

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 20 日現在

機関番号：32502

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530158

研究課題名(和文) アメリカ沖合石油・天然ガス田の新規掘削モラトリアムの歴史研究

研究課題名(英文) Initiation of the Moratorium on New Offshore Oil and Natural Gas Drilling

研究代表者

櫛田 久代(KUSHIDA, Hisayo)

敬愛大学・国際学部・教授

研究者番号：10281776

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円、(間接経費) 420,000円

研究成果の概要(和文)：アメリカ国内における油田開発は近年沖合へ移動しつつあるが、海底資源の新規開発は、一部地域で制限されてきた。その背景には、1989年アラスカ州で起こったエクソン・バルディーズ号事故がある。事故後、共和党G・H・W・ブッシュ大統領は、環境上脆弱な地域における新規石油・天然ガス田開発の掘削および開発権益であるリース権売却を一時停止するモラトリアムを発令し、それがオバマ政権にいたるまで、繰り返されてきた。本研究は、新規沖合油田開発停止措置の背景にあったアラスカ州油流出事故、その後ブッシュ政権下で成立した1990年の連邦油濁法を通してアラスカ州における油流出事故防止体制づくりを明らかにしている。

研究成果の概要(英文)：Before the disaster involving BP's Deepwater Horizon in the Gulf of Mexico in 2010, US President Barack Obama, who favors drilling, tried to open expanses of water along the Atlantic coast line, the eastern Gulf of Mexico, and the northern area of Alaska to oil and natural gas drilling. This plan to end a 20-year moratorium on new offshore drilling was temporarily abandoned due to the worst oil spill in US history. This study, focusing on the Exxon Valdes oil spill disaster in 1989 as the beginning of the moratorium on new offshore drilling enacted by President George H. W. Bush, examines oil-spill prevention and response plans under the Oil Pollution Act of 1990 and investigates the role of citizen adversary councils and state and federal governments, focusing especially on the state of Alaska.

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治史

キーワード：連邦制 アラスカ州 米国油濁法 原油流出事故 市民監視 エクソン・バルディーズ号 油田開発

1. 研究開始当初の背景

バラク・オバマ(Barack Obama)政権発足から半年あまりの2009年6月末、与民主党が多数を占める連邦下院において、クリーンエネルギーを推進するとともに温室効果ガス排出量を2005年比で2020年までに17%削減する法案(クリーンエネルギー・安全保障法案、通称、ワックスマン＝マーキー法案)が可決した。オバマ政権は就任直後から2009年9月のリーマンブラザーズ・ショックに始まる金融恐慌の収束に忙殺される一方で、エネルギー効率を高めるための技術開発投資、クリーンエネルギーの普及、温暖化防止政策に対しても積極的に取り組んできた。しかしながら、アメリカ合衆国が世界最大のエネルギー消費国であるという事実は、オバマ政権の環境エネルギー政策にとって難題であり続ていた。実際、大統領が2010年1月27日に発表した一般教書演説では、グリーン・ニューディールの成果を強調し、バイオ燃料や石炭無害化技術への投資に一層取り組んでいくと言及する一方で、大統領は、超党派の協力で包括的な地球温暖化対策法案を成立させるために、新世代の安全でクリーンな原子力発電所建設や沖合海域における新規石油・天然ガス田掘削解禁(モラトリウム措置の終了)をも表明し、環境派と見られていたオバマ政権が、新規沖合油田掘削モラトリウムの解禁政策に乗り出すのは時間の問題となっていた。そうした中で発生したのが、同年4月、アメリカ史上最悪の原油流出事故となる、メキシコ湾沖合の海底油田掘削施設ディープウォーター・ホライズン爆発事故である。事故後、大統領は、新規沖合油田掘削の解禁停止措置を表明せざるを得なくなった。こうした一連のアメリカ政治の動向に関して、拙著「オバマ政権と沖合石油・天然ガス掘削問題」敬愛大学国際研究、第24号(2011年2月)をまとめる過程で、エネルギーの安全保障政策を採用するアメリカにおいて、新規沖合油田掘削モラトリウム政策が採用され維持されてきた背景を探れば、エネルギー政策と環境保護政策の両面を見ることが出来るのではないかと考えるようになった。

