

# 米・アラスカ州の資源開発事情と Pogo 金鉱山開発認可を巡る騒動の顛末；先進国の中の発展途上地域における資源開発

鉱害防止支援業務グループ  
企画チームサブリーダー 目次英哉  
(前デンバー事務所所長)

## 1. はじめに

2004年4月中旬、米・アラスカ州内陸部で鉱山開発準備作業が進められていた Pogo 金鉱山開発において、地元環境保護団体が、州政府が与えようとした開発認可の差止めを求める請求を提出した。これにより建設工事の本格着工の目処が立たなくなった鉱山会社側は作業をストップし、労働者を解雇した。そのため鉱山開発による雇用創出と経済効果への期待が膨らんでいた地元では失望と反感が入り混じった大きな反響が沸き起こり、これが地域・官民を挙げての開発続行要望キャンペーンにまで発展する事態となった。

最終的には州政府の調停により環境保護団体と会社側とが和解し、差止め請求は5月上旬に取り下げられたので、鉱山開発スケジュールの遅れは最小限に食い止められた。しかし近い将来に大規模金属鉱山開発案件が多数控えている同州において、Pogo 鉱山はその先頭走者として注目されていただけに、今回の事態は地元の開発推進・抑制の双方の関係者に大きな波紋を呼んだ。

もとよりアラスカ州は地質構造的に金属資源の胚胎ポテンシャルが高く、探鉱・開発の余地がまだ大きいことから、衰退傾向にある石油・ガス生産に代わり近年生産が伸びて来た鉱業に対する地元産業界の期待は大きい。連邦・州政府も鉱業投資振興のための数多くの施策・制度制定を行ってきた。特にアジア市場と距離的に近く現状の一次産品輸出の大半

がアジア向けであるため、鉱物資源に関しても米本土向けではなくアジアへの輸出を念頭においているという状況がある。このように、アラスカ州の地域社会・経済における資源開発の位置付けは、米国他州とは様相を異にしており、むしろ発展途上国のそれに近い。

加えて、アラスカ州は米国本土とは異なる特有の歴史・文化や産業・社会構造を持っており、その実情は非常に複雑である。資源開発に対する許認可・規制では、1872年制定の旧態然とした米国鉱業法と先進的な環境法令とが適用され、更に地域によっては自治権を有する地元先住民グループとの交渉も必要となる。またアラスカ州住民は環境保護意識の高い都市住民、雇用と開発を求める開拓移民、伝統的価値観を尊重する先住民の3グループで構成されており、自然観や権利意識に大きな多様性がある。一言で表現すれば、先進国と発展途上国の制度・文化・社会的状況が地理的・社会的に混在していると言えるであろう。

本稿ではまずアラスカ州の鉱業の概況を解説し、次に今回の Pogo 鉱山開発を巡る一連の騒動の経緯を紹介する。更にアラスカ州の資源開発の概況と最近の探鉱・開発プロジェクトの状況を踏まえ、先進国の中の発展途上地域というアラスカ州の特殊な社会環境下における資源開発の実情と今後の展開について考察する。

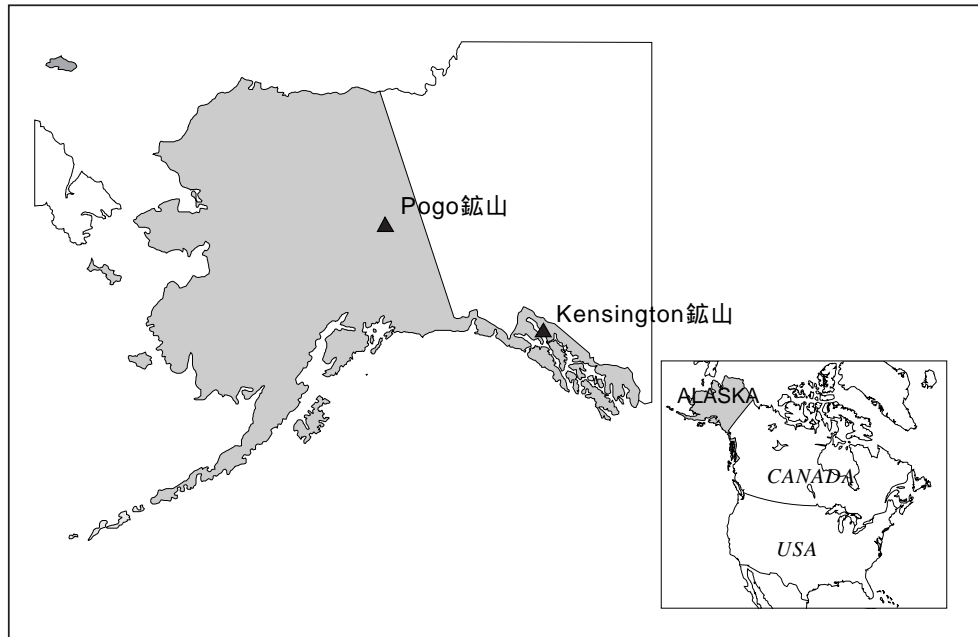


図 1. Pogo 鉱山及び Kensington 鉱山位置図

## 2. アラスカ州の鉱業の概況

アラスカ州の 2003 年の鉱業生産高(石油・ガスを除く)は約 9.8 億ドルであった。鉱業は 1990 年代以降の同州の総生産の数%、総輸出の 15%前後を占める、同州経済の重要な担い手となっている。因みに総生産中に最大の割合を占める鉱工業は石油・ガスであるが、1980 年代末のピークを境に生産額は減少傾向が続いており、これに代わって伸びつつあるのが鉱業、観光、非軍事政府支出である。

