

REDD プラスプロジェクトのための FPIC ガイドライン —社会セーフガード実施のためのツール—

坂 本 有 希

1. はじめに

地球・人間環境フォーラムは、森林保全や気候変動、砂漠化、3R (Reduce, Reuse, Recycle) などの環境問題の解決のための科学的調査研究とその普及啓発に取り組む環境団体である。特に行政、企業、市民社会のネットワークによるアプローチを得意としている。

森林保全をテーマとした活動では、海外の森林減少・劣化と日本のモノ（木材やパーム油）やカネ（投融資）の使い方とのつながりに目を向け、他の NGO と共同で「フェアウッド・パートナーズ」や「プランテーション・ウォッチ」などのプロジェクトを展開している。いずれのプロジェクトも、世界の森林をこれ以上壊さないために、川下側/需要側からの働きかけによって森林開発・伐採の現場で起きている環境社会影響を低減・防止しようという活動である。具体的には、世界の森林の最新情報の収集・提供や木材やパーム油等の調達方針策定の支援・アドバイスなどを、主に企業向けに行っており、実績としては積水ハウスをはじめとする住宅メーカーや家具メーカーなどによる調達方針の策定・実施の支援、グリーン購入法による合法性・持続可能性の確認要件の導入が挙げられる。

このような活動の中で、国際的に議論が盛んになっている「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意 (FPIC)」という概念が、特に社会面における配慮を行う際に重要となる土地利用をめぐ

る権利と密接に関係するということで、私たち環境団体も注目することとなった。

「REDD+ プロジェクトのための FPIC ガイドライン」は、REDD+ プロジェクトを実施する企業等の事業主体を対象に、FPIC を得るためどのように取り組めばよいかを 8 つのステップで示したものである。

熱帯林行動ネットワーク (JATAN) との共同プロジェクトとして 2012 年から環境再生保全機構地球環境基金の助成を受ける形で「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」の中で作成を進めてきた。ガイドライン最終版は 2015 年 2 月に開催するセミナーで発表する予定だが、本稿ではこれまでの調査でとりまとめてきた成果の一部をご紹介します。

2. FPIC と REDD+ セーフガード

国連気候変動枠組条約の中でルール作りが進む REDD+ は、温暖化防止と森林保全の両立を達成しようというねらいがあるが、その一方で、食べ物や資材、生計手段などを森に依存して暮らす先住民や地域コミュニティに負の影響を与えることが懸念されている。たとえば、REDD+ プロジェクト対象地域から地域コミュニティが排除され、彼らの森林利用が制限されたり、禁じられたりするのではないかと懸念の声が先住民等から上げられる例も少なくない。このような声を反映して、2010 年に

Sakamoto, Yuki. FPIC Guidelines for REDD-plus : Tools for Implementation of Social Safeguard

地球・人間環境フォーラム

開催されたメキシコのカンクンでの気候変動枠組条約第16回締約国会議（COP16）において、REDD+実施には地域社会や森林生態系への負の影響を防ぐための手立てとして、セーフガード対策もあわせて実施されなくてはならないことが合意された（表1）。

カンクン合意では「FPIC」という言葉は触れられていないが、表1の（c）において「国連総会が先住民族の権利に関する国際連合宣言（UNDRIP）を採択したことに留意して」と特記されていることから、UN-REDD プログラムでは、FPIC を確実にすることが、（c）や（d）の要求を満たすための手段となると結論づけられている。

国連気候変動枠組条約では、セーフガードに関する進捗状況をフォローするための仕組みとして各国に「セーフガード情報システム（SIS）」を構築することを求めているが、大きな枠組みを示すガイダンスしか合意に至っていない。一方、民間のREDD+SES イニシアティブが、セーフガードが遵守されているかどうかを判断・認証するための原則と基準、及び指標からなる「REDD+ Social and Environmental Standards : Version 2」を策定し、さらにUN-REDD も「UN-REDD Social and Environmental Principles and Criteria」を発表、国家が制定するセーフガードの原則・基準を示している。いずれの基準においても中核の原則としてFPICが組み込まれていることから、FPICがREDD+のセーフガードの実質的な中心要件となるといくと予想される。

これらのことから、REDD+ プロジェクトの実施にあたっては、先住民族や地域コミュニティに対してFPICを検証可能な形で取得することが必要不可欠であると考えられる。

3. FPIC とは？

FPIC は、Free, Prior and Informed Consent の頭文字をとっており、「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意」と訳される。具体的には、ある事業が先住民族などの土地、領域、資源などに影響を及ぼすおそれがある場合に、その事業に対して先住民族などが同意するか否か判断する権利・原則とされる（表2）。

