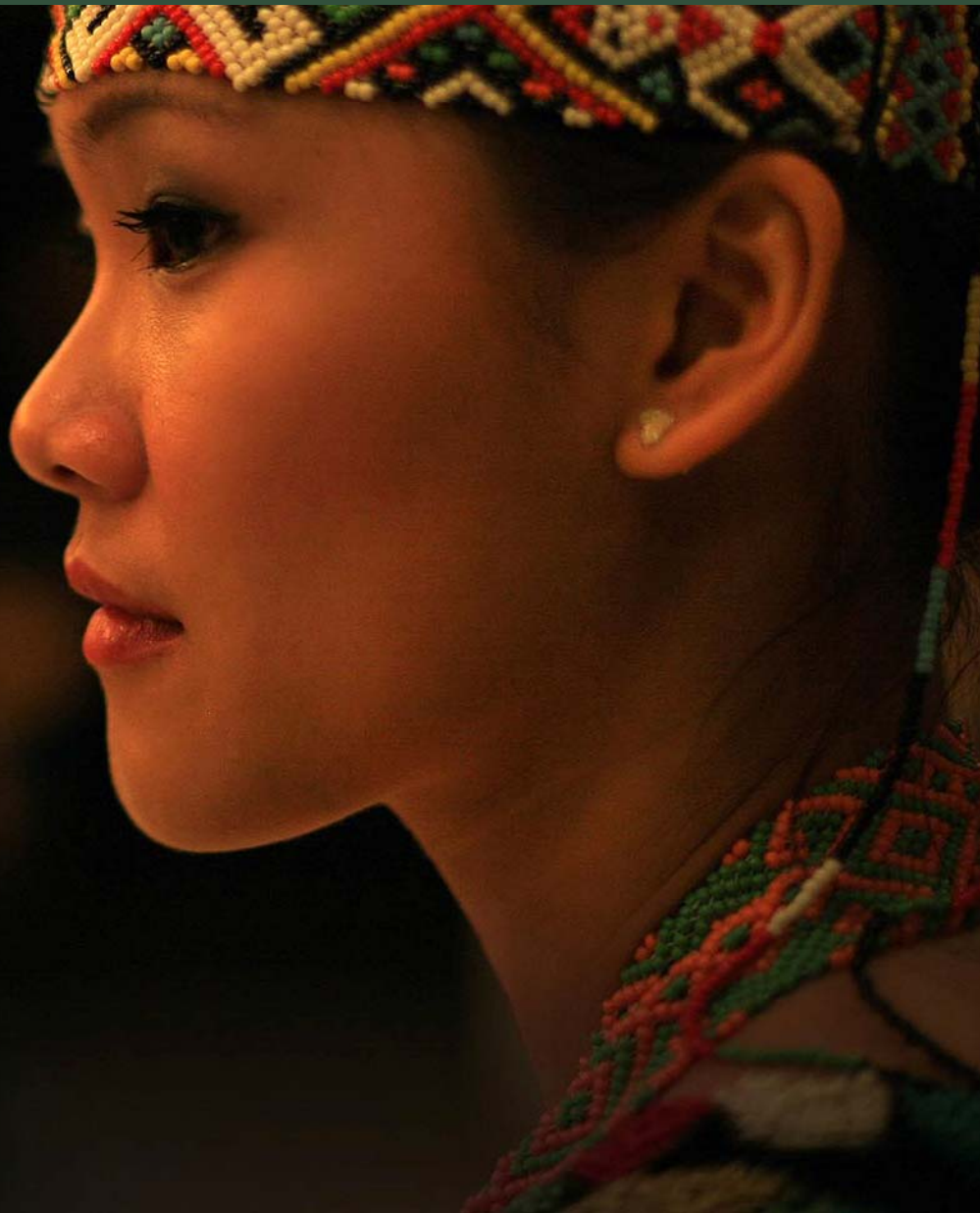


FPIC 実施のための FSC ガイドライン

第 1 版 | 2012 年 10 月 30 日





発行者:

FSC International Center GmbH,
Charles de Gaulle Strasse 5
53113 Bonn
Germany.

発行:

2012 年 10 月

執筆者:

Leo van der Vlist (Netherlands Centre for Indigenous Peoples)
Wolfgang Richert (Wolf Consultancy)

謝辞:

次の方々に深く感謝する。(以下敬称略) Rosa Almendares, Luís Astorga, Matthias Baldus, Anders Blom, Estebancio Castro Diaz, Margarida Cespedes, Marcus Colchester, Thomas Colonna, Peter Dam, Hans Djurberg, Hans Joachim Droste, Christina Egenther, Linda Fienberg, Kate Geary, Pina Gervassi, Ana Patricia Gomes, Chris van der Goot, Anton Greeff, Petra Hamers, Emanuel Heuse, Robert Hrubes, Shoana Humphries, Miguel Jofré, Gregory Jean, Loy Jones, Larry Joseph, Edna Kaptoyo, Marion Karmann, Jaime Levy, Vanessa Linforth, Tom van Loon, Alois Mabutho, Gerrit Marais, Maria Ines Miranda, Paula Montenegro, Alistair Monument, Daisuke Naito, Martha Nunez, Mogens Pedersen, Didik Purwanto, Yolanda Ramirez, Ramón Rivero, Richard Robertson, Veronica Salas, Marioldy Sanchez, Eva Schmassmann, Indra Setiadewi, Aisyah Sileuw, Adrien Sinafasi, Alba Solis, Regan Suzuki, Stuart Valintine, Nancy Vallejo, Victor Vargas, Christoph Wiedmer, Bradley Young.

日本語訳: 大河内淑恵、根津亜矢子、相楽美穂、庄野眞一郎、奥山一男、川上豊幸、坂本有希

本書の日本語訳は、地球・人間環境フォーラム等が実施するプロジェクト「途上国の森林保全に寄与する社会セーフガードに関するガイドラインの作成・試行・普及プロジェクト」に対する、環境再生保全機構地球環境基金による助成によって行われました。

"Disclaimer: This translation has not been validated by FSC International and no responsibility is assumed by FSC International. In case of doubt or difference with the original version, the document must be authenticated against the original English version available at www.fsc.org".

免責事項

本日本語訳はFSCインターナショナルによって検証されたものではなく、FSCインターナショナルは一切の責任を負いかねます。原典との間で疑問点や相違点が生じた際には、必ず英語版原典(www.fsc.org で閲覧可能)との照合を行ってください。

注記:

本書は FPIC という複雑なテーマについての指針の第 1 版です。FSC では、実際の本手法の実施が、価値ある成果、そして第 2 版の発行(第 1 版発行後 1~2 年以内を予定)に向けたフィードバックとなる情報を生み出すために必要だと考えています。

本指針の適用に関するご意見・ご提案をぜひ下記までお寄せ下さい。

FSC Social Policy Manager 宛

E-mail: policy.standards@fsc.org.

目次

はじめに	5
1. 背景	5
2. FPIC に対する権利を適用する際の重要な配慮	7
3. 本ガイド中の専門用語について	8
4. 読者ガイド	8
第 1 部 自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)に関する権利	10
第 1 章 FPIC に関する権利: 概論	10
1.1 FPIC の定義	10
1.2 「自由意思」「事前」「十分な情報」「同意」の 4 つの要素を明らかにする	10
1.3 先住民族及び地域コミュニティが持つ FPIC の権利の法的根拠	12
1.4 FPIC がもたらす便益とリスク: “急がば回れ” の精神で	13
第 2 章 改定版 FSC 原則と規準における FPIC に関する権利	15
2.1 改定版 FSC 原則と規準における FPIC の定義	15
2.2 FPIC は FSC 新原則と規準のどこに見られるか	15
2.3 「事前(prior)」の意味	19
2.4 FPIC に関する権利を有するのは誰か	19
2.5 FPIC に関する権利保有者が誰であるかを判断するのは誰か	22
2.6 諸権利間の抵触とガバナンスの問題	22
2.7 どんな要素が FPIC プロセスの実施に求められる努力水準を決めるのか	22
第 2 部 FPIC の段階的ステップ	24
第 1 章 概論	24
第 2 章 FPIC に関する権利を実施するための 6 つのステップ	27
第 3 章 FPIC プロセスの 6 つのステップ実施のためのガイダンス	33
ステップ 1: 権利保有者及び彼らの代表機関を特定する	33
1.1 権利保有者を特定する	33
1.2 コミュニティの意思決定の過程をチェックし、記録する	35
1.3 意思決定プロセスに合意する	37
1.4 計画されている森林施業について代表機関に周知させる	38
1.5 コミュニティが森林施業について検討する意向があるかを確認する	38
ステップ 2: 特定したコミュニティとのさらなる協働に向け、準備を行う	40
2.1 多様な利害関係者からなる作業部会(MSWG)を立ち上げる	40

2.2	事業体内における特定の機構・キャパシティの整備、社会対策チームの訓練を行う.....	40
2.3	独立検証者・オブザーバー・ファシリテーターについて確認・合意する.....	41
2.4	適切なコミュニケーション・情報戦略を策定する.....	42
2.5	実施国の FPIC に対する取り組みについて調査する.....	43
2.6	先住民族及び地域コミュニティに影響を与えそうな管理活動について、さらに明確にする.....	43
2.7	FPIC プロセスのための、現実的で柔軟なスケジュールと予算を組む.....	44
ステップ 3: 権利、資源、土地及び領域に関する地図を作製し、影響評価を行う.....		46
3.1	マッピングや影響評価のために必要十分なコミュニティの能力を確保する.....	46
3.2	参加型マッピング.....	47
3.3	相反する複数の主張がある場合の解決促進(ファシリテーション).....	49
3.4	提案している管理活動を見直し、参加型影響評価を行う.....	50
ステップ 4 影響を受ける先住民族及び地域コミュニティの権利者へ情報を周知させる.....		53
4.1	提案している活動を見直し、コミュニティに森林施業案についての情報を周知させる.....	53
4.2	コミュニティは交渉に入ることを希望するかどうかについて自由意思に基づき決定する.....	53
ステップ 5: 交渉を行い、コミュニティに交渉を経た上での FPIC 契約案について決定してもらう.....		55
5.1	意思決定プロセスについての合意とコミュニティの対応力を確保する.....	55
5.2	軽減措置、補償、利益配分について交渉する.....	55
5.3	苦情申し立て、論争、紛争についての取り決めに定める.....	56
5.4	参加型モニタリング手法を定める.....	58
5.5	コミュニティが提案について自由意思に基づき決定する.....	58
ステップ 6: 契約を公式なものにし、これを検証・履行・モニタリングする.....		61
6.1	契約を公式なものにする.....	61
6.2	FPIC プロセスを検証する.....	62
6.3	契約を履行し、モニタリングを行う.....	63
Textbox: FPIC とコミュニティを基礎とした森林管理.....		64
Textbox: プランテーション.....		65
用語集—FSC による定義.....		66
参考文献.....		68
付録 1: 本ガイドライン作成にあたって貢献下さった方々.....		71
付録 2: FPIC 及び先住民族に関する諸規定についての概略.....		73
付録 3: 各種ツール概要.....		78
付録 4: 裁判外紛争処理.....		80

略語一覧

CBF: Community-based forestry: コミュニティを基礎とした森林管理

CBO: Community-based organization: コミュニティを基礎とした組織

CF: Community Forestry: コミュニティ林業

CSO: Civil Society Organization: 市民社会組織

EN(Explanatory Notes): FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship; Supplemented by Explanatory Notes and Rationales: FSC-STD-01-001 V5-0 D5-0 EN: 注記及び論理的根拠(FSC 原則と規準 FSC-STD-01-001 V5-0 D5-0 EN)による補足あり

FMU: Forest Management Unit: 森林管理区画

FPIC: free, prior and informed consent: 自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意

FSC: Forest Stewardship Council: 森林管理協議会

FSC-IC: International Centre of Forest Stewardship Council : FSC 国際センター

FSC P&C: FSC Principle and Criteria for Forest Stewardship: FSC 原則と規準(FSC-STD-01-001 V5-0 D5-0 EN)

GIS: Geospatial Information Systems: 地理空間情報システム

GPS: Global Positioning Systems: 全地球測位システム

HCV: High Conservation Value: 高保護価値

ILO: International Labour Organization: 国際労働機関

IP: Indigenous Peoples: 先住民族

ISO: International Organization for Standardization: 国際標準化機構

LC: Local Community: 地域コミュニティ

NGO: Non-Governmental Organization: 非政府組織

NTFP: Non-Timber Forest Product: 非木材林産物

SLIMF: Small and Low Intensity Managed Forests: 小面積・低強度森林管理

UN: United Nations: 国際連合

UNDRIP: United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: 先住民族の権利に関する国際連合宣言

UNPFII: United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues: 国連先住民族常設フォーラム

UN-REDD: The United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: 森林減少・森林劣化に由来する排出削減に関する国連プログラム

WRI: World Resources Institute: 世界資源研究所

はじめに

1. 背景

本ガイドブック作成の理由

自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(free, prior and informed consent: FPIC)の権利は、先住民族の暮らしや文化、生活手段を破壊から守る意味において、国際人権法の主要原則の一つと見なされている。また、それは地域コミュニティにとって、長期にわたりその利用が定着しているものとして正当な権利申し立てが可能な土地や資源へ重大な影響が及ぶことを防止するための一権利でもあるという見方も次第になされるようになっていく。したがって、先住民族や地域コミュニティが法的または慣習的に所有・利用している土地において森林施業に着手しようとする場合、彼らから FPIC をとりつけることが、FSC の新しい「森林管理に関する原則と規準」(FSC Principles and Criteria for Forest Management)においては、大変重要な要求事項となっている。

同意を与えるか保留するかという権利は、1994 年に森林管理に関する原則と規準の初版が発表されて以来、FSC 制度下でも認識されてきたものの、こうした権利が実現された優れた取り組みについて文書化されたものは多くはない。さらに、こうした権利を軽視したために生じた紛争もこれまでに複数報告されている。つまり、FSC の認証林及びプランテーションにおける現行の FPIC に関する権利実現の方法については、これを改善する余地もニーズもあるということであり、本ガイドラインはこうした改善を進めるためのものである。

2012 年 3 月に承認された新しい FSC 原則と規準では、FPIC に関する権利の対象範囲を広げ、同意が必要な時期についてより明確化している。主な変更点としては、事業体からその資源や諸権利へ影響を受けるような地域コミュニティに対しても、FPIC の権利を認め、対応することをはっきりと要求事項として明示したこと、先住民族や地域コミュニティに影響を及ぼす可能性のある森林管理活動については、その実施前に、彼らの同意を得ることを義務付けた点が挙げられる。本ガイドラインは、こうした改訂版の FSC 原則と規準を意識して作成されたものであるが、大部分は現行の原則と規準との関連もあり、すぐに活用できる内容となっている。

新しい原則と規準の段階的導入が今後どのように行われていくかについて概説すると、第 1 段階として原則と規準に基づく FSC 国際標準指標(FSC International Generic Indicators、以下 IGI)の開発があり、こちらは 2013 年末には承認が得られる予定である。その後、FSC 国内基準策定部会及び認証機関には、IGI にそれぞれの基準を適合させるため、2 年間の猶予が与えられる。これらの基準承認後、認証取得者には、新基準への適合性監査の実施までに 1 年間の猶予が与えられる。つまり、認証取得者は 2016 年後半には、新しい原則と規準に基づく基準への適合を証明しなければならなくなるということである。しかしながら、一連の動きがより同時進行的に進んだ場合には、認証取得者の新基準による監査は早ければ 2014 年末頃にも始まる可能性がある。新しい原則と規準の段階的導入に関する詳細については、igi.fsc.org を参照いただきたい。

本ガイドの対象

FPIC 実施に関する本指針のねらいは、FSC 認証事業が行われている森林ないしはその近隣の森林に依存している先住民族及び地域コミュニティの諸権利保護措置にあたり、すべての FSC 認証関係者を支援することである。

本書は以下に挙げる関係者の利用を想定している。

- 先住民族や地域コミュニティに影響を与える予定または可能性のある FSC 認証森林活動を、提案もしくは計画している 事業体(多くの場合、林産企業・森林事業者)
- FSC 認証事業域内もしくはその近隣の先住民族
- FSC 認証事業域内もしくはその近隣の地域コミュニティ
- 先住民族や地域コミュニティないしは林産企業に対する支援活動を行う非政府組織(NGO)、市民社会組織、その他の独立専門家等
- 認証機関及び独立したオブザーバー・検証者

本ガイドの概要

FPIC に関する権利を実現していくのは実際、大変な作業となるだろう。管理区画内及びその周辺で影響を受けるすべての先住民と地域コミュニティを特定し、彼らがどういった土地や資源についてどのような法的、あるいは慣習的権利を持っているかを確認しなければならないし、さらに権利者である彼らが興味を示した場合は、反復的かつ広範な協働プロセスも必要となる。協働プロセスにおいては、それぞれの段階において、影響を受けるコミュニティには同意を与えるか否かを判断するための十分な時間と情報が、強制や不正操作がない状況下で与えられなければならない。また、とりわけこのプロセスはコミュニティが理解可能な方法でのコミュニケーションを必然的に伴うものであり、全員参加による意思決定プロセスや能力開発(キャパシティ・ビルディング)、参加型の権利地図作成(マッピング)や影響評価、公正な交渉等についての合意をはかっていくものである。提案する森林施業について、交渉の末に契約に至ることもあれば、一定の条件が満たされるまで、あるいは永久に、コミュニティ側がその同意を留保する可能性もある。

FPIC に関しては、以下の 2 点が重要な問題となってくる。

1. 自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意の権利を誰が有しているのか？
2. 事業者が、先住民または地域コミュニティからの FPIC 取得のためのプロセスの実施にどのように取り組むのか？

本書は 1 つ目の問題への回答にあたって一般的な指針を提供している。というのも、これは森林施業の個別状況に大きく左右されるものだからである。2 つ目の問題に対しても広範な指針を提供している。誰が FPIC に関する権利保有者なのかの判断に関しては、FSC のネットワーク内における記録や経験の共有プロセスをベースにして、将来追加的な指針の策定が待たれるところである。

要約すると本ガイドが提供しているのは、以下についてである。

- ・ FPIC プロセスの実施方法に関する拡張的・実務的指針(第 2 部)
- ・ FSC 制度における FPIC の権利保有者の特定に関する初期指針(第 1 部 2.4 節及び第 2 部ステップ 1)
- ・ FPIC の権利についての背景情報(第 1 部第 1 章)
- ・ FSC 制度における FPIC の権利に関する情報(第 1 部第 2 章)

本ガイドの作成手法について

本ガイドは以下のプロセスを通じて策定された。

1. 諮問グループ: 当初、森林セクターにおける FPIC の主要専門家からなる諮問グループを組織した(付録 1 を参照)。この諮問グループから、後述の文献調査、利害関係者調査、地域協議のための意見や第 1 稿及び第 3 稿ガイドラインへのコメントを受けた。
2. 文献調査: 森林セクター及びその他のセクターにおける FPIC について、最も関連の高い文献のレビューを実施した(巻末の参考文献を参照)。
3. 利害関係者調査: この電子メールによる調査は、FSC 認証取得者及び監査員、先住民及び地域コミュニティ、NGO、地方政府の代表者など、森林セクターにおける主要な利害関係者から FPIC についての経験及び意見を収集する目的で実施した。ただし、このような調査目的と業務の制約を考えると、本調査は本質を十分に反映したものではなかった(本調査及び回答者に関するより詳しい情報は付録 1 を参照)。
4. ガイドラインの起草: FSC 認証における FPIC 実施のためのガイドライン第一稿は、文献調査と利害関係者調査から得られた情報をベースに作成された。諮問グループ及び FSC 国際センター(FSC-IC)からの第 1 稿に対するコメントがなされた後、第 2 稿となった。
5. 2 つの地域別ワークショップを通じた協議: ペルーのリマとインドネシアのボゴールで、FPIC ガイドライン第 2 稿についての主要利害関係者との地域別コンサルテーション・ワークショップを開催した(参加者一覧は付録 1 を参照)。
6. リファレンス・グループ: 広く参考意見を募るため、参考ガイドライン第 2 稿を、FSC に関心を寄せる利害関係者に対して送付した(付録 1 参照)。
7. 協議及びリファレンス・グループからのインプットをもとに、FPIC ガイドライン第 3 稿を作成した。
8. 諮問グループ及び FSC-IC からの最終コメント: 第 3 稿に対する諮問グループ及び FSC-IC からの最終コメントを反映させ、「FPIC ガイドライン(version 1)」として FSC へ提示した。

2. FPIC に対する権利を適用する際の重要な配慮

FPIC に対する権利の適用に際しては、配慮すべき重要な点がいくつかある。また、本書の読み方についても説明する。

FPIC は認証のための前提条件の一つである

先住民族及び地域コミュニティが持つ彼らの資源や土地、領域に対する諸権利を認め、守ることは、現行・改定どちらの原則と規準においても、FSC 認証のための要求事項の一つとなっている。FPIC は現在 5 つの規準における要求事項となっており、これらの不遵守は FSC 認証の発行を妨げる前提条件を生じかねない。

FPIC は協働ではない

FPIC の権利には、先住民族及び地域コミュニティが、自分たちが持つ諸権利に対し影響を与うるさまざまな活動について、同意を与える、保留する、または撤回する権利が含まれている。それは事業体に最終決定権がある協働 (engagement) のプロセスとは異なる。協働プロセス自体は "No" という権利を含むものではないが、FPIC の権利に根差したプロセスはこれを含む。

FPIC に対する権利は法律上の諸権利に依拠しない

FPIC は先住民族ないしは地域コミュニティが法的権利を持つ場合にのみに適用するものという考えは、ありがちな誤認である。事実、FSC は慣習的権利についても認めている。FSC における慣習的権利の定義は、第 1 部 2.4 節及び用語集に示している。

公有地と私有地の区別はない

FPIC に対する権利に関して、森林管理区画が公有地にあるのか、私有地にあるのかは重要ではない。

誰が FPIC の権利を持っているのか？

先住民族や伝統的民族、地域コミュニティの特定は、込み入った作業になることがある。何を「公平で正統な主張」と見なすのか、あるいは何を「長期にわたり定着した利用」と捉えるのかという作業も複雑である。これに関しては、第 1 部 2.4 節において改訂版 FSC 原則と規準のアセスメントに基づく指針をいくつか示している。また、第 2 部のステップ 1 の解説も、利害関係者のインプットや文献をベースとした追加的な指針となっている。しかし、この問題に関する多くの疑問は、地域的・国家的文脈の中で、現場で利用可能な専門知識を最大限活用することでしか解消され得ないものである。

上述のとおり、誰に FPIC の権利があり、どういった場合に慣習的権利が存在するとみなすのかという問題については、伝統的知識の所有権の確立方法と同様、さらなる指針が必要である。FPIC の権利保障に関する FSC ネットワーク内で共有された記録・経験をベースとした、こうした点に関する追加的な指針の開発が待たれるところである。

FPIC の権利保有者を決定するのは誰か？

権利者及びその権利者が持つ権利の特定にあたり、十分な情報を以って判断を下すことは、事業体の責務である。専門家や地元の利害関係者に助言を求めることもできるし、自分たちの判断の妥当性についての検証作業を第三者に依頼することもできる。こうした判断は、認証機関の評価を受けることになるが、認証機関は主張や権利をめぐる争いが存在するかどうかについて評価することになる(第 1 部 2.5 節を参照)。

諸権利間の競合とガバナンスの問題

FSC は、認証も本指針もガバナンスの問題を解決しえない点を認識している。もし FPIC に関する FSC の要求事項と事業体が従うべきすべての関連法規の要求事項との間に矛盾が生じた場合(FSC 原則 1)、それは認証機関に問うべき事案となる。認証機関は、関係者もしくは影響を受ける側と連携を図りつつ、個々のケースに応じた状況判断を行わなければならない(第 1 部 2.6 節を参照)。

努力水準は組織のタイプや施業形態によりさまざま

予定された管理施業による影響を受ける権利者がいない場合、もしくは権利者に潜在的に影響を及ぼしうる施業について事業体がこれを実施しない決定を下した場合には、FPIC のプロセスは不要である。

FPIC のプロセスが必要な場合、ある事業体が先住民族や地域コミュニティに対し FPIC の権利保障に向けて取り組むために求められる努力水準は、施業の規模や内容をはじめ、影響を受ける権利者の数や特性（言語、教育、文化等）、さらに当該事業体と権利者の関係といった、さまざまな要因によって異なってくる。本ガイドはこれらすべての要因について対応している。

これについては、以下に挙げる施業形態の違いについての概略を示しつつ、第 1 部 2.7 節で詳述する。

- ・ 大規模施業
- ・ 小面積・低強度森林管理(SLIMF)施業
- ・ コミュニティを基礎とした森林管理
- ・ プランテーション

FPICのプロセスはFSCの他の要求事項から切り離されたものではない

FPIC のプロセス実施は、他の FSC 要求事項と分離した形で行われるものではないという点を理解することも重要である。つまり、FPIC のプロセスはあくまで FPIC の合意を主眼に進められるものではあるが、それを進めることで事業体は同時に他の数多くの FSC の要求事項（例：利害関係者協議、社会影響モニタリング）のクリアに向けて取り組んでいることになる。これについては、第 1 部 2.2 節も参照いただきたい。

3. 本ガイド中の専門用語について

本ガイドラインで使用している重要な用語に関する FSC の定義は、巻末の用語集にまとめているので参照いただきたい。例えば、FSC の専門用語として、本指針では事業体(Organization)を、FSC 認証を取得または申請している個人ないしは団体、つまりは FSC の各種要求事項の遵守を証明する責任を負う者を指す言葉として使用している（改訂版 FSC 原則と規準の用語集に定義されているとおり）。大半の文脈において事業体は「林産企業」ないしは「個人施業者」と読み替えてよい。

コミュニティ(Community)という言葉に対する定義は FSC では行われていないが、ガイドラインの随所に用いられている言葉である。改訂版 FSC 原則 3 及び原則 4 は、先住民族及び地域コミュニティに対し FPIC を保障するよう義務付けている。いかなる森林管理区画においても、また、先住民族コミュニティでも地域コミュニティでも、その数が一つでも複数であっても、この義務は適用可能である。本ガイドラインを読み易くするため、これらの用語は柔軟に用いられている。「コミュニティ」という言葉が用いられている場合、それは先住民族及び地域コミュニティの両方について言及している可能性があり、その数についても単一もしくは複数を意味するものである。

4. 読者ガイド

本書の第 1 部では、FPIC に関する権利の概略について紹介している。

第 1 部第 1 章では、FPIC の権利に関する背景的事情や定義、国際法との関連性、FPIC のプロセスに関与することのメリットとリスクについてまとめた。

続く第 2 章では、FPIC の権利がこういった形で新しい FSC 原則と規準に織り込まれているかについての情報を提供しているほか、FPIC に関する要求事項は FSC 原則と規準において個別的に存在するものではなく、他の諸要求事項との関連の中で位置づけられるものであるという点についても解説している。また、第 2 章の終わりのほうでは、以下に挙げるような重要な質問についてより詳しく答えている。

- ・ 「事前」(prior)が意味するところは何か？
- ・ FPIC の権利を持っているのは誰なのか？
- ・ FPIC の権利保有者が誰かを判断するのは誰なのか？
- ・ 権利とガバナンスの問題が抵触する場合、どうすればよいのか？
- ・ どういった要素が FPIC のプロセス実施のための努力水準を左右するのか？

第 2 部は FPIC プロセスの実施方法に関する拡張的かつ実用的なガイダンスとなっている。FPIC プロセスを 6 つのステップに分けて解説しており、さらに各ステップを構成する複数の要素について述べている。

第 2 部・第 1 章では、本ガイドラインで示している FPIC のプロセスについて、フローチャートも交えながら紹介している。

続く第 2 章では、FPIC のプロセスの 6 つのステップについて俯瞰したい読者のために、各ステップの要旨をまとめた。それぞれの要旨は各ステップの中心要素について述べており、ステップごとの要素とそれらに対応した望ましいアウトプット(文書作成・組織設立等)を概略表としてまとめている。また、この表の後には各ステップの実施についてのチェックリストも含めた。

さらに第 3 章では、FPIC プロセスにおける各ステップのすべての要素について、これから FPIC プロセスの実施に実際に取り組んでいく方々に向けた詳細な指針を提供している。加えて、先住民族及び地域コミュニティにとって特に重要な要素や視点については、各ステップの最後に別囲みで言及している。

第 2 部の最後には、**コミュニティを基礎とした森林管理とプランテーション**という 2 つのタイプの森林施業における、FPIC の実施に関する追加指針を別囲みで提示している。

第 2 部は主に**事業体**の視点から作成されている。というのも、FSC 原則と規準において、先住民族及び地域コミュニティが持つ FPIC の権利を尊重する責任を負っているのは**事業体**だからである。**事業体**はそれゆえ、FPIC 実施のための適切なプロセスについて、これを提案し合意しなければならない。ただし、第 1 部・第 2 部双方における段階を意識した解説は、**事業体**以外のすべての利害関係者にも関わりのある内容であり、何よりも先住民族及び地域コミュニティにとっては、FPIC のプロセスにおいて権利者である彼らに対し、自らの責任について**事業体側**が説明をしなければならないことを考えると、関わりの大きい内容である。

第 2 部の後には、**用語集と参考文献一覧**を収録している。

付録 1 本ガイドラインの策定に貢献いただいた方々についてまとめている。

付録 2 FPIC に関する権利の法的根拠について述べた第 1 部 1.3 節の追加資料。さまざまな国際文書における先住民族の FPIC に関する権利規定についてまとめている。

付録 3 FPIC のプロセスを構成する各要素の実施に役立つツール・その他資料一覧。

付録 4 裁判外紛争処理(Alternative Dispute Resolution) 第 2 部 3 章の段階的アプローチにおけるステップ 3.3 及び 5.3 の解説において議論した、紛争解決メカニズムについての追加資料。

第1部 自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)に関する権利

第1章 FPICに関する権利:概論

1.1 FPICの定義

現在までのところ、自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(free, prior and informed consent: FPIC)について国際的に合意された定義はない。平易かつ一般的なFPICの説明は以下の通りである。

意思決定に参加し、権利保有者に影響を与える活動に対し同意する、または修正、留保、ないしは撤回する権利。同意は自由意志のもとで与えられなければならない、当該活動の実施前にとりつけなければならない。また、当該活動ないしは決定に関係するすべての問題について理解した上でこの同意は形成されなければならない。ゆえに、「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意」と表現される。¹

本章 1.2 節では、FPICの4つの要素(自由意思、事前、十分な情報、同意)についてさらに明らかにする。続く 1.3 節でFSCの原則と規準との関係においてFPICの適用対象となる先住民族及び地域コミュニティにとって、FPICの法的根拠はどのようなものかを解説した上で、2.1 節においてFSCが採用するFPICの定義について紹介する。

FPICは拒否権なのか？

FPICについて、これは拒否権を意味するものなのかという質問がよく聞かれる。FPICの権利は、“Yes”か“No”かを言う権利であることはFSCを含め広く受け入れられているが、先住民族の権利に関する国連のある専門家が、一般的に言う「拒否権」に一致するものではないと述べていることに注意しなければならない。

「協議手続きの特徴や目的は、問題となる先住民族が持つ権利や利害の内容、また、提示されている措置がもたらす影響の予測によっても変わってくる。(先住民族の権利に関する)国連宣言は、一般に、先住民族との協議は“彼らから自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意をとりつけるために…誠意を持って”(第19条)実施されるべきと規定している。宣言にあるこの規定は、(FPICが)先住民族に影響を及ぼす可能性のある決定に対して彼らに一般的な“拒否権”を授けているものと捉えられるべきではなく、むしろ先住民族との協議の目的としての同意形成と捉えられるべきである」。²

ここで重要なのは、「協議の目的としての同意形成」を重視するのはコミュニティに自らの権利を守る力を与えるためであり、コミュニティと事業体の間にある権力や能力の不均衡に対処するためであって、コミュニティが公正で合理的な要求を越えて権利を拡大したり、政治目的にまでFPICの権利を拡大解釈するよう促すためのものではないという点を認識することである。同時にFPICのプロセスは、コミュニティ内で意思決定プロセスから意図的に排除される人間を出さないようにするという機能も果たす。

1.2 「自由意思」「事前」「十分な情報」「同意」の4つの要素を明らかにする

この節では、FPICの4つの要素、「自由意思(free)」「事前(prior)」「十分な情報(informed)」「同意(consent)」について、国連先住民族常設フォーラム(United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues、以下 UNPFII)の成果及びその他の資料³をもとに、より明確にしていこう。

自由意思

¹ 以下に基づく。Colchester, M. and MacKay, F. (2004). *In Search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent*, Forest Peoples Programme, pp. 8-14.

² UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, UN Document A/HRC/12/34, 2009, par. 46

³ UN Permanent Forum (2005); Anderson (2011); UN-REDD Programme Draft FPIC Guideline (2011); Loreto Tamayo and Degawan (2011).

