

オセアニアにおける資源管理紛争と地域協力

- 漁業資源・森林資源をめぐる -

小柏 葉子

1 はじめに

豊かな自然に恵まれたオセアニアは、天然資源がきわめて大きな意味を持っている地域である。とりわけ太平洋島嶼においては、天然資源が人々の日々の食糧として用いられるとともに、現金収入を得るための重要な手段として用いられてきた。

こうした天然資源をめぐる、オセアニアでは、それを共同で管理しようという地域協力が試みられてきた。たとえば、1979年には地域における漁業の専門機関として南太平洋フォーラム漁業機関（South Pacific Forum Fisheries Agency・F F A）が設立され、また近年では、2004年12月にマグロの保存管理を主目的とした中西部太平洋漁業委員会（Western and Central Pacific Fisheries Commission）が新たに設けられた。このような漁業資源の共同管理という地域協力の展開によって、オセアニアにおける漁業資源をめぐる利害の対立は、その多くが紛争にいたるまでに收拾されてきたと言っても過言ではない。

このようにオセアニアでは、漁業資源の管理をめぐる地域協力が進み、紛争の発生が防がれてきた。だが、その一方で、森林資源をめぐる共同管理に向けた地域協力が試みられながらも、紛争を抑えることはできなかった。特に、メラネシア諸国においては、森林伐採をめぐる紛争が各地で続発し、そのうちソロモン諸島では、それが一つの要因となって民族紛争にまで発展する事態となったのである。

なぜ、オセアニアでは、漁業資源の管理をめぐる地域協力が功を奏し、紛争を未然に防止することができたのに対し、森林資源の管理の場合には、地域協力が効果を発揮せず、紛争を抑制することができなかったのだろうか。本稿は、こうした漁業資源、森林資源それぞれの管理をめぐる、地域協力の機

能に差異が生まれた原因を明らかにし、そこからオセアニアの資源管理をめぐる紛争において、地域協力が有効な役割を果たすためには、どのような要件が求められるのか考察を試みようというものである。

次では、まずオセアニアにおける漁業資源の管理をめぐる地域協力から検討していくことにしよう。

2．漁業資源の管理をめぐる地域協力

(1) 南太平洋フォーラム漁業機関 (FFA) の設立

オセアニアにおいて、漁業資源の管理をめぐる地域協力の第一歩となったのは、1979年のFFA設立であった。

FFA設立の発端は、1976年の南太平洋フォーラム (South Pacific Forum・2000年からは太平洋島嶼フォーラム (Pacific Islands Forum) に改称。以下、フォーラムと略) 年次会議にさかのぼる。このフォーラム年次会議で、地域漁業機関を設立することが合意され、翌1977年の年次会議において、第三次国連海洋法会議に連動して、200カイリ排他的経済水域の設定と地域漁業機関の設立がうたわれた「ポート・モレスビー宣言」(Port Moresby Declaration) が採択された¹。しかしその後、地域漁業機関設立に関する具体的議論が開始されると、オセアニア諸国の見解は、地域漁業機関のメンバーをどの範囲までとするか、という点をめぐって大きく二分される。

一つの考えは、マグロのような高度回遊魚に対する沿岸国の権利を認めていないアメリカなど域外の遠洋漁業国を含めず、フォーラム加盟国のみで地域漁業機関を形成しようというものであった。この考えは、ナウルやフィジー、パプアニューギニアなどによって提示されたが、これらの島嶼諸国は、高度回遊魚資源に富む広い経済水域を有しており、フォーラム加盟国のみで地域漁業機関を形成することによって、域外の遠洋漁業国から最大限の譲歩を引き出そうとしたのである²。それに対し、西サモア (現・サモア) やクック諸島、ニウエといった経済水域が小さく高度回遊魚資源に恵まれない諸国は、アメリカをメンバーとして認め、入漁料等の収入を得ることで地域漁業機関の充実を図ることを主張した³。

地域漁業機関のメンバー構成をめぐるオセアニア諸国間の意見の対立は、1978年のフォーラム年次会議にまで持ち越され、討議に付された地域漁業機関の設立協定草案も、同会議では採択されるにいたらなかった。だが、当面のメンバーをフォーラム加盟国のみ限定して地域漁業機関を発足させるという妥協案がオーストラリアによって提示され、他の諸国もこれを受け入れることで合意したことから、地域漁業機関の設立は実現に向けて動き出すことになる。

地域漁業機関としてF F Aの第一回会議が開催され、設立協定が締結されたのは、翌1979年のことであった。ソロモン諸島の首都ホニアラに本部を置くことになったF F Aの機能は、1) 漁業資源に関する情報の収集、分析、評価、普及、2) 域内外のF F Aに加盟していない諸国によって採択された管理手続き、法制化、協定に対する配慮、3) 魚類、および魚製品の価格、輸送、加工、マーケティングに関する適切な情報の収集と普及、4) 漁業政策の開発と許可証発行、料金徴収、監視に関する交渉における技術的支援の提供、と定められた⁴。すなわち、F F Aは、地域漁業に関する情報、および漁業政策に関する技術の提供を主としたものであり、域外の遠洋漁業国との交渉における地域的主体としての機能を主としたものでは必ずしもなかった。

とはいえ、F F Aの設立は、オセアニアにおける漁業資源をめぐる地域協力の第一歩を内外に示した点において意義深いものであった。そしてやがて後に、F F Aは、地域において「もっとも成功した政府間機構」⁵という、地域協力の成功例としての評価を受けるまでにいたるのである。

(2) F F Aの交渉主体としての確立

発足当初、地域漁業に関する情報と漁業政策に関する技術の提供を主たる機能としていたF F Aは、1982年の「ナウル協定」(Nauru Agreement)⁶締結を境に、地域の漁業資源をめぐる、域外の遠洋漁業国と交渉にあたる地域的主体としての機能を持ち始めるようになる。

ナウル、パプアニューギニア、キリバス、ツヴァル、ソロモン諸島、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、パラオによって結ばれた「ナウル協定」は⁷、マグロ資源に恵まれたこれら諸国が域外の遠洋漁船に入漁許可を与える際の条件

