

# パプアニューギニアの 資源開発と慣習地

今泉 慎也

慣習地 (Customary Land) がパプアニューギニアをはじめとするメラネシア諸国の開発の制約要因だと語られることが多い。パプアニューギニアには八〇〇余りの言語があり、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) 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。慣習地とは、慣習法にもとづき部族等の諸集団に属する土地であり、慣習法上認められる場合を除いて、その利用は構成員のみに限られ、土地の譲渡は認められない。パプアニューギニアでは国土の九七％、

フィジーでは九一％の土地が慣習地とされる。メラネシアの伝統的

度改革においては、伝統的社会的基盤となる慣習地の改革には強い抵抗が示されてきた。その一方で、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。金をはじめとする鉱物資源、石油・ガス、さらには森林資源にもめぐまれている。二〇一四年にはパプアニューギニアからの液化天然ガス (LNG) の輸出が日本、台湾、中国へと開始された。

資源は慣習地に存在する。開発の制約といわれていた慣習地においてどうして資源開発が進むのであろうか。それは本稿で描くように、パプアニューギニアにおいては、慣習地を前提とした土地利用の仕組みが課題を残しながらも機能しているからである。

慣習地が開発の制約要因だと主張される理由はいくつかあるが、

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が最大の理由であろう。伝統社会では土地が高い価値をもつほか、ある土地に対して複数の部族が所有を主張するなど慣習地の「曖昧さ」も影響する。これまでの改革のなかで慣習地の登録制度が求められてきた所以である。

また、警察・司法など治安維持を含めて国家機構がまだ脆弱なパプアニューギニアにおいて土地をめぐる「補償」問題について、交渉コストがきわめて高い。一九七〇年代の土地裁判所の整備など紛争処理制度の改革が行われたものの、伝統的な賠償や贈与を求めて、あるいは開発からより多くの利益を得るため、時には法律の枠におさまらない要求がなされることもある。また、要求を貫徹するため、サボタージュ、道路・施設

の封鎖、窃盗、破壊行為、脅迫など実力行使を辞さない。そのうえ、交渉の場に国家機構が不在であるか、介入してもその力はしばしば弱く、勢力の強い部族の要求に対抗することが難しいこともある。

## ● 国へのリース付与による慣習地利用

一九七五年に独立したパプアニューギニアはオーストラリアによる統治を通じてコモンスローを受容する。土地法は、すべての土地は国に帰属するという原理を採用する。究極的な土地所有権をもつ国が、私人や企業に対して、農業、牧畜、ビジネス、居住などを目的に設定するリース (不動産賃借権) として土地に対する権利が認められるのである (リース存続期間は九九年以下)。これに対して、慣習地は国には帰属せず、「慣習的土地所有者」(customary land-owner) に帰属する。そして、「慣習地または慣習的権利を売却し、リースを付与し、またはその他の処分を行うことができない」(二三四条) が、慣習地を国に対してリースすることが認められる。つまり、慣習地を利用するためには、いったん国に対してリースを

付与することが必要である。

慣習地利用に関してとりわけ重要なのは、土地法の一九七九年改正で導入された「特別農業・事業リース」(Special Agricultural and Business Lease : SABL)である(リース・リースバックとも呼ばれる)。土地所有者がいったん国に土地をリースし、今度は土地所有者がリースすることに同意する個人や法人(おもに土地所有者が設立)に国が再びリースする、というものである。その狙いは、慣習的土地所有者が、国が発行するリース証書を担保とすることができるようにすることにある。慣習地を担保にできないことが開発の制約だ、という主張に対応するものである。また、これと関係して、一九七四年に制定された「土地集団法人化」法(Land Group Incorporation Act)は、部族などの慣習的土地所有者が永続的な法人を設立し、その法人に慣習地の管理などを行わせることを目的とする。この仕組みの利用が格段に増加するのは森林開発など資源開発が進む近年のことである。