「自由意思(Free)」は、コミュニティによる自律的なプロセスを意味しており、コミュニティの同意が外部から強制されたり、不正に操作されたり、期限を課されたりする中で求められたものであってはならないということである。

- 権利保有者はプロセス及び意思決定のしくみについて合意している。
- 強制や偏見、買収行為のないプロセスである。
- 権利保有者は、自らが持つ「否」という権利や条件交渉権について情報を与えられており、事業体は、FPICが求められるすべての段階において同意を得ることなしにプロセスを進めることはしないという自らの誓約(コミットメント)をはっきりと示している。
- 事業体の責務として、また権利者の求めに応じて、情報は透明性ある客観的な形で入手可能な状態である。
- 会合及び意思決定は、権利者が同意した場所、日時、言語、形式で行われる。
- コミュニティの全構成員が、性別、年齢、地位に関係なく参加を奨励される。これは会合設定時にも考慮されるべき事項である。
- 交渉が行き詰まった場合、第三者に法的または他の形での支援(追加的な情報源の提供や調停、権利者の立場強化等)を求めることができる。
- 同意が得られない場合、その時がくれば再度同意を求めることができるという期限とともに、合意形成が無効となる条件についても双方で合意しておく。

事前

「事前(Prior)」は、「あらかじめ、前もって」という意味である。コミュニティには、提案された活動やプロジェクトが開始される前に、自らの意見を形成し意思決定を行う機会を与えなければならない。もちろん、これは、そうした活動ないしはプロジェクトがこれから実施されるという最終決定の前に、ということになる。理想としては、活動やプロジェクトの詳細が決まっていく前の、最初の構想段階から、コミュニティには意見を求めるべきである。

先住民族や地域コミュニティが決めた意思決定のスケジュールは尊重されなければならないし、提案された活動に関連するすべての情報(その潜在的影響やコミュニティの諸権利を含む)を理解・入手・分析するための時間が彼らには与えられなければならない。

十分な情報

「十分な情報(Informed)」は、意思決定に先立って提供されるべき情報の種類に言及しており、それは、どういった事柄について同意を求められているのかという具体的な質問について、権利者に認識してもらえ、そのことについて明確かつ確実に理解してもらえるようなものでなくてはならない。具体的には、情報は以下のようでなければならない。

- 参加型アセスメントを通じて表明された、影響を受ける人びとの視点を含めた形で、森林活動がもたらす正負両方の潜在的影響、また同意を与えた場合と与えない場合における正負両方の潜在的影響を網羅した、客観的な情報
- 潜在的な社会面、社会経済面、文化面、環境面、および人権面での影響を網羅した、完全な情報
- 入手可能であり、明快で一貫性のある、正確かつ透明性の高い情報
- 適切な言語及び形式で伝達される情報(ラジオ、ビデオ、演劇、画像、ドキュメンタリー映像、写真等を含む)
- 文化的に適切な(理想としては事業体から独立した立場にある)人員によって、文化的に適切な場所において伝達される情報。先住民族や地元出身のトレーナーの能力開発を含む。伝達手法としては、コミュニティ全体の識字率が高いことが明白な場合を除いては、直接的なコミュニケーション(対面会合及びその他の革新的な双方向コミュニケーション手段)を標準的な手法として設定すべきである。
- 影響を受けるコミュニティに対し、遠隔地や農村部、男女、疎外されている人びと等を含め、コミュニティ全体をバランスよく代表した状況下で提示される情報
- FPICのプロセス全体を通じて、現在進行形で継続的に提供される情報。同意が与えられた後も提供は継続される。新しい情報が利用可能となった場合はすぐにコミュニティに伝えられる。

同意

「同意(Consent)」は、先住民族ないしは地域コミュニティが自由意思のもとに与える集団的決定のことであり、あらかじめ合意された、対話や審議、全体合意や多数決等による意思決定からなる一連のプロセスを経て達した集団としての決定を意味する。この決定は、提案されたある計画に対し「賛成」か「反対」という形をとる場合もあるだろう。提案される計画には、活動に変更が生じたり、活動に関する新情報が出てきたりした際に、その決定を再検討できるオプションやその他の条件付きオプションを含むこともあるだろう。同意は、公式か非公式かを問わず、それぞれのコミュニティ固有の政治・行政のダイナミズムに応じて、求められ、付与または留保されなければならない。同時に、コミュニティ内において意思決定プロセスから意図的に除外される者が出ないように保証、ないしは最低でもそのように奨励されなければならない。コミュニティ側が、十分な情報を得た上で同意を与えたこと、また、いかなる圧力や脅迫、違法行為も及んでいない状況でその同意を与えたことを証明するため、言及すべき情報について十分な理解を得ているという証拠を企業側が提出できるということが、きわめて重要である。このため、プロセスを監視するための独立した第三者の参加が必要となることが多い。

同意とは：

- 協働や協議と同一ではない。協働や協議は同意に到達するために必要な手段に過ぎない。
- 諸権利(自決権、土地や資源、領域、文化に対する権利)の表れである。
- 森林管理業務における特別な段階ないしは局面について、一定期間にわたり各段階で与えられる、もしくは留保されるものである。
- ある森林施業に対し永久に続く社会的ライセンスを与えるような、一回限りの決定ではない。むしろ、双方向プロセスの一部であり、複数の先住民族が「生きた同意」と表現しているように、森林施業のあらゆる段階で継続的なモニタリングやメンテナンス、再確認作業を伴うものである。
- 同様に、同意を与えないという決定は必ずしも永久的に拘束力を持つものではなく、状況が変化したり有利になったりした場合には、権利者による再検討が可能なるものである。
- しかしながら、いったん同意を与えた後は、コミュニティは一方的にこれを撤回することはできない。FPIC契約は双方にとって拘束力を持つ契約である。当初の同意が与えられた際の条件が満たされている場合、その同意は継続していると暗黙的に見なされる。

1.3 先住民族及び地域コミュニティが持つ FPIC の権利の法的根拠

国家と先住民族の関係性の基盤としての同意の重要性は、早くも 1975 年には西サハラ的事案について国際司法裁判所が述べた勧告意見に見てとれる。本件において同裁判所は、先住民族の領域への立ち入りには、契約によって証明できるような、先住民族の「自由意思による、十分な情報に基づく同意」が必要であると述べている⁴。

今日、国家の責務として、先住民族に影響を及ぼす決定事項に関して、彼らに「自由意思による事前の、十分な情報に基づく同意」を求めることは、特定の懸念事項との関連で UNDRIP (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People: 先住民族の権利に関する国際連合宣言)の随所において言及されており、同宣言第 19 条において一つの包括的原則として認められている。また、ILO (International Labour Organization: 国際労働機関) 第 169 号条約や生物多様性条約での言及をはじめ、国際的な法文書、政策、法哲学はもちろん、各国の法制度や行政枠組み、法哲学等においても FPIC への言及はますます増えてきている。さらに、FSC の基準を含め、企業に対し FPIC を要求事項として課すような自主基準も増え続けている。国際的な法文書、政策、法哲学、自主基準等における FPIC び先住民族に関する主な規定については、付録 2 にまとめているので参照いただきたい。

FPIC を追求する義務は、文化、平等、財産等に対する権利など、数多くの普遍的人権に根ざすものである。このことは、国連の人権委員会や人種差別撤廃委員会、米州人権裁判所などの意見陳述や決定においても認められている。さらなる根拠を言えば、先住民族の最も重要な権利である自決権(UNDRIP 第 3 条)に由来するものである。

FPIC の法的先例としては、先住民族の持つ権利の一つという位置づけになるが、コミュニティに著しい影響を及ぼすようなプロジェクトについては、すべてのコミュニティが、そのプロジェクトに係る意思決定において自分たちの開発目標の達成に十

⁴ International Court of Justice, Western Sahara: Advisory Opinion of 16 October 1975, ICJ Reports 1975. また、M. Janis, The International Court of Justice: Advisory Opinion on the Western Sahara, 17 Harv. Int'l L.J. 609, 61 (1976)も参照のこと、

分な便益をもたらさないプロジェクトを拒むことを含めて、意義ある役割を担うべきとの認識が高まってきており、FSC でもこうした認識を強めているところである。⁵

人権に関する条約等の中には、FPIC の権利を先住民族以外のコミュニティにも拡大するような解釈がなされてきたものもある⁶。非先住民族コミュニティについては、(1)環境に関する意思決定への意義ある参加の権利⁷、(2)自らの土地及び資源へのアクセスを管理する権利⁸、(3)正統なガバナンスの証明としての住民参加に関する現行基準、(4)公平と正義の基本原則⁹、(5)「何人も発展に関する権利を有する」という国連の「発展の権利に関する宣言」(Declaration on the Right to Development)¹⁰などが FPIC の根拠となる。

1.4 FPIC がもたらす便益とリスク：“急がば回れ”の精神で

FPIC を有意義な方法で行うためのプロセスには、利害の異なる関係者の間で、相互理解を深めつつオープンで公正な継続的関係を醸成するための方法論が必要である。プロセスが適切に実施された場合には、FPIC は資源の公平な配分、森林の公正かつ持続可能な管理を実現する一つの手法となり、そこでは先住民族及び地域コミュニティに対する公平な補償、資源への持続可能なアクセス、そして彼らが望む場合には、森林管理における役割の提供なども同時に実現できるのである。ただ、適切に設計された FPIC のプロセスであっても、先住民族やコミュニティ、林産企業との間の力の格差を是正することはできない。しかしながら、両者が森林資源から共に利益を享受できるような、実行可能な共存関係を創り出すことはできる。

企業側は、FPIC を相当に困難かつ不明瞭なものであり、事実上の実施不可能なもの、あるいは実施国の意向や政策とは相容れないものと見なすかもしれない。しかし、世界資源研究所(World Resources Institute:WRI)は、世界各地で行われているプロジェクトを対象とした 4 つの事例研究から、コミュニティの了承を得る事業体の能力がいかにプロジェクトの成功を左右するかについて明らかにしている。WRI の研究では、採掘(採取)・インフラ事業において発生しがちなリスク類型について以下のように説明しているが、こうしたリスクはいずれも効果的なコミュニティの協働を通じて、リスクの内容を確認し、それらを防止・軽減・管理することができるとしている。

- 財務リスク(Financing Risk):金融機関や投資家から、融資の先延ばしや追加条件の要求、融資不参加の決定をされるおそれがある。
- 建設リスク(Construction Risk):決められた期日と予算どおりにプロジェクトを完了できなくなるおそれがある。
- 操業リスク(Operational Risk):必要な資材の入手、十分な量の生産、満足のいく価格での販売等ができず、操業に支障をきたすおそれがある。
- 風評リスク(Reputational Risk):当該企業ないしは出資機関のブランドが損なわれ、市場価値を失うおそれがある。
- 信用・企業リスク(Credit/Corporate Risk):プロジェクトの遅延や中断により、当該企業の採算性や資産価値・株式価値の減少、信用格付けの低下、借入コストの増加を招くおそれがある。
- 実施国政府リスク(Host Government Risk):実施国政府が、許認可取り消し、強制執行の着手、民事あるいは刑事上の罰則の適用、規制等の強化を行うおそれがある。
- 実施国の政治リスク(Host Country Political Risk):実施国の政治勢力がプロジェクトを脅かすおそれがある

¹¹。

リスクの軽減に加えて、WRI 報告書の著者は、コミュニティの同意プロセスを上手く実施することは、事業体や地域、そして環境にとって大きな便益をもたらす得ると論じている。コミュニティ支援は時間の節約につながるため、かなりの金銭的利益を

⁵ World Resources Institute (WRI), United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, and World Bank. 2005. World Resources 2005: The Wealth of the Poor—Managing Ecosystems to Fight Poverty. Washington, DC: WRI, p. 72

⁶ The Convention on the Elimination of Racial Discrimination, the International Covenant on Civil and Political Rights 及び the Convention on Biological Diversity を含む。UN-REDD Programme Draft FPIC Guideline (2011), p. 4.を参照のこと。

⁷ Rio Declaration on Environment and Development, Principle 10, 31 I.L.M. 874 (1992)

⁸ *Moiwana Village v. Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Judgment of June 15, 2005, pp. 54_55.

⁹ WRIほか 2005, p. 72参照。

¹⁰ Hill ほか (2010), p. 4 参照。

¹¹ Herz, Steven, Antonio la Viña & Jonathan Sohn. 2007. Development Without Conflict: The Business Case for Community Consent. Washington D.C, World Resources Institute, p. 13-15.

生む可能性がある。地域コミュニティとの調和的関係の構築が実績として認められれば、先々の政府関係者とのやりとりも大変スムーズになり、プロジェクト出資者の他の公共事業の契約受注にもつながる可能性がある。

つまり、FPIC に関する権利を認知し、FPIC のプロセスを実施することは、当該事業体のいわば「社会的な操業許可」の下支えとなり得るものであり、対立や衝突から生じる法制度面・財務面でのリスクや風評リスクを軽減し、さらには、より良好で安全な労働環境を創出できる可能性があるということである。

先住民族の意思決定に対する外部者の理解不足、先住民族組織の意図的な操作、先住民族エリートの私利目的での意思決定操作、プロジェクトの法的・社会的・経済的影響に対する先住民族側の誤解などによって、先住民族リーダーの意思決定に関する説明責任を損なうことになるケースはいくらでもある¹²。

また、その他のリスクとしては以下のようなものがある¹³。

- 参加型マッピング・プロセスを通じた保有権分布図の作成は、論争となっている複数の申し立てを露呈することになり、コミュニティ間またはコミュニティ内での資源をめぐる衝突を招くおそれがある。
- コミュニティが保有権を持つ区域の地図作成により、これまではコミュニティが特定区域を使用することについて無関心だった政府が対応を変え、コミュニティの権利を積極的に否定し、区域内の居住や使用をやめるようコミュニティに求めてくるおそれがある。
- 同意を拒否されるおそれがある。
- FPICについて、利害の異なる関係者から「開発反対」「反経済的」あるいは「反資本主義」といった見方をされるおそれがある。
- 基本的には政府の責任において提供すべき教育や保健といったサービスを事業体がコミュニティに提供した場合、政府がコミュニティから手を引くおそれがある。この場合、政府がその責任を果たさないため、コミュニティが事業体に追加的支援を求め続けるおそれがある。
- FPICの実施プロセスは、先住民族及び地域住民の便益に対する期待を非現実的なレベルに高めてしまうおそれがある。
- 企業やコミュニティの文化、ダイナミクス、意思決定の手続きは大きく異なっている場合が多い。企業は長期にわたる義務を伴うプロセスを迅速に行いたいのが通例であるが、コミュニティは広範囲にわたる参加型プロセスを好み、また先々の調整の余地を残しておきたがる。したがって、「急がば回れ」というスローガンは、良好な関係を築くプロセスを阻害してしまうほど性急に物事を進めようとせず、互いのことを理解する時間をきちんと取ろう、ということである。

本書のねらいは、こうしたリスクを回避あるいはリスクに対応しつつ、同時に FPIC が持つ数多くの潜在的なメリットを引き出す機会を増やすための指針を提供することにある。

¹² FPIC Working Papers, Forest Peoples Programme, 2007.

¹³ Anderson (2011), p. 28

第2章 改定版 FSC 原則と規準における FPIC に関する権利

2.1 改定版 FSC 原則と規準における FPIC の定義

FSC 原則と規準(FSC P&C)の改定版¹⁴は、先住民族及び地域コミュニティの権利、特に FPIC(自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意)に関する権利について、かなり強化した内容となっている。FSC はこの FSC P&C の付属用語集において、FPIC を次のように定義している。

自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意:ある行為について、当該行為開始前に、当該行為に関する事実や推測、将来の結果についての明確な認識と理解に基づき、また、同意が与えられる時点において関連性のある事実をすべて入手した上で、個人あるいはコミュニティが同意を与えたとと言える法的条件。自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意には、承認を与える権利、修正する権利、留保ないしは撤回する権利が含まれる。

改定版 FSC P&C では、先住民族と地域コミュニティが FPIC の適用の対象となっている。先住民族との関連では、いくつかの国ではその国内法体系によっては FPIC が法的要求事項となりうるが、それ以上に、それは国際法の下での一権利でもあり、先住民族の集団的自決権の一つの表出でもある。

地域コミュニティとの関連では、FPIC は法的要求事項でもなければ、国際法上はつきりと確立されている権利でもないが、FSC の加盟団体により認知・支持されている一つの権利ではある。国際法上の先住民族と地域コミュニティの立場の違いについては 1.3 節を参照いただきたい。

FSC P&C は、「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意」と「協働」とを、関連性を持たせた上で区別している。後者の定義は以下のとおりである。

「関わること」(Engaging)または「協働」(Engagement):関心の高い利害関係者や影響を受ける利害関係者の参加のために、事業体が意思疎通や協議・提供を行うプロセスであり、利害関係者の関心事や要望、期待、ニーズ、権利や機会が、管理計画の立案・実施・更新を行う際に確実に考慮されるようにするためのものである。

協働は、管理計画において利害関係者の意見を検討することを事業体に義務付けるプロセスであり、FPIC に関する権利とは区別される。なぜなら、意思決定の権限が組織側に残されているからである。

改定版 FSC 原則と規準は、権利者の確認、管理活動案に関する周知、管理計画が潜在的に及ぼす具体的な影響についての確認やモニタリングなどさまざまな目的で、影響を受ける利害関係者との協働を求めている。そこには FPIC のプロセスにおける重要な要素もあるが、予定された管理活動を進めていくかどうかの決定が影響を受けるコミュニティによってなされるという点で異なる。

2.2 FPIC は FSC 新原則と規準のどこに見られるか

新しい FSC 原則と規準において、FPIC に関する要求事項は 2 つの原則の 5 つの規準の中に含まれている(カッコ内の記述及び太字強調は執筆者による)。

- 3.2 事業体は、先住民族が権利、資源、土地及び領域を保護するために必要な範囲での管理区画内、またはそれに関連する管理活動の統制を維持する法的及び慣習的権利を認識し、守ること。先住民族による管理活動への統制に関して第三者へ委任する場合、**自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)**が必要である。
[“第三者”は影響を受ける先住民族ないしは地域コミュニティ以外の他の者と理解すべきである。]
- 3.3 管理活動の統制を委任する場合、事業体と先住民族の間で**自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)**に基づいた拘束力のある合意を取り交わすこと。合意では、その存続期間、再交渉、更新、解約、経済的条件やその他の規定を定めること。事業体の規定への順守について先住民族がモニタリングできる規定を合意に含めること。

¹⁴ FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship: FSC-STD-01-001 V5-0 EN. この新版は 2012 年の早い時期に FSC メンバーにより承認された。

- 3.6 事業体は、先住民族が彼らの伝統的知識を保護し利用する権利を守り、これらの知識や知的財産を利用する場合には、その補償を行うこと。これについては実際の利用が始まる前に、事業体と先住民族の間で、**自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)**に基づき、規準 3.3 に示した拘束力のある合意の中で取り決めておくこと。また、その規定は知的所有権の保護と一致させること。
- 4.2 事業体は、地域社会が権利、資源、土地及び領域を保護するために必要な範囲での管理区域内、またはそれに関連する管理活動の統制を維持する法的及び慣習的権利を認識し、守ること。地域社会による管理活動への統制に関して第三者へ委任する場合、**自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)**が必要である。
- 4.8 事業体は地域社会が彼らの伝統的知識を保護し利用する権利を守り、これらの知識や知的財産を利用する場合には、その補償を行うこと。これについては実際の利用が始まる前に、事業体と地域社会の間で、**自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)**に基づき、規準 3.3 に示した拘束力のある合意の中で取り決めておくこと。また、その規定は知的所有権の保護と一致させること。

つまりこうした規準から、先住民族及び地域コミュニティに FPIC を求めなければならないのは、次の 2 つの状況下であることが確定する。

1. 管理区画内または近隣にある資源や土地に対する、先住民族ないしは地域コミュニティの法的・慣習的権利が、管理活動によって影響を受けるおそれがある際、彼らが施業案及びその策定の在り方について合意するかどうかを見極めるとき
2. 認証取得済の事業体が先住民族または地域コミュニティの伝統的知識の利用を意図する場合に、先住民族ないしは地域コミュニティの承諾を求めるとき

これら 5 つの規準はそれ自体満たす必要があるが、FSC 原則と規準全体から切り離されているわけではなく、その関連性において解釈されなければならない。

関連性(1): 原則3と原則4の違い

1 つ目は、原則 3 及び 4 との関連である。規準 3.2 は 4.2 と、また規準 3.6 は 4.8 と似ているが、それぞれの規定を内包している原則は大きく異なる。

原則3: 先住民族の権利

事業体は、管理活動によって影響を受ける土地や領域、資源の所有、利用、管理に関する先住民族の法的及び慣習的権利を、確認・支持しなければならない。

原則4: 地域コミュニティとの関係

事業体は、地域コミュニティの社会経済的豊かさの維持及び増進に寄与しなければならない。

原則 3 が先住民族の権利や慣習、文化の支持を主眼としているのに対し、原則 4 は、地域コミュニティの豊かさへの寄与を目指したものとなっている。先住民族に対する FPIC のプロセスと地域コミュニティに対するそれとでは、対象となる範囲が異なるのはこのためである。しかし、FSC 原則と規準の注記(Explanatory Notes: EN)には、原則 3 で言及している諸規準に加え、原則 4 における規準 4.3、4.4、4.5 及び 4.6 も、先住民族に対し適用するとの説明がある。

関連性(2): その他の規準及び原則

FPIC の権利保障の実施は、本ガイドライン第 2 部において詳説している一連の FPIC のプロセスを踏まなければならないということを意味する。このプロセスは、事実上 FSC 原則と規準にある他の規準が定める数多くの要求事項を伴うものとなる。つまり、FPIC のプロセスを行うことで、FSC 原則と規準が定める数多くの要求事項に同時に取り組めるということであり、特にこのことは、以下に示した原則 3 及び原則 4 における他の規準について当てはまる。

原則 3 規準	各規準に対する望ましいアウトプット
3.1 –先住民族及びその諸権利に関する確認	事業体は、管理区画内の先住民族及び管理活動の影響を受ける先住民族を特定する。管理区画内で適用される先住民族の諸権利についても確認する。
3.4 – UNDRIP 及び ILO 第 169 号条約の承認と支持	事業体は、先住民族の権利に関する国際連合宣言及び ILO 第 169 号条約の適用条項を承認・支持する
3.5 –重要な意味を持つ特別な土地の管理及び保全	先住民族にとって文化的、生態的、経済的あるいは精神的または宗教的に重要な意味を持つ特別な土地について確認し、先住民族との取り決め通りに保護、管理する

原則 4 規準	各規準に対する望ましいアウトプット
4.1 –地域コミュニティ及びその諸権利の特定	事業体は、管理区画内に存在する地域コミュニティ及び管理活動の影響を受ける地域コミュニティにを特定する。管理区画内で適用される地域コミュニティの諸権利についても確認する
4.3 –雇用、訓練及びその他のサービスの提供	事業体は、地域コミュニティに対し請負業者や納入業者を含めた雇用機会、また訓練その他のサービスの機会を提供する
4.4 –社会経済開発	事業体は、地域の社会的・経済的發展に寄与する追加的な活動にも注力する
4.5 –負の影響	管理活動が地域コミュニティに及ぼす負の社会的・環境的・経済的影響について確認し、これを回避・軽減する
4.6 –苦情解決と損害・損害に対する補償	事業体は、地域コミュニティ及び個人の同意を得た、苦情解決と管理活動の悪影響に対する公正な補償のためのメカニズムを持つ
4.7 –重要な意味を持つ特別な土地の管理及び保全	地域コミュニティにとって文化的、生態的、経済的あるいは精神的または宗教的に重要な意味を持つ特別な土地について確認し、地域コミュニティとの取り決め通りに保護、管理する

先述のとおり、本書の第 2 部では FPIC のプロセスについて段階ごとに解説している。このプロセスは、森林施業により影響を受ける可能性のある先住民族及び地域コミュニティ、そして彼らの持つ諸権利についての確認作業から始まる(第 2 部ステップ 1.1 参照)が、この作業は規準 3.1 及び 4.1 により規定された要求事項でもある。本ガイドラインにおいて説明している FPIC プロセスの他の要素としては、社会経済開発への寄与(4.4)、悪影響の回避・軽減(4.5)、苦情解決メカニズム(4.6)、潜在的補償(4.6)、重要な意味を持つ特別な土地の保全(4.7)などが挙げられる。

さらに、改訂版 FSC 原則と規準の中での他の原則においても、FPIC プロセスの中で取り組むべき規準がいくつかある。

中でも、最も重要なものは以下のとおりである。

規準	各規準に対する望ましいアウトプット
1.2 – 管理区画の法的地位	管理区画の法的地位に関して確認する
1.6 – 法廷外での紛争解決	事業体は法的問題を可能な限り法定外で解決する
5.3 – 外部性	施業による正及び負の外部性を管理計画に内包する
7.2 – 管理計画	事業体は、規準 7.1 及び森林・社会管理計画に関する FSC の各種要求事項が求める方針や目的に合致するような管理計画を持ち、実施する
7.5 – 管理計画の公表	事業体は、管理計画の要旨を公表する。一部の機密情報を除き、管理計画に関する情報について、影響を受ける利害関係者にとって関連性のある場合、利用可能な状態にする
7.6 – 管理計画における協働	影響を受ける利害関係者は、積極的に、かつ、透明性を保ちながら管理計画の作成及びモニタリングに協働する。関心の高い利害関係者は要請に応じて協働する
8.1 – 管理計画モニタリング	事業体は、管理計画・指針・目的の実行状況、また計画された活動及び目標の達成状況についてモニタリングを行う
8.2 – モニタリング及び環境社会影響評価	事業体は、管理活動と環境条件の変化が及ぼす環境及び社会的影響について、モニタリングと評価を行う
8.3 – モニタリング及び評価の分析	モニタリング及び評価の結果を分析し、計画プロセスにフィードバックする
9.1 – 高保護価値(HCV)評価	事業体は、利害関係者との協働を通じて、管理区画内における HCV の有無に関するアセスメントを実施・記録している
9.4 – モニタリング	HCV の状況変化についてアセスメントを行うため、定期的なモニタリングを実施する。必要な場合、事業体は、HCV の効果的保全が行えるよう管理戦略を改める

こうした関連性を理解しておくことは重要であり、改訂版 FSC 原則と規準において FPIC が単独的要求事項ではないこと、また、FPIC のプロセスはその他数多くの FSC の要求事項を内包したものであることが見てとれる。換言すれば、FPIC のプロセスをしっかりと実施していく中で、FSC のかなりの数の要求事項について対処していけるということである。FPIC のプロセスは、あくまで FPIC の取得を主眼としたものではあるが、プロセスを実施していく中で、事業体は先住民族や地域コミュニティとさまざまな方法で関わりを持つことになり、結果として多数の FSC の他の要求事項を同時に満たせる(あるいは、少なくとも要求事項クリアに向け前進できる)ということになる。

一例として、文化的、生態的、経済的あるいは精神的または宗教的に重要な意味を持つ特別な土地に関する要求事項がある。これは、先住民族、地域コミュニティどちらについても同様である。こうした土地は先住民族や地域コミュニティとの関わり(協働)を通じて確認されなければならない(規準 9.1 及び 3.5、4.7)。また、そのような土地の保護は先住民族や地域コミュニティとの関わりを通じて合意される(規準 3.5、4.7)。さらに、そのような土地に影響を及ぼす管理活動に係る管理の委託は FPIC の対象となる(規準 3.2、4.2)。

2.3 「事前(prior)」の意味

現行の FSC 原則と規準においても、法的、慣習的保有権あるいは使用権を有する先住民族及び地域コミュニティを対象とした、「自由意思による、十分な情報に基づく同意(free and informed consent)」に関する権利はすでに認められている。

現行の原則と規準：

規準 2.2: 法的、慣習的保有権あるいは使用権を有する地域コミュニティが、自らの権利あるいは資源を保全するために必要な範囲において、森林施業を継続してコントロールできなければならない。ただし、地域コミュニティが、自由意思による、十分な情報に基づく同意を行った上で、管理を他の機関に委託した場合を除く。

規準 3.1: 先住民族の土地や領域については、先住民族が森林管理を統御できなければならない。ただし、自由意思による、十分な情報に基づく同意を行った上で、管理を他の機関に委託した場合を除く。

したがって、新しい FSC 原則と規準における新要求事項は、「事前(prior)」という要素のみである。これは UNDRIP などの国際的な法的枠組みに沿って盛り込まれたものである。

FSC 認証の取得を決意する以前に、森林管理活動を一定の期間実施してきた事業体にとっては、自分たちの森林管理区画に関連する権利者を確認し、そして、彼らの諸権利を認証以降尊重するという義務を負うのが基本的ルールである。地域コミュニティとの関係をすでに築いてきており、地域コミュニティの持つ諸権利についての情報も入手済みで、影響評価も実施済み、定期的なコミュニケーションを行うための仕組みも導入済みといった事業体も、本ガイドラインを活用できるだろうが、FPIC のプロセスのどのステップをすでに完了していて、どのステップに今後まだ注意が必要かについては、やはり見極めていかなければならない。

ある事業体が、先住民族や地域コミュニティに影響を及ぼす活動を、当該活動に対する継続的な管理に関する彼らの権利を尊重せずに行ってきた場合、あるいは、事業体がこうしたコミュニティの同意を得ていない場合、「事前」とは、FPIC の契約合意に至るための適正賠償額の決定という点からは、過去と現在両方の影響を考慮に入れなければならないことを意味するだろう。

2.4 FPIC に関する権利を有するのは誰か

先住民族や伝統的民族、地域コミュニティは、彼らの権利、資源、土地を保全するために必要な範囲において FPIC の権利を有する。しかし、これは正確には何を意味し、誰に適用されるものなのだろうか。また、権利、資源、土地及び領域とは何を意味しているのだろうか。これらは極めて重要な質問であり、より明確で実務的な指針を求める声へとつながっている。

以下、改定版 FSC 原則と規準の内容について、誰が FPIC に関する権利を持つのか、いつ、どこで FPIC は適用されるのかに関するアセスメントを行った上で、こうした質問に対するさらなる指針の必要性についての結論を加えた。

改定版FSC原則と規準についてのアセスメント

A) 先住民族に適用されるFPIC

FSC による先住民族の定義: 以下のように特定あるいは特徴づけられる人びと及び集団を指す。

- 必須となる特徴・判断基準は、個人レベルでの先住民族としての自己認識及びコミュニティによってその構成員として受け入れられること
- 植民以前および／または移民到来以前の社会との歴史的連続性
- 領域及びその周辺の自然資源との密接なつながり
- 固有の社会的、経済的ないしは政治的制度
- 固有の言語、文化及び信仰
- 社会の被支配的集団を形成している
- 固有の民族及びコミュニティとして、先祖伝来の環境や制度を維持・再現しようとの決意がある

自己認識はこの定義の重要な要素であるため、事業体は、こうした民族との協働、またはその他の地域関係者との協働を通じて、先住民族の特定作業、そして彼らの持つ権利、資源、土地及び領域についての確認作業を行う必要がある。この作業を行う方法についての指針は、第2部ステップ1で詳述する。

先住民族に対するFPICは原則3において対応している。同原則におけるFPICに関連する主な論点は次の通りである。

- ・ 「資源、土地、領域に対する権利」とは、先住民族が土地及び資源にアクセスし、これらを利用・管理する権利、さらに林産物を消費・販売する権利のことを言い、FSC 規準 3.1 で確認されているように、一般法制度下で、あるいは慣習的権利として、規定されているものである。
- ・ したがって、FPIC に関する権利は、法律上の権利として認められている場合に適用されるだけでなく、慣習的権利も明らかにその対象としている。また、先住民族の資源へのアクセス・利用権は残っているが、土地及び領域について正式な保有権はもはや有していないといった状況、例えば、国家がその土地を所有し、森林管理についての許認可(ライセンス・コンセッション)を当該事業体に直接与えているといった状況も対象となる。
- ・ こうした権利の申し立ては、それが認知されようとするまいと、公正かつ正統でなければならない。また、長期にわたる利用の定着に基づいていなければならない。先住民族の定義には歴史的連続性や領域との密接なつながりといった要素がすでに含まれることから、これらの要求事項は先住民族の確認作業において対応済かもしれない。先住民族が強制移転を強いられてきた状況では、移転先の土地に対する長期にわたる利用の定着という要求事項を満たせないおそれがあるが、他の選択肢がないため、彼らの申し立てはやはり公正かつ正統なものとなるだろう。
- ・ 原則と規準は、自らの資源、土地及び領域に対する先住民族の管理権の保護を意図している。「管理の委託」は、こうした権利に影響を及ぼす可能性のある森林施業の遂行前に FPIC 契約の締結を経て、初めて可能となる。こうした保護は FPIC に関する権利を通じ実施される。
- ・ 権利係争中の先住民族との協働について、事業体は、FPIC のプロセスの中で彼らと関わることで予防的アプローチをとることが望ましい。先住民族の権利が公正かつ正統なものであると判断されなければ(例えば、長期にわたる利用の定着に基づいていない等)、FPIC は必要なくなる。しかし、協働についての各種要求事項はまだ残っている。
- ・ FPIC のプロセスは拘束力のある契約の成立を目標としたものであり、継続的な相互の信頼関係をもたらすべきものである。
- ・ 先住民族には、一連の特有な権利が適用される(先住民族の権利に関する国際連合宣言及び ILO 第 169 号条約)。
- ・ 先住民族は、自らの伝統的知識を保全・利用する権利を有する。事業体がこうした知識を利用したい場合、FPIC のプロセスを経て締結された契約の一環として、先住民族に補償を支払う必要がある。

