

[論文]

1989年エクソン・バルディーズ号座礁事故後 アラスカ州における地域住民参加の 石油流出事故再発防止体制づくり

櫛田 久代

Citizen involvement in oil-spill prevention and
Alaska's response to the 1989 Exxon Valdez Oil Spill

Hisayo KUSHIDA

The National Commission on the BP Deepwater Horizon oil spill and offshore drilling concluded that, “the explosive loss of the Macondo well could have been prevented.” The catastrophic oil spill in the Gulf of Mexico in 2010 revealed the lack of a culture of safety within the oil industry, and the inadequate regulatory oversight of the industry by state, local, and national governments. The Commission recommended that United States President Barack Obama take the following steps to prevent future environmental tragedies: “The Environmental Protection Agency (EPA) and the United States Coast Guard should bolster state and local involvement in oil spill contingency planning and training, and should create a mechanism for local involvement in spill planning and a response similar to the Regional Citizens’ Advisory Council (RCAC) mandated by the Oil Pollution Act of 1990.” The RCAC in the state of Alaska is a model of citizen involvement that the oil industry follows stricter risk-management policies to prevent oil spills and improve response systems. This article

discusses the RCAC, examines how the Prince William Sound RCAC and Cook Inlet RCAC were created in the state of Alaska after the Exxon Valdez oil spill in 1989, and describes the mechanisms that were established to foster the long-term partnership among the oil industry, government, and local communities to monitor compliance with environmental regulations by the operators of crude oil facilities.

はじめに

1959年アメリカ合衆国49番目の州になったアラスカ州は、アメリカ最後のフロンティアともいわれる大自然を誇るとともに、酷寒の厳しい自然環境の中、豊かな天然資源に恵まれている。同州の天然資源開発は1968年北極海沿岸のプルドー・ベイ（Prudhoe Bay）のノース・スロープ（North Slope）で大規模油田が発見されたことを契機に活発となった。プルドー油田では全米有数の石油埋蔵量が確認されたものの、北極圏に位置することで一年を通して安定して原油を積み出すことができなかった。そこで、プルドー油田からの原油の通年運搬を可能にするため、共和党リチャード・ニクソン（Richard M. Nixon）政権下の1973年11月、アラスカ半島を縦断するアラスカ横断パイプラインの建設が認可された（Trans-Alaska Pipeline Authorization Act）。パイプラインは、北極沿岸ノース・スロープから州南部プリンス・ウィリアム湾沿岸の不凍港バルディーズ（Valdez）まで全長789マイル（約1,270キロメートル）におよび、ブリティッシュ・ペトロリアム（現BP）社、ARCO社、ハンプル（Humble）社、エクソン（現エクソンモービル）社等が共同出資して設立したアリエスカ社（Alyeska Oil Pipeline Service Company）によって建設され、1977年6月操業を開始した⁽¹⁾。石油、天然ガス等天然資源に恵まれたアラスカ州は1976年州憲法修正を行い、州内の採掘権のリース料・売却益等の25%を基にした永久基金（permanent fund）を創設し、基金の配当金を州民に分配する仕組みをつくった⁽²⁾。アラスカ永久基金から州民への配当金は年

により異なるが、1982年は一人当たり1,000ドルあり、アラスカ州民の生活にオイル・マネーは深く入り込んでいる。同州では、漁業、観光業、鉱山業、エネルギー産業が主要な産業であるが、所得税のないアラスカ州にとって税収の約8割を占める石油業界の存在は突出している⁽³⁾。こうした石油業界優位の政治経済構造を揺るがすことになったのが、1989年に発生した石油タンカーの座礁事故であった。

1989年3月23日大型石油タンカー、エクソン・バルディーズ号 (the Exxon Valdez) がアラスカ州プリンス・ウィリアム湾で座礁事故を起こし、石油が大量に流出する大惨事となった。流出油は、豊かな資源に恵まれた海域において長期間かつ広範囲にわたって深刻な環境汚染をもたらし、この事故はアメリカ史上最悪の石油流出事故として長らく記憶されることとなった。

事故後アラスカ州では、連邦政府、州政府、被災自治体、住民、関係企業を巻き込み、官民が連携して事故再発防止体制づくりに取り組んでいる。その中に、プリンス・ウィリアム湾ならびにクック入り江において組織された2つの地域住民諮問団体 (Regional Citizens Advisory Council : 以下、RCAC)⁽⁴⁾ や、環境復旧事業ならびに被災地域の復興に取り組んでいるエクソン・バルディーズ号油流出信託評議会 (Exxon Valdez Oil Spill Trustee Council; 以下 EVOS 信託評議会) がある⁽⁵⁾。アラスカ州の RCAC 2団体は、設立の経緯こそ若干異なるものの、いずれも1990年の連邦油濁法 (Oil Pollution Act of 1990) によって発足した組織で、石油企業と連携し、企業活動を監視しつつ油濁事故再発防止活動に従事している。アラスカ州で組織されたこれらの RCAC が、設立から20年以上の時を経て改めて連邦規模で注目されることとなった。そのきっかけとなったのが、2010年4月にルイジアナ州沖合のメキシコ湾で発生した海底油田事故だった。海底油田掘削施設ディープウォーター・ホライズン (Deepwater Horizon) で発生した事故は、深海油田からの石油流出が約3か月続き、アメリカ最悪の石油流出事故記録を塗り替えるものとなった。事故後民主党のバラク・オバマ大統領は大統領事故調査委員会を組織した。2011年1月に

提出された報告書は、ディープウォーター・ホライズン事故の原因究明を通して、安全基準が順守されていれば、この事故は回避可能であったと結論付けている⁽⁶⁾。報告書は、州ならびに連邦政府によるエネルギー業界規制の在り方や当該産業の安全性強化の必要性を指摘するものとなった。事故調査委員会においてメキシコ湾の海底油田事故再発防止体制が検討される中で、1989年のアラスカ州の事故は油濁汚染にさいなまれた地域における環境復旧および地域再興の先例として注目されることとなった⁽⁷⁾。前アラスカ州立大学理事であり元アラスカ州副知事、州議会議員を勤めたフラン・ウルマー（Fran Ulmer）が事故調査委員に加わっていたことと関係があることは疑いえないが、大統領事故調査委員会が提出した報告書は、メキシコ湾沿岸州においてアラスカ州のRCACと同様な組織の設立を提言した。

さて、地域住民の代表からなる諮問団体が企業活動や行政活動を監視するとともに政策提言を行うことで政策形成の一過程に参画する仕組みは、代表制民主主義を補完する市民の側の政治参加の手法の一つとして自由民主主義国家において定着している。諮問委員会や審議会等様々なレベルで住民参画の諮問団体は地方、州、連邦を問わず政策形成ならびに政策評価の行政過程の中に組み込まれている。諮問機関の活動が活発な分野は、とりわけ、都市計画や交通政策、環境政策分野である。制度としては全米で1950年代以降飛躍的に広まった。住民が居住地域の政策決定過程にかかわるこうした住民諮問機関（public/citizens advisory council）は、近年法律上設置が義務付けられていることが多く、参加民主主義を取り入れた行政手法の観点から、住民諮問機関の役割についての事例研究は国内外で多数に上る。そうした中で、諮問機関の存在は、必置義務であるがゆえに、公聴会同様、行政によって住民からの合意調達手続きに都合良く活用されがちで、民主主義の形骸化を招いているとの批判もある⁽⁸⁾。しかし、市民主体の監視団体の重要性に関して異論はない。実際2010年ディープウォーター・ホライズン事故後、過去に起こった大規模油濁事故の教訓を活かす機運の中で、アラスカ州で活動している住民主

体の RCAC の役割が注目されていることは、その証左であろう。

本稿では、アラスカ州で設立された二つの住民諮問団体、プリンス・ウィリアム湾 RCAC とクック入り江 RCAC が、2010 年事故後なぜ注目されたのかを、プリンス・ウィリアム湾 RCAC の設立経緯ならびにその活動実績を通して明らかにしたい。本稿では、研究対象として RCAC 二団体の内、プリンス・ウィリアム湾 RCAC を取り上げ、設立経緯をはじめその活動内容について扱う。というのも、両団体とも 1990 年連邦油濁法に規定された組織であるが、連邦法案の成立に先立ち、住民主体の諮問機関として組織の骨格を作り上げたのは、プリンス・ウィリアム湾の地域住民および被災自治体や被災団体であったからである。

アラスカ州の RCAC については、先行研究は少ないものの、その政策影響効果について高く評価されている。その最たるものは、ジョージ・ビューセンバーク（George Busenberg）の一連の政策研究である⁽⁹⁾。アラスカ州で設立された二つの市民諮問団体、プリンス・ウィリアム湾 RCAC とクック入り江 RCAC についてのビューセンバークの研究は、環境行政学の立場から、活動実績を調査し政府と産業界との間の政策連携の成果として、RCAC の活動を高く評価する。環境法の立場からは、ジグムント・J・B・プレイター（Zygmunt J. B. Plater）とクリスティーナ・M・サンターピオ（Christina Marshall Santarpio）の研究がある。いずれも、ビューセンバークの研究成果を踏まえ、1989 年のエクソン・バルディーズ号石油流出事故後の対応を通して 2010 年のメキシコ湾油流出事故後を見据えた視点で RCAC を取り上げている。特に、1990 年連邦油濁法規定を含めてアラスカ州地域住民の諮問団体の成果と問題点を分析し、RCAC がより効果的な市民による監視組織となるための改善策を提言するサンターピオの研究は最も包括的である⁽¹⁰⁾。

