

土地資源管理と先住民族：カカドゥ国立公園を事例として

鎌田真弓

1. はじめに

今日のオーストラリアには約 46 万人の先住民族が住む（オーストラリアの総人口は約 2000 万人）。その先住民族のうちの 90% は、オーストラリア大陸に 5 万年以上の歴史を持つといわれるアボリジニである¹。1788 年に始まった英国からの入植は、先住民族にとって土地の収奪と抑圧の歴史であったが、オーストラリア北部の熱帯地域や大陸中央の沙漠地帯は、厳しい自然環境であったために入植は進まず、アボリジニ社会の文化や伝統が比較的良く継承されてきた地域である。

1960 年代に本格化したオーストラリア先住民族の復権運動は、こうした北部のアボリジニ共同体の土地権回復運動に先導されるものであった。アボリジニ共同体は当初から、それぞれのカントリー（故地）との繋がりが自らのアイデンティティの根幹であると主張し、特定の土地の管理や利用に当事者として関わることを要求した。オーストラリア先住民族の復権運動は土地権回復の歴史であったといえる。

一方、入植以降のオーストラリア経済は農牧畜業を中心に発展し、1960 年代には鉱物資源開発ブームが到来して、その発展は「土地」に大きく依存してきた。今日でもオーストラリアの商品輸出の 50% 近くは農産物と鉱産物によって占められている²。1960 年代に顕著化したオーストラリア先住民族の土地権回復運動は、遠隔地での鉱山開発ブームに触発された部分が多い。その後しばしば、先住民族の土地権・先住権の要求は経済の基盤を揺るがすものとして喧伝されたために、オーストラリア社会に疑念や反発を生じさせ、時には感情的な議論へと発展した。

そうした社会的不安を抑えながら、オーストラリアが過去 40 年近くにわたって、土地権・先住権を実体化する法制度を整備してきたことは特筆に値する。特に、先住権や先住権原の概念が、英国およびオーストラリアの慣習法とアボリジニの土地利用に関する慣習法の妥協の産物として形成された点で、先進的

な取り組みを行ってきたといえよう。それに加えて、アボリジニの土地権要求は、1970年代以降の地球環境問題への関心の高まりもあって、資源開発と環境保全の対立構造を含有することになった。

したがって、オーストラリア先住民族の土地権・先住権の承認に至る過程は、土地の所有・管理・利用のあり方の再検討あるいは進化の過程として捉えることができる。まず第一に、様々なアボリジニ共同体が土地の所有・管理・利用の当事者として政治の舞台に登場した。既存の法体系への組込みを可能にするために、アボリジニ諸集団の再編成と組織化が行われて法人格が付与されたものの、伝統的集団が土地管理の主体として認められたことは画期的である。第二に、土地が持つ「資源」としての価値の多様化を促した。農牧畜・鉱物資源や観光資源としての商品価値のみならず、時代の流れとともに生物多様性や自然環境の保全が重視されるようになったが、同時に、土地はそれぞれのアボリジニ共同体の生活基盤であり、文化の根幹であることが認知されることとなった。したがって第三に、土地へのかかわり方の多様性が認識され、土地の所有・管理・利用の概念が再検討されることになった。伝統的なアボリジニの共同体としてのアイデンティティは、特定の土地との絆によって規定される。ヨーロッパ法的な「所有」概念に加えて、アボリジニの慣習法に基づく土地利用のあり方やアボリジニの自然観が認知されてきた。第四に、こうしたアボリジニの「土地観」が現代オーストラリアの法制度の中に取り入れられ、特定の土地を対象とした適切な土地管理の制度が試行されてきた。地域協定や国立公園の共同管理はそうした事例である。つまり、オーストラリア大陸での先住性の承認は、オーストラリアの土地問題における 主体、 資源価値、 土地へのかかわり方、 管理システム、 の多様化をもたらしたと考えることができるのではないか、というのが本稿での議論である³。

カカドゥ国立公園の設立過程においては、アボリジニの土地権問題とウラン鉱山開発に反対する環境問題の2つの重要課題を提起していたために、オーストラリア北部の遠隔地の出来事であったにも拘らず、オーストラリア全土のみならず世界的な関心を集めた運動がしばしば展開された。本稿では、カカドゥ国立公園の成立と土地管理制度の形成過程を事例として、土地の所有・管理・

利用の概念と制度の多様化の様態を明らかにしてみたい。

2 . 土地権および先住権の概念形成と制度化

カカドゥ国立公園は、アボリジニの土地権が認められたオーストラリアで最初の国立公園である。より正確には、ウラン鉱山開発と抱き合わせで国立公園地域の指定が行われ、国立公園庁に対する借地契約を条件として、公園指定地域内のアボリジニの土地権が認定されたものである。カカドゥ国立公園の設立は、地元のアボリジニ共同体の土地権認定の過程でもあった。本節ではまず、オーストラリアの土地権および先住権承認の法制度の整備過程を概観する。

オーストラリア先住民族の土地権回復運動は、北部特別地域（Northern Territory：以下NTと略記）のグリーンジ・アボリジニのウェーブヒル牧場からの退去（1966年）による土地返還要求運動⁴と、イルカラのアボリジニの聖地保全を訴えたボーキサイト鉱山開発差し止め要求（1963 - 1971年）⁵が端緒となっている。前者は1975年にアボリジニへの土地返還の最初のケースとして結実し、後者は法廷闘争では請求棄却（1971年）となって敗訴ではあったが、1976年の「アボリジニ土地権利（NT）法」（連邦法）成立のきっかけとなった。

「アボリジニ土地権利（NT）法」はアボリジニ共同体による土地所有を認めるもので、従来のアボリジニ居留区の管理はアボリジニ共同体に移譲された。また、アボリジニの慣習法（宗教儀式と狩猟採集漁撈の権利を基盤とした、特定の集団の特定の土地への帰属関係）に基づく土地権利者の認定と土地権の請求手続きが明文化されて、1987年に導入された土地権の請求期限（1997年）までに250件近くの土地権請求が行われた。さらに、アボリジニ諸組織の代表として土地利用に関する協議や仲介を行うために、NTに2つ（現在は4つ）の土地評議会が設置された。土地権利法による土地所有は、氏族・親族組織をベースとした「総有」形態での永代保有で、個人への分割や売買・譲渡はできない。「アボリジニ土地権利（NT）法」の成立以前にも、南オーストラリア州やビクトリア州で、アボリジニ居留地がアボリジニ組織の管理に委ねられるようになっていたが、「アボリジニ土地権利（NT）法」によって本格的な土地権認定が始まり、各州での土地権利法の成立を促した。今日ではオーストラリア全

