

令和元年 11月22日



# JOGMEC カレント・トピックス

独立行政法人 石油天然ガス・金属鉱物資源機構

## カナダのブリティッシュ・コロンビア州における環境影響評価法の改正について（石炭編）

～ファースト・ネーションとの関係強化に向けた動き～

＜バンクーバー事務所 所長 桑山広司＞

＜人事部付（カルガリー大学）水谷健亮＞

＜バンクーバー事務所 調査員 武市知子＞

### はじめに

カナダでは連邦レベルの環境影響評価法が 2019 年 6 月に改正され<sup>1</sup>、今後省令・政令等（regulations）が定められる予定である。そのような中、州レベルでも同様の法改正に向けた動きがあり、ブリティッシュ・コロンビア州（以下、BC 州）では同州の環境影響評価法の見直しを実施し、2019 年末以降に省令・政令等が整い次第、新しい環境影響評価法を施行する予定である。本トピックスでは今回の法改正の資源エネルギー業界への影響を考察するために、法改正に携わり政令・省令等の整備を担当している BC 州環境影響評価庁（以下、BCEAO）の Nathan Braun 氏（Executive Project Director, Oil & Gas Sector）に対してバンクーバー事務所が行ったインタビュー結果を踏まえ、具体的な法改正の内容を報告する。

### ※石炭開発部 注

本カレント・トピックスは JOGMEC バンクーバー事務所の現地情報として JOGMEC 石炭資源情報サイトに掲載しているが、同州での天然ガス開発/LNG 事業・金属鉱山開発にとっても重要であることに鑑み、別途 JOGMEC の石油・天然ガス情報サイト、金属情報サイトでも掲載している。

<sup>1</sup> Bill C-69, *An Act to enact the Impact Assessment Act and the Canadian Energy Regulator Act, to amend the Navigation Protection Act and to make consequential amendments to other Acts*, 1st Sess, 42nd Parl, 2019 (assented to 21 June 2019), SC 2019 c 28.

## 1) 法改正の背景

現在の BC 州の環境影響評価法 *Environmental Assessment Act* は 2002 年に施行された<sup>2</sup>。ただ、この現行の環境影響評価法には大まかな評価基準しか記されておらず、以前から具体性と透明性に欠けるとの批判があり、特に BC 州内のファースト・ネーションからは「環境影響評価により深く参画させてほしい」との声が上がっていた。さらに、カナダ全土でファースト・ネーションを含むカナダの先住民族<sup>3</sup>との和解を模索する動きが進む中で、BC 州は他州に比べファースト・ネーションが強い影響力を持っており、ファースト・ネーションの土地請求権をめぐる問題が燻り続けていることから、BC 州政府はこれまでの環境影響評価法では各種プロジェクトへの許認可の付与の正当性を保てないとの認識から法改正を検討してきた。

このような中、2017 年 7 月に BC 州第 36 代首相に就任した John Horgan 首相は、選挙公約において「先住民族の権利に関する国際連合宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP)」の BC 州法制度への反映やファースト・ネーションとの和解を掲げていたことから、首相就任後の George Heyman 環境・気候変動戦略大臣に対するマנדート・レター (指示書) の中で「ファースト・ネーションの権利を尊重し、同時に州民に対する透明性を確保する新しい環境影響評価法により、同州内での環境影響評価を再活性化すること」を指示した<sup>4</sup>。

この BC 州の環境影響評価の再活性化に関する取り組みの中核を占めるのが 2002 年以来運用されている環境影響評価法の改正であり、これを実現するための法案 Bill 51, *Environmental Assessment Act* は 2018 年 11 月に BC 州議会で可決されている。本トピックスの執筆時点 (2019 年 11 月) では Bill 51 は未だ BC 州議会による施行を待っている状況であるが、2019 年末までに関係政令・省令等を整備の上、公布・施行される見通しである。(2020 年初めに遅れるとの報道もある)

## 2) 法改正の内容

BC 州政府は今回の法改正には次の 3 つの目的があるとしている<sup>5</sup>。まず、州民の環

<sup>2</sup> *Environmental Assessment Act* (British Columbia), SBC 2002, c 43.

<sup>3</sup> カナダの先住民族は 1982 年憲法第 35 条により、ファースト・ネーション、メティス、イヌイトの 3 つに大別される。BC 州に居住する先住民族は主にファースト・ネーションである。

<sup>4</sup> Government of British Columbia, Office of the Premier, “Mandate Letter to George Heyman, Minister of Environment and Climate Change Strategy” (18 July, 2017), online: *Government of British Columbia* <<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/government/ministries-organizations/premier-cabinet/mlas/minister-letter/heyman-mandate.pdf>>.

