

社会的責任に関する誓約遵守における APP 社の実績

: APP 社による社会・環境誓約の履行についての進捗状況に関するレインフォレスト・アライアンスの評価のために提供された NGO 提出文書（仮訳）

2015 年 1 月

背景

アジア・パルプ・アンド・ペーパー（APP）社は、操業に関わる社会・環境的な悪影響に関する長年にわたる歴史が数多く報告されている企業である。APP 社は、コミュニティからの抗議や、顧客や投資家からの圧力といった企業に対する批判が広まった後、2012 年から 2014 年の間に同社によって公表された他の誓約に加えて、自社の操業を見直し、森林破壊や紛争という負の遺産に対処することを目的とした森林保護方針（FCP）を 2013 年 2 月に発表した。

APP 社は、インドネシアに 260 万ヘクタールの管理地を抱えており、スマトラ島とカリマンタン島の広大な地域の熱帯林や泥炭地を紙・パルプの原料となる単一樹種のプランテーションに転換してきた。このプランテーションの約半分は炭素を豊富に抱える泥炭地域に広がっている。これらの地域でのプランテーション開発は、天然林の消失や泥炭地の破壊を引き起こし、インドネシアにおける温室効果ガス排出の主な原因となっている。また APP 社の負の遺産は、絶滅危惧種に指定されているスマトラトラを含む多様な生物種にとって不可欠な生息地域の消失を含んでいる。

さらに、これらのプランテーション開発は、先住民族やコミュニティが慣習的に利用してきた土地を取り上げるとともに、伝統的な生活基盤を掘り崩し、彼らの人権を侵害する形で進められてきたものである。APP 社やインドネシア政府による、コミュニティの権利の尊重や土地に対する権利を認識することに失敗してしまったために、至る所で APP 社とコミュニティ間での紛争を生み出してきた。

2013 年 2 月に公表された森林保護方針の一部として、APP 社は土地、その他の社会紛争を解決し、コミュニティの FPIC に対する権利を尊重することを約束した。市民社会、産業界、政府の多くが、APP 社の誓約を歓迎した。しかし、APP 社は以前にも同様の誓約を発表しておきながら、それらを反故にした過去があったために、多くの団体が、顧客や投資家が取引を始めるよりも前に、APP 社の誓約実施が現地においても影響を及ぼすように、第三者による検証が行われることを要求した。

2014 年 1 月、APP 社は誓約の実施における企業のパフォーマンスについてレインフォレスト・アライアンスによる独立した評価を実施することを発表した。レインフォレスト・アライアンスは、APP 社による誓約の実施に関する進捗状況を評価するための主要なパフォーマンス要素と関連したパフォーマンス指標を開発した。

要 旨

インドネシアと国際 NGO による連合組織と人権や土地社会問題に取り組む住民組織が、レインフォレスト・アライアンスの評価情報を提供するために協力してきた。これらの組織には、ワハナ・ Bumi Hijau (Wahana Bumi Hijau)、スケール・アップ (Scale Up)、レインフォレスト・アクション・ネットワーク (Rainforest Action Network)、(フマ) HUMA、ジャリಂಗアン・マシヤラカ・ガンブット・リアウ (Jaringan Masyarakat Gambut Riau)、ジャリಂಗアン・マシヤラカ・ガンブット・ジャンビ (Jaringan Masyarakat Gambut Jambi)、フォレスト・ピープルズ・プログラム (Forest Peoples Programme)、リンク AR ボルネオ (Link-AR Borneo)、プルサトゥアン・プタニ・ジャンビ (Persatuan Petani Jambi)、カーペアー・ジャンビ (KPA Jambi)、カーペアー・ヒジャウ (KPA Hijau)、プサカ (Pusaka) を含む。

