

アボリジニの土地権と オーストラリア鉱業開発

山 中 雅 夫

目 次

1. はじめに
2. 土地権前史
3. ゴープ鉱山とイルーカラ共同体
4. ウッドワード報告と土地権法
5. 各州の対応と優先法モデル
6. 経済的特権と宗教的制約
7. おわりに

1. は じ め に

オーストラリアには、鉱物資源の国王所有原則がある。土地所有者といえども、その地下に含まれている鉱物についてはいかなる権利も与えられていない。地下の鉱物資源は、国民全体の財産として、国の貴重な富として、土地の所有者から切り離されているわけである。開発権限は、各州政府に与えられ¹⁾、それぞれの政府から許可を受けて開発する業者は、鉱物採掘料としてローヤルティーをそれぞれの政府に払込まねばならない。土地所有者は、地下の鉱物資源の開発にともなう生じる土地使用上の不利益に対し、開発業者に補償を求めることはできるが、探査活動や採鉱活動を拒否する権利は与えられていないのである。かくして、鉱山業者は、しかるべき条件を整え、しかるべき手続を踏めば、鉱業活動の実施が保証されることとなる。鉱業生産、鉱物輸出に依存する度合の強いオーストラリア経済にとって、ひいては国民一人一人の生活水準の維持・向上にとって、鉱物資源の国王所有原則は、必須の条件として社会に受け継がれてきているわけである。

ところが、このオーストラリア鉱業開発の大前提に抵触すると考えられる内容の土地権法が、アボリジニの保護区での鉱業開発をめぐる、ノーザン・テリトリーに導入された²⁾。

1) 鉱業開発は各州の専決権限として州ごとの鉱業法の下で管轄されているが、この国王所有の原則は各州の鉱業法が基礎に置いている大原則である。例えば、西オーストラリア鉱業法第9条は“… all minerals are the property of the Crown.”と規程している。なお、この原則の起源は、1800年ニュー・サウス・ウェールズ植民地の第三代総督に着任したキング Governor Philip Gidley King が、ハンター・リバーの石炭が国王財産であると宣言した時に遡ると思われる。J. W. Turner, *Coal Mining in Newcastle 1801 - 1900*, Newcastle History Monographs No. 9, 1982, p. 15.

2) *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act*, 1976.

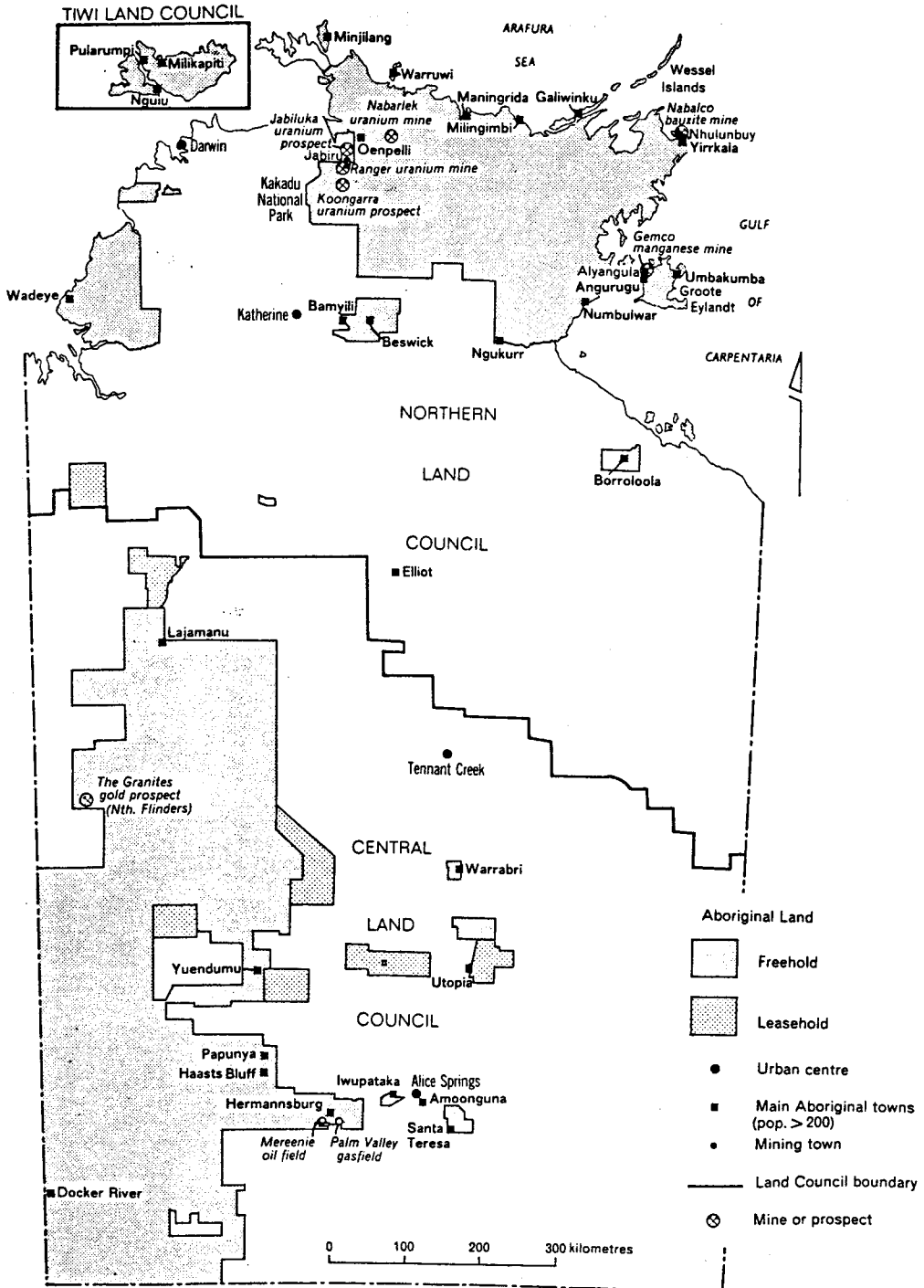
これは、ノーザン・テリトリイのアボリジニの地域共同体に対し、彼らが伝統的に所有していた土地を付与し法的な所有権を認める法律であるが、その所有権には鉱業活動に対する“拒否権”が付与されたのである。すなわち、ノーザン・テリトリイのアボリジニの土地では、アボリジニの人々の同意がなければ、鉱業活動が実施できないこととなった。加えてローヤルティー権も認められた。この土地権法に対し、特にその中の“拒否権”の付与に対しオーストラリアの鉱業団体は、全国レベルあるいは州レベルで反対キャンペーンを展開してきている³⁾。その後、アボリジニの土地権法制定の動きが各州に波及するなかで、連邦政府は、1983年12月議会にて、アボリジニの土地権について州法を超えて全国に効力を及ぼす優先的土地権法制定の意向を表明した。そして1985年2月には、そのひな型を発表するに至ったのである。

この連邦政府の動きは、アボリジニの土地権法に対する国民の対応を大きく変えた。1976年、ノーザン・テリトリイでの土地権法成立の時点では、国民にとって明らかに価値のあるとは思えない原野をめぐるの鉱山会社とアボリジニの間の、どこか遠い異国での争いとの受けとめ方が一般的であった。ところが、全国に効力を及ぼす土地権法が制定されれば、多くの人にとって身近な問題となってきた。鉱業団体の土地権法に対する、特にその中の拒否権付与に対する反対キャンペーンも、全国レベル・州レベルで一段と熱をおびてきた。今や、アボリジニの土地権問題は、鉱業開発権とのからみで、オーストラリアの社会問題として注目を集めることとなった。この問題は、オーストラリアの歴史・地理・経済・文化・社会・政治・倫理など多面的な問題がからみ、きわめて複雑な様相を呈している。それだけに、オーストラリア社会を広く理解する上での恰好のケース・スタディーとなりうるものである。

本稿では、アボリジニの土地権問題を、歴史的な経緯を追いながら、その概要を紹介し、あわせて、鉱業開発との関連で若干の分析を試みたい。

3) その全国組織は、キャンベラのオーストラリア鉱業協会 Australian Mining Industry Council で、土地権法成立以前から、議会でのロビー活動や、機関誌“Mining Review”を通じて反対キャンペーンを進めている。その経緯は、*Aboriginal Land Rights : A Selection of AMIC Submissions and Discussion Papers 1973-84*, Vol 1 & 2, Australian Mining Industry Council に詳しい。州レベルでは、西オーストラリア鉱業会議所 The Chamber of Mines of Western Australia (Incorporated) がその後の州政府の土地権法制定の動きに対し、“拒否権”付与に対する強力な反対キャンペーンを展開した。その主張は、*Submission To The Government of Western Australia's Aboriginal Land Inquiry*, October 1983, ならびに *Background Information on the Aboriginal Land Rights Issue*, June 1984, および *Land Rights Should Be Equal Rights*, June 1984, The Chamber of Mines of Western Australia にまとめられている。

アボリジニの土地と鉱業開発：ノーザン・テリトリー 1983年



(出所) J. C. Altman, *Aborigines and Mining Royalties in the Northern Territory*, 1983.

