

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—

鈴木 滋

- ① 米軍再編計画には、普天間基地移設問題のほかにも「陰の難関」が存在するとの指摘がある。米海軍の艦載機部隊が、現在、硫黄島で暫定的に実施している夜間離着陸訓練（NLP）の基地移設問題である。NLP 基地移設問題は、日米同盟の安定的運用という観点から、早急な解決が迫られている。
- ② NLP とは、艦載機が、陸上基地の滑走路を用いて、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り、地域社会に大きな騒音被害を与えることで知られる。横須賀を母港として米海軍の空母が運用される限り、我が国が NLP 問題に直面する状況は変わらないであろう。
- ③ NLP 基地移設問題には、厚木基地で訓練が開始された 1980 年代前半から今日まで続く長い過程がある。当初は、厚木基地の負担を軽減するため、関東地域の自衛隊施設等に対する移設が検討されたが、周辺自治体と住民の反対などから計画は進捗せず、三宅島が新たな基地移設候補地とされるに至った。
- ④ 三宅島は訓練上の条件を満たす「最適地」とされたが、ここでも地元の反対が強まり、受入れに目処が立たなくなった。また、海上浮体物を基地として利用する構想も非現実的とされたため、日米は「暫定的な施設」という位置づけで、平成元年、硫黄島を NLP 基地として使用することに合意した。
- ⑤ その後、平成 16 年に岩国基地への艦載機部隊移転計画が表面化したことで、NLP 基地移設問題は、米軍再編との接点という新たな構図の中で展開していく。岩国への移転計画について、地元の意識は揺れ動いたが、市長選を経て受入れの方向に収斂された。しかし、岩国で NLP が実施される可能性への懸念は消えていない。
- ⑥ 岩国移転計画登場の前後から、中国や九州など周辺地域に対する NLP 基地移設が検討された。報道された移設構想には、大黒神島と馬毛島の例があるが、いずれも、地元への説明が不足したまま、報道が先行する形となり、現在まで実現していない。
- ⑦ NLP 基地移設をめぐるこれまでの経緯は、市街地周辺への移設が極めて困難であること、移設計画の推進に当たっては、情報公開を軸とした、地域社会への十分な説明と説得のプロセスが重要であることを示している。未だ、基地確保の見通しは不透明であることから、今後、硫黄島の恒常的使用が議論される可能性もあろう。

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—

外交防衛課 鈴木 滋

目 次

はじめに

I 夜間離着陸訓練（NLP）の概念と NLP 基地問題の概要

- 1 夜間離着陸訓練（NLP）とは何か
- 2 我が国における NLP 基地問題の概要

II NLP 基地移設問題の発端と暫定的な決着

- 1 厚木での NLP 開始と関東地域への移設構想
- 2 三宅島移設計画の混迷から硫黄島暫定使用へ

III 米軍再編と NLP 基地移設問題の新たな展開

- 1 大黒神島移設構想の急浮上と挫折
- 2 岩国基地への艦載機部隊移転問題の経緯
- 3 馬毛島移設構想をめぐる動き

おわりに

はじめに

海兵隊普天間基地の代替施設建設問題は、平成22年11月28日に行われた沖縄県知事選挙の後も、依然として打開の道筋が見えない状況であり、在日米軍再編計画の行方は、より不透明さを増している。民主党への政権交代を受け、当初、鳩山内閣は、平成18年5月1日に日米間で発表された在日米軍再編計画「再編の実施のための日米ロードマップ」（以下「ロードマップ」）の検証を掲げ、普天間基地の県外・国外への移設を模索した。しかし、政府と米国及び沖縄県・関係自治体との調整は進捗せず、結果的に、平成22年5月28日に開催された日米の外務・防衛閣僚による会談(2プラス2)において、「ロードマップ」で示された計画どおり、名護市辺野古地区へ移設する方針が確認されることとなった。平成22年6月に鳩山内閣を継いだ菅内閣は、同年5月に発表された日米共同声明を踏襲し、辺野古地区への移設計画を進める立場をとっているが、沖縄県や関係自治体との交渉は、今後とも難航が予想される。

普天間基地移設問題は、在日米軍再編計画の中核的なテーマであり、関係者の中には、米軍再編は一種のパズルのようなもので、この問題一つが動かなければ、すべてが止まってしまう、と分析する見方もある⁽¹⁾。米軍再編の成否を決する要素として、普天間基地移設問題をめぐる動向に注目が集まる所以であるが、米軍再編計画には、そのほかにも「陰の難関」が存在するとの指摘がある。米海軍の艦載機部隊が、現在、

硫黄島で暫定的に実施している夜間離着陸訓練(NLP)の基地移設問題である⁽²⁾。

NLP基地の移設については、「ロードマップ」で「恒常的な施設」を平成21年7月までを目処として選定することが掲げられた。しかし、平成22年末現在、移設候補地の選定は完了していない。NLPは、元々は神奈川県厚木基地などで行われてきたが、騒音被害など、地域社会と環境に大きな影響を及ぼす軍事訓練であり、都市部で実施することが困難となってきたため、硫黄島を暫定的な訓練基地に定めた経緯がある。NLP基地移設問題には、厚木基地で訓練が開始された1980年代前半から今日まで続く長い過程があり、その都度、問題の打開策が検討されてきたものの、未だ抜本的な解決には至っていない。

本稿は、「米軍再編をめぐるもう一つの重要課題」として、日米同盟に大きな影響を及ぼし得るNLP基地移設問題について、これまでの経緯を中心に紹介する。最初にI章で、軍事訓練としてのNLPの定義や、米軍の側から見た訓練の必要性、在日米軍によるNLPの実施状況などを概観する。II章では、NLP基地移設問題をめぐる経緯の前半部分として、硫黄島暫定使用が決定されるまでの時期を、III章では、後半部分として、米軍再編計画が顕在化する平成16年前後から現在までの時期を取り上げ、それぞれ、その間、問題となった移設計画や構想の内容に触れる。そして最後に、我が国におけるNLP基地問題の今後を展望する⁽³⁾。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。

(1) 元米国務省上級調査官ウィリアム・ブルックス氏の発言。「決着の期限、次は11月 元米国務省上級調査官ブルックス氏に聞く」『北海道新聞』2010.5.21.

(2) 「米軍厚木基地 艦載機移転、日米合意期限までに訓練地選定できず」『毎日新聞』（大阪版）2009.6.29.

(3) 本稿のI章は、拙稿「米本土における艦載機の夜間離着陸訓練(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. を踏まえつつ、新たな情報などを加味して論述するものである。そのため、I章の内容には旧稿と一部重複する個所があるが、用語については、今回の執筆に当たり表現を若干変更した。

I 夜間離着陸訓練 (NLP) の概念と NLP 基地問題の概要

1 夜間離着陸訓練 (NLP) とは何か

(1) 「夜間離着陸訓練」(NLP) の定義

夜間離着陸訓練 (Night Landing Practice: NLP) とは、空母に搭載された艦載機が、空母甲板に見立てた陸上基地の滑走路を用いて、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⁽⁴⁾。神奈川県大和市が厚木基地の概要をまとめた刊行物『大和市と厚木基地』(以下「大和市資料」)に依拠して記述すれば、NLP の定義は、大要以下のようなものである⁽⁵⁾。

「空母への着艦は陸上基地の場合より、はるかに高度な技量が要求されるため、米海軍は、艦載機のパイロットに対し、発着艦技能の資格を認定する制度を採用しているが、資格取得後も、長期の休暇を取った後などは、空母に帰艦する前に訓練を行い、錬度を維持する必要がある。そのために行われるのが、「地上離着陸訓練」(Field Carrier Landing Practice: FCLP)であり、このうち、特に夜間行われるものを NLP と呼んでいる。こうした訓練では、滑走路の定められた一点を基点として離着陸が繰り返される。夜間における空母着艦を想定して訓練を行う場合、艦載機は、地上の誘導ライトを頼りに大きな推力を維持しつつ滑走路に進入し、着地後直ちに急上昇、復航するという一連の飛行を繰り返す。」

NLP の定義については、米軍の部内資料などでも類似した表現をしており、例えば米海軍航空システム部隊 (Naval Air Systems Command: NAVAIR) が、NLP の訓練支援要員向けに作成したマニュアル『NAVAIR 00-80T-104: NATOPS 着艦信号士官用マニュアル』によれば、「FCLP は、空母への着艦飛行に先だって要求される飛行訓練の各段階と定義される。当該訓練は、空母への着艦を実施する際に遭遇する諸条件を、可能な限り実用的な形でシミュレートしたものでなければならない。」とされている⁽⁶⁾。また、在日米海軍が定めた指令第 3724.1C 号『NLP 及び FCLP の必要性に関し、日本政府へ通知するための手続』にも、このマニュアルとほぼ同様の規定が見られる⁽⁷⁾。

なお、この在日米海軍指令は例外的ケースと思われるが、前記海軍航空システム部隊のマニュアルを始め、米軍関係の資料や米国内の報道などでは、特に「NLP」という言葉は使わず、昼夜間を問わない概念として、FCLP を用いる事例が多いように見受けられる。このため、艦載機の離着陸訓練を表記する用語としては、FCLP の方が、本来は適切ではないかと思われる。ただし、我が国では一般化している用語であり、国会答弁などでも用いられていることから、本稿では主として「NLP」を用い、必要に応じ「FCLP」も用いる。

(2) 米海軍から見た FCLP の必要性

米海軍は、空母艦載機の活動を円滑に行っていく上で、FCLP を必要不可欠の訓練と認識し

(4) 厚木基地を抱える神奈川県大和市や神奈川県綾瀬市のほか、山口県岩国市といった関連自治体が、ホームページや刊行物に掲載している情報によれば、NLP については、いずれも「夜間連続離着陸訓練」と表記している。本稿では便宜的に「夜間離着陸訓練」と記す。

(5) 大和市『大和市と厚木基地』2007.7, p.24. <<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000009908.pdf>> 以下、本稿で引用するインターネット情報はすべて 2011 年 1 月 18 日現在である。

(6) Naval Air Systems Command, *NATOPS Landing Signal Officer Manual* (NAVAIR 00-80T-104), 15 December, 2001, p.5-4. <http://www.navyair.com/LSO_NATOPS_Manual.pdf>

(7) COMNAVFORJAPAN Instruction 3724.1C, *Procedures for Notification of the Government of Japan (GOJ) of Night Landing Practice (NLP) /Field Carrier Landing Practice (FCLP) Requirements*, 16 August, 2001.

