

# 資源開発における先住民問題の動向

栗田 英幸<sup>1)</sup>・村尾 智<sup>2)</sup>

## 1. はじめに

近年、大規模な天然資源、特に鉱山の開発において大きな動揺が生じている。これは、グローバル規模で生じてきた先住民族の権利向上が、各国での天然資源に対する主権の規定を揺るがせ、その結果として主権規定の上に構築されてきた資源開発のルールそのものを不安定なものとしているからに他ならない。先進国、途上国の別なく、先住民族の土地と競合する領域(この領域の特定方法は未だ曖昧であるが)を開発対象とする場合、開発のための手続きの煩雑化、長期化のみならず、ルールがルールとして機能しなくなり、もはや遵守していれば確実に企業活動を推進できるようなモデルやガイドラインも存在しない。既に操業が開始されている活動でさえ、いつ「違法」として住民やNGOから告訴され、多額の賠償金の支払いおよび操業停止を命令されてもおかしくない状況が作り出されてきている。

こうした状況に直面して、特にメジャーズと呼ばれる巨大多国籍企業および鉱業に大きく依存しているオーストラリアやカナダの政府は、生き残りの戦略を構築することに膨大なエネルギーと資金を投入している。政治的、法的、経済的、文化的、歴史的な先住民族についての情報、これまでの先住民族コミュニティとの摩擦と交渉および「同意(=契約)」についての経験、先住民族(および彼ら・彼女らを代弁しているNGO)の主張を精力的に収集・データベース化し、先住民族との共生を可能とする鉱山開発のあり方を模索している。そして、これらの蓄積は、メジャーズのベスト・プラクティス(自

主ガイドライン)に反映され、実践に移されてきている。本稿ではその動向を概観し、将来の展望について述べたい。

## 2. 資源開発環境の転換

1993年に国連で制定された国際先住民族年および北海道で開催された国際先住民族会議は、それまでのグローバル・レベルでの先住民族権利に対する意識の高まり—その原動力の中心は先進諸国の先住民族および彼ら・彼女らを支える先進諸国のNGOであったが—を反映したものであるのみならず、その後が続く変革への契機を意味するものであった。1994年の国連総会では、世界人権会議(1993)の勧告に従い、1994~2003年の10年間を「先住民族の10年」と規定し、人権、環境、開発、教育、健康等への国際的取組みを強化することが決められ、先住民族の問題を扱う専門委員会も設置された。また、先住民族の組織化、活発化と非先住民族による支援の組織化、活発化が相互に強化しあうことによって、相乗的な政治影響力を有するようになってきており、その結果として国際機関や先進諸国、そして途上諸国において先住民族権利に関する法制度が急速に改善もしくは構築されてきている。

このような変化は、当初、国際機関や先進諸国において「強制されない優先的なインフォームド・コンセント(以下、インフォームド・コンセント)」および参加に関する法制度の構築として反映されていた。インフォームド・コンセントは、強制されない自由な意思による先住民族の同意が開発の条件とし

1) 愛媛大学法文学部：  
〒790-8577 愛媛県松山市文京町3番  
2) 産総研 地図資源環境研究部門

キーワード：資源開発、先住民、フィリピン、ベスト・プラクティス、リスコムニケーション

第1表 各国の鉱山活動に関する先住民族の参加規定の例。

国名	法律	規定条項	内容
フィリピン	鉱業法実施細則	第16条	インフォームド・コンセントを先住民族コミュニティから 単向に取得しなればならず、可能な限り彼らの文化的 手段によって行わなければならない
		第185条	事業総収入の1%を先住民族コミュニティに支払わな ければならず、その管理を彼らに委ねなければならない モニタリング・チームを組織しなければならず、その中 に先住民族コミュニティの代表を加えなければならない
コロンビア	2001年鉱業法 Ley 685 de 2001 (El Codigo de Minas)	第121条	先住民族共同体(コミュニダド)およびグループが、地 下資源の真性で伝統的な所有権保持主体である
		第127条	先住民族共同体は、鉱山活動禁止地域を設けること ができる
		第129条	鉱山活動による権利あるいは利益分配金は、活動 対象の先住民族コミュニティの利益として用いなければ ならない
エクアドル	憲法	第83条	先住民族コミュニティは、彼らの土地と資源の管理・ 開発の意思決定に参加する権利を有する
ボリビア	憲法	第171条	先住民族コミュニティが土地の所有権を有し、天然資 源の持続的開発および利用が保障されている

