



カナダ Alberta 州における石炭探査と First Nations ～ 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 ～

〈石炭開発部 井上晴夫〉

平成 29 年 8 月 30 日付本稿 Part III (Alberta 州における歴史的条約について) に続き、本 Part IV では、Treaty 8 対象域内に位置する Palisades Project 周辺エリアを伝統的活動領域としているものの Treaty 8 First Nations リストには載っていない First Nation の概要、また Alberta 州政府と同州先住民族グループとの関係改善に係る近年の動向について紹介し、最後に「おわりに」として、本稿 Part I～IV 全体を通じた所感を含めたコメントを記す。

1. Palisades Project 周辺エリアを伝統的活動領域とする First Nation について

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)では、Alberta 州の First Nations は全て歴史的条約に署名している旨が記されている。

しかしながら、Treaty 8 対象域内に位置する Palisades Project に関する CEP 申請書類を確認する過程で、Treaty 8 に署名した First Nations リストに載っていない First Nation が Palisades Project 周辺に居住していることを知るに至った。Palisades Project 周辺エリアを伝統的活動領域としている First Nation である Aseniwuche Winewak Nation of Canada について紹介する。

(1) Aseniwuche Winewak Nation of Canada 結成に至るまで

BC 州に接する Alberta 州側の州境中西部に位置する Jasper National Park¹は 1907 年に創設されたが、Jasper を含む豊かな Rocky Mountains 山麓地帯には Jasper National Park が創設される遥か以前から Aboriginal people が居住していた。このエリアの人々は、毛皮交易に伴い西へと進んできた Cree²、Iroquois³、Beaver Tribe⁴等の人々と婚姻関係を結び、グループとして独自の文化を発展させた。

¹ Jasper National Park は Alberta 州に位置しており、1907 年 9 月に Jasper Forest Park に指定された。1930 年に連邦法 National Parks Act の成立に伴い、Jasper National Park となった。同 Park は Canadian Rockies 内では最大の国立公園で、総面積は 10,878km²。

² Cree はカナダで最大の First Nations グループで、主に Quebec 州から西の Alberta 州にかけて居住している。Cree は言語及び地域により 8 グループに分けられるが、Indian Act で登録されている Band 数としては 135、その構成メンバーは 20 万人以上である。

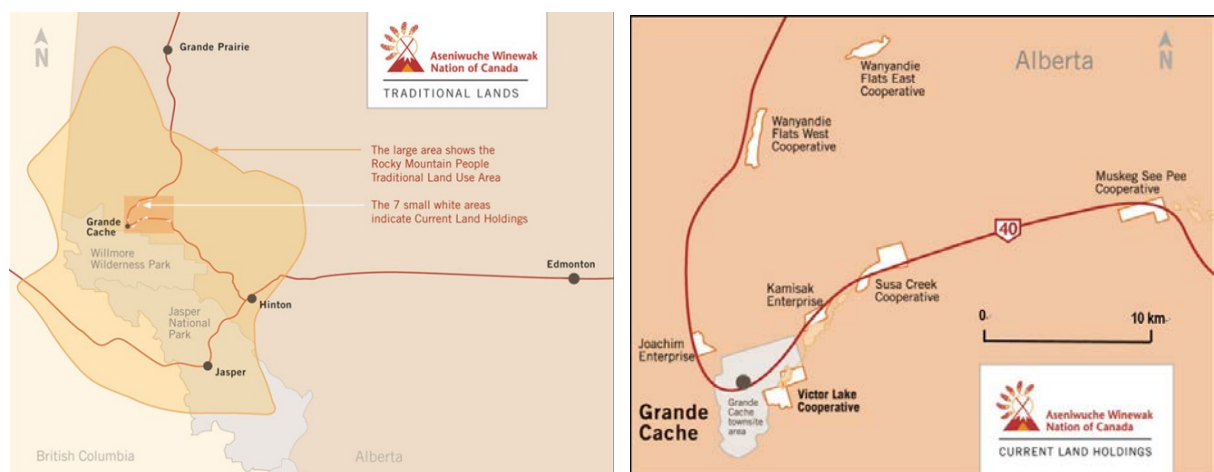
³ Iroquois は、Ontario 湖南部エリアを中心に居住する 6 First Nations からなる。2010 年の推定総人口は 125,000 人で、アメリカに 80,000 人、カナダに 45,000 人が居住する。

⁴ Beaver Tribe (Dane-zaa Nation) は Alberta 州及び BC 州を流れる Peace River 周辺エリアを伝統的活動領域としており、推定人口は BC 州に約 1,000 人、Alberta 州に約 2,000 人。

しかしながら、Treaty 8 に関する連邦政府条約交渉団はこのグループと出会うことなく通り過ぎたため、このグループは Treaty 8 に署名する機会を得られなかった。このため、このグループは Indian Act に基づく Band として認められず、従ってグループ・メンバーは Non-status Indian となっている。

1907 年に Jasper National Park が創設された際、グループの人々は移住を強いられ、多くの人々が現在の Grande Cache 周辺に移ったが、彼等の伝統的な狩猟・漁労等を主とする生活様式は 1960 年代半ばまで維持することができた。しかしながら、1960 年代後半に始まった炭鉱開発⁵に伴い、1969 年に Grande Cache にて炭鉱従業員の居住地として町の建設が開始されたが、彼等は土地や資源に対する法的権利を持たないため、炭鉱や町の開発に係る決定に参加することもできず、多くの伝統的な場所等が破壊され、彼等の生活様式は大きな制約を受けることになった。

1970 年代に入り、このグループを構成する 6 つの共同体と彼等の子孫が土地を利用できるようにするため、Alberta 州政府は本グループに 4 つの生活協同組合 (Cooperative) と 2 つの企業 (Enterprise) を組織させ、それぞれの Cooperative と Enterprise 毎に Grande Cache 周辺に割当てられた 7 ヶ所の土地 (総面積: 41.5km²; 図 1 の右図参照) を所有すること、また各共同体が自分たちの共同体に関して自己管理する権利を定めた土地所有協定 (Land Holding Agreement) を締結した。



