

アメリカのエネルギー政策と国立野生生物保護区

——石油掘削と北極圏国立野生生物保護区——

久末 弥生

目次

- 1 アラスカの国立公園と国立野生生物保護区
- 2 アラスカ国有地保全法（ANILCA）3142条—ANWRの環境影響評価
- 3 北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削問題
- 4 まとめ

追記 エリノア・オストロム教授のノーベル経済学賞受賞を祝して

*本文中の表記について、〔 〕内は引用文献が補っているもの、[]内は筆者が補ったものである。

1 アラスカの国立公園と国立野生生物保護区

1867年にロシアから720万ドルで購入された⁽¹⁾ アラスカ（Alaska）では、1917年にアラスカ最初の国立公園であるデナリ国立公園（Denali National Park）が創設された⁽²⁾。それから10年の間に、カトマイ（Katmai）⁽³⁾ とグレーシャーベイ（Glacier Bay）⁽⁴⁾ が国立記念物公園として国立公園システムに加わった。1959年にアラスカは、準州から州に昇格した⁽⁵⁾。

アラスカのさまざまな土地は、1971年のアラスカ先住民権益措置法（Alaska Native Claims Settlement Act）によって保護されていた。同法が満期で失効する直前の1978年12月1日に、カーター大統領（Jimmy Carter）は17の国立記念物公園と12の国立野生生物保護区（National Wildlife Refuge）を創設するために古物保存法（Antiquities Act）に基づく大統領権限を行使した⁽⁶⁾。しかし古物保存法のもとの保護は、国立公園に指定されるのに比べて確実性や実効性で劣るため、別の永続的立法をめざす努力が続けられた⁽⁷⁾。1980年12月2日に⁽⁸⁾、アラスカ国有地保全

法（Alaska National Interest Lands Conservation Act：ANILCA，一般法律96-487）が成立し、同法が先述のカーターによる大統領宣言に取って代わった⁽⁹⁾。アラスカ国有地保全法は国立公園システムにおよそ4470万エーカーを加えるとともに⁽¹⁰⁾、アラスカにあるおよそ3240万エーカーの国立公園局管理地をウィルダネス（wilderness）として指定した。同法はまた、内務省魚類・野生生物局（Fish and Wildlife Service）が管理する5400万エーカーの新たな国立野生生物保護区（National Wildlife Refuge）を創設した⁽¹¹⁾。このようにアラスカ国有地保全法（ANILCA）は、保護すべき広大な連邦所有地をつくり出した。しかし同法は銅の採鉱続行を可能にするために、ゲーツオブアークティック国立公園（Gates of the Arctic National Park）の広大な地域についてウィルダネス指定を免除した。また、ミスティフィヨルド国立記念物公園（Misty Fjords National Monument）のかなりの地域が、U.S. Borax社⁽¹²⁾ が採鉱を続行できるように保護の対象から除外された。さらに、北極圏国立野生生物保護区（Arctic National Wildlife Refuge：ANWR⁽¹³⁾）沿岸のウィルダネス指定が免除されたことは、こ

の保護区をエネルギー調査掘削をめぐる将来の論争にさらすことになった⁽¹⁴⁾。

ところでアラスカの国立公園システムユニットは、低緯度に位置するアメリカの他の国立公園とは根本的に異なる問題を抱えている。他の国立公園では、“イエローストーンモデル (Yellowstone model)” と呼ばれる公園管理概念のもとで公園管理が行なわれている。イエローストーンモデルとは、国立公園の自然資源管理の理想目標を、未開のすなわちコロンブス以前のアメリカを描いたビネット (vignette) のように国立公園の風景を戻すことであるとする考え方である。イエローストーンモデルについては、自然保護や自然を破壊することのないレクリエーションの実施には向いているが、アメリカ先住民による利用から生じる影響の継続を排除する可能性があることが指摘されている⁽¹⁵⁾。他方、アラスカの国立公園では、ビジターが少ないどころかビジターがほとんど来ないケースすらある⁽¹⁶⁾。アラスカの国立公園システムユニットではむしろ、アメリカ先住民を含めた地元住民たちによって数千年にわたって継承されてきた“習慣的かつ伝統的な”自給自足利用 (主にカリブー⁽¹⁷⁾ などの狩猟やわな猟) の維持が問題となる。この点について連邦議会は、このような自給自足利用がアラスカの国立公園システムユニット内の“国立公園 (national park)” 概念や“ウィルダネス (wilderness)” 概念のどちらとも本来的に矛盾しないことを想定しながら、アラスカ国有地保全法 (ANILCA) の各規定を置いている⁽¹⁸⁾。また同法は、一般的に魚類・野生生物その他の資源の利用について、住民の非消耗的・生存的利用が優先することを宣言している。アラスカ国有地保全法 (ANILCA) のこれらの規定と、同法他の規定、さらに1966年の国立野生生物保護区システム管理法 (National Wildlife Refuge System Administration Act :NWRSA) の規定との矛盾は、多くの問題につながっていく⁽¹⁹⁾。

