

平成29年2月14日



## カナダ BC 州 Arctos 無煙炭プロジェクトについて：後編 ～先住民の反対により開発が凍結された経緯と対策～

〈石炭開発部 井上晴夫〉

平成29年1月30日付カレント・トピックス「カナダ BC 州 Arctos 無煙炭プロジェクトについて：前編」に続き、本後編では Arctos Project (旧 Mount Klappan Project : MKP) が事実上の開発凍結に至った経緯について、Klappan エリアを含む広域を伝統的活動領域とする Tahltan Nation 及び BC 州政府の動向を含めながら紹介する。

なお、参考までに、Panorama North JV におけるパートナー Atrum Coal 社は、Panorama North の約 15km 北東に位置する旗艦プロジェクト Groundhog North Project (GNP) の開発を目指しており、2016年5月、GNP 開発第一段階と位置付けているバルクサンプル<sup>1</sup>採取許可を BC 州政府から取得した。GNP も Tahltan Nation の伝統的活動領域内に位置しており、GNP にて付帯条件付きではあるがバルクサンプル採取許可を取得できたことは Tahltan Nation 等の First Nations が GNP でのバルクサンプル採取・輸送に係る採掘関連作業に同意したことを示しており、今後の GNP 開発<sup>2</sup>についても順調に進むことが期待できる。

### 1. Klappan エリアに関する Tahltan Nation 及び BC 州政府の動向

BC 州 Groundhog 炭田 (面積：約 2,300km<sup>2</sup>) Mount Klappan エリアに位置する無煙炭プロジェクト Arctos Project は、Tahltan Nation が伝統的活動領域と主張するエリア南部のほぼ中央部、Spatsizi Plateau Wilderness Provincial Park 南西側に隣接する場所に位置している (図1参照)。

#### (1) Tahltan Nation について

Tahltan Nation は、Yukon 準州に近い BC 州北西部の Stikine River 流域エリアを伝統的な居住・活動領域としている先住民で、現在では、この川沿いの町 Telegraph Creek 及びその周辺の町 Iskut 及び Dease Lake を中心地としている。図1に示すように、Tahltan Nation の伝統的活動領域は東西及び南北方向ともに約 400km に及び、その面積は約 94,500km<sup>2</sup>とする文書<sup>3</sup>もあれば、96,000km<sup>2</sup>とする文書<sup>4</sup>もある。

<sup>1</sup> 石炭探査権 (Coal Licence) 下で採取可能なバルクサンプルは最大で原炭 100,000t。

<sup>2</sup> GNP 開発計画の第二段階は、年産 880,000t (精炭) の坑内掘炭鉱の建設である。

<sup>3</sup> 例えば、Klappan Strategic Initiative Technical Report (March 6, 2015) の p6。

<sup>4</sup> 例えば、Tahltan Central Government News Release (September 15, 2016)。



(出所) 2013年8月16日付 Warrior Publications 記事より抜粋 (一部追加)

図1 Tahltan Nation の伝統的活動領域

Tahltan Nation は、Telegraph Creek を本拠地とする Tahltan Band<sup>5</sup>及び Iskut を本拠地とする Iskut Band の2つのグループからなる。Tahltan Nation の人口は全体で5,000～6,000人と言われているが、Telegraph Creek、Iskut 及び Dease Lake の3つの居留地に居住する人口は全体の30%程度と見られている。Tahltan Nation はカナダ連邦政府及びBC州政府との間で近代的条約を未締結なため、Tahltan Band 及び Iskut Band のそれぞれの運営は Indian Act<sup>6</sup>に基づき行われており、両Bandに共通する事項については Dease Lake に置かれた統治組織 Tahltan Central Council (TCC) が管轄している。なお、2015年7月に開催された Tahltan Nation 年次総会にて TCC は Tahltan Central Government (TCG) へ名称変更された。

## (2) Gulf Canada による Tahltan Nation との協議

1986年になり、Gulf Canada は Tahltan Tribal Council (TTC ; 2002年に TCC へ、また2015年に TCG へ名称変更) と話し合いを開始したが、協議の詳細は明らかになっていない。しかしながら、両者の協議について言及している出版物<sup>7</sup>によれば、Gulf Canada は Tahltan Nation との協議を対政府或いは政府に準ずる組織との折衝とは見ず、せいぜい適度な“開発におけるパートナー”関係を目指すためのものと見做していたとのことである。一方の Tahltan Nation は、その伝統的活動領域内における資源に係る意思決定について、少なくとも共同管理する役割を果たす意向であった。

<sup>5</sup> 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 には居留地 (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 なる用語は使用せずに共同体 (community) と呼ばれることが多い。

<sup>6</sup> Indian Act は 1876 年に成立後幾度も改正されているが、先住民族の保護や税務上の優遇策等を保証し、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。

<sup>7</sup> “After Native Claims? The Implications of Comprehensive Claims Settlements for Natural Resources in British Columbia by Frank Cassidy and Norman Dale”, Oolichan Books and Halifax, N.S. 1988