土の 16%、NT にいたっては約 50%の土地が先住民共同体に返還されている。

一方、先住民の慣習法に基づく土地利用の権利の法的根拠となるのが先住権原の概念である。1992 年に最高裁判所は、英国によるオーストラリア大陸の領有宣言当時「先住民族諸集団は固有の宗教的観念（聖地神話）と生業様式（狩猟採集漁撈）による土地利用を通して特定の領土と緊密なつながりを古くから確立しており、当時の英国（および現在の豪州）の慣習法（コモン・ロー）の体系において認定しうる有効な土地所有制度だった」⁶ことを確認し、「無主地」の法的虚構を否定する画期的な司法判断（いわゆるマボ判決）を下した。この判決を受けて 1993 年には「先住権原法（Native Title Act）」（連邦法）が制定され、先住民共同体の慣習法に基づく土地管理・利用に法的根拠が与えられることになったのである。ただし、私有地や農園は先住権原が消失したとされ、公有地や水域や牧場地の先住権原に関しては明確な判断は示されず、個々の申請に対する審判に委ねられた。

先住権原の認定にあたっては、特定の先住民集団が特定の領域との永続的なつながりを証明することが求められる。アボリジニは、土地は人間が保有するものではなく、人間や動植物や精霊が等しくカントリーに帰属し、人間は自らのカントリーの神話を継承し、儀礼を行い、火入れや生業活動を行うことによってカントリーの世話（care）をする義務を負うとする。細川が指摘するように、先住権原という概念は、英国の慣習法とアボリジニの慣習法の妥協の産物として形成されたものであった⁷。先住権原から派生する先住権は、土地権利法で認定される土地権のような排他的所有権ではなく、「所有」よりも「利用」に着目した概念であるといえる。その諸権利には、土地・水域の資源を利用する権利、立ち入りを制限する権利、儀礼を行う権利などが含まれ、その土地利用の関係者との交渉によって権利が決定される。したがって、特定の地域の利用形態をめぐって、利害当事者間の交渉が長期化する傾向にある。また、複数の先住民集団が特定の地域での先住権原の認定を求め、激しい対立が起こることもある。

さらに 1996 年、最高裁判所は、牧場借地においても先住権原が認めら得るとい司法判断（ウィック判決）を下したために、オーストラリア国内では蜂の

巢をつついたような騒ぎになった。こうした加速化する先住権の承認の動きに抗して、保守系連立政権は1998年に「先住権原修正法」を成立させて先住権原の認定手続きを難しくしたものの、2004年9月現在で36のケースで先住権原が認定され、約500のケースが係争中あるいは申請中である⁸。

カカドゥ国立公園では、土地権利法の制度的枠組みの中で公園地域のアボリジニの土地権が確立されており、地元アボリジニ諸集団による先住権原認定の申請は出されていない。しかし、先住権原認定の申請が出されているNT管轄の国立公園指定地域もあり、後述するように、地元アボリジニ共同体との国立公園の共同管理制度の策定が明文化される要因となった。

3. ウラン鉱山開発と国立公園指定

カカドゥ国立公園は四国ほどの面積(19,804 km²)で、ワイルドマン川、ウェスト/サウス/イースト・アリゲータ川の4つの河川水系から成り、氾濫原、干潟、河口、沖合の島々、絶壁群、砂岩台地があって、野生動植物の宝庫とされる。公園内には約300人のアボリジニが親族・言語をベースとした小規模な共同体に居住している。この地域には、話者の多い3つの言語(クニング、グンジェミ、ジャオワン)の他に話者が少ない7つの言語が残されている⁹。公園内にはアボリジニの聖地群が数多くあり、岩壁に描かれている岩絵の一部は観光客にも公開されている。公園全域が自然遺産と文化遺産の両方の複合遺産として世界遺産に登録されており、また、イースト・アリゲータ川左岸のマジェラ湿原はラムサール条約にも登録されている。年間約20万人ほどが訪れるオーストラリア有数の観光地となっている。

公園が現在の規模になったのは1992年で、1979年の第1期区(Stage 1)の指定以降、3期に渡って公園指定地域が拡大されてきた。従来の土地利用形態の登記(いくつかの広大な面積の牧場借地があった)の変更とアボリジニ共同体の土地権の請求と認定(あるいは否認)、鉱山開発区の指定(あるいは開発の中止)をめぐって、連邦・NT政府(1978年に自治政府成立)や政府諸機関、鉱山開発会社、環境保護団体、地元のアボリジニ諸集団と北部土地評議会など多数の集団が当事者となって、公園地域指定の過程は複雑な様相を呈するもの

であった。

1960年代半ば、アリゲータ川流域の一部に「アボリジニ居留区および自然保護区」の設立が策定された。1968年には国立公園指定が提案されたが、公園指定の動きが具体化したのはウィットラム労働党政権に交代した1972年以降であった。1960年代後半にはウラン鉱床の探索も始められ、ナバレク、レンジャー、クンガラ、ジャビルカ鉱床が発見されていた。アリゲータ川地域¹⁰には、400人から550人近くのアボリジニが居住していたといわれるが、居留区や公園地域指定、鉱山開発計画の段階では、アボリジニ共同体の意見が求められることはなかったのである¹¹。