2 アラスカ国有地保全法 (ANILCA) 3142条——ANWRの環境影響評価

アラスカの北極圏国立野生生物保護区 (ANWR) の沿岸平原の狭い土地は、ここ数年間で最も激しい環境闘争の場であると同時に、最も見事な自然の光景を見せる場でもある。この沿岸平原は、ポーキュパイン川 (Porcupine) の13万頭のカリブーの群れにとっては分娩場所であり、数百万羽のハクガン (snow geese), コハクチョウ (tundra swans), シギ・チドリ類 (shorebirds), その他の移動性の水鳥にとっては巣づくりの場所であり、ホッキョクグマ (polar bears), ホッキョクギツネ (arctic foxes), ツンドラオオカミ (arctic wolves) にとっては冬眠のためにこもる場所であり、およそ350頭の毛むくじゃらのジャコウウシ (musk ox) の通年の生息地である。同時にこの沿岸平原は、北米最後の大規模かつ沿岸に位置する液体状の石油の産出地帯である可能性が高い⁽²⁰⁾。

北極圏国立野生生物保護区 (ANWR) の石油掘削問題の検討に先立ってここでは、北極圏国立野生生物保護区 (ANWR) の沿岸平原資源の環境影響評価を定めた、アラスカ国有地保全法 (ANILCA) 3142条 (16 U.S.C. § 3142. “Arctic National Wildlife Refuge coastal plain resource assessment”) の内容を確認しておきたい。

〔3142条 北極圏国立野生生物保護区 (ANWR) 沿岸平原資源環境影響評価

(a) 目的 (Purpose)。本節の目的は、北極圏国立野生生物保護区 (ANWR) の沿岸平原の魚類・野生生物資源について包括的かつ継続的な財産目録 (inventory) と環境影響評価を定めること；石油・天然ガスの調査掘削、開発、生産による影響の分析、魚類・野生生物その他の資源への重大な悪影響を避ける方法での沿岸平原内の調査活動を認めることである。

(b) 定義 (Definitions)。本節では [次の] ように用いられる—

(1) “沿岸平原 (coastal plain)” という言葉は、1980年8月付けで“北極圏国立野生生物

物保護区 (Arctic National Wildlife Refuge)”と地図中で呼ばれる地域を意味することになる。

(2) “調査活動 (exploratory activity)” という言葉は、沿岸平原内の石油・天然ガスについての地上での地質学調査または地震調査、あるいは両方を意味する。

(c) 基礎調査 (Baseline study)。[内務] 長官は、調査地域内の州知事、先住民村 (Native Village)、地方自治体、ノーススロープ郡 (North Slope Borough)、利害関係者たちと協議して、沿岸平原の魚類・野生生物 (カリブー、オオカミ、クズリ、ハイイログマ、移動性の水鳥、ジャコウウシ、ホッキョクグマを特に重視しながら) やそれらの生息地の継続的な調査を実施しなければならない。その調査を実施する際に、[内務] 長官は [次のことを行わなければ] ならない—

- (A) 魚類・野生生物の個体群の規模、生息地、分布を評価する；
- (B) 魚類・野生生物の生息地の広さ、場所、収容力を判断する；
- (C) 魚類・野生生物とそれらの生息地への、人間活動や自然のプロセスの影響を評価する；
- (D) そのような野生生物や生息地への、石油・天然ガスの調査掘削、開発、生産によって起こりうる影響を分析する；
- (E) 影響を受ける先住民や他の人々の文化や生活様式 (自給自足を含めて) への、そのような活動によって起こりうる影響を分析する。

本法の制定日 [1980年12月2日制定] から18か月以内に、[内務] 長官はその日の時点の調査結果を公表しなければならないし、その後は新たな情報を得ると同じくらい適切に改訂を公表しなければならない。

(d) ガイドライン (Guidelines)。

(1) 本法の制定日 [1980年12月2日制定] から2年以内に、[内務] 長官は調査掘削活

動の実施を管理運営する最初のガイドラインを、規則 (regulation) によって定めなければならない。ガイドラインは、小節 (c) のもとで求められる調査や [内務] 長官が利用できるような他の情報の結果に基づくものでなければならない。ガイドラインは、調査掘削活動が魚類・野生生物、それらの生息地、あるいは環境に重大な悪影響を与えないことを確保するために必要あるいは適切と [内務] 長官が考えるような、調査活動の実施に関する禁止、制限、条件を含まなければならない。[それは次のようなもの] を含むが、[それら] に限定されない—