従来の研究では、RCAC が設立され活動していることの画期性に注目するものの、その成立にかかわる経緯は詳しく扱われてこなかった。そこで、本稿では、RCAC 設立を身近で見てきた住民の言説や当時の資料および記録を通して、プリンス・ウィリアム湾 RCAC の設立過程を取り

上げる。被災後の地域、州、連邦レベルのそれぞれの立場と相互関係の中から政策形成アクターとしてアラスカ州 RCAC を検討することで、RCAC が注目されながらもこれまで他州に波及しなかった理由を明らかにし、制度としての一般化の難しさを指摘したい。

1. エクソン・バルディーズ号座礁事故

1989年3月23日21時12分、大型石油タンカー、エクソン・バルディーズ号は、カリフォルニア州のロングビーチ（Long Beach）港に向けて、バルディーズにあるアリエスカ社のバルディーズ・マリーン・ターミナルを出港した。その約3時間後、氷山を避けて航行ルートを外れた同船はプリンス・ウィリアム湾のブライ・リーフ（Bligh Reef）で座礁事故を起こした。油濁事故に対するアリエスカ社の備えが不十分で搭載油流出への対応が遅れたことから、1,100万ガロン（約26万バレル）の石油が海洋に流出するという悲劇が起こった。キング・サーモンやニシンの豊かな漁場に恵まれ、多様な海洋生物が暮らす海域は深刻な環境汚染に見舞われることになった。3月30日、共和党ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）大統領は、エクソン・バルディーズ号の石油流出事故に関して、「環境上の悲劇」と述べている⁽¹¹⁾。

事故後、全米から集まったボランティアたちとともに油の回収作業に従事していた地元住民は、日増しに拡大する流出油に対し不安を募らせていった。事故直後の対応が後手に回ったことで、周辺海域に流れ出た油は、最終的に、約724キロメートルも離れた沿岸地域にまで達した。しかも、流出油の除去を目的として、エクソン社が大量に化学処理剤を散布したことから、海洋環境への長期的な悪影響を懸念する声も上がっていた。事故により、漁師や養殖業者といった漁業従事者、観光業従事者の生活は一変した。漁や釣り、観光のための船は油回収のために活用された。突然、安定的な生計手段を失ったことで、経済的苦境に立たされる住民が続出した。その後争われるエクソン社との民事訴訟では、当

面の生活を保障するため早期和解を行うかどうかをめぐって小さなコミュニティ内で亀裂が生じることになる。また、沿岸部に点在する先住民諸部族の村においても、事故は伝統的な生活様式に打撃を与え部族社会の存続に深刻な危機をもたらすことになった。

エクソン社の油除去対応に不信感を募らせていた漁業関係者の中に、コードヴァ地区漁業連合（Cordova District Fishermen United）があった。6月、コードヴァ地区漁業連合の理事を務めていたリキ・オット（Riki Ott）は、同連合、環境保護派と連携して、オイル・リフォーム同盟（Oil Reform Alliance）を結成した。油濁事故を体験した地域社会の対応策の先例として国外の事例に学ぶとともに、オイル・リフォーム同盟は、地元住民、科学者、政府関係者とともに、石油業界に対してアラスカ州政府および連邦政府による規制強化を要望していく。その先例として参考にされたのが、英国シェットランド・石油ターミナル環境諮問団体（SOTEAG）だった。SOTEAGはスコットランド地方のシェットランド諸島北端にあるブリティシュ・ペトロニウム（現BP）社所有のサローム・ボウ（Sullom Voe）ターミナルにおいて石油タンカーの運航やターミナルの操業に対して厳しい基準を設け活動している市民諮問団体である。オットによると、ミシェル・オレーリー（Michelle O’Leary）をはじめコードヴァ地区漁業連合の関係者たちと、事故後プリンス・ウィリアム湾の環境を保全するための参考事例としてSOTEAGの住民諮問の仕組みに関する情報を熱心に収集し、アラスカ州で市民参加の監視団体形成に向けて、州、連邦議会議員に対して資料を提供する活動を行っていたという⁽¹²⁾。また、アラスカ州環境保護省の油濁問題専門家ダン・ローン（Dan Lawn）は、9月17日から28日までの約10日間、北海油田を抱えるノルウェーとスコットランド北部に派遣された。訪問先で石油産業規制の在り方、事故防止体制や事故対応計画、油流出事故後の環境復旧の現状について視察し、環境保全とエネルギー開発についての彼我の意識の違いを目の当たりにさせられたという視察報告が、当時の記録として残っている⁽¹³⁾。

しかし、コードヴァ地区漁業連合を含む地元の漁業関係者は、石油業

界に対して対立姿勢を示すオットとは異なる方針を打ち出した。彼らは被災自治体、アラスカ・ネイティブ部族、環境保護団体ともにプリンス・ウィリアム湾地域における住民諮問団体結成に動くと同時に、アリエスカ社との協力関係を構築しようとした⁽¹⁴⁾。1990年2月、被災地域の地元自治体、業界関係団体が組織したプリンス・ウィリアム湾RCACはアリエスカ社と同地域における同社の企業活動への監視助言団体となる仮契約を交わすこととなった。

仮契約文書（定款）では、当該団体が今後州法および連邦法において制度化されることで有効になるという条件が付されており、契約期間は、アラスカ横断パイプラインの稼働終了までとされた。このRCACは独立性の高い非営利の団体として位置付けられ、バルディーズ・マリナー・ターミナルの操業ならびに石油タンカーの航行が当該地域にもたらす環境影響をモニタリングし、アリエスカ社に助言を与えるだけでなく、社有施設に立ち入ることができる調査権限をもって、同社の石油流出防止策、安全対策、緊急事故対応策、環境保護策を検討し、事故防止活動を地域住民にも周知させる活動を行う。また、専門的知見をもってこれらの対応策を提言監視するために、RCACは独自に研究開発にも従事することが取り決められた。以上の広範なRCACの活動は、同社が拠出する年間200万ドルの資金によって支えられる。一方で、RCACの活動が、アリエスカ社ないしアラスカ横断パイプラインに対する訴訟費用や、訴訟にかかわる研究に使用された場合は、同契約を打ち切るという内容も組み込まれていた。契約当事者には、RCAC側として、全米野生生物連盟（National Wildlife Federation）、コードヴァ地区漁業連合、プリンス・ウィリアム湾水産養殖社団法人（Prince William Sound Aquaculture Corporation）とともに、バルディーズ（Valdez）、コードヴァ（Cordova）、シュワード（Seward）、ホーマー（Homer）、コディアク（Kodiak）、ウィッター（Whittier）の各市、キーナイ半島郡（Kenai Peninsula borough）といった被災地域自治体や先住民部族（Chugach Alaska Corporation）が加わっていた⁽¹⁵⁾。

オットは、企業が政府や住民を懐柔しようとする動きとみて、RCAC

に対して距離を置いた。被災地住民の間では、RCACのように事故当事者の企業と連携する住民グループがいる一方で、企業との連携に対して警戒を強める住民もあり、プリンス・ウィリアム湾 RCAC の設立過程においては、企業との連携に対する住民内部の対立がみられた。

2. アラスカ州事故調査委員会

アラスカ州、エクソン・バルディーズ号座礁事故から2か月後、州知事、スティーブ・カウパー（Steve Cowper）は、州事故調査委員会（Alaska Oil Spill Commission）を組織し、長年同州の交通・インフラ整備・土地開発分野で要職に就いてきたウォルター・パーカー（Walter B. Parker）を委員長とする7名の委員を任命した⁽¹⁶⁾。委員会の目的は、海洋環境における石油およびその有害物質の輸送・運搬システムの改善策をアラスカ州ならびに連邦政府に対して提言することであった⁽¹⁷⁾。

座礁事故が発生した当初、船長のジョセフ・ヘーゼルウッド（Joseph Hazelwood）が乗船前に服務規程違反の飲酒をしていた事実が明るみになり、マスメディアでは船長の過失が大々的に喧伝された。冰山発見による航路変更等幾つもの不運が重なったとはいえ、事故の直接的原因は、当直の船長をはじめ乗組員の判断ミスが大きく作用していたことは疑いえない。しかし、事故から10か月後の1990年1月5日に州知事に答申された報告書は、石油流出事故が大規模化した原因を構造的に分析している。そこでは、「ブライ・リーフでの座礁は、おそらくは飲酒乗務していた船長の過失をはるかに超えることを意味する」として、人為的ミスから生じる船舶事故を防ぐために航行の安全基準規制があるにも拘らず、そうした事故防止にかかわる行政の規制監督が12年前から段階的に骨抜きにされてきたことを委員会は問題視した⁽¹⁸⁾。