連邦政府はウラン鉱山開発の許諾の是非を検討するために、「レンジャー・ウラン鉱山開発に関する環境調査」を1975年に諮問した。国民の間でのウラン鉱山開発への反対は強まりつつあったが、第1回報告書（1976年）、第2回報告書（1977年）ともにレンジャー・ウラン鉱山開発に反対する理由はないという結論であった。報告書では環境への影響を監視するために科学者による監視委員会の設立が勧告された。さらに、「アボリジニ土地権利（NT）法」が成立した時期にあつて、第2回報告書は、国立公園の設置と公園内のアボリジニの土地権や自主決定権を承認することや、公園管理・運営へのアボリジニの人たちの参加を認め、雇用の場を提供することも勧告していた。

北部土地評議会は、国立公園指定という形での土地の返還と鉱山開発による経済効果を重視して、ウラン鉱山開発・国立公園設置・土地権の認定の抱き合わせの提案に合意した。第1期区には「カカドゥ・アボリジナル土地信託法人」が設立され、土地管理権が移譲されると同時に、連邦国立公園庁との99年間の借地契約を結んで国立公園としての利用を認め、第1期区が国立公園に指定された（1979年）。当初の契約では、アボリジニ共同体に対する年間約7,500ドルの借地料の支払いとともに、地元アボリジニの公園管理に関する職業訓練の実施、非アボリジニに対するアボリジニの文化や伝統に関する知識の普及、そのための地元アボリジニの雇用、アボリジニの人たちの公園内の資源の利用や移動の権利の保障、アボリジニ共同体の要望を公園管理計画に反映することなどが合意された。

一方、レンジャー、ジャビルカ、クンガラ鉱床は鉱区借地として指定され、国立公園指定からは除外されることになったのである¹²。1980年、レンジャー鉱山の採掘が開始された。また、ジャビルの町の開発は、1977年のナバレク鉱山（カカドゥ国立公園と隣接するアーネムランド・アボリジニ領に位置する。1989年閉山。）開発許可と同時に許可され、国立公園指定地域には含まれるものの、アボリジニの土地権認定地域からは外されることになった。レンジャー鉱山の開発会社はアボリジニ共同体と鉱山開発協定を結び、合意時点で130万ドルの一括支払いと、その後2年間に2万ドルの鉱山借地料、加えて当初の4年間に、レンジャー鉱山に関する事務処理経費として北部土地評議会に15万ドル、および年間純益の4.25%の鉱山使用料の支払いが合意された¹³。1981年には、地元のアボリジニ土地権利者をメンバーとして、レンジャー鉱山借地料および使用料の受け皿としてガガジュ協会が組織された。ガガジュ協会の設立当初の会員数は100名余、現在では成人230名、子供80名近くの会員を抱える。ガガジュ協会は、多い時には年間300万ドルの鉱山収入を得て、アウトステーションの設立や社会的インフラ整備、公園内での観光ビジネスの展開、（損失を出すことが多かったが）金融市場への投資などで資金を運用した¹⁴。

カカドゥ国立公園の第1期区指定は、環境汚染を起こさないよう監視することを条件として、レンジャー、ジャビルカ、クンガラ鉱区を国立公園指定地域から外して鉱山開発を進めるというものであった。アボリジニ共同体は、鉱山開発による経済効果に期待し、また、国立公園庁と北部土地評議会の合意のもとでの国立公園としての土地の管理を行う方が、自らが管理をするよりも当該地域での非アボリジニの土地利用をより効果的にコントロールできると判断していた¹⁵。公園管理・運営に関する決定に関しては、伝統的土地権利者と協議する必要性は認識されていたが、彼らの主体的な参加を保障する制度の確立にはいたらなかった。勧告されていた国立公園地域のアボリジニ共同体との共同管理は、1991年まで制度化されなかったのである。

1970年代から1980年代前半にかけては、地元の氏族・言語集団をベースとしたアボリジニ土地権利者の政治力は未熟で、交渉の代理人である北部土地評議会や政府関連機関に依存しつつ、土地を永代保有することによって自由な利

用や借地契約による収入の保障を求めたといえよう。この時期はまだ、様々な利害関係者を前にして、アボリジニの人たちが自らの土地を環境・文化資源として対外（対非先住系オーストラリア人）戦略的に活用したり、自らの価値を主張して制度の変革を求めたりする政治的戦術や交渉力を獲得していなかったといえる。

4．公園指定地域の拡大、アボリジニ共同体の多様化

1978年、北部土地評議会は50人のアボリジニを代表して、カカドゥ国立公園の第2期区（Stage 2）に関わる土地権請求をアボリジナル土地行政庁長官（Aboriginal Land Commissioner）に提出した。その一部（7%）に関しては土地権が認定されたものの、大部分は公有地として維持されることになった。1984年、「ジャビルカ・アボリジナル土地信託法人」と国立公園庁との間で借地契約が結ばれ、第2期区が国立公園に指定されて、1987年には世界遺産にも登録された。鉱区借地として登録されているレンジャー鉱区とジャビルカ鉱区は、当然のことながら公園地域指定から外されたままであった。

カカドゥ国立公園の第3期区（Stage 3）からキャサリン渓谷にかけての地域はジャオワン言語の氏族グループのカントリーである。1978年、キャサリン地区の土地権請求が提出された。この地区のアボリジニは交渉を有利に進めるために、連邦国立公園庁との借地契約の可能性を示唆しつつ、NT政府との交渉を行った。10年に及ぶ交渉の結果土地権が認定され、「ジャオワン・アボリジナル土地信託法人」がNT政府と借地契約を交し、1989年にNT政府管轄のニトゥミラック国立公園が設置された。

一方、1987、89、91年の3度にわたってカカドゥ国立公園に指定された第3期区は再び、鉱山開発、環境保全、アボリジニの土地権をめぐる激しい議論が展開された。この地域には、牧場借地の中にかつてウラン鉱山として開発された地区（コロネーション・ヒル）があり、1984年に金とプラチナの採掘のための再開発が開始されていた。ジャオワン・アボリジニは、この地域にBulaと呼ばれる聖地群があり、破壊されれば災害がもたらされる「災いの地（sickness country）」であるとして、採掘の完全停止を求めたのである。