なお、筆者は、ここで紹介した「在日米海軍指令 3724.1C 号」を、以前、在日米海軍のホームページから入手したが、2011 年 1 月現在は掲載されていないようである。

ているようである。例えば、ゲアリー・ラフヘッド (Gary Roughead) 米海軍作戦部長は、この点に関連して、最近行われた下院軍事委員会の公聴会で、次のように証言している⁽⁸⁾。「洋上での発着艦技能資格取得の前に、昼夜にわたって FCLP を実施することは、艦載機の安全な飛行活動を行う上で必要とされる、基本的な技能に関わる練度を発達させ、維持しなければならない固定翼艦載機のパイロット (fixed-wing carrier-based pilots) にとって、極めて重要な訓練上の要求である」。

FCLP が重要視されている理由として、訓練に関わる、こういった技術的要素は見落とせない点であるが、より本質的な背景としては、米海軍が、海外紛争地等への戦力投射 (パワー・プロジェクション) を図っていく上で、空母と空母航空団 (Carrier Air Wing) が有する機動力と打撃力を、非常に効果的なツールと見なしている事情に触れる必要がある。軍事専門家の福好昌治氏は「空母の巨大な船体は、軍事的圧力をかける手段としてもっとも効果的である。これまでも東アジアで緊急事態が発生した際に、もっとも早く現場付近の海域に投入されたのは、横須賀を母港とする空母だった。」と指摘している⁽⁹⁾。

東アジア海域で空母が展開した最近の事例としては、2010年3月26日に発生した韓国海軍哨戒艦の沈没事件を受けて、7月に行われた米韓合同演習が挙げられよう。この演習には、米韓合わせて約20隻の艦船が参加したが、「中心となったのは、横須賀を母港とする空母『ジョー

ジ・ワシントン』だった。」とされる⁽¹⁰⁾。「ジョージ・ワシントン」は、東アジアにおける軍事的緊張を反映する形で、その後も活発な動きを見せており、11月23日に起きた北朝鮮による韓国領大延坪島砲撃事件では、事件直後の24日に出港、米韓合同軍事演習 (朝鮮半島西岸の黄海で11月28日から12月1日まで実施) と、日米共同統合実働演習「キーン・スウォード」 (沖縄近海などで12月3日から10日まで実施) に相次いで参加するなど、3週間にわたって作戦行動に従事した⁽¹¹⁾。なお、米韓合同演習が終了した12月1日、マイク・マレン (Mike Mullen) 米統合参謀本部議長は、黄海への空母派遣に中国が敏感である点に言及しつつ、「将来もジョージ・ワシントンを黄海に派遣する」と述べ、地域紛争への対処手段として、空母を重視する方針を示している⁽¹²⁾。

一方、空母航空団の重要性については、2010年に海軍と海兵隊・沿岸警備隊が共同発表した報告書『海軍作戦概念：海洋戦略の遂行2010』が言及している。同報告書は、将来的な海洋戦略のあり方について提言しているが、第8章は、海洋への戦力投射という問題に言及しており、その中には「主として、原子力空母に搭載された航空団と、水上・水中発射ミサイルにより行われる攻撃作戦は、我々が作戦上の主導権 (原文は“operational access”) を獲得し、維持していくための主要な手段である。」との記述が見られる⁽¹³⁾。空母航空団が海軍の資源や戦略に占める位置づけをうかがうことができよう。

海軍が空母と艦載機の運用を重視しているこ

(8) *Statement of Admiral Gary Roughead, Chief of Naval Operations, Before the House Armed Services Committee on 24 February, 2010*, p.19. <http://www.navy.mil/navydata/people/cno/Roughead/Testimony/Roughead_Testimony022410.pdf>

(9) 福好昌治「腰のひけた合同演習の実態」米韓演習『インビンシブル・スピリット』『軍事研究』45巻10号, 2010.10, p.31.

(10) 同上

(11) 「軍事演習参加のGW、きょう帰港 横須賀」『朝日新聞』(神奈川版) 2010.12.14.

(12) ワシントンの政策シンクタンク Center for American Progress での発言。“JCS Speech: Center for American Progress,” December 1, 2010. <<http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1500>>

(13) Navy/Marine Corps/Coast Guard, *Naval Operations Concept 2010: Implementing The Maritime Strategy*, p.70. <<http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf>>

とは、最近の作戦実績からも見て取ることができ、イラク戦争やアフガニスタン戦争において、艦載機は地上作戦の支援などで大規模に運用された。前記ラフヘッド海軍作戦部長は、インタビューに答えて、アフガニスタンで固定翼機が行っている作戦飛行のうち46%は、空母1隻分に相当する艦載機が行っているものだ、と述べている⁽¹⁴⁾。また、デイビッド・アーキツェル（David Architzel）海軍主席軍事副官（研究開発及び調達担当）が上院軍事委員会の公聴会で行った証言によれば、同時多発テロが発生した2001年9月11日以降、空母搭載の戦闘攻撃機FA-18 ホーネット及びスーパー・ホーネットの飛行隊が、イラクとアフガニスタンで実施してきた作戦飛行は、延べ13万回以上にのぼるといふ。同副官は、これらの艦載機は、イラクとアフガニスタンで、米軍地上部隊に対し、広範囲な戦域情報と直接的な支援を提供し続けている、と述べている⁽¹⁵⁾。

このように、空母と空母航空団は、米軍の地域戦略を構成する重要な要素と見なされており、近い将来、それが大きく変動することは考えにくい。そのため、空母航空団の活動にとって欠かすことができないとされる、FCLP（NLP）の位置づけについても、基本的には現状のまま推移していく可能性が高い。横須賀などを母港として、米海軍の空母部隊が周辺海域で活動する状況が続く限り、我が国は、今後ともNLP基地をめぐる一連の問題に直面せざるを得ないであろう。

2 我が国におけるNLP基地問題の概要

(1) 在日米軍によるNLPの実施概要

米海軍は、現在11隻の空母を運用している

が、そのうち、海外を拠点とする唯一の空母が、横須賀を母港とする「ジョージ・ワシントン」である。「ジョージ・ワシントン」を母艦とする第5空母航空団（Carrier Air Wing 5）には、FA-18 ホーネット／スーパー・ホーネット戦闘攻撃機のほか、EA-6B プラウラー電子戦機、E-2 ホークアイ早期警戒機などの艦載機が所属する。これらの艦載機は、空母が横須賀に入港している間は、厚木基地に陸上配備され、通常は一般的な飛行訓練活動などを行い、空母が作戦行動で出港する前にNLPを行う。

本稿冒頭で述べたとおり、現在、在日米軍によるNLPは、大半が硫黄島で行われている。これは、都市化の進行により深刻となってきた、厚木基地周辺でのNLPに伴う騒音被害を軽減するため、平成元年1月、日米が硫黄島を暫定的に使用することで合意し、平成3年8月には訓練施設が一部完成したことを受け、それ以降継続して取られている措置である（くわしくは、Ⅱ章で後述）。ただし、硫黄島が悪天候のため使用できない場合などは、厚木基地のほか、山口県岩国基地、青森県三沢基地、東京都横田基地が、訓練の予備施設として指定されることが通例となっている。表1は、硫黄島とこれら4つの基地について、防衛省が最近10年間のNLP実施状況をまとめたものである。平成13年以降、横田・三沢・岩国の各基地ではNLPが行われていない。厚木基地では、平成19年まで一定のNLPが行われているが、その多くは、主力機のFA-18ではなく、S-3 ヴァイキング対潜哨戒機やE-2といった、比較的低騒音とされるプロペラ機によるものである。「大和市資料」によれば、厚木基地でのNLPは、平成3年にピークを迎え、平成7年以降は約90%が硫黄

(14) John M. Donnelly, "Naval Operations Chief Argues In Favor Of Service's 2010 Budget Request" (Navy Enterprise News), 14 May, 2009. <<http://www.navyenterprise.navy.mil/stories/naval-operations-chief-argues.aspx>>

(15) *Statement of David Architzel, Principal Military Deputy, Research, Development and Acquisition, United States Navy, Senate Armed Services Committee, Airland Subcommittee, April 13, 2010.*

表1 在日米軍によるNLPの実施状況（最近10年間）

年度	硫黄島			厚木			横田			三沢			岩国		
	日数	回数	機種	日数	回数	機種	日数	回数	機種	日数	回数	機種	日数	回数	機種
平成12	14	1,840	F-14等	8	360	FA-18等	5	490	E-2等	3	190	FA-18等	2	240	FA-18
平成13	14	1,950	同上	3	110	S-3等	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成14	15	2,210	同上	4	110	同上	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成15	16	2,590	FA-18等	2	40	同上	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成16	14	2,180	同上	6	370	同上	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成17	17	2,670	同上	5	150	E-2	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成18	12	1,930	同上	4	90	同上	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成19	19	3,680	同上	4	180	FA-18等	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成20	1	130	同上	0	0	—	0	0	—	0	0	—	0	0	—
平成21	12	2,070	同上	0	0	—	0	0	—	0	0	—	0	0	—

(注) 平成21年度は平成22年1月現在の数字。S-3ヴァイキングとE-2ホークアイは、比較的低騒音とされるプロペラ機である。
 (出典) 「資料90・在日米軍のNLP・夜間離発着訓練の実施状況、基地毎に、年間訓練日数、年間訓練回数、主な機種（最近10年間）」
 防衛省『衆議院予算委員会要求資料（日本共産党）（第2次）』2010.2, p.304. より筆者作成。

島で行われるようになったという⁽¹⁶⁾。

ただし、表1からわかるとおり、厚木基地では平成12年にNLPの実施回数が急増している点に留意する必要がある。「大和市資料」によれば、この年は、9月だけで2度もNLPが実施されており、他方、硫黄島での実施率は約24%に過ぎなかったとされる⁽¹⁷⁾。このため、周辺地域への騒音被害が深刻化し、大和市が在日米海軍との交流を中止する事態に発展した。このときの反省を踏まえて、平成14年2月4日、日米両政府は、「引き続きできる限り多くのNLPを硫黄島で実施する」ことなどを盛り込んだ了解事項に合意した⁽¹⁸⁾。しかし、平成19年5月にも、7年ぶりに「硫黄島の天候不良」を理由として、再び厚木基地でFA-18などによるNLPが行われた。大和市は、国と米軍に対して訓練中止要請を行っている⁽¹⁹⁾。

最近行われた記者会見で、第5空母航空団司令官のマイク・ホワイト大佐は、NLPについて「いつも硫黄島でやるよう心がけている。悪天候などにより厚木基地で実施するのは、最後に残された手段だ。」と語っている⁽²⁰⁾。とはいえ、今後も厚木基地などで騒音値の高いジェット機によるNLPが実施される可能性は否定できない。米海軍の関係者によれば、軍の規則によって、NLPは基地から185キロ以内の施設で行うことになっているという⁽²¹⁾。しかし、硫黄島は、本土から約1,200キロと離れており、緊急時の着陸に使用できる施設が近傍に存在せず、危険性が懸念されることなどから、米側は、恒常的な代替施設の確保を求めている⁽²²⁾。このため、代替施設が確保されない間は、米軍にとって、厚木基地などを予備的な施設として使用する選択肢が残るのである。

(16) 大和市 前掲注(5), p.28.

(17) 同上, p.30. なお、表1で示した防衛省まとめの数値によれば、平成12年のNLP実施回数（全体）のうち、硫黄島での実施回数が占める比率は約60%であり、大和市の数値とは食い違いがある。

(18) 同上, p.31.

(19) 同上

(20) 「夜間発着訓練は『硫黄島で極力』米航空団司令官」『朝日新聞』（横浜版）2009.1.21.

(21) ウォーターマン在日米海軍司令部報道部長の発言。「爆音、硫黄島を揺らす 米軍がNLP公開」『朝日新聞』（横浜・川崎版）2007.10.24.

(22) ケビン・メア在日米大使館安全保障部長の見解。「在日米軍再編 米大使館安全保障部長に聞く」『中国新聞』2006.7.9.

