

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	米軍の活動と軍事基地周辺の土地利用管理—環境上の視点から—
他言語論題 Title in other language	Military Operations of U.S. Forces and Land Use Control Programs around Military Bases: from Environmental Perspectives
著者 / 所属 Author(s)	鈴木 滋 (Suzuki, Shigeru) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 社会労働調査室主幹
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	810
刊行日 Issue Date	2018-07-20
ページ Pages	45-68
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	米国では、軍の活動を持続しつつ、訓練等による環境上の影響を緩和するため、土地の利用管理に着目した各種政策プログラムが運用されている。本稿では、その概要と運用例などを紹介する。

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

米軍の活動と軍事基地周辺の土地利用管理

—環境上の視点から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 社会労働調査室 鈴木 滋

目 次

はじめに

I 軍事基地周辺における土地利用管理

- 1 エンクローチメントとは何か
- 2 エンクローチメント対策の概要とその背景

II 航空施設周辺適合利用計画（AICUZ）

- 1 AICUZ の概要
- 2 AICUZ の運用例・判例とプログラム評価
- 3 AICUZ の政策的実効性

III 共同土地利用研究（JLUS）

- 1 JLUS の概要
- 2 JLUS の実施例とプログラム評価

IV 即応力及び環境保護統合計画（REPI）

- 1 REPI の概要
- 2 REPI の実施状況とプログラム評価

おわりに

要 旨

- ① 米国では、軍事基地周辺の市街地化がもたらす、騒音問題への住民の懸念など、軍の活動に悪影響を及ぼす事象を「エンクローチメント」と呼び、軍と州や自治体が共同でその対策を推進している。
- ② 国防省は、エンクローチメント対策として、各種の政策プログラムを運用している。そのひとつが「航空施設周辺適合利用計画」(AICUZ)である。AICUZの目的は、航空基地周辺の土地利用を規制することで市街地化の進行を抑制し、飛行活動を持続化させるとともに、周辺地域に対する騒音や事故の影響を緩和することにある。AICUZは、地域社会に対する勧奨的なプログラムであり、これに沿った土地利用規制の権限は自治体に委ねられている。
- ③ AICUZについては、自治体が土地利用規制を行う過程で、基地や自治体と地権者との紛争が発生し、裁判に発展している事例が見られる。また、AICUZは、騒音や事故の問題を抜本的な形で解消できないという意味で、政策上の限界も抱えている。
- ④ AICUZを補完する政策プログラムとして、「共同土地利用研究」(JLUS)がある。JLUSは、国防省が、基地周辺の自治体による土地利用政策の策定を財政面及び技術面で支援するもので、これまで124の基地で実施されている。JLUSについては、事業プロセスが迅速でないことや、他の政策プログラムとの調整を欠いていることなどが問題とされている。
- ⑤ このほか、国防省が運用する政策プログラムには、「即応力及び環境保護統合計画」(REPI)がある。REPIは、基地と自治体や各種団体等が共同で資金を負担し、基地周辺の土地をバッファゾーンとするプログラムである。REPIの実施件数は1,700件以上を数えており、周辺地域の自然資源保護などにも寄与しているが、予算が十分でないことや、事業プロセスの官僚制的欠陥などが問題とされている。
- ⑥ 米国におけるエンクローチメント対策プログラムは、問題点や課題も残しつつ、一定の運用実績を示している。住民感情や基地の立地状況など、日米で基地を取りまく事情に異なる点が少なくないことから、これらのプログラムを、在日米軍基地をめぐる政策課題にそのまま当てはめることはできないが、基地問題を考察する上で、米本国で実施されている事例として参照する意義があるだろう。

はじめに

平成 28 (2016) 年 12 月 13 日、沖縄県に駐留する米海兵隊の MV-22 オスプレイ輸送機が、沖縄県名護市の海岸付近に不時着水し、大破する事故が発生した。それから 1 年後の平成 29 (2017) 年 12 月 13 日には、やはり米海兵隊の CH-53 輸送ヘリコプターが、普天間海兵隊航空基地の近隣に位置する沖縄県宜野湾市立普天間第二小学校の校庭に、機体の窓を落下させる事故を起こしている。このように、沖縄県では米軍機による重大事故が相次いでおり、在日米軍の飛行活動にまつわる問題は、改めて大きな関心を呼んでいる。

翻って、米国では、軍の活動が周辺自治体⁽¹⁾や住民に及ぼす影響について、どのような対策が取られているだろうか。米国では、訓練飛行等、軍の活動について、自治体・住民への影響や環境問題にも配慮しながら、持続的に実施していくことを目的として、土地の利用管理に着目した、各種の政策プログラムが運用されている。本稿では、それらのうち代表的なプログラムを取り上げ、それぞれ、概要と運用事例、プログラムをめぐる評価などを紹介する⁽²⁾。

I 軍事基地周辺における土地利用管理

国防省 (Department of Defense) と米軍は、即応力を減退させ、基地⁽³⁾や部隊の運用、訓練といった、軍の活動における基盤的な要素に悪影響を及ぼす事象を「エンクローチメント」(encroachment) と呼び、克服に向けた取組を、騒音問題や生態系の保護など、環境面の課題と関連付けながら進めている。その目的は、周辺自治体・住民による基地周辺の土地利用と、訓練等、軍の活動を両立させることである。本章では、II 章以下で各種政策プログラムの意義や枠組みを解説する前提として、エンクローチメントの概要を述べる。

1 エンクローチメントとは何か

エンクローチメントについては、国防省高官の連邦議会公聴会における証言や軍の内規などで言及されているが、ここでは、一例として、海兵隊の内規を紹介する。海兵隊命令第 11011.22B 号は、付属書 A を用語の解説に充てており、基本的な定義として、エンクローチメントとは、現在と将来にわたり、兵器試験や訓練などに係る海兵隊の任務能力を低下させ又は低下させる可能性をもたらす諸要素を指す、と規定している⁽⁴⁾。また、付属書 B では、海兵隊から見たエンクローチメントの形態として、市街地化 (urban growth) の進行、航空機騒音対策、

* 本稿におけるインターネット情報は、2018 年 6 月 14 日現在である。また、人物の肩書は、参照文献発表時点のものである。

(1) 本稿でいう米国の「自治体」とは、郡 (county) や市 (city) など、州以外の地方自治体を意味する。

(2) 本稿は、次の文献の記述を、適宜、内容を更新した上で再構成し、加筆したものである。鈴木滋「米国における軍事施設周辺の土地利用対策—軍事能力維持と地域社会との調和を両立させる試み—」『レファレンス』693 号, 2008.10, pp.27-49. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999643_po_069302.pdf?contentNo=1>

(3) 本稿でいう「基地」には、演習場・訓練場・兵器試験施設なども含まれる。なお、文脈や出典の記述との関係で、「基地」のほか「施設」という用語を使用する場合がある。

(4) Department of the Navy, Headquarters, United States Marine Corps, Marine Corps Order 11011.22B, “Policies and Procedures for Encroachment Control Management,” July 27, 2010, p.A-1 (Appendix A.1.a). <<http://www.marines.mil/Portals/59/Publications/MCO%2011011.22B.pdf>>

絶滅危惧種生息地域の保護、空域及び陸域の使用制限、不発弾及び弾薬の使用制限、無線周波数の使用制限、海洋環境の持続性確保（筆者注：海洋生物の保護など）、大気汚染対策、文化的遺産保護、水質汚染対策、湿地帯保護の11種類が列挙されている⁽⁵⁾。

中でも特に深刻なエンクローチメントと認識されているのが、市街地化である。海兵隊命令第11011.22B号は、以下のように指摘している⁽⁶⁾。

- ・市街地化は、基地にとって運用上の課題となり、多くの他のエンクローチメントに係る懸念を引き起こす。
- ・市街地化の進行は、飛行活動や射撃訓練による基地や演習場周辺への騒音や安全上の影響をもたらす。その結果、周辺住民から騒音低減を求める圧力などが高まり、各種訓練活動が制約される事態を招く。

エンクローチメントについては、州や自治体も、国防省や軍と同様の認識を示している。例えば、自治体職員等をメンバーとする団体「ICMA」の資料は、基地周辺におけるコミュニティの規模が拡大し、基地と隣接する（筆者注：市街地化の進行を意味する）ようになることで、軍の任務に諸々の悪影響が生じる状況をエンクローチメントという、と述べている⁽⁷⁾。

2 エンクローチメント対策の概要とその背景

国防省と軍は、軍の活動に及ぶ、これらエンクローチメントの影響に対処するため、州や自治体と協力して、各種の対策を講じている。エンクローチメントへの対策には、基地の周辺にバッファゾーンを設定し、一般の土地を軍の活動から物理的に切り離すものと、軍の活動と両立し得るよう、周辺土地の用途を定めることに重点を置くものがある。いずれも、周辺自治体や住民の土地利用を軍の活動の影響から隔離することを目的とした土地利用管理⁽⁸⁾であるが、前者が直接的効果を期待できるのに対し、後者は間接的手法と言えよう。詳しくはII章以下で述べるが、前者の対策プログラムとしては、「即応力及び環境保護統合計画」(REPI: IV章)、後者の対策プログラムとしては、「航空施設周辺適合利用計画」(AICUZ: II章)と「共同土地利用研究」(JLUS: III章)がある。

米国において、州や自治体も含め、エンクローチメント対策が進められている背景には、基地の存在や役割を積極的に受け入れる地域社会の意識がある。全米でも有数規模の軍事施設であるオシアナ海軍航空基地 (Oceana Naval Air Station) を抱える、東海岸ヴァージニア州のヴァージニア・ビーチ市 (City of Virginia Beach)⁽⁹⁾が2016年5月に発表した「包括的計画」⁽¹⁰⁾は、大要、

(5) *ibid.*, pp.B-1-B-6 (Appendix B.1.a-k).

(6) *ibid.*, p.B-1 (Appendix B.1.a).