1985年にはNT政府のアボリジナル聖地保護局が、この250k m²を超える地域を「聖地」として指定したために、連邦政府は「カカドゥ保全地区（Kakadu Conservation Zone）」に指定して採掘の続行を許可しようとした。オーストラリアの環境保護団体はこぞって採掘の継続を批判し、アボリジニ共同体と共闘して激しい開発反対運動を展開したために、コロネーション・ヒル開発問題は連邦選挙の 이슈にまで発展したのである。しかもBulaや「災いの地」の存在を疑問視するアボリジニも現れたために議論は錯綜した。結局1991年に連邦政府はコロネーション・ヒルの採掘を全面禁止し、カカドゥ国立公園の第3期区に編入することが決定された。

コロネーション・ヒルを含む第3期区の南東部の地域（ギンバット回収区およびガンロム）に関しては、1978年にジャオワン言語のアボリジニ共同体が土地権の請求を行ったものの、土地との永続的で精神的な関わりが検証できないとして請求が却下され、1993年の2度目の請求での審査の結果認定されることになった。国立公園庁との借地契約に関しては、地元ジャオワン言語のアボリジニを統括する1つの土地信託法人との契約が奨励されたのにも拘らず、土地権の請求に関しては、ジャオワン言語グループとしてではなく、それぞれの氏族が主体となって土地権請求を申請することが求められたのである。しかもこの地域で開発権を持つ鉱山開発会社が、第3期区の指定とアボリジニの土地請求は不当だと訴え損害賠償を求めたために、土地権の認定に時間を要した¹⁶。1996年、3つの氏族（すべてジャオワン言語グループ）の土地権が認定され、「ガンロム・アボリジナル土地信託法人」と国立公園庁との間の借地契約が成立した¹⁷。

第3期区へのカカドゥ国立公園の拡張と土地権認定の過程は、国立公園指定がもたらしたアボリジニ社会への影響とその社会の変化を示すものであった¹⁸。まず第一に、コロネーション・ヒルの開発差し止めに見られるように、アボリジニの土地に関する伝統や精神性が土地利用に関わる決定の重要な要因となったことである。アボリジニの聖地の存在は、後述するように、非アボリジニの人たちの土地利用を制限する有効な根拠として確立された。しかし、アボリジニの神話や信仰が公の場の議論に引き出され疑問視されたことは、アボリジニ

の長老たちに大きな傷を残すものでもあったとローレンスは指摘している¹⁹。第二に、伝統的価値や文化を維持するのか、外部との提携で経済的自立をめざすのか、アボリジニ共同体の中での対立が生まれた。経済的自立をめざすためにコロネーション・ヒルの開発に賛成するジャオワンの人たちもあった。1991年に設立されたジャオワン協会は、キャサリン地域での土地権請求の過程で、鉦山開発会社と提携して金鉦山の開発に乗り出した。このマウント・トッド金鉦山開発は、ジャオワンの人たちとともにコロネーション・ヒルの開発反対運動を戦った環境保護団体の怒りと失望をかうものであった。第三に、カカドゥ国立公園指定地域のアボリジニ共同体の再編成と組織化が行われた。土地や聖地に関わる集団は血族姻族で原則的には父系で継承される。この血族姻族集団を本稿では煩雑さを避けるために氏族と記しているが、伝統的にはいわゆる氏族のような統合的リーダーシップがある政治的集団ではなかった。この地域では、1つの血族姻族に複数の言語集団を有することも、あるいは、1つの言語集団に複数の血族姻族を有することもある。30人程度の小さな居住集団で季節的に遊動する生活を送り、複雑なルールに従って婚姻や狩猟採集が行われていた。個人が複数言語を話すことができるのは、いたってあたりまえのことである。聖地神話や儀礼も複数の集団によって共有され、地図上の境界線の中の特定地域をメンバーが固定した1つの特定集団に代表させることは不可能であった。しかし、土地権請求や鉦山会社などの外部組織との交渉のための主体として、代表者を持つ法人格の組織が作られた。あるいは、土地信託法人や北部土地評議会、地元アボリジニ協会や組合など、アボリジニの利益を代表する様々な組織が形成されてきたのである。

そもそも、伝統的にアボリジニの集団は自律的に存在するものではないし、1つの集団が排他的に土地を占有したり利用したりするものでもない。それぞれの集団は、聖地神話や儀礼、婚姻などを通じて、相互関係のネットワークの中で自己規定してきた。状況によって集団の枠組みや構成員は変動し得るし、カントリーに対する義務も継承者が途絶えた場合は近い関係にある集団が責任を引き受けることもある。ところが、土地権認定や資源開発による利益配分のために、かつて点と線の複合体のような土地利用の形態だったものが、確固と

した境界線で区切られた面での土地利用形態へと変わりつつあるといえる。また、伝統的なアボリジニ共同体の中では、神話を継承しカントリーを知り尽くした者が権威を得ていたが、土地権の請求や外部者との交渉や連携の過程では、神話や言語の知識を持たなくても土地権利者として主張をしたり代弁したりすることができるようになった。さらに、入植者による土地の収奪や労働力としての移動、居留地やミッションへの流入など、必ずしも「伝統的土地権利者」のみがその土地に住むものでもない。鉱山使用料や公園借地料の支払い、その他の収入を配分するための受け皿組織の設立の際には、受け皿組織の適性やメンバーシップの正当性などをめぐって、アボリジニの人たちの間での対立が生じることになった。

5 . 共同管理制度の確立

国立公園や自然保護区におけるアボリジニの土地権の認定や共同管理の可能性は、1974年に公表されたアボリジニの土地権に関する報告書（ウッドワード報告書）で提案された。さらに、レンジャー鉱山開発に関する報告書（フォックス報告書）では、アリゲータ地域の開発や土地管理に関しては、アボリジニの人たちと協議すること、地域開発を担当する委員会などにアボリジニの代表が参加すること、委員会の他のメンバーもアボリジニと土地との関わりに理解ある人を選ぶこと、土地に関するアボリジニの人たちの意思は第三者による審議なしに却下されるべきではないこと、開発計画の策定にあたってはアボリジニの人たちの居住を認めること、などの基本方針が示された²⁰。1978年に結ばれた借地契約では、伝統的土地権利者の公園指定地域の利用や域内での移動に関する意見を反映させるために、公園管理計画（Management Plan）の作成にあたっては北部土地評議会と協議することが唱われていた²¹。