(出典) Aseniwuche Winewak Nation of Canada ”Living In Two Worlds: A Balanced Approach to Consultation (2007)”より

図 1 Aseniwuche Winewak Nation of Canada の伝統的活動領域 (左図) 及び同 Nation が Grande Cache 周辺に所有する土地 (右図: 白抜きエリア)

⁵ 原料炭炭鉱 Smoky River Coal Mine (当初の所有者: McIntyre Mines Ltd) の操業は 1969 年に開始され、精炭生産能力は 270 万 t/年 (坑内掘+露天掘) であった。操業開始以降、本炭鉱の所有者は幾度も替わっている。現在の炭鉱 Grande Cache Coal Mine 所有者は中国企業 Up Energy Development Group Ltd で、石炭生産は停止中。2017 年 2 月、炭鉱会社 (Grande Cache Coal LP 及び Grande Cache Coal Corporation) は破産宣告され、Court of Queen’s Bench of Alberta が Deloitte Restructuring Inc. を管財人 (Receiver) に指名した。2017 年 6 月下旬、管財人が同裁判所に炭鉱売却命令を求めた結果、2017 年 7 月初旬に炭鉱売却命令が出され、現在、管財人が売却手続きを進めている。

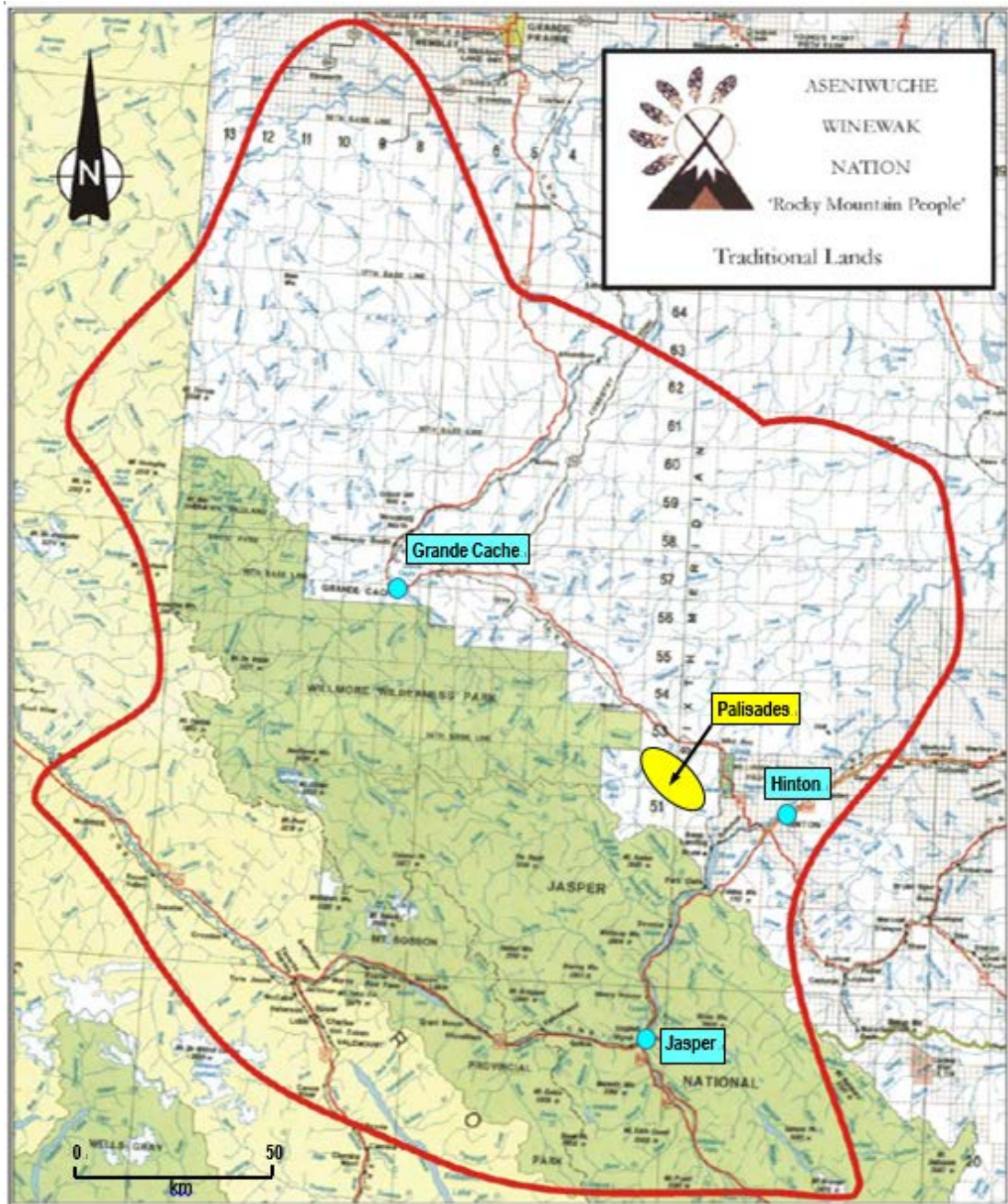
しかしながら、彼等の伝統的な狩猟等に基づく自立的な生活様式は崩れ、仕事には先進的技術が要求されるようになり、結果として、彼らはこの地域の経済的発展から取り残されることとなり、失業、社会的不和、貧困、アルコール依存症等の問題が生じるに至った。このような共同体の問題は、教育、トレーニング、ビジネス・チャンスを欠いたことにより生じたものとの認識の下、6つの共同体の人々は、これらの障害を克服すること、また自分たちの社会的・経済的な状況を向上させることを目的として、1994年9月、Cree語で“ロッキー山脈の人々”を意味する Aseniwuche Winewak Nation of Canada (AWN) を結成した。

