

主要記事の要旨

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—

鈴木 滋

- ① 在日米軍再編に関する日米合意により、艦載機部隊の岩国基地への移転と、恒常的な夜間離発着訓練（NLP）施設の選定が決定された。しかし、艦載機部隊の移転に対して、地元自治体の反応は一様ではなく、NLP施設の選定も、現段階では不透明な状況にあることから、これらの問題は、今後複雑な展開をたどることが予想される。
- ② 米本土の東海岸でも、これと類似した問題が持ち上がっている。周辺の市街地化による騒音被害や訓練の制約により、ヴァージニア州オシアナ基地からフロリダ州への艦載機部隊移転問題が浮上した。一方、これより先に、海軍は、オシアナ基地周辺での騒音被害緩和のため、ノース・カロライナ州でのNLP施設建設計画を決定した。
- ③ ヴァージニア州は、艦載機部隊を地元引き留めるため、市街地化問題の対策に乗り出した。移転受入れに積極姿勢をみせるフロリダ州との間で、「誘致合戦」が展開されることとなるが、国防総省がヴァージニア州の市街地化問題に対する解決策を不十分と判定したことで、オシアナ基地は、存続の危機に直面することとなった。
- ④ フロリダ州では、地元経済への悪影響や騒音被害への懸念から、住民の間に移転反対論が強まり、関係自治体は受け入れ計画を撤回した。その後、移転推進を唱える市民団体の働きかけで実施された住民投票では、受け入れ反対派が勝利したため、フロリダ州への艦載機部隊移転計画は頓挫した。この結果、オシアナ基地は、当面存続するものとみられるが、市街地化問題を抜本的に解消する目処は立っていない。
- ⑤ 一方、周辺地域の生態系への悪影響を懸念する環境保護団体は、ノース・カロライナ州でのNLP施設建設計画に反対し、地方裁判所に建設差止訴訟を提起した。地方裁判所は、海軍の環境影響評価は適正でないとして、原告の訴えを認め、建設差止を命じる判決を下した。海軍は控訴したが、控訴裁判所は、大筋で地方裁判所の判断を支持した。
- ⑥ 海軍は、判決を受けて、再度環境影響評価を実施し、その結果報告を発表したが、評価手法が恣意的で客観性を欠くとの批判を受けた。ノース・カロライナ州政府や地元選出国會議員も、現行計画に対する反対姿勢を強め、連邦議会下院は、建設計画関連予算の凍結法案を採択した。NLP施設建設計画の将来像は、不透明さを増しつつある。
- ⑦ 米本土における事例は、我が国の米軍再編問題にも大きな示唆を投げかけている。今後は、市街地化問題への長期的な検討や、施設の移転・建設計画をめぐる適切な環境影響評価の実施、住民に対する説明責任の厳格な履行などが課題となるであろう。

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—

鈴木 滋

目 次

はじめに

I 艦載機部隊の活動と環境問題の基本的な構図

- 1 艦載機部隊のオシアナ基地配備と環境問題
- 2 NLP施設建設問題の浮上

II 艦載機部隊移転問題の経緯

- 1 BRACの役割と基地存続をめぐる政治ゲーム
- 2 基地存続に向けたヴァージニア州の対応
- 3 BRACの勧告とヴァージニア州の「敗戦」
- 4 フロリダ州の対応と住民投票の結果
- 5 今後の見通し—くすぶる問題再発の可能性

III NLP施設建設問題の新たな展開

- 1 遠隔地訓練場（OLF）建設に対する異議申し立て
- 2 OLF建設差止訴訟の経過
- 3 海軍による環境アセスメント補足報告（SEIS）の発表
- 4 今後の見通し—OLFの不透明な将来像

おわりに

〈略語一覧〉

はじめに

平成17(2005)年10月29日、我が国と米国は、米軍再編に関する中間報告(「日米同盟：未来のための変革と再編」)を発表した。同報告には、在日米軍基地の移転・再編に関する諸計画が盛り込まれたが、なかでも、神奈川県厚木飛行場(米海軍基地)から山口県岩国飛行場(米海兵隊基地)への空母艦載機部隊移転計画は、移転対象となる部隊の規模や地元自治体・住民への影響などから、注目を浴びた。同報告が発表される前後から、岩国市を始め、由宇町・周防大島町など山口県内の自治体のほか、隣接する広島県でも、艦載機部隊移転に伴う騒音被害など環境問題の悪化に対する懸念が強まり、周辺自治体では、計画の撤回を求める動きが広がった⁽¹⁾。

平成18(2006)年3月12日には、岩国市で移転計画の賛否を問う住民投票が実施され、87%の住民が反対票を投じた(投票率は58%)。しかし、投票の結果は、米軍再編をめぐる日米協議の行方に直接影響を及ぼすには至らず、同年5月1日、中間報告の内容を概ね踏襲する形で、米軍再編に関する最終報告(「再編実施のための日米のロードマップ」)が発表され、改めて岩国への艦載機移転計画が固まった。その後、同年6月から7月にかけて、山口県・和木町と周防大島町、同年12月には広島県大竹市が、それぞれ計画容認の姿勢に転じており、周辺自治体のなかには、環境問題に対する懸念に代わって、移転受け入れに伴う地域振興の重視へと舵を切る動きも強まりつつある⁽²⁾。

一方、米軍再編最終報告では、艦載機部隊が

実施する夜間離発着訓練(Night Landing Practice 以下NLPとする。)について、恒常的な訓練施設を平成21(2009)年7月までを目途として建設することが合意された。一部報道によれば、米側は、当初、艦載機部隊の移転先となる岩国基地で実施することを求めていた。しかし、地元の反発を考慮する日本側から拒否されたため、新たな立地条件として、岩国基地から180キロ圏内の瀬戸内海・九州北部などで選定することを求めた。これに対し、我が国政府は、適当な候補地が無いとの理由から、対象範囲を180キロ圏外の九州南部等にも広げて選定作業を進める方針と伝えられる⁽³⁾。

このように、艦載機部隊の岩国基地移転計画は、周辺自治体の対応が一様でないこと、NLP施設選定の見通しが、現時点では未だ不透明な状況に置かれていることなどから、今後も紆余曲折を経ると予測されるが、米本土東海岸の諸州では、艦載機部隊の配備・移転とNLP施設の建設計画をめぐって、我が国の周辺自治体が置かれている状況と類似した事例が生じている。基地の位置づけに対する周辺自治体や住民の意識について、外国軍隊の駐留を受け入れている我が国と、米国の場合とを一概に比較することはできないが、米本土における事例は、在日米軍再編計画の今後を展望するうえで、有益な参考になると思われる。本稿は、艦載機部隊移転・NLP施設建設問題を事例として、米本土における基地機能の移転・再編をめぐる諸問題を、地域社会と環境への影響という視点から紹介する。なお、関係者の肩書きは、参照文献が発表・刊行された時点のものである。

(1) 廿日市市など広島県西部の3市・2町は、平成17年7月、既に「移転計画反対期成同盟」を結成していた。なお、「期成同盟」の結成に際し、井原勝介岩国市長は、「広島湾全体の問題と受け止め、反対の共同歩調を取ってもらえて心強い」との感想を述べている。「岩国基地強化：廿日市など反対同盟」『中国新聞(電子版)』2005.7.20。〈http://www.chugoku-np.co.jp/iwakuni/050720_01.html〉

(2) 大竹市は、平成18年12月20日、広島市や廿日市市など、広島県内で移転計画に反対する自治体で構成する「岩国基地増強計画反対広島県連絡会議」から脱退した。「大竹市脱退で1月に対応協議：広島県連絡会議」『中国新聞(電子版)』2006.12.27。〈http://www.chugoku-np.co.jp/iwakuni/061227_01.html〉

(3) 「米軍離着陸訓練、岩国180キロ圏外に移転：政府方針、米の要求応じず」『読売新聞』2006.11.12。

I 艦載機部隊の活動と環境問題の基本的な構図

ここでは、米東海岸における空母艦載機部隊の活動、基地配備に至る経緯、環境問題と地域社会の意識、NLP施設建設計画が浮上した背景などを概観する。なお、本章の記述は、II章以下の理解を助けるため、拙稿「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.）の内容を要約し、新たな資料に基づく補記等を加えたものである。

