

国連気候変動枠組条約 COP27 サイドイベント傍聴レポート
パリ協定 6 条の独立苦情処理プロセスのための主要原則
Core principles for an independent grievance process in Article 6

(一社) 海外環境協力センター (OECC)

- 日時: 2022 年 11 月 9 日 (水) 15:00-16:30 (現地時間)
- 場所: Thebes, Sharm El-Sheikh (ハイブリッド開催)
- 主催: Carbon Market Watch (CMW), Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement - Terre solidaire (CCFD-Terre Solidaire), German NGO Forum on Environment and Development
- スピーカー: **Erika Lennon**, Centre for International Environmental Law; **Ghazali Ohorella**, International Indigenous Peoples' Forum on CC; **Paco Gimenez-Salinas**, Independent Redress Mechanism GCF; **Myrto Tilianaki**, Climate Advocacy Officer, CCFD-Terre Solidaire (Moderation)
- 参加者数: 不明

概要: COP26 で合意されたパリ協定 6 条 4 項ルールには「6 条 4 項の活動に関わるステークホルダー、活動参加者及び参加締約国は、監督機関による決定を要求すること、または苦情が独立苦情処理プロセスにより対処されるよう要望することが可能である。」と規定されている。本イベントでは、炭素市場におけるプロジェクトが地域コミュニティ及び先住民族に悪影響を与える懸念を踏まえて、そのようなリスクを最小化し、人々の権利が保証されるために独立苦情処理プロセスが重要であることを指摘している。Centre for International Environmental Law の Erika Lennon 氏からは、独立苦情処理プロセスの意義と原則について、International Indigenous Peoples' Forum on Climate Change の Ghazali Ohorella 氏からは先住民族が有する権利と参加の重要性について、GCF の Paco Gimenez-Salinas 氏からは GCF の独立是正メカニズム (Independent Redress Mechanism: IRM) の仕組みと経験について、また各登壇者から 6 条 4 項の独立苦情処理プロセスへの提案について、発表された。パネル・ディスカッションでは、独立苦情処理プロセス検討へのステークホルダーの参加やタイムラインのあり方について議論された。

※本ウェビナーの録画は [UNFCCC の YouTube チャンネル](#) から閲覧可能。

- 導入 [**Myrto Tilianaki**, Climate Advocacy Officer, CCFD-Terre Solidaire]
- ✓ 昨年の COP26 でパリ協定 6 条ルールが合意されたが、6 条下の炭素市場が地域コミュニティと先住民族の権利を保障し悪影響を与えないような取組が必要である。そのための独立苦情処理プロセスの創設と、それがどのように整備・運営され、強固な仕組みとなるかが重要である。
- ✓ まだ、コミュニティによる救済へのアクセス方法は確定されておらず、交渉されていない。炭素市場の活動が人権を損なわないよう、これから多くの作業が必要である。

■ **発表** [Erika Lennon, Centre for International Environmental Law]

[独立苦情処理プロセスの意義]

- ✓ 炭素市場のプロジェクト実施が人々とその環境に悪影響を与え、地域コミュニティと先住民族の人権を侵害してきた歴史がある。
- ✓ 人々が救済を求められる場所があることが重要だが、CDM や他の多くの市場メカニズム制度ではそのような仕組みが存在しなかった。一方、過去 30 年間で、国際金融機関や気候ファイナンス機関においては、独立苦情処理プロセスが標準的になった。
- ✓ 救済 (remedy) は、単にあつた方が良く、救済へアクセスできることは人々の権利である。国や組織的な状況によっては、独立苦情処理プロセスが唯一の救済となる場合もある。
- ✓ 人権や環境に配慮した強固なセーフガードが整備されていたとしても、物事が間違つた方向に進んでしまう可能性があり、その場合に救済を求められる場所が必要である。炭素市場での実例として、例えばパナマの Barro Blanco ダムプロジェクトによる浸水と移住、チリにおける食料・水問題による移住、などがある。

[6 条独立苦情処理プロセスに関する提案]

