

米本土における艦載機離発着訓練（FCLP）施設設置問題
—2008年1月以降の経緯を中心に—

鈴木 滋

- ① 米海軍による空母艦載機離発着訓練（FCLP）施設の移設問題は、在日米軍再編の重要課題である。現在は、鹿児島県馬毛島を候補地として、政府の検討が進められているが、未だ、移設候補地として確定されるには至っていない。一方、米本土でも、東海岸地区で同様の問題が10年以上前から持ち上がっているが、解決に至っていない。
- ② 米東海岸地区のFCLP施設（OLF）については、2003年に一度、ノース・カロライナ州北東部に候補地が決定するかと思われたが、地元の自治体や環境保護団体が、計画差止訴訟を起こし、2004年から2005年にかけて、原告側勝訴の判決が出たため、海軍は、2008年1月、これまでの計画に代えて、新たなOLF検討計画を発表した。
- ③ 新たな検討計画では、ヴァージニア州とノース・カロライナ州に計5か所の候補地が設定された。しかし、いずれの候補地でも、自治体や住民は、騒音による環境被害や生態系への悪影響に加え、経済的メリットに乏しいことなどを理由として、OLF設置に反対した。候補地選出の連邦議会議員も、反対運動を支援した。
- ④ その間、候補地となった両州の州議会や連邦議会で、候補地へのOLF設置禁止や、計画への牽制を狙った法案が提出され、そのうち、いくつかは成立した。候補地の各郡（County）でも計画反対決議の採択が相次ぎ、海軍のOLF計画をめぐる状況は、一層不透明なものとなっていった。
- ⑤ また、このような動きと並行して、海軍の新機種となるF35の配備問題という新たな「変数」が加わった。F35の配備先決定に当たっては、環境アセスメントが必要となる。アセスメントの結果は、OLFの検討にも影響を与えるため、海軍は、2009年8月、OLFの検討作業が、当初予定より、ずれ込む見通しを明らかにした。
- ⑥ しかし、海軍は、2011年1月になって、環境アセスメントが終了する2014年まで、OLFの検討を先送りする、と発表した。ここに至って、OLF問題は、当分の間、凍結されることが固まった。2014年以降の見通しは立っていない。
- ⑦ 米国におけるOLFの事例で、最も重要な論点として議論されたのは、地域間の公平と環境アセスメントの適正手続をめぐる問題である。我が国でも、今後、FCLP施設の設置を図る場合は、候補地の決定過程について、地域社会への説明責任を果たすとともに、情報公開を始め、手続の適正さを確保することが求められるだろう。

米本土における艦載機離発着訓練 (FCLP) 施設設置問題 —2008 年 1 月以降の経緯を中心に—

外交防衛課 鈴木 滋

目 次

はじめに

- I 米本土における FCLP 施設設置問題の構図
 - 1 FCLP の定義と FCLP 施設 (OLF) 設置問題の背景
 - 2 海軍による「第 1 次 OLF 検討計画」とその破綻
 - 3 環境アセスメントをめぐる司法判断
- II 海軍による「第 2 次 OLF 検討計画」の推進
 - 1 計画の概要と自治体・住民の反応
 - 2 計画をめぐる連邦議会の動き
- III 環境アセスメントに伴う第 2 次計画の凍結
 - 1 新たな環境要因の浮上—F35 配備問題の波紋—
 - 2 問題の膠着と 2014 年以降の見通し

おわりに

はじめに

米海軍による空母艦載機離発着訓練 (Field Carrier Landing Practice 以下、FCLP とする) 施設の移設問題は、在日米軍再編に係る重要課題である。現在、FCLP は、「暫定的な措置」という位置づけで、主として硫黄島において実施されているが、空母の母港である横須賀から遠距離にあり、緊急時の着陸施設が近傍に確保できない事情などから、かねて、米軍が代替地の選定を求めてきた経緯がある。2004 年から本格化した在日米軍再編計画では、山口県岩国基地への艦載機部隊移転とセットの形で、「恒常的な」FCLP 施設の設置が検討された。2006 年 5 月 1 日、日米両国は、在日米軍再編に係る基本的な計画として、いわゆる「ロードマップ」に合意したが、FCLP 施設については、2009 年 7 月を目処として候補地の選定作業を終えることが盛り込まれた⁽¹⁾。

その後、広島県大黒神島や鹿児島県馬毛島など、いくつかの候補地が取り沙汰されたが、作業は必ずしも進捗しなかった。馬毛島の場合、2007 年に候補地として報じられたものの、自治体・住民の間では、移転構想への反対論が大勢を占めた。当時は、政府も、正式な検討ではないとの立場を取っていたこともあり、構想は一旦頓挫した形になっていたが、民主党への政権交代後、馬毛島は有力な候補地として再び浮上する⁽²⁾。

2011 年 6 月 21 日、日米安全保障協議委員会

(いわゆる「2 プラス 2」) は、在日米軍再編に関する進捗状況を発表した⁽³⁾が、その中で、馬毛島は FCLP 施設の候補地として明記された⁽³⁾。最近では、2012 年 6 月 8 日、森本敏防衛大臣が、記者会見で馬毛島への移設問題について言及している⁽⁴⁾。地元住民の懸念に配慮しながら、馬毛島への移設計画の検討を進めていきたい、という趣旨の発言であったが、地元自治体・住民の間には依然として反対論が強い。森本防衛大臣による記者会見の前には、地元首長らが、移設に反対する 14 万 7000 人ほどの署名を防衛省に提出しており⁽⁵⁾、馬毛島は、未だ、移設候補地として確定されるには至っていない。

このように、FCLP 施設移設計画の見通しについては、不透明な状況が当面続くと予想されるが、米本土でも、2000 年から東海岸において同様の問題が持ち上がっており、10 年以上経過した今もなお、最終的な解決を見ていない。筆者は、在日米軍の FCLP をめぐる議論に資する観点から、この問題について、2004 年から 2007 年にかけて、事実経過に重点を置いた論考を随時発表してきた。本稿は、2008 年以降の動きを中心として、米本土における FCLP 施設の設置問題を紹介するものである⁽⁶⁾。

I 章では、既出記事との重複も少なくないが、本稿で扱うテーマの理解を助けるため、米本土でこの問題が浮上した背景と、最初の設置計画が破綻する 2007 年までの経緯などを改めて概観する。そして、計画の破綻をもたらした要素として、海軍の環境アセスメントに対する司法判断が果たした役割に着目し、判決文に則して

(1) 「再編の実施のための日米ロードマップ (仮訳)」防衛省編『平成 24 年版 日本の防衛—防衛白書—』2012, p.414.

(2) 以上、我が国における FCLP 施設移転をめぐる全般的な経緯については、次の文献を参照。鈴木滋「在日米軍の夜間離着陸訓練 (NLP) と基地移設問題—米軍再編の隠れた課題—」『レファレンス』721 号, 2011.2, pp.92-106.

(3) 「在日米軍の再編の進展 (仮訳)」防衛省編 前掲注(1), p.421.

(4) 「大臣会見概要」2012.6.8, p.2. 防衛省ホームページ <<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2012/06/08.pdf>> 以下、本稿で引用するインターネット情報は、すべて 2012 年 10 月 19 日現在である。

(5) 「地元首長ら反対署名提出 馬毛島米軍訓練移転」『朝日新聞』(鹿児島版) 2012.6.1.

(6) 本稿では、2000 年以降の事実関係を、略語を交えながら記述するので、適宜、末尾に掲げる年表 (表 1) と略語表 (表 2) を参照されたい。

内容を紹介する。次にⅡ章では、その後発表された新たな設置計画と、自治体・住民や連邦議会の反応を取り上げ、Ⅲ章で、新たな設置計画が凍結されるまでの経緯と今後の展望に触れる。なお、本稿における関係者の肩書は、参照文献発表時点のものである。

I 米本土における FCLP 施設設置問題の構図

1 FCLP の定義と FCLP 施設 (OLF) 設置問題の背景

ここでは、既出記事の内容を踏まえつつ、FCLP の定義や、米本土東海岸における FCLP 施設をめぐる基本的な状況、新たな施設の設置問題が持ち上がった背景などの概略を記す⁽⁷⁾。なお、本稿では、FCLP 施設を指す用語として、米軍が公式に用い、米国では報道などで一般化している「遠隔地訓練場」(Outlying Landing Field) の略称である「OLF」を用いる。

(1) FCLP の定義と内容

FCLP (夜間に行われる場合、我が国では NLP (Night Landing Practice) と呼ばれる) とは、空母艦載機が、空母甲板に見立てた陸上滑走路を用いて、模擬的に空母艦上での着陸と離陸を連続的に再現することを目的として行われる訓練である⁽⁸⁾。米海軍は、空母航空団の運用上不可欠な訓練として、FCLP を重視している⁽⁹⁾。米海軍のニュースによれば、通常の FCLP は、1 度 (原語は “each period”) の訓練につき、45 分間にわたって、8 回から 12 回ほどの離発着動作 (タッチ・アンド・ゴー) を繰り返すものとされている⁽¹⁰⁾。FCLP は、空母が出港する直前などに、艦載機搭乗員に対し、空母発着の技能資格を賦与する目的で、集中的に行われる。そのため、我が国では、厚木基地や岩国基地で FCLP が行われる際、周辺地区に大きな騒音被害が発生することも多い。最近では、2012 年 5 月下旬、厚木基地で 3 日間行われており、住民の苦情は 3,000 件を超えたという⁽¹¹⁾。ちなみに、前記の

(7) 以下、I 章での事実関係をめぐる記述は、主として次の資料に依拠したが、煩雑を避けるため、これらの資料については引用を省く。

Department of the Navy, “Record of Decision for Introduction of F/A-18 E/F (Super Hornet) Aircraft to the East Coast of the United States,” *Federal Register*, Vol. 68-No. 175, September 10, 2003, pp.53353-53359.

<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2003-09-10/pdf/03-22938.pdf>>;

EDAW, *Final Hampton Roads Joint Land Use Study (Prepared for Hampton Roads Planning District Commission)*, April, 2005.<<http://www.vbgov.com/government/departments/planning/areaplans/Documents/Oceana/JointLandUseStudy.pdf>>;

Global Security, “F/A-18E/F Super Hornet Deployment.” <<http://www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/f-18ef-unit.htm>>

そのほか、詳しくは次の資料を参照されたい。鈴木滋「米本土における艦載機の夜間離発着訓練 (NLP) をめぐる諸問題—ヴァージニア州とノース・カロライナ州の実例から—」『レファレンス』643号, 2004.8, pp.43-69; 同「米本土における基地機能の移転・再編と地域及び環境への影響—艦載機部隊移転・NLP 施設建設計画をめぐる動きから—」『レファレンス』681号, 2007.10, pp.67-84.