図 2 にアラスカ州における石油・ガスを除く鉱産物の生産高と探鉱・開発支出の推移を示す。第二次大戦前までは、砂金採取を主体とした鉱業はアラスカ州最大の産業であったが、戦時統制下の強制閉鎖以降、金属鉱業は長らく事実上途絶えていた。しかし 1980 年代末から鉱業生産が急速に増加し、90 年代後半以降 10 億ドル水準を維持している。この再興

の原動力は、1970 年代の石油開発ブームを契機とした土地所有権の整理により鉱区・開発権益の取得手続きが明確になり、既に存在が知られていた世界最大の亜鉛鉱床が Red Dog 鉱山として生産を開始した事による。2003 年現在の州内の稼行鉱山は表 1 に示すとおりで、生産規模では今も Red Dog 鉱山が抜き出て大きく、同鉱山の亜鉛生産高だけで全鉱業生産高の 5 割近くを占めている。一方、探鉱支出は 1990 年代後半の探鉱ブーム時にピークを迎えた後、減少傾向が続いている。アラスカでの探鉱支出の 7 割がカナダ企業による支出であるため、探鉱支出の増減は金属価格の変動による探鉱活動の隆盛に加え、為替レートやカナダ国内の税制優遇措置の影響を受ける。また鉱山開発支出が一時的に著しく増加した時期は、Red Dog 鉱山の開発・拡張工事が行われた時期に相当する。

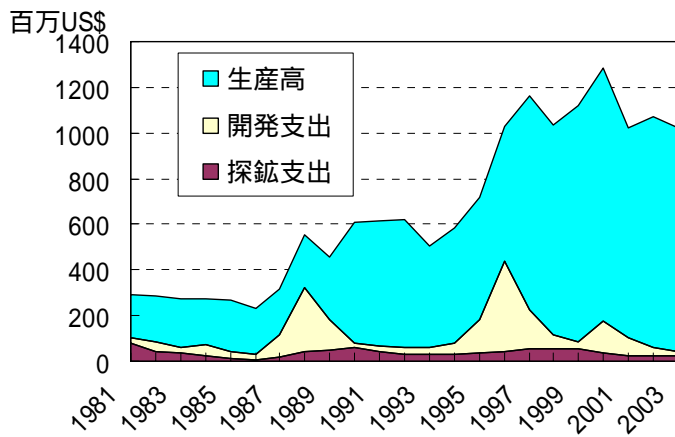


図2. アラスカ州での鉱業生産高と探鉱・開発投資の推移

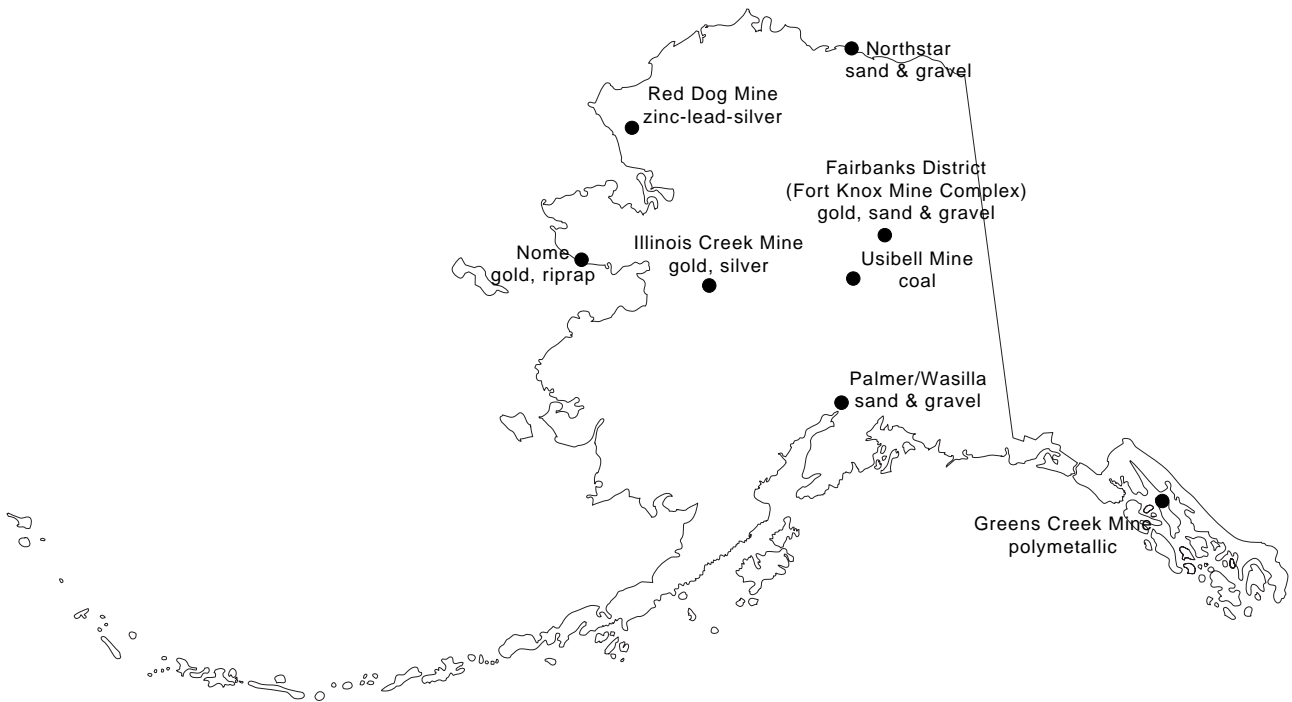


図3. アラスカ州の2003年の主要稼行鉱山(金属・非金属・石炭)  
(出典: Alaska's Mineral Industry 2003: A Summary)