(7) International City/County Management Association, *Smart Growth Issue Summary: Military Encroachment and Base Reuse*, March 2005. <https://icma.org/sites/default/files/6604_.pdf> なお、以下、本稿で「コミュニティ」という用語を用いる場合は、参照した各文献に“community”の語が記載されていたことを意味し、それをそのまま「コミュニティ」と表記した。

(8) 本稿でいう「土地利用管理」とは、基地周辺の土地利用を軍の活動と適合化させるために行われる試みや、各種の政策プログラムなどを全般的に指す用語である。なお、これとは別の用語として「土地利用規制」も用いる (II章1(4)で後述)。

(9) オシアナ海軍航空基地とヴァージニア・ビーチ市については、II章2(1)で改めて取り上げる。

(10) 「包括的計画」(comprehensive plan)とは、郡や市など自治体による土地利用計画の策定において「最も重要な道具」とされる文書であり、コミュニティの将来的なビジョンを展開し、また、その成長と繁栄を促す上で指針となるものとされている。Jacob C. Walbourn, “The Role of the Comprehensive Plan in Land Use Planning,” April 2, 2015. National Law Review website <<https://www.natlawreview.com/article/role-comprehensive-plan-land-use-planning>>

以下のように述べている。「当市における軍のプレゼンスは、長年にわたって当市の性格を規定し、地域の成長や経済、土地の利用形態などに影響を及ぼしてきた。当市は、今後とも軍の強力なプレゼンスが継続されることを支持する。」⁽¹¹⁾

基地に対する肯定的な評価は、米国においては、ヴァージニア・ビーチ市に限らず一般化していると考えられる。例えば、全米州知事協会（National Governors Association）が発表した調査資料は、軍事基地の多くは、州の経済にとって極めて重要であり、地元数千の雇用と数十億ドルにも上る税収をもたらす、と述べている⁽¹²⁾。また、全米郡協会（National Association of Counties）がまとめた冊子（2012年）にも、軍事基地とコミュニティは、共生的で相互依存の関係にある、といった趣旨の記述が見られる⁽¹³⁾。一方、全米州知事協会の上記調査資料は、エンクローチメント対策の重要性を強調しており、エンクローチメントによって、訓練や各種任務が制約される場合、基地は閉鎖される可能性がある」と指摘し、州や自治体と国防省は、こうした事態を回避するため、基地周辺の土地利用適正化に向け、協力する必要があると述べている⁽¹⁴⁾。

このように、米国で実施されているエンクローチメント対策の背景には、軍民の協調的な関係があり、軍と州や自治体・住民は、基地の存続をめぐり、基本的には利害を共有していると思われる。これに対して、我が国の場合、米軍基地は外国軍隊が駐留する施設であり、特に沖縄県などでは、基地の成立経緯や米軍による各種事件・事故の影響などから、基地に対する意識や受け止め方は、米国の場合とは大きな隔りがある。この点は、エンクローチメント対策の意義を評価する上で留意しておくべきであろう。

II 航空施設周辺適合利用計画（AICUZ）

1 AICUZの概要

(1) AICUZの目的と意義

米国の航空基地周辺では、飛行訓練を持続しつつ、騒音や事故の影響を緩和することを目的としたエンクローチメント対策として、「航空施設周辺適合利用計画」（Air Installation Compatible Use Zone(s): AICUZ）という政策プログラムが運用されている⁽¹⁵⁾。AICUZは、各基地が、自治体や住民の協力を得て実施しているエンクローチメント対策である。AICUZには連邦法上の根拠規定はなく、概要については、国防省指令第4165.57号（以下「国防省AICUZ指令」）が定めているが、プログラムの実質的運用権限は、陸海空・海兵隊各軍と各航空基地に委ねられて

(11) City of Virginia Beach, *City of Virginia Beach Comprehensive Plan: It's Our Future: A Choice City*, May 17, 2016, p.1-137. <https://www.vbgov.com/government/departments/planning/2016ComprehensivePlan/Documents/PolicyDocument_Entire%20Doc%20As%20Adopted_FINAL_2016.pdf>

(12) NGA Center for Best Practices, *Planning Tools and Policies to Encourage Compatible Development near Military Installations* (Issue Brief), February 2006, p.1. <<https://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/0602DEVELOPMILITARY.PDF>>

(13) National Association of Counties, *Working with Local Governments: A Practical Guide for Installations*, May 2012, p.3. Readiness and Environmental Protection Integration website <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Primers/Primer_LocalGovernments.pdf>

(14) NGA Center for Best Practices, *op.cit.*(12)

(15) 以下、本稿で単に「AICUZ」と表記する場合は、政策プログラムとしての総体的な意味でこの用語を用いる。なお、これとは別の用語として「AICUZ調査」や「AICUZ報告」等を用いる場合があるが、これらの用語については後述する（II章1(2)）。

いる⁽¹⁶⁾。

2001年8月2日に開かれた連邦議会上院軍事委員会公聴会において、レイモンド・デュボイス (Raymond F. Dubois, Jr.) 施設及び環境問題担当国防副次官は、AICUZの経緯について述べている。同副次官によれば、「AICUZは、航空機騒音問題に取り組み、また、コミュニティーによる〔飛行活動と〕⁽¹⁷⁾適合的な土地利用計画の策定を奨励するため、1975年から陸海空軍各省により運用されている計画である。」とされる⁽¹⁸⁾。AICUZは、制度導入以降40年以上の運用実績がある。米国の代表的シンクタンクであるランド研究所 (Rand Corporation) が、国防省と米軍によるエンクローチメント対策を評価した報告書 (2007年) でも、AICUZは、軍事施設にエンクローチメントが及ぼす影響に対し、軍が実施した最初の対応策であるとされ、その意義に言及している⁽¹⁹⁾。

しかしながら、AICUZの全般的な実施状況や関連予算については、筆者が各種文献を参照した限り、まとめた情報は確認できない。ただし、1970年代末に会計検査院 (General Accounting Office: GAO) がまとめた報告書には、海軍、海兵隊、空軍が所管する145か所の基地で、AICUZの実施に係る調査 (AICUZ調査: II章1(2)で後述) が実施されたか、または実施中であるとの記載が見られる⁽²⁰⁾。

AICUZの基本的性格であるが、国防省AICUZ指令は、この指令は、公衆又は州若しくは自治体の当局に対し、何らの要求を課すものではなく、また、これら公衆や地方当局に対し、土地利用問題について、特定の行動を取ることを命ずるものでもないと規定している⁽²¹⁾。この規定から、AICUZは強制的なものではなく、軍が望ましい土地利用のあり方を自治体や住民に勧奨するものとされていることがうかがわれる。

このように、AICUZは、国防省や軍が土地利用のあり方を自治体や住民に直接指示し、あるいは何らかの強制的な措置を講じるものではない。したがって、AICUZは、騒音や事故を直接規制するのではなく、その運用により、被害の軽減と影響の緩和を図っていくという、いわば迂遠 (うえん) 的なアプローチが採られていると言える。

(2) AICUZ調査とAICUZ報告

ここでは、政策プログラムとしてのAICUZを構成する要素について、その具体的な内容を

(16) Department of Defense Instruction Number 4165.57, "Air Installations Compatible Use Zones (AICUZ)," November 9, 2017, p.6 (Enclosure 2, sec.2). <<http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/416557p.pdf?ver=2017-11-09-125047-557>>

(17) 以下、[] は筆者の補足である。

(18) *Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2002, Part 3, Hearings before the Senate Committee on Armed Services*, 107th Cong., August 2, 2001, p.204. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-107shrg75348/pdf/CHRG-107shrg75348.pdf>> この証言は、ジェームス・インホフェ (James M. Inhofe) 上院議員のエンクローチメントに関する一連の質問への回答として、デュボイス副次官が述べたものである。

(19) Beth E. Lachman et al., *The Thin Green Line: An Assessment of DoD's Readiness and Environmental Protection Initiative to Buffer Installation Encroachment*, Rand Corporation, 2007, p.23. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG612.pdf>

(20) General Accounting Office, *DOD's Commendable Initial Efforts to Solve Land Use Problems Around Airfields*, LCD-78-341, January 22, 1979, p.3. <<https://www.gao.gov/assets/130/125263.pdf>> 145か所の内訳は、海軍及び海兵隊所管が61 (調査実施済み52、調査実施中9)、空軍所管が84 (調査実施済み63、調査実施中21) である。なお、GAOの現在の名称はGovernment Accountability Officeである。

(21) Department of Defense Instruction Number 4165.57, *op.cit.*(16), p.7 (Enclosure 3, sec.1.c).

紹介する。

軍による飛行活動と適合的な土地利用計画を促進するため、各基地は、飛行場の運用状況や周辺の騒音、事故の危険性などを調査する。調査の結果を踏まえ、騒音コンター（一定の騒音レベルで基地周辺の土地を区画割りしたもの）と事故発生危険区域（危険性のレベルごとに基地周辺に設定される区域）を示した地図が作成される。騒音については、「昼夜平均騒音レベル」（day-night average sound level: DNL）が測定基準として用いられ⁽²²⁾、DNL65以上の区域に騒音コンターが設定される⁽²³⁾。一方、事故発生危険区域は、滑走路の直近及び周辺に設定され、危険性が高い順に、「クリアー・ゾーン」（Clear Zone）、「事故危険性区域Ⅰ」（Accident Potential Zone I: APZ I）、「事故危険性区域Ⅱ」（Accident Potential Zone II: APZ II）として指定される⁽²⁴⁾。

基地は、このように騒音コンターとクリアー・ゾーン、APZを設定した上で、騒音レベルや事故危険性と土地の具体的な用途を組み合わせ、飛行活動との関係から、当該用途の適合性を評価した一覧表をそれぞれ作成する。こういった一覧表は、軍の視点から望ましいとされる土地利用を自治体や住民に勧奨するため、基地が行う情報提供としての性格を有する。国防省AICUZ指令は、このような一覧表のモデルを掲載しているが、それによると、DNL65以上の騒音コンター又はAPZに設定された区域では、住宅のほか、老人ホーム、病院、教育施設、公民館、野外音楽施設などが、飛行活動との関係から、おおむね望ましくない用途と判断されている⁽²⁵⁾。

基地は、最終的にこれらの関連情報を含んだ調査報告書（以下「AICUZ報告」）を作成し、一般に公開する。これら一連の作業プロセスをAICUZ調査（AICUZ Study）と呼ぶ⁽²⁶⁾。前述のとおり、AICUZ報告は、自治体や住民が基地周辺における土地利用のあり方を判断する際の参考情報として供されるものであり、AICUZの政策目的は、このような調査報告書の作成により具体化される。

(3) AICUZ 調査の更新

AICUZ調査は、軍の活動や基地を取り巻く外部環境の変化などに応じて、適宜内容が更新され、新版のAICUZ報告がまとめられるが、頻繁な更新は基本的に望ましくないとされている。この点について、国防省AICUZ指令は、AICUZ報告の内容を頻繁に更新又は修正することは、コミュニティが、報告を反映させた形で、自ら土地利用を規制する意欲を損なうとしている⁽²⁷⁾。その上で、同指令は、更新を行うべき具体的なケースとしては、基地の任務に大きな変更があった場合や、夜間飛行の増大、航空機の大量追加配備、新型機種の配備などを挙げている⁽²⁸⁾。AICUZ報告の内容に沿って、自治体は土地利用計画を策定し、住民や企業等は、自治体によって許される土地の用途を認識する。したがって、AICUZ報告の内容を頻繁に変えるこ

⁽²²⁾ 昼夜平均騒音レベル（DNL）とは、1日24時間の騒音値を平均する測定法である。騒音値の単位はデシベル（decibel）であり、午後10時から午前7時までの時間帯に発生した騒音には10デシベル分が加重される（14 C.F.R. § 150.7.）。

⁽²³⁾ Department of Defense Instruction Number 4165.57, *op.cit.*(16), pp.11-12 (Enclosure 3, sec.6.c.)

⁽²⁴⁾ *ibid.*, p.15 (Appendix 1 to Enclosure 3).

⁽²⁵⁾ *ibid.*, pp.16-22 (Appendix 2 to Enclosure 3), 23-28 (Appendix 3 to Enclosure 3).