(8) 鈴木 前掲注(2), p.87. なお、我が国では、艦載機の離発着訓練を表わす用語として、従来は「NLP」を用いていたが、最近では、政府の発表や各種報道でも、米国で一般化している「FCLP」を用いることが多くなってきた。このため、本稿では、「FCLP」で記述する。

(9) 同上, pp.87-88.

(10) Rebecca Walker, “Field Carrier Landing Practice - The Foundation of Carrier Aviation,” *Naval Air Systems Command News*, June 17, 2002. <http://www.navy.mil/search/print.asp?story_id=2096&VIRIN=1181&imagetype=1&page=1>

(11) 「なぜ厚木で NLP、地元は『納得できない』と怒り」『神奈川新聞』2012.5.26. 以下、本稿で引用するインターネット版の新聞記事 (日本語・英語) については、URL の表記を省く。

米海軍ニュースは、「通常、1日あたり予定される訓練は2度だけである」という海軍関係者のコメントを紹介している⁽¹²⁾。

(2) 東海岸における OLF をめぐる状況

米本土東海岸のヴァージニア州南東部には、空母艦載機の根拠地としてオシアナ海軍航空基地 (Oceana Naval Air Station) があり、F/A18 ホーネット/スーパー・ホーネットなど、240機を超える艦載機が配備されている (2004年時点)。FCLP は、主としてオシアナ基地の近傍に位置するフェントレス補助飛行場 (Fentress Naval Auxiliary Field) で行われているが、この背景には、オシアナ周辺での都市化と人口の増大によって、騒音被害が深刻化したことや、夜間に航行する空母の艦上を模した、リアルな訓練環境が損なわれたことなどから、フェントレスへ訓練の多くを移転した経緯がある。

過去 (2000年) に、米海軍がまとめた資料によれば、フェントレスで年間行われている FCLP は、全機種で計9万回近くに達している。現在、オシアナ基地のホームページには、基地活動に関わる有意な情報が殆ど掲載されていないため、最新のデータを把握することはできない。しかし、その後、フェントレスに代わる施設が、建設もしくは本格運用されたという事実も特に確認できないことから、訓練回数などは、現時点で大きくは変わっていないと推察される。なお、最近の状況を付言すれば、フェントレスは、2011年12月初旬から9か月間、飛行場修理のため閉鎖されており、その間は、オシアナに訓練を移しているようである⁽¹³⁾。

(3) OLF 設置問題の背景にあるもの

この問題が持ち上がったのは2000年である

が、海軍が OLF 設置を進める目的は、公式なレベルで、繰り返し明らかにされており、内容は、現在に至るまで一貫している。海軍の見解を示す適当な資料としては、OLF 設置をめぐる環境アセスメント訴訟の控訴審判決 (2005年9月7日) がある。同判決は、現状のフェントレスは OLF に適していないため、新たに別の施設を設置することが必要である、という海軍の主張を、大要、次のような点に言及しつつ紹介している⁽¹⁴⁾。

- ①フェントレス周辺では、開発が進んだことなどから、FCLP を実施するための訓練環境に悪影響が生じている。
- ②フェントレスには、予期しない訓練の必要が生じた場合に対応し得る適切な「能力」(原語は“capacity”) が無い。
- ③通常の訓練環境下でも、フェントレスの使用状況は過密となっており、搭乗員や整備員に対し、深夜にわたる作業負荷をかけている。

このように、海軍の公式見解は、新規設置が必要な理由として、もっぱら現行施設の運用に係る不備や限界を挙げている。I章の2で後述するが、最初に検討された設置計画では、公式見解を踏まえて、ヴァージニア州の南隣に位置するノース・カロライナ州北東部のアルベマール (Albemarle) 地区が OLF の有力な候補地とされた。しかし、こういった公式見解とは別に、海軍には当初から「隠れた意図」があったのではないか、という指摘もある。すなわち、海軍の真の意図は、オシアナやフェントレス周辺の住民による騒音被害への懸念を踏まえて、ヴァージニア州 (具体的にはハンプトン・ローズ (Hampton Roads) 地区と呼ばれる、州の南東部地域) が抱える環境上の負荷を、ノース・カロライナ州に移し替えようとしたのではないか、という

(12) Naval Air Systems Command, *op.cit.*(10) この場合の「2度」は1機毎の訓練回数と思われる。

(13) “Oceana flight operations to increase next week, pilots to practice for carrier landings,” *Associated Press Newswires*, November 25, 2011.

(14) *Nat'l Audubon Soc'y v. Dep't of the Navy*, 422 F.3d 174, 181-82 (4th Cir. N.C. 2005). この判決については、I章の3で後述する。

ものである⁽¹⁵⁾。

こういった観測の背景として、オシアナという、全米でも有数の航空基地を有するハンプトン・ローズ地区は、OLFの候補地となったアルバマーレ地区（マイノリティが多く居住する、人口過疎地域とされている）に比べて経済力が高く、これを梃子として、海軍や国防総省、連邦議会など各方面に対し、政治的影響力を行使している、といった見方がある。つまり、2つの地区には社会・経済的な格差が存在していることから、ノース・カロライナ州の側では、「ヴァージニア州とハンプトン・ローズ地区は、騒音被害を他地域へ『輸出』しようとしている」といった受け止め方が一般化しているのである。そのような住民意識は、2000年以降、基本的に変わっておらず、OLF設置問題をめぐる議論を複雑なものにしている。

2 海軍による「第1次OLF検討計画」とその破綻

(1) 新機種配備とOLFをめぐる環境アセスメントの進捗

2000年6月22日、米海軍は、東海岸に、新たな機種となるスーパー・ホーネット（以下、S/Hとする）の配備計画と、配備先の選定に係る環境アセスメントの開始を発表した。これが、一連の問題を呼び起こす第1の発端であったとすれば、第2の発端は、同年10月30日、大西洋艦隊司令長官により発表された、新たなOLFの設置方針であった。

海軍が環境アセスメントを進めていく過程で、S/Hの配備候補地としては、オシアナのほか、ノース・カロライナ州のチェリー・ポイント海兵隊航空基地（Cherry Point Marine Corps Air Station）、サウス・カロライナ州のビュー

フォート海兵隊航空基地（Beaufort Marine Corps Air Station）などが候補地となった。一方、OLFの設置場所は、S/Hの配備先と理想的な距離にあることや、FCLPのリアルな実施環境を確保できることなど、諸々の条件から検討され、アルバマーレ地区を含むノース・カロライナ州などの7か所が候補地とされた。その後、海軍によるアセスメントは、S/Hの配備先とOLF計画の取扱いを組み合わせる形で、複数の選択肢を提示する段階に入り、2002年8月2日には、予備的報告（Draft Environmental Impact Statement 以下、DEISとする）が発表された。DEISでは、8つの選択肢が示された。海軍は、これらの選択肢に沿った形でOLF設置の検討を進めていくが、本稿では、この時期以降に海軍が推進したOLF構想を、「第1次OLF検討計画」と呼ぶこととする。

(2) 環境アセスメント最終報告と海軍の候補地決定

2003年7月18日、海軍はS/H配備とOLFをめぐる環境アセスメントの結果を最終報告（Final Environmental Impact Statement 以下、FEISとする）として発表した⁽¹⁶⁾。FEISは、DEISが提示した選択肢の中から、「望ましい」とされる2つの案を抽出した。いずれも、S/Hはオシアナとチェリー・ポイントに分散配備し（両基地への飛行隊の配備数は、2案で異なる）、OLFはアルバマーレ地区に所在するワシントン郡（Washington County）に設置する一方、フェントレスも継続使用する、というものであった。同年9月10日、海軍の最終決定（Record of Decision）が下され、FEISが示した2案のうち、S/H8個飛行隊をオシアナ、2個飛行隊をチェリー・ポイントに配備し、ワシントン郡を

(15) William S. Eubanks II, "Environmental justice for all? The navy's recent failure to protect North Carolina's citizens," 30 N.C. CENT. L. Rev. 206, 216-17(2008).

(16) 筆者は、既出記事の記述にあたり、FEISとDEISについては、以下の海軍関係サイトを閲覧したが、現在は、ユーザーIDとパスワードの入力が必要である。<<http://www.efaircraft.ene.com>>

OLF の建設地とする選択肢が承認された⁽¹⁷⁾。

ヴァージニア州は、この決定を歓迎した。これに対し、ノース・カロライナ州では、先に述べたような「経済格差を背景としたヴァージニア州のごり押し」といった受け止め方などから、自治体と住民の間で、海軍の構想に対し、反対運動が展開された。ワシントンなど6つの郡は、広域的な自治体間の連携組織を立ち上げ、この件で海軍に異議申立てを続けてきたが、チェリー・ポイント基地が所在するクラベン郡 (Craven County) のように、構想を受入れる自治体もあり、「第1次 OLF 検討計画」は、実現に向けて動き出したかに見えた。しかし、その後の環境保護団体の動向が、海軍の思惑を大きく狂わせていくこととなる。

なお、S/H の新規配備問題については、その後の状況を付言しておく必要がある。米国内の基地のあり方を検討する基地閉鎖・再編委員会 (Defense Base Closure and Realignment Commission) は、2005年9月8日、基地周辺での都市化に伴う訓練環境悪化を理由として、オシアナ基地閉鎖の可能性を勧告した⁽¹⁸⁾。それと前後して、フロリダ州と同州のジャクソンビル市が、S/H 飛行隊の誘致方針を宣言したこともあり、オシアナへの配備計画は一時危ぶまれる局面にあったが、2006年11月7日に行われた、同市が所在するデュバル郡 (Duval County) の住民投票で、移転受入に対し反対票が上回ったことなどから、結果的に、当初の予定どおり、オシアナに配備されるに至っている。

(3) 環境アセスメント訴訟と「第1次 OLF 検討計画」の破綻

ノース・カロライナ州では、自治体のほか、「全米オーデュボン協会」(National Audubon Society) や、「野生生物連合」(Wildlife Federation)、「野生生物の保護者」(Defenders of Wildlife) といった環境保護団体も、活発に OLF 反対運動を行っていた。これらの団体による反対運動の主な論拠は、次のようなものである。①ワシントン郡の OLF 候補地には、野生生物の保護区があり、越冬のため飛来する水鳥や、絶滅危惧種であるアカオオカミなどが生息しているが、FCLP は、そのような貴重生物の生息に適した環境を損なう恐れがある、② OLF 候補地では、野鳥が多く確認されている。野鳥が軍用機のエンジンに吸い込まれる「バード・ストライク」の危険性があり、墜落事故などを引き起こしかねない。

環境保護団体は、海軍による環境アセスメントは、これらの問題点をめぐる評価手続を十分に尽くしていないとして、2004年2月9日、ワシントン郡などの自治体と共同で、ノース・カロライナ州東部地区連邦地方裁判所 (District Court for the Eastern District of North Carolina) に対し、OLF 建設の予備的差止 (Preliminary Injunction) を申し立てた。同年4月19日、地方裁判所は、原告側の主張をほぼ認める判決を下した。原告側は、さらに永続的な差止を求めたため、地方裁判所は改めて審理を行い、2005年2月18日の判決では、海軍に対し終局的差止 (Permanent Injunction) を命じた。

海軍は、これらの判決に服さず、終局的差止の効力停止もしくは、差止命令の「緩和」を求

(17) 以下、本稿の自治体に関連した記述には、「郡」(カウンティ) という用語が頻出する。米国の地方自治に関する研究書によれば、「郡」とは、大半の州において、州の「下部機関」と位置づけられている地方統治単位であり、地域によって差異はあるものの、多くの郡は、自治体と同様の機能を担っている、という。本稿では、郡についても自治体という位置づけで記述する。小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規, 2004, pp.156-158.