2. 土地権前史

アボリジニの土地権問題は、ノーザン・テリトリーのアボリジニ保護区を舞台に、そこで
の鉱業開発とのかかわりをめぐって顕在化してきた。

ノーザン・テリトリーでの鉱業活動は、1911年まで南オーストラリア政府の管轄下にお
かれていた。同州の鉱業法に則り、国有地 Crown Land での探査活動は自由に認められてい
た。しかし、1911年ノーザン・テリトリーが連邦政府の管轄下に移行されてからは、アボ
リジニ保護政策が打ち出され、1918年には鉱夫権保有者はアボリジニ保護区から締め出され
た。それは1951年まで続いた。⁴⁾ 1920年から1940年の間に、ノーザン・テリトリーのアボリ
ジニ保護区は約66,000平方マイル (169,000平方キロ、日本の国土の約45%) にまで拡張され
るとともに、1939年には保護区での鉱区認可も廃止された。かくして、保護区での鉱業活動
は、探査も採掘も締め出され、完全に排除されたのである。⁵⁾

この保護政策は、現代文明、現代社会との接触を避けることによって、アボリジニの共同
体社会や生活文化を保護・保存しようとするいわば隔離政策の内容を備えていたと思われる
が、この政策は、1951年に大きく転換されることとなった。すなわち、保護・保存から同化
への政策転換である。

1951年、連邦政府の特別区(首都特別区とノーザン・テリトリー)の大臣ハスラック Paul
Hasluck が招集した最初の土着民福祉会議 The First Native Welfare Conference におい
て、同化政策への方向づけがなされた。それまで続けられてきた保護政策の下では、アボリ
ジニの人々が生活している地域の近くで山を開き鉱山町を建設することは、彼らに悲惨な結
果を及ぼすという教義を大前提にすえていた。しかし、同化政策への転換の考え方は、アボ
リジニの福祉をすべてのオーストラリア人の福祉と同等視することであり、アボリジニの
人々がその生活・生存を他のオーストラリア人に依存するのではなく、社会の発展に積極的
に貢献しうるよう自立への機会を提供することが必要だとの考え方に基づいている。現代社
会・現代文明への同化により、アボリジニの長期的な福祉の向上が実現されると考えられた。
鉱山町は、現代文明との接点として、同化政策を進めて行く上で恰好の手段として肯定的に
受けとめられることとなったのである。

かくして、1952年5月27日、連邦政府の閣議決定により、ノーザン・テリトリーのアボ
リジニ保護区での鉱業活動を認める方針が打ち出された。それにともなって、連邦政府はア
ボリジニの保護区での鉱業生産から徴収されるローヤルティー収入を、ノーザン・テリト

4) 西オーストラリアの場合を例にとれば鉱夫権 Miner's Rights は個人あるいは企業が州の鉱山省あるいは
地方の鉱山監督局に、10ドルの登録料を添えて申請すれば認可される。その保有者は、国有地での探
査活動が認められ、所定の方法で杭を打って土地を囲い込み、鉱区申請をすることが許される。Miner's
Rights, *Mining Act 1978*, Section 20 (2).

5) J. C. Altman, *Aboriginies and Mining Royalties in the Northern Territory*, 1983, p. 3.

リーに住むアボリジニの人々全体の福祉に当てることを決定した。そのローヤルティーの受入・管理のための機構として信託基金 ABTF⁶⁾を設置することとなった。

連邦政府が、ローヤルティー収入に対する権利を放棄したことは、重大な意味を孕むこととなった。アボリジニ保護区での鉱業生産に対する一般社会からの予想されうる批判への対策として、ローヤルティーをすべてアボリジニの福祉のために当てておくのは、連邦政府としての遠慮であったかもしれない。アボリジニの福祉に責任のある連邦政府としては、ローヤルティーを直接アボリジニの管理下に渡すのも、そのローヤルティーをいったん政府の歳入に入れても、それよりはるかに多額のアボリジニ予算⁷⁾を支出しなければならない政府にとっては、大差ないことであったかもしれない。しかし、ローヤルティーをアボリジニと直接結びつけたこの決定は、ノーザン・テリトリーに住むアボリジニ全体へのローヤルティーが、後に鉱山現地の伝統的所有者とみられる部族共同体へ一部分が配分されることになったわけであり、アボリジニのローヤルティー権の萌芽としてきわめて重大な意味をもっていた。

さて、1952年になってノーザン・テリトリーのアボリジニ保護区での鉱業生産の道が開かれることとなったが、連邦政府は、開発に対し非常に厳しい条件をつけて制限を加えた。一つには、2.5%という非常に高率のローヤルティーの設定(通常のローヤルティーは1.25%)と、二つには、個々の開発計画に対する個別の許可方式の採用である。さらにアボリジニの福祉と利益に対する十分な配慮を許可の条件に加えた。これらの条件の意味するところは、アボリジニ保護区での開発計画は、埋蔵量が豊富で、高い利潤が約束され、かつ、アボリジニの人々と生活に対する十分な配慮があつて初めて認可される可能性があるということであった。アボリジニの保護区では、短期的・限界的な開発計画は排除され、“国民の利益”にかなった長命で高利潤の大型開発プロジェクトのみが求められた。通常の倍のローヤルティーの支払に耐えうる優良プロジェクトが求められたのである。

この厳しい条件を満たしてアボリジニ保護区内での開発協定が誕生するまでには、それから10年以上待たねばならなかった。かくして、1965年にグルート・アイランド Groote Eylandt のマンガン鉱山の開発協定が成立し、つづいて、1968年にゴープ半島 Gove Peninsula のボーキサイト鉱山の開発が決まった。1976年のアボリジニ土地権法成立以前のアボリジニ保護区内での開発協定はこの二件だけであった。

6) その基金は、当初鉱業依存のアボリジニ福祉信託基金 *Aboriginals (Benefits from Mining) Trust Fund* と呼ばれた。 *Northern Territory (Administration) Amendment Act 1952*, s. 21. この基金は1961年、アボリジニ保護区での樹木伐採のローヤルティーも同基金に払込まれることが決定されたことによりアボリジニ福祉信託基金 *Aborigines Benefits Trust Fund (ABTF)* に名称が変更された。J. C. Altman, *ibid.*, pp. 28-29.

7) 連邦政府アボリジニ問題省 Department of Aboriginal Affairs の1982-83の年間事業予算は16,200万ドルであったのに対し、ノーザン・テリトリーのアボリジニが受取ったローヤルティーはおよそ580万ドル(1981-82)であった。Department of Aboriginal Affairs, *Annual Report 1984-85*, pp. 87-89, and J. C. Altman, *ibid.*, p. 74.