⁽²⁶⁾ Department of the Air Force, Air Force Handbook 32-7084, “AICUZ Program Manager’s Guide,” November 2, 2017, pp.8 (sec.2.1), 27-30 (sec.3.6). <http://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_a4/publication/afh32-7084/afh32-7084.pdf> なお、この資料は1999年3月に作成されたものの更新版である。

⁽²⁷⁾ Department of Defense Instruction Number 4165.57, *op.cit.*(16), p.12 (Enclosure 3, sec.7). 「土地利用規制」の意味については後述する（Ⅱ章1（4））。

⁽²⁸⁾ *ibid.*

とは、自治体や住民の土地利用に係る認識を動揺させ、エンクローチメント対策における軍民の協調関係に悪影響を及ぼす結果を招くおそれもあるものと考えられる。

(4) 自治体による土地利用規制

前述(Ⅱ章1(1))のとおり、AICUZは勸奨的な性格を持つ政策プログラムであり、AICUZ報告の内容を反映させた土地利用を実現する権限は自治体にある。前記「ICMA」がまとめた冊子によれば、自治体は、州の法令に従いつつ、土地利用に係る主な政策を策定し、ゾーニング⁽²⁹⁾に関する規則(zoning regulation)などを定める。特定の利用区画について土地開発を行う場合は、その用途がそれらの規則の内容と適合していることが必要であり、適合していない場合、開発申請者は、自治体に対し、規則の改定を求めるか、さもなければ、特定の条件を付ける形での開発許可を得る必要がある。つまり、自治体は、土地利用に係る決定について、裁量的な権限を有しているとされる⁽³⁰⁾。

このような、土地利用に係る自治体の権限は、基地周辺の土地にも及ぶ。自治体は、AICUZ報告の内容に沿った形で、規則や条例によりゾーニングを行い、ゾーニングで定める用途と適合しない土地開発に対しては承認しない権限を持つ⁽³¹⁾。自治体は、これらの権限を行使し、また、土地の用途が飛行活動とは適合し難いとされる騒音区域やAPZにおいて土地を購入する等の措置を取ることで、市街地化の抑制に向け、土地利用規制を行う。なお、これは、現に行われている土地の利用について、新たに制約を加えるものではない⁽³²⁾。

2 AICUZの運用例・判例とプログラム評価

(1) AICUZの運用例と判例

航空基地を抱える地域では、基地との協調的なエンクローチメント対策として、AICUZに沿った土地利用規制を推進している例が見られる⁽³³⁾。しかし、AICUZの運用をめぐる、軍と州

(29) ゾーニング(zoning)とは、ある自治体全体をいくつかのゾーンに分け、それぞれのゾーンごとに住居、商業、工業といった土地利用の種類、建ぺい率、容積率、建築物の種類や高度などの土地利用の形態について総合的に制限を加えることを意味する。寺尾美子・高橋一修「アメリカにおける土地利用規制と補償」『環境研究』64号、1987.6、p.36。ゾーニング及びゾーニングに基づく土地利用規制については、以下の資料も参照。永野秀雄『電磁波訴訟の判例と理論—米国の現状と日本の展望—』三和書籍、2008、pp.171-172。

(30) International City/County Management Association and Metropolitan Institute at Virginia Tech, *Collaborative Land Use Planning: A Guide for Military Installations and Local Governments*, pp.12, 14-15. <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Primers/Primer_CollaborativeLandUsePlanning.pdf>

(31) AICUZは、自治体の土地利用に係る権限、すなわち、土地利用計画の策定、ゾーニングに関する条例や建築基準の制定などによって実施される。Walter S. King, “The Fifth Amendment Takings Implications of Air Force Aircraft Overflights and the Air Installation Compatible Use Zone Program,” *Air Force Law Review*, Vol.43, 1997, p.227. 著者のキング氏は空軍の法務官である。

(32) 以下、本稿では、このような自治体の権限行使や各種の措置を、これまで一般的な用語として用いてきた「土地利用管理」と区別して、特に「土地利用規制」という。米国においては、自治体が、州から州憲法又は州法により授權された「ポリス・パワー」(police power)に基づいて、土地利用規制を行っている。ポリス・パワーとは、公衆の健康や安全、一般的福祉などのため、州が行使する固有の権能とされている。寺尾・高橋 前掲注(29), pp.31-32。

(33) 国防省によれば、2001会計年度時点で、アリゾナ、カリフォルニア、フロリダ、メリーランド、ミシシッピ、テキサス、その他各州のコミュニティーでは、AICUZに対応する土地利用規制策として、ゾーニングに関する条例が制定されている。The Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Installations and Environment), *Defense Environmental Quality Program, Annual Report to Congress, FY 2001*, p.97. <<http://denix.osd.mil/arc/derpfy2001/unassigned/sustainable-range-management/>> この資料は、国防省が、環境分野に係る施策について、概要、実施状況などをまとめた年次報告書の2001会計年度版である。

や自治体の間で問題や対立がないわけではない⁽³⁴⁾。元々、航空基地周辺の土地については、自治体や住民の側に、開発へのインセンティブ（誘因）が働きやすい側面がある。そのため、自治体による土地利用規制が、国防省や軍から不十分とみなされ、更なる規制対策を求められる場合がある。また、自治体が土地利用規制を実施する過程で、地権者が権利侵害を主張し、裁判に発展しているケースも見られる。以下、AICUZの実態的な理解に資するため、運用例と判例を紹介する。

（i）運用例—オシアナ海軍航空基地のケースから—

ここでは、AICUZの運用をめぐるケース・スタディとして、オシアナ海軍航空基地（I章2）を取り上げる。同基地は、ヴァージニア州ヴァージニア・ビーチ市（I章2）に所在する、艦載機部隊の拠点である。同基地の南西にはフェントレス補助飛行場（Naval Auxiliary Landing Field Fentress）が置かれ、同基地所属の艦載機部隊による離発着訓練（field carrier landing practice: FCLP）が行われている⁽³⁵⁾。

オシアナ基地は、周辺地区における市街地化の進行により、軍用機の騒音や事故をめぐる問題を抱えている。海軍は、基地と訓練活動を持続するため、ヴァージニア・ビーチ市に対し、AICUZに準拠した、土地利用規制への取組を求めているが、土地の開発圧力との狭間で、同市の施策が、海軍の立場と食い違う場合も少なくなかったと見られる。

オシアナ基地におけるAICUZの運用が、重大な岐路に立ったのは2005年である。同年8月、「基地閉鎖・再編委員会」（Defense Base Closure and Realignment Commission）⁽³⁶⁾は、ヴァージニア・ビーチ市の市街地化対策を不十分とみなし、土地利用規制について、新たな条例の制定等、踏み込んだ対策がとられない場合は、同基地の艦載機部隊を移転すべきとの方針を大統領に勧告した⁽³⁷⁾。同基地に代わって、艦載機部隊の移転候補に挙げられたのは、フロリダ州の基地跡地である。同州の住民投票により、部隊移転の受入れが否決されたため、結果的にオシアナ基地は、移転を回避する形となったが、ヴァージニア・ビーチ市は、その後、改めて市街地化対策の強化を迫られることとなった⁽³⁸⁾。

⁽³⁴⁾ 特記すべき事例としては、フロリダ州・キーウエスト海軍航空基地（Key West Naval Air Station）のケースがある。同基地は、2004年にAICUZ調査を更新したが（AICUZ報告の発表は2007年）、更新をめぐる事実関係などを事前に正確に伝えていなかったことが原因で、自治体との間で、土地利用をめぐる認識の食い違いが明らかとなり、対立的な局面に発展した。鈴木 前掲注(2), pp.47-48. その後、地元自治体のモンロー郡（Monroe County）は、2008年2月、基地の反対にかかわらず、一部地区の住宅開発規制を緩和する決議を郡議会で採択するなど、AICUZに基づく土地利用規制策には必ずしも従わない姿勢を示している。Alyson Crean, “County OKS density change: Navy’s opposed due to proximity to the air base,” *Florida Keys Keynoter*, February 23, 2008.

⁽³⁵⁾ City of Virginia Beach, *op.cit.*(11), p.1-142. なお、FCLPとは、艦載機が空母の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。

⁽³⁶⁾ 基地閉鎖・再編委員会は、大統領がメンバーを任命する独立機関である。その役割は、米本土において閉鎖や再編の対象となる軍事施設を選定し、候補となる施設のリストを、閉鎖・再編に係る勧告として、大統領に提出することである。鈴木滋「米国における基地環境汚染の浄化をめぐる諸問題—国防総省の環境修復計画と関連法令を中心に—」『人間環境論集』14巻3号, 2014.3, p.25. <http://repo.lib.hosei.ac.jp/bitstream/10114/9084/1/14_nkr_14-3_suzuki.pdf>

⁽³⁷⁾ 鈴木滋「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.73-74. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999711_po_068104.pdf?contentNo=1>

⁽³⁸⁾ オシアナ基地の部隊移転問題をめぐる、これら一連の事実経緯については、同上, pp.71-78を参照。

ヴァージニア・ビーチ市は、その後の対策について、経緯と実績をまとめた「進捗報告」(progress report)と題する資料を公表している⁽³⁹⁾。最新版の報告(2014年6月)⁽⁴⁰⁾によれば、同市議会(city council)は、2005年12月、ゾーニングに関する複数の条例を制定している。それらの条例は、クリアー・ゾーンとAPZ Iにおける、軍の活動と適合しないとされる、新たな土地開発の禁止などを含むものであった⁽⁴¹⁾。条例による規制の結果、同市は、クリアー・ゾーンとAPZ Iにおいて、営業所や住宅1,326ユニット(units)に上る、新たな土地開発を防いだとされる⁽⁴²⁾。2004年までは、このような、軍の活動と適合しないおそれのある営業所や住宅は、土地開発に伴い、クリアー・ゾーンとAPZ Iにおいて、将来5,135ユニットに達すると見られていた。しかし、その後、当初の見積りが修正され、2005年には3,809ユニット、2014年6月末の時点では3,429ユニットにまで減少している⁽⁴³⁾。

このように、ヴァージニア・ビーチ市の対策は、オシアナ基地の存続に一定程度寄与していると見られる。しかし、同市によれば、基地周辺に設定された騒音コンターや事故危険性区域には、2016年時点で、およそ15万3000人の住民が居住しており⁽⁴⁴⁾、依然として騒音問題は深刻な状況にあるとも見られる。また、2012年4月には、基地所属機が、APZ IIに所在する大規模集合住宅に墜落する事故を引き起こしている。この際、住民は人的被害を免れ、搭乗員も軽傷であったが⁽⁴⁵⁾、この事故は、軍の視点から見れば、同市がAPZ IIでは十分なエンクローチメント対策をとってこなかったことを示したと言えるだろう。

(ii) AICUZに関する判例

AICUZは、地権者や土地開発業者等の利害との間で潜在的に緊張を抱えている枠組みであり、裁判に発展しているケースも見られる。ここでは、代表的なケースとして、シェパード空軍基地(Sheppard Air Force Base)の判例を紹介する。同基地は、テキサス州ウイチタ郡(Wichita County)の郡庁所在地である、ウイチタ・フォールズ市(City of Wichita Falls)に所在する。同基地には、訓練部隊である第82航空訓練団(82nd Training Wing)などが駐留しており、基地周辺では各種の飛行訓練が実施されている。同基地は、全米の空軍基地の中でも4番目に運用頻度が高い施設とされており、2011年の場合であるが、訓練飛行回数は年間5万5000回以上に達している⁽⁴⁶⁾。

1999年9月1日、テキサス州北部地区連邦地方裁判所ウイチタ・フォールズ支部(District Court for the Northern District of Texas, Wichita Falls Division)は、シェパード基地周辺の土地利用をめぐる訴訟について、判決を下した⁽⁴⁷⁾。この訴訟は、同基地周辺に居住する地権者の団体が、

⁽³⁹⁾ 第1回(2007年6月)以降の「進捗報告」は、オシアナ基地のエンクローチメント対策をめぐる情報サイト“Progress Reports.” YesOceana.com website <<http://www.yesoceana.com/media/progress-reports/>> から利用できる。

⁽⁴⁰⁾ City of Virginia Beach, *Seventh Progress Report: Comprehensive from September 8, 2005-June 30, 2014*. *ibid.* <http://www.yesoceana.com/new-2014/wp-content/uploads/2015/04/NAS_Oceana_Encroachment_7th_Progress_Report.pdf>

⁽⁴¹⁾ *ibid.*, p.6.

