

SGEC のアイヌ民族に対する FPIC 実施の手引（ガイド）（案）

はじめに

アイヌ民族は、日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、自然との深い精神的・宗教的結びつきを大切にしながら、独自の文化を育み、発展させてきた。しかし、明治維新の後、日本国の近代化を急ぐ明治政府は、蝦夷地を北海道と命名し、アイヌ民族が暮らし続けてきた土地を正式に日本国の領土に併合するとともに、戸籍の編製をととしてアイヌ民族を日本国民に統合し、拓地殖民政策を推し進めた。このプロセスにおいて、アイヌ民族は、固有の文化を否定されて同化を迫られ、土地や生業手段も失って、政治的・経済的・社会的に不利な立場に追いこまれた。アイヌ民族は、戦後も深刻な差別に苦しまねばならなかったが、それでもなお、アイヌ語をはじめとする独自の文化やアイヌとしてのアイデンティティを大切にし、現在では、文化の復興、政治的・経済的・社会的地位の向上、先住民族の権利の保障等を求めている。

2007（平成 19）年 9 月、国連総会において「先住民族の権利に関する国際連合宣言」（以下、「国連宣言」という。）が採択されたが、以来、先住民族を抱える諸国では、合意なく土地を併合し、合意なく国民に統合し、固有の文化に深刻な打撃を与え、政治的・経済的・社会的に不利な立場に追いこんできたことが不正であったと理解されるようになってきている。このような国際的動向及びアイヌ民族にとっての森林・河川の文化的・社会的・経済的重要性に鑑み、森林の管理・施業においては、アイヌ民族の文化、慣習等に十分に配慮しなければならない。SGEC 認証制度の運用に当たっては、アイヌ民族に対する実効的な配慮を確保するため、ステークホルダーであるアイヌの人々に対する FPIC を確実に実施し、アイヌの人々の誇りが尊重される社会の実現に寄与するよう努めるものとする。

本ガイドは、上記の観点から、SGEC 文書 3「SGEC 森林管理認証基準・指標・ガイドライン（以下、「SGEC 文書 3 森林管理認証規格」という。）」の「5-1-5」及び「SGEC 附属文書 3-3「SGEC 文書 3」の「基準 5-1-5」（アイヌ民族）に係る認証審査手続」で規定する FPIC の具体的手続について解説するものである。

1. アイヌ民族に対する FPIC の必要性

(1) 国際的動向

1970年代以降、世界各国の先住民族がグローバルに連携し、各国内における政治的・経済的・社会的地位の向上や、「先住民族の権利」の保障を求めるようになり、1980年代から国連でも、各国の政府代表と先住民族の代表が一堂に会して議論されるようになった。20年以上にわたるこの議論の成果が、2007（平成19）年9月に採択された国連宣言であり、ここにもFPICの必要性が明記されている。

また、地球環境問題に関する1992（平成4）年のリオ・サミットでは、「環境と開発に関するリオ宣言」の第10原則に、「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあつた全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が」、「公共機関の有する環境関連情報を適切に入手し、意思決定過程に参加する機会を有していなければならない。」と明記され、環境問題に関する意思決定プロセスへの市民参加の必要性が認められた。1993（平成5）年の「生物多様性条約」8条でも、「国内法に従い、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」が求められている。

環境・開発に関する政策決定プロセスにおける市民参加や先住民族のFPICの必要性は、1992（平成4）年以降の「気候変動に関する国際連合枠組条約」の交渉において、2009（平成21）年のCOP15で合意された「途上国における森林減少と森林劣化からの排出削減並びに森林保全、持続可能な森林管理、森林炭素蓄積の増強（REDD+）」、2015（平成27）年の国連サミットで採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」における169の達成基準等でも確認されており、国際的に定着してきたといえる。

(2) 国内的動向

国連宣言採択の翌2018（平成20）年6月6日、衆参両院において「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が全会一致で可決された。同日、これを受けて、内閣官房長官も「アイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族であるとの認識の下に、国連宣言における関連条項を参照しつつ、これまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の