(2) AWN について

AWN は Indian Act に基づく Band ではなく、Alberta 州 Societies Act に基づき組織された非営利団体である。AWN は Indian Act に基づく First Nation ではないため、現在、400人を超えるメンバーは Non-status Indian である。

AWN によれば、彼らの伝統的活動領域は Jasper National Park の大部分、その北に位置する Willmore Wilderness Park⁶を含むロッキー山脈東麓エリア（図2参照）で、その面積は AWN ウェブサイトには掲載されていないが、試算では約 44,500 km²に及ぶ。

⁶ Willmore Wilderness Park : 1959年に Alberta 州政府により Wilderness Provincial Park に指定された。1963年及び1965年に同 Park エリアは縮小され、1964年1月の Parks Act 改正後、1965年7月に Willmore Wilderness Park に名称変更された。現在の同 Park 面積は 4,597km²。



(出典) Alberta Government Traditional Use Studies: Aseniwuche Winewak Nation of Canada Traditional Land Use より (一部追加修正)

図2 AWN の伝統的活動領域と Palisades Project 位置図

(3) AWN による連邦政府及び Alberta 州政府に対する訴訟

2004 年 9 月、AWN は連邦政府及び Alberta 州政府に対し、Aboriginal rights⁷ に基づき土地に関する権利、また連邦政府と Alberta 州政府により売却された彼等の伝統的活動領域内の鉱物及び天然資源に対する補償を求め Court of Queen's Bench of Alberta⁸ に提訴した。AWN はその訴訟趣旨書にて、連邦政府が他の

⁷ Aboriginal right(s)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。

⁸ Court of Queen's Bench of Alberta は民事及び刑事に係る公判を行う Alberta 州高等公判裁判

Aboriginal people に提供した恩恵や機会を AWN に対して与えなかったのは差別であること、Jasper からの強制的な移住、また Grande Cache 町の建設で受けた影響等について述べている。

2005 年 12 月、連邦政府及び Alberta 州政府は抗弁書を提出した後、裁判所はそれぞれの主張の根拠を示す文書を 2007 年 12 月末までに開示し終えるよう双方に指示した。双方が開示した文書に基づき幾度も話し合いが持たれたが、この間、原告側が起用していた法律事務所の弁護士が以前 Alberta 州政府の仕事に従事したことがあり、本法律事務所について利益相反の懸念が生じたことから、2012 年、本 Court はこの弁護士が本訴訟に関与することを制限する命令を下した。

また、2010 年 11 月、Alberta 州が新たな法廷ルール⁹を導入したことに伴い、連邦政府及び Alberta 州政府は 2011 年初め、原告 AWN に対し本訴訟を“標準”或いは“複雑”のどちらかに分類するのか意向を質したのに対し、AWN 側は 2 年以上経過した 2013 年後半になって本訴訟は“複雑”と分類されるべき旨を返答した。

このような状況の中で、連邦政府が 2013 年 11 月、Alberta 州政府が 2014 年 4 月にそれぞれ、Alberta 州法廷ルールに基づき、本訴訟が 3 年以上に亘り進展していないことを理由に本訴訟の却下を求める申請を行った。2015 年 4 月、本 Court は 2012 年に下した Court 命令により本訴訟が進展することになったとして、連邦政府及び Alberta 州政府の申請を棄却した。これにより、双方の文書開示が継続されることになった。現在、第一審である本訴訟開始から既に 12 年以上経過しているが、第一審判決が一体いつになるのか全く見通せない状況にある。本訴訟は第一審で結審するとは考え難く、最終結審に至るまでには今後さらに相当な時間を要するものと考えられる。

(4) AWN の伝統的活動領域での資源探査・開発に係る協議について

カナダ最高裁が 2004 年 11 月に Haida Nation 訴訟に関して下した判決¹⁰を踏まえ、Alberta 州政府は 2005 年 5 月、“土地管理及び資源開発に関する Alberta 州政府の First Nations との協議方針 (The Government of Alberta’s First Nations Consultation Policy on Land Management and Resource Development¹¹)”を公表したが、AWN はこの州政府方針を補完する文書として、2007 年に自らの伝統的活動領域における資源開発や土地管理に関する効果的・現実的なアプローチ手法を記

所で、Provincial Court of Alberta が下した判決に対する控訴審も扱う。本 Court は Alberta 州内に 13 ヶ所置かれている。

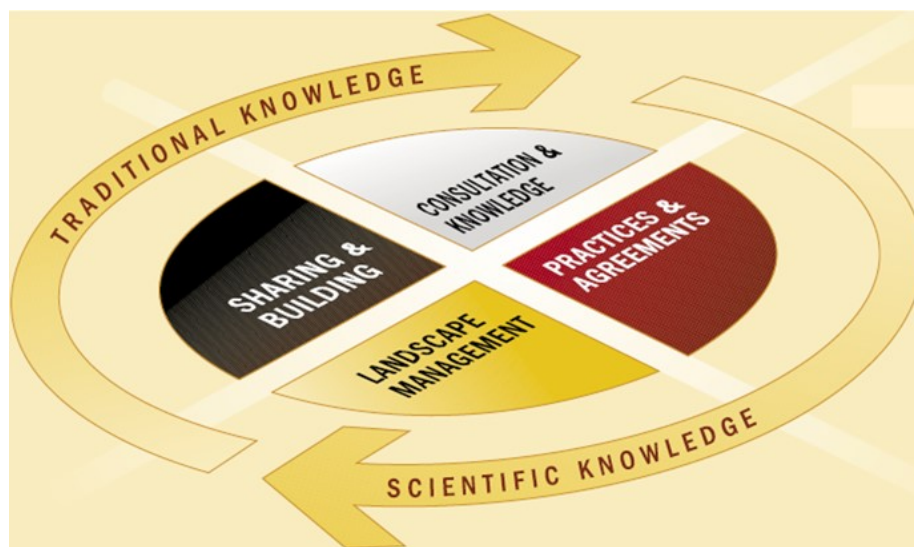
⁹ 2010 年 11 月に Alberta 州で導入された新法廷ルールで、民事訴訟は“標準 (standard)”或いは“複雑 (complex)”のどちらかに分類されることになった。分類を決めるための基準には、請求額、当事者及び文書の数、争点の数と複雑性、必要とする質疑時間、専門家報告書の必要性等が含まれる。