### (3) Tahltan Nation による“1987年資源開発方針声明<sup>8</sup>”

Tahltan Nationの資源開発に関する考え方を明確にしたものが、1987年4月に“1987年資源開発方針声明”として発表された。この声明の中で、Tahltan Nationは、自分たちの伝統的活動領域内における如何なる開発に対しても生得的には反対しないことを明確しておきたいこと、また、活動領域内での如何なる開発についてもTTCが策定した下記の8項目からなる基本原則に忠実でなければならないとの強い見解を持っている旨を述べている。

- ① 当該開発が修復不能な環境破壊の脅威をもたらさないことの保証。
- ② 当該開発が未解決となっているTahltanのaboriginal rights<sup>9</sup>に関する主張を危うくすること、損なうこと、或いは傷つけることはないとの保証。
- ③ 当該プロジェクトがTahltanの人々に対し、マイナス面よりもより大きなプラスとなる社会的影響を与える保証。
- ④ 当該プロジェクトに関して、Tahltanの人々に対する教育、直接雇用に関連するトレーニングの機会をできる限り広範に提供すること。
- ⑤ 当該開発の全局面に関して、Tahltanの人々に対してできる限りの雇用機会を提供すること。
- ⑥ 当該プロジェクト全体について、Tahltanの人々による十分な資本参加を提供すること。
- ⑦ 開発者が管轄或いは影響力のあるビジネスに関し、Tahltanのビジネスをできる限り広範に展開できる機会を提供すること。
- ⑧ 開発者は、必要と考えられる金銭的・経営的支援や助言を行うことにより、Tahltanの人々が上記目的を達成するための支援を行うこと。

声明では、Tahltan Nationの伝統的活動領域内で資源開発を進める場合、開発当事者はTTCとの間で上記の基本原則を含むプロジェクト参加協定の締結が必要となることが強調されている。なお、この当時、Gulf Canada及びBC州政府共に、Tahltan Nationが掲げる上記の基本原則を受け入れることは考えていなかったと思われる。

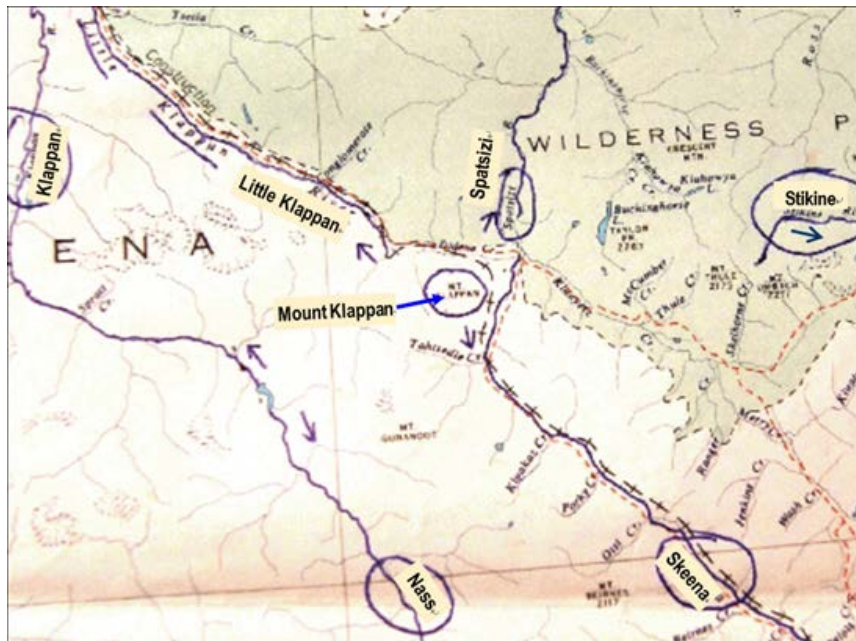
### (4) Tahltan Nation にとっての Mount Klappan エリア

Mount Klappan エリアは、サケを育む3つの主要河川 Skeena River、Nass River 及び Stikine River 等の源流域（図2参照）に位置しており、またTahltan Nationにとってこの世界が創造された場所、かつ自分たちの文化が始まった場所として口承されていることから、Tahltan NationはこのMount Klappan エリアを“神聖なる源流（Sacred Headwaters）”と呼んでいる。Tahltanの人々は、現在もこのエリアにて漁労、狩猟及び罾を使用した捕獲を行っている。

---

<sup>8</sup> 英語では“1987 Resource Development Policy Statement”。

<sup>9</sup> 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。



(出所) Merv Richie, December 13, 2011 “Where the Waters Begin - Shell, Fortune Minerals and Salmon” より抜粋 (一部追加)

図2 Mount Klappan 周辺の河川源流域

#### (5) Shell Canada 及び FM 社の活動に対する Tahltan Nation と BC 州政府の動向 2004 年～2005 年

FM 社が MKP を取得した 2002 年 7 月から間もない 2004 年 6 月、Shell Canada が Klappan エリアにて炭層メタン (Coal Bed Methane : CBM) 探査のため約 4,000km<sup>2</sup> に及ぶ広大な石油・ガス鉱区を取得し、TCC、Tahltan Band 首長及び Iskut Band 首長との間で CBM 探査に関する MOU を締結後の 2004 年末から Mount Klappan 周辺にて 3 孔を試掘した。