資料：フィリピン：Revised Implementing Rules and Regulations of Republic Act No.7942  
コロンビア：Ley 685 de 2001 (El Codigo de Mines)  
エクアドルおよびボリビア：憲法



写真1 フィリピン、イトゴン町で小規模採鉱を営む先住民族の集落。

て規定されたものであり、開発主体は事前にプロジェクトの是非を被影響先住民族が判断できるだけの十分な情報を開示するのみならず、先住民族の文化的慣習を尊重した手続きが義務付けられている。また、意思決定(=インフォームド・コンセント)およびモニタリング、利益分配に対して、先住民族の参加が法制度の上で規定されるようになった(第1表)。

さらに、先住民族権利の向上は、主権のあり方に対しても大きな疑問を投げかけていった。地下資源を含めた土地(先住民族の生活領域)に対する主権の国家から先住民族への移転は、将来の開発環境の変化のみならず、これまでに行われた土地所有権の設定・移転の見直しといった過去への変化をも生じさせている。この最も象徴的な出来事は、オーストラリアにおけるマボ裁判の判決(マボ判決/1993年)である。マレー諸島のみを対象にした裁判ではあったが、この判決はこれまでの土地利用に関する土台であった「無主の土地(terra nullius)」の概念が覆される内容を含むものであった。「無主の土地」とは、大航海時代の植民地化を正当化する上での根拠として用いられた概念であり、その土地に近代的な政治システムが存在しないとみなされることがその条件となる。そして、植民地の多くが、先住民族の存在にもかかわらず、「無主の土地」として認識された結果として、植民地国家の構築と土地の「合法的」利用が進められた。したがって、「無主の土地」概念の揺らぎはそのまま「無主の土地」を土台とした現在の土地所有権および利用そのものの揺らぎとして現れることとなる。マボ判決以降、オーストラリアの各地で同様のケー

スが裁判所に持ち込まれることとなった。また、マボ判決に見られるような要求は、オーストラリアに限らず、これまで多くの先住民族が国内法および国際法に対して行ってきたものであり、これからもさらに積極的に行われていくことは間違いない。

以上に述べたような変化に呼応してアメリカ、カナダ、オーストラリアといった先住民族を多く抱える先進鉱業諸国では1990年代初期から半ばにかけて先住民族権利の法制度化を行ったが、これによって開発計画における環境関連および合意のための手続きが煩雑で困難なものとなった。こうした先進諸国の状況に加え、途上国、特にアジアおよびラテンアメリカの諸国における規制緩和と政治的安定化により、多くのメジャーズがそれら諸国への拠点転換に積極的に乗り出した。膨大な資本がそのために費やされ、1990年代末にはインドネシアや中南米諸国で、ある程度の成功を取めた。しかし、拠点の転換が十分に行われるよりも早く、これらの途上国でも先進鉱業諸国と同様の厳しい法制度が急速に整備されることとなり、やはり先進鉱業諸国と同様の圧力に鉱業が曝されるようになっている。通信技術の発達により途上国での組織化とネットワーク化が飛躍的に活性化された結果、途上国の先住民族も現地だけでなく企業本国や国際機関に対して大きな圧力をかけられるからである。こうして、今や世界中の鉱業に携わる企業が先行きの見えない荒波に飲み込まれており、脱出するためのルートと方法を模索しているのである。

### 3. 生き残り戦略としてのベスト・プラクティス

オーストラリアおよびカナダの企業および政府が協力して調査・分析した成果として構築されてきた戦略が、企業の自主規制としてのベスト・プラクティスである。これは、企業が有する経験と技術の中から、環境や地域コミュニティに対して、最適な被害防除・利益分配方法を選択することを自ら課した自主ガイドラインであり、既存の環境や先住民に関して国家が制定する法規制よりも厳しい基準が設定されている。「環境汚染産業」という鉱業のイメージを改善して企業活動を円滑化するために作り上げられたものであり、その内容および成果を積極的に外部へと宣伝している。以下は、ベスト・プラクティスに積極的なオーストラリアのWMC (Western Mining Corporation) のホームページの一節であるが、ベスト・プラクティスの意義を良く表している。

わが社は、鉱物資源開発においてベスト・プラクティスに取り組んでいる。これは利用できる最良の方法を用いることによって、環境保護を含めた企業活動の継続的な改善を促すものである。