(2) 騒音被害と地域社会への影響

NLPは、音響の伝わりやすい夕刻から夜間(午後10時頃まで)に行われるため、周辺地域に騒音被害をもたらす、市民生活に甚大な影響を与えることで知られる軍事訓練である。硫黄島でのNLPを現地取材した報道関係者は、その騒音を「日常生活ではほかにたとえようのない圧倒的な音量」と報じている⁽²³⁾。平成19年5月に厚木基地でNLPが実施された際は、最高で107デシベルから114デシベルの騒音が記録された⁽²⁴⁾。「大和市資料」には、デシベル値の大きさを目安として示した概念図が掲載されているが、これによれば、100デシベルは地下鉄駅構内の音響に、110デシベルは、車のクラクションや新幹線通過時の音響に相当するとされている⁽²⁵⁾。また、このとき(平成19年5月)行われた騒音値の測定結果によれば、最大で1日81回、NLPによる航空機騒音の発生が確認されている⁽²⁶⁾。

このように、NLPが日常生活では普段経験することが少ないような騒音被害をもたらす要因は、その訓練上の特性にある。先にNLPの定義で紹介したとおり、この訓練では、大きな推力を維持しつつ滑走路に進入し、着地後直ちに急上昇、復航する、一連の飛行が繰り返される。夜間、高いエンジン出力を維持したまま、ジェット戦闘機が低高度で反復的な飛行を行うことが、相当なレベルの騒音を発生させることは必然的といえるだろう。一方、NLPが深刻な騒音被害をもたらす、そのほかの要因として

は、訓練が、ある期間、集中的に行われる点を挙げることができる。報道によれば、艦載機パイロットは、出港後に着艦資格を取得する前10日以内に、事前訓練であるNLPを実施しなければならない、と軍の規定で定められているという⁽²⁷⁾。この軍規定に該当するものとしては、前記米海軍航空システム部隊のマニュアルがある⁽²⁸⁾。こういった訓練上の要請に従い、NLPは空母が出港する前、集中的に行う必要があるため、その間、地域社会に与える影響は深刻なものとならざるを得ない。厚木でFA-18などによるNLPが行われた平成12年には、住民から300件以上の苦情が寄せられた⁽²⁹⁾。再度実施された平成19年にも、200件以上の苦情が記録されている⁽³⁰⁾。

(3) NLPの定義にまつわる「曖昧さ」

表1を見ると、平成21年に厚木基地でNLPは行われていないことがわかる。また、大和市のホームページに掲載された情報でも、この年、NLPは行われなかったことになっている⁽³¹⁾。しかし、この年5月12日夜から翌13日にかけて、大和市には米軍機の飛行をめぐる周辺住民からの苦情が「殺到」していた。12日深夜から13日午前1時過ぎまでに105件、13日も夕方5時までに39件の苦情があった。大和市が12日に測定したところ、この日だけで176回の騒音が記録されたという⁽³²⁾。NLPが行われていないにもかかわらず、このように大規模な騒音被害が生じたのは何故であろうか。原因は、こ

23 「恒常的施設、見えぬまま 硫黄島で19年、米空母艦載機発着訓練」『朝日新聞』（横浜版）2009.10.4.

24 大和市 前掲注(5), p.32.

25 同上, p.35.

26 同上, p.32. 大和市が騒音としてカウントしているのは、基地滑走路から北1キロ以内の住宅地で、70デシベル以上の騒音が5秒以上継続したケースである。

27 「NLP 『厚木実施、今後も』米司令官」『朝日新聞』（横浜版）2007.5.16.

28 NAVAIR, *op.cit.* (6), p.6-6.

29 大和市 前掲注(5), p.28.

30 「NLPの実施状況」大和市ホームページ〈<http://www.city.yamato.lg.jp/web/kichi/nlp.html>〉

31 同上

32 「騒音に苦情殺到 米軍深夜飛行」『朝日新聞』（横浜版）2009.5.14.

のとき洋上にあった「ジョージ・ワシントン」への発着訓練が行われたためと見られている⁽³³⁾。

NLPが終了し、空母が出港する直前にも、艦載機パイロットは、実際に空母艦上で発着する、着艦資格取得訓練(Carrier Qualification: CQ)を行わなければならない。報道などによれば、CQは出港直前の4日間行われるが、その間、艦載機は、一旦洋上に出た空母と厚木基地の間を行き来するようである⁽³⁴⁾。これに伴い、厚木基地での離着陸も行われるため、CQは、場合によっては、NLPと同様の騒音被害をもたらすことがある。

厚木基地では、平成13年9月にも、艦載機によるNLP以外の飛行訓練が昼夜にわたって行われ、周辺住民からの苦情が激増するという「事件」があった。NLP以外の要因により騒音被害がもたらされるという図式の背景には、NLPの定義にまつわる「曖昧さ」という問題が潜んでいる。在日米軍が本土の基地でNLPを実施する場合は、周辺住民への影響を考慮し、7日前に我が国政府や関連自治体に対して、訓練参加機種や訓練期間・時間などを通告する慣例となっている。しかし、夜間に行われる離着陸等で、形態が類似するものであっても、米軍が「NLP」と認識していない飛行訓練は、「通常の訓練」として事前通告の対象から除外されている。米軍は、CQに伴う離着陸や、平成13年に問題化した夜間訓練などは、NLPに該当しないとして、事前通告していないと見られる。こういった訓練については、NLPの場合には行っている一定の時間規制(夜10時まで)も外している可能性がある⁽³⁵⁾。一方、周辺住民の視点から見れば、騒音被害に対する実感という

点で、これらの訓練とNLPの間に明確な相違を見出すことができないという事情もあると思われる。米軍と地域社会との間で、NLPの定義や解釈に齟齬を来すことは、今後、結果的に騒音被害を拡大させていく恐れがある。

II NLP 基地移設問題の発端と暫定的な決着

1 厚木でのNLP開始と関東地域への移設構想

(1) 厚木基地でNLPが開始された経緯

NLP基地移設問題は、現在、硫黄島に代わる恒常的な施設を国内いずれかの地域に求めるという構図になっている。しかし、元々は厚木基地がNLPの主要な実施施設であり、問題の発端は、厚木基地の代替地確保が必要とされたことにあった。ここでは、本章全体の理解を助けるため、最初に、厚木基地でNLPが開始された経緯に触れる。

厚木基地でのNLPが問題化するようになった直接の要因は、日米両政府が、横須賀を米空母の母港とする決定を行ったことにある。米側から横須賀の空母母港化について、最初に打診があったのは、昭和46年7月の中曽根康弘防衛庁長官訪米の際とされている⁽³⁶⁾。米軍が横須賀の母港化を求めた背景には、「海外家族居住計画」と呼ばれる方針があった。これは、空母乗員のほか、その家族も海外の展開地で同居させるものであるが、その目的は、①家族との同居により、兵員の士気低下を防ぐ、②休養や補給の都度行われる、本国帰国に伴う費用や時間の節約、③担当海域に近接することによる、効

⁽³³⁾ 同上

⁽³⁴⁾ 「空母着艦訓練の発着基地 移転後も『厚木が理想』米司令官『朝日新聞』(横浜版)2007.2.8; 豊島実「NLP(夜間着艦訓練)とCQ(着艦資格取得訓練)の関係」豊島実編著『米空母キティホーク』原書房, 1998, p.38.

⁽³⁵⁾ 厚木基地における米軍機の飛行については、日米合同委員会の合意事項である「厚木飛行場周辺の航空機の騒音軽減措置」(昭和38年9月19日)が適用されることになっており、原則として夜10時から翌朝6時までの飛行は禁止されている。神奈川県企画部基地対策課『神奈川の米軍基地』2007, p.240.

⁽³⁶⁾ 小山高司「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替施設設置問題の経緯」『防衛研究所紀要』11巻2号, 2009.1, p.45.

率的な運用と軍事力の維持にあるとされる⁽³⁷⁾。当初、横須賀市では母港化に反対の態度をとっていたが、諸般の事情から「現状やむをえないもの」として了承するに至った⁽³⁸⁾。これを受けて、昭和48年10月5日には空母「ミッドウエー」が横須賀に入港し、この時点から横須賀の母港化が始まった。

横須賀の母港化に伴い、空母の入港中は、艦載機が近傍にある厚木基地に展開するという基本的なパターンが形成されたが、当初、厚木基地はNLPに使用されず、三沢基地や岩国基地で実施されていた。厚木基地で初めて実施されたのは、昭和57年2月16日のことである⁽³⁹⁾。その間、昭和53年の時点で、米側が、関東地域いずれかの場所に艦載機の訓練基地を求めている、と報じられたことがある⁽⁴⁰⁾。しかし、日本側による訓練基地提供の検討は進捗せず、三沢基地などでの訓練にも様々な制約要因があったことから、昭和57年になって、初めて厚木基地が使用されるようになった⁽⁴¹⁾。母港化から10年近くの間、厚木基地でNLPが実施されなかったことの原因としては、厚木基地が市街地に位置するという立地条件に伴う訓練上の制約のほか、周辺自治体・住民に対し、母港化に加えて、NLPの騒音被害という新たな負担を与えることへの懸念や配慮があったのではないと思われる。米軍にとって、厚木基地でのNLP実施は、必ずしも望ましい選択とは考えられておらず、基本的には実施に慎重であったと見られるが、その点に関連して、次のような指摘もある。「米軍は、1982年12月13日には、大和市と綾瀬市を訪問し、NLPの訓練計画を

事前に発表し、1983年5月9日からは、防衛施設庁を通じて訓練計画を公表する等しており、NLPの実施に際して、地元を配慮していたことも伺える⁽⁴²⁾」。

このような経緯を経て、厚木基地におけるNLPが開始され、戦闘攻撃機などが参加する本格的な訓練に限っていえば、硫黄島における訓練施設が完成する平成5年まで、ほぼ10年間にわたって行われることとなった。日米とも厚木基地でのNLP実施が望ましくないことについては、共通に認識していたものの、米側は運用上の必要性から実施せざるを得なかった、とされる⁽⁴³⁾。厚木基地でのNLPは、訓練開始当初から、すでに代替地への移転という課題を潜在させながら行われてきたといえるだろう。

(2) 関東地方への移設構想

厚木基地の代替施設建設問題は、早くも昭和57年9月には動き出す。9月30日、伊藤宗一郎防衛庁長官とワインバーガー国防長官による日米防衛首脳会談が行われ、米側から着艦訓練の問題(筆者注:実質的にはNLP代替基地確保の件)について協力要請があり、日本側からは、訓練の重要性にかんがみ、あらゆる角度から検討し、訓練が円滑に実施できるよう努力していく旨述べた⁽⁴⁴⁾。これに先立つ9月3日には、塩田章防衛施設庁長官が、記者会見でNLP基地移設問題について、翌年度から本格的な調査・検討に着手する方針を表明しているが、報道機関は、候補地としては茨城県百里基地、千葉県下総基地・木更津基地などの自衛隊施設が検討される見通しである旨報じた⁽⁴⁵⁾。これをきっかけと

(37) 大和市 前掲注(5), p.21.

(38) 同上

(39) 小山 前掲注(36), p.47.

(40) 同上

(41) 同上

(42) 同上, pp.48-49.

(43) 同上, p.49.

(44) 防衛庁『日本の防衛 昭和58年』1983, pp.237-239.

(45) 「厚木の移設地を物色 『百里』などを検討」『朝日新聞』1982.9.4.