を統一化して、共通の立場で交渉に臨むことを主たる目的とした漁業協定であった。F F Aは、この「ナウル協定」の事務局としての役割を担うことになり、域外の遠洋漁業国との折衝に携わることになっていく。

「ナウル協定」では、漁獲量や漁獲位置の報告といった漁船に課する最低条件の統一化と、遠洋漁船を登録し、違反船の取り締まりに役立てる「外国漁船地域登録」(Regional Register for Foreign Fishing Vessels)が重視されており、さらに強化のために、1983年に「ナウル協定第一次履行措置」(the First Implementing Arrangement of the Nauru Agreement)が締結された。しかし、遠洋漁業国は、こうした協定を無視し、しばしば従おうとしなかった。その典型例が、1982年と1984年に発生したアメリカ漁船によるパプアニューギニア、およびソロモン諸島の排他的経済水域内での違法操業事件である。特に後者の場合、違法操業を行ったアメリカ漁船に対し罰金や漁船押収などの措置を取ったソロモン諸島に、アメリカが報復措置としてソロモン諸島産のマグロ製品の輸入禁止を実施したことから、オセアニア諸国は、アメリカとの間に漁業交渉を開始する必要性を強く感じるようになる⁸。

こうしたことから、F F Aとアメリカとの間で漁業交渉が開始されたのは、1984年9月のことであった。1986年10月まで計10回にわたってもたれた交渉の末、1987年3月、「特定太平洋島嶼諸国政府とアメリカ合衆国政府との間の漁業に関する多国間条約」(Multilateral Treaty on Fisheries Between the Governments of Certain Pacific Island States and the Governments of the United States of America)と称する条約が締結される。五年を期間としたこの条約では、アメリカ側が漁獲量の報告などF F Aの求める条件を遵守するとともに、アメリカ政府が年間約900万ドルの現金供与と約100万ドルの漁業開発プロジェクト援助、およびアメリカ・マグロ漁船協会(American Tunaboat Association)が年間約175万ドルの入漁料支払いと約25万ドルの技術支援を行うことが約束されていた⁹。F F Aは、この条約に基づき、太平洋島嶼諸国を代表して、アメリカ側からの支払い金の受け取りと太平洋島嶼諸国への支払い金の分配、アメリカ漁船からの操業に関する報告の集約と太平洋島嶼諸国への報告伝達、アメリカ側から提供された漁業開発プロジェクトや技術支援に関す

る資金の管理といった役割を担うことになる。このアメリカとの漁業条約の締結によって、地域全体でそれまで漁獲価格の 3 パーセント以下しか得られなかったアメリカからの入漁料は、9 パーセントにまで高まることになった¹⁰。

アメリカとの間で漁業条約が結ばれたことによって、オセアニア諸国は、他の遠洋漁業国との漁業交渉にも積極的姿勢を見せるようになる。アメリカとの間で漁業条約が調印された二ヵ月後の 1987 年 5 月、フォーラム年次会議において、日本との間の漁業交渉を「優先事項」として位置づけた最終声明が採択され、オセアニア諸国は、アメリカに次いで、日本との間に漁業条約締結を目指す意向を明らかにする¹¹。

しかし、不利な立場になる恐れの高い多国間漁業条約よりも、有利に交渉を進める余地の大きい個別的な二国間漁業条約を推進したい日本は、1989 年から開始された F F A との多国間漁業交渉にきわめて消極的な姿勢で臨んだ¹²。日本が F F A との漁業交渉に消極的な姿勢を示す一方、F F A との漁業交渉に積極的に応じる姿勢を見せたのが、台湾だった。1980 年代に遠洋漁業国として急速に頭角を現した台湾が 1993 年に F F A と多国間漁業条約の協議に入る意向を明らかにしたことで、台湾漁船に対し優位性を保ちたい日本も譲歩せざるをえなくなる¹³。その結果、多国間漁業条約に対する消極的姿勢は変えないものの、日本は、漁獲量の報告や遠洋漁船の登録など、「ナウル協定」の求める内容を遵守することに合意したのだった¹⁴。

「ナウル協定」の締結から、域外の遠洋漁業国との一連の漁業交渉の過程を通じて、F F A は、漁業資源をめぐる地域の交渉主体としての位置づけを確立することになった。そしてそれとともに、オセアニア諸国による漁業資源の共同管理は、よりいっそう進展していくようになる。

(3) 流し網漁問題

F F A を通じた漁業資源の管理をめぐる地域協力が展開されていく中で、オセアニア諸国と域外の遠洋漁業国との間には、さらに別の漁業資源をめぐる新たな摩擦が発生する。南太平洋における日本、台湾、韓国といった域外の遠洋漁業国による流し網漁問題がそれである。

これら遠洋漁業国によるビンナガマグロ漁を主とした流し網漁は、少数の乗組員で多くの漁獲量をあげるため、別名「死の壁」と呼ばれるほど、漁業資源の乱獲、および海鳥や海亀など他の生物の「混獲」をもたらしていた。この流し網漁について、1989年7月に行われたフォーラム年次会議は、南太平洋における流し網漁の即時中止と、南太平洋に流し網漁禁止水域を創設することを目的とした条約作成会議の開催をうたった「タラワ宣言」(Tarawa Declaration)を採択する。特に「タラワ宣言」の中では、日本と台湾が名指しされ、流し網漁の即時中止が求められていた¹⁵。これに対し、日本は、ビンナガマグロの枯渇が科学的に証明されれば漁獲量を削減するが、そうでない限りは流し網漁を即時中止する意向はないと反論した¹⁶。

日本、および台湾による流し網漁の即時中止を目的として、フォーラム年次会議から四ヶ月後の同年11月、F F Aが中心となって、南太平洋に流し網漁禁止水域を設ける条約作成会議が開かれる。この会議では、南太平洋の排他的経済水域と公海において流し網漁を禁止することがうたわれた「ウェリントン条約」(Wellington Convention)¹⁷採択され、日本と台湾に対し、流し網漁中止に向けた圧力が図られた。