一方、FM 社も TCC から MKP での探査を支持するレターを受領していたが、2005 年 1 月になり、神聖なる源流である Mount Klappan エリアは保全すべきで開発活動に反対する Tahltan Nation 長老を中心とする一部の人が TCC 方針に異議を唱えて Telegraph Creek の Tahltan 首長オフィスを占拠、Tahltan Nation 内の主導権争いが始まった。2005 年 7 月には、開発反対派長老グループは MKP での石炭探査及び CBM 探査に反対する活動として、Mount Klappan エリアへのアクセス道路を封鎖した。当時、Tahltan Nation が設立した開発会社 Tahltan Nation Development Corporation (TNDC<sup>10</sup>) は MKP 及び Shell CBM の両プロジェクトから仕事を請けており、道路封鎖は違法と非難した。しかしながら、TCC 首長が TDNC 社長を兼務していたことから、反対派長老グループは TCC 首長に対し利益相反であると非難、2005 年 8 月、TCC 首長は TNDC 社長職を辞任した。同 8 月、FM 社は道路封鎖を解除するため BC 州高裁に提訴、TCC 及び TNDC は同高裁における審問にて FM 社に対する支持を表明した。2005 年 9 月、同高裁は道路封鎖を解くよう仮処分を行い、これに違反する場合は警察に逮捕

<sup>10</sup> TDNC は 1985 年に設立され、Tahltan の伝統的活動領域における経済的活動や開発に関して Tahltan Nation が参加できるようにすること、また Tahltan Nation に対する雇用、トレーニング 及びビジネス機会を提供することを目的としている。

する強制執行命令も与えた。この結果、Klappan Declaration<sup>11</sup>を公表し Klappan エリアの保全を主張しながら道路封鎖していた Tahltan Nation 開発反対派長老を含む 15 名が逮捕され、道路封鎖は解除された。これに伴い、FM 社は MKP にて 2005 年試錐調査を実施した。なお、Shell Canada は Tahltan Nation 内の問題として事態が収拾するまで静観することとし、計画していた 2005 年 CBM 探査の実施を延期した。

Tahltan Nation 内の対立は 2005 年 9 月以降も続き、2 年毎に実施される TCC 首長選挙が 2006 年 6 月に実施され、それまで 4 年間務めた首長（TNDC 創設者で元社長）が交替、更に 2008 年 6 月の TCC 首長選挙で新たな首長が選ばれた。

## 2006 年

Tahltan Nation の Klappan 開発反対派グループは、夏になると Klappan エリアでの探査に反対する活動として再び道路封鎖を行った。Shell は事態が収拾していないとして、2006 年も CBM 探査の実施を見送った。

FM 社は、Tahltan Nation が資本参加している環境コンサルタント会社 Rescan Tahltan Environmental Consultants Ltd も起用しながら、Stewart 港へ石炭輸送道路建設に係る環境ベースライン調査を実施した。

## 2007 年

2007 年 4 月、BC 州政府は Tahltan Nation と Reconciliation Framework を締結、持続可能な土地・資源開発の原則、協力的で互いに尊重する政府間関係の確立、また相互に合意できる協調プロセスの策定を目指すことを約束した。

7 月、13 の環境団体が Shell 本社にレターを送付し、Sacred Headwaters での CBM 探査計画を中断するように求めた。8 月、Shell は BC 州高裁に、Klappan エリアで 2005 年から毎年夏季に道路封鎖を行っている反対派グループに対する封鎖解除の仮処分を求めて提訴した。審理当日、Vancouver にある高裁の外で Tahltan Nation や環境団体による Shell Klappan CBM プロジェクトへの反対集会が開かれており、審理開始直後に Shell は突如審理延期を求め、高裁はこれを認めた。

## 2008 年

2008 年 4 月、BC 州戶外レクリエーション協議会 (Outdoor Recreation Council of British Columbia ; ORC<sup>12</sup>) により、Sacred Headwaters 地域は存続の危ぶまれる州内河川の 5 番目にリストされ、9 月には、BC 州地方自治体連合 (Union of British Columbia Municipalities ; UBCM<sup>13</sup>) が州政府に対し、Klappan エリアに居住する大部分の人々が地域の価値や経済活動が CBM 開発により危険に晒されることはないかと納得するまで Shell Klappan CBM プロジェクトを中断するように求めた。また、その翌日、First

---

<sup>11</sup> 道路封鎖していた Tahltan Nation 開発反対派長老グループが 2005 年 9 月 16 日付で発表したもので、Sacred Headwaters の保全・保護を求めたもの。

<sup>12</sup> ORC は一般市民の戶外レクリエーションの恩恵を促進すること、また戶外レクリエーション・グループの利益を代表する非政府団体として 1976 年に設立された組織で、山や河川等を含め戶外で活動する約 40 のレクリエーション団体（総会員数：1 万人以上）が参加している。

<sup>13</sup> UBCM は BC 州の 162 の全地方自治体がメンバーになっている組織で、1905 年に BC 州法令に基づき設立された。

Nations Summit<sup>14</sup>が州内での CBM 探査を 10 年間凍結するよう求めた。このような状況を踏まえ、12 月、BC 州政府は Klappan エリアでの CBM 探査を 2009 年 1 月から少なくとも 2 年間、また 4 年を超えない期間凍結することを決定し、Klappan エリアを伝統的活動領域としている Tahltan を含めた First Nations と Shell が話し合いを持つことを希望する旨を表明した。なお、州政府は 2011 年 2 月、CBM 探査凍結期間を 2012 年末まで延長した。