⁽⁴²⁾ *ibid.* なお、適当な日本語の訳語がないので、以下、「units」は「ユニット」と表記する。

⁽⁴³⁾ *ibid.*, p.13 (Figure 1 Reduction of APZ-1/Clear Zone Incompatible Units).

⁽⁴⁴⁾ City of Virginia Beach, *op.cit.*(11), p.1-145.

⁽⁴⁵⁾ Kate Wilttrout et al., “Navy jet slams into Virginia Beach apartments,” *Virginian-Pilot*, April 7, 2012.

⁽⁴⁶⁾ Matrix Design Group (prepared by), *Sheppard AFB Joint Land Use Study*, May 2014, p.9. <http://www.wichitafallstx.gov/DocumentCenter/View/22178/Sheppard-AFB-JLUS-Report_Final_May-2014>

⁽⁴⁷⁾ *Cox v. City of Wichita Falls*, 1999 U.S. Dist. LEXIS 23454 (N.D. Tex. Sept. 1, 1999).

AICUZ 及びこれに基づくウイチタ・フォールズ市のゾーニングによる土地利用規制を違憲として、同市及び連邦政府を相手取って起こしたものである。以下、判決文に依拠して、原告側主張と判決の概要を紹介する。

原告側は、違憲性の論拠について、以下のように主張した。

- ・法律によらず、軍の規則で定めた AICUZ により、自治体（ウイチタ・フォールズ市）がゾーニングを行うのは、デュー・プロセスによらない財産権の侵害にあたる。
- ・市が、AICUZ に基づき土地利用を規制することは、自治体としての適切な権限の行使を目的としたものではなく、本来なら必要とされる、土地収用等の手続を省くことに他ならない。
- ・連邦議会は、国防省に対し、AICUZ を内部規則で定めることを委任していない。したがって、AICUZ は、連邦議会の立法権を侵害しており、同省の権限を逸脱している。

これに対し、裁判所は、AICUZ の違憲性を否定し、被告側の申立てに沿って、次のとおり、原告の訴えを退ける判決を下した。

- ・ゾーニングに係るウイチタ・フォールズ市の決定は、適切な権限の行使である。
- ・AICUZ は、土地の利用を直接規制するものではなく、土地開発や土地利用の承認又は制限に係る決定は、自治体の権限に属する。
- ・連邦政府（空軍）は、AICUZ を通して自治体に対し、[軍の活動と適合するよう] ゾーニングの変更等を要請することができるが、そのこと自体が違憲とみなされるわけではない。

原告の地権者団体は、上級審での再審理を求めたが、2001 年 4 月 9 日、第 5 巡回区連邦控訴裁判所（Court of Appeals for the 5th Circuit）は控訴を却下し⁽⁴⁸⁾、同年 10 月 15 日、連邦最高裁判所も裁量上訴を却下した⁽⁴⁹⁾。その後、2002 年 2 月 19 日、連邦最高裁判所は、改めて上訴を却下しており⁽⁵⁰⁾、前述のテキサス州北部地区連邦地方裁判所における一審判決が確定している。

なお、このほか、フロリダ州のペンサコラ海軍航空基地（Pensacola Naval Air Station）をめぐる判決（1990 年）⁽⁵¹⁾や、カンザス州のマッコネル空軍基地（McConnell Air Force Base）をめぐる判決（1994 年）⁽⁵²⁾などでも、AICUZ と財産権侵害との関係や、AICUZ に基づく自治体の土地利用規制といった論点について、裁判所は上記判決と同様の判断を示している。

(2) AICUZ に関する論評・評価

AICUZ に対する俯瞰（ふかん）的な論評としては、AICUZ は、2011 年時点で 30 年以上運用され、軍事施設周辺での土地利用を適合化する取組において、基盤的な役割を果たしてきたと論じたものがある⁽⁵³⁾。また、GAO の報告書（Ⅱ章 1 (1)）は、AICUZ について、基地周辺の公衆の

(48) Cox v. City of Wichita Falls, 253 F.3d 700 (5th Cir. Tex., Apr. 9, 2001).

(49) Cox v. City of Wichita Falls, 534 U.S. 972 (Oct. 15, 2001). 裁量上訴（petition for the writ of certiorari）とは、上訴を受理するか否かが、上訴を受ける裁判所の完全な裁量にかかるものをいう。連邦最高裁判所への上訴の大部分はこの手続によっている、とされる（田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会、1991、p.134.）。

(50) Cox v. City of Wichita Falls, 534 U.S. 1157 (Feb. 19, 2002).

(51) Blue v. United States, 21 Cl. Ct. 359 (Sep. 13, 1990).

(52) Harris v. City of Wichita, 862 F. Supp. 287 (D. Kan. June 23, 1994).

(53) Ross Appel and Tyson Smith, “Compatible Land Use Near Military Installations: The Problem and the Local Government Response,” *Planning & Environmental Law*, Vol.63 No.4, April 2011. なお、筆者が入手した資料にはページが記載されておらず、論文中の該当ページは特定できない。

利益を保護し、国防にとって重要な飛行活動を継続するため、土地利用管理計画を促進するという政策目的を示している点で、時宜にかなっており、前向きなものである、と評価している⁽⁵⁴⁾。

そのほか、ランド研究所の報告書（Ⅱ章1（1））による評価がある。同報告書は、陸海空軍及び海兵隊の主要基地6か所（そのうち4か所は航空基地）で実地調査を行い、各基地におけるエンクローチメント対策の実施状況を評価している。調査結果によると、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）では、AICUZの運用により、騒音区域及び事故危険性区域における、飛行活動と適合しない土地開発、特に住宅開発が抑制され、軍の任務達成を助けたとされる⁽⁵⁵⁾。また、カリフォルニア州のミラマー海軍航空基地（Miramar Naval Air Station）やフロリダ州のホワイティング・フィールド海軍航空基地（Whiting Field Naval Air Station）についても同様の調査結果が示されている⁽⁵⁶⁾。

一方、これらの評価とは多少視点の異なる見方もある。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）教授によれば、空軍は、騒音値の低い航空機の調達や飛行パターンの調整等ではなく、基地ごとに周辺土地の騒音地図を作成することで、学校や教会などが騒音の影響から回避されるよう、自治体に土地利用を管理させる計画を推進したという⁽⁵⁷⁾。また、全米行政学アカデミー（National Academy of Public Administration）が、エンクローチメント対策への評価をまとめた報告書（2009年）には、空軍は、エンクローチメント対策として、AICUZのようにコストを要さない、又は低コストのオプションを重視していたという記述も見られる⁽⁵⁸⁾。これらの論考や報告書は、AICUZの掲げる政策手段が間接的なものであり、騒音や事故への直接的な対応策ではないこと、プログラムは、国防省に予算上の負担を与えずに運用され、実質上、基地周辺の自治体による土地利用規制に委ねられていることなど、AICUZの重要な特徴を明らかにしている。

3 AICUZの政策的実効性

ここでは、これまでの記述を踏まえつつ、AICUZの性格や意義を確認し、また、その限界にも触れた上で、AICUZの政策的実効性について述べる。

AICUZが有する第1の基本的性格は、土地利用に係る情報提供であり、強制的なものではないという点にある。AICUZは、騒音や事故の危険性が周辺住民に及ぼす影響の軽減に取り組むことを目的としているが、その中核的な要素となっている土地利用規制は、基地周辺の自治体が策定する条例などに委ねられる。軍の内規は、この原則に触れており、例えば、空軍指令第32-7063号は、AICUZを成功させる条件は、基地による、AICUZに沿った土地利用規制の実施に向けた、コミュニティーに対する積極的な関わりにあると述べている⁽⁵⁹⁾。

⁽⁵⁴⁾ General Accounting Office, *op.cit.*(20), p.27.

⁽⁵⁵⁾ Lachman et al., *op.cit.*(19), pp.167, 169, 173.

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*, pp.184, 196-197.

⁽⁵⁷⁾ Stephen Dycus, *National Defense and the Environment*, Hanover: University Press of New England, 1996, p.71.

⁽⁵⁸⁾ National Academy of Public Administration, *Strengthening National Defense: Countering Encroachment through Military-Community Collaboration*, 2009, p.12. <https://www.napawash.org/uploads/Academy_Studies/09-20.pdf> 全米行政学アカデミーは、議会によりNPO資格を認定された学術研究団体であり、連邦政府や州、自治体に対し、公共政策分野での政策提言を行っている。

⁽⁵⁹⁾ Department of the Air Force, Air Force Instruction AFI 32-7063, “Air Installations Compatible Use Zones Program,” December 18, 2015, p.30 (sec.4.1). <http://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_a4/publication/afi32-7063/afi32-7063.pdf>

次に、AICUZ が有する第2の基本的性格は、連邦法上の根拠を有しておらず、国防省や軍の内規で定められる点にある。AICUZ が法律によらず策定され、これに従った形で自治体が土地利用規制を行うことについて、地権者には不満もあり、訴訟に発展している事例も見られる。ただし、前述（Ⅱ章2（1））のとおり、これを合法とする司法判断が定着しており、AICUZ の制度的な位置付けは、おおむね定まっているものと考えられる。

その一方、AICUZ は政策的な限界を抱えていることにも留意しておく必要がある。AICUZ は、騒音と軍用機事故が自治体や住民に及ぼす影響を軽減することを目的としているが、基地被害への対処という文脈から見れば、政策手段としては間接的なものにとどまる。オシアナ基地における墜落事故の事例が示すとおり、AICUZ は、騒音被害や事故の危険性に直接対処することはできない。また、基本的に強制力がないため、AICUZ によって、基地周辺における土地開発へのインセンティブを完全に排除することは難しい。航空基地周辺において、住宅利用など土地開発のニーズは常に存在しており、自治体による規制内容（ゾーニング等）も永続するとは限らない⁽⁶⁰⁾。開発のニーズと規制は、常に対立的な要素を含んだ関係とならざるを得ないのである。