これらの組織のいくつかは、APP 社やその子会社の操業による影響を受けているコミュニティと協働している。他にも、企業が誓約を公表する前から、または公表した後に APP 社と直接協働している組織もある。ほとんどの組織が独立したオブザーバーとして APP フォーカスグループ・ディスカッション (APP Focus Group Discussions)、またはソリューション・ワーキンググループ (Solutions Working Group) に参加している。

レインフォレスト・アライアンスによる評価への情報提供は、リアウ州、ジャンビ州、北スマトラ州、西カリマンタン州、東カリマンタン州の APP 社やその子会社による操業の影響を受けている 17 のコミュニティの代表や住民に対して 2014 年 3 月から 9 月の間に実施された聞き取りに基づくものである。また、APP 社とその子会社による操業の影響を受けているコミュニティや農民グループと協働関係にあるいくつかの組織の経験に基づくものである。最終的に APP 社のパフォーマンスに関する本提出文書における情報提供と分析は誓約に対する調査や協働を行っている組織によって作り出された (drawn) ものである。本提出文書では、主要なパフォーマンス要素やレインフォレスト・アライアンスにより開発された指標の設定に関するデータや分析を参照し問題提起するものであり、APP 社による 2014 年 8 月以降の行動については検討していない。しかし、この要旨や提言では今後 APP 社が社会問題、ステークホルダーエンゲージメント、透明性に関する誓約を満たすかどうかという最も重要な論点については検討している。

本提出文書に含まれる要素

1. 17 村での社会問題とコミュニティエンゲージメントに関する誓約の実施における APP 社のパフォーマンスに関連する調査結果と経験
2. 社会問題とコミュニティエンゲージメントに関する森林保護方針 3 の主要な要素と指標に関する APP 社のパフォーマンスに関する分析と結論
3. 透明性、HCV、HCS などに関連するその他の主要な要素と指標についての APP 社のパフォーマンスに関する分析と結論

簡潔に言えば、我々は APP 社による土地紛争や FPIC に対する権利の尊重に関する方針の実施が成功したと見なされ、ステークホルダーエンゲージメントや透明性に関する誓約を達成していると思われ、まだ実施されるべき多くの課題が残っていることが明らかとなった。APP 社は誓約を実施するために多くの基礎的要素 (building blocks) を設置しているにもかかわらず、多くの事例では現場における変化はいまだに見られない。

紛争解決

APP 社は、少なくとも 4 つの州で紛争に適切に対処していなかったことが明らかとなった。これは、APP 社が十分な形で社会的な誓約の実施に取り組むことができていることを示している。このことは、APP 社がどのようにしてコミュニティや NGO アドバイザーと協働し、また多くの地域で見られる紛争を解決するための努力を拡大していくのかという疑問を生み出す。少なくとも土地・社会紛争を抱える 5 村 (ジャンビ州ルブック・マンダルサ村、リアウ州ミナス・バラット村とトゥルク・メランティ村、西カリマンタン州ラバイ・ヒリール村、東カリマンタン州マナマン・キリ村) においては、APP 社はコミュニティに対して方針に関する情報の提供、コミュニティや NGO アドバイザーとの合意が得られた紛争解決のための手順 (プロセス) の構築、地域住民からの苦情への対応、苦情処理メカニズムを使った苦情の記録 (register) に失敗している。そして注目の高まっている紛争地域でさえ、APP 社はコミュニティや NGO アドバイザーと協議を行って、主要なステークホルダーと紛争解決のために必要な手順に関する合意を得ることに失敗しており、他方で紛争解決のための行動計画を別に構築している。さらに、APP 社は、紛争の情報開示を行わない理由として、コミュニティ向けの行動計画策定を行っていることを挙げ、また、会社のダッシュボードに地域住民からの苦情が掲載することによって公開の苦情処理手続きを開始している。