上述のように、FPIC は先住民族あるいは地域コミュニティが法的に土地を所有している場合にのみ適用されるとの認識は、ありがちな誤りであり、FSC は慣習的権利及び保有権についても認知している点を理解しておくことが重要である。それゆえ慣習的権利及び保有権に関する FSC の定義は、この文脈において大変重要である。

慣習的権利: 長期にわたり、絶え間なく繰り返された、一連の習慣的または慣習的行為に由来する権利であり、そのような行為の反復とそれが間断なく黙認されてきたことにより、地理学上または社会学上のある単位において法の力を得ている権利

保有権: 一定の土地区画またはそれに付随する資源(個々の立木、植物種、水、鉱物等)の所有や保持、アクセス、使用にまつわるさまざまな「権利と義務の束」によって、社会的に定義された取り決めであり、複数の個人や集団により合意され、法規または慣行により認められたもの

B) 地域コミュニティに適用されるFPIC

FSC による地域コミュニティの定義: 管理区画内またはこれに隣接する、あらゆる規模のコミュニティ、または、管理区画の経済的または環境的価値に重大な影響を与えるのに十分に近い距離にあるコミュニティ、もしくは、彼らの経済、権利、環境に対し、管理活動ないしは管理区画の生物物理学的側面が悪影響を及ぼすのに十分な距離にあるコミュニティ

先住民族の定義とは対照的に、地域コミュニティの定義に自己認識という要素は含まれておらず、「管理区画内または近隣、あるいは当該活動から重大な影響を受けるほど管理区画から近い距離にある“あらゆる規模の”人びとの集団である」ということ以外に満たすべき条件はない。権利や資源、土地及び領域について公言する集団や下位集団、また、これらに対する諸権利を持つと認められる可能性のある集団や下位集団についても、やはり事業体はこうしたコミュニティやその他の地域関係者との協働を通じて、確認しなければならない。より実務的な指針については、第2部のステップ1で解説する。

地域コミュニティに対する FPIC については、原則4において対応している。原則4における FPIC 関連の主な論点は、先住民族の項で指摘した内容と似ているが、異なる点もいくつかある。

- ・ こうした権利の申し立ては、それが認知されようとするまいと、公正かつ正統でなければならない。また、長期にわたる利用の定着に基づいていなければならない。地域コミュニティの定義には、歴史的連続性や領域との密接なつながりといった要素は含まれないため、これらの（公正かつ正統という）要求事項に関する確認は、ひとたび地域コミュニティが特定されれば、やはり大きな課題となるおそれがある。
- ・ 拘束力のある契約の締結は地域コミュニティの伝統的知識や知的財産の利用についてのみ FPIC 契約の要求事項として明確に規定されていて（規準4.8）、管理活動に対するコントロールの委託（規準4.2）についてはそうした規定はないが、そのような地域コミュニティとの間の FPIC 契約は、当事者双方に等しく拘束力を生じさせるものである。さらに言えば、コミュニティにとって同意のための条件の一つが、契約に「拘束力」を持たせることとなることが期待される。
- ・ 先住民族の権利に関する国際連合宣言及び ILO 第169号条約に規定されているように、規準3.4は先住民族特有の諸権利について、これらを認知・支持するよう義務付けているが、地域コミュニティに対してはそうした規準は存在しない。
- ・ FSC 規準の注記及び論理的根拠（FSC-STD-01-001 Explanatory Notes & Rationales）において述べられているように、規準4.3、4.4、4.5及び4.6における諸権利は、原則3のもとでは言及されていないものの、地域コミュニティにも先住民族にも等しく適用される。これらの権利自体は FPIC の対象とはならないが、先住民族あるいは地域コミュニティの同意に向けた一つの条件となる場合には、FPIC のプロセス及び契約において取り組まなければならない。

C) 伝統的民族や未接触部族に適用されるFPIC

FSC による伝統的民族の定義: 自らを先住民族とは認識しないが、長期にわたり定着した慣習または伝統的占有・使用を根拠に、自らの土地、森林及びその他の資源に対する権利を公言する社会集団ないしは部族

一方で、管理区画との関連性において、国内法上その権利が先住民族の諸権利と同等には認められていない伝統的部族は、改定版 FSC 原則と規準においては、地域コミュニティとして扱われる。しかし他方では、管理区画との関連性において、国内法上その権利が先住民族の諸権利と同等に認められている伝統的民族は、改定版 FSC 原則と規準においては、先住民族と同様に扱われる。

未接触部族(Uncontacted peoples)

上述のような部族とは別に、外部と接触を持たず、自ら進んで隔離された生活を営む先住民族もいる。こうした集団は極めて脆弱であり、彼らに対してはいかなる形の接触も避けねばならない。より詳細な指針については、第2部第3章のステップ1.1を参照いただきたい。

結論

もし、先住民族あるいは地域コミュニティとの早い段階での協働に基づいて、ある事業体が、先住民族やコミュニティの資源、土地及び領域に関する諸権利に影響を与えないようにするため、管理区画内の一定のエリアにおいて一定の活動を事実上除外すること、あるいは、管理活動全体から一定のエリアを除外することを決定したならば、FPIC のプロセスは義務付けられない。そうでない場合は、権利者と彼らの持つ諸権利についての確認作業、そして彼らの諸権利がどのように影響を受けるおそれがあるのかについての確認作業が必要となる。

何をもって「公正かつ正統な申し立て」あるいは「長期にわたる利用の定着」と見なすかは、状況によりさまざまであるため、一般的に定義できるものではない。それゆえに、FSC 原則と規準を手にとり、こうした権利者と彼らの持つ諸権利を確認し、

認めていく作業は、やはり現実には大変煩雑なものになるだろう。第 2 部でこうした確認作業に関する追加的指針を多少提供しているが、大半の疑問は、現場で入手可能な専門知識を活用しながら、地域ないしは国家的文脈の中でのみ解消されうるものである。

2.5 FPIC に関する権利保有者が誰であるかを判断するのは誰か

権利者及び彼らの持つ諸権利の特定に際し、十分な情報を得た上で判断を下すことは、**事業体の責務**である。**事業体**は専門家や地元の利害関係者の助言を求めることもできるし、自らの判断の妥当性についての検証作業を独立した第三者に依頼することも可能である。

事業体のこうした決定は認証機関によるアセスメントを受けることになる。申し立てや権利をめぐる争いの有無は、認証機関にとっては重要な指標の一つであることに注意しなければならない。FPIC の完了は認証の前提条件となりうることから、当該 **事業体**が先住民族または地域コミュニティの権利を認知あるいは支持していないと認証機関が判断した場合、認証が与えられない可能性が高い。

2.6 諸権利間の抵触とガバナンスの問題

地域コミュニティの FPIC に対する権利については、地域コミュニティの権利を認知することで先住民族の権利が損なわれてしまうといったケースで、依然として議論が続いている。例えばマレーシアのサバでは、3 年間一定の場所に居住すれば、政府から土地に対する権利を取得できるが、こうした権利は先住民族との間に衝突を生むおそれがある。彼らは同じ場所をより長い期間利用してきたとはいえ、政府から権利を認知されているわけではないからである。アフリカには、過去に土地を国有化し、今になって政府が私有権や長期貸借権を認める国も複数あり、そうした土地では先住民族や地域コミュニティからの申し立てが続くおそれがある。一部のベトナムの農村等に見られるような多民族からなるコミュニティでは、もし村全体を FPIC のプロセスの対象とすることになれば、土地に対する権利を民族単位で分割することもおそらく不可能であったり、また、民族毎に FPIC のプロセスを立ち上げるのも複雑で手間がかかりすぎたりするため不可能、という状況も出てくるだろう。

FSC は、認証活動でも本ガイドラインを通じて、ガバナンスの問題を解決できるとは考えていない。FPIC に関する FSC の各種要求事項がベースとしているのは、「土地や資源、領域に対するコミュニティの権利は、たとえ法的には認められない状況であっても、認知し、保護されるべきである」という FSC メンバー間での合意と国際法である。FSC の FPIC 要求事項とすべての法令遵守という要求事項との間に抵触の可能性がある場合(原則 1)は、認証機関に問うべき事案となり、認証機関が関係者もしくは影響を受ける当事者と連携しながら、個々のケースに応じた評価を行うことになる(FSC-STD-20-007 のパラグラフ 8.20 及び 8.21 を参照)。

2.7 どんな要素が FPIC プロセスの実施に求められる努力水準を決めるのか

ある **事業体**が先住民族や地域コミュニティについて FPIC に関する権利に対処する際に求められる努力水準は、以下に挙げるような数多くの要素によって異なってくる。

- 施業の規模
- 施業の集約度
- 影響を受ける可能性のある先住民族及び／または地域コミュニティの数と大きさ、また、これら集団同士の関係性
- 先住民族や地域コミュニティの持つ権利や資源、土地または領域に対する影響予測
- 管理活動に関して、影響を受けるコミュニティと当該 **事業体**の間、またはコミュニティ同士の間で、苦情や争いが過去にあったかどうか
- 影響を受ける先住民族及び／または地域コミュニティの特性(言語、文化、森林に対する依存度、森林施業に関する歴史、教育水準など)
- コミュニティの能力開発に向けた、NGO や市民社会組織等からの支援の可能性
- 組織度(複数のコミュニティ内の関係性、権力構造)

- ・ 影響を受ける先住民及び／または地域コミュニティと当該事業体との関係、また、彼らに対する態度。オープンで友好的な態度で臨めば、良好な関係を築ける確率も高くなるし、関係が良好であればあるほど、FPICのプロセスに要する労力もおそらく軽減され、満足のいく結果が得られる確率も高まると考えられる

事業体は本ガイドに示す 6 つのステップすべてを実施することになると思われるが、一定の状況下においては、ステップ 1 のみが求められる。なぜならば、

- ・ 先住民及び地域コミュニティ、ならびに彼らの権利、資源、土地及び領域について確認した結果、彼らの権利には影響が及ばないことが明らかになることがあるためである。また、
- ・ 事業体は、自らの管理計画において、権利者に潜在的に影響を及ぼす可能性のあるすべての要素を行わないという決定を下すことがあるためである。

上記以外のケースでは、適用対象となる範囲内または必要となる範囲内において、FPIC プロセスのすべてのステップをまっとうする必要がある。しかし、そのための努力水準は先述した各要素に左右されるため、FPIC 契約に達するプロセスは、極めてシンプルなものにも、極めて複雑なものにもなりうるのである。事業体のタイプにより努力水準がどのように違ってくるのかの予測について、以下に概要を示す。

大規模施業(Large operations): 本ガイドラインは、複雑な、あるいは対立を含む状況で、複数ないしは多くのコミュニティに大きな影響を与えるような、大規模な集約的施業に求められる、実行可能なあらゆる努力について述べるために作成された。ただし大規模施業であっても、努力水準を左右するすべての要因が必ずしもそろっているわけではない。

小面積・低強度森林管理施業(SLIMF operations): 小規模で集約性の低い森林施業で、社会環境上の影響リスクも低く、森林管理区画の隣接または周辺に住む潜在的影響を受ける権利者も 1 グループのみといった場合には、FPIC のプロセスもずっとシンプルなものになる。基本的には本ガイドの段階的アプローチに従うべきであるが、大半のステップがシンプルまたは直接的な形で実施可能である。事務的負担や文書管理への要求も少なくなるはずだ。外部の専門家あるいはファシリテーターの必要性も、通常はかなり低い。しかし、リスクの低い施業であっても先住民や地域コミュニティの権利に影響を実際与えるということも、心得ておくべきである。潜在的な影響を決して軽視せず、オープンな形で協働していくことが大切である。影響を受ける権利者が持つ、同意を与えるか保留するかは権利は、施業規模に左右されないものだからである。

コミュニティを基礎とした森林管理(Community-based forestry: CBF): 他の権利者に影響を及ぼすことのない、コミュニティを基礎とした SLIMF 施業の場合、FPIC プロセスが求める努力水準はさらに低くなるはずだ。この場合、最も重要なステップは、コミュニティ内部での公平な意思決定プロセスの形成、利益配分、そして可能性について言うならば、苦情処理メカニズムの 3 つである。追加指針については、第 2 部の最後に収録した CBF についての Textbox を参照いただきたい。

プランテーション(Plantations): プランテーションの場合、その大半は、規模が大きく、集約性の高い管理活動を伴う。プランテーション林への土地の転用は、土地や領域、資源の権利保有者に大きな影響を及ぼす可能性が高い。現行の施業の場合も同様ではあるが、新たなプランテーション施業の場合は、特に「事前(prior)」という要素に注意を払う必要がある。追加指針については、第 2 部の最後に収録したプランテーションについての Textbox 及び第 1 部 2.3 節(「事前(prior)」の意味)を参照いただきたい。

第 2 部 FPIC の段階的ステップ

第 1 章 概論

第 2 部では、FSC の森林施業に適用される FPIC プロセスの実施に重点を置きながら、その段階的アプローチについて詳述する。具体的には、6 つのステップ(手順)が含まれており、それぞれのステップはさらに複数の要素で構成されている。第 2 章でこれら 6 つのステップごとに概要を説明し、第 3 章で 6 つのステップに付随するすべての要素について、具体的方法を含めたさらに詳しい指針を提供する。加えて、先住民族及び地域コミュニティにとって特に重要な要素や視点については、各ステップの最後に別囲みで言及している。また、2 つのタイプの森林施業(コミュニティを基礎とした森林管理及びプランテーション)における FPIC 実施に関する追加的指針についても、第 2 部の最後の Textbox で提供している。

6 つのステップとは以下のとおりである。

ステップ 1: 権利保有者及び彼らの代表機関を特定する

ステップ 2: 特定したコミュニティとのさらなる協働に向け、準備を行う

ステップ 3: 権利、資源、土地及び領域に関する地図を作製し、影響評価を行う

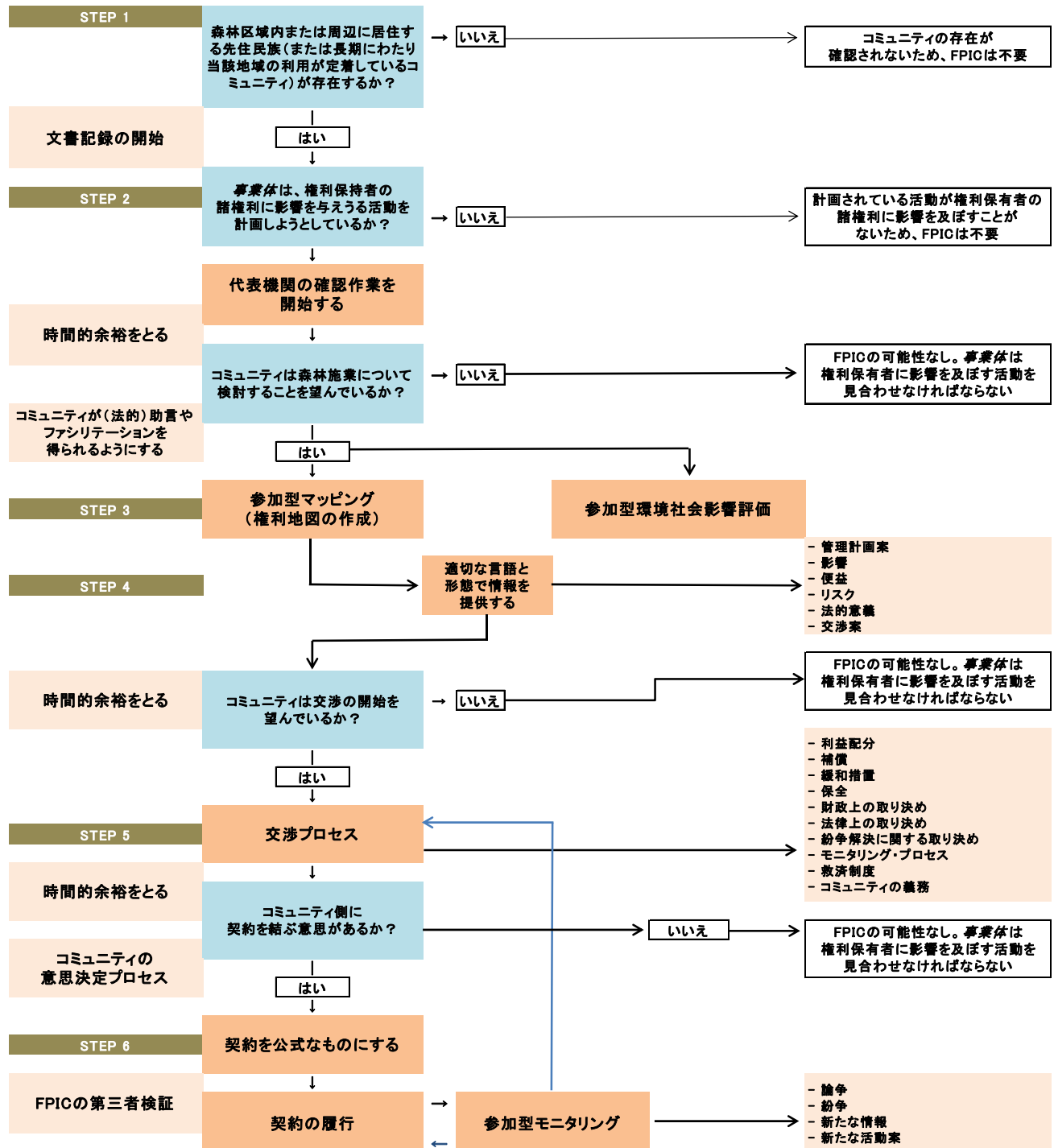
ステップ 4: 影響を受ける先住民族及び地域コミュニティの権利者へ情報を周知させる

ステップ 5: 交渉を行い、コミュニティに交渉を経た上の FPIC 契約案について決定してもらう

ステップ 6: 契約を公式なものにし、これを検証・実施・モニタリングする

図 1 は、本ガイドライン第 2 部で提示している各ステップに基づき、FSC 森林施業のための FPIC プロセスの概要を視覚的にまとめたものである。これら 6 つのステップの順序には、明白な必然性があるが、常にこの順序に絶対に従わなければならないというわけではなく、また、常にすべての要素・ステップが必要というわけでもない。それは個別の状況次第である。例えば、FPIC 実施のための努力水準が状況によってどの程度違ってくるのかについては第 1 部 2.7 節を、また、ステップの順序については図 1 の後に述べている見解を参照いただきたい。

図 1: FPIC プロセスを構成する各ステップ



プロセスに関するいくつかの重要な見解について、以下に示す。

ステップの順序は固定的ではない

FPIC のプロセスは先住民族及び地域コミュニティとの合意に沿って設計されており、彼らとの協議次第では、FPIC プロセスの実施順序について他の選択肢もあるかもしれない。つまり、ステップ及び関連活動の順序は本ガイドの利用者が置かれている個別の状況に合わせて変えていくべきだということである。

FPIC のプロセスは継続的かつ双方向的なものである

何よりも重要なのは、FPIC のプロセスは 1 回限りの決定ではなく、事業体と影響を受けるコミュニティとの間に良好な関係を維持していくことを目指した継続のプロセスであるという点である。加えて、能力開発などいくつかの要素は異なる複数のステップと不可分の関係にある。そして、プロセスの中には、カバーしきれない“抜け穴”が見つかる可能性もある。例えば、モニタリングにより新たな情報の存在や新たな活動を計画中であること等が判明した場合などがこれにあたる。

FPIC のプロセスを検証する

コミュニティの同意が自由意思によって、事前に、十分な情報に基づく形で行われたかどうかについて、独立した立場にある者が検証することは、FPIC の 1 つの要求事項となっている。この第三者検証は、事業体が各種要求事項を満たしているかどうかについて認証機関が評価する際に必要とされる証拠となるものでなければならない。

コミュニティとの FPIC プロセスにおいては、その初期の段階で、以下の事項について互いに合意しておくことを強く推奨する。

- すべての当事者がその検証結果について信頼できるよう、誰を第三者検証者とすべきか
- どの程度の頻度で、また、プロセスのどの段階で、検証を実施するのか。あるいは、プロセスの最後に 1 回だけ実施するのか

第三者検証に関する双方の合意は、FPIC のプロセスの恣意的操作の防止にもなり、また、事業体とファシリテーターが FPIC に関する権利を尊重してきたことの立証を可能にする。

プロセスの初期段階における第三者検証に関する議論と計画については、第 3 章のステップ 2、3 で取り上げている。また、FPIC プロセスが最低でもプロセスの最終段階においては第三者による検証を受けるようにすべきであることは、同章のステップ 6.2 で扱っている。

FPIC のプロセスを記録する

FPIC のプロセスと結果はしっかりと文書で記録し、一般に公開されなければならない。これは第三者検証にとっても、一般的な説明責任を果たす上でも重要である。

記録は、(権利者等の)特定作業、意識啓発、マッピングやアセスメント、能力開発(キャパシティ・ビルディング)、事業活動や手続きに関する交渉が行われたということの証拠になるものでなければならない。プロセスの間のすべての会合、電話連絡、その他の各ステップについて、事業体は記録しなければならない。記録には、誰が出席しどういった意思決定が行われたのか、また提供された情報の内容等を含めなければならない。こうした記録の形態としては、文書や録画等が考えられるが、コミュニティの識字水準や録画されることに関しての文化上の禁制があるかどうか等にも関係してくるだろう。

独立した立場にあるファシリテーターがプロセスに関与するケースでは、記録作業の一部は、ファシリテーターが担うことになるかもしれないが、すべての記録を保持する義務を負うのは事業体である。事業体はコミュニティも同様に記録を保持するよう促し、確実に記録しているかをチェックすべきである。

第2章 FPICに関する権利を実施するための6つのステップ

ステップ1: 権利保有者及び彼らの代表機関を特定する

概要

事業体が主導して行う。第1ステップでは、どの先住民族及びコミュニティが森林管理区画内または周辺に居住しているのか、そして、彼らの権利や資源、土地あるいは領域のうち、提案されている森林施業によって潜在的に影響を受ける可能性があるものが存在するかどうかについて特定する。関係するコミュニティへの協働とは別に、国内・地域内あるいは地元の専門家やNGO、市民団体等に助言を求めることが推奨される。次に事業体は、影響を受ける可能性のあるこうした権利保有者が、森林施業計画を検討する意向を持っているかどうかを把握する必要がある。コミュニティは、自分たちの代表機関を通じて検討を行うかどうかの決定を下すべきであるが、コミュニティがどのように決定を下すのか、そして当該コミュニティの全構成員が参加する意思決定プロセスについてどのように合意するのかわ、事業体は確認する必要がある。さらに、事業体は代表機関に対して森林施業案、当該コミュニティの権利や資源、土地・領域に及ぼす潜在的影響、そしてコミュニティにもたらされる可能性がある便益に関する情報を周知させなければならない。この周知は適切な言語及び形式で実施する。事業体は、コミュニティが施業案とその諸条件について自由に交渉できること、また、施業案を拒否できることについても彼らに伝えなければならない。コミュニティが検討の意向を示さない場合、事業体はそれ以降、当該コミュニティに影響を及ぼすおそれのある行為を見合わせなければならない。コミュニティに検討の意向がある場合には、事業体は彼らとのさらなる協働に向けた準備を進めることになる(ステップ2へ続く)。

ステップ1の要素	望ましいアウトプット
権利保有者を特定する	権利保有者及び彼らの森林区域内の領域の予備的概観
コミュニティの意思決定の過程をチェックし、記録する	代表機関の概要
意思決定プロセスに合意する	合意された意思決定プロセス
計画されている森林施業について代表機関に周知させる	適切な言語と形式によって示された森林施業の概要
コミュニティが森林施業について検討する意向があるかどうかを確認する	影響を受けるコミュニティの代表機関による決定

チェックリスト

- ✓ 影響を受けるすべての先住民族及び地域コミュニティが事業体によって確認されたか？
- ✓ 事業体はどのコミュニティがFPICに対する権利を持っているか、また、どういった権利や資源、土地または領域がFPICの適用対象となるのかをつきとめたか？
- ✓ 影響を受けるコミュニティは、事業体による権利保有者の確認作業と、その権利、資源、土地・領域の確認作業に参加したか？
- ✓ コミュニティがどのように決定を下したかが明らかであるか？
- ✓ 合意された意思決定プロセスには当該コミュニティの全構成員が含まれているか？
- ✓ コミュニティの意思決定の代表者は森林施業の提案内容について理解したか？
- ✓ コミュニティに森林施業の提案について検討する意向があるか？

ステップ 2: 特定したコミュニティとのさらなる協働に向け、準備を行う

概要

ステップ 1 で特定したコミュニティとの協働をさらに進めていくための準備には、さまざまな活動が必要である。その地域の実情に合わせた落とし込み・ガイダンスを行うために、事業体は多様な利害関係者からなる小規模な作業部会 (multi stakeholder working group、以下 MSWG) を立ち上げ、先住民族、地域コミュニティ、NGO、そして可能であれば地方政府も含めた形で、それぞれの代表者を MSWG に含めるよう努めるべきだろう。コミュニティの数や規模、地域の持つ複雑性によっては、コミュニティと適切で効果的な意思疎通を行うため、内部の機構やキャパシティの整備、十分なトレーニングを受けたチームの立ち上げを行うことになるだろう。FPIC のプロセスに入るための作業量は、提案する森林施業の規模や集約度、リスクによって大きく変わってくる。FPIC のプロセスの質を高める意味でも、また、プロセスがどのように実施されたかについて客観的な立証ができるようにしておく意味でも、第三者ファシリテーターまたはオブザーバーに関してコミュニティとの間で確認・合意しておくことを推奨する。事業体は、コミュニティと適切かつ効果的な方法で対話ができるよう、コミュニケーション・情報戦略を策定する必要がある。また、政府が過去にどの程度当該コミュニティに対して FPIC に関する権利を適用したか、また、このことが FSC 原則と規準の要求事項を満たすかどうかについても、調べておく必要がある。そして事業体は、該当する場合、FSC 要求事項を満たすためにはどの追加的ステップが必要なのかについても把握しておく。関係コミュニティへの十分な情報周知ができるよう、事業体はステップ 1 の確認作業の結果を考慮しつつ、コミュニティに影響を与える可能性のある活動内容をさらに明確にしていかなければならない。また、現実的で柔軟なスケジュールと予算も組まなければならない。

ステップ 2 の要素	望ましいアウトプット
多様な利害関係者からなる作業部会 (MSWG) を立ち上げる	MSWG の創設及びその機能に関する共同協定
事業体内における特定の機構・キャパシティの整備、社会対策チームの訓練を行う	整備済の機構と訓練済の社会対策チーム
独立検証者・オブザーバー・ファシリテーターについて確認・合意する	オブザーバー・ファシリテーターとの契約書
適切なコミュニケーション・情報戦略を策定する	書面化したコミュニケーション戦略
実施国の FPIC に対する取り組みについて調査する	実施国の FPIC 関連法規や政府の取り組み、またこれらと当該事業体の FPIC の方針とのギャップ (差異) 分析に関する内部報告書
先住民族及び地域コミュニティに影響を与えそうな管理活動について、さらに明確にする	森林管理計画のコンセプトに、潜在的影響に関する記述を含める
FPIC プロセスのための、現実的で柔軟なスケジュールと予算を組む	文書化されたスケジュールと予算

チェックリスト

- ✓ MSWG が立ち上がり、十分に機能しているか？
- ✓ 影響を受けるコミュニティと良好な関係を築けるような、事業体の内部機構及び適切な訓練を受けた社会対策チームがあるか？
- ✓ 事業体は、第三者オブザーバーあるいはファシリテーターについて、影響を受けるコミュニティと合意したか？また、この人物 (団体) の役割と責任について規定した契約書はあるか？
- ✓ 影響を受けるコミュニティの全構成員と、事業体が文化的に適切かつ効果的な方法で意思疎通が行えるようになるための、コミュニケーション・情報戦略があるか？
- ✓ 実施国の FPIC の取り組みと FSC の FPIC の取り組みに関する差異分析結果があるか？
- ✓ コミュニティに影響を与えるおそれのある事業体の活動は明確になったか？
- ✓ 事業体は、FPIC プロセス実施のためのスケジュールと予算に、影響を受けるコミュニティのニーズをとり込んだか？

ステップ 3: 権利、資源、土地及び領域に関する地図を作製し、影響評価を行う

概要

このステップでは、事業体はステップ 1 で特定したコミュニティとの協働をさらに進め、彼らが主張している権利、資源、土地及び領域に関する地図の作製（マッピング）や、施業が彼らに与えると予測される正負の影響に関する評価（アセスメント）といった作業に向かうことになる。参加型のマッピングやアセスメントは、こうした作業を行う際には好ましい手法である。作業の開始前に、事業体は、作業に参加するコミュニティの選出メンバーが、作業に必要な時間、知識、訓練、スキルを有することを確実にしておかなければならない。影響を受ける各コミュニティはもちろん、そうしたコミュニティの各層の構成員（老若男女）を網羅することが、後々の段階での衝突を避ける意味でも重要である。この手だけで、彼らの間で相反する主張があることが判明したり、出現したりといった事態への完全な防止策にはなりえないが、事業体は、自らとすべての関連コミュニティとの間の良好な関係づくりのために必要な範囲において、こうした争いの解決を手助けすべきである。そして、参加型マッピング及び紛争解決の結果に基づき管理計画を改めることについて、参加型アセスメントに入る前にコミュニティとの協働を経て合意すべきである。

ステップ 3 の要素	望ましいアウトプット
マッピングや影響評価のために必要十分なコミュニティの能力を確保する	能力に関するニーズ評価訓練を受けたコミュニティ構成員
参加型マッピング	地図及び（または）他の媒体で、以下について概観できるもの： - すべての土地に関する権利申し立て及び土地の用途 - すべてのコミュニティにとって関連のある HCV - 当該林内に位置する、または当該林を利用しているコミュニティの諸権利に関する評価
相反する複数の主張がある場合、その解決促進	こうした主張に関する争いへの対応法についての合意
提案している管理活動を見直し、参加型影響評価を行う	参加型影響評価の範囲と結果に関する合意

チェックリスト

- ✓ 能力に関するニーズ評価は実施されたか？
- ✓ 参加型マッピング及びアセスメントのために選出されたコミュニティ構成員は、自分たちが十分にトレーニングを受けること、また、この実施に対する対価を受け取ることに合意しているか？
- ✓ 選出されたコミュニティ構成員は、彼らがその保護を求めている資源や重要な意味を持つ特別な土地、法的及び慣習的所有権、保有権または使用权の確認作業に有効に参加したか？また、それらの場所は地図上にきちんと示されているか？
- ✓ 影響を受けるコミュニティは自分たちの懸念事項が適切に（例えば文書、地図、ビデオ等で）記録され、コミュニティにもわかる形で広く入手可能な状態となっており、要求どおりに管理計画へも反映されたと満足できているか？
- ✓ 影響を受けるコミュニティは森林施業に関する未解決の争いがないことを確認しているか？
- ✓ 選出されたコミュニティ構成員は、提案されている施業がコミュニティの権利と資源に与える正負両方のあらゆる影響（保全、緩和、利益配分、補償取り決め等を含む）についての確認作業に有効に参加したか？また、その結果に合意しているか？

ステップ 4: 影響を受ける先住民族及び地域コミュニティの権利者へ情報を周知させる

概要

参加型影響評価の結果に基づき、事業体は活動案の見直しと管理計画案の調整を自発的に行う、または行わざるを得ないだろう。そして次は、事業体が計画している森林管理活動についての情報を、影響を受けるコミュニティに対しより正式な形で伝えるという段階を迎える。事業体はコミュニティが理解できる言語と形式で、かつ、時宜を得た方法で、情報を十分に得た上での決定が必要とされる施業案に関し、すべての情報を提供する。そしてコミュニティは、提案されている森林管理活動に関して事業体との交渉に入ることを希望するかどうかを決める。

ステップ 4 の要素	望ましいアウトプット
提案している活動を見直し、コミュニティに森林施業案についての情報を周知させる	情報及びコミュニケーションについての記録または報告
コミュニティは交渉に入ることを希望するかどうかについて、自由意思に基づき決定する	コミュニティの決定

チェックリスト

- ✓ コミュニティの全構成員が、提案された森林施業が彼らにもたらす可能性のある費用と便益について十分に理解したか？
- ✓ コミュニティは、あらかじめ合意した意思決定プロセスを通じて、事業体との交渉に入る決定を行ったか？

ステップ 5: 交渉を行い、コミュニティに交渉を経た上での FPIC 契約案について決定してもらう

概要

影響を受ける先住民族や地域コミュニティ権利者との交渉を開始する前に、事業体は、あらかじめ合意された、全員参加による意思決定プロセスが存在していること、そして、コミュニティの能力が自分たちに影響を与える活動案に関する交渉を始めるに必要な十分なレベルにあることを確保する。次に、事業体とコミュニティは負の影響についての軽減措置、避けえない損害についての補償、利益の配分、その他の金銭・法律上の取り決めについて交渉する。双方が納得するのであれば、苦情処理メカニズムやモニタリング手法についても話し合っておくべきである。これらのすべての要素について規定した契約書を作成する。その上でコミュニティは、あらかじめ合意した意思決定プロセスを通じて、同意を与えるか保留するか、あるいは提案の修正やさらなる内容の明示を求めるかを、自由意思のもとで決定する。最終的には提案に対し“Yes”か“No”かの結論が出ることになる。