このように、AICUZ は政策的には限界を抱えた枠組みであるが、前述（Ⅰ章2）のとおり、米国の場合、軍と自治体や住民との間で、基地存続の必要性は共通認識となっている。軍の活動を持続させるため、合理的な範囲で土地利用規制が必要であることについては、広くコンセンサスが存在しており、軍と自治体や住民は、AICUZ の運用を通し、開発へのニーズと規制の均衡策を模索しているものと見られる。運用面で、今後とも軍と自治体や住民との間で紛争が生起する可能性はあり、AICUZ は、航空基地周辺における市街地化問題を十分にコントロールできているとは必ずしも言えないが、問題の拡大・深刻化を、ある程度抑制する役割を果たしていると考えられる。

Ⅲ 共同土地利用研究（JLUS）

1 JLUS の概要

これまで、AICUZ などエンクローチメント対策については、州や自治体の役割が大きいことに触れてきた。国防省は、基地周辺の土地利用管理に向けた自治体の取組を財政面及び技術面で支援するため、「共同土地利用研究」(Joint Land Use Study: JLUS) と呼ばれる政策プログラムを運用している。JLUS は、自治体が、航空基地周辺の土地利用管理を促進するため、国防省による財政支援を得て、土地の利用状況等を調査し、軍の活動との関係で望ましいとされる土地利用について、関連情報を報告書として作成するものである。本章では、JLUS の概要と根拠法令、運用例とプログラム評価などを紹介する。

(60) B.J. ペン (B.J. Penn) 施設及び環境問題担当海軍副次官は、連邦議会上院軍事委員会公聴会（2006年3月2日）において、「ゾーニングは永続しないし、増大するコミュニティー [による土地開発要求] の圧力や経済的要因などの影響を受ける。」と証言している。Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2007, Part 3, Hearings Before the Senate Committee on Armed Services, 109th Cong., March 2, 2006, p.158. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg30349/pdf/CHRG-109shrg30349.pdf>>

(1) JLUS の目的と意義

JLUS は、国防省の内局である「経済調整室」(Office of Economic Adjustment: OEA) が所管する政策プログラムである⁽⁶¹⁾。国防省の資料によれば、JLUS は、自治体と基地が共同で行う取組であり、軍の活動との関係で望ましいとされる、土地利用管理に向けた方策をまとめ、自治体による「包括的計画」の更新などに反映させることを目的としている⁽⁶²⁾。

軍は、基地周辺で軍の任務と適合しない土地開発が進行しているか、又はその可能性が認められる場合、当該基地を JLUS の対象施設と指定するよう、OEA に伝えることができる⁽⁶³⁾。対象施設に指定された基地については、AICUZ と同様、基地周辺の騒音や土地利用状況などを調査し、軍の活動との関係で、望ましい土地利用に係る方策を盛り込んだ調査報告書(以下「JLUS 報告」)が作成される。ただし、調査を行い、JLUS 報告を作成する主体は、基地ではなく自治体である(実際には自治体がコンサルタント企業などに委託するのが通例)。ドロシー・ロビン(Dorothy Robyn) 施設及び環境問題担当国防副次官は、OEA の役割は、JLUS を実施する上で、自治体を財政支援し、また、技術面の情報提供などを行うことにある、と述べている⁽⁶⁴⁾。

航空基地周辺のエンクローチメント対策を構成する政策プログラムとして、JLUS と AICUZ には密接な関係性がある。デュボイス副次官は、前述の公聴会証言(Ⅱ章 1 (1))において、AICUZ は、1985 年、州や自治体のエンクローチメント対策に関与し、財政支援するプログラムである JLUS によって補完されることになった、と述べている⁽⁶⁵⁾。また、空軍の部内資料によれば、JLUS の導入目的は、基地周辺の自治体による、土地利用に係る AICUZ 報告の受入れを促進することにあったという⁽⁶⁶⁾。これらの情報から、JLUS は、AICUZ が掲げる目的を補完する政策プログラムとして導入されたと見られる。

(2) JLUS の根拠法令

AICUZ の場合、法的根拠は国防省や軍の内規にとどまっているのに対し、JLUS には連邦法上の根拠がある。この違いは、後述(Ⅲ章 1 (3))のように、JLUS が、AICUZ とは異なり、連邦政府(国防省)に一定の財政負担を課している点によるものと考えられる。前述の国防省資料(Ⅲ章 1 (1))は、JLUS に係る国防省の財政支援について、合衆国法典第 10 編第 2391 条を、連邦法上の根拠規定としている⁽⁶⁷⁾。同条は、「1982 年国防省授権法」⁽⁶⁸⁾第 912 条による合衆国法典第

(61) 国防省指令第 3030.01 号によれば、OEA は、施設及び環境問題担当国防副次官の指揮下にある組織であり(第 5 条)、防衛産業の縮小や基地の閉鎖・再編などにより、経済的影響を被る地域や州に対する支援をその任務としている(第 4 条)。Department of Defense Directive Number 3030.01, "Office of Economic Adjustment (OEA)," March 5, 2006, p.2 (sec.4, sec.5). <<http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/303001p.pdf>>

(62) Department of Defense, Office of Economic Adjustment, *Joint Land Use Study Program*, January 2007, p.2. <http://www.mrrpc.com/Misc_pdfs/JLUS_Program_overview.pdf>

(63) *ibid.*

(64) 連邦議会上院軍事委員会公聴会(2012年3月21日)における証言。Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2013 and the Future Years Defense Program, Part 3, Hearings before the Senate Committee on Armed Services, 112th Cong., March 21, 2012, p.24. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg76539/pdf/CHRG-112shrg76539.pdf>>

(65) Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2002, Part 3, Hearings before the Senate Committee on Armed Services, *op.cit.*(18)

(66) Department of the Air Force, Air Force Handbook 32-7084, "AICUZ Program Manager's Guide," March 1, 1999, p.21 (sec. 2.6.5). <http://www.ct.gov/csc/lib/csc/pendingproceeds/docket_370a/prefiled/afh32-7084%5b1%5d.pdf>

(67) Department of Defense, Office of Economic Adjustment, *op.cit.*(62)

10 編第 141 章の改正として、新たに追加されたものである。第 2391 条(b)項(1)は、基地周辺の州や自治体が、地域開発計画の調整 (community adjustment) や経済変動に対応する計画を立案する際、国防省が財政支援を実施することができるかと規定している (法文上、JLUS というプログラム自体が明示されているわけではない)⁽⁶⁹⁾。

JLUS の根拠法令としては、このほか、大統領命令と国防省指令がある。大統領命令第 12788 号 (1992 年 1 月制定) は、大規模な基地閉鎖・再編等によって深刻な影響を被ったコミュニティーに対する支援や、エンクローチメントが軍の任務に及ぼす影響について、国防長官が、州や自治体の取組を支援するための枠組みを設けることを定めている (第 1 条、第 2 条：やはり、JLUS というプログラムを表す言葉は明示されていない)⁽⁷⁰⁾。また、国防省指令第 3030.3 号は、JLUS を主管する OEA (の長) が担う任務を定めている (第 5 条、第 6 条)⁽⁷¹⁾。

(3) JLUS の関連予算及び実施状況

JLUS は、国防省の財政負担によって実施されているプログラムであるが、JLUS の実施に要する年間予算額は、OEA の予算に関する国防省資料では確認できない⁽⁷²⁾。行政管理予算局 (Office of Management and Budget) と共通役務庁 (General Services Administration) が、連邦政府による州や自治体への各種財政支援額をまとめた資料によれば、JLUS の予算額は、2015 会計年度で 567 万ドル、2016 会計年度で 645 万ドル、2017 会計年度で 1177 万ドルであり、1 件あたり予算額は 5 万ドルから 75 万ドル、平均予算額は 25 万ドルとされている⁽⁷³⁾。プログラムの実施状況については、OEA がまとめた資料で確認することができる。この資料によれば、JLUS は、1985 年以降、2015 年 10 月時点までに 124 の基地で実施されており、空軍や海軍・海兵隊の飛行場のほか、陸軍基地や各種演習場、試験施設など、対象は広範囲にわたっている⁽⁷⁴⁾。

2 JLUS の実施例とプログラム評価

(1) JLUS の実施例と関連訴訟

(i) JLUS の実施例

前述 (Ⅲ章 1 (1)) のとおり、JLUS は、AICUZ と類似した政策プログラムであるが、各種報道

(68) Department of Defense Authorization Act, 1982, Pub. L. No.97-86, 95 Stat. 1099-1133.

(69) 10 U.S.C. § 2391(b)(1).

(70) Executive Order 12788 of January 15, 1992: "Defense Economic Adjustment Program," *Federal Register*, Vol.57 No.13, January 21, 1992, p.2213 (sec.1-2).

(71) Department of Defense Instruction Number 3030.3, "Joint Land Use Study (JLUS) Program," July 13, 2004, pp.2-5 (sec.5-6). <<http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/303003p.pdf>>

(72) 国防省が 2018 会計年度の OEA 所管予算についてまとめた資料は、JLUS については費目として特に記載していない。ちなみに、OEA 所管予算の総額は、2016 会計年度で 2 億 1376 万ドル (確定額)、2017 会計年度で 1 億 5540 万ドル (見込額)、2018 会計年度で 5784 万ドル (見込額) とされている。Department of Defense, *Fiscal Year 2018 Budget Estimates, Office of Economic Adjustment (OEA)*, May 2017, p.641. <http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2018/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/OEA_OP-5.pdf> 1 ドルは 107 円 (平成 30 年 6 月分報告省令レート)。

(73) Office of Management and Budget and U.S. General Services Administration, *2016 Catalog of Federal Domestic Assistance*, December 2016, p.595. <https://cfda.gov/downloads/CFDA_2016.pdf>

(74) Department of Defense, Office of Economic Adjustment, "Completed Joint Land Use Studies," *The Transition from JLUS Planning to Implementation*, October 29, 2015. <https://www.cityoflakewood.us/documents/community_development/SSM_CP/102915EOCAFagan.pdf>

などを参照した範囲では、実際の運用をめぐり、AICUZのように特記すべき論点を含んだ事例などは確認できない⁽⁷⁵⁾。ここでは、シェパード基地（Ⅱ章2（1））に関するJLUS報告（2014年5月）⁽⁷⁶⁾から、JLUSの実施例について、一端を紹介する。

この報告書は、周辺自治体のウイチタ・フォールズ市（Ⅱ章2（1））が、コンサルタント企業に委託してまとめたものである。報告書は、全6部で構成されており、JLUSの概要と目的（第1部）、コミュニティーを取りまく経済状況（第2部）、基地の現状（第3部）、軍の活動と土地利用を適合化させるため、州や自治体が採っている対策（第4部）、適合化という視点から見た土地利用状況の評価（第5部）、適合化に向けて今後採られるべき対策（第6部）などを記述している。これらの項目立てと記述は、AICUZ報告について一般的に見られる内容と一致するが、シェパード基地のJLUSを特徴づけているのは、実施過程において、自治体を始めとする多様な利害関係者の関与が重視されている点である。