加えて、2010年のメキシコ湾原油流出事故後、しばしば1989年アラスカ州で起こったエクソン・バルディーズ号座礁による原油流出事故が比較される。1989年の事故は、2010年の事故が起こるまで、アメリカ史上最悪の原油流出事故であった。ルイジアナ沖で発生した事故の約20年前、当時のブッシュ・シニア大統領が環境上の悲劇とまで述べたアラスカ沖の原油流出事故が起こった。事故後州・連邦レベルで事故再発防止対策が整備されてきた。にも拘わらず、2010年の事故が起こったという事実は、アメリカが事故の教訓を生かすことが出来なかったということの意味する。二つの原

油流出事故を結節点として、連邦政府ならびに州政府のエネルギー開発政策と環境保護も含めた事故再発防止体制の整備とその問題点について明らかにすることが、連邦制の下、連邦政策と州政策という二重の政策が交錯し一筋縄ではいかないアメリカ政治理解を高めることにつながるのではないかとというのが研究開始の背景にあった。

2. 研究の目的

沖合石油・天然ガス田掘削問題はアメリカの国家的なエネルギー安全保障政策と深く関わっている。世界最大のエネルギー消費国であるアメリカにおいて沖合油田・天然ガス掘削が活発な地域は、テキサス州およびルイジアナ州のメキシコ湾沿岸西部と中部、アラスカ州沖である。これは環境保護を重視する州の動向だけでなく連邦議会および大統領による新規開発モラトリウム措置とも関係しており、外大陸棚における石油・天然ガス田掘削事業の所在には、地域的な偏りが大きい。そうした中、2010年4月、アメリカ合衆国メキシコ湾沖合で発生したディープウォーター・ホライズン爆発事故で注目を浴びた沖合石油・天然ガス田掘削は、世界的にもエネルギー政策の切り札の一つであるが、環境影響の観点から開発への批判も根強くある。

本研究は、アメリカ連邦政府による新規沖合石油・天然ガス田掘削一時停止措置(モラトリウム)が、長年にわたり存続してきた理由を、連邦レベル、州レベルの相互作用の中から明らかにしようとするものである。本研究はローカルであると同時にナショナルでありかつグローバルであるエネルギー、環境、産業政策分野において、連邦政府、州政府、石油関連企業、環境保護団体といったアクター間にある利害の相互対立と協調の中での政策形成を明らかにしようとするもので、近年に至るグリーン・ニューディールをめぐる州間の対応の違いも含めて、アメリカ政治史の重層的理解に貢献したいと考えている。

3. 研究の方法

レーガン政権から現オバマ政権までを研究対象とし、沖合石油・天然ガス田の新規掘削モラトリウム措置をめぐる政治過程の全体像を把握するために、(1)アメリカにおける原油流出事故とその後成立したエネルギー環境政策の比較考察、(2)エネルギー環境政策をめぐる州間および州内アクターの多様性と実態把握を文献研究を通して段階的に進めていくことにした。なお、扱う文献は、連邦法、州法、連邦・州政府の行政・議会関連の公文書や新聞・雑誌記事等である。近年インターネットにおける情報公開や、政府関連文献に関してオンライン・データベースが充実しているため、文献収集は、国内においてもある程度可能で

あるが、原油流出事故発生州および当該州内の被災地域については、現地を知ることをも含めて現地での資料収集が不可欠であるため、ルイジアナ州、アラスカ州、そして比較のためにフロリダ州における現地での資料収集を予定していた。

なお、研究の方法としては、モラトリアム政策関係分野と原油流出事故分野において次のような方針で研究を進める計画を立てていた。

まず、モラトリアム政策関係では以下の資料収集に努める。

(a)連邦議会のモラトリアム提出・解除の動きに関する資料収集（政府関係文書、先行研究）

(b)州知事および州議会の動向に関する資料収集（政府関係文書、先行研究）

(c)連邦・州レベルの業界団体、利益団体アクターの動向に関する資料収集

(d)ルイジアナ州、フロリダ州における現地での資料収集

以上を通して、レーガン政権からオバマ政権に至る大統領令および連邦議会の立法措置による新規沖合資源開発に対するモラトリアム政策を歴史的に概観し、分権的な政治制度の中で、モラトリアム措置がこれほど長期にわたって存続してきた背景について分析を行うことで、アメリカにおける連邦政府と州政府間のエネルギー環境政策の相互作用を考察する。