して、関東地方や静岡県などに対するNLP基地移設構想が新聞紙上を賑わせていくようになる。

この問題については、早速国会でも質疑された。塩田長官は、昭和58年3月23日の国会答弁で、代替基地の確保について、米側から申入れがあったことを認めた上で、その検討にあたり、①新規に飛行場を建設できるか、②既存の関東及び関東周辺の自衛隊施設を使用できるか、③海上浮体物の建設は考えられないか、といった3つの課題を挙げた⁽⁴⁶⁾。以降、政府は、これらの課題に対する検討を進めていくこととなる。

塩田長官は、昭和59年2月16日の国会答弁で、米側からの申入れ内容を明かした。米側は、厚木基地から100マイル(180キロ)以内にある、関東及びその周辺地域で基地提供を希望している、というものであった。なお、このときの答弁で、塩田長官は、米側の希望に沿う可能性のある既存施設として、静岡県浜松基地・静浜基地、埼玉県入間基地、千葉県下総基地・木更津基地・館山基地、茨城県百里基地といった自衛隊基地のほか、在日米軍の東京都横田基地を挙げている⁽⁴⁷⁾。これらの施設に対する政府の詳細な検討経過は不明であるが、昭和58年9月の報道によれば、防衛施設庁は、この時点で各施設の「代替性」について部内的検討を終えており、百里は現状のまま使用可能、下総と浜松は補強工事を施せば使用可能、木更津・館山・静浜は、設備面から不適格という結論を、非公式ながら下していたという⁽⁴⁸⁾。しかし、政府がいずれかの施設を公式に移設候補地と結論づけることはなかった。その背景には、候補地と

報じられた施設の周辺自治体と住民が、報道に敏感に反応し、早い段階から移設反対運動を推進したことが挙げられる。

特に強力な移設反対運動が展開されたのは、海上自衛隊下総航空基地のケースである。周辺自治体の対応は早く、報道から間もない昭和57年10月9日、同基地を抱える沼南町の町長と、白井町及び鎌ヶ谷市の助役が、沼田武千葉県知事を訪問、NLPに反対を表明した上で、これら1市2町の首長と議会議長が署名した文書を提出し、県に協力を要請した。これに対し、知事は、県としてもNLPに反対していく姿勢を示した⁽⁴⁹⁾。それから、沼南町、柏市、我孫子市といった周辺自治体の議会が、米軍による下総基地の使用、NLP実施に反対する決議や意見書を採択する動きが相次いだ。住民の反対運動も組織化が進み、昭和58年2月13日には、周辺自治体5市2町の住民による「下総基地の米軍使用に反対する5市2町連絡協議会」が結成される⁽⁵⁰⁾。4月14日、同協議会は塩田長官と会談し、NLP基地移設反対を伝えた。長官は、「移設候補地は未定で、一方的に決めることはしない」としながら、下総基地が候補地に含まれていることは否定しなかったという⁽⁵¹⁾。11月3日には、同協議会の呼びかけで、基地使用に反対する住民集会が開かれ、約1万1000人が参加し、米軍基地化絶対反対の決議が採択された⁽⁵²⁾。ここに至って、地元住民のNLP基地移設反対という流れは動かし難いものとなった。

結果として、この年以降も、政府が下総基地を移設候補地として、周辺自治体に働きかけを行うことはなかった。昭和61年3月6日、防衛施設庁の担当官は、国会での答弁で、下総基

(46) 第98回国会衆議院決算委員会議録第3号 昭和58年3月23日 p.16.

(47) 第101回国会衆議院予算委員会議録第5号 昭和59年2月16日 p.10.

(48) 「米艦載機の地上訓練 基地探し難航必至」『読売新聞』1983.9.22.

(49) 「夜間訓練、県も反対 三市町に知事表明」『朝日新聞』(千葉版)1982.10.10.

(50) 「『反対』強化へ住民団体団結 13日に連絡協設立」『朝日新聞』(千葉版)1983.2.4.

(51) 「『一方的には決めぬ』反対連絡協に塩田防衛施設庁長官」『朝日新聞』(千葉版)1983.4.16.

(52) 「住民11000人が結束 米使用反対を決議」『朝日新聞』(千葉版)1983.11.4.

地のような既存施設の周辺には人家が多く、NLP基地としては適当でないと述べている⁽⁵³⁾。NLP基地移設問題は、その後、周辺自治体と住民に十分な説明が行われないうまま報道が先行し、地元の反対運動が先鋭化しては、構想が潰れていくというパターンに陥っていくことになるが、下総基地のケースはその原型と見ることができよう。ちなみに、鎌ヶ谷市の広報誌には、現在も「下総基地の米軍機使用絶対反対」という文言が掲載されている。

2 三宅島移設計画の混迷から硫黄島暫定使用へ

(1) 三宅島移設計画が浮上した経緯

関東地方の自衛隊既存施設への移設構想が、周辺自治体と住民の反対などから進捗しない状況の中、政府は、新規施設の建設を有力な選択肢として、同時並行的に新たな検討を始めることとなる。下総基地移設反対運動が高まりを見せていた昭和58年8月2日、在日米軍司令官のドネリー空軍中将与在日米海軍司令官のマッケイ海軍少将らに在日米軍首脳は、谷川和穂防衛庁長官を訪問し、厚木基地の代替地確保問題について、早急に解決策を示すよう要請したが、在日米軍がこの種の問題だけ取り上げて「陳情」したのは異例のことと報じられた⁽⁵⁴⁾。この後、8月22日に行われた谷川防衛庁長官とワインバーガー国防長官の日米防衛首脳会談でも、米側から、NLPはパイロットの練度を維持する上で重要なことから、是非協力願いたい旨要請があり、日本側は、今後とも引き続き努力することを伝えた。谷川・ワインバーガーによる防衛首脳会談は、その直後（昭和58年9月24日）

にも再度行われており、NLP基地移設について、米側からは「極めて重要な問題」として、前回の会談と同様の要請が繰り返された⁽⁵⁵⁾。米側がNLP基地移設問題を死活的な課題ととらえていた事情がうかがえる。

米側の強い意思を把握した政府は、問題の早急な打開に向けて動き出す。昭和58年9月9日、千秋健防衛施設庁施設部長は、記者会見で、伊豆諸島と小笠原諸島を、NLP代替基地の建設候補地として検討する計画を明らかにした。これが、三宅島移設計画の発端であった⁽⁵⁶⁾。下総基地のケースと同様、周辺自治体は迅速に反応し、9月14日には八丈島議会が、9月26日には大島町議会が、それぞれ移設に反対する意見書を採択した。一方、三宅島自治体の反応は、当初、これとは対照的なものであった。昭和58年12月21日、三宅村議会は、ジェット機が就航できる新たな官民共用空港の設置を要望する意見書を採択するが、その趣旨は、NLP基地移設の受入れを前提とするものであったとされる⁽⁵⁷⁾。翌12月22日には、村議会が「三宅島新空港建設促進特別委員会」を設置し、明確に基地誘致の方針を打ち出した。

しかし、村議会の誘致方針は、住民が強硬な反対姿勢をとったことによって、その直後から修正を迫られることとなる。12月24日、前記「特別委員会」委員長は、住民に明確な説明のないまま、意見書採択や防衛施設庁への陳情などを行ったことを陳謝し、住民大多数の意見が反対であれば、誘致方針を撤回する旨表明した。これに対し、住民の側では意見書採択に反対する請願書の署名運動が進められ、住民の8割が署名するに至った。住民の反対姿勢の背景には、

53) 芥川哲士防衛施設庁施設部連絡調整官の答弁。第104回国会衆議院内閣委員会議録第3号 昭和61年3月6日 p.8.

54) 「『艦載機夜間訓練、早急に解決策を』在日米軍、強く要請」『読売新聞』1983.8.3.

55) 防衛庁『日本の防衛 昭和59年』1984, pp.186-188.

56) 小山 前掲注(36), p.51. 以下、三宅島移設計画の発端から硫黄島暫定使用に至る事実経過については、概ね、同, pp.43-74. に依拠して記述し、適宜他の参照文献から引用した。

57) 同上, p.53.

自らの意思表示の機会がないまま、基地移設をめぐる既成事実が出来上がっていくことに対する反発があったものと見られる。昭和59年1月19日には、住民の反対運動組織として「三宅島官民共用空港の誘致及び建設に反対する会」が結成される。また、1月20日に開かれた村議会臨時会では、意見書に反対する住民請願のほか、官民共用空港建設を行わないよう要望する意見書が採択され、前年12月の意見書は撤回されるに至った。

(2) 三宅島移設計画をめぐる混迷

政府は、その後も三宅島への移設計画に固執したが、村議会選挙や村長選挙により、移設に反対する住民の意思が表明されたため、移設計画をめぐるやり取りは、政府と地元との間で進捗せず、膠着状況へと陥っていくこととなる。

昭和59年2月、村議会選挙が行われ、基地誘致反対派が多数を占め、翌3月に開かれた村議会では官民共用空港建設に反対する決議が採択された。このような議会の動きを踏まえ、村もNLP反対を表明したため、地元は住民、村議会、村とも反対の姿勢をとる形となった⁽⁵⁸⁾。6月27日に開かれた日米安全保障事務レベル協議では、米側からアーミテージ国防次官補が早期の代替施設確保を求めたのに対し、小谷久防衛施設庁次長は、解決の見通しは立っていないものの、なお、最大限の努力を続ける旨述べた⁽⁵⁹⁾。11月には、村長選挙が行われ、前記住民団体「反対する会」の理事であった寺沢晴男前村議会議員が当選する。三宅村は、文字どおりNLP基地移設反対一色となり、政府は、相次ぐ米側からの強い要請と、反対する地元との間で板挟み状態となったが、引き続き、基地移設について、地元の理解を得るべく、働きかけを続けるしかなかった。

そのような状況のなか、昭和60年1月2日、中曽根康弘首相とレーガン大統領との日米首脳会談が行われ、大統領から「空母艦載機の夜間離着陸訓練(NLP)の問題についても、協力を願いたい」との発言があり、中曽根首相は、「NLPは、解決に向けて引き続き努力したい」と応じた⁽⁶⁰⁾。日米トップ会談の場で、特定の基地問題が議論されるのは、異例の事態であった。NLP基地移設問題は、日米安保協力のあり方を左右する重要問題にまで「格上げ」されたわけである。また、この年の『防衛白書』には、日米防衛協力を扱った章の中に、初めてNLP基地移設問題に関する項が設けられた。NLP問題の位置づけが重要さを増しつつあったことを、象徴的に示す事例といえよう。中曽根首相は、2月19日の国会質疑で、住民の理解と協力が前提との認識を示しつつ、「できたら三宅島に「受入れを」お願いしたい」と答弁し、政府の立場に理解を求めた⁽⁶¹⁾。しかし、寺沢村長がNLP基地誘致に絶対反対の立場を堅持していたこともあり、事態は硬直したまま動かなかつた。国からの説明聴取を拒否していた寺沢村長は、10月18日、それまでの方針を改め、佐々淳行防衛施設庁長官と会談するが、会談後も考え方を変わらず、政府による説明会と現地調査の実施を拒否したため、依然として問題打開の道筋は見えなかった。

政府が、三宅島移設計画に執着した理由は何だったろうか。政府は、この点について何度か国会でも答弁しているが、『防衛白書』にまとまった記述が見られる。それによれば、三宅島がNLP基地として適切とされた理由は、①厚木基地から150キロと近いこと、②海岸地区に滑走路を設置し、旋回コースを海上に設定すれば、騒音の影響を回避できること、③飛行コースの直下に住宅地区がなく、被害の心配がない

⁽⁵⁸⁾ 同上, p.56.