- (A) カリブーが分娩中および分娩直後である季節を通じて、あるいは人間活動が悪影響を与えるかもしれない他の期間中は、調査掘削活動の実施を禁止する；
- (B) そのような活動 [= 調査掘削活動] に対して、適切な地域を一時的あるいは恒久的に閉鎖する；
- (C) 調査掘削活動に関連する、適切な支援施設、装備、関与する人的労働力の列挙；
- (D) 調査掘削活動を、むだな重複を避ける方法と調和させる要件。

(2) 本小節を実施するために [内務] 長官によって定められる最初のガイドラインは、調査掘削活動に関する環境影響評価 (environmental impact statement) を伴わなければならない。最初のガイドラインはその後、基礎調査で行われた変更や [内務] 長官が利用できるようになった他の適切な情報を反映するために改訂されなければならない。

(e) 調査掘削計画 (Exploration plans)。

(1) 小節 (d) に基づく最初のガイドラインが定められたのちに、合衆国地質学調査所 (United States Geological Survey) の関係者は誰でも、[内務] 長官に承認 (approval) を求めるために調査掘削活動についての一つあるいはそれ以上の計画 (以下、本節では

“調査掘削計画 (exploration plans)” と呼ぶ) を提出してもよい。調査掘削計画は、その計画がガイドラインと調和するかどうかを判断するために [内務] 長官が求めるような情報を明記しなければならない。[それは次のようなもの] を含むが、[それら] に限定されない—

- (A) 着手が提案されている調査掘削活動の説明とスケジュール；
- (B) その活動を実施する際に用いられることになる、装備、施設、関与する人的労働力の説明；
- (C) その活動が実施されることになる地域；
- (D) その活動が魚類・野生生物、それらの生息地、環境に与えるかもしれないと予想される影響についての意見。

(2) 承認を求める調査掘削計画の受理後、[内務] 長官は『フェデラル・レジスタ (Federal Register)』および [アラスカ] 州の一般新聞に、その計画の申し込みと本文についての告知 (notice) をすぐに公表しなければならない。承認を求める計画が提出されてから120日以内に、[内務] 長官は、その計画が小節 (d) のもとで定められたガイドラインと調和するかどうかを判断しなければならない。もし [内務] 長官がその計画は調和すると判断するならば、その計画を承認しなければならない；但し本法の制定日 [1980年12月2日制定] から2年以内は、どのような計画も承認されてはならない。判断に先立って [内務] 長官は、その計画に関する一般国民のコメントや見解を受け入れるために、[アラスカ] 州内で少なくとも一度は公聴会を開かなければならない。[内務] 長官は [次のように] 判断しないかぎり、合衆国地質学調査所によって提出されるどのような計画も承認してはならない。(1) 定められたガイドラインを満たしている関連地域についての計画を他の誰も提出していない、かつ (2) 得ら

れるかもしれない情報が、小節 (h) に基づく十分な報告を行うよう求められている。[内務] 長官は、本節のもとでの計画の承認要件として—

- (A) ガイドラインと調和させるために必要かつ適切と [内務] 長官が考えるように、その計画の修正を行うよう命じてもよい；
- (B) その計画の実施の結果得られるすべての資料や情報 (加工処理、分析、解釈された情報を含めて) を、[内務] 長官に提出するよう命じなければならない；
- (C) 加工処理、分析、解釈された情報が、その情報を得た地域を含むリース売却後に少なくとも2年間は [内務] 長官によって内密のままにされなければならない場合を除いて、そのような資料や情報を一般国民が利用できるようにしなければならないし： [内務] 長官あるいは [資料や情報を] 得た者から、さらに情報の商業利用から、そのような資料や情報へのアクセスを得る者を [内務] 長官は規則によって禁止しなければならないという条件が付く。[内務] 長官は、許可者 (permittee) が、適正費用で誰でもそのような資料や情報を利用できるようにしなければならない旨を命じなければならない。

(f) 調査掘削計画の修正 (Modification to exploration plans)。小節 (e) のもとで承認された調査掘削計画に基づいて調査掘削活動が実施されている間、[内務] 長官は自分が利用できる情報に基づいて、計画や許可に基づくそれ以上の活動の継続が魚類・野生生物、それらの生息地、あるいは環境に重大な悪影響を与えることになる時判断する時はいつでも、計画や許可に基づく活動の実施を中止してもよいし、[内務] 長官が必要かつ適切と判断するよう [な内容] に計画や許可の条件を修正してもよい (あるいは両方を中止したり、修正してもよい)。