さらに同年末に開かれた国連総会においても、オセアニア諸国によって流し網漁問題が提起され、流し網漁を続行する日本と台湾に対し、いっそうの圧力が試みられる。その結果、国連総会では、オセアニア諸国の主張を反映して、「タラワ宣言」と「ウェリントン条約」に言及した上で、生物海洋資源に対する効果的な保存と管理措置が取られない限りは、すべての水域において1992年6月30日までに大規模流し網漁の一時停止(モラトリアム)を課し、南太平洋においては、1991年7月1日までに中止の実現を視野に入れた流し網漁削減のための即時行動を取ることを求めた決議が採択された¹⁸。

こうした流し網漁禁止に向けた世界的な圧力の高まりを受け、日本と台湾は、ついに流し網漁の続行を断念する。日本は、1990年8月のフォーラム年次会議直前に、国連総会決議で提示された期限である1991年7月1日より一年早く流し網漁を中止することを表明し、台湾も翌年これに続いた¹⁹。

日本、台湾、韓国といった域外の遠洋漁業国との間に発生した流し網漁問題

が、これら諸国による流し網漁の中止という形で決着したことによって、オセアニアにおける漁業資源の管理をめぐる地域協力は、いよいよマグロをめぐる地域的な保存管理レジームの設立という最大の懸案事項へと踏み込んでいくことになる。

(4) マグロをめぐる地域的保存管理レジームの成立

オセアニア諸国が位置する中西部太平洋において世界の漁獲量の約半分が捕獲されるマグロの保存管理に関しては、1982年に採択された国連海洋法(United Nations Convention on the Law of the Sea)の中で、高度回遊性魚類資源という条項が設けられていた。1992年には、さらにブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議(United Nations Conference on the Environment and Development)で採択されたアジェンダ 21(Agenda 21)の生物漁業資源に関する条項の中で、先の国連海洋法の高度回遊性魚類資源に関する条項を再検討することを目的とした政府間会議の開催がうたわれた。これによって、高度回遊性魚類資源の保存管理は、国連の場において本格的に議論されることになる²⁰。

跨界性魚類資源²¹と高度回遊性魚類資源に関する国連会議(United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)²²と銘打たれた国連による会議は、1993年から約二年間にわたって行われ、最終的に1995年8月、「魚類資源および高度回遊性魚類資源の保存管理に関する国連協定」(United Nations Agreement Relating to the Conservation and Management of Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)²³という協定が採択された。同協定では、関係する沿岸国と公海において高度回遊性魚類資源の捕獲を行っている遠洋漁業国とが協力して、高度回遊性魚類資源の保存管理のための地域的漁業管理機関や協定を設けることが求められていた。オセアニアでは、その前年の12月に、FFAによって、中西部太平洋におけるマグロの地域的保存管理レジームの設立を目的とした、マグロ漁業に関する多国間高レベル会議(Multilateral High Level Conference on Tuna Fisheries: MHLHC)²⁴の第一回会議が遠洋漁業国を招いて開催されており、オセアニア諸

国は、「魚類資源および高度回遊性魚類資源の保存管理に関する国連協定」の採択を受けて、同協定に沿った地域的漁業管理条約の締結を早急に目指す意向を明らかにする²⁵。

MHL Cは、以降2000年9月にいたるまで、計七回にわたって開催され、オセアニア諸国と遠洋漁業国は、中西部太平洋におけるマグロの地域的保存管理レジームをめぐって議論を重ねた。その中で焦点となったのは、1) 条約下での公海、および国家の管轄権の及ぶ水域の扱い、2) 意思決定過程と紛争処理、3) 条約のコストや資金源などの制度的問題、4) 参加権の決定、といった問題であった²⁶。これらの議論を踏まえて、2000年9月には、中西部太平洋マグロ条約(Western and Central Pacific Tuna Convention)が採択、調印される²⁷。

しかしながら、MHL Cに参加した遠洋漁業国の中で、日本と韓国は、中西部太平洋マグロ条約の採択に異議を唱え、条約に加わらなかった。特に日本は、条約採択に強硬に反対し、その理由として、1) 手続き規則の欠如、十分な公式記録の欠如、ヨーロッパ連合(European Union: EU)や中南米諸国など中西部太平洋のマグロ漁に関心を持つ諸国の交渉プロセスからの排除、といった条約の策定交渉過程上の問題、2) 他の漁業協定と重複する条約水域、異議申し立てが認められていない意思決定手続き、一部の国は強制的暫定措置を受け入れる義務のない紛争解決手続き、といった条約内容上の問題、の二点をあげた²⁸。

日本は、さらに、2001年4月、中西部太平洋マグロ条約の運用規則案等を策定するための第一回準備会議開催を前にして、1) EUなど条約に関心をもつすべての国の正式参加、2) 条約修正の議題としての採択、を求めた²⁹。だがこの要求が受け入れられなかったことから、日本は第一回準備会議、また2002年2月に行われた第二回準備会議も続けて欠席する。これに対し、オセアニア諸国は、地域漁業に関心を持つすべてのものに条約への調印と準備会議への出席を求める一方、条約履行機関として中西部太平洋マグロ委員会(Western and Central Pacific Tuna Commission)の本部をミクロネシア連邦に設置する方針を明らかにした³⁰。

しかし、強硬な姿勢をとっていた日本も、2002年11月に開催された第三回準

備会議から出席に転じ、交渉のテーブルに再び着くことになる。遠洋漁業国の中で、韓国、中国、台湾が条約に加盟する方向で検討を進めていること、また台湾漁船を中心に、これら諸国が条約発効前に駆け込み的に中西部太平洋においてマグロの漁獲量を増大させていることから、日本としても準備会議に参加して、日本のマグロ漁船の利益保護を訴えなければならなくなったためである³¹。

日本の交渉不参加、そして復帰という紆余曲折を経て、中西部太平洋マグロ条約（発効後は、「中西部太平洋漁業条約」(Western and Central Pacific Fisheries Convention: WCPF)が発効したのが2004年6月、条約履行機関であるWCPF委員会が設置され、その第一回会議が開催されたのが、同年12月のことであった。主要遠洋漁業国のうち、条約に調印した中国、韓国、台湾が正式メンバーとして出席する一方、条約に調印していない日本はオブザーバーとしてWCPF委員会第一回会議に出席したが、席上、条約に調印し委員会の正式メンバーとなる意向であることを表明した³²。