## 2009 年～2011 年

2009 年 2 月、FM 社と TCC は MKP の EA プロセスを秩序良く適切に進めることを目的として環境評価協力協定を締結した。本協定での強調されている点は下記の通り。

- Klappan エリアにおけるそれぞれの利益を双方がお互いに認識すること、
- 効果的かつ時宜に則して EA プロセスに参加すること、
- お互いの利益や懸念について、率直かつ定期的な対話と連絡を行うこと。

しかしながら、TCC による MKP への支持を約束することや EA プロセスへの同意を示唆する内容は含まれていない。

なお、前編で述べたように、FM 社は EA プロセスに関して、MKP 開発のための戦略的パートナー探しを開始した 2008 年からスローダウンし、2010 年から POSCO が MKP に参入する 2011 年 7 月まで中断していた。

2011 年 5 月、BC 州政府及び BC Hydro and Power Authority (BC Hydro : 州政府所有) は Tahltan Nation との間で、Northwest Transmission Line Project<sup>15</sup>に関して、Government-to-Government and Northwest Transmission Negotiation Framework Agreement を締結、Tahltan の伝統的活動領域における土地及び資源の利用に関して、両者が政府間関係に基づく共同意思決定協定 (Shared Decision-Making Agreement) 及び収益分配協定 (Revenue Sharing Agreement) や便益協定 (Benefit Agreement) を締結する意向であることが明記された。

## 2012 年

2012 年 3 月、ORC は Sacred Headwaters 地域を存続の危ぶまれる州内河川の最上位にリストした。

9 月、TCC は、FM 社が Gitxsan Nation<sup>16</sup>に対する Arctos Project 説明会を開催したとの情報を得、Gitxsan Nation の開発反対派と合流し、Klappan エリアは Tahltan Nation にとり最も神聖で重要なエリアの一つであり、開発を望まない旨を発表した。

12 月、BC 州政府は TCC 及び Shell との間で、今後 Klappan エリアでの CBM 探査・

---

<sup>14</sup> 1992 年、近代的条約の締結促進を目的として BC 条約委員会が設立されたことを受け、BC 州内の 198 の First Nations 共同体のうち、BC 条約委員会の下での条約交渉プロセスに参加している 112 の First Nations 共同体を主体とする政治的団体。

<sup>15</sup> Northwest Transmission Line Project は、BC 州中西部の町 Terrace に近い Skeena 変電所から北方の Bob Quinn Lake 周辺に新たに設置する変電所まで 287kv 送電線を 344km 建設するプロジェクト (建設費 : C\$736M) で、2012 年 1 月から建設作業に入り、2014 年 7 月から送電を開始した。344km の送電線建設のため、州政府/BC Hydro は Tahltan Nation を含む 9 First Nations とそれぞれ Impact and Benefit Agreement を締結した。Tahltan Nation の伝統的活動領域内に位置する送電線長は約 70km。

<sup>16</sup> Gitxsan Nation は 50 を超えるグループ (House) からなり、Skeena River 流域を中心とする約 33,000km<sup>2</sup> のエリアを伝統的活動領域とし、北方で Tahltan Nation、西方で Nisga's Nation の伝統的活動領域に接する。総人口は約 13,000 人、うち約 70% が伝統的活動領域に居住する。



開発を認めないことで合意に達したと発表した。これにより、Shellは Klappan エリアから撤退することになり、今後 Klappan エリアでは石油・ガスを対象とした探査権は付与されず、CBM を含めた石油・ガス開発は永久に禁止されることになった。なお、Shell が撤退するにあたり、州政府は Shell が本 CBM プロジェクトに支出した C\$20M に相当するロイヤルティ控除を認め、Shell は CBM 開発に関連する水リサイクル・プロジェクトを新たに形成の上、控除相当額を支出することで州政府と合意した。

## 2013 年

Shell が Klappan エリアから撤退したことで、本エリアでの開発プロジェクトは Arctos Project のみになり、Tahltan Nation による開発反対活動は Arctos Project に絞られることになった。

2013 年 3 月、BC 州政府と Tahltan Nation は、Tahltan の伝統的活動領域における土地及び資源に関する問題に関して両者が協力して効果的で互いに尊重する永続的な政府間関係を育むことを意図した Shared Decision-Making (SDM) Agreement を締結し、両者の話合いの場として Government-to-Government (G2G) Forum を設置することとした。

5 月の BC 州総選挙で勝利した自由党は選挙公約の中で Klappan エリアを保護するとしていたが、BC 州政府から連邦政府に対する要請に基づき 5 月末に連邦 EA プロセスが州の EA プロセスと一体化されたことから、Tahltan Nation は自由党の選挙公約とは一致せず、Arctos Project の早期開発に繋がりがかねないと州政府を非難した。これに対し、6 月、BC 州環境省は、州政府として環境の保全と雇用・経済発展を両立させるため指針作りのため、First Nations 代表、鉱業界及び環境グループを含む円卓会議を設置する意向を示唆したが、7 月、TCC は Sacred Headwaters エリアを開発から守ることを全会一致で決議した。