その間に、アボリジニ同化政策の方向づけは一段と明瞭な形で表現されてきた。すなわち1961年の土着民福祉会議において、すべてのアボリジニが究極的には他のオーストラリア人と同じ生活様式をとり、単一のオーストラリア社会のメンバーとして生活し、同じ権利を享受し、同じ責任をとり、同じ慣習を守り、同じ信条を抱くことを期待し、その実現に向かって努力することが、確認された。⁸⁾

一方では、連邦政府は、1960年積極的な資源開発政策に転じた。国ならびに地域の経済発展にとって、とくに鉱業開発は外資を呼び込み、輸出収入を産み出し、乗数効果により地域の経済発展にも大いに貢献すると考えられた。政府は、積極的な外資導入、輸出奨励策を採用することとなった。⁹⁾

これらの同化政策と資源開発政策の合流したところで、前述の二つの開発協定が誕生したわけである。同化政策にとっての重要な施策である雇用、学校教育、住宅、医療などが、遠隔地に開発された鉱山で可能になり、それらのサービスが、政府の支出ではなく、開発業者のインフラ投資によりまかなわれることが目論まれたのである。

しかし、このように一石二鳥の効果を期待して誕生した開発協定であったが、新たな問題を巻き起こした。土地権と開発権の衝突である。それは、ゴープ半島のボーキサイト鉱山をめぐる訴訟事件となって表面化した。

3. ゴープ鉱山とイルーカラ共同体

ゴープ半島のボーキサイトの開発を最初に目論んだのは、コマルコ Comalco¹⁰⁾であった。コマルコは1958年、5600ヘクタールの鉱区をゴープに得た。しかし、カーペンタリア湾の対岸のヴァイパ Weipa でのボーキサイト・アルミナの生産に総力を集中することになり、コマルコはゴープから手を引くこととなった。

その後にゴープに入ってきたのがフランス系資本のゴミンコ Gominco (Gove Mining and Industrial Corporation) で1963年3月、アボリジニ保護区の中に約50,000ヘクタールの鉱区を与えられた。この時、早くも、同鉱区の地元イルーカラ Yirrkala のアボリジニの人々は、上下両院に対し請願者を提出し、(1)アーネムランドのアボリジニ保護区から土地を削除することを許す前に、イルーカラの人々の考えを聞くための委員会を議会に設けるべきこと、(2)イルーカラの人々の生活と独立を破壊するような鉱業会社の進出を認める協定を結ばないこと、を訴えた。この請願に応じて、1963年9月、下院に委員会¹¹⁾が設置された。

8) J. C. Altman, *ibid.*, p. 10.

9) 1960年、連邦政府による鉄鉱石輸出禁止令の解除が象徴的であった。

10) コマルコ Comalco は、Conzinc Riotinto of Australia と Kaiser Aluminium と Chemical Corporation of California を母体とし、1963年からヴァイパ Weipa でのボーキサイト生産を開始した。

11) A House of Representatives Select Committee on Grievances of Yirrkala Aborigines, Arnhem Land Reserve.

しかし同委員会は、イルーカラの地域共同体と鉱業活動の共存が同化政策への挑戦であるとの姿勢をとり、積極的鉱業開発政策を支持した。

その後、BHPグループとCSRグループが新たにゴープでのボーキサイト・アルミナ開発計画に名乗りをあげたが、連邦政府は、CSRとスイスのアルミニウム会社 Alusuisse を中心とした合弁事業会社ナバルコ Nabalco (North Australian Bauxite and Alumina Company)¹²⁾の開発計画を採択した。1968年、連邦政府とナバルコの間で開発協定 Gove Peninsula Nabalco Agreement が結ばれたが、この協定交渉の過程で、現地のイルーカラのアボリジニの人々が関与する機会はいっさい与えられることはなかった。

この開発協定は、ノーザン・テリトリイ議会での特別立法として成立したものを受けて、連邦政府と Nabalco の間で締結されたものであり、1952年に修正されたノーザン・テリトリイの鉱業法の統制を受けるものではなかった。ゴープのボーキサイト開発協定では、独自のローヤルティー率が定められ、それを、1952年の鉱業法に則りノーザン・テリトリイのアボリジニ全体のための福祉信託基金 ABTF へ払込むことになったわけである。その協定では、ゴープの鉱山地元のイルーカラのアボリジニに対するローヤルティーとか補償などを支払う取決めはなかった。その点は、1952年の鉱業法の内容に添ったものであった。

イルーカラのアボリジニは、1968年、ただちにノーザン・テリトリイの最高裁に、連邦政府とナバルコを相手どって提訴した。その土地の伝統的な所有者の同意なしに、さらに、その土地使用について彼らへの補償なしに、連邦政府がナバルコと交渉することに対し異議を申し立てたのである。¹⁴⁾1969年には、鉱山町・港湾施設・ベルトコンベア・アルミナ工場などの建設が始まり、地元の部族共同体への社会的・環境的妨害があったが、補償などいっさい払われることはなかった。訴訟を起こした一方、1969年にはイルーカラのアボリジニは、政府に対し、特別ローヤルティーを認めるよう陳情した。これに対し、政府はABTFの枠の中からの配分を考え、鉱山地元の共同体を代表する組織に対し、ABTFのローヤルティー収入の10%を上限として配分する方向を示唆した。¹⁵⁾

1971年、イルーカラのアボリジニは、連邦首相へ請願をおこない、特別ローヤルティーの支払を求めた。ついに、閣議は、同年、イルーカラ共同体に対し、ナバルコからABTFへ払込まれるローヤルティーの10%を配分することを決定したのである。1972年12月、その特別

12) 50%の特分を Alusuisse (Swiss Aluminium Ltd) が持ち、残りの50%を鉱業への多角化へ意欲を示していたCSR (Colonial Sugar Refining Co. Ltd), 保険業界のAMPとMLC, 鉱業会社 Peko-Wallsend, 銀行業 Bank of New South Wales (現在の Westpac), その他の企業で占めた。Brian Carroll, *Australia's Mines and Miners*, p. 102.

13) The Mining (Gove Peninsula Nabalco Agreement) Ordinance 1968, Northern Territory Legislative Council.

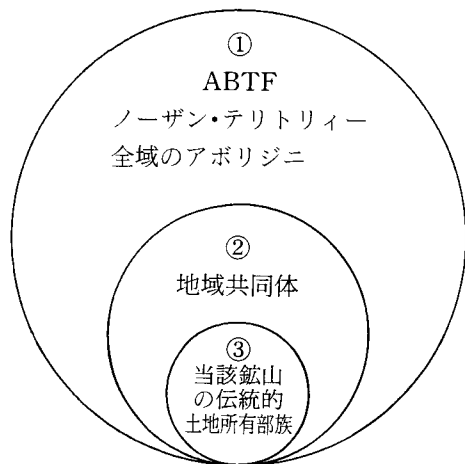
14) Milirrpum and others v. Nabalco and the Commonwealth case. 1971年4月ブラックバーン判事 Mr Justice Blackburn は裁定を下し、“アボリジニは土地に属したけれど、土地はアボリジニに属さなかった”として、アボリジニの申し立てを退けた。J. C. Altman, *ibid.*, p. 20.

15) J. C. Altman, *ibid.*, p. 20.

ローヤルティーを受入れるための機関として Yirrkala Dhanbul Community Association が組織され、ローヤルティーの払込みが始まった。¹⁶⁾

イルーカラの共同体が受取ったローヤルティーは、その地域の伝統工芸センター、陶器製作所とかホステルの運営費に当てられたり、アウトステーション¹⁷⁾への下付金とか、部族のメンバーの教育旅費・葬儀旅費などに当てられた。イルーカラ共同体は12の部族によって構成され、その意思決定機関として協議会 the Council を組織している。この協議会は、12の部族のうち、もっぱら2つの部族 Rirratjingu と Gumaitj によって支配された。両部族は、地域共同体の間でイルーカラの伝統的土地所有者とみられており、ナバルコの鉱区のほとんど全域の所有者とみられていた。地域共同体のアボリジニ全体に支払われた特別ローヤルティーが、さらにその中の一部の、直接その土地につながりのある、両部族へ傾斜的に配分される傾向があり、結果的には鉱業ローヤルティーとその土地のアボリジニとのつながりを強めることとなった。今、土地所有者とみられるアボリジニの部族とローヤルティーとの関係を図示すれば下のようなだろう。

まず、ノーザン・テリトリイのアボリジニ保護区での鉱業生産から徴収されるローヤルティーは全額① ABTF へ繰り入れられる。それは、ノーザン・テリトリイ全域のアボリジニの福祉のための基金となる。つぎに、当該鉱山の位置している②地域共同体（ゴープのボーキサイト鉱山の場合は12の部族よりなるイルーカラ共同体）に対し、当該鉱山から ABTF へ払込まれるローヤルティーの一部（イルーカラの場合10%）が配分される。つぎに、地域共同体の協議会は、当該鉱山の③伝統的土地所有部族（イルーカラの場合は Rirratjingu と Gumaitj）に傾斜する形でその用途を決定することとなる。その結果、ABTF の当初の理念、すなわちローヤルティーをノーザン・テリトリイ全域のアボリジニに帰属させその社会経済開発に寄与させるという考え、から若干のずれが生じている。ローヤルティーの一部とはいえ、その配分が、事業内容ではなく、特定地域、さらには結果



16) このイルーカラ共同体が受取ったローヤルティーは、6月に終る各年度で1973年36,274ドル、1974年83,074ドル、1975年71,940ドル、1976年69,263ドル、1977年55,925ドル、1978年112,847ドルであったと推測されている。J. C. Altman, *ibid.*, p. 22.