APP 社は紛争マッピングの結果を共有しておらず、権利保有者やその他の主要なステークホルダーと十分な形で、紛争解決の努力を拡大するための戦略や特定の紛争に取り組むための行動計画に関する協議を行っていない。これは、影響を受けるコミュニティ、NGO アドバイザー、その他の主要なステークホルダーが情報共有、キャパシティビルディング、効果的で公平な紛争解決手順の構築のために APP 社と情報交換することや連携することを阻む要因となっている。いくつかの事例 (ラバイ・ヒリール村、トゥルク・メランティ村) では、APP 社は NGO アドバイザーが付いているコミュニティに対してミーティングや交渉に参加することを避けて欲しいと思っ

ているように見える。正確な数字は公表されていないが、いまだに解決していない多くの土地紛争が APP 社やその子会社のコンセッション地域の至る所で存在している。APP 社は紛争マッピングを既に作成しており紛争に取り組むための行動計画を開発していると返答しているが、影響を受けているコミュニティやその他の主要なステークホルダーが、紛争マッピングの作成過程や彼らの利害や将来に大きく関わる行動計画の構築における過程に参加できていないという問題を抱えている。

紛争解決に向けた APP 社のパフォーマンスに関して最も期待できる結果が、APP 社が相互に承認された第三者による仲介と幅広く受け入れられている手法を用いた紛争解決アプローチを優先的に実施した 2 ヶ所のコミュニティ（リアウ州ダトゥック・ラジョ・マラユ村、南スマトラ州リディン村）で見られている。これらの事例では、それぞれのコミュニティは情報提供や組織化を行うことでコミュニティを手助けしてきた NGO アドバイザーの協力を得ることを選んでいる。このアプローチは重要な展望を示しており、2014 年 11 月に APP 社との合意に達したコミュニティのひとつ、拡大するためのモデルとして見なされるべき事例である。さらに、APP 社は紛争解決と FPIC に関する標準作業手順（SOP）の構築において十分に進歩している。企業の苦情処理メカニズムはいまだに問題を抱えている。多数の紛争が未解決のままであり、調査を実施したその他 5 村におけるコミュニティの苦情や紛争に対する取り組みにおけるパフォーマンスの不足など、紛争解決と権利の尊重のための誓約が十分に達成されるようになるまでには遠い道のりである。

事前の情報に基づく自由な合意（Free, Prior and Informed Consent）

APP 社は、計画されている OKI 紙・パルプ工場の影響を受けているコミュニティの FPIC に対する権利を尊重していない。APP 社は、既に工場の建設を始めているが、FPIC に関する SOP の主要な要素を遵守していない。例えば、FPIC プロセスにおける参加が制限されていたり、情報提供がしばしば不適切な形であったり、文書の形で提供されていなかったりする。プロジェクトの影響を受ける可能性のあるコミュニティの大多数からの文書上での合意が得られていなかった。工場の許可や工場の建設は FPIC の権利とともに影響を受ける可能性のあるコミュニティからの合意を得る前に開始された。要約すれば、新設される工場の直接的な影響を受ける少なくともひとつのコミュニティの FPIC は得られておらず、その他の影響を受けるコミュニティ内における FPIC プロセスのいくつかの側面に不備があった。

高い保護価値（HCV）、高炭素蓄積（HCS）、ステークホルダー・エンゲージメントと透明性に関わるその他のパフォーマンス要素

レインフォレスト・アライアンスの監査に対する提出文書では、APP 社が適切な情報提供、保護価値の高い森林や HCS 評価における社会問題への取り組みに失敗していることが明らかとなった。特に、APP 社のパフォーマンスは以下の点について十分ではない。

- ・ HCV レポート草案の基準 5、基準 6 の情報を協議し、収集するプロセスに不備があった。（例えば、監査ではプランテーション造成に先立ちコミュニティと土地利用や価値について適切に協議を行うことに失敗している。）
- ・ HCV 基準 5、基準 6 に関する HCV 調査の内容は、監査の対象となっている地域に関連する生活や文化的価値を適切に捕らえることに失敗している。（例えば、スマトラ島に存在する 100 万ヘクタール以上のコンセッションのうち、HCV5、6 に相当するのは 3,500 ヘクタール以下である。）
- ・ HCS のプロセスにおける情報提供のための適切な機会がステークホルダーに与えられておらず、HCS の報告書も共有されていなかった。

