

先住民族の尊重を重視する国際森林認証制度のインバウンド化と課題



落合 研一 (おちあい けんいち)

北海道大学アイヌ・先住民研究センター准教授

新潟県出身。北海道大学法学部卒業後、同大学大学院法学研究科で憲法学を専攻。2011年2月、同大学アイヌ・先住民研究センター助教に着任。2014年4月より現職。アメリカ合衆国憲法のようにインディアン・トライブといった法的身分が明記されていない日本国憲法のもとでのアイヌ政策の可能性について研究している。

はじめに

平成18年に観光立国推進基本法が制定され、平成20年に観光庁が設置されるなど、観光が日本国の経済成長戦略のひとつとされたこともあり、近年、日本国を訪れる海外の人々が急増しています。このような「海外の人々の日本国内への流入」という「インバウンド」現象は、北海道でも顕著になっています。

しかし、海外からの観光客が増加すれば、海外の観光業者と取引する機会等も増え、取引相手の国の法律も影響してくる可能性があります。また、魅力ある観光地とするためには、他地域にはない独自性を確立しなければなりません。他方で、海外で一般的な評価基準、いわゆる「グローバル・スタンダード」を受け入れる必要もあるでしょう。このように、インバウンド現象は、経済波及効果とともに新たな法的課題をもたらすと予想されます。

そこで、インバウンド現象が北海道にもたらす法的課題を把握し、どのような対応が必要なのかを検討するため、平成29年度に北海道大学大学院法学研究科の嶋拓哉教授を代表とする「インバウンド研究会」が組織されました。法学、社会学等の研究者によって検討された課題は多岐にわたりますが¹⁾、ここでは、「グローバル・スタンダードの日本国内への流入」現象のひとつとして、国際森林認証制度に着目します。

国際森林認証制度

1990年代以降、生物多様性の保全、森林資源の持続可能な利用や公正な配分等が国際的課題となり、様々な多国間条約が締結されるようになりました²⁾。国家だけでなく、各国の自然保護団体や木材の生産・加工・流通関連企業、製紙業といった木材消費企業等も、森林地域の環境的、社会的、経済的課題に配慮し、持続可能な森林経営や木材調達を可能とするため、国際森林認証制度を設けるようになり、平成5年にはFSC (Forest Stewardship Council) が、平成11年にはPEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification

Schemes) が組織されました。

FSCは非政府・非営利の国際組織であり、本部はドイツのボンにあります。森林をめぐる利害関係のある様々な法人・個人が会員となっており、3年に1度の総会決議に基づいて運営されています。FSCの規格には原則(Principle)・基準(Criterion)・指標(Indicator)・検証項目(Verifier)というレベルがあり、10項目の原則と70項目の基準は国際共通規格ですが、指標と検証項目については国ごとに国内規格を定めることができます。指標の国内規格(国内指標)は、規格作成グループSDG(Standards Development Group)において、FSC理事会が承認した198項目の国際標準指標IGI(International Generic Indicators)への対応を検討しながら作成されます。FSC理事会は、IGIの各項目への対応として、SDGに「採用・適応・棄却・追加」という選択肢を認めています。

日本では、本部から承認されているNPO法人FSCジャパンがFSC認証のプロモーション活動を実施しています。また、国内指標は、環境分会・経済分会・社会分会の3分会によって構成されるSDGによって作成されますが、最終的にFSC理事会で承認されなければなりません。FSCジャパンには国内指標を作成する権限こそありませんが、SDGのアレンジやSDGが作成した草案の承認申請等、国内指標の作成に必要な手続もFSCジャパンが担当しています。

PEFCも非政府・非営利の国際組織で、本部はスイスのジュネーブにあります。生活を森林に依存している地域社会の多様性を重視して、各国に設けられている認証規格の相互承認によって国際森林認証制度を確立させようと活動しています。日本では、平成15年にSGEC(一般社団法人「緑の循環認証会議」)が組織され、日本独自の認証規格が設けられましたが、平成28年、同規格がPEFCによって相互承認されました。これまでは、NPO法人PEFCアジアプロモーションズがPEFC認証のプロモーション活動、SGECの認証規格管理等を担当してきましたが、平成30年3月、同法

