



カナダ BC 州における石炭探査と First Nations ¹

〈石炭開発部 井上晴夫〉

JOGMEC は、カナダ British Columbia 州（以下、BC 州）北西部の上部ジュラ紀～下部白亜紀の地層が分布する Bowser Basin（面積：約 65,000km²）内の北部に位置する Groundhog 炭田（面積：約 2,300km²）の無煙炭プロジェクト Panorama North 地域に関し、本年 8 月 24 日、ASX（オーストラリア証券取引所）に上場している石炭開発会社 Atrum Coal NL と石炭 JV 契約を締結し、現在、Panorama North 地域における初年度探査を 9 月末から開始する準備を進めている。



（出典）Atrum Coal 作成資料（一部修正）

図 1 Panorama North 案件位置図

BC 州で探査・開発を進める場合、その対象エリア周辺を伝統的活動領域と主張す

¹ 本稿の First Nations に関する記載内容について、バンクーバー事務所より多々アドバイスを頂いた。但し、本稿内容に関する責任は筆者に帰する。

る“First Nations”と呼ばれる先住民族グループの権利や利益を損なわないような形で実施することが重要である。本稿では、日本ではあまり馴染みのないカナダ及びBC州におけるFirst Nations、探査活動に係る許認可及び探査活動を進める上でFirst Nationsとの協議プロセスの概要について紹介する。

なお、本稿作成にあたり、平成26年10月2日付カレント・トピックス「カナダにおける先住権原に関する歴史的判決とその影響」及び平成27年度海外炭高度化調査等調査「ブリテッシュ・コロンビア州における石炭に係る投資環境調査」報告書（平成27年10月）に含まれる先住民関連情報等を参照・引用しており、関心のある方は適宜、これらも参照いただきたい。

1. BC州における探査権及び探査活動に必要な許認可

(1) BC州における探査権

BC州で mineral を対象とした調査は、Mineral Tenure Act に基づき、Free Miner Certificate を取得することにより、BC州政府所有地（Crown land）で地表の機械的擾乱を伴わない調査（prospecting）を行うことができる。機械的擾乱を伴わない地表調査には、地質調査、手で持つ道具による岩石・水・土壌等の採取や河川堆積物のサンプリング、爆薬を使用しない手によるトレンチング、空中物理探査等が含まれる。

また、Free Miner Certificate 保有者が mineral を対象として、ボーリング等地表の擾乱や爆薬を伴う探査（exploration）を行う場合、Mineral Tenure Act に基づき、鉱物探査権（Mineral Claim）を取得する必要がある。

一方、石炭の鉱業権については、Mineral Tenure Act ではなく、Coal Act で規定されており、石炭に係る調査及び探査を実施するには石炭探査権（Coal Licence）を取得する必要がある。なお、Coal Licence 申請が州政府に受理されれば、Coal Licence 申請エリアにて地表の擾乱を伴わない調査は実施可能である。また、Coal Licence 申請・取得には Free Miner Certificate は不要である。

(2) Notice of Work (NoW) について

Mineral Claim エリアにて、mineral を対象として、実際に地表の擾乱を伴う探査を行うには、Mines Act に基づき Mines Act Permit を取得する必要がある。本 Permit は、BC州政府の on-line 申請窓口（FrontCounterBC）を通して NoW を申請し取得する。

Coal Licence エリアにて、ボーリング調査等地表を機械的に擾乱する探査を実施する場合は、mineral 探査の場合と同様、Mines Act に基づき NoW を申請し、Mines Act Permit を取得する必要がある。

探査段階にある mineral 或いは石炭プロジェクトに関するボーリング調査等の NoW 申請は、通常、エネルギー・鉱山省（Ministry of Energy and Mines）の Regional Office にて審査される。NoW 申請を受けた Regional Office は、提案されている探査計画の内容が First Nations の他、他の省庁、水利用者、共同体グループ等に影響を与える可能性のある場合、First Nations との協議（consultation）に加え、影響を受ける可能性のある関係機関等に対して照会（referral）を行う。NoW 申請内容に対して、他省庁や First Nations 等の関係者から提出されるコメント、異議、追加

提出された情報等を審査の上、最終的に、当該 Region を管轄する Chief Inspector of Mines が Permit を付与するかどうか、また修復保証金 (reclamation security) について判断を行う。通常の NoW 申請書の審査期間は 30 日である。

NoW 申請で認められる Mines Act Permit 有効期間は、最大 5 年間である。

なお、NoW 申請に必要な情報は、平成 27 年度海外炭高度化調査等調査「ブリテッシュ・コロンビア州における石炭に係る投資環境調査」報告書 (平成 27 年 10 月) の p47 を参照いただきたい。

(3) 特別な配慮を要する作業に係る Mines Act Permit

Coal Licence 下の探査段階の進んだプロジェクトでは、アクセス道路建設が必要となるバルク・サンプリング (原炭 10 万トン以下) 等特別な配慮を要する作業を計画することもある。このような特別な配慮を要する作業に関する Mines Act Permit 取得のための NoW 申請については、Mines Act 第 9 条に基づき、Regional Mine Development Review Committee (RMDRC) に審査が付託される。RMDRC 議長は BC 州エネルギー・鉱山省代表が務め、その他 RMDRC メンバーは、通常、BC 州政府から環境省、森林・土地・天然資源管理省、輸送・インフラ省、先住民関係省、地方政府、連邦政府の環境省、漁業・海洋省及び影響を受ける可能性のある First Nations 等からなる。