⁽⁵⁹⁾ 「米空母艦載機の夜間訓練 日本『基地確保へ努力』」『読売新聞』1984.6.28, 夕刊.

⁽⁶⁰⁾ 「首脳会談要旨」『読売新聞』1985.1.4.

⁽⁶¹⁾ 第102回国会衆議院予算委員会議録第13号 昭和60年2月19日 p.32.

こと、④周辺が海のため、灯火の影響を受けず、夜間、空母に着艦する際と同様の訓練環境が設定できること一である⁽⁶²⁾。政府の検討では、関東周辺などで、こういった「好条件」を満たす地域は見出せなかったものと思われる。

その後、昭和 61 年から昭和 63 年にかけて、政府と地元のやり取りは断続的に続いた。防衛施設庁は、昭和 61 年 1 月 13 日、三宅島の現地調査や、地元に対する移設計画の説明などを行うため、「艦載機訓練場対策本部」を設置し、昭和 62 年度予算に調査工事費を計上するなど、三宅島移設に向けた前提条件の整備に努める姿勢を示した。しかし、現地調査の一環として予定された、気象調査を行うための観測柱設置をめぐって、昭和 62 年 9 月 1 日、実施を図る政府と反対派住民との衝突が起き、機動隊が反対派住民を排除、8 名を逮捕する事態に発展した⁽⁶³⁾。政府の姿勢が、結果的に混乱を招いたことの影響が大きく、地元が基地移設を受入れる可能性は失われ、その後、政府の動きが本格化することはなかった。

(3) 「海上浮体物構想」という選択肢

このように、関東周辺の既存施設と三宅島が、いずれも、自治体と住民の反対により、現地の受入れに目処が立たなくなったため、政府は、硫黄島暫定使用という解決策を検討することとなる（後述）。しかし、硫黄島暫定使用が検討されるようになった、もう一つの理由としては、政府が、いわゆる「海上浮体物構想」に実現性がないと判断したことも挙げられよう。「海上浮体物構想」とは、航空機が離着陸可能な鉄製の構造物（メガフロートなどと呼ばれる）を海上に浮かべるもので、普天間基地移設問題が議論

される過程で、工法の一つとして検討されたことでも知られている。

先に紹介したとおり、「海上浮体物構想」は、昭和 57 年 9 月に NLP 基地移設問題が持ち上がった時点で、すでに政府が挙げた 3 つの検討課題に含まれていたが⁽⁶⁴⁾、報道によれば、この案が「急浮上」したとされるのは、昭和 59 年 1 月である。同じ頃、三宅島では官民共用空港設置を求める村議会の意見書が撤回されており、同島への移設計画に難航のきざしが見え始めていた点に留意する必要がある。このときの報道では、工期が短く、浮体物に設置する滑走路の長さも変更可能であることなどから、自由民主党の国防関係者や在日米海軍が水面下で検討を進めている、とされている⁽⁶⁵⁾。「海上浮体物構想」は、陸上への基地設置より、訓練に伴う騒音や事故の危険性を軽減できる可能性もあることから、政府は、一定の検討を進めたものと思われ、昭和 58 年度予算には調査費を計上している。しかし、実現は困難という理由から、その後の検討は進まず、「もう一つの選択肢」が選ばれることはなかった。

昭和 62 年 8 月 27 日、友藤一隆防衛施設庁長官は、国会答弁で、「海上浮体物構想」の実現性が薄いと判断する根拠として、①こういった施設の建設技術で、これまで実証されたものはない、②設置のため広大な海域を必要とし、漁業や航路の障害となる恐れがある、③膨大な建設・維持経費を要する、④使用期間以外の維持管理上の問題がある、⑤何よりも米軍がこの種の訓練施設を希望していない、といった点を挙げたが⁽⁶⁶⁾、この時期は、気象観測柱設置をめぐる三宅島での衝突事件の直前に当たっている。当時、政府は同島への移設計画を積極推進

62) 防衛庁『日本の防衛 昭和 62 年』1987, p.222.

63) 防衛施設庁史編さん委員会編『防衛施設庁史—基地問題とともに歩んだ 45 年の軌跡』防衛施設庁, 2007, p.210.

64) 大和市と神奈川県は、それぞれ 1982 年 7 月と 9 月の時点で、国に対し海上浮体訓練施設の設置を要請している。小山 前掲注 36), p.49.

65) 「米艦載機の夜間発着訓練 『海上滑走路』が急浮上」『読売新聞』1984.1.23.

66) 第 109 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 昭和 62 年 8 月 27 日 p.21.

する姿勢を明らかにしており、「海上浮体構造物構想」については、すでに現実的な選択肢と見なしていなかったのではないかと思われる。

なお、「海上浮体物構想」は、その後、平成11年になって再び注目を浴びることとなる。きっかけは、造船・鉄鋼メーカー17社によって設立された「メガフロート技術研究組合」が、横須賀基地沖の在日米軍に対する提供水域内で、海上浮体物の実証実験を実施したことであった。これを受け、岡崎洋神奈川県知事が、NLP施設として使用する可能性に言及したのである⁽⁶⁷⁾。岡崎知事の提言に対し、在日米海軍関係者の中には、前向きに検討したいとの反応も見られたが、結果的に、その後もこういった構想が進展することはなかった。

(4) 硫黄島暫定使用の決定

三宅島移設計画が事実上挫折を余儀なくされ、「海上浮体物構想」も潰えたため、政府は、厚木基地でのNLP問題について、当面の打開策を模索しなければならなかった。そこで、持ち上がったのが、恒常的なNLP基地が確保されるまでの間、暫定的な形で硫黄島を使用するという案であった。硫黄島については、昭和58年の時点で「政府の一部には候補に挙げる声もある」といった報道もされており、比較的早い段階から候補地として検討されていた可能性がある⁽⁶⁸⁾。ただし、前述したとおり、厚木基地からの距離が遠すぎるという理由から、米軍側は消極的に受け止めていたものと思われ、三宅島に代わる本格的な移設候補地とはならなかった。

硫黄島の使用構想が動き出すのは昭和63年である。この年、硫黄島使用をめぐる日米間のやり取りが報道されるようになったことを受け、神奈川県と厚木基地周辺7市は、昭和63年8月に「厚木基地騒音対策協議会」を設立

し、代替基地を早期実現するよう、国に対する要望を強めた。これに対し、硫黄島を抱える東京都小笠原村は、事前に政府からの協議申入れが無かったことなどを問題として受入れに抗議した。しかし、硫黄島の暫定使用により厚木のNLP被害を軽減するという図式は、日米両政府と厚木基地周辺の自治体にとって、共通する一定のメリットがあったものと思われ、平成元年1月18日、日米は、硫黄島での暫定的なNLP実施について合意に達した。その後、硫黄島での施設整備が進められ、平成5年4月23日、米側への全面提供に至る。平成7年9月27日には、米軍駐留経費負担に関する特別協定が結ばれ、硫黄島へのNLP訓練移転経費について、日本側の負担とする枠組みが作られた。

(5) その後の三宅島移設計画—「混迷」から「漂流」へ—

硫黄島の暫定使用が開始されたことで、NLP基地移設問題は新たな段階を迎えた。しかし、これで三宅島移設計画が公式に中止となったわけではなかった。平成11年11月18日、瓦力防衛庁長官は、NLP基地移設問題に関する国会質疑のなかで、「厚木基地の代替地としては三宅島が適地と考えているが、住民の理解が得られていないため、暫定的な措置として硫黄島使用に至った。政府としては、依然として、三宅島移設計画を進めていく方針に変わりはない」といった答弁をしている⁽⁶⁹⁾。暫定使用合意から10年経過した時点で、政府が、なお、三宅島を移設候補地とする方針を取り下げられなかったのは、その間、新たな候補地の選定が進まなかったためと考えられる。暫定使用合意の時点で、実質的に、政府は三宅島という選択肢を断念したと思われるが、公式には表明できない事情があったことから、三宅島移設計画は、

(67) 「米軍厚木基地でのNLP『メガフロート利用を』神奈川知事」『朝日新聞』1999.8.25.

(68) 「日米防衛協力また難題 米艦載機の夜間訓練基地、妙案なく政府苦慮」『日本経済新聞』1983.10.9.

(69) 第146回国会衆議院安全保障委員会議録第4号 平成11年11月18日 p.2.

「混迷」から長い「漂流」へと移っていくこととなる。

なお、平成18年3月1日、北原巖男防衛施設庁長官は、NLP基地移設問題について行った国会答弁の中で、恒常的な訓練施設は現在特定されていないが、これまで適地と判断してきた三宅島の取り扱いを含め検討し、引き続き実現に努力したい、と述べている⁽⁷⁰⁾。答弁にある「三宅島の取り扱い」が何を意味しているのかは不明である。

Ⅲ 米軍再編とNLP基地移設問題の新たな展開

1 大黒神島移設構想の急浮上と挫折

(1) 大黒神島移設構想の発端

NLP基地移設問題は、平成16年に表面化した在日米軍再編計画との関連で、それまでとは異なる構図から、改めて重要課題と見なされるようになるが、ここでは、その前年（平成15年）に「突如として」浮上した、大黒神島へのNLP基地移設構想をめぐる経緯を紹介する。

大黒神島は、瀬戸内海に浮かぶ7.3平方キロほどの無人島である。行政区画上は広島県西部の江田島市に属しており、山口県岩国市とも地理的に近接する位置にある。なお、江田島市は、旧安芸郡江田島町のほか、旧佐伯郡能美町・沖美町・大柿町の4町が合併し、平成16年11月1日に市制へ移行したものである。NLP基地移設構想が持ち上がった当時、大黒神島は旧沖美町（以下、本稿では沖美町とする）に属していた。大黒神島への移設構想が初めて報じられたのは、平成15年1月30日である。構想の背景には、厚木基地騒音訴訟（第3次）で損害賠償支払いを命じられるなど、NLP・騒音問題の解決を迫られるなか、政府が、三宅島移設計画を断念し

た事情があったという⁽⁷¹⁾。なお、この点に関連するが、平成12年7月から8月にかけて起きた三宅島の噴火活動に沈静化の兆しが見えなかったこともあり、政府は、平成13年頃から、当時建設中だった静岡空港のほか、伊豆諸島の無人島、岩国基地などをNLP基地の移設候補地として検討していた、との報道がある⁽⁷²⁾。

第一報が報じられた1月30日、沖美町議会の全員協議会が開かれ、谷本英一町長が、基地誘致の立場から移設構想について説明した。また、同日に福田康夫官房長官が記者会見で、沖美町が誘致に関心を持っていることを明かした上で、現地の状況推移を見守る姿勢を示した。沖美町と政府は、かねて、水面下で移設をめぐるやり取りを行っていたものと見られるが、公式な形で構想が表面化したのは、これが最初であった。谷本町長は、基地誘致を図る理由として財政難に触れ、そのメリットには基地交付金などによる地域の活性化を挙げたが、藤田遊山広島県知事や秋葉忠利広島市長のほか、周辺自治体の大柿町などは、誘致に反対する立場を表明していた。2月2日には、住民団体「沖美町の生活を守る会」が結成され、NLP基地に反対する署名活動を始めた。

町議会は、当初誘致に前向きな反応を示していたが、周辺自治体と住民の反対姿勢が明らかになるなか、2月3日に開かれた町議会全員協議会では、過半数の議員が誘致方針の白紙撤回を求めるに至った。議会側は、態度を変更した理由として、町長の手法が独断専行的で十分な説明を欠いていること、当時進行中であった4町合併計画に悪影響を与えかねないこと、藤田県知事が反対していることなどを挙げた。議会がNLP基地反対の姿勢を明確にしたことから、谷本町長は、2月5日、正式に誘致断念を表明するとともに、町が混乱する恐れを招いたとし

(70) 第164回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号 平成18年3月1日 p.7.