世界有数のマグロ漁場でありながら、それまで高度回遊性魚類資源の地域的保存管理レジームが唯一存在していなかった海域である中西部太平洋に、利害を異にする遠洋漁業国も加わった地域的保存管理レジームが成立したことは、国連を中心とした国際的な漁業資源管理レジームの後押しがあったことは間違いない。だが、そこには同時に、漁業資源の管理をめぐってそれまで積み重ねられてきたオセアニアの地域協力の存在も、上述のように大きな役割を果たしていたのである。

このように、オセアニアでは、漁業資源の管理をめぐって地域協力が進められ、紛争の発生が抑えられたのに対し、森林資源の管理については地域協力が進まず、紛争の展開を許す事態となった。次に、森林資源の管理をめぐる地域協力について、特に紛争が多発したメラネシア諸国の事例を念頭におきつつ、みていくことにしよう。

3. 森林資源の管理をめぐる地域協力

(1) 森林伐採の進行と紛争の発生

海における漁業資源とならんで、オセアニアにおいて重要な天然資源として位置づけられてきたのは、陸における森林資源であった。とりわけ、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ヴァヌアツといったメラネシア諸国においては、森林は経済開発の重要な資源とみなされ、外国企業を中心とした森林の商業伐採がさかんに行われてきた。

外国企業による森林の商業伐採そのものは、すでにメラネシア諸国の独立以前から行われていたが、1980年代後半以降、そうした森林伐採をめぐって、メラネシア各地で紛争が多発することになる。この時期、メラネシア諸国で森林伐採に乗り出したのは、自国での森林伐採に制限がかかり、新たな伐採地を求めて進出してきたマレーシアやインドネシアといった東南アジア諸国の企業が主であった。こうした外国企業の多くは、メラネシア諸国で大規模な森林伐採を行い、たとえばソロモン諸島においては、1991年の伐採量が約29万立方キロだったのに対し、1993年には約69万立方キロと倍以上に増加し、ソロモン諸島の残りの主要な熱帯雨林は、1993年の増加率に基づくと、約20年で切りつくされると予測された³³。

「緑の“ゴールドラッシュ”」³⁴とも呼ばれたこうした大規模な森林伐採は、伐採地に多くの問題をもたらすことになった。前述のソロモン諸島では、急な傾斜地での伐採や貯木場の未復元、土砂の流入による川の汚染、価値のない倒木の放置など、森林伐採によって環境の悪化が引き起こされた³⁵。また、伐採にともなう権利金の支払いの遅延や休日操業など、伐採企業が当初の伐採契約に違反したことから、土地を所有する地元住民の中からは、伐採企業の操業差し止めを政府の森林局に求めたり、あるいは裁判所に提訴したりする者も現れた³⁶。

森林伐採をめぐる紛争は、伐採企業と土地所有者との間に発生したばかりではなかった。土地所有者相互の間でも、森林伐採をめぐって紛争が発生したのである。メラネシア諸国においては、土地の大半は伝統的に親族集団を単位として所有される集団共有の慣習地であり、80年代後半から大規模な森林伐採が行われたのも、そのほとんどが慣習地においてであった。伐採企業は、慣習地での伐採に際し、土地所有集団の代表である伝統的首長（チーフ）と交渉を行

ったが、チーフによっては土地所有集団の他の構成員と協議せずに伐採企業と契約を結び、権利金を自らの手中に納めたりする者が出現したことから、権利金を得られなかった人々が契約の無効を訴えるという騒ぎが起きた³⁷。伐採による権利金を得られた場合でも、土地所有集団の中で、その配分をめぐる争いが起きたり、あるいはまたすでに開始された伐採事業の続行か中止かをめぐって、土地所有集団内で対立が発生したりもした³⁸。

さらに、森林伐採をめぐる、州政府や中央政府の高官が伐採企業から賄賂を受け取るといった汚職の蔓延は、住民の間に政府に対する強い不信感を生み出した。パプアニューギニアでは、オーストラリア人のバーネット（Thomas Barnett）判事を委員長とする伐採事業に関する調査委員会が1991年に報告書を発表し、それによって、ディロ（Ted Diro）副首相が伐採企業から賄賂を受け取っていたことが発覚して辞任に追い込まれるという事態にまで発展した。住民の政府に対する不信は、また、森林伐採から得られた利益の配分をめぐる不平等感という形にもなって表れた。森林伐採などによる開発によって利益を手にすることができた地区に対し、そうでなかった地区の住民は、政府が平等に利益配分を行わないために自分たちは経済開発から取り残されているという不平等感を抱き、政府への不信感を高めたのである³⁹。住民と政府との間には、森林伐採をめぐる、さまざまな軋轢が生じたのだった。

こうしたメラネシア諸国を中心に各地で発生した森林伐採をめぐる紛争を前にして、森林資源の共同管理を図ろうという地域協力が試みられるようになっていく。

（2）森林資源の共同管理に向けての試み

森林資源の共同管理がフォーラム年次会議の場において初めて言及されたのは、1993年のことであった。この会議では、伐採による大規模な森林破壊に懸念が表明された上で、さらに天然資源の開発に関して地域協力が有用であることが確認され、パプアニューギニアが提案した「天然資源開発における協力宣言」(Declaration of Cooperation in the Development of Natural Resources)の採択を翌年のフォーラム年次会議において検討することが決定された⁴⁰。

翌 1994 年 8 月のフォーラム年次会議の主要テーマは、まさに「我々の資源を管理する」(“Managing Our Resources”)であり、森林資源の管理は、その中の重要議題の一つとして位置づけられた。年次会議では、前年に提案された「天然資源開発における協力宣言」を「南太平洋の天然資源開発における協力宣言」(Declaration of Cooperation in the Development of Natural Resources in the South Pacific)として、その中に含まれる原則が承認されるとともに、森林がきわめて破壊的な方法で伐採されていることに対し、懸念が表明された⁴¹。さらに、オーストラリア、フィジー、ニュージーランド、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ヴァヌアツの首相間で、1) これら諸国において操業している企業に遵守させる天然林伐採を統治する共同管理協定策定に向けての作業、2) 伐採と丸太材輸出に対する早急な監視の必要性、3) これら決定の履行を開始するために、上級官僚による二ヶ月以内の会合の開催、の諸点に関して、合意が成立したことも明らかにされた⁴²。あわせて、特別に資源管理に関する首脳声明が発表され、その中で森林に関して、地域の熱帯林の搾取に対し強い懸念が示される一方、持続不可能な伐採行為の拡散を停止させたヴァヌアツやソロモン諸島による最近のイニシアティブに対し、歓迎の意が示された⁴³。

