源開発企業の行動に強い影響を与える。脆弱な国家機構と比べて、人的資源・技術で勝る資源開発企業による地域開発はときには効率的である

う。しかしながら、資源開発企業によるCSR型の貢献には限界があり、土地集団内のガバナンス問題や地域間、世代間、コミュニティ間の格差や衡平の確保、治安維持などの面では国家機能の脆弱性がなおリスクとなり、問題解決を阻んでいる。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 近年関心を集める海底鉱物資源の開発が将来本格化するならば、排他的経済水域を含む広大な海洋を保有する太平洋島嶼国に大きな変化を生む。
- (2) パングナ鉱山を運営する Bougainville Copper Limited (BCL) 社の株式53.83%を保有する Rio Tinto 社は、2013年の調査の結果、設備の全面的な更新が必要なため再開に52億ドルが必要と試算する。また、2014年にブーゲンヴィル自治州が新鉱業法を制定したことを受けて今後の対応を検討すると表明した (Rio Tinto 2015, 165)。2015年3月に可決されたのブーゲンヴィル自治地域の鉱業法には、資源開発を進めるため土地所有者の権利を制約するとの批判がある (Jubilee Australia 2015)。
- (3) 日本の法社会学でいう「総有」に相当する。総有とは、血縁的・地縁的な団体を前提とし、構成員の持分やその処分は認められない。
- (4) Zorn and Care (2002) は、裁判所にその時点の慣習を適用することを要求することで、「慣習が変化する」ことを憲法が承認した点が特徴的である、とする。イギリス法においては地域の慣習が執行され得るためには超記憶的過去から存在しなければならないとされ、パプアニューギニアの植民地裁判所もそれに従っていたからである。
- (5) 法改革委員会は、「基層法の発展および国の状況への適応、ならびに時々々の国の状況への基層法のルールおよび原則の適切性について、調査を行い、議会および国家執行府に報告することを職務とする機関」とされる (憲法付表 2.6.14.)。
- (6) 憲法は、必要な整合性に配慮して、時々々の国の状況に適した方法で基層法が一貫した体系として発展することを確保することが国家司法制度、とくに最高裁判所および国家裁判所の義務 (付表 2 Sch. 2.3.4.) であり、また、裁判官は望ましいときは適正と認める改善を勧告し、報告書のなかで基層法の現状、適切性および発展についてコメントすることができる (付表 2.3.5.)、と定める。
- (7) 憲法は、議会制定法によって(a)基層法を宣言し、および(b)基層法の発展を定めなければならないとし、議会に基層法を発展させる義務を課す。議会が制定する立法に含まれるべき内容として、(a)慣習の立証および主張 (proof