- ✓ COP26 で合意された 6 条 4 項ルールの条項には独立苦情処理プロセスを創設することが決定し、これから具体的なプロセスと整備がされなければならない。
- ✓ 第一に、6 条下の活動が実施される前に独立苦情処理プロセスが整備されることが必要である。
- ✓ 現在の 6 条ルールには定められていないが、独立苦情処理プロセスは 6 条 4 項だけでなく 6 条全体に適用されるべきである。
- ✓ 独立苦情処理プロセスは、プロジェクト承認を行う 6 条 4 項の監督機関 (SB) ではなく、独立して設置するべきである。また、コミュニティがアクセスしやすいプロジェクトレベルのメカニズムも必要である。
- ✓ 独立苦情処理プロセスは、国連人権理事会が承認した「ビジネスと人権に関する指導原則」に習って、正当性があること、アクセス可能であること、予測可能であること、公平であること、透明性があること、権利に矛盾しないこと、継続的学習の源となること、を考慮しなければならない。

■ **発表** : [Ghazali Ohorella, International Indigenous Peoples' Forum on Climate Change]

- ✓ 誰しにも祖父母がいて、例えば彼らから引き継いだ家に住んでいれば、その場所に思い出や感情も宿っている。誰かにそこから突然出ていけと言われても、そうはしたくないだろう。祖父母から、家族、コミュニティ、人々に拡張してみたい。先住民族にとって、土地は自分たちの一部であり、その逆でもあり、アイデンティティの一部である。
- ✓ 地球上の生物多様性の 80% は先住民族と共にある。環境と調和し気候変動と戦う術を知っているのは先住民族であり、気候アクションに多分に貢献できる。だから、6 条交渉に関与している。
- ✓ 「先住民族の権利に関する国連宣言 (2007 年)」が定めるとおり、先住民族には集団的権利を有しており、苦情処理プロセスにより先住民族の権利が保障されることが重要である。
- ✓ 6 条 4 項の条項 31(e) では国内措置 (domestic arrangements) によるコンサルテーションを求めているが、国連の定める国際基準では先住民族の権利は国内措置とされておらず、同条項は先

住民族の権利に則っていない。だからこそ、非常に強力な苦情処理プロセスが必要不可欠である。先住民族による完全かつ効果的な参加が重要であり、他の事例に見られるように、先住民族が苦情処理プロセスの構築に関わることもある。

- ✓ 苦情処理メカニズムは6条4項に限定せず、6条全体に適用することで、先住民族及び地域コミュニティが苦情処理メカニズムにアクセスできるようにすべきである

■ 発表 : The Independent Redress Mechanism (IRM) of the Green Climate Fund [Paco Gimenez-Salinas, Independent Redress Mechanism GCF]

[独立是正メカニズム (Independent Redress Mechanism: IRM) の概要]

- ✓ GCFは独立是正メカニズム (Independent Redress Mechanism: IRM) を設立しており、GCFの運用に伴う苦情を受け付け、評価と勧告を行う。
- ✓ IRMには5つの機能がある。
 - ① 不満・苦情の受け付け
 - ② GCFの資金援助が受けられなかったプロジェクト等に関するアドバイスや再検討の申請
 - ③ 認証機関 (AE) に対する能力構築支援
 - ④ IRMに関するアウトリーチ：これにより人々がどこにどのように連絡すべきか理解を促進できる。最初はこの機能がなく、やっと最近になって専門の担当者を配置した。GCFの経験から、最初からアウトリーチ機能を整備する重要性を強調したい。
 - ⑤ アドバイザリー：国際基準やこれまでの教訓に基づく提案をGCF理事会に提供する。
- ✓ IRMの通常の手順として、不満・苦情の申し立てに対して基本的にはまず対話に基づく調停を行い、合意形成を目指す。それによる合意を得られなかった場合もしくは希望される場合は最初から、調査に基づくGCFの方針に関する準拠性の確認を行い理事会の決定を行う。
- ✓ GCFでは、環境的・社会的リスク及びインパクト並びに人権に対応するための方針・プロセスを整備しており、主要な方針として「環境・社会方針 (Environmental Social Policy: ESP)」があり、加えて現時点ではIFCの「環境・社会セーフガード (Environmental Social Safeguard: ESS)」を利用しているが、現在GCF独自のセーフガードを策定中である。
- ✓ 人権については、ESPにおいて明確に言及されている。なお、IFCのセーフガードには各所に人権への言及があるが独立した条項ではない。6条の苦情処理メカニズムの創設に際して人権を独立して扱うことを推奨したい。それにより、準拠性の確認や国連の人権システムへのアクセスがしやすくなり、また救済についても国連標準による幅広い範囲が適用できるメリットがある。
- ✓ GCFでは、先住民族に関する方針として「先住民族方針 (Indigenous peoples policy: IPP)」を策定している。