(g) 民事罰 (Civil penalties)。

(1) 合衆国法律集 (United States Code) 5 編554節 [5 USCS § 554] に従った公示とヒアリングの機会ののちに、小節 (e) のもとで承認された計画の規定あるいは小節 (f) のもとで出された許可の条件や要件に違反した、または小節 (d) のもとで禁止される行為を犯したと [内務] 長官によって認められた者は、合衆国に対して民事罰を負う法的責任がある。民事罰の額は、各違反について1万ドルを超えてはならない。継続する数日間の違反は、別個の違反を構成する。そのような民事罰の額は、[内務] 長官が書面の公示において査定しなければならない。そのような罰の額を決める際に [内務] 長官は、犯された禁止行為の性質、状況、範囲、重大さを考慮しなければならないし、違反者に関して先立つ違反歴、違反容疑で召喚された後にすぐに法を遵守しようと試みる [というような] 違反者の誠実さのあらわれ、裁判官が求める他の事柄を考慮しなければならない。

(2) パラグラフ (1) のもとで民事罰が科される者に対抗する (against) 者は、そのような命令の日から30日以内にそのような [= 連邦地方] 裁判所に上訴 (appeal) の公示を出すことによって、かつ [内務] 長官に配達証明郵便によってそのような公示の写しを同時に送ることによって、適切な連邦地方裁判所でそのことの審査を得ることができる。[内務] 長官は、合衆国法律集28編2112節 [28 USCS § 2112] で規定されるように、違反が認められたあるいは罰が科されたという記録の公認の写しを [連邦地方] 裁判所に迅速に提出しなければならない。[内務] 長官による事実認定 (findings) と命令 (order) は、合衆国法律集 5 編706 (2) (E) 節 [5 USCS § 706 (2) (E)] で規定されるように、もしそれらが実質的証拠 (substantial evidence) によって支えられていると認められないならば [連邦地方] 裁判所によって無効とされなければならない。

(3) 終局判決後、あるいは適切な裁判所が長官を支持する [内容の] 終局判決に入ったのちに、パラグラフ (1) に基づく民事罰の査定額をある者が支払わないならば、[内務] 長官はその件を合衆国の司法長官 (Attorney General) にゆだねなければならない。司法長官は、適切な連邦地方裁判所で査定された額を回収しなければならない。そのような行為のなかで、民事罰を科す終局命令の法的有効性および適切性は審査されてはならない。

(4) [内務] 長官は、司法審査あるいは査定額の回収について裁判所で係争中でないかぎり、賦課金 (imposition) を科されるあるいは本節に基づいて科される民事罰を、条件付きあるいはなしで緩和、修正、免除してもよい。

(h) 連邦議会への報告書 (Report to Congress)。本法の制定日 [1980年12月2日制定] から5年以降かつ5年9か月以内に、[内務] 長官は [次のような内容] を含む報告書を準備して連邦議会に提出しなければならない—

(1) 石油・天然ガスの生産可能性と当該石油・天然ガス量の概算をもつ沿岸平原内の地域を、調査掘削油井の掘削以外の方法によって位置をわりだすこと；

(2) パラグラフ (1) に基づいて位置をわりだされた地域内の魚類・野生生物、それらの生息地、他の資源についての説明；

(3) そのような地域内での石油・天然ガスのそれ以上の調査掘削の実施、開発、生産が、パラグラフ (2) で言及されるような資源に与えるかもしれない悪影響の評価；

(4) そのような地域で生産されるならば、そのような石油・天然ガスが加工施設にどのように輸送されることになるかについての説明；

(5) 追加の国産石油・天然ガス資源を求め国ニーズに対して、そのような石油・天然ガスがどのくらい関与するかの見積もり；

(6) その沿岸平原内の石油・天然ガスのそ

れ以上の調査掘削，開発，生産が許可されなければならないかどうか。もしそうならば，魚類・野生生物，それらの生息地，他の資源へのそのような活動の悪影響を避けるあるいは最小限にすることを確保するためにどのような追加の法的権限が必要かについての，[内務]長官の勧告（recommendations）。

(i) 他法の影響（Effect of other laws）。本法の制定日〔1980年12月2日制定〕後に制定される法のなかで別に規定されるまで，沿岸平原内のすべての国有地は合衆国の鉱業法（mining laws）に基づくあらゆるかたちでの入場や私的利用，鉱物リース法（mineral leasing laws）の対象から外される。」

3 北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削問題

北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削については，カリブーの群れを保護する関係で，沿岸平原のリース（lease）問題として1970年代からすでに争いが生じていた。例えば，1980年のアラスカ国有地保全法（ANILCA）の制定に先立って1979年に下院で検討された主なアラスカ土地法案のうちBreau-Dingell⁽²¹⁾案は，北極圏国立野生生物保護区（ANWR）のカリブーの保護レベルを強化するとともに沿岸平原のリースを延期するよう内務長官に求めたため⁽²²⁾，石油・天然ガス業界のロビイストから強い反対を受けた。1986年末に内務省が北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の沿岸平原の一括リース（blanket leasing）を促したことは，結果的にリース制度改革の必要性を強調することになった。内務省の勧告（recommendation）に応じなければならない連邦議会では，ポーキュパイン川のカリブーの群れの生息地を危機的な状況から保護しようという議論が噴出した⁽²³⁾。1987年12月に成立した連邦沿岸石油・天然ガスリース制度改革法（Federal Onshore Oil and Gas Leasing Reform Act）は，猛烈なロビイスト，下院議員，上院議員の妥協の結果だった。同法は競争入札に基づく