次に、原油流出事故とエネルギー環境政策関係では以下の資料収集に努める。

(a)最近の連邦議会における沖合資源開発と環境規制の動きを整理

(b)州知事および州議会の動向整理

(c)連邦・州レベルにおける業界団体、公益団体等のアクターの動向整理

(d)ルイジアナ州、フロリダ州における現地での資料収集

以上を通して、連邦政府と州政府、州間、州内部間の比較研究を行い、新規沖合石油・ガス田開発モラトリアム措置をめぐる政治の全体像を把握する。

さらに、連邦レベル、州レベルの相互作用の中から明らかになったアクター間の相互作用から得られた結果を取りまとめ、本研究の目的であるアメリカ連邦政府による新規沖合石油・天然ガス田掘削一時停止措置（モラトリアム）が、1980年代から2010年まで存続してきた理由を総合的に明らかにする。

しかしながら、実際に研究を進めていく中で、フロリダ州での現地調査は実施せず、資料収集を含め、研究対象としては、ルイジアナ州とアラスカ州に絞った比較研究へと本研究の軌道修正を行った。その理由は、1989年と2010年の原油流出事故の比較分析に調査対象を絞る方が、事故を通したエネルギー政策と環境保全政策の両面において政策の変化を明確にできるだけでなく、

二つの事故を契機に、連邦政策、州政策の経年変化をより明確に考察することができる考えたことによる。特に、1989年のアラスカ州の事故は、原油流出事故を機に連邦・州・地域社会のそれぞれにおいて、重要な法整備と事故再発防止体制が始動している。エネルギー政策と環境保全の全体像を把握するために、ブッシュ・シニア政権時、新規沖合油田掘削モラトリアム政策続行を決定する背景になったアラスカ州で発生したエクソン・バルディーズ号座礁事故への調査研究をより充実させることにした。

4. 研究成果

レーガン政権からオバマ政権までを研究対象として、新規沖合石油・天然ガス田開発モラトリアム措置をめぐる政治過程の全体像を把握する作業を進めてきた。新規沖合油田掘削モラトリアム措置は、1989年のアラスカ州で起こったエクソン・バルディーズ号座礁事故による油流出事故を契機に、ブッシュ・シニア政権時に始まり、その後紆余曲折はあったものの、実質的に同政策はオバマ政権まで存続してきた。アメリカのエネルギー安全保障政策は、1970年代の石油ショック後、石油輸入先としての中東地域の比率低下と並んで、国内におけるエネルギー自給率を高める政策を進め、国内における油田開発重視政策が優先されてきた。その中で、自然環境が脆弱な地域における新規油田開発が見送られてきた背景には、1989年3月23日深夜アラスカ州プリンス・ウィリアム湾のブライト・リーフで座礁したエクソン・バルディーズ号油流出事故の衝撃があった。同事故は、事故後の迅速な対応が遅れたことで、1,100万ガロン（約26万バレル）の石油が周辺海域に流出するという、当時としては最大規模の原油流出事故となった。キング・サーモンやニシンの豊かな漁場に恵まれ、ラッコやアシカ、海鳥等多様な海洋生物が生息する自然環境に恵まれた海域は油濁事故により深刻な環境汚染に見舞われた。アラスカ州知事スティーブ・カウパー(Steve Cowper)によって組織された事故調査委員会は、翌年1月知事に提出した報告書の中で、連邦、州、地方政府と産業界による事故防止策を提案し、地域、州政府、連邦政府が連携する事故再発防止体制の枠組み作りの必要性を答申した。同時期、被災地域では、地域住民の立場から、石油産業の安全操業を監視する市民監視団体の設立に向けて動き出すとともに、州政府、連邦政府への働きかけを行っていた。そうした成果が、州事故調査委員会のみならず、その後連邦議会で成立する1990年の連邦油濁法、the Oil Pollution Act of 1990 (OPA)にも取り入れられていくことになる。