(71) 「NLP移転、広島沖検討 三宅島は断念」『毎日新聞』2003.1.30. 以下、大黒神島移設構想をめぐる事実経過については、各種報道記事を参照の上記述した。

(72) 「水面下の交渉、町長に猛反発」『毎日新聞』2003.2.4.

て引責辞任した。移設構想が表面化してから、わずか7日間のことであった。

(2) 移設構想の挫折が意味するもの

大黒神島移設構想が挫折した主な原因は、基本的には地元に対する説明を欠いたまま、構想が唐突に表面化したことにあったが、NLP基地移設候補地とされた、これまでのケースとは異なる要素も見られる。三宅島移設計画の際は、政府が移設に係る地元議会や住民等との連絡・調整を主導していたのに対し、大黒神島のケースでは、それがもっぱら沖美町に委ねられていたとされる点である。この点に関連して、移設構想が失敗した要因は、防衛施設庁が地元との調整をすべて町長に委ねたことに尽きる、との分析もあった⁽⁷³⁾。

各紙の報道によると、大黒神島移設構想は、元々は、谷本町長側からの申し出を施設庁が受入れたことが、その発端といわれている。具体的には、平成14年1月時点で、基地誘致を図る町長の意向が施設庁に伝わり、同年6月頃から両者の接触が本格化、12月には小泉純一郎首相にも報告が上がっていたとされる⁽⁷⁴⁾。施設庁側は、町長の申し出を歓迎したが、「計画が早い段階で表面化し、国主導という構図になって反発を招いた」三宅島の失敗を教訓とし、この件については、関係者に対し、かん口令を敷くなど情報統制を行い、沖美町との調整も水面下で進めていたという⁽⁷⁵⁾。しかし、こうした手法は、「秘密主義」として、逆に議会や住民の反発を呼び、地元の受入れるところとはならなかった。

事の発端は町長のアイデアであったとしても、NLP基地移設問題に苦慮する政府にとっ

て、大黒神島への移設は、それなりのメリットを持つ構想であったと思われる。無人島の大黒神島では騒音の影響を最小限に抑えることができ、大半が町有地であることから、用地取得も比較的容易と考えられた⁽⁷⁶⁾。それだけに、構想が挫折したことに対し、防衛施設庁の落胆は大きかったと見られ、「二度とNLP誘致に手を挙げてくれる自治体はないだろう」という、関係者の悲観的なコメントも報じられた⁽⁷⁷⁾。その後、平成16年に、NLP基地誘致派住民による「大黒神島基地誘致推進期成同盟会」結成(6月1日)といった動きがあったものの、基地誘致論は住民多数の声とはならず、9月には反対派の住民団体から、2万人を超える県内外の反対署名が沖美町と町議会に提出された。これを受けて、松井晃町長は、今後ともNLP基地の誘致は行わない旨、議会で答弁した。

このように、地元自治体と住民の間で受入れ反対論が優勢となったため、移設構想は挫折を余儀なくされることとなった。その後、平成18年に行われた国会質疑でも、北原長官は、大黒神島への移設については、もはや検討していないといった趣旨の答弁をしている⁽⁷⁸⁾。大黒神島移設構想の挫折は、NLP基地移設問題をめぐる基本的な論点を改めて示す結果となった。NLP基地は、騒音と事故の危険性を伴い、環境に与える影響が大きいという特性を有しており、その移設については、情報公開を軸とした、地域社会への十分な説明と説得のプロセスが不可欠という点である。構想・計画の発端から挫折に至るパターンには多少の相違が見られるものの、下総・三宅島・大黒神島いずれのケースも、この前提条件が満たされず、地元にとっては唐突な感覚で受け止められたため、失敗に

(73) 「NLPの誘致撤回 移転先選定、出直しに」『毎日新聞』2003.2.5、夕刊。

(74) 「推進派町長任せ、裏目 NLP移転、白紙に」『朝日新聞』2003.2.6。

(75) 前掲注(72)

(76) 前掲注(74)

(77) 「NLP移転断念 表面化から1週間で」『毎日新聞』2003.2.5、夕刊。

(78) 第165回国会衆議院外務委員会議録第6号 平成18年11月10日 p.10。

終わったといえよう。

2 岩国基地への艦載機部隊移転問題の経緯

(1) NLP 基地移設問題と米軍再編の接点

大黒神島への NLP 基地移設について、地元住民の反対運動が強まりを見せていた平成 16 年 7 月 16 日、在日米軍再編をめぐって行われた、日米外務・防衛当局の審議官級協議で、米側が厚木基地の艦載機部隊を岩国基地に移転する案を示した、と報じられた⁽⁷⁹⁾。世界規模で米軍の配置・態勢を見直す作業の一環として、かねて、在日米軍の再編に係る日米協議が行われてきたが、艦載機部隊移転構想の登場によって、NLP 基地移設問題と米軍再編との接点が生じることとなった⁽⁸⁰⁾。前述したとおり、米軍の内規では、NLP は艦載機部隊の配備先と近接する場所で実施する必要がある、とされている。このため、NLP 基地移設問題は、平成 16 年 7 月以降、従来とは異なる構図の中で展開されていくこととなる。すなわち、これまでの関東周辺地域に代わって、岩国基地及び周辺の中国・四国・九州といった地域が、新たに移設候補地として検討される可能性が出てきたのである。

艦載機部隊移転構想の報道を受けて、岩国市と山口県は、政府に対し報道内容の事実確認を求めるとともに、岩国基地の機能強化や NLP の実施に反対する地元自治体の考えを尊重した対応と、早急かつ詳細な情報提供を促す立場を明らかにした。こういった市と県の見解を受けて、平成 17 年 6 月 23 日、岩国市議会は、全会一致で「米海軍厚木基地機能の岩国移転に反対する要望決議」を採択した。この間、山口・広島両県の基地周辺自治体でも、同様の反対決議を採択する動きが相次いだ。その後も厚木基

地の機能移転に対する地元の反対は強まっていく。7 月 4 日、住民組織の岩国市自治会連合会が、NLP を含む基地機能の岩国移転に対して、全会一致で反対姿勢を示し、7 月 19 日には、広島県西部に位置する廿日市市、大竹市、江田島市、大野町、宮島町の首長と議会議長によって、「岩国基地 NLP 移転計画反対期成同盟」（以下「NLP 反対期成同盟」）が結成された（大野町と宮島町は、平成 17 年 11 月 3 日、廿日市市に編入）。また、8 月 9 日には、この「NLP 反対期成同盟」と岩国市、山口県由宇町が連携して、艦載機部隊移転と NLP 実施に反対する地元自治体の意向を踏まえた対応をするよう、政府に要望書を提出している。このように、NLP 基地の移設については、周辺自治体と住民が迅速に反対運動を開始するという図式が、岩国の場合も再現されることとなった。

(2) 米軍再編中間報告と岩国移転計画の本格化

平成 17 年 10 月 27 日、防衛施設庁広島防衛施設局より、岩国市に対して米軍再編に係る日米協議の現状について説明があった。岩国市の関連資料を参照した範囲では、政府からこの問題で地元に対し、ある程度具体的なレベルで説明があったのは、これが初めてと思われる。このとき、施設局は「非公式の説明」と断りつつ、厚木基地から FA-18 など艦載機 57 機を岩国基地へ移転させたい旨述べたといわれる。この直後、10 月 29 日に日米安全保障協議委員会（両国の外務防衛閣僚による協議機関：いわゆる 2 プラス 2）で、米軍再編の方向性を示す中間報告「日米同盟：未来のための変革と再編」（以下「中間報告」）が発表された。報告は、厚木基地の機能移転について、「米空母及び艦載機の長期に

(79) 「厚木基地、岩国に移転 在日米軍再編で米提案」『読売新聞』2004.7.17, 夕刊。

(80) 以下、艦載機部隊の岩国移転問題をめぐる事実経過については、主として下記資料に依拠して記述し、適宜他の参考文献から引用した。「在日米軍再編問題の経緯と取組み」岩国市ホームページ〈<http://www.city.iwakuni.yamaguchi.jp/www/contents/1142595508794/html/common/4cef3995063.htm>〉；朝井志歩「第 7 章 岩国基地への艦載機移駐問題」『基地騒音—厚木基地騒音問題の解決策と環境の公正—』（現代社会研究叢書 3）法政大学出版局, 2009, pp.129-163.

わたる前方展開の能力を確保するため」として、艦載機部隊の岩国移転案を提示するとともに、「空母艦載機発着訓練のための恒常的な訓練施設の特典」という目標を盛り込んだが、いずれもその実施期限は明記されなかった⁽⁸¹⁾。11月4日、北原長官が山口県を来訪し、県と岩国市、由宇町に対して「中間報告」の内容説明が行われたが、長官からは「今回は地元への正式協議の始まりである」との発言があった。このような経緯を経て、艦載機部隊の岩国移転計画が本格化していくこととなる。なお、このときの長官の説明では、NLPについては出来るだけ硫黄島で行い、岩国基地では低騒音機（E2C）のみ実施する、とされていた⁽⁸²⁾。

岩国市は、「中間報告」の内容に批判的であった。11月16日、井原勝介市長は、額賀福志郎防衛庁長官に対し、米軍基地の存在自体は、安全保障上の必要性から理解し、その運用に協力しているが、艦載機部隊の配備は、現状の基地機能を大幅に強化するもので、受入れることはできないとの理由から、移転案の撤回を要請した。これに対し、額賀長官は、新たな負担の強化にならないよう努めるとともに、(ジェット機等による) NLPは岩国周辺で実施しない、と述べ、艦載機部隊の移転に理解を求めた⁽⁸³⁾。11月24日には、山口県・岩国市・由宇町の3者が、「中間報告」の内容に関する質問状を広島防衛施設局に提出、12月21日、施設局から回答があった。この中で、政府は、艦載機部隊を岩国に移転した場合、厚木と比べて横須賀との距離は遠くなるものの、空母の運用上特段の支障は生じないとの認識を示した上で、NLPについ

ては、次のような説明を行っている⁽⁸⁴⁾。

- ・「中間報告」で恒常的施設が確保されるまで、引き続き硫黄島を使用することが謳われており、これに反する措置は取らない。
- ・恒常的な施設の候補地については、現段階では特定していない。
- ・これまで同様、天候不良などの場合、岩国が予備的施設に指定されることがあり得る。

この間、周辺住民による移転反対運動の組織化が進み、岩国市では、反対派の住民組織として「岩国への空母艦載機部隊とNLP移転反対の市民の会」(以下「市民の会」)が設立された(11月20日に設立集会)。12月3日、広島県でも「岩国基地の拡張・強化に反対する広島県西部住民の会」が立ち上げられ、12月18日には、岩国で「市民の会」主催の市民集会が開かれるなど、周辺住民の間では、艦載機部隊移転計画に反対する声が強くなっていった。

(3) 移転計画をめぐる住民投票と再編最終報告

岩国市議会は、井原市長と歩調を合わせる形で、艦載機部隊移転に反対していた(平成17年6月、全会一致で反対決議)が、平成18年1月から2月にかけて、受入れを容認する議員が増えるようになり、市長と市議会との間に意見の相違が生まれたとされる⁽⁸⁵⁾。このため、井原市長は、平成18年2月7日、移転案の賛否を問う住民投票の実施を発議、3月12日に投票が実施された。このタイミングで投票が実施された背景には、周辺町村との合併(3月20日予定)で住民投票条例が失効し、井原市長も失職するため、その前に市としての見解を示す必要性があった

(81) 防衛省『日本の防衛 平成22年版』2010, p.416.