人はSGEC/PEFCジャパンに再編されました。

FSCとPEFCのどちらの認証制度にも、森林の適正な管理に関する「FM(Forest Management)認証」と、FM認証された森林から産出された木材の加工・流通過程の適正な管理に関する「CoC(Chain of Custody)認証」があり、FSCやPEFCの認証木材として販売するには、FM認証とCoC認証をどちらも取得しなければなりません。FSCの認証制度には、FSC認証木材ではないものの、国内リスク評価NRA(National Risk Assessment)によってFSCが許容しない項目に該当するリスクが低いと確認された木材である「CW(Controlled Wood)」というカテゴリもあります。

「先住民族の権利に関する国連宣言」の影響

平成19年9月13日、国連総会において「先住民族の権利に関する国連宣言」が採択され、日本政府も賛成票を投じました。同宣言には、「追求される達成の水準(前文)」として、各国において差別されないための権利だけでなく、先住民族の経済的・社会的状況を改善するための権利、先住民族に固有の伝統文化を實踐ないし再活性化するための権利、先住民族の自治のための権利、伝統的に所有・占有・利用してきた土地や資源に関する権利、先住民族の利益に影響をおよぼす事業の実施前に先住民族の代表機関と誠実に協議し、先住民族の自由な、かつ情報に基づく同意を得る国の義務等が46か条にわたって列挙されています³⁾。

同宣言は、主権国家によって構成される国連において採択されたものですから、同宣言に示された達成の水準を追求しなければならないのは主権国家です。しかし、先住民族をめぐるこのような国際的動向を重視し、非政府組織であるFSCとPEFCも、先住民族に関する項目をそれぞれの国際規格に追加しています。

平成24年、FSCはFM認証の原則と基準を改定し、原則3において、「組織は、森林管理活動によって影響される土地、領域及び資源の所有、利用及び管理に関する先住民族の法的及び慣習的権利を特定し、支持

しなければならない」と規定するとともに⁴⁾、詳細な6項目の規格を設けています。CWについても、FSCが許容しない項目に「伝統的権利及び人権を侵害して伐採された木材」を追加しました⁵⁾。原則と基準の改定にともない、平成27年にはIGIも改定されたため、FSCジャパンもSDGを組織し、新IGIの各項目について検討しながらFM国内指標案をとりまとめ、FSC理事会に承認を申請しました。なお、SDGの社会分会には、北海道アイヌ協会も参加しています。

PEFCも、平成22年に相互承認のための国際規格を改定し、「5.6.4 森林管理活動は、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連宣言に列挙されているような」、「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実施されなければならない。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」、さらに「5.6.6 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されなければならない」と定めました⁶⁾。国際規格の改定にともない、SGEC/PEFCジャパンもSGEC認証規格の改定に着手しています。

日本国の先住民族であるアイヌ民族

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ると、同日、内閣官房長官も「アイヌの人々が先住民族であるとの認識のもと、総合的なアイヌ施策を確立する」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」を設置しました。翌年に内閣官房長官に提出された同懇談会報告書は、「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の文化の復興に配慮すべき強い責任

がある」と指摘しています。なお、「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」とされています⁷⁾。

王政復古の大号令によって成立した明治政府は、明治2年7月に開拓使を設けると、翌月、史料でいわれるところの「蝦夷地」を北海道と命名しました。王政復古とは、天皇が土地と人々を統治していた律令時代を復活させるという意味ですが、当時、天皇の統治範囲は五畿七道、すなわち御所周辺の畿内が5つに、それ以外の地方が東海道・西海道・南海道等の7道に区分されていました。明治政府が松浦武四郎の奏上した6つの候補から「北加伊道」を選んで「北海道」と命名したことには、蝦夷地を正式に日本国の領土にしたことを宣言する意味がありました。また、明治政府は、明治4年に「府藩縣一般戸籍之法」を布告すると、アイヌの人々を「臣民一般（華族・士族・卒・詞官・僧侶・平民）」の平民として戸籍に編製しました。同法によって、アイヌの人々は「その意に関わらず」⁸⁾日本国民に統合されたといえるでしょう。これ以降、明治政府は、アイヌ民族の風習を天皇の臣民に相応しくない「陋習」とし、そのいくつかを禁止するとともに、日本語の習得を推奨しました。