アラスカ州の事故調査委員会の事故再発防止の枠組みには、地域経済にとってなく

てはならないエネルギー産業と環境保全の両立の観点がある。アラスカ州では、北極地域のプルドー油田と州南部のバルディーズを結ぶアラスカ横断パイプラインが操業し、石油の海上輸送が日常の風景であった。ひとたび油濁事故が起これば、流出油をすべて回収し自然環境を原状回復させることが難しいことが分かっているだけに、委員会報告書では、地域住民の行政ならびに企業活動に対する監視の視点を取り入れることで、原油輸送の安全基準の徹底をはじめとする事故を未然に防止するための体制作りと同時に事故発生後の迅速な対応計画の整備の必要性が重視されていた。

一方、連邦レベルを見ると、ブッシュ・シニア政権は、新規石油・天然ガス田掘削政策に対し一時停止のモラトリアム措置を発令するとともに、1990年連邦油濁法を成立させ、海洋における油濁事故対応ならびに事故再発防止体制づくりを飛躍的に前進させることになる。同法成立過程では、規制反対派の議員であろうと、今後のエネルギー開発を進めるために事故再発防止策に同意せざるをえない審議動向が見られた。エクソン・バルディーズ号の油流出事故後、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確立という総論においては、議員たちの反対は見られなかった。また、同法は、法案成立に向けてはアラスカ州知事自ら首都ワシントンに赴いて連邦政府関係者に働きかけるとともに、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。

結果的に、1990年連邦油濁法は油濁事故防止策だけでなく事故時の対応策を定め、事故責任当事者に対し油除去費用および損害に対する賠償責任を定め、従来の連邦規制を統合した。また、油流出責任当事者に対する厳格責任の適用、賠償額の上限の大幅な引き上げに成功した。懸案であった州法優先原則は維持しつつも、油流出事故対応に際し、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事故対応行動をとることも認められた。さらに、油濁防止対策および事故対応計画とともに、流出油の除去や環境汚染の影響に関する調査において、連邦、州、地方自治体の連携を促す体制づくりが制度化された。その他、国内における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を促すことになった。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との教訓から海上における石油タンカーの二重船殻構造の義務付けや船員管理、

安全運航基準の強化が含まれていた。連邦法制上から見ても、1990年連邦油濁法は画期的なものであった。

一方、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盛り込まれている。同法「第5章プリンス・ウィリアム湾に関する規定」同規定、別称、「石油ターミナル及び油タンカー環境の監視ならびに監督に関する法律(1990年)」では、ブライト・リーフの航行標識、アラスカ横断パイプライン等とともに地域住民諮問評議会2団体の設立について規定されている。地域住民諮問評議会の一団体は、既に設立されていたプリンス・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、連邦法の中で制度化された。もう一つの地域住民諮問評議会は、今後新たに設立されることになるクック入り江地域住民諮問評議会(the Cook Inlet Regional Citizens' Advisory Council)である。行政および業界に対する市民監視の制度化は、もともと、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事故再発防止のための改善提案においても言及されており、最終的には、連邦法において規定されることとなった。こうした地域住民諮問評議会は、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、従来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きわめて画期的なものとなった。

エネルギー開発派のブッシュ・シニア政権期をして新規石油・天然ガス掘削モラトリアム措置が取られかつ連邦油濁法が成立したことは、当時の油流出事故の衝撃の大きさを物語っている。エクソン・バルディーズ号座礁事故を契機とした地域住民、企業、地方、州および連邦政府が連携する油濁事故再発防止体制づくりは、アラスカ・モデルとでもいうべき仕組みである。連邦油濁法下で規定された地域住民諮問評議会の2団体は、石油業界に対して油濁事故再発防止対策を提言し企業活動の環境への安全を監視する活動を行っている。一方、地域住民諮問評議会とは別に、エクソン社との和解金から誕生したエクソン・バルディーズ油流出信託評議会(Exxon Valdez Oil Spill Trustee Council)がある。この団体は、被災地域の生態系の長期的な監視および復旧を担っている。アラスカ・モデルは他州に広がっていないが、このような各種評議会の活動は、州・連邦政府間の連携が生み出す住民本位の政策提言の仕組みづくりとして示唆に富むものといえよう。