ステップ 5 の要素	望ましいアウトプット
意思決定プロセスについての合意とコミュニティの対応力を確保する	あらかじめ合意した意思決定プロセスと、コミュニティの能力構築の達成指標を定めた文書
軽減措置、補償、利益配分について交渉する	軽減措置、補償、利益配分についての成分契約またはその他の文書
苦情申し立て、論争、紛争についての取り決めを定める	苦情処理メカニズムについての書面による合意
参加型モニタリング手法を定める	確立されたモニタリング手法
コミュニティが提案について自由意思に基づき決定する	事業体からの提案についてのコミュニティの決定

チェックリスト

- ✓ 構成員の誰もが排除されない形で決定が行われることを保証するような、あらかじめ合意した意思決定プロセスがコミュニティ内に存在するか？
- ✓ コミュニティは自らの能力が事業体と交渉を始めるのに必要十分なレベルにあることに合意したか？
- ✓ 交渉役のコミュニティ構成員は交渉中、心地良く過ごせたか？ また交渉を進めることができていると感じたか？
- ✓ コミュニティの全構成員が、提案されている契約のすべての側面について理解したか？
- ✓ コミュニティの全構成員が、提案を拒否する権利も含め自分たちの権利について十分に理解したか？
- ✓ コミュニティには提案についての決定を行うための十分な時間があったか？
- ✓ その決定は、いかなる強制もない状況下で、あらかじめ合意した意思決定プロセスに従って行われたか？

ステップ 6: 契約を公式なものにし、これを検証・履行・モニタリングする

概要

事業体とコミュニティの間の契約は、適切な方法で（書面あるいはコミュニティが希望する場合は別の方法で）公式なものにする。FPIC プロセスの結果は一般に公開する。また、FPIC プロセスの実施は独立した立場から検証されるべきである。契約を履行し、履行状況を契約規定に従ってモニタリングする。方針や状況の変化、あるいは新たな情報により、交渉を再び始める場合や同意を撤回する場合もあるかもしれない。FPIC は、対立や紛争に対処するため、そして解決策を見出すための反復的なプロセスとして存続していくものであり、事業体と影響を受ける権利者の間の継続的対話を求めるものである。

ステップ 6 の要素	望ましいアウトプット
契約を公式なものにする	相互にあらかじめ合意した、契約の形式
FPIC のプロセスを検証する	独立的立場からの検証
契約を履行し、モニタリングを行う	参加型モニタリングの報告書

チェックリスト

- ✓ 契約はコミュニティが納得する形で、また、すべての当事者に法的拘束力が生じる形で公式化されたか？
- ✓ 契約の内容は、地域または国内において適切な言語で一般に公開されているか？
- ✓ あらかじめ合意したスケジュールに沿って、独立的立場からの検証が行われているか？
- ✓ 影響を受けるコミュニティは、彼らに影響が及ぶ範囲内において、管理計画の立案や森林管理調査及びモニタリングに参加しているか？
- ✓ 事業体と影響を受けるコミュニティの間に前向きな協力関係があるか？
- ✓ コミュニティは契約の履行状況について満足しているか？
- ✓ 契約の履行についての苦情がないか？
- ✓ 契約履行に関する苦情は、すべての当事者が納得のいく形で解決しているか？

第3章 FPIC プロセスの6つのステップ実施のためのガイダンス

ステップ1: 権利保有者及び彼らの代表機関を特定する

1.1 権利保有者を特定する

先住民族及び地域コミュニティを特定する

FPIC のプロセスにおいて **事業体**が行う最初の作業は、計画または実施中の森林施業が、管理区画内もしくは周辺の先住民族や地域コミュニティ・伝統的民族の権利や資源、土地ないしは領域に影響を与えるかどうかを確認することである。FSC 原則と規準における「FPIC の権利を誰の、どの権利に対して適用すべきか」の判断のしかたについては、第1部の1.3節で基本的指針をいくつか示している。先住民族ないしは地域コミュニティの認知については、どの特定の国家による認知や定義の在り方にも依拠するものではないという点に注意することが重要である。

FSC 原則3及び4は、管理区画内に存在する先住民族及び地域コミュニティ、もしくは管理活動によって影響を受ける管理区画内外の先住民族及び地域コミュニティについて特定するよう、**事業体**に義務付けている(FSC 規準 3.1, 3.2, 4.1 及び 4.2)。

先住民族と地域コミュニティの区別については、第1部2.4節のFSCによる定義を参照いただきたい。先住民族としての自己認識(Self-identification)は、彼らが何者であるかを決定する根幹をなす判断基準と考えられている。「先住民族の権利に関する国際連合宣言(UNDRIP)」第33条は、先住民族が自らのアイデンティティを決め、その構成員選出手続を決める権利について言及している。つまり最初に問うべき質問は、自らを先住者と認識している人々がいるかどうかということである。先住民族であるかどうかの確認作業を進めるにあたっては、関係する人々の完全な参加のもとに行われなければならないのである。

管理活動の影響を受ける先住民族及び地域コミュニティには、管理区画内の活動の結果として負の影響を被るおそれがあれば、管理区画の近隣である場合はもちろん、少し距離の離れた場合でもその対象に含まれる。このような場合、FSC 規準 7.6 に照らせば彼らは「影響を受ける利害関係者」となるが、いずれにしても FPIC に関する権利が彼らにあるかどうかを判断する必要がある。

「先住民族」という言葉をめぐる承認問題は、特にアフリカやアジア地域においてはデリケートな問題かもしれない。多くの政府がアフリカに住む人びとの大半は「先住者」として承認可能であると主張している一方で、中国政府は自国内に先住民族は存在しないと主張している。しかしながら、これは先住民族に関する先述の自己認識原則を無視した議論であり、そうした集団を疎外してきたことについての認識が欠如している。「人および人民の権利に関するアフリカ委員会(African Commission on Human and Peoples' Rights)」の「先住民族・先住コミュニティ作業部会(Working Group on Indigenous Population/Communities)」は、アフリカという文脈におけるこうした問題について、もっとも明確な定義と指針を提示している¹⁵。

特別な懸念のあるコミュニティには、以下のようなものが挙げられる。

- ・ 未接触の先住民族ないしは自ら進んで隔離された生活を送る先住民族。こうした集団は極めて脆弱であり、意図的か偶発的かを問わず、すべての接触を避けることが何よりも重要である。疾病感染によりコミュニティそのものが消滅するおそれがある。企業側は、相当の注意義務(デュー・デリジェンス)を払わなければならない。この相当の注意義務には、自分たちの施業地の近くに、アマゾン等で見られるような自発的な隔離生活を営む先住民族がいるかどうかを確認するための、地元の先住民族コミュニティをはじめ、国、州や県、市町村レベルの関連団体等への照会作業を含む。そうした人びとの存在を示す兆候がある場合は、FPIC をとりつけることはできず、当該地での施業は容認されない。**事業体**は当該地から撤退し、こうしたコミュニティとの接触を避けなければならない、協議や同意取得を目的に彼らと接触を試みることも一切行ってはならない。

¹⁵ Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Population/Communities, DOC/OS(XXXIV)/345, 2003, p. 77-78. 本報告書以下のサイトで閲覧可能。 http://www.achpr.org/english/info/index_WGIP_Under_ent.htm

- ・ 水などの森林がもたらす財およびサービスに依存する遊牧先住民族(例: 牧畜従事者)の存在についても看過すべきではなく、森林に依存している他のコミュニティとの間で利害衝突が起こるおそれがあることを認識しておくべきである。
- ・ 農業に従事する集団と狩猟採取に従事する人びとが森林地域を長年共有してきた場合、どちらも「先住民族」と見なされる可能性がある(例: コンゴ盆地の一部地域)。

先住民族の特定はかなりの難題であるという極端な例としては、カリマンタンやタンザニアのウジャマー(Ujamaa)が挙げられる。こうした地域には移住者コミュニティが定着しており、残っている「伝統的」民族は個々の独立した人間に過ぎず、彼らの広範な社会は見えないものとばかりに排除されている。また、彼らの上位コミュニティも表向きには見えてこない。他のコミュニティも「よそ者」と自分たちが見なしている輩を協議の場へ招くわけではない。

このように先住民族や地域コミュニティの確認作業はかなり困難なものになることがある。当該国や当該地域に関する事業体の知識レベル次第ではあるが、国内・地域・地元の専門家や NGO、市民団体等に助言を求めることが推奨される。その後のさらなる確認作業は、関係コミュニティの完全な参加にもとに実施されなければならない。

先住民族の確認 - 先住民族を確認するにあたって、その準備作業の一環として検討・熟考する際の、実務上の質問事項を以下に示した。

- ・ 自らを先住民族と認識している人々が存在しているか？
- ・ 先住民族を特定するローカルな言葉が存在しているか？
- ・ もしそうであるなら、憲法やその他の法制度において彼らは認知されているか？
- ・ 彼らを支配的な社会集団と区別するため、国家政策や主要メディアにおいてこれらの集団に関してどんな言葉が用いられているか？[注: 例えばボリビアなど、先住民族が国民の多数派を占める国もいくつか存在する]
- ・ 関連法規の中にこうした人びとの民族ないしはコミュニティとしての集団的権利やその他特定の集団権に関する規定が存在しているか？
- ・ こうした集団は誰なのか？ また、これらの規定はどういった内容か？
- ・ 主流派の支配的社会に比べ、彼らの一般的状況はどんなものか？
- ・ 当該国内において近年、人口調査は行われているか？
- ・ もしそうであるなら、これらの集団は調査に反映されているか？
- ・ もしそうであるなら、特定の集団としてどのように認知されるか？ 自己認識またはその他の基準によってか？
- ・ これらの特定の集団に関する入手可能な個別データがある、もしくは、個別データ生成が可能であるか？

出典: UN-REDD Programme Draft FPIC Guideline (2011), p. 23

申し立てと権利について確認する

次に取り急ぎ行うべき作業は、管理区画内または周辺における権利や資源、土地及び領域に対し、長期にわたる利用の定着を根拠に公正かつ正統な申し立てをしているのは、これらの先住民族及び地域コミュニティのうちどれなのかについての確認作業である(詳細な解説は第 1 部 2.4 節を参照)。

事業体は、既存の権利申し立てについては、それが(例えば、認識や権限の不足のために)認められるか否かにかかわらず、そのすべてを記録することから始めるべきである。「資源、土地、領域に対する権利」とは、先住民族・地域コミュニティが土地及び資源にアクセスし、これらを利用・管理する権利、さらに林産物を消費・販売する権利のことを指しており、FSC 規準 3.1 及び 4.1 においても確認されているように、一般法制度下または慣習的権利として規定されるものである。

地域によっては、慣習的権利に関する先住民族や地域コミュニティの主張を裏付ける文字言語や記録がまったくないということがしばしばある。こうしたケースでは、例えば口承や宣誓による制度(次ページ囲みを参照)、書面による説明、音声またはフィルム記録など、文化的に許容できる他の方法で、権利に関する確認・合意・記録を行う。先住民族の中には(法的所有権または法的財産権、慣習的権利に基づく形で)資源を所有してはいないが、資源へのアクセス権は保持しているという先住民族がいるかもしれない。例えば、経済的な理由だけでなく文化的な理由のための、集団での、または、共同体単位での非木材林産物の採取などがこれにあたる。

名誉ある宣誓制度(オーナー・システム: Honour Systems)

オーナー・システムとは、あるコミュニティを統治する一連の掟や原則のことであり、当該コミュニティ内において名誉ある行動と見なされるものについて規定した理念やルールに基づくものである。名誉規範(honour code)の利用は、(少なくともコミュニティ内部において)「人は名誉ある行動をとるはずである」という信頼をベースにしている。規範に違反した者は、コミュニティからの退去を含むさまざまな制裁の対象となる可能性がある。

出典: http://en.wikipedia.org/wiki/Honor_code

問題となっている権利の中身、そしてこれらの権利を主張し権利保有者と認められうる集団または下位集団は、当該先住民族やコミュニティとの協働を通じて現場レベルで特定・分析される。このプロセスでも、現地当局を含めた地元の諸機関・団体等との関わりが求められるだろう。

計画中あるいは現行の施業によって影響を受ける可能性のある先住民族や地域コミュニティを事業体が確認し、彼らの資源、土地または領域が正統に主張されたものであると事業体が結論づけた場合には、FPIC に関する権利が適用されることとなり、事業体は FPIC プロセスの実施を継続しなければならない。

1.2 コミュニティの意思決定の過程をチェックし、記録する

コミュニティや部族独自の機関及びプロセス

同意を求めるプロセスには、同意取得までの全工程について相互にあらかじめ合意したスケジュールが必要である。この工程は、初期段階での議論に始まり、情報収集、影響や便益・選択肢についての検討、交渉、そして契約履行までを含む。コミュニティや先住民族の領域内または周辺での森林施業について検討するため、各重要ステップにおける同意の依頼と付与、例えばかなり初期の段階でのコミュニティによる同意などがプロセスの中に含まれていることが重要である。

UNDRIP(先住民族の権利に関する国際連合宣言)第 19 条や ILO 第 169 号条約(第 6 条第 1 項(a))は、先住民族独自の代表機関と意思決定に対する十分な尊重を求めており、つまり、コミュニティないしは部族は、自らが選んだ機関によって代表されるべきであるということの意味している。当該コミュニティがどのような意思決定を行っているかについて事業体が把握している場合には、事業体は彼らの代表機関を通じてでなければ彼らから同意を得ることはできないことになる。これについては、確認と合意が必要である。

こうした機関とは具体的には以下のようなものであろう。

- 当該部族独自の慣習上の機関
- 国から過去に強制されたものではあるが、後に当該部族によって容認された機関
- 外部者対応のために当該部族が立ち上げた新しい機関

ケースにより事情はさまざまであり、どれが一番良いといったルールは存在しない。重要なのは、当該部族自身が望ましい代表の在り方を選択するべきであること、また、外部者により選択または強要された機関を彼らが受け入れる必要はまったくないということである。彼らには、一つの機関ではなく複数の機関をその代表とするという選択もある。こうした代表の問題ははっきりしないことも多く、当局とはかなり距離を置いたものから階層組織的なものまで、いろいろな形をとり得る。慣習上の団体、新しい先住民族 NGO、先住民族企業グループ等も一定の役割を担うことができるだろう。

誤解を避けるため、あるいはまた、コミュニティのコンセンサスを得られないような契約を結び、結果として衝突を招くといった事態を避けるためにも、まず企業側はコミュニティとオープンな形で共同作業を進めながら、コミュニティが交渉における彼らの代表として誰(どこ)を選ぶのかについて確認していくべきである。疑念や一貫しないさまざまなメッセージがあるような場合、最善のアドバイスは一方的に選定した少数の当事者ではなく、より幅広い当事者を対象にとり込むことである。

伝統的文化は崩壊しつつあり、当該コミュニティの構成員の間にも対立があるなど、共同体としての意思決定プロセスはもはや堅固なものではなくなっているケースもある。そうした場合、FPIC のプロセスはより複雑なものになる(FPIC プロセスの実施のための努力水準を左右する各要因については、第 1 部 2.7 節を参照)。こういったケースでは、コミュニティには旧来の意思決定機構の再生、あるいは、新しい決定機構の考案に向けた能力開発の時間・支援が必要であり、コミュニティ内部で

衝突がある場合には、その解決のためのサポートも必要である。こうした問題への対応は煩雑すぎる、あるいはあまりに時間と資源がかかりすぎると判断される場合には、**事業体**が FPIC を求めること自体を見送るという決定を下す可能性もある。ただし、その場合にはこのコミュニティに影響を与えるあらゆる活動も見送らなければならない。

FPIC のプロセスは、多様な意見に耳を傾け、内部対立をも解決に導くことを見越したものであるべきだ。その時、先住民族にとっては FPIC プロセスの最終到達点は社会的な意味でより力を得たコミュニティということになる。

プロセスが全員参加型かどうかを確かめる

事業体は、伝統的な意思決定プロセスが無差別原則などの国際的に認知された人権に抵触することのないよう確保しなければならない。UNDRIP では、先住民族組織の機能は「国際的な人権基準に合致すべき」であるとの規定を置いており(第 34 条)、先住民族児童・女性に対するあらゆる形の差別や暴力の根絶等も含めた、「先住民族高齢者、女性、若年者、児童および障害を持つ個人の権利と特別なニーズ」に対する特段の配慮を求めている(第 22 条)¹⁶。

例えば、女性と男性とでは環境や開発に関してかなり異なるニーズや優先順位を持っている可能性があり、それが回り回ってそれぞれの権利や能力開発にも影響を与える。世界的に見て自給自足農民の大半を占める女性は、生活手段や食料源としての地域環境に大きく依存している。彼女らの土地へのアクセスが危うくなれば、唯一の収入が断たれ、貧困化が進みさらに社会的弱者となるおそれがある。同時に、女性たちは実際には存在しない土地所有権に頼るなど不安定な立場にあったり、技術や借入れ等へのアクセスも限定的であったりなど、家庭やコミュニティ内における地位や教育水準が低い場合が多い。こうした状況は彼女たちが意思決定力を発揮する上で大きな妨げとなっており、特に外部の集団がコミュニティに場当たりの関与してくる場合にそうになってしまう。したがって森林管理においてジェンダーの問題を考慮することはとりわけ重要である。開発行爲において、男性と比べた場合、女性は協議対象となる頻度が低い。FSC 認証にかかわる企業は、こうしたところで誤らないようにすべきである。

確認の方法

意思決定においてより広範なコミュニティの代表性の確保にも対応しつつ、一方で伝統的な意思決定機構の利用を含め、自らの代表機関を選ぶコミュニティの権利も尊重するという方法は、いくつかある。

- 伝統的なリーダーシップを排除することなく、コミュニティの代表機構の形成支援、つまり、すべての利害関係集団(すべての民族集団、女性、高齢者、若年者等)の代表を含む委員会の創設支援に努めるというのが通例的なやり方である。
- **事業体**との間に一定の独立性を確保できる CBO(コミュニティを基礎とした組織)や NGO、または臨時に雇用した代理人との協力といった他の手法と組み合わせる形で、コミュニティ・プロトコル(ボトムアップ方式のプロセスから策定)を利用することもできるだろう。
- コミュニティがそうしたプロトコルやガイドラインを持たない場合は、政府や**事業体**との関与が始まる前に、FPIC に関する能力開発や彼ら独自の FPIC に関する内規を定める時間が必要であろう。
- 多様な利害関係者からなる作業部会が創設されれば(ステップ 2 参照)、こちらも役に立つはずである。

意思決定プロセスを判断する際に考慮に入れておくべきポイントとしては、以下のようなものが挙げられる¹⁷。

- 権利者集団において何をもって同意とみなすのかを含め、コミュニティが望む同意手順と実際の同意形式(既存または改定したもの)を確認する
- 同意にはさまざまなレベルが存在するのか? 同意の形式や誰が同意を与えるかは、段階に応じて異なることがある。
- 同意がどういった形式をとるかを決める。記録の必要性から書面での同意が要求事項の一つとなることがあるかもしれないが、文化上それが最適な形ではないこともあるだろう。これについては相互に合意しておく必要がある。また、**事業体**は同意が与えられたことを証明できるようにしておく必要がある。
- 女性や若年者、(権利者集団により特定された)その他の周縁化された集団が、既存の意思決定の機関及びプロセスを通じ行われている自分たちの代表のされ方に満足できるようにする。

¹⁶ Anaya (2009), p. 17-18.

¹⁷ Anderson (2011), p. 20-23, 39-40; FSC Guidance Document (2006), p. 8; UN-REDD Programme Comments on DRAFT FPIC Guideline (2012), (Comment by FPP), p. 30

- ・ 意思決定機関が、より広範なコミュニティの期待に沿う形で機能できるようにする。
- ・ コミュニティの代表者が自らのネットワークや事業体において内部協議を行えるよう、十分な時間と支援が必要になる。
- ・ 代表の有効性は、協議中にコミュニティがどういった関心を示すかによって推し量ることができる。
- ・ 苦情処理メカニズムがあり、(必要な場合には)同意プロセスに関する法的支援を受ける権利がある。
- ・ 法的サービスに関する情報、及びこれらのサービスを手配した場合のコミュニティの費用負担に関する情報は、事業体から提供しなければならない。

最後に付け加えるが、コミュニティに対し事業案を提示する際、事業体は、計画策定あるいは実施を次の段階へ進める前にそこでコミュニティの同意が必要になるだろうと自らが考えているそれぞれのステップについて説明すべきである。主な質問や検討事項のリストは、コミュニティと一緒に作成しうるものである。このリストは、FPIC との関連においてプロジェクトの各段階の設計を再検討するためのチェックリストとして使用できるだろう。

1.3 意思決定プロセスに合意する

FPIC のプロセスに向けた信頼や相互尊重の機運を醸成していくためには、意思決定プロセスそのものがコンセンサスの成果物となるべきである。あらかじめ合意した意思決定プロセスは、文書としてまとめられるべきであり、すべての関係者によって署名(あるいは文化上適切な方法で合意)がなされるべきである。同意を促すために行ったプロセスに関する開示も、一般にアクセス可能な各種の方法(文書、音声、映像等)で行われなければならない。

FPIC の意思決定プロセスに関する契約には、以下のような要素が含まれる。

- ・ 対象範囲: 当該決定が対象としている地理的領域及び先住民族・地域コミュニティ
- ・ 意思決定プロセスが始まる前に対応する必要がある、コミュニティの能力開発及び情報に対するニーズ
- ・ 当該プロセスの当事者たちを代表する者
- ・ スケジュールを含めた FPIC の想定される各段階とポイント
- ・ コミュニティ内でどのように合意形成がなされたか(コンセンサス、投票等)。合意決議が成立する要件(出席比率、投票比率等)及びプロセスの検証方法
- ・ 協議の開催場所及び開催方法(適切な言語及びメディアを含む)
- ・ プロセスにおける他者の役割
- ・ 見直しの条件と頻度
- ・ 紛争解決プロセスと苦情処理手続に関する記述(この後のステップ 5 を参照)

また、同意・契約プロセスにありがちな落とし穴としては、以下のようなものが挙げられる¹⁸。

- ・ 真のリーダーではない者との交渉を行うこと、あるいはコミュニティの重要部分の利害を無視するようなやり方で交渉を行うこと。
- ・ 計画を検討することに関する初期の同意を、その後の交渉希望や他の事項への同意とまで解釈してしまうこと。
- ・ コミュニティが開発計画について議論したり、計画について独自の情報や助言を得たりするための十分な時間を与えないこと(この段階で急ぎすぎると、のちの深刻な遅れを招きかねない)。
- ・ 代表者や代表団が自らの権限を乱用し、不正な要求や非現実的な要求をしてくるおそれがあること。

先住民族コミュニティ内のリーダー確認作業に関しては、他にも次のような課題がある。

- ・ 国レベルで見ても、既存の先住民族代表機関が見当たらない。
- ・ 一部の先住民族コミュニティが当局から認知されていない。
- ・ 公的に認知されている村の有力者が一部の先住民族集団を代表していない(その立場が明確でないピグミーのコミュニティなど。彼らは「村民」ではなく単なる「野営者(camps)」としてしか認知されていない。)
- ・ 一部のコミュニティには任命を受けたリーダーや代表がいけない可能性がある。

¹⁸ 例えば Anderson (2011), p. 39-40 を参照。

良好なコミュニケーションを確立すべくプロセス開始時期に時間をかければかけるほど、後々の交渉で優れた解決策が生まれる可能性も高くなる。つまり、コミュニティがどのように意思決定を行っているかについて調べるのは、早ければ早いほど良いということである。しかし、互いにあらかじめ合意した同意プロセスを進めることは、両者にとっておそらく多大な時間と労力を要するものであり、そこでは相互尊重、開示性、信用などの機運醸成も必要であるという点は理解しておくべきである。複雑すぎてこの段階ですべてを上手くやっつけることはできないという事態になる可能性が高いが、事業体は、FPIC プロセスのかなり初期の段階で、当該コミュニティ内での意思決定の行われ方をきちんと捉えておくべきである。これは、影響を受けるコミュニティが森林施業について検討したいと考えているかどうかを確認するためであり、この施業を進めるにはコミュニティとの協働にさらなる時間と労力の投下が必要になる可能性があるからだ。したがって、コミュニティの意思決定プロセスに関する合意確認は、それ自体が一つのプロセスであり、もっと後の段階になって完結し得るものである。経験則としては、「健全なコンセンサスを基本とした決定は、反復的で全員参加型の、時間のかかるプロセスから生まれる。エリートによる決定権限の占有(elite capture)^aに注意すべし」である。

1.4 計画されている森林施業について代表機関に周知させる

ステップ 1.1 から 1.3 までは終えた段階で、計画されている森林施業の影響を受けるのはどの部族やコミュニティなのか、また、どういった権利が争点になっていて、当該コミュニティを代表して決定を行うのはどの機関や組織、人びとなのかについて、事業体は見極めるようになるだろう。そうなると次に事業体が行うべきことは、これらの機関に対し計画されている森林施業についての周知である。この段階での情報の内容は、彼らの領域内または周辺における当該施業について検討する意思があるかどうかを、代表機関が十分な情報を得た中で判断することができる程度に、十分でなければならない。また、代表機関側で理解できる言語と形式で提供されるべきであり、以下の内容を含むものでなければならない。

- ・ 森林施業の目的、内容、推定期間
- ・ 影響が及ぶであろう区域
- ・ コミュニティにとっての潜在的な便益とリスク

1.5 コミュニティが森林施業について検討する意向があるかを確認する

先住民ないしは地域コミュニティの代表機関には、与えられた情報について機関内部、またコミュニティ内部で議論するための十分な時間が与えられるべきであり、また彼らが望むのであれば、さらなる情報を求めるための十分な時間も与えられるべきである。森林施業についての検討の意向の有無について、彼らには自由意思に基づいて決めてもらう。検討を望まない場合は、この決定を尊重しなければならず、彼らの領域内での森林施業は一切不可となる。検討を望む場合には、事業体はコミュニティとのさらなる協働に向け準備を始めることができる。

先住民及び地域コミュニティへのアドバイスと提案

誰が森林施業を計画しているのかをつきとめる

コミュニティに影響を与えるおそれのある伐採許可を出す前に、あなた方からの同意をとりつけるのは、本来は政府の責務です。しかし実際には、こうしたケースはほとんどなく、あったとしても適切には行われていません。FSC 認証の取得を目指す事業体に伐採許可が与えられている場合、その事業体は、場合によっては第三者からの支援を得たりしながら、あなた方との協働を進めなければなりません。森林施業が計画されていることは知っているものの、プロジェクト実施者から連絡を受けていないといった場合でも、地元 NGO や国際 NGO といった他の組織からの支援を得られる可能性があります。

あなた方の意思決定のプロトコルを事業体と協議し、規定する

プロジェクトを進めたいという意向を持つ事業体と接触したらすぐに、プロジェクトの詳細についてコミュニティ内部での議論を開始すべきです。プロジェクト案及びそのプラス・マイナス両方の影響について、コミュニティ全体へ十分に情報を伝えましょう。地図やパンフレット、ポスターやビデオといったツールは、すべてのコミュニティ構成員へ情報を伝えるのに役立つはずです。

大切なことは自分たちで決めるべきです。その上で、あなた方の代表者は手続きについて事業体と交渉することができます。あなた方の希望について話し合う際には、あなた方にとって受け入れ可能な、合意に至るための慣行を用いて下さい。女性や高齢者、若年者を含めたすべてのコミュニティ構成員の意思決定プロセスへの参加を確保することがとても重要です。大規模なプロジェクトからは多かれ少なかれ誰もが影響を受けるからです。あなた方だけでなく事業体もまた、このプロセスから誰一人として排除されないことがないよう配慮する必要があります。

コミュニティの中には、一部ではプロジェクトを支持する人びとがいる一方、他方では反対する人びともいるかもしれません。事業体がコミュニティを賛成派と反対派に二分しようとするケースもあるかもしれません。また、年配者層ではプロジェクトを自分たちの文化を脅かすものにとらえがちなのに対し、若年層では雇用機会ととらえる傾向があるといった別の形の対立が生じる可能性もあります。こうした事態は、プロジェクトについて集団としての決定を下そうとするコミュニティの能力を低下させかねません。また、コミュニティ内で緊張状態が続くことにもなってしまいます。

➤ いずれにしても、あなた方独自の慣習上のプロセスを活用してよいのです。

その他のコミュニティ

一つのプロジェクトが複数のコミュニティに影響を与えるというのはよくあることです。同一プロジェクトから影響を受けるコミュニティが他に存在するかどうか調べることは、あなた方にとっておそらく有益でしょう。彼らと協力して森林管理組織や政府との交渉を進めることができるかもしれません。他のコミュニティとの間で締結した契約の内容を教えてほしいと、事業体に依頼することもできるはずです。

➤ この段階で何らかの決定を必ず行わなければならないわけではありません。あなた方の最初の決定は、事業体からもっと多くの情報を得たいし、自分たちの能力を強化するためのサポートも欲しいという内容になるかもしれません。

意思決定プロセスについて合意する

コミュニティに伝統的な意思決定プロセスがすでにあるにもかかわらず、事業体は押し付けととれるようなプロセスを設定しようとしてくるかもしれませんから、警戒しておく必要があります。

➤ プロジェクト開発事業者は、コミュニティ側で交渉開始に向けた準備が整うまでは、あなた方に交渉を強要してはいけません。まずは自分たちコミュニティ内部での協議のために時間をとりましょう。情報について検討するため、また、プロジェクト開発事業者との交渉の進め方に関する決定やコミュニティとしての最終的決定を行うための十分な時間を、プロジェクト開発事業者はあなた方に与えなければならないことになっています。

➤ 森林活動がコミュニティの関与や同意なしにプロジェクトの一環としてすでに始まっている場合、そうした活動はこちらにとって受け入れ可能な慣行に従っていないことを事業体側に知らせる必要があります。あなた方には発言する権利がまだあるのです。活動を中止させることもまだできるかもしれません。コミュニティが自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意を与えてはじめて、事業体はプロジェクトを進められることを主張したり、コミュニティ側の利益について交渉したり、あるいはまた、プロジェクトのやり方を変えたりすることができるかもしれません。

➤ 交渉にあたる者の権限に、同意前に必ず持ち帰ってコミュニティと協議しなければならないという制約を付けておくことを検討しましょう。

➤ 合意したプロセスの内容は、合意書としてまとめておきましょう。

コミュニティ内部で森林施業についての検討を希望するかどうかを決める

➤ プロジェクトの交渉から実現に至るまでのすべての段階において、あなた方には交渉を受け入れたり拒否したりする権利があります。

➤ 同意の付与は実際には一つの決定でなされるものではなく、一連の複数の同意決定によって行われるものです(第2部第1章のフローチャートを参照)

ステップ 2: 特定したコミュニティとのさらなる協働に向け、準備を行う

2.1 多様な利害関係者からなる作業部会(MSWG)を立ち上げる

他の形で協働(Engagement)として、FSC 原則と規準では、事業体に対し管理計画及びモニタリングの各プロセスにおいて影響を受ける利害関係者・関心のある利害関係者両方との協働を要求事項として規定している。この協働は、透明性を確保しながら、計画されている管理活動の規模や集約度に見合った形で、先を見越して積極的に行うものでなければならない(FSC 規準 7.6)。つまり、事業体は、先住民族及び(あるいは)地域コミュニティ以外の関連主体とも関わりを持たなければならないということになる。

利害関係者との協働の方法としては、多様な利害関係者からなる小規模な作業部会(Multi Stakeholder Working Group: MSWG)の創設を推奨する。この部会は、企業、市民団体、先住民族・コミュニティ組織などすべての利害関係者グループで構成するものであり、可能であれば政府もそこに含んだ方がよい。MSWG の全体目標は、FPIC プロセスの実施を支え、最終的には多様な利害関係者の間で FPIC プロセスの結果に対するより幅広い支持を生み出し、利害関係者間の関係をより良い方向へ発展させていくことである。

MSWG は、

- ・ FPIC プロセスの実施に関する指針の普及促進を目的とする。
- ・ 安心して話のできる環境で機能しうる。
- ・ すべての利害関係者に認められた団体が招集・運営すべきである。

「関わること」(Engaging)または「協働」(Engagement)とは、関心の高い利害関係者や影響を受ける利害関係者の参加のために、事業体が意思疎通や協議、あるいは提供を行うプロセスであり、利害関係者の関心事や要望、期待、ニーズ、権利や機会が、管理計画の立案・実施・更新を行う際に確実に考慮されるようにするための行為を意味する。利害関係者への周知義務には、原則と規準に規定されている協働に関し自分たちが持つ権利について、彼らが自覚している状態を確保することも含まれるほか、先住民族への関与に際しては、文化上適切な手法を用いなければならない。

ここで用いられている「先を見越して積極的」という言葉は、計画立案やモニタリングのプロセスについて、利害関係者から事業体にアプローチしてくるのを待つのではなく、事業体自らが率先して、影響を受ける利害関係者に対し確認・情報提供・接触を行い、協働をリードしていくという意味である。

2.2 事業体内における特定の機構・キャパシティの整備、社会対策チームの訓練を行う

小規模で集約度も低くリスクも小さい施業では、この要素は必ずしも必要ないものであったり、ごく限られた範囲で済んだりすることもあるだろう。それ以外の施業では、FPIC に関する権利に基づきつつ先住民族及び地域コミュニティとの合意にたどり着くため、そして、すべてのコミュニティと良好な関係を維持するため、事業体はこれらに関連する機構の立ち上げや能力の強化を行わなければならない。