私たちが策定したFPICガイドラインでは、その対象をREDD+プロジェクト実施地域及び周辺を利用する、あるいは居住する先住民族及び地域コミュニティとしている。FPICは本来、先住民族の権利として、国連などで認められてきたものであるが、REDD+のように森林に関係する事業の場合、FPICの対象とするかどうかを考える際に、先住民族であるかどうかとともに、森林に依存して生計を立てているかどうかという点は重要な要素だと考えられる。

また、UN-REDDが発行しているFPICに関するガイドラインでは、次頁の①～⑪にリストアップされた項目のうち1つでも該当する場合には、FPICを得ることを検討する必要があるとしている。

①先住民族または地域コミュニティに対して彼ら

表1 カンクン合意で提示された7つのセーフガード項目

(a) 国家森林プログラムや関連する国際条約及び国際合意の目標との一貫性・補完性
(b) 当該国の主権と法令を考慮に入れた、透明かつ効果的な国家森林ガバナンス
(c) 先住民族と地域住民の知見や権利の尊重
(d) ステークホルダー、特に先住民族や地域コミュニティの全面的かつ効果的な参加
(e) 天然林と生物多様性の保全との調和、天然林及び生態系サービスの保護・保全の奨励、社会的・環境的便益の増強
(f) 反転のリスクへの取り組み
(g) 排出の移転の低減

表 2 FPIC の 4 つの要素

自由意思 (Free)	強制, 脅し, 不正操作のないこと。
事前 (Prior)	プロジェクトの認可・開始される前に同意を求めること。先住民族等側の協議・意見調整に十分な時間を確保すること。
十分な情報が与えられた (Informed)	少なくとも以下の情報が提供されること。 ・プロジェクトの性質, 規模, 復元可能性および範囲 ・プロジェクトの理由・目的 ・実施期間 ・影響を受ける地域 ・潜在的な危険および公正で公平な利益配分を含めた, 経済的, 社会的, 文化的および環境への影響についての予備評価の結果 ・プロジェクトに関与する人員 ・プロジェクトの実施の手順
同意 (Consent)	先住民族等が集団として独自の意思決定プロセスを経て選択した決定であること。同意の手続きは協議と参加からなり, 協議は誠実に実施されること。この手続きには, 同意をしないという選択肢を含む。

の土地からの移転や退去を必要とするか

②先住民族または地域コミュニティの文化的・知的・宗教的・精神的財産をはく奪, または傷つけることがあるかどうか

③先住民族または地域コミュニティの権利, 土地, 領域, 資源に影響を及ぼすような法的または行政的な手段を講じる, または実施するか

④先住民族または地域コミュニティの土地/領域での採鉱, 石油, またはガス採掘を伴うか

⑤先住民族または地域コミュニティの土地/領域での伐採施業を伴うか

⑥先住民族または地域コミュニティの土地/領域でのプランテーション開発を伴うか

⑦先住民族または地域コミュニティの土地/領域/資源についての権利状況に影響を及ぼすか

⑧先住民族または地域コミュニティが保持する知識, 発明, または慣習を利用することを伴うか

⑨先住民族または地域コミュニティの伝統的な土地所有または慣習的利用を行っている土地の自然資源/文化的資源の商業利用を伴うか

⑩先住民族または地域コミュニティの土地/領域/

資源由来の利益を得られる場合, その利益分配に関する意思決定を伴うか

⑪先住民族または地域コミュニティと彼らの土地または文化との関係を継続させる上での影響があるかどうか

FPIC をめぐる歴史をさかのぼると, 鉱山開発や森林伐採事業, 道路・ダムなどの大規模インフラ建設事業, または政府による強制移住政策によって先住民族の権利侵害が大きな問題となるなかで, ILO (国際労働機関) 第 169 号条約 (1989 年) や「先住民族の権利に関する国連宣言 (UNDRIP)」(2007 年) など先住民族の固有の権利として国際的な人権規範の中で確立されてきた。

しかし, これらの人権に関する国際法は国家を義務の対象としているため, 国家という枠組みを超えて活動を拡大させている企業に対するなんらかの規範が模索された。結果として 2011 年にまとめられたものが, 国連事務総長特別代表に任命されたジョン・ラギーによる「ビジネスと人権に関する指導原則」である。指導原則では, 法的拘束力はないものの, 企業に対して自らの活動を通じた人権への負の