- and pleading), (b)慣習の承認, 適用または執行の方法または目的の規制, (c)慣習の抵触解決の3点を掲げる(第20条(3))。
- (8) 憲法では「慣習」の語が使われていたのに対して, 2000年法は「慣習法」(customary law)を用いるが, その定義は憲法とほぼ同じである。
  - (9) ただし, 法律は, 裁判所は厳格な法的手続を遵守し, または証拠の技術的ルールを適用することは義務づけられないとし, 立証方法について裁判官の裁量を認めていた(慣習承認法第2条)。
  - (10) 司法・法務長官省(Department of Justice and Attorney General)の村裁判所・土地調停事務局(Village Court and Land Mediation Secretariat)のウェブサイトでよれば, 全国で村裁判所は14496カ所存在し, 国土の約9割をカバーし, その係官は15000人以上(うち女性が約900人)とする。(http://www.justice.gov.pg/index.php/2015-04-26-07-32-15/village-courts-and-land-mediation-secretariat. 2016年1月15日アクセス)。
  - (11) 村治安判事は, 治安判事職(Magistrate Service)には属さない(憲法第174条)。
  - (12) Manning (2008, 292) は, 同サミットのふたつのコンセプトペーパーの要点を次のように整理する。①「土地は「安定的な制度的均衡」であったとしても, 経済的・技術的効率性の観点からはパプアニューギニアにコストとなっている。土地を担保に使えないことは土地を「死んだ資本」にする(土地をより生産的にする), ②「パプアニューギニア人の伝統的な自給自足的なライフスタイルは変わってしまい, 基本的なサービスにアクセスできるようにするため, 人々に金を作らせようとする「巨大なプレッシャー」をかけている」(土地と開発に影響する社会問題)。
  - (13) 私有地である自由土地保有(freehold)がかつてのプランテーションなどに例外的に残されている。所有権と同じく, 自由土地保有者は法律で許容される範囲において一筆の土地の使用, 統制, 移転およびその他の利益を享受する権利を有する。自由土地保有は全国の土地の0.58%にすぎない(CLRC 2012, 6)。
  - (14) オイル・ガス法は, 「沖合地域を含むパプアニューギニアにおける石油(オイル及びガスを含む)の探査及び生産, 並びに伝統的土地所有者, 州政府および地方レベル政府に対する石油(オイルおよびガスを含む)の生産, 石油および石油製品のパプアニューギニアにおける加工および輸送のためのプロジェクトから生じる利益の供与を規律する包括的立法」(前文)とされる。
  - (15) 市民たる自然人がその所有する土地(探鉱権以外の鉱業権が設定されていないもの)において砂金など沖積鉱物を採取することは, 安全かつ1977年鉱業(安全)法に従って非商業的な採掘を行うことが認められる(第9条)。また, 沖積鉱物採掘のみを目的とする鉱業リースは, 市民または市民が発行済

普通株式または利益の51%以上を保有する会社または合併事業によってのみ保持され得る（第38条(2)）。

- (16) 大臣は申請にもとづきいずれかの鉱業権に付随して鉱業地益権を設置することができる（第80条）。地役権が与えられる鉱業権の存続期間と同じとされる（第81条）。鉱業地役権は、採掘、処理または付随的活動と関連して与えられるもので、たとえば、道路、路面車・鉄道、ロープウェイ、送電線、パイプライン、輸送システム、橋・トンネル、水路、その他の関連施設の建設・操業を目的とする（第83条）。いずれかの鉱業権に付随して地益権を設置することができる（第80条）。地役権が与えられる鉱業権の存続期間と同じとされる（第81条）。
- (17) 事業計画には、土地保有者との公的関係の維持、(b) 探鉱の確立される空港、建物およびサービスの維持、(c) 採鉱活動開始の実施可能性の見直しについて記載することができる（鉱業法第26条(5)）。
- (18) 鉱業法上、「土地保有者」(landholder)とは、慣習地の所有者のほか、国との合意により政府地を占有する者、慣習地もしくは政府地以外の土地の所有者もしくは合法的占有者である者を含む。
- (19) SML以外に開発フォーラムの開催は義務づけられていないが、鉱業リース(Mining Lease)を付与する前に大臣が州政府と協議すべきことを定める（第3条(3)）。
- (20) 1995年の法律の目的は、州議会を廃止することで州に対する中央の政治家による統制を強化するもので、与党議員主導で制定された（Filer 2008, 131）。専ら森林資源の開発を念頭においたため、開発税に関する規定など鉱物資源開発との抵触が生じ、同年11月の改正で抵触を部分的に解消した（Filer 2008, 131）。
- (21) この法律において、天然資源とは、鉱物、石油、ガス、海洋資源、水、木材（森林産品を含む）、動物相、植物相および法律によって天然資源と定める他の産品を含む（第98条(1)）。
- (22) Anderson (2006) は市場経済の影響を受けてまだ間もない地方では不動産価格が価額が低く評価されていて、それが紛争のひとつの原因となると論じる。
- (23) リヒル金鉱山の土地所有者の要求もあった。州および土地所有者側への配分が増加した（Filer 2008, 129-130）。なお、ロイヤルティの料率は2000年改正で Mining (Royalty) Act で定めることとなった。
- (24) パングナ鉱山の再交渉の結果、1974年の協定では中央政府はロイヤルティと同額を州政府に交付することに合意した。ロイヤルティのうち土地所有者の取り分を5%から20%に引き上げた。第173条の経過規定によってこの比率は有効である（Filer 2008, 123）。なお、1978年から1987年の10年間にパングナ鉱山開発から得られた利潤の分配は、中央政府が63.0%（租税、手数料、配