¹⁰ Haida Nation v British Columbia 2004 SCR511 : Haida Nation が所有権を主張する土地での開発計画の意思決定に Haida Nation を関与させる必要性を認めた判決が下された。First Nation の権利や利益に悪影響を及ぼす可能性のある活動を行う場合、州政府は決定を下す前に、当該 First Nation と consultation を行い適切な調整 (accommodation) を行う義務を負うことが確認された。

¹¹ 本 Policy に関して、その協議プロセス詳細を含む Guidelines が 2006 年 9 月に公表された後、2007 年 11 月、Policy 及び Guidelines 共に改訂された。しかしながら、本 Policy は公表直後から、First Nations、対象から除外された一部の Metis、産業界、学会等から批判を受けた。Alberta 州政府は、当初本 Policy の見直しは 4 年後としていたが、本稿“Part I : 2 (2) Alberta 州における First Nations との協議について”に記載したように、改訂 Policy が 2013 年 6 月、改訂 Guidelines が 2014 年 7 月に公表された。

した文書“Living Two Worlds: A Balanced Approach to Aboriginal Consultation”を作成、公表した。

この文書の中で、AWN は伝統的活動領域における生態系を守りながら資源及び土地の管理が一体的に行われる開発を目指し、環境への影響を最小限とする持続可能な最善の開発計画にすべく、土地利用者全員と“平等パートナー”として協業することを希望している旨を明記している。また、これを達成するためのアプローチ手法として策定した「AWN 協議プログラム (AWN Consultation Program (CP))」について説明している。



(出典) Living Two Worlds: A Balanced Approach to Aboriginal Consultation より
図3 AWN Consultation Program における4つのフェーズ

AWN CP における consultation を進める上で、AWN が保有する伝統的知識と西欧社会が保有する科学的知識を上手く均衡させること、文書の形を取っていないAWNの伝統的知識を当事者間で共有することが重要なポイントとしている(図3参照)。

AWN CP は4つのフェーズから成っている。

1) フェーズ1 - 情報共有と関係構築

i) 情報共有 :

産業界及び州政府は、AWN に開発計画の詳細を提供する。AWN は、開発方針、期待、文化的意識、エリアの歴史及び政治的活動に関する情報を提供する。

ii) 関係構築 :

AWN、州政府及び産業界は、全員のニーズの支援と互惠関係を構築すべく、継続的な関係構築に全力を尽くす。

2) フェーズ2 - 協議と知見

i) 共同体との協議 :

州政府及び産業界は、AWN に開発プロジェクトについての懸念事項や関心事項を確認し、AWN は文書或いは口頭で回答する。懸念事項については、影響を最小限にするための話し合いを行う。

ii) 伝統的知見の共有・一体化 :

先住民参加型環境モニタリングは、伝統的知見を共有し一体化するために使用される方法で、AWN、州政府及び産業界がこのプロセス適用のため協力し合う。

iii) AWN の伝統的知見キャンプ：

AWN は、伝統的知見を実地説明するため、州政府及び産業界を奥地にある伝統的キャンプに招待し、土地に係る AWN の価値及び関係を共有、開発計画についての懸念事項を説明する。キャンプ訪問者は、体験学習を通して伝統的知見を真に理解することになる。

3) フェーズ 3 - 実行と協定

i) 実行策の策定と実施：

AWN、州政府及び産業界は、協力して一体化戦略を策定し実行に移す。開発のあらゆる局面で影響を最小化する実施事項について合意する。実施事項については、計画書、申請書及び許可証に記載される。

ii) 協力協定の作成

AWN は産業界或いは州政府との関係を強化するため、協定書を作成する。協定書には、意思疎通の仕組み、約束事項の遵守、計画及び実施事項のモニタリングが盛り込まれる。協定書には、その他共通事項として、共同体との関係、ビジネス機会、雇用機会、トレーニング、仕掛け罫の管理、教育と啓発活動、先住民の知恵の保護等が含まれる。

4) フェーズ 4 - 景観の管理

i) 持続可能なモデルの支持

AWN は、“北東傾斜地持続可能な資源・環境管理戦略（2003年5月）¹²”に記載されている景観管理戦略を支持する。AWN は、産業界との協定の締結、諮問委員会への参加を通して新たな景観管理戦略策定の支援、先住民参加型環境モニタリング計画の作成による持続可能なモデルを支持する。

ii) 方針作成と方針への影響力

AWN は、土地について積極的な世話役を果たすことを請け負う。このため、景観管理に関して一貫性のある州政府方針・ガイドライン作成に影響を及ぼす意向である。AWN は持続可能性を測るためのベースとなる伝統的、科学的見地について情報提供する。

iii) 評価プログラムの作成

AWN は産業界及び州政府と協力し、CP を評価するプログラムを作成する。この評価プログラムには、手続き、結果、従事者の実績、また産業界や AWN に対する付加価値の評価が含まれる。

なお、AWN は、彼等の伝統的活動領域内で民間企業が開発プロジェクトを計画している場合、そのプロジェクトをレビューするためのオンライン窓口 (TLU Industry Application Portal¹³) を設けており、プロジェクト提案者はこの窓口を通して AWN にプロジェクトに関する情報を提出する。AWN は、プロジェクト情報を受取ってか