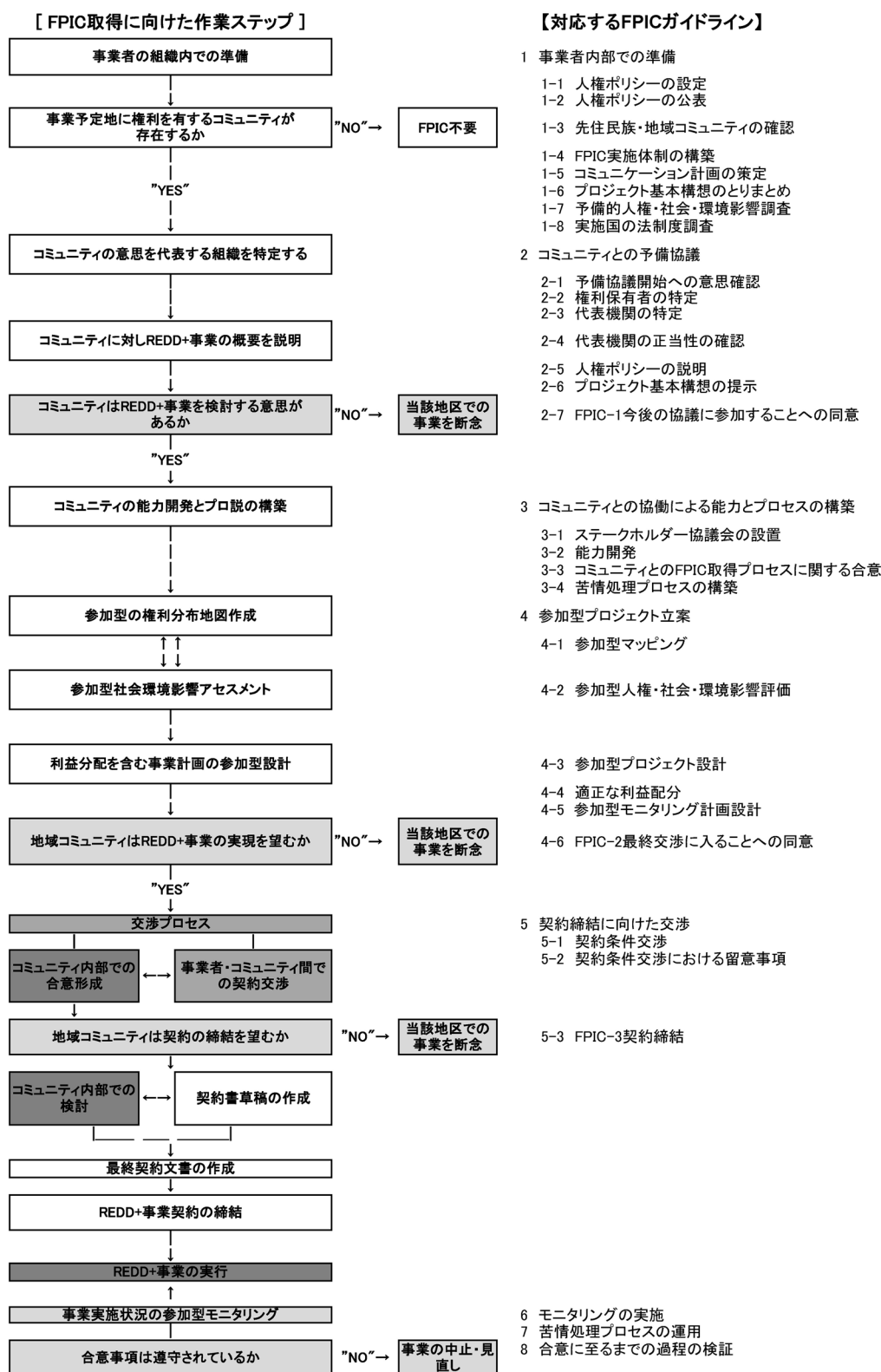


図 1 FPIC 取得に向けた作業のフローと FPIC ガイドライン

影響の回避とサプライチェーンを含めた人権への影響の特定・軽減・防止に努めること、企業が引き起こした人権への負の影響の是正を求めている。指導原則は広く産業界に受け入れられていて、ほぼ同時に策定された ISO（国際標準化機構）による企業の社会的責任に関する規格 ISO26000 や OECD（経済協力開発機構）多国籍企業行動指針 2011 年改定版などに取り入れられている。指導原則が尊重の義務を課している対象となる権利には先住民族の権利も含まれており、企業が FPIC 取得の義務を負うと考える根拠といえる。

4. FPIC ガイドラインの特徴

先行して出されている既存の FPIC や REDD+ のセーフガード向けの基準やガイドラインを分析・整理し、共通する要素を抽出し、プロジェクトの開発フェーズに対応する形で 8 つのステップ 36 項目にまとめたものが FPIC ガイドラインである（図 1）。とりまとめにあたっては、REDD+ プロジェクト等の現地調査、また国内外の関係者へのヒアリング及び文書によるコメント受け付け、さらに東南アジアで活動する NGO を集めたワークショップなどのプロセスを経ている。

FPIC ガイドライン最終版ドラフトは地球・人間環境フォーラムの WEB サイト（http://www.gef.or.jp/activity/forest/world/redd_fpic.html）にて公開しているので、詳細についてはそちらを参照いただきたい。