明治5年には、地所規則・北海道土地売賃規則を布告します。同規則によって、北海道に土地の個人所有制度が確立されました。土地売賃規則の7条には、「従来、アイヌの人々が狩猟、漁撈、伐木等に利用してきた土地も分割し、各区画の所有者に地券を発行する」と定められていました。アイヌの人々は、伝統的な生業である狩猟・漁撈・採集のための自然空間をイオルとよび、そのイオルはコタン（集落）に暮らす全員のものであると考えていました。ですから、開拓使の役人が一方的にイオルを分割し、各区画の所有者を確定しようとしたところで、各区画が誰のものなのかかわかるはずがありません。同規則は、北海道に移住してきた日本人が所有者不明のイオルの区画にも所有者

を設定してしまう事態を招き、アイヌの人々は、蝦夷地が日本国の領土とされる以前から暮らし続けてきた土地、生活の基盤である大切な土地を失うとともに、貧窮に苦しまなければならなくなりました。

今年の8月5日に北海道150年記念式典が開催されましたが、アイヌ民族にとって、日本人が圧倒的多数を占める日本国民に統合されて以降、明治政府の開拓政策によって土地を失い、同化を迫られ続けた苦難の150年であったことも忘れるべきではありません。

アイヌ民族の現状からみた国内規格の課題

非政府・非営利組織が運用している国際森林認証制度は、認証取得による企業イメージの向上、認証木材の販売によるグローバル市場でのシェア拡大等のメリットと、認証取得のためのコストを比較衡量しながら、企業が自由に認証申請できるものです。とはいえ、とりわけFSC認証制度については、平成22年のバンクーバーオリンピックで選手村等の建設資材にFSC認証木材が使用されて以降、国際的認知度が高まっており、日本国内の森林関連企業等においても、FSC認証の取得が重要な課題となっているようです。このように、国際森林認証を取得するインセンティブが高まることにより、アイヌ民族の伝統文化の実践ないし再活性化や森林資源へのアクセス等に対する積極的支援が企業にとってもメリットとなり、持続的支援につながることで、さらには、認証取得に向けた国内の先進的取組が国内法の整備を促進させること等が期待されます。したがって、国際森林認証制度のインバウンド化は、アイヌの人々が暮らしている北海道において歓迎されるべきことです。

しかしながら、国連宣言の前文にも「地域ごと及び国ごとに先住民族の状況が異なること」等が「考慮されるべきである」と明記されているとおり、例えば、アメリカ合衆国内のインディアン諸民族と日本国内のアイヌ民族とでは、民族の現状も、憲法をはじめとする国内法制度も大きく異なっています。したがって、

アイヌ民族の現状やアイヌの人々の具体的要望を把握することが重要です。

FSCのFM国内指標案では、「3.1.1 管理活動によって影響を受け得る先住民族が特定されている。北海道においては、北海道アイヌ協会、各地域のアイヌ民族やアイヌ民族団体への照会を経て、管理活動によって影響を受け得るアイヌ民族が特定されている。影響を受け得る先住民族の特定が難しい場合は、北海道アイヌ協会へ照会すること」や、「3.2.4 先住民族が持つ特定された権利へ影響を与える管理活動の実施前に、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ている」ことが求められています⁹⁾。森林の管理や施業においてアイヌ民族に対する十分な配慮を確保するため、このような手続が重要であることはいうまでもありません。とはいえ、認証を申請する企業や業者にとっては、わかりにくいものでしょう。

北海道では、戦後になってアイヌ民族に対する差別が深刻化しました。厳しい差別を経験したアイヌの人々は、自身がアイヌであると知られないように暮らさなければならませんでした。既にアイヌであると知られている地域から転居した人々も少なくないといわれています。そのため、現在でも、アイヌとしてのアイデンティティを有していながら差別を怖れてそのことを公にできない人々も少なくないと考えられます。

また、公益社団法人北海道アイヌ協会は、アイヌ民族の最大組織であり、理事長、副理事長、理事の3名がアイヌ政策推進会議の委員を務めていることから重要な組織です。しかし、「北海道アイヌ生活実態調査」の調査対象（回答）者数に限っても¹⁰⁾、同協会の団体会員である49の地区アイヌ協会の会員総数の割合はかなり低く、道内179市町村のすべてに地区アイヌ協会があるわけでもありません¹¹⁾。

このような現状に鑑みれば、アイヌであると知られないように暮らしている人々のFPIC（Free, Prior and Informed Consent）をどうするのか、地区アイヌ協会がない地域のアイヌの人々の特定は北海道アイヌ