確立に取り組む」旨の談話を発表し、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」を設置した。

2009（平成 21）年 7 月に内閣官房長官に提出された同懇談会報告書は、先住民族を「一地域に、歴史的に国家の統治が及ぶ前から、国家を構成する多数民族と異なる文化とアイデンティティを持つ民族として居住し、その後、その意に関わらずこの多数民族の支配を受けながらも、なお独自の文化とアイデンティティを喪失することなく同地域に居住している民族」と定義し、アイヌ民族は「独自の文化を持ち、他からの支配・制約などを受けない自律的な集団として我が国の統治が及ぶ前から日本列島北部周辺、とりわけ北海道に居住していた」先住民族であるとした。そして、「国の政策として近代化を進めた結果、アイヌの文化に深刻な打撃を与えたという歴史的経緯を踏まえ、国には先住民族であるアイヌ文化の復興に配慮すべき強い責任がある」と指摘している。「ここでいう文化とは、言語、音楽、舞踊、工芸等に加えて、土地利用の形態などを含む民族固有の生活様式の総体という意味」であり、「アイヌの人々は、古くから生活の糧を得、儀式の場ともなってきた土地との間に深い精神文化的な結びつきを有しており、現代を生きるアイヌの人々の意見や生活基盤の実態などを踏まえながら、土地・資源の利活用については、一定の政策的配慮が必要」とした。

その後、内閣官房長官を座長とする「アイヌ政策推進会議」において、同報告書の提言内容の具体化に向けた検討が進められ、2020（令和 2）年 4 月に民族共生象徴空間（通称ウポポイ）及び国立アイヌ民族博物館が開設されることになった。また、2019（令和 1）年 4 月には「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律」（以下、「アイヌ施策推進法」という。）が制定され、「アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、及びその誇りが尊重される社会の実現を図り、もって全ての国民が相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的」（1 条）として、アイヌ施策が推進されることになった。なお、同法 6 条には、「国民は、アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、及びその誇りが尊重される社会の実現に寄与するよう努めるものとする。」と定められ、同法 16 条において、「認定市町村（アイヌ施策推進地域計画を作成し、内閣総理大臣によって同計画が認定された市町村）内に居住する住民に対し、国有林野をアイヌにおいて継承されてきた儀式の実施その他のアイヌ文化の振興等利用するための林産物の採取に共同して使用させる権利を取得させることができる。」との特例措置が設けられた。

(3) SGEC 認証制度の運用方針

SGEC 認証制度の運用に当たっては、国連宣言、「人種差別撤廃条約」及び「国際人権規約自由権規約」等の国際条約及びアイヌ施策推進法、同法に基づく政府の基本方針、都道府県方針、認定市町村作成のアイヌ施策推進地域計画及びその具体的措置、その他の関連する国内法令等に留意し、先住民族の権利をめぐる国際的動向、明治以降の北海道の歴史的経緯、アイヌ民族にとっての森林の重要性、アイヌ民族が日本国の先住民族として認められた意義等を理解して、アイヌの人々の誇りが尊重される社会の実現に寄与するよう努めるものとする。

そのため、SGEC 森林認証制度は、森林の管理者及び施業者（以下、「森林管理者」という。）が、森林管理計画で定める森林の管理及び施業（以下、「森林管理」という。）においてアイヌの人々に対する十分な配慮を確保するとともに、森林管理によって影響を受けるアイヌの人々が意見・要望等を確実に伝えられるものでなければならない。このような制度のもと、森林管理者は、アイヌの人々の具体的要望に可能な限り誠実に対応し、アイヌの人々との信頼関係を構築するよう努めることが重要である。