¹² 本報告書は、“The Northern East Slopes Sustainable Resource and Environment Strategy May 2003”。Alberta 州環境大臣が 2000 年 4 月に任命した州政府及び非政府メンバーからなる Regional Steering Group が 2003 年 5 月に環境大臣に提出した提言報告書。

¹³ TLU Industry Application Portal : <https://www.aseniwuche.ca/consultation>

ら 21 営業日以内に返答を行うとしている。

(5) AWN が設立した会社

AWN は伝統的活動領域において、成長する石油天然ガス、鉱業及び林業を含む資源産業に自分たちが関与できるようにするため、1998 年に AWN が所有する開発会社 **Aseniwuche Development Corporation (ADC)** を設立した。ADC の主な業務は、石油天然ガス及び鉱業界を対象とする森林の伐採、溶接・製造、車両サービス、重機レンタル等であるが、AWM メンバーに対する賃金の支払い、トレーニング、地元商品の購入、寄付等を行い、共同体に大きな貢献をしている。

また、2011 年には、ADC の開発関連業務を補完する会社として、AWN が所有する **Aseniwuche Environmental Corporation (AEC)** を設立した。AEC は、科学的知見と伝統的知見の整合性を取りながら、環境調査コントラクターとして開発当事者と協力して環境面の解決を図ることを目指している。AEC は設立して間もないものの、州政府、石油天然ガス業界、鉱業、林業、研究機関等のプロジェクトや環境ベースライン調査等の業務に従事しているとのことである。

2. Alberta 州政府と同州 First Nations との関係改善に関する動向

カナダ憲法に基づき、First Nations を含む先住民族グループへの対応に関する責任は主として連邦政府が負っているが、1930 年に天然資源の管轄が連邦政府から州政府に移管されて以降、州政府は First Nations に係る問題に関与することになった。

しかしながら、2000 年 9 月、Alberta 州政府が発表した先住民族枠組み政策を記した文書¹⁴によれば、近年、連邦政府が憲法に基づく責任を十分に果たしていないため、州政府及び First Nations にとり問題が生じているとのことである。連邦政府は **Indian Act** で規定されている **Status Indian** に対する責任を負っているものの、連邦政府が資金供与対象とするのは **reserve** に居住する **Status Indian** に限定する傾向があり、また連邦政府が責任を負っている First Nations 共同体に対するプログラムやサービスを First Nation 政府に移管する例も多く見られ、その結果、連邦政府からのサービス提供や資金供与が廃止され、First Nations が州や地方自治体の管轄する機関にその代行を求めてきたため、州や地方自治体が法令を定めて First Nations に対する公的サービスを施す場合もあるとしている。同文書で、Alberta 州政府は First Nations を含む先住民族の自立と福祉の実現のため支援を行っており、積極的に First Nations と協力し連邦政府に対し先住民族に対する責任を果たすよう促す意向を明らかにしている。

First Nations からすれば、Alberta 州政府の First Nations に対する態度は、1980 年代までは必ずしも公平で礼儀をわきまえたものではなかったとしているが、1990 年に入ると州政府と First Nations の関係は改善され始めた。その動向を下記する。

¹⁴ この文書は、“関係強化に向けて：アルバータ州政府の先住民族政策枠組み (Strengthening Relationships: The Government of Alberta’s Aboriginal Policy Framework, September 2000)”。

1993年2月

本稿 Part III (Alberta 州における歴史的条約について) で記したように、Alberta 州政府と Treaty 8 に署名した First Nations 間の初となる覚書が AGCT8FN との間で締結され、州政府と Treaty 8 First Nations の対話プロセスが確立された。

1995年11月

Alberta 州に居住する First Nation の半分近くにあたる 22 First Nations と州政府の間で、Treaty 6、7 及び 8 に係る共通の関心及び懸念事項を政府間 (government to government) として協議するための“アルバータ州/First Nations 関係に関する了解事項 (Understanding on Alberta/First Nations Relations)” が署名された。この了解事項は、両者の関係改善の意思を表した政治的声明の性格を有するものと理解されている。

1999年9月～2000年2月

この期間、Alberta 州政府は先住民族グループとの関係強化を目指した政策を検討・策定するため、Alberta 州全域で先住民族グループとの面談及び先住民族からの提案を求めた。これに基づき、2000年9月、Alberta 州政府は先住民族グループに対する政策枠組みを示した文書“関係強化に向けて：アルバータ州政府の先住民族政策枠組み (Strengthening Relationships: The Government of Alberta’s Aboriginal Policy Framework)” を発表した。州政府がこの種の政策枠組みを策定するのはカナダでは初めてのことであった。この中で、先住民族の福祉と自立、資源及び経済発展に関する効果的な consultation、協力関係並びに連邦政府、州政府及び先住民族の役割と責任の明確化が強調されている。

2005年5月

Alberta 州政府は、“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 First Nations Consultation Policy on Land Management and Resource Development)” を採択した。First Nations の権利及び伝統的な土地利用に悪影響を与える可能性がある場合、州政府は First Nations と協議を行うことを約束し、2006年5月、協議に関するガイドライン (Guidelines) を公表した。なお、本稿 Part I (Alberta 州における石炭探査に係る許認可) 第 2 章「Alberta 州先住民族の概要と First Nations との協議 (consultation) について」で記したように、2014年7月に本ガイドライン最新版が公表されている。

2008年5月

Alberta 州政府は、Treaty 6、7 及び 8 に署名した Alberta 州の First Nations と“政府間関係に関する議定書 (Protocol Agreement on Government to Government Relations)” を締結し、州政府と各 Treaty に署名した First Nations グループの間で共通する関心事項について協議を行うこととした。なお、本議定書は 2013年3月に失効した。