実際、事故調査が進むうちに、乗組員の運航規定に反する長時間勤務の常態化、船搭載のレーダーシステムの故障、航路変更後に合衆国沿岸警備隊（U.S. Coast Guard）の航行管制と不通になるという不測の事態も発

生していたという不都合な事実が次々に明るみにになっていた。因みに、今回の事故においては、船長は個人として唯一刑事事件として訴追された⁽¹⁹⁾。

報告書は、事故を個人の過失や偶発的なものとして扱っておらず、事故発生に至る構造的な問題を指摘している。航海士による運航規程が順守されていなかった背景には、国際的な価格競争にさらされている海運業界の厳しい現状があったことが指摘された。エクソン海運会社は、運搬コスト削減と操船の機械化を進めることで、乗組船員数の縮減を行っており、それが船員の長時間労働という労働条件の悪化を招いていた。しかも、経費節減が、レーダー装備の故障放置につながっていた。さらに、流出油の拡大には、関係機関の事故対応行動の遅れと油回収資材の備え不足があり、流出油の封じ込め回収作業に着手するまでに半日を要するという不手際があった。事故発生直後、事故当事者のエクソン海運会社、アラスカ横断パイプラインおよびバルディーズ・マリーン・ターミナルを運営するアリエスカ社の海洋事故対応計画はまったく機能しなかった。加えて、アメリカ合衆国沿岸警備隊、州政府の事故対応への遅れも、その後の天候の悪化とともに、石油の流出被害を拡大させることにつながった。報告書は、事故発生と流出油の拡大について、負の因果関係が複合的に積み重なった実態を明らかにしている。

アラスカ州事故調査委員会は、事故の概要、事故発生に至る経過とその後の対応、機能しなかったアラスカ州油流出事故対応計画の実態について検討し、結論として事故再発防止策を59の提言にまとめ上げた。いかに安全対策を講じても石油輸送には流出リスクが付きまとう。ひとたび海上に油が流出したら、全ての油の回収・除去は不可能である。油濁事故の影響を最小限に抑えるためには、流出事故後の迅速な対応が不可欠であるがゆえに、州事故調査委員会は、包括的な油流出防止策を次のような基本方針として整理した。

- 1) 石油流出防止は海洋上の石油輸送システムにかかわる全当事者の基本的な方針でなければならない。
- 2) 全当事者には、国内外の海上輸送産業の取り組みとして海への油流出は許されないと態度を共有しなければならない。
- 3) 現代の石油輸送システムは多数の個人及び地域社会を危険にさらすがゆえに、市民は政府に対する監視にもかかわるべきである。
- 4) 国および州には船積載油を検査し保護するために財政基盤の安定した強力かつ機敏な規制機関が必要である。
- 5) 油流出から環境を保護する州法は石油輸送にかかわる外国船舶にも等しく適用されるべきである⁽²⁰⁾。

委員会から州知事への提言は、上記基本方針を含む59の改善提案からなる。それらは、「包括的な油流出防止策」、「産業界の責任」、「州政府の規制と監視」、「連邦政府の規制と監視」、「政府の事故対応に関する姿勢」、「事故対応の実行」、「研究と開発」という大項目から構成されている。各方面広範囲にわたる提言を通して、施設ならびに船舶の安全基準の強化とともに、連邦政府、州政府、石油業界に対して事故後迅速に対応できる防災体制づくりを提言していた。

州事故調査委員会による提言の重点は、何よりも事故再発防止にある。防止に努めてもなおかつ事故が発生した場合に備え、普段から万全の事故対応体制を築くことを目標とする。その事故再発防止対策を行政と石油業界まかせにしないために、プリンス・ウィリアム湾およびクック入り江地域の港湾監督官庁を監督する組織として、州政府の下に地元自治体から構成されかつ市民が参加する諮問機関設立を構想した。被災地域において石油産業と住民代表からなる非営利の住民監視団体設立の動きが現実化していた頃、アラスカ州事故調査委員会の側でも、事故防止提言の一環として地域住民諮問委員会 (citizens' advisory council/regional advisory councils: ACs)⁽²¹⁾ と地域諮問評議会 (regional advisory committees: RACs) の設立を提案していた。

提言の中で ACs は、環境保護の観点から、石油・天然ガスその他有害

物質の安全な運搬にかかわる州・連邦政府の行政や規制を監視し、流出事故防止体制ならびに事故後の対応についても関連機関と連携する組織として位置づけられた。ACsは、技術的科学的見識に基づいて、油濁防止政策を検討し改善を求めるとともに、政策評価権限をもつ。必要に応じて、審議会 (advisory panel) を設ける。一方、地域における事故対応計画の準備や防災訓練の主催を任せられ、事故が起こった時の現地指揮を執る組織として考えられたのがRACsであり、こちらは、ACsと異なり、地元自治体の代表、州・連邦当局、業界の代表で構成される⁽²²⁾。

アラスカ州政府の歳入の大部分は石油業界からの税金に依存しており、石油産業は、同州の政治経済を文字通り左右していた。州事故調査委員会は、市民による行政監視の仕組みを提案しているが、規制監督行政を監視し諮問する市民監視団体ACsと地元や現場の知識を活かし事故対応にあたる地域住民諮問団体RCAsとを権限やその役割において区別していた。州事故調査委員会による報告書答申後の翌月2月、アリエスカ社との間で設立が仮合意されたRCACは、結果としてみれば、州事故調査委員会が構想したACsとRACsの両方の要素を併せ持っているといえよう。

このように、市民による行政監視の仕組みづくりも含め、報告書は、州および連邦政府に向けて石油業界に対する厳しい規制・監督を求めるとともに、二重三重の防災体制づくりを提言する内容で構成されていた。

1990年6月末、アラスカ州では、州油濁防止法が州知事の承認を得て成立した。元々、同州では、アラスカ横断パイプライン操業に伴い、石油流出事故を防止するための安全基準や事故発生時の対応措置が厳しく定められていたが、石油業界の強力なロビー活動によって規制は形骸化していた。エクソン・バルディーズ号事故を機に成立した州法は、タンカーを含め石油企業の諸施設、建造物に対してより厳しい事故防止対策を定めるとともに、石油流出事故に対する罰則規定の強化、万が一事故が発生した際の事故対応計画の徹底を図るものとなった⁽²³⁾。州議会で成立した法案についてオットは、石油業界の油濁防止対策の強化を要望してきた地域住民にとって大きな一歩となったと述べている⁽²⁴⁾。

3. 1990 年連邦油濁法の成立

連邦レベルでは、サミュエル・K・スキナー（Samuel K. Skinner）運輸長官およびウィリアム・K・レイリー（William K. Reilly）環境庁長官を共同代表とする国家事故対応チームが、1989 年 5 月、事故発生後いち早く事故調査報告書をブッシュ大統領に提出した。そこでは、事故の原因について端的に次のように述べている。「政府や業界の事故対応計画は個々においても集合的にもまったく不十分で、最大規模の石油流出事故を制御できなかった。企業の初動は遅く、いったん動き始めても油流出に対応できなかった。また、様々な事故対応計画が相互に連携せず、事故対応の指揮系統を効果的に確立できなかった」がゆえに、結果として現場における混乱を招き、油の回収作業が遅れたことが指摘されている⁽²⁵⁾。

当時アメリカ合衆国では、連邦レベルで大規模な石油流出事故に対応するための統一かつ包括的な法律がなかった。環境汚染規制に関しては、1948 年の「水質汚染規制法（Water Pollution Control Act）」までは、一部の例外を除いて基本的に、州や地方自治体の管轄であった。油濁防止および対応策を求める法整備は、大規模な石油流出事故のたびに取りざたされてきた。古くは、ニクソン政権期の 1967 年、カリフォルニア州サンタバーバラ（Santa Barbara）沖海上石油掘削施設からの石油流出事故のときである。この時、1970 年に連邦水質改善法（Federal Water Quality Improvement Act）、また、1972 年の修正連邦水質汚染規制法（Federal Water Pollution Control Act Amendments）が成立した。修正連邦水質汚染規制法は、油の排出禁止や汚染防止措置の義務付けならびに流出油の除去費用と損害に対して厳格責任を導入し、その後の油濁法の基礎になる法律となった。一方、全米規模ではなく、特定地域の油濁防止と環境汚染対策のための法律もある。1973 年のアラスカ横断パイプライン認可法や 1974 年の深海港湾法（Deepwater Ports Act）である⁽²⁶⁾。また、海底油田およびガス開発を規制する外大陸棚法（Outer Continental Shelf Lands Act

Amendments of 1978) がある。連邦油濁法が成立するまで、連邦政府はこうした既存の連邦諸法ならびに関係する州法の条項を調整しながら、石油流出事故に対応してきた。しかしながら、1989年に発生したエクソン・バルディーズ号事故は、包括的な連邦油濁法の不備を連邦議会関係者に痛感させることになった。