2. 「自由な、事前の、かつ、情報に基づく同意（FPIC）」の規定

(1) 国連宣言に規定された FPIC

2007（平成 19）年 9 月に採択された国連宣言は、19 条に、「国は、先住民族に影響を及ぼすおそれのある立法上又は行政上の措置をとり、及び実施する前に、当該先住民族の自由な、事前の、かつ、情報に基づく同意を得るため、当該先住民族自身の代表機関を通じて、当該先住民族と誠実に協議し、及び協力する。」と規定し、主権国家に対し、先住民族に対する FPIC の実施を求めている。

(2) PEFC 認証規格「ST 1003:2010」に規定された FPIC

PEFC は、このような国際的動向を重視し、PEFC 認証規格「ST 1003:2010 持続可能な森林管理－要求事項」の「5.6.4」に、「森林管理者は、「独立国における原住民及び種族民に関する条約（ILO169 号）」及び「先住民族の権利に関する国際連合宣言」に列挙されているような、権利享有者の自由意思による、事前の及び十分な情報に基づく同意なく侵害されることのない、適用可能な場合には補償に関する条項も含む、法的な、慣習法上の及び伝統的な権利という確立された枠組の認識のもとに、森林管理をしなければならない。権利の範囲が決定されていない、あるいは議論されている地域においては、適正かつ公正な決定のための手続がなければならない。このような

場合、森林管理者は、当面の間、認証が実施される地域の政策及び法律に規定されている手続、役割及び責任を尊重しつつ、関係者に対し、森林管理の決定に関する意義のある機会を提供しなければならない。」との規格を、「5.6.6」に、「森林管理者は、固有の歴史的、文化的又は精神的意義及び地域社会の基本的必要性を充たす地域基盤であることが認識されている場所は、当該場所の意義に十分に配慮して保護又は管理しなければならない。」との規格を定めた。

(3) SGEC 文書 3「SGEC 森林管理認証基準・指標・ガイドライン（森林管理認証規格）」に規定された FPIC

SGEC は、「SGEC 文書 3 森林管理認証規格」の「5-1-5」に、PEFC 規格と同旨の規格を定めるとともに、FPIC の具体的手続について、「アイヌの人々の FPIC を確保するため、説明会又は通信手段等により、事前に十分な情報を提供し、意見及び要望等を確認し、必要な場合には協議する手続がなければならない。FPIC が必要なアイヌの人々、又はその地域組織については、関係市町村、関係団体等にも照会し、可能な限り把握するよう努めなければならない。」と定めている。

また、SGEC は、「SGEC 文書 3 森林管理認証規格」に基づく具体的な認証審査手続を定めた「SGEC 附属文書 3-3「SGEC 文書 3」の「基準 5-1-5」（アイヌ民族）に係る認証審査手続」の「方針」において、「アイヌの人々が居住している地域の森林管理に当たっては、SGEC 文書 3「森林管理認証基準・指標・ガイドライン」5-1-5に基づき、アイヌの人々の自由意思による、事前の及び十分な情報に基づく同意を確保するため、アイヌの人々又はその地域組織等と協議しなければならない。」と定めている。

3. 具体的な FPIC のプロセス

(1) 自由な、事前の、かつ、情報に基づく同意

FPIC は、Free, Prior and Informed Consent の略称であり、「自由な」、「事前の」、「情報に基づく」、「同意」の 4 要素から成る。SGEC 認証制度における FPIC の各要素の意味は、以下のとおりである。

- ① 「自由な」は、「協議等の相手方、第三者から干渉され、もしくは圧力を受けることがない」という意味である。したがって、森林管理者は、森林管理計画で規定する森林区域（以下、「森林区域」という。）及びその周辺地域に居住するアイ