当), 外国株主31.6%, プーゲンヴィル州政府4.8% (租税, 配当, ロイヤルティ), PNG 株主0.4%, 土地所有者0.2% (ロイヤルティ)。土地所有者はこのほかに土地占有, 農業その他の資源の利用, 社会的な不便に対する補償を受けていた (IIED 2002, 192)。

- (25) 所得税法第219条 C (最終改正2004年) によれば, 資格ある納税者, つまり鉱業, 石油・ガスで操業する事業者が, インフラストラクチャー開発に関連して支出を行った場合, 当該支出額を当該年の課税義務に関して支払われた所得税とみなすとする (第219条 C(1))。その額は当該年の課税所得の0.75% またはその年の課税額のいずれか小さい方とされ, 支出額が課税額より大きいときは続く2年間繰越ことが認められる (第219条 C(2)(3))。
- (26) このほか, 州政府・地方政府組織法にもとづく開発税 (development levies) がある。開発税は信託基金 (trust fund) を通じて管理されるとされる。同法の規定の曖昧さが指摘されているが, 遡及的に適用しないほか, 分野別の立法を優先するため, 鉱物資源開発について実務上の影響は少ないとされる。
- (27) 優遇措置は当初は貧困地域への支援として正当化されてきたが, 憲法が定める平等原則との関係において正当化できるか疑問との指摘もある (Filler 2008, 125)。
- (28) 石油探査ライセンス保有者は, 最初の立入前に許可地域内の慣習地について, 予備的な社会調査および土地所有者同定調査を行わなければならない (第47条(4))。さらに開発ライセンスを申請する場合には, 完全な調査を行う。その対象となる地域は, a 石油開発ライセンスのライセンス地域, b パイプライン地域を含む当該石油開発ライセンスに関連する他のライセンス地域, c (石油開発ライセンス上の施設を除く) 石油プロジェクト専用のプロジェクト施設となる施設から5キロ以内の土地, および d 開発された場合に石油プロジェクトによって影響を受け得る地域である (第47条(4))。
- (29) それ以前の試みとして, 1991年にUNDPとUNDESA主催で「鉱業と環境に関するベルリン・ラウンドテーブル」が開催され, ベルリン・ガイドラインが採択された。
- (30) MMSDは, (1)持続的発展の観点からグローバルな鉱物・鉱業セクターを評価し, (2)持続的発展を支援する方法で鉱物サプライチェーンを通じていかにサービスを提供できるかを特定すること, (3)鉱物システムの改善のための鍵となる要素を提案し, (4)当該セクターにおけるすべてのステークホルダー間のコミュニケーション及びネットワークキングの分析及び取組 (engagement) のためのプラットフォームを樹立することを目標とした (IIED 2002)。
- (31) 10項目の内容は, ①倫理的ビジネス慣行と健全な企業統治システムの実施および維持, ②企業意思決定プロセス内における持続可能な開発考慮の統合, ③被用者およびわれわれの活動によって影響を受ける他の者との取引におい



て基本的人権の支持と文化、慣習および価値の尊重、④有効なデータおよび健全な化学におとづいたリスク管理戦略の実施、⑤われわれの健康および安全パフォーマンスの継続的改善の追及、⑥われわれの環境パフォーマンスの継続的改善の追及、⑦生物多様性保全に対する貢献と土地利用計画に対する統合的なアプローチ、⑧われわれの製品の責任ある製品設計、利用、再利用、リサイクルおよび処分の奨励および推進、⑨われわれが操業するコミュニティにおける社会的、経済的および制度的開発への貢献、⑩われわれの利害関係者との実効的かつ透明性のある関与、コミュニケーションおよび独立して検証される報告取決めの実施。