資源管理に関する首脳声明の中で述べられていたように、地域レベルでの試みと並行して、森林伐採が行われているメラネシアの当事国でも、各政府による森林資源の管理に向けての試みが行われつつあった。ソロモン諸島では、1993 年 6 月に発足したヒリー (Francis Billy Hilily) 政権が、「新森林政策」を打ち出し、木材輸出税の引き上げ、輸出価格、輸出量、品質、樹種の調査・確認、1997 年以降の丸太材の輸出禁止、企業への操業実績に関するヒアリングの実施などを行って、森林伐採の統制と監視に乗り出していた⁴⁴。ヒリー首相は、1994 年 8 月に出席したフォーラム年次会議において、すべての新規伐採事業の許可に対するモラトリアムと伐採事業の監視の強化を明言するとともに、商務相を買収しようとしたマレーシアの伐採企業の所長を国外追放処分にし、ソロモン諸島政府が森林資源の管理に取り組んでいる姿勢を示した⁴⁵。ヴァヌアツでも、コールマン (Maxime Carlot Korman) 政権が 1994 年 6 月に丸太材の全面輸出禁止措置に踏み切り、さらに同年 7 月には伐採地の一つであるエロマンガ島

における伐採企業の森林伐採開発権を取り消していた⁴⁶。また、フォーラム年次会議に先立ち、同年7月に行われたパプアニューギニア、ソロモン諸島、ヴァヌアツによって構成されるメラネシアン・スピーアヘッド・グループ（Melanesian Spearhead Group）⁴⁷の会議でも、これらメラネシア諸国が森林資源に関する統一的な法制化、手続き、および実行を検討することで合意に達していた⁴⁸。

森林資源の管理をめぐる地域協力の試みは、さらに、1995年9月のフォーラム年次会議において、「伐採に関する実施基準」(Code of Conduct on Logging)の草案提出という形となって示される。前年のフォーラム年次会議で示されたオーストラリア、フィジー、ニュージーランド、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ヴァヌアツによる森林資源の共同管理協定として策定された「伐採に関する実施基準」は、森林資源の管理に地域的な統一基準を設定し、それを上記各国にそれぞれの森林資源管理基準の一部として履行を求めるという内容であった⁴⁹。

こうして、森林資源の共同管理は、地域的な統一基準である「伐採に関する実施基準」の履行を各国に委ねるという方式によって進められることで決着した。1996年に開かれたフォーラム年次会議の最終声明では、「伐採に関する実施基準」を各国が遵守することに期待が示されたが、それ以上、森林資源の管理をめぐる地域協力の展開について言及がなされることはなかった⁵⁰。そしてこれを最後に、森林資源の共同管理がフォーラムの場において再び取り上げられることはなくなるのである。

(3) 各国による森林資源管理の混乱

森林資源の管理は、地域的な統一基準である「伐採に関する実施基準」を遵守しながら、各国の責任によって行われることとなった。各国は「伐採に関する実施基準」を盛り込んだ森林伐採基準をそれぞれ定めたが、実際の各国による森林資源の管理は混乱をきたし、「伐採に関する実施基準」の履行も順調には進まなかった。

その原因の一つは、森林資源の管理に当たるべき肝心の政府が森林資源の管

理に熱意を持たず、むしろ時には伐採を容認する立場をとったためであった。「伐採に関する実施基準」の草案が承認された1995年9月のフォーラム年次会議に出席したパプアニューギニアのチャン（Julius Chan）首相は、同基準よりも、いっそう優れた独自の森林伐採基準を自国において起草中であると述べ、伐採と林業開発に関するパプアニューギニア独自の実施基準を制定する意向を明らかにしていた^{5 1}。しかし、その森林管理政策の実態は、丸太輸出の監視に当たっていたスイスの独立認証機関との契約更新に消極的であったり、有力政治家の個人的利益が絡んだ伐採事業に承認を与えなかった国家森林局長を更迭したりするなど、きわめて後ろ向きのものであった^{5 2}。その後もパプアニューギニアの歴代の政権は、森林法を改正したり、新規の伐採許可にモラトリアムを発令したりなど、森林資源の管理に向けたさまざまな政策を実施したが、政府側に真剣に森林資源の管理に当たろうという意思が欠如していたことから、いずれも短期的なものに終わり、根本的な対策にはいたらなかった^{5 3}。

政府が森林資源の管理に積極的に取り組んだ場合でも、ソロモン諸島のように、政権交代によってそれが持続しないことも、各国による森林資源の管理が混乱した原因の一つとしてあげられた。ヒリー政権の下、森林資源の管理政策を進めていたソロモン諸島では、1994年10月にヒリー首相が辞任に追い込まれ、新たにママロニ（Solomon Mamaloni）元・首相が首相の座についた^{5 4}。ママロニ首相は、伐採企業に対し、輸出税の免除や半額化を行い、さらに伐採操業の監視に当たっていた木材管理部を廃止し、木材輸出の制限を緩和するなど、ヒリー政権下の森林管理政策をことごとく転換した^{5 5}。しかし、1997年にママロニ政権に替わり、ウルファアル（Bartholomew Ulufa'alu）政権が誕生すると、再び森林伐採に対して厳しい措置が取られるようになる。ウルファアル政権は、新森林法を制定し、伐採地の選定と丸太材船積みの監視に関する政府の権限の強化や、伐採企業への植林の義務付けなど、ママロニ政権下で悪化した森林資源の復興と管理に努めた^{5 6}。だがウルファアル政権は、1998年末に、首都ホニアラのあるガダルカナル島において、地元ガダルカナル島民とガダルカナル島に居住するマライタ島出身者との間で発生した民族紛争に見舞われ、以降、その対応に追われることになる。民族紛争発生の大きな要因となったのは、ガダ

