

## 〔研究ノート〕

# オーストラリア北部海域における境界

鎌田真弓

## 1. はじめに

オーストラリアは海に囲まれた大陸である。しかし水産資源に対しては、さほど関心を示してこなかった。オーストラリアの輸出産業を支える第一次産業は、農畜産業や鉱業といった土地からの収益であって、水産資源の大規模な利用はあまり耳にしない。オーストラリア人の食生活にバラエティに富んだ魚介類が取り込まれるようになったのも、移民の出身地域の多様化に依るところが大きい。つまり、オーストラリア国家の基盤は広大な大地にあって、海はビーチやサーフィンやヨットといった都市生活者の娯楽・スポーツの場であり、グレートバリアリーフやホエールワッチングなど観光や保全の対象というイメージが強い。かつてオーストラリアでも捕鯨やアザラシ漁が行われていたのだが、その歴史の中には、海とともに生きた人びとは、ほとんど登場しない。

こうしたオーストラリア人の海洋観は、その入植の歴史に関係があるといえる。移住者たちは新しい「土地」を求めて海を渡ったのであって、海はその行く手を阻む苦難であった。歴史家ブレインナーがオーストラリアの特性を「距離の暴虐」と呼んだように<sup>1</sup>、技術によって海や広大な大地に横たわる距離を克服し、オーストラリア社会の発展がもたらされたのである。先住民運動が土地権（land rights）闘争として始まったことも、オーストラリアの歴史は大地と不可分な関係にあることを象徴しているといえよう。

他方、インド洋からティモール海・バンダ海・アラフラ海・珊瑚海・太平洋へと連なる豪北部の海域は、豊かな漁場であり、交易のルートであり、人びとが行き交う「生活の海<sup>2</sup>」であった。マックナイト（C. C. Macknight）の研究以降<sup>3</sup>、東インドネシア諸島の人びとが豪北部海岸地域でナマコを中心とする漁や加工を行い、アボリジニの人たちとの交易があったことは良く知られるようになった。こうしたアボリジニと東インドネシアの人びととの交流の歴史は、村井が指摘するように地図を見れば何ら驚くべきことではないのだが、ヨーロッパ系オーストラリア人にとって意外性をもって受け取られた<sup>4</sup>のも、大陸南東部から開拓が始まった陸地中心的な歴史観に起因する。

<sup>1</sup> ジェフリー・ブレインナー（長坂寿久・小林宏訳）『距離の暴虐—オーストラリアはいかに歴史をつくったか』サイマル出版会、1980年。

<sup>2</sup> 高谷好一「多島海と島—カンボンとバンダールの世界」、尾本恵市・濱下武志・村井吉敬・家島彦一編『島とひとのダイナミズム』（海のアジア3）、岩波書店、2001年。

<sup>3</sup> C. C. Macknight, *The Voyage to Marege: Macassan Trepanners in Northern Australia*, Carlton: Melbourne University Press, 1976.

<sup>4</sup> 村井吉敬「東インドネシア諸島民と北オーストラリア先住民の交流史」『上智アジア学』（3）、1985年12月、pp. 55-79.

国家主権の観点からすれば、領土の確保と境界管理は最も重要な課題である。それはともすれば、人びとの生活圏を理不尽に分断する力となる。特に海となれば、それまでその地域の人びとに共有されてきた空間認識は無視され、地図上の線引きが人びとの行き来を支配することになりやすい。オーストラリアにとって海は、人びとが住む大陸と取り巻くもので、その海域は大陸への侵入者を未然に防ぐ地域という認識が強い。言い換えれば、オーストラリア社会においては、海に生きる人びとや生活圏としての海という発想は、極めて異質だといえる。

近年豪北部の海域ではインドネシア漁民による不法操業や、いわゆるボートピープルの密航が政治問題となっている。オーストラリア政府は海・空軍まで導入してその取り締まりを強化し、多くのインドネシア漁民が拿捕・拘留されたり、ボートピープルが追い返されたり救助されずに命を落としたりしている。豪北部海域地域は、まるで侵入者を阻止する前線地帯のようである。

本稿では、オーストラリアの北部海域に着目して、オーストラリアの海域管理制度の歴史を概観し、国家主権の発動による海域の囲い込みの様相と、そこに通底する排除の理念を明らかにする。

## 2. 自治植民地の形成と境界

こんにちの豪北部の海域は、オーストラリアとインドネシア、東ティモール、パプア・ニューギニアの領海あるいは排他的経済水域が接する地域である。この海域において、最も早く主権を発動して領域の囲い込みを始めたのは、オーストラリアであった。オーストラリアの連邦結成は1901年であるが、インドネシア独立は1945年、オランダ領ニューギニアは1961年にオランダが独立を認めたもののインドネシアが1969年に侵攻して併合。パプア・ニューギニアは1975年にオーストラリアの信託統治より独立、東ティモールの独立は2002年と、それぞれの国家としての歴史は浅く、現在もオーストラリアはインドネシアおよび東ティモールとの係争海域を抱える。

オーストラリアで英国自治領が成立した19世紀半ばは、ティモール海・アラフラ海周辺地域でも、ヨーロッパ諸国による植民地化が進んだ時期であった。大半はオランダ領東インドとしてオランダの統治下にあり、1883年にはニューギニア島の西半分をオランダが併合、1898年に統治機関を設置した。ニューギニア島の東半分は、ドイツの進出に伴い、1888年にその南半分（パプア）をイギリスが公式に併合を宣言。1901年のオーストラリア連邦結成に伴い、1902年にその統治がオーストラリアに継承された。トレス海峡諸島に関しては、1872年ケープヨークから60カイリまでがクインズランド植民地に併合されることになり、1879年にはトレス海峡諸島の大半の島が同植民地に併合された。ティモール島においては、1859年にポルトガルとオランダの境界が決められた。