- (32) IBA ではモデル鉱業開発協定の策定プロジェクトを展開する (MMDA 2011)。
- (33) パフォーマンス・スタンダードは「1. 社会的及び経済的アセスメント及びマネージメントシステム」「2. 労働及び賃金条件」「3. 汚染防止及び軽減」「4. コミュニティの健康、安全及び保障」「5. 土地取得及び非自発的再定住」「6. 生物多様性保全及び持続可能な天然資源管理」「7. 先住民」「8. 文化遺産」の8つの柱から構成されていた。2012年の改訂版では、8つの柱には変更がないものの、「1. 環境的及び社会的リスクと影響のアセスメント及びマネージメント」と「3. 資源効率性及び汚染防止」の2項目でタイトルに変更がある (IFC 2006)。
- (34) たとえば、PNG-LNG プロジェクトは、コミュニティ関係の綿密な計画を公表し、そのなかではIFCが定めるパフォーマンス・スタンダード (IFC 2006) や国連が定める「開発ベースの立ち退きに関する基本原則およびガイドライン」等に準拠していることを示す。
- (35) 国際的な規範またはベストプラクティスの限界もある。たとえば、Gilberthorpe and Banks (2012) は、CSRの指針は、国家的および国際的な持続可能な開発政策にもとづくパフォーマンス基準とするために考案されており、各地域の活動、原則、慣習を補完するものとはなっていないとする (Gilberthorpe and Banks 2012)。
- (36) 2002年の撤退時のスキームはBHPが政府による環境損害賠償要求から免責されるとされていたが、2013年の法律では免責条項も廃止された。BHPはPNGSDPとの関係で政府または第三者からの環境損害賠償請求につき保証義務 (indemnity) を負うが、PNGSDP社の主要な資産で担保されるとする (BHP Billion 2015, 57)。

## 〔参考文献〕

## ＜日本語文献＞

- カブタウラカ, タルチシウス 2016. 「竜にえさをやる: オセアニアにおける中国と天然資源開発」『アジア研ワールドトレンド』(244) 2月 44-48.
- 北村龍太 2014. 「待望の LNG 生産を開始するパプアニューギニア——今後の期待と展望——」『石油天然ガスレビュー』48(3) 5月 19-36. ([http://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/5/5265/201405\\_019a.pdf](http://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/5/5265/201405_019a.pdf), (2015年2月7日アクセス))
- 小林泉・東裕 1998. 「強いられた国民国家」佐藤幸男編『世界史のなかの太平洋』国際書院 69-106.
- 塩田光喜 1994. 「2つの主権, 2種の法——ニューギニア高地における戦士共同体と国家」熊谷圭知・塩田光喜編『マタンギ・パシフィカ——太平洋島嶼諸国の政治・社会変動——』アジア経済研究所.
- 塩田光喜編 1997. 『海洋島嶼国家の原像と変貌』アジア経済研究所.
- 成田弘成 1992. 「パプア・ニューギニアの紛争処理法」湯浅道男・小池正行・大塚滋編『法人類学の地平』成文堂 143-150.
- 馬場淳 2009. 「植民地主義の逆説, 女たちの逆襲——パプアニューギニアにおける扶養の紛争処理とジェンダーの政治学——」『アジア経済』50(8) 8月 2-28.
- 東 裕 2011. 「太平洋島嶼諸国憲法における土地所有権とその制限: 南太平洋のマイクロステートから考える外国人の人権」『比較憲法学研究』(23) 21-40.
- 宮澤優子 2013. 「ブーゲンヴィルの危機と平和への歩み」丹羽典生・石森大知『現代オセアニアの＜紛争＞——脱植民地期以降のフィールドから——』昭和堂 73-96.
- 安田信之 2000. 『東南アジア法』日本評論社.