しかしながら、カカドゥ国立公園設立当初は、公園の管理・運営に関する決定に関しては、アボリジニの土地権利者との協議の必要性は認識されてはいても、彼らの主体的な参加を保障する制度の確立にはいたらなかった。カカドゥ国立公園運営へのアボリジニ土地権利者の参画を保障した「共同管理」は、1991年の公園管理計画で初めて導入されたものである。また、91年の時点では、年

間 175,701 ドルの借地料と、公園入域料などの収入の 25%がアボリジニ共同体に支払われることになった²²。

91 年の公園管理計画で、アボリジニの代表が多数を占める「公園管理評議会 (Board of Management)」の設置が定められた。評議会は、10 名は公園内のアボリジニ土地権利者の代表から、残り 4 名のうち 2 名は国立公園管理庁から、1 名は観光業界、1 名は環境保護団体のそれぞれの代表の計 14 名の評議員で構成されることになった。この評議会の役割は、公園管理計画を策定すること、管理計画に基づく公園運営に関する決定を下すこと、公園管理の状況を監視し今後のあり方を連邦環境大臣に助言することであった。また、10 名の土地権利者の代表は、公園南部地域のジャオワン言語集団から 3 名、中央部のグンジェミ/マヤリから 3 名、北東部のガガジュから 3 名、北西部のリミンガン 1 名で構成された。現在は隣接するアーネムランドのグンバラニャ (別名オーエンペリ) のむらの代表 1 名も参加し、評議会構成メンバーは 15 名である²³。このような共同管理の制度は後に他の多くの国立公園にも導入されることになったが、カカドゥ国立公園より後に設立された「ウルル・カタジュタ国立公園 (日本ではエアーズロックとして知られる)」で最初に導入されたものがモデルとなった。

アボリジニの代表が多数を占める公園管理評議会の設立によって、土地権利者の声を公園の管理・運営に反映することが可能になった。また、アボリジニの公園管理官 (park ranger) の数は年々増加し、非アボリジニとアボリジニの間での緊密な協力関係も築かれてきた。現在では、公園内の雇用者のうち 4 割以上をアボリジニが占めており、非アボリジニの公園管理官は、アボリジニ社会・文化を理解するための異文化理解の実習が義務づけられている。とはいえ、非アボリジニとアボリジニの相互理解や協働を進めることは容易ではなく、また、それ以上に、複数の氏族・言語グループを有する公園域内のアボリジニの人たちの意思統一を図ることは困難を伴い、共同管理の制度も多くの問題を抱えている²⁴。

まず第一に、公園域内の複数の氏族・言語集団は、神話を共有し共同で儀礼を行うこともあるが、それぞれが自らのカントリーへの責任を負い、他者のカントリーの諸問題に口出しをしたり決定を押し付けたりすることを嫌う。した

がって公園管理評議会のメンバーであるアボリジニの代表が、域内にある多数のアボリジニ諸集団の意思を必ずしも代弁できるわけではない。一方で、鉱山・観光資源開発の是非や様々な収入の配分などをめぐって、諸集団間の対立が先鋭化することもある。

第二に、アボリジニ諸集団の複雑なネットワークや対立がある状況で、公園管理の現場にある非アボリジニの公園管理官は特定の集団と拘ることを避ける傾向にあるために、現場の声が審議・決定の場に届きにくく、大臣や公園管理局の官僚レベルで決定がなされることが多々ある。アボリジニの代表も自分の帰属する氏族集団以外の意思を代弁することを控える傾向にあり、共同管理の意図に反して、アボリジニの土地に関わる問題に関しても「白人」²⁵官僚が決定し、結果的に「白人」の介入を生むことになる。

第三に、カカドゥ国立公園の何を保全すべきなのか、「生物多様性の保全」とはどのような状況なのか、土地権利者であるアボリジニの人たちがどのような権利を持つのか、国立公園管理と利用の根本的な問いには未だ答えがない。

そもそも国立公園設立の目的は、自然環境の保全と市民にレクリエーションの場を提供することにあつた。現在カカドゥ国立公園は、1999年に成立した「環境保護および生物多様性保全法」による指定地域となっており、同法では環境保全のために先住民との協力を促し、また、先住民の知識を活用することが唱われている。カカドゥ国立公園においても、公園全体をアボリジニの生きた文化的景観として認識し、アボリジニの人たちの公園内での居住、儀礼、移動、狩猟採集の権利を認めている。アボリジニの伝統的な「火入れ」も公園管理に積極的に活用されている。また、公園内は、観光客によるアクセスやキャンプなどが可能な区域や、アクセスが制限されて自然環境保全が優先されている区域、一般には全く公開されていない区域など、アボリジニの人たちの意思を尊重した区分が行われている。しかし、地元のアボリジニ共同体にとっては、自分たちのカントリーを国立公園として提供することを余儀なくされていて、土地の自由な利用には制限があることにはかわりない。たとえば、公園内ではアボリジニの土地権利者であっても、商業目的での狩猟・採集は認められていない。

国立公園指定が土地権利者に高い経済的利益をもたらしているということでもない。2002年度の土地権利者への支払いは約110万ドル、成人1人あたりの収入は単純に計算しても4,000ドルに満たず、実際は土地信託法人への支払いとなるため、そのまま個人の収入にはならない。鉱山使用料などを資金としてツアーやホテルの経営をする共同体もあるが、赤字経営も多い。

生態系への脅威となっている外来動植物の駆除に関しては、アボリジニは協力的である。しかし、かつて東南アジアから持ち込まれた水牛は水辺を荒らす「害獣」ではあるが、アボリジニにとっては貴重な食料源であり、もはや生態系の一部であるというアボリジニもある。また、この地域ではかつて牧童として働いていたアボリジニも多く、野生化した馬の射殺には反対するアボリジニも多いという。