当時豪東北部の海域で関心の高かった資源はグアノ（鳥糞石）で、ニューサウスウェールズ植民地がその貿易の権利を独占していた。また、シドニーに拠点を置く会社が、西太平洋地域での紫檀やナマコの貿易を行っていた<sup>5</sup>。このような中で、豪北部沿岸地域の主要産物として登

<sup>5</sup> TSRA, Australian Government, 'General History' (<http://www.tsra.gov.au/the-torres-strait/general-history>), 2015年8月2日アクセス。

場したのが真珠貝である。真珠貝採取漁はオーストラリアでは19世紀半ばに始まり、一時は世界一の生産量を誇った。当地域を統治する西オーストラリア、南オーストラリア、クインズランド植民地は、主権が及ぼされる範囲の確定を含む法整備を始めた。

さらに、6つの独立した自治領がオーストラリア連邦を結成したという歴史は、領海管理や資源利用に関する連邦政府と州政府の管轄権の対立を内包し、その法制度を複雑極まりないものとしている。1901年の連邦結成時に州と連邦の境界が定められ、湾や河口などは含まれるものの、原則として干潮時の海岸線までが州の管轄区域となった。本来ならば入国管理とともに、領海域の監視も連邦の管轄となるべきであったが、オーストラリア経済における水産資源の重要度は低く、漁業は各植民地から引き継いだ各州の法律で管理されていた。

州と連邦の間で海域の管轄権が問題となったのは、海底油田の開発に関心が高まってからである。1973年の「海洋および海底法 (Sea and Submerged Lands Act)」(連邦法)とそれに続く最高裁の判決によって、1979年、連邦政府と州政府は「沖合に関する憲法決済 (Offshore Constitutional Settlement)」に合意し(1983年発効)、州の権限は基線から3カイリまでの沿岸水域 (coastal waters) と大陸側の基線と島の間の海域に及ぶことになった<sup>6</sup>。他方、大陸棚と1901年の連邦結成後に宣言された領海 (つまり3カイリの外側12カイリまで) の海水域および海底の開発に関しては連邦の管轄となり、連邦法が適用されることになった<sup>7</sup>。

漁業に関しては連邦政府の関心は薄く、1952年の「漁業法 (Fisheries Act)」(連邦法)で初めて、連邦政府の域外水域 (extraterritorial waters) での漁業の管轄権が明記された。しかし、漁業に関しては州の管轄であるとして、当時の連邦政府は漁業の管理権限を拒否している。上記の「海洋および海底法」や「連邦決済」の関心事は海底油田の開発にあったが、漁業にも当然適用される。したがって、沿岸漁業に関しては原則として州・テリトリー政府が、沖合漁業や外国船の操業許可に関しては連邦政府が管轄することになった。

### 3. 真珠貝漁と境界管理

1850年代にはオーストラリアの植民地で次々と自治政府が誕生し、独自の憲法と法令を制定していった。特に西オーストラリアのブルームと、クインズランドの木曜島が真珠貝漁の二大拠点で、両植民地政府は利益の確保と資源の保全のために真珠貝漁の管理に乗り出した。加えて、白豪主義が社会形成の基本理念として導入される中で、労働者の入国管理も懸案事項であった。

英国やオランダやドイツの企業も、オーストラリア近海のみならず蘭領東インドや太平洋でも真珠貝漁を行っていた。第一次大戦までは真珠貝の市場はロンドンで、オーストラリアからはシドニーやシンガポールを経由して輸出された。植民地政府は真珠貝漁のライセンス制度を導入し、漁獲権や乗組員の認可のライセンス料や輸出税での収入をあげた。

クインズランドのトレス海峡諸島で採貝漁が始まったのは1860年代であるが、1877年の時

<sup>6</sup> Janna Vince, 'Policy responses to IUU fishing in Northern Australian waters', *Ocean & Coastal Management* (50), 2007, pp. 690-691.

<sup>7</sup> Attorney-General's Department, Commonwealth of Australia, 'Offshore constitutional settlement: A milestone in co-operative federalism', Canberra: Australian Government Publishing Service, 1980.

点で16社109隻の船が操業、そのうち2社のみがクインズランド植民地で、他はニューサウスウェールズ植民地での登録であった。そのため1881年にクインズランド植民地政府は「真珠貝およびナマコ漁法 (Pearl-Shell and Beche-de- Mer Fisheries Act)」を制定、海岸線から3カイリ以内での操業にはクインズランドのライセンスが必要となった。域外水域に対してもクインズランドが管轄権を持ち、禁漁区や採貝可能な貝のサイズなどを規定した。また、真珠貝に輸出税も課したのだが、輸出税のかからないダーウィンで荷揚げをする船主も現れたため、登録された船毎に輸出税が課せられることになった<sup>8</sup>。

しかし当時は母船をベースとした船団型の操業が中心で、特に1880年代に潜水服が開発されると、3カイリ外の沖合の深い海で操業し、乗組員の生活必需品や貝の受け渡しを公海上で行う業者も多くあった。西オーストラリア植民地は、こうした海上での受け渡しを禁止し、北西部の沖合で操業する船もコサク、ブルーム、ダービーといった港への入港を義務づけた。1886年の「真珠貝漁法 (Pearl Shell Fishery Act)」では、ライセンス料の支払いがなければ水の補給や貝の陸揚げも禁止されたのである<sup>9</sup>。とはいえ海上の巡視を行っていたわけではないので、漁場によっては蘭領東インドのアル諸島で登録された船が操業することは不可能ではなかったであろう。ただし、オーストラリア北西部のインド洋は大型のサイクロンが発生することがあり、その際に寄港できなければ、母船型の操業では一挙に多数の船と乗組員を失う危険性が伴い、船主も多大な損害を受ける可能性があった。