- ・ 先住民族及び地域コミュニティにしっかりと対応するための社会対策チームを内部で立ち上げる。
- ・ 社会対策チームがその任務を果たせるよう、十分な人的資源と活動資金を投じる。
- ・ 社会対策チームが確実に事業体の意思決定機関(取締役会、経営陣、評議会等)に直接介入できるようにしておく。
- ・ 国内法制度を妨げない場合、事業体が FPIC を先住民族及び地域コミュニティの一権利として承認・尊重する旨の公式声明を出す。

社会対策チームの設置に際しては、以下を含めて考慮すべき側面がいくつかある。

チーム構成:

- ・ 社会対策チームのリーダーは、社会林業及び地域の社会や文化に関する専門家であり、異文化間のコミュニケーション・チャンネルを構築できる人物でなければならない。
- ・ チームのサイズは、任務の難易度や施業規模・人口規模に対応したものでなければならない。

- ・ 社会対策チームのメンバーには、地元住民の中で代表的な民族の構成員や女性が含まれるべきである。

チームの訓練及びファシリテーション:

- ・ 社会対策チームは、FPIC に関する総合的なオリエンテーションをはじめ、文字文化を持たない人びとのコミュニケーションや複雑な法律問題の解釈といった訓練を受けるべきであり、チーム外からもさらに専門知識を取り込んでいくことが望ましい。
- ・ チームには、専用の物資や備品が必要である(コミュニティを定期訪問するための車両、DVD プレーヤー、ビデオカメラ、情報掲示板等)。
- ・ 事業体内で林業に従事する労働者側と経営側の間を上手く調整することは、さまざまな誤解が生じないようにするためにも、きわめて重要である。

チームの主要任務:

- ・ 定期的かつタイムリーな情報交換を確実にし、コミュニティと良好な関係を構築する。
- ・ 先住民族及び地域コミュニティと協力し、彼らの権利を保護するという目的に沿った形で森林へのケアや配慮を行うよう他の関係者を教育する。
- ・ すべてのコミュニティにとって目に見える存在、問題が起きたらいつでも連絡がとれる存在になる。

2.3 独立検証者・オブザーバー・ファシリテーターについて確認・合意する

第 2 部の導入部分で述べたように、事業体が FPIC の契約とプロセスに関する証拠を提供できるということがきわめて重要である。例えば、コミュニティ側がいわゆるインフォームド・コンセントを与えるための情報について十分理解していること、また、いかなる圧力や脅迫もない状況で同意を与えたことを証明するという点である。通常、これには FPIC のプロセスを検証する独立した第三者の関与が求められる。

独立検証者については、関係コミュニティとの合意のもと、プロセスの初期段階で決めておくことを推奨する。誰が検証者を務めるのか、FPIC プロセスのどの段階で検証を実施すべきかについて、合意しておくのである。典型的な判定型の検証であれば、プロセスの最終段階でのみ行うという形もとりうる。FPIC プロセスが非常に複雑な場合には、プロセス中の複数の段階で検証者を参加させるという判断もありうる。

コミュニティも事業体同様、助言者や協力者を討議の場に同席させたい、あるいはオブザーバーとして参加させたいと考える場合があるかもしれない。また、そのようなサポートを提供してくれる団体を探すのを手伝ってほしいとコミュニティが要請してくることもあるかもしれない。関係当事者の間で、信頼のおける独立した立場のオブザーバーを起用することについて、例えば多様な利害関係者からなる作業部会において、話し合うことを推奨する。

最後に、事業体及び(または)影響を受ける権利者が、FPIC プロセスのために独立したファシリテーターを起用したいと考える場合がある。ファシリテーターの起用は、FPIC のプロセスが非常に複雑であったり、長期に及んだりする場合、あるいは関係当事者の間に不信感が漂っているような場合、特に有益だろう。

ファシリテーターの必要性とその役割や任務は、状況の複雑さ、組織内で活用できる専門知識(＝社会対策チーム)、当該コミュニティによって主に決まってくる。いずれのケースにおいても重要なのは、ファシリテーションの申し出はすべての当事者の利益のためになされるものだという点である。

支援を希望するコミュニティには、コミュニティ自身が提案する者も含めた上で、ファシリテーターを選ぶ機会を提供すべきである。ファシリテーション費用をまかなう財源は、事業体から提供する。透明性と独立性を維持するため、コミュニティがファシリテーションの財源を管理できないかどうか、検討することも大切である。さらにファシリテーション・サービス契約について、コミュニティのリーダーとファシリテーターの間で合意・署名しておくべきであり、ファシリテーターと事業体の間でも同様に行っておくべきである。

2.4 適切なコミュニケーション・情報戦略を策定する

コミュニティとの意思疎通やコミュニティへの情報提供は、間違いなく困難な仕事だろう。求められるコミュニケーションの形態や内容・程度は、現場の状況に大きく左右される。あらゆるケースをカバーする万能なルールや指針はない。この時点で、指針を提供するための多様な利害関係者からなる作業部会(MSWG)が立ち上がっていれば、助けになるだろう。

多くの場合、コミュニケーション計画は必要であり、これによって同意プロセスのあらゆる側面が先住民族や地域コミュニティの構成員をはじめ、近隣コミュニティや地方政府、NGO、当該地域で操業する他の企業を含めたその他の関心の高い当事者たちに伝えられるのである。事業体はコミュニケーション計画の立案を主導することになるだろうが、外部からコミュニケーションの専門家を招くことも検討すべきである。この計画は、コミュニティまたは MSWG の協力のもとで策定されるべきであり、また、計画の一定部分の実施についてはコミュニティも責任を持ってこれを引き受けることになるかもしれない。コミュニケーションは、事業体とコミュニティが互いに学びあう、双方向の情報交流・意見交換として捉えられるべきである。

環境、社会、人権及び伝統的慣行についての影響評価(ステップ 3 を参照)を共同でデザイン・実施するという作業は、コミュニティへの情報提供と信頼に基づいた関係を構築するプロセスを組み合わせた、とりわけ有効な仕組みだと理解しよう。

このコミュニケーション戦略において考慮すべき側面には、以下のようなものが含まれる。

最初から明確なコミュニケーションを行おう

- ・ 事業体は、自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意を得ていない状況で建設や操業等の特定行為を含む段階に着手することはないと、はっきりと伝える。
- ・ 同意プロセスの全段階を対象とした、双方で合意のできるコミュニケーション計画を策定するにあたり、コミュニティを支援するという申し出を明確に伝える。また、事業体は(同意に達した後の期間も含めた)継続的な情報共有を行うことを約束する。
- ・ 事業体が営業上の機密情報の漏えいを避けたい場合、また、事業体为先住民族あるいは地域コミュニティが秘密にしておきたいと考える情報を事業体は公にしないようにする場合、その旨をはっきりと伝える。決定をきちんと下せるよう共有しておかなければならない情報はどれで、公開できない情報はどれかを明確にする。場合によっては、守秘義務契約について話し合うこともあるだろう。

適切な形と言語で伝える

- ・ それぞれのコミュニティとの意思疎通は、当該コミュニティが使用している言語で、彼らが理解できるメディア(ラジオ、ビデオ、歌、物語、学校行事、地元演劇、集落の情報掲示板、パンフレット、漫画、ポスター、企業の林業経営が行われている他のコミュニティへの集落代表団による見学)を用いて行われなければならない。こちらの言語にはあって先住民族の言語には存在しない言葉や、概念化することが難しい言葉があるかもしれないことを理解しておこう。コミュニティに情報を広めるのが非常に難しい場合もある。ブラジルではコミュニティでのインターネット・電話使用を可能にする V-Sat(衛星通信用の超小型地上局)が開発されている。
- ・ 識字水準が高いことが明白でない限り、直接的なコミュニケーション(対面会合、コミュニティ会合、戸別訪問、支援者と提案者の間での公開討論、その他の革新的で双方向性のある手法)を標準的な周知の手法とする。コミュニティの協働において最も成功しているやり方を見ると、小規模グループ向けのセッションとコミュニティ全体への情報共有セッションを組み合わせたものを採用している。
- ・ 上述の事項は、コミュニケーションの各段階で実施可能であり、持続可能な森林施業開発という事業体の関心について、コミュニティと最初の意思疎通を図るための準備段階から、行うことができる。

コミュニケーション計画に必要なもの

- ・ 利害関係者の情報上の要求事項に関する分析を網羅すること、革新的で効果的な情報伝達手段を特定すること、そしてすべての段階で当該計画の有効性について独立した立場から評価・検証するための適切な専用ツールを確保すること。
- ・ 事業体から拠出された、コミュニケーションのための十分な、金銭的・人的・時間的資源(技術的問題を理解できるようになるためにコミュニティに対して行う能力開発に必要な資源も、しばしばここに含む)

- ・ コミュニティの全構成員（女性、若年者、社会的に脆弱なグループを含む）に森林施業案のあらゆる側面に関する情報が確実に提供されるよう、役割と責任を定めること。企業側は、コミュニティのリーダーあるいは年長者たちがコミュニティに情報をいつも持ち帰って伝達してくれているはずだと思い込んではいけない。

2.5 実施国の FPIC に対する取り組みについて調査する

事業体は、FPIC の権利に対し実施国がとる可能性のあるアプローチについて、国の法律・政策と FPIC とが矛盾するかどうか、国が同意を求めたことが過去にあるのか、その場合のプロセスはどういったものであったか等を含め、調査すべきである。また、コミュニティあるいは先住民族との協議や彼らからの同意取得をどのように行うべきかについて定めたあらゆる国内法規に従うべきである。

しかし、最低限の法的要件以上のことを行うことは、FPIC に関する権利を根拠に支援を求めることが国内法規に抵触している、あるいは国家が FPIC の適用を不可能な状態にしているといった場合（例えば、事業体のコミュニティへのアクセスを阻止する、同意プロセスの実施を禁止する、事業体とコミュニティの間の合意を認めない、事業体に伐採許可を与えた後にコミュニティを力づくで平定するなど）を除けば、それほど根深い問題にはならない。そういったケースでは、**事業体は FPIC に関する権利に基づいてコミュニティの同意を求めることができないおそれがあり、FSC 原則と規準を満たせない可能性が出てくる。**法律と「FSC原則と規準」の抵触が起こるケースについては、「FSC-STD-20-007 森林管理評価」のセクション 8.20 が適用される。

FSC は、先住民族及び地域コミュニティの対応という点において、多くの国内法に比べより高い基準を設定している。つまり、多くの国々において実施国の最低限の法的要件を越えているのである。2007 年に国連総会において UNDRIP が採択されたとはいえ、依然として多くの政府が先住民族の権利という考え方に対し強い反対姿勢をとるであろうことから、これは問題になりえる。また、このことは、FPIC の地域的解釈を複雑にしている要素でもある。

先住民族との協議・対応を国家の責務としている国も一部あるかもしれない。これは、例えばカナダの裁判所において認められたことがあり、先住民族（ファーストネーション^b）の伝統的な土地における活動については、連邦レベル・州レベル共に彼らとの協議・対応を国家君主の責務とするに至っている。責務の内容は状況によりさまざまである。カナダのケースでは、このような責務は先住民族に特有のものであり、地域コミュニティに対しては義務付けられていない。そのようなケースにおいては、国家の協議プロセスが FSC 原則と規準における FPIC の要求事項を満たすかどうかを事業体はチェックすべきである。それが当てはまらない場合であっても、事業体は、自らの FPIC プロセスまたはその一部を実施しなければならない。

2.6 先住民族及び地域コミュニティに影響を与えそうな管理活動について、さらに明確にする

FSC 原則 7 は、管理計画の策定及び更新を事業体に義務づけている。FPIC との関連において、同原則はまた、影響を受けるコミュニティの権利や土地、資源を保護するために必要な範囲内において、彼らの参加と同意の両方を義務づけてもいる。計画及び手続文書は、影響を受ける利害関係者及び関心の高い利害関係者へ周知を行うのに十分なものでなければならない。事業体は、当該計画がどのように FSC 認証の各種要求事項（FPIC に関する権利の実施を含む）を満たすことになるのかについて、説明しなければならない。また、管理計画は、計画されている活動の規模、集約度、リスクに見合った森林管理計画及び社会管理計画の両方を網羅していなければならない（FSC 規準 7.2）。

先住民族及び地域コミュニティに十分な周知を行うため、事業体は彼らに影響を及ぼす可能性のある活動をより正確に規定しなければならない。この際にベースとなるのは、事業体が行う初期評価である。後の段階において、先住民族及び地域コミュニティがしっかりと協働する形で実施された有効な参加型アセスメントが必要になってくる（後述のステップ 3.4 を参照）。

先住民族ないしは地域コミュニティに影響を及ぼす可能性のある管理活動に関する情報には、次のことが含まれる。

計画または提案している施業に関する情報：

- ・ 森林施業の目的、範囲、可逆性、規模、内容及び推定期間（伐採予定量、樹種及び経済的価値、林道使用に関する方針及び主要な段階・活動についてのスケジュールを含む）
- ・ 影響を受けることになる区域

- ・ プロジェクトの代替案及び各シナリオの推定結果

潜在的影響及びセーフガードに関する情報:

- ・ 社会上、人権上、経済上、環境上及び歴史遺産上の実質的・潜在的な負の影響について、確認、評価、分析、防止、回避、軽減及び改善するためのセーフガード及び対策。また、利益配分を含め、プラスの影響を最適化するための戦略
- ・ 事業体の、社会的利益にかなう経営方針及び目的に沿った、以下に挙げる事項に関連する各種プログラム及び活動
- ・ 労働者の権利、職務上の健康と安全、男女同権、先住民族・地域コミュニティとの関係、地域の経済社会開発、土地の取得(該当する場合)、利害関係者の協働、苦情解決
- ・ 森林法をはじめとする現行の法的枠組み及びコミュニティの権利

管理に関する情報:

- ・ 当該活動をどのように管理するのか、特に誰がどういった決定を行うのか
- ・ 提案されている施業の遂行に関与する可能性のある人員(先住民族、民間のスタッフ、研究機関、政府職員などを含む)
- ・ 計画または実施中の社会的なモニタリング制度及び当該活動に伴いおそく発生するであろうその他の手続

将来の活動については、その詳細が明確であれ不明確であれ、新たな FPIC プロセスが必要であることを心得ておこう。

2.7 FPIC プロセスのための、現実的で柔軟なスケジュールと予算を組む

当然のことながら、FPIC に関する権利の実施には時間も資源も必要である。しかし一方で、事業体が先住民族及び地域コミュニティの同意・協力を得ることで、長い目で見た場合にはかなりの時間的・資源的節約が行える(つまり、FPIC プロセスを実施しない場合のコストは、実施した場合のコストに比べずっと高いものになりうる)とすれば、森林施業はおそらく格段にスムーズに行えるというのも事実だろう。

ここで大切なのは、先住民族側が立てた意思決定スケジュールは、検討対象となる活動について理解・分析・評価するために必要な時間を反映したものであり、ゆえに尊重されなければならないと心得ておくことである。

コミュニティによっては、提案内容についての理解をコミュニティ内で深めるため、あるいは、次の集落会合の前にそれぞれの身内でもっと話し合っておくために、住民集会を何度か開き、時間をかけて提案についての議論を行いたいと考えるところもあるだろう。また、長老やシャーマン等に相談するため、相応の期間待たなければならないというコミュニティや、家庭毎の協議を経た後でなければ大きな決定はできないというコミュニティもあるだろう。コミュニティ内の構成員が予期せぬ病気や訃報に見舞われ、葬式や家族の世話で誰もが忙しくなっているというケースもあるかもしれない。あるいは、作付けや種まきの時期で皆田畑に出ていたり、家畜の世話で数週間、あるいは数カ月不在になったりする場合もあるだろう。

他にも以下に挙げるような数多くの要因が必要な時間やリソースに影響を与えるだろう。

- ・ 森林施業の規模やデザイン
- ・ 周知の対象及び契約の対象となる権利者の数、権利者の地理的分布及びアクセスのしやすさ
- ・ 土地権利問題の複雑さ
- ・ 既存のリーダーシップ及び社会的結束の有効性
- ・ 既存のリーダーシップの代表性、及び女性・その他社会的に脆弱なグループの意思決定へのアクセス状況
- ・ FPIC プロセスの有効性及びプロジェクト案に対するコミュニティ内またはコミュニティ間で生じている意見相違の程度
- ・ 電話、ラジオ、電子メディアへのアクセス、及び会合出席や情報イベントにアクセスする際の時間的制約
- ・ 情報をきちんと受けとるための、識字能力や教育水準、参加への関心の高さ
- ・ NGO、助言者、独立したファシリテーター、その他人材等の仲介者の利用可能性と有効性

先住民族及び地域コミュニティへのアドバイスと提案

FPIC のプロセスを進めるため、多様な利害関係者からなる作業部会を立ち上げましょう

あなた方は、事業体と話し合い、FPIC のプロセスを導くための作業部会に市民団体等の他の利害関係者、もしかしたら政府も呼び込むことができるかもしれません。これにより、より多くの知識がもたらされるでしょうし、プロセスが成果をあげるためのより良い関係・幅広いサポートにもつながるかもしれません。

FPIC に対する政府の取り組みについて調べる

国や地方の法令があなた方の FPIC の権利(または FPIC のための類似のプロセス)を保障しているかどうかを調べるのが大切です。地元 NGO、国際 NGO、独立したアドバイザーといった外部からの支援を得ることもできるかもしれません。国の法律でコミュニティの FPIC に関する権利が保障されていても、事態が誤った方向へ進む可能性もあります。法律で定められたとおり FPIC が保障されるよう監督する立場にある政府機関の汚職、法律の執行の欠如、周縁化、執行力や独立性の欠如といった状況は、FPIC に対する自らの権利を主張しようとするコミュニティには問題となります。国内法において、FPIC に関する権利や意思決定プロセスにおける協議権・プロセスへの参加権が保障されていない(または保障されていても非常に弱い)場合でも、これらの権利は FSC 認証を目指すプロジェクト開発事業者によって認知されるものであり、彼らによって適切に実施されるべきものです。

「十分な情報に基づく決定」を行うため、必要なすべての情報を確実に入手できるようにする

先住民族や地域コミュニティは、以下について把握しておく必要があります。

- 自分たちが理解できる形式と言語で示された、プロジェクトについての情報を要求できること
- 法律上、社会上、経済上及び環境上の諸問題に関して、自分たちには独立した専門家の助言を求める権利があること
- プロジェクト実施者、政府、民間投資家は、こうした助言を得るための資金・支援を提供する義務を負っていること

コミュニティの全構成員を対象とした意思決定のためのコミュニティ・プロトコルを策定する

事業体との協働に向けた明確な条件を設定しましょう。あなた方は十分に機能的な意思決定手順をすでに持っているかもしれませんが、それが人権基準(女性、高齢者、子どもを含めたコミュニティの全構成員が意思決定に実質的に参加する権利を持っていること等)に従ったものでない場合には、あなた方との協働を求めている企業側はそれに満足しないかもしれません。

活動案に対し“No”と言うこちらの権利を、事業体に確実に尊重してもらう

事業体は、あなた方の同意なしには森林施業の個別の段階への着手は行わないことを(地元の言語で書面の形で、また口頭でも)はっきりと述べなければなりません。

自分たちのスケジュールを事業体に知らせる

あなた方には、すべての情報を検討した上で決定を行うための十分な時間が与えられなければなりません。

FPIC プロセスの第三者検証について 事業体と確認・合意する(プロセス期間中に不当な影響力が生ずる場合でも独立性のある検証が行えるようにしておくためです)

ステップ 3: 権利、資源、土地及び領域に関する地図を作製し、影響評価を行う

3.1 マッピングや影響評価のために必要十分なコミュニティの能力を確保する

自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)の中核的原則として、FPIC プロセスのすべての側面で、あらゆる森林施業案について十分に意義のある議論を行うための資金や人的・物的資源について、十分な機会が確保されていなければならない。協議の相手方である企業に比べて、先住民族や地域コミュニティは、政治的影響力、資金、情報へのアクセス、関連知識といった点で一般的に不利な立場にある。企業は、先住民族及び地域コミュニティが必要とする財政・技術上の支援等を受けられるよう手配するなど、両者の間にあるこうした力の不均衡という問題にきちんと対処しなければならない。また、協議における先住民族や地域コミュニティの立場に対して影響を及ぼす目的でこうした支援を使ってはならない。

能力開発には、以下の 3 つのサブ・ステップが必要である。

- ・ コミュニティが求めている能力開発ニーズ評価
- ・ コミュニティとの間での支援内容に関する合意(コミュニティの対応力に関する明確な基準を含む)
- ・ 能力開発の実施

能力開発ニーズ評価の実施はかなり専門的で膨大なリソースが必要となる可能性があり、事業体はこの実施のために外部の専門家を雇う必要があるかもしれない。

能力開発支援は施業の規模や集約度に応じたものでなければならない。例えば、トナカイ牧畜の分野においては、サーミ人が現在、事業体との数多くの協議の対象となっているが、一つのサーミ・コミュニティが年間 1,000 件以上の森林施業について事業体と話し合わざるを得ないといった状況も珍しくはないほどである。これは膨大な時間を要する作業であり、多くの専門知識や資源もそこには求められる。

地域コミュニティのニーズとこれらのニーズを満たすために必要な努力水準・程度をさらに左右するのは、社会経済状況であり、それゆえに、国によって、また国内でも地域によって、さらに地域でもコミュニティや先住民族によって違ってくる。ニーズや努力水準を左右する社会経済状況とは、具体的には例えば、コミュニティのサイズ、アクセスのしやすさ、貧困状況などである。

コミュニティに対する資金や支援は、本国または実施国政府、国際金融機関等の第三者から提供してもらえれば理想的である。それが無理な場合は、コミュニティと企業で予算引き当てを行うやり方を考え出すこともできる。そうすれば、資金提供は事業体側が行いつつ、コミュニティ側は自ら選んだコンサルタントを雇用し、アセスメントやアセスメントに基づいたトレーニングを実施することが可能になる。その場合、こうしたコンサルタントは事業体には報告を行わない。コミュニティが意識せずとも資金の支出内容の報告が簡単に行えるよう、先住民族コミュニティ用の銀行口座の開設または第三者預託(囲みを参照)を利用して実行することが望ましい。契約には、継続的なコミュニティの能力開発に関する取り決め(その財源についての取り決めも含む)を盛り込むべきである。

第三者預託(Escrow Account)

第三者預託(エスクロー)とは、取引当事者が契約規定下で交わす取り決めの一種で、信頼のおける第三者が取引当事者の間に入って、双方が契約においてあらかじめ合意した条件の成就状況に応じたタイミングで、代金(及び/または文書)の受取や送付を行う制度である(<http://en.wikipedia.org/wiki/Escrow>)。エスクローは、透明性を高め、コミュニティ内部の不正行為や衝突を防ぐ一つの手法になりうる。

FPIC プロセスでは、さまざまな段階において能力開発が必要になってくる点にも注意しておくべきである。この初期段階における能力開発には、以下のようなものが含まれるだろう。

- ・ 一連の協議と参加型マッピング及びアセスメントにおいて、事業体と協働していくために必要な時間を確保するための各種リソース
- ・ 知的対話を支援し、情報資料が地域的文脈に適応可能(適応すべき)かどうかを調査・確認すること

- ・ 地図の読み取り方、GPS (Global Positioning Systems: 全地球測位システム) や GIS (Geospatial Information Systems: 地理空間情報システム)、地形図の使い方、コミュニティのデータをベースマップに重ね合わせる方法などに関するトレーニング
- ・ 環境問題に関するトレーニングを含め、提案されている森林施業の正負両方の影響について理解するための支援(これについては参加型マッピングや参加型影響評価でもさらに支援を行う)
- ・ 似たような境遇にある森林地域の住民間の相互訪問に対する支援
- ・ 報告スキル
- ・ 法的支援及び法的知識に関するトレーニング(森林部族の権利と法律、特に FPIC との関連について熟知すること)

3.2 参加型マッピング

このステップは、先述のステップ 1 の補足となるステップである。自由意思による、事前の、十分な情報に基づいて同意する権利は、法的権利として認められている場合のみに適用されるのではなく、先住民族の権利が不明確な場合や権利内容について交渉中である場合も、しばしば適用対象となる。慣習的権利を根拠とする土地に関する申し立ては、法律上正式に認められていないことが多いため、森林地域に対しコミュニティが認識している諸権利を記録していくためには、これらの申し立ての地図化、ひいてはコミュニティ参加型のマッピング・プロセスへの支援が必要となってくる。参加型マッピングとは、事業体の代表者がコミュニティと共に FPIC のプロセスに関連するすべての要素を確認し、それらを地図に落とし込んでいくプロセスである。

マッピングの方法

区域内のコミュニティの境界と慣習上の土地利用形態のマッピングは、GPS 等のデジタル技術を利用して行っても、あるいはもっとシンプルに紙とペンを使って行ってもよい。デジタル・マッピングのための技術も次第に安価になってきており、文字文化を持たない狩猟採集コミュニティ向けに開発された、資源利用マッピングのためのソフトウェアも実際にある。こうしたソフトウェアでは、目で見てわかるアイコンで、樹木、漁場、狩猟地、神聖な場所などの生態学的・文化的な森林資源について、地元住民の実際の利用状況を反映する形で、それぞれのカテゴリーや種類が表わされている。現地での資源に関するマッピング(標識設置等)も、事業体と地元住民の協力のもとで実施されるべきである。

マッピングの実施主体

森林管理区画内またはこれに隣接するすべてのコミュニティの代表者(及びステップ 1 において特定された権利保有者)がマッピングに参加すべきである。参加型マッピングの成功事例では、一つのコミュニティから複数の異なる集団(既存の年長・エリート集団と同様、女性、若年者、貧困家庭等の集団も含む)が確実に参加するようにしている。それぞれの集団は異なる価値観、利用、資源を持っており、これらをすべて地図に反映させるのである。マッピング・プロセスへの隣接コミュニティの参加は不可欠であり、これにより彼らは境界を確認し、一定の区域に対する自らのアクセス権や使用权を地図に含めることができるのである。

ステップ 1.3 で述べたような、コミュニティの意思決定の機構に関する合意がすでに成立している場合は、この意思決定の機構をマッピング・チームのメンバー選出に利用することができる。そうでない場合には、以下の事項に注意しておこう。

- ・ マッピング作業に参加するコミュニティ構成員は、コミュニティの全体会合の場で住民によって選ばれるべきである。この全体会合では、作業の目的についても十分議論する。
- ・ マッピング・プロセス期間中に新たな対立が生じないよう、グループでの構造的インタビュー^dまたは別のマッピング・チームが必要になるケースがまれにある。
- ・ このアプローチは、保全対象となる資源に関するコミュニティ内部での対立やコミュニティと企業の間での対立を、回避することも、逆に表面化させることもあり得る。

マッピングの対象

FSC 原則と規準では、以下についての事業体の確認義務を複数の規準で定めている。

- ・ 森林資源及び生態系サービスに関する、先住民族及び(または)地域コミュニティの保有権、アクセス権、使用权。管理区画内で適用される、または、森林活動の影響を受ける、慣習的権利及び法的な権利義務。これらの諸権利が争われている区域(規準 3.1 及び 4.1.)。

- ・ 文化的、生態的、経済的、宗教的あるいは精神的に重要な意味を持つ特別な土地。先住民族及び(または)地域コミュニティが法的ないしは慣習的権利を有する土地(規準 3.5、4.7、9.1)。
- ・ さらに、事業体は保有権や使用権を含めた管理区画の法的地位及び管理区画の境界が明確に定まったことを立証しなければならない(規準 1.2)。

ステップ 1.1 で FPIC 権利者を確認した後も、こうした事柄はさらに「FPIC の対象となる権利は何か、領域はどこか」といった点で、FPIC プロセスの範囲を決める要素となる。正確かつ綿密であることが重要なうえ、相反する複数の権利申し立てがなされている可能性もあることから、事業体にとっては一番難しい作業である。

文化的、生態的、経済的、宗教的あるいは精神的に重要な意味を持つ特別な土地について、きちんと特定した上で被害から守ることができるようにするためには、そうした土地を適切な尺度でマッピングすることが必要である。そのような土地は、HCV(High Conservation Values: 高保護価値)である可能性もあるが、必ずしもそうとは限らない(原則 9)。もし、先住民族にとって決定的に重要な価値を持つ土地であれば(FSC 規準 9.1)、当該先住民族らが管理区画内またはその近隣に現在は居住していない場合であっても、そうした土地は保全されるべきである。

マッピングでは、以下の項目に関する先住民族及び地域コミュニティの情報を集め、記録すべきである。

- ・ 現在及び過去の定住地
- ・ 保有権
- ・ 森林資源及び生態系サービスへのアクセス権と使用権
- ・ 慣習的権利と法律上の権利義務
- ・ 土地及び資源を管理する権利
- ・ 林産物を消費・販売する権利
- ・ 文化的、生態的、経済的、宗教的あるいは精神的に重要な意味を持つ特別な土地(神木や埋葬地、医薬上や文化上重要な樹木等に富む区域を含む)
- ・ 各コミュニティの使用地帯に生育する伐採してはならない樹木
- ・ 上記すべてについての申し立て(重複している申し立てを含む)

また、マッピングでは、次のような事柄について特別な注意を払うべきである。

- ・ 先住民族コミュニティでは、精霊が宿るとされる土地や神聖な場所を地図上で正確に確認することを望まないケースもあるだろう。そのような明確な特定をすべきでないと考える土地も保全対象に加えたい場合、よくある手法としては、多角形の中心部を無作為に選び(ランダム化し)、その多角形内のどこかにそうした場所を含めるといった表示方法がある。
- ・ 資源使用権の移動的性質について認識しておくことが重要である。例えば、ある区域に対する狩猟権があって、狩猟対象となっているのが移動性または回遊性動物である場合、そうした動物の管理を行う際には、当該生物の食性上のニーズや季節的ニーズ(もしあれば)、回遊ルートや基本的習性、そして一定領域・一定期間にいかなる妨害も生じないよう確保すること(特定種の繁殖期や発情期など)等について配慮しておく。一方、資源使用権の内容がある特定種の植物の収穫といった場合には、その植物の生育に必要な生態系を含めた植生領域を、管理計画の中で考慮することになるだろう。
- ・ 情報源には、既存の文献、地元の知見や政府の記録を含むべきである。集めた情報の正確性や正統性についての判断が課題となる。
- ・ 地図は公共の場に、あらかじめ決めておいた期間掲示することを経た後、今後のプロセスで用いる地図として承認する前に再度議論を行う。

過去の経験から得られる教訓

GPS や GIS を駆使した参加型マッピングは、1980 年代後半から先住民族区域で広く採用されてきており、現在は複数の先住民族組織や NGO のネットワークがこの技術を活用している。こうした経験や成果から学ぶべき教訓は数多くある。

過去からの重要な教訓としては、以下のような点が挙げられる¹⁹。

¹⁹ Colchester (2010), p. 18-19

- ・ 可能な限り、土地利用と境界の両方を記録する。
- ・ 先住民族独自の地名、土地利用区分、植生種類を地図に記載する。
- ・ 複数の近隣コミュニティが開かれた境界を共有していることがあり、そうしたケースでは、あるコミュニティがコントロールしている領域において、別のコミュニティの一定の土地利用行為を許可したり、その逆のケースも認めるといったことも見られる。そして大半の場合、詳細な境界は定められていない。マッピングでは、もともと境界が存在していないようなコミュニティの土地に、無理やり境界を設定するといった方向へ力を注ぐべきではない。
- ・ 地図は草案の段階でコミュニティ構成員及び近隣集団にしっかりチェックしてもらうようにし、FPIC の交渉時の地図として使用する前に、必要があれば修正する。
- ・ 情報の利用を保護するための対策を講じ、他の利害関係者による不正確な表示や歪曲が起きないようにする。

3.3 相反する複数の主張がある場合の解決促進(ファシリテーション)

地図や画像(スケッチ図、地形図・衛星画像・航空写真に重ね合せた GIS 地図を含む)の作成は、隠れていた対立関係に変化を起こしたり、境界論争を再燃させたりする可能性がある点に注意しておくべきである。多くの場合、境界はあいまいで、重複しているところや論争になっているところもある。それゆえに人里離れた森に“新しい”価値を導入し、変化のもととなる要因をはっきり定めようとするれば、敵対意識や衝突を生みかねない。こうしたことを予想しておき、紛争の管理・解決のためのメカニズムを事前に準備しておく必要がある。こうした対立や衝突は、隣接コミュニティ間の地図上の“確定”境界が、行き来が自由にできるような境界と互惠関係にとってかわるような場合に起こりがちである。プロジェクトにおいては、プロジェクトの目的のためだけに機能する境界について合意するということが可能かもしれない。こういった点を考えると、最初に例示した地図は、高解像度のもよりむしろスケッチ図的なものにしておくというのも、良いやり方かもしれない。狩猟採集や移動耕作を行う集団の場合は、慣習上の土地ではなく使用地帯をマッピングしたり、独立専門家を活用したりする方が賢明である。というのも、こうした集団の土地に関する権利は、他のコミュニティから認知されていないことがよくあり、土地の権利状況も再定住政策等により複雑である場合が多いからである。