こうした中で、公園管理の手法としてアボリジニの伝統的な「火入れ」が公園管理の手法として活用され始めた意義は大きい。オーストラリアは乾燥した大陸で、しばしば大きなブッシュファイア（山火事）が甚大な被害を起こしてきたために、一般のオーストラリア人のブッシュファイアへの恐怖は大きく、火の使用を制限することはあっても、林に火を入れることには強い抵抗を示してきた。しかし、科学的な調査やアボリジニの研究者の働きかけもあって、現在では定期的に火を入れることによって大火事を防ぎ、また、二酸化炭素の排出量を抑制するとして、積極的に活用され始めている。ただし、観光客が訪れる場所や、生物多様性の保全に影響があるとされる場合は火入れが制限されることもあり、アボリジニの人たちとの意見の対立が生まれることもある。

観光客に人気がある岩絵は、アボリジニの同意を得て説明板が整備され、一部公開されており、また、地元アボリジニによる案内サービスも提供されている。岩絵の保存には、アボリジニの人たちも関心を示しているが、化学物質を使った専門的な保存技術を必要とするために、何をどのように保存するのかの決定に関わることが難しく、彼らを周辺化してしまうという指摘もある。しかも、「古ければ古いほど価値がある」という考古学的価値の偏重も、非アボリジニ的な文化遺産の価値観の押しつけであると批判されてきた。自らの文化遺産の保存であるにも拘らず主体性が侵害されることに、アボリジニの人たちが極

めて敏感に反応するのは当然であろう。

カカドゥ国立公園やウルル・カタジュタ国立公園をモデルとした共同管理制度は、NT政府管轄の国立公園でも導入されてきた。カカドゥ国立公園に隣接する「ニトゥミラック（キャサリン渓谷）国立公園」でも、ジャオワン協会への土地の返還と同時に借地契約が結ばれ、アボリジニ代表を多数とする公園管理評議会が設立された。さらに、2001年8月、自治政府成立以降始めて政権を獲得した労働党NT政府は、観光産業の育成を重点分野として位置づけるとともに、先住民との良好な関係を構築することに積極的に取り組んできた。2002年に公表された国立公園管理の基本方針では、国立公園指定地域としてのNT政府への借地契約を条件として、国立公園や保全地域でのアボリジニ共同体の土地権を認定し共同管理を行うことが唱われた。これには、国立公園内での先住権原の認定請求の動きに呼応して、地元アボリジニ共同体との包括的な協定を結ぶことによって、先住権原認定をめぐる数多くの煩雑な手続きや長期にわたる訴訟を回避するという意図もある。既に、ニトゥミラック国立公園を始めとして、グリグ・グナク・バルル国立公園、ジュークビニ国立公園、バラニ国立公園、ワタルカ（キングス・キャニオン）国立公園などの一部あるいは全域でアボリジニの土地権が認定され共同管理が試みられている。今後こうした共同管理制度はNTの国立公園すべてに導入される予定である²⁶。

6. ジャビルカ鉱山開発反対運動

先述したように、カカドゥ国立公園地域内には公園指定から外れた3つのウラン鉱区（レンジャー、ジャビルカ、クンガラ）がある。1990年代後半に展開されたジャビルカ鉱山開発反対運動は、地元アボリジニ共同体が土地利用の当事者性と聖地の保全を訴えて開発阻止に成功した事例として特筆に値する。2005年2月には、土地権利者であるミラル・グンジェミ氏族（ミラルが氏族名、グンジェミは言語名）は鉱山開発会社（ERA）と協定を締結し、彼らの了解なしには鉱山開発をしない旨合意され、8年にわたる開発反対運動はアボリジニの主張が完全に認められた形で終結したのである²⁷。

ジャビルカ鉱山開発反対運動の経緯を簡単に説明すると以下のようなになる。

1983年連邦労働党政府は、オーストラリア国内の3つのウラン鉱山（レンジャー、ナバレク、オリンピックダム）以外の開発は凍結するという「3鉱山政策」を決定した。したがってジャビルカ鉱山も、パンコンチネンタル社が鉱山借地権を保有し、北部土地評議会と鉱山開発協定に署名していたものの、開発が凍結されることになった。ところが、1997年、保守系連立政権下の連邦資源エネルギー大臣はジャビルカ鉱山の開発を許諾した。土地権利者であるミラルの人たちは、オーストラリア国内外の環境保全団体や市民団体と共闘して、激しい開発反対運動を展開した。ミラルの人たちは、生活の場と食料となる動植物が複合的に汚染されるという理由よりも、鉱区には氏族の聖地が複数点在するという文化的理由を掲げて開発に反対したのである。開発反対キャンペーンは、メディアや抗議行動を通じて一般世論に訴えたとともに、採掘準備現場での抗議行動や、開発阻止のための野党や国際機関への働きかけ、鉱山会社や出資会社の株主への働きかけ、あるいは開発協定そのものの不当性を主張した法廷闘争など、様々な場で展開された。特にユネスコの「危機に瀕する世界遺産リスト」への登録を求めた世界遺産会議への働きかけは、反対運動の重要な戦術として位置づけられた²⁸。1998年に採掘準備工事が開始されたが、2001年には開発の10年間凍結、開発中止、さらに2005年の協定締結と、結果はミラルの人たちの完全な勝利であった。2010年にはレンジャー鉱山の閉山も決まっており、現在は鉱山開発のために開発されたジャビルの町の将来計画が検討されているが、土地権利者への返還とカカドゥ観光の拠点都市としての存続が決定されているようである。

ジャビルカ鉱山開発反対運動は、親族ベースのより小さな集団が特定の土地利用に関して当事者としての正統性を獲得したという点と、アボリジニ共同体の文化を維持する権利が自然環境保全よりも重要な 이슈とされたという2つの点で、カカドゥ国立公園地域の土地の管理・利用問題で新しい局面を開いたといえる。

グンジェミ・アボリジナル組合は、ミラルの人たちの文化の回復や土地権利者としての権利を保障し行使する上で、従来の枠組みを不服として1995年に組織されたものである。30人弱の親族を基盤とした組織で、ガガジュ協会の会員

