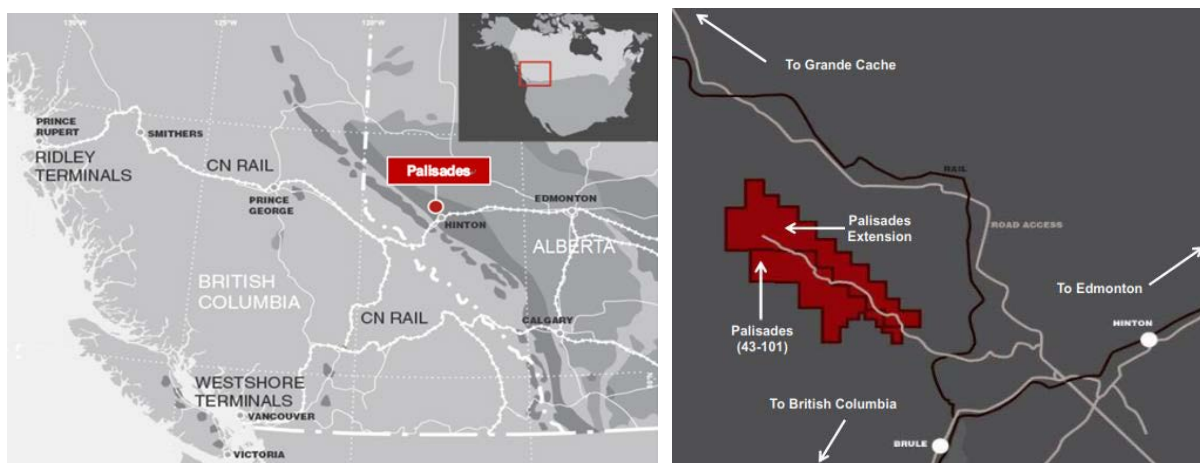


カナダ Alberta 州における石炭探査と First Nations ～ Part I: Alberta 州における石炭探査に係る許認可 ～

〈石炭開発部 井上晴夫〉

2015 年 4 月、JOGMEC はカナダ Alberta 州中西部の町 Hinton (人口：約 1 万人) の北西約 35km に位置する原料炭プロジェクト Palisades Project (鉱区面積：約 117km²；図 1 参照) について、トロント証券取引所に上場しているカナダの石炭探査会社 Altitude Resources 社と石炭 JV を結成し、これまで 2015 年度と 2016 年度の 2 年に亘り地質調査及び試錐調査を主とする探査を実施した。JOGMEC はこの 2 年間で本プロジェクトの共同探査契約に規定されている所定の探査費¹を支出したことにより、2017 年 3 月末、Palisades Project の 31.875% 権益オプションを獲得した。Palisades JV は、3 年目となる今年度は 7 月初めから試錐予定地までのアクセス道路造成作業を開始、7 月初旬から試錐調査を実施しており、8 月中旬までに地質調査と試錐調査を主とする探査を終える予定である。



(出典) Altitude Resources 作成資料 (一部修正)

図 1 Palisades Project 位置図

Alberta 州を含めカナダで探査・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する“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求められる。本稿では、Alberta 州における石炭探

¹ Palisades Project 共同探査契約に基づき、JOGMEC は 300 万 C\$ の探査費を支出することで 31.875% 権益オプション、さらに 180 万 C\$ を支出し、総額 480 万 C\$ の探査費を支出することで 51.0% 権益オプションを取得できる。

査活動に必要な許認可、現在の Alberta 州をカバーするエリアを伝統的活動領域としていた First Nations との間で締結された歴史的条約に加え、First Nations の日常生活を規定する法令である Indian Act、また Alberta 州政府の先住民族グループとの関係改善の動向についても紹介する。

本稿は、下記の 4 つの Part からなる。

Part I : Alberta 州における石炭探査に係る許認可

Part II : Indian Act について

Part III : Alberta 州における歴史的条約について

Part IV : Palisades Project 周辺エリアの First Nation 概要及び Alberta 州政府と先住民族との関係改善の動向

なお、本稿作成にあたり、平成 27 年度海外炭開発高度化等調査「カナダ アルバータ州における石炭投資環境調査」報告書（平成 27 年 12 月）に含まれる石炭関連許認可や先住民族関連情報も参照・引用しており、関心のある方は適宜同報告書を参照いただきたい。

1. Alberta 州における石炭鉱区及び石炭探査に必要な許認可

(1) Alberta 州の石炭鉱区 (coal lease)