フロリダ州経済機会局（Florida Department of Economic Opportunity）は、州の立場から見たエンクロッチメント対策の意義を述べた資料の中で、JLUSについても触れている。これによれば、JLUSを成功させる鍵は、ワークショップや公聴会などを活用することによって、プログラムの実施過程を公衆に周知し、また、公衆をその過程に参加させることにあるという⁽⁷⁷⁾。このような考え方に依拠して、シェパード基地の場合も、広く地域の利害関係者がJLUSの実施過程に関わる仕組みが採られており、同基地のJLUS報告は、このような利害関係者として、基地、周辺自治体の土地利用計画部門、公衆（住民及び地権者）、環境保護団体、各種NGOなどを挙げている⁽⁷⁸⁾。

また、シェパード基地のJLUS報告は、報告作成者（コンサルタント企業）に対して管理及び助言を行う機関として、「政策委員会」（policy committee）と「技術委員会」（technical committee）が設置されたことを紹介している。前者の役割は、JLUS実施過程全般の管理とJLUS報告の承認であり、後者は、報告の作成について、技術的見地からの助言を行う⁽⁷⁹⁾。政策委員会のメンバーは、自治体の長や基地駐留部隊の司令官などであり、技術委員会のメンバーには、自治体における運輸又は土地利用計画部門の責任者やシティ・マネージャーなどが含まれている⁽⁸⁰⁾。この

(75) 例えば、テキサス州のダイエス空軍基地（Dyess Air Force Base）では、資産価値の下落を招くとして、地権者がJLUS実施に異議を表明しているが、自治体の実施方針に大きな影響はないものと見られる。以下の資料を参照。Ashley Gooden, “Residents Express Concerns at 1st Joint Land Use Study Workshop,” October 3, 2016. Big Country Homepage.com. website <<http://www.bigcountryhomepage.com/news/main-news/residents-express-concerns-at-1st-joint-land-use-study-workshop/591338346>>

(76) Matrix Design Group, *op.cit.*(46)

(77) “Military Bases: Military Base Encroachment.” Florida Department of Economic Opportunity website <<http://floridajobs.org/community-planning-and-development/programs/community-planning-table-of-contents/military-base-encroachment>>

(78) Matrix Design Group, *op.cit.*(46), p.3. ビューフォート基地（Ⅱ章2（2））のJLUS報告によれば、報告作成過程において、これら利害関係者を対象とした聞き取りや公聴会などが行われている。以下の資料を参照。White & Smith, LLC, et al. (prepared by), *Marine Corps Air Station Beaufort, Lowcountry Council of Governments: Joint Land Use Study, 2015*, March 27, 2015, pp.14-15. <<http://www.lowcountrycog.org/Planning/MCAS%20JLUS%20FINAL%20%283-27-15%29.pdf>>

(79) Matrix Design Group, *ibid.*, p.5.

(80) *ibid.* 該当箇所はページ番号の記載がない報告書冒頭の2ページである。なお、シティ・マネージャー（city manager）とは、市議会により任命され、議会の採択した政策の実現や行政運営全般に責任を持つ者をいう。田中啓太郎「米国におけるシティ・マネージャーの役割」『CLAIR REPORT』No.326, 2008.5.30, p.6. <http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/326.pdf>

ような枠組みは、ビューフォート基地(Ⅱ章2(2))や、オクラホマ州のティンカー空軍基地(Tinker Air Force Base)など、ほかの基地のJLUS報告でも紹介されており、JLUSの実施方式として一般化しているものと見られる。

(ii) JLUSに関連した訴訟

JLUSについては、AICUZと異なり、制度的枠組み自体を問題視する観点から、訴訟が提起された事例などは確認できない。ここでは、JLUSに直接関係するわけではないが、周辺的な問題をめぐり、基地と自治体の間で訴訟に発展し、最終的には当事者が和解した、エグリン空軍基地(Eglin Air Force Base)の事例を紹介する。

エグリン基地は、フロリダ州の北西部に所在し、主な任務は、兵器開発や試験のほか、各種訓練活動を実施することである⁽⁸¹⁾。同基地には、試験・訓練飛行部隊である第53航空団(53rd Wing)のほか、陸軍第7特殊戦群(Army 7th Special Forces Group)などが駐留している⁽⁸²⁾。

エグリン基地の事例で問題となったのは、新型戦闘機F-35の配備計画である。周辺自治体のヴァルパライソ市(City of Valparaiso)は、配備に伴う空軍の環境影響評価が十分でないとの理由から、配備差止めを求め、2009年3月、フロリダ州北部地区連邦地方裁判所ペンサコラ支部(District Court for the Northern District of Florida, Pensacola Division)に提訴していた⁽⁸³⁾。同年6月、同基地に関するJLUS報告が発表された。この報告は、ヴァルパライソ市が属するオカルーサ郡(Okaloosa County)が外部機関に調査を委託したものであったが、F-35配備を前提とした土地利用規制策を盛り込んだ内容であったため、同市は、JLUS報告について、草案の段階から、全面的に受け入れがたいとの立場を示してきた⁽⁸⁴⁾。しかし、その後、同市と基地の間で和解に向けた協議が進捗し、2010年3月、和解協定が締結され、差止め訴訟をめぐる両者の対立は収束する形となった⁽⁸⁵⁾。これを契機に、JLUS報告をめぐる問題も解消の方向に向かったものと見られる。

ヴァルパライソ市が、F-35配備計画やJLUS報告に反発する姿勢を取りながら、一方で、紛争解決のため和解方式に傾いた背景には、長らく、市の政策として基地を受け入れてきたこと⁽⁸⁶⁾、訴訟について、地元の住民からも、F-35配備による経済効果という観点から異論が寄せ

(81) エグリン基地に関するJLUS報告による。Tetra Tech, Inc. (prepared by), *Eglin Air Force Base Joint Land Use Study, Final Report*, June 2009, p.1-3. <<http://gis.okaloosaf1.com/jlus/docs/final/Eglin%20%28JLUS%29%20Final%20Report%20-%20June%202009.pdf>>

(82) 以下の資料を参照。“53rd Wing factsheet (consolidated),” January 31, 2017. Eglin Air Force Base website <<http://www.eglin.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/813642/53rd-wing-factsheet-consolidated>>; “7th Special Forces Group (A),” June 23, 2016. *ibid.* <<http://www.eglin.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/810637/7th-special-forces-group-a>>

(83) “Complaint for Declaratory and Injunctive Relief,” March 30, 2009, pp.1-2. City of Valparaiso website <http://www.valp.org/clerk/pdf/jointlanduse/nepa_complaint.pdf>

(84) ヴァルパライソ市の市民向け広報資料による(刊行年月日などは記載されていない)。“Special Newsletter for Valparaiso Residents, Joint Land Use Study (JLUS) Recommendations Threaten Valparaiso’s Existence, Valparaiso - Paradise No More.” *ibid.* <http://www.valp.org/clerk/pdf/jointlanduse/newsletter_jlus.pdf>

(85) Mona Moore, “Air Force, Val-P settle F-35 lawsuit (Settlement),” *Northwest Florida Daily News*, March 1, 2010.

(86) 市として基地の存在を歓迎する立場は、市の広報資料で示されている。“Special Newsletter for Valparaiso Residents, Joint Land Use Study (JLUS) Recommendations Threaten Valparaiso’s Existence, Valparaiso - Paradise No More,” *op.cit.*⁽⁸⁴⁾ また、『ニューヨーク・タイムズ』は、「自分は空軍にもF-35にも反対しているわけではない。空軍と争うのは自分の本意ではなく、[騒音問題等について]市民に対する情報提供を求めているだけだ。」といった、ヴァルパライソ市長の発言を紹介している。以下の記事を参照。Damien Cave, “In Fighting Noisy Jets, Mayor Divides His Town,” *New York Times*, May 4, 2009.

られたこと⁽⁸⁷⁾などがあったと考えられる。

(2) JLUS をめぐる評価と総括

(i) 外部機関による評価

前述の全米行政学アカデミーによる報告書(Ⅱ章2(2))は、JLUSの運用状況について、独立的な立場から評価し、課題の改善に係る提言を行っている⁽⁸⁸⁾。報告書の内容は、JLUSの意義と課題を理解する上で有益と考えられるので、ここでは、以下のとおり、報告書からJLUSに関連した箇所を概略的に紹介する。

< JLUS の運用状況に関する主な評価 >

- ・ JLUS は、エンクローチメントへの取組に重要な貢献をしており、多様な利害関係者による協議の場を提供し、軍とコミュニティーの協働を促進している⁽⁸⁹⁾。
- ・ JLUS の実施については、基地司令官が、軍や国防省から承認を得る必要がある。また、OEA の関わりは受動的であり、主体的に行える仕組みになっていない⁽⁹⁰⁾。
- ・ JLUS は、REPI⁽⁹¹⁾など他のエンクローチメント対策プログラムとの間で、実施面や情報交換等において、互いに調整されていない⁽⁹²⁾。
- ・ いくつかの基地やコミュニティーは、JLUS の実施に消極的な反応を示している。その理由としては、プログラムの意義に対する理解が欠けていることや、財源が不足していることなどが考えられる⁽⁹³⁾。

< JLUS の実施改善に関する主な提言 >

- ・ 連邦議会は、国防省に対し、REPIに関する議会への年次報告を、JLUSに関する情報と統合させた形で提出するよう求めるべきである⁽⁹⁴⁾。
- ・ 連邦議会は、現在分離しているJLUSとREPIを単一の政策プログラムに統合し、優先度に従った予算配分を行えるようにすることを検討すべきである⁽⁹⁵⁾。
- ・ OEAの機能を拡充し、JLUS報告の内容が実施されたのか、実施された場合、どの程度の効果が得られたのか、といった点を監視できるようにすべきである⁽⁹⁶⁾。

このように、報告書は、JLUSについてプログラム自体の意義は高く評価しつつ、実施に係る

(87) Cave, *ibid.*

(88) 全米行政学アカデミーは、報告書の作成にあたり、JLUSの運用状況について実地調査を行っている。調査対象となった施設は、オシアナ基地、チェリー・ポイント海兵隊航空基地(Cherry Point Marine Corps Air Station: ノースカロライナ州)、フォート・ブラッグ陸軍基地及びポープ空軍基地(Fort Bragg/Pope Air Force Base: 同)、マクガイヤー・ディックス・レークハースト統合基地(Joint Base McGuire-Dix-Lakehurst: ニュージャージー州)、エグリン基地、軍事施設区域R-2508(カリフォルニア州)の6か所である。「軍事施設区域R-2508」とは、フォート・アーウィン陸軍基地(Fort Irwin)、エドワーズ空軍基地(Edwards Air Force Base)、チャイナ・レーク海軍兵器試験施設(China Lake Naval Air Weapons Station)が共同で運用している訓練区域である。National Academy of Public Administration, *op.cit.*(58), pp.12-13.

(89) *ibid.*, pp.30-31.

(90) *ibid.*, p.24.

(91) REPIは、基地周辺の土地をバッファゾーンとする政策プログラムである。詳しくはIV章で紹介する。

(92) National Academy of Public Administration, *op.cit.*(58), p.29.

(93) *ibid.*, p.35.

(94) *ibid.*, pp.40-41.

(95) *ibid.*, pp.44-45.

(96) *ibid.*, pp.46-47.