2010年2月

連邦政府及び Alberta 州政府は Treaty 6、7 及び 8 に署名した First Nations との間で“Alberta 州における First Nations 教育に関する覚書 (Memorandum of Understanding for First Nations Education in Alberta)”を締結した。本覚書は、Alberta 州の First Nations 生徒に対する教育の強化と達成を共通ビジョンとし、親や共同体への働きかけ、条約及び文化の認識等を含む教育に関連する様々な課題を支援するための協業枠組みが規定されており、有効期限は 10 年である。

2015年7月

Alberta 州首相は全閣僚に対し、2007 年 9 月の国連総会で採択された“先住民族の権利に関する国連宣言 (The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP)”の原則に基づき、改正の必要性のある政策、プログラム及び法令の見直しを指示した。各省は同年 12 月にはその見直しを終えた。また、Alberta 州先住民関係大臣は、各先住民族グループ指導者と国連宣言に関する州政府の意向について協議する会合を持つと共に、First Nations や Metis を含む先住民族グループからの意見も求めた。

2016年4月

Alberta 州政府は、本稿 Part III (Alberta 州における歴史的条約について) で記したように、Treaty 8 に署名した First Nations (T8FNA) と議定書 (Protocol Between Treaty 8 First Nations of Alberta and the Province of Alberta for Discussion on Matters of Mutual Concern) を締結した。なお、本議定書の期限は設定されておらず、どちらか一方が終了通知するまで議定書は効力を有する。

2017年3月

Alberta 州政府は、Treaty 7 First Nations である Blackfoot Confederacy との間で、議定書 (Protocol Agreement Dated March 24, 2017 Between the Blackfoot Confederacy and Her Majesty the Queen in Right of Alberta for Discussion on Matters of Mutual Concern) を締結した。なお、本議定書の期限は、T8FNA との議定書と同様に設定されておらず、どちらか一方が終了通知するまで議定書は効力を有する。

このように、近年、Alberta 州政府は同州に居住する First Nations との相互協力関係の構築・改善に向け意欲的に取り組んでいる様子が窺える。

なお、参考までに、Alberta 州政府と連邦政府の Alberta 州 Metis との関係改善の動きについて簡潔に記す。

1989 年 7 月、Alberta 州政府は Alberta Federation of Metis Settlement Associations (1990 年 11 月、Metis Settlement of General Council (MSGC¹⁵) に名称変更) と“Alberta-Metis 定住地協定 (Alberta-Metis Settlements Accord)”を締結、1990 年に制定された Metis Settlement Act に基づき、Alberta 州中央東部及

¹⁵ MSGC は 8 ヲ所の定住地 (Settlement) 全体の中央自治政府機関で、Settlement 毎の選挙で選ばれた 5 人の評議員 (Councillor)、全体で 40 人の Councillors と執行部 4 人 (総裁、副総裁、書記官及び会計係) の計 44 人で構成されている。

び北部の 8 ヶ所からなる土地の所有権が MSGC に移転され、Metis 定住地（総面積：約 51.2km²）となった。カナダにおいて、法令で Metis 定住地が設定されているのは Alberta 州のみである。現在、Metis 定住地には約 5,000 人の Metis が定住し、MSGC が Metis 定住地に関する自治政府として統括している。

また、2008 年 6 月、Alberta 州政府は Metis Nation of Alberta Association (MNAA¹⁶) との間で“Alberta 州政府/MNAA 枠組み協定 (Government of Alberta/Metis Nation of Alberta Association Framework Agreement)”を締結した。本協定の目的は、Metis の経済的機会及び福祉を向上させる枠組みを策定するために両者が協業することで、有効期限は 2015 年 3 月であったが、1 年延長された。その後、2017 年 2 月、Alberta 州政府は Metis Nation of Alberta (MNA¹⁷) との間で、新たな“枠組み協定 (Framework Agreement)”を締結し、両者の国家間 (nation to nation) 関係に基づき関係強化と和解の促進及び Metis の福祉向上を図ることとしている。本協定の有効期限は、2027 年 3 月までの 10 年間である。なお、連邦政府も 2017 年 1 月、MNA との間で“和解促進に関する覚書 (Memorandum of Understanding on Advancing Reconciliation)”を締結し、今後、nation to nation 関係に基づき和解促進交渉を進めるベースとなる枠組み協定の締結に向け、両者で定期的に協議を行うこととしている。本覚書の有効期限は、覚書の後継となる契約が締結されるまでとなっている。

3. おわりに

本稿は、カナダにおける石炭探査と First Nations に関する「カレント・トピックス」3 作目である。前 2 作は BC 州を対象としていたのに対し、本稿は Alberta 州を主対象としている。当初、Alberta 州の First Nations については、歴史的条約 Treaty 6、7 及び 8 で全てカバーされており、大した問題はなかろうとの認識でいたため、本稿の取り纏めにはそれ程手間はかからないものと考えていた。しかし、Treaty 6、7 及び 8 に関して収集した資料を読み始め、これらのナンバー条約が署名された状況やその後の展開を知るにつけ、「これは容易でない題材」との認識に改めた。日本企業がカナダで石炭を含む資源開発プロジェクトへの投資を検討・実行する際には、First Nations 対策は最重要事項の一つに挙げられることから、First Nations に対する理解を深めるための情報提供を行うことは JOGMEC としての重要な役割と考え、本稿の取り纏めには時間がかかることを承知の上、作業を進めた。本稿は、主として Alberta 州の First Nations を対象としてはいるが、First Nations に関する状況を理解するためには、現在においてもカナダの大多数の First Nations の日常生活を規定している連邦法 Indian Act に触れない訳にはいかないため、Indian Act 改正の変遷を含めて一通りの内容を記載し、十分とは言えないものの、Indian Act について大よその概要が把握できるよう努めた。

¹⁶ MNAA は 1932 年に Metis Nation of Alberta (MNA) が設立した管理組織で、当初の名称は Metis Association of Alberta であった。