(82) 「防衛施設庁長官からの状況説明(11月4日)」岩国市ホームページ〈<http://www.city.iwakuni.yamaguchi.jp/www/contents/1142595508794/html/common/4cef3995086.htm>〉

(83) 「額賀防衛庁長官との会談(要旨)」岩国市ホームページ〈<http://www.city.iwakuni.yamaguchi.jp/www/contents/1142595508794/html/common/4cef3995087.htm>〉

(84) 「平成17年11月24日付け『「中間報告」における岩国基地再編案に対する質問事項について(照会)』に対する回答」岩国市ホームページ〈<http://www.city.iwakuni.yamaguchi.jp/www/contents/1142595508794/html/common/other/4cef3995089.pdf>〉

(85) 朝井 前掲注(80), p.145.

という⁽⁸⁶⁾。投票の結果、反対票は投票総数の87.4%を占め、移転案に対する住民の反対姿勢が明確に示されることとなった（投票率は約58.7%）。4月23日には、合併後の新市移行に伴う市長選挙が行われたが、井原前市長が当選し、住民投票で示された反対論の強さが再び確認される形となった。

艦載機部隊移転に反対論が強かった理由の一つには、政府の否定にもかかわらず、NLP基地移設が抱き合わせの形で進む可能性に対する懸念があった。こういった懸念の背景には、沖合移設事業に絡む「NLP受入れ密約疑惑」が影を落としていたものと推測される⁽⁸⁷⁾。沖合移設事業とは、岩国基地での騒音や事故の危険性を軽減するため、沖合に新たな滑走路を建設するもので、平成4年、政府と県・岩国市との間で合意に達し、平成9年に着工した（平成22年5月29日、運用が開始されている）。しかし、平成13年に、平成4年の合意は、新たな滑走路でのNLP実施を前提として、市議会の承認を経ないまま結ばれた「密約」であった、という報道がなされた⁽⁸⁸⁾。県と岩国市は、平成4年の合意議事録の効力を否定したが、その後も住民の間には、NLP基地は最終的に岩国へ移設されるのではないかと、という警戒感が残ったと思われる。

このように、地元で反対論が優勢になったことで、岩国移転計画の先行きが不透明となっていくなか、平成18年5月1日、日米安全保障協議委員会は、米軍再編に係る最終報告として「ロードマップ」（本稿冒頭「はじめに」の記述を

参照）を発表した。「ロードマップ」では、岩国基地関連の再編計画として、艦載機部隊移転については、平成26年までを期限として実施すること、NLPの恒常的な施設については、平成21年7月を目処として候補地を選定することが、それぞれ目標として掲げられた⁽⁸⁹⁾。地元では反対論が強かったものの、岩国移転計画は、米軍再編の主要な柱の一つと見なされており、「中間報告」を経て「ロードマップ」に至る再編協議の過程で、その位置づけが大きく変わることはなかったと思われる。

（4）市庁舎補助金凍結問題と地元の意識変化

「ロードマップ」の発表後も、岩国移転計画は地元の強い反対論にさらされるという状況が続いたが、平成18年12月に持ちあがった市庁舎補助金凍結問題は、移転計画をめぐるこれまでの構図を変え、地元の意識変化をもたらすきっかけとなった。12月1日、防衛施設庁は、艦載機部隊移転計画への反対を理由として、岩国市に対し、「平成19年度分の市庁舎建設補助金交付は困難である」と伝えた。この補助金は、平成8年12月の「SACO合意」に基づき、岩国市が普天間基地に駐留するKC-130空中給油機部隊の移転を受入れたことに対する、事実上の見返りであったとされる⁽⁹⁰⁾。従って、艦載機部隊移転計画とは本来関係のない事柄であったと見られるが、防衛施設庁は、これを米軍再編関連経費の枠組みで位置づけ、凍結する方針を明らかにした⁽⁹¹⁾。その後、「米軍再編推進法⁽⁹²⁾」に基づき、再編計画を受入れる自治体に交付され

⁽⁸⁶⁾ 同上, p.146.

⁽⁸⁷⁾ この問題をめぐる経緯については、朝井が岩国市（当時）の対応を批判する立場から詳しく紹介している。同上, pp.131-135.

⁽⁸⁸⁾ 同上, p.134.

⁽⁸⁹⁾ 防衛省 前掲注(81), p.418.

⁽⁹⁰⁾ 「艦載機受け入れに反対するなら『補助金交付は困難』」『朝日新聞』2006.12.2。「SACO合意」とは、平成8年12月2日、沖縄における基地負担軽減を目的とする日米の協議機関「沖縄に関する特別行動委員会（Special Actions Committee on Okinawa）」が発表した軍用地返還計画であり、普天間飛行場関連の移転・返還計画を含んでいる。防衛省 同上, pp.427-429.

⁽⁹¹⁾ 『朝日新聞』 同上

⁽⁹²⁾ 「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」（平成19年法律第67号）

る「再編交付金」の対象から、岩国市が除外されたこともあり、市議会では、地域振興などの観点から井原市長の反対姿勢を問題視する動きが強まった。補助金凍結を機に、市議会は移転容認の立場へ傾斜し、平成19年3月23日、「在日米軍再編に係る決議」を採択、政府が岩国周辺にはNLPの恒常的施設を設けないと説明していることなどを挙げつつ、市長に対し、基地問題について「現実的かつ効果のある取組」をしていくよう求めた⁽⁹³⁾。

井原市長は、補助金の凍結分に合併特例債を充てる予算を編成することで、問題の打開を図ったが、市議会が予算案に反対し続けたことから、両者の対立は深まり、井原市長の辞職と市長選挙の実施という事態に発展していく。市長選挙は平成20年2月10日に行われ、移転容認派の推薦候補である福田良彦氏が井原前市長を破って当選した。3月12日、福田新市長は、二井関成山口県知事とともに、石破茂防衛相と会談し、艦載機部隊移転に「理解と協力」の姿勢を示した。これに対し、石破防衛相は、凍結していた市庁舎補助金を年度内に交付し、「再編交付金」についても、今後は岩国市を対象とする方針を表明した⁽⁹⁴⁾。

(5) その後の動き—民主党政権への交代とその影響—

福田市長が米軍再編計画に理解を示したことで、艦載機部隊移転をめぐる市と市議会の対立は解消され、岩国市の移転計画受入れが固まったかに見えた。しかし、平成21年9月に発足した鳩山政権は、普天間基地移設など、米軍再編に係るこれまでの日米合意を見直す立場を打

ち出したため、岩国移転計画についても、新政権による対応が注目された。平成21年10月20日、北澤俊美防衛相は、岩国への艦載機部隊移転について、普天間基地移設問題の結論が出るまでは先送りする方針を表明した⁽⁹⁵⁾。一方、岡田克也外相は、10月27日に行われた記者会見で、地元への説明が十分になされていないことや、市庁舎補助金凍結の経緯などに触れつつ、岩国移転計画については、新たな政権として「今汗をかいている」という表現で、今後、これまでの経緯等の確認を進める意向を示唆した⁽⁹⁶⁾。これらの閣僚発言を見る限り、鳩山政権には、岩国基地をめぐる再編計画について、ゼロベースで見直す考え方が存在した可能性も考えられるが、程なく、政権の立場は、現行の移転計画を是認する方向に集約されることとなる。平成22年1月26日、鳩山内閣は、艦載機部隊移転問題に関する政府答弁を決定した。答弁書は、①厚木から岩国への艦載機部隊移転計画は、「ロードマップ」で示された日米合意に従って進めていく、②NLPの恒常的な施設については、現在日米間で協議中であり、具体的な候補地の選定期間は未定である、と述べている⁽⁹⁷⁾。

北澤防衛相は、2月20日、福田市長と会談し、改めて政府答弁で示した方針を述べるとともに、岩国周辺でNLPの恒常的な施設を建設することはしない、と声明した。これに対して岩国市側は、NLP基地の件で政府の方針を文書で示すよう要請し、政府はこれに応じた。その後、5月28日に日米両政府が発表した共同声明では、「ロードマップ」の着実な実施が謳われ、最近行われた国会答弁でも、政府は、「ロード

93 「在日米軍再編に係る決議」2007.3.23. 岩国市ホームページ〈<http://www.city.iwakuni.yamaguchi.jp/www/contents/1142595508794/html/common/other/4cef3995020.pdf>〉

94 「艦載機容認を伝達 庁舎補助、月内支給へ」『中国新聞』2008.3.13.

95 「岩国移転検討は『普天間後』 艦載機移転で防衛相方針」『中国新聞』2009.10.21.

96 「外務大臣会見録（要旨）（平成21年10月27日）」外務省ホームページ〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_0910.html#6-E〉

97 第174回国会参議院質問答弁書第5号 平成22年1月26日 p.1. 〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/174/toup/t174005.pdf>〉

マップ」に従って岩国移転計画を進めていく方針を確認している⁽⁹⁸⁾。結果的に、この問題に関して、政権交代による大きな影響は生じなかったことになる。ただし、「ロードマップ」が提示した期限である平成21年7月を過ぎても、NLP基地の候補地は選定されていない。岩国市と周辺自治体・住民は、NLP基地移設を一貫して拒否しており、地元が艦載機部隊の移転を受入れるに当たっては、岩国以外の地域を対象とした、NLP基地の早期選定という条件が必要となる。この選定作業が「宙に浮いた」状況が続けば、今後、岩国移転計画の成否に深刻な影響が及ぶことも考えられよう⁽⁹⁹⁾。

3 馬毛島移設構想をめぐる動き

(1) 馬毛島移設構想の背景

艦載機部隊の岩国移転計画が進捗するに伴い、それと対の関係性を成すNLP基地移設問題についても、政府は検討を進めてきたと思われるが、その詳細は水面下に沈潜したまま、必ずしも明らかになっていない。各種報道によれば、米軍側は基地候補地の選定について、岩国基地から100海里（約180キロ）以内という地理的条件を示したため、当初は、瀬戸内海や九州北部などが候補地域として検討されたようである⁽¹⁰⁰⁾。しかし、これらの地域に所在する各種航空施設への移設は困難と判断されたのか、政府は、米軍が要求する180キロの圏外で、新たな候補地を選定する方針を固めたという⁽¹⁰¹⁾。このように、NLP基地移設問題の難航が伝えられるなか、平

成19年2月、馬毛島への移設構想が報じられた⁽¹⁰²⁾。

馬毛島は、鹿児島県西之表市（種子島の北半分を占める）に属する約8平方キロの離島で、種子島から西方に約12キロ、岩国基地からは400キロほどの地点にある。土地の大部分は採石業者が所有しており、従業員の救急搬送用として、軽飛行機を運用できる滑走路がある⁽¹⁰³⁾。報道のとおり、政府が馬毛島を候補地として検討した事実があったとすれば、その背景には、実質的には無人島であるといった、島の立地・環境面に着目した判断があったものと思われる。しかし、地元の反応は概ね否定的であった。伊藤祐一郎鹿児島県知事が、県議会本会議の答弁で慎重姿勢を示したほか、西之表市と近隣の種子島、屋久島にまたがる熊毛地区の自治体は受入れ反対決議を採択し、県内の住民団体も、県や西之表市に反対の署名や要請書を提出した。地元で反対機運が高まった理由としては、騒音による環境への影響や、世界自然遺産に登録されている屋久島の観光イメージを損なうことに対する懸念があったとされる⁽¹⁰⁴⁾。

(2) 移設構想の推移—地元の反対と政府の「沈黙」—

一方、地元にはNLP基地誘致を図る動きもあった。馬毛島における最大の地権者である採石業会社「馬毛島開発」の立石勲社長は、NLP基地の誘致に積極的であり、平成19年12月17日、西之表市議会で、誘致運動を進めるため、

⁽⁹⁸⁾ 第176回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号 平成22年10月21日 p.9.