7 月初旬、Arctos JV は EA プロセスの一環として鉄道線延長計画に係る環境ベースライン追加調査を開始したが、8 月中旬、Tahltan 長老グループは FM 社が調査のため設置した Arctos 現地キャンプに 24 時間以内の立ち退き通知を手渡すと共に、Arctos 現地キャンプ周辺で抗議活動を行い、道路を封鎖する意向を表明した。FM 社社長が急遽現地キャンプへ出向き、TCC 及び Tahltan 長老グループと話合いを行ったものの、話合いは物別れに終わった。

8 月 28 日付で、First Nations Summit は BC 州首相、先住民関係大臣、環境大臣及びエネルギー・鉱山大臣宛にレターを送付、TCC 及び他の First Nations と協業するとの約束を維持し、Klappan エリアをあらゆる資源開発から保護・保全するため直ちに州保護区に指定するよう要請した。

9 月、BC 州政府と TCC は Klappan エリアの土地及び資源利用に関するビジョンを策定するため、3 月に締結された SDM Agreement に基づき Klappan Strategic Initiative (KSI) を開始することを発表、その第 1 ステップとして両者の技術作業グループを設立し、Klappan エリアの将来計画に関する提言を 2014 年 3 月までに策定する計画とした。この発表直後、BC 州政府は Arctos Project を前進させるため Tahltan Nation と FM 社の対話を促進するための仲裁人を指名したことを発表したが、Tahltan Nation は KSI に反するものと抗議を行った。Tahltan との話合いのため現地を訪問したエネルギー・鉱山大臣は、Tahltan の人々は Klappan エリアが保全されることを願っているとのメッセージを州政府に持ち帰ると述べ、仲裁人指名の件は間違っ

れてしまったとして詫びた。

9月下旬、州政府と Tahltan Nation が KSI に基づき円滑な話し合いを行えるようにするため、FM 社は 2013 年夏の現地作業を自発的に終了することとした。

12 月、州政府は Tahltan Nation と協調して話し合いを続ける中、Klappan エリアを含む約 2,550km<sup>2</sup>において新規の探査権付与を 1 年間凍結することを決定した。なお、本決定は Arctos Project を含め既存の探査権には影響を与えるものではなかった。

## 2014 年

2014 年 3 月、FM 社社員が Arctos Project の宣伝活動のため Tahltan の家々を訪問したことから、3 月末 Tahltan Band 評議会及び Iskut Band 評議会は評議会の事前了解を得ない限り FM 社の Tahltan 居留地への立入りを禁止する決議を行った。

6 月、BC 州の先住民 Tsilhqot'in Nation の Aboriginal title<sup>17</sup>を認めるカナダ最高裁判決が下されたことを踏まえ、TCC は Arctos Project に関連して BC 州政府及び FM 社に対して Klappan エリアにおける Aboriginal title 及び aboriginal rights<sup>18</sup>を主張する裁判を起こす意向を表明した。

BC 州政府と Tahltan Nation 間での KSI に関する話し合いの中で、Tahltan Nation から新規探査権の付与を 1 年間凍結するだけでは不十分との主張を受け、9 月、BC 州政府は Klappan エリアにおける探査権に係る許可証に関する決定を同年 12 月 1 日まで延期する臨時令を出した。11 月下旬、BC 州政府は Klappan エリアにおける許可証に関する決定を 2015 年 3 月末まで延期、また同エリアでの新規探査権の付与を 2015 年 12 月 1 日まで延期する臨時令を出した。

12 月、州政府と Tahltan Nation 間の KSI 技術作業グループが作成した Technical Report が公表され、2015 年 3 月、外部コメントに基づき修正を加えた Technical Report 最終版が公表された。

### (5) FM 社/POSCO の Arctos Project 石炭探査権の売却

2015 年 5 月、Arctos JV (FM 社 80%、POSCO20%) は BC 州政府及び BC Rail (BC 州政府保有) との間で、Arctos Project 石炭探査権 (61 Coal Licences) を BC Rail に C\$18,308,000 で売却することで合意し、事実上、両者は Arctos Project から撤退することになった。FM 社と POSCO は 2025 年 5 月までの 10 年間、州政府と Tahltan Nations が Klappan エリアの将来ビジョンを策定した後であれば、売却額と同額で Arctos Project 石炭探査権を買戻しできる権利を有している。また、FM 社或いは POSCO のどちらか一方が買戻しを望まない場合、単独での買戻しも可能になっている。

Arctos JV は石炭探査権売却と平行して前鉱区権者 Conoco Canada に対して支払義務のある production royalty (C\$1/t-販売) を C\$308,000 で購入することとし、2015 年 5 月以降も Arctos JV は継続することから JV 契約を改訂、Arctos JV 権益比率を FM 社

---

<sup>17</sup> 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。本判決 (Tsilhqot'in Nation vs British Columbia 2014 SCC44) に関しては、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」及び平成 28 年 9 月 21 日付カレント・トピックス「カナダ BC 州における石炭探査と First Nations」を参照いただきたい。