リース発給制度を命じるが，くじ引きでのリース支援制度（最低入札価格を受け付けないリース制度）も維持する内容だった。また同法のもとでは，内務省ではなく農務省の森林局（FS）が国有林地でリースを発給するかどうかを決定する制定法上の権限をもつことになるとともに，森林局が“リースに伴うすべての地表破壊活動を規制しなければならない”とされた⁽²⁴⁾。しかし，森林局が北極圏国立野生生物保護区（ANWR）のカリブーの群れの保護等を十分に考慮してリースを発給するかどうかは定かではない。森林局は歴史的に複合的利用（multiple-use management）と統合的資源計画立案（integrated resource planning）を命じる一連の法に基づいて国有林を管理運営しており⁽²⁵⁾，その根底には“賢い利用（wise use）”という森林局初代局長ピンショー（Gifford Pinchot）の思想が存在するからである。

そもそも北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の環境闘争は，1980年に北極圏国立野生生物保護区（ANWR）が現在の規模にまで拡大された際に，連邦議会が同保護区の沿岸平原（法案の節にちなんで“1002エリア”と呼ばれる）のウィルダネス指定を免除して，将来起こりうる石油の調査掘削のために留保したことに起因している。北極圏国立野生生物保護区（ANWR）は全体でおよそ790万ヘクタールの土地を含むが，同保護区の石油の全埋蔵量が存在すると考えられかつカリブーの最も重要な分娩場所が位置するのは，6万ヘクタールの沿岸平原である。生物学者は，1002エリアでの産業活動がカリブーを脅して追い払うとともに，分娩を危険にさらすことになることを懸念する。それはそう遠くない将来に，カリブーの群れ全体を確実に絶滅させることを意味する。ドリルパッドのために砂利を掘り，アイスロードのために数百万ガロンの水をポンプでくみ上げるとは，湿地の破壊を招くだろう。700人に及ぶ労働者たちと乗用車，建設設備，掘削装置，ヘリ発着所，巨大な発動機タービンなどからの騒音と臭気は，野生生物を追い払うことになる。掘削チームが生ごみ，下水，有毒掘削廃棄物などを地面の穴に捨てたりすれば，災害も予測される。つまり石

油掘削は、北極圏の壊れやすい環境に回復できない損害をもたらす、というのが環境学者たちの主張である。他方で地質学者たちは、1002エリアが120億バレルもの石油と数兆立方フィートもの天然ガスを含むだろうと推測する⁽²⁶⁾。

石油会社は1980年以來、二十数年間にわたって北極圏国立野生生物保護区（ANWR）での石油掘削を強く求めてきた。隣接する大規模油田地帯のプルードーベイ（Prudhoe Bay）⁽²⁷⁾の石油ストックが減少してきたことに伴い、アラスカ州が頼る石油租税収入も減少してきた。1988年にはプルードーベイの国立石油保全区（National Petroleum Reserve）が石油リースに対して開放されたが、北極圏国立野生生物保護区（ANWR）での石油掘削を求める圧力は消えなかった。

2001年にアメリカ大統領に就任したブッシュ（George Walker Bush）は“州権、財産権、石油産業の擁護者”とも呼ばれ⁽²⁸⁾、エネルギー産業や電力産業に詳しいとともにこれらの産業とのコネクションも強かった⁽²⁹⁾。

- 石油・天然ガスの掘削と石炭の採掘のために、より多くの国有地を利用できるようにする
- 核エネルギーの復活を強く求める
- 石油・天然ガスの掘削について、税制上の優遇措置として数十億ドルを提供する

といった当初のエネルギー政策からすでに、化石燃料に対する高い依存度をさらに強めるというブッシュ政権の意図はうかがわれた。2001年初めにブッシュが設置した、副大統領チェイニー（Richard Bruce Cheney）が率いる閣僚レベルのエネルギー対策委員会は、ブッシュ政権のエネルギー政策の基本となる報告書を作成した。2001年5月18日に公表された『ホワイトハウス・エネルギー報告書（White House energy report）』は、全163頁にわたってアメリカが1970年代の石油危機以来の最悪のエネルギー不足に直面していると結論づけるとともに、105項目の勧告（recommendations）⁽³⁰⁾を含むものだった。この報告書のなかで、北極圏国立野生生物保護区（ANWR）を石油・天然ガスの掘削のために利用できるようにすることが明言されて大きな議論を呼んだ⁽³¹⁾。