## ＜英語文献＞

- Anderson, Tim 2006. “On the Economic Value of Customary Land in Papua New Guinea,” *Pacific Economic Bulletin*, 21(1): 138-152.
- Banks, Glenn. 2008. “Understanding ‘Resource’ Conflicts in Papua New Guinea,” *Asia Pacific Viewpoint*, 49(1) April: 23-34.
- BHP Billiton 2015. *Annual Reports 2015*. <http://www.bhpbilliton.com/~media/bhp/documents/investors/annual-reports/2015/bhpbillitonannualreport2015.pdf?la=en> (last visited January 13, 2016).

- CLRC (Constitutional and Law Reform Commission of Papua New Guinea) 2012. *Training Manual 1: In Implementation of the Land Group, Incorporation (Amendment) Act 2009 and the Land, Registration (Amendment) Act 2009*.
- Cooter, Robert. 1991. "Investing Market Property: The Land Courts of Papua New Guinea," *Law & Society Review* 25(4): 759-801.
- Deszcz, Andrew, and Rick Ladbury. 2006. "Petroleum Projects in Papua New Guinea," *Journal of Energy & Natural Resources Law* 24(1): 104-119.
- Dwyer, Deborah, Terence Dwyer, Graham Ellis, Michael Ward, and Daniel Fitzpatrick. 2000. *A Compensation Claims Procedure for Papua New Guinea: Report to the Institute of National Affairs*. Port Moresby. Canberra: Asia Pacific Press.
- Filer, Colin. 2008. "Development Forum in Papua New Guinea: Upsides and Downsides," *Journal of Energy & Natural Resources Law* 26(1): 120-150.
- . 2011. "New Land Grab in Papua New Guinea," *Pacific Studies* 34(2/3) Aug. / Dec.: 269-294.
- . 2012. "The Commission of Inquiry into Special Agricultural and Business Leases in Papua New Guinea: Fresh Details for the Portrait of a Process of Expropriation" Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II, October 17-19, 2012 at Cornell University. (<http://www.cornell-landproject.org/download/landgrab2012papers/filer.pdf>, last visited on July 28, 2015).
- Filer, Colin, and Benedict Y. Imbun. 2009. "A Short History of Mineral Development Policies in Papua New Guinea, 1972-2002", In *Policy Making and Implementation: Studies from Papua New Guinea*, edited by Ronald J. May, Canberra: ANU E-Press: 75-116.
- Filer, Colin, David Henton, and Richard Jackson. 2000. *Landowner Compensation in Papua New Guinea's Mining and Petroleum Sectors*. Papua New Guinea: PNG Chamber of Mines and Petroleum.
- Gilberthorpe, Emma, and Glenn Banks. 2012. "Development on Whose Terms?: CSR Discourse and Social Realities in Papua New Guinea's Extractive Industries Sector," *Resources Policy* 37(2) June: 185-193.
- IFC (International Financial Corporation) 2006. *IFC Performance Standards on Social and Economic Sustainability*.
- Imbun, Benedict Y. 2013. "Maintaining Land Use Agreements in Papua New Guinea Mining: 'Business as Usual?'" *Resources Policy* 38(3) Sept.: 310-319.
- IIED (International Institute for Environment and Development) 2002. *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development* (<http://pubs.iied.org/pdfs/9084IIED.pdf>, last visited May 5, 2015).
- Jubilee Australia. 2015. *The Devil in the Detail: Analysis of the Bougainville Mining Act*