¹⁷ MNA は 1928 年に結成された。現在は、自治政府として 30,000 人を超える Alberta 州 Metis メンバーを統括している。MNA の運営方針は、州全体の選挙で選ばれる 2 人の州総裁・副総裁 (Provincial President & Vice President) と 6 地域別の選挙で選ばれる 12 人の Regional President & Vice President の計 14 人で構成される州評議会 (Provincial Council) で決定される。

Indian Act は長年に亘り批判と論争の的になっており、一部の First Nations からは“一種のアパルトヘイト”とも呼ばれており、Amnesty International やカナダ人権委員会 (Canadian Human Rights Commission¹⁸) も、Indian Act は人権濫用であると絶えず非難してきた。

Indian Act はこのように批判されてはいるものの、First Nations にとっては連邦政府との間で歴史的かつ憲法上の関係を認め確認する法令であることから、Indian Act は問題のある法令ではあるものの同法を完全に撤廃する試みは根強い抵抗を受けてきた。1996年11月、王立先住民族委員会 (Royal Commission of Aboriginal Peoples¹⁹) が公表した最終報告書では、このような状況を“パラドックス”と呼んでおり、このパラドックスが Indian Act 並びにカナダの状況と Status Indian の関係を理解するための鍵としている。また、同報告書では、連邦政府が Indian Act は First Nations に対する義務を認める法令であるとする一方、First Nations と他のカナダ人とを法律で区別していること、Indian Act の改正については、歴史的に連邦政府が一方的に提案乃至は実行してきたとしている。Indian Act に係る問題をどのように対処するのか様々な意見があるものの、First Nations 指導者たちは、連邦政府と First Nations の間で現状とは異なる政治的関係を構築するのであれば、新たな関係確立のため First Nations も積極的に参加していく必要があるとの考えで一致している。

Treaty 6、7 及び 8 のナンバー条約に署名した First Nations にとって、自分たちが土地に関する権利を放棄するとの条文が含まれているとは思っても寄らないことであつたに違いない。First Nations は“太陽が輝く限り、水が下方へ流れる限り、創造主から与えられたこの土地は我々や生き物を誕生させるためにある”として、このような土地を手放すことなど全く想像できないことであつた。しかしながら、First Nations、特に平地地帯を伝統的活動領域としていた First Nations にとって、西欧からの移住者により持ち込まれた天然痘の蔓延、主食としていた buffalo の生息数が減少し、狩猟を主としたそれまでの伝統的な生活様式が困難になりつつある状況を考慮して、白人の入植を容認する代わりに、連邦政府から配給される種々の物品と年給を受け取ることで、それまでの狩猟を主とする生活様式から農耕を主とする生活様式へ変えることを受け容れることにしたもので、連邦政府との条約交渉はあくまでも白人による入植と共存するための平和友好条約に関する交渉との理解であつた。従って、伝統的に口承文化に依っていた First Nations からすれば、署名された条約文書に、条約交渉の中で双方が口頭合意した内容が網羅されていないこと、また First Nations には異質な概念で連邦政府条約交渉団から十分な説明はなかったとする土地権利の放棄が含まれていたことは、長年に亘り論争の種となった。連邦政府側が文言通りに厳格に適用することを意図したのに対し、First Nations が重要視したのは、連邦政府が“条約の精神と趣旨 (Spirit and Intent of the Treaty)”に基づき対応することであつた。First Nations 側は、この精神に基づき連邦政府が負

¹⁸ Canadian Human Rights Commission は、本稿 Part II (Indian Act について) で記したように、1977年に成立した Canadian Human Rights Act に基づき、同 Act を管理する組織として 1987年に設立された。

¹⁹ Royal Commission of Aboriginal Peoples は、先住民族、連邦政府及びカナダ社会の関係を発展進化させることを検討するため、連邦政府が 1991年8月に設置した委員会。7人の委員のうち3人が先住民族であつた。1996年11月、4,000頁からなる最終報告書が公表された。

っている条約下の義務 (Treaty obligations²⁰) 及び信託義務 (fiduciary duties) を遵守するよう求めてきている。

First Nations の現状は、文化や政治・経済面を含めて復興に向けた転換期にあると言えるが、First Nations の雇用、収入等に係る生活環境・生計は先住民族以外のカナダ人に比べ、まだ低い状況にある。2011年国勢調査統計によれば、就労年齢²¹にある先住民族以外のカナダ人の就職率が75.8%に対し、First Nations は57.1%と18%以上も低い。First Nations 平均所得 (税引後) はC\$17,621で、先住民族以外のカナダ人の平均所得 C\$27,622 の2/3未満の状況にある。混雑住居²²の割合に関しては、先住民族以外のカナダ人の4.0%に対し、First Nations の on-reserve 住居では27.2%と約7倍、off-reserve 住居で6.8%である。大規模修理が必要な住居の割合に関しては、先住民族以外のカナダ人住居で6.8%、on-reserve 住居では42.7%と6倍強、off-reserve 住居でも15.4%と2倍強あり、First Nations の困難な生活状況を反映したものと見ることができる。First Nations に生活・生計に関する最新情報については、2016年5月の国勢調査統計が公表される2018年春まで待つ必要がある。

1982年にFirst Nationsの全国組織 Assembly of First Nations (AFN²³) 会議において先住民族団結記念日の創設が提唱され、その後も先住民族グループが関係する全国的な会議で先住民族の貢献を記念する祝日の創設が要望された。これらを踏まえ、カナダ連邦政府は先住民族グループと協議・検討した結果、先住民族グループの固有の伝統、多様な文化及び顕著な貢献を認識かつ祝うため、1996年7月、カナダ総督を通して、毎年6月21日を“National Aboriginal Day²⁴”とする宣言を行った。