1 艦載機部隊のオシアナ基地配備と環境問題

(1) オシアナ基地の概要

現在、米東海岸では、ヴァージニア州オシアナ海軍航空基地（Oceana Naval Air Station）に艦載機部隊が配備されている。オシアナ基地は、空母の母港であるノーフォーク軍港を抱え、軍事施設が集中するハンプトン・ローズ（Hampton Roads）地区に位置し、全米でも屈指の海軍航空基地として知られる。ハンプトン・ローズ地区の自治体関係者等で作る土地計画委員会がまとめた民間委託報告書『共同土地使用研究』（Joint Land Use Study Report 以下JLUS報告とする。）によれば、2004年時点で配備されている航空機は241機である⁽⁴⁾。配備機種のはほとんどは、F/A18ホーネット戦闘攻撃機で、艦隊航空団（Carrier Air Wing）5個と隷下

部隊である戦闘攻撃飛行隊（Strike Fighter Squadron）16個を編成している。戦闘攻撃飛行隊は、2004年から、最新鋭機であるスーパー・ホーネットへの転換を進めている⁽⁵⁾。現時点で、航空隊16個のうち10個は、すでに転換を完了したか、もしくは近々完了する予定である⁽⁶⁾。また、基地の南西7マイル（約11km）に位置するフェントレス補助飛行場（Fentress Naval Auxiliary Field）では、主として艦載機の地上離発着訓練（Field Carrier Landing Practice）が実施されている⁽⁷⁾。

(2) スーパー・ホーネット配備をめぐる経緯

2000年6月22日、米海軍は、東海岸へのスーパー・ホーネット配備計画を発表し、配備先の選定作業を開始した。最終的に候補地とされたのは、オシアナ基地のほか、ノース・カロライナ州とサウス・カロライナ州の海兵隊航空基地であった。海軍は、各候補地について環境上の影響等を調査し、2003年7月18日にアセスメント最終報告を発表した。この間、ヴァージニア州では市民団体「ジェット機騒音問題を憂慮する市民の会」（Citizens Concerned About Jet Noise 以下CCAJNとする。）が、騒音被害軽減のため、配備規模を縮小するよう訴えていたが、ヴァージニア州政府や周辺自治体は、飛行隊の全面誘致に積極的な姿勢を示していた。同年9月10日、海軍は、オシアナ基地にスーパー・ホーネット飛行隊8個、ノース・カロライナ州の基地に2個を配備するとの「最終決定」（Record of Decision）を下した⁽⁸⁾。

(4) EDAW, *Final Hampton Roads Joint Land Use Study* (Prepared for Hampton Roads Planning District Commission), April, 2005, p.Chap.2-7.

(5) スーパー・ホーネット（E/F型）は、旧型ホーネット（C/D型）を大幅に改良したもので、旧来の機種よりも騒音値が高いとされている。

(6) オシアナ基地における最新の航空機配備・部隊編成情報については、次の文献に依拠した。

石川潤「米海軍航空2007—航空部隊の現状と計画」『航空ファン』651号, 2007.3, p.52.

米海軍オシアナ航空基地公式ホームページに掲載された「配備部隊情報」（Tenant Commands）〈http://www.nasoceana.navy.mil/tenant_commands.htm〉

(7) 米国では、艦載機の離発着訓練について、夜間に実施されるものも含めて、「FCLP」という用語を用いるのが一般的であるが、本稿では便宜上「NLP」で統一する。

(8) 拙稿「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

(3) オシアナ基地周辺の環境問題と地域社会の意識

オシアナ基地では、毎年、20万回以上の飛行訓練が実施されている⁽⁹⁾。通常の飛行訓練のほか、展示飛行（アクロバット飛行）訓練なども行われており、軍用機による騒音被害と墜落の危険性などに対して、地域社会からは一定の懸念が示されている。しかし、その一方で、周辺自治体と地元住民の多くは、基地と市民生活との共存を前提として、地域振興を図る視点から、艦載機部隊の配備については、むしろ積極的に容認する立場をとっている。一方、オシアナ基地周辺では、人口流入による市街地化（Encroachment）が急激に進んでいる。この現象は、基地と地域社会との共存を象徴しているが、海軍は、この事態を必ずしも歓迎していない。市街地化が進行するに伴い、市民生活に対する影響への配慮から、飛行訓練や基地の運用条件が制約されるためである。

国防総省と軍は、軍事飛行場を抱える自治体との間で、「航空基地（周辺）適合使用区域（計画）」（Air Installations Compatible Use Zone 以下AICUZとする。）という、土地利用計画指針を運用している。これは、自治体や住民に対して、「昼夜平均騒音レベル」（Day-Night Average Sound Level 以下dBDNLとする。）に応じて線引きされた基地周辺の土地区画ごとに、望ましい利用計画を勧奨することによって、騒音被害の低減と訓練活動の両立を図ろうとするものである⁽¹⁰⁾。住宅や学校・病院といった公的施設のほか、商業・産業施設などについては、極力騒音レベルの高い地域を避けて立地することが勧奨されるが、オシアナ基地周辺における土地利用の実態は、海軍から見て本来の望ましい姿

にはなっていない。

AICUZにより、オシアナ基地周辺で騒音地域（Noise Contours）とされている土地は、全部でおよそ4万7,000エーカーにのぼる⁽¹¹⁾。そのうち、およそ26%、1万2,000エーカーにあたる地域が宅地として使用されており、騒音被害にさらされる周辺土地の利用形態としては、農地や森林（緑地帯）など、ほかの用途に比較して、最も高く突出した比率を示している。なお、1万2,000エーカーのうち、4分の1を占める3,000エーカーは、最も騒音レベルが高い地域（75dBDNL以上）に指定されている⁽¹²⁾。一方、人口分布から見ていくと、騒音地域には約14万人の住民が居住しているが、これは、オシアナ基地を抱えるヴァージニア・ビーチ市（City of Virginia）の総人口のおよそ33%にあたる⁽¹³⁾。こうした居住状況や土地利用の実態は、騒音被害や事故などのリスクよりも、「基地経済」のメリットを重視する観点から、基地周辺に職場や経済活動の拠点を求めて居住する住民の意識を表しているといえよう。オシアナ基地周辺での騒音被害激化という現象の多くは、艦載機部隊・新機種への配備に起因しているが、周辺地域への人口流入と住宅需要の増加も、それに拍車をかけていると考えられる。

2 NLP施設建設問題の浮上

(1) NLPと地域社会への影響

我が国のケースと同様、NLPは、米本土でも、騒音被害の大きさなどから、地域社会が最も懸念を抱いている飛行訓練のひとつである。被害軽減策として、海軍は、市街地に隣接するオシアナ基地での実施を控え、フェントレス補助飛行場に訓練の大部分を振り向けている。同飛行場では、年間10万回の飛行訓練が行われて

ナ州の実例から一」『レファレンス』643号、2004.8、p.55.

(9) EDAW, *op.cit.*, (4) p.Chap.2-6.

(10) *Ibid.*, p.Chap.3-1.

(11) *Ibid.*, pp.Chap.3-16-Chap.3-17. 1エーカーは4046.8平方メートル。

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*, p.Chap.2-9.

おり⁽¹⁴⁾、その過半は、オシアナ基地に配備されたF/A18等、艦載機による離発着訓練と思われる。しかし、艦載機がフェントレスとの間を移動する際、オシアナ基地でも離発着回数が通常より増大するため、NLPの実施に伴い、一定の騒音被害が発生するのは避けられない状況にある。

(2) 遠隔地訓練場 (OLF) 建設問題の展開

2000年10月30日、海軍は、ハンプトン・ローズ地区の騒音被害軽減策として、NLPを実施する「遠隔地訓練場」(Outlying Landing Field 以下OLFとする。)の建設方針を発表した。重要な立地条件として艦載機部隊配備先からの距離があげられ、ヴァージニア州のほか、東海岸・南部の諸州が候補地となった。最終的に残ったのは、ノース・カロライナ州北東部に位置する6つの郡で、いずれも人口過疎地であるため、施設周辺での市街地化現象を抑制できるとされた。これに対し、6つの郡は、自治体間協力により、広域的な反対運動を展開した。反対の理由としては、騒音被害による観光収入減に伴う地元経済への悪影響などがあげられた。一方、建設予定地の周辺にポコシン・レイク野生生物保護区 (Pokosin Lakes National Wildlife Refuge) という、東海岸でも有数とされる水鳥の越冬地が存在することなどから、生態系への悪影響を恐れる環境保護団体が建設計画に反対し、連邦内務省の魚類・野生動物部 (Fish and Wildlife Service) も強い懸念を示した。

(3) 海軍の決定と将来に残された「火種」

海軍は、2003年7月18日に発表した環境アセスメント最終報告で、OLF建設方針を再確認

すると共に、その候補地をノース・カロライナ州のワシントン郡 (Washington County) とした⁽¹⁵⁾。ヴァージニア州政府や周辺自治体、地元選出国会議員はもとより、かねてからフェントレス補助飛行場に代わるOLFの建設を強く求めていたCCAJNも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、ハンプトン・ローズ地区から騒音が「輸出」され、被害に対する受忍義務を一方的に負担させられるという不満が残った。また、環境保護団体も、自然環境と生態系に与える影響が十分に分析されていないとして、海軍の決定を批判した。このように、決定に至る過程で未解決の諸問題が残されたことから、OLF建設計画は、将来に向けた「火種」を抱えながら着手されることとなる。

II 艦載機部隊移転問題の経緯

海軍の環境アセスメント最終報告と、それに基づく「最終決定」によって、東海岸における艦載機部隊の配備問題は決着したかと思われた。しかし、基地閉鎖・再編委員会 (Defense Base Closure and Realignment Commission 以下BRACとする⁽¹⁶⁾) が、オシアナ基地周辺の市街地化を問題として、艦載機部隊のフロリダ州移転を勧告したことから、事態は思いもかけぬ方向に進む。ここでは、ヴァージニア州とフロリダ州の地方紙などの情報源に依拠しながら、艦載機部隊移転問題の経緯を述べる。なお、地方紙の報道については、参照箇所が多岐にわたるため、事実関係に関する記述は、極力引用を省く。

(14) *Ibid.*, p.Chap.2-8.