本ケースのような特別な Mines Act Permit 申請の場合、30 日間の申請書の閲覧・異議申立期間を含め、RMDRC は審査期間 60 日以内に Chief Inspector of Mines に Permit 付与に関するリコメンデーション (付与リコメンデーションの場合は、付帯条件を提示) を行い、最終的に、同 Chief Inspector が Permit 付与及び修復補償金額について判断を行う。

なお、BC 州 Environmental Assessment Act に基づき、Environmental Assessment (環境評価: EA) Certificate の取得が必要な石炭プロジェクトの基準は、原炭或いは精炭の年間生産量が 25 万トン以上の能力を持つかどうかであり、探査段階のプロジェクトには EA 審査プロセスは不要である。

2. カナダの First Nations

2011 年 5 月に実施された人口調査の統計では、カナダ人口の 4.3%にあたる 140 万人が自らを先住民族² (aboriginal people) として認識しており、うち約 61%の 85 万人強が First Nations のグループ、約 32%の 45 万人強が Metis と呼ばれる先住民とヨーロッパ系住民との混血子孫のグループ、4%強の約 6 万人弱が Nunavut 準州、Northwest 準州及び Quebec 州北部に居住する Inuit と呼ばれる先住民族グループである。

First Nations と呼ばれる先住民族は、かつては “Indian (インディアン)” と呼ばれていたが、1970 年代以降、法令関係で言及される場合を除き、“Indian”なる呼び名は使用されず、“First Nation”が使用されている。

² 先住民族 3 グループ (First Nations、Metis 又は Inuit) 外に、2 つの先住民グループに属する人及び先住民族として登録されているものの 2011 年人口調査では自身を先住民族と報告しなかった人が 2%強存在する。

(1) カナダの先住民関連法

カナダ先住民族のステータスや権利を規定する連邦法としては、以下の法律がある。

表 1 カナダの先住民法

法令	内容
カナダ憲法 Constitution Act, 1982	第 35 条：カナダ先住民権(aboriginal rights)、及び先住民の条約に基づく権利(treaty rights)を憲法上保証する。
インディアン法 Indian Act (R.S.C, 1985, c.I-5)	先住民としてのステータス、部族、居留地管理等について規定する。
先住民土地管理法 First Nations Land Management Act (S.C. 1999, c.24)	1996 年に 14 の先住民族と連邦政府との間で締結された合意を立法化したもので、これらの先住民族に自ら土地管理に関する法律を策定する権限を付与する。

(出典) 平成 27 年度海外炭高度化調査等調査「ブリテッシュ・コロンビア州における石炭に係る投資環境調査」報告書(平成 27 年 10 月)

カナダ先住民族の先住民権 (aboriginal rights³) 及び First Nations との間で締結された条約に基づく権利 (treaty rights⁴) は、1982 年に制定された憲法第 35 条で保証されている。また、1876 年に成立、その後幾度も改正(大きな改正は 20 回以上)されている Indian Act は、各種の先住民族の保護や税務上の優遇策等が保証されている。なお、Indian Act では、先住民族のステータス、土地、資源、教育等を含め、ほとんどの事項についてカナダ政府に支配権があることを明確にしているため、一部の First Nations は Indian Act の廃棄を求めている。

また、Indian Act を受け入れた上、先住民土地管理に基づいて自らの土地管理規則に基づき土地管理を行っている First Nations は、2016 年 1 月現在、カナダ全体で 36 First Nations (うち BC 州内の 20 First Nations)、また自らの土地管理規則を現在作成中の先住民族はカナダ全体で 59 First Nations(うち、BC 州内の 28 First Nations) で、これらの First Nations が先住民土地管理法適用対象となっている。

(2) 歴史的条約 (historic treaties)