わが社は、世界中の活動で、環境責任を重要に受け止めており、ベスト・プラクティスを利益に結びつくものと見なしている。

企業活動、例えば、労働者の健康管理や安全、廃棄物の管理、閉山後の環境修復において、ベスト・プラクティスを実施することによって、フィリピンだけではなく、将来的には世界で、本社の活動が歓迎されることとなるであろう。ベスト・プラクティスの実施は、また、最も有能なスタッフを引きつけることともなる。こうして、ベスト・プラクティスは、わが社の将来の投資を活性化することとなるのである。

企業によって異なるが、このベスト・プラクティスは一般的に、ベスト・プラクティスの理念、企業の有する最高の被害防除(修復)・利益最大化技術、経験と成果、そして先住民とのコミュニケーションや交渉のためのガイドラインによって構築される。膨大な情報、経験、対話から企業が得た現時点での交渉のあり方は次のようなものである。

①最も重要な点として、巨大鉱山と先住民との

共存関係を構築することは可能であるとの認識を提示している。先住民コミュニティは、貧困からの脱出の契機として鉱山開発を利用できるし、実際、彼ら・彼女らの多くが文化的生活を守る枠組みの中で、そのような契機を求めている。そして、そのような開発は可能であるとする。

②続いて、企業、政府、先住民コミュニティのそれぞれが、過去の摩擦を克服して新しい役割を担わなければならないと考える。企業は、先住民の権利と文化、主権を尊重し、重要なパートナーとして彼ら・彼女らを認識しなければならない。情報開示のみならず、積極的に先住民コミュニティの望む方向で生活向上を支援し、彼ら・彼女らの主体性を尊重した利益分配・利用方法を構築しなければならない。先住民コミュニティは、企業と対等の交渉ができ、さらに利益を効果的に運営するための能力を獲得する必要がある。そして、政府は、企業と先住民コミュニティとの交渉を円滑化するために、先住民の権利と文化、主権を尊重した明確な法制度およびガイドラインを整備し、積極的に仲介役を努め、先住民コミュニティの能力向上を支援しなければならない。

③具体的には、リスクに対する十分な情報開示を超えて、先住民コミュニティが持続的に閉山後も利益獲得(生活維持)できるような仕組みの構築に焦点が絞られてきている。雇用の提供のみならず、鉱山やそれ以外の職業訓練の機会やビジネス・チャンスを与え、さらに、起業支援を行い、鉱業活動に関して合弁相手となるような企業を設立させることまで提案され、実行に移されるようになってきている。

④また、先住民に限らない被影響住民の居住地移転は貧困化の可能性を飛躍的に増大させるため、出来る限り避けること、法制度の明確化のためには憲法への先住民権利の明記が好ましいこと、インフォームド・コンセントに基づく参加は出来るだけ早い段階から行うべきこと、彼らに与えるビジネス・チャンスは出来る限り天然資源の持続的利用を促すようなものにする、そして国際的な人権、環境、先住民の基準に適応した同意内容および手続きにすること等の提案がなされている。特に、NGOのグローバルなネットワ

ークに支えられた先住民族は、国際的な宣言や協定を利用して主張の正当化を行う戦略を頻繁にとるため、国際的な基準への適応は重要な要素となる。そして、現在、先住民族の権利および主権に関する国際的な基準（および解釈）が大きく揺れ動いているため、先住民族の問題を扱う国際的な機関を設立し、明確なガイドラインを制定する必要性を強調している。

#### 4. ベスト・プラクティスの限界

残念ながら前節で述べたベスト・プラクティスは現状では大きな限界を有していると言わざるを得ない。実際、ベスト・プラクティスを掲げているメジャーズの多くが未だに深刻な被害を生じさせてきている。幾つかの例を出すならば、上記WMCは、フィリピンのミンダナオ島において、過度のコミュニティ内の摩擦を生じさせた結果として2001年に撤退を表明し、カナダ籍のプラサー・ドーム社も1996年にフィリピン史上最大の公害と呼ばれる環境破壊を引き起こしている<sup>注1)</sup>。インドネシアではアメリカ籍のフリーポート社がやはり地域住民の命や健康に対して被害を与え続けており<sup>注2)</sup>、オーストラリアのERA社は先住民族コミュニティの強力な反対にもかかわらずジャビルカ開発を強制的に推進した<sup>注3)</sup>。