表 1. アラスカ州の主要鉱山

A : 稼行鉱山

鉱山名	地区	鉱種	経営者	鉱床発見/ 生産開始年	2003 年生産量	備考
Red Dog	北部	Zn, Pb,Ag	NANA 社(先住民企業) Teck Cominco 社(加)	1953/1989	Zn 58 万 t, Pb 13 万 t, Ag 210t	世界最大規模の亜鉛鉱山
Fort Knox (+True North)	内陸東部	Au, Ag	Kinross Gold 社(加)	1984/1997 ( ? /2001)	Au 12.2t	隣接する 2 つの露天掘り鉱山
Illinois Creek	内陸西部	Au, Ag	アラスカ州政府 (経営者倒産のため)	? /1997	Au 約 2t(SXEW 貴液回収のみ)	2004 年で操業終了予定
Greens Creek	南東 沿岸部	Zn, Pb, Ag, Au	Kennecott 社(米) Hecla 社(米)	1975/1989	Zn 7 万 t, Pb 2.5 万 t, Ag 364t	多金属塊状硫化物鉱床の坑内掘り

B : 開発中の鉱山

鉱山名	地区	鉱種	開発者	埋蔵鉱量・金属量	建設着工 / 生産開始予定年	備考
Pogo	内陸東部	Au, Ag	住友金属鉱山 Teck Cominco 社(加) 住友商事	700 万 t × Au 16.1g/t =Au 113t(確認)	2004/2006	2004 年 5 月に最終開発認可を取得
Kensington	南東 沿岸部	Au, Ag	Coeur d'Alene 社(米)	Au 31t(確認) + 670 万 t × Au 5.5g/t =Au 37t(推定)	2004/2006	2004 年 6 月に最終開発認可取得見込み
Rock Creek (Nome)	北部	Au, Ag	Nova Gold 社(加)	1370 万 t × Au 2.5g/t =Au 34.2t(確認)	開発中/2005	2 か所での露天採掘

3. Pogo 金鉱山開発計画の経緯と現状

Pogo 金鉱床は、1991 年から住友金属鉱山(株)が実施していた探鉱調査によって発見された熱水鉱脈型金鉱床である。現場はアラスカ州内陸のフェアバンクス市の南東約 150km にある Delta Junction から Goodpaster 川を北東に約 60km 遡った山中の州有地内に位置する。潜頭性の低角度含金石英脈からなる複数の鉱体で構成され、鉱量は 1,000 万 t 前後、金量は 490 万 oz(約 152t)と報じられている。

住友金属鉱山(株)は 1997 年からカナダの Teck 社(現 Teck Cominco 社)をパートナーに迎え、詳細ボーリング、坑道探鉱、FS などを実施し、2000 年にはオペレーター会社 Teck Pogo 社の名前で当局に正式に鉱山開発許可を申請した。鉱山開発は住友金属鉱山 51%、Teck Cominco 社 40%、住友商事 9%出資の合弁事業である。その後 4 年間(当初は 3 年の予定であったが 1 年延長)かけて、連邦及びアラスカ州の制度に基きベースライン調査、環境影響評価調査、地元住民への説明・ヒアリングなどが行われた。

この間、議論の中心は主に鉱山現場へのアクセス

道路の建設ルートと、この道路を一般車輛にまで開放するかどうかにあった。鉱山施設自体は金鉱石を重力・浮遊選鉱とタンクリーチング・CIP の組み合わせで全て施設内処理され、使用した水は河川に放流せず施設内で循環・再利用する計画であったため、鉱山廃水による周辺河川の水質汚染の恐れは特に問題視されなかった。アクセス道路については結局、取付け部付近の住民の要望に沿う形で、一般には開放されない事となった。

2003 年 9 月にこれらの結果を取りまとめた最終環境影響評価報告書(最終 EIS)が完成した。これは 1 年前に公表されたドラフト版 EIS に対して行われた住民等からのヒアリング結果を考慮して作成された最終的な開発計画案で、この内容に基き関係各機関が所管する開発認可の最終審査を開始した。2003 年 12 月には州政府天然資源部(DNR)の廃棄物投棄許可と、陸軍工務部(ACE)の水質浄化法 404 条の廃棄物河川投棄許可が下り、最後に残る連邦環境省(EPA)の水質浄化法 401 条の施設廃水河川放流許可(NPDES)を取得すれば、いよいよ本格的な建設工事に着工する

段取りになっていた。

現地では既に2004年1月から、5月にNPDES許可が下り次第、建設工事が本格着工することを見込んで

道路建設などの準備作業が開始されており、これに地元住民を中心に300人が雇用されていた。



写真1. Pogo 鉱山建設予定地

#### 4. 認可差止め申請の内容

EPAは2004年2月にこれまでのヒアリング等が出された意見・コメントへの回答書を公表し、3月15日付けでPogo 鉱山にNPDES放流許可を与える条件等を記した認可書類案を公開した。これに対し1か月以内に過去に意見を表明した者からの更なる反対意見が出なければ、5月1日付けでNPDES認可が発効する予定であった。しかし認可発効確定まであと3日となった4月13日に、フェアバンクス市に本拠を置く環境保護団体である北部アラスカ環境センター (NAEC) が認可差止めを求める申立てをEPAに提出した。