真珠貝の枯渇も問題となり調査も行われたのだが、明確な科学的根拠を示すことができず、有効な手段を講じることはできなかった。採貝業者たちは一つの漁場で収穫量が減ると、より豊かな漁場を求めて移動した。小規模な採貝漁しか行われていなかったダーウィン（当時は南オーストラリア植民地）では、新たな漁場を発見した採貝業者に報償を与えることで、枯渇問題に対処しようとした<sup>10</sup>。クインズランド北部の状況はより深刻で、1891年に「真珠貝およびナマコ漁法」が改正され、一定期間の漁場の閉鎖や漁獲量の制限、あるいは操業船やダイバー数の削減などの措置をとった。クインズランド政府は、漁場のパトロールも行っていった<sup>11</sup>。

真珠貝漁の規制で最も重視されたのが、アジア系船主の制限と契約労働者の管理であった。1850年代に始まるゴールドラッシュで中国人労働者の流入が始まり、各植民地で中国人を対象とした移住制限法が導入され始めた。白豪主義政策の始まりである。資源の枯渇を防ぐために船主の数を調整する必要もあったために、西オーストラリア、南オーストラリア、クインズランド植民地は、アジア系の船主の制限に乗り出した。西オーストラリアは1884年に、南オーストラリアは1899年に、クインズランドは1898年にアジア人による採貝船の所有を禁止する法律を成立させた。

さらにどの地域においても、真珠貝漁船の乗組員はアジア人（マレー人、クバン人、フィリピン人など）が大半で、中でも日本人が大きな割合を占めていた<sup>12</sup>。木曜島では特に日本人の割合が高く、1890年代には採貝船を所有する日本人ダイバーが急増し、1893年には83隻の船

<sup>8</sup> J. P. S. Bach, *The Pearl Industry of Australia: An Account of its Social and Economic Development*, Canberra: Department of Commerce and Agriculture, 1955, p. 15, pp. 26–29.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 30–31.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 62–64.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 46–59.

<sup>12</sup> 拙稿「ダーウィンの真珠貝産業と日本人」『名古屋商科大学論集』57(2), 2013年3月, pp. 213–229.

が日本人ダイバーの所有であった<sup>13</sup>。外国人（オーストラリア人は英国臣民であったので、英国人は外国人ではない）による船の所有が禁止された後は、ダミーの所有者のもとで実質的にはアジア人が所有した場合もあったようだがその数は激減し、1920年代には日本人で船を所有していたのは、ヴィクトリア植民地の市民権を持っていた村松次郎だけになった。

他方、乗組員としてのアジア人契約労働者は管理の対象ではあったが、人数制限には至らなかった。アジア人契約労働者なしでは、真珠貝産業が成り立たなかったからである。西オーストラリア植民地では、1897年に「外国人労働者登録法 (Alien Labour Registry Act)」を改正し、南緯27度以南への有色人の移動を禁止した。1901年の連邦結成とともに入国管理は連邦政府の管轄となり、関税や輸出税の徴収とともに関税徴収官 (sub-collector of customs) が入国管理を担当した。採貝船乗組員の場合は、真珠貝漁のライセンスを取得する際に登録されていなければならない、契約の延長や、乗船する船や雇用主を変える場合も行政の許可を必要としていた。また、休漁期以外は船の上で生活しなければならない、そもそも職業の変更や国内の移動は許されていなかった。豪国立公文書館には、西オーストラリア、ノーザンテリトリー、クインズランドの真珠貝漁に従事する契約労働者のエスニック・グループ別の毎月の認可数を集計した原簿が残っている<sup>14</sup>ことから、彼らに対する管理は比較的行き届いていたといえる。

#### 4. 海域をめぐる対外政策：大陸棚、漁業水域、排他的経済水域

連邦政府が漁業管理に本格的に関与を始めたのは、1952年の「真珠貝漁法 (Pearl Fisheries Act)」、 「漁業法 (Fisheries Act)」および1953年の「真珠貝漁法1952」修正法 (連邦法) の成立からで、これらの法律は、大陸棚に対する管轄権を宣言し、日本船から真珠貝を保護するために外国船による大陸棚での固着性生物の漁の全面禁止を可能にするものであった。国際法における大陸棚制度は1945年のアメリカのトルーマン宣言に始まり、1958年に国連の海洋法会議で「大陸棚条約」が締結されるのだが<sup>15</sup>、オーストラリアの宣言は極めて早い時期に行われたといえる。オーストラリアの大陸棚に関する宣言は、戦後の日本船のアラフラ海での真珠貝漁再開を阻むものであり、日豪の外交問題に発展した。

1930年代にはパラオを拠点とする日本の採貝船がアラフラ海で操業を始め、オーストラリア船を凌駕するまでになっていた。日本の南進に伴い、特にノーザンテリトリー政府は日本船を警戒し、また日本人漁師とアボリジニの接触に強い不快感を示して、法的措置をとってその接触を阻止しようとしていた<sup>16</sup>。太平洋戦争の勃発とともに豪日は交戦国となり、豪国内の日本人は強制収容されて、アラフラ海での真珠貝漁は一旦終末を迎えた。

平和条約の発効後、日本ではアラフラ海での真珠貝採取再開への熱が高まり、水産庁も許可漁業として育成する方針を定めた。日本政府は、オーストラリア政府に対してその旨通報、1953年2月には予定操業区域 (当時は公海上) も明らかにされた。他方豪政府は、上記の「真珠貝漁法」および1953年の修正法を成立させて大陸棚での真珠貝漁を規制する方針を示した

<sup>13</sup> Bach, *op. cit.*, p. 96.

<sup>14</sup> National Archives of Australia, A39. 'Register of coloured labour in the Pearling Industry'.

<sup>15</sup> 水上千之『日本と海洋法』有信堂高文社、1995年、pp. 105-106.