ルカナル島をはじめ一部の島に集中した開発によって生みだされた各島間の経済格差であり、森林資源の開発は、そうした経済格差を生み出した要因の一つであった。結局、ウルファアル政権は、民族紛争を解決できないまま、2000年には民族紛争から発したクーデターによって退陣を余儀なくされ、これによって同政権による森林管理政策も、紛争抑止の効果をあげる前に頓挫してしまった。その後のソロモン諸島では、民族紛争の解決と紛争後の復興が急務とされる中で、森林管理政策は、再び一からの出直しを迫られたのである。

各国による森林資源の管理が混乱をきたした原因は、政府自身の森林資源の管理に対する熱意の欠如や、政権交代による森林管理政策の連続性の欠如という以外にも、理由があった。土地所有者による政府の森林資源管理政策に対する反発も、そうした混乱を生み出した一つの要因だったのである。コールマン政権によって丸太材の輸出禁止措置がとられたヴァヌアツでは、伐採地の一つであるエロマンガ島の土地所有者たちが、事実調査に現地を訪れた政府調査団に対し、伐採事業の継続と丸太材の輸出禁止措置の解除を求め、政府の森林管理政策に強い反発を示した⁵⁷。彼らにとっては、森林資源の管理よりも開発の方が重要であり、慣習地の森林をどのように扱うかは自分たちが決定すべきことであり、政府に介入する権利はないという考えだったのである⁵⁸。こうした土地所有者による反発は、伐採地における政府の森林管理政策の円滑な実施を阻み、混乱をもたらす作用を及ぼしたのである。

このように森林資源に関しては、「伐採に関する実施基準」という地域的な統一基準の設定の下で、各国それぞれがその実際の管理に当たるといった形の地域協力が試みられた。しかしながら、各国による森林資源の管理は、地域的な統一基準の遵守と履行というシナリオ通りには決して進まなかった。その結果、オセアニアではメラネシア諸国を中心に森林資源の管理をめぐる混乱が続き、紛争の発生もおさまらないという状況を見ることになったのである。

4. オセアニアにおける資源管理と地域協力

以上でみてきたように、オセアニアにおいては、漁業資源の管理をめぐる、地域協力が機能し、紛争を防止することができた一方で、森林資源の管理に関

しては、地域協力が十分に機能せず、紛争を抑制することができなかった。こうした漁業資源と森林資源のそれぞれの管理において、地域協力の機能に違いが生み出された要因について、たとえば、漁業資源の管理では、対象となったのがマグロという高度回遊魚であり、国境を越えて移動、生息するトランスナショナルな資源というその性質から、多国間による地域協力が必要とされたという説明もなされている⁵⁹。だが、資源の性質がトランスナショナルだからといって、各国がその国益を乗り越えて、地域協力に取り組むとは必ずしも言えない。地域漁業機関のメンバー構成をめぐるオセアニア諸国間の対立のところでも述べたように、マグロは各国の水域に等しく生息しているわけではなかった。したがって、マグロ資源に恵まれた水域を持つ国々は、本来的には集団的制約を受ける地域協力よりも、個別に行動した方が国益を追求でき、他方、マグロ資源に乏しい水域の国々は、そもそも地域協力自体にそれほどの関心と魅力を感じなかったと言えるのである。

ここではむしろ、資源の性質に要因を求めるよりも、資源管理をめぐる対立、ないしは紛争の性質とオセアニアにおける地域協力の性格との相互関係に注目して、漁業資源と森林資源のそれぞれの管理において地域協力の機能に違いが生み出された要因を考えてみることにしたい。

まず、漁業資源についてしてみると、当初、その管理のあり方をめぐって対立したのは、オセアニア諸国自身であった。しかし、オセアニア諸国の漁業資源管理に関する権利を認めようとしないアメリカや日本といった域外の遠洋漁業国の出現によって、対立の構図は、「地域」対「域外」に変化する。このような域外諸国を相手とする紛争は、実は、オセアニア諸国にとって、実績のある分野だった。フォーラムは、元々、太平洋におけるフランスの核実験に共同で抗議を行うことを主目的に設立されたものであり、その後も、日本による放射性廃棄物の海洋投棄問題など、域外諸国を相手とした対域外地域協力を展開することによって発展してきたからである。すなわち、オセアニアの地域協力は、域外諸国という相手を前にして、相互の違いを差し置いて地域として一体の行動を展開する、いわば「外向き」の性格を特徴とするものだったのである。このような地域協力の「外向き」の性格と域外の遠洋漁業国を相手とする漁業資

源管理をめぐる対立の性質がかみあったことが、漁業資源の管理をめぐる地域協力がオセアニアにおいて効果的に機能した要因の一つだったと考えられるのである。

一方、森林資源の管理をめぐる紛争の当事者となったのは、森林伐採が行われている国の政府、土地所有者、および伐採企業であった。この場合、地域協力は「域外」ではなく「域内」に向けて、すなわち各国において紛争当事者が森林資源の管理に関する地域的基準を遵守して森林資源の管理にあたるという「内向き」の域内協力が求められた。しかし、「外向き」の性格を特徴とするオセアニアの地域協力では、それに十分応えることはできなかった。域外に対する結束力の強さに比べ、域内に対する拘束力の弱いオセアニアの地域協力は、各国に森林資源の管理に関する地域的基準の遵守を徹底させるには不向きだったのである。

さらに加えて、森林資源の管理をめぐる地域協力が有効に機能しなかったもう一つの要因として、紛争の当事者が国家だけではなかったという点を指摘することができる。森林資源の管理をめぐる紛争の当事者には、土地所有者や伐採企業という、国家以外の存在も含まれていた。だが、こうした国家以外の紛争当事者に、地域協力の直接的な作用が及ぶことはなかった。フォーラムや F F A といったオセアニアの地域協力は、国家から構成される「国家間協力」であり、国家以外のアクターはそこには含まれていなかったからである。したがって、国家以外の紛争当事者への働きかけは、国家に委ねるといった間接的なものにならざるをえず、地域協力は十分に機能しなかったのだ。それに対し、漁業資源の管理をめぐる対立においては、当事者が国家であり、国家間協力であるオセアニアの地域協力がその機能を発揮することができたのである。