<sup>18</sup> 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。



50%、POSCO50%とすることで石炭探査権売却による受取額を両者折半、オペレーターは FM 社が続けることとした。また、この JV 契約改訂により、FM 社は自身が負っていた C\$80M の先行資金負担義務（但し、同額を開発後に優先的に受取る取決め）、また C\$80M の資金調達ができない場合の POSCO への C\$16M 支払義務からも解放された。なお、2025 年 5 月までに石炭探査権買戻しオプションが行使された場合、Conoco Canada に対する production royalty（C\$1/t-販売）支払義務は復活する。

修復義務に関しては、1986 年のバクルサンプリングのために造成された採掘エリアまでの道路について、修復が必要になる場合は州政府が責任を負い、これ以外の Arctos Project エリアで実施した現地作業に係る修復に関しては FM 社の責任とし、Arctos JV が信託拠出していた修復保証金は FM 社が受取る権利を有することとした。

TCC は BC 州政府が Arctos Project 石炭探査権を買収するとの報道を歓迎する発表を行い、これにより Klappan エリアでの開発活動が中止され Sacred Headwaters が保全されることになるとし、これまで長年に亘り自分たちの土地を守るために立ち上がった Tahltan Nation の人々に感謝し、BC 州政府との政府間関係に基づく話し合いにより、子孫のために Klappan エリアが適切に保全・管理されるような長期計画の策定に努める意向を表明した。

### 3. Klappan Strategic Initiative (KSI) について

上述したように、2013 年 9 月、BC 州政府と TCC は SDM Agreement に基づき Klappan エリアの土地及び資源利用に関するビジョンを策定するための Klappan Strategic Initiative (KSI) を開始、その第 1 ステップとして両者の技術作業グループによる Technical Report を 2014 年 1 月までに作成、Klappan エリアの将来計画に関する提言を 2014 年 3 月までに策定する計画とした。

Technical Report については 2015 年 3 月に最終版が公表されたが、この中にはその後策定される予定の Klappan エリアの長期的な土地利用方針に関する提言は含まれていない。

#### (1) KSI Technical Report の内容

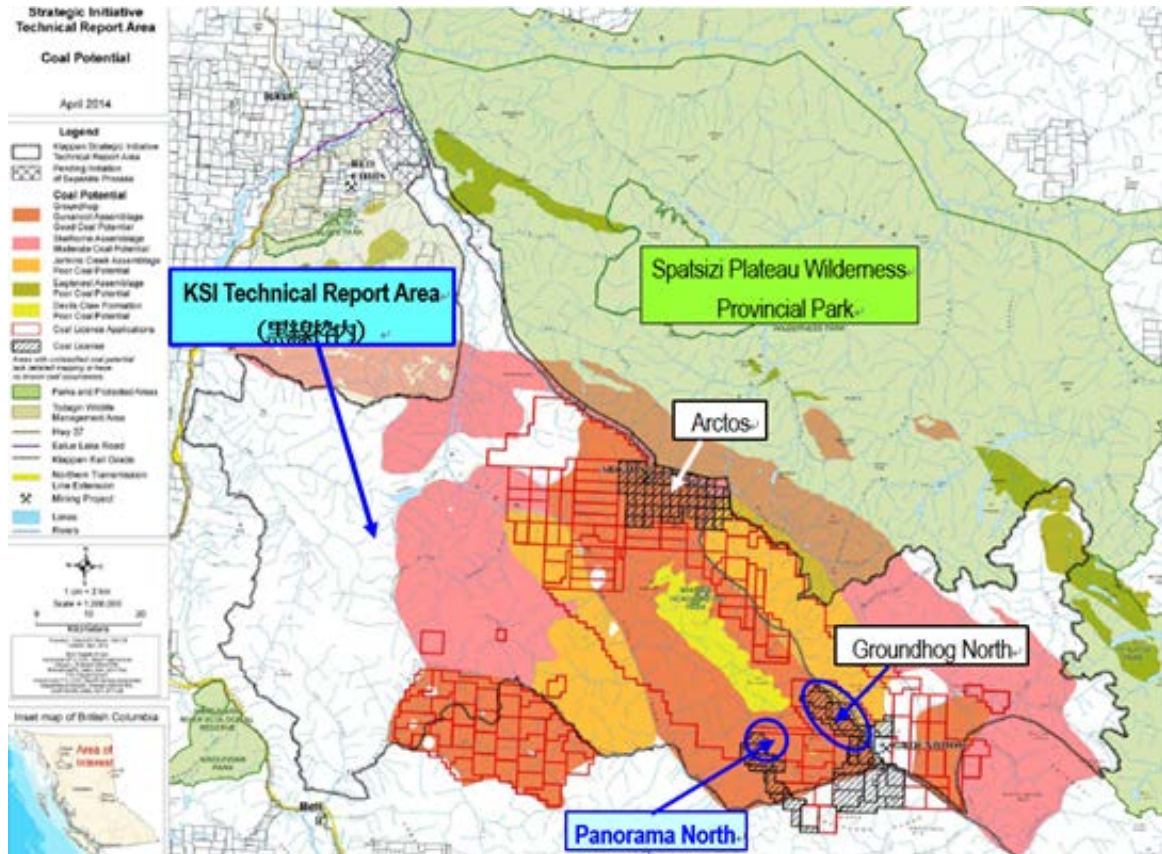
KSI Technical Report 対象エリアは、Spatsizi Plateau Wilderness Provincial Park の南西に隣接する Mount Klappan を中心とする面積 7,489km<sup>2</sup>のエリア（図 3 参照）で、Tahltan Nation が伝統的活動領域とするエリアの南端中央部に位置し、Tahltan の活動領域全体の 8%弱の面積に相当する。