17) 1973年10月から1974年3月の間に、イルーカラの800名のアボリジニのうちの25%強が、イルーカラのミッションを離れてそれぞれの部族の土地へ戻って行った。108キロも離れた遠くへ戻った部族もあった。Nicolas Peterson, *Capitalism, Culture, and Land Rights: Aborigines and the State in the Northern Territory*, *Social Analysis*, No. 18, December 1985, p. 93.

的には、特定部族に限定されることとなった。かくして、伝統的土地所有部族のローヤルティー権問題が、土地権問題に付随して、生じてくることとなったのである。

4. ウッドワード報告と土地権法

ゴープ半島のボーキサイト・アルミナ開発プロジェクトをめぐるのイルーカラのアボリジニによる度重なる陳情、そして訴訟事件は、アボリジニの土地権問題への関心を高めることとなった。

連邦政府（自由・国民地方党連立政権）が、保護区のアボリジニに対し、実質的な土地所有に近い“general purpose leases”を与えることを提唱したのに対し、野党の労働党はアボリジニの完全な土地所有権を認める政策をかかげた。労働党は、ノーザン・テリトリーのアボリジニに対し土地所有だけではなく、地下の鉱産物に対しても完全な権利を与えることを政策綱領の中に加えるに至った。

1972年、選挙に勝って政権の座についた労働党は、アボリジニ土地権委員会を設置し、その委員長に、イルーカラの裁判でアボリジニの人々の法律顧問であったウッドワード判事 Mr Justice Woodward を任命した。

ウッドワードは、まず、アボリジニ保護区をアボリジニの所有地として認めることを勧告した。¹⁸⁾それは、アボリジニの土地権を立法化して確立させることを意味した。ただし、その所有は、個人所有ではなく地域ごとの団体所有とされ、その所有地は譲渡が禁止されるべきとの条件がつけられた。

同委員会での審議の争点は、そのように与えられた土地権と鉱業権とのかかわりに関するものであった。同委員会へ提出された意見書の両極端がその問題の困難さを示唆している。一つは、暫定土地協議会 Interim Land Councils であり、他の一つは、オーストラリア鉱業協会 Australian Mining Industry Council であった。前者は、アボリジニの観点を代表するために設立された組織で、鉱物権なしには十分な土地権を得たことにはならないと主張したのに対し、後者の AMIC は、鉱物の国王所有原則の堅持を主張し、アボリジニの土地についても例外を認めるべきではないとした。¹⁹⁾

ウッドワードは、アボリジニの土地での鉱物、石油について国王帰属の原則を維持すべきことを勧告した。²⁰⁾しかし、彼は“拒否権” right of veto という新しい概念を導入することによって、この困難な問題を治めようとした。彼によれば、“アボリジニに彼らの土地での鉱業活動を受入れるか否かの決定権を否定することは、彼らの実質的な土地権を否定することに

18) *Second Report April 1974*, Aboriginal Land Rights Commission, pp. 22–23, paragraph 144 (i).

19) *A Selection of AMIC Submissions and Discussion Papers 1973–84*, Vol. 1 of two Volumes, AMIC.

20) *Second Report April 1974*, Aboriginal Land Rights Commission, p. 127, paragraph 708 (i) Minerals and petroleum on Aboriginal lands should remain the property of the Crown.

なる。²¹⁾ かくして、ウッドワードは、アボリジニに対し、鉱物探査活動を拒否する権利を勧告することとなった。²²⁾ それはアボリジニの人々の同意なしには鉱業活動が実施できないことを意味した。もっとも、それには二つの条件がつき、一つには、アボリジニの拒否権は、国民的利益の観点で必要とされる場合には、政府の決定で無効とされる。二つには、拒否権は探査活動にのみ限定された。すなわち、ひとたび探査に同意が与えられた場合、その後の採鉱活動が拒否されることはないとの内容であった。

ウッドワードの勧告は、アボリジニの土地での鉱山業者の立場を激変させることを意味した。従来は、1965年グルートアイランド、1968年ゴープ半島の開発プロジェクトのようにアボリジニ保護区での探査や採鉱の許可を得るために、政府の監督官庁と交渉するだけでよかった。ところが、ウッドワードの勧告によれば、アボリジニ保護区は地域共同体の所有地となり、鉱山業者が区域内に入ることを拒否する権利がアボリジニに与えられる。鉱山業者は、鉱業活動を進めるためには、アボリジニの同意を得るべく、直接交渉をしなければならないことを意味した。そして地域の土地協議会が当該地域内の伝統的土地所有者に代って、その交渉に当たるべきことが勧告された。

つぎに、ローヤルティーについては、ウッドワードは固定的な率を定めず、最低基準2.5%を設定し、上限3.75%まで交渉の余地を残した。²³⁾ 1952年に定められた2.5%を法定上の最低ローヤルティーとし、それに鉱山会社と土地協議会との交渉によって特別ローヤルティーを上乗せすることを考え、その全体の上限を3.75%に設定したわけである。²⁴⁾

受取ったローヤルティーの分配については、従来の ABTF システムとは異なった勧告が出された。20%がそれぞれの土地協議会へ、²⁵⁾ 30%が当該開発プロジェクトの地域共同体へ、残りの30%が ABTF へ分配される構想であった。²⁶⁾

この配分方式は、ローヤルティーの10%を鉱山地元の地域共同体へ配分するという1971年に導入された方式、いわば地元主義、をより徹底させたものと考えうる。地域共同体への配分が30%に増えることにより、土地所有とローヤルティー請求との結びつきをより太くさせることを意味した。それは、実質的には鉱物国王所有の原則に抵触することがより鮮明化されることとなる。

ローヤルティーの30%が配分される地域共同体の範囲は、当該開発プロジェクトの鉱区の伝統的土地所有者とみられる部族に限らず、その鉱山から60キロ以内の区域にある部族共同

21) *Ibid.*, p. 108.

22) *Ibid.*, paragraph 708 (ii) However Aborigines should have the right to prevent exploration for them on their traditional lands.

23) *Ibid.* p. 128, paragraph 708 (xvi).

24) ウッドワードは、鉱山会社とアボリジニの人々がローヤルティーについて交渉する代りに、当該開発プロジェクトの株式持分を提供することの可能性についても触れたが、それを勧告するには至らなかった。*Ibid.*, p. 112, paragraph 597.

25) この時点では Northern Land Council と Central Land Council の二つで、合わせて40%となる。

26) *Ibid.*, p. 128, paragraph 708 (xiv).

体すべてを含むとされた。その地域内に複数の部族がいた場合には、それらへの配分については、その地域の土地協議会の裁量によるとされた。もしその地域内に部族共同体がない場合には30%のローヤルティーは、ABTFの方へ上乗せされることとなる。

ウッドワードの勧告は、ウィットラム政権によってほとんどすべてが受け入れられ、その法令案²⁷⁾も採用された。1975年10月、Aboriginal Land (Northern Territory) Billとして議会上に上程されたが、同年11月の政変で同法案は棚上げとなった。1975年12月、自由・国民地方党の連合政権が復帰したが、フレーザー政権はアボリジニ問題については、おおむね労働党の政策を継承した。かくして、1976年6月ウッドワード勧告に基づいた法案があらためて議会上に上程され、同年12月、Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976の成立をみたのである。

同法12条で、アボリジニの土地所有権が認められることとなった。しかし、その土地が埋蔵している鉱産物については、国王所有の原則が貫かれた。²⁸⁾土地所有の母体は、個々人のアボリジニではなく、地域共同体であり、その各地域ごとに法人格を与えられた Land Trust を設置し、土地はその Land Trust に帰属させることとなった。²⁹⁾

同法で、鉱業活動との関連でもっとも争点となったのが、第40条の条文である。すなわち、鉱山業者は、アボリジニ問題担当大臣および当該土地協議会の同意がなければ鉱業活動を実施できなくなったのである。³⁰⁾この条項は、アボリジニの土地での探査ならびに採鉱に対し、“拒否権 right to veto”をアボリジニの人々に与えることを意味した。ウッドワードの勧告では、探査活動に対する拒否権は勧告したが、いったん探査活動に同意が得られれば、その後の採鉱活動に同意を得る必要はなかった。ところが、同法では、探査活動、採鉱活動それぞれ別個に同意を求めねばならない。採鉱活動へ進める保証なしの探査活動ではリスクがあまりにも大きくなることが懸念された。同法の成立以来、アボリジニの土地で、同法の管轄下で、いまだに（1986年7月現在）開発協定が成立していないのはこの点の影響が出ているといえるかもしれない。³¹⁾

27) Suggested Drafting Instructions for Proposed Legislation, Appendix D, *Second Report April 1974*, Aboriginal Land Rights Commission.