(15) 滑走路など中心部を始め、建設予定地の大半はワシントン郡に属すが、一部は南隣のビューフォート郡 (Beaufort County) を含んでいる。

(16) BRACは、「公法第101-510号」に基づいて設置された独立委員会で、米本土における基地縮小計画について、大統領に勧告する権限を与えられている。

Defense Base Closure and Realignment Commission, "About the Commission" <<http://www.brac.gov/About.html>>

1 BRACの役割と基地存続をめぐる政治ゲーム

そもそもオシアナ基地周辺で騒音被害が問題化したきっかけは、フロリダ州のセシル・フィールド海軍航空基地（Cecil Field Naval Air Station）に配備されていた艦載機部隊が移転してきたことにあった（1998年12月から1999年7月）。この移転措置は、BRACの1993年度勧告に従い実施されたもので、セシル・フィールド基地は、その後閉鎖されるに至った。BRACの勧告に基づく基地の閉鎖・再編計画は、冷戦終結の前後から今日まで5回にわたって実施されているが⁽¹⁷⁾、米国では、地域社会に対する「基地経済」のインパクトを重視する傾向が強いため、その都度、BRACによる「閉鎖リスト」への掲載を免れ、基地の存続を図ろうとする周辺自治体の動きが、地元選出国會議員なども巻き込む形で、苛烈な政治ゲームとして展開されることが少なくない。このとき実施された、オシアナ基地への艦載機部隊移転についても、地元ヴァージニア州選出で、長らく上院軍事委員長を務めたジョン・ウォーナー（John Warner）共和党議員の影響力が、フロリダ州との「誘致合戦」の行方を左右した可能性が取りざたされた。

2 基地存続に向けたヴァージニア州の対応

(1) 基地の存続を左右する市街地化問題

先に引用したJLUS報告によれば、オシアナ基地周辺における大規模開発が始まったのは、今から30年以上前に遡る。1970年代には、土地

利用のあり方をめぐるヴァージニア・ビーチ市当局と海軍との協議が開始されたが、その頃から、市は海軍が同意しない地域での土地開発を容認してきた⁽¹⁸⁾。基地周辺での市街地化という問題は、BRACの勧告によって急に表面化したわけではなく、周辺自治体と海軍にとって、長らく懸案事項とみられてきたのである。

2005年度勧告（以下2005ラウンドとする。）の開始を控えた2004年2月12日、国防総省は、新たな基地閉鎖・再編計画の策定に適用される、対象施設選定の最終基準を連邦官報に掲載した。最終基準には、「基地の軍事的価値」と並んで「その他の検討事項」として、4つの選定基準が列記されたが、そのなかには「現存の基地及び潜在的な基地移転先の周辺コミュニティが有するインフラによる部隊、任務及び人員支援能力」という項目が含まれていた⁽¹⁹⁾。陸軍が2005ラウンドについて設けた情報サイトは、この選定基準を基地周辺の市街地化問題と関連づけて解説している⁽²⁰⁾。一方、同年3月25日、2005ラウンドをめぐる下院軍事委員会即応態勢小委員会の公聴会で、レイモンド・デュボイス（Raymond F. Dubois）施設及び環境問題担当国防副次官は、「市街地化（につながる開発）を抑制または禁止するための土地使用管理は、特に空軍施設の場合重要な問題であり、施設の軍事的価値に寄与する⁽²¹⁾」と述べている。2005ラウンドの策定過程において、市街地化問題は、基地の存続を左右する重要な要素になったとみることができよう。

(17) それぞれの計画は、勧告が行われた年次に応じて「ラウンド」（Round）と呼ばれる。例えば、2005年度勧告の場合は「2005ラウンド」と呼ぶ。

(18) EDAW, *op.cit.*, (4) p.Chap.2-1.

(19) Department of Defense, “Department of Defense Selection Criteria for Closing and Realigning Military Installations Inside the United States”, *Federal Register*, Vol.69-No.29, February 12, 2004, p.6948.

(20) U.S. Army Base Realignment and Closure Division, “BRAC FAQ/ Q17.Will encroachment issues at military bases factor into the decision-making process?” 〈<http://www.hqda.army.mil/ACSIM/brac/faq.htm>〉

(21) Hearing of the Readiness Subcommittee of the House Armed Services Committee, The 2005 BRAC Process, March 25, 2004.（米国議会情報に関する有料データベースLexisNexis Congressionalから入手。）

(2) 市街地化問題に対するヴァージニア・ビーチ市の取り組み

このような状況を受け、基地閉鎖・再編の動きがオシアナ基地に波及することを恐れたヴァージニア・ビーチ市は、市街地化問題への対策に着手した。2005年3月15日、市は、海軍との間で土地使用計画の運用に関する合意文書を結んだ。合意の眼目は、オシアナ基地とフェントレス補助飛行場の間に位置する「中間地域」(Interfacility Traffic Area)の市街地化現象を食い止めることにあり、騒音レベルに応じて住宅の建設が制限されることになった⁽²²⁾。また、この合意文書では、AICZによる指針が土地利用計画に反映されるよう定めた「包括的計画」の策定や、すべての土地取引において、騒音地域と墜落危険地域(Accident Potential Zone 以下APZとする。)に関する情報開示を義務付けた立法措置など、これまででも、市が市街地化問題の解決に向けて、一定の努力を払ってきたことが言及されていた⁽²³⁾。しかし、こうしたアピールも空しく、同年7月19日、BRACは、勧告の発表に先立ち、市街地化問題への懸念を理由として、オシアナ基地閉鎖案を7対1の大差で可決した。

(3) 「基地閉鎖」の衝撃と新たな市街地化対策の開始

基地閉鎖の可能性という事態に直面して、ヴァージニア州の自治体や選出国會議員は、一様に困惑と反発が入り混じった反応を示した。メイエラ・オベルンドルフ(Meyera. E. Oberndorf)ヴァージニア・ビーチ市長は、基地閉鎖・再編計画に対して迅速に対応してきた過去の事例をあげつつ、「戦いはまだ終わったわけでは

ない」と述べ、オシアナ基地を「閉鎖リスト」から外させるための努力を続けていくと強調した。これに対し、ウォーナー議員は、「オシアナ基地は、戦時下にある我が軍隊の作戦活動を支援する上で、決定的な機能を果たしている。私は、基地を現在のまま維持し続けることに自信を持っている⁽²⁴⁾」と述べ、閉鎖の可能性を真っ向から否定した。

周辺自治体や地元選出国會議員は、BRACの委員を始め、国防総省や海軍の関係者などに接触してオシアナ基地の存続を働きかける一方、キーポイントである市街地化問題の解決を図るべく新たな検討を開始した。2005年8月16日、ヴァージニア・ビーチ市は「当面及び長い将来にわたってオシアナ基地の存続を図るためのプラン」と銘打って、市街地化問題への対策を発表した。そのなかには、新たな市街地化対策経費の支出、ホテルなど宿泊施設の建設が予定されていた土地の買い取り、「中間地域」における土地や土地開発権の買い取りなどが含まれていた⁽²⁵⁾。

(4) BRACが突きつけた「最後通牒」

2005年8月24日、BRACは、ヴァージニア州政府と周辺自治体に対し、基地周辺の土地開発を厳格に規制するよう求めるとともに、周辺自治体が、オシアナ基地周辺のAPZにおいて住宅や商業施設などに使用されている土地を購入もしくは収用しない限り、基地を閉鎖するとの方針を決定した。購入もしくは収用対象となる土地に所在する住宅は1,800戸で、今後年間1500万ドルの関連支出が必要と見積もられた。あたかも「最後通牒」を思わせるようなBRACの条件提示は、ヴァージニア・ビーチ市に再び大きな衝撃を与えることとなる。特に、土地の

⁽²²⁾ EDAW, *op.cit.*, (4) Appendix 5, pp.5-6.