(18) 基地閉鎖・再編委員会 (BRAC) は、大統領が任命する専門家組織であり、その任務は、国防長官が提出する基地閉鎖等の計画を一定期間内に再検討し、結果を大統領に送付することである。亀野邁夫「米国内の基地閉鎖・再編成計画」『レファレンス』487号, 1991.8, p.102.

めて、同年7月20日、第4巡回区連邦控訴裁判所 (Court of Appeals for the 4th Circuit) に控訴した⁽¹⁹⁾。9月7日、控訴裁判所は、大筋でこれまでの地方裁判所による判断を支持する判決を下したが、差止の内容は広範に過ぎるとして、OLF建設に係るいくつかの予備的作業については、実施を認めるよう求めて、地方裁判所に差し戻した⁽²⁰⁾。これにより、海軍は、OLF候補地において、売却意思を有する地権者からの土地買い取りや、施設の設計などを行うことが可能とされた。しかし、環境アセスメントの手続が尽くされていない、という司法判断は、その後の動向から見ると、海軍の選択肢に縛りをかけ、「第1次OLF検討計画」に少なからぬ影響を与えたものと思われる (これら一連の判決の詳細については、1章の3を参照)。

海軍は、2007年2月23日、環境アセスメントの再実施結果を、予備的補足報告 (Draft Supplemental Environmental Impact Statement 以下、SEISとする) として発表した。FEISとの差異は少なく、OLFについては、改めてワシントン郡が候補地とされた。しかし、SEISは、候補地の地元や環境保護団体などの理解を得ることができず、海軍は、2008年になって、「第1次OLF検討計画」の断念を余儀なくされる結果となる。

3 環境アセスメントをめぐる司法判断

「第1次OLF検討計画」が破綻に至る過程で、環境アセスメントをめぐる司法判断は、重要な役割を果たしたと見られるが、地方裁判所と控訴裁判所の判決には、海軍の環境アセスメント手続に対する評価という点で、無視できない相違がある。

筆者は、既出記事 (『レファレンス』681号、

2007.10.) で、一審から控訴審に至る流れと、それぞれの判決の概略を紹介した。しかし、もっぱら報道に依拠した記述であったため、判決の内容については、細部まで紹介することができなかった。ここでは、判決文に即して、それぞれの判決における主な論点を検討する⁽²¹⁾。

(1) 2004年4月の地方裁判所判決

地方裁判所による最初の判決では、2つの主要な論点が検討されている。第1の論点は、差止請求が認容されない場合に原告が被る損害と、認容された場合に被告の海軍が被る損害の比較衡量という問題である。第2の論点は、原告側が勝訴の可能性を提示することができたか、判決が公益に及ぼす影響はどの程度か、といった問題である。そして、これらの論点を検討する過程で、海軍は、国家環境政策法 (National Environmental Policy Act 以下、NEPAとする) に基づいて、環境上の影響に対する「厳密な評価」(原語は“hard look”)を行ったか、という問題が、重要なテーマとして分析された。

地方裁判所は、第1の論点については、当事者の主張に係る事実関係の審査結果と、次のような論拠から、差止が認容されない場合に、原告が被る損害の方が著しく大きい、と判断した⁽²²⁾。①S/Hの東海岸への配備開始は少なくとも数か月後で、OLF候補地の運用は2007年以降となる見通しである。従って、差止が認容された場合、切迫した損害が生じる、との海軍の主張は当たらない、②海軍は、自らの判断と裁量で、陸軍と空軍の閉鎖基地もしくは、現に運用されている基地のすべてを、OLFの検討対象から除外した、③差止が認容されない場合、海軍による土地取得の結果、OLF候補地周辺の住民(100戸)や水鳥などに修復不可能な損

(19) 第4巡回区連邦控訴裁判所は、ヴァージニア州リッチモンドに所在する。

(20) 裁判関係資料や各種報道などを参照した範囲では、その後の審理状況は明らかでない。

(21) ここでは、判決文の内容にわたって記述するが、直訳すると、意味が正確に伝わらないおそれもあるため、一部は要約的に訳し、直接引用した部分については意識し、または適宜、語句を補った。

(22) Wash. County v. United States Dep't of the Navy, 317 F. Supp. 2d 626, 633-35 (E.D.N.C. 2004).

害を生じさせるおそれがある。

また、地方裁判所は、第2の論点について、行政差止訴訟では、申立内容が、当該行政活動に対する重大かつ深刻な疑問を提起していれば、原告は勝訴の可能性を示す必要はない、という過去の判例を引用した上で、①海軍が、任意的かつ恣意的にOLF候補地の選定を行い、環境上の影響に対する「厳密な評価」を怠った疑いについて、原告側は重大な証拠を示した、②公益に与える影響は、差止によるOLF計画の遅れよりも、NEPAに基づく適正手続が尽くされないことの方が重大である、といった判断を行った⁽²³⁾。

このような判断を踏まえて、地方裁判所は、OLF候補地の現状を維持し、原告の差止請求を認容するのが適当であると判示し、海軍に対して、当面、OLF計画に係るすべての活動を停止するよう命じた。

(2) 2005年2月の地方裁判所判決

地方裁判所による2回目の判決の特徴は、海軍による環境アセスメント手続の瑕疵について、さらに踏み込んだ判断を示したことである。地方裁判所は、海軍の行った環境アセスメントについて、OLF候補地の実情調査（水鳥の生息状況など）、相対的な環境影響の分析（他地域における影響との比較など）、累積的な環境影響の分析（OLF候補地に限らず、その周辺に与える影響の加算など）、科学的研究成果の有効な活用といった、様々な指標を抽出し、それらが適切に実施されたかを分析した。地方裁判所の結論は、海軍は、いずれの判断指標においても、本来求められる手続を尽くさなかった、というものであった。

また、地方裁判所は、裁判証拠として提出された、海軍部内での通信記録（Eメール）等の

内容は、環境アセスメントを行う前から、政治的な決定として、ワシントン郡がOLF候補地とされていたことを強く示唆している、と結論づけ、海軍によるFEISと最終決定は、「逆向き操作」（原語は“reverse engineering”）の所産である、とする原告の主張を認めた⁽²⁴⁾。地方裁判所は、前回の判決でも、海軍が、任意的かつ恣意的にOLF候補地の選定を行った疑いに言及していたが、2回目の判決では、より明確な判断が示されたと言えるだろう。

2回目の判決では、OLF建設に係る終局的差止の可否が検討された。終局的差止認容の基準は、予備的差止の場合に類似するとの理由から、前回の判決同様、当事者に与える損害の比較衡量が論点となったが、地方裁判所は、再び、差止が認容されない場合に原告が被る損害の方が重大である、と判断した⁽²⁵⁾。地方裁判所は、これらの判断を踏まえ、海軍に対し、NEPAが求める環境アセスメント義務を適正に履行するまで、OLF計画に係るすべての活動を停止するよう、改めて命じた。

(3) 2005年9月の控訴裁判所判決

控訴裁判所判決が検討した論点で注目されるのは、NEPAが求める環境アセスメント手続と履行に対し、司法審査はどの範囲まで及ぶのか、という問題である。ヴァーモント・ロー・スクール（Vermont Law School）のステファン・ダイカス（Stephen Dycus）教授は、軍と環境問題の関係を論じた図書の中で、「NEPAが行政機関に求めている事柄の本質は、手続の適正ということである。…裁判所が、環境影響に対する行政機関の判断を、自らの判断で置き換えることはない。その唯一の役割は、環境影響に対する行政機関の『厳密な評価』を確保することにある。」と述べている⁽²⁶⁾が、控訴裁判所の判決

(23) *Id.* at 635-37.

(24) *Wash. County v. United States Dep't of the Navy*, 357 F. Supp. 2d 861, 874 (E.D.N.C. 2005).

(25) *Id.* at 876-78.

(26) Stephen Dycus, *National Defense and the Environment*, University Press of New England, 1996, p.13.