2015. <http://www.jubileeaustralia.org/bougainville%20mining%20act%20-%20October%202015%20Report%20Final.pdf> (last visted January 15. 2016).
- Kaolinoe, Lawrence Kuna. 2001. "Incorporated Land Groups in Papua New Guinea" Paper prepared for the Australian Law Teachers Association Conference 2001 July 1-4.
- Macintyre, Martha. 2007. "Informed Consent and Mining Projects: A View from Papua New Guinea," *Pacific Affairs* 80(1): 49-65.
- Manning, Michael. 2008. "The Paths to Land Policy Reform in Papua New Guinea and Vanuatu" In *Making Land Work: Vol. 2 Case Studies on Customary Land and Development in the Pacific* . Canberra: AusAID: 285-305.
- MMDA 1.0 Administrative Committee. 2011. *MMDA 1.0: Model Mine Development Agreement* (International Bar Association, Resources Law Commission, ([http://www.mmdaproject.org/presentations/MMDA1\\_0\\_110404Bookletv3.pdf](http://www.mmdaproject.org/presentations/MMDA1_0_110404Bookletv3.pdf)).
- Mugambwa, John. 2007. "A Comparative Analysis of Land Tenure Law Reform in Uganda and Papua New Guinea," *Journal of South Pacific Law* 11(1): 39-55.
- Nonggorr, John. 1993. "Resolving Conflicts in Customary Law and Western Law in Natural Resource Developments in Papua New Guinea," *UNSW Law Journal*, 16(2): 433-457.
- O'Regan, R. S. 1992. "The Ownership of Minerals and Petroleum in Papua New Guinea: A Comment," *Queensland University of Technology Law Journal* (8): 141-146.
- OTML (Ok Tedi Mining Ltd.) 2014. *Annual Review 2013* (<http://www.oktedi.com/media-items/publications/annual-review/220-2013-annual-review/file>).
- Ottley, Bruce L. 2002. "Reconciling Modernity and Tradition: PNG's Underlying Law Act," *Reform* (80): 22-25, 70-71.
- Ongwamuhana, Kibuta, and Anthony Regan. 1991. "Ownership of Minerals and Petroleum in Papua New Guinea: The Genesis and Nature of the Legal Controversy," *Queensland University Technology Law Journal* (7): 109-126.
- PNGCMP (Papua New Guinea Chamber of Mines and Petroleum) 2009. "Chamber Comment: Ownership of Mineral and Petroleum Resources: PNG's Constitutional Dilemmas," *Bulletin* 14(2) Dec.: 2-6.
- Power, Tony. 2008. "Incorporated Land Groups in Papua New Guinea," In *Making Land Work: Vol. 2 Case Studies on Customary Land and Development in the Pacific*. Canberra: AusAID: 3-20.
- Power, Tony and Oswald Tolopa. 2009. "Land Policy," In R. J. May ed., *Policy Making and Implementation: Studies from Papua New Guinea*, edited by R. J. May. Canberra: ANU E Press: 155-164.
- Rio Tinto. 2015. *Annual Report 2014* ([http://www.riotinto.com/documents/RT\\_Annual\\_](http://www.riotinto.com/documents/RT_Annual_)

- report\_2014.pdf, last visited April 21, 2015).
- Seip, Brodney Kambjak. 2013. "Impact of Business Management on Landowner Enterprises in Papua New Guinea: A Case Study of the Kurumbukare Limited Company," *Contemporary PNG Studies: DWU Research Journal* (19) Nov.: 96-107.
- Trebilcock, Michael J. 1983. "Customary Land Law Reform in Papua New Guinea: Law, Economics and Property Rights in a Traditional Culture," *Adelaide Law Review*, 9(1) 191-228.
- US Geological Survey. 2015. *Mineral Commodity Summaries 2015* (<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2015/mcs2015.pdf>, last visited February 8, 2015).
- Weisbrot, David. 1988. "Papua New Guinea's Indigenous Jurisprudence and the Legacy of Colonialism," *University of Hawaii Law Review* 10(1): 1-45.
- West, Richard 1992. *Development Forum and Benefit Package: A Papua New Guinea Initiative*. (Institute of National Affairs Working Paper No.16) Port Moresby: INA.
- Woodman, Gordon. 1986. "The State and Customary Laws: The Case of Papua New Guinea," *Holdsworth Law Review*, 2011, 132-164.
- Zillman, Donald M., and Alastair Lucas, and George (Rock) Pring, ed. 2002. *Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, Oxford: Oxford University Press.
- Zorn, Jean G., and Jennifer Corrin Care. 2002. "Everything Old is New Again: The Underlying Law Act of Papua New Guinea," *LAWASIA Journal* (2002): 61-97.