ただし、農業開発を理由とするSABLの利用について、その濫用に警鐘をならす研究もある。フ

アイラーによれば、二〇〇三年から二〇一〇年に国土の一〇%に相当する四二〇万ヘクタールにSABLが設定されるなど、近年その増加が顕著である。そのなかには、パーム油のプランテーションを理由にSABLを付与された事業者(とくに土地集団法人)が、それを根拠に今度は林業法にもとづく許可を得て森林伐採を行ったにもかかわらず、その後プランテーションを行わない事例が散見される、という。政府も濫用の疑いがあるとして、二〇一一年に調査委員会を設置するとともに、新たなSABLの発給を停止する措置をとった(参考文献④)。

### ●交渉過程の制度化が資源開発を促進

より巨額の開発利益が動く鉱物資源や石油・ガスの開発においては、慣習地の利用に関してさらに別の制度がある。一般に資源開発を行うおうとする開発事業者は、鉱業法やオイル・ガス法にもとづき、探鉱や採鉱の段階に応じて、「特別鉱業リース」(Special Mining Lease : SML—採掘権)や「石油ライセンス」などの鉱業権(tenement)を国から付与される

ことを要する。着目すべきは採掘権等の取得条件として、利害関係者の協議の場である「開発フォーラム」(development forum)の開発者が義務づけられていることである。この開発フォーラムによる利害関係者間の交渉過程の制度化が資源開発の推進に寄与したと多くの論者がみている。

開発フォーラムは、大臣によって主宰され、開発事業者、プロジェクトによって影響を受ける土地の慣習的土地所有者、その所在地の州政府・地方政府の代表が参加する。開発フォーラムにおいては、開発事業者の事業計画の検討も行われるが、むしろそこでの焦点は利害関係者間で開発利益をいかに分配するか、にある。フォーラムでの合意内容は「開発協定」として、国と州政府・地方政府、あるいは土地所有者との間で締結され、当事者を拘束する。これは国と事業者との間で資源開発の条件等を定める資源開発協定とは別の協定である。

開発フォーラムは、エンガ州ポルゲラ金鉱山の開発交渉のため一九八八年に政府が設けたのが最初で、その後、九二年に鉱業法、九八年にオイル・ガス法で法制化さ

れた。それまでの鉱山開発では開発交渉に非常に時間がかかったほか、より「好戦的」と考えられる高地にあるポルゲラ鉱山について、交渉を推進するための枠組みを整備することが必要と考えられた。また、同時期に起きたブーゲンヴィル危機も土地所有者の参加を促した。ブーゲンヴィル島のパングナ鉱山(金、銅を生産)は独立前に開発が始まったが、開発利益をめぐる対立に民族対立が加わり、内戦状態へと陥り、九一年に操業を停止した。和平成立を経て、二〇〇五年にブーゲンヴィル自治地域政府が発足したが、その後も武装勢力による占拠が続きパングナ鉱山は再開していない。

開発フォーラムのもうひとつの特徴は、利益分配の様相が定型化したことである。具体的な合意内容はプロジェクトによって異なるが、①補償、②ロイヤルティ、③資本参加、④インフラ整備等の項目が共通して含まれるようになった。①の補償は厳密には開発利益の分配ではないが、フォーラムにおける交渉の成否に大きく関係する。補償義務とその範囲については、鉱業法やオイル・ガス法に規定がある。たとえば、鉱業法では、探

鉱、採鉱または採鉱に付随する諸活動のために行う採掘権の対象たる土地への立入または占有について、かかる活動から土地保有者が被る、または被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、とされる。対象となる具体的な項目として、土地の表面の占有の喪失、通行権・地役権の喪失・制限、農地について所得の損失、農業活動の混乱、社会的混乱等がある（一五四条）。