<sup>16</sup> 拙稿、前掲。

ため、日本側は抗議文を手交、オーストラリアの主張を批判した。豪政府は、日本政府に漁業協定締結のための交渉を提案し、日本漁船の出漁の延期を要請したが、日豪の漁業会談は進まず打ち切りとなった。オーストラリアは本件を国際司法裁判所に付託するという日本の提案に合意し、その間は、豪側が提案した暫定取極に従って真珠貝漁が行われた。1957年には両国首脳相互訪問があり、両国の親善関係の強化が唱えられ、日本は国際司法裁判所への提訴はとりやめることになった。この数年の間に真珠貝の需要は激減し、日本船のアラフラ出漁は中止され、日豪交渉そのものも自然消滅のような形をとることになったのである<sup>17</sup>。

このように日豪間の漁業水域問題は自然消滅したのだが、オーストラリアの大陸棚宣言は効力を持ち、後にインドネシアや東ティモールとの交渉の争点となっていった。

1968年にオーストラリアは漁業水域 (Australia's Fishing Zone) を12カイリに延長する旨宣言し、1973年の「海洋および海底法 (Sea and Submerged Lands Act)」(連邦法) で法制化した。さらに1979年には、漁業水域 (Australia's Fishing Zone) を12カイリから200カイリに拡大することを宣言、それに伴って連邦は「漁業法 (Fisheries Act)」を1980年に成立させて (1986年施行)、連邦が管轄する漁業区域は沿岸3カイリから200カイリに拡大した。1994年10月には国連海洋法条約を批准、200カイリの排他的経済水域 (EEZ) を設定した。こうしたオーストラリアの大陸棚、漁業水域、排他的経済水域の設定によって、インドネシアやポルトガル (後には東ティモール) やバプア・ニューギニアとの交渉が必要となったのである。

こんにちオーストラリアのEEZ内では、後述するインドネシアとの協定に基づくインドネシア漁民以外の外国漁船の操業は認めていない。大掛かりな不法操業は、オーストラリア南部の海域で顕著なのだが、社会の関心が高く政治的課題となっているのは、豪北部海域におけるインドネシア漁船による不法操業と、いわゆるポートピーブルの問題である。次節では、オーストラリアーインドネシア間の海域の管轄に関わる状況を概観する。

## 5. インドネシアとの境界

トレス海峡からインド洋に至るまで、オーストラリアとインドネシアとの間の境界は1000カイリ以上におよび、二国間では世界でも最も長い海の境界の1つである。両国のEEZや、オーストラリアの大陸棚とインドネシアのEEZが重なる海域が複数存在し、現在でも決着を見ない海域もある。両国の境界は3つの特徴的な区域に分けられる。

1つ目は、インド洋である。豪北西部のインド洋に、オーストラリアはココス諸島 (Cocos Island) とクリスマス島 (Christmas Island) を領有する。特にクリスマス島周辺海域はインドネシアとEEZが重なり、また島には難民収容所が置かれているため、オーストラリアへの入国を望むポートピーブルが目指す海域であった。この海域での境界に関しては、1997年の「オーストラリアーインドネシア海域条約 (Australia-Indonesia Maritime Boundary Treaty)」の署名で合意に至ったが、未だに批准されず発効していない。またクリスマス島周辺は、ポートピーブルの入国を阻止するため、2001年にオーストラリア政府が最初に「移住ゾーン」<sup>18</sup>から除外

<sup>17</sup> 小田滋「定着漁業の法理—アラフラ海の真珠貝採取をめぐる問題—」『ジュリスト』(45)、1953年11月、pp. 19-23. および小田滋「アラフラ海真珠貝漁業紛争」『ジュリスト』(648)、1977年9月、pp. 70-71.

<sup>18</sup> 「移住ゾーン (immigration zone)」とは、豪国籍を持たない人が合法的に入国、滞在するためにビザが必要

した海域（同時に、アシュモア礁（Ashomore Reef）、カルティエ島（Cartier Island）、ココス島も除外された）で、「国境」とは異なる新たな主権が及ぶ境界が生まれた点で興味深い。

地図1 オーストラリア-インドネシア間の管轄海域の境界<sup>19</sup>



- AEEZ**：オーストラリアの排他的経済水域
- IEEZ**：インドネシアの排他的経済水域
- A**：ティモール・ギャップ協定による区域A、現在の共同石油開発区域
- M**：MOU Box（覚書区域）
- ：オーストラリアの大陸棚、海水域はインドネシアに帰属する区域

2つ目は、トレス海峡からティモール海に至る海域で、1971年と1972年にオーストラリアとインドネシアの間の「大陸棚協定（Continental Shelf Delimitation Agreement）」で海底区域の境界が確定した。この海域は、大陸棚がインドネシアに向かって大きく張り出しており、1952年にはオーストラリアが大陸棚の宣言をしている。71年と72年の協定で確定したのは大陸棚の境界のみで、その上部の水域はこの協定の適用外となる。1979年にオーストラリアが、1980年にはインドネシアが200カイリの経済水域を宣言したために、両国の経済水域が重なる水域が発生することになった。1981年、両国は漁業水域の「暫定的漁業監視実施ライン（Provisional Fisheries Surveillance Enforcement Line）」に合意した。その結果、両国の長い境界線上には、海底面はオーストラリア、海面までの海水域はインドネシアが管轄する広い区域が生まれることになった。

な地域である。渡航者からすれば、その区域に入れば入国管理の対象となり、ビザを所持していない場合も、オーストラリアの国内法によって何らかの措置がとられなければならない区域でもある。現在は、オーストラリアの海域のほとんどが、「移住ゾーン」から除外されている。（飯笹佐代子「豪州の「対ポートピープル戦争」—変幻自在で脱領土化する排除の「境界」」『21世紀東アジア社会学（電子版）』第7号、2015年9月（[http://www.japan-china-sociology.org/21cent/21c\\_7th/05\\_iizasa.pdf](http://www.japan-china-sociology.org/21cent/21c_7th/05_iizasa.pdf)）

<sup>19</sup> 地図は、「Seabed boundaries off the northwest coast of Australia」, CartoGIS, College of Asia and the Pacific, The Australian National University（<http://asiapacific.anu.edu.au/mapsonline/>）を基に筆者が作成。