Alberta 州鉱山・鉱物法 (Mines and Minerals Act) にて、石炭、石油を含め全ての鉱物の所有権は州に帰属することが規定されている。石炭に関する独占的権利は coal lease に付随しており、石炭の探査、開発及び採掘を行うには coal lease を取得する必要がある。

coal lease の形状は緯度・経度によって分割された矩形区画で、申請可能な面積は 1 つの coal lease 当たり 16~2,306ha に限定されている。このため、申請エリア面積が 2,306ha より大きい場合は、複数の coal lease を申請²することになる。coal lease の有効期限は 15 年、更新可能で更新期間も 15 年である。coal lease 申請料は C\$625、coal lease レンタル料は C\$3.50/ha/年である。

また、石炭層に含まれる炭層メタン (coalbed methane : CBM) は同 Act で天然ガスと規定されており、CBM の探査及び回収については petroleum and natural gas lease を取得する必要がある。但し、石炭採掘に伴う保安・保全のため CBM の回収が必要と担当大臣³が判断した場合、coal lease 下での CBM 回収が認められる。

(2) 石炭探査許可について

上記したように、Alberta 州で石炭探査を行うには、まず探査対象エリアについて coal lease を取得する必要がある。coal lease 取得後、石炭探査を実施するには、エネルギー省管轄下のアルバータ・エネルギー監督局 (Alberta Energy Regulator : AER) に石炭探査計画 (coal exploration program : CEP) を提出し、AER の承認

² coal lease 申請は、受付窓口、郵送または FAX で Coal and Mineral Development Branch, Alberta Energy に提出する。申請書類は <http://energy.alberta.ca/coal/665.asp> で入手できる。

³ 現在、Alberta 州で石炭を管轄するのはエネルギー大臣。

(Authorization) を取得する必要がある。なお、エネルギー省が coal lease 申請を受理すれば、coal lease 申請対象エリアについても、上記と同様の手続きを踏んで AER から Authorization を取得することで探査の実施は可能となる。

Alberta 州で石炭を含め石油・天然ガスや鉱物を対象とする探査を実施する際は、環境保護・促進法 (Environmental Protection and Enhancement Act : EPEA) に基づく“探査業務実施コード (Code of Practice for Exploration Operations - September 2005 : COP)”を遵守しなければならない。

AER は、COP に従って石炭探査を実施するための“CEP 申請に関する手引書 (Oil Sands and Coal Exploration Application Guide (August 19, 2014))”を作成している。CEP 申請手続きは、石炭探査対象エリアの位置する場所が州有地か私有地⁴によって異なっており、対象エリアが私有地に位置している場合、CEP 提案者は土地所有者全員から CEP に対する同意文書を取得する必要がある。但し、AER に対しては、土地所有者の同意文書を添付して CEP 通知を行うだけでよく、CEP 承認申請は不要である。

一方、石炭探査対象エリアが州有地に位置する場合、下記事項について記載した CEP を AER に提出、承認申請を行う。なお、CEP 承認申請費用は無料である。

1) 全般

CEP には、探査計画だけでなく、探査のために必要となるアクセス道路造成や試錐箇所周辺の整地等に関する修復計画の記載も含め、COP で記載要求のある事項全てについて記載することが求められる。CEP に記載すべき事項については、「CEP 申請に関する手引書」別表 1 にある活動チェックリストに記載し、CEP に添付する必要がある。

また、下記項目については、Coal Conservation Act (CCA) に基づく規定 Coal Conservation Rule (CCR) に従って詳細計画を作成し、AER に許可証 (Permit) を申請する。

- Deep Drilling Permit : 深度 150m を超える試錐
- 石炭試験サンプル採取用各種 Permit : トレンチ、試掘横坑、トンネル、立坑、斜坑、バルクサンプル・ピット等

2) First Nations との協議 (First Nations Consultation : FNC)

CEP 申請者は、CEP 申請前に、探査対象エリア周辺を伝統的活動領域とする First Nations について先住民協議室 (Alberta Consultation Office : ACO⁵) に確認の上、当該 First Nations と CEP に関する協議を十分に行うことが求められている。ACO が FNC は十分であると決定するまで、AER は CEP について判断を行わない。

3) 地表権者の同意

石炭探査対象エリアと重複する森林管理契約所有者、針葉樹伐採ライセンス所有者、落葉樹伐採ライセンス所有者、放牧リース所有者を含む地表権者から、

⁴ “Coal Development Policy for Alberta, Department of Energy and Natural Resources, Government of Alberta, June 15, 1976” によれば、Alberta 州の石炭資源の約 80% が州有地、約 20% が私有地の下に賦存している。私有地の大部分は Alberta 州中南部に位置する。

⁵ ACO は、Alberta 州の First Nations 及び Metis を主とする先住民との consultation に関する業務を行う Alberta 州先住民関係省 (Ministry of Indigenous Relations) 管轄下の組織で、2013 年 11 月に設立された。