海洋における油濁事故対策法案は、何度も連邦議会で提案されてきたが、これまで成立することはなかった。この状況がエクソン・バルディーズ号事故により大きく変わることになる。1990年連邦油濁法の原型となる法案は、元々、ノースカロライナ州選出の民主党連邦下院議員ウォルター・B・ジョーンズ (Walter B. Jones) が事故発生前の1989年3月16日、連邦下院に提出した法案番号HR1465であった⁽²⁷⁾。同法案は、諸法に分散していた連邦油濁事故責任基金を統合し、油除去や補償のための基金を充実させるとともに、事故当事者への責任の上限額の引き上げを提案したものだ。ところが、石油流出事故の深刻な被害状況が明らかになるにつれ、現行諸法の不完全さに対する認識が高まり、HR1465法案への修正提案だけでなく、新たな事故対応法案や油濁事故関連法案が連邦上下両院において次々に提出されることとなった。4月6日イリノイ州選出民主党下院議員のウィリアム・リピンスキー (William Lipinski) は、現行法ではエクソン社に対する賠償責任が限定的であり、油除去費用を納税者である国民が負担することになりかねないという危惧を表明し、HR1465法案の内容は不可欠な一歩であり、現行法の改正が必要であるとの見解を述べている⁽²⁸⁾。さらに、アラスカ州事故調査報告書提出後は、報告書の内容がしばしば連邦議会において議論の論拠として取り上げられ、法案は未曾有の石油流出事故を背景に、アラスカ州に特化した規定も盛り込み、審議を重ねることで最終的に油濁事故対応だけでなく事故防止も含めた包括的な内容へと修正されていった。

法案審議の過程では、幾度となく難航する争点があった。一つは、石油流出事故責任の対象範囲や補償の上限額の問題であり、もう一つは、連邦法と州法との優先関係の問題であった。これらは、過去にも連邦油

濁法案成立を阻んできた争点であった。油濁事故の損害賠償額上限の大幅な引き上げをめぐっては、企業活動の抑制につながるとの根強い反対意見がみられ、石油業界からの反発は当然ながら強かった。後者に関しては、油濁防止法において、州の管轄権と連邦の管轄権のどちらを優先するのかという、連邦制度に内在する争点であった。州法優先原則の主張は、州法における油濁事故責任基金の設立運用ならびに事故当事者に対する州の損害賠償請求権とも関連しており、法案成立への難関の一つでもあった。連邦油濁法案審議の様子は、アラスカ州の油濁事故責任監督官庁であるアラスカ州環境保護省の官報『オイル・スピル・クロニクル (Oil Spill Chronicle)』においてもしばしば取り上げられた。1989年10月31日号の同紙で、州法優先問題は、1975年以降油濁法成立を阻んできた問題であること、そして、州知事カウパーが、連邦油濁法内で、州権を留保する修正案を強く支持していることを伝えている。やや時が遡るが、同紙9月15日号では、カウパーが、メリーランド州知事ドナルド・シェファア (Donald Schaefer) と共に全米48の州知事と、連邦下院の民主党、共和党のリーダーに対し、州権の留保を訴える書簡をしたためたことを伝えている⁽²⁹⁾。州法優先を定める修正条項は、マサチューセッツ州選出 (民主党) のゲリー・スタッツ (Gerry Stadds) やカリフォルニア州選出 (民主党) のジョージ・ミラー (George Miller) により提案されており、アラスカ州政府は、連邦油濁法案の審議においてミラー＝スタッツ修正条項 (Miller-Studds amendment) への支持を訴えた。また、連邦油濁法案において、運輸業界が抵抗を示していた石油タンカーの二重船殻義務付けに関しても安全基準を高める修正提案を、州政府としてカウパーが支持していることを伝えている⁽³⁰⁾。

州法優先問題に関しては、州の賠償請求権の留保問題以外にも、環境規制基準の観点からの批判があった。カリフォルニア州やフロリダ州では、自州内で起こった油流出事故を契機に、州法で厳しい規制を設けており、同州出身の議員を中心に、連邦油濁法案の制定に当たり、州法を優先させる規定を盛り込むことを主張した。この州法を優先させるか連

邦法を優先させるかは、規制の弱い州にとってみれば、連邦法の骨抜きとなりえ、州法優先規定が不利益をもたらす場合もあり、一筋縄ではない問題であった。

エクソン・バルディーズ号の石油流出事故後、事故の損害賠償額の上限、州管轄権の連邦法に対する優先権等各論における異論はあっても、油濁事故再発防止に向けての連邦法制度の整備と事故発生後の損害賠償制度の強化という総論においては、議員たちの反対はみられなかった。また、法案成立に向けてはアラスカ州のカウパー知事自ら連邦議員に積極的に働きかけを行い、州選出の連邦議員たちも賛成に回った。これまで石油業界側の意見を強力に代弁してきた同州選出共和党の連邦上院議員フランク・ムルカウスキー（Frank Murkowski）も同法の成立に反対しなかった。法案は、両院協議会で審議を重ね、最終的に8月2日連邦上院において賛成99、反対0、8月4日連邦下院において賛成360、反対0で可決した。アラスカ州プリンス・ウィリアム湾沖で発生した事故を契機に、法案は1990年8月18日、共和党ブッシュ大統領の署名を得て成立した。石油輸送等の石油流出事故に関する連邦政府の包括的な連邦油濁法が成立したのである⁽³¹⁾。

連邦油濁法は次の8章から成る。

第1章 油濁責任と補償

第2章 関連法規の修正

第3章 国際的油濁防止と油除去

第4章 油濁事故防止と油除去

第5章 プリンズ・ウィリアム湾に関する規定

第6章 雑則

第7章 油濁に関する研究開発計画

第8章 アラスカ横断パイプライン・システム

第9章 石油流出責任信託基金（Oil Spill Liability Trust Fund）の修正

同法は、法案提出の際の当初の目的であった責任信託基金の一本化に成功し、以後被災者への補償や事故後の油除去費用支払いの際、石油流

出責任信託基金から拠出されることとなった。その他、次のような重要な内容が含まれている。油流出事故の罰則を強化しかつ油濁事故責任の範囲を整理し、被災当事者に対する事故責任当事者側の賠償責任を明確化したことで、油除去費用にかかる事故責任者の責任額の上限を大幅に引き上げた。また、懸案であった州法優先原則が維持されたことで、事故責任者は州法と連邦法による事故責任を問われる厳しいものとなった。さらに、エクソン・バルディーズ号のような大規模な石油流出事故対応への反省から、油除去作業におけるアメリカ大統領の指揮権を明確化し、連邦政府が州政府と連携し率先して石油流出事故対応行動をとることが可能になった。加えて、事故対応計画（防災訓練含む）の整備だけでなく、油濁事故を防止するために、海運、石油業界における安全基準の強化に取り組む規定も盛り込まれた。その中には、エクソン・バルディーズ号が一重船殻であったことの反省から一定の猶予期間を設けて海上における石油タンカーの二重船殻構造が義務付けられた。同様に、乗組員の就業規則を含む安全運航基準の強化も盛り込まれていた。

さて、連邦油濁法には、プリンス・ウィリアム湾やアラスカ横断パイプライン・システムというアラスカ州に特化した法規定もある。連邦法でありながら、州内の各種組織づくりを含む石油流出事故後の事故再発防止体制を規定していた。

アラスカ州にかかわる第5章は、全7条から構成され、第5001条は油流出復興研究所（Oil Spill Recovery Institute）設立規定、第5002条はターミナルおよびタンカーの監視およびモニタリング規定、第5003条はブライ・リーフ航行灯設置規定、第5004条通航ガイドシステム（vessel traffic service: VTS）の拡充規定、第5005条油濁事故への対応体制規定、第5006条積載油量の上限規定、そして、第5007条北太平洋海洋研究所設立規定からなる。タンカーが座礁事故を起こしたブライ・リーフへの航行灯の設置（運輸長官管轄）、バルディーズ港への航行追跡レーダー設置等通航ガイドシステムの拡充も義務付けられ、海難事故防止のために海域航行の安全性を高める規定（運輸長官管轄）が並んでいる。

その中で、第5002条は、他条文から独立して、「石油ターミナルおよび石油タンカーの環境監視および環境モニタリングに関する法（“Oil Terminal and Oil Tanker Environmental Oversight and Monitoring Act of 1990”）という略称をもち、当地におけるエクソン・バルディーズ号石油流出事故後の石油ターミナルおよび石油タンカーの環境監視および環境モニタリング計画（program）が規定されている。同計画には、プリンス・ウィリアム湾計画とクック入り江計画があり、それぞれを統括する石油ターミナル施設およびタンカー操業協会（Oil Terminal Facilities and Oil tanker Operations Association）の下に、住民諮問評議会（Regional Citizens' Advisory Council）が組織化される。協会は石油施設事業主、石油タンカー事業主、州政府職員（州知事任命）、連邦政府職員（大統領任命）の4名で構成され、当該計画全体の責任主体として位置づけられている。RCACは、石油ターミナルおよび石油タンカーの環境監視および環境モニタリングの実質的な活動を行い、協会に助言、提案する仕組みとなっている。なお、RCACの構成（議決権有）メンバーは、漁業組合、養殖業組合、環境保護団体、観光団体、アラスカ・ネイティブ部族、州商工会議所、被災地自治体と規定されている。