本 Technical Report では、Klappan エリアが持つ多様な価値について、州政府及び Tahltan の立場の観点から記載がなされている。

- 文化的価値（Tahltan の教えと活動場所、考古学的価値）
- 経済的価値（Tahltan の物質経済、石炭・鉱物の探査・採掘、漁業、狩猟案内、樹木、観光、罾による捕獲）
- 環境面の価値（河川、気候変動、魚類、陸地の価値）
- 野生生物の価値（シロイワヤギ、カリブー、グリズリー・ベア、ストーン・シープ、マーモット）

経済的価値の中では、無煙炭の石炭プロジェクトとして FM 社/POSCO が保有する Arctos Project 及び Atrum Coal の Groundhog Project の状況（当時）が記載されている。また、Shell CBM プロジェクトについても言及し、2012 年 10 月、州政府は Klappan エリアでは石油・ガス鉱区を付与しないことにした旨が記されている。

価値以外の項目には、地域インフラ（Highway 37、Ealue Lake 道路、Northwest 送電線、通信インフラ）と過去に検討された鉄道敷設計画等が含まれている。なお、本 Technical Report は Klappan エリアでの土地利用に関して提言するものではなく、このエリアの価値を両者の観点から取り纏めたものとの位置付けである。



(出所) Klappan Strategic Initiative Technical Report (March 6, 2015) より抜粋（一部修正追加）

図 3 KSI Technical Report Area

## (2) KSI に関する状況

KSI Technical Report 最終版を公表後も BC 州政府と Tahltan Nation 間の KSI に関する会合は不定期に開催されてはいるものの、現時点では、Klappan エリアの将来的ビジョン或いは土地利用方針に関する提言は策定されていない。また、Arctos JV が Klappan エリアから撤退した 2015 年 5 月以降、KSI に関する動向について州政府或いは TCG による対外的発表は行われていない。現在の状況からすると、Klappan エリアにおける新たな開発はほぼ半永久的に提案されることはない想定されることから、Technical Report 作成を終えたことにより、KSI に係る技術作業グループによる作業は実質的に終了したものと考えられる。

なお、Klappan エリアの将来ビジョン或いは長期的な土地利用方針に関する提言がい

つ頃策定されるのか明確ではないが、州政府と Tahltan Nation は G2G Forum の議題に KSI も含め、KSI Technical Report に挙げられている Klappan エリアが持つ種々の価値を考慮しながら将来ビジョンに関する協議も行われているものと推察される。

#### 4. Tahltan Nation の伝統的活動領域における資源開発

Tahltan Nation の資源開発に対する基本的な考え方は、上述したように「1987年資源開発方針声明」として纏められており、その伝統的活動領域内における如何なる開発に対しても生得的には反対しないことを明らかにしている。

Tahltan の伝統的活動領域において、TCG (TCC)、Tahltan Band 評議会及び Iskut Band 評議会が開発を認めた鉱山・プロジェクトを表3に示す。また、同領域内では、15～20の新規鉱山開発プロジェクトが検討されているとのことである。

表3 Tahltan Nation の伝統的活動領域における既存鉱山・プロジェクト

鉱山・プロジェクト	操業会社	鉱種	操業期間
Golden Bear Mine	Goldcorp Inc.	金	1989 - 94、1997-2001(閉山)
Johnny Mountain Mine	Skyline Gold Corporation	金	1988 - 90(閉山)
Snip Mine	Homestake Canada Inc.	金	1991 - 99(閉山)
Eskay Creek Mine	Barrick Gold Corporation	金、銀	1995 - 2008(閉山)
Northwest Transmission Line	BC Hydro	(送電線)	2014年7月：運用開始
Forrest Kerr Hydroelectric	AltaGas Ltd	(水力発電)	2014 - (操業中：～ 2074)
McLymont Creek Hydroelectric		(水力発電)	2015 - (操業中：～ 2075)
Volcano Creek Hydroelectric		(水力発電)	2015 - (操業中：～ 2074)
Red Chris Mine	Imperial Metals Corporation	銅、金、銀	2015 - (操業中：～ 2043)

(出所) 公開資料に基づき作成

#### 5. おわりに

Arctos Project は、探査及び FS がほぼ終了し EA プロセスにおける必要な作業が進められており、開発移行が間近のプロジェクトであった。Sacred Headwaters と呼ばれる Klappan エリアでの探査・開発活動に対し、Tahltan Nation が中心となり継続的な反対運動を行った結果、Arctos JV が石炭鉱区を州政府に譲渡し Klappan エリアから撤退したことで、本プロジェクトは事実上開発凍結されている。