ガイドラインをとりまとめる過程で、プロジェクトチーム内で FPIC を実施するにあたって課題として議論されたポイントと、そのような課題に対応するための設定したガイドライン項目を以下に挙げる。

①実施国の法制度・基準等と自社の人権ポリシー等が一致しない場合、事業者はどのように対応することが望ましいのか。また実際にどのような対応が可能なのか？

―事業者は実施国での法制度・基準等と自社の人権ポリシーのギャップを把握し、プロジェクト中止を含めて自社ポリシー遵守のために必要な対応策

を検討するとした（ステップ 1-8）。

②先住民族・地域コミュニティの利用する土地・資源・領域の特定はどこまでできるのか。特定する過程で土地をめぐる争いを誘発してしまうのではないか？

―権利保有者の特定においては、成文法のみならず慣習的な権利を認めることとすること、どのような個人・団体・グループも権利保有者として認定申請ができるようにすることに留意するとしている（ステップ 2-2）。また、参加型マッピングでは、権利や境界線について主張が競合するような場合には無理に境界線を確定する必要がないことなどを項目に取り込んだ（ステップ 4-1）。

③意思決定プロセスを含む伝統的な考え方や方法等を尊重することと、ジェンダーや脆弱・周縁グループへの配慮や透明性や民主的なプロセスを求めることが衝突する場面にはどのように対応するのか？

―事業者は、コミュニティの文化や慣行を尊重し、コミュニティ自身が選んだ代表機関を通じて交渉・協議する（ステップ 2-3）一方で、ジェンダーや脆弱・周縁グループに配慮し、代表機関が女性や若年者などを含む全階層の利益を代表するように協議を通じて働きかける（ステップ 2-4）こととしている。また、脆弱・周縁グループ等の意見を吸い上げる仕組みとして苦情処理プロセスを充実させることで対応する（ステップ 3-4、ステップ 7）。

④ FPIC が十分であることをどのように示すことができるのか？

―FPIC プロセスについての第三者による検証を受けることを項目に取り入れている（ステップ 8-1）。そのためには、事後の検証に耐えることができるように FPIC プロセスに関わる記録を十分に取っておくことが必要となる。

5. 今後に向けて

2 月 5 日、東京都内にて FPIC ガイドライン最終版の公表に合わせて、FPIC をテーマとしたセミ

ナー「先住民族・地域コミュニティの人権を尊重するということ～森林・開発分野での FPIC 実践をめぐって」を開催した。森林コミュニティの権利保護のための支援活動をする NGO である Forest People Programme (FPP) で活動し、実際の FPIC 取得の現場の経験を多く持つパトリック・アンダーソン氏、ビジネス・人権資料センター日本代表の高橋宗瑠氏をスピーカーに迎え、REDD+ プロジェクトなど森林保全や開発を進めるにあたってなぜ FPIC が重要なのか、企業による人権尊重責任が国際的にどのように議論されているのか、FPIC を適切に実施するためのヒント、さらに FPIC 実施にあたっての課題などについて議論をする機会となった。REDD+ に関心を寄せる企業等のみならず、森林開発・保全に携わる関係者の多くの皆様に参加をいただいた。なお、本セミナーの録画面像は下記 WEB サイトからご覧いただける。<https://www.youtube.com/user/gefjp>

gefjp

今後は、FPIC ガイドラインを REDD+ プロジェクトに関心を持つ団体や企業に活用していただけるよう働きかけを続けると同時に、気候変動枠組条約における REDD+ セーフガードの議論や日本政府が積極的に取り組んでいる二国間クレジット制度 (JCM) におけるセーフガードの議論へのインプットを検討していきたいと考えている。

〔参考文献〕 1) Patrick Anderson. 2011. Free, Prior, and Informed Consent in REDD+ : Principles and Approaches for Policy and Project Development. RECOFTC, GIZ. 2) REDD+ SES. 2012. REDD+ Social & Environmental Standards : Version 2 3) UN-REDD Programme. 2012. UN-REDD Programme Social and Environmental Principles and Criteria 4) UN-REDD Programme. 2013. Guidelines on Free, Prior and Informed Consent.

【お知らせ】第 91 号記事 訂正とお詫び

第 91 号の記事「マングローブ林の林分構造と生産力の緯度勾配—分布北限域としての琉球列島—」諏訪鍊平 (p36～40) に誤りがございましたので、下記のとおり訂正いたします。

P37 右段下から 16 行目

(誤) 「ヤエヤマヒルギでは低音条件化」(下線部誤り)

(正) 「ヤエヤマヒルギでは低温条件下」

読者の皆様に変なご迷惑をおかけしましたことを深くお詫び申し上げます。