エクソン・バルディーズ号油流出事故後、連邦政府は1990年油濁法を成立させ、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月ルイジアナ州沖の海底掘削施設事故による全米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。1989年のアラスカ州における原油流出事故後、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、補助金等で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を図らずも2010年の事故は露呈した。

アラスカ州においても、エクソン・バルディーズ号原油流出事故後も石油業界の影響力が依然として大きいことは変わらない。それは、石油業界からの意向を受けて、州知事、州選出の議員たちが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事実からもうかがえる。その一方で、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地域住民諮問評議会の仕組みは、プリンス・ウィリアム湾やクック入り江において一定の成果を上げている。ところで、アラスカ州において住民監視団体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住民諮問委員会を比較分析したジョージ・ビューセンバーグは、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し、専門性の高いアドバイスが可能なアラスカ州地域住民諮問評議会2団体の政策実現の高さに注目している。これらの団体の政策影響の高さの背景には、地域住民諮問評議会と政府、産業界との政策連携の仕組みが機能しているということがある。連邦法によりあらかじめ、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ており、対立路線よりも協調路線であることが、地域住民諮問評議会の提案が比較的実現していることと無縁ではないだろう。

メキシコ湾における原油流出事故後、2011年1月オバマ大統領に提出された大統領事故調査委員会の報告書では、この事故は回避可能であったと結論付けている。また同報告書は、アラスカ州で組織された地域住民諮問評議会をメキシコ湾地域において設立することを提言しており、アラス

カ州の地域住民諮問評議会活動が、経営効率を重視し安全対策を軽視しがちな企業、およびそうした企業と密接な関係をもつ州・連邦の規制官庁への輓として改めて注目を集めている。それは、とりもなおさず、アラスカ州の実績が評価されていることを意味するとともに、住民諮問団体を政策形成および行政の中に取り入れることの重要性を物語るものといえよう。

また、エクソン・バルディーズ号座礁による原油流出事故後の対応の中で、ブッシュ・シニア政権は、自然環境が脆弱で環境影響への悪影響が懸念される地域の新規石油・天然ガス田開発に関するモラトリアム措置を決定した。モラトリアム措置は、環境保全を優先した事故再発防止の一つとして見る事が出来よう。そもそも本研究では、新規沖合油田開発モラトリアム措置が発令された背景を探ることが主要な研究目的であったが、調査研究の過程で、その副産物として、アラスカ州における油濁事故防止に向けた地域住民、州政府、連邦政府が連携する体制づくりの興味深い実態を明らかにすることができた。事例研究として見た場合、2010年の原油流出事故以前は、アラスカ州に限った特殊事例という側面があったが、今日では、一つの模範例としてメキシコ湾州に広がっていく可能性がないわけではない。今後の連邦政府、湾岸州における動向に注目したい。

5. 主な発表論文等

〔学会発表〕(計 2 件)

1. 榎田久代「アラスカ州における石油流出事故防止対策と市民監視団体の役割」、日本比較政治学会、於神戸大学 2013年6月23日。

2. 榎田久代「1989年エクソン・バルディーズ号原油流出事故後の事故再発防止への取り組み」、日本アメリカ学会、於沖縄コンベンションセンター、2014年6月8日、研究報告。

3. 榎田久代、コメンテーター、分科会「変貌する英米政治：大統領制化する議院内閣制、議院内閣化する大統領制」、日本政治学会、於北海学園大学、2013年9月15日。

〔その他〕(計 1 件)

1. 榎田久代、書評：Peter Lehner 著 In Deepwater: The Anatomy of a Disaster, the Fate of the Gulf, and Ending Our Oil Addiction 『総合地域研究』第2号(2012年)、80-82ページ。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

榎田 久代(KUSHIDA HISAYO)

敬愛大学・国際学部・教授

研究者番号：10281776

(2) 研究分担者(なし)

(3) 連携研究者(なし)