こうした失敗の主要な理由としては、①マイクロレベルにまで浸透する権力格差の構造、②自主規制のインセンティブ欠如の2つを挙げることが出来る。①一般に途上国では、ナショナルからローカルのレベルに至るまで複雑な権力格差の構造が強く存在している事が多い。このため、開発プロジェクトの出現は、権力者にとって利益独占機会として映る可能性が強い。そして、実際に権力者が積極的に権力を行使するため、利益の公正な分配のためのシステムを開発主体（＝企業）が提供したとしても、それは容易に変質し、権力者による利益収奪（一般住民への被害集中）のためのシステムと化してしまうのである。例えば、先述のフィリピンでのWMCの事例では、その地域の権力者が補償対象地域の先住民族を武器によって追い立てて、補償金の独占を企み、数多くの死傷者を出している。さらに、一部の政治的リー

ダーは内部での合法的な手続きなしに合意サインを行い、それと引き替えに得た膨大な補償金を個人的に利用し、批判する者には補償金で獲得した武器やボディガードを利用して抑圧を行っていった。これらの結果、被影響者に利益を分配するために構築された補償システムは変質し、地域の一部エリート層に補償金を集中させるものとなってしまったのである。このような権力構造は、国や地域によって千差万別であり、未だに分析も不十分である。このため、このような権力構造、特に鉱山開発といった大規模な環境変化に伴う動的な変化を把握するのは非常に困難であり、それをコントロールするのは不可能に近い。また、先住民族コミュニティは、近隣の非先住民族コミュニティの構成員によって土地を安く買い叩かれた歴史を有する場合が多い。このような状況の中で、先住民族権利を明確化しようとすると、先住民族と非先住民族とのコミュニティ間に強度の摩擦を生じさせることにもなりかねない。ミンダナオでのWMCのケースでは先住民族権利を尊重したにもかかわらず、非先住民族コミュニティへの配慮が足りなかったために摩擦を引き起こし、数多くの人命が失われることとなった<sup>注4)</sup>。

②自主規制のインセンティブが十分に備わっていない点が企業自ら実施を怠ってしまう最大の理由である。プラサー・ドーム社の公害事件は、不十分な情報開示、虚偽の報告、ずさんな管理等、ベスト・プラクティスを自ら破った結果として生じたものであった。フリーポート社、ERA社の問題も自らこの理念を無視した結果として生じている。このような事態は、ベスト・プラクティスが所詮自主規制でしかないことによる。そもそもベスト・プラクティスは、イメージ改善による活動の円滑化を目的とするものであり、円滑化が妨げられない限り、被害防除対策へのインセンティブは働かないのである。

#### 5. 将来への展望

先住民族コミュニティと交渉をする必要のある開発計画は多くの不確定要素を内包させており、その組み合わせによって大きく異なるように思える。

ここでは2点を挙げる。

第1の不確定要素は、貧困化の度合いと土地概念である。先住民族本来の概念では、土地は神(もしくは精霊といった精神的存在)から委託されたものであり、彼らと一体のものとして捉えられることが少なくない。この場合、鉱山開発、特に近年主流となっている露天掘りの姿は、たとえ閉山後の修復が可能であったとしても、おそらく許されるものではない。それにもかかわらず、現在いくつもの事例で先住民族コミュニティから「同意」を得ることに成功している背景は、土地概念の変遷というよりも、貧困化にこそある。皮肉なことだが、先住民族の窮乏状態が「同意」を支える上で大きな前提となっているのである。一方、土地概念については、伝統的な文化の見直しが世界各地で積極的に行われているが、その中で文化に対する客観的な視点をも獲得しているように思われる。この傾向は同意獲得にとってプラスの要因となる可能性が強い。

第2の不確定要素は、主権の所在である。既存の鉱山や確認されている優良鉱床の多くが、先住民族の主権を無視した強力な国家主権の下での法制度を基盤にしている。国家から先住民族への実質的な主権の移転は、現在のみならず過去の鉱業活動や土地所有権を根本から否定することにもなりかねない。先住民族の多くは過去の清算を要求してくるであろうし、企業や政府はそれを極力回避しようとするであろう。この議論の落ち着く先(落ち着くかどうかも含めて)が、全体としての同意の可能性を大きく左右することになる。また、各企業によるこれまでの開発・操業の歴史やこれからの清算方法は、現在NGOによって積極的に記録されてきているため、今後の個々の同意取得を左右する大きな材料となることも間違いない。

将来への展望を得るためには、以上の議論に加えて、開発を進めたい側と開発を受ける側のコミュニケーションについての考察が必要である。情報の発信、受信の一方もしくは両方が途上国である場合、ベスト・プラクティスを機能させようとするインセンティブは非常に弱いものとならざるを得ない。このような場合、地域住民が先進国における企業の活動状況を十分に把握しているのみならず、問題が生じた場合はその情報を他の鉱山地域住民や鉱山予定地の住民に対して発信することができな