規定によりEPAは、45日以内にこの差止め請求を内部委員会に諮る。委員会はまず請求を受理するか却下するかを判断する。仮に却下された場合、請求側はこれを不服とした裁判を起す可能性があり、

そうするとNPDES認可は裁判が終わるまで発効されない。受理する場合は最長6か月の期間内に審査が実施されるが、その過程で新たに公聴会を開く必要があると判断された場合は、更に最大6か月の審査期間延長があり得る。従ってこの差止め請求により、NPDES許可は1年ないしそれ以上先送りとなる可能性が生じたことになった。

この間、既に許可を得ている他の施設の建設工事には法的な制約は加わらないが、Teck Pogo社は差止め請求提出直後に建設準備作業の中止を決定し、作業に従事していた300人を解雇した。

NAECはPogo 鉱山の環境影響評価調査に2000年の開始当初から参加しており、ドラフト版報告書に対しても文書で意見を提出していた。当時より彼らの主張は鉱山廃水中の砒素濃度と捨石・廃滓堆積場の漏出防止設計に集中しており、今回の申立ての中で

も、主要鉱山設備と共に Lisa Creek の谷に建設される捨石・廃滓堆積場等について、次のような主張を繰り返した。

廃滓堆積場は河川の流れる谷沿いに建設すべきではない。

廃滓堆積場と表流水回収沈殿池の底部に漏水防止用の不透水性ライナーを敷くべき。

廃滓堆積場は河川への廃水放流施設として NPDES の認可・規制の対象とすべき。

これらはドラフト EIS に対して NAEC が表明した見解とほとんど同様であった。ドラフト EIS に対するヒアリング結果へのコメントの中で EPA は、こうした主張に対し以下のような回答を返し、最終 EIS では廃滓堆積場の設計の修正・変更は行わなかった。

現場付近には Lisa Creek 沿い以外に廃滓堆積場の建設適地が存在しない。

不透水性ライナーは廃滓尾鉱の脱水を妨げ堆積物の物理的安定性を低下させる恐れがある。廃滓堆積場は貯水池ではなく乾式埋立て処分

場であるので、廃水施設とは認められない。

NAEC は今回の申立てに伴う声明の中で、「自然河川を廃水管理の対象とならない廃棄物処分場として利用する事は到底認められない。我々は 2000 年 12 月以降、施設廃水に関する問題を指摘し会社側、EPA に対し改善を要求し続けて来た。しかし満足の得られる対応が見られなかったので止むを得ず今回の認可差止め請求に踏み切った。」と述べている。

因みに Pogo 鉱山開発計画においては、廃滓堆積場の下流に浸透地下水の揚水井や表流水集水沈殿池などがあり、これらが集めた水は施設で再利用ないしは水処理場で処理される。つまり廃滓に触れた水はその後集められて正規の廃水施設に送られ、NPDES 認可が許容する範囲の水質に処理された上で放流される。従って、もし NAEC の主張するように廃滓堆積場自体を廃水施設と見なしても、一連の水の流れを上下 2 か所で管理するだけであり、最終的な放流水の水質には何の影響もないのである。



写真 2. Pogo 鉱床探鉱坑道の坑口

## 5. 差止め請求の波紋と地元の反応

開発計画に検討開始当初から参画し、許容し難い要求を繰り返していた NAEC が、土壇場になってまたもこうした請求を出した事に対し、地元関係者が強く反発し、アラスカ州政府をも巻き込んで、「無益な嫌がらせ」を直ちに撤回せよとの大合唱が生じる事態となった。

NAEC は声明の中で、「我々は Pogo 鉱山の開発自体には反対しておらず、あくまでも部分的な改善を施した上での開発を求めているだけである。この改善は決して安上がりなものではないが、開発計画を破たんさせる程のものではないはずだ。」と述べている。しかし NAEC の主張は鉱山施設設計の常識から見ると過度かつ無意味な要求の色合いが強く、しかもドラフト EIS の検討の段階で一度当局に却下された主張を蒸し返しただけで新たな指摘は一切無かったことが、この請求提出に対する関係者の印象を悪くした面は否定出来ない。

4月22日にはアラスカ州内陸地区選出の州議会議員団がジュノーの州政府を訪れ、「この差止め請求は、地元で良質の雇用と経済効果をもたらす開発プロジェクトを、法的手段を逆手にとった“不意打ち”によって土壇場で脱線させようとする、環境保護団体のやり口である。」との声明を発表し、NAEC に対し請求を速やかに取消すよう要求する書面を送った。同代表団の陳情を受けた Murkowski 州知事も、この請求は取り下げられるべきだとのコメントを発表し、翌23日に NAEC に宛てた書面の中で「このプロジェクトはアラスカ内陸部にとって非常に重要であり、これを直ちに再開するために州政府は NAEC に対しいかなる協力をも惜しまない。もし差止め請求が撤回されなければ、300人が職を失うだけでなく、後に控えるその他の鉱山開発プロジェクトにおいても同じような事態が起こる恐れがある。」と述べた。