先住民族の権利について係争中であつたり、特定ができていない場合、事業体が記録すべき情報としては、例えば、法的・慣習的権利に関する事実関係、争点となっている諸権利の保有期間、関係当事者それぞれの立場・状況等が挙げられる。そうした記録作業は、関連する先住民族及び地域コミュニティとの協力のもとで実施されるべきである。

複数の先住民族グループが土地に対して相反する申し立てをしている場合、事業体は関係者に対し、彼らの間でそのことについて話し合うことを提案し、問題の解決を促進すること(ファシリテーション)が考えられる。これは、ダイヤモンド採掘企業のデビアス・カナダ(De Beers Canada)がすでに実践しているやり方である²⁰。より実効性を高める意味で、事業体は地元のプロの調停人を利用することについても提案できるだろう。その場合は調停の結果として、グループの間に正式な合意が成立するはずである。土地に対する異なる申し立てから影響を受けるグループが 2 つ以上ある場合には、差異ある権利が存在するかどうかを確認する必要がある。また、FPIC を階層によって分類する必要もあるかもしれない。慣習上または法律上の裏付けのある、一番認められるべき申し立てをしているグループ(同意取得の対象)から、権利というよりはむしろ利害関係のみを有するグループ(協議の対象)まで、振り分けていくのである。多くの集団が影響を受けるような事例においては、一番直接的な影響を受ける集団から話し合いを始めるというように、交渉を幾重にも積み重ねてきた企業もある。しかしながら、コミュニティの間に競争や反感が生じることを避けるため、広範な協働プロセスを発案し、すべての関連コミュニティとの間で利益分配に関する一つの合意を形成するほうが、明らかに賢明な策であるように思える。

²⁰ Lehr ほか (2010), p. 27

3.4 提案している管理活動を見直し、参加型影響評価を行う

提案している森林管理活動の見直し

参加型マッピングに基づいて、事業体は提案している管理活動内容を定義し直し、管理計画案の変更も行いたいと考える（もしくは行わざるを得ない）かもしれない。これは、事業体が参加型影響評価を行おうとする前に済ませておくべきである。なぜなら、計画されている活動次第で影響の内容は変わってくるためである。コミュニティは、適切な言語と形式で、参加型マッピングの結果が管理計画の策定にどのように反映されたかについて情報提供を受けなければならない。この情報が影響評価の基礎となるのである。

参加型影響評価

このステップの主眼は、プラス・マイナスを含めたすべての影響についての評価（アセスメント）であり、提案されている管理活動がすべての権利、土地や土地利用、資源や資源利用に対して及ぼす影響、さらに、外部性と言われているものも含めて評価することとなる。

FPIC プロセスの一部である影響評価は参加型であるべきである。これは第 1 に、コミュニティへ「提案・計画されている森林管理活動がもたらすと推定される影響と便益」に関する周知というプロセスを確実に継続するためであり、第 2 に、影響を受ける利害関係者にとっての懸念事項をアセスメントに含めるよう保証するためである。

ほとんどの影響評価は、軽減措置、利益配分に関する取り決め、補償提供等も含むことになる。また、森林管理活動の規模、集約度、リスク次第ではあるが、金銭的な取り決め、生産利益、価格決定メカニズム、融資と返済及び（または）金融上のリスク等に関する情報についても共有することが望ましい場合がある。また、参加型影響評価では、森林施業が HCV（高保護価値）に影響を及ぼさないようにすることも求められる。

参加型影響評価の範囲と評価結果については、互いに合意しておくべきである。

参加型影響評価は、影響を評価する際のベースとなる「基準値（ベースライン）」の正確性を確保するための助けとなる。外部から来た評価実施者は、森林施業によって影響を受けるおそれのある地域の生活手段や文化にとって重要な、資源価値や景観特性について理解していないことが多い。資源価値や景観特性には、休閑林、狩猟場、漁場、その他の非木材林産物にとって重要な区域、墓地や聖地、史跡等の精神的重要性を有する区域などが含まれる。男女によって、またコミュニティによっても資源の利用形態は異なっているため、アセスメントとベースライン調査には、すべての人びとの参加が確保されることが重要である。

正負両面で数多くの潜在的影響があることについては、FSC 規準及びその注記の随所において、はっきりと言及されている。

- ・ 管理活動と関連した形での、雇用、訓練及びその他サービスの機会（FSC 規準 4.3）。
- ・ 管理活動と関連づけられない形での、社会経済開発への寄与（FSC 規準 4.4）。
- ・ 社会・環境・経済上の影響を確認・回避・軽減する義務（FSC 規準 4.5）。
- ・ 施業によって生じる正負両方の外部性を管理計画に内部化する義務（FSC 規準 5.3）。

先住民族・地域コミュニティにとっての潜在的なプラス及びマイナス影響

潜在的なプラス影響	潜在的なマイナス影響
トレーニングの機会及びコミュニティが森林管理活動に十分参加できるようになるために必要なその他のサービス(FSC 規準 4.3)	地域コミュニティや先住民族の法的・慣習的権利、財産、生活手段に影響を及ぼす損害(例:自分たちの土地から退去するよう圧力をかけられる、食糧生産や文化上の慣行目的で利用していた土地へのアクセスを拒否される、管理区画がフェンスで囲われるだけでも、地元の人びとは彼らの<区画内の通行や非木材林産物の採集といった>「慣習的権利」の行使を妨げられている可能性がある(FSC 規準 4.2)
コミュニティ林の管理や認証、また、生産物販売等における地域コミュニティないしは個人への支援(FSC 規準 6.3) 管理区画によってもたらされる製品やサービスを開発、加工、販売するための、地元企業の創出(FSC 規準 5.1)。他の地元主体(地元政府等)の経済的・社会的イニシアティブへの参画	地域経済における他の主体(例:小規模農家や地元の零細企業)の排斥。地元の加工業者に木材やその他の生産物を卸さずに海外へ輸出することにより、産業全体や雇用を押し下げる可能性がある(FSC 規準 4.5)
コミュニティ構成員の雇用機会の増加(FSC 規準 4.3)。社会経済開発への寄与(食糧生産の改善)。地元での加工やサービスの利用、価値の付加(FSC 規準 5.4)	地元の業者ではなく専門性の高い外部の業者を起用することは地元雇用という点からマイナス影響となる場合がある(規準 4.3)。管理活動の実施に伴い、労働者となった人びとがもとの集落から離れ、その林地近辺に集落を形成するおそれがある(FSC 規準 4.5)。仕事があったとしても臨時雇用に過ぎないかもしれない。地域の人口流出、あるいは地元の技術力・労働力の低下
事業体が整備したアクセス道を地域コミュニティも利用できる(FSC 規準 4.3)。管理区画へのアクセスの提供は、レクリエーション目的や非木材林産物の収穫にも活用(FSC 規準 5.1)。交通機関は地元コミュニティも利用できる	アクセス道が、例えば侵入や違法狩猟・捕獲・漁獲等を招いたり、集落道への損害をもたらしたりする可能性がある(FSC 規準 10.10)。交通事故や産業災害。管理区画から昼夜を問わずトラックが木材輸送を行うといった場合、収穫期の地元住民にとってそれは障害となりうる(FSC 規準 4.5)
HCV の保護(FSC 規準 9.1)。土壌侵食の減少・安定化(FSC 規準 10.10)。生物多様性の観点から見た退避地の確保(FSC 規準 6.5 及び 6.6)。通常の森林管理とは関連のない、過去に荒廃した区域も回復してくる可能性がある(FSC 規準 6.8)	土地の劣化(例えば、土壌侵食や道路建設材の採取等)、土地の劣化による林業もしくはその他の土地利用機会の減少(FSC 規準 10.10)。魚や動植物の消失。種の絶滅(FSC 規準 6.6 及び 9.1)。先住民族や地域コミュニティ、HCVに対して新たな入植者が与える潜在的な影響
道路や保健、各種サービス(水道、衛生関連システム、学校、病院、住宅等)といったコミュニティ・インフラへの投資。窒素やリンによる栄養負荷の低減を行った上での浄水の供給(FSC 規準 6.7)	大気汚染や水質汚濁。漁獲機会の減少や動植物の多様性の変化を招くような水環境への汚染(規準 6.7)。プランテーションにより、とくに降水量の少ない地域では、近隣コミュニティや農家が利用できる家庭用水や農業用水が実質的に減ってしまう可能性がある(規準 6.7)。プロジェクト実施地にやってくる労働者はコミュニティにとって健康リスクとなる。
金銭的利益	暴力や社会的ストレスの増加

先住民族及び地域コミュニティへのアドバイスと提案

事業体との協働を有効に進めるために必要十分なコミュニティの能力を確保する

以下の点を意識しよう：

- FPICのプロセス、マッピング、影響評価に関する理解を深め、能力を強化するために、あなた方は支援を受けることができます。
- あなた方が事業体から支援を受けた場合、事業体はそのことを合意取得目的で悪用してはいけないことになっています。

能力開発戦略へのあなた方のインプットは、能力開発の成果を左右するため、大変重要です。

コミュニティの能力開発に対する潜在的ニーズについてアセスメントを行いましょう。こうした能力開発のための支援に合意した上で、どの時点であなた方の能力が十分なレベルに達したと判断するか基準点（ベンチマーク）についても合意しましょう。このベンチマークには以下の事項を含みます。

- 協議、参加型マッピング及び影響評価に参加していくために必要な時間・労力のための各種リソース
- プロジェクトの技術的側面について理解するための助言
- 環境問題に関するトレーニング、画像等で表現された情報を理解するためのトレーニング、類似事例地の視察訪問
- 交渉スキル
- 森林管理パートナーシップへの参加、影響評価及びモニタリング評価の共同実施のためのトレーニング

継続的なコミュニティの能力開発に必要な資金が必ず提供されるようにしましょう。当然、コミュニティの自律性を損なうことがないような透明性のあるやり方で、資金提供について仕組化すべきです。

参加型マッピング

先住民族・地域コミュニティは、以下について知っておく必要があります。

- あなた方には、自分たちの境界を地図化する権利、そしてそれについて互いに納得いくまで協議する権利があること
- あなた方には、土地及び資源の利用状況を地図化する権利があること
- あなた方には、文化的、生態的、経済的、宗教的あるいは精神的に重要な意味を持つ特別な土地を地図化する権利があること。また、そうした場所を地図上にはあえて表示しないという権利もあること
- あなた方には、権利地図について継続的に管理する権利、地図に含める情報の内容やそうした情報に対し誰がアクセス権を持つかについて判断する権利があること
- あなた方の持つ知識を書面その他の記録媒体に転記する作業への参加について、辞退する権利があること
- マッピング作業に直接関わらない人びと、特に隣接コミュニティは、確認を行った境界や権利者について情報提供を受け、これに同意する必要があること

相反する複数の主張

- マッピング作業により、行き来が自由にできるような境界や互惠関係をめぐって、近隣コミュニティとの間に争いが生じることもないよう、心がけましょう。
- もし互いの主張が重なり、争いが生じてしまった場合、その解決に向けた支援やファシリテーションを事業体に対し求めることができます。

参加型アセスメントを共同でデザインし、合意する

計画されている森林施業の影響評価においては、コミュニティのすべての構成集団の代表者と協働していくことが決定的に重要です。

マイナスの影響が生じることになるあなた方が考えるのであれば、この時期がそれを伝えるチャンスです。こうしたことは必ず報告を行うようにしましょう。

プラスの影響が予見できる場合でも、それらについて必ず言及・報告しましょう。より良い（より多くの）プラス影響を生むために、あるいはマイナスの影響を減らすために、事業体はどういった活動を行うべきかということを、交渉のテーブルにのせる機会でもあるのです。

ステップ 4 影響を受ける先住民族及び地域コミュニティの権利者へ情報を周知させる

4.1 提案している活動を見直し、コミュニティへ森林施業案についての情報を周知させる

権利者を確認し、彼らの権利や資源、土地・領域に関する地図も作成し、さらに参加型手法で正負すべての影響についての評価も終わったら、いよいよ影響を受けるコミュニティに対し、**事業体**が計画している森林管理活動について正式な周知を行うことになる。FPIC 要求事項における「informed(十分な情報)」という要素については、すでに第 1 部 1.2 節において詳説し、また、ステップ 2.4 で情報・コミュニケーション戦略のこともすでに述べているが、こうした点については本ステップの実施に際しても十分配慮されなければならない。

参加型影響評価(ステップ 3.4 を参照)の結果に基づき、**事業体**は提案している管理活動内容を定義し直したい、管理計画案も変更したいと考える(もしくはそうせざるを得ない)かもしれない。コミュニティの権利や土地・資源に影響を及ぼす範囲においてではあるが、管理計画そのものが彼らの同意の対象となる必要があることから、こうした見直しや変更は、**事業体**がコミュニティへの周知を開始する前に済ませておくべきである。

「informed(十分な情報)」という言葉の意味は、当事者となる先住民族・地域コミュニティが理解可能な言語や形式で、かつ、時宜を得たやり方で、「十分な情報に基づいた決定(informed decision)」を行うために必要とされる、施業案に関するすべての情報を受け取らなければならないということである。ここでいう情報は、バイアスのかかっていない形で、なるべく相互に信用のおける人物または団体から提供されるか、あらかじめ合意した第三者オブザーバーないしはファシリテーターの同席のもとで提供されるべきである。この場合の第三者オブザーバー・ファシリテーターには、関連する情報が一切伏せられたままになっていないかどうかを確実にチェックするという、はっきりした役割がある。**事業体**は、反復的かつ包括的な情報共有プロセスを通じてコミュニティとの協働を深めていく必要があり、そうすることで彼らの知識基盤を十分に広げ、専門的な情報の理解やアセスメント結果の解釈が行えるようにするのである。コミュニティが個別の追加情報を求めてきた場合は、可能な限り早期に当該情報を利用可能な状態にすべきであり、また、協議報告書はすべての意見を平等に反映したものでなければならない。

FPIC に関する権利を扱っている FSC 規準に加えて、コミュニティへの情報周知の必要性に直接言及している FSC 規準も存在する。FSC 規準 7.5 は、「**機密性のある情報を除き、管理計画を構成する関連要素は影響を受ける利害関係者の求めに応じて、コピー費用や処理費用をかけ、利用可能な状態にしなければならない**」と規定している。

この規準の背景には、一般向けの管理計画概要は、影響を受ける利害関係者に関連のある諸問題について、すべての詳細までは網羅していない可能性があるという考え方がある。そのようなケースにおいては、全関係者の公平性を確保するため、**事業体**は影響を受ける利害関係者に対し必要な詳細について、コピー費や処理費をかけて提供する必要がある。つまり、原則 3 及び 4 における FPIC 要求事項と相まって、先住民族及び地域コミュニティに提供される情報の詳細の度合いは、彼らが「十分な情報に基づいた決定」を行うのに十分な程度でなければならないということの意味している。換言すれば、先住民族・地域コミュニティは、自分たちの土地や領域内で今後何が起るのか、また、施業の潜在的影響が自分たちの権利や幸福にどういった形で及びそうなのかを理解できなければならない。ステップ 2.4 ですでに述べたように、機密性の保持という理由から、必要な場合は当事者間で守秘義務契約について話し合うことも可能である。

4.2 コミュニティは交渉に入ることを希望するかどうかについて自由意思に基づき決定する

事業体が森林管理活動に関する提案を行った後、コミュニティは交渉に入る意向があるかどうかについての決定を下すことになる。それゆえ、これは FPIC の反復的プロセスにおける大変重要なステップの一つである。

コミュニティには、提供された情報に基づいて決定を下すための十分な時間が与えられるべきである。ここで言う決定とは、提案されている活動について **事業体**との間で交渉を始めるかどうかについての決定である。コミュニティの決定は、あらかじめ合意した意思決定プロセス(ステップ 1.3 参照)に沿って行われるべきである。コミュニティが交渉は行わないと決めた場合には、彼らの権利や資源、土地・領域に影響を及ぼすような活動は中止しなければならないが、そうでない場合は、コミュニティと **事業体**は交渉を開始することになる(ステップ 5 を参照)。

先住民及び地域コミュニティへのアドバイスと提案

このステップの目的は、コミュニティが「十分な情報に基づいた決定(informed decision)」を下せるようになるために必要なすべての情報を受け取った上で、交渉開始の是非についての決定を行うことです。

あなた方が確実にプロジェクトについて理解できるようにしましょう

プロジェクトに関するすべての情報(事業体がいつ、どこで、どんなことを行う計画を立てているのか)があなた方には与えられていなければなりません。

➤ あなた方への影響に関する事業体側の説明内容に同意できますか？

あなた方が容易に理解できる言語と形式でこうした情報が提供されているかどうかについて、厳しい目で判断した上でそれらが確実に行われるようにしましょう。あなた方の住民のうち一部でも読み書きのできない人びとがいるのなら、文書だけでなく会合等において口頭でも情報が伝えられるはずです。コミュニティの指導部だけでなく、コミュニティのより広い範囲に情報が届くような形で行われるべきなのです。

➤ あなた方は、単にプロジェクト開発事業者や政府からの情報だけではなく、独立した立場からの情報にアクセスすることもできます。

➤ 法的側面や専門的な問題について専門家を活用したいと要望することも可能です。

自由な決定

本書の随所で説明されているように、FPIC は一つの権利であり、自由意思による、十分な情報に基づいた決定を、さまざまな局面において繰り返し行うというプロセスを伴うものです。森林活動案及びそれらがあなた方に及ぼしうる潜在的な正負の影響についての情報を得た今、事業体があなた方とどのようなコミュニケーションをとり、あなた方の質問や申し立てにどう対応し、そしてマイナスの影響を回避しプラスの影響を最大限に生かすためにどういった提案を行うかについて、あなた方は知ることができているはずです。

➤ プロセスが順調に進み、プラスの影響がマイナスの影響を上回りそうだという結論に至った場合は、軽減措置や補償、利益分配等に関する交渉を開始するという決定を行うべきです(以下のステップ5を参照)。

しかしながら、あなた方の努力にもかかわらず、ここまでのプロセスに納得がいかなかったり、あなた方にとってマイナスの影響がプラスの影響を上回ったりと考えられるような場合には、交渉には入らず、提案されている活動を拒否することを決定する場合もあるでしょう。

ステップ 5: 交渉を行い、コミュニティに交渉を経た上での FPIC 契約案について決定してもらう

5.1 意思決定プロセスについての合意とコミュニティの対応力を確保する

交渉に入る前に、当事者となる先住民族及びコミュニティの意思決定プロセスがどういった構造になっているのかについての合意を確保しておくべきである。本要素の実施は、要求事項及び考慮すべき点を一覧化したステップ 1.3 からすでに始まっている。ここに至るまでに最終合意に達していないのであれば、ここで行っておく。

これに加え、交渉に向けたコミュニティの準備を万全に整えるためには、さらに能力開発が必要な場合がある(ステップ 3.1 を参照)。さらなる能力開発へのニーズについてのアセスメントが必要であり、能力開発についての支援とコミュニティの対応力(capacity readiness)に関するベンチマークについて合意しておく必要がある。この段階における能力開発には、以下の内容が含まれる可能性がある。

- ・ 紛争に関する管理・交渉及び調停のスキル、アドボカシーのテクニック、モニタリングや報告のスキル、移動のニーズといった、森林施業にまつわる関与の、あらゆる技術的側面
- ・ 森林管理パートナーシップへの効果的な参加のためのトレーニング(該当する場合)
- ・ 透明性の高い、説明責任を果たせるような帳簿管理と、コミュニティ全体の利益となるような最適な資金利用または節約のための効果的な手段

5.2 軽減措置、補償、利益配分について交渉する

過去においては、部外者による森林管理活動がコミュニティに対し負の影響を与えたり、彼らに十分な便益をもたらさなかったりしたために、数多くの対立や争いが生じた。こうした問題に対する一つの解決策となり得るのが FPIC プロセスであり、マイナス影響の緩和や不可避的な損害に対する補償について話し合い、利益配分について合意することを通じ、解決が可能となるのである。

ステップ 3.4 の最後に、森林施業の持つ潜在的な正負の影響と実施が予定されている軽減措置についての概要が示される。その他の潜在的な問題も含め、これらについては参加型アセスメントにおいて対応しておいたはずである。またアセスメントの結果については、すべての当事者が合意しておかなければならない。こうした初期段階の活動の結果をもとに、このステップでは、事業体とコミュニティはマイナスの影響を緩和すると同時にプラスの影響を最適化するような各種方策に関する合意、そして過去、現在、あるいは将来の損害に対する補償についての合意、さらには利益配分やセーフガードに関する合意に至るよう、努力することになる。

交渉は、提案や利害・懸念事項などについての二者間の対話から成る。交渉過程では、コミュニティのリーダーや構成員が懸念事項や提案について彼らだけで自由に議論することがあるため、その間は事業体とコミュニティの間の交渉や対話は、一時的に中断することになるだろう。

プロセスのあとのほうの段階になって不満や妬みが噴出しプロジェクトの実施を損なうといった可能性を抑制しつつ、プロジェクトがコミュニティを構成するすべての集団に便益をもたらすよう確保することは、極めて重要である。他のコミュニティとの間でなされた合意について透明性があれば、コミュニティ間の先々の争いを予防することにつながるだろう。FSC では、複数の契約が存在する場合、それらの間の公平性を確保する方法を考案することを推奨している。利益配分に関する他の事例をコミュニティに紹介したり、また可能であれば、利益配分の取り決めを上手くやった経験を持つコミュニティとの間で相互訪問等を企画したりするのも有益かもしれない。こういったことをシステム化する一つの方法として、受益者となる各コミュニティで団体を設立し、諸手当を再配分する際の公平性を確保するとともに、こうした利益が地元のエリート個人を富ませるのではなく、地域全体の発展のために確実に活かされるようにするというやり方がある。

FPIC を尊重するために求められる、権利に基づくこの交渉アプローチを遡及的に応用した場合、土地をめぐる既存の対立についても、再交渉や調停の場をつくり出すことでこれらを解決へと導けるかもしれない。現状では未解決の紛争については、次のようなオプションを含む契約締結に向けた交渉を行うことが可能であろう。

- ・ 当該コミュニティへの土地の返還
- ・ 影響を受ける土地及び森林の復旧
- ・ 権利放棄に対する支払い

- ・ 損害に対する支払い
- ・ 参加型森林管理の取り決めにおける利益の改善、または労働者に対する利益の改善
- ・ コミュニティとの間で合意済の補償的観点からの開発計画 (compensatory development plans)

また、以下に挙げる問題については、詳細な議論と専門家・NGO 等からのインプットが必要であろう。

- ・ 具体的にどの土地や財産、農作物、資源について、どういった権利が譲渡されるのか、さらにそうした権利の放棄に対しどのような補償や対価が正統な権利者に対して支払われるのか。コミュニティの使用地帯内で伐採対象となる樹木の経済価値及び森林用途の変更内容や変更度合い
- ・ 土地や権利、資源を譲渡する代わりに、どういった利益がコミュニティにもたらされるのか。各集落単位での適正な補償
- ・ 予想される利益の保護と管理をコミュニティがどのように行うのか
- ・ どういった種類のプロジェクトであれば、先住民族や地域コミュニティの事業体からの経済的な自立につながるのか。
- ・ 森林管理におけるコミュニティの役割
- ・ 約束したあらゆる仕事に対し適正な給与と条件を確保するため、事業体側がどういった義務を課すのか。
- ・ 交渉を経た上での契約が当該施業を引き継ぐいかなる事業体からも支持されるようにするため、どういった内容の取り決めを行うのか（逆もまた重要で、交渉を経た上での契約がコミュニティとその全構成員から支持されるようにするため、どんな内容の取り決めを行うのか）。
- ・ 契約終了後にコミュニティの土地の権利を復活させるため、どういった内容の取り決めを行うのか

5.3 苦情申し立て、論争、紛争についての取り決めを定める

善意を以って最善の努力をしているにも関わらず、影響を受ける権利者から不満や苦情が寄せられる場合もあり、事業体と権利者の間に論争あるいは深刻な対立が生じる可能性がある。こうした争いは可能な限り早めに解決すること、そして同じ問題をめぐる論争・衝突を繰り返さないことが重要である。事業体がこうした状況への対処方法に関し、満足のいく明快な取り決めをしておくことは、グッド・プラクティス（優良事例）の一つとなっている。

ただ、こうした取り決めの背景にある現実には絶えず変化する可能性があるため、取り決めについて厳密な定義を用いても、ここでは役に立たない。一つの些細な不満や苦情が、責任ある対応をしてもらえなかったがために、深刻な対立へエスカレートする場合がある。さらに保有権問題等の重大な問題については、それが衝突に発展する手前の、苦情として寄せられた段階で解決できるかもしれない。

FSC 規準 1.6 は、「影響を受ける利害関係者との協働を通じ、法廷外で時宜にかなった方法で和解可能な、成文法または慣習法の問題をめぐる論争について、事業体はこれを確認し、防止し、解決しなければならない」と規定している。先住民族及び地域コミュニティに関しては、FSC 規準 4.6 において、彼らとの協働を通じて、管理活動が与える影響についての苦情処理及び公正な補償を実施するためのメカニズムの開発を事業体に対し義務付けている。

これとの関連においては、以下の 2 点が重要である。

- ・ コミュニティが独自の紛争解決メカニズムを持っている場合、これらは尊重・内包されなければならない。また苦情処理メカニズムには、契約に影響を及ぼす可能性のある潜在的な内部紛争への対処の在り方も含まれるべきである。別のメカニズムで扱える問題とそうでない問題とを区別する必要も出てくるだろう。
- ・ 慣習的権利が国内法で保障されていない場合、裁判所の判決には期待できず、企業側の FSC 原則と規準の不遵守ということで終わってしまう。FPIC 要求事項と原則 1 との間に抵触の可能性があるケースでは、法令と適用される森林管理基準の認証要求事項の間のいかなる抵触についても、関係当事者ないしは影響を受ける当事者との取り決めにおいて、認証機関がケースごとに評価しなければならない（第 1 部 2.6 節を参照）。

状況にもよるが、苦情処理メカニズムの設計やこれについての合意は、一筋縄ではいかない作業であり、専門家の助言や支援のもとで実施されるべきものかもしれない。とりうる選択肢などを含めたさらに詳しい情報については、付録 4 にまとめている。例えば、調停と仲裁では内容が異なるという点には注意しておこう。調停人は当事者の「間」に立つ存在であるが、仲裁人は裁判官のように当事者の「上」に立つ存在である。

取り決めについては、その内容が必要以上に厳格あるいは煩雑なものにならないようにすることが大切である。例えば初期の段階では、苦情処理メカニズムは正式な制度としての体をおおそくなくしていなければならないだろう。コミュニティ構成員は、不安や心配事がある場合、あるいは、個々の不安や心配事を伝える場となる先住民族コミュニティ内の定期会合が開かれるといった場合、事業体側のコミュニティ協働チーム内の誰に連絡すべきかといった情報はもらっているかもしれない。苦情処理のメカニズムの一例として考えられるのは、個人が懸念事項等を報告できるような、コミュニティ構成員からなる小委員会から始まるメカニズムである。この小委員会で論争を解決できない場合、コミュニティ構成員と事業体の代表者の双方で構成されるグループにその議題を上げていくのである。

また、別のアプローチとして、論争解決のための委員会を創設するため、まず先住民族グループと事業体が複数の個人や団体をそれぞれ推薦し、そこから他の当事者が一つを選ぶといったプロセスも想像できるだろう。あるいはまた、両当事者が外部の調停人を快く受け入れるのであれば、そうした個人が、時間の経過とともに生ずる大きな論争に関しても、調停人の役割を務めることができるだろう。

以下は、苦情処理メカニズム・論争解決メカニズムどちらにも当てはまる一般的な基本ルールである。

- ・ 自らが同意していない手続に従うことを強いられることがあってはならない。したがって、苦情・論争等の解決メカニズム自体、FPICのプロセスの開始前に相互の合意を得たものでなければならない。
- ・ 調停を通じた苦情や紛争の解決は、当事者全員の要求を満たす方向へと努力することを意味する。言い換えれば、論争とは、両当事者が示談内容に自由意思に基づき合意して初めて解決されるものなのである。
- ・ 利害関係者協議(Stakeholder Consultation: SC)や利害関係者の合意を経たメカニズムは、民事上の争いを防止・解決するための優先的なオプションとして用いられるべきである。
- ・ SC や利害関係者の合意を経たメカニズムには、交渉プロセス、調停及びその他の法的論争の解決手段が含まれると考えられる。また、これらは既存の法的枠組みに基づくものと考えられる。
- ・ 当事者の誰もが完全に納得しているわけではない場合、契約は、特定の苦情に関連している行為をさらに推し進めるために締結されるものであってはならない。
- ・ 公平性は主観的なものである。調停には中立の第三者が必要なこともあるだろう。
- ・ 多くの場合において、調停は仲裁よりもより好ましい解決プロセスであろう。仲裁は調停が失敗に終わった場合に利用可能なものであり、訴訟は最終手段としてのみ用いられるものである。

また、技術的なガイダンスとして以下が挙げられる。

- ・ プロセスには、満足度について話し合ったり、不満について聞き取りを行ったりするための、苦情の追跡・対応システムや、モニタリング会合でのプロジェクトの進捗報告を含めるべきである。
- ・ 苦情処理プロセスには、適切な救済措置が期待できず、さらなる実施については同意を撤回するというコミュニティのコンセンサスが成立した場合の、同意撤回についての規定やプロトコルを含めるべきである。
- ・ 苦情処理プロセスは、事業体との合意に関するコミュニティの意思決定プロセスから除外されているとの懸念を持つコミュニティ構成員について、その声に耳を傾け、対応できるよう設計されるべきである。
- ・ 苦情解決や補償に関する地域ないしは国レベルの法令が存在する場合、もし、そこに定められた規定を実施することが先住民族または地域コミュニティとの合意形成につながるのであれば、そうした規定の実施で FSC 規準を十分遵守できることになるかもしれない。もし合意形成に至らないとすれば、その場合は先住民族または地域コミュニティとの間に、苦情解決及び補償のためのメカニズムを追加的に設けることがやはり必要である。
- ・ 大きな軋轢が生じた場合、企業側は、そうした軋轢が解決するまでは問題となっている区域内での活動を行わないということを、自ら証明することができなければならない。さらに、そういったケースでは、FSC の事業体との関わり方に関する指針(FSC Policy on Association)が検討されなければならない。事業体が大きな軋轢に関係している場合、軋轢の発生している場所が認証済の区域かそうでないかに関わらず、その事業体は認証を受けることができない。
- ・ 森林管理者は、論争及びその解決状況について、(内部的に作成されたものであれ、外部の専門家によるものであれ、苦情の申立人からのものであれ)関連する証拠を含めた記録と、論争解決に向けて踏んだ手順についての文書記録を保持すべきである。

上記のガイダンスは、集団または個人として影響を受ける権利者が事業体の森林管理活動に関する苦情を持つ場合に当てはまるものである。とはいえ、事業体側も同様に、コミュニティに対する苦情があれば、あらかじめ合意した論争解決メカニズムを利用することが可能である。

コミュニティ内部の意思決定プロセスに関する個人の公平・不公平性といった問題も、あらかじめ合意した論争解決メカニズムの中で扱われるべきである(ステップ 1.3、2.2 及び 5.1 参照)。

5.4 参加型モニタリング手法を定める

モニタリングは責任ある森林管理において不可欠な要素であり、FPIC のプロセスや FPIC 契約への参加に加え、コミュニティが、少なくとも自らに影響を及ぼす事柄についてはモニタリングにも参加するということは、すべての当事者にとって等しく肝要である。影響評価と管理計画の両期間を通じて、合意に基づくコミュニティの参加によって、モニタリングを必要とする主要課題についての確認ができていないはずである。こうした文脈におけるモニタリングでは、森林施業の過程において、契約がきちんと履行され、交渉の成果が実現されることを保証することに重点を置く必要がある。

コミュニティ側としては、自分たちのモニタリングを独自に実施したいと考えているかもしれないが、事業体側としては、コミュニティを自分たちの(契約と同意に関する)プロジェクト実施モニタリングに巻き込むよう努めるべきである。プロジェクト実施に関する参加型モニタリングが果たす重要な役割の一つに、「風評」や「誤った情報」を、「事実に基づく証拠」(コミュニティもモニタリングを通じてこの証拠の作成に参加するのである)に書き換えていくということが挙げられる。共同モニタリングあるいはコミュニティ・モニタリングの仕組み(及び共同で運営する論争解決機関)から、ベスト・プラクティスの姿がはつきりつつある。

モニタリングの要求事項については、FSC 規準 9.4、原則 8、さらに規準 7.6(モニタリング・プロセスにおける、影響を受ける利害関係者への協働義務を事業体に対して規定)で扱っている。協議プロセスに関する追加的指針については、森林管理経営者向け管理木材基準(FSC-STD-30-010 controlled Wood Standard for Forest Management Enterprises)の 1.3 節で提示されているが、これは FPIC のプロセス実施にも適用可能である。

共同モニタリングの実施機関は、環境・社会及び人権上の各種影響や文化遺産等を含むさまざまな問題に重点的に取り組むほか、事業体とコミュニティの間の契約に関するモニタリングにも注力することになるだろう。コミュニティによるモニタリング・メカニズムの実施には、継続的な専門的支援や能力開発支援が必要な場合がある。

参加型モニタリング・メカニズムが取り組むべき事項には、以下のようなものが含まれる²¹。

- どういった活動や事項を監視するのかを含めた、モニタリング・アプローチの設計
- どういったモニタリング手法を用いるのか
- 誰がモニタリングを行うのか
- モニタリング結果をどのように記録し、コミュニティや他の当事者に提示するのか
- モニタリングにより実施に問題があることが明らかになった場合、その後どのような手順を踏むのか
- どんなタイプの問題、あるいは、どの程度の意見の相違がある場合に、苦情処理プロセスが始動するのか
- どういった状況になった場合に、同意プロセスのやり直しや契約に向けた再交渉を義務付けるのか

5.5 コミュニティが提案について自由意思に基づき決定する

FPIC のプロセスが適切に実施されたのであれば、影響を受ける先住民族や地域コミュニティは、「いかなる方向にも追い立てられることなく、施業における自分たちの利害を表明し、マッピングやアセスメントに参加し、それらの結果についても合意し、また意思決定プロセスや自分たちの対応力についても合意し、さらに(これから決定を下すことになる)森林活動に関する提案について交渉を行った」というところまで来ているはずである。

決定は、あらかじめ合意していた意思決定プロセスに従って行われなければならない。集団として決定が下される場合もあるだろうし、長期間にわたって議論したにもかかわらず、結局はコンセンサスが得られなかったり、意見の不一致が生じてしまったりすることもあるだろう。したがって、暫定的な合意について議論するための時間を与えること、また、独立的立場からの

²¹ Anderson (2011), p. 51.