28) Section 12, *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976*.

29) Section 4, *ibid.* 同法成立の時点で、ノーザン・テリトリーに22の Land Trust が設けられた。最も広域の Land Trust は Arnhem Land (Mainland) の89,872平方キロ（北海道よりやや広い土地）で、最小のものは Alice Springs 近くの Amoonguna で530.5ヘクタールである。22の Land Trust の合計は256,608平方キロでノーザン・テリトリーの約20%に当たった。Schedule 1, *ibid.*

30) Section 40, *ibid.*

31) ノーザン・テリトリーのアボリジニの土地で下記のようにいくつかの協定が成立しているが（例えばジャビルーでのウランウム開発の Ranger Agreement 1978）、それらはいずれもこの土地権法成立以前の条件の下で成立したものである。

the Ranger Agreement (1978), the Queensland Mines Agreement (1979), the Mereenie Agreement (1981), the Pancontinental Agreement (1982), the Palm Valley Agreement (1982), the North Flinders Agreement (1983)

ローヤルティーについては、同法の第62条で設立された ABTA (Aboriginals Benefit Trust Account) に払込まれることになった。³²⁾ ローヤルティーの30%が、当該開発プロジェクトが位置している地域の土地協議会へ配分され、40%が、ノーザン・テリトリーの三つの土地協議会、すなわち、Northern Land Council (以下 N L C)、Central Land Council (以下 C L C)、Tiwi Land Council (以下 T L C) へ地域内のアボリジニの人口に応じて、それぞれ24%、14%、2%と配分された。³³⁾ 残りの30%が ABTA の管理運営費を含めてノーザン・テリトリーのアボリジニ全体の福祉全般に向けられることとなった。

当該鉱業開発プロジェクトの実施される地域の土地協議会へ30%が配分されるが、それは、ウッドワード勧告にあったように、鉱山現地周辺の地域共同体への配分を意味した。³⁴⁾ もっとも、同法では鉱山活動で影響を受ける共同体と規程しているだけで具体的な区域の基準がなく、実施上に問題が残ると思われる。

さて、以上の経緯の中で、ローヤルティーへの請求権の推移を図示すれば、図1から図5までの段階に分けうるであろう。この流れは、アボリジニのローヤルティー権確立の過程を明確に示している。1952年以前、請求権のなかった状態から(図1)、連邦政府の統轄の下に置かれながらも、ローヤルティーがノーザン・テリトリー全体のアボリジニ社会の共同収入として認められた(1952年、図2)。そして鉱山の地元の共同体が10%の配分枠を与えられ、地上に居住している者と地下の鉱物に対するローヤルティー請求権が実質的な形で認められた(1971年、図3)。1974年のウッドワード勧告では、それが30%にまで増大され、いよいよ、土地所有者のローヤルティー請求権が前面に押し出される方向が示された(図4)。そして1976年の Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act により、それが制度化され(図5)、鉱物国王所有の原則への抵触が表面化してきたのである。ノーザン・テリトリーのアボリジニ全体への自立化のための基金としてローヤルティーが受入れられていた段階では、連邦政府のアボリジニ関係の事業活動の一部をアボリジニに託すとの解釈も可能であり、土地所有者のアボリジニと、地下の鉱物とが必ずしも直結されたわけではなかった。しかし、鉱業生産が行なわれる特定の地域のアボリジニ共同体へ、ローヤルティーが配分されることにより、Crown Ownership of Minerals の原則が破られてローヤルティー権が実質的にアボリジニに認められることになったといえよう。

32) Section 62, 63, *ibid.* これにともなって従来の ABTF は廃止された。

33) Section 64, *ibid.* 1982年12月には、地域の人口構成の変化により N L C 23%、C L C 15%、T L C 2% となった。J. C. Altman, *Aborigines and Mining Royalties in the Northern Territory*, 1983, p. 43.

34) Section 35, *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976.*

図1 ノーザン・テリトリー鉱業ローヤルティ配分 1952年以前

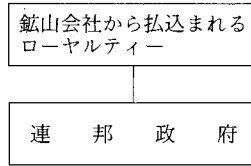


図2 ノーザン・テリトリーのアボリジニ保護区での鉱業ローヤルティ配分 1952年鉱業法

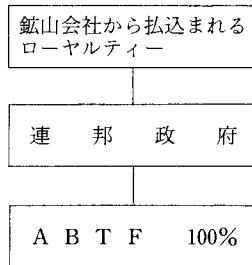


図3 ノーザン・テリトリーのアボリジニ保護区での鉱業ローヤルティ配分 1971年閣議決定

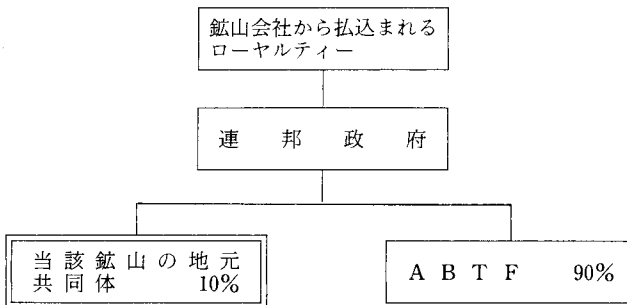


図4 ウッドワード勧告 1974年

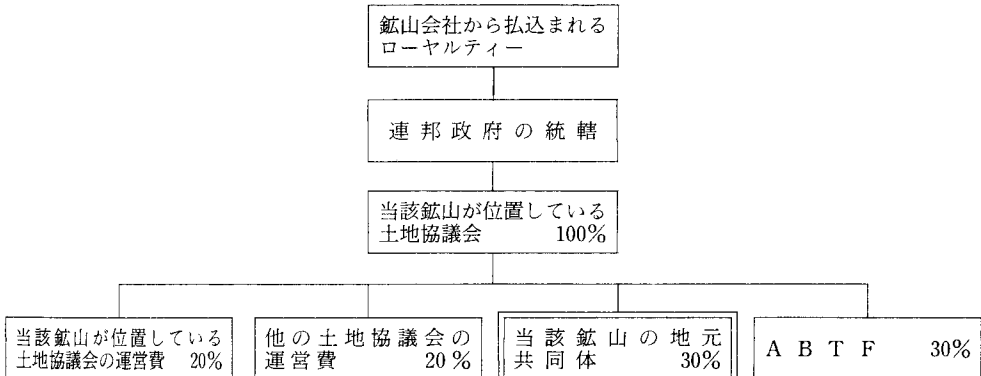
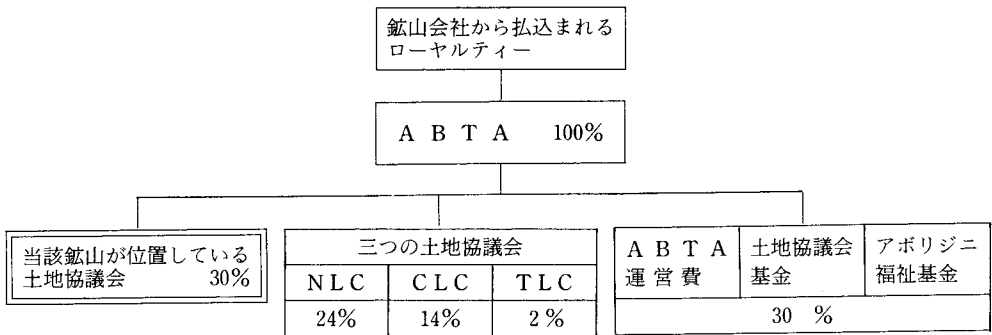


図5 ノーザン・テリトリイのアボリジニ土地での鉱業ローヤルティー配分 The Act 1976



(出所) Section 62-64, *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976*, pp. 49-51. より作成。

5. 各州の対応と優先法モデル

ウッドワード勧告は、ノーザン・テリトリイにおけるだけでなく、他の諸州にも影響を及ぼした。南オーストラリアでは、1981年に、ピットジャンジャラ土地権法³⁵⁾、1984に、マラリングア土地権法³⁶⁾が成立した。いずれも、アボリジニの土地所有権を認め、鉱業活動に対する拒否権を認める内容など、基本的にはノーザン・テリトリイの土地権法と同一である。

ニュー・サウス・ウェールズにおいては、ラン労働党政権は、1983年にアボリジニ土地権法を制定した。同法は、ノーザン・テリトリイ法ならびに南オーストラリアのピットジャンジャラ法と異なり、一部の鉱物に対しアボリジニの人々の所有権を認めた。金・銀・石炭・石油については国王所有の原則を貫くが、その他の鉱物については、アボリジニの所有権を認めたのである。³⁷⁾

鉱物の所有権を認めたこの土地権法は、ニュー・サウス・ウェールズの特殊条件によるものと考えられる。まず、アボリジニの土地に帰する地域が比較的に小さいこと、そして主要鉱物は国王所有として残されていること、さらに探査活動の潜在的区域が乏しいこと、既存の鉱業活動が保証されていることなどの条件があった。一部の鉱物について、国王所有原則を否定する条項があるにもかかわらず、鉱山業界との間の衝突など特に目立った動きはない。

西オーストラリアでは、1983年2月の選挙で勝利を収め政権の座についた労働党のバーク

35) *Pitjantjatjara Land Rights Act, 1981*.