CEPに関する同意文書を取得する必要がある。

4) 図面

COPに基づき、CEPで計画している探査活動予定地（試錐、アクセス道路、環境面の影響を受けやすいエリア等）を明確に示し、図面はGISシェープファイルで管理するものとする。

5) 歴史的資源評価（Historical Resource Assessment）

CEP申請者は、CEPがHistorical Resources Actにおける要求事項が満足されている旨を記した評価文書を文化・観光省に提出し、確認を受ける。

6) カリブー保護計画（Caribou Protection Plan : CPP）

石炭探査対象エリアがカリブー（トナカイ）保護エリア内に位置する場合、探査対象エリアを管轄するAER Regional Office土地利用担当部署にCPPを提出し、当該部署によるCPP承認文書をCEP申請時に添付する。

AERに提出したCEP申請内容が不十分な場合、申請は通常5日以内に却下される。

AERに受理されたCEP申請書は、その対象エリアを管轄するAER Regional Office土地利用担当部署に送付され、その部署がCEP申請書の審査主担当となる。州有地におけるCEP申請書は、AER websiteに30日間公開され、この間、一般市民は懸念事項を申し立てることができる。懸念事項の申し立てがなされた場合、CEP申請者は速やかに対応することが求められる。

AERがCEP承認決定を行った場合、AERからCEP申請者と懸念事項申し立て者にその決定通知兼承認（Notice of Decision : Authorization）文書がE-mailで送付される。AERの承認決定通知は、通常、CEP申請日から60営業日以内に行われる。

承認されたCEP有効期限は最大5年間で、最初の2年間は探査期間、残りの3年間は修復期間となっている。探査活動を実施する鉱区権者は、毎年の活動内容を記載した年次報告書をAERに提出、有効期限の最終年度にはその年度末までに最終年次報告書と共に、3年間の修復期間の終了に伴う修復証明書（reclamation certificate）をAERに申請しなければならない。なお、石炭探査活動を3年目以降も継続実施する場合は、修復計画を含め新たなCEP申請を行う必要がある。

（3）Alberta州における石炭探査・開発に関する土地カテゴリー

Alberta州では、石炭探査及び開発に関して4つの土地カテゴリー⁶が設定されている（表1参照）。

⁶ Alberta州における石炭探査・開発に関する土地カテゴリーは、“A Coal Development Policy for Alberta, Department of Energy and Natural Resources, Government of Alberta, June 15, 1976”に記載されている。

表 1 石炭探査・開発に関する土地カテゴリー

	カテゴリー1	カテゴリー2	カテゴリー3	カテゴリー4
基準	下記エリアを含む。 1. 石炭操業とは調和しない別の土地利用が確立している 2. 環境への影響度が高い	下記の山地、丘陵を含む。 1. 優先的土地利用又は資源利用の未定地 2. 環境への影響度は一部を除き中程度 3. 通常、インフラ未整備	山地、丘陵以外の下記の平地及び北部エリア。 1. 未解決の土地利用問題存在の可能性あり（特に農地） 2. 環境への影響度は、一部を除き重大ではない 3. 通常、インフラが未整備又は不十分	カテゴリー1～3以外
(参考：対象エリア)	国立公園、野生保護地等	ロッキー山脈、丘陵等	北部森林区、第一種・第二種農地	
探査	不可	厳格な管理下で限定的探査のみ可	通常の承認手続きにより探査可	通常の承認手続きにより探査可
開発	不可	制約のある開発（坑内掘り又は in-situ のみ）	制約のある開発	通常の承認手続きにより開発可
既存 coal lease	1. 政府へ返却、又は 2. 期間満了まで継続可	1. 政府へ返却、又は 2. 更新オプション付きで継続可	1. 政府へ返却、又は 2. 更新オプション付きで継続可	更新オプション付きで継続可
新規 coal lease	不可	1. 探査が許可された場合は coal lease 申請可 2. 開発が許可された場合は coal lease を付与	1. 探査が許可された場合は coal lease 申請可 2. 開発が許可された場合は coal lease を付与	coal lease を付与

(出典) 平成 27 年度海外炭開発高度化等調査「カナダ アルバータ州における石炭投資環境調査」報告書（平成 27 年 12 月）より（一部修正）

カテゴリー 1 は、国立公園や動物保護区になっているエリアで、探査、開発共に許可されない。カテゴリー 2～4 は、条件付きではあるが、探査・開発が認められるエリアである。Palisades Project については、大部分がカテゴリー 4 で、一部がカテゴリー 2 に属している。

(4) 石炭探査・開発に関する Alberta 州環境管理について

上述したように、探査段階にある石炭プロジェクトに関して、鉱区権者が探査活動を行う際に遵守すべき環境管理については、EPEA に基づく COP 及び CCA に基づく CCR に記載されており、「CEP 申請に関する手引書」及び CCR に沿って CEP を作成し、AER から付与される Authorization 及び Permit に記載される修復付帯条件に基づき、鉱区権者は探査活動に対する環境管理責任を負うことになる。