このRCACの内一団体は、既に存在するプリンス・ウィリアム湾地域住民諮問評議会（the Prince William Sound Regional Citizens' Advisory Council）であり、連邦法の中で正式に規定された。もう一つのRCACは、法案成立後クック入り江地域における設立を求めた住民諮問評議会（the Cook Inlet Regional Citizens' Advisory Council）である⁽³²⁾。RCACは、元々、アラスカ州の地域住民から立ち上がり、アラスカ州政府が組織した事故調査委員会が提案した59の改善勧告においても言及されていたが、最終的には、連邦法において規定されることとなった。なお、連邦法では、定款で用いられたCommitteeではなくCouncilに組織名称が変更されているが、こうした地域住民諮問評議会の設立は、政府、石油業界、地元住民の連携による油流出事故防止体制の構築を象徴するものであり、エネルギー産業が優位に立ってきたアラスカ州の政治風土にとっては画期的なもの

となった。

4. 地域住民参加の石油流出事故再発防止体制づくり

1989年12月末、地域住民諮問評議会（RCAC）が設立され、翌年2月 RCAC は、アリエスカ社とプリンス・ウィリアム湾地域の油濁防止対策ならびに油濁事故対応計画にかかわる仮契約を交わしていたが、連邦法で規定されたことで、正式にプリンス・ウィリアム湾 RCAC は、アリエスカ社から拠出された200万ドルの資金により活動を開始した。プリンス・ウィリアム湾 RCAC の運営は構成団体代表から成る理事会による。アラスカ商工会議所、コードヴァ地区漁業連合、観光協会（Alaska Wilderness Recreation & Tourism Association）、養殖業団体（Prince William Sound Aquaculture Corporation）、バルディーズ、コードヴァ、シュワード、ホームー、コディアク、ウィッター、キーナイ半島郡、セルドヴィア（Seldovia）の各市、チェネガ湾地域ならびにタティトレク（Tatitlek）地域の各アラスカ・ネイティブ部族、コディアク市長協会（Kodiak Village Mayors Association）、油流出地域環境連合等アリエスカ社との契約当事者が理事の構成団体に名を連ねた⁽³³⁾。RCAC は、州政府、連邦政府、石油業界と連携して油流出事故の再発防止に取り組むことになる。また、RCAC の活動資金として、石油ターミナルならびに石油タンカーの事業主が資金を拠出するという規定により、プリンス・ウィリアム湾 RCAC は、連邦油濁法により200万ドル、一方、クック入り江 RCAC には100万ドルの活動資金が保証された。

エクソン・バルディーズ号の座礁事故後、地元の環境保護活動家として知られるようになるオットは、被災地域における RCAC づくりに奔走したが、アリエスカ社と連携を強めていくコードヴァ地区漁業連合から、また、発足したプリンス・ウィリアム湾 RCAC から距離を置いた⁽³⁴⁾。そのようなオットであるが、1990年連邦油濁法を高く評価した。連邦法は石油タンカーの二重船殻構造を義務付けただけでなく、海難事故防止

のための規定を強化したことで、以前から住民が求めている石油輸送システムの安全性が大幅に改善されることになったからである。さらに、船員の就業規則、石油関連施設の安全基準の強化、市民監視団体の設立、環境影響調査やモニタリングを行う研究所の設立、ブライ・リーフにおける航行灯の設置、プリンス・ウィリアム湾における海難事故防止のための安全航行レーダーの完備も連邦法の中に盛り込まれ、全体として海上における石油輸送や石油ターミナル施設、アラスカ横断パイプライン施設の安全基準がより厳格になった点を歓迎した⁽³⁵⁾。

さて、RCACは政策形成過程の中でどのような権限をもちうるのだろうか。改めて整理しよう。前述したように、石油ターミナルおよびタンカーの環境監視および環境モニタリング計画は、石油ターミナル施設および石油タンカー操業協会が責任主体である。連邦法による制度設計において、市民による監視団体を組み入れた政策形成過程において、住民側の意見がそのまま政策に反映される仕組みとなっていない点には注意が必要であろう。というのも、石油ターミナルおよびタンカーの環境監視および環境モニタリング計画の中で、RCACの役割はあくまでも「助言 (advisory)」であるとの規定が明確にあるからである。RCACは規定上、環境モニタリングや、事故防止、事故後の対応計画についての評価、石油タンカーならびに石油関連施設の操業規定や基準の見直しについて助言する役割を担っているが、その多くは、協会を通して行うものとされる。しかも、協会には地元住民が構成メンバーとして入っていない。地元住民が参加するのは、あくまでもRCACの方である。このように、連邦油濁法が制度化した市民監視の仕組みは、全体としてみれば、政府、企業、住民とが連携して、環境を監視しつつ石油事故防止体制を築くものではあったが、RCACの助言は、協会によるフィルタリングを受けたものに限られるという制度上の制約があった。

住民による監視の仕組みを行政システムの中に要求してきたオットは、上述したように、プリンス・ウィリアム湾の漁業関係者や地域住民たちが設立したRCACの活動に加わらなかった。アリエスカ社の資金で設立

された RCAC は、組織として公平中立な独立性を打ち立ててはいるものの、RCAC の活動が企業行動の正当化に利用されるのではないかという懸念を抱いていたためである。一方、オットとともに市民監視団体設立のために活動してきたコードヴァ地区漁業連合のオレーリーは、91 年 9 月から漁業連合を代表してプリンス・ウィリアム湾 RCAC の理事となり、93 年から 4 年間、副会長を務めることになる⁽³⁶⁾。

連邦油濁法成立により正式に発足した RCAC は、プリンス・ウィリアム湾ならびにクック入り江における船舶航行の安全性を高め、海難事故を防止する体制づくりに少なからぬ成果を上げてきた。特に、プリンス・ウィリアム湾 RCAC は、アリエスカ社から拠出される年間 200 万ドルの安定的な財源に支えられていることで、環境科学を含む自然科学分野の専門的知識を備えたスタッフを抱え、直接、調査研究プロジェクトを遂行するだけでなく、外部に調査や研究を委託・助成してきた。RCAC は、石油ターミナルおよび石油タンカーの環境への影響調査ならびにモニタリングを通して、これまでアリエスカ社、州政府、連邦政府に対して油濁防止および緊急事故対応計画策定にかかわる様々な対応策や政策を提言している。

環境行政学研究のジョージ・ビューセンバークの調査によれば、プリンス・ウィリアム湾 RCAC は 1990 年から 1996 年の間だけで、海上における石油輸送の環境上の安全操業に関して 55 の研究プロジェクトを実施してきた⁽³⁷⁾。その中には、1990 年連邦油濁法で定めた石油タンカーの二重船殻に関する要件策定、プリンス・ウィリアム湾内の石油タンカー安全航行のための船舶護送対応船の導入、氷山探索レーダーシステムの導入、バルディーズ・マリーン・ターミナルの大気汚染物質除去装置の設置、プリンス・ウィリアム湾およびコディアクにおける地理別事故対応対策の策定（脆弱な環境保護地域の行動計画の目安となるもの）、同ターミナルの消火システムの向上、石油タンカーのバラスト水に含有する非土着の有機物がもたらす環境影響調査が挙げられる⁽³⁸⁾。

こうした研究に基づく改善提案はアリエスカ社と対立しながらも、連

邦、州の規制強化につながった。上述のターミナル施設の大気汚染問題を取り上げたRCACからの提言は、1995年に連邦環境保護庁を通してターミナルに対し有害物質除去装置の設置を発令させることに成功した⁽³⁹⁾。また、バルディーズ港からプリンス・ウィリアム湾までの海域における船舶座礁時の油流出事故対応と船舶の安全航行を支援するため、RCACの観点から1991年に船舶護送対応船システムを提案した。RCACは、1992年に合衆国沿岸警備隊、アラスカ州環境保護省、アリエスカ社およびプリンス・ウィリアム湾タンカー協会の了解の下、同システム導入に向けて研究調査を主導した。結果として、1994年に石油タンカー企業が船舶護送対応船システムの導入に合意し翌年から実行されるようになった⁽⁴⁰⁾。その他、連邦議会議員と連携してプリンス・ウィリアム湾における気象通報装置の設置拡充を求め、1995年設置されるに至るなどの成果を上げてきた⁽⁴¹⁾。この安全航行を支援する船舶護送対応船システムは、実施に向けて技術的な調査を重ねた末、世界標準システムの導入に尽力しており、プリンス・ウィリアム湾において石油流出事故再発を未然に防ぐための安全対策は強化されてきた。

しかし、RCACの政策提言の全てを石油業界が積極的に受け入れてきたわけではない。安全航行を支援する船舶護送対応船システムの事例は、合衆国沿岸警備隊、アラスカ州環境保護省、企業の協力が得られたことで実現したが、関係機関の協力が得られない場合も多い。政府ならびに企業と連携できない政策提言の場合、実現されにくいのが現状といえる⁽⁴²⁾。これは助言機関に過ぎないRCACの限界でもある。とはいえ、RCACは、地道な調査研究を通して、石油輸送の安全性の強化対策に努めてきた。今もなお、石油タンカーからの油漏れ事故は単発的に発生しているが、専門家の科学的知見を活かした地域住民による監視システムが取り入れられたことで、油濁事故への備えと対応は飛躍的に改善した。