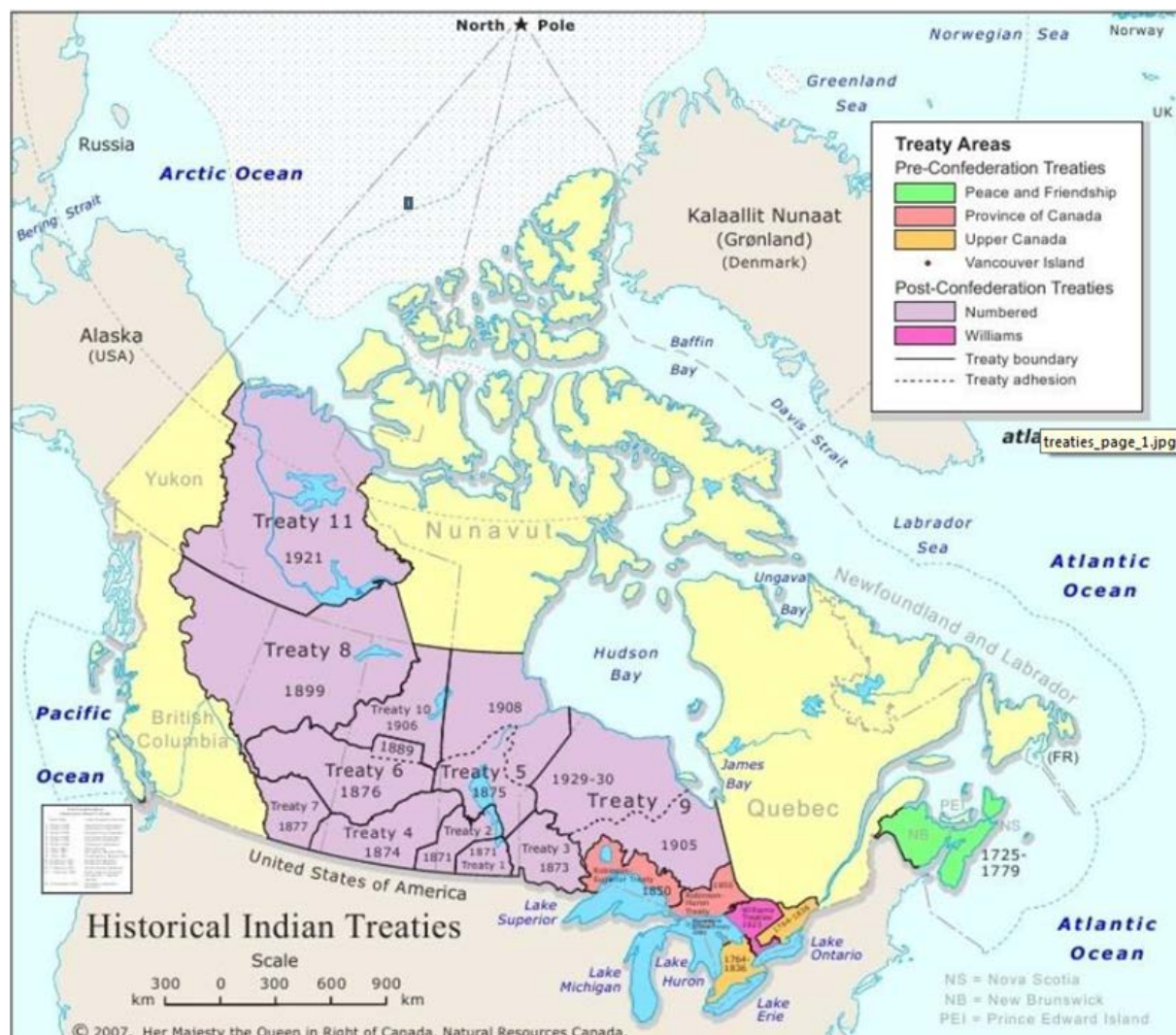
18 世紀、英国と仏国は北米大陸の統治争いをしており、両国はそれぞれ First Nations と同盟関係を構築しながら統治を進めていた。この間に英国が締結した条約としては、1725 年から 1779 年にかけて、現在の Brunswick 州及び Nova Scotia 州の First Nations と締結した一連の”Peace and Friendship” Treaties がある。

1760 年代初めには英国が北米大陸の大半を統治するようになり、1763 年には、英国王室がカナダを自国領とする Royal Proclamation を宣言し、先住民居留地を設けると共に、土地売却に合意した First Nations から土地購入ができるのは英国王室のみで、英国王室以外の土地購入を全て違法とした。

³ aboriginal rights とは、先住民族が或る地域の土地を先祖代々長期に亘り使用、占有した結果として保有する権利で、狩猟や漁獲等を行う権利はその一例。aboriginal rights は、生活習慣、社会的慣習及び伝統により共同体毎に異なる。

⁴ treaty rights とは、First Nations と政府が締結した条約により、First Nations に認められている権利のこと。

1763年のRoyal Proclamation以降1867年のカナダ連邦政府成立までに、幾つかの歴史的条約が締結されており、例えば、1764年から1862年にかけて、英国王室（1841年以降は英国植民地のProvince of Canada政府）と現オンタリオ州東部のFirst Nationsとの間でUpper Canada Treaties、また1850年から1854年にかけてバンクーバー島の14 First Nationsとの間のVancouver Island Treaties（又はDouglas Treaties）が含まれる。1763年以降の条約では、First Nationsは対象エリア内における居留地の保証、狩猟・漁業等の権利、年給等金銭の支払い、各種優遇措置等を受けるのと引替えに、土地に対する権利を放棄している。



(出典) 平成 27 年度海外炭高度化調査等調査「ブリテッシュ・コロンビア州における石炭に係

図 2 歴史的条約の対象地域

1867 年、英国議会在英領北アメリカ法（後の 1867 年憲法）を制定することにより、英連邦下の自治領カナダ連邦政府が成立した。1871 年から 1921 年にかけて、カナダ連邦政府はカナダ西部及び北部の農業、資源及び開拓地の開発を進めるため、対象エリアに居住する First Nations と条約の締結を進めた。これらの条約は 1～11 までの番号が付けられているため、通常“ナンバー条約”（“Numbered Treaties”）と呼ばれており（図 2 参照）、Ontario 州から西部の BC 州北東部、北部の Northwest 準州、Yukon 準州南東部までの広大なエリアをカバーしている。これらのナンバー条約により、First Nations は土地に関する権利をカナダ政府に譲渡する代わりに、カナダ連邦政府は居留地の保証、狩猟・漁業の権利、年給等金銭の支払い、弾薬、農具、農耕用家畜、衣服等を提供すると共に、居留地での学校の設置や教師の派遣も約束した。Treaty 6 では、First Nations の各共同体への薬箱の提供を約束している。

1923 年から 1929 年にかけて、歴史的条約としては最後となる William Treaties が、カナダ連邦政府と Ontario 州南東部の 7 First Nations との間で締結された。