さらに、アシュモア礁（1933年にオーストラリアが英国から委譲された（1934年発効）<sup>20</sup>）は、ティモール島の西南端にあるロテ島から約140kmに位置しており（オーストラリアからは320km）、オーストラリアの領海およびEEZはインドネシアに向かって大きく張り出すことになる。ここには、後述するように、オーストラリアの領海・EEZでありながら、伝統的な漁を行うインドネシア漁民に限って操業が認められている「覚書区域（MOU Box）」がある。この「覚書区域」の西側のティモール海からインド洋にかけては、上記の1972年のオーストラリアとインドネシアの大陸棚協定の区域に入っておらず（地図3参照）、1997年の海域条約でオーストラリアの大陸棚、およびオーストラリアとインドネシアの間のEEZで合意に至っているが、条約が未批准のため確定していない（地図1参照）。

3つ目は、2つ目の海域の中にあるティモール・ギャップと呼ばれる区域である。2002年の東ティモール独立以降は、新しい境界画定を必要とする海域で、豪北部の海域で最も複雑な状況にある。1972年のインドネシア-オーストラリア間の海底領域の境界画定の際に、当時東ティモールを統治していたポルトガルは参加を拒み、ティモール海での線引きに不完全な部分が生じた。1975年にはインドネシアが東ティモールに侵攻・占領し、その後オーストラリアはインドネシアとの交渉を開始した。両国は水域での合意は棚上げして、海底資源の共同開発を行うための「ティモール・ギャップ協定」を1989年に締結した。この協定で3つの共同区域が定められ、東ティモール側の区域Cはインドネシアが、南側Bはオーストラリアが、真ん中の区域Aは資源を等分することになった（地図1参照）。1994年に最初の油田とガス田がA区域で発見された。この協定に関しては、1991年にポルトガルが国際司法裁判所に提訴している。東ティモールの独立以降、未だにオーストラリアとの境界線画定の全面的な合意には至っておらず、「ティモール海条約（2002年）」と「サンライズユニット化協定」の2つの取り決めによって、共同石油開発区域（JPDA: Joint Petroleum Development Area、旧開発区域A）の海底資源開発が進められている<sup>21</sup>。

紙幅に限りがあるため、次節では漁船の不法操業や密航が問題となっているティモール海西部の海域に焦点をあてて、経緯と現状をまとめておきたい。

## 6. 覚書区域（MOU Box）と不法操業問題

上述のように、1971年と1972年にオーストラリアとインドネシアは海底領域での境界に合意した。1971年の協定はニューギニア島からアル諸島の南方アラフラ海に至るもので、東端は1975年のパプア・ニューギニア独立の際に、インドネシアとパプア・ニューギニアの境界となった。この境界画定は、その方針は明示されていないものの、等距離原則をとったようである。また、漁業水域やEEZには言及されておらず、海底資源の開発に関しては別途合意を

<sup>20</sup> 当初は西オーストラリア州に英国から管轄権が委譲されたが、1938年に西オーストラリア州は連邦に管轄権を委譲、その結果、連邦の直轄地であったノーザンテリトリーに組み込まれることになった。1978年以降ノーザンテリトリーは自治権を獲得、したがってノーザンテリトリーの法律が適用される地域となっている。

<sup>21</sup> 油田・ガス田開発には日本も大きく関わっている。現在の開発状況は、以下に詳しい。北村龍太「豪州・東ティモール間の共同開発エリアの近況、および適用が見込まれるFLNGの最新動向」『JOGMEC石油・天然ガスレビュー』47(6)、2013年11月（<http://oilgas-info.jogmec.go.jp/report.pl?baitai=2> よりダウンロード）。

求めることになっている<sup>22</sup>。1972年の協定では、大陸棚がインドネシアに向かって長くせり出しているために、両国の主張が対立した。オーストラリアは大陸棚を主張したが、インドネシアは等距離原則を求めた。結果的には、オーストラリアが優位な形で合意された。

アラフラ海からティモール海にかけては、インドネシア漁民の伝統的かつ重要な漁場であったために、インドネシア側は漁業水域の画定を求めている。例えば、西オーストラリアの北部のインド洋・ティモール海の海域では、古くからインドネシアの漁民がナマコ、真珠貝、高瀬貝、夜光貝、その他の食用の貝類（例えばトコブシやアワビ）、ウミガメ、サメ（フカヒレ用）などの漁を行っていた。その海域は、西オーストラリア州キンバリー地域やブルームの沖合の島々や珊瑚礁にまで及んだ。小規模な漁業形態ではあったが、その漁獲物は中国を中心とした交易ネットワークで取引されていた。

1952年の「真珠貝漁法」や「漁業法」は、こうしたインドネシア漁民にも適用されるものであったし、アシュモア礁の浅瀬はオーストラリアの領海であったのだが、インドネシアの漁船はスラウエシ島南部やロテ島を拠点としていて、オーストラリアでライセンス登録をしている船主は皆無に近かった。また、オーストラリア政府に不法操業として取り締まる法的根拠はあったものの、拿捕するほどの監視能力を備えておらず、さほど関心を示してこなかったのである<sup>23</sup>。

1968年、オーストラリアは漁業水域を12カイリとすることを宣言、同時に、インドネシア漁民の伝統的な漁場であったアシュモア礁、カルティエ島、スコット礁（Scott Reef）、セリンガパタム礁（Serangapatam Reef）、ブラウズ小島（Browse Islet）、アデル島（Adele Island）は、インドネシアの伝統的かつ自給のための（subsistence）の漁に限って認めるという通告を出した。これに基づき、1974年、オーストラリアとインドネシアは「覚書」<sup>24</sup>を交わして（1975年発効）、アデル島を除く1968年に通告した島々の半径12カイリの海域（アシュモア礁、カルティエ島、スコット礁、セリンガパタム礁、およびブラウズ小島）でのインドネシア漁民の伝統的漁が認められることになった（地図2参照）。ただし、ウミガメ漁に関しては全面禁止となった。他方、それまでインドネシアの漁民にとって高瀬貝や夜光貝やナマコなどの豊かな漁場であった、西オーストラリア北西部海域にあるその他の岩礁や島々から12カイリまでの漁業水域、および海底での操業は禁止されることになったのである。1975年には、オーストラリア連邦政府は1952年の「漁業法」を改正し、いかなる事由によっても12カイリの漁業水域での外国漁船の操業を禁止したが、インドネシア人漁師に関しては、覚書に従った漁である場合はその限りではないとした。

オーストラリア政府はインドネシアとの合意に基づき、1975年から76年にかけて豪海軍・

<sup>22</sup> Stuart Kaye, *Australia's Maritime Boundaries* (2<sup>nd</sup> edition), Wollongong: University of Wollongong, 2001, pp. 45-46.