このように、資源管理をめぐる対立、ないしは紛争の性質と地域協力の性質がかみあった場合、オセアニアでは資源管理をめぐる地域協力が効果的に機能し、紛争を抑制する上で有効な役割を果たすことができたと言える。だがその一方で、両者がかみあわず、地域協力が機能を果たすことのできなかった森林資源の管理が提起している問題も看過することはできない。「内向き」の域内協力が必要とされる資源管理をどのようにして行っていくのか、また資源管理

をめぐる国家以外の紛争当事者をいかにして地域協力を巻き込んでいくのか、これらの問題は、オセアニアの資源管理における地域協力の役割を考える上で、今後考えていかなければならない重要な課題と言えるのである。

¹ 正式名称は、「海洋法と地域漁業機関に関する宣言」(Declaration on Law of the Sea and a Regional Fisheries Agency)。

² Neemia, Uentabo, Fakafo, *Cost, Benefits and National Interests in Pacific Regional Cooperation* (Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific: Suva), 1986, p.34.

³ *Ibid.*, pp.33-35.

⁴ *South Pacific Forum Fisheries Agency Convention*, 1979.

⁵ Crocombe, Ron, *The South Pacific* (Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific: Suva), 2001, p.603.

⁶ 正式名称は、「共通利益漁業管理における協力に関するナウル協定」(Nauru Agreement Concerning Co-operation in the Management of Fisheries of Common Interest)。

⁷ このうち、ツヴァルは1991年にナウル協定に加わった。

⁸ *Fifteenth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1984.

[http://www.forumsec.org.fj/dosc/Communique/1984 Communique.pdf](http://www.forumsec.org.fj/dosc/Communique/1984%20Communique.pdf) (2004年5月18日) なお、ソロモン諸島によるアメリカの遠洋漁業船拿捕をめぐる事件については、Kengalu, A. M., *Embargo: the Jeanette Diana Affair* (Robert Brown & Associates: Bathurst, NSW, Australia), 1988.を参照のこと。

⁹ 同条約は、1992年に十年を期間として延長され、さらに2002年に再度十年を期間として延長された。なお、アメリカ側がこの金額を支払うことで合意した背景には、ソ連が1985年にキリバスと、1986年にヴァヌアツとそれぞれ漁業協定を結んだことがあると指摘されている。Anthony, James, M., "Conflict over Natural Resources in the Pacific," *Conflict over Natural Resources in Southeast Asia and the Pacific*, ed. By Lim Teck Ghee and Mark J. Valencia (United Nations University Press and Oxford University Press: Singapore), 1990, p.220.

¹⁰ *Ibid.*, pp.220-221.

¹¹ *Eighteenth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1987.

[http://www.forumsec.org.fj/dosc/Communique/1987 Communique.pdf](http://www.forumsec.org.fj/dosc/Communique/1987%20Communique.pdf) (2004年5月19日)

¹² Tarte, Sandra, *Japan's Aid Diplomacy and the Pacific Islands* (National Centre for Development Studies, Australian National University, and Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific: Canberra and Suva), 1998, p.105.

¹³ *Islands Business*, September 1994, p.22; Tarte, *op.cit.*, p.120; Schurman, Rachel A., "Tuna Dreams: Nationalism and the Pacific Islands Tuna Industry," *Development and Change*, Vol.29, 1998, pp.113-114.

¹⁴ Tarte, *op.cit.*, p.120.

¹⁵ 韓国は、フォーラムの非難を受け、同年6月に流し網漁の中止をすでに表明していた。*Pacific Islands Monthly*, August 1989, p.12.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ 正式名称は、「南太平洋大規模流し網漁禁止条約」(Convention for the Prohibition of Fishing with Long Driftnets in the South Pacific)。

¹⁸ *United Nations General Assembly Resolution 44/225: Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing and its Impact on the Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas*, 1989. <http://www.org/documents/ga/res/44/a44r225.htm> (2005年5月12日)

¹⁹ Forum Secretariat, *Twenty-First South Pacific Forum: Forum Communique*, 1990; Uherbelau, V., and Cartwright, I., *The Wellington Drift-net Convention*, 1998. <http://www.unescap.org/mced2000/pacific/background/drift.htm> (2005年3月15日)

²⁰ Forum Secretariat, *Twenty-Third South Pacific Forum: Forum Communique*, 1992.

²¹ ある国の排他的経済水域とそれに接する水域の双方にまたがって生息する魚類を指す。

²² 会議の議長は、フォーラム加盟国であるフィジーの国連大使が務めた。

²³ 正式名称は、「跨界性魚類資源および高度回遊性魚類資源の保存および管理に関する1982年12月10日の国連海洋法の条項履行のための協定」(Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)。

²⁴ 正式名称は、「西部および中部太平洋における高度回遊性魚類資源の保存および管理に関する多国間高レベル会議 (Multilateral High Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific)。

²⁵ Pacific Islands Forum Fisheries Agency, *New Tuna Convention Comes into Force*, 2004. <http://www.ffa.int/node/212> (2005年3月15日); Forum Secretariat, *Twenty-Sixth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1995.

²⁶ Cartwright, I., *Multilateral High Level Conference on Tuna Fisheries*, 1998. <http://www.unescap.org/mced2000/pacific/background/mhlc.htm> (2005年3月17日)

²⁷ 正式名称は、「西部および中部太平洋における高度回遊性魚類資源の保存および管理に関する条約」(Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific)。

²⁸ 水産庁、「中西部太平洋まぐろ条約 (MHL C条約) 準備会合への対応及び本条約改善への対応について」2001年4月20日。

<http://www.jfa.maff.go.jp/rerys/13.04.25.3.html>. (2005年5月12日); 農林水産省、「中西部太平洋のかつお・まぐろ類資源に関する責任ある保存管理について」2001年4月20日。<http://www.jfa.maff.go.jp/rerys/13.04.25.3.html> (2005年5月12日);

²⁹ 同上。

³⁰ Forum Secretariat, *Thirty-First South Pacific Forum: Forum Communique*, 2000. <http://www.forumsec.org.fj/docs/Coomunique/fc2000.pdf>. (2000年11月29日);

Thirty-Third South Pacific Forum: Forum Communique, 2002.