これに対し NAEC 幹部は「この差止め請求は開発準備作業の中止を求めるものではなく、我々もそれを望んではいない。Teck Pogo 社が作業を中止して地元労働者を解雇したことの意図を我々は理解しかね

ており、当惑している。」と事ある毎にコメントした。これがもし本意であれば、自らの行動が周囲に及ぼす影響に対しあまりに無配慮だったと言わざるを得ない。前述の州議会議員団のメンバーの一人は「企業は先行きが不確かな事業には大金を投資しないことを、彼ら (NAEC) が知らないはずがない。工事中止を狙ってやったに決まっている。」と憤ったと報じられた。そう理解されても仕方のない状況にありながら、敢えてこのようなコメントを繰り返したことが、この差止め請求に対するイメージを更に悪くしたかも知れない。

認可差止め請求が提出された4月13日直後から、フェアバンクスの NAEC 事務所には市民からの抗議の電話が来ていたが、これがやがて事務所周辺での示威行動に発展し、4月29日には約100人が事務所周辺に集結してシュプレヒコールを上げた。その多くは Pogo 鉱山の開発準備作業中止で解雇された建設労働者やトラック運転手であったが、フェアバンクスの多くの職場団体や労働組合からも支援者が集まった。地元共和党上院議員は失職労働者へのメッセージの中で、「300人もの労働者が職を失う原因を作ったのが地元の環境保護団体だとは、全く嘆かわしい。」と述べている。

このように、今回の認可差止め請求を巡る地元の反応は、アラスカでの「稼ぎ時」である夏の仕事を失った300人の労働者への同情と、これが地元経済への事業投資に悪影響を与えるのではという危惧が前面に出たものであった。地元世論は差止め請求の内容ではなく、請求が出されたこと自体に対する不満・批判に支配され、NAEC に対し請求撤回を迫る声が増しに高まった。環境保護派内部からも「我々の地元での評判を落とした」との批判が出るなど、NAEC は四面楚歌の状況に追い込まれた模様である。

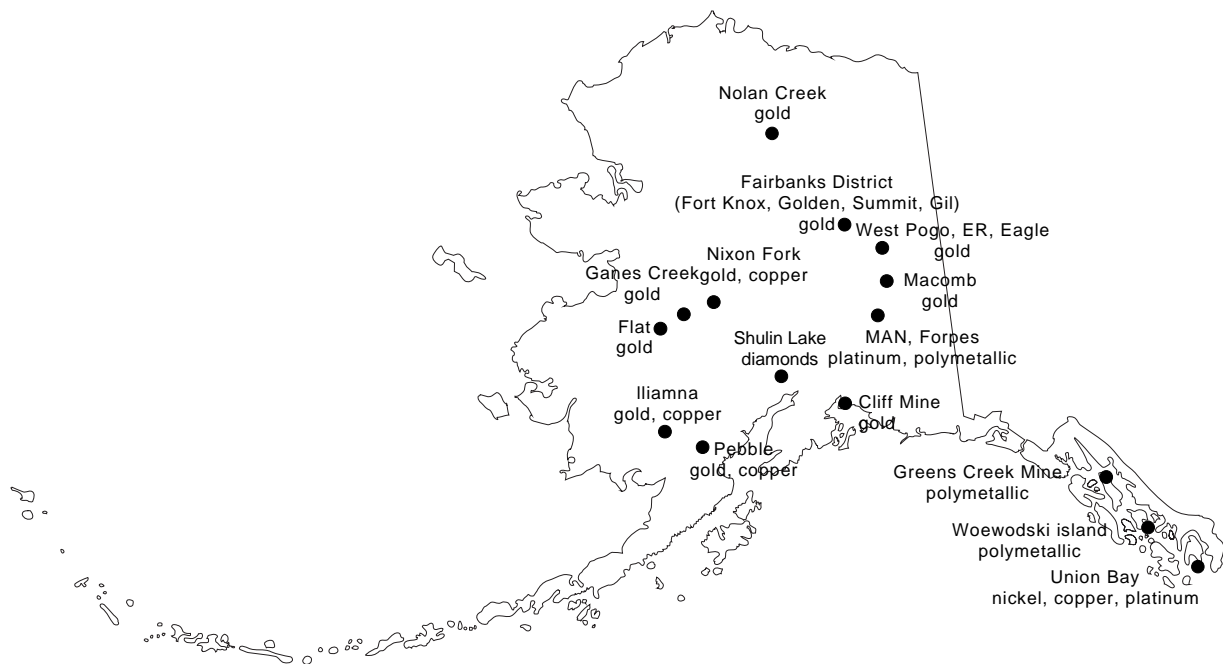


図 4. アラスカ州の 2003 年の主要非鉄金属探鉱案件の現場所在地一覧  
(出典 : Alaska's Mineral Industry 2003 : A Summary)

#### 6. 事態收拾とその影響の懸念

5月4日、州政府が指名した調停人の仲裁により、NAEC、Teck Pogo 社、EPA、州政府の関係者がフェアバンクスで会合を持った。これはこの騒動が発生して以来初めての当事者間での会合であった。会合は午後から開始され、そのまま夜を徹して協議が行われ、明け方まで続いたとのこと。翌5日に州知事が、NAEC が差し止め請求を撤回することで合意したことを公式に発表した。