<sup>23</sup> Bruce C. Campbell & Bu V. E. Wilson, *The Politics of Exclusion: Indonesian Fishing in the Australian Fishing Zone*, Perth: Indian Ocean Centre for Peace Studies and the Australian Centre for International Agricultural Research, 1993, pp. 18-28.

<sup>24</sup> 正式名称は「オーストラリアとインドネシア共和国政府によるオーストラリアの排他的漁業区域および大陸棚におけるインドネシアの伝統的漁民の漁に関する覚書（Memorandum of Understanding between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Regarding the Operations of Indonesian Traditional Fishermen in Areas of the Australian Exclusive Fishing Zone and Continental Shelf）」。

空軍を投入した「高瀬貝作戦 (Operation Trochus)」と名付けた不法操業 (規定区域外での操業) の取り締まりを行い、西オーストラリアキンバリー沿岸で複数のインドネシア漁船が拿捕された。しかしながら、両国の境界の合意が海底領域に限り、特例としてアシュモア諸島などの岩礁や小島の周辺12カイリでインドネシア漁民の伝統的な漁を許可しているという状況では、風や潮に流されて意図せずに規定以外の区域に入ってしまったという言い訳は可能で、有罪判決は受けたものの乗組員は釈放された。こうした結果を受けて、西オーストラリア州は、1905年の「漁業法 (Fisheries Act)」(西オーストラリア州法) を使って、不法操業の漁船に乗り込み、漁具や漁獲物を没収し、帰郷に必要な水と食料のみを残して釈放するという手段をとった。この措置は功を奏したようで、1980年頃になるとインドネシア漁船の不法操業は減少した<sup>25</sup>。

しかしなぜ、オーストラリア政府は覚書区域のような特例措置を、インドネシア漁民に認めたのであろうか。1970年代半ばという状況を考えると、1) 連邦では長期の保守系連立政権から労働党政権に交代し、インドネシアとの善隣外交が展開されていたこと、2) インドネシアによる東ティモール併合の可能性も視野に入れて、海底油田の開発権を得るために海底領域の境界画定を有利に進めるため、インドネシアに譲歩できる部分を必要としていたこと、3) 国内では先住民の土地権要求が高まっており、「伝統的な権利」に対する理解が深まりつつあったこと、などが考えられる。さらに、キャンベルとウィルソン (Campbell & Wilson) が指摘するように、小規模な伝統的漁というのは自給のためで商業目的ではないという誤解と、無主の海 (*mare nullius*) に主権を及ぼすことは自然であると同時に、伝統的な権利を持つ人びとのそうした生存のための活動は認められるという、「後進的」な人びとに対する先進国目線の恩恵の付与ということであったのかもしれない。

さらにこの時期は、パプア・ニューギニアの独立 (1975年) 準備が始まっており、既存の境界は自治領時代の「クインズランド沿岸諸島法 (Queensland Coast Islands Act) 1879」のみであったために、より難しい交渉が控えていた。トレス海峡諸島の人びととパプア南部の人びとの伝統的な漁場に近代国家の主権をどのように及ぼすのか、地元住民や両国政府だけでなく、クインズランド州政府の思惑も含めて対立が顕在化していた。1978年、旧来の住民や資源利用の特性を考慮し、先住民と白人の漁業者との漁業協定も含んだ「トレス海峡条約 (Torres Strait Treaty)」が、オーストラリアとパプア・ニューギニアの間で締結された (1985年発効)<sup>26</sup>。いずれも「伝統的漁業」に配慮しながらも、パプア・ニューギニアとの合意とインドネシアに対するものとは、明らかな違いがある<sup>27</sup>。インドネシアとの交渉がこの条約にどのような影響を及ぼしたのか興味深いところであるが、本稿では取り上げず今後の研究課題としたい。

1979年にオーストラリアは200カイリ漁業水域の宣言、1980年にはインドネシアもそれに

<sup>25</sup> Natasha Stacey, *Boats to Burn: Bajo Fishing Activity in the Australian Fishing Zone*, Asia-Pacific Environment Monograph 2, Canberra: The Australian National University Press, June 2007, p.122, および Campbell and Wilson, *op. cit.*, pp. 64-73.

<sup>26</sup> 先住民にとって海洋世界とは何なのかという視点から、トレス海峡の海洋資源利用と管理を論じた以下の論文は示唆に富む。松本博之「先住民の海洋資源利用と国民国家の管理—オーストラリア・トレス海峡諸島民のジュゴン鯨を事例として」岸上伸啓編『海洋資源の利用と管理に関する人類学的研究』国立民族学博物館調査報告 (46)、2003年、pp. 299-343.

<sup>27</sup> Campbell & Wilson, *op. cit.*, pp. 74-85.