36) *Maralinga Tjarutja Land Rights Act, 1984*.

37) Section 45 (2) (a) "any transfer of lands to an Aboriginal Land Council under section 36 includes the transfer of the mineral resources or other natural resources contained in those lands." ならびに Section 45 (2) "This section does not apply to or in relation to any mining operations ... (a) in respect of gold, silver, coal or petroleum" *Aboriginal Land Rights Act, 1983*, New South Wales.

首相は、アボリジニの土地権を認める方針を立て、アボリジニ土地問題の調査委員会を設置し、委員長にシーマン Paul Seaman を任命した。シーマン報告は、ウッドワード報告³⁸⁾の理念を踏襲し、アボリジニの土地所有を認め、彼らの土地での鉱業開発に対する拒否権を認める勧告をおこなった。アボリジニにとって、土地は、アボリジニの社会と文化を再構築するための基礎と考えられ、その土地はアボリジニの人々の将来の世代のために、売られることがあってはならないとされた³⁹⁾。すなわち、譲渡の許されない土地として付与されるべきことが勧告された。この土地の付与の背景には、アボリジニの人々が長い間しいたげられ続けてきたため、近年になって法律の下ではまったく平等な立場を与えられたけれど、過去の取扱いの影響が根強く残り、その社会経済的地位を回復させるには特別な施策を必要とするという認識が、シーマン報告の前提となっている⁴⁰⁾。

土地権問題についての西オーストラリア政府の動きに対応して、西オーストラリア鉱業会議所 The Chamber of Mines of Western Australia は“土地権は平等に”⁴¹⁾というスローガンの下に世論調査をおこなうなどテレビや新聞などを通じ大キャンペーンを展開し、アボリジニに他のオーストラリア人と異なった特権を認めることに強く反対した。このキャンペーンは、シーマン報告の勧告にしたがった法案を導入することが政治的に賢明ではないとの判断を政府にもたせるのに役立ったと思われ、政府がシーマン報告を公表した際には、その勧告を受入れず、鉱業活動に対するアボリジニの拒否権を認めない方針を表明して⁴³⁾、アボリジニの土地権問題への取組み姿勢の一步後退の印象を与えた。結局、西オーストラリアにおけるアボリジニの土地権法は、労働党が多数を占める下院で通過したが、1985年4月、自由・国民地方党が多数を占める上院で否決され、成立に至らなかったのである。

西オーストラリアで土地権法制定の動きが出たのと時をあい前後して、連邦政府から、全国に効力を及ぼす優先的土地権法制定の構想が出された。1983年12月、ホーク労働党政権のアボリジニ問題担当大臣のホールディング Clyde Holding は議会でその概要を報告、州法を越えて全国に効力を及ぼすべき土地権法に盛り込まれるべき五原則を発表した。すなわち、

1. アボリジニの土地は、譲渡の許されない所有地とする。
2. アボリジニの土地での鉱業活動に対しアボリジニに統制力を与える。

38) The Aboriginal Land Inquiry, Report by Paul Seaman, Q. C., September 1984.

39) Ibid., Chapter 6. 4.

40) Ibid., Chapter 2. 13.

41) Land Rights should be equal rights, The Chamber of Mines of Western Australia, June 1984.

42) この調査は、Marketing Centre Research of Subiaco によって実施され、西オーストラリア全土から全体の人口分布に見合った方法で400名を標本抽出してインタビュー調査をおこなったものである。その調査によると、87%の人が、西オーストラリアの他の人々に対するのと同じようにアボリジニに土地権を与えることを支持し、93%の人がアボリジニの土地での鉱業活動に対する補償については、他のオーストラリア人の場合と同等であることを支持した。Newsletter, August 1984, The Chamber of Mines of Western Australia.

43) General Statement on Aboriginal Land Claims, News Release, Department of The Premier and Cabinet, Western Australia.

3. 聖地の保護.

4. 鉱業ローヤルティーをアボリジニへ支払う.

5. 土地使用に対する補償は交渉によりアボリジニへ支払う.

の五つであった。これらの原則そのものは何ら耳新しいことなく、すでにノーザン・テリトリーでの土地権法に盛り込まれた内容である。問題は、ノーザン・テリトリーの土地権法の精神を州法を越えて全国に及ぼさせるとの意思表示にあった。この動きは、アボリジニの問題について、連邦政府に州法を越えた優先的権限を認めた1967年の国民投票に法的根拠を置いていた。

ホールディング大臣は、この優先法の作成ならびに各州との調整活動を補佐させるための運営委員会を設置し、全国アボリジニ会議 National Aboriginal Conference の議長と各州代表、ノーザン・テリトリー、西オーストラリア、クィーンズランドのアボリジニ土地協議会の代表、アボリジニ開発委員会 Aboriginal Development Commission の議長を委員とし、加えて法律顧問団を編成し、法案作りに取組んだ。⁴⁴⁾そこでの作業を経て、ホールディング大臣は、1985年2月、連邦政府の構想として、州法を越えて全国に効力を及ぼすアボリジニの土地権についての優先法モデル⁴⁵⁾を発表したのである。

この連邦政府の動きは、アボリジニ土地権法問題への国民一般の対応を激変させた。かつては、価値があるとは思えない岩だらけの暑くて乾燥した荒れ地をめぐるの鉱山会社とアボリジニの間の、どこか異国での争いとの受けとめ方が一般的であったと思われる。ところが、全国に効力を及ぼす土地権法が制定されとなれば、多くの人々が影響を受け、利害に巻き込まれるとの懸念が抱かれることとなった。鉱山会社だけの利害問題であった限りでは、鉱業は経済的影響力は大きくても資本集約的な産業であって従業者の数は少なく、政治的な弱小グループであるが故に、超党派的な取組みが可能であった。ところがノーザン・テリトリーだけではなく、全国に及ぶとなれば、国民全体の身近な問題となってきたのである。

1985年8月、西オーストラリアのバーク首相は、同政府が連邦政府とアボリジニ土地権についての妥協策を探るべく続けていた交渉が決裂したことを公表し、西オーストラリアに影響を及ぼす連邦の土地権法はいかなるものでも、それに反対して最高裁で争うとの考えを表明した。さらに、その結果仮に最高裁で敗れた場合、同州政府は、その連邦の土地権法で西オーストラリア内の国有地がけずり取られることになったとしたら、その補償を連邦政府に求めるとまで言及した。つまり、西オーストラリア政府は、この土地権問題について、州政府の権限に対するいかなる侵略をも許さないとの固い意思を表明したわけである。

44) Address by the Minister for Aboriginal Affairs, the Hon. Clyde Holding, M. P., "Federal Government Policies and Initiatives," Conference on Aborigines and International Law, Canberra, November 1983.

45) Preferred National Aboriginal Land Rights Model, *Aboriginal Newsletter*, No. 140 February 1985. Department of Aboriginal Affairs.