は、このような立場から、地方裁判所の判決に異論を唱えている点に特徴がある。

控訴裁判所は、地方裁判所による2回目の判決が挙げた指標に沿って、環境アセスメントを分析した結果、海軍は、各指標に照らして「厳密な評価を怠った」として、概ね、同様の結論を下した。しかし、地方裁判所が、部内の通信記録に依拠して、候補地選定に係る海軍の主観的な意図〔筆者注：原告が指摘した「逆向き操作」の件〕を問題としたことについては、司法審査の限界を逸脱しており、本件では、審査の範囲を環境アセスメントの客観的な妥当性という問題に限定すべきである、との判断を示し⁽²⁷⁾、「NEPAの文脈において、主観的意図に立ち入れば、多くの場合に裁判所が避けるべき、パンドラの箱を開けてしまうことになる」と述べた⁽²⁸⁾。このほか、控訴裁判所は、地方裁判所は、アセスメントの妥当性を判断する際、海軍が提案する施設の必要性や提案の賢明さに対する、自らの見解に影響されたと主張し、「NEPAは、単に、説明が果たされない行為を禁じているのであって、行政機関による行為の賢明さを問題にしているのではない。」とも述べている⁽²⁹⁾。控訴裁判所は、これらの判断から、OLFに係る活動の全面停止を命ずる判決は広範に過ぎるとして、海軍に対し、OLF候補地において、当面、土地の買取りや施設設計、各種許可申請などを行うことを認めるよう、地方裁判所に求めた。

このように、司法判断がOLF計画に与えた影響は、アセスメント手続の進行に係るもので、控訴裁判所は、必ずしも計画自体の停止を意図

したのではなかった。この点は、地方裁判所も同様であったと見られる。ただし、手続の遅延が、結果的に計画の破綻を呼び込んだことは否定できないだろう。

II 海軍による「第2次OLF検討計画」の推進

1 計画の概要と自治体・住民の反応

(1) 「第2次OLF検討計画」の概要

2008年1月下旬、海軍は、新たなOLF検討計画を開始する旨発表した。それは、「第1次OLF検討計画」の破綻について、海軍が自ら認めたことを意味するものでもあった。ドナルド・ウィンター (Donald C. Winter) 海軍長官が、1月22日付けで、ノース・カロライナ州のマイケル・イーズリー (Michael F. Easley) 知事に送った書簡は、この間の事情を物語っており、「SEISで検討された、ノース・カロライナにおける5つの候補地は、もはや、検討対象から除外された」と記している⁽³⁰⁾。この点を踏まえて、本稿では、この時期以降に海軍が推進したOLF構想を、「第2次OLF検討計画」と呼ぶこととする。

1月の時点で、計画の概要は示されていたが、海軍は、同年4月9日付けの連邦官報 (Federal Register) で、公式に、その内容とアセスメント手続の進め方、日程などを示した。以下、官報の公示から、計画の骨子を紹介する⁽³¹⁾。新たにOLF候補地としてリストアップされたのは、以下の5か所である⁽³²⁾。

(27) Nat'l Audubon Soc'y v. Dep't of the Navy, 422 F.3d 174, 198 (4th Cir. N.C. 2005).

(28) *Id.*

(29) *Id.* at 199.

(30) "Secretary of the Navy Letter to Mike Easley," January 22, 2008. <http://www.nooilcurrituck.org/SecNav_Ltr_to_Easley.html>

(31) Federal Register, Vol.73-No.69, April 9, 2008, pp.19196-19197. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2008-04-09/pdf/E8-7463.pdf>>

(32) 連邦官報では、いずれの候補地も、複数の郡に所在する (located in) と記されているが、報道を参照した範囲では、ドーリーやメイソンなど、用地そのものが複数の郡の境界に位置するようなケースばかりではなく、用地から外れていても、影響が広く及ぶ地域として、挙げられている郡もあると見られる。

- ・ヴァージニア州サリー郡 (Surry County) とプリンス・ジョージ郡 (Prince George County)、サセックス郡 (Sussex County) に位置するキャビン・ポイント (Cabin Point)
- ・同州サウザンプトン郡 (Southampton County) とサセックス郡 (Sussex County) に位置するドーリー (Dory)
- ・同じ地域に位置するメイソン (Mason)
- ・ノース・カロライナ州ゲーツ郡 (Gates County) とハートフォード郡 (Hertford County) に位置するサンドバンクス (Sandbanks)
- ・同州カムデン郡 (Camden County) とカリタック郡 (Currituck County) に位置するヘールズ・レイク (Hale's Lake)

海軍は、これらの候補地においてOLF 設置を検討する理由として、先に紹介した、フェントレスが抱える FCLP の運用に係る不備や限界を挙げている。5か所の候補地が選定される過程では、ヴァージニアとノース・カロライナの両州において、訓練の運用性、環境、そして人口といった指標から、新たにリストアップした13の地域と、SEISで検討した5か所について、検討が行われたという。また、将来設置されるOLFには、8,000フィート(およそ2,400メートル)の滑走路と航空管制塔及び支援施設が必要であり、これらの設備を設ける上で、2万5千エーカー(およそ100平方キロメートル)から3万エーカー(およそ120平方キロメートル)分の土地を提供できる候補地を検討したと述べている。

ノース・カロライナ州の候補地に挙げられた4つの郡は、「第1次OLF 検討計画」では、検討から外されており、当時は、自治体間の反対組織にも参加していなかった。いずれも、ヴァージニア州と接する州北部に含まれており、ワシントン郡と、社会・経済的な状況に大きな差異はないと見られる。一方、ヴァージニア州の候補地に挙げられた4つの郡は、ハンプトン・ローズ地区の西に隣接する地域に、まとまった形で位置している。両州における候補地の大まかな位置については、図「海軍の『第2次OLF 検

討計画』における候補地の位置関係」を参照されたい。最初の計画では除外された、ヴァージニア州にも設定した理由として、海軍が、ノース・カロライナ州の反発を考慮した可能性も考えられるが、因果関係は明らかでない。

(2) ノース・カロライナ州における自治体と住民の反応

ノース・カロライナ州では、OLF をめぐる、これまでの経緯などから、候補地とされた各地域において、自治体と住民の多くが、「第2次OLF 検討計画」に対し、反対の声をあげていく。同州において、直接、OLF 用地を設定する候補地とされたのは、ゲーツ郡とカムデン郡である。なお、直接には用地が設定されない地域のうち、カムデン郡に隣接するカリタック郡について、海軍のOLF 計画担当者であるリチャード・カトレ (Richard Catoire) 中佐は、「OLF それ自体が、カリタック郡に影響を与えることはないが、同郡は、騒音コンター [筆者注：騒音レベルを区域ごとに線引きしたもの] の中に含

図 「海軍の『第2次OLF 検討計画』における候補地の位置関係」



(出典) 米国の東海岸地図から、筆者作成。

まれる」と述べている⁽³³⁾。候補地となった各郡は、民間の法律事務所等と契約し、精力的に連邦議会へのロビイング活動などを行った。また、住民の間でも、いくつかの団体が立ちあがり、反対運動を展開した⁽³⁴⁾。

「第2次 OLF 検討計画」が発表された2008年には、4月から5月にかけて、NEPAの定める環境アセスメント手続の一環として、候補地における住民説明会 (Public Scoping Meeting) が順次実施されるなどの動きがあったが、自治体と住民の反対運動が本格化するのは2009年以降である。同年3月4日、ゲーツ郡理事会 (Board of Commissioners) は、同郡へのOLF設置に反対する決議を採択した⁽³⁵⁾。これに対し、カムデン郡の方は、この時点では、OLF問題に対して特に公式な反応を示していなかったようである。しかし、同郡のマネージャーであるランデル・ウッドルフ (Randell Woodruff) が、ヘルズ・レイクへのOLF設置は、住民の安全にリスクを与え、我々の経済・環境上の福利を損なう、と述べるなど、何人かの郡当局者は、OLF計画に対して、懸念を示す発言を行っていた⁽³⁶⁾。また、同郡とカリタック郡の住民団体である「カムデン市民とカリタック市民によるOLF反対運動」(Camden and Currituck Citizens Against the OLF) も、カムデン郡へのOLF設置構想に抗議の姿勢を明らかにしていた。代表を務めるラリー・ジョンソン (Larry Johnson) は、2003年に発表されたFEISで、サンドバンクスとヘー

ルズ・レイクは、すでに候補地として検討された経緯がある、と述べ、これらの地域を「新たな候補地」と位置づけた海軍の姿勢を批判している⁽³⁷⁾。

一方、州レベルでも「第2次 OLF 検討計画」への反発は強まっていった。2009年3月16日、OLF設置に反対を表明する法案が、ノース・カロライナ州議会に提出された。この法案 (下院法案第613号) は、州外の基地を根拠とする航空隊による訓練を支援するため、現在、同州で軍用飛行場が設置されていない地域において、国が、OLF設置を目的として用地を取得しようとする場合、州の同意を必要とするものである⁽³⁸⁾。同法案は、連邦官報の公示でOLFの候補地とされた4つの郡を選挙区とする、ビル・オーエンス (Bill Owens) 州下院議員 (民主党) とアニー・モブレイ (Annie W. Mobley) 州下院議員 (民主党) によって提案され、4月30日、イーズリー知事の署名を得て、成立した。

州議会では、その後も、海軍のOLF構想に対し、変更を迫る試みが続けられていく。2009年5月27日には、カムデン郡やカリタック郡のほか、ワシントン郡などを選挙区とする、マーク・バスナイト (Marc Basnight) 州上院議員 (民主党) と前記オーエンス議員が、連名で、州選出の連邦議会議員に対し、OLF問題の解決を求める書簡を送った。この中で、両議員は、周辺の開発が進んだオシアナから、チェリー・ポイント基地へ艦載機を再配備する必要性に言及

(33) John Henderson, "Navy eyes 31,000 landings, takeoffs," *Cox News Service*, February 20, 2009.

(34) 以下、ノース・カロライナ州とヴァージニア州におけるOLFをめぐる動きについては、米国の地元紙 (インターネット版) などを主に参照したが、煩雑となるので、引用は一部省略する。

(35) Gates County Board of Commissioners Regular Meeting Minutes, March 4, 2009, pp.480-481. <<http://www.gatescounty.govoffice2.com/vertical/sites/%7BC4993D33-7F3A-4388-B179-2EC1739C7E2E%7D/uploads/%7B702E0764-9495-44BB-AD35-FD8E8B642A66%7D.PDF>>

(36) 郡のマネージャーあるいは「管理人」(Administrator) は、選挙によらない任命職であり、郡の理事会に対して専門的経営管理補助を行う役職とされている。小滝 前掲注⁽¹⁷⁾, p.166.

(37) John Henderson, "Group:Group: Stop study of Gates, Camden sites Local designers to give home new look; U.S. Navy rejected OLF sites in 2003," *Cox News Service*, April 2, 2009.