<sup>5</sup> Government of British Columbia, “Environmental Assessment Revitalization: Intentions Paper” (2018), online (pdf) at 3: *Government of British Columbia* <<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/natural-resource-stewardship/environmental->

環境影響評価への意義のある参加を可能にすることにより、環境影響評価法の透明性を確保し州民の信頼を醸成すること。次に、ファースト・ネーションの環境影響評価への参加をさらに促進し、州内のファースト・ネーションとの和解を加速すること。そして、環境保護と持続可能な発展の両方を可能にする明確な道筋をつけること。これらの目的を達成するために BC 州政府は産業界、環境 NGO、ファースト・ネーション、法曹界の識者との検討会や一般州民からのパブリック・コメントを踏まえ、州議会で法案 Bill 51 を審議してきた<sup>6</sup>。

Bill 51 により実現する新しい環境影響評価法の具体的な対象プロジェクトについては、BC 州政府は Bill 51 の下に定める省令 Reviewable Projects Regulation (RPR) で詳細を決めると発表している。現時点では大型プロジェクトは自動的に評価対象となると予想されているが、これまでの様にプロジェクトの規模で環境影響評価の対象となるか否かが決まるのではなく、多岐に亘る評価基準を導入し決定することが検討されている<sup>7</sup>。

今回の法改正の内容で特記すべき内容は、BC 州政府が BCEAO の権限を明確にしていることである。特に、BCEAO の新たな機能として環境保護のさらなる促進により BC 州の持続可能な発展を実現すること、そして上述の UNDRIP の精神に基づき州内の先住民族 (BC 州の場合は主にファースト・ネーション) との和解を進めることが明記されている。BC 州政府によると、UNDRIP の州法への反映はファースト・ネーションとの新しい関係の構築と和解の推進の一環であり、現在のカナダの法的義務である「先住民族とのコンサルテーション義務 (duty to consult and accommodate)」<sup>8</sup>の具体化でもある。このため、Bill 51 は UNDRIP を踏まえ、以下のようにファースト・ネーションとの合意形成を目指すための取り組みを明記している。

- ファースト・ネーションを含むステークホルダーの懸念を早期に汲み上げ、必要に応じてプロジェクトに反映するための事前協議 (アーリー・エンゲージメント) の導入
- ファースト・ネーションがプロジェクトに関するヒアリングに臨席する際の費用負担
- ファースト・ネーションと事業主の交渉が難航した場合の仲裁人による紛争解決

---

[assessments/environmental-assessment-revitalization/documents/ea\\_revitalization\\_intentions\\_paper.pdf](#)>.

<sup>6</sup> 脚註 5 の文献の p. 3。

<sup>7</sup> 脚註 5 の文献の p. 6。

<sup>8</sup> カナダの先住民族は 1982 年憲法第 35 条により、ファースト・ネーション、メティス、イヌイットの 3 つに大別される。よって、この「先住民族とのコンサルテーション義務」はカナダ連邦・州政府の国内の先住民族全てに対する憲法上の義務である。

さらに、この様な州内のファースト・ネーションに関する事項以外でも、州民の関心事項である環境への配慮を効率的に検討し、その後のモニタリングに反映する取り組みや、環境影響評価法の運用に関する透明性・正当性を確保するための取り組みが **Bill 51** には含まれている。以下がその例である。

- パブリック・コメント制度と情報公開制度の強化
- 個別のプロジェクトに合わせた柔軟性のある評価
- 独立した専門家やピア・レビューによる透明性の確保
- 許認可が付与されたプロジェクトに対する環境モニタリングの強化と、その効果を踏まえた柔軟な環境対策

さらに、従来のようにプロジェクトを土地利用、水質管理、生態系への影響等の各分野で個別に評価するのではなく、「地域への全体的な影響 (regional assessment)」として総合的に評価する方向であることが示されている。ただ、この点については現時点では具体的な省令・政令等は定まっておらず、今後 **BCEAO** が具体的なプロセスを定めるものと見られる。

さらに、今回の法改正で期待されている重要なポイントは、カナダという連邦制国家における連邦レベルでの環境影響評価と州レベルでの環境影響評価の重複を避け、事業主の負担を軽減することである。例えば、州の機関である **BCEAO** は連邦レベルでのカウンターパートであるカナダ影響評価庁 (Impact Assessment Agency of Canada, IAAC) と協定を結び、一定の条件を満たす州レベルでの環境影響評価をもって連邦レベルでの環境影響評価を省略することを可能にする予定である<sup>9</sup>。これについて **BCEAO** は、連邦政府と **BC** 州政府のそれぞれの環境影響評価が求められる場合でも、両政府が個別に環境影響評価を行うのではなく、プロジェクトごとに連邦政府と州政府が代替契約 (substitution agreement) を締結し共通の評価基準を策定することで、法改正後は **BC** 州内の新規プロジェクトに対して **BCEAO** が連邦当局の代理として環境影響評価を行う権限が与えられ、「ワン・プロジェクト、ワン・アセスメント (one project, one assessment)」という、より簡易で迅速な環境影響評価が可能になると説明している。