NAEC が請求を撤回する条件として関係者が合意した事項は、以下の通りと報じられている。

鉱山周辺の地下水水質モニタリング用井戸の追加設置。

地域住民で構成される鉱山周辺の環境監視グループに NAEC も参加する。

近隣河川の漁業資源調査に対する Teck Pogo 社の寄付金額を上積みする。

関係者の話によるとこの協議の間では、前述の廃滓堆積場の漏水対策について Teck Pogo 社側から NAEC に対し、廃滓に触れた水が河川に直接流入する

ことを防ぐ各種施設が十分に備わっていることが説明され、この点については NAEC も納得したとのことである。

この請求撤回後間もなく、Pogo 鉱山開発に関する EPA の NPDES 許可が正式に発効し、6月4日には建設工事の正式着工が発表された。結果としてこの騒動による Pogo 鉱山開発計画への影響は、当初 2005 年末とされていた鉱山の操業開始予定時期が 2006 年 3 月に変更となった程度にとどまった。

しかし地元の鉱業関係者の間では、Pogo 鉱山を巡るこの一連の騒動が今後のアラスカ鉱業に与える影響を懸念する声が多い。5月9日付け Alaska Economic Report 誌は次のようにコメントしている。「連邦政府の環境規則の下では環境保護団体の主張に開発側が振り回されるという事実が露呈したことで、鉱業投資関係者はアラスカ州での鉱業投資に対し警告旗を立てた。ただでさえ複雑で骨の折れる開発許認可システムに加え、環境保護団体からこうした足払いを食らう可能性があるとなれば、投資意欲は大きく減退するだろう。特に Pogo のように大規模ではない、



小規模開発案件への影響が心配される。」

またアラスカ鉱業協会(AMA)の機関紙 The Alaska Miner 5月号は、今回のNAECの主張のうち今後の他の案件への影響が懸念されるのは、米国の水質浄化法の解釈問題だと述べている。水質浄化法は公共河川への廃棄物投棄を禁じているが、谷を埋める形の捨石・廃滓堆積場はNPDES認可の対象となる廃水施設に該当するのかどうか、更にEPAやACEにはこれを判断する法的権限があるのか、という疑問である。PogoのドラフトEISを巡る議論の中でEPAは、廃滓堆積場も廃水施設として管理すべきと主張したNAECに対し、上流からの流水を迂回させた谷を脱水

した廃滓で埋めればこれは乾式廃棄処分場であって河川投棄ではないという解釈を示した。

AMAが恐れるのは、現在アラスカ州で最終認可を待っているもう一つの鉱山開発案件である南東沿岸部のKensington金鉱山の開発に、この議論が飛び火する事である。同鉱山の開発計画では、開発コストを圧縮する手段の一つとして、付近の谷にある天然の湖を整備して廃滓ダムとして利用する計画になっている。この廃滓ダムに対してPogoにおけるNAECの主張と同様の問題提起がなされた場合、EPAがPogoと同じ解釈によりこれを退けるという保証はないのである。

表 2. アラスカ州での 2003 年の主要金属探鉱プロジェクト

案件名	鉱種	所在地	実施者	現在の状況
Nolan Load	Au	北部	Silverado Gold (加)	漂砂金鉱床の供給源の探査。金の地化学異常と重なる低比抵抗異常にボーリング掘削を開始。
Nixon Fork	Au	内陸西部	St. Andrew Goldfields(加)	休止中の Nixon Fork スカルン型金鉱山の生産再開を目指しプレ FS 調査中。
Ganes Creek	Au	内陸西部	Full Metal Minerals(加)	付近の漂砂金鉱床の供給源の探査。Donlin Creek 型の貫入岩に関連した鉱化? 地表マッピング実施。
Fort Knox, True North	Au	内陸東部	Kinross Gold(加)	2つの稼行露天掘り金鉱山の周辺鉱量確認のためのボーリング探鉱。
Gill	Au	内陸東部	Kinross Gold(加), Teryl Resources(加)	変成岩中の金鉱染からなる既知金鉱床の経済性評価のための確認ボーリング。
West Ridge	Au	内陸東部	Teryl Resources(加)	地表踏査、地化学探査。変質・破砕帯でのトレンチ調査で金鉱化捕捉。
Golden Summit	Au	内陸東部	FreeGold Ventures(加) Meridian Gold(米)	地表踏査で捕捉した含金石英脈に向けてボーリング掘削、幅厚だが低品位の石英脈を確認。
ER, Eagle	Au	内陸東部	AngloGold(南ア)	ER: 含金石英脈へのボーリング Eagle: 地表踏査、露頭サンプリング
Uncle Sam	Au	内陸東部	Kennecott Exploration(米) Geoinformatics Exploration(豪)	破砕帯・熱水角礫中の金鉱化に関する既存掘削結果などを再解析中。
MAN	PGM, Cu, Ni	南部	Nevada Star Resources(加) Anglo American(英)	超塩基性貫入岩体中の硫化物濃集部の探査。物理探査、地化学探査、既知鉱徴地でのボーリング。
Cliff	Au	南部	Western Warrior Res.(加)	旧抗周辺のボーリング探鉱。採掘されていた含金石英脈の延長部を捕捉。
Donlin Creek	Au	南西部	Placer Dome(加) Noca Gold(加)	確定埋蔵金量 258t + 推定金量 460t。Placer Dome 社オプション行使で権益 7 割に。本格 FS 調査段階。
Pebble	Cu, Au	南西部	Northern Dynasty(加)	大規模銅・金ポーフィリー鉱床の確認ボーリング。総掘削長 2.2 万 m、推定銅量 748 万 t、金量 824t。
Flat, Donlin Creek North	Au	南西部	Ventures Resource	Donlin Creek 鉱床近傍の金鉱化延長部の探査。両地区でボーリング掘削。
Shotgun	Au	南西部	TNR Resources Nova Gold(加)	Donlin Creek タイプの既知 Mose 鉱床の周辺一帯での地表踏査、空中物理探査。
Iliamna	Cu, Au	南西部	BHP Minerals(英・豪) Geocom TNR Resources	BHP 社が広域空中物理探査で抽出した磁気異常域に対しジュニア 2 社がオプション参入。地表踏査、地上物理探査など。
Union Bay	PGM	南東沿岸部	Pacific Northwest Capital(加) Freegold Ventures(加) Lonmin(英)	超塩基性複合貫入岩体中の硫化物濃集部の探査。Continental 地区のボーリングで新たな高品位濃集部を捕捉。
Greens Creek	Zn・Pb, Ag	南東沿岸部	Kennecott Minerals(米)	既知鉱体延長部のボーリング探鉱。鉱体を切る断層の先で新たな鉱化を捕捉、鉱量拡大の期待。
Mad Dog, Lost Lake	Zn・Pb, Ag	南東沿岸部	Bravo Venture Group Olympic Resources Group	地表変質帯・鉱徴地でのボーリング掘削で Greens Creek タイプの塊状硫化物を捕捉。