パプアニューギニアでは地下の鉱物資源や石油・ガスの所有権は国にあるとされ、②のロイヤルティ（採掘料）は国に対して支払われる。鉱物は粗収益の二%、石油は井戸元価値の二%。国に支払われたロイヤルティはプロジェクトの所在地の州政府・地方政府、および慣習的土地所有者にも分配され、その比率は大きくなる（中央政府がより譲歩する）傾向にある。

法律は、国が国有企業等を通じて、開発会社ないしは合併に対する資本参加（equity participation）を認める。開発交渉では、土地所有者や州政府等が資本参加を選ぶこともあり、その場合にロイヤルティ収入が取得費用に充当される

こともある。

④インフラ整備等は、州政府・地方政府、および開発事業者が、影響を受ける地域においてインフラ整備、学校、病院等の社会資本・ドキュピタルの提供など起業支援等を約束するものである。これらの活動は中央政府が州政府・地方政府に提供する特別交付金によって行われることもあった。それは土地所有者にロイヤルティの一部を配分することで目減りした州の取り分の減少を補填するほか、生産が始まる前のまだロイヤルティ収入がない時期にインフラ整備に必要な資金を提供する。

もつとも注目すべきは企業の役割である。企業によるインフラ整備を支援する仕組みもある。所得税法上、企業はプロジェクトの影響を受ける地域におけるインフラ開発等を行った場合、その支出額を当該企業の収入の〇・七五%を上限として、支払うべき所得税から控除することが認められる。

州政府が約束したインフラ整備等を実行できず、土地所有者側の反発を招くことへの企業側の懸念があったほか、州政府が実施するよりも、企業が自らの効率的な組織

人材、技術・ノウハウを活用する方が効率的だとする考えもあった。

また、かかる税控除は本来は中央政府に入るべき税収を当該地方に移転する効果もある。要するに、今日の資源開発においてインフラ整備から起業支援までさまざまなコミュニティ支援を資源開発企業が担う。メラネシア伝統社会の有力者はビッグマンと呼ばれ、贈与の体系を通じて人々から富を集める一方、それを恩恵的に人々に提供する。資源開発のためさまざまな支援の提供を求められる多国籍企業はビッグマンになった（参考文献③）、という指摘は興味深い。

操業後も企業はコミュニティ関係を重視し、慣習的土地所有者との良好な関係の構築・維持に力を注ぐ。地権者の同意を早くとりつけ、操業後のトラブルや追加的要求を平和裏に解決し、施設や従業員の安全を確保するためもある。他方、持続可能な開発のための企業に社会的責任（CSR）を果たすことを求める国際規範が、資源開発の現場における企業行動に影響を及ぼしてきた点も無視できない。とりわけ環境へのインパクトの大きい資源開発業界はベストプラクティスなど国際規範の作成を自ら

行うほか、資金の貸し手である国際的金融機関が定める先住民、立ち退き問題に関する指針への遵守を確保することでCSR評価を高めることに腐心する。注目すべきことに、こうした規範は外から降ってくるだけではない。前述の開発フォーラムなどパプアニューギニアの経験は住民参加の成功事例として、国際規範形成の素材ともなっている。この意味で、多国籍企業と慣習的土地所有者はグローバルガバナンスの一部と捉えることができるかもしれない。

### ●土地所有者集団のガバナンスが課題に

企業頼みだけでは解決できない多くの問題がある。第一は、慣習的土地所有者（土地集団法人）のガバナンス問題である。たとえば、協議に参加する人々が十分に集団を代表しているかどうかが問われる。マッキンタイアは、対外的な交渉が男性の仕事されるため、土地を失うことで影響を被る女性の声が反映されないことの弊害を指摘し、近年の交渉では地域の女性団体の代表が協議に参加している、とする（参考文献⑤）。