⁽²³⁾ *Ibid.*, Appendix 5, pp.3-4.

⁽²⁴⁾ Louis Hansen, "The fight is on to save Oceana", *The Virginian Pilot* (電子版), July 21, 2005. なお、*The Virginian Pilot*の参照記事について、本稿では電子版から引用するが、各記事のURLは省略する。

⁽²⁵⁾ City of Virginia Beach, "News Release/City, State Announce Plans to Secure NAS Oceana's Future in Short and Long Term", August 16, 2005.

収用については、周辺住民の土地所有権を直接侵害するため、市は極めて厳しい条件と受け止めざるを得なかった。オベルンドルフ市長は、BRACの示した条件を満たすための方策を検討していく旨述べたが、同時に「我々は、BRACが最終的には閉鎖されるべきと考えているオシアナ基地の存続を図るため、今後も投資を続けていくことに意味があるのか、という懸念も抱いている⁽²⁶⁾」との感想を漏らし、BRACの強硬姿勢に不信感を示した。

3 BRACの勧告とヴァージニア州の「敗戦」

(1) BRACによる艦載機部隊移転の勧告

2005年9月8日、BRACは、閉鎖・再編対象となる基地のリストをまとめたが、大統領に提出された勧告には、艦載機部隊の移転によるオシアナ基地の再編計画が記載されていた。勧告の概要は、次のとおりである⁽²⁷⁾。

- ・オシアナ基地周辺での市街地化現象は、艦載機部隊の活動及び訓練と、周辺住民の安全及び福祉に有害な影響を及ぼしており、その結果、オシアナの基地機能は深刻に制限されている。これに対し、フロリダ州ジャクソンビル市 (Jacksonville) では、セシル・フィールド航空基地跡地とホワイトハウス (Whitehouse) 離発着訓練場周辺の土地利用について、AICZによる指針が遵守されている。
- ・ヴァージニア州政府や周辺自治体が、2006年3月末までにオシアナ基地周辺の市街地化問題をこれ以上悪化させないための立法措置を制定・実施することができず、他方、フロリダ州やジャクソンビル市が、同年12月末までに、現在、商業テナント地区であるセシル・フィールド基地跡地に基地機能を移転し、軍人・家族用住宅を整備する官民共同事業体 (Public-Private Venture) を支援するために必要かつ十分な財政措置を施すとともに、基地

閉鎖後進めてきた跡地整備等によって得られた資産を、無償で国防総省に返却した場合は、艦載機部隊と基地機能を現在地から移転させる。

- ・ヴァージニア州とフロリダ州の地方政府当局が、定められた期限までに上記の措置を実施し得たか否かの判断は、国防総省の監察総監が判断し、大統領及び議会に対して報告する。

このように、勧告には、2006年3月末までの期限付きで、市街地化問題に対するヴァージニア州の取り組みを見守るとの「付帯条項」が加えられた。ヴァージニア州には「執行猶予期間」が与えられたわけである。

(2) ヴァージニア州と周辺自治体の「敗戦」

勧告が発表される直前に、ヴァージニア・ビーチ市議会は、基地問題に関する住民集会を開いた。集会には、APZに居住する住民200人以上が出席したが、市に対し、BRACの条件を拒否するよう求める声が相次いだ。2005年1月、市議会は、市街地化問題を解決するための手段として、収用措置に踏み込むことはしないとの決議を採択していたため、集会の場でリチャード・マドックス (Richard A. Maddox) 市議会議員は、住民に対し、改めて収用措置は実施しない旨言明せざるを得なかった。市は、周辺住民による土地所有権の侵害を極力避けつつ、BRACを納得させられるような市街地化対策を策定する必要に迫られるが、「問題を解決するためには、収用という措置も排除すべきではない」とするBRACの厳格な見解は、オシアナ基地の存続にとって、大きなハードルとなっていく。

2005年12月6日、ヴァージニア・ビーチ市は、BRACの決定・勧告を受けて進めていた市街地化対策の最終的な検討結果を発表した⁽²⁸⁾。APZで将来宅地として開発が予定されている

(26) Dale Eisman/Louis Hansen, "Deal gives Oceana last chance", *The Virginian Pilot* (電子版), August 25, 2005.

(27) Defense Base Closure and Realignment Commission, *2005 Defense Base Closure and Realignment Commission Report Volume 1*, September 8, 2005, pp.108-109.

空き地の買い取りについて、最終手段として収用も検討する方針が打ち出されたが、これを除けば、新たな計画は提案されなかった。対策の重点は、滑走路周辺や軍用機による飛行経路の直下など「危険地域」における新規開発の規制にあり、既存の宅地・商業施設用地を収用する可能性には踏み込まなかった。こうして、問題は、ヴァージニア・ビーチ市の最終的な市街地化対策が、BRACや国防総省から認められるか否かという段階に移ることとなった。

2006年5月24日、トーマス・ギンブル(Thomas F. Gimble)国防総省副監察総監(その後、監察総監代理となる。)は、ヴァージニア州の市街地化対策は、BRACの勧告が定める条件を満たすことができなかつたと判定した。ギンブル副監察総監の言葉を借りれば、その決定的な理由は、「ヴァージニア・ビーチ市が、オシアナ基地周辺のAPZにおける宅地・商業施設用地の収用を拒否したこと」にあった⁽²⁹⁾。これに対し、自治体関係者や地元選出国會議員は、口々に、「決定内容にかかわらず、当面、基地は存続する」との見通しを述べた。共和党のテルマ・ドレイク(Thelma Drake)下院議員は、「決定を覆すための選択肢として、訴訟の提起も考えられる⁽³⁰⁾」と、強気の弁を述べたが、この時点で、基地の存続をめぐるヴァージニア州の戦いが「敗戦」に終わることは、避けがたいものとなったようにみえた。

4 フロリダ州の対応と住民投票の結果

(1) 基地の受け入れに動くフロリダ州

BRACがヴァージニア州に「最後通牒」を発するのを予測していたかのように、フロリダ州

は、艦載機部隊の移転受け入れに向けて動き出す。ジェブ・ブッシュ(Jeb Bush)州知事とセシル・フィールド基地跡地の所在地であるジャクソンビル市のジョン・ペイトン(John Payton)市長は、ともに当初から移転受け入れに積極的な姿勢を示していた。2005年8月4日、ブッシュ知事は、BRACに宛てた書簡で、現在、商業施設として使用されているセシル・フィールド基地跡地からテナント企業を移転させると約束し、艦載機部隊の移転受け入れに向けた条件整備に乗り出す方針を公式に表明した⁽³¹⁾。こうして、艦載機部隊をめぐるヴァージニア州とフロリダ州の「誘致合戦」が再燃することとなる。

(2) 基地の「復帰」をめぐる問題点

しかし、フロリダ州が、実際に艦載機部隊の移転を受け入れるには、様々な問題点があった。第1の問題点は、セシル・フィールド基地跡地を再び海軍の航空基地に転換することに伴う施設整備費用である。ジャクソンビル市は、当初、必要経費を2億4000万ドルと見積もっていたが、間もなくおよそ3億ドルの支出が必要と修正された。結果的に、フロリダ州政府とジャクソンビル市は、それぞれ1億5000万ドルと5000万ドルの分担割合で、計2億ドルを必要経費として支出することを表明した。しかし、これに対して、地元紙の報道には、ただでさえ財政が逼迫しているなか、ジャクソンビル市に5000万ドルもの支出が可能なのか、正確な必要経費はどのくらいになるのか、といった疑問を呈する向きもあり⁽³²⁾、州政府と市の支出見通しには不透明な部分が残った。

⁽²⁸⁾ Marisa Taylor/Jon W. Glass, "Virginia Beach unveils Oceana plan", *The Virginian Pilot* (電子版), December 7, 2005.

⁽²⁹⁾ Dale Eisman, "Inspector general rejects Beach's Oceana plan", *The Virginian Pilot* (電子版), May 24, 2006.

⁽³⁰⁾ *Ibid.*

⁽³¹⁾ Dale Eisman, "Florida steps into Oceana fray, offering defunct base", *The Virginian Pilot* (電子版), August 4, 2005.