（3）近代的条約（modern treaties）

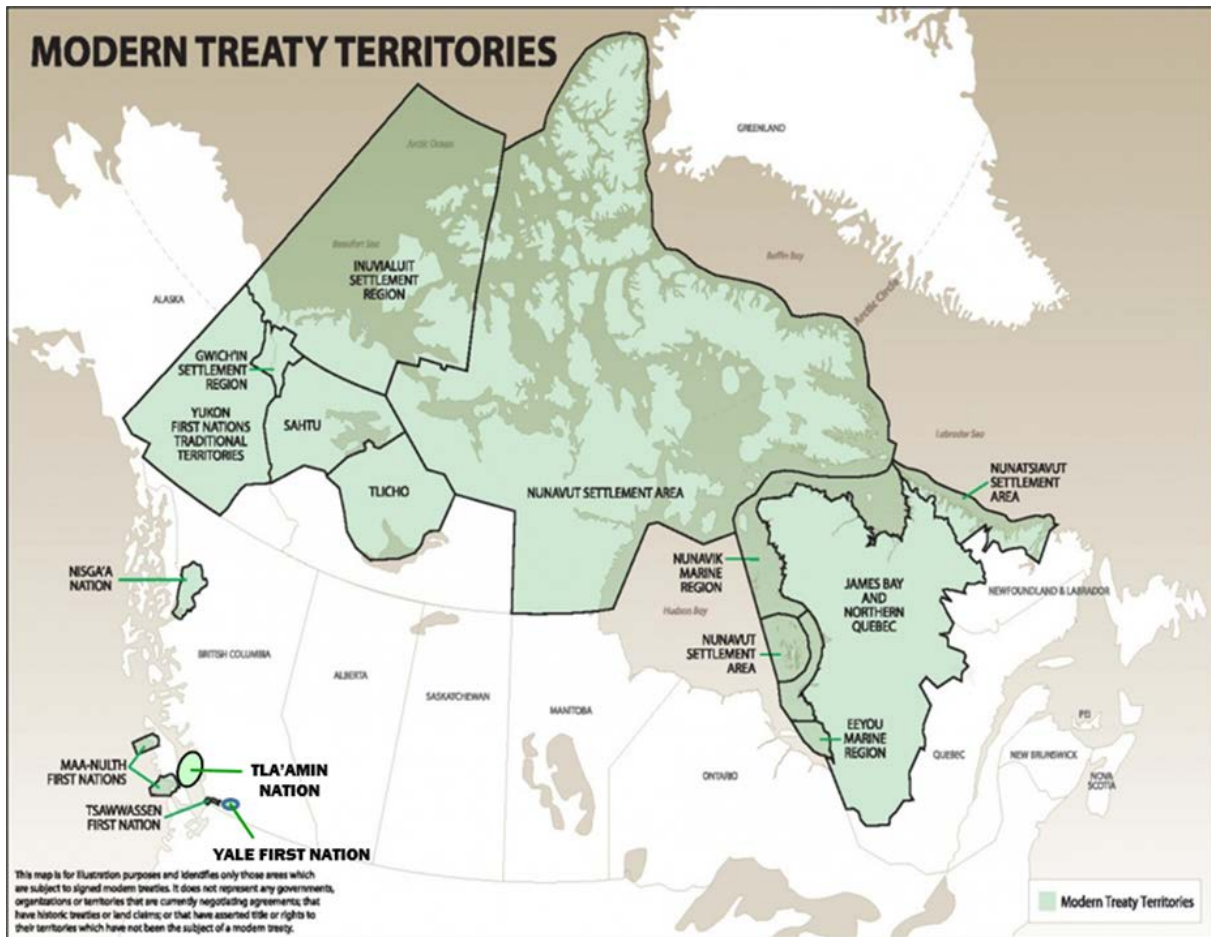
William Treaties が締結された 1920 年代以降、First Nations との間で条約は締結されなかったが、1973 年になり、近代的条約と呼ばれる Comprehensive Land Claim Agreement の締結交渉が開始されるようになった。その最初の条約が、1975 年にカナダ連邦政府、Quebec 州政府、Cree First Nation 及び Inuit グループ等の間で締結された James Bay and Northern Quebec Agreement である。本条約を含め、1975 年以降締結された近代的条約は 16（図 3 参照）に上り、うち 7 条約について Yukon 準州、4 条約について Northwest 準州が署名している。特記すべき事項としては、1993 年にカナダ連邦政府、Northwest 準州及び Nuvavut Inuit 間で締結された Nuvavut Land Claims Agreement に基づき、1999 年に Northwest 準州からその東部・北部が分離され、新たに Nuvavut 準州が誕生している。

なお、Indian Act に基づくバンド（Band⁵）はバンド評議会（Band Council⁶）の管轄下にあるが、近代的条約を締結している First Nations は Indian Act の適用を受けないことから、もはや Band や Band Council とは無縁で、独自の統治機構として自治政府を設置している。

参考までに、近代的条約に含まれる内容は、土地・天然資源・水の所有権の利用と管理、魚類・野生動物の捕獲、環境保護、経済発展、雇用、資本移転、資源開発のロイヤルティ、自然公園・保全地域、社会的・文化的強化、自治等である。

⁵ Band とは、Indian Act で定義された或る特定 Indian グループの居留地（reserve）を単位とする組織。Indian Act に基づき、各 Band には reserve が指定されているが、近年、法令で使用される場合を除き、reserve なる用語は使用されず、通常、共同体（community）と呼ばれる。

⁶ Band Council は、1 名乃至複数のチーフ（Chief）と複数の評議員（Councillor）からなる。



(出典) Land Claims Agreement Coalition HP より (一部追加修正)