ヴィクトリア州では、同州内のすべての国有地は、アボリジニの土地として請求の対象になりうる土地請求法案を用意していた。⁴⁶⁾ 国有地の中には、牧場リース地もあれば、退役軍人入植農場もある。それらの国有地に居住している人たちにとって、彼ら自身の土地が請求の対象となって危険にさらされるのではないかと疑念が湧き上がった。州法の制定が遅れたり、その内容が不十分であれば、州法を越えて、全国に適用される優先的アボリジニ土地権法を制定しようとする連邦政府の意向表明は、国有地に居住あるいは生活の基盤を置いている人たちにとって、さらに大きな脅威を与えることになったのである。かくして、土地権問題に対する否定的な反応が、ヴィクトリアの地方自治体レベルで起こり、あいまいな聖地請求と生活空間用地としての一般土地請求 *general land claims* を認めることに対する反発が表面化してきた。その結果、ヴィクトリアでのアボリジニ土地請求法の導入が延期された。クィーンズランドでは、アボリジニ保護区を譲渡の許されない所有地として与えることを拒否し、トラスト方式の導入を志向した。⁴⁷⁾

優先法の構想をめぐる西オーストラリア政府との衝突、さらには各州からの反発を受け、連邦政府は今日、全国に効力を及ぼす優先的土地権法の制定を強行するのではなく、各州の主体的な取組みを尊重し、優先法モデルに示された五原則の精神が各州の実質的な取扱いの中で実現されるよう、側面から説得に努める方向へと行動を転換したように思われる。ホールディング大臣は、1986年3月、下院議会での演説の中で、アボリジニの人々に土地を与えるという政策目標の実現に際し、各州との協調を第一とするとの表明をするに至った。⁴⁸⁾

6. 経済的特権と宗教的制約

アボリジニ土地権法をめぐる経過には、政治、経済、社会、文化、歴史、地理などまことに多面的な要素が錯綜し、その全体像をとらえることは、まことに至難である。筆者は、土地権の問題性を二つの部面から整理してみたい。一つは、アボリジニの土地所有に付与された経済的特権、今一つは、それと表裏一体をなすと思われる宗教的制約である。

アボリジニの人々が、すべての他のオーストラリア人と同じく、土地を購入したり借りあげて、土地を保有できることは言うまでもない。ノーザン・テリトリーにおいても、それに変わりはない。しかし、そういう従来の土地保有の諸形態の枠外で、アボリジニの人々にだけ特別に認められる土地を与えて、その所有権を法的に認めるところに、アボリジニ土地権の

46) Tim Duncan, *The State of the Debate, The land rights debate: selected documents*, Policy Issues No. 1, edited by Ken Baker, The Institute of Public Affairs, March 1985.

47) Clyde Holding, M. P., *Aboriginal Land Rights: Statement, The House of Representatives*, Tuesday 18 March 1986, p. 4.

48) Clyde Holding, *ibid.*, p. 8.

特殊性がある。アボリジニの社会経済的に劣悪な状況⁴⁹⁾を打開するには、他のオーストラリアの社会経済的弱者に対するのと同様の通常の社会保障給付の枠の中で力を入れるだけでは、不十分であるとの考えが、アボリジニの土地権の大前提となっている。アボリジニは、特殊な市民として特別な配慮が必要であるとの判断である。それが、1967年の国民投票の意味であった。その配慮の決め手が、アボリジニの地域共同体に対し、彼らの所有地として土地を無償で提供する政策となってあらわれたのである。それは、土地をベースに、地域共同体の活性化を図り、アボリジニの社会経済的地位の回復を実現させんとするものである。

アボリジニの人々に対し、このように伝統的所有地を法的な所有権をもった土地として提供することについて、さまざまな理由づけがなされている。ヨーロッパ人の入植の過程で同意とか補償なしに土地を取りあげられてきた人々に対する正義のおこないであるとか、アボリジニの人々に経済的なベースを提供するためであるとか、土地に対するアボリジニの精神的きずなの保持、あるいはアボリジニの文化を守るためとか、さらには、人権問題に関するオーストラリアの国際的イメージの改善等の理由が挙げられている。

その理由のいかに問わず、アボリジニの人々にだけ適用される土地付与方式を考えるのは、一つの特権を認めることとなる。その特別に認められた権利は、アボリジニにとってさまざまな価値をもつ。まず精神価値の側面がある。しばしば強調されることであるが、アボリジニの人々にとって、土地は彼らの存在の一部分であるといわれる。もし、アボリジニの人々から土地が取り上げられたら、彼らは精神のぬけがらとなり、存在理由を失う。もし、土地が破壊されたら、精神も破壊され、人々も破壊される、というわけである。⁵⁰⁾さらに土地は社会価値をもつ。共同体生活を送るものにとって、土地はその社会のきずなである。そして、土地は、経済価値をもつ。生活の糧となる狩猟と採取の場所を提供してくれる。非生産的な土地とはいえ、生産手段としての要素であることに変わりはない。

経済価値・社会価値・精神価値が渾然一体となった土地観に立脚したアボリジニの共同体社会にだけ認められるのがアボリジニ土地権である。原始的な共同体生活への回帰を求める人々が、仮に、国有地のどこかにその生活の拠点を求めるべく土地所有を請求しても決して認められることはない。この土地権はアボリジニの人々にのみ与えられる特権である。そしてその特権は、鉱物ローヤルティー権を付与されることによって経済的特権の色彩が強くなる。ノーザン・テリトリーのアボリジニの土地では、ローヤルティーが、政府へ納められ

49) たとえば、1981年の幼児死亡率は、オーストラリア全体では1,000人について10人以下であったのに対し、ノーザン・テリトリーでは30人であった。学校に通ったことのない者は、オーストラリア全体では1%以下であるのに対し、アボリジニの場合11%を越え、失業率では、1985年6月の時点でオーストラリア全体では8.4%であったが、アボリジニについては、50%と推定されている。Department of Aboriginal Affairs, *Annual Report 1984-85*, pp. 35-41.

50) Charles Perkins, *Land Rights, Uluru (Ayers Rock) and the M.C.G., Policy Issues No. 1, The land rights debate: selected documents*, published by The Institute of Public Affairs, March 1985, p. 11.

ずに、アボリジニの福祉基金勘定を通して、全額がアボリジニ社会に吸収される。特に当該鉱業開発プロジェクトの地元の地域共同体に手厚く還元されることにより、土地所有者の鉱物ローヤルティー権が実質的に確立し、鉱物国王所有の原則がそこでは破られることとなった。ノーザン・テリトリーのアボリジニ土地権法では、鉱業ローヤルティーと土地使用に伴う不利益に対する補償の請求とが区分けされていないため、⁵¹⁾それらを総合した形のローヤルティーを交渉によって決めることになり、ローヤルティー交渉権を持つことにもなった。かくして、鉱物国王所有の原則が完全に破られ、実質的には、地下の鉱物をアボリジニの人々が所有するのと同じ結果をもたらすこととなった。アボリジニ土地権が経済的特権としての性格を強めているゆえんである。

このローヤルティー権、ローヤルティー交渉権は、鉱業活動拒否権との平衡力として働く意味がある。すなわち、土地所有の意味を実質化するために与えられた鉱業活動拒否権が働きすぎると、アボリジニの土地では一切の鉱業活動が出来ないことになりかねないが、鉱業活動を認める誘因があれば、拒否権の発動が抑止される。その誘因がローヤルティー権であり、ローヤルティー交渉権であるという解釈である。⁵²⁾

ローヤルティーの交渉では、開発プロジェクトの採算性に焦点が絞られる。鉱石品位と埋蔵量と賦存状況、そして、当該鉱物に対する需要と供給とのかね合い、景気動向から当該鉱物の商品市場での価格の見通し等から損益分岐点が推定され、その中でローヤルティーの許容幅が大きな意味をもつ。それが、アボリジニと鉱山会社の交渉での争点となる。かくして、資本主義経済制度の原理の貫徹される鉱業開発プロジェクトの一面の関与者として、アボリジニの人々がクローズアップされることとなる。

ところが、一方では、アボリジニ土地権によって付与された土地は、譲渡が許されない。土地の社会価値・精神価値を強調することにより、原始社会的な土地保有状況の理念が持ち込まれたのである。伝統的なアボリジニ社会では土地は、アボリジニの精神生活、共同社会と一体化され、販売可能な商品ではなく、市場価値など存在しえないものであったから、今日においても、そうあるべきものとして、商品価値を取り去ってしまったのである。譲渡の許されない土地とは、売却の許されない土地であり、担保価値も認められない土地を意味する。これは、土地所有についての大きな制約である。それは土地の精神価値を強調するところから、宗教的制約といえるかもしれない。そしてこの制約があるからこそ、アボリジニの

51) 南オーストラリアのピットジャンジャラ土地権法では、ローヤルティーは南オーストラリアの鉱業法の規程に定めるところに従うとされ、アボリジニに交渉権はない。しかし、そのローヤルティーの三分の一は、ピットジャンジャラの共同体に払込まれる。しかし鉱山会社の土地使用にともなう不利益に対する補償については、アボリジニは交渉権を認められている。Section 22 and 24, *Pitjantjatjara Land Rights Act, 1981*.