意思決定が迅速でないこと、他のエンクローチメント対策プログラムとの総合調整・統合という視点を欠いていることなどを問題点として指摘している。なお、筆者が各種文献を参照した限り、この報告書の提言は、現在に至るまでいずれも実施されていないと見られる。

(ii) 総括—JLUS の意義と課題—

JLUS は、航空基地のほか、演習場などでも運用されるが、エンクローチメントに関わる政策プログラムとしては、特に AICUZ と密接な関係性があり、前述のとおり（Ⅲ章 1 (1)）、事実上、AICUZ を補完する役割を担っていると言える。JLUS の実施予算については、大部分を国防省が負担することもあり、プログラムを根拠づけるものとして、連邦法や大統領命令に関連の規定が設けられている。連邦法レベルの法的根拠が存在し、国防省が継続的に予算を拠出していることは、プログラムの持続性確保に寄与していると言える。ただし、全米行政学アカデミーの報告書が指摘するように、事業実施の迅速化、他の政策プログラムとの調整など、今後に向けた課題も残されていると見られる。

なお、基地周辺の土地利用をめぐり、基地と自治体・地権者等の間で利害衝突を招く場合があることは、AICUZ の運用例で紹介したとおりであるが、このような構図は、JLUS においても当てはまる余地がある。

IV 即応力及び環境保護統合計画 (REPI)

1 REPI の概要

国防省は、エンクローチメントに対応する政策プログラムとして、「即応力及び環境保護統合計画」(Readiness and Environmental Protection Integration Program: REPI) を運用している。REPI は、その名称が示すとおり、国防省と米軍が掲げる、即応力の維持と環境保護の両立という基本的な課題の解決に資することを目的としたプログラムである。ここでは、REPI の概要と根拠法令、プログラムの実績・関連予算・評価などを紹介する⁽⁹⁷⁾。

(1) REPI の目的と意義

国防省と米軍は、自治体や環境保護団体など、各種の利害関係団体と共同で経費を負担し、契約により、地権者から利用権⁽⁹⁸⁾を得た周辺の土地をバッファゾーンとすることで、軍事施設に及ぶエンクローチメントの影響を軽減し、軍の活動に適した周辺環境を維持することに努めている。このような政策プログラムを REPI と呼ぶ。

国防省の資料は、REPI の目的と意義について、以下のように述べている。「REPI は、訓練、[兵器] 試験及び作戦活動を制限または制約し得るエンクローチメントに対応していく上で、中核となる道具である。(中略) REPI の目標は、施設周辺の土地利用に係る [軍民の] 紛争を除去

⁽⁹⁷⁾ 本章の記述は、以下の資料に依拠しており、内容をより簡略化した上で、データ等を適宜更新したものである。鈴木滋「米軍の訓練環境持続化プログラム—基地問題の一考察として—」『海外事情』65 巻 4 号, 2017.4, pp.52-65.

⁽⁹⁸⁾ 土地の利用権を得る手段としては、地権者からの土地購入又は地役権の設定がある。地役権 (easement) とは、他人の土地を自己の土地の便益に供する権利で、契約により設定されるものである (法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典 第 4 版』有斐閣, 2012, p.768.)。基地周辺の土地に地役権が設定されると、当該土地において、軍の活動と適合性を欠く土地の利用 (住宅建設など) は制約される。この場合、土地の所有権自体は引き続き地権者にあるが、軍は、実質上、軍の活動にとって望ましい利用権を当該土地において得ることとなる。

又は回避することを助け、また、軍事活動を妨げる法的規制に対応することにより、訓練、[兵器] 試験及び作戦任務を達成する軍の能力を守ることにある。]⁽⁹⁹⁾

エンクローチメント対策には様々な形態があるが、基地の周辺をバッファゾーンとし、軍の活動に適合した土地の用途を確保することは、最も効果的な対策のひとつと考えられている。国防省の資料は、エンクローチメントのひとつとして、基地周辺での土地開発により、絶滅危惧種の一部が、開発の進んでいない基地の敷地内に追いやられ、その結果、それらの生物を保護するという環境上の要請に従い、訓練活動等に対する制約が増すことを挙げている⁽¹⁰⁰⁾。基地周辺において、それら絶滅危惧種の貴重な生息地を保護し、個体数を回復させることは、REPI がもたらす便益とされており⁽¹⁰¹⁾、市街地化の影響を抑制し、絶滅危惧種の生息環境を保護することは、訓練活動の持続化と基地の存続に直結すると見られている⁽¹⁰²⁾。

(2) REPI の根拠法令

REPI の根拠法は、「2003 会計年度国防歳出権限法」⁽¹⁰³⁾である。同法第 2811 条は、合衆国法典第 10 編第 159 章を改正し、新たに第 2684a 条を追加することを定めており、同条が REPI の法的根拠となるものである（以下「REPI 法」）⁽¹⁰⁴⁾。

REPI 法は、国防長官又は陸海空軍各省の長官が、「有資格団体」(eligible entity) との間でエンクローチメント抑制を目的とする協定を結ぶ権限を定めている。協定の目的として挙げられているのは、基地の任務と適合しない①周辺のあらゆる土地開発や資産利用を抑制すること、②環境上の一般的な要請事項に従いつつ、訓練活動や兵器試験等に及ぶ環境上の制約を除去又は緩和することができるように、基地の周辺において、絶滅危惧種等の生息環境を保護することである⁽¹⁰⁵⁾。なお、この法律でいう「有資格団体」(本稿では、以下、「パートナー」と読み替える)とは、州やその下部行政機関 (political subdivision)、自然資源保護などを活動目的とする民間団体等を指す⁽¹⁰⁶⁾。

国防省の情報によれば、このようなパートナーは、およそ 300 を数える。これらの団体には、基地が所在する州の環境・農林漁業関連部局と自治体や環境保護団体等が名を連ねており、連

⁽⁹⁹⁾ “What is the REPI Program?” Readiness and Environmental Protection Integration website <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Resources/REPI_FactSheet_WhatIsREPI_021418.pdf?ver=2018-03-01-144818-440>

⁽¹⁰⁰⁾ Department of Defense, *The Department of Defense’s Readiness and Environmental Protection Integration (REPI) Program Buffer Partnerships: A Guide for State, Local, and Private Partners*, March 2016, p.5. *ibid.* <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Primers/Primer_REPI_Buffer_Partnerships_MAR2016.pdf>

⁽¹⁰¹⁾ “Readiness and Environmental Protection Integration Program: Encroachment Management Projects Overview.” *ibid.* <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Resources/REPI_FactSheet_EncroachmentPartnerships_013118.pdf?ver=2018-03-01-144812-970>

⁽¹⁰²⁾ なお、REPI のほか、軍事施設における野生動植物等、自然資源の保護という問題に着目した国防省の政策プログラムとして、「統合自然資源管理計画」(Integrated Natural Resources Management Plans: INRMP)がある。INRMP は、「1997 年サイクス法改正法」(Sikes Act Improvement Act of 1997)により設置されたプログラムである。同法は、陸海空軍各省の長官が、軍事施設における自然資源を保護し回復するための計画として、管轄する施設ごとに INRMP を策定し、実施することを定めている (16 U.S.C. § 670a(a))。なお、沖縄県の地元紙報道によれば、在日米軍は、沖縄県の海兵隊施設を対象として、こうした計画を定めているとされる。同報道は、この計画は米軍が実戦同様に訓練するための自然環境の維持が狙いであり、一般的な意味での自然保護とは目的が異なる、といった識者の見解を紹介している。以下の記事を参照。「日本側に黒塗り資料 在沖米軍 自然管理計画」『沖縄タイムス』2017.12.22.

⁽¹⁰³⁾ Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003, Pub. L. No.107-314, 116 Stat. 2458-2762.

⁽¹⁰⁴⁾ Department of Defense, *op.cit.*⁽¹⁰⁰⁾, p.6.

⁽¹⁰⁵⁾ 10 U.S.C. § 2684a(a)(1)(2).

⁽¹⁰⁶⁾ 10 U.S.C. § 2684a(b).

邦政府機関では環境保護庁（Environmental Protection Agency: EPA）のほか、農務省（Department of Agriculture）及び同省の林野局（Forest Service）、内務省魚類野生生物局（Department of Interior, Fish and Wildlife Service）などが含まれている⁽¹⁰⁷⁾。

このほか、REPI 法は、パートナーとの協定に盛り込むべき事項として、パートナーが地権者から不動産及びその利用権を取得することや、取得経費については、連邦政府とパートナーが共同で負担することなどを定めている⁽¹⁰⁸⁾。

(3) REPI の関連予算

前述（IV章1（1））のとおり、REPI は、基地周辺の土地をバッファゾーンとすることを主たる政策目的としており、そのため、国防省と陸海空・海兵隊各軍、パートナーは、必要経費を共同で負担している。国防省と各軍の予算は、それぞれ「維持運用費」（operation and maintenance）と分類される費目から支出される。このほか、パートナーによる経費負担があるが、実際は、この分が予算全体のほぼ半分を占める形となっている⁽¹⁰⁹⁾。表は、REPI プログラムについて、2017 会計年度までの累積的な予算や達成実績の数値をまとめたものである。事業プログラムは 1,717 件、予算総額は 14 億 8330 万ドルに達している。そのうち、パートナーの拠出額は 7 億 1570 万ドルで、全体の 48% を占めており、REPI が州や自治体・民間の資金に大きく依存していることを示している。陸海空・海兵隊各軍の事業予算については、大半が陸軍の事業プログラムに充てられている。

表 REPI の予算・実績（2017 会計年度までの累積値）

所管軍種	事業件数	面積	国防省の事業 予算	陸海空・海兵隊 各軍の事業予算	パートナー の事業予算	予算総計
陸軍	817	322,971	228.46	252.88	424.41	905.75
海軍	455	57,299	90.69	27.11	115.60	233.40
海兵隊	90	90,678	84.67	32.73	109.69	227.09
空軍	355	45,464	47.95	3.14	66.00	117.09
総計	1,717	516,413	451.77	315.86	715.70	1,483.33

（注）縦軸は、当該事業プログラムが実施される基地・施設等を所管している軍種を指す。横軸の「面積」は事業プログラムにより、バッファゾーンとされた土地の面積を指す（単位はエーカー）。1 エーカーは、4,046 平方メートル、0.004 平方キロメートルに相当する。事業予算の単位は 100 万ドルである。

（出典）Department of Defense, *REPI: Readiness and Environmental Protection Integration Program, 2018, 12th Annual Report to Congress*, March 2018, p.2 (Table.1). <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Reports_to_Congress/REPI2018RTC.pdf?ver=2018-03-01-151552-913> を基に筆者作成。

なお、REPI プログラムのうち、陸軍が所管する分を「陸軍適合利用緩衝地帯計画」（Army Compatible Use Buffer: ACUB）と呼ぶ。ちなみに、陸軍によるバッファゾーン・プログラムが構想されたのは 1990 年代に遡る⁽¹¹⁰⁾が、その初期的な取組は、連邦議会により、2003 年に REPI

⁽¹⁰⁷⁾ 団体・機関の総数は筆者が次の出典に基づいてカウントしたものである。“Partner List.” Readiness and Environmental Protection Integration website <<http://www.repi.mil/BufferProjects/PartnerList.aspx>>

⁽¹⁰⁸⁾ 10 U.S.C. § 2684a(d)(1).