専門的助言等を自由に利用できる権利とリソースを確保し、包括的な協働のための十分な時間を与えること、そして、コミュニティに対して拒否権を明示的に保障することが重要である。

ここで再認識しておくべき点は、開発案に対してコミュニティが同意を与えるか保留するかは、1 回限りの単発的なプロセスではないということである。コミュニティはこれまで、プロセスのさまざまな段階で自分たちの同意を与えることも保留することもできたし、FPIC に関する権利は、プロジェクトの全ライフサイクルを通じて持続するものであり、利害関係者間の継続的な信頼関係に基づくべきものである。

先住民族社会においては、伝統的な意思決定はコンセンサスの形をとることが多い。同じコミュニティ内の異なる集団が持つ意見は、それぞれ違ったやり方で求められるが、それらはいつも一つの形式化された方法で示されるとは限らない。FPIC に対する権利は先住民族という集団に対して与えられるものであり、1、2 名のコミュニティ構成員ではなく、全構成員にかかわるものである。同意を与える時期については、コミュニティに決めてもらう。同意の意思表示は、決議や法令、正式な契約書を以って行うことが考えられる。

プロセスないしは提案の一定部分についてのみ了承できない、あるいは受け入れ可能といった場合もあるだろう。事業体側の提案に対するコミュニティの拒否権が尊重されること、また、事業体側は急いで交渉を再開しようとしなことが肝要である。ただし、コミュニティに対し、提案の再検討ができそうな条件を示してほしいと求めることはできるだろう。コミュニティが同意撤回の理由について説明することに合意した場合、受け入れられるまで提案内容を修正していくことは可能かもしれない。コミュニティには同意留保の理由を説明する義務はない点に注意しておかなければならないが、もし交渉が誠実かつオープンな形で実施されていたのであれば、理由について説明してもらえる可能性は高いだろう。

コミュニティが同意を与えていない彼らの領域及び資源については、森林施業案の対象にすべきではない。そして事業体は、(この制約が加わったとしても)森林施業が依然として実行可能かどうかを再度検討しなければならない。いずれにしても、事業体側は、同意を撤回したコミュニティの権利や資源・土地に対して影響を与える可能性のある、いかなる活動も控えなければならない。

新しい管理計画に基づいてコミュニティとの交渉を再び始めることを事業体が決定し、コミュニティもこの再交渉に同意した場合には、全プロセスをもう一度繰り返す必要はおそらくないだろう。以前の FPIC プロセスで達成したことのかかなりの部分はまだ有効である可能性が高い。

先住民族及び地域コミュニティへのアドバイスと提案

軽減措置、補償、利益配分について交渉する

費用や便益は時間とともに変動しやすいものです。費用が予想していたよりも大きかった場合、あるいは事業提案者側が示したものに比べ便益が小さかった場合など、それぞれ異なるシナリオがあなたの方にどう影響してくるのかについて、注意しておく必要があります。適切な費用便益分析は、コミュニティが、自らの持続可能な開発目標に関して最善の決断をするための助けとなります。

- 何人かの指導者やエリートではなく、コミュニティの全構成員が、軽減措置や補償、便益についての交渉にかかわることが大切です。「エリートによる決定権限の占有(elite capture)」に注意しましょう。
- コミュニティの社会政治的組織と経済的組織は、(両者間の連携は保ちつつも)分離しておく方が有益かもしれません。この方法だと、コミュニティによる統制は効きますが、すべてのビジネス上の決定にコミュニティが関与するという状況は生じません。
- 交渉にあたってはNGOの支援を求めましょう。また、同一区域内の他のコミュニティの、利益配分に関する契約についての情報も求めていきましょう。
- 協議の回数が増えた場合、コミュニティ側に参加に対する時間的制約が生じ、問題となる可能性があります。そのような場合は、当該プロセスに割いた時間に対する補償も、交渉の一部に含められるべきです。
- 以下に関して、その予見される先行きをしっかりと検討しましょう
 - 再定住
 - 伝統的な生活手段で生計を立てていく能力への影響
 - 文化的に重要な土地、あるいはそうした土地に対する継続的アクセスへの影響
- 集落レベルで利益を管理していくための地域コミュニティ団体を設立し、団体に権限を与えましょう。

苦情及び論争解決メカニズムを構築する

苦情処理メカニズムの設計に関しては、専門家の助言を求めることをお勧めします。また、定期的・継続的なコミュニケーションのため、コミュニティとプロジェクト開発事業者の間に常設のフォーラムを設置することも、コミュニティ側の希望として出るかもしれません。このフォーラムは、プロジェクトが実際に進行していく際には、施業についてコミュニティが抱く不安や苦情を処理する場としても利用できるでしょう。

➤ 苦情処理メカニズムは、訴訟を起こす権利にとって代わるものではありません。

参加型モニタリング手法を確立する

プロジェクトを進めることになった場合、コミュニティはその進捗状況の監視(モニタリング)についても行う必要があります。事業体や政府がその義務を果たしているかどうかについての追跡・記録することは、あなた方にとって大切な作業です。プロジェクトの途中で開発事業者が変わってしまうこともあります。新しい事業者は、前事業者の行った誓約内容を守るべきですが、前契約の縛りが新しい事業者に及ぶのかどうかを知るために、第三者の助言が欲しいといったケースも出てくるかもしれません。

➤ 独立機関へモニタリングに関する支援を依頼しましょう。こうした行為は、プロジェクトの影響や誓約内容に対する懸念が正統なものであると事業体に納得してもらうことにつながるはずです。

➤ 同様に、コミュニティ側にとっても、自らの義務を果たしていることを示すという意味でモニタリングは重要です。これによって自分たちは信頼に値する関係者であると事業体に対して示すことができます。もしあなた方が信頼に値しない関係者だと見なされれば、事業体は施業を終了させることを選択するおそれがあり、その場合は利益も発生しなくなるため、この点は重要です。

契約案について自由意思に基づいて決定する

プロジェクトに賛成の意思表示をすることをコミュニティが決めた場合、プロジェクト開発事業者との間で交わす合意は必ず書面で残すべきです。これは、あなた方の言語(複数の場合もあるでしょう)で表記して構いません。また、この合意は拘束力を持つことも理解しておきましょう(次頁のステップ 6 を参照)。決定作業は、大変困難で複雑なプロセスになることがあります。信頼できる NGO や弁護士に専門的な支援を依頼することをお勧めします。

(プロジェクトへの)同意を形成できなかった場合は、再交渉や提案修正の意向がコミュニティとしてあるかどうかを確かめておきましょう。もしそうした意向があるのであれば、提案について再交渉しましょう。意向がない場合は、事業者に提案していた活動を確実に中止してもらうようにしましょう。

➤ 新しい事業者が合意内容に盛り込んだ自らの責務を果たしていない場合、また、あなた方に影響を及ぼすような方針や計画・業務の変更を行ったり、同意撤回が正当化されるような状況の変化があったりした場合、コミュニティには自らの同意を撤回する権利があります。

ステップ 6: 契約を公式なものにし、これを検証・履行・モニタリングする

6.1 契約を公式なものにする

FPIC に関する権利は、当事者間の契約が拘束力を持つがゆえにその意義がある。事業体がこの契約に拘束されるのと同様に、コミュニティ側も交わした契約を守らなければならない。あらかじめ合意したモニタリング・メカニズムは、すべての関係者が合意した活動を継続しているかどうかの確認に役立つ。こうした契約が守られない場合には、事業体を含め各当事者は、苦情処理メカニズムを利用することが可能である。

事業体とコミュニティの間の契約には、コミュニティが施業案に対し同意を与える場合の諸条件が明確に規定されるべきである。これらの条件が満たされていない場合、コミュニティは同意の見直しや再確認、あるいは撤回を行う可能性がある。苦情処理メカニズムでは、いかなる段階においてもこうした選択肢をとることが認められていなければならない(ステップ 5.3 参照)。

FPIC のプロセスの結果は、関係先住民族あるいは影響を受ける先住民族の言語でしっかりと記録され、一般に公開されるべきである。他のコミュニティにも認識してもらえるように、その国の公用語でも閲覧可能にしてもよいだろう。

拘束力のある契約とは何を意味するのか？

「拘束力のある契約(binding agreement)」は、書面による契約を意味することもあるが、必ずしも書面のみに限定されていない。書面による契約が先住民族の賛同を得られない場合や、実務上の理由あるいは主義・信条から、口承や宣誓による制度に基づく契約もありうる。また、いかなる契約も、対話と交渉という継続的プロセスの一部であり続けるという点にも注意すべきである。

地域コミュニティの同意の概念と事業体を持つ同意の概念は大きく異なる可能性がある。その場合はどちらについても同じように考慮しなければならない。「拘束力のある合意」=「契約条件についての継続的な再交渉・再調整の必要あり」となってしまうような状況も出てくるかもしれない。例えば、いかなる議題や決定も最終完了形と見なさないような伝統的慣習がある場合や、ある決定の実施状況が特定の状況に固有のものである場合などである。

しかしながら、コミュニティは一方的に同意を撤回することはできない。FPIC 契約は双方にとって拘束力のある合意だからである。当初の同意がベースとしていた各種条件が満たされていれば、その同意は継続していると解釈される。

拘束力のある契約には何を含めるべきか？

契約では、以下について定めなければならない。

- ・ 契約期間、再交渉、更新、終了、及び経済的条件に関する規定(FSC 規準 3.3)
- ・ 先住民族の権利、資源、土地及び領域の保護に関する規定、先住民族知識の所有権と利用及び機密性、知的財産権、論争解決に関する規定、文化的・生態的・経済的・精神的または宗教的に重要な意味を持つ特別な土地の確認と保護に関する規定
- ・ 契約条件を事業体側が遵守しているかどうかについての、先住民族によるモニタリングに関する規定(FSC 規準 3.3)

拘束力のある契約のための適切な形式とは？

双方が認める拘束力のある契約のための形態・形式をつくっておくことが重要である。書面のほか、口頭(録音または録画等で対応)や伝統儀式といった形もとりうるだろうし、これらを組み合わせたものもおそらく考えられるだろう。正式な書面契約なら、当事者双方にとって拘束力のある法的契約として公正証書にし、さらに地方政府ないしは関連当局の承認を得ておくことも、もしかしただできるかもしれない。事業体は、これらの契約に関する記録(文書、音声または映像等)を適切に保管しなければならない。

先住民族組織が国内法上の法人格を持たない場合や、先住民族としての認知あるいは住民登録さえなされていない場合には、法律あるいは司法上、支障が生じる可能性がある。こうした点からも、契約を維持するためには、慣習法や慣習的制度を尊重することが重要であることが伺える。

契約は、以下のような形式をとる。

- 合意した署名当事者
- 双方で合意した、(コミュニティが当該契約を承認した経緯を詳細に記録した)合意の実質的な証拠
- 場所・権利保有者・資源に関する記述
- (プロジェクトサイクルの各局面に沿った)契約の詳細に関する記述。プロジェクト実施に関する契約の場合、以下のような点を含むことになるだろう。
- 当該コミュニティが負う費用
- 当該コミュニティに生じる利益
- 資源管理に関する各種要件(例:パトロール、データ収集、報告等)
- 当該コミュニティに課されるルールや制限(林産物の利用制限等)
- 資源管理や利益分配などに関連する各種義務を履行するために、外部の複数の主体から提供される能力開発支援や専門的支援の形態
- 期間・期日
- 契約に拘束力を持たせるための取り決め:
- 独立検証に関する規定
- 救済制度・苦情処理プロセス
- モニタリング計画
- 同意撤回の条件
- 次に同意を求めるべき時期(将来プロジェクトのどの節目で当該コミュニティの同意が必要になるのかを明記する)
- 管理計画、あらかじめ合意した経済開発行為の詳細、履行に向けた関連詳細プロセス等の付属書

6.2 FPICのプロセスを検証する

第三者による FPIC プロセスの検証についての見解は、第 2 部の導入部とステップ 2.3 において、すでいくつか示している。そこでは、「コミュニティの同意が自由意思による、事前の、十分な情報に基づくものであったことを第三者が検証すること」が FPIC の一つの要求事項となっていると説明した。誰がこの独立検証者を務めれば当事者全員が検証結果について信頼できるのか、どのくらいの頻度で、プロセスのどの段階で検証を実施するのか、あるいは、プロセスの最後でのみ実施するのか等について、コミュニティと早い段階で合意しておくべきである。

この FPIC プロセスの最終段階で、独立検証者は自身の仕事の総仕上げができなければならない。検証者が行う評価は、事業体が認証を取得できるかどうかを判断しなければならない監査員・認証機関にとって当然重要な情報とみなされる。

利用可能な、あるいは必須となっている文書記録を精査することで、また、無作為に抽出した関係当事者から話を聞くことで、独立検証者は、当該プロセスは真に「自由意思によって、事前に、十分な情報に基づいた上で」進められたものだったのか、また、同意は包括的な協働を通じて、関係者に受け入れられる方法で与えられたものだったのかについて、見解を固めることができる。この点について、一つ触れておきたい興味深い研究結果がある。コンゴ盆地を対象に行ったこの独自研究によれば、森林管理のための現行の取り決めに関して地域コミュニティが満足しているという意思表示をしていたのは 1 件のみであった。驚くべきことに、このケースにおける企業は、同意としてこれを明確に記述した法的文書を一点も有していない。対照的に、同意の証拠として署名済の文書が存在している他のケースについては、多くの住民が彼らの住む地域でのコンセッションから利益を得ている企業との関係について不満を持っていたことも、この研究は明らかにしている²²。

プロセスあるいは同意付与における不備が検証によって判明した場合、当該コミュニティはこの不備への対応(例:欠落していた情報の提供やより広い範囲を対象とした協議の開催等)を求める権利を持つことになる。また、プロジェクトに対する自らの同意について、それが不適当だったと見なせる段階までさかのぼって再度交渉を行うよう要求する権利もコミュニティ側に発生する。

²²Lewis et al (2008), p.55

6.3 契約を履行し、モニタリングを行う

企業とコミュニティの関係は、契約の締結後も終了するわけではないことに注意しておこう。プロセス期間中に学んだ教訓を生かしたり各種ツールを利用したりしながら、しっかりと契約を履行することで、良好な関係に対する“投資”を続けるのである。

重要な新しい情報や状況変化・方針変更については、包み隠さず共有し、必要な場合は話し合いを行わなければならない。

FPIC プロセスを通じて得た合意は、信頼に基づく合意である。こうした合意では、各当事者の代表は互いに理解・尊重し合うことはもちろん、初期段階の合意プロセス中、そしてプロセス後も、連絡をとり合える状態を保ちながら、課題の解決に向けた意思と能力を持ち続けることが真に求められる。

Textbox: FPIC とコミュニティを基礎とした森林管理

コミュニティを基礎とした森林管理(Community-based Forest Management: CFM)には、いくつかの展開手法があるが、それぞれの手法により FPIC の持つ意味合いも異なってくる。

- a. コミュニティ林業(Community Forestry: CF)委員会や利用者グループの主導によるCFM
- b. 民間企業の主導によるCFM
- c. CFと民間企業の共同パートナーシップによるCFM
- d. NGOの主導によるCFM

CFM がコミュニティによって主導される場合(上記 a)は、「CF 委員会＝コミュニティの代表」となるため、FPIC は不要であり、余計な負担を課すことになるだけとも言える。しかしながら、事業体(また、CF 委員会もそうであるが)に対しては、どんな状況にあっても、FPIC プロセスについて学び、自らの個別的状況においてどういったステップが求められているのかについて判断することを勧める。FPIC プロセスのうち、コミュニティ主導型 CFM の場合に必ずしも実行されないステップとしては、少なくとも以下の 2 つが挙げられる。ただし、記録上はそれらが実行されたことを示す必要がある。

- i. コミュニティの意思決定プロセス。実際の例からわかることとしては、エリートによる決定権限の占有や、周縁化された集団の意見の反映には不完全性があることに注意しておかなければならないということである。FSCの原則と規準は、立場のより弱い人びと、あるいは権限のより少ない人びとに対する保護を求めている。ここには、エリートに対抗する集団の構成員の保護も含まれており、CFMのケースでも同様である。コミュニティの意思決定プロセスにかかる要求事項は、FPICガイドライン第2部のステップ1.3と5.1を中心に述べている。このプロセスは記録し、検証する必要がある。
- ii. 苦情、紛争、(同意)撤回オプションに関する取り決め。FPICは救済制度や影響を受けるコミュニティ側での関与に関する再検討を考慮に入れているものであり、またFSC認証は契約上5年間拘束力を持っていることから、コミュニティの一部が契約期間中に認証を見合わせたいと考えた場合の紛争解決の在り方についても考慮しておく必要がある。

コミュニティを基礎とした森林管理(CBF)によって影響を受けるコミュニティが他に存在しているか？

上記は CFM を実施しているコミュニティ内部において FPIC が必要かどうかという問いに当てはまるものだが、これに加え、CFM の森林施業により影響を受けるおそれのある他のコミュニティまたは先住民族への配慮もそこには必要である。「事業体＝CF 委員会」である場合、管理区画内または区画近隣の潜在的に影響を受ける他の権利保有者が持つ権利について、事業体はやはりこれを認知・支持しなければならない。こうした権利者は拒否権を有していることも忘れてはならない。

後続の CFM シナリオにおいても FPIC プロセスが必要になるが、もし CFM 認証の金銭上の便益が辛うじてそのコストをカバーできる程度なら、認証に向けた準備等の取引費用はできるだけ抑えるべきである。したがって、他のコミュニティの権利や資源、土地・領域への影響に関しては、FPIC プロセスは管理活動の規模・集約度・リスクに応じたものとすべきである。

コミュニティ側にとっての重要事項：

➤ 企業とパートナーシップを組む場合：

- o コミュニティ構成員がどんな債務や費用を負うことになるのか。また、返済を確実に管理できるようにするために、どのような取り決めを行うのか。
- o コミュニティ構成員はこうした返済からどのような影響を受けることになるのか。こうした影響を未然に防ぐこと・軽減することは可能か。
- o 森林管理パートナーシップに対する適正な報酬や条件として、どういった保証や条件を企業側は提示してくれるのか。コミュニティ構成員にとっての利益はどのようなもので、どういったシステムでその利益を分配するのか。
- o コミュニティの金融市場へのアクセスが不可欠である(そうでなければ企業への依存が続いてしまう)。

➤ アジア太平洋地域においては、コミュニティ林の権原(所有権があることを証明する証拠⁹⁾)及び関連諸権利は確実に保障されておらず、問題となっている場合が多い。認知された権原がすでにある場合には、こうした森林権は特に商業目的での木材伐採等の活動への制限を伴うことが多い。政府当局との衝突の可能性を予見しておくべきだろう。

Textbox: プランテーション

プランテーションは集約度の高い管理を大規模に行うものが大半である。必然的に大きな投資を伴い、短期的に見ればその施業は不可逆的影響を及ぼす。プランテーションの場合は、FPIC に関する権利保障の実施という側面において、特別な注意がいくつか必要である。

- ・ 影響の内容：土地、領域及び(または)資源に対する権利保有者が、当該地のプランテーション転用によって影響を受ける場合、彼らの持つ諸権利に対する影響は非常に大きいのが通例であり、少なくとも短期的には即時的・不可逆的な影響となる。そのため、プランテーション設立前の FPIC 契約の締結がことのほか重要となる。
- ・ 資金調達上の決定：施業による影響が発生する前にコミュニティが決定を下せる状態でなければならないというのは、プランテーションのケースにおいてはことさら重要なことではあるものの、施業に関する完全な情報提供というのは、民間の開発プランテーションにおいては特にハードルの高い要求事項となる。プランテーションの場合、伐採許可あるいは財産権の取得のために相当な額の投資が行われるのが通例であり、しかもこれは、関係する他の権利者が存在するかどうかのチェックもせずに、プランテーションの配置や樹種の構成、必要労働量、伐採周期等を決める前に行われる。これは事業体側にとってはリスクである。こうした情報が入手可能な状況になる時まで、影響を受ける当該コミュニティが同意留保の決定を下せることになるからである。事業体は、影響を受ける可能性のあるコミュニティとかなり早い段階から協働を開始し、プランテーション区域における彼らの利害を見極めることで、こうしたリスクを最小限に抑えることができる。
- ・ 契約：本書で解説しているとおり、例えば事業体が契約における自らの義務を果たしていない場合や新しい情報が得られるようになった場合などは、コミュニティ側は同意を撤回してくる可能性が高い。その際、もし新しい契約について再度交渉ができないのであれば、権利者に影響を及ぼしている施業(もしくはその一部)を停止しなければならない。こうなると操業にかなり深刻な影響が出る可能性がある。プランテーションとしてはもはや収益をあげられる規模ではなくなる上、コミュニティには不可逆的な影響がすでに生じているため、相応の補償請求を彼らは申し立ててくるおそれがある。だからこそ関係当事者は、契約が長期間にわたって有効で価値のあるものだという強い確信を持っていなければならないのである。
- ・ 最後に付言するが、権利者が当該区域を去ってしまっており、その確認が難しい場合もあるだろう。プランテーションの不可逆的性質から、プランテーションを開発する際には、当該区域に実際は存在していないとしても、事業体側としては権利者確認のために相当な努力を払ったという事実を、自ら証明できなければならない。

^a (訳者注) 地方分権や民主化の過程にある開発途上国等で起こりがちな、権力者層の恣意的選択。権力層にあるエリートが、その影響力で自分たちに利益をもたらす公的決定となるよう全体の意思決定を誘導する現象を指す。

^b (訳者注) First Nations: 特にカナダに住んでいる先住民族のうち、イヌイットもしくはメティ以外の民族を指す。

^c 訳者注: スカンジナビア半島北部及びロシア北部コラ半島に居住する少数民族

^d (訳者注) structured group interviews: 対象者に一定のまとまり(構造)をもった回答があることを想定した上で行われるインタビュー。複数の人を対象に一定の形式・内容に統一した形で行われる。

^e ()内は訳者挿入

用語集—FSC による定義

原則と規準についての最近の見直し過程で行われた定義については「FSC 2011」、また、1994 年 11 月に発表された原則と規準第 4 版 (Version 4-0) に由来する定義については「FSC 1994」と出典表記している。

影響を受ける利害関係者 (Affected stakeholder): 管理区画における諸活動が及ぼす影響を受ける、または受けることが予想される個人や集団、あるいは法人。管理区画の近隣に所在のある個人や集団、法人はこれに該当するが、近隣のみ限定されるわけではない (例えば、下流域の土地所有者も該当する)。影響を受ける利害関係者の代表的な例としては、以下が挙げられる。

- 地域コミュニティ
- 先住民族
- 労働者
- 森林居住者
- 近隣居住者
- 下流域の土地所有者
- 地元の加工業者
- 地元の企業
- 保有権及び使用権の保有者 (土地所有者を含む)
- 影響を受ける利害関係者の代理人を務める権限のある (または代理人を務めると一般的に知られている) 組織 (例えば、社会環境 NGO や労働組合等) (出典: FSC 2011)

慣習的権利 (Customary rights): 長期にわたり、絶え間なく繰り返された、一連の慣習的または慣習的行為に由来する権利であり、そのような反復と間断なく続く黙認により、地理学上または社会学上のある単位において法の力を得ている権利 (出典: FSC 1994)

「関わること」または「協働」 (Engaging or engagement): 関心の高い利害関係者や影響を受ける利害関係者の参加のために、事業体が、意思疎通や協議・提供を行うプロセスであり、利害関係者の関心事や要望、期待、ニーズ、権利や機会が、管理計画の立案・実施・更新を行う際に確実に考慮されるようにするためのもの (出典: FSC 2011)

自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意 (Free, Prior, and Informed Consent): ある行為について、当該行為開始前に、当該行為に関する事実や推測、将来の結果についての明確な認識と理解に基づき、また、同意が与えられる時点において関連性のある事実をすべて入手した上で、個人あるいはコミュニティが同意を与えたと言える法的条件。自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意には、承認を与える権利、修正する権利、留保ないしは撤回する権利が含まれる。 (出典: 以下に基づく。The Preliminary working paper on the principle of free, prior and informed consent of Indigenous Peoples (...) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4 8 July 2004) of the 22nd Session of the United Nations Commission on Human Rights, Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Working Group on Indigenous Populations, 19–23 July 2004)

先住民族 (Indigenous peoples): 以下のように特定あるいは特徴づけられる人びと及び集団を指す。

- 大きな特徴・判断基準は、個人レベルでの先住民族としての自己認識と、構成員としての当該コミュニティによる受容である
- 植民以前および (または) 移民到来以前の社会との歴史的連続性
- 領域及び周辺自然資源との密接なつながり
- 固有の社会的、経済的ないしは政治的制度
- 固有の言語、文化及び信仰
- 被支配的な社会集団を形成している
- 固有の民族及びコミュニティとして、先祖伝来の環境や制度を維持・再現しようとの決意がある

(出典: 以下より編集。United Nations Permanent Forum on Indigenous, Factsheet 'Who are indigenous peoples' October 2007; United Nations Development Group, 'Guidelines on Indigenous Peoples' Issues' United Nations 2009, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 13 September 2007)

知的財産(Intellectual Property):手法、知識、考案物及びその他の知的創作物

(出典: 以下に基づく。the Convention on Biological Diversity, Article 8(j); and World Intellectual Property Organization. What is Intellectual Property? WIPO Publication No. 450(E). No Date.)

関心の高い利害関係者(Interested stakeholder):管理区画における諸活動に対し、関心を示している、または関心を持っていると一般的に知られている個人や集団または法人。関心の高い利害関係者の代表例としては、以下が挙げられる。

- 保護団体(環境 NGO 等)
- 労働(権利)団体(労働組合等)
- 人権団体(社会的 NGO 等)
- 地元の開発プロジェクト
- 地元政府
- 国の地方出先機関
- FSC の国内事務所
- 特定の問題(例えば HCV 等)に関する専門家

(出典:FSC 2011)

土地及び領域(Lands and Territories:改定版):原則と規準においては、先住民族や地域コミュニティが伝統的に所有または慣習的に使用・占有してきた土地や領域を指し、域内の自然資源へのアクセスが彼らの文化や生活手段を持続させる上で不可欠である場合に該当する。

(出典: 以下に基づく。World Bank safeguard OP 4.10 Indigenous Peoples, section 16 (a). July 2005.)

地域コミュニティ(Local Communities):管理区画内またはこれに隣接する、あらゆる規模のコミュニティ、または、管理区画の経済的または環境的価値に重大な影響を与えるのに十分な距離にあるコミュニティ、もしくは、その経済、権利、環境に対し、管理活動ないしは管理区画の生物物理学的側面が悪影響を及ぼすのに十分な距離にあるコミュニティ(出典:FSC 2011)

事業体(The Organization):FSC の認証を保持または申請している個人ないしは団体であり、そのために FSC 認証の各種要求事項の遵守状況を証明する責任を負っている者(出典:FSC 2011)

保有権(Tenure):一定の土地区画またはそこに付随する資源(個々の立木、植物種、水、鉱物等)の所有や保持、アクセス、使用にまつわるさまざまな権利義務に関する、社会的に定義された取り決めであり、複数の個人や集団により合意され、法規または慣行により認められたもの(出典:World Conservation Union (IUCN)のウェブサイト掲載の用語集における定義)

伝統的民族(Traditional peoples):自らを先住民族とは認識しないが、長期にわたり定着した慣習または伝統的占有・使用を根拠に、自らの土地、森林及びその他の資源に対する権利を公言する社会集団ないしは部族(出典:Forest Peoples Programme (Marcus Colchester, 7 October 2009))

使用権(Use rights):管理区画内の資源の使用に関する権利のことであり、地元の慣習や双方の合意により定められるほか、アクセス権を有するその他の団体等によっても規定されうる。この権利は、特定資源の使用について、一定レベルの消費に制限したり、特定の収穫方法に限定したりする場合もある。(出典:FSC 2011)

参考文献

FSC FPICガイドライン策定にあたり、レビューした文献一覧

Anaya, James. 2009. Report of Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. UN Document A/HRC/12/34. Available at: www2.ohchr.org

Anderson, Patrick. 2011. Free, Prior and Informed Consent in REDD+ Principles and Approaches for Policy and Project Development. RECOFTC and GIZ. Available at: www.recoftc.org

Colchester, Marcus. 2010. *Free, Prior and Informed Consent – Making FPIC work for forests and peoples*. The Forest Dialogue, New Haven, CT, USA. Available at: www.forestpeoples.org

FSC. 2012. *FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship: FSC-STD-01-001 V5-0 EN*. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2011. *FSC Standard (Revised) Final Draft, FSC-STD-01-001 V5-0 D5-0 EN*. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2006. FSC Guidance Document FSC Principles 2 and 3: Guidance on Interpretation FSC-GUI-30-004. FSC. Available at: www.fsc.org

Grainger, Matt and Kate Geary. 2011. *Case study: The New Forests Company and its Uganda plantations*. Oxfam International. Available at: www.oxfam.org

Herz, Steven, Antonio La Viña & Jonathan Sohn. 2007. *Development Without Conflict: The Business Case for Community Consent*. World Resources Institute, Washington, DC. Available at: www.wri.org

Hill, Christina, Serena Lillywhite and Michael Simon. 2010. *Guide to Free, Prior and Informed Consent*. Oxfam Australia, Carlton, Victoria, Australia. Available at: www.oxfam.org.au

Lehr, Amy K., Gare A. Smith. 2010. *Implementing a Corporate Free Prior and Informed Consent Policy; Benefits and Challenges*. Foley Hoag LLP, Boston and Washington, DC. Available at: www.foleyhoag.com

Lewis, J., L. Freeman and S.Borreill. 2008. Free, Prior and Informed Consent and Sustainable Forest Management in the Congo Basin. A Feasibility Study conducted in the Democratic Republic of Congo, Republic of Congo and Gabon regarding the Operationalisation of FSC Principles 2 and 3 in the Congo Basin. Intercooperation, Society for Threatened Peoples and Anthroscope. Available at: www.intercooperation.ch

Loreto Tamayo, Ann and Minnie Degawan. 2011. *Handbook on Free, Prior and Informed Consent – For Practical Use by Indigenous Peoples' Communities*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.international-alliance.org

Round Table on Sustainable Palm Oil 2008. Free Prior and Informed Consent and the Round Table on Sustainable Palm Oil. A guide for Companies. RSPO. Available at: www.forestpeoples.org

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. 2005. *Report of the International Workshop on Methodologies regarding Free Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples*. United Nations Document E/C.19/2005/3. Available at: www.un.org

UN-REDD Programme. 2011. *Guidelines on Free Prior and Informed Consent, Draft for Comment*. FAO, UNDP and UNEP. Available at: www.unredd.net

UN-REDD Programme. 2010. Consultation on FPIC and Resource – Latin America and the Caribbean; Workshop Report. FAO, UNDP and UNEP. Available at: www.unredd.net



UN-REDD Programme. 2010. *Asia Regional Consultation with Indigenous Peoples on FPIC and Resources*. FAO, UNDP and UNEP. Available at: www.unredd.net

UN-REDD Programme. 2011. *Consultation on FPIC and Resource – Africa; Workshop Report*. FAO, UNDP and UNEP. Available at: www.unredd.net

UN-REDD Programme. 2012. *Comments on Draft Guidelines on Free Prior and Informed Consent*. FAO, UNDP and UNEP. Not published.