⁽⁹⁹⁾ NLP基地が確保されないまま岩国に艦載機部隊が移転した場合、「暫定」という名目で、岩国でNLPが繰り返されるのではないかと、という懸念も指摘されている。「迫る爆音・変容する地域 (7) NLPの行方 決まらぬ施設候補地」『中国新聞』2008.1.9.

⁽¹⁰⁰⁾ 「艦載機の離着陸訓練施設で米、岩国から180キロ要求 政府、来年3月に候補地」『東奥日報』2006.11.4. なお、高知県宿毛市などもNLP基地移設候補地として取りざたされたことがあり、地元の商工会議所関係者が岩国市を来訪し、基地視察や岩国商工会議所との意見交換などを行っている。「NLP誘致視野、視察や意見交換 高知・宿毛の商議所一行」『朝日新聞』（山口版）2008.9.26.

⁽¹⁰¹⁾ 「米軍の離着陸訓練施設、岩国180キロ圏外に移転 米の要求に応じず」『読売新聞』2006.11.12.

⁽¹⁰²⁾ 以下、馬毛島移設構想をめぐる事実経過については、各種報道記事を参照の上記述した。

⁽¹⁰³⁾ 「米軍艦載機の発着訓練地 鹿児島・馬毛島浮上」『朝日新聞』2007.2.22, 夕刊.

⁽¹⁰⁴⁾ 「馬毛島・国の具体的説明なし、種子・屋久で反対広がる」『南日本新聞』2007.4.30.

馬毛島を市から分離独立した自治体にしたいと表明、市と市議会に対して、島を市域から分ける「廃置分合」を求める陳情書を提出した。しかし、その後、こういった誘致運動が広がりを見せることはなかった。熊毛地区の自治体で構成するNLP基地移設問題対策協議会（平成19年4月発足）は、平成19年9月と平成20年1月の2回にわたって、県に移設反対の要請書を提出し、平成20年9月には防衛省に対して直接働きかける反対運動を展開した。また、平成20年6月には、西之表市で基地移設に反対する住民団体として「馬毛島に米軍の訓練基地を許さない住民の会」が結成されるといった動きもあり、地元の反対姿勢はさらに明確なものとなった。

この間、政府はどのような対応をとっていたであろうか。大黒神島のケースでは、移設構想をめぐる政府と地元自治体との交渉の存在が、事実上明らかになっているが、馬毛島については、政府は、一貫して「具体的な候補地として特別な検討をしていることはない」と述べている。防衛省関係者が「候補地の一つ」と述べたという報道もあるが⁽¹⁰⁵⁾、政府が、これまで公式に移設構想を認めたことはないと思われる。他方、政府は、こうした立場もあってか、この問題で地元に対し、詳細な説明は行っていないようである。そのため、各種報道を除けば、移設構想の内実を検証できる情報がないまま、地元の懸念を招く事態に至ったとも見られる⁽¹⁰⁶⁾。NLP基地移設をめぐる、「報道の先行」と「政府の説明不足」という従来のパターンは、馬毛島のケースでも繰り返されたといえるのではな

いだろうか。なお、最近の一部報道によると、北澤防衛相は、馬毛島へのNLP基地移設について早急な実現を図るよう、防衛省内に指示を下したという⁽¹⁰⁷⁾。

おわりに

平成19年12月17日、厚木基地周辺の住民は、米軍基地の騒音被害を根源から絶つとして、第4次騒音訴訟を起こした。原告の数は6,000人を超え、第3次訴訟では提起されなかった飛行差止請求が復活した⁽¹⁰⁸⁾。訴訟の背景には、厚木基地における艦載機の飛行活動レベルが、最近数年間、むしろ増大していることがある。NHKの報道によれば、厚木基地では、NLPは実施されなくなったものの、昼間の艦載機訓練は行われており、平成22年の騒音苦情件数（11月時点）は、およそ2,700件にのぼった⁽¹⁰⁹⁾。また、基地監視活動を行っている市民団体の調査によれば、訓練などに伴う、平成21年度の厚木基地における艦載機の離着陸数（機数）は、前年の約2,200機から約3,000機に増加したという⁽¹¹⁰⁾。一方、米海軍の関係者は、着艦資格取得訓練（CQ）について、艦載機部隊移転後も岩国で実施することは難しく、位置関係としては厚木が理想的であること、訓練実施に当たっては、その間、艦載機が厚木を発着し、相模湾沖で行う可能性が高いことなどを述べている⁽¹¹¹⁾。これは、NLPが他の地域で行われても、厚木基地における、その他の艦載機訓練は継続されることを示唆した発言といえよう。現在もなお、厚木基地をめぐる地元の負担感は解消さ

(105) 「米軍機発着訓練移転案 防衛省『馬毛島、候補の一つ』」『南日本新聞』2007.2.24.

(106) ちなみに、報道の中には「NLPは候補地の名前が事前に出た時点でもうつぶれる。そんな簡単なものじゃない」という防衛省関係者のコメントを紹介したものがある。NLP基地移設に関する政府の微妙な立場がうかがわれよう。前掲注(99)

(107) 「空母艦載機訓練 鹿児島・馬毛島に移転へ 政府検討、米側は難色」『産経新聞』2010.12.11.

(108) 「爆音『根絶』へ再出発 厚木基地騒音第4次提訴」『朝日新聞』（神奈川版）2007.12.19.

(109) 「米海軍厚木基地・騒音苦情 去年2706件、神奈川県など解消を要請」『NHKニュース』2011.1.13.（『日経テレコン』より）

(110) 「米軍の離着陸900機増 市民団体まとめ」『朝日新聞』（横浜版）2010.3.5.

れていない。

NLP 基地移設問題は、厚木基地周辺住民の負担軽減という目的から発したが、その後、米軍再編という「複雑なパズル」との関係も加わり、日米同盟の安定的な運用という見地から、早急な解決が迫られている重要案件といえる。最後に、この問題が内包する課題と今後の方向性について触れることとしたい。

報道によれば、防衛省は、馬毛島を含め、これまで全国で 350 の地域を移設候補として検討してきたという⁽¹¹²⁾。しかし、依然として移設候補地の選定に至っていない理由としては、それらの候補地の多くが、基地を移設した場合、住宅地域に近接することや、周辺空域の利用に伴う問題など、何らかの形で周辺住民の生活に悪影響を及ぼすことが避けられない要素を抱えていたためと推測される。過去の経緯からも明らかであるが、NLP 基地を市街地やその周辺に移設することは極めて難しい。三宅島が一時有力視されたように、人口稠密地域から遠距離に位置する離島（特に無人島）などへの移設が、今後とも「現実的な案」として模索されるであろう。しかし、大黒神島や馬毛島の例で見てきたとおり、「周辺住民の生活に対する影響から隔絶した地域」というものが、現実にあるとも考えにくい。離島であっても、文字どおり「絶海の孤島」でない限り、通常、周辺には一定規模の生活圏が存在する。また、逆説的になるが、離島であるがゆえに、自然資源が豊かで、基地の存在や軍事訓練による悪影響が特に懸念

されるといった事情もある⁽¹¹³⁾。

このように、NLP 基地移設という難題に解を見出す作業は、政府関係者が認めているとおり、容易なことではない。現時点で候補地選定の見通しは不透明であるが、今後、いずれかの地域に対する移設計画が顕在化し、政府が公式に移設推進を図る場合は、自治体・住民との密接な意思疎通や、情報公開に裏打ちされた説明義務の履行を通し、地元の理解を得る方向で努力していくしかないと思われる。ちなみに、米国本土の東海岸でも NLP 基地移設問題が持ち上がっているが、環境アセスメントの不備などから、地元の反対を招き、移設計画に大幅な遅れを生じる事態となっている⁽¹¹⁴⁾。NLP が環境に与える影響の大きさを考えれば、我が国でも、基地移設に当たり適正なアセスメント手続は不可欠の要件になるであろう。

ただし、これらの要件が満たされた場合でも、必ず新たな NLP 基地が確保される保証はない。その場合は、引き続き硫黄島を使用するという選択肢が残されるであろう。しかし、硫黄島に対する位置づけが、これまでどおり「暫定的」ということであれば、厚木や岩国などで NLP が実施される懸念も、現状のまま残されることとなる。硫黄島での訓練実施は、天候に左右される部分が大いいとされているが、過去に、抜本的な解決策として、硫黄島を恒常的な NLP 基地とすることが提言されたこともある⁽¹¹⁵⁾。今後の事態の推移によっては、硫黄島の恒常的使用が議論される可能性も考えられよう。一方、

(111) ジャスティン・クーバー米海軍厚木基地司令官の発言。『朝日新聞』前掲注34；「本土の米軍再編④ 厚木 艦載機騒音、消えぬ不安」『朝日新聞』2007.2.22, 夕刊。

(112) 「かごしま米軍再編—最終報告から3年（上） 艦載機訓練、馬毛島含む350カ所候補」『南日本新聞』2009.4.30。

(113) NLP 基地移設が自然資源に与える悪影響については、三宅島など過去に候補とされた地域で問題視されてきた。馬毛島のケースでは、周辺にトビウオやイカの獲れる漁場があることや、絶滅危惧種の野生動物マゲシカが生息することなどが指摘された。「馬毛島が、驚き・不安 米軍・発着訓練候補地に」『朝日新聞』（鹿児島版）2007.2.23。

(114) この問題については、次の拙稿を参照。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.67-84。

(115) 「NLP 施設誘致 狭く過密な日本の環境、政府は米に理解求める努力を」『読売新聞』2003.2.7。

艦載機部隊移転計画と NLP 基地移設が実施されたとしても、厚木基地周辺の騒音問題が解消される確たる見通しは立っていない。このため、

厚木基地の騒音対策については、重要な基地政策上の論点として、今後も引き続き議論されるであろう。

(すずき しげる)