図3 近代的条約が締結されている地域

3. BC州の First Nations

カナダ連邦政府先住民・北方省 (INAC : Indigenous and Northern Affairs Canada) によれば、カナダ全体で 617 の First Nations 共同体が存在し、州別では BC 州に最も多くの共同体があり、全体の 1/3 弱に相当する 198 の First Nations 共同体が存在する。BC 州で自らを First Nations と認めている人々は 15 万 5 千人強、Metis と認めている人々は 6 万 9 千人強である。

(1) BC 州における歴史的条約

BC 州において、First Nations との間で締結された歴史的条約は 2 つのみである。一つは、1850 年から 1854 年にかけて、バンクーバー島の 14 First Nations と英国植民地 Colony of Vancouver Island が締結した Vancouver Island Treaties、もう一つは 1899 年に BC 州北東部、Alberta 州北部、Saskatchewan 州北西部及び Northwest 準州南部の 39 First Nations と英国 Victoria 女王が締結した Treaty 8 で、BC 州では 8 First Nations が署名している。これらの条約に基づき、First Nations は居留地 (reserve) 維持、狩猟権等の伝統的活動を継続する権利を確保する代わりに、カナダ政府側はそれらの土地に関する権利を取得している。

(2) BC州における最初の近代的条約（BC条約委員会設立以前より交渉）

BC州における最初の近代的条約は、100年以上に亘る交渉を経て、1999年5月、Nisga's First Nation、BC州政府及びカナダ連邦政府の3者間で締結されたNisga's Final Agreementで、本条約は2000年5月11日に発効した。これにより、Nass River Valleyの2,019km²の土地がNisga's所有地として認められ（図3参照）、カナダ憲法の枠内でNisga's自治政府（Nisga's Lisims Government）が認められている。Nisga's自治政府は、Nisga's所有地・資産の管理、Nisga'sの市民権、言語、文化等に関して自らの法律を定める権利を有している。

(3) BC州における条約締結プロセス

1992年、建設的な関係構築を目的として開催され連邦政府、BC州政府及びFirst Nations サミットにて、条約締結を促進するためのBC条約委員会（BC Treaty Commission）の設立が合意された。BC条約委員会は1992年9月に設立され、現在、本委員会の主導の下、6段階のプロセス（表3参照）を踏まえた条約締結を目指す交渉が進められている。主な交渉内容は、First Nations自治政府管理体制及び財務上の取決め、土地、水資源の管轄及び所有権、金銭による和解等である。

表3 BC条約委員会の条約締結交渉段階

交渉段階	内容	First Nation数
第1段階	先住民が条約委員会に交渉する意図がある旨のStatement of Intent (SOT) を提出する。	
第2段階	SOT受領後、条約委員会は45日以内に最初のミーティングを招集する。このミーティングでは、連邦政府、州政府、先住民の代表が交渉への準備が整っていることを確認し、情報交換等を行う。	6
第3段階	フレームワーク合意書（条約の項目）に関する交渉を行い、条約に含むべき内容、予想される第4段階のタイムフレームについて交渉する。	2
第4段階	本質的な交渉の開始。フレームワーク合意書に基づき、土地、海、資源等に対する先住民の権利、政府の権限、法律関係、紛争解決とうについて交渉を進める。	41
第5段階	条約締結についての最終交渉	7
第6段階	条約署名	8

（出典）平成27年度海外炭高度化調査等調査「ブリテッシュ・コロンビア州における石炭に係る投資環境調査」報告書（平成27年10月）（一部修正）

BC条約委員会の主導の下で、First Nationsとの条約締結交渉が進められた結果、2009年3月、本条約委員会下での最初の条約となるTsawwassen First Nation Final AgreementがTsawwassen First Nation、BC州政府及びカナダ連邦政府の3者間で締結され、2009年4月に発効している。Tsawwassen First Nationは、自治政府の設立、バンクーバーの南に位置する724 haの土地所有、約10,000km²に亘る陸上及びSalish Seaでの狩猟及び漁業を行う権利の保有等が確認されている。

なお、2016年2月時点で、BC州内のFirst Nationsの半分強に相当する64 First Nations（共同体数では104）が条約を締結又は条約締結交渉に参加している（表3参照）が、BC条約委員会の下で条約署名に至っているのは下記の8 First Nationsに過ぎない（図3参照）。

- Tsawwassen First Nation
- Maa-ulth First Nations (Huu-ay-aht、Ka:'yu:'k't'h/Che:k'tles7et'h'、Toquaht、Uchucklesaht 及び Ucluelet の 5 First Nations)
- Yale First Nation
- Tla'amin Nation

4. BC 州で探査活動を行う際の First Nations との協議プロセス

BC 州で First Nations との間で条約が締結されているのは、上述のように、2 つ歴史的条約 (Vancouver Island Treaties 及び Treaty 8) 及び 8 First Nations と間で締結された 5 つの近代的条約のみであり、BC 条約委員会の下で条約締結交渉が進められているものの、現状、BC 州全体の約 2/3 の地域で First Nations との間の条約は未締結のままである。従って、BC 州内では、First Nations の伝統的活動領域に係る土地権原 (Aboriginal title⁷) に関する主張が石炭の探査・開発に対してどのような影響を与えるのか不明瞭な部分が多く、プロジェクト提案者である民間企業が資源探査・開発プロジェクトを進める際は、NoW 申請前後から影響の受ける可能性のある First Nations に対して、BC 州政府の定めた協議プロセスに従って、関与 (engagement⁸) 活動を行う必要がある。

(1) 協議 (consultation⁹) 及び調整 (accommodation¹⁰)