⁽³²⁾ Ron Littlepage, "Costs of Navy's return to Cecil Field are still cloudy", *The Florida Times* (電子版), August 26, 2005. なお、*The Florida Times*の参照記事について、本稿では電子版から引用するが、各記事のURLは省略

第2の問題点は、基地受け入れに伴う経済効果である。セシル・フィールド基地跡地には、セシル商業センター (Cecil Commerce Center) という商業テナント施設が建設されているが、ジャクソンビル市経済開発委員会 (Jacksonville Economic Development Commission) のホームページに掲載された情報によれば、同センターには、ボーイング社や沿岸警備隊、ジャクソンビル航空公社といった様々な企業・政府機関・団体等が入居しており、2,400人の雇用の場となっている⁽³³⁾。ペイトン市長は、基地受け入れによって、およそ1万1,000人の雇用と10億ドルの経済効果が期待できるとの見通しを示した⁽³⁴⁾。しかし、住民や地元経済関係者の間では、同センターを基地跡地再開発の成功例と位置づける見方が一般的であったと思われる。また、テナント企業の移転が地元経済に及ぼす悪影響を懸念する声も多かったとみられる。

第3の問題点は、艦載機部隊移転に伴う騒音被害と市街地化対策である。1999年の閉鎖以降、セシル・フィールド基地跡地周辺の「セシル・パインズ」 (Cecil Pines) と呼ばれる地区では、住宅建設が進んでおり、退職後の静穏な生活を送る目的で、主に高齢者が移り住んでいる。艦載機部隊が移転してくれば、騒音の激化が予測されるとともに、市街地化対策として、住宅の移転措置実施も考えられることから、住民生活に深刻な影響を及ぼすとみられた。

(3) ジャクソンビル市の受け入れ計画撤回

このように、基地が「復帰」することによって、様々な問題の発生が予測されたことから、

艦載機部隊の受け入れについて、地域社会では反対・慎重論が強くなっていった。2005年10月20日、ペイトン市長は、ブッシュ知事やBRAC議長、ジャクソンビル市議会の議員に対して、受け入れ計画を撤回すると表明した。撤回表明のなかで、ペイトン市長は、次のように述べている。「最近数週間に受けた感触から、周辺住民は艦載機部隊の移転を望んでいないことが明確になった。私は、住民の意思を尊重する。艦載機部隊の移転は、大きな経済的果実について判断する機会を我々に与えていると考えたが、最終的には、周辺住民の生活環境を最も重視しなければならない⁽³⁵⁾」。ペイトン市長は、基地の受け入れが生み出す諸問題のうち、騒音被害に対する住民の懸念に最も配慮したことになるが、決定の背景に、市街地化対策の強化に不安を持つ住民や土地開発業者の圧力を指摘する見方もある⁽³⁶⁾。これに対して、ブッシュ知事は、ジャクソンビル市の「撤退」に落胆を示したものの、受け入れ計画中止の可能性について言及するには至らなかった⁽³⁷⁾。

(4) 経済効果をめぐる論議と住民投票の実施

ペイトン市長の撤回表明によって、フロリダ州の艦載機部隊受け入れ計画は頓挫したかにみえた。しかし、地元住民のなかには、「基地経済」の効用を重視する意見も根強く、その後、受け入れ実現を目指す市民団体が結成され、受け入れ反対派住民との間で激しい論戦が展開されることとなる。基地受け入れの積極推進を唱えたのは、「ジャクソンビル投票運動」 (Vote Jacksonville) という市民団体である。「ジャク

する。

⁽³³⁾ “Existing Users at Cecil Commerce Center” (http://www.coj.net/Departments/Jacksonville+Economic+Development+Commission)

⁽³⁴⁾ David Decamp, “City studies return of Navy to Cecil”, *The Florida Times* (電子版), June 27, 2005.

⁽³⁵⁾ “Statements on Cecil Field decision from Virginia, Florida officials”, *The Virginian Pilot* (電子版), October 20, 2005.

⁽³⁶⁾ Gregory Piatt, “Groups calls for voters to decide Cecil issue”, *The Florida Times* (電子版), June 17, 2006.

⁽³⁷⁾ Louis Hansen, “Jacksonville mayor halts lobbying for Cecil Field”, *The Virginian Pilot* (電子版), October 20, 2005.

ソンビル投票運動」は、ジャクソンビル市に計画撤回の見直しを迫るための「起爆剤」として、この問題に関する住民投票の実施を訴えた。一方、受け入れ反対を唱えるグループ「より良き西側地区のためのプロジェクト」(Better West-side Project)は、住宅や商業施設などに使用されているセシル・フィールド基地跡地の西側地区に居住する住民の意向を代弁していた。

受け入れ推進派と反対派は、主として、艦載機部隊の移転がもたらす経済効果をめぐって、大学やシンクタンクの予測調査などに依拠しつつ、論戦を繰り広げた。推進派の主張は、2005年10月に西フロリダ大学の付属研究所が発表した影響評価報告書に集約されているように思われる。同報告書は、「基地経済」を積極的に評価する立場から、セシル・フィールドに基地が復帰した場合、およそ3万1,500人の雇用効果が期待できるとともに、労働者賃金、消費支出、自治体収入などが、数年間にわたって軒並み上昇するとの楽観的な影響予測を示した⁽³⁸⁾。一方、反対派の主張を反映しているのが、2006年10月、ジャクソンビル市商工会議所の委託により、経済シンクタンクのヘンリー・フィッシュキンド(Henry Fishkind)氏がまとめた分析である。フィッシュキンド氏は、セシル商業センターが現在のまま運営されれば、2030年までにフロリダ州北東部全域で6万9,000人を超える新規雇用と3000万ドルにのぼる税収が期待できるとして、「基地経済」によらない地域振興の可能性を指摘した⁽³⁹⁾。

両者の論争に明確な決着をつけるべく、「ジャクソンビル投票運動」は、住民投票実施の要件を満たすため、賛同者に対する署名活動

を進めていたが、2006年8月、地元の選挙管理委員会は、充足数に達したことを承認した。計画を撤回した立場から、ジャクソンビル市は、住民投票の中止を求めて提訴した。フロリダ州第4巡回区裁判所は、同年9月に市の訴えを認める判断を示したが、その後、フロリダ州第1裁判区控訴裁判所が逆転判決を下したことで、基地受け入れの可否をめぐって、住民投票を実施することが確定した⁽⁴⁰⁾。

2006年11月7日、ジャクソンビル市が所在するデュバル郡(Duval County)で住民投票が実施された。結果は意外なものであった。艦載機部隊の移転受け入れについて、賛成は8万5,832票、反対は12万7,547票であり、ほぼ6対4の割合で反対票が上回ったのである。地元紙の報道によれば、当初の世論調査では賛成が65%、最新の調査でも60%の住民が賛成という結果が出ており、反対派の勝利は、誰も予測しなかった結果と受け止められた⁽⁴¹⁾。反対派が「圧勝」した背景には様々な要因が考えられるが、最終的には経済効果をめぐる判断が投票結果を大きく左右したと思われる。なお、投票結果について、ブッシュ知事の軍事顧問を務めるロバート・ナッター(Robert Natter)退役海軍大將は、「知事は、投票結果を覆そうとはしないだろう。この問題に対する知事の立場は、地元であるジャクソンビル市の決定と意思を尊重することで一貫している⁽⁴²⁾」と述べ、フロリダ州の艦載機部隊受け入れ計画が、事実上白紙に戻ったことを示唆した。

5 今後の見通し—くすぶる問題再発の可能性

ヴァージニア州とフロリダ州は、艦載機部隊

(38) Haas Center for Business Research and Economic Development, The University of West Florida, *Economic Impact: Reactivation NAS Cecil Field/ Regional Analysis* October, 2005, pp.6-19.

(39) Jacksonville Chamber of Commerce, "News Archive/Study shows Cecil Commerce Center best economic driver for Northeast Florida", October 25, 2006. <<http://www.myjaxchamber.com/news.asp?id=481&newsid=79>>

(40) ここであげた裁判所は、いずれも州の地方裁判所であって、連邦地方裁判所ではない。

(41) Jeff Brumley, "Size of Cecil defeat unforeseen", *The Florida Times* (電子版), November 9, 2006.