・ HCS 調査、報告書、提案では参加型マッピングが含まれていない、またコミュニティによって権利が主張されている土地が特定されていないこと、HCS として特定された地域で土地利用計画が決定される前に権利保有者による FPIC が要求されないかもしれないという懸念がある。

FPIC、紛争解決プロセスや特定のコミュニティとの直接的な交渉の他に、APP 社が誓約を達成し、現場における社会・環境的な結果の改善を達成するために開発しているこれらの主要なメカニズムは、APP 社による様々な調査（HCV、HCS、紛争マッピング）から得られた情報や提案を集約し、実施される特定の管理計画を提示した持続的な森林管理計画（ISFMPs）に統合されている。2014 年 9 月時点で、まだ持続的な森林管理計画は構築されておらず、この計画について権利保有者やステークホルダーとのエンゲージメントも進んでいない。2014 年 10 月、APP 社は持続的な森林管理計画のアプローチが施行されているジャンビ州で、この計画のプロセスに関するステークホルダーとのミーティングを開催した。さらに 11 月には、持続的な森林管理計画やその復元に向けた誓約の説明を行うためにステークホルダーとのミーティングを行った。このように前向きな進展も見られるが、まだ緒に付いたばかりである。このジャンビ州における持続的な森林管理計画は構築されるまでに数年を要するものと思われる。

持続的な森林管理計画の構築と実施、この計画の実施によるインパクトは、APP 社が実際に誓約に適合しているかどうかを判断するための最も重要な指標となる。持続的な森林管理計画の基礎となる紛争マッピング、泥炭調査、HCV、HCS 調査についての情報の不足や矛盾した結果を避けるために、注意深く構築、監視される必要がある。また、持続的な森林管理計画はステークホルダーとの強固なエンゲージメントや計画の影響を受ける権利保有者の FPIC を要求している。持続的な森林管理計画がジャンビ州やその他いくつかの州で構築、実施される前に、APP 社が社会・環境誓約をどの程度達成できてのかが、また現場において進捗が見られているのかがどうかを見極めるのは時期尚早である。

この提出文書では、APP 社が情報共有、透明性、ステークホルダー・エンゲージメントに関する誓約を満たすことができていないことを明らかにしている。いくつかの主要な事例においては、社会紛争マッピングから FPIC の実施、HCS 調査から持続的な森林管理計画の構築までの過程で、APP 社は適切な情報共有や権利保有者やその他の主要なステークホルダーの関与を行っていない。ステークホルダーが情報提供を行った場合でも、企業はこれらの情報を採用しないことが頻繁にあったが、なぜ却下したのかという説明も行っていない。ほとんどの場合、協議やステークホルダーによる情報提供は企業の都合のいいように行われているか、十分な圧力が掛けられている場合に行われていることが明らかとなった。APP 社は、森林保護方針の実施プロセスの必要不可欠で追加的な部分としてステークホルダーとの協議と情報提供を位置付けている。

結 論

私たちの調査では、APP 社は社会・環境に関する誓約の実施についてはまだ準備段階にあり、多くの事例では現場における変化は起こっていないことを示している。なぜなら、HCV、持続的な森林管理計画、FPIC、社会紛争の解決、ステークホルダーエンゲージメント、木材供給と透明性などの実施が始められていない、また改革による具体的なインパクトを評価するには時期尚早である地域が多くあるためである。APP 社の実態の継続的なモニタリングと独立した検証が必要不可欠である。