(38) General Assembly of North Carolina, Session 2009, House Bill 613. <<http://www.ncga.state.nc.us/Sessions/2009/Bills/House/PDF/H613v2.pdf>>

し、その方が、(現行の計画により)多くの資金を費やし、OLF候補地住民の生活を破壊することに比べれば、より単純な解決策になる、といった趣旨の提言を行っている⁽³⁹⁾。報道を参照した範囲では、この提案は、海軍が挙げた候補地に代わって、同基地またはその周辺にOLFを設置する、という考え方も示唆していたと見られる。既に基地が存在していることから、OLFを設置しても、前記下院法案の規定に抵触しないためである。

これを受けて、一部地元紙には、同基地の場合、住民が基地の存在を欲していること、すでに挙げた候補地よりも、自然環境に与える影響は軽微であることなどを論拠として、この提案を支持する論説が掲載された⁽⁴⁰⁾。しかし、同基地を抱えるクラベン郡は、提案を歓迎しなかった。同郡理事会のペリー・モリス(Perry Morris)理事は、同郡は、現在に至るまで、チェリー・ポイント周辺でのOLF設置を認めたことはない、と両議員に伝えたのである⁽⁴¹⁾。

州議会で海軍の用地取得方針を牽制する法案が成立した後、候補地となった自治体は、「第2次OLF検討計画」への反対運動を続行した。2009年11月17日、カムデン郡のほか、これと隣接するカリタック郡、パスコタンク郡(Pasquotank County)の理事会議長は、連名で、レイモンド・メイバス(Raymond Mabus)海軍長官に対し書簡を送り、候補地の選定プロセスや、OLF設置が学校に与える影響に懸念を示すとともに、現地で明白となりつつある政治的反対気運が、海軍に対する訴訟に発展しかねないことを伝えた。書簡は、OLF候補地の選定プロセスにおいて、①州環境及び自然資源局(Department of Environment and Natural

Resources)の部内通信記録(Eメール)から、候補地の人口増や経済成長率を正しく評価できる最新の統計が使われていないことが露見した、②候補地において、いくつかの学校が、60dB DNL⁽⁴²⁾という高い騒音コンターに接する区域に位置している事実が判明した、③海軍は、ヴァージニア州に示した協力的な態度と意思疎通の意図を、我々には示しておらず、候補地選定前に、各自治体へ何らの通知もしていない、といった理由を挙げて、海軍の姿勢を批判した⁽⁴³⁾。

このように、ノース・カロライナ州では、候補地の自治体・住民が「第2次OLF検討計画」への反対運動を展開し、州議会もそれを支援する立法を行った。前述の3郡理事会の書簡は、その結びで「我々は、OLF設置に伴う負担への見返りとして提供される、いかなる便益についても、それを求める利害を有さない」と述べている。この言葉は、候補地における自治体と住民の意識を集約していると言えるだろう。これらの運動が、OLF計画を直ちに停止させたわけではないが、海軍の構想が大きな影響を被ったのは確かと思われる。他方、州議会議員の中には、反対に止まらず、代案を模索する向きもあったが、州全体の利害調整という問題の複雑さから、解決に向けた動きは進展しなかった。

(3) ヴァージニア州における自治体と住民の反応

ヴァージニア州でも、OLFの候補地とされた地域では、「第2次OLF検討計画」に対する反対意見が沸騰した。その理由としては、ノース・カロライナ州と同様、OLFの設置と運用によって、地域住民の平穏な生活が侵害される

(39) "Jet redeployment better than new OLF," *Cox News Service*, June 7, 2009.

(40) "Editorial: Outlying landing field," *Winston-Salem Journal*, June 8, 2009.

(41) "Official: Residents don't want OLF in Craven County," *Cox News Service*, June 6, 2009.

(42) dB DNLは、「昼夜平均騒音レベル」(Day-Night Average Sound Level)の略語である。

(43) "Camden, Currituck, and Pasquotank Board of Commissioners Joint Letter to Secretary of the Navy Ray Mabus Outlining Opposition to OLF at Hales Lake," November 17, 2009. <<http://www.nooilcurrituck.org>>

一方、地元にとっては経済的メリットが乏しく、むしろ、農業や観光業などへの悪影響から、税収減をもたらすおそれが強いことなどが挙げられた。しかし、ティモシー・ケイン (Timothy M. Kaine) 州知事は、州における OLF の選択肢が失われれば、結果的に、OLF と一体で運用されるオシアナ基地の存続そのものを脅かす可能性があるとして、反対運動とは一定の距離を置いていた。ケイン知事は、2008年1月22日、海軍の OLF 計画に対するコメントを発表したが、その中で、知事は、候補地とされた地域の懸念に理解を示しつつ、海軍が新たな OLF 用地を選定することは、極めて重要な問題である、とも述べている⁽⁴⁴⁾。知事がこのような立場を取った背景には、オシアナを、地元経済のけん引役と見なし、その役割を重視している事情があったと見られる。

連邦官報への計画公示に先立つ2008年1月31日、サセックス郡は、OLF 設置に反対する決議を採択した。これに続いて4月22日には、プリンス・ジョージ郡が、反対決議を採択した。また、サウザンプトン郡も、7月28日に「OLF 設置に対する、不変の、そして理事会一致の反対意思」を確認する決議を採択した。この決議は、同郡とサセックス郡、サリー郡のほか、連邦官報では名前が挙がっていなかった、グリーンズヴィル郡 (Greensville County) とアイル・オブ・ワイト郡 (Isle of Wight County) を合わせ、5つの周辺自治体が、候補地の環境影響に対し、さらなる調査を進めるため、共同でコンサルタント会社と契約し、3400万ドルの予算措置を講じたことにも言及している⁽⁴⁵⁾。その後も、8月18日にグリーンズヴィル郡で、8月28日には

サセックス郡で、これと同様の決議が採択されるなど、関係自治体は、こぞって「OLF にノー」の意思を示した。

一方、住民の間でも活発な反対運動が展開された。ヴァージニア州において住民運動を担った団体は、「OLF に反対するヴァージニア住民」 (Virginians Against the Outlying Landing Field) である。この団体は、主にサウザンプトン郡の住民から構成されている。2007年の8月頃から、海軍の OLF 計画に関する情報交換など、緩やかなネットワークとしての活動を始めていたが、2008年に計画が本格化したことを契機に、より組織化された運動団体へ衣替えしたとされる。団体には、法律問題など、テーマに応じていくつかの委員会が設けられ、住民に OLF 問題の所在を認識させることを、当面の目的として、活動を展開した⁽⁴⁶⁾。

海軍は、ノース・カロライナ州においても同様の活動を実施したと見られるが、ヴァージニア州の候補地で説明会を開き、OLF 受入に伴うメリットを、地元住民の意識に浸透させようと図った。前記カトレ中佐は、2008年3月にサリー郡で開かれた説明会において、OLF の設置が、周辺住民に一定の影響を及ぼすことを認めつつ、計画は、500人から600人を超える雇用と、およそ1億ドルにのぼる地元への波及的な経済効果を生み出す、と楽観的な予測を語っている⁽⁴⁷⁾。これに対し、「OLF に反対するヴァージニア住民」の代表を務めるトニー・クラーク (Tony Clark) は、海軍が、OLF 設置に伴うメリットを強調しようと努めたことについて、それらのメリットは、軍用機がもたらす騒音被害によって、効果が薄まってしまうだろう、と述

(44) "Statement of Governor Kaine - In Response to Navy Outlying Landing Field Announcement -," January 22, 2008. <<http://www.princegeorgeva.org/index.aspx?recordid=850&page=386>>

(45) Board of Supervisors, Southampton County, Virginia, Resolution 0708-17B, July 28, 2008. <http://www.southamptoncounty.org/pdf/BOS%20Minutes_07-28-08.pdf>

(46) "OLF opponents see strength in numbers," *The Tidewater News*, March 3, 2008.

(47) "Navy makes its case at Surry forum," *The Tidewater News*, April 1, 2008.

べ、経済的な視点から「第2次 OLF 検討計画」の問題点を指摘している⁽⁴⁸⁾。

海軍は、その後もこうした説明会を随時開いた。2009年4月28日には、候補地のメイソン近傍に位置する教会で、説明会が開かれたが、報道によれば、このとき、海軍が説明を1時間余りで打ち切ったため、参加した住民や自治体関係者の間では、十分な情報が提供されないことに、不満と疑念が渦まいた。説明会に参加した、サウザンプトン郡管理人 (Administrator) のマイケル・ジョンソン (Michael Johnson) は、会合の後で、「昨夜 (の説明会) は、貴重な機会だったが、海軍は、1時間余りで急に打ち切ってしまった。民主主義は、1時間やそこらで機能するものではない」と、海軍の手法を皮肉っている⁽⁴⁹⁾。これは一例に過ぎないが、海軍は、概して、OLF 計画に対する地元住民の理解を得ることはできなかったようである。

自治体と住民から反発が強まる中、州議会にも、「第2次 OLF 検討計画」の再考を促す法案が提出された。そのひとつは、フレデリック・クエール (Frederick M. Quail) 州上院議員 (共和党) が、2009年8月12日に提出した上院法案第6号である。この法案は、同年4月にノース・カロライナ州議会で成立した、前記下院法案とほぼ同じ内容を規定しており、国に対して、現時点で軍用飛行場が存在しない地域にOLFを設置する場合、州の同意を求めるものである⁽⁵⁰⁾。このほか、2010年1月13日には、ウィリアム・バーロウ (William K. Barlow) 州下院議員 (民主党) によって、下院法案第887号が提出された⁽⁵¹⁾。この法案は、上院法案第

6号ほど内容は明確でなく、OLF という言葉自体、盛り込まれていないので、一見すると、その趣旨は分かりにくいだが、各種報道と照合すると、OLF の候補となる自治体の、土地利用に係る裁量権を強めることで、結果的に、海軍による用地取得等、OLF 計画の進捗を牽制することが目的であったと見られる。しかし、これらの法案は、取扱いに若干の相違はあったものの、いずれも実質審議・採決には至らず、廃案となった。なお、前記住民団体のクラーク代表は、両議員の法案提出に謝意を示している。

法案の見通しについて、クエール議員は、オシアナの存続に固執するハンプトン・ローズ地区からの反対が予想されることに言及していたが、同議員の懸念は、凶らずも的中する形となった。一方、バーロウ議員も、「下院法案第887号が成立しなかった理由の一端は、オシアナが所在するヴァージニア・ビーチ市の強力な反対にある」と述べた⁽⁵²⁾。クエール議員は、こうしたハンプトン・ローズ地区の姿勢について、「我が郡は、ヴァージニア・ビーチが抱える問題の解決を迫られている。そして、彼らは、自分たちが手にしている利益を手放そうとしない」と、不快感を吐露している⁽⁵³⁾。本稿では、OLF 計画をめぐる、ノース・カロライナ州の側に、ヴァージニア州への反発が強い事情を紹介してきたが、クエール議員の発言は、ヴァージニア州の中でも、地域の間で深刻な利害対立、すなわち、経済力の強い地域が、周辺部に基地被害の移転を図っているという構図が、広く認識されていたことを窺わせる。

(48) “Southside residents will fight Navy plan to build jet field-Group meets on how to keep practice field out of area,” *Richmond Times-Dispatch*, April 3, 2008.

(49) “People pack church to hear Navy OLF presentation,” *The Tidewater News*, May 1, 2009.