も含まれていた。1995年、北部土地評議会がレンジャー鉱山の影響を受ける地域の人々の代表として、ガガジュ協会ではなくグンジェミ・アボリジナル組合をより適当と認め、鉱山使用料の支払いを始めたために、両組織の対立が先鋭化した²⁹。しかも、1997年のジャビルカ鉱山開発凍結解除を機に、ミラルの人たちは反対を強く訴え、グンジェミ・アボリジナル組合はジャビルカ鉱山開発反対運動の中核となったのである。1982年の開発協定の締結はミラルの人たちの意思に反して行われたとして、北部土地評議会の主導性を強く批判した。2000年には、北部土地評議会もミラルの人たちを支持して開発反対にまわったが、かつてのように上部組織が個々のアボリジニ共同体を代弁して外部組織と交渉したり利益を配分したりする時代が終わったことを告げる事件であったといえる。

さらに、ジャビルカ鉱山開発反対運動では、ミラルの人たちは彼らにとっての土地の文化的・社会的価値を全面に掲げてキャンペーンを展開した。共闘した環境保護団体や市民団体がアボリジニ共同体と一枚岩の主張をしていたわけではないが、ミラルの人たちの当事者としての立場を尊重していた。1990年代には世界遺産委員会議においても、世界遺産の自然価値と文化価値の乖離が指摘されて、「自然と人間の協働の場」としての「文化的景観(cultural landscape)」の概念が採択されていた³⁰。カカドゥ国立公園を訪れる観光客のイメージは未だに「手つかずの自然」や「アボリジニの文化遺跡」が保全されている場であったとしても、少なくとも制度上は、アボリジニ共同体と土地との精神的・社会的つながりが継承されている空間として認知されてきたといえよう。公園管理計画に説明されているように「カカドゥ国立公園はオーストラリア北部のサバナ気候地域にあるアボリジニの文化的景観」なのである³¹。

7. おわりに

カカドゥ国立公園指定と公園管理システムの整備の過程は、地元アボリジニ共同体が当事者として認知されたことによって、アリゲータ川地域における土地資源の共同管理・利用のあり方が問われた過程であった。そもそも、アボリジニの土地権を認定し、ウラン鉱区を公園指定から外した公園指定そのものが、

アリゲータ川地域の土地利用をめぐる妥協の産物であった。今日では、鉱山開発においても、カカドゥ国立公園の管理においても、伝統的土地権利者の意思決定過程への参加と合意なくしては何事も実行不可能である。

1998年に公表された「カカドゥ国立公園管理計画」は次のような文章で始まる。カカドゥ国立公園のあるべき姿(vision)はアボリジニの伝統的土地権利者と国立公園庁が以下の点で可能な限り高い基準を達成するために土地の管理(manage)を行うことである。

- ・ アボリジニの土地権利者の利益を尊重すること
- ・ 地域的・国家的・国際的価値のある公園の自然および文化遺産を保全すること
- ・ 訪れる人たちが公園の意義を認め、楽しみ、理解することを促すこと³²

公園地域指定が始められた1970年代後半は、アボリジニ共同体の政治力は小さく、地元アボリジニ諸集団は北部土地評議会や連邦政府の傘の下で土地の管理と利用の権利を確保することに努めた。公園地域指定を受けることで土地所有権を獲得し、鉱山開発などの外部からの影響をコントロールしつつ経済的利益を得ることを選択したのである。しかし、公園指定、鉱山開発交渉、土地権請求の過程で、個別の利益を主張して様々なアボリジニ諸集団が組織化され、時には組織間の対立が生まれた。企業と契約を交わしたり、環境保全団体と共闘したり、アボリジニ共同体は自らの利益を追求する政治力を獲得してきたといえる。

主体の多様化は、土地資源の価値の多様化を意味していた。アボリジニの土地権利者が認定されることによって、彼らの意思に基づいた経済的自立の手段が模索されたと同時に、精神のおよび生業の両面での土地の文化的価値が認められることになった。ジャビルカ鉱山開発反対運動で示されたように、そうした土地の文化的価値は、鉱山開発による経済効果や自然保護に匹敵し得る価値として、非アボリジニ社会からも認知されている。アボリジニの文化はカカドゥ国立公園の「目玉」でもある。ただし、公園指定地域から外れている鉱区はもちろんのこと、公園指定地域内においても土地権利者の利益が必ずしも優先されるわけではない。

アボリジニの文化と土地との繋がりへの認知は、公園管理のあり方にも影響を与えた。アボリジニの人たちにとって土地（あるいは自然環境）のあるべき姿は、人間がきちんと世話をしてこそ正しく保たれるものである。したがって「手つかずの自然（wilderness）」とは、神話や儀礼の営みを通じての人間との繋がり無くってしまった土地を意味する。かつてのように「手つかずの自然」に公園の価値を認めるのではなく、「アボリジニの文化的景観」として認識し、「土地はそこに居る人々を必要とする（The land needs its people.）」という考え方が公園管理に取り入れられていることは³³重要である。さらに、外来動植物の駆除のみならず、アボリジニの伝統的な「火入れ」が公園管理に利用され始めた点は注目に値する。公園管理評議会を通じて意思決定過程にアボリジニの環境観が反映されると同時に、アボリジニの公園管理官も増加して公園管理の現場でもアボリジニの知識や経験が活用されつつある。

このようにアボリジニの土地権の認定と土地利用に関する意思決定への参加枠組みの整備は、アボリジニ共同体の組織化を促したが、一方で、土地の利用・管理に関するアボリジニの伝統的慣習にも変化をもたらすことになった。特に土地権請求のプロセスでは、あたかも1つの集団が境界で囲い込まれた1つの面を所有するかのように、地図上に空白が生まれないよう境界線が引かれていった。つまり、従来の点と線の複合体からなる重層的な土地利用の形態や、土地権利者ではないアボリジニも含む共同体の実体の上に、法制度の枠組みの中で創られてきた「土地権利者」やその代表組織から成る網が覆い被さることになったのである。

アボリジニの伝統的諸集団は土地との繋がりを媒体としたネットワークの中で自己規定してきたが、土地資源の管理と利用をめぐる政治プロセスの中で、国家の組織や企業、市民団体などより多様な集団との関係の中での自己規定を余儀なくされている。独自のアイデンティティの根幹である聖地神話ですらも、政治の道具として利用され、土地との精神的な繋がりを持たない代弁者によって語られる危険を孕んでいる。アボリジニ共同体が、戦略的文化本質主義に翻弄されず、自らの利益とアイデンティティを維持するためには、「カントリー」への責任を有する人々の意思が十分に尊重された「協治」³⁴の制度を創り上げる