### **3) 法改正によるファースト・ネーションへの対応**

今回の法改正により、まず、ファースト・ネーション等のステークホルダーと事業主の交渉が従来の環境影響評価法より早い段階から求められる。事前協議 (アーリー・エンゲージメント) と呼ばれるこの取り組みでは、監督官庁である **BCEAO** による環境影

---

<sup>9</sup> 脚註 5 の文献の p. 10。

響評価を受ける前に、事業主が責任を持ってファースト・ネーション等のステークホルダーと対応することが必要となる。また、改正後の環境影響評価法の下では、全てのステップでファースト・ネーションとの調整が求められ、仮に事業主とファースト・ネーションの交渉が難航した場合は、仲裁人による紛争解決プロセスでの対応が義務付けられる。BCEAOによると、この紛争解決プロセスの仲裁人にはファースト・ネーション、環境評価、資源管理に関する知見や経験等が求められ、仲裁人の任命に際しては全ての関係者から同意を得ることを必要とする想定だが、任命プロセスを含めた仲裁人条項の具体的規定についてはファースト・ネーションを代表する **Indigenous Implementation Committee** と **BCEAO** の間で目下協議中とのことである。

なお、今回の法改正により、もし検討中のプロジェクトに対してファースト・ネーションから異論が唱えられた場合、今回新設された合意内容に法的拘束力のない、期間を定めた紛争解決プロセスで関係者間の調整を行うことになる。BCEAOによると、敢えて紛争解決プロセスによる合意内容に法的拘束力を持たせないのは関係者の間で自由な取り組みが行えるよう配慮したためとのことであり、また、紛争解決プロセスに期間を定めたのは不必要な遅延を避けるためとのことである。

さらに今回の法改正により、環境影響評価のステップごとに全ての関係者の義務と作業期限が明確に設定された。BCEAOによると、現状では評価の遅延が発生すると評価期間を延長することで対応しているが、法改正後は関係者のそれぞれの義務とその作業期間を明確にすることで環境影響評価が迅速に進捗する仕組みにしているとのことである。特に、BC州政府の対応の遅れに起因するプロジェクト遅延等の事業主側リスクを低減すべく、州政府が何らかの義務を負う場合は州政府の作業期限が法律で明確に規定されているとのことである。

また、今回の法改正では新たに「ファースト・ネーションの知見 (indigenous knowledge)」を環境影響評価の一環として導入予定だが、BCEAOによるとこれは以下に大別される。

- 1) 過去の経験に基づいた知見 (例：今年特定の魚が大群で現れなかったが、数年後には戻ってくる可能性が高い、過去にも同様の事例があった、等。これはその土地の歴史的な知見として通常はそのまま活用できる。)
- 2) 文化に基づいた知見 (例：特定の魚がファースト・ネーションの文化にとって大切である、等。これは主観が混じり、同時に歴史的、文化的な検証が必要になる為、そのまま活用することは難しく、カナダにおいてはセンシティブな領域である。)
- 3) 概念的な知見 (例：サケの神が存在する、等。これはスピリチュアリティや信仰等の主観に関係している為、そのまま活用できない。)

このファースト・ネーションの知見をどのように環境影響評価に取り込むかという課題は事業主にとって大きな難題であるが、時にはファースト・ネーションからの支持を得るための解決策となりうる、と **BCEAO** は説明している。例えば、多くの事業主は **BCEAO** に対してプロジェクトの環境影響評価を申請する前に、プロジェクトに関係するファースト・ネーションの知見を調査し、法令で必要と定められていなくても自主的に環境影響評価の一環としてファースト・ネーションの知見を活用した追加の環境対策を行っている。ファースト・ネーションの知見の導入を環境影響評価法に明記すること自体は新たな変更だが、資源エネルギー業界がこれまで行ってきた実態を反映しただけであり、新たな義務を課すものではないと **BCEAO** は説明している。