続き、1981年に両国は暫定的漁業管理区域に合意(1982年発効)、海水域での境界線が引かれた。ただし、1974年の覚書に沿ったインドネシア人の伝統的漁は適用外のままであった。さらに、1983年、アシュモア礁がオーストラリアの自然保護区(national nature reserve)に指定されて、陸地および水深50m以下の浅い海域での漁や採取が禁止された。また、飲料水の入手や荒天での避難場所として西島(West Island)のみ上陸が認められたものの、その他の岩礁や小島は上陸禁止区域となった。しかし、インドネシア人漁師の違反が多発し、オーストラリア政府は調査を実施、1986年に覚書の修正案を提示した。インドネシア政府は修正案を拒否したが、1989年にはインドネシアとの覚書の見直しが行われ、覚書区域の運用のための新しいガイドラインが合意された。

地図2 豪-インドネシア間の伝統的漁に関する覚書が対象とする海域<sup>28</sup>



このガイドラインでは、「伝統的漁」がより明確に定義され、エンジンやモーターがついていない伝統的漁船で、伝統的漁法によるものとされた。また、それぞれの岩礁や島から12カイリとするのではなく、MOU Box(覚書区域)としてこれらの岩礁や島々を取り囲む地域が設定された(地図3参照)。しかし、「伝統的漁」が定義されたものの、当該地域に出漁している漁民が旧来この地域で伝統的に漁業を営んできた漁民とは限らなかったために、新たな問題も生んだ。

オーストラリア政府は監視機関をキャンベラに設置し、空からの監視を含めより徹底したコ

<sup>28</sup> 地図は、Stacey, *op. cit.*, p.90を基に筆者が作成。なお、基本となる地図は、'Northwest Australia' CartoGIS, *op. cit.*

ントロールを始めた。1990年代になるとサメ漁が増加し、MOU Box 以外の海域での不法操業が顕著になっていた。多くのインドネシア漁船が拿捕されて、乗組員はダーウィンやブルームに拘留され、訴追されて罰金を科せられた。貧しい漁民たちは罰金が払えず、収監されるケースも頻発した。また船や漁具は没収され、焼却される場合もあった。拿捕された漁民は、スラウエシ島南東部、アル諸島あるいはロテ島などから出漁した様々なエスニック・グループ（ブギス人、ブトン人、マドゥラ人、マカッサル人、バジャウ人など）の人たちであった<sup>29</sup>。

地図3 豪—インドネシア間のMOU Box<sup>30</sup>



2000年に入ると不法操業はさらに激増し、2003年度は134隻、2004年度は203隻、2005年度は306隻と拿捕数も急増した。オーストラリア政府は危機感を募らせ、2006年度には4億ドル近くを使って不法操業の取り締まりの強化を始めた<sup>31</sup>。その結果不法操業は目に見えて減少したのだが、生活の糧を失った漁民は、ボートピープルの密航に加担するようになったのである<sup>32</sup>。

1972年と73年のオーストラリアとインドネシアの海底面の境界合意、および81年の暫定的

<sup>29</sup> Campbell & Wilson, *op. cit.*, pp. 100–116.

<sup>30</sup> 地図は、Stacey, *op. cit.*, p.202を基に筆者が作成。なお、基本となる地図は、CartoGIS, *op. cit.*による。

<sup>31</sup> Australian National Audit Office, *Illegal Foreign Fishing in Australia's Northern Waters: Australian Customs and Border Protection Service*, Audit Report No. 23 2009–10, Canberra: Australian National Audit Office, 2010.

<sup>32</sup> Ruth Balint, *Troubled Waters: Borders, boundaries and possession in the Timor Sea*, Crows Nest: Allen & Unwin, 2005. 筆者も参加した2015年8月のロテ島ペペラ (Pepela) における聞き取り調査においても、こうした傾向は明らかであったが、詳細は今後の成果報告で明らかにしたい。

漁業管理区域の合意は、北に張り出す大陸棚の権利を求めるオーストラリアと、それよりも南側までの海水域での漁業権を求めるインドネシアとの妥協の産物だといえる。その結果、海底面と海水域での2つの境界が併存することになった。1997年の両国の「海域条約 (Australia-Indonesia Maritime Boundary Treaty)」は、こうした境界線の重なりや、境界線の合意に至っていなかった覚書区域 (MOU Box) の東側のティモール海での境界を最終的に画定するものであった。しかし、現時点では批准に至っていない。

この条約では、海底面に関しては従来のオーストラリアの主張を踏襲するもので、オーストラリアに有利なものであり、また、オーストラリアーインドネシア間のティモール・ギャップ協定を前提としている。そもそもEEZは海底の開発の権利を有するものであるが、1997年の協定では、インドネシアのEEZ内にありながら、海底はオーストラリアの管轄下にある広い区域が複数存在する (地図1参照)。また、ティモール島に近いアシュモア諸島の存在が、この海域の線引きをさらに複雑なものにしている。

他方、クリスマス島とジャワ島間のEEZは、インドネシア側にオーストラリアが譲歩した形で設定された (地図1参照)。ティモール海でオーストラリア側が有利に設定されているためにバランスがとられたものだが、この海域は水深が深く、海底油田の開発はティモール海よりもはるかに困難である。またインド洋であるため波が荒く、インドネシア人の伝統的な漁場とはなっていない<sup>33</sup>。

こんにちオーストラリアは、MOU Boxの合意の取り消しを望んでいるようであるが、インドネシア側は既得の権益を手放そうとはしていない。両国の「覚書」に過ぎないのだが、40年以上に渡る運用を経て、インドネシア側は「条約」としての認識を示している。両国は差し当たり、増加するインドネシア漁船による不法操業に対処するため、2001年に「漁業協力協定 (Fisheries Cooperation Agreement)」を締結し、「海事および漁業に関する作業部会 (Working Group on Marine Affairs and Fisheries)」を設置した<sup>34</sup>。しかしながら、実質的な協力体制が運用されているとは言い難い。

いずれにしても、オーストラリア側はその海域の水産資源に経済的な関心を示しているわけではない。それよりも、ヒレのみを切り取るサメ漁への批判、乱獲や生物多様性の損失への懸念、自然環境の保全等が関心事項である。オーストラリアの南部海域での外国の大型漁船による不法操業の方がより深刻であるのにも拘らず南部海域に対する国民の関心は低く、北部での海域侵犯問題がニュースを賑わしている。

## 7. むすびにかえて：侵入者を阻止する海

こんにちの豪北部の海域は、オーストラリアの「対ボートピープル戦争」の戦場のようであると飯笹は指摘する<sup>35</sup>。豪政府は、国境管理機関と豪軍の連携を強化し、ダーウィンの豪軍内に国境管理情報センターを設置、最新のテクノロジーを駆使して、庇護申請を目的にオースト

<sup>33</sup> Kaye, *op. cit.*, pp. 53-62.