(50) Virginia General Assembly, 2010 Session, Senate Bill No.6. <<http://lis.virginia.gov/cgi-bin/legp604.exe?101+ful+SB6+pdf>>

(51) Virginia General Assembly, 2010 Session, House Bill No.887. <<http://lis.virginia.gov/cgi-bin/legp604.exe?101+ful+HB887+pdf>>

(52) “OLF bills grounded by legislators,” *The Tidewater News*, March 3, 2010.

(53) *ibid.*

2 計画をめぐる連邦議会の動き

連邦議会でも、「第2次 OLF 検討計画」への関心が高まり、ノース・カロライナ州とヴァージニア州の選出議員には、計画の停止や、計画への牽制を狙って、国防支出権限法案に、OLF 関連の条項を追加しようとする動きも見られた。ここでは、関連法案をめぐる動向と、法案に関わった議員の発言などを紹介する。

(1) 2010 会計年度国防支出権限法案をめぐる動き

国防総省の予算拠出権限は、各会計年度に制定される「国防支出権限法」(National Defense Authorization Act) が、その根拠となっている。同法には、国防総省と各軍種の主要な予算費目が規定されるほか、国防総省の個別的な政策に関わる事項が、必要に応じて盛り込まれる。2009 年から 2010 年にかけて、連邦議会では、OLF 計画に批判的な地元選出議員から、計画に影響を及ぼす条項を、国防支出権限法案へ追加する試みが繰り返された。

最初に提出されたのは、2010 会計年度国防支出権限法案の下院版 (下院法案第 2647 号) に対する追加提案である。この提案を主導したのは、ヴァージニア州選出のランディ・フォーブズ (Randy J. Forbes) 議員と、ノース・カロライナ州選出のウォルター・ジョーンズ (Walter B. Jones) 議員で、いずれも共和党の下院議員である。この提案には、2つの追加条項が含まれていた。① OLF 設置に係る FEIS の終了後 90 日以内に、候補地の自治体が公式に反対を表明した場合、海軍長官に設置禁止を命じる条項 (同法案第 2818 条) と、② ノース・カロライナ州で候補となった 2 か所における、OLF 関連計画の執行停止を海軍長官に命ずる条項 (同法案第

2819 条) である⁽⁵⁴⁾。前者はフォーブズ議員、後者はジョーンズ議員によって、それぞれ追加提案に挿入された。

フォーブズ議員は、「第2次 OLF 検討計画」について、海軍の発表当初から、慎重かつ批判的な見解を示していた。連邦官報に計画が公示された 2008 年 4 月の時点で、同議員は、住民が望まない地域に OLF 設置を強行するべきではなく、下院軍事委員会 [筆者注: 軍事委員会は、国防支出権限法案の審議を所管する] のメンバーとして、OLF 関連の予算拠出を支持するつもりはない、と述べている⁽⁵⁵⁾。一方、ジョーンズ議員は、一貫して、地元選挙区 (カムデン郡とカリタック郡を含む) への OLF 設置阻止のため、活動を展開した。ホームページに掲載されたニュース・リリースによれば、同議員は、この時期、海軍長官に送った書簡で、ヘールズ・レイクへの OLF 計画を停止し、チェリー・ポイント周辺で検討するよう求めている⁽⁵⁶⁾。

フォーブズ議員とジョーンズ議員の追加提案は、結局、成立に至らなかった。この提案は、2009 年 6 月 25 日、一旦は下院を通過したが、その後、追加条項を削除した修正案が提出され、7 月 23 日に上院を通過し、そのまま、法律として成立したためである。上院には、2名のヴァージニア州選出議員がいた。マーク・ワーナー (Mark R. Warner) 議員 (民主党) とジム・ウェブ (Jim Webb) 議員 (民主党) であるが、これらの議員は、フォーブズ議員らの追加提案に賛同しなかった。これに対し、ノース・カロライナ州選出の 2 名は、OLF 計画への反対姿勢を明らかにしていた。リチャード・バー (Richard Burr) 議員 (共和党) とケイ・ヘーガン (Kay Hagan) 議員 (民主党) は、上院版の 2010 会計年度国防支出権限法案 (上院法案第 1390 号) に

(54) H.R. 2647, 111th Congress, 1st Session, Sec.2818/Sec.2819. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr2647eh/pdf/BILLS-111hr2647eh.pdf>>

(55) "Lawyer compares OLF fight to David vs. Goliath," *The Tidewater News*, April 8, 2008.

(56) "Jones Asks Navy to Remove Camden/Currituck Site from OLF Consideration," April 23, 2008. <<http://jones.house.gov/press-release/jones-asks-navy-remove-camden-currituck-site-olf-consideration>>

対する追加提案（修正案第 1519 号）を提出した。これは、ジョーンズ議員の提案と同じ内容の条項（同法案第 2481 条）を追加するものである。この修正案は、2009 年 7 月 23 日に提案され、バー議員が趣旨説明を行った。その中で、同議員は、候補地では反対の声が強いこと、州議会が、全会一致で OLF 計画を制約する法案を可決したことなどを挙げ、ジョーンズ議員と同様、チェリー・ポイント周辺での計画検討を促した⁽⁵⁷⁾。しかし、修正案第 1519 号は、実質審議に至らず、やはり、成立には至らなかった。

(2) 2011 会計年度国防支出権限法案をめぐる動き

OLF 関連条項の取扱いは、2011 会計年度国防支出権限法案をめぐる審議でも論点となった。カール・レヴィン (Carl Levin) 上院議員 (ミシガン州選出、民主党) は、2010 年 6 月 4 日、同法案の上院版 (上院法案第 3454 号) を提出した。法案の策定には、前記のバー議員とヘーガン議員も関わっていたと見られる。この法案は、冒頭で、ノース・カロライナ州における OLF 計画反対の動きを紹介した上で、2011 会計年度以降、海軍が、OLF 計画に係る報告書を連邦議会に提出するまで、海軍長官に対し、ヴァージニア州も含め、現在の候補地における OLF 関連の予算拠出を禁じている。

また、法案は、報告書が備えるべき要件も規定しており、①過去 10 年間のオシアナとフェントレスにおける、FCLP の訓練所要及び実施回数、②東海岸に所在するすべての OLF と施

設における、航空訓練の所要及び実施回数、③東海岸に所在するすべての海軍施設を対象とした、FCLP の実施適性に係る評価、④現在の候補地に OLF を設置する場合の必要経費及び、既存施設を再活用した場合との経費比較、⑤すでに完了もしくは、実施を延期している環境アセスメントの内容、⑥候補地における、海軍と地元自治体や住民団体との接触状況、⑦新機種である F35 配備先の決定基準と、新規配備に伴い設置が必要となる OLF の概要、といった項目について、議会への報告書に記載することを求めている (以上、同法案第 2841 条)⁽⁵⁸⁾。

その後、上院法案第 3454 号は、2010 年 12 月 14 日、審議未了のため廃案となる。翌 12 月 15 日には、それに代えて、下院に法案第 6523 号が提出され、そのまま、2011 年 1 月 7 日、法律として成立した。この法案は、上院法案の OLF 関連規定を概ね受け継いだが、細部には違いも散見される。

例えば、ノース・カロライナ州における OLF 反対の動きを取り上げた部分の多くは削除された。また、議会報告書に記載されるべき項目の中でも、海軍と地元との接触状況が削除され、飛行訓練の所要及び実施状況や、FCLP の実施適性に係る評価については、「東海岸に所在するすべての施設」から、「ノース・カロライナ州とヴァージニア州に所在する施設」へと、対象となる範囲が限定された (以上、下院法案第 2851 条)⁽⁵⁹⁾。総じて、こうした修正は、「第 2 次 OLF 検討計画」との整合性に対する配慮から行われたものと思われる。

(57) Congressional Record, Senate, July 23, 2009, S7985. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2009-07-23/pdf/CREC-2009-07-23-pt1-PgS7947-3.pdf#page=39>>

(58) S. 3454, 111th Congress, 2nd Session, Sec.2841. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111s3454pcs/pdf/BILLS-111s3454pcs.pdf>> なお、ここで問題とされている、F35 配備先の決定基準などをめぐる問題については、Ⅲ章の 1 で後述する。

(59) H.R. 6523, 111th Congress, 2nd Session, Sec.2851. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr6523enr/pdf/BILLS-111hr6523enr.pdf>>

Ⅲ 環境アセスメントに伴う第2次計画の凍結

1 新たな環境要因の浮上—F35 配備問題の波紋—

(1) F35 配備をめぐる新たな環境アセスメント問題

海軍の「第2次 OLF 検討計画」は、候補地の自治体・住民から反発が強く、2009 年から2010 年にかけて、顕著な進展を見せることはなかったが、その間、計画の見通しに大きな影響を及ぼしかねない、新たな要因が浮上していた。次世代型統合戦闘攻撃機 (Joint Strike Fighter) F35 ライトニング II の新規配備計画である。F35 は、米軍 (海軍と海兵隊、空軍) が、今後運用する予定の新機種で、海軍は、現有 F/A18 ホーネットに代わる主力艦載機として運用することを計画している。なお、2009 年 5 月 14 日、下院軍事委員会公聴会に提出された、ゲイリー・ラヘッド (Gary Roughead) 海軍作戦部長の書面証言は、海軍の戦闘攻撃機が 2016 年から 2020 年にかけて削減される点に触れ、F35 の調達、海軍の航空戦力を維持する上で、極めて重要だ、との認識を示している⁽⁶⁰⁾。

F35 は、東西両海岸地区の航空基地へ配備される予定であり、配備先の決定に当たって、環境アセスメントを実施することが必要となった。東西のうち、西海岸 (太平洋) 地区については、カリフォルニア州キングス郡 (Kings County) のリムーア海軍航空基地 (Lemoore Naval Air Station) と、同州インペリアル郡 (Imperial

County) のエル・セントロ海軍航空基地 (El Centro Naval Air Facility) が候補地となっている。海軍は、2011 年 1 月 28 日付けの連邦官報で、これらの地域を対象とした環境アセスメントの実施を公示し⁽⁶¹⁾、周辺住民への説明会は同年 3 月 14 日に終了した。現在は、DEIS の作成段階へと移っている。

これに対し、東海岸地区では、現在に至るまで、配備候補地は具体化しておらず、環境アセスメント手続に係る計画・日程等も、明確には発表されていない。しかし、OLF 計画をめぐる議論が活発化した 2009 年の時点で、海軍は、東海岸地区についても、将来、F35 の配備計画と、それに伴い、環境アセスメント問題が持ち上がることを示していた。2009 年 8 月 28 日、海軍は、「第2次 OLF 検討計画」に基づく DEIS の公表を、当初予定より延期する旨表明したが、その理由のひとつには、東海岸における F35 配備先の検討が、今後始まることが挙げられていた⁽⁶²⁾。つまり、海軍は、オシアナが F35 の配備先となるか否か、確定していない現状では、OLF についても検討を先送りせざるを得ない、と判断したわけである。海軍は、オシアナが F35 の配備先に選定されることを前提とした上で、OLF 計画の検討に、F35 関連の環境アセスメントで得たデータを反映させる考えを示すとともに、OLF 関連の検討作業は、2010 年の春頃までずれ込む見通しに言及した⁽⁶³⁾。

(2) F35 配備問題をめぐる OLF 候補地の反応

ここでは、2009 年 8 月に発表された、「第2次 OLF 検討計画」の先送り決定に対する、候

⁽⁶⁰⁾ *Statement of Admiral Gary Roughead, Chief of Naval Operations, before the House Armed Services Committee on FY 10 Department of Navy Posture*, 111 Congress, 1st Session, May 14, 2009, p.64.