World Resources Institute (WRI), United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, and World Bank. 2005. *World Resources 2005: The Wealth of the Poor—Managing Ecosystems to Fight Poverty*. Washington, DC. Available at: www.wri.org

World Wildlife Fund. 2011. *Free, Prior, Informed Consent and REDD+: Guidelines and Resources*. WWF Working Paper. WWF. Available at: wwf.panda.org

より詳細な情報のための追加的参考文献

Artist, Maria Josée, Carla Madsian and Grace Watamaleo. 2011. *Case study (Surinam): Engaging on Equal Terms: Asserting Customary Ways of Decision Making in FPIC Process*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.thai-ips.org

Andreve, Jorge, Estebancio CastroDiaz and Onel Masardule. 2011. *Case study (Panama): Kuna Yala: Self-Governance and FPIC*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.thai-ips.org

Colchester, Marcus and Ferrari, Maurizio Farhan. 2007. *Making FPIC – Free, Prior and Informed Consent – Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, UK. Available at: www.forestpeoples.org

Daytec-Yañgot, Cheryl L. 2011. *Case study (Philippines): FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples' Rights?* International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.thai-ips.org

First Peoples Worldwide. *Indigenous Peoples Guidebook on free prior informed consent and corporation standards*, working draft. Available at: www.firstpeoples.org

Forest Peoples Programme. 2008. *Key Elements to the Initiation, Performance and Maintenance of Good Faith Consultations and Negotiations with Indigenous and Tribal Peoples and Communities*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, UK. Available at: www.forestpeoples.org

FSC. 2009. FSC-PRO-01-008_V1-0_EN *Processing_complaints*. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2009. FSC-PRO-01-009_V1-0_EN *Processing_formal_complaints*. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2009. FSC-STD-01-005_V1-0_EN *Dispute_resolution_system*[1]. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2009. FSC-STD-20-006_V3-0_EN *Stakeholder_Consultation_for_Forest_Evaluation*. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2009. FSC-STD-20-007_V3-0_EN *FM_Evaluations*. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2011. *FSC Guidelines for High Conservation Values and Principle 9 – draft of 1 December 2011*. FSC. Not published.



FSC. 2004. FSC-STD-01-003_V1-0_EN_SLIMF_Eligibility_Criteria. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2009. FSC-STD-20-002_V3-0_EN_Structure_Content_Local_Adaptation_Generic_FSS. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2007. FSC-STD-20-012_V1-1_EN_Evaluation_of_FSC_Controlled_Wood. FSC. Available at: www.fsc.org

FSC. 2006. FSC-STD-30-010_V2-0_EN_Controlled_Wood_standard_for_FM_enterprises. FSC. Available at: www.fsc.org

Gibson, Ginger and Ciaran O'Faircheallaigh. 2010. *Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements. IBA Community Toolkit*; Walyer & Duncan Gordon Foundation, Toronto. Available at: www.ibacommunitytoolkit.ca

Morales Garro, Alancay. 2011. *Case study (Costa Rica): FPIC Compliance: More in the Law than in Practice*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.thai-ips.org

Mwarabu, Adam Kuleit Ole. 2011. *Case study (Tanzania): Free, Prior and Informed Consent and Protected Areas; The Experience of Tanzania*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.thai-ips.org

Rubis, Jennifer. 2011. *Case study (Malaysia): Frameworks for and implementation of FPIC over land and knowledge in Sarawak*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests and The Indigenous Peoples' Foundation for Education and Environment. Available at: www.thai-ips.org

Wilson, E. 2009. *Company-led approaches to conflict resolution in the forest sector*. The Forest Dialogue. Available at: www.iied.org

Zorilla, Carlos, with Arden Buck, Paula Palmer and David Pellow. 2009. *Protecting Your Community Against Mining Companies and Other Extractive Industries – A guide for Community Organizers*. Global Response. Available at: www.culturalsurvival.org

付録 1: 本ガイドライン作成にあたって貢献下さった方々

諮問グループのメンバー

- Marcus Colchester, Forest Peoples Programme (FPP)(先住民族NGO)
- Christoph Wiedmer/Eva Schmassmann, Society of Threatened Peoples (STP)(先住民族NGO)
- Estebancio Castro Diaz, International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forest(先住民族組織)
- Regan Suzuki, RECOFTC(NGO)
- Adrien Sinafasi, Dignit Interna(先住民族組織)
- Larry Joseph(先住民族活動家、FSC 先住民族作業部会メンバー)
- Anders Blom, Svenska Samernas Riksförbund Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the T(先住民族組織、FSC 先住民族作業部会メンバー)
- Ana Patricia Cota Gomes, Imaflora(FSC認証機関)
- Gerrit Marais, SGS(FSC認証機関)
- Tom van Loon, Interholco AG (DanzerGroup)(FSC認証取得企業)
- Petra Hamers, Dutch Sustainable Initiative (IDH)/The Amazon Alternative (TAA)(NGO)

利害関係者調査に回答を下された方々

利害関係者調査は以下の目的で実施された。

- 次の2点に関連する課題や条件についての見識を得ること
 - FSCの森林施業が先住民族や地域コミュニティに影響を及ぼした(及ぼしている)状態
 - 付随する協議及び同意取得プロセス
- 11に関連する文書の把握
- 本調査に関するその他の利害関係者の把握
- FPICガイダンスに関する地域別ワークショップ参加に対する関心度の把握

関連する 48 の利害関係者に対し、本調査への参加を呼びかける文書を FSC 国際センターの合意を得て電子メールにて送付した。本調査には諮問グループのメンバーも含まれていた。返送があったのが計 13 件、そのうち各質問への回答を寄せてくれたのは以下の 9 件であった。

- Marcus Colchester; Forest Peoples Programme (FPP)
- Christoph Wiedmer; Society of Threatened Peoples (STP)
- Tom Van Loon; Interholco AG (DanzerGroup)
- Regan Suzuki; RECOFTC
- Petra Hamers; IDH The Amazon Alternative
- Kate Geary; Oxfam
- Anders Blom; Svenska Samernas Riksförbund Alliance of Indigenous and Tribal Peoples (STP)の代表 Alternative dish Sami People)
- Emanuel Heuse; FLEGT facilitation in DRC
- Gregory Jean; FSC-IC

中南米地域別ワークショップ(ペルー・リマ)に参加下さった方々

- Martha Nunez <エクアドル> (社会グループ<Social Chamber>メンバー)
 - Jaime Levy; Altropico Foundation <エクアドル> (先住民族組織、FSC IP作業部会メンバー)
- Ana Patricia Gomes; Imaflora <ブラジル>(FSC認証機関)
- Lu機関) Patricia Gomes; Imaflora <on in DRC> Peoples (STP)の代表 Alternative チリ> (社会問題NGO)
- Margarida Cespedes; WWF Peru (環境NGO)
- Maria Ines Miranda; SSC Americas <チリ> (コンサルタント、監査員)
- Marioldy Sanchez; AIDER <ペルー> (NGO)

- Miguel Jofrnchez; AIDER <mericas<チリ> (コンサルタント、研究者)
- Nancy Vallejo <コロンビア> (研究者、独立系コンサルタント、FSC社会グループ<南>)
- Paula Montenegro <アルゼンチン> (地域コミュニティ・森林従事者)
- Pina Gervasi; FSC Latin-America <ペルー>
- Veronica Salas; Taller de Accia <in DRC>People<チリ> (社会問題NGO、FSC社会グループ、地域コミュニティメンバー)
- Victor Vargas; Instituto Forestal (GFA) <チリ> (研究者、認証者)
- Yolanda Ramirez; AIDER <ペルー> (NGO)
- Ramanda Ramirez; AIDERto Forestal (GFA))Peop<ペルー> (NGO)
- Rosa Almendares; COATHLAL <ホンジュラス> (コミュニティメンバー)
- Alba Solis; FSC Peru
- Shoana Humphries; FSC-IC

アジア太平洋地域別ワークショップ(インドネシア、ボゴール)に参加下さった方々

- Regan Suzuki; RECOFTC <タイ>(NGO)
- Peter Dam; ForCert(森林管理グループ・プログラム)
- Loy Jones; APCS(コンサルタント)
- Daisuke Naito; 総合地球環境学研究所(研究機関)
- Linda Fienberg; Faculty of Architecture GO4 University of Sydney(FSCオーストラリア社会グループメンバー)
- Christina Egenter; WWF Indonesia(NGO)
- Didik Purwanto; Peruhtani(企業)
- Aisyah Sileuw; Daemeter Consulting(コンサルタント)
- Indra Setiadewi; LEI(インドネシアエコラベル協会)
- Vanessa Linforth, Timberwolf Consultants(コンサルタント)
- Shoana Humphries; FSC-IC
- Alistair Monument; FSC Asia-Pacific

リファレンス・グループに参加くださった方々

非政府組織や先住民族組織、企業、コンサルタント、政府機関、大学等を含むリファレンス・グループから広く意見を求めるために、草稿段階で文書公開を行うことは標準的な手順である。計 89 の個人及びすべての認証機関と FSC 国内事務所宛に FSC FPIC ガイドラインの第 2 稿とコメント用紙を送付した。このうち以下の 10 人より意見をお寄せいただいた。

- Anton Greeff; New Forests Company(企業)
- Alois Mabutho; Green Resources(企業)
- Stuart Valintine; Forestry Solutions(企業)
- Hans Djurberg; SCA Skog AB(企業)
- Robert Hrubes; Scientific Certification Systems(認証機関)
- Chris van der Goot; Stichting ECOHOUT(NGO)
- Bradley Young; National Aboriginal Forestry Association(企業)
- Edna Kaptoyo; Indigenous Information Network(先住民族組織)
- Matthias Baldus; Global Woods AG(企業)
- Mogens Pedersen; International Woodland Company(企業)

付録 2: FPIC 及び先住民族に関する諸規定についての概略

以下は、国際的な法文書、政策、法哲学、自主基準等における、「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(FPIC)」と先住民族に関する主な規定について概略的にまとめたものである(下線強調は編者による加筆)。

先住民族の権利に関する国際連合宣言(2007年)

United Nations General Assembly - Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007)

第 3 条 先住民族は自己決定の権利を有する。この権利に基づき、先住民族は、自らの政治的地位を自由に決定し、ならびにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する。

第 4 条 先住民族は、その自己決定権の行使において、このような自治機能の財源を確保するための方法と手段を含めて、自らの内部的および地方的問題に関連する事柄における自律あるいは自治に対する権利を有する。

第 10 条 先住民族は、自らの土地または領域から強制的に移動させられない。関係する先住民族の自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意なしに、また正統で公正な補償に関する合意、そして可能な場合は、帰還の選択肢のある合意の後でなければ、いかなる転住も行われ不得い。

第 11 条 (2) 国家は、その自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意なしに、また彼らの法律、伝統および慣習に違反して奪取されたその文化的、知的、宗教的および精神的財産に関して、先住民族と連携して策定された効果的な仕組みを通じた、原状回復を含む救済を与える。

第 18 条 先住民族は、自らの権利に影響を及ぼす事柄における意思決定に、自らの手続に従い自ら選んだ代表を通じて参加し、先住民族固有の意思決定機関を維持しかつ発展させる権利を有する。

第 19 条 国家は先住民族に影響を及ぼし得る立法的または行政的措置を実施する前に、彼らの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意を得るため、その代表機関を通じて、当該先住民族と誠実に協議し協力する。

第 28 条 先住民族は、自らが伝統的に所有し、または占有もしくは使用してきた土地、領域および資源であって、その自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意なくして没収、収奪、占有、使用され、または損害を与えられたものに対して、原状回復を含む手段により、またはそれが可能でなければ正当、公正かつ衡平な補償の手段により救済を受ける権利を有する。

第 29 条 (2) 国家は、先住民族の土地および領域において彼らの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意なしに、有害物質のいかなる貯蔵および廃棄処分も行われ不得いことを確保するための効果的な措置をとる。

第 30 条 (1) 関連する公共の利益によって正当化されるか、もしくは当該先住民族による自由な合意または要請のある場合を除いて、先住民族の土地または領域で軍事活動は行われ不得い。**(2)** 国家は、彼らの土地や領域を軍事活動で使用する前に、適切な手続き、特にその代表機関を通じて、当該民族と効果的な協議を行う。

第 32 条 (2) 国家は、特に、鉱物、水または他の資源の開発、利用または採掘に関連して、彼らの土地、領域および他の資源に影響を及ぼすいかなる事業の承認にも先立ち、先住民族自身の代表機関を通じ、その自由意思による、十分な情報に基づく同意を得るため、当該先住民族と誠実に協議し協力する。

国際労働機関－原住民及び種族民に関する条約第169号(1989年)

International Labor Organization – Indigenous and Tribal Peoples Convention no. 169 (1989)

第 4 条 (1) 関係人民の人身、制度、財産、労働、文化及び環境を保護するため、適当な場合には、特別の措置をとる。**(2)** その特別措置は、関係人民の自由に表明された希望に反してはならない。

第 6 条 (1) この条約の適用に当たり、政府は、(a) 関係人民に直接影響するおそれのある法的又は行政的措置が検

討されている場合には、常に、適切な手続、特に、その代表的団体を通じて、これらの人民と協議する。(b)関係人民が選挙による制度並びにこれらの人民に影響を与える政策及び計画に責任を有する行政機関及び他の機関に、意思決定のすべての段階において、少なくとも地域の他の住民と同じ程度で、自由に参加することができる手段を確立する。(c)これらの人民自身の制度及び発意を十分に高める手段を確立し、また、適切な場合には、このために必要な財源を提供する。(2)この条約の適用に当たって行われる協議は、誠実にかつ状況に適する形式で、提案された措置についての合意又は同意を達成する目的のために行われる。

第7条 (1)関係人民は、その生活、信条、制度、精神的幸福及び自己が占有し又は使用する土地に影響を及ぼす開発過程に対し、その優先順位を決定する権利及び可能な範囲内でその経済的、社会的及び文化的発展を管理する権利を有する。更に、関係人民は、自己に直接影響するおそれのある国及び地域の発展のための計画及びプログラムの作成、実施及び評価に参加する。

第15条 (2)国家が鉱物も若しくは地下資源の所有権又は土地に属する他の資源に対する権利を保有する場合には、政府は、当該資源の探査若しくは開発のための計画を実施し又は許可を与える前に、当該地域の関係人民の利益が害されるか、及び、どの程度まで害されるかを確認するため、これらの人民と協議する手続を確立し、又は維持する。関係人民は、可能な限り、このような活動の利益を享受し、かつ、当該活動の結果被るおそれのある損害に対しては、公正な補償を受ける。

第16条 (2)例外的な措置としてこれらの人民の移転が必要と考えられる場合においては、その移転は、関係人民の自由な、及び事情を知らされたうえでの同意のあるときにのみ行われる。同意を得ることができない場合には、関係人民の有効な申立ての機会を規定する国内法令により設けられた適切な手続(適切な場合には公的調査を含む。)を経ることのみにより、その移転は行われる。

第17条(2)関係人民は、その土地を譲渡し、又は他の方法により自己の共同体の外部に自己の権利を譲渡する資格について検討が行われるときはいつでも、協議を受ける。

生物多様性条約事務局－生物の多様性に関する条約(1993年)

Secretariat of the Convention on Biological Diversity - Convention on Biological Diversity (1993)

第8条 (j)自国の国内法令に従い、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関連する伝統的な生活様式を有する原住民の社会及び地域社会の知識、工夫及び慣行を尊重し、保存し及び維持すること、そのような知識、工夫及び慣行を有する者の承認及び参加を得てそれらの一層広い適用を促進すること並びにそれらの利用がもたらす利益の衡平な配分を奨励すること。

締約国会議決定事項(V/16)先住民族ないしは地域社会の伝統的知識、工夫及び慣行に対するアクセスについては、そうした知識や工夫、慣行を保持する者の事前の、十分な情報に基づく同意ないしは承認を条件として課すべきである。

Akwe: Kon ガイドライン 第8項(e)政府または「開発提案者」に対し、「地域及び先住民族コミュニティが自らのコミュニティに影響を及ぼすおそれのある提案された開発について、承認または反対する選択肢を持つことが可能なプロセス」の構築を求める。

国連人種差別撤廃委員会－一般的勧告23 先住民族(1997年)

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination - General Recommendation No. 23 Indigenous Peoples (1997)

Para 5. 委員会は、締約国に対し、先住民族が自らの共有地、領土および資源を所有、開発、管理および利用する権利を認め、保護し、また彼らが伝統的に所有もしくは居住、利用していた土地または領土が、自由で十分な情報に基づいた同意なく奪われた場合は、それらの土地もしくは領土を返還する措置をとるよう強く要請する。これが事実上不可能な場合にかぎり、原状回復の権利は正当で公平かつ速やかな補償の権利に差し替えられるべきである。この補償は、できるかぎり土地もしくは領土という形態をとるべきである。

国連経済・社会・文化的権利委員会－エクアドルに関する最終見解(2004年)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Concluding observations on Ecuador (2004)

Para. 35. 当委員会は、締約国に対し先住民族の生活に影響を及ぼしている決定への先住民族の参加の確保を強く要請する。特に、天然資源の採取事業の実施に先立ち、また、彼らに影響を及ぼす政策について、原住民及び種族民に関する ILO 第 169 号条約にしたがい、締約国が関係先住民族と協議し、彼らの同意を求めるよう要望する。

国連人権委員会－Ángela Poma Poma 対 ペルー Communication No. 1457/2006(2009年)

UN Human Rights Committee - *Ángela Poma Poma v. Peru*, Communication No. 1457/2006 (2009)

Para 7.6. 当委員会では、少数民族または先住民族コミュニティにとって文化的に重要な経済活動を実質的に低下させる、あるいは阻害するような措置の許容可能性は、当該コミュニティの構成員がこうした措置に関する意思決定プロセスへの参加機会を過去に得ていたかどうか、また、彼らの伝統経済からの利益享受が引き続き見込めるかどうかによって決まるものとする。また、意思決定プロセスへの参加は効果的なものでなければならず、そこには単なる協議だけではなく、当該コミュニティ構成員の自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意も求められると考える。加えて、当該コミュニティ及びその構成員の存続や生存を脅かすことのないよう、そうした措置においては均衡性の原則が尊重されなければならない。

米州人権裁判所－サラマカ族 対 スリナム 2007年11月28日判決

Inter-American Court of Human Rights - *Saramaka People v. Suriname* Judgment of 28 November 2007

Para 37. 最も重要なことだが、締約国も「求められている協議の水準は、問題となっている部族の権利の性質や内容に明らかに依存する」ということを認めている。当裁判所はこうした締約国と同意見であり、さらに当裁判所の見解としては、伝統的なサラマカ族の領域内で開発または投資事業を計画する際に常に求められる協議に加え、サラマカの人びとの伝統と慣習に従う形で、彼らからの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意を追加要件とするためには、サラマカ族の構成員が彼らの領域の大部分に対して持つ財産権に重大な影響を与えるおそれのある大規模な開発または投資計画を行う際に必要な効果的参加に係るセーフガード(予防措置)について、理解が得られなければならないと考える。

人および人民の権利に関するアフリカ委員会－CMRD(ケニア)及びMGRインターナショナル(Endorois Welfare Council代理) 対 ケニア(2010年)

African Commission on Human and Peoples' Rights - *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya* (2010)

Para 226. 協議に関しては、同意の付与が要件とされることから、その閾は特に先住民族に有利となるよう高くする。協議及び同意とつづきの義務、あるいは補償の義務が遵守されない場合、最終的には財産権の侵害が生じる。

国際金融公社－パフォーマンス基準7「先住民族」(2012年)

International Finance Corporation - Performance Standard 7, Indigenous Peoples (2012)

Para 11. 影響を受ける先住民族の地域社会は、彼らの土地、及び自然・文化的資源へのアクセスからの疎外、あるいは、それらの搾取による喪失に対して、特に脆弱である可能性がある。この脆弱性の認識において、本パフォーマンス基準の一般要件に加えて、顧客は、本パフォーマンス基準のパラグラフ 13～17 に記述した状況においては、影響を受ける先住民族の地域社会の FPIC を取得する。FPIC は、プロジェクトの設計、実施、ならびに、先住民族の地域社会に与える影響に関連する期待される成果に適用される。これらの状況のいずれかに該当する場合、顧客はプロジェクトのリスク及び影響の特定を支援するために、外部の専門家を雇用する。

アジア開発銀行－セーフガード指針(2009年)

Asian Development Bank - Safeguard Policy Statement (2009)

政策原則「先住民族セーフガード」 Para 4. 以下に挙げる事業行為については、影響を受ける先住民族コミュニティ

からの同意を確実にとりつける。(i)先住民族の文化的資源及び知識の商業的開発、(ii)伝統または慣習地からの物理的移動、(iii)彼らの生活手段あるいは先住民族としてのアイデンティティやそのコミュニティの特徴となっているような文化・儀式・精神上の用途に影響を与えるような利用方法のもとでの、慣習地にある自然資源の商業的開発

欧州復興開発銀行－環境社会指針(2008年)

European Bank for Reconstruction and Development - Environmental and Social Policy (2008)

パフォーマンス要件 7「先住民族」 Para. 4. 自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意の必要性。本パフォーマンス要件は、パラグラフ 31～37 において特定している事業関連行為に対して、影響を受ける先住民族の事前の、十分な情報に基づく同意を求めている「先住民族の権利に関する国際連合宣言」において示された原則について、そうした事業の持つ悪影響に対する、先住民族固有の脆弱性を考慮し、これを認める。

米州開発銀行－先住民族に関する業務指針文書(2006年)

Inter-American Development Bank - Operational Policy document on indigenous peoples (2006)

Part 4.4 a (iii) 影響を受ける先住民族もしくは先住集団の物理的、領域的、文化的一貫性に対する高いリスクを伴うような、特に重大な潜在的悪影響のある事案について、当行は、当該施設及び当該施設の社会文化的側面からの実行可能性を支援する上で、当行の判断において必要な悪影響への対応措置に関する合意を、誠実な交渉プロセスを通じて取得したことについて、当該事業提案者にその立証を求めるとともに、これを検証する。

国連開発グループ－先住民族の問題に関するガイドライン(2008年)

United Nations Development Group - Guidelines on Indigenous Peoples' Issues (2008)

26 頁 先住民族の問題に関する社会全般における対応は、(中略)開発計画及びプログラムにおける自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意原則の適用といった形で結実すべきである。

国連国際農業開発基金(IFAD)－先住民族との協働に係る指針(2009年)

United Nations International Fund for Agricultural Development - Engagement with Indigenous Peoples Policy (2009)

協働の原則「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意」 IFAD は、先住民族を対象とする、または、先住民族に影響を与える事業に関して、加盟国と連携し、先住民族コミュニティの開発に関する優先順位及び戦略決定に彼ら自身が参加することを支援する。加盟国が提案するそうした事業、特に先住民族の土地及び資源に影響を及ぼすおそれのある事業について評価する際、当基金は、先住民族と協議した上で、当該借入国あるいは無償資金供与を受けた国が先住民族から自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意を得たかどうかの調査を行う。当基金は、こうした協議や同意を事業承認のための一つの基準と考える。事業の評価にあたっては、当該事業に(a)先住民族コミュニティに対する潜在的な悪影響を回避するための措置、あるいは、(b)そうした回避が実現可能でない場合には、潜在的な悪影響を最小化、軽減ないしは補償するための措置が含まれているかどうかを、当基金が検証する。

国連食糧農業機関(FAO)－先住民族及び部族民に関するFAO指針(2010年)

United Nations Food and Agricultural Organization - FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples (2010)

先住民族との協働の目的:FAO は、先住民族との協働のための措置を確立し、先住民族コミュニティに悪影響を及ぼす事業を抑制する。直接的な影響ないしは先住民族の問題との関連があった場合には、自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意に関する「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の規定に従う。

気候変動対策におけるコミュニティ及び生物多様性への配慮に関する企業・NGO連合及びケア・インターナショナル－REDD+社会環境基準(2010年)

Climate, Community and Biodiversity Alliance and CARE International - REDD+ Social and Environmental Standards (2010)

原則 1: 土地、領域及び資源に対する権利は、REDD+プログラムにより認知・尊重される。

REDD+プログラムでは、先住民族及び地域社会の土地、領域及び資源に影響を及ぼすあらゆる活動について、彼らからの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意を義務付ける。

持続可能なパーム油のための円卓会議(RSPO)－持続可能なパーム油生産のためのRSPO原則と規準(指標及び指針を含む)(2007年)

Roundtable on Sustainable Palm Oil - RSPO Principles and Criteria for Sustainable Palm Oil Production – including indicators and guidance (2007)

規準 2.3 アブラヤシのための土地利用により、他の土地利用者の法的権利または慣習的権利を、彼らの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意なく損なうことがあってはならない。

世界ダム委員会－ダムと開発：意思決定のための新しい枠組み(2000年)

World Commission on Dams - Dams and Development: A New Framework for Decision-Making (2000)

(p. xxxiv) 意思決定プロセス及びメカニズムは、十分な情報に基づく全集団からの参加を可能にするために用いられるものであり、実証可能な形で主要決定の受入れをもたらすものである。事業が先住民族及び部族民に影響を与える場合、そうしたプロセスは、彼らの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意によって導かれる。

付録 3: 各種ツール概要

この付録では、FPIC 全般あるいは FPIC プロセスの一定要素の実施に際して活用できる各種資料を提示している。

FPIC実施全般

- RECOFTC. *Putting Free, Prior and Informed Consent into Practice in REDD+ Initiatives – A Training Manual*. Available at: www.recoftc.org

権利者確認 (step 1.1)

- UN Permanent Forum on Indigenous Peoples. 2008. *Resource Kit on Indigenous Peoples' Issues*. Available at www.un.org
- UN Development Programme. 2010. *Marginalised Minorities in Development Programming: A Resource Guide and Toolkit*. Available at: www.undp.org
- UN REDD Programme. 2009. *Operational Guidance: Engagement of Indigenous Peoples and Other Forest Dependent Communities*. Available at: www.un-redd.org

コミュニティの意思決定プロセス(反復的。ステップ1.2及び1.3、ステップ5.1を参照)

- Holly Shrumm and Harry Jonas (editors), 2012. *Biocultural Community Protocols: A Toolkit for Community Facilitators*. Natural Justice: Cape Town. Available at: www.community-protocols.org

多様な利害関係者からなる作業部会の設置(ステップ 2.1)

- Daviet, Florence. 2011. *A Draft Framework for Sharing Approaches for Better Multi-Stakeholder Participation Practices*. Available at: www.un-redd.org

能力開発(ステップ 3.1)

- Wignaraja, Kanni. 2009. *Capacity Development. A UNDP Primer*. Available at: www.undp.org

参加型マッピング(ステップ 3.2)

- Chapin, M. and B. Threlkeld. 2008. *Mapping Indigenous Lands: A Practical Guidebook*. Centre for Support of Native Lands, Environmental Law Institute, Washington, DC. Available at: www.elistore.org
- International Fund for Agricultural Development. 2009. *Good Practices in Participatory Mapping*. Available at: www.ifad.org
- Evans, K. et al, CIFOR, 2006. *Guide to Participatory Tools for Forest Communities*. CIFOR, Bogor, Indonesia. Available at: www.cifor.cgiar.org
- Galudra, G. et al. 2009. *RaTA: A Rapid Land Tenure Assessment Manual for Identifying the Nature of Land Tenure Conflicts*, World Agroforestry Centre (ICRAF), Bogor, Indonesia. Available at: www.worldagroforestrycentre.org
- Mather, R. et al. 1998. *Aerial Photographs and 'Photo-maps' for Community Forestry*. Rural Development Forestry Network (RDFN) paper 23e. ODI, London. Available at: www.odi.org.uk

参加型影響評価(ステップ 3.4)

- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2004. *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*. Available at: www.cbd.int

苦情及び論争解決メカニズムの構築(ステップ 5.3)

- The Office of the Compliance Advisor/Ombudsman for the International Finance Corporation (IFC) Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). 2008. *A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects*. Advisory Note. Available at: www.cao-ombudsman.org
- International Finance Corporation. 2009. *Addressing Grievances from Project-Affected Communities: Guidance for Projects and Companies on Designing Grievance Mechanisms*. Good Practice Note, Number 7. Available at: www1.ifc.org
- Corporate Social Responsibility Initiative, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 2008. *Rights-Compatible Grievance Mechanisms: A Guidance Tool for Companies and their Stakeholders*, CSRI Working Paper No. 41, Cambridge MA. Available at: www.hks.harvard.edu
- Post, David and Sanjay Agarwal. *Feedback Matters: Designing Effective Grievance Redress Mechanisms for Bank-Financed Projects Part 1: The Theory of Grievance Redress, and Part 2: The Practice of Grievance Redress*. Available at: siteresources.worldbank.org/.../Resources/244362.../GRM-P1-Final.pdf

評価及び検証(ステップ 6.2)

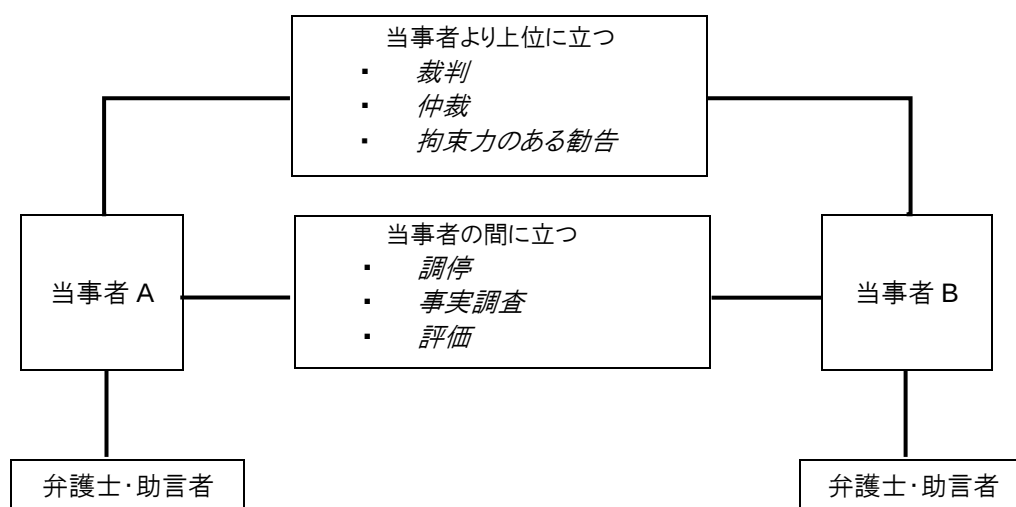
- Quang Tan, Nguyen, et al. 2010. Evaluation and Verification of the Free, Prior and Informed Consent Process under UN-REDD Programme in Lam Dong Province, Vietnam. Available at: <http://vietnam-redd.org>
注: UN-REDD グローバル・プログラムはFPIC への取り組みの一環として第三者検証と評価プロセスの試験運用を行っている。後者については、RECOFTC とのパートナーシップのもと、REDD+ に即したFPIC プロセス評価者向けツールキットの開発を目指し、取り組みが進められている。

付録 4: 裁判外紛争処理(ADR: Alternative Dispute Resolution)

苦情処理プロセスでは、信頼の獲得あるいは回復、そして同意の形成がその全体目的とされている。具体的には、次の 3 つのタイプの係争が対象となる。すなわち、(1)同意を得るプロセスに関する係争、(2)契約本体に関する係争、(3)プロジェクト提案者とコミュニティとの関係全般(契約においてカバーされていない事項)についての係争である。コミュニティと協力しながら築いた苦情処理メカニズムには、二者間の契約の枠組み内で問題を解決していこうとする、地域密着型かつ互恵的手法という利点がある。最近見られるようになってきたお勧めの手法としては、同意内容を具体化する契約の中に、紛争解決メカニズムのための青字写真も組み込んでおくというのがある²³。

効果的な苦情処理プロセスとは、まずコミュニティにとって利用しやすいものでなければならない。コミュニティや森林企業の出身者の中で、一目置かれている人間を苦情受付窓口として指定しておくほか、苦情に関するヒアリングを行う手順やヒアリングのための小委員会についても合意しておこう。事業体側で窓口として指定される者は、問題の大半をそれらがより大きな衝突へとエスカレートする手前で解決できるかもしれないという意味で、キーパーソンとなる。紛争解決メカニズムは、第三者による調停または仲裁の可能性はもちろん、交渉が決裂した場合の法律上・行政上の救済手段についてもカバーしておくべきである。

調停と仲裁の相違についてきちんと認識しておこう。両者の違いについてはいろいろな説明の仕方があるが、以下はその一つである。



ADR:裁判外紛争処理

- 調停人は当事者の間に位置する。判断を下すことは決してしない。理論上は、調停人は助言さえ与える立場ではなく、当事者が双方満足 of いく形での解決に向かうよう側面的な支援(ファシリテーション)を行うのみである。調停の結果として生じるのは、両当事者が署名する拘束力のある契約である。調停が成功した場合には、紛争の解決はもちろん、仕事を進める上での強力な関係も築くことができる。
- 仲裁人は当事者の上位に位置する。調停人と同じように当該プロセスを側面的に支援する存在でもあるが、通常仲裁人は助言を行うために選定される。調停人との大きな違いは、最終的に当事者が共通の解決策を見出せない場合、仲裁人が決定を行う点である。その決定は、法的判決と同様に当事者に対して拘束力を持つ。この場合はつまり、当事者双方に満足 of いく形での紛争の解決が図れなかったことになり、紛争が再燃する危険性が高いということである。FSC が仲裁よりもまず調停の利用を勧めるのは、一つはこうした点があるためである。
- 調停人も仲裁人も係争当事者から完全に独立した立場にある者であり、両当事者から選任を受け、また彼らからの十分な信頼を得た者が務める。

²³ Lehr ほか (2010), p. 48



FSC International Center
Charles de Gaulle Str. 5
53113 Bonn
+49 228 367 66 0
fsc@fsc.org