アラスカ州においてRCACが効果的な役割を果たしてきた背景には、プリンス・ウィリアム湾地域住民諮問評議会の組織的特性がある。カリフォルニア州、メイン州、そして、アラスカ州海域における石油輸送を

監視する諮問評議会を比較分析したビューセンバークは、財政基盤が安定し、常勤のスタッフを雇用でき、研究プロジェクトを実施できることで、専門性の高い助言が可能なアラスカ州 RCAC 2 団体の政策実現性に注目している⁽⁴³⁾。同団体の政策影響の高さの背景には、RCAC と政府、産業界との政策連携の仕組みが制度としてあることが大きい。連邦法により、地域住民、州・連邦政府、産業界との間の政策連携の枠組みが確保され、対立路線よりも協調路線であることが、RCAC の提案が比較的实现している所以であろう。これらの点に関しては、プリンス・ウィリアム湾 RCAC 自身も、自らの組織の特徴として肯定的に認めている。ワシントン州上院からの現地意見聴取に応じた書面において、住民による効果的な監視活動を可能にする要素として、次の4点を挙げている。第1に、利害関係のある政府や企業と対立せず連携する姿勢。第2に、科学的研究調査に基づいて専門的な情報を提供できること。第3に、政府からも企業からも中立的組織であること。運管理事は構成団体から選出されており、中立的であることで、政府の財政状況に左右されない資金の確保（アリエスカ社からの資金提供）につながっていることが強調された。そして、第4に、活動実績の積み重ねである⁽⁴⁴⁾。実績が積み重なることにより団体に対する信頼が高まり、RCAC 自体の存在意義を高めてきたとの自負が記されていた⁽⁴⁵⁾。

RCAC に対する信頼の高まりは、オットにおいてもいえる。発足時、企業との連携に対して批判的であったオットも、RCAC 活動開始から3年経ち、巨大企業であるアリエスカ社の企業行動監視に一定の成果を上げていることを素直に評価している。油流出事故対応計画の改善に取り組むプリンス・ウィリアム湾 RCAC は、バルディーズ・マリーン・ターミナルに大気汚染物質除去装置の設置を促すとともに、同ターミナルでのバラスト水のモニタリング活動に従事してきた。RCAC 関係者の間では、連邦油濁法における住民監視の対象をパイプラインにまで拡大する必要があることがしばしば話題に上るほどまでに地域社会の中で RCAC の役割の重要性が認識されるようになっていた⁽⁴⁶⁾。一方で、RCAC が企

業活動の正当化に利用されかねないとのオットの懸念が頭をかすめる事例が、実際にクック入り江 RCAC で起こっている。クック入り江 RCAC は、アリエスカ社から活動資金を安定的に得ているプリンス・ウィリアム湾 RCAC と異なり、活動資金を毎年企業との交渉によって獲得している。それゆえ、組織体質として企業への依存度が強く、企業への監視が不徹底になるとの批判をクック入り江 RCAC 理事の一人で 2010 年に理事を解任されたボブ・シェーブルスン (Bob Shavelson) が内部告発を行ったという事件があった⁽⁴⁷⁾。したがって、RCAC が効果的な活動を行える資源といえる企業からの活動資金は、反面で、活動実施における危うさにつながり、両刃である。サンターピオは、アラスカ州における RCAC2 団体の活動成果を評価しつつも、現行の RCAC の問題点を 3 点挙げる。第 1 に、資金面で企業に依存する点、第 2 に、制度的に助言の役割として位置づけられているため、RCAC の政策提言活動に限界がある点、第 3 に、企業への監視活動のための調査権限に制限がある点である⁽⁴⁸⁾。サンターピオの指摘は、アラスカ州 RCAC の活動が、住民にとって巨大企業への対抗手段として評価され注目されているがゆえに、今後に向けてより一層効果的な住民による監視組織の在り方を問う問題提起といえよう。

ところで、アラスカ湾を襲った油流出事故後の環境を長期的に監視し、事故以前の環境への復旧を目的に活動している非営利組織としてエクソン・バルディーズ号油流出信託評議会がある⁽⁴⁹⁾。事故を起こしたエクソン社と連邦・州政府との間の和解金を基に設立されたのが同信託評議会である。エクソン社の石油タンカー座礁事故による油流出問題をめぐっては、刑事と民事の両方で争われ、1991 年 10 月 9 日和解が成立した。連邦政府が水質汚染防止法、渡り鳥保護条約 (the Migratory Bird Treaty Act)、廃棄物法 (the Refuse Act) の法律違反で訴えた刑事裁判では、エクソン社が 1.5 億ドルの罰金支払い (そのうち 1.25 億ドルはこれまで同社が支出してきた油除去費、住民への支払い分として認められた) に応じる司法取引が成立した。また、連邦地裁は同社に対して、罰金だけでなく、海洋生物、鳥類を含め汚染地域の油濁被害に対して 1 億ドルの支払いも命じた。一方、

油濁汚染に伴う民事損害賠償訴訟では、エクソン社は環境の復旧や科学的研究のための信託勘定として9億ドルを支払うこととなった⁽⁵⁰⁾。エクソン社への訴訟はカウパー州知事時に始まるが、成立させたのは、1990年12月に州知事に就任したウォーリー・ヒッケル（Wally Hickel、ニクソン政権時の元内務長官）の時であった。

EVOS 信託評議会は、油濁汚染地域の自然復旧に責任をもつ組織として、州内外の大学および研究機関と連携して鳥類・海洋生物の個体数調査を含む長期的な生態系の調査研究活動、自然環境の保全を目的にした生息地の購入活動、エクソン・バルディーズ号事故に関連した資料収集活動、市民への教育活動等を行っている。信託評議会は州・連邦の職員各3名の計6名の理事で構成されている。また、連邦諮問委員会法（Federal Advisory Committee Act）に従い、住民の意見を取り入れられるように、住民諮問委員会（Public Advisory Committee）がその後設置された⁽⁵¹⁾。信託評議会は、その見解においてしばしばエクソン社が示す調査結果と対立してきた。信託評議会が研究助成してきた活動の中には、油濁汚染にかかわる重要な研究成果がある。特に注目を浴びたのが、米国海洋大気庁（NOAA）アラスカ水産科学センターのオーク・ベイ研究所（Auk Bay Laboratory）に所属するジェフリー・ショート（Jeffrey Short）が1993年から行った沿岸地域における原油滞留量の調査である。流出油で汚染された沿岸地域9,000箇所の試掘を行い残留油の総量を明らかにした。この研究を通して91の海岸の内53の海岸で石油の残留が認められ、年間26%減少しつつあるとはいえ、事故から12年を経てもなお、残留油の総量は10,000ガロン（約37.85キロリットル）に上ることが報告された。ショートが報告した油の残留量は、エクソン社の調査報告の2倍に上った。しかも、ショートの研究が残留油が劣化しておらず化学組成に変化はなかったと報告したことで、エクソン社がこれまで繰り返してきた、残留油は不活性化しており環境に無害であるとの主張に疑念がもたれることとなった⁽⁵²⁾。環境影響被害の大きさは、エクソン社にとっては損害賠償問題と深くかかわっている。そのため、ショートの研究に対し、エクソン社

は異なる調査結果を示し、徹底的に反論を加えた。残留油量に限らず、野鳥や海洋生物の個体数の調査においても、エクソン社の資金を受けた研究報告書は、油濁事故の影響を低く見積もりがちで、環境影響調査において企業利益に迎合する専門家の在り方が問題となっている⁽⁵³⁾。

信託評議会が手掛けている環境影響調査は、企業と中立的な立場からの研究者により行われており、極めてアカデミックで、それぞれの研究分野における評価が高い。しかし、事故後の生態系の変化（復旧の推移）について貴重な調査研究を積み重ねているものの、事故前の正確な環境データが欠落していることもあり、データの取り扱い方や調査研究の詳細をめぐって追加賠償を警戒するエクソン社側と見解が異なることが多い。こうした信託評議会の活動は、直接的には油濁事故の再発防止対策ではない。しかし、油流出後の実態を問いかけ続けることで、RCACとは別の側面から、油濁事故がもたらす環境影響を軽視しがちな行政や企業行動を牽制している。

アラスカ州では、RCACが企業と連携して専門的な見地から企業の安全対策への監視を強める活動を行っている一方で、企業と距離を置き、専門的な見地から事故後の被災地の環境影響調査を長期にわたり監視する研究調査活動を行う信託評議会も存在する。異なる立場、利害、目的をもった多元的な監視団体が、政策アクターとして個々に活動しながらも全体としては相互に連携し、事故後の環境保全および環境復旧に携わってきたアラスカ州の事例は地域住民参加型の諮問組織の一例として示唆に富む。