52) Jon Altman and Nicolas Peterson, A case for retaining Aboriginal mining veto and royalty rights in the Northern Territory, *Australian Aboriginal Studies*, 1984/number 2.

人々に無償で広大な土地⁵³⁾が与えられているのである。いわば特権と制約が不可分の関係に置かれている。そして、その特権の性格は、ローヤルティー権、ローヤルティー交渉権をもつことにより資本主義社会の営利と契約の原理によって支配され、その制約の性格は原始共同体的社会理念によって支配されたものである。アボリジニの土地権は、表にゲマインシャフト、裏にゲゼルシャフトを張り合わせた衣服をまとった概念のように思える。地上においては、原始社会的理念を強調することによって土地権を認め、その地下の埋蔵物に対しては、現代社会の利益共同体原理に基づく行動を認めているところに、アボリジニ土地権法の問題性がある。

7. お わ り に

アボリジニの人々への土地所有権付与は、社会保障政策の拡大されたものとして理解されよう。伝統的所有地を、彼らの生活空間として彼らの専有下に置くのは当然の措置であろう。しかし、その方法には、保護区方式、リース方式、トラスト方式、所有権方式などがありうる。譲渡が許されない土地という制限つきながら、所有権方式が他と異なるのは、法的に所有権を認められた土地を専有することによる自己存在の回復という意味づけにあると思われる。自己存在の回復をベースに、廃滅的とも受けとめうる社会経済的状况から脱却すべく、アボリジニが自己回復力をつけることを期待するところに、土地権法のねらいがあると思われる。社会保障の一環と解釈するゆえんである。

アボリジニ土地権法は、土地の精神価値を重視するところから、鉱業開発に対する拒否権を認めた。というよりは、むしろ逆に、土地の精神価値を守るための開発拒否権を認める前提として、土地所有権が与えられたというのが、この問題の経緯にはある。いずれにしろ、この拒否権は、通常の土地所有の場合には認められることのない、例外的な特権である。オーストラリアでは、鉱物国王所有の原則が貫徹されてきた。この原則を守るために、土地所有者に対し開発拒否権は認められていないのである。

譲渡出来ない土地という制限がつけられて、アボリジニの土地は資本主義経済の枠外に置かれた。商品価値をもたないからこそ、それらの土地が付与されたのである。この制度の出発点は、アボリジニの地域社会において、土地の精神価値を重視すべしとの考えに基づく。精神と不可分の土地、あるいは神聖なる土地との受けとめ方は、土地の宗教性を意味する。そこから、土地は、商品として売買されることがあってはならず、開発によって破壊されることがあってはならないことになる。かくして、譲渡出来ない土地として、開発拒否権を具

53) ノーザン・テリトリリーのアボリジニの所有下にある土地は、1981年の国勢調査の時点で445,290平方キロ（日本の国土の約1.2倍）であり、それは、ちょうどノーザン・テリトリリーの三分の一に当たる。なお、ノーザン・テリトリリーのアボリジニの人口は29,088名、オーストラリア全体では159,897名と報告されている。Annual Report 1984-85, Department of Aboriginal Affairs. p. 92.

備した土地として、アボリジニ土地権が認められた。ここまでならば、この土地権法は、各州の鉱業法との外部矛盾はあるけれど、その内容自体の自己矛盾はない。原始共同体的土地理念の下に内容が統一されている。

ところが、拒否権を認めただけでは、アボリジニの土地での鉱業開発の可能性をすべて断念しなければならないのではないかとの懸念から、拒否権発動の抑止力として、政府に帰属すべきローヤルティーをアボリジニに与え、ローヤルティー交渉権を認めたのである。ここから、アボリジニ土地権法の内部矛盾が始まる。そして、各州の鉱業法との外部矛盾が決定的となった。しかし、とにかく、特例に特例を重ねて、アボリジニの人々が地下の鉱物の実質的な所有主であるかの如く行動することを認める法律が出来上ったのである。

アボリジニ土地権法の開発拒否権とローヤルティー権が、各州の鉱業法の原則に背反して、外部矛盾を起こしていることは、つとに指摘されていることである。しかし、それをも、特殊な状況に置かれた市民への特例として、社会保障政策の一環として理解しようというのが、土地権法の考え方である。

ところが、ローヤルティー権、ローヤルティー交渉権は、土地権法に内部矛盾をもたらしたと筆者は考える。アボリジニに与えられる土地は、譲渡を許されず、したがって商品価値をもたず、資本主義経済制度の枠外の実念に基づく。それは原始共同体社会理念の適用といえる。地上においては、原始共同体的社会理念の体現者としてクローズアップされ、それ故に、そのような条件付土地を与えられたアボリジニが、かつての生活では無価値であった地下の鉱物に対し、資本主義経済制度の原理によって決定される商品価値に対する取り分をめぐって、契約社会の担い手として行動する。ゲマインシャフト的土地理念の下で、ゲゼルシャフト的行動を予定するところに、土地権法には理念的な内部矛盾があるといわざるをえないのである。

〔付言〕 本稿執筆に関連して、オーストラリアの多くの方々から助力あるいは助言を頂いた。ANUのピーターソン博士 Dr. Nicolas Peterson, 連邦政府アボリジニ問題省のニート氏 Mr. Graham Neate, およびヴィードマン氏 Mr. R. Beadman, さらにはオーストラリア鉱業協会のホーネン氏 Mr. Murray A. Hohnen, 西オーストラリア鉱業会議所のクーパー氏 Mr. Simon Cooper, 西オーストラリア政府鉱業省のプレストン氏 Mr. W. A. Preston の諸氏には、特にお世話頂いた。ここに深く感謝してお礼申し上げる。

ABORIGINAL LAND RIGHTS AND AUSTRALIAN MINING

by

Masao Yamanaka

Australia has a principle of Crown ownership of minerals. Land owner doesn't have any right to the minerals contained in one's own land. Mineral resources underground are regarded as assets and fortunes of nation as a whole.

There arised, however, a land rights act which seems to conflict with the principle. Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 is it. Since 1983, when federal government proposed the preferred national Aboriginal land rights legislation model which would be valid through whole Australia, Aboriginal land rights issue has caused debates extensively among various quarters.

The Act 1976 is a law to grant freehold title of land to Aboriginal people who have been regarded as traditional owners of the land concerned. The land ownership of Aborigines is granted under the restrictive condition of inalienability. Inalienability means to deny the market valuation of land. This prohibits the conversion of land to wealth measurable in money terms.

This restrictive condition of inalienability stems from appreciation of spiritual or religious value of land among Aboriginal people. Land to them is not a saleable commodity but part of their being. It is often said that if land is destroyed, the spirit is also destroyed and people are destroyed.

This spiritual valuation of land made the Act 1976 admit right of veto to prevent exploration and mining on their land. The Act also gives royalty right to Aboriginal land owners. The royalty right is expected to act as a powerful incentive to Aborigines to agree to mining. That is, royalty right is likely to be the counter balance to the right of veto.

Since the Act came into force, however, there has not been any agreement negotiated to finality where the right of veto has existed. Some urge that the veto right and royalty right are contradictory to Crown ownership of minerals principle and that they would paralyse mining of minerals which is one of essential factors of Australian economic

development. The others advocate that to deny to Aboriginal people the right to prevent mining on their land is to deny the reality of their land rights.

We may be able to qualify this Act as a special measure of social welfare. The Act expects Aboriginal people to recover their own identity by holding their own land and it also expects them to upgrade their socio-economic standard of living by getting mineral royalties.

Even after making this qualification, the Act is still problematic. The concept of inalienable land stems from the spirit of primitive community life. On the other hand the concept of negotiating right of mineral royalties comes from modern from of society based on contract. This means that the spirit of primitive community and the behavior of modern contract society are mixed in the Act. These concepts seem to be incompatible with each other.

After all the Aboriginal Land Rights Act has two-fold contradictions. One is outward incompatibility with Crown ownership of minerals principle and the other is inward incompatibility of basic concepts which compose principal requirements of the Act.