[苦情処理メカニズムにおいて検討すべき点]

- ✓ 一般的に苦情処理メカニズムには最終決定権がなく、GCFではIRMは理事会に勧告するが、理事会はそれを採択しない場合もある。これは苦情を申し立てる側にフラストレーションとなる。
- ✓ IRMでは理事会での決定が公平にされるよう、IRMの勧告に関する理事会決定に係るガイドラインを策定している。ガイドラインでは、理事会はIRM勧告に対して新たに調査を行うべきではないこと、

理事会は決定の理由を明示すべきこと、決定及び理由を公開すべきこと、を定めている。

■ コメント&質疑応答

Q.1 [主催者]： 6 条 4 項の監督機関は独立苦情処理メカニズムを検討する際に幅広いステークホルダーをどのように巻き込むべきか？

A.1-1 [Erika Lennon]：メカニズムの設計をする前に、検討の最初からメカニズムの原則や設計の方向性について NGO、先住民族、地域コミュニティを含むステークホルダーとの対話やコンサルテーションを行うべきである。幅広いステークホルダーからインプットを集めるには十分な期間とアウトリーチが重要である。

A.1-2 [Ghazali Ohorella]：国連総会における先住民族の参加プロセスでは、最初にアイデアの提出、次にステークホルダー・ワークショップを開催する。最初からステークホルダーが参加し、議論の土台が構築されることで、良いアウトプットが得られる。

Q.2 [主催者]： GCF が IRM を構築した際のタイムラインはどのようなものだったか？

A.2 [Paco Gimenez-Salinas]：なるべく早くステークホルダーが検討に参加すべき点について賛成するが、GCF のケースでは開始当初は十分な施策が整備されていなかった。IRM では 3 年前に苦情は 1 件もなかったが、現在は苦情へ対応している。このようにゼロからプロセスを構築する際には移行期間が生じる。検討すべき一つのアイデアは、欧州における複数の機関に対応する共通の苦情是正メカニズムの設置である。これにより、メカニズムの独立性が高まるメリットがある。

Q.3 [David, スイス]：独立苦情処理メカニズムの構築において「地域コミュニティと先住民族プラットフォーム (Local Communities and Indigenous Peoples Platform: LCIPP)」の役割をどう考えるか？

A.3 [Ghazali Ohorella]：UNFCCC の一部の締約国は LCIPP が地域コミュニティと先住民族を代表していると考えているが、実際にはそうではない。LCIPP は UNFCCC への意見提出などを行うことができるが、加えて個別の地域コミュニティと先住民族がワークショップなど直接参加できることも必要である。

Q.4 [不明]：独立苦情処理メカニズムの機密性及びアクセス可能性を確保する観点において、地方自治体にはどのような制度的措置や協力が求められるか？

A.4 [Erika Lennon]：コミュニティにはカーボン・クレジット創出に取り組む自由があり、政府がそれを止めたり、苦情処理メカニズムにアクセスする邪魔をしたりしてはならない。地方自治体は独立苦情処理メカニズムに対してオープンな姿勢を取り、プロジェクトを良い方向に進めるものとして捉え、適切な場合は解決のプロセスに参加すべきである。

作成：渡辺 潤