実際にブッシュ政権は、石油・天然ガスの掘削のために、13の国立記念物公園（National Monument）を解放した⁽³²⁾。ブッシュ政権はまた、国有地に関する決定への地元参加の確保を公約にしていたが⁽³³⁾、このことは地元の利害関係者の思惑が反映されやすい状況を導いた。ブッシュが任命した内務長官ノートン（Gale Norton）も、ブッシュ同様、北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削を支持した。ノートンは、“賢い利用運動（wise use movement）”⁽³⁴⁾の賛同者であるとさえ囁かれた⁽³⁵⁾。2005年にブッシュ政権下の連邦議会は、アラスカ国有地保全法（ANILCA）3142条を大幅に緩和した要件のもとで北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油の調査掘削を認めるエネルギー法案を通過させている⁽³⁶⁾。

2009年にアメリカ大統領に就任したオバマ（Barack Hussein Obama, Jr.）は、新副大統領バイデン（Joseph Robinette Biden, Jr.）とともに、エネルギー・環境アジェンダのなかで『オバマ・バイデンアメリカ包括的新エネルギー計画（Obama-Biden comprehensive New Energy for America plan）』を発表した。同計画の目的は、代替エネルギーや再生可能エネルギーに投資し、輸入石油への過度の依存をやめ、地球規模の気候危機問題に取り組み、数百万の新たなグリーンジョブ（green jobs）をつくり出すことである。もっとも同計画には、次のような項目が含まれている。

- 石油価格を切り下げするために、[輸入石油を]戦略的石油保全区（Strategic Petroleum Reserve）からの[国産]石油と入れ替える
- 石油・天然ガスについて、信頼できる国内生産を促進する
- アラスカの天然ガスのパイプライン建設を優先する⁽³⁷⁾

このように、オバマ・バイデンアメリカ包括的新エネルギー計画を見るかぎり、ブッシュ政権のエネルギー政策ひいては北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削をめぐる政策が、オバマ政権のもとで180度転換するとは言いきれない

い⁽³⁸⁾。

北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削問題は、国立公園や国立野生生物保護区の自然保存（preserve）目標が、連邦政府自身の手によって脅かされる可能性を示唆している。とりわけ国立野生生物保護区については、管理方針が多目的利用に傾きやすい。2009年3月3日の内務省創設160周年記念式典において、オバマ大統領は“保護と利用”という従来の考え方が誤っているとするスピーチを行って喝采を浴びた。このような保護と利用の対立（tension）をなくそうとする動きが究極には何を志向するのか、注意深く見守っていく必要がある。国立公園や国立野生生物保護区というシステムを確立させた当初の理念が自然保存（preservation）だったことを今一度確認することが、議論の解決には不可欠だろう。

4 まとめ

エネルギー政策と国立公園や国立野生生物保護区との関係をめぐる問題は、2000年代以降、アメリカで最も議論されている問題の一つである。エネルギー政策が論じられる場面において、地域住民や地域コミュニティの自然保護を志向する意思が尊重されることは稀である。つまり、エネルギー政策に関連する国立公園や国立野生生物保護区においては、自然保存（preservation）目標が後退を余儀なくさせられているのが現実である。そして、自然保存目標を後退させる主導権を握っているのが、本来ならば国立公園や国立野生生物保護区の保存（preserve）使命を果たすはずの連邦政府自身なのである。北極圏国立野生生物保護区（ANWR）の石油掘削問題は、これらの現実と矛盾を顕著に示している。

国立公園や国立野生生物保護区におけるエネルギー政策の実施が本来、国立公園システムの自然保存目標に調和するものでなければならないことは言うまでもない。また、国立公園や国立野生生物保護区におけるエネルギー政策は、生態系管理政策との共存を求められる。この生態系管理という理念が、エネルギー政策の先走りを抑止する力

をもつものと考えられる。したがって、エネルギー政策が実施されるあるいは関与する可能性がある国立公園や国立野生生物保護区については、並行して生態系管理政策を十分に検討することが自然保存目標を維持するうえで重要といえるだろう。

* 本稿は、第16回環境法政策研究会（2009年3月、早稲田大学・明治大学共催）報告資料の「ブッシュ政権下の国立公園政策」に補筆したものである。

追記 エリノア・オストロム教授のノーベル経済学賞受賞を祝して

本稿の初校時に、米インディアナ大学（Indiana University）のエリノア・オストロム教授（Elinor Ostrom）が2009年度ノーベル経済学賞を受賞されたとのニュースを知った。筆者がオストロム教授に初めてお会いしたのは、2006年11月9日に米スタンフォード大学（Stanford University）で開催された国際会議“Imaging Environment: Maps, Models, and Metaphors”の席上であった。この会議で基調講演を行ったのが、オストロム教授だった。アメリカの国立公園システムが中南米諸国、アジア諸国の国立公園システムや環境行政に大きな影響を与えていることを指摘するオストロム教授の講演は、当時、博士後期課程の学生としてアメリカの国立公園の研究に取り組んでいた筆者にとって衝撃的かつ示唆に富む内容であった。筆者の拙い質問にも丁寧に答えてくださった彼女の様子が、今も思い出される。