写真2 大規模鉱山の拡張に反対して坑道入口でバリケード封鎖を行う小規模採鉱者たち(フィリピン、イトゴン町にて)。

ければならず、そのことによって開発の円滑化に影響を与えられなければならない。さらに加えて、企業に対して地域住民側からのフィードバックが十分に行われ、利害関係者間の対等な対話が可能となるしくみが必要である。このためには一方向ではなく双方向のコミュニケーションが必要である。一種のリスクコミュニケーションであるが、筆者らの知る限り、先住民族との対話は企業の担当者が有する経験の範囲内で行われており、専門的方法論をもって事例研究が行われた形跡はない。地域住民である先住民族側の意識を企業に反映させるためには新たな手法としてリスクコミュニケーションを加える必要がある。

## 6. おわりに

以上、簡単に先住民族権利の向上とそれに対するメジャーズの戦略について見てきた。ここで構築されてきている戦略は、おそらく全産業の中で最も進んだ内容を有するものであろう。そして、このような企業の自主規制が各国の法制度の改善にも大きく貢献してきていることは間違いない。しかしながら、現在のような露天掘りによる大規模な開発方法(=大規模な自然の変化と広範な被影響範囲)と相対的に下方硬直的な価格の下では、十分に成果を発揮できないのが現状である。そして、先住民族権利の向上は、まだその緒についたばかりでしかない。NGOのネットワークと先住民族の組織が

相互に強化し合い、影響力を増大させる傾向は、これから益々顕著になるものと思われる。資源開発の環境はさらに混乱するかもしれない。

1960年代から70年代にかけて資源ナショナリズムの嵐が世界中で吹き荒れた。この結果、実質的な主権の大きな転換と鉱業環境の混乱が生じ、多くの多国籍企業が苦境に陥ることとなった。そして、リストラや技術革新、拠点の移転、多角化もしくは専門化が積極的に進められたが、それと同様に重要であったのが、新たな主権主体となっていた途上国の独裁政権から信頼とパートナーシップを勝ち取ることであった。この大規模な構造改革が安定した成果を現したのは、それから10年以上も経過した後である。そして、今また主権の大きな転換が生じようとしている。おそらく、再び大規模な構造転換が必要になってくるし、メジャーズの多くはそのことを既に強く実感している。前回と大きく異なるのは、重要な交渉相手が新たな主権主体である先住民族とそれを支持するNGOであるという点である。彼ら・彼女らから信頼とパートナーシップを獲得するには、未だ定まっていない彼ら・彼女らの要求を敏感に察知し、その要求を満たせる技術とシステムを創り上げることが必要不可欠な条件となる。中立的機関によるリスクコミュニケーション研究は特に急がれるべき課題であろう。鉱業界は現在のベスト・プラクティスにとどまらず、さらに先へ進まなければならない。

謝辞：本稿は産総研地圏資源環境研究部門の実施

する「地域社会における鉱業の受容に関する学際的検討」による成果の一部である。研究計画を承認され、支援された同部門に謝意を表す。

- 注1) この事故の影響調査に関しては、*Social Impact Assessment (SIA) of the Marcopper Mine Tailing Spill in the Boac and Makulapnit River Valley Marinduque Province, Philippines* (1996), The University of British Columbia and University of the Philippinesが詳しい。また、事故の背景および社会的インパクトについては、栗田英幸「フィリピン鉱業に見るグローバリズムと民主化政策の変質：外資導入政策と環境政策・先住民族政策との競合」『平和研究』第24号、日本平和学会、1999、p.63-71を参照されたい。
- 注2) OXFAMのホームページ (<http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2001/kelian.html>)、久保康之編『森と海と先住民：イリアン・ジャヤ(西バプア)』コモンズを参照。
- 注3) 細川弘明「環境差別的諸相—環境問題の記述分析になぜ差別論が必要か(第8章)」飯島伸子編『講座環境社会学第5巻：アジアと世界』有斐閣、映画「ジャビルカ(日本語版)」を参照。
- 注4) WMCの鉱山開発失敗の事例に関しては、栗田英幸『巨大資源開発における「持続可能な開発」制度の新たな局面：フィリピン、タンパカン銅山プロジェクトの事例を通して』『愛媛経済論集』第22巻第1号、愛媛大学経済学会、2002を参照。

---

KURITA Hideyuki and MURAO Satoshi (2003) : Status quo and future of mining sector's strategy to realize agreement with indigenous people.

---

< 受付：2003年7月3日 >