必要がある。オーストラリアにおける国立公園の共同管理の制度は、1つ方向性を示した試みであるといえる。

¹ ニューギニア島とオーストラリア北端ケープヨーク半島の間にあるトレス海峡諸島の人たちは、独自の文化とアイデンティティを持っている。

² 豪日交流基金「オーストラリア発見」

<http://discover.australia.or.jp/chapter02/007.html> (2005年3月アクセス)。国内総生産に占める農・林・水産・鉱業の割合は約8%である。

³ 土地の所有と管理・利用の概念に関しては、井上真『コモンズの思想を求めてーカリマンタンの森で考える』岩波書店、2004年、から多くの示唆を得た。

⁴ 保苺実『ラディカル・オーラル・ヒストリー：オーストラリア先住民アボリジニの歴史実践』お茶の水書房、2004年、7-12ページ。

⁵ 拙稿「「聖地の保全」をめぐる政治的対話ーオーストラリア・アボリジニの鉱山開発反対運動を事例として」『国際政治』第129号、2002年、124-140ページ。

⁶ 細川弘明「先住権のゆくえ」西川長夫他編『多文化主義・多言語主義の現在』人文書院、1997年、188-189ページ。

⁷ 同上、191ページ。

⁸ 先住権原審判所 (National Native Title Tribunal) ウェブサイト (<http://www.nntt.gov.au/>) (2004年11月アクセス)。

⁹ カカドゥ国立公園設立後も、少なくとも6言語が消滅したといわれる。

¹⁰ イースト・アリゲータ川右岸流域の現在のアーネムランド・アボリジニ領にあるオーエンペリ居留区も含んでいると考えられる。1976年の時点では第1期区のアボリジニ人口は107人と報告されている。[Supervising Scientist, *Kakadu Region Social Impact Study: Report of the Aboriginal Project Committee*, Commonwealth of Australia, Canberra, 1997, p.3.]

¹¹ David Lawrence, *Kakadu: The Making of a National Park*, Melbourne University Press, Carlton South, 2000, pp. 38-73.

¹² *ibid.* pp.74-113.

¹³ Paul Kauffman, *Wik, Mining and Aborigines*, Allen & Unwin, St Leonards, 1998, pp.56-69.

¹⁴ *Kakadu Region Social Study, op.cit.*, pp.42-45.

¹⁵ Lawrence, *op.cit.*, p.90.

¹⁶ 最高裁判所は第3期区にある23の鉱山借地に関しては、国立公園指定は法的に有効ではないとの判断を下している。[Kakadu Board of Management and Parks Australia, *Kakadu National Park Plan of Management*, Commonwealth of Australia, Jabiru, 1998.]

¹⁷ Lawrence, *op.cit.*, pp. 150-166.

¹⁸ 近代社会におけるアボリジニの精神性や聖地の議論がオーストラリアの主流社会に与えた不安を描き出した、以下のゲルダールとジャコブスの論考は示唆に富む。Ken Gelder and Jane M. Jacobs, *Uncanny Australia: Sacredness and Identity in a Postcolonial Nation*, Melbourne University Press, Carlton South, 1998.

¹⁹ Lawrence, *op. cit.*, p. 165.

²⁰ Suzan Woenne-Green, Ross Johnston, Ros Sultan and Arnold Wallis, *Competing Interests: Aboriginal Participation in National Parks and Conservation Reserves in Australia*, Australian Conservation Foundation (ACF), Fitzroy, 1994, pp.274-275.

-
- ²¹ Tonny Press and David Lawrence, 'Kakadu National Park: reconciling competing interests'. in Tonny Press et. al. eds, *Kakadu: Natural and Cultural Heritage and Management*, Australian Nature Conservation Agency and North Australia Research Unit, The Australian National University, Darwin, 1995, p.8.
- ²² 2002 年度は総計で 113 万ドルが土地権利者に支払われている。[Australian Government Director of National Parks, *Annual Report 2002/03*, Commonwealth of Australia, Canberra, 2003, p.30.]
- ²³ Lawrence, *op.cit.* pp.199-200.
- ²⁴ 北部オーストラリア国立公園管理庁(Parks Australia North)のAssistant Secretary, P. Wellings 氏とのインタビュー(2004年8月19日、ダーウィン)。
- ²⁵ 地元のアボリジニはビニン(Biniji)あるいはムンゴイ(Mungguy)と自称し(いずれもヒトの意)、非アボリジニ系オーストラリア人を「白人」と呼ぶ。
- ²⁶ 拙稿「オーストラリア先住民族によるランド・マネジメントーアーネムランド、カカドゥ国立公園、ニトゥミラック国立公園」『名古屋商科大学総合経営・経営情報論集』第49巻2号、2005年、119-135ページ。
- ²⁷ ABC Online, 25 Feb. 2005. (<http://www/abc.net.au/news/>)
- ²⁸ 拙稿、「グローバリゼーションの中の先住民族 オーストラリア・アボリジニのウラン鉱山開発反対運動」『名古屋商科大学総合経営・経営情報論集』第47巻2号、2003年、81-94ページ。
- ²⁹ Lawrence, *op.cit.* p.110.
- ³⁰ 拙稿、前掲、「「聖地の保全」をめぐる政治的対話」、132ページ
- ³¹ *Kakadu National Park Plan of Management (1998)*, *op.cit.*, p. 3.
- ³² *ibid.* p.1.
- ³³ P. Wellings氏とのインタビュー。
- ³⁴ 井上は持続的な森林管理のための「協治」を提案している。井上は「協治」を「中央政府、地方自治体、住民、企業、NGO・NPO、地球市民などさまざまな主体(利害関係者)が協働(コラボレーション)して資源管理を行う仕組み」と定義し、「開かれた地元主義」がその理念であると論じている。[井上、前掲、137-144ページ]