また、石炭プロジェクトが開発移行段階に至れば、環境管理に関する連邦法としてカナダ環境影響法 (Canadian Environmental Assessment Act: CEAA) やカナダ水法 (Canada Water Act) 等、Alberta 州法として EPEA や CCA をはじめ多くの州法及び規則 (regulations) が適用される。開発段階における環境管理及び環境影響評価に関しては、平成 27 年度海外炭開発高度化等調査「カナダ アルバータ州における石炭投資環境調査」報告書（平成 27 年 12 月）の第 3.2 章「連邦環境法」及び第 5 章「Alberta 州における石炭探査及び採掘に係る管理」に詳述されており、参照いただきたい。

なお、連邦の環境評価プロセス対象になるのは、CEAA に基づき、石炭では日産 3,000 トン以上の生産能力のある石炭プロジェクトである。一方、Alberta 州法において環境影響評価が必要になるのは、“EPEA に関する環境評価（義務・除外活動）規則 Environmental Assessment (Mandatory and Exempted Activities) Regulation” に基づき、石炭生産量が年間 45,000 トンを越える露天掘炭鉱、また能力の大小は問わず選炭プラントを建設するケースであり、探査段階のプロジェクトは、基本的に環境影響評価の審査プロセスは不要である。

2. Alberta 州先住民族の概要と First Nations との協議（consultation）について

（1）Alberta 州の先住民族（Aboriginal people）⁷

2016 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」にて報告したように、2011 年 5 月に実施された国勢調査⁸の統計では、カナダ総人口の 4.3%にあたる 140 万人が自らを Aboriginal people として認識しており、うち約 61%の 851,560 人が First Nations、約 32%の 451,795 人が Metis (First Nations とヨーロッパ系白人との混血子孫)、4%強の 59,445 人が Inuit と呼ばれ主に Nunavut 準州、Northwest 準州及び Quebec 州北部に居住している先住民族である。

2011 年 5 月の国勢調査統計では、Alberta 州の人口約 365 万人の約 6%にあたる 220,695 人が自らを Aboriginal people として認識しており、うち約 53%に相当する 116,670 人が First Nations、約 44%の 96,870 人が Metis、1%弱の 1,985 人が Inuit である⁹。

（2）Alberta 州における First Nations との協議について

Alberta 州は、First Nations との土地及び天然資源管理に関する協議について、2013 年 6 月に“Alberta 州土地及び天然資源管理に関する First Nations との協議に関する Alberta 州政府方針 (The Government of Alberta’s Policy on Consultation with First Nations on Land and Natural Resources Management, 2013)”を公表、本方針に基づき、2013 年 11 月、先住民関係省（当時は Ministry of Aboriginal Relations ; 2016 年 2 月以降 Ministry of Indigenous Relations）の管轄する ACO を設立した。ACO は、Alberta 州における石炭探査・開発を含む資源開発や土地利用に関して First Nations との協議が必要な場合の窓口となっている。また、2014 年 7 月、“Alberta 州政府は本 Policy に関する州政府ガイドライン (The Government of Alberta’s Guidelines on Consultation with First Nations on Land and Natural Resources Management)”を公表し、協議プロセスに関与する当事者全てに期待さ

⁷ Aboriginal people は 3 グループ（First Nations、Metis 及び Inuit）からなる。2011 年国勢調査統計では、First Nations として登録されているものの自身を Aboriginal people と報告しなかった人や 2 つの先住民族グループに属する人が 2%強存在する。

⁸ カナダでは 5 年毎に国勢調査が実施されており、最新の国勢調査は 2016 年 5 月に実施された。2016 年国勢調査に基づく統計データの一部は公表されているが、Aboriginal people に関する統計データは 2018 年春から公表予定のため、本稿では 2011 年 5 月の国勢調査統計データを使用する。

⁹ 2011 年国勢調査統計では、Alberta 州では First Nations と登録されているものの自身を Aboriginal people と報告しなかった人が 3,300 人、2 つの Aboriginal グループに属するとした人が 1,875 人いる。

れる事柄について明確化している。

なお、Alberta 州の土地及び天然資源管理に関する First Nations との協議に関する州政府方針及びガイドラインの内容については、JOGMEC 平成 27 年度海外炭開発高度化等調査「カナダ アルバータ州における石炭投資環境調査」報告書（平成 27 年 12 月）第 6 章「AB 州における先住民族関連情報」に詳しく記述されており、参照いただきたい。

以下、Part II（Indian Act について）に続く。

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いただきますようお願い申し上げます。