連邦政府は、このように先住民族グループ記念日を創設し、先住民族グループの伝統、文化、貢献を認識していたものの、2007年9月、国連総会で採択された“先住民族の権利に関する国連宣言 (UNDRIP)”には反対投票した。反対投票したのは、国内に多くの先住民族を抱える旧イギリス植民地のカナダ、オーストラリア、ニュージーランド及びアメリカの4カ国であった。なお、UNDRIPに反対投票した4カ国は全て、その後本国連宣言を支持する表明²⁵を行っている。

Alberta州政府は、本国連宣言に関連して、同州の更なる発展のためには先住民族の協力が必要不可欠として、信頼と敬意に基づく先住民族との関係を回復することを決意し、この一環として、2015年7月、Alberta州首相は全閣僚に政策、プログ

²⁰ First Nations は、Treaty obligations には健康、教育、経済発展等が含まれるとし、また、これらは署名当事の内容が将来に亘って変わらないものではなく、Spirit and Intent of the Treaty に基づき、カナダの社会・経済発展に伴いそれらの中身も進化するものと主張している。

²¹ 本国勢調査では、就労年齢を25～64歳としている。

²² 混雑住居 (crowded dwelling) とは、一部屋あたり一人を越える住居のこと。

²³ AFN は1982年4月、National Indian Brotherhood (1978年設立) を置き換える形で誕生したカナダ全土の90万人を越えるFirst Nations を代表する組織。

²⁴ National Aboriginal Day に関して、INAC が宣伝・教育用印刷物の提供や催しのアイデアを提供、文化遺産省 (Canadian Heritage) が先住民族グループ共同体の祝賀行事への資金提供を行っている。

²⁵ UNDRIP に反対投票した4カ国が同宣言に対する支持を表明したのは、オーストラリアが2009年4月、ニュージーランドが2010年4月、カナダが2010年11月、アメリカが2010年12月であった。

ラム及び法令の見直しを指示、また先住民関係大臣は各先住民族グループ指導者と国連宣言に関して協議する場を設けると共に、意見も求めた。Alberta 州政府と先住民族グループの関係改善に向けた協議は継続され、2016 年 4 月に T8FNA、2017 年 2 月に MNA、2017 年 3 月には Blackfoot Confederacy との間でそれぞれ、2007 年の国連宣言に言及している議定書や新たな枠組み協定が締結されており、これらは Alberta 州政府と先住民族グループ双方の関係改善の意思を反映したものと言えよう。このような動きを見ると、少なくとも、Alberta 州政府と Alberta 州先住民族グループの間関係改善が加速している印象を受ける。また、2017 年 1 月に MNA と覚書を署名した連邦政府も、Alberta 州先住民族グループとの関係改善に動き始めているように思われる。

最後に、Palisades JV は Palisades 鉱区で探査を実施するため、ACO の情報提供に基づき、対象エリア周辺を伝統的活動領域としている AWN に対し、毎年、オペレーター Altitude Resources が事前に探査計画を送付し、必要に応じて Grande Cache にある AWN オフィスに出向き face to face ミーティングを実施、AWN 側に探査計画に異議のないことを確認した上で、AER に CEP 承認申請を行っている。平成 29 年度は JOGMEC が Palisades Project に参入して 3 年目に当たるが、今年度も継続して地質調査と試錐調査を実施した。平成 27 年度及び平成 28 年度については、旧鉱区権者が炭層賦存を確認したエリア及びその周辺を主な探査対象エリアとしていたが、今年度は、昨年度までに確認されている炭層分布の確認範囲を拡張すべく、既存探査エリアの北西約 3km に位置する未探査の Palisades Extension エリアにおいても調査を実施する計画とし、7 月下旬に試錐調査を行った結果、既存探査エリアから北西の Palisades Extension エリアにかけて夾炭層 Grande Cache 層²⁶が連続し、主要 3 炭層の賦存も確認できた。今年度の探査は 8 月下旬に全て終了し、現在、地質解析及び石炭分析が進められている。今年度、既存探査エリアの周辺拡張地域及び Palisades Extension エリアにおいて実施した探査により、Palisades Project における資源量の増加並びに炭質データの更なる蓄積により炭質データの信頼性をより高められることを期待している。



写真 3.1 Palisades 現地キャンプ



写真 3.2 Palisades Project の炭層露頭

²⁶ Palisades 鉱区における夾炭層は下部白亜紀系 Luscar 層群 Grande Cache 層で、Grande Cache 層には、下位より Solomon、Hoff 及び Moosehorn の 3 炭層が賦存する。

これまでの調査の結果から、Palisades 炭は低硫黄分、低リン分、低揮発分の炭質特性が期待できる良質強粘結原料炭と評価できる。次年度以降の計画については、石炭資源量及び炭質データの信頼性を更に高めるための追加探査の実施並びにカナダにおける報告基準 NI 43-101²⁷に基づく初期経済性評価（Preliminary Economic Assessment：PEA）の実施について Altitude Resources 社と協議していく予定である。PEA が終了すれば、JOGMEC が保有する Palisades Project 権益オプションの日本企業への引き継ぎを進めることになる。日本企業への Palisades 権益オプションの引き継ぎができ、遠くない将来、開発環境が整い次第、Palisades 炭鉱の開発・操業に関して AWN との共存共栄関係を記した協定書 Impact and Benefit Agreement の締結と Alberta 州政府から炭鉱開発許認可を取得することで Palisades Project が開発移行し、同炭鉱で生産される Palisades 原料炭が日本へ安定供給されるようにな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いただきますようお願い申し上げます。

²⁷ NI 43-101 はカナダにおける鉱物資源プロジェクトに関する報告基準で、正式名は“National Instrument 43-101 Standards of Disclosure for Mineral Projects”、NI 43-101 最新版は 2011 年 6 月に公表されている。NI 43-101 における資源量及び埋蔵量の報告基準は、オーストラリアにおける報告基準である JORC Code と実質的に同じである。