<sup>34</sup> Vince, *op. cit.*, p. 693.

<sup>35</sup> 飯笹、前掲論文。

ラリアへの上陸を試みようとする人びとの取り締まりに躍起になっている<sup>36</sup>。それにも拘らず2012年度には25000人以上が船で到着した<sup>37</sup>。多くの「密航者」は、インドネシアを経て到着し、その船を操縦するのがインドネシアの漁民であった。オーストラリアの取り締まりの強化と、漁船の没収に加えて5年間の拘置という厳しい措置がとられるようになって、漁民の関与は減少し、それに代わってジャワの農民などが「運び屋」としてリクルートされているという。オーストラリアの厳しい措置は、非人道的として国内外からの批判があるにも拘らず、「不法移民」の取り締まりや、「順番待ちを飛び越える (jumping the queue)」人びとに対する措置には、ある程度の国民の支持が得られている状況である。

国境を越える避難民は世界的な問題で、オーストラリアだけが厳しい措置をとっているわけではない。しかしここで指摘したいのは、北部海域の管理に通底するオーストラリアの「侵入者」の排除の論理である。歴史的にもオーストラリアは、常に北からのアジア人の侵入を阻止しようとしてきた。

上述したように、オーストラリア人は水産資源の開発にはさして関心を示さず、豪北部の海域で漁撈に従事したのは、様々な出自のアジアの漁民であり契約労働者であった。真珠貝漁にしても<sup>38</sup>、MOU Boxやその周辺海域での漁にしても<sup>39</sup>、漁民たちで共有される様々なルールに従って、漁期や漁場や漁獲物が決められていた。海の境界線を決めたオーストラリアの法律や条約の中には、こうした漁撈従事者の視点はほとんど反映されていない。

他方、大陸棚へのこだわりは、真珠貝漁が契機であったとはいえ、その主張の核は海の底の「土地」に眠る鉱物資源の開発にあったとあって良い。MOU Boxというインドネシア漁民の伝統的な漁のみに与えられた特例措置も、彼らの伝統的な漁は自給のための小規模で「原始的」なものであって、商業目的ではないという誤解を前提としており、オーストラリアの経済活動を脅かす存在として認識されていなかった。ところが、そのような小規模な漁業活動がオーストラリアの強硬な取り締まりの対象となったのは、その漁撈活動の経済的規模ではなく、数多くの漁船がオーストラリアの管理区域に不法に侵入したからであった。

このような侵入者に対する措置は厳しさを増しており、かつ合理性を疑うものもある。例えば、不法操業をした漁民から没収した漁船を焼却する措置である。ステイシー (N. Stacey) の論文のタイトル *Boats to Burn*<sup>40</sup> が示すように、その措置は衝撃的で、世論の関心を集めるものであった。オーストラリア政府は検疫上必要と認められたものに限ると説明しているが<sup>41</sup>、聞き取り調査ではほぼすべてが焼却されるか、その場で射撃によって沈没させられており<sup>41</sup>、「侵入者」に対する心理的な効果を意図していることは否定し難い。

<sup>36</sup> Australian National Audit Office, *op. cit.*

<sup>37</sup> Parliament of Australia, 'Boat Arrivals in Australia: a quick guide to the statistics' ([http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1314/QG/BoatArrivals](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/QG/BoatArrivals)), 2015年8月5日閲覧。

<sup>38</sup> 松本博之「オーストラリア熱帯海域における真珠貝漁業の Seascape—トレス海峡・木曜島を中心に—」『地理学報』(37)、2013年、pp. 59-76。

<sup>39</sup> James J. Fox, 'Reefs and Shoals in Australia-Indonesia Relations: Traditional Indonesian Fishermen', Anthony Milner and Mary Quilty eds, *Australia in Asia: Episodes*, Melbourne: Oxford University Press, 1998, pp. 111-139.

<sup>40</sup> Stacey, *op. cit.*

<sup>41</sup> ロテ島ベベラにおける聞き取り調査、2015年8月10-12日。

さらに、海路到来する庇護申請者にいたっては、「密航者」や「運び屋」に厳しい措置を下すだけでなく、国防軍も導入して海域警護にあたり、庇護申請者を乗せた船をインドネシア側に追い返したり、海難事故を黙殺したりするなど、非人道的ともいえる水際作戦を展開している。

そもそも不法操業と難民の密航は、区別して議論されるべき事項である。漁で生計が成り立たないがために密航にかかわる漁師たちも多いのは事実ではあるが、すべての漁民が「運び屋」になるわけではないし、それを望んでいるわけでもない。昨今のオーストラリア政府の豪北部海域での過剰な措置は、「清潔」で「秩序ある」オーストラリア大陸に、中国人やアジアが阿片や病気や悪習を持ち込んでいるという、かつての白豪主義の観念に通じるものを感じる。バッシュフォード (A. Bashford) は、オーストラリアの入国管理における検疫基準は、オーストラリア社会の秩序の維持を目的とするもので、それはしばしば人種的階層を反映してきた、と指摘する<sup>42</sup>。

もし、オーストラリア北部の海域管理制度が、オーストラリア人の「アジア (=北) 観」を反映しているものであるとすれば、経済的損失が大きい南部海域での不法操業に対する相対的に低い関心も説明できる。オーストラリアの「アジア (=北) 観」と海域管理の関係性に関しては、今後の研究課題としたい。

#### 【追記】

本稿は、科学研究費補助金 (基盤研究B) 「アラフラ海地域における移動と境界管理の相克—「経験知」からみる越境の力学」(課題番号26283011) の研究成果の一部である。

---

<sup>42</sup> Alison Bashford, 'Quarantine and the imaging of the Australian nation', *Health*, 2(4), October 1998, pp. 387-402.