レインフォレスト・アライアンスによる評価への文書提出者として、私たちのモニタリング、調査、分析を通じて、APP 社の社会環境誓約の進捗状況に関する継続的な監視と公開討論の一翼を担って、触媒的な影響を及ぼす (catalyze) ことが重要であると考えます。私たちの目的は、APP 社が誓約を効果的に履行し、コミュニティの権利を尊重する手助けをし、過去の損害に対して改善するよう働きかけることである。私たちは、どのようにして APP 社が誓約を実施しているのかを引き続き検討し、APP 社がいかにして実態を改善できるのかということについて提言を行っていく。また、APP 社の影響を受けているコミュニティを支援し、紛争の解決と過去の損害に対する救済手段の保障を続けていく。私たちは、APP 社による誓約の実施における十分な実態が、コミュニティとのより強固で公平な合意といった良い結果を生み出すものと確信している。APP 社が誠意を持って誓約を実施するために私たちは協働していくことを約束する。

この精神に則り、レインフォレスト・アライアンスへの提出文書は、APP 社の実績が不足しており改善が求められることが明らかとなった地域に焦点が置かれている。その目的は、企業がどのようにして誓約を実施しているかという現状について、信頼できる情報を提供し、改善に向けた分野を指摘し、具体的な提言を行うことである。この要旨とレインフォレスト・アライアンスへの提案文書は、事実関係の正確さを示し、以下の提言に対して返答する機会を与えるために、発表に先立って APP 社に共有されている。

提言:

社会的誓約の実現に向けた一般的提言

1. APP は、社会的貢献、FPIC による紛争解決というベスト・プラクティスそしてステークホルダー・エンゲージメントの実現を優先課題として取り組むこと。これが森林管理単位レベルで確実に行われるよう、必要に応じ人材と能力を振り向けること。さらに、従業員の人事考課と報賞の一部として社会紛争での実績を加えること。
2. APP は、コミュニティの土地利用・権利請求・保有に関する社会的マッピング・参加型マッピングが HCS・ISFMP プロセスの一部として確実に行われるようにし、統合持続可能な森林管理計画 (ISFMP) を仕上げる前にコミュニティの土地利用・権利請求・保有に関する紛争解決を優先的に行うこと。
3. コミュニティがパルプ材植林を拒む場合は、慣習地における ISFMP およびその他の開発を強要しないこと (さらに合意に基づいて、村の土地を管理地から除外する、あるいはその内部に「飛び地」とすること)。
4. コミュニティがパルプ材植林、その他の会社の利害のための場所を放棄する場合は、HCS、HCV、湿地ゾーニング調査とこうした価値を管理するための ISFMP の作成が、影響を被るコミュニティおよび NGO のアドバイザーが関与する形で行われるようにし、これら価値を管理するための提言には、影響を被るコミュニティの FPIC を含み、また、APP との交渉合意の一部となるようにすること。その合意とは：
 - 特定の価値を管理することが、村人たちにとって、引き続き土地や資源にアクセスすることについて、どういう意味を持つかを明確にし、
 - そうした場所を誰が管理するかを明らかにしなければならない (すなわち、エリアは、その主要目的に応じて、また FPIC に基づくコミュニティとの交渉合意に応じて、コミュニティ主体の管理、コミュニティと会社の共同管理、会社主体の管理のいずれかとして提示される)
5. APP は、ステークホルダーが監視し、影響を被るコミュニティをサポートできるように、新規コンセッション、開発エリアのみならず、新規植林拡大についてもステークホルダーと情報を共有すること。
6. APP は、重要なステークホルダーと協力して、社会紛争や ISFMP に関するダッシュボードで共有される情報について、また、苦情処理メカニズム/SOP について合意による改善を図っていくこと。たとえば、紛争マッピングから紛争が存在するとの APP による認識は、苦情処理メカニズムを通しての特定の紛争に関する聴取や透明性の確保を妨げてはならない。
7. APP は、社会紛争ワーキンググループ¹との間で認められている統治システムに基づいて、コミュ