また、集団内の利益分配の衡平

性は大きな問題である。土地集団

に配分されるべき利益が決まってしまうと、集団に資金管理、配分は委ねられることになる。土地集団内の不透明な資金の管理や配分が明るみに出ることが少なくない。土地集団法人化法の二〇〇九年改正では、総会などの規定を整備し、ガバナンス問題に一定の対応がなされた。しかし警察・司法へのアクセスが悪い地域においてその実効性は疑わしい。クトゥブ石油開発では、石油会社主導で開発利益の受け皿をアンブレラとなるひとつの土地集団法人に集約したが、その資金管理への不信から、属する各サブグループが自ら管理できる法人を設立する例が相次いだ、という(参考文献⑥)。

世代間の分配も重要である。ブーゲンヴィル紛争の発端に開発利益をめぐる世代間対立があった。開発利益を得た世代はそれを浪費してしまい、利用する土地のない次の世代の強い反発を招いた。将来の世代とのバランスを確保するため開発基金の創設、人材育成なども将来を見据えた活動である。

ここでいう世代間の平衡はそれほど遠い話のことではない。鉱物資源には限りがあり、必ず閉山の

時が直ぐにやってくるからである。

パプアニューギニアを代表する鉱山であり、すでに閉山に向けたプロセスが開始されたオクティディ鉱山はその試金石となるだろう。過去に環境問題を引き起こした同鉱山の閉山計画では多国籍企業であるBHP Billiton社(以下、BHP社)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。BHP社は鉱山を運営するOTML社の株式を「PNG持続的開発プログラム社」へ譲渡し、閉山までの収益を元に、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一方、隠れたリスク「将来の債務」から親会社であるBHP社の株主を守ろうとした。その後、事態はさらに変化し、政府は同社の持ち株を償却し、同額の株式を政府に再発行する形でOTML社を完全な国有企業へと変更した。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。

### ●地下の資源は誰のもの

最後に、国民国家としての統合が弱いといわれるパプアニューギニアにとって大きな課題は地域間

の分配である。すべての地域が鉱物資源という僥倖に恵まれているわけではなく、資源開発の利益は国全体の発展のための原資でもあるからである。

しかしながら資源をもつ地域は自分たちの地域でその利益を使いたいと考え、機会をとらえてはその利益を拡大してきた。なかには地下の鉱物資源、石油、ガスが国家に帰属するという原則そのものを争う試みもある。ひとつは慣習法に従い、慣習的土地所有者は地下資源も所有しているのであって、地下資源を国のものと定める鉱業法等の規定は憲法五三条が禁止する「正当な補償のない財産剥奪」に相当するとして、違憲訴訟が提起されることがある。これとは別に土地所有者に地下二〇メートルまでの金の所有権を認める内容の法案が議会に提出されたこともある。いずれの試みも成功しなかったが、土地所有者側の利益拡大をめぐる主張が近い将来再び出てくる可能性は否定できない。オーストラリアでは先住民の権利を擁護する観点から同様の議論が行われてきたが、いわば国民すべてが先住民であるともいえるパプアニューギニアの文脈において意味合いは異

なってくるだろう。

(いまいずみ しんや／アジア経済研究所 研究企画部上席主任調査研究員)

### 《参考文献》

- ① 塩田光喜編『海洋島嶼国家の原像と変貌』アジア経済研究所、一九九七年。
- ② 塩田光喜・熊谷圭知編『マタンギ・バシフィカ：太平洋島嶼諸国の政治・社会変動』アジア経済研究所、一九九四年。
- ③ Banks, G., "Understanding 'resource' conflicts in Papua New Guinea," *Asia Pacific Viewpoint*, 49(1): 2008, pp.23-34.
- ④ Flier, C., "New Land Grab in Papua New Guinea," *Pacific Studies*, 34(2/3): 2011, pp.269-294.
- ⑤ Macintyre, M., "Informed Consent and Mining Projects: A View from Papua New Guinea," *Pacific Affairs*, 80(1): 2007, pp.49-65.
- ⑥ Power, T., "Incorporated Land Groups in Papua New Guinea," in AusAID, *Making Land Work: Reconciling Customary Land and Development in the Pacific*, 2008, pp.3-20.