## 7. アラスカ州の鉱山開発許認可の実情

アラスカ州の愛称は「最後のフロンティア」であり、既に米国本土では過去のものとなった開拓・開発の時代が今も続いている。ただし連邦政府の強権下で力づくの開拓・開発が進められた 100 年前の米国西部諸州の開発と大きく異なるのは、その後の州政府権限拡大と先住民自治制度完備により、連邦、州、先住民自治組織の 3 つの権力が地理的・分野的に混在した状態になっている点である。アラスカ州では 1968 年に北極海沿岸地方で発見された石油・ガス資源を開発するために、それまで先住民と連邦政府との間で所在が曖昧であった国有地の開発権益を整理するアラスカ先住権定着法(ANSCA)が 1971 年に制定された。これによりアラスカ州内の 13 の先住民自治組織は、それぞれの居住地域内の併せて 17.8 万 km<sup>2</sup>(州の総面積の約 12%、都市域や国立公園・自然保護区、一般民有地を除いた資源開発が可能な土地全体の約 23%に相当)の土地を事実上所有する権利を与えられた。こうした土地は民有地扱いであり、その範囲内での資源開発は、連邦・州政府による労働保安や環境保護の規制は受けるが、国有地管理規則などは適用されず、米国本土の先住民自治区のような連邦先住民管理局の監督権も及ばない。土地利用・開発の権限は全て地権者である先住民自治組織にある。

よく知られるように、こうした先住民所有地内で開発された Red Dog 鉱山では、地権者である自治管理企業 NANA 社が事業権益を有し経営に参画することで、地元先住民の職業教育と雇用、地域社会へのインフラ提供など、地域社会振興策の要素を多く盛り込んだ鉱山経営を行っている。現在開発に向けた作業が進められている Donlin Creek 金鉱床も、こうした経営形態となるものと予想される。しかし Pogo 鉱山の現場は州有地であり先住民自治組織は権益を有しておらず、また近隣住民の大半は白人入植者であることから、州や連邦の制度の中で義務付けられる地元住民との調整・協議作業の一環として先住民組織との協議はあるものの、開発権益を巡り先住民

組織と直接交渉する必要はなかった。

AMA を中心とするアラスカ鉱業界はかつて、ANSCA 制定を巡る議論の中で、資源胚胎有望地区の所有権を先住民組織に与えることに強く反対した。これは公有地であれば制度上地下資源へのアクセスが一応確保されているが、民有地になると全ては地権者との交渉次第となり、先住民組織の意向によっては実質的に資源開発が困難になるとの危惧からであった。しかし実際には Red Dog 鉱山で見られたように先住民組織は自らが権利を保有する地下資源の開発に対してむしろ意欲的であり、利益享受の条件を保証すれば開発に同意するケースが多い。その結果こうした土地での鉱山開発は手続き的には決して困難ではなく、公有地で政府の手続き・規制を受けることに比べるとむしろ容易だという評価さえある。現在では AMA も、「先住民自治組織は鉱山開発の良いパートナーである。」と述べている。

一般に、州の北部・西部では、陸域での狩猟採取生活の伝統を持つ先住民組織が多くの土地を所有しているが、東部・南部では都市域や白人入植地が多く、先住民自治組織が所有する民有地は比較的少ない。特に伝統的に漁業で生計を立てて来た南東沿岸部の先住民は、海と海岸線に対する権利を重視する代わりに山がちな内陸部の土地所有権をあまり主張しなかったため、彼らが鉱山開発プロジェクトと直接利害関係を持つケースは非常に稀である。このように、州内でも地域によって土地使用権に関する先住民自治組織との関わり方は大きく異なっている。

アラスカ州での鉱山開発では、現場が Red Dog や Donlin Creek のように先住民自治組織の所有地内である場合と、Pogo のように白人入植地域の公有地である場合とで、地元住民が開発事業に求める価値観や見返りの内容が違うため、結果として施設の設計や操業形態、操業・環境管理の重点も異なってくる。前者ではしばしば、鉱山施設を地域社会向けの社会インフラを兼ねる形で膨らませる事を求められる。現在検討が進められている内陸西部の Donlin Creek 鉱床の開発計画では、鉱山向け電力確保のために、