<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hhr52148/pdf/CHRG-111hhr52148.pdf>>

⁽⁶¹⁾ *Federal Register*, Vol.76-No.19, January 28, 2011, p.5144. なお、官報公示によれば、F35 の西海岸配備は、2015 年から始まり、2025 年までに、順次、現有 F/A18 ホーネットと交代する予定である。 *ibid.*

⁽⁶²⁾ Department of Defense News Release, "Navy Announces Delay of Environmental Impact Statement for East Coast Landing Field Sites," August 28, 2009. <<http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=12934>>

⁽⁶³⁾ テッド・ブラウン (Ted Brown) 艦隊戦力軍 (Fleet Forces Command) 広報官の発言。"Navy Delays Outlying Landing Field EIS, JSF Data May Be Considered," *Inside the Navy*, August 31, 2009.

補地の反応を取り上げる。この決定は、候補地において、改めて、OLF 計画の意義に対する疑念を強める一方、計画自体は断念されなかったため、候補地の自治体や住民、地元選出連邦議会議員などは、反対運動を継続した。

ヴァージニア州には、海軍の先送り決定を歓迎する見方があった。前記サウザンプトン郡のマイケル・ジョンソン管理人は、「海軍の声明は、OLF に反対する者にとって良い知らせだ。…海軍が、これまでの姿勢を後退させ、かねて懸念されてきたこの問題を、新しい観点から検討することに勇気づけられる思いである」と述べ、高揚感を隠そうとしなかった。前記住民団体のクラーク代表も、「この決定は、我々にとって、疑いなく大きな勝利である。… [F35 配備先の検討に伴い] オシアナは、将来も艦隊航空基地となるのか、という問題が提起される。仮にそうならなかった場合、我々は、[艦載機も配備されない] オシアナを支援するため、OLF を設置する必要があるのだろうか」と述べ、OLF 計画の将来に疑念を投げかけた⁽⁶⁴⁾。その後、同州では、計画への反対気運が州議会のレベルに波及した。いずれも、成立には至らなかったが、海軍の先送り決定と前後し、2009 年から 2010 年にかけて、OLF 計画の牽制を狙った法案が、相次いで提出されたことは、すでに見てきたとおりである。しかし、同州では、オシアナと艦載機部隊の維持を重視する見解が大勢であり、州内に OLF の選択肢を残すべきかどうかという点について、候補地とハンプトン・ローズ地区との間で、見解の差異は大きかったと見られる。

これに対し、ノース・カロライナ州でも、F35 配備問題をきっかけに、OLF 計画への反対

運動は、むしろ強まった。同州における前記住民団体のラリー・ジョンソン代表は、2010 年 4 月（日付けは不明）、上院軍事委員会のメンバー宛てに送った書簡の中で、F35 の配備に伴い騒音問題が予測されることや、地元との関係構築に向けた海軍の取組みが、ハンプトン・ローズ地区と同州では、対照的な形になっていることに対し、疑念を呈している⁽⁶⁵⁾。前記バスナイト州上院議員とオーエンス州下院議員も、同月 12 日付けで、艦隊戦力軍のジョン・ハーヴェイ (John C. Harvey, Jr.) 司令官宛てに書簡を送った。両議員は、州側が、望ましい OLF として示してきた、沖合建設やチェリー・ポイントでの滑走路増設などの提案が、十分に検討されてこなかった点を指摘しつつ、自治体と住民の間で、依然として計画に反発が強いことを強調している⁽⁶⁶⁾。8 月 25 日には、ベヴ・ペルデュー (Bev Perdue) 州知事と州議会上下院の議長が、連名で、メイバス海軍長官宛て、OLF に反対する書簡を送っている。

また、この決定は、両州における住民団体の連携という副産物も生み出した。2010 年 6 月、両州の住民団体 3 組織は、連名でハーヴェイ司令官に書簡を送り、OLF 検討結果の公表期限設定を求めた。3 組織は、その中で、結論が出ないまま、OLF の候補地とされている影響で、地元の地価が低落していることに言及しているが⁽⁶⁷⁾、書簡の狙いは、この問題に関する情報を早期に公開するよう、海軍に圧力を加え、局面の転換を図ることにあつたと思われる。

2 問題の膠着と 2014 年以降の見通し

(1) 海軍による「第 2 次 OLF 検討計画」の凍結
候補地の自治体・住民などが反対姿勢を変え

(64) “Navy delays OLF study,” *The Tidewater News*, August 29, 2009.

(65) “Concerned Citizens Against OLF President Writes to Senate Armed Services Committee,” April, 2010. <<http://www.nooilcurrituck.org>>

(66) “NC State Senator Marc Basnight/NC State Representative Bill Owens Letter to Admiral Harvey,” April 12, 2010. <<http://www.nooilcurrituck.org>>

(67) “Landing field opponents seek new timeline from Navy,” *The Virginian-Pilot*, June 11, 2010.

なかったことに、F35 配備問題という変数が加わったことで、「第2次 OLF 検討計画」をめぐる状況は、不透明になりつつあったが、2011 年 1 月 27 日、海軍は、突如、計画の長期凍結を発表した。その概要は、①東海岸地区への F35 配備問題が十分に検討されるまで、OLF 設置に関する予備的環境アセスメント作成に向けた作業は中断する、② F35 配備問題の検討は、早くても 2014 年までかかる見通しである、③ OLF 設置については、2014 年以降、改めて検討を行う、というものである⁽⁶⁸⁾。先に紹介したとおり、海軍は、2009 年 8 月にも OLF 検討作業の先送りを発表していたが、2010 年春頃には、結果を発表する見込みである、とも説明していた。しかし、この凍結表明によって、OLF 問題は、少なくとも 2014 年までは実質的に動かない、という構図が確定することになった。

ヴァージニア州の関係者は、海軍の発表を概ね肯定的に受け止めた。サウザンプトン郡理事会のダラス・ジョーンズ議長 (Dallas Jones) は、「これで、少なくとも 4 年間は、この問題で悩まされることはないだろう」と、周辺住民としての率直な感想を漏らしている⁽⁶⁹⁾。一方、前記住民団体のクラーク代表は、海軍の決定には、極めて満足している、と述べながら、「しかし、海軍は、この計画を単に中断したに過ぎず、まだ断念したわけではない。計画が完全に打ち切られるまで、祝賀会は見合わせたい」と、海軍の今後の出方に警戒を示すコメントも残した⁽⁷⁰⁾。

ノース・カロライナ州の関係者の間でも、海

軍の中断に対し、歓迎する声と警戒感が錯綜した。ペルデュー知事や、カリタック郡理事会のバンス・アイトレット (Vance Aydtlett) 議長は、決定を評価した⁽⁷¹⁾。これに対し、ゲーツ郡における OLF 反対運動団体のローラ・ディカーソン (Laura Dickerson) 代表は、「我々は、海軍の決定を計画断念と理解したい」と述べ、海軍に対し、計画撤回を迫る姿勢をにじませた。また、州選出の前記ヘーガン上院議員は、海軍の決定には興奮した、と述べつつ、「今後も、連邦議会において、州北東部に OLF を設置する計画には反対を続けていく」と表明している⁽⁷²⁾。

(2) オシアナ基地の将来と今後の見通し

このように、OLF 問題は、現段階では完全に膠着している。カリタック郡やカムデン郡では、海軍の凍結表明後も、候補地の環境調査に係る、民間コンサルタント会社との契約を継続する方向と伝えられている⁽⁷³⁾。これらの自治体は、海軍が計画を復活させた場合に備え、当面、「警戒態勢」を維持していくようであるが、今後の展開については、情報の制約もあって、容易に見通せない状況にある⁽⁷⁴⁾。2014 年以降、海軍が取る選択肢として予想されるのは、①現行計画を継続する、②新たな状況を踏まえた再検討を経て、現行計画に代わる「第3次計画」を策定する、③計画自体を断念する、の3つであるが、これらの選択肢は、いずれも、艦隊航空基地としてのオシアナが将来も維持されるか、という問題と密接に絡んでいる。艦隊航空基地と OLF は、近距離で一體的に運用される必要が

(68) “Navy stops work on OLF sites in Va., NC,” *wavy.com*, January 27, 2011.

(69) “Navy suspends OLF plans until 2014,” *The Tidewater News*, January 28, 2011.

(70) *ibid.*

(71) Stephanie Soucheray, “N.C. out for airfield, for now: Navy will look to West Coast: Eastern N.C. breathes a sign of relief until 2014,” *The News & Observer*, January 28, 2011.

(72) “Navy scraps plan for jet landing field until at least 2014,” *The Virginian-Pilot*, January 28, 2011.

(73) Jeff Hamilton, “Not letting down their guard,” *The Virginian-Pilot*, February 27, 2011.