(42) Trista Talton, "Whither the Hornets? Finding a new home for Oceana's fighter jets is no small problem", *Marine Corps Times*, December 11, 2006. (有料データベースFactivaから入手。)

誘致に向けて一進一退の攻防を繰り返してきた。フロリダ州で受け入れ推進派が巻き返したことに加えて、国防総省が、ヴァージニア州の市街地化対策に「落第」の判定を下したことで、オシアナ基地の存続は、文字通り「風前の灯」と化した。万策尽きたヴァージニア州政府とヴァージニア・ビーチ市は、フロリダの住民投票に合わせて、BRACの勧告と国防総省の判定に対する異議申し立て訴訟に踏み切った。一方、2007年1月25日、ギンブル監察総監代理は、フロリダ州もBRACの勧告に盛り込まれた3条件を満たすことができなかつたとの判断を下し、大統領に報告書を提出した⁽⁴³⁾。これを受けて、同年2月28日、ヴァージニア州政府とヴァージニア・ビーチ市は、訴訟を取り下げた。オシアナ基地は、閉鎖という当面の「危機」を辛くも免れたのである。

それでは、今後もオシアナ基地は、艦載機部隊の本拠として存続し続けるであろうか。その見通しは、至って不透明と言わざるを得ない。その理由は、オシアナ基地周辺の市街地化問題について、抜本的な解決の目処が立っていないためである。艦載機部隊移転問題の発生当初から、海軍は、市街地化問題の解決を必要条件としつつ、オシアナ基地存続を支持してきた。2005年8月4日、マイク・マレン (Mike Mullen) 海軍作戦部長は、BRACが開いた公聴会で証言し、オシアナ基地を閉鎖し、全く新たに艦載機部隊の基地を建設するためには莫大な経費を必要とすることを理由として、オシアナ基地の存続を訴えたが、同時に、市街地化問題が悪化しつつある現状に触れることも忘れなかつ

た⁽⁴⁴⁾。海軍の表向きの立場は、この証言に集約されているといえるだろう。その一方で、海軍は、最悪のケースとして、市街地化問題が制御不能なレベルにまで悪化した場合に備えて、他地域への移転も考慮しているものとみられる。報道によれば、海軍は、2005ラウンドへの対策として、オシアナ基地閉鎖のシナリオも想定し、移転先を検討したという⁽⁴⁵⁾。また、国防総省は、2005ラウンド以降の時期を見計らって、オシアナ基地に代わる新たな基地を東海岸に建設することを望んでいるとも伝えられている⁽⁴⁶⁾。

ヴァージニア州と周辺自治体は、市街地化問題について矢継ぎ早に対策を打ち出したが、結果的にBRACの求める条件を満たすことはできなかった。2005ラウンドに続いて、今後新たな基地閉鎖・再編計画が浮上してきた場合、基地存続の条件として、市街地化問題が改めて論議されるのは必至である。フロリダ州は、艦載機部隊誘致をめぐる争いから脱落したが、それと入れ替わるかのように、サウス・カロライナ州では、選出国會議員が早くも艦載機部隊の誘致に向けた働きかけを開始している⁽⁴⁷⁾。近い将来、艦載機部隊移転問題が再発する可能性は否定できない。そのとき、オシアナ基地は「生き残る」ことができるであろうか。

(43) Inspector General, U.S. Department of Defense, *Department of Defense Inspector General's Report on the 2005 Defense Base Closure and Realignment Commission's Report Recommendation #193 Regarding Cecil Field, Florida* January 25, 2007.

(44) U.S. Navy, "News Stand/CNO Tells BRAC Commissioners Navy Needs NAS Oceana", August 4, 2005. (http://www.news.navy.mil/search/display.asp?story_id=19494)

(45) Kate Wiltrout/Christina Nucklos, "From a whisper to a roar on Oceana", *The Virginian Pilot* (電子版), July 24, 2005.

(46) Michelle Boorstein, "Va. Navy Air Base Put on Review List", *Washington Post*, July 20, 2005.

(47) Louis Hansen, "S.C. maneuvers for Oceana jets", *The Virginian Pilot* (電子版), November 30, 2006.

Ⅲ NLP施設建設問題の新たな展開

1 遠隔地訓練場 (OLF) 建設に対する異議申し立て

(1) 環境保護団体が懸念したもの

海軍の「最終決定」(2003年9月10日)により、ノース・カロライナ州におけるOLF建設は、動かしがたい方針となったかにみえた(I.2(2)を参照のこと。)が、環境保護団体は、その後も反対運動を継続した。運動の先頭に立ったのは、米国南部における自然環境保護に取り組む「南部環境法センター」(Southern Environmental Law Center 以下SELCTとする。)である。SELCTは、「全米オーデュボン協会」(National Audubon Society) ノース・カロライナ支部や「野生生物の保護者」(Defenders of Wildlife)などの環境保護団体や、魚類・野生動植物部とともに、OLF建設計画の問題点を指摘し続けた。SELCTのホームページに掲載された資料などによれば、これらの団体や機関が問題視した点は、以下のように要約できるであろう⁽⁴⁸⁾。

- ・OLF建設予定地は、ポコシン・レイク野生生物保護区から3.5マイル(約5.6km)の距離にあり、飛行訓練が行われる度に、軍用機が低高度で保護区の上空を通過する。
- ・保護区には、越冬のため飛来する白鳥・ガチョウなど10万羽にわたる水鳥や、絶滅危惧種である赤オオカミなど貴重な野生生物が生息している。飛行訓練は、こうした野生生物の生息環境に対して深刻な脅威を及ぼす。
- ・空軍のデータによれば、飛行訓練中に軍用機が野鳥と衝突したり、エンジン(空気吸入口)が野鳥を吸い込む「野鳥事故」(Bird/Animal

Strike Hazard 以下BASHとする。)の危険性は、年間50%に達するといわれている。訓練空域に野鳥が入り込むのを阻止することはできず、BASHによって深刻な事故が引き起こされかねない。

(2) OLF建設差止訴訟の提起

2004年1月9日、SELCTの呼びかけで、「全米オーデュボン協会」などの環境保護団体と、OLFの建設予定地であるワシントン郡及びビューフォート郡は、ノース・カロライナ州東部地区連邦地方裁判所(以下「地方裁判所」とする。)に、OLF建設計画に対する集団訴訟を提起した。原告団は、海軍による環境アセスメント最終報告は、BASHが発生する潜在的な危険性を軽視し、野生生物保護区に対する悪影響を過小評価しているとともに、周辺空域の戦闘飛行訓練が地域に及ぼす累積的な影響や、建設計画によってマイノリティーと低所得者が被る不当な悪影響について適切な検討を怠っていると主張した⁽⁴⁹⁾。同年2月9日、原告団は、このような論拠をあげた上で、海軍は、「国家環境政策法」(National Environmental Policy Act 以下NEPAとする。)に基づく適切な環境影響評価手続きを尽くさなかったとして、OLF建設計画の予備的差止(Preliminary Injunction)を申し立てた⁽⁵⁰⁾。これに対して、海軍は、環境影響評価手続きは適切に行われ、建設予定地の決定にあたっては、すべての考えられる選択肢を十分に検討したと反論した。

2 OLF建設差止訴訟の経過

(1) 予備的差止訴訟に対する判決

2004年4月20日、「地方裁判所」は、原告側

(48) Southern Environmental Law Center, *Proposed Outlying Landing Field: Threatening wildlife and our National Wildlife Refuges* February, 2004;

Southern Environmental Law Center, *Key Facts and Points Regarding the OLF* (作成・掲載時期不明)

(49) Audubon North Carolina/ Southern Environmental Law Center, "News Release/Groups sue US Navy over jet field" January 8, 2004.

(50) なお、「Preliminary Injunction」の訳語は、田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会, 2001.によれば「暫定的差止」である。

の訴えを大筋で認め、海軍に対し、OLF建設計画の予備的差止を命ずる判決を下した。テレンス・ボイル (Terence W. Boyle) 判事は、過去の判例に基づき、予備的差止の審理にあたり検討すべき論点 (裁判結果により被る不利益はいずれが大きいのか、原告は勝訴の可能性を示す論拠を提示し得たか、差止が公益を損なう恐れはないか) を検討した結果、差止を認めるべきとの結論に達したとして、海軍に対し、裁判の結果が確定するまで、建設計画の執行禁止を命じた。新聞報道は、判決の要点を次のように伝えている。「海軍は、OLF建設計画が及ぼす環境上の影響、特に年間3万回を超す離発着訓練による騒音と、BASH発生の恐れについて、厳格な検討を怠った可能性がある⁽⁵¹⁾」。裁判の審理において、軍用機騒音による生態系への影響とBASHの危険性が、最も重要な論点であったことがうかがわれよう。

2004年5月4日、海軍は、判決の再考を「地方裁判所」に訴え出た。決定そのものが覆らなくとも、差止による禁止事項のうち、いくつかについては、着手を認めてほしい、というのがその主張であった。同年8月13日、「地方裁判所」は、海軍の申し立てを認めず、原判決を維持する命令を発した。同年9月10日、海軍は、再び判決内容の「緩和」を求めて訴えたが、同年10月29日、「地方裁判所」はこれを却下した。これに対し、海軍は、第4巡回区連邦控訴裁判所 (ヴァージニア州リッチモンドに所在。以下「控訴裁判所」とする。) に対し、予備的差止の効力停止を申し立てた。2005年1月3日、「控訴裁判所」は、この訴えを認めた。