まず鉱山だけでなく地域全体に効率的に電力供給の出来る地域送電ネットワークを設計し、その中に鉱山向け発電所の立地と設計を組み込むという手順を踏んでいる。一方後者では、生活エリアと操業現場とを物理的に切り離して日常生活に鉱山の影響を持ち込まないために、両者の間の交通手段が重視されるケースが多い。南東沿岸部で操業する Greens Creek 鉱山では、従業員が現場の宿舎ではなく近隣の都市から通勤できるよう、鉱山への通勤専用の高速フェリーを運航している。従って、Pogo 鉱山の開発環境はアラスカでの鉱山開発の象徴である Red Dog 鉱山とはかなり異なっており、むしろ Greens Creek 鉱山のそれに近い。こうした先住民自治組織の関与の少ない地域においては、鉱山開発を取り巻く規制や社会事情は米国本土西部の諸州と基本的に同様である。

#### 8. 開発認可手続きにおける開発反対論の増幅効果

今回の Pogo 鉱山の経緯からも判るように、アラスカ州の社会環境や住民感情は、米国諸州の中でも金属鉱物資源の開発に最も前向きな部類に入るが、それでも NAEC のような地元の環境保護団体は存在する。彼らは活動地域を越えた全米的なネットワークを持っており、州や地域、時には国境まで越えて資源開発事業に反対する主張と活動を行う傾向がある。例えば今回の Pogo 鉱山の NPDES 認可差止め請求は NAEC が提出した事になっているが、その書類の内容は実際にはコロラド州デンバーの環境保護グループが作成したと報じられている。

従ってアラスカの環境保護派は例え地元では少数派であっても、法規制の枠内での発言や手続きにおいては、全国規模のネットワークの支援を受けて多数派と対等の活動を行う事が出来る。その結果、アラスカ州での鉱山開発を巡る法的手続き上で見られる地元関係者の賛成・反対両派の主張の力関係は、地元の実態よりも開発反対派の発言力が増幅され、結局は米国全体における両者のそれに近くなる。

NAEC は、Pogo 鉱山開発認可の差止め請求を提出し

た直後の声明の中で、差止め請求の意図と内容、経緯などについて自らの基本的な考えを表明したが、その中で「国有地内の地下資源は公共財であるので、これを開発して利益を上げる民間企業、特に外国企業には無償提供すべきではない。石油・ガス資源の開発と同様に開発者からロイヤルティを徴収すべきである。」という主張を繰り返した。これは近年米国議会で議論されている鉱業法改正問題における論点の一つであるロイヤルティ問題に関する彼らの見解で、本来 Pogo 鉱山の開発認可差止めを求める直接の理由にはならないはずであるが、NAEC は声明の中でこの主張を鉱山の廃滓堆積場の廃水管理の問題以上に強調している。

開発認可の差止め請求権は、地元社会の構成メンバーに公平に与えられている。しかしこの行為を世間の注目を集める形式やタイミングで行えば、結果としてその内容自体やこれを解説する二次的な発言がマスコミを通じて報じられる。請求自体は制度の趣旨に則ったものでなければならないが、二次的な発言にはその趣旨を外れた制度・政策論に関する主張を織り交ぜる事も可能である。これはアラスカ州では社会の少数派である環境保護・開発反対グループにとって自己の存在を誇示する絶好の機会である事は間違いない。今回の Pogo 鉱山開発を巡る NAEC の動きや発言にも、この機会を利用して自らの主張を世間に提示することを意図したスタンドプレイ的な面が見受けられる。

結果として NAEC の主張自体は地元世論の賛意を得られなかったが、アラスカにも環境保護派は居るという存在誇示の目的は十分に達成された。本来は開発計画の認可を巡る意見を公平に聴取するためのルールであるが、結果として開発反対の意見を実態以上に大きく見せる増幅効果を生む。その結果こうした法的手続きの動きに関する報道は、開発反対派の主張を実態以上に強調する傾向がある。実際には世論の支持が高いアラスカでの鉱山開発も、法的手続きの動きだけを通じて見ると、実態以上に多くの反対意見に直面しているように見えかねないのであ

る。アラスカ鉱業界の懸念は正にこの点にある。

#### 9. Pogo 鉱山の一件が暗示するアラスカの資源開発事情

現在のアラスカ州の資源開発環境を理解し、この地域が我が国への資源供給基地となる可能性を正当に評価するには、今回の Pogo 鉱山の開発認可を巡る一連の騒動の実情と背景を知っておく必要がある。それは、アラスカ州特有の先住民自治制度はこの問題に直接大きな影響を与えてはいないこと、米国の鉱山開発認可に関する法的ルールは開発計画に反対する意見が実態以上に強く見える方向に利用される傾向があることなどである。

Pogo 鉱山での騒動の経緯を表面的にトレースしただけでは、アラスカ州では鉱山開発に対して特有の社会的障壁があるかのような印象が残るかも知れない。しかしその実情と背景を理解すれば、これは決してアラスカ州特有の状況ではなく米国全体に共通する制度的・社会的な事情に起因するものであり、なおかつこれが開発計画への決定的な障害とならずに解決した最大の要因こそが資源開発に高い期待をよせるアラスカ社会特有の状況であったという、違った実態が見えてくるであろう。

(2004. 6. 30)