⁽¹⁰⁹⁾ Department of Defense, *REPI: Readiness and Environmental Protection Integration Program, 2018, 12th Annual Report to Congress*, March 2018, p.2 (Table.1). <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Reports_to_Congress/REPI2018RTC.pdf?ver=2018-03-01-151552-913>

⁽¹¹⁰⁾ Joseph L. Knott and Nancy Natoli, “Compatible Use Buffers: A New Weapon to Battle Encroachment,” *Engineer*, Vol.34 No.4, October-December 2004, p.13.

が政策プログラムとして創設される過程で、モデルとされたと言われている⁽¹¹¹⁾。

2 REPIの実施状況とプログラム評価

(1) REPIの実施状況

筆者が各種文献を参照した範囲では、REPIについては、軍と自治体や住民の間で、実施・運用をめぐる、何らかの紛争が発生した事例や訴訟に発展した例などは確認できない。前述（IV章1(2)、(3)）のとおり、REPIは、軍とパートナー、及び自らの意思で土地の売却や地役権設定に応じる地権者等によって成り立つプログラムである。AICUZとは異なり、地権者の権利侵害等をめぐる紛争や訴訟が見られないのは、このような事情が影響しているものと考えられる。ここでは、個々の運用例は略し、大まかな実施状況を紹介するにとどめる。

国防省の情報によれば、REPIを運用している基地は、30州・89か所にわたっており、2017年4月時点で、このプログラムにより、軍の活動との関係で、望ましいとされる用途が確保された基地周辺の土地面積は、46万4000エーカーに上る⁽¹¹²⁾。これらの土地は、農場や森林、放牧地などの用途で利用されている⁽¹¹³⁾。

このほか、REPIの実施状況を確認するため、カリフォルニア州のケースを紹介する。同州を例として挙げる理由は、米国でも有数の規模で基地や演習場が所在し、キャンプ・ペンドルトン基地（Camp Pendleton）等、海兵隊基地のほか、リムーア海軍航空基地（Lemoore Naval Air Station）など、米軍の活動を支えている中核的な施設が少なくないためである。同州における国防省所管施設及び州所管州兵施設の土地面積は、2014年9月末時点で398万7000エーカーに及ぶ。また、同州には年間493億ドルの国防予算が投入されており（2015会計年度）、軍関係者の給与や民間企業との契約料などに充てられ、州総生産額（state GDP）の2.1%に上る経済効果をもたらしている、とされる⁽¹¹⁴⁾。

このような、基地と地域の結びつきを反映して、同州ではREPIへの取組が強化されており、2017会計年度までに、エンクローチメント対策として、このプログラムに基づき、軍の活動との関係で必要な用途が確保された土地は13か所、2万8300エーカーに達する。また、総事業経費として、国防省とパートナーにより、2017会計年度までに7716万ドルほどが負担されている⁽¹¹⁵⁾。

(2) REPIをめぐる評価と総括

(i) 外部機関による評価

前述（II章1(1)）のとおり、ランド研究所の報告書は、国防省と軍のエンクローチメント対策について評価しているが、その主たる関心はREPIに向けられている。以下、同報告書からREPIに関する事業評価や課題の改善に向けた提言の概要を紹介する。総じて、同報告書は、REPIの事業成果を高く評価しつつ、全面的な肯定は避けている。

(111) John Housein, "Compatible Land Use Partnerships," *Endangered Species Bulletin*, Vo.31 No.2, July 2006, p.41.

(112) "2017 REPI Challenge," April 2017. Readiness and Environmental Protection Integration website <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/REPI_Challenge/2017REPIChallenge.pdf?ver=2017-05-01-171128-017> なお、面積は2016会計年度までの累積値とされており、前出の表に掲げた数値（2017会計年度までの累積値）とは異同がある。

(113) Department of Defense, *op.cit.*(109), p.2.

(114) 以下の資料を参照。"State Profile: California." Readiness and Environmental Protection Integration website <http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/State_Fact_Sheets/California_StateFacts.pdf>

(115) *ibid.*

＜ REPI の運用状況に関する主な評価＞

- ・訓練やその他軍の活動を、それらと適合しない土地利用の影響から守り、騒音被害等に対するコミュニティの不満を最小限にとどめている⁽¹¹⁶⁾。
- ・地域の経済にとって有用なものとなっており、地域住民の生活の質を確保する上でも重要な役割を果たしている⁽¹¹⁷⁾。
- ・概ね費用対効果が高く、パートナーが有する資源を効果的に活用している⁽¹¹⁸⁾。
- ・一方、事業の承認・実施が官僚的プロセスで進められており、予算化のペースが緩慢である。また、予算額自体も不十分である⁽¹¹⁹⁾。

＜ REPI の実施改善に関する主な提言＞

- ・国防省と軍は、重要な演習場であれば、現在は遠隔地に所在していても、エンクローチメントが発生する前に、事業プログラムに組み込んでいく必要がある⁽¹²⁰⁾。
- ・国防省は、プログラムに関する共通の政策指針を策定し、陸海空・海兵隊各軍の間で整合性のとれた形で事業を実施すべきである⁽¹²¹⁾。
- ・予算は複数年で組む必要があり、少なくとも2年間拠出できる予算編成メカニズムを構築すべきである。また、事業プログラムの承認・予算化について迅速化が求められる。臨時支出用の準備基金を設けておくことは、そのための一策となる⁽¹²²⁾。

これらの提言が、その後どの程度実施されているか、正確な検証は難しいが、少なくとも予算の複数年年度化は達成されていない。また、事業に関する共通の政策指針策定についても実施されていないと見られる。

(ii) 総括—REPI の意義と課題—

前述（IV章1）のとおり、REPIには連邦法レベルの法的根拠があり、国防省と陸海空・海兵隊各軍のほか、広く外部機関が関与し、それら外部機関が有する資源を事業に活用する制度的枠組みが構築されている。また、プログラムは、米本土の主な基地を網羅する形で運用されており、予算面でも着実に増加傾向にある⁽¹²³⁾ことから、全体として、REPIは、一定の政策効果をもたらしているものと見られる。

その一方、REPIについては、事業効果を高めていくための課題も指摘されている。ランド研究所の提言によれば、課題は、大きく2つに分けられている。ひとつは、国防省による統合的な政策指針を策定すること、もうひとつは、機動的で迅速な事業実施を確保するため、同省に事業専用の準備基金を設けることである⁽¹²⁴⁾。現時点で、これらの課題をめぐる見通しは明ら

⁽¹¹⁶⁾ Lachman et.al., *op.cit.*(19), p.50.

⁽¹¹⁷⁾ *ibid.*, pp.62, 64.

⁽¹¹⁸⁾ *ibid.*, p.66.

⁽¹¹⁹⁾ *ibid.*, pp.74-75.

⁽¹²⁰⁾ *ibid.*, p.96.

⁽¹²¹⁾ *ibid.*, p.97.

⁽¹²²⁾ *ibid.*, pp.99-100.

⁽¹²³⁾ Department of Defense, *op.cit.*(109), p.3 (Figure-1). 単年度の推移で見ると、国防省・軍の REPI 関連予算は、2013 会計年度は 5000 万ドルほどであったが、2017 会計年度には、およそ 7500 万ドルにまで増加している。

⁽¹²⁴⁾ これらの課題については、以下の資料にも類似の指摘がある。Marla Gillman, “A Win-Win: A Military Program with Environmental Benefits: A Look at Encroachment and the Readiness and Environmental Protection Initiative,” August 31, 2011. (A Thesis submitted to The George Washington University Law School)

かでないが、その達成には連邦法レベルの立法措置を必要とする可能性もあり、今後、関連の立法動向を注視していく必要があるだろう。

おわりに

本稿では、軍事訓練と地域社会における環境上の利害関心を両立させる試みとして、米国で運用されている、各種のエンクローチメント対策プログラムを紹介してきた。これらのプログラムは、政策的限界や地権者との紛争（AICUZ）、他のプログラムとの調整不備（JLUS）、予算や事業プロセスに係る問題点（REPI）など、残された課題も少なくないと見られるが、いずれも、軍民の協調的関係を基盤として実施されており、それぞれ一定の運用実績を示していると言える。

一方、前述（I章2）のとおり、米国において、それらの政策プログラムが運用されている背景には、基地をめぐる米国の特徴的な事情（自治体や住民が、基地の経済的意義を重視し、その存続をめぐり、軍と利害を共有していることなど）がある。これに対し、我が国では、米軍による各種の事件や事故の影響などから、基地をめぐる住民感情は複雑である。また、基地の立地や周辺の土地利用状況についても、米国の場合と事情が異なる点は少なくない。我が国では、住宅や学校が基地に近接している例もあり、基地周辺の市街地化は、既に飽和状態にある。

これらの点から、本稿で紹介してきた、米国におけるエンクローチメント対策については、在日米軍基地をめぐる政策課題に、そのまま当てはめることはできない⁽¹²⁵⁾。ただし、専門家の論考には、在日米軍基地の騒音問題等に対し、政策プログラムとしてAICUZが示している考え方を準用する可能性について論じているものも見られる⁽¹²⁶⁾。AICUZを始め、各種のエンクローチメント対策については、基地問題を考察する上で、日米の相違を踏まえつつ、米本国で実施されている事例として参照する意義があるものと考えられる。

（すずき しげる）

（本稿は、筆者が総合調査室在籍時に執筆したものである。）

⁽¹²⁵⁾ 我が国においては、米軍機による騒音や事故の影響を軽減するため、差し当たり現実的な課題として、海外を含めた訓練移転や安全な飛行ルートの徹底などが、日米間で引き続き協議されるであろう。沖縄県の軍用機事故をめぐる論評の中には、「問題の本質は、基地の設置場所ではなく、米軍機が訓練する領域をいかに大勢の人が住んでいる場所から遠ざけるかにあると言っても過言ではない。」と述べ、訓練移転の促進などを提言しているものも見られる。谷田邦一「オスプレイの大事故はどこでも起こりうる—米軍機の訓練区域を人が住んでいる場所からいかに遠ざけるか—」『WEBRONZA』2016.12.20。WEBRONZAは、朝日新聞社がネット上に開設している有料購読制の時事評論サイトである。

⁽¹²⁶⁾ 林公則氏（明治学院大学国際学部准教授）は、米軍は、基地周辺の土地利用に対し権限を有さず、既に市街地化している地域で、米軍の活動と適的な土地利用計画を策定することに、ほとんど政策上の意味はないが、AICUZの特色である調査研究と周辺地域との軍民協力は、在日米軍基地においても重要な意味を持つと述べている。林氏は、また、軍用機の運用に関する情報や将来予測、騒音コンターなど各種情報の提供は、情報公開の観点から重要であり、基地が土地利用に係る情報を提供し、自治体や住民と協力関係を築いていくことは、米軍にとっても意義があると述べている。林公則『軍事環境問題の政治経済学』日本経済評論社、2011、pp.64-65。