(2) 終局的差止訴訟に対する判決

2005年2月18日、「地方裁判所」のボイル判事は、海軍は、NEPAに基づく適切な環境影響評価手続きを尽くしていない、という原告団の主張をほぼ認め、海軍に対し、OLF建設計画の終局的差止 (Permanent Injunction) を命ずる判決を下した⁽⁵²⁾。海軍は、建設差止によって、飛行訓練にあたるパイロットの技能が低下するなど、国に不利益が生じると主張したが、ボイル判事は、海軍が環境に対する影響の再考に時間をかけても、それによって国家安全保障上の利益が害されることはない述べ、NEPAが規定する法的義務を履行するまで、建設計画に関係するすべての行動に着手することを禁止するよう命じたのである。海軍は、「控訴裁判所」が予備的差止の効力停止を認めたため、それまでに取得していた1,157エーカー分に加えて、1,600エーカー以上の用地を新たに購入または収用していた⁽⁵³⁾。しかし、この判決により、引き続いて用地の取得を進めることが不可能となり、OLF建設計画は重大な岐路を迎えることとなった。

原告団のひとりであるクリス・キャンフィールド (Chris Canfield) 「全米オーデュボン協会」ノース・カロライナ支部長は、判決を受けて次のように述べている。「本日の判決は、これまで何年かにわたって、我々が主張してきたことを支持する内容となった。パイロットに対する深刻な危険、保護区へのダメージ、そして、地域全体の破壊を招くことから、この地域に離発着訓練場を建設することには何の意味もない。海軍は、国税の浪費をやめて、新たに (計画実行) 可能な候補地を検討すべきだ⁽⁵⁴⁾」。

(51) Felicity Barringer, "Judge Blocks Navy's Plan For Airfield Near Flyway", *The New York Times*, April 21, 2004.

(52) なお、「Permanent Injunction」の訳語は、前掲注(50)によれば「本案的差止」ともいう。

(53) Felicity Barringer, "Judge Finds Distortion In Navy Study For Airfield", *The New York Times*, February 19, 2005.

(54) Southern Environmental Law Center, "Press Release/Final Arguments Heard in Case Against Navy Landing Field", January 19, 2005 (http://www.selcga.org/Newsroom/2005/01-19_olf_finalarguments.shtml)

2005年3月25日、海軍は、終局的差止の効力停止、もしくは差止命令の「緩和」を求めて「地方裁判所」に提訴したが、同年5月4日、「地方裁判所」は、これを却下した。ノース・カロライナ州でのOLF建設計画に執念を燃やす海軍は、同年7月20日、なおも「控訴裁判所」に同様の内容で提訴したが、これに対し、「野生生物の保護者」は、「控訴裁判所は、ノース・カロライナ州に離発着訓練場を建設する理由について、海軍がこの3年間ずっと使ってきた、代わり映えのしない、古くさく退屈で欠点だらけの理屈を聞かされることになるだろう⁽⁵⁵⁾」と皮肉っている。

(3) 控訴裁判所の判決

2005年9月7日、「控訴裁判所」の判決が下った。判決は、「地方裁判所」の判断を大筋で支持するもので、海軍のOLF建設計画は、不完全で欠陥の多い環境影響評価プロセスに基づいていると判示した上で、海軍に対し、環境影響評価の再実施を命じた。ただし、差止命令の内容は広範に過ぎるとして、売却意思を有する地権者からの用地買い取りや施設の設計など、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、「地方裁判所」に求めた。原告団は、概ね控訴裁判所の判断を歓迎したが、差止命令の「緩和」が認められたことについては、一様に不満を示した。前記キャンフィールド支部長は、「差止命令が緩和されたことで、我々は、海軍に対して、さらに多くの浪費を許してしまうことにならないか懸念している⁽⁵⁶⁾」と述べ、司法判断が骨抜きにされ、OLF建設計画が実質的に進捗していく可能性

に警鐘を鳴らした。

3 海軍による環境アセスメント補足報告 (SEIS) の発表

(1) 環境アセスメント補足報告 (SEIS) の概要

2007年2月23日、海軍は、ほぼ1年半にわたって行ってきた環境影響評価の再実施結果を、環境アセスメント補足報告の草案 (Draft Supplemental Environmental Impact Statement 以下SEISとする。)として発表した⁽⁵⁷⁾。SEISでは、環境保護団体が現行建設計画の問題点として指摘していた、野生生物への影響やBASHの危険性など重点的な調査項目のほか、周辺空域の管理に及ぶ影響、騒音被害、湿地帯への影響、社会経済的な影響などが評価された。また、周辺空域での戦闘飛行訓練による累積的な影響についても、これらの調査項目に対する評価が行われた。しかし、過去に発表された環境アセスメント最終報告 (2003年7月18日)と同様、ノース・カロライナ州北東部に位置する6つの郡を調査対象地域とする方針自体は変更されなかった。評価作業の結果、いくつかの地域で、空域の管理や湿地帯に悪影響が及ぶと予測されたものの、それ以外の調査項目については、いずれの対象地域でも、特に影響は生じないか、軽微な影響に止まるとの判断が示された。SEISの下した結論は、再びワシントン郡をOLF建設候補地として適当と判断するというものであった。

(2) SEISに対する環境保護団体や政府機関の評価

SELICは、SEISの発表に際して見解を述べ、

⁽⁵⁵⁾ Defenders of Wildlife, “News Release/Navy sticks to same, old, flawed argument as it tries to build a misplaced landing field near a national wildlife refuge in Washington County, NC”, July 20, 2005. <<http://www.defenders.org/releases/pr2005/pr072005.html>>

⁽⁵⁶⁾ Chris Canfield, “Appeals Court Rules Against Navy”, *Audubon North Carolina Newsletter*, Fall & Winter, 2005, p.5.

⁽⁵⁷⁾ Department of the Navy, *Executive Summary of the Draft Supplemental Environmental Impact Statement (SEIS) for the Introduction of F/A-18 E/F (Super Hornet) Aircraft to the East Coast of the United States (Construction and Operation of an Outlying Landing Field)*, February, 2007, pp.1-40.

「海軍は、建設予定地に対する環境上の影響と、より建設に適した代替地（の選定）について、決して真剣かつ客観的な検討を行おうとしていないことが改めて明らかになった⁽⁵⁸⁾」と批判した。SELCの見解は、環境保護団体の見方を代表していたとみられるが、環境保護団体は、かねてから、海軍による環境影響再評価の手法は恣意的であり、客観性を欠くと主張していた。その一例が、OLF建設予定地でのBASH発生率を予測するために行われた調査である。2005年12月7日、海軍は、OLF建設予定地の上空で、スーパー・ホーネットの編隊による試験飛行を実施した。ところが、試験飛行開始直後に、スーパー・ホーネットが白鳥の一群と「異常接近」し、あやうく衝突を引き起こしそうになるという事件が発生した。このときは、試験飛行が行われた1時間半あまりの間に、1,000羽の白鳥が空域を通過したものとみられている。改めてBASHの危険性が証明された形となったが、海軍の広報官が、この事件を大きく伝えることはなかったという⁽⁵⁹⁾。一方、海軍の環境影響評価手法については、魚類・野生動物部も批判的な見解を示した。例えば、SEIS発表後に開かれた公聴会で、デイル・ホール(Dale Hall) 魚類・野生動物部長は、次のように述べている。「海軍は、水鳥に与える騒音の影響を分析する際、軍用機1機のみが飛行する状況を想定して測定テストを行った。我々は、2機以上が飛行する、より現実的なシナリオを用いるよう、海軍に提言したが、受け入れられなかった⁽⁶⁰⁾」。

このように、環境保護団体や関係政府機関の

間では、海軍は、環境影響評価について慎重な姿勢を欠いており、起こり得る悪影響を過小評価しているのではないかと、との見方が支配的であった。また、これまで多くの問題点が指摘されているにもかかわらず、再びワシントン郡が建設候補地とされたことから、環境保護団体は、海軍は、「最初に結論ありき」という発想で物事を進めようとしているのではないかと、との疑念を強めることとなった。これらの事情から、海軍が、NEPAの定める義務を履行したと主張しても、反対運動が終息する保証はなかった。

4 今後の見通し—OLFの不透明な将来像

皮肉なことにSEISの発表は、環境保護団体に止まらず、ノース・カロライナ州政府や地元選出国會議員、様々な団体にまで、OLF反対の大合唱を起こさせる引き金となってしまった。SEISが発表された2007年2月23日、マイク・イーズリー(Mike Easley) ノース・カロライナ州知事は、地元選出国會議員に宛てた書簡のなかで、SEISによってワシントン郡がOLF建設候補地とされたことに「フラストレーションと失望」を表明するとともに、海軍が適当な代替地を検討する姿勢を示すまで、連邦議会が、OLF建設関係の予算を凍結するよう、異例ともいえる訴えかけを行った⁽⁶¹⁾。

国防総省は、これまで国内軍事基地・施設の整備予算である「軍事建設予算」(Military Construction 以下MILCONとする。)にOLF建設計画関連の経費を計上してきた。これに対し、連邦議会は、各会計年度の国防予算を定める「国

⁽⁵⁸⁾ Southern Environmental Law Center, "Press Release/Navy's new environmental analysis keeps Washington County as preferred site for landing field", February 23, 2007. <http://www.southernenvironment.org/newsroom/2007/02-23_olf_dseis.htm>

⁽⁵⁹⁾ Chris Canfield, "Navy Undertakes "New" Analysis: Jet Gets Up Close With Birds", *Audubon North Carolina Newsletter*, Spring & Summer, 2006, pp.6-7.