上述したように、First Nations の aboriginal rights 及び treaty rights は憲法で保証されている。民間企業が石炭探査を実施するために申請する NoW に関して、First Nations の権利や利益が影響を受ける可能性のある場合には、BC 州政府は当該 First Nations に対して十分な consultation を行い、適切な accommodation を行う義務¹¹を負っている。一方、First Nations も州政府の consultation に対して誠意を以って対応する義務を負っている。BC 州政府による consultation プロセスを通して、First Nations は提案プロジェクトに対して、意見や懸念事項を表明することができる。

(2) 関与 (engagement)

州政府が責任を負う consultation を補完することも含め、プロジェクト提案者は、プロジェクトの計画段階から、影響を受ける可能性のある First Nations に対して早期の情報共有活動を含めた engagement 活動を開始することが望まれている。プロ

⁷ Aboriginal title とは、先住民族共同体が独占的使用又は占有する土地に対する権利に限定されず、狩猟や漁獲等を行っていた伝統的活動領域に対する権利も含む。

⁸ Engagement とは、互惠関係を構築する目標に向け、プロジェクト情報を共有し、当地の優先事項及び懸念事項への理解と対応を行うための、長期に亘る先住民共同体及び個人との会合プロセスのこと。

⁹ Consultation とは、先住民共同体の権利に影響を与える可能性のある活動に関する政府の検討又は決定内容について、先住民共同体に通知するプロセスのことで、先住民共同体は通知内容について見解や懸念事項を表明する機会が与えられており、政府はそれらを十分かつ公平に考慮する必要がある。

¹⁰ Accommodation とは、aboriginal rights 又は title に対する侵害の可能性を回避又は最小限化することを目的として、改善すること。

¹¹ この義務は、2004 年 11 月 18 日、カナダ最高裁が下した Haida Nation v. BC and Weyerhaeuser 判決で明確にされた。

プロジェクト提案者による engagement の実施が、当該 First Nations との良好な関係構築に寄与するものとして、州政府は早期の engagement の取組みを奨励している。

(3) 4 段階別 consultation 及び engagement の内容

州政府は、プロジェクト申請者が First Nations に対してどのようなアプローチを検討・実施すべきかを纏めた手引書を作成している。その一例が“British Columbia - Guide to Involving Proponents When Consulting First Nations 2014”であり、プロジェクト計画段階・NoW 申請段階、関与段階、調整段階及び州政府による決定段階の 4 段階に分けて、First Nations に対して州政府が実施する consultation 及びプロジェクト申請者が実施する engagement の各内容が記載されている。その骨子が同手引書の“Appendix A: Consultation Phases”として取り纏められており、表 4 に“Appendix A”の和訳を示した。

表 4 First Nation との協議における州政府と申請者の役割

プロジェクト段階	州政府の役割	申請者の役割
Phase 1 : 準備 (計画段階)		
<ul style="list-style-type: none"> 初期計画 	<ul style="list-style-type: none"> 関係する First Nations の特定を支援し、取組み過程で重視すべき情報を提供する。 	<ul style="list-style-type: none"> 関係する First Nations を特定するために、Consultative Areas Database を調査する。 関係する First Nations に関し、その文化、歴史、経済、政治・統治構造等の関連情報を入手する。
<ul style="list-style-type: none"> 計画 	<ul style="list-style-type: none"> 先住民族利益への悪影響を回避又は軽減するための選択肢を模索するよう、申請者に働きかける。 政府と First Nations 間の協議の手引きとなるプロセスを定めた協定（例：戦略的関与協定或いは森林域収益分配協定）がある場合、申請者に対し、協定リストを入手できるウェブ・アドレスを確定する。この情報により、州政府が協定に基づき実施する協議方法について、申請者は理解することが可能となる。 	<ul style="list-style-type: none"> First Nations への関与活動を行う意向を州政府職員に通知する。 プロジェクトの計画段階で First Nations に通知及び参加を求める。 プロジェクト地域における First Nations の先住民利益等を調査し、計画を立てる。 先住民利益への影響に対処するための軽減可能選択肢について協議する。
<ul style="list-style-type: none"> 申請書提出 		<ul style="list-style-type: none"> First Nations に対し、申請書提出日等の重要事項を継続的に通知する。
Phase 1 : 準備 (申請段階)		
<ol style="list-style-type: none"> 1. First Nations の特定 2. 条約及びプロセス協定の特定 3. 入手可能な情報の検討 4. 協議レベルの検討 5. First Nations への関与者の決定 	<ul style="list-style-type: none"> 州の協議手続に関して、申請者に割振る可能性のある事項を決定する。 州から申請者に提供可能な事項： <ul style="list-style-type: none"> • First Nations の特定に必要な支援 • 申請者が First Nations への関与活動を行う際の支援となり得る下記事項等： <ul style="list-style-type: none"> - Phase 1 で入手可能な情報から得た First Nations の先住民利益についての非機密情報 - 提案された活動で影響を受ける可能性のある先住民利益についての情報及び回避又は軽減可能な方策 - First Nations の懸念事項に応えるた 	<ul style="list-style-type: none"> 協議手続の一部又は全てが申請者に割振られることを受入れるか否かの立場を州に表明する。 どの First Nations が先住民利益を有するのか、州に確認する。 初期の関与活動を通して得た先住民利益に関する情報を州に提供する。