¹ 社会紛争ワーキンググループ (the Social Issues Working Group) は、すでにその実行が暗礁に乗り上げている解決ワーキンググループ (the Solutions Working Group) の認められた下部グループである。

ニティに対して（たとえば、マッピング、会計、法律、農業などで）専門的なアドバイスを提供できるように、信託ファンドなどの機構に寄付を行うこと。

8. APP は、ステークホルダーや政府と協力して、産業用パルプ材植林(HTI)の認可・ライセンスのさらなる発効より先んじてコミュニティの諸権利が認識され尊重されるよう、また、既存のコンセッション内の紛争解決が達成されるよう、既存の関連法や諸規制、そして必要な場合はそれらの改訂版がちゃんと施行されるよう保証すること。

RA サブミッションで同定された特定問題の解決に向けての提言

9. APP は、東カリマンタン州マナマン・キリ、西カリマンタン州ラバイ・ヒリール、ジャンビ州ルブク・マンダルサ、リアウ州ムアラ・ブンカルおよびテルク・メランティをはじめとするコミュニティから上がってきた苦情を速やかに公表すること。APP は、権利保有者やステークホルダーと協力して、こうした苦情を解決し、苦情の解決で行われるステップの初期段階としてまず、告発者やその NGO アドバイザーとの間で相互に合意される計画を行うこと。
10. APP は、権利保有者とステークホルダーと協力して、影響を被るコミュニティが計画のパルプ工場と関連施設に対して同意(FPIC)ないし撤回できるように、OKI Mill FPIC プロセスの欠陥について再考の上、解決をすること。このプロセスでは、影響を被るコミュニティが、社会・環境影響評価に参画し、計画されている開発の費用便益を検討し、こうした開発に関して APP と合意交渉ができるよう、相互に合意される枠組みとタイムテーブルを考えること。プロセスが行われる期間、パルプ工場と関連施設の建設事業は停止されなければならない。

このプロセスではまた、

- 意思決定プロセスと代表者がコミュニティによって合意されるまで、コミュニティ内の様々なグループによる広範な参加を伴うものであること
- 影響を被るコミュニティの参画による検討を行うことによって建設プロジェクトについて情報発信を行うこと。情報とは、エリア、規模、時機、期間、社会・環境影響評価、HCV、HCS のことで、土地、植生、河川、漁労、水源へのインパクトをふくむ
- コミュニティが、NGO のアドバイザー、法律、財政、環境、その他関連事項の独立の専門家に確実にアクセスできるよう取り計らうこと

11. APP は、自身の FPIC SOP/プロトコールをいまだ実施していないこと、OKI パルプ工場の開発でいまだコミュニティから合意を得ていないこと、信頼できる FPIC プロセスを行う努力をすること、結果を投資者や一般に伝える用意があることなどを公表すること。

ステークホルダー・エンゲイジメントと透明性に関する提言

12. APP は、重要なステークホルダーとアドバイザーと協力して、関連する構成員との情報共有を可能とする、メンバーによって相互に合意された付託条項を持って、社会紛争ワーキンググループの活性化を行うこと。

13. APP は、紛争解決戦略、実行・行動計画、紛争マッピングと紛争類型研究およびその他の関連手続きとデータを社会紛争ワーキンググループや必要に応じてその他の重要なステークホルダーとの間で共有すること。
14. 社会紛争ワーキンググループとその他の重要なステークホルダーは、APP の紛争解決戦略と行動計画について検証ならびに合意を行うこと。その中には、特定の紛争がいかに解決されるべきかという方法についてコミュニティと NGO アドバイザーと相談、合意を行うプロセス、そして次の段階としての、APP の社会紛争解決プログラムと有限の実績目標や実行への道程（マイルストーン）がふくまれること。
15. APP とワーキンググループ、その他の重要なステークホルダーが、監視、検証、報告の諸規定を策定、合意し、また、紛争解決システム、戦略、目標、道程（マイルストーン）の実施報告や、独立した監視や検証を行うための計画を行うこと。