ヌの人々（以下、「アイヌの人々」という。）が、森林管理計画について、森林管理者又は第三者から圧力を受けることなく意思決定できるようにしなければならない。

- ② 「事前の」は、「物事を実施する前に」という意味である。したがって、森林管理者は、森林管理計画等に基づく森林管理を実施する前に、アイヌの人々に対し、森林管理計画の決定に関与する意義のある機会を提供しなければならない。
- ③ 「情報に基づく」は、「わかりやすく明確な説明や情報提供を受け、その内容をよく理解できている」ことを意味する。したがって、森林管理者は、森林管理計画に基づく森林管理がアイヌの人々の慣習、日常生活及びその環境に及ぼす実質的もしくは潜在的影響について、わかりやすく、透明性の高い方法で、説明もしくは情報提供をしなければならない。
- ④ 「同意」は、「相手方の意見や提案を受け入れる」ことを意味する。したがって、森林管理者は、アイヌの人々に森林管理計画を受け入れてもらわなければならない。なお、アイヌ民族に対する深刻な差別を背景に、アイヌとしてのアイデンティティを有していながらそのことを公にしないアイヌの人々（以下、「潜在的なアイヌの人々」という。）が少なくないことに鑑み、潜在的なアイヌの人々の FPIC についても、以下の(2)の手順により実施する。

(2) 具体的な FPIC の手順

FPIC として以下の 5 つのステップを段階的に実施する。実施においては、以下のことに留意する。

- ① 各ステップの内容、ステップの実施順序は固定的なものではなく、アイヌの人々及び関連する組織との協議によって変更しうるものであること。
- ② FPIC のプロセスは、アイヌの人々との間に良好な関係を構築し、維持していくことを目的とした継続的なものであること。
- ③ 必要な場合の説明資料とすることも念頭に、FPIC のプロセスを何らかの形で記録すること。

ステップ1：ステークホルダーの特定

SGEC 森林認証の取得又は更新を申請する森林管理者（以下、「森林管理者」という。）は、以下の手順に従って、森林区域及びその周辺地域に居住し、実質的もしくは潜在的に影響を受けるアイヌの個人又は組織を、ステークホルダー（利害関係者）として特定しなければならない。なお、森林管理計画には、ステークホルダーに該当するアイヌの人々がそのことを把握できるように、対象森林の具体的内容（位置、所有・管理、法的規制、林種別面積・蓄積など）、図面等を記載ないし添付しなければならない。

- ① 森林区域及びその周辺地域に居住するアイヌの人々の地域組織を特定できる場合は、当該地域組織をステークホルダーとする。
- ② ①の地域組織を特定できないが、森林区域及びその周辺地域に居住するアイヌの個人を特定できる場合は、当該個人をステークホルダーとする。
- ③ ①の地域組織の他に、②の個人も特定できる場合は、そのいずれもステークホルダーとする。
- ④ アイヌ民族関係団体及び関係市町村に照会してもなお、①の地域組織と②の個人のいずれも特定できない場合は、その調査プロセスを記録し、保管しなければならない。また、このような場合であっても、当該地域に潜在的なアイヌの人々がいる可能性を否定できないことに留意するとともに、調査プロセスにおいて把握できた情報も、個人情報保護の観点から適正に管理しなければならない。

ステップ2：ステークホルダー等に対する影響等の把握

森林管理計画の策定に当たっては、アイヌ民族関係団体、関係市町村、地域の研究機関、林業・木材生産団体、観光協会、商工会、NPO 法人等のステークホルダーに意見を求め、アイヌの人々の森林に関する慣習の保全、地域の自然的・文化的・社会的環境の保全及び地域振興、産業振興、観光振興等に及ぼす実質的あるいは潜在的な影響を把握しなければならない。そのため、森林管理者は、以下の事項を実施しなければならない。