オストロム教授は現代のアメリカを代表する政治学者の一人で、公経済分野をご専門とされている。なかでもコモン（commons, 共有財産）の経済ガバナンスに関する研究が高く評価されて、ノーベル経済学賞史上初の女性受賞者に選出された。オストロム教授は1965年に米カリフォルニア大学ロサンゼルス校（UCLA）から政治学博士号（Ph.D.）を授与された後、1973年から米インディアナ大学で政治学の研究を続けてこられた。主な

著作に、Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press (1990), Elinor Ostrom, James Walker and Roy Gardner, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press (1994), Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press (2005) などがある。

先述の国際会議におけるオストロム教授の基調講演については、拙稿「営造物型国立公園における保護・利用・調整（4・完）—アメリカの国立公園を素材に—」（北大法学論集59巻5号，2009年1月）117頁で既に言及しているが、ここで再度その内容を紹介したい。オストロム教授によると、アメリカの国立公園システムは近年、中南米諸国、アジア諸国の国立公園システムや環境行政に大きな影響を与えているという。例えば、アメリカの国立公園システムにおいて確立された“社会生態学的科学（social ecological science）”という考え方が、他国とりわけ中南米やアジアの国立公園に取り入れられている。この考え方のもとでは、生態学的（ecological）要素と社会的（social）要素が同等の価値をもつとされるため、両方の要素のバランスを図ることが求められる。バランスを図る手法としては、①法律的手法②トップダウンによる手法（top-down enforcement）③地域のトップダウン（local top-down）の三つがあるとされる。中米のマヤ生物圏保護区（Maya Biosphere Reserve）が、社会生態学的科学の考え方が取り入れられた代表例である。また、バランスを図る手法として①の手法が用いられた例はインドに多く見られ、国立公園のMWS（Mahananda Wildlife Sanctuary）が代表例である。さらに②の手法が用いられた代表例としては、南米のBrazilian Colonization Projectsが知られている。以上が、基調講演の概要である。

改めて、オストロム教授に祝福と感謝の言葉を述べたい。

注

- (1) Coggins, Wilkinson, Leshy and Fischman, *Federal Public Land and Resources Law*, Sixth Edition, Foundation Press (2007) at 58.
- (2) 当時の名称は、“マッキンリー山国立公園（Mount McKinley National Park）”だった。なお、1910年にはシツカ国立記念物公園（Sitka National Monument）が創設されたが、同記念物公園が極めて小規模だったため、デナリ国立公園をアラスカ最初の国立公園システムユニットとして位置づけるのが一般的である。
- (3) 1980年12月2日に、カトマイ国立公園（Katmai National Park）になった。
- (4) 1980年12月2日に、グレーシャーベイ国立公園（Glacier Bay National Park）になった。なお、1794年にバンクーバー船長（Capt. George Vancouver）がアラスカ沿岸を航海した時には、グレーシャーベイは氷河の下にあり、陸地としてはまだ存在しなかった。National Geographic Guide to the National Parks of the United States, Fifth Edition, National Geographic (2006) at 438.
- (5) Ronald A. Foresta, *America's National Parks and Their Keepers, Resources for the Future* (1984) at 117.
- (6) 1906年の古物保存法は、歴史上重要な場所、歴史的名所、歴史的建造物などを大統領宣言によって“国立記念物公園（national monument）”として取っておく権限を大統領に付与する。
- (7) William R. Lowry, *The Capacity for Wonder—Preserving National Parks*, Brookings (1994) at 70-71.
- (8) 1980年のアメリカ大統領選の一月後、かつレーガン大統領（Ronald Wilson Reagan）の大統領就任式の一か月前というタイミングだった。Id., at 71.
- (9) Machlis and Field, *National Parks and Rural Development—Practice and Policy in the United States*, Island Press (2000) at 137, 139.
- (10) 4470万エーカーのうちおよそ3880万エーカーが、国立公園や国立保護区（National Preserve）など、10の新たな国立公園システムユニットに指定された。またおよそ590万エーカーが、三つの既存の国立公園システムユニットに加えられた（グレーシャーベイ国立記念物公園、カトマイ国立記念物公園、マッキンリー山国立公園）。Id., at 139. この三つの既存の国立公園システムユニットは、名称も変更された。なお、国立保護区に指定されると、国立公園に指定されるよりも、利用面でかなり多くの裁量が許される。William R. Lowry, *Preserving Public Lands for the Future—The Politics of Intergenerational Goods*, Georgetown University