さいごに

エクソン・バルディーズ号油流出事故後、事故再発防止の観点から地域住民が企業、州政府のエネルギー政策を監視するRCACの活動は、他州から注目される成果を上げてきた。エクソン・バルディーズ号油流出事故後、連邦政府は1990年連邦油濁法に基づき、油濁事故時の事故対応

を整備し、事故再発防止に向けての規制を強化した。しかしながら、2010年4月メキシコ湾沖でアメリカ史上最悪となる油流出事故を防ぐことができなかった。その際、事故防止対策の不徹底、行政による安全基準の緩和等、石油業界と癒着し安全規制を骨抜きにしてきた連邦・州政府のエネルギー行政が批判にさらされた。ディープウォーター・ホライズン爆発事故はBP社で発生したが、利益重視で安全にかかわるコストを圧縮しようとする企業体質は、他の石油メジャーにおいても変わりはないであろうことは指摘されている⁽⁵⁴⁾。1989年のアラスカ州の油流出事故後、一時的には石油業界規制が強化されたが、その後、資源開発優先の規制緩和、税の優遇措置がとられ、石油業界に有利な政治経済環境に変わりがなかったことが、図らずも2010年の事故で露呈した。

事故後のアラスカ州においても石油業界の影響力が大きいことは変わらない。RCACが活動しているプリンス・ウィリアム湾の被災地域を例外として、アラスカ州では、石油業界からの意向を受けた州知事、州選出の議員たちが、環境保護団体が強く反対している北極圏国立野生生物保護区における新規油田開発をしばしば連邦政府に要望してきた。

アラスカ州の事例は、住民参加の諮問団体の活用例として、一定の有効性を指摘できるが、同州の政治経済構造は基本的に変わっていない。また、上述したように、他州において石油流出事故再発防止のために企業活動を監視するRCACがアラスカ州に続いて相次いで設立されることもなかった。2005年、プリンス・ウィリアム湾RCACはワシントン州上院商務委員会の要請を受け、同州海域で起こりうる油流出事故問題の関連で現地意見聴取に書面で応じた。8月1日付の意見書によると、アラスカ州RCAC2団体設立後15年が経っているが、ワシントン州を除いて他州でアラスカ州と同様なRCAC設立が続くことはなかったという。しかも、ワシントン州法で設立された同種の評議会は、資金面ならびに評議会としての独立性の双方で不十分であることを指摘し、連邦法でRCACを設立する必要性をプリンス・ウィリアム湾RCACは訴えていた⁽⁵⁵⁾。

連邦油濁法成立後も改正のたびに、他州におけるRCACの設立提案は

あったが、実現しなかった。2010年メキシコ湾における海底油田事故後、オバマ大統領に答申された事故調査委員会報告書は、メキシコ湾沿岸州地域においてアラスカ州RCACと同様な機関設立を提言した。この報告書の内容は、プリンス・ウィリアム湾RCACにおいても大きな話題となった⁽⁵⁶⁾。メキシコ湾沿岸州地域におけるRCAC設立の動きは、地元住民および環境保護団体からの要望であるだけでなく、連邦議会においても設立を求める法案提出はあったが、2014年末の時点で未成立である⁽⁵⁷⁾。エクソン・バルディーズ号事故をはるかに上回る油流出事故であったにもかかわらず、企業行動を監視する住民主体の諮問機関設立に向けて石油業界の影響力が強いメキシコ湾沿岸州の地元自治体はもとより、共和党と民主党とが対立を繰り返す連邦議会の動きが鈍いのが現状である。果たして2010年の事故は、アメリカ政治社会に何をもたらすのだろうか。

〔付記〕 本研究は、学術研究助成基金助成金（基盤研究（C））「アメリカ沖合石油・天然ガス田の新規掘削モロトリアムの歴史研究」（平成23年度～平成25年度）課題番号23530158による成果である。

（注）

- (1) Peter A. Coates, *The Trans-Alaska Pipeline Controversy: Technology, Conservation, and the Frontier*, Paperback ed. (University of Alaska Press, 1993), p. 255. なお、アラスカ州の土地の多くは連邦、州が所有する公有地であるが、1971年アラスカ先住民権益措置法により、部族の土地請求と賠償金が認められた。アラスカ先住民権益措置法は、同法が満期で失効する直前の1978年12月に、ジミー・カーター大統領が大統領権限を発し、17の国立記念物公園と12の国立野生生物保護区を創設するための保護区指定に切り替え、最終的に、1980年アラスカ国有地保全法成立（Alaska National Interest Lands Conservation Act）によって保護されるに至っている。久末弥生『アメリカの国立公園法』（北海道大学出版会、2011年）、161ページ。
- (2) “Section 9.15 Alaska Permanent Fund,” in *The Constitution of the State of Alaska*. 配当金の支給額に関しては州所有のアラスカ永久基金投資運営会社のウェブサイト参照 [http://www.apfc.org/home/Content/dividend/dividendamounts.cfm]（2013年3月3日）。
- (3) 1980年成立のアラスカ国有地保全法により、米国内務省魚類・生成物局が管理する5,400万エーカーを国立野生生物保護区として新たに創設したが、採掘可能性を残すために、一部地域をウィルダネス指定から免除している。久末『アメリカの国立公園法』、161-162ページ。1980年代から北極圏国立野生生物保護区における新規油田開発が取りざたされるようになるが、これはブルドー油田の産油量の低下と無関係ではない。
- (4) 組織名称の略称として、通常はPWSRCACが用いられるが、本稿では、プリンス・ウィリアム湾RCACの略称で記す。同様に、CLRCACもクック入り江RCACと記す。

- (5) <http://www.evostc.state.ak.us/index.cfm?FA=status.home>
- (6) National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling, *Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling, Report to the President*, January 6 2011 (Claitors Publishing Division: Baton Rouge, LA, 2011).
- (7) プリンス・ウィリアム湾 RCAC 会報 *The Observer*, Vol. 21, No. 2 (May 2011) [http://www.pwsrcac.org/wp-content/uploads/filebase/newsletters/2011_05.pdf] (2013 年 2 月 27 日閲覧), pp. 1, 4.
- (8) John Clayton Thomas, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Manager* (San Francisco: Jossey-Bass, 1995); Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, Bridget O'Neill Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 317–326; Kaifeng Yang and Kathe Callahan, "Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments," *Public Performance & Management Review*, Vol. 29, No. 2, pp. 191–216; Richard Steiner, "Citizens' Advisory Councils to Enhance Civil Society Oversight of Resource Industries," in UNEP, *Perspectives* (June 2013), No. 10, pp. 1–18, http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/perspectives/ENVIRONMENT_PAPERS_DISCUSSION_10.pdf
- (9) George Busenberg, "Citizen Advisory Councils and Environmental Management in the Marine Oil Trade" (Ph.D. dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill); Idem, Collaboration, Citizen Participation, and Environmental Protection in the Marine Oil Trade of Alaska," in *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approach to Solving Shared Problems* (Boca Raton, FL, CRC Press, 2010) edited by Dorothy Norris-Tirrell & Joy A. Clay, pp. 233–251.
- (10) Zygmunt J. B. Plater, "The Exxon Valdez Resurfaces in the Gulf of Mexico ... and the Hazards of "Megasystem Centripetal Di-Polarity," *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 38 (2011), pp. 391–416; Plater, "Learning From Disasters: Twenty-One Years After the Exxon Valdez Oil Spill, Will Reactions to the Deepwater Horizon Blowout Finally Address the Systemic Flaws Revealed in Alaska?," *ibid.*, 40 (2013), pp. 41–47; Christina Marshall Santarpio, "From Lapdog to Watchdog: Giving Citizens a Voice in Monitoring the Oil Industry through RCAs," *ibid.*, 40 (2013), pp. 297–333. 日本では、1997 年日本海で発生したナホトカ号重油流出事故後、油流出事故対応への行政と地域住民の連携の必要性から、アラスカ州の事例を紹介する論稿として以下がある。後藤真太郎、矢崎真澄、沢野伸浩、佐尾邦久、佐尾和子「油流出事故対策における市民と行政との協働に向けた検討課題」『社会技術研究論文集』第 4 号 (Dec. 2006)、107–116 ページ。
- (11) "The Exxon Valdez Oil Spill (1989)" presented by The National Response Team [http://docs.lib.noaa.gov/noaa_documents/NOAA_related_docs/oil_spills/ExxonValdez_NRT_1989_report_to_president.pdf], accessed January 21, 2015, p. 1.
- (12) Riki Ott, *Not One Drop: Betrayal and Courage in the Wake of the Exxon Valdez Oil Spill* (White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing, 2008), pp. 48–49.
- (13) Alaska Department of Environmental Conservation, *Oil Spill Chronicle*, Vol. 1, No. 16 (Oct. 24, 1989), p. 3. 欧州と比べ、アラスカ州民の石油依存意識の高さについて述べた簡単な視察報告が掲載されている。
- (14) Ott, *Not One Drop*, p. 57.
- (15) "Contract between Regional Citizens Advisory Committee and Alyeska Pipeline Service Company," February 8, 1990.
- (16) Law of Alaska, SB277.
- (17) Alaska Oil Spill Commission, "Spill: The Wreck of the Exxon Valdez (Final Report),