今回、Arctos Project の開発凍結に至る経緯を調べたのは、JOGMEC が 2016 年 8 月に BC 州で石炭 JV を結成した Panorama North Project が Tahltan Nation の主張する伝統的活動領域内に位置していることを認識したことが発端である。JOGMEC が探査費用を負担することで獲得する Panorama North 権益について、近い将来日本企業への譲渡を目的として行う入札の際には、Tahltan Nation を主とする反対運動により開発が頓挫した Arctos Project と同様なことが起きないかとの懸念が必ず挙げられるものと考えられ、Tahltan Nation の資源開発に対する考え方を早目に確認しておきたいと考えたことが大きな理由である。Arctos Project の凍結に至る経緯を調べる過程で判明したこ

とは、Tahltan Nation は生得的には資源開発に反対ではなく、実際に、幾つもの資源開発プロジェクトが Tahltan Nation に承認され、操業してきていることである。また、カナダ、特に BC 州で資源開発プロジェクトを立ち上げるには First Nations 対策が重要な鍵を握っていることも認識することができた。資源開発プロジェクトの提案者は、当該プロジェクトの対象エリアを伝統的活動領域、即ち“自国”とする First Nations が居住していることに留意し、BC 州政府とも連携しつつ、First Nations に対する engagement 活動を通して良好な互惠関係の構築に努めることがプロジェクトを推進する上での最重要ポイントの一つであることを十分に認識する必要がある。

なお、本カレント・トピックスの内容は、今後 BC 州の他の地域で資源開発を検討される日本企業にとっても、その地域の First Nations 対策を考える上で参考になるものと思料する。

Panorama North Project エリアを伝統的活動領域と主張している、或いは主張する可能性のある First Nations は、Tahltan Nation 及び 1999 年 5 月に連邦政府/BC 州政府と近代的条約を締結した Nisga's Nation を含め複数あるが、現状、Nisga's Nation を除いて何れの First Nation も BC 条約委員会の下での連邦政府及び BC 州政府との間の近代的条約を締結していない。特に、Tahltan Nation は BC 条約委員会下の条約締結プロセス自体に参加しておらず、同プロセスとは別に独自に連邦政府/BC 州政府と近代的条約の締結交渉を目指す意向のようである。

1910 年に Tahltan Nation が発表した“1910 年 Tahltan 部族宣言 (1910 Declaration of the Tahltan Tribe)”では、Tahltan Nation が“自国”と呼ぶ伝統的活動領域に対する主権と所有権を主張し、早期に連邦政府及び BC 州政府との間で条約締結することにより、土地、狩猟、漁業及びあらゆる福祉関連事項等に関して結着を付けたいとの考えが述べられている。

また、Tahltan Nation の伝統的活動領域内における資源開発方針については、“1987 年資源開発方針声明”に明示されており、基本的に資源開発には反対ではないことが強調されている。但し、資源開発を認める場合は、上述したように 8 項目からなる基本原則があり、その最初の項目に、修復不能な環境破壊の脅威をもたらさない保証が挙げられている。Tahltan Nation がサケ漁を行う主要河川の水源地かつ自分たちの歴史・文化が始まった場所として神聖視している Klappan エリアに位置する Arctos Project の探査・開発活動はこの最初の項目に真っ向から抵触するものであり、当初は Tahltan Nation 内で意見対立は見られたものの、2006 年夏以降は聖なる Klappan エリアの開発は認められないとの立場に統一されている。FM 社は Tahltan Nation を主とする First Nations に対して engagement<sup>19</sup> 活動を決して疎かにしていなかったものと考えられるが、結論的に言えば、Arctos Project の石炭鉱床が形成された場所は、後に Tahltan Nation から神聖視されるエリアとなり、結果として開発には適さない処になったもので、Arctos Project は不運なプロジェクトとしか言いようがない。

Panorama North JV は、2016 年 10 月に Panorama North 地域にてオールコア試錐 4 孔の掘削を含む現地調査を実施した。オペレーターの Atrum Coal 社は、現地調査に

---

<sup>19</sup> プロジェクト提案者が、影響を受ける可能性のある First Nations との互惠関係を構築することを目標に、対象エリアに係る優先事項や懸念事項を理解し必要な対策を取るべく、プロジェクト情報を共有するために当該 First Nations と長期に亘り会合を持つプロセスのこと。

着手する前に、関係する全ての First Nations に対する engagement 活動の一環として 2016 年度探査計画を説明、探査計画に異議のないことを確認し、必要に応じて exploration agreement を締結した。次年度以降の探査活動に関しても、First Nations に対して今年度と同様の手続きを踏み、了承を得てから現地作業を実施することになる。今後の探査を通して Panorama North 地域で経済的に開発可能な石炭鉱床の賦存が確認でき、当該 First Nations の了承の下に、開発に向けた EA プロセスを含めた各種スタディ・調査を含め開発に係る活動が全て順調に進めば、炭鉱の開発及び操業に関して共存共栄関係を明記した協定書 Impact and Benefit Agreement を各 First Nation と締結し開発移行することになる。関係する First Nations、BC 州政府及び開発当事者の全てが満足する形で Panorama North が開発され、Panorama North 炭鉱で生産される無煙炭が日本へ安定供給される日が来ることを願っている。

以上

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。