<http://www.forumsec.org.fj/docs/fc2002.htm> (2002年11月22日)

³¹ 水産庁、「中西部太平洋まぐろ条約 (MHL C条約) 第5回準備会合の結果について」2003年10月7日。 <http://www.jfa.maff.go.jp/release/15.1010.01.html> (2005年5月16日); 大日本水産会、「中西部太平洋まぐろ条約の早期批准を陳情」『大水ニュースレター』第644号、2004年。<http://www.suisankai.or.jp/topics.news04/news010.html> (2005年5月18日); *Fact Sheet Presented by Japanese Delegation of Expansion of Fishing Capacity of Purse Seines in the Western and Central Pacific*, WCPFC/PrepCon/DP.12, Preparatory Conference for the Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and

Central Pacific, Fifth Session, 9 May 2003.

http://www.ocean_affairs.com/pdf/wcpfc_PrepCon_DP12doc (2005年5月19日)

³² Ram-Bidesi, Vina, *Report of the Seventh Session of the Preparatory Conference for the Establishment of the Commission on the Conservation and Management of the Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean and the Inaugural Session of the Commission, 6-10 December 2004, Pohnpei, Federated States of Micronesia* (manuscript), 2005, p.10.

³³ Thistlethwaite, Bob, and Davis, Derrin, *Pacific 2010: A Sustainable Future for Melanesia? Natural Resources, Population and Development* (National Centre for Development Studies, Australian National University: Canberra), 1996, p.62. 伐採された丸太材の大半は、日本に向けて輸出されていた。

³⁴ *Ibid.*, p.49.

³⁵ *Pacific Islands Monthly*, September 1993, p.19; 須藤健一「国家政策に抗する森林開発」大塚柳太郎編『ソロモン諸島 最後の熱帯林』(『島の生活世界と開発』第1巻)東京大学出版会、2004年、188ページ。

³⁶ 同上論文、188 - 190 ページ。

³⁷ 石森大知「森林伐採の受容にみる「伝統」と「近代」の葛藤」大塚柳太郎編『ソロモン諸島 最後の熱帯林』(『島の生活世界と開発』第1巻)東京大学出版会、2004年、90 - 98 ページ。

³⁸ 同上論文; 須藤、前掲論文、188 - 191 ページ。

³⁹ Anere, Ray, Crocombe, Ron, Horoi, Rex, Huffer, Elise, Tuimaleali ifano, Morgan, Van Trease, Howard, Vurobaravu, Nikenike, *Securrity in Melanesia: Fiji, Papua New Guinea, Solomon Islands & Vanuatu (Report Prepared for the Pacific Islands Forum Secretariat for the Forum Regional Security Committee Meeting)*, 2001, p.33. http://www.forumsec.org.fj/docs.Gen_Docs/fijiVnatusollsPNG.pdf (2002年1月17日)

⁴⁰ Forum Secretariat, *Twenty-Fourth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1993. *Pacific Islands Monthly*, August 1994, p.21.

⁴¹ Forum Secretariat, *Twenty-Fifth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1994.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Twenty-Fifth South Pacific Forum: Statement from the Leaders Retreat, 1 August 1994.*

⁴⁴ 須藤、前掲論文、176 ページ。

⁴⁵ *Fiji Times*, 1 August 1994; 3 August 1994; *Pacific Islands Monthly*, September 1994, p.14.

⁴⁶ *Pacific Islands Monthly*, August 1994, p.17.

⁴⁷ メラネシア諸国間の協力を掲げ、1988年に結成された。後に、ニューカレドニアのカナク社会主義民族解放戦線 (Front Liberation National Kanak Socialiste) およびフィジーが加わった。

⁴⁸ Forum Secretariat, *Twenty-Fifth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1994; *Pacific Islands Monthly*, September 1994, p.14.

⁴⁹ Forum Secretariat, *Twenty-Sixth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1995; "Securing Development beyond 2000": *Plan of Action Following the Twenty-Sixth South Pacific Forum*, 1995. 「伐採に関する実施基準」の正式名称は、「選択的南太平洋諸国における天然林伐採のための南太平洋実施基準」(South Pacific Code for Conduct Logging of Indigenous Forests in Selected South Pacific Countries)

⁵⁰ Forum Secretariat, *Twenty-Seventh South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 1996.

⁵¹ *Islands Business*, October 1995, p.50; Wesley-Smith, Terence, “Melanesia in Review: Issues and Events, 1995, Papua New Guinea, “ *The Contemporary Pacific*, Fall 1996, p.432.

⁵² *Ibid.* スイスの独立認証機関との丸太の輸出監視契約は、1999年に打ち切られた。

⁵³ Wesley-Smith, Terence, “Melanesia in Review: Issues and Events, 1996, Papua New Guinea, “ *The Contemporary Pacific*, Fall 1997, p.482; Crocombe, *op.cit.*, p.330, 518; Connell, John, *Papua New Guinea: The Struggle for Development* (Routledge: London), 1997, p.111; Greenpeace Australia Pacific, *Paradise Lost: Under Seige*. http://www.paradiseforest.org/paradise_lost/ (2005年7月15日)。

⁵⁴ ヒリー政権の退陣は、ソロモン諸島では「外国系木材会社の仕業」とみなされていたという指摘もある。須藤、前掲論文、176ページ。同様の指摘は、Crocombe, *op.cit.*, p.517.においても、なされている。

⁵⁵ *Ibid.*; 須藤、前掲論文、176ページ; *Pacific Islands Monthly*, October 1995, p.50; *Islands Business*, October 1995, pp.18-19; Kabutaulaka, Tarcisius Tara, “Rumble in the Jungle: Land, Culture and (un)sustainable Logging in Solomon Islands, ” *Culture and Sustainable Development in the Pacific*, ed. by Anthony Hooper (Asia Pacific Press: Canberra), 2000, pp.91-92.

⁵⁶ 須藤、前掲論文、178ページ。

⁵⁷ *Pacific Islands Monthly*, August 1994, p.18.

⁵⁸ *Ibid.*; September 1994, p.14.

⁵⁹ Crocombe, *op.cit.*, p.604.