- Press (1998) at 68.
- (11) Machlis and Field, *supra* n. 9, at 139; William R. Lowry, *supra* n. 7, at 71.
- (12) 世界最大のホウ砂 (borax) メーカーである同社のルーツは、1872年にカリフォルニアのデスバレー (Death Valley) で発見されたホウ酸塩 (borate) 層を採鉱していたことにまでさかのぼる。<http://www.borax.com/borax1.html> U.S. Borax社の創設者スミス (F.M. “Borax” Smith) がネバダ (Nevada) でホウ酸塩層を発見したため、同社が1872年の鉱業法 (Mining Law) に基づく排他的占有権等の特権を有していたことも、ミスティフィヨルド国立記念物公園の件に影響を与えたものと思われる。
なお国立公園局初代局長マザーは、父親のホウ砂業を継ぎ、Thorkildsen-Mather Borax Companyの経営者兼オーナーとして財を成した。
- (13) 通称“アンワー”。
- (14) William R. Lowry, *supra* n.10, at 68.
- (15) Machlis and Field, *supra* n.9, at 140.
- (16) *Id.*, at 132.
- (17) caribou. 北米産の野生のトナカイで、シカに近い。ブルックス山地 (Brooks Range) 南部に住む、アメリカ先住民グウィッチイン族 (Gwich'in people) の食用でもある。なお、ブルックス山地北部に住むアメリカ先住民イヌピアック族 (Inupiat people) にとっては、必ずしも食用ではない。グウィッチイン族が石油開発に反対するのに対して、イヌピアック族は多くが油田労働者であるため石油開発を支持する。このように、アメリカ先住民間にも、石油開発をめぐる対立が存在する。Cunningham and Saigo, *Environmental Science—A Global Concern*, Ninth Edition, McGraw-Hill (2007) at 432.
- (18) Machlis and Field, *supra* n. 9, at 140.
- (19) 畠山武道『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会, 1992年) 329~330頁。国立野生生物保護区の管理に関する最近の問題については、久末弥生「国立野生生物保護区GMO栽培事件」ビジネスロー・ジャーナル2009年12月号104~108頁参照。
- (20) Cunningham and Saigo, *supra* n.17, at 432. 頁岩油 (shale oil) やタールサンド (tar sands) のように抽出プロセスを必要とする石油資源に比べて、すでに液体状で産出される石油資源は、石油会社にとって魅力的である。
- (21) 二名の議員名から名付けられた。
- (22) Craig W. Allin, *The Politics of Wilderness Preservation*, Greenwood Press (1982) at 241-242.
- (23) Simon and Sax, *Our Common Lands—Defending the National Parks*, Island Press (1988) at 406.
- (24) *Id.*, at 408-409.
- (25) Robert B. Keiter, *Keeping Faith with Nature—Ecosystems, Democracy, and America’s Public Lands*, Yale University Press (2003) at 37-38.
- (26) Cunningham and Saigo, *supra* n.17, at 432.
- (27) ブルドーベイのパイプラインと掘削からの石油流出は、ツンドラを汚染するとともに水路にも徐々に拡散していった。50年前のブルドーザーによる傷あとは、今もはっきりと見ることができる。*Id.*
- (28) Kubasek and Silverman, *Environmental Law*, Fourth Edition, Prentice Hall (2002) at 121.
- (29) Johnston, Funk and Flatt, *Legal Protection of the Environment*, Thomson West (2005) at 319.
- (30) 105項目のうち連邦議会に左右されるのは20項目だけで、85項目が行政の活動によって実施可能だった。Kubasek and Silverman, *supra* n.28, at 269.
- (31) *Id.*, at 267.
- (32) Cunningham and Saigo, *supra* n.17, at 279.
- (33) Robert B. Keiter, *supra* n.25, at 248.
- (34) ピンショ어의“賢い利用 (wise use)”思想とは、厳密には異なる。ここでの“賢い利用運動 (wise use movement)”とは、“私有財産の利用に関するすべての制限が、健康、安全、環境保護のために定められた制限を含めて、取り除かれなければならない”かつ“国有地へのアクセスは、伐採、採鉱、掘削、モーターレクリエーション、すべての営利的娯楽のために、無制限でなければならない”という、二つの指導原理をもつ運動である。Kubasek and Silverman, *supra* n.28, at 121-122.
- (35) *Id.*, at 121.
- (36) 2005年のハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina) によって、メキシコ湾 (Gulf of Mexico) の石油精製供給施設が破壊されたことも、法案通過を後押ししたものと思われる。アメリカは国産石油のおよそ25%を、メキシコ湾からの供給に頼っている。Cunningham and Saigo, *supra* n.17, at 429. もっとも、法案成立には至っていない。
- (37) http://www.whitehouse.gov/agenda/energy_and_environment/
- (38) アメリカ大統領選でオバマの対立陣営にいたアラスカ州知事ペイリン (Sarah Louise Palin) は、北極圏国立野生生物保護区 (ANWR) の石油掘削を明確に支持していた。