協会に照会しても難しいのではないかと、といった疑問が生じます。

アメリカ合衆国では、憲法がインディアン・トライブに関する立法を認めているため、インディアン法制度が確立されています。トライブは、内務省がインディアン法の適用対象として承認した民族で、570以上もあり、それぞれが保留地を有しています。承認されるには、民族の成員を代表する政府がなければなりません。トライブ政府が成員資格を定め、成員を認定し、保留地を統治しています。アメリカの現行FM国内指標には、新IGIの3.1.1に該当する「管理活動によって影響される先住民族の特定」を求める条項がありませんが¹²⁾、アメリカのSDGが新IGIの3.1.1をFM国内指標に「採用・適応」しても、影響されるトライブの特定は容易ですし、影響されるトライブの成員もトライブ政府に照会すれば特定できます。また、FPICについても、「権限が付与されたトライブの代表」等の同意が想定されているようです。他方、現在の日本国には、アイヌ民族を代表する組織がないため、管理活動によって影響されるアイヌの人々の特定やFPICの確保には、合衆国の企業や業者よりもはるかにコストがかかることとなります。

おわりに

国内規格をクリアするのにコストがかかりすぎて、道内の企業や業者が国際森林認証を申請しなくなってしまっただけでは意味がありません。森林の管理や施業においてアイヌの人々に対する十分な配慮を確保するには、それによって影響されるアイヌの人々が企業や業者に要望を確実に伝えられる制度こそが必要でしょう。具体的な要望に可能な限り対応し、アイヌの人々から信頼してもらえるように、企業や業者を導くことが重要です¹³⁾。したがって、管理・施業地域にアイヌの人々がいることを前提に、アイヌの人々にも伝わる方法（説明会、新聞、公報、回覧板等）で管理計画や施業内容を事前に周知すること、様々な方法（来訪、

電話、郵送、メール等）でアイヌの人々の要望を受け付け、寄せられた要望に可能な限り対応することを要件とし、一定期間内に要望がなければFPICがあったとみなすような国内規格が実効的なのではないかと思えます。

- 1) 「開発こうほう2018年1月号」12頁。
- 2) 例えば、気候変動枠組条約(平成4年)、生物多様性条約(同年)、気候変動枠組条約の京都議定書(9年)や、生物多様性条約の名古屋議定書(22年)等があります。
- 3) https://www.city.sapporo.jp/shimin/ainushisaku/keikaku/kentou-iinkai/documents/01_sankoshiryo2.pdf
- 4) <https://ic.fsc.org/en/document-center/id/59>
- 5) <https://ic.fsc.org/en/document-center/id/170>
- 6) https://www.pefc.org/images/documents/PEFC_ST_1003_2010_SFM_Requirements_2010_11_26.pdf
- 7) アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書24頁。
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dai10/siryou1.pdf>
- 8) 前掲注7) 23頁。
- 9) <https://jp.fsc.org/jp-jp/news/technical-updates/id/455>
- 10) 北海道アイヌ生活実態調査報告書には「調査対象とした世帯数・人数」が公表されていますが、この数値は、調査に回答したアイヌの世帯数・人数であって、北海道に居住するアイヌの世帯数・人数ではありません。ですから、「振興局別調査対象とした世帯数・人数」において「-」と表記されている振興局内にアイヌの人々が居住していないわけではありません。
http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/new_jittai.htm
- 11) <https://www.ainu-assn.or.jp/outline/overview.html>
- 12) アメリカの現行FM国内指標は2010年のもので、現在、改定手続がすすめられています。
https://us.fsc.org/preview.fsc-us-forest-management-standard-v1-0_a-235.pdf
- 13) アイヌ文化における森林の重要性については、二風谷ダム建設事業の認可を違法とした平成9年3月27日の札幌地裁判決が参考になります。判決文は、判例を紹介する専門誌「判例時報1598号」33頁、「判例タイムズ938号」75頁に掲載されています。

※本レポートについては、下記もご参照ください。

嶋拓哉、児矢野マリ、樽本英樹、野田耕志、村上裕一、津田智成、落合研一(2017)「道内のインバウンド現象を巡る法的問題の把握とその実証研究」『北海道開発協会平成29年度助成研究論文集』(一財)北海道開発協会ホームページ。