そして、資源エネルギー業界の関心が最も高い **UNDRIP** に定める「自由意志による、事前の、十分な情報に基づく同意」（以下、**FPIC**）が今回の法改正でどの程度求められているかについて、**BCEAO** は **FPIC** を「合意の義務」ではなく、あくまでも従来のカナダの法的基準である「先住民族とのコンサルテーション義務（**duty to consult and accommodate**）」に定める「合意形成を目指す義務」と同一であると解釈しており、このため **FPIC** はファースト・ネーションに拒否権を与えるものではないと理解しているとのことであった。それ故、今回の法改正で事業主は従前以上にファースト・ネーションとプロジェクトの影響について共有することが求められているが、**BCEAO** の見解では多くの事業主は既にファースト・ネーションとの協働に努めていることから実際には従来通りのプロセスと何ら変わることがないとの理解で良いとしている。また、カナダの憲法や法律ではファースト・ネーションが彼ら自身に悪影響を与えうるプロジェクトの実現に合意しているか否かを担当大臣が考慮する義務のみが定められていることから、改正後の環境影響評価法もそれに準ずるものであるとのことである。加えて、今回の改正で環境影響評価の各ステップでファースト・ネーションとの合意形成を推進することが義務付けられたことにより、仮に合意が形成されずファースト・ネーションに州政府や事業主が提訴された場合でも、合意形成へ向けた確実な履行とファースト・ネーションが懸念を表明する機会を早期に設定したことを確実に裁判で示せるため、許認可の付与が裁判により取り消されるなどの事業主側の不確実要素が軽減し、さらには合意形成の推進によりファースト・ネーションも恩恵を得ることができるとの **BCEAO** の見解であった。

ただ、石炭鉱山の操業に特に今回の法改正が与える影響は、坑排水による河川の水質汚染、特に下流地域への影響に関するファースト・ネーションの関与についてであろう。**BC** 州では昨今、坑排水に含まれるセレンによる下流地域の水質汚染が問題となっているが、今回の法改正により石炭鉱山周辺のファースト・ネーションの関与のみならず、

下流地域のファースト・ネーションも関与することになり、どこまで対象が広がるのが危惧される。(BC州のセレンによる水質汚染については、2019年9月19日付の杉崎真幸バンクーバー事務所副所長のカレント・トピックス「BC州の越境河川におけるセレンによる水質汚染問題について」を参照にされたい。)

## おわりに

BC州政府による今回の環境影響評価法の改正は、具体的な省令・政令等が制定されていないため、今後BCEAOがどの様に運用するかは未だ不明点が多い。しかしながら、今回の法改正はファースト・ネーション対応が大きなテーマであり、UNDRIPに定めるFPICと現在のカナダの法的基準であるコンサルテーション義務との整合性をどの様にするのかは注目を浴びる。

同州政府はその公式サイト上のQ&Aにおいて「BC州政府はUNDRIPの州内での適用と環境影響評価への反映による環境影響評価の再活性化を実現する」とUNDRIPの州法への適用を明確にした上で、「自由意志による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)は拒否権ではない」と国連が発表したりポートを根拠にFPICの導入はこれまでのカナダの法制度と大差ないことを強調している<sup>10</sup>。

ただし、これはあくまでもBC州政府の見解であり、今後実際に係争が起こった場合に裁判所がどのような判決を下すかは未知数である。この点を巡っては、カナダの法曹界ではFPICと現行法下の「コンサルテーション義務」には法的に差異が認められるという議論もあり、産業界からはそうであればファースト・ネーションの権利が大幅に拡大されるとの懸念の声があがっている。

今回の法改正によりファースト・ネーションの権利が拡大され、事業主のプロジェクト実現の可否に影響力を持つという考え方もある一方、ファースト・ネーションとの合意形成のプロセスが明確になることから、仮に係争になった場合でもBill 51のプロセスを踏めばコンサルテーション義務の十分な履行を裁判所に示すことが可能になるという見方もある。

まずは2019年末予定の施行を待つ必要があるが、今後プロジェクトの実現を巡り事

---

<sup>10</sup> Government of British Columbia, "Frequently Asked Questions about Environmental Assessment Revitalization: Q17: How is free, prior and informed consent reflected in the revitalized environmental assessment (EA) process?" (27 August 2019, online: *Government of British Columbia* <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/environmental-assessments/environmental-assessment-revitalization/frequently-asked-questions-about-environmental-assessment-revitalization#manyindividualsandorganizationsjustprovidedawealthoffeedbackinthereviewofthefederalenvironmentalassessmentprocessistheirfeedbackbeingconsidereddotheyneedtorepeatthemselves>>.

業主とファースト・ネーションが対立した場合、BCEAO がどの様にこの新たな環境影響評価法を運用するかの注視が必要である。BCEAO との関係を緊密化させつつ、更なる情報入手に努めていきたい。

以上



環境影響評価の流れ（法改正後）

出典：ブリティッシュ・コロンビア州政府 HP, Environmental Assessment Revitalization: Intentions Paper (2018)