プロジェクト段階	州政府の役割	申請者の役割
	<p>め、また協議記録情報とするために取った措置を含め、関与活動と結果についての文書作成に係る情報</p> <ul style="list-style-type: none"> - 協議プロセスの終了を支援するため、申請者から要求のある追加情報 - First Nations が表明した重要事項又は懸念事項の要約を含めた協議プロセスの状況 • 協議プロセスにおいて、申請者が参加することが適切な場合、その旨を First Nations に通知する。 • First Nations が申請者/鉱業界の関与を希望しない場合は、州政府が First Nations との協議を継続する。 	
Phase 2： 関与		
1. 情報提供と意見を求める		<ul style="list-style-type: none"> • 申請者単独又は政府代表者と共に First Nations との会議に参加する。 • 申請者自身の会議に First Nations と共に参加する。 • プロジェクトの活動計画、場所（地図）、土地や資源への影響可能性に関する情報を First Nations へ提供する。 • プロジェクトにより影響を受ける可能性のある先住民利益、先住民利益に及ぼす影響、その他の活動又は利用可能な場所に関する情報の収集又は話し合いを行う。 • 先住民利益に対処するため、軽減可能選択肢を話し合う。
2. First Nations への関与	<ul style="list-style-type: none"> • 申請者と First Nations 間の関与活動について継続的に情報提供を受け、必要に応じて明確化と確認を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> • 申請者は、関与及びその試み、確認できた先住民利益と懸念事項、実行又は計画する軽減措置について、全て文書化することが推奨される。 • 申請者は、先住民利益に与える可能性のある影響に関する懸念事項に対処することが推奨される。軽減措置には、現地活動跡の回避、最小化又は変更、活動計画時期の変更、環境モニタリング及びその他軽減選択肢等が含まれる。 • First Nations からの懸念事項及び情報要求に対処する。
3. 適切なレベルでの協議の完了	<ul style="list-style-type: none"> • 申請者の関与記録が不完全と思われる場合、州職員は申請者に明確化を求める。未解決の問題がある場合、申請者の継続関与が適切かどうか又は州が未解決事項を完結するのが適切かどうか検討する。 • 州は申請者の First Nations との関与記録を検討し、その結果について確認する。確認する結果には、影響を受ける可能性のある先住民利益、その影響の程度、及び First Nations の懸念事項に対 	<ul style="list-style-type: none"> • 下記を含む関与記録を州に提出する。 <ul style="list-style-type: none"> - 特別な先住民利益及び生じる可能性のある影響の記述 - 調整を目的として実施された修正事項の記述 - 連絡ログ、通信・会議の記録、連絡の試み等記録のコピー - 関与活動及び結果の要旨 • First Nations にプロジェクトに関する追加情報を提供、又

プロジェクト段階	州政府の役割	申請者の役割
	処するための回避又は軽減計画やその他措置等が含まれる。	は、必要に応じ、先住民利益に関する情報を明確化する。
Phase 3： 調整		
1. 協議及び調整の必要性の検討	<ul style="list-style-type: none"> 州は、調整の必要性を評価する責任を負う。 州は、追加情報又は調整が必要な場合、申請者に通知する。 	
2. 調整オプションの特定	<ul style="list-style-type: none"> 州は申請者に対し、州政府職員と First Nations と共に調整オプションについて検討及び探索の要請を行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な場合、先住民利益へ与える可能性のある影響に対処するために、回避又は軽減措置を特定し、実行する。
3. 調整申入れ及び合意達成の試み	<ul style="list-style-type: none"> 州は、First Nations に調整措置を提案し、調整案に関して合意達成を図る責任を負う。 	
Phase 4： 決定とフォローアップ		
1. 協議及び調整記録の評価	<ul style="list-style-type: none"> 協議の深さ及び協議プロセスの状況を考慮し、州は申請者の関与記録を検討し、政府の協議及び調整義務を果たすため、必要な場合、どのような追加措置が必要かを検討する。 州は、協議の進捗状況を申請者に継続的に通知し、州が協議プロセスで取得した関連情報を申請者と共有することができる。 	
2. First Nations に決定を通知	<ul style="list-style-type: none"> 州政府は、申請書に対する決定を First Nations 及び申請者に通知する。 	
3. 調整が実行されることを確認	<ul style="list-style-type: none"> 州政府は、調整の遵守及び履行について監督する。 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な場合、申請者/鉱業界は調整を実行する。

(出典) British Columbia - Guide to Involving Proponents When Consulting First Nations
2014: Appendix A (和訳)

5. Aboriginal title に係る重要なカナダ最高裁判決

Aboriginal title は、探査段階のプロジェクトに対してもそれなりの影響はあるが、開発段階のプロジェクトには非常に大きな影響を及ぼす。この Aboriginal title に関して、近年、2つの重要な判決がカナダ最高裁で下された。本判決内容については、平成26年10月2日付カレント・トピックス「カナダにおける先住権原に関する歴史的判決とその影響」にて詳細に報告されているが、参考までに、2つの判決で明確にされたポイントを下記する。

(1) Tsilhqot'in Nation v. British Columbia 2014 SCC44 (判決：2014年6月)

Aboriginal title は絶対的なものではなく、Aboriginal title が確定されている土地で、下記2つの条件のどちらかが満足されれば、プロジェクト開発を進めることができる。

- 1) 州政府が先住民族の同意を得ること。又は、
- 2) 州政府が Aboriginal title 侵害の正当化を立証できる場合。

Aboriginal title の侵害を正当化するためには、州政府は下記3条件を満足さ

せる必要がある。

- ① 州政府は先住民族と **consultation** 及び **accommodation** を行う義務を果たしていること。
- ② **Aboriginal title** 侵害のため、実質的でやむを得ない目標/公共目的（判決では、例として、鉱業活動が言及されている）があること。
- ③ **Aboriginal title** の侵害が、州政府の先住民族に対する信託義務（**fiduciary duty**）に合致していること。