- 1990,” p. iii.
- (18) Ibid., p. 7.
- (19) アラスカ州裁判所の判決においてヘーゼルウッドは、飲酒運転ではなく、流出油対応の不作為の罪に問われた。Rosanne Pagano by Associated Press, “Appeals Court Upholds Hazelwood Sentence,” *Anchorage Daily News*, July 3, 1998.
- (20) Alaska Oil Spill Commission, “Spill (Executive Summary),” 1990, pp. 11–14.
- (21) 事故調査報告書の概略図では、Citizens Council で、総称されている。Ibid., p. ii.
- (22) Ibid., pp. 29, 44.
- (23) Law of Alaska, HB567. 正式名称は以下。“An act relating to oil discharge prevention and controversy plan requirements, financial responsibility requirements related to oil penalties, and inspection authority of the Department of Environmental Conservation, relating to the oil and hazardous substance release response fund and responses to oil and hazardous substance emergencies; authorizing the Environmental Conservation and municipalities to enter into agreements pertaining to vessel traffic control and monitoring systems; and providing for an effective date.”
- (24) Ott, *Not One Drop*, p. 68.
- (25) “The Exxon Valdez Oil Spill (1989),” presented by The National Response Team, p. ES-1.
- (26) 富岡仁「一九九〇年アメリカ合衆国油濁法について」『名古屋大学法政論集』第149号（1993年）、398–399 ページ。
- (27) 34. 117 *Congressional Record* (以下、Cong. Rec.) E842 (March 16, 1989) (extension of remarks of Water B. Jones).
- (28) 49. 117 *Cong. Rec.* E1112 (April 6, 1989) (extension of remarks of William O. Lipinski).
- (29) *Oil Spill Chronicle*, Vol. 1, No. 15 (Oct. 31, 1989), p. 4; Ibid. Vol. 1, No. 15 (Sep. 15, 1989), p. 2.
- (30) Ibid., Vol. 2, No. 5 (Jan. 31, 1990), p. 3.
- (31) An Act to establish, limitations on liability for damages resulting from oil pollution, to establish a fund for the payment of compensation for such damages, and for other purposes, Public Law No. 101–380 (H. R. 1465), 104 Stat. 484–575 (1990).
- (32) クック入り江地域住民諮問評議会の活動は以下 HP (<http://www.circac.org/>) で確認できる。
- (33) RCAC には議決権をもつ理事 18 名と持たない理事とがいる。議決権をもたない理事を構成するのは、連邦環境保護庁、合衆国沿岸警備隊等の連邦政府および州政府の関係機関である。
- (34) Ott, *Not One Drop*, p. 57.
- (35) Ibid., p. 75.
- (36) PWSRCAC, *The Observer*, Vol. 2, No. 1 (January 1992), p. 4; ibid., Vol. 4, No. 3 (Summer 1994), p. 4; Ibid., Vol. 7, No. 1 (Winter 1996–97), p. 8.
- (37) Busenberg, “Citizen Advisory Councils and Environmental Management,” pp. 17–18.
- (38) PWSRCAC, “Role of Citizen Oversight in the Safe Management of Oil Transportation Operation and Facilities in Prince William Sound” (May, 2010).
- (39) Busenberg, “Citizen Advisory Councils and Environmental Management,” p. 20.
- (40) Ibid., p. 22.
- (41) 具体的な活動は、常設の技術委員会を通して各種プロジェクト、研究調査を実施し、それらは、最終的に理事会で審議採択され、RCAC としての提言内容にまとめていくという方式で運営されている。恵まれた財政基盤の下で、現在次の5つの技術委員会が活動している。
- ①石油流出事故防止および緊急事故対応委員会、②港湾操業および船舶航行システム委員会、

- ③科学顧問委員会、④ターミナル操業および環境モニタリング委員会、⑤情報教育委員会である。情報教育委員会の活動は、地域住民の意識を喚起するという点で、地域住民諮問評議会の広報活動とも連動している。こうした委員会は、時には互いに連携しあいながら、短期的かつ長期的な研究調査に携わっている。プリンス・ウィリアム湾 RCAC の活動は以下 HP (<http://www.pwsrcac.org/>) 参照。
- (42) Busenberg, "Citizen Advisory Councils and Environmental Management," pp. 31, 35–36.
- (43) Ibid., pp. 62–66.
- (44) "Testimony of Prince William Sound Regional Citizens' Advisory Council," (August 12, 2005), Fisheries and Coast Guard Subcommittee, Senate Commerce Committee Field Hearing: "Are Washington State's Waterways at Risk from Future Oil Spills?," pp. 2–4.
- (45) また、RCAC 自らがエクソン・バルディーズ号事故から 25 年後の同団体の活動成果を簡潔にまとめた以下報告書も参照のこと [<http://www.pwsrcac.org/observer/25-years-exxon-valdez/>] (2014 年 2 月 4 日閲覧)。
- (46) Ott, *Not One Drop*, pp. 159–160.
- (47) Santarpio, "From Lapdog to Watchdog," pp. 317–319, 325–326.
- (48) Ibid., pp. 325–328.
- (49) EVOS 信託評議会の活動は以下 HP (<http://www.evostc.state.ak.us/index.cfm?FA=status.home>) 参照。
- (50) *Mission Without a Map: The Politics and Policies of Restoration Following the Exxon Valdez Oil Spill, 1991–2002*, Exxon Oil Spill Trustee Council, 2009 [http://www.nmfs.noaa.gov/ocs/mafac/meetings/2010_06/docs/mission_without_map_evos.pdf], ch.1. 和解の際に、現時点で予測不可能な環境への損傷に際し、将来、追加支払いを請求できる「再開」特別条項が付記されていた。この再開特別条項に基づき、2011 年 3 月日、連邦司法省とアラスカ州は、同州アンカレッジの連邦地裁に、エクソン社に 9,200 万ドルの追加賠償請求を起こした。ロイター「米エクソンの原油流出事故、再び法廷の場に」2011 年 3 月 4 日 [http://jp.reuters.com/article/3rd_jp_jiji_EnvNews/idJPjiji2011030400419]。
- (51) 信託評議会が事故後収集した公文書を含む各種記録や調査報告書等の膨大な資料は、1998 年アラスカ州立大学アンカレッジ校図書館内に ARLIS (Alaska Resources Library & Information Service) を設置所蔵し、広く一般に公開されている。エクソン・バルディーズ信託評議会ウェブサイト [<http://www.evostc.state.ak.us/index.cfm?FA=aboutUs.pac>] (2014 年 2 月 3 日閲覧)。
- (52) *Mission Without a Map*, pp. 179–180.
- (53) アメリカのジャーナリスト、スティーブ・コールは (Steve Coll) は国際的な巨大石油企業、エクソンモービルのアメリカ国内外における企業行動をつぶさに描き出し、本書の中で同社と対立し潰されていく研究者 (ショートを含む) たちについても扱っている。スティーブ・コール (森義雅訳) 『石油の帝国——エクソンモービルとアメリカのスーパーパワー』(ダイヤモンド社、2014 年)、第 5 章。
- (54) Peter Lehner, *In Deepwater: The Anatomy of a Disaster, the Fate of the Gulf, and Ending Our Oil Addiction* (New York: The Experiment, 2010), pp. 81–83; 櫛田久代「オバマ政権と沖合石油・天然ガス掘削政策」『敬愛大学国際研究』第 24 号 (2011 年)、47–64 ページ。
- (55) "Testimony," pp. 1–4. 意見書内で、プリンス・ウィリアム湾 RCAC は、これまでの活動成果を総括するとともに、活動内容から誤解を招きやすいが、環境保護団体ではないことを強調している。同文書内のワシントン州で設立された地域住民参加の諮問評議会は、2000 年ワシントン州でパイプラインの安全に関する住民評議会 (The citizens committee on pipeline safety: CCOPS) を指すものと思われる。CCOPS に関しては、以下参照のこと [<http://apps.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=81.88.140>] (2015 年 1 月 28 日閲覧)。

- (56) プリンス・ウィリアム湾 RCAC ウェブサイト [<http://www.pwsrcac.org/observer/citizens-advisory-council-for-gulf-of-mexico-holds-first-meeting/>] (2015年2月4日閲覧)。
- (57) Santarpio, “From Lapdog to Watchdog,” pp. 322–325. メキシコ湾沿岸地域コミュニティメディア BRIDGE THE GULF のウェブサイト “Gulf Coast Residents Meet to Establish Regional Citizens’ Advisory Council, Oil Industry Declines to Participate” [<http://bridgethegulfproject.org/blog/2013/gulf-coast-residents-meet-establish-regional-citizens%E2%80%99advisory-council-oil-industry>] (2015年2月4日閲覧)、Bonny Schumake, “Press Release For Immediate Release, 2013 May 31,” [http://www.peer.org/assets/docs/7_2_13_Call_Gulf_Citizen_Cmte.pdf] (2015年2月4日閲覧)。