- ① 森林管理者は、アイヌ民族と自然との深い精神的・宗教的結びつきに鑑み、以下の項目に対する影響を把握しなければならない。

- ・ 森林区域内における狩猟、並びに食料、染料及び原料となる林産物採取等の慣習の保全。
 - ・ 森林区域内におけるチノミシリ（祈りの場）等、アイヌの人々にとって精神的、宗教的に重要な場所の保全。
 - ・ その他、当該森林に係るアイヌ民族の文化、慣習等の保全。
- ② 森林管理者は、森林区域の樹種・植生・地形・土壌等を把握し、アイヌの人々の日常生活、水資源の涵養や林地保全等の森林の公益的機能、及び希少な動植物の保護等の生物多様性の確保に対する影響に十分に配慮しなければならない。
- ③ 林地転用、立木伐採及び林道等施設の設置については、これによる森林環境、アイヌの人々の慣習及び生活環境、認定市町村のアイヌ施策の実施等に対する影響に十分に配慮しなければならない。
- ④ 森林管理者は、森林区域の自然的・文化的・社会的に重要な森林資源を把握し、森林管理計画が森林区域を所管する市町村の産業振興、観光振興、アイヌ文化振興等に及ぼす影響を検証し、当該市町村がアイヌ施策推進法に基づく認定市町村の場合は、アイヌ施策の実効的かつ円滑な実施に資するよう配慮しなければならない。
- ⑤ 森林管理者は、国連宣言等の国際条約に留意するとともに、労働基準法等の国内法を遵守し、差別や強制労働がなく、就労機会や待遇の平等が確保され、労働者の安全及び健康が脅かされない労働環境の整備に努めなければならない。

ステップ3：ステークホルダー等に対する説明及び要望等の受付

森林管理者は、アイヌの人々の具体的ニーズに応じた実効的配慮を確保するため、ステップ2の影響等について、必要に応じて図面を作成し、以下のような説明、要望等の確認、協議等を実施しなければならない。

- ① 森林管理者は、説明会又は通信手段等により、ステークホルダーに対して森林管理計画及びステップ2の影響等についてわかりやすく説明し、電話・郵送・メール・窓口対応・森林管理者の訪問等の様々な方法で、十分な期間、ステークホルダーの意見・要望等を受け付け、意見・要望等があった場合は、ステークホルダーと十分に協議しなければならない。

② ステークホルダーを特定できていない場合は、潜在的なアイヌの人々の FPIC を確保するため、森林区域を所管する市町村（役場に広報誌への掲載を依頼すること等）をとおして、森林管理計画とともに、アイヌの人々の意見・要望等を受け付けること、その期間及び方法等を周知し、意見・要望等の申出があった場合は、申出者と十分に協議しなければならない。

③ ステークホルダーもしくは申出者との協議がまとまらない場合は、市町村等の関係機関に助言等を求め、又は必要に応じて現地調査及び文献調査等を実施して補足説明を行う等、協議が適正かつ公正にまとまるよう努めなければならない。

ステップ4：ステークホルダー等の同意の確保

森林管理者は、ステークホルダーもしくは申出者の意見・要望等に可能な限り誠実に対応し、森林管理計画及びそれに基づく森林管理について、ステークホルダー及び申出者の同意を得られるように努めなければならない。

ステップ3の①及び②について、受付期間内に意見、要望等がなかった場合は、ステークホルダーもしくは潜在的なアイヌの人々の同意を得られたものとする。

ステップ5：記録の保存及びモニタリング

(1) 記録の保存

森林管理者は、ステークホルダーもしくは申出者との協議の内容及び経緯について、書面に記録し、保存しなければならない。必要に応じて、ステークホルダーもしくは申出者の確認を経た書面を作成しなければならない。

(2) モニタリング

森林管理者は、森林管理計画の実施状況及びアイヌの人々への影響に関するモニタリングを定期的実施しなければならない。モニタリングの結果は、森林管理計画の実施に反映させ、必要に応じて森林管理計画を修正しなければならない。

とりわけ、アイヌの人々の慣習の保全、森林におけるアイヌの人々の文化的・社会

的・経済的価値を有する場所の保全、また、森林区域を所管する市町村がアイヌ施策推進法に基づく認定市町村の場合は、当該市町村の実施するアイヌ施策への影響について、ステークホルダーもしくは申出者との協議内容等の記録に基づきモニタリングを実施し、森林管理におけるアイヌの人々に対する配慮が実効的なものとなるよう努めなければならない。