(2) **Grassy Narrows First Nation v. Ontario 2014 SCC48**（判決：2014年7月）先住民族の **treaty rights** に関する判決で、カナダ最高裁は下記を確認した。

- 1) 州に規制される目的（鉱業活動や森林活動等）のため、州は条約に基づき先住民に与えられた土地を取り上げることができる。また、この場合、連邦政府による承認は不要である。州政府は、条約で認められた土地を確保するため、先住民族の **treaty rights** 行使に与える影響について、先住民族と **consultation** を行わなければならない。
- 2) **Tsilhqot'in** 判決と同様、州政府が上記3条件について **treaty rights** 侵害の正当化を立証できる場合、**treaty rights** を侵害することができる。

6. おわりに

カナダ、特に BC 州では、連邦政府及び BC 州政府との間で条約を締結していない **First Nations** が多く、BC 州で石炭探査・開発プロジェクトを推進する企業は、その対象エリアを伝統的活動領域と主張する **First Nations** に対して、**consultation** を行う州政府と連携を取りつつ、できるだけ早い段階から自発的、主体的に **engagement** 活動を実施することが重要になってきている。このような活動が **First Nations** と良好な関係を構築・維持することに寄与し、プロジェクト成否の大きな鍵になることは間違いない。

参考までに、BC 州において、**First Nations** による開発反対運動によりプロジェクトの開発が頓挫した例を挙げておきたい。**Panorama North** 案件の北西約 60km に位置する **Groundhog** 炭田内の無煙炭プロジェクト **Arctos Project**（旧名 **Mount Klappan Project**）は、**Fortune Minerals Ltd**（以下、**FM 社**）と韓国 **POSCO** が **JV** を形成して **Environment Assessment Act** に基づき、**EA** プロセスを進めていたところ、プロジェクト開発対象エリアの **Klappan** 地域を伝統的かつ文化的にも重要な“神聖なる源流（**Sacred Headwaters**）”域と主張する **Tahltan First Nation** が開発反対運動を進めた結果、最終的に、2015年5月、**FM 社**と **POSCO** は **Arctos Project** を **BC Rail**（BC 州政府所有）に 18.3 百万 **C\$**で売却し、**Arctos Project** から撤退している。

Tahltan Nation は、その伝統的活動領域における資源開発に全て反対している訳ではなく、**Imperial Metal Corporation** が 2014 年末に開発段階を終了、2015 年 7 月より銅・金・銀を生産している **Red Chris** 鉱山のように、開発に同意したプロジェクトもある。**Arctos Project** に関しては、**FM 社**と **POSCO** の撤退に至る経緯を含め、別な機会に報告することとしたい。

なお、本稿は、主として探査段階のプロジェクトを対象としているため触れなかったが、プロジェクトが探査段階から開発段階に移行する際は、開発当事者はプロジェクト開発対象エリアを伝統的活動領域と主張する First Nations との間で、開発・操業段階において First Nations に対して供与する各種便益を含む合意内容を記した協定書、通常、“Impact and Benefit Agreement (以下、IBA)” と呼ばれる契約の締結が求められる。法律上は、開発当事者は IBA を締結する義務は無いものの、First Nations に対して consultation 及び accommodation を行う義務を負う州政府は、実質的に、IBA の締結を州政府が付与する鉱山許可の必要条件としている。IBA には、通常、First Nations の雇用、鉱山収益の分配、環境及び神聖エリアの保全、能力開発、ビジネス機会の提供等が含まれるが、近年、First Nations による鉱山権益取得を含む IBA も出現している。

最後に、BC 州における mineral の探査・開発業界を代表する協会 Association for Mineral Exploration British Columbia¹² (AME BC) には、Aboriginal Relations Committee が設けられており、Aboriginal people の優先事項や課題等への理解や対応に関する会員への支援、また Aboriginal people の本業界に対する理解を促進する活動を行っている。この Aboriginal Relations Committee が中心となり作成した手引書に”Aboriginal Engagement Guidebook: Revised Edition - May 2015”がある。本手引書は、企業が探査段階において実施する engagement 活動に関して、推奨される効果的な方法、探査段階で First Nations と Exploration Agreement の締結交渉を行う場合の推奨される方法等に関する内容が盛り込まれており、今後 BC 州で石炭探査の実施を検討する企業にとって大変参考になるものであり、記しておきたい。本稿では、この手引書を参照しつつ適宜引用させていただいた。

おことわり：本レポートの内容は、必ずしも独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構としての見解を示すものではありません。正確な情報をお届けするよう最大限の努力を行ってはおりますが、本レポートの内容に誤りのある可能性もあります。本レポートに基づきとられた行動の帰結につき、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構及びレポート執筆者は何らの責めを負いかねます。なお、本資料の図表類等を引用等する場合には、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構資料からの引用である旨を明示してくださいようお願い申し上げます。

¹² Association for Mineral Exploration British Columbia は 1812 年に設立され、BC 州を主とする mineral の探査、開発を促進する業界団体。地球科学者、探査・開発技術者等の個人会員は 4,000 名以上、企業会員は 300 社以上で、業界の健全な発展及び会員の探査活動を支援するため、政府への政策提言、aboriginal people との連携、一般への啓発活動等を実施している。