⁽⁶⁰⁾ U.S. Fish and Wildlife Service, *Director Dale Hall's Statement: Public Hearing regarding the Navy's Proposed Outlying Landing Field in Northeastern North Carolina on March 19, 2007*, p.2.

⁽⁶¹⁾ State of North Carolina, Office of the Governor, "News Release/Gov. Easley says congress needs to withhold funding of OLF project until navy considers suitable alternative", February 23, 2007.

防権限法」(National Defense Authorization Act)によって、OLF建設計画に対する予算措置を認めてきた⁽⁶²⁾。まず、建設予定地を特定しないまま、「2004会計年度国防権限法」(2003.11.24成立)に2875万ドルの予算が盛り込まれ、「2007会計年度国防権限法」(2006.10.17成立)では、予定地をワシントン郡と明記した上で、1億6565万ドルの予算が承認された。しかし、高まる反対運動を背景として、ノース・カロライナ州選出議員は、2008会計年度MILCONの承認審議にあたって、OLF関連の予算支出凍結を働きかけた。2007年5月17日、下院は、OLF関連の予算支出条項を削除した「2008会計年度国防権限法」案(下院法案第1585号)を採択した。上院でも同様の内容の法案が採択されれば、海軍は、文字どおりOLF建設計画の「糧道」を絶たれることとなる。

肝心な予算上の手当てが危殆に瀕していることに加えて、OLF建設計画は、様々な団体から批判の対象となっており、「全米ライフル協会」(National Rifle Association)や「全米有色人種地位向上協会」(National Association for the Advancement of Colored People)、あるいは農民、退役軍人など、互いに主義主張を異にするグループが、自然環境の破壊と社会的弱者・マイノリティーに対する不利益への反対という共通項によって、「(通常であれば)あり得ない同盟」を結成するという事態に至っている⁽⁶³⁾。今後、環境保護団体などが、新たな反対訴訟を起こす可能性も否定できない。OLF建設計画は、急激に失速し始めており、その将来像は不透明さを増しつつあるように思われる。

それでは、今後、OLF建設計画はどのよう

な道筋をたどることが予想されるであろうか。報道によれば、このような厳しい「逆風」のなかで、海軍は、ワシントン郡に代わる新たな候補地の検討を示唆しているともいわれる⁽⁶⁴⁾。現行計画が中止された場合、代替地選定で鍵となるのは、OLFの立地条件を左右する艦載機部隊の配備問題であろう。オシアナ基地が当面存続すると仮定すれば、ノース・カロライナ州北東部が、依然第一候補として検討されると思われる。しかし、場合によっては、オシアナ基地存続を確保するための取引手段として、ヴァージニア州が、受け入れに名乗りを上げる可能性もゼロではない。実際、マーク・ウォーナー(Mark R. Warner)ヴァージニア州知事が、州兵陸軍の訓練に使用されているフォート・ピケット(Fort Pickett)などの基地をOLF候補地として検討していると報じられたこともある⁽⁶⁵⁾。いずれにしても、OLF建設問題が、艦載機部隊の配備問題と密接に絡み合いながら展開していくことだけは確かであろう。

おわりに

米東海岸における基地機能の移転・再編をめぐる動きは、我が国の米軍再編問題に対しても、示唆に富む諸課題を浮き彫りにしているように思われる。そのひとつは、都市化の進行が基地の運用に与える影響である。ヴァージニア州では、基地の存在が周辺自治体や住民から好意的に位置づけられているものの、市街地化問題の深刻化によって、基地の存続が危うくなるという逆説的な状況に直面している。自治体にとって、地権者に対する配慮が不可欠である以

(62) 米国における基地・施設の整備と予算措置の仕組みについては、拙稿「米軍海外基地・施設の整備と費用負担—米国及び同盟国・受入国による負担分担の枠組みと実態—」『レファレンス』672号, 2007.1, pp.100-104. を参照。

(63) David Zucchini, "Navy plans don't fly with folks in N.C.", *Los Angeles Times*, May 7, 2007.

(64) "Navy signals it may reconsider location of controversial airfield", *Defense Environment Alert*, May 1, 2007. (有料データベースFactivaから入手。)

(65) Kate Wiltrout/John Hopkins, "Landing field suggestion could affect Oceana's fate", *The Virginian Pilot* (電子版), August 6, 2005.

上、基地周辺での市街地化現象を解消することは、基本的に不可能と思われる。オシアナ基地は、当面存続する見通しであるが、地域社会と海軍は、騒音被害と訓練条件の制約というデメリットを、それぞれ抱え続けていくこととならざるを得ない。オシアナ基地からの艦載機部隊移転問題は、都市化した地域と基地の共存という構図に対し、将来、抜本的な見直しが迫られる可能性を暗示している。

もうひとつの課題は、基地問題をめぐる「説明責任」のあり方である。NLP施設建設計画について、環境団体や地域住民は強く反対したが、その大きな理由のひとつは、海軍による環境影響評価の手法が恣意的であり、客観性を欠いているという点にあった。海軍が、NEPAの定める法的義務を履行すべく、時間をかけて詳細な調査を実施したことは確かであろう。しかし、海軍は、調査にあたって、条件の設定や実施結果、そこで得られたデータの分析手法等については、十分な説明責任を果たせなかったように思われる。フロリダ州の艦載機部隊受け入れ問題も、説明責任が十分に果たされなかった一例といえる。ペイトン市長は、当初、誘致の意向をジャクソンビル市の住民にほとんど説明しないまま、調査を開始していた。ペイトン市

長は、「(この問題について) 住民の間で合意を得たり、投票を実施する機会はなかった⁽⁶⁶⁾」と釈明したが、後の受け入れ計画撤回の背景には、説明責任の不足に対する住民の反発があったのではないかと考えられる。

岩国市では、国が市庁舎建設に対する補助金支出を拒否した問題をきっかけとして、艦載機部隊移転への反対姿勢を崩さない市長と、「現実的な対応」を求める市議会や地元経済界との間で対立が深まっているが、最終的には、岩国市が移転を受け入れる可能性も少なくないと思われる。しかし、我が国で艦載機部隊移転問題が浮上した背景には、厚木基地周辺の市街地化現象があったことに改めて留意しなければならない。国や関係自治体は、移転先で基地と地域の共存を成り立たせる条件が変容していく可能性に備え、将来的な対応策を検討しておく必要があると思われる。また、実際に艦載機部隊移転計画やNLP施設建設計画が策定される際は、公正で慎重な手続きに基づく環境影響評価を実施し、住民に対する情報公開を軸とした説明義務を厳格に履行することが求められるであろう。

(すずき しげる 外交防衛課)

〈略語一覧〉

AICZ	Air Installations Compatible Use Zone	航空基地（周辺）適合使用区域（計画）
APZ	Accident Potential Zone	墜落危険地域
BASH	Bird/Animal Strike Hazard	野鳥事故
BRAC	Defense Base Closure and Realignment Commission	基地閉鎖・再編委員会
CCAJN	Citizens Concerned About Jet Noise	ジェット機騒音問題を憂慮する市民の会
dBDNL	Day-Night Average Sound Level	昼夜平均騒音レベル
FCLP	Field Carrier Landing Practice	地上離発着訓練
JLUS	Joint Land Use Study	共同土地利用研究
MILCON	Military Construction	軍事建設予算
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	環境アセスメント補足報告
SELC	Southern Environmental Law Center	南部環境法センター

(66) Jeff Brumley, "Cecil Field residents given little say", *The Florida Times* (電子版), August 27, 2005.