(74) 筆者が参照した範囲では、計画凍結の表明以降、海軍は、この件で特段の動きを見せていないようである。また、関係自治体や住民団体が開設しているホームページも、2011 年以降は、新規情報の掲載・情報更新などを、ほぼ停止した状態にある。

あるため、OLF問題の本質は、結局、こうした「オシアナ問題」に帰着することとなる。つまり、オシアナが現状のまま存続する限り、必然的に、周辺自治体・住民が、OLF問題に直面する状況も継続するということである。それでは、今後、この問題は、どのように展開する可能性があるだろうか。

海軍とハンプトン・ローズ地区が、F35のオシアナ配備を前提として動いていることは、疑いがない。オシアナでは、2012年4月6日、基地周辺の民間アパートにF/A18が墜落する大事故が起こった（奇跡的に、人的被害は比較的軽微であった、とされている）。しかし、報道によれば、自治体や住民の間で、基地撤去などを唱える声は聞かれないようである⁽⁷⁵⁾。基地経済のメリットが浸透しているハンプトン・ローズ地区にとって、オシアナの存続は、地域の重要課題である。今後も、海軍とハンプトン・ローズ地区は、OLF問題の解決に向け、現行計画をベースにした「共闘関係」を維持していくと見られる。

しかし、こうした「共闘関係」が、OLF候補地（特にノース・カロライナ州）から反発を招いていることは、すでに見てきたとおりである。これまでの経緯から、OLF問題の解決には、関係する地域の間で、十分な利害調整を行う必要がある。しかし、現状では、その前提となる条件が、必ずしも満たされていないように思われる。その一方で、オシアナにとって、「生き残り」に向けた道筋は、決して「視界良好」とは言い切れない状況にある。前にも述べたが、オシアナは、基地運用に障害となる周辺の市街地化が原因で、2005年に一度、閉鎖の危機に直面したことがある。地元のヴァージニア・ビーチ市は、市街地化を抑制するための各種施策を進めてい

るが、問題が完全に解消されているわけではない。その意味で、オシアナは、潜在的に基地閉鎖のリスクを抱えていると言える。

また、米国の軍事戦略という、より大きな要素が、オシアナの将来に影響を与えることも取り沙汰されている。最近行われた、オーストラリア議会でのオバマ大統領の演説が示すとおり、米国の外交安全保障戦略は、アジア太平洋地域を重視する方向へ移行しつつあるが⁽⁷⁶⁾、一部報道では、そのような地政学的要素を考慮して、海軍が、艦載機部隊の多くを、西海岸地区に振り向ける可能性も指摘されている⁽⁷⁷⁾。しかし、海軍が、東海岸地区における空母のプレゼンス自体を見直すことは考えにくい。艦隊航空基地とOLFを、近い将来、この地域のいずれかに設置しなければならないという、問題の基本的な構図は、現状のまま続くと見るべきであろう。

そこで注目されるのが、チェリー・ポイント基地の存在である。ノース・カロライナ州の関係者は、現状の艦載機配備を見直す（同基地への配備数を増やす）ことを条件に、同基地周辺でOLFを受け入れる解決策を模索してきた。海軍は、オシアナからの距離などを理由に、この解決策に賛同していないが、関係地域間の利害調整という、複雑な方程式に解を見出す上で、今後、現実的な方策として、改めて検討される可能性もある。この点に関連するが、ヴァージニア州における、OLF候補地自治体の顧問弁護士を務めるバリー・スタインバーグ（Barry Steinberg）によると、艦隊航空基地は、最終的に、オシアナからチェリー・ポイントへ移転する公算が高いという⁽⁷⁸⁾。その場合、OLF問題は、ノース・カロライナ州の関係者が、かねて主張している考え方に近い形で解決されることとな

(75) "Navy remains Va. Beach's backbone after jet crash," *The Virginian-Pilot*, April 8, 2012.

(76) "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," November 17, 2011.

<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>

(77) "Shelving of OLF plans muddies Oceana's future," *The Virginian-Pilot*, January 29, 2011.

(78) "Jet base could be in play," *The Tidewater News*, February 6, 2010.

ろう。しかし、それが全面移転であれば、ハンプトン・ローズ地区は、オシアナから艦載機を全て手放すシナリオに同意するだろうか。基地機能の一部見直しなど、オシアナの将来をめぐる議論は避けられないが、全面移転・閉鎖を図ろうとすれば、新たな政治的紛糾を引き起こし、OLF問題をさらに複雑化させてしまうおそれもあると考えられる。

おわりに

本稿の執筆時点(2012年10月上旬)で、米海軍は、西太平洋海域に2個の空母打撃群(Carrier Strike Group 以下、CSGとする)を展開している。太平洋艦隊(Pacific Fleet)のニュース・リリースによると、横須賀を母港とするジョージ・ワシントンCSGは、8月下旬に出港し、韓国との共同訓練や、グアム沖での統合演習「バリエント・シールド2012」に参加した⁽⁷⁹⁾。現在は、グアム周辺に止まっているものと見られている。一方、ワシントン州ブレマートン(Bremerton)を母港とするジョン・C・ステニスCSGは、9月末にマレーシアのコタ・キナバルに寄港し、その後、南シナ海に展開した。最終的には、アラビア海方面へ向かう予定と伝えられている。我が国の報道には、2個CSGの同時展開を「異例」の措置と伝えるものがあった⁽⁸⁰⁾。米軍の意図は明らかでないが、このように、空母の活動が活発化することは、OLFをめぐる議論を加速する可能性もある。我が国においても、「OLF問題」は、1980年代から存在しており、現在は、馬毛島を候補地とする形で、政府の検討が進められている。最後になるが、米国本土における事例から、我が国のFCLP問題を考える上でも、有益な示唆を与えていると思われる論点を、いくつか提示したい。

米国におけるOLFの事例で、最も重要な論点として議論されたのは、公平をめぐる問題である。OLFの候補地は、一様に、海軍の計画を「富裕で経済力を持った地区から、過疎地区へ騒音を輸出しようとする試み」と批判した。前記控訴裁判所の判決は、この問題をめぐる司法判断を避けたが、「第1次OLF検討計画」以降、一貫して、候補地の側からは、このような問題の図式が、広く認識されていたことは重要である。それは、海軍の計画が、地域間の公平という問題を軽視していると解されたことを意味しており、現在に至るまで、OLF問題が解決に至っていない、大きな理由のひとつと考えられる。

また、米国におけるOLFの事例では、環境アセスメントをめぐる司法判断が、その後の展開に無視できない影響を与えた。各裁判所の判断は、海軍が環境アセスメントに係る手続を十分に尽くさなかった、という点で一致している。軍事施設設置のような、周辺住民に影響を与える行政行為については、環境アセスメントの過程で、影響の中身や、影響を量る手法などについて、情報の提供と公開が重視されるべきだ、という原則を裁判所が確認したことは、海軍の意思決定を制約する効果をもたらしたと言えるだろう。

在日米軍基地問題の性質は、もとより、米本土の事例と一律に論じられるものではないが、沖縄の例が示すとおり、我が国でも、基地の設置・移設は、特定地域の負担という図式で捉えられやすく、地域間の不公平という議論につながる側面を、多分に有している。また、我が国においても、基地の設置・移設は、複雑な利害関係の調整を要する問題であることは言を俟たない。今後、FCLP施設の設置を図る場合は、こうした公平性に関わる問題を意識しつつ、決定過程について、地域社会への説明責任を果た

(79) James Stockman, "George Washington Arrives in Guam for Friendship, Goodwill," *U.S. Pacific Fleet News*, September 21, 2012. <<http://www.cpf.navy.mil/news.aspx/080093>>

(80) 「米2空母部隊、西太平洋に 尖閣緊迫、中国けん制か」『読売新聞』2012.10.5.

すとともに、情報公開を始め、環境アセスメント等、関連手続の適正さを確保することが求められるだろう。

(すずき しげる)

表1 OLF 設置問題をめぐる主な動き

2000.6.22	海軍が、スーパー・ホーネット (S/H) の東海岸地区配備計画を発表。
2000.10.30	大西洋艦隊が、遠隔地訓練場 (OLF) の設置方針を表明。
2002.8.2	海軍が、予備的環境影響評価報告 (DEIS) を発表し、「第1次 OLF 検討計画」を開始。
2003.7.18	海軍が、最終環境影響評価報告 (FEIS) を発表。
2003.9.10	海軍が、S/H と OLF の候補地について、最終決定を発表。ノース・カロライナ州ワシントン郡が、OLF の最終的な候補地とされる。
2004.4.20	ノース・カロライナ州東部地区連邦地方裁判所が、海軍に対し、OLF 建設の予備的差止めを命じる。
2005.2.18	ノース・カロライナ州東部地区連邦地方裁判所が、海軍に対し、OLF 建設の最終的差止めを命じる。
2005.9.7	第4巡回区連邦控訴裁判所が、差止め範囲を緩和するよう求め、地方裁判所に差し戻す。
2005.9.8	基地閉鎖・再編委員会が、オシアナ基地閉鎖の可能性を勧告。
2006.11.7	フロリダ州ジャクソンビル市で、S/H 飛行隊移転をめぐる住民投票が実施され、反対票が多数を占める。
2007.2.23	海軍が、補足的環境影響評価報告 (SEIS) を発表。
2008.4.9	海軍が、連邦官報に「第2次 OLF 検討計画」を発表。
2008.4-2008.5	海軍が、OLF 候補地住民への説明会を順次実施。
2008.4.22	ヴァージニア州プリンス・ジョージ郡が、OLF 反対決議を採択。
2008.7.28	ヴァージニア州サウザンプトン郡が、OLF 反対決議を採択。
2008.8.18	ヴァージニア州グリーンズビル郡が、OLF 反対決議を採択。
2008.8.28	ヴァージニア州サセックス郡が、OLF 反対決議を採択。
2009.3.4	ノース・カロライナ州ゲーツ郡が、OLF 反対決議を採択。
2009.4.30	ノース・カロライナ州議会が、OLF 設置に州の同意を求める下院法案第 613 号を可決。
2009.6.25	連邦議会下院で、OLF 計画への牽制を狙った提案が通過。最終成立には至らず。
2009.8.28	海軍が、「第2次 OLF 検討計画」に基づく DEIS の作成期限を延期する旨発表。
2010.12.14	連邦議会上院で、OLF 計画への牽制を狙った法案 (第 3454 号) が審議未了のため廃案となる。
2011.1.27	海軍が、「第2次 OLF 検討計画」を 2014 年まで凍結する旨発表。

(出典) 参照文献を基に、筆者が作成。

表2 <略語一覧>

CSG	Carrier Strike Group	空母打撃群
dB DNL	Day-Night Average Sound Level	昼夜平均騒音レベル
DEIS	Draft Environmental Impact Statement	予備的環境影響評価報告
FCLP	Field Carrier Landing Practice	空母艦載機離発着訓練
FEIS	Final Environmental Impact Statement	最終環境影響評価報告
NEPA	National Environmental Policy Act	国家環境政策法
NLP	Night Landing Practice	夜間離発着訓練
OLF	Outlying Landing Field	遠隔地訓練場
SEIS	Supplemental Environmental Impact Statement	補足的環境影響評価報告
S/H	Super Hornet	スーパー・ホーネット