

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—

鈴木 滋

- ① 在日米軍基地問題は、米軍による基地活動と、地域社会の安全及び発展との調和という観点から、その解決が図られるべきであるが、なかでも基地周辺の土地利用問題は、今後重要な論点のひとつとなる可能性を秘めている。在日米軍基地は、その多くが住民の居住地域と近接する形で立地しており、土地利用対策の観点から、住民に対する基地活動の影響を検討することが望まれる。
- ② 米国本土では、軍事施設周辺での人口増加や土地開発、市街地化といった現象を「エンクローチメント」と呼んでいる。「エンクローチメント」は、軍事施設の価値を損なうとされているため、米軍と地方自治体は、施設の存続を目的として、共同の土地利用対策を推進している。対策の根底には、施設から周辺住民の生活空間を隔離することで、軍と地域社会の利害衝突を避けようという考え方がある。
- ③ 代表的な「エンクローチメント」対策には、「航空施設周辺適合利用地域」(AICUZ)がある。AICUZは、飛行場周辺に事故の危険性が高い地域や騒音コンター(境界線)を設定し、各地域について、望ましい土地利用のあり方を、軍が自治体に勧奨するものである。その特徴は、軍事能力維持と騒音被害軽減の両立を狙いとしている点にある。
- ④ AICUZとそれに基づく土地利用規制は、軍民共同の基地被害軽減策として、これまで一定の成果をあげてきている。特に、策定のプロセスが情報公開の原則に貫かれており、軍と地域社会の相互信頼を増進する効果をもたらしていることは、注目されるべき点といえるだろう。その一方で、AICUZは、ガイドラインであるため、実効性の欠如など、いくつかの問題点を抱えており、多くの課題に直面している。
- ⑤ 軍事施設を抱える地域社会には継続的な土地(住宅)開発要求があり、軍が望む土地利用規制としばしば矛盾を来す。AICUZに基づく土地利用対策は、こういった事態に必ずしも適切に対応できていない。ヴァージニア州やフロリダ州の海軍基地周辺では、軍が市街地化をコントロールできない状況が生まれている。
- ⑥ 在日米軍基地に対してAICUZを適用することは、当面、現実的な検討課題とはならないであろう。しかし、基地周辺での土地利用状況に関する情報の軍民共有や、米軍の土地利用対策に関する情報公開の促進など、米国本土での土地利用対策のベースとなっている考え方は、在日米軍基地についても研究の余地があると思われる。

# 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—

外交防衛課 鈴木 滋

## 目 次

はじめに

### I 軍事施設と周辺環境の変化（エンクローチメント）

- 1 「エンクローチメント」とは何か
- 2 「エンクローチメント」への対策

### II 軍事施設周辺における土地利用対策の枠組み

- 1 「航空施設周辺適合利用地域」（AICUZ）
- 2 「共同土地利用研究」（JLUS）
- 3 緩衝地帯の設定と自然環境の保護

### III 課題に直面する米軍の土地利用対策—二つの事例から—

- 1 ヴァージニア州オシアナ海軍航空基地の場合
- 2 フロリダ州キーウエスト海軍航空基地の場合

おわりに

## はじめに

在日米軍基地を抱える地方自治体と国は、かねて、米軍の活動や基地の管理から派生する様々な「基地問題」への対応を迫られている。そのひとつが米軍機の騒音問題である。本年（平成20年）6月26日、那覇地方裁判所沖縄支部は、米海兵隊普天間飛行場周辺における米軍機の飛行差し止めと、騒音被害に対する賠償を国に求める「普天間爆音訴訟」に対し判決を下した。判決は、WEPCNL<sup>(1)</sup>（うるささ指数）75以上の地域に住む原告住民の騒音被害について違法性を認定し、国に損害賠償を命じた<sup>(2)</sup>。また、同年7月17日には、東京高等裁判所が、米空軍横田飛行場周辺における米軍機の飛行をめぐる、同様の騒音訴訟（横田基地訴訟）に対して第2審判決を下している。判決は、やはり、WEPCNL75以上の地域に住む原告住民の騒音被害について「受忍限度を超え違法」と認定し、国に損害賠償を命じたが、対象となる原告の数は1審判決より削減された<sup>(3)</sup>。当面、在日米軍の騒音問題が抜本的に解消される見通しは立っていない。一方、訓練や演習場の管理に起因する事故、環境汚染なども重要な「基地問題」のひとつである。沖縄県の海兵隊キャンプ・ハンセンでは、基地内での陸軍都市型戦闘訓練施設で行われる射撃訓練が、周辺住民に及ぼす危険を緩和するため、同施設の移転が計画されている。しかし、米側は、移転工事の間も、訓練実施を優先する姿勢を示しており、このため、新

たな施設の完成は、当初の予定より1年半ほど遅れる見通しと伝えられる<sup>(4)</sup>。

このように、米軍の基地活動は、騒音や訓練に伴う環境被害を周辺住民にもたらしており、米軍と地域社会との関係は、一定の緊張をはらみながら推移している。「基地問題」は、米軍による基地活動と、地域社会の安全及び発展との調和という観点から、その解決が図られるべきであるが、なかでも基地周辺の土地利用問題は、今後重要な論点のひとつとなる可能性を秘めている。我が国における米軍基地は、その多くが住民の居住地域と近接する形で立地しているが、本来的には、周辺土地の適正な用途を確保することによって、基地活動が住民に及ぼす影響を抑制することが望ましい。米軍は、この点に着目し、米国本土においては、軍事能力を維持しつつ、周辺住民の被害を抑制するための土地利用対策を、自治体等と協力しながら運用している。もとより、我が国と米国本土では、基地の成り立ちや周辺住民との関係など、「基地問題」をめぐる構図に相違する点が少なくないが、米国本土における、こうした土地利用対策のなかには、「基地問題」の将来的な解決を図る上で、我が国にとって参考になる点もあるのではないと思われる。本稿では、我が国における「基地問題」を考える一助として、米国本土における軍事施設周辺の土地利用対策とその課題を紹介する<sup>(5)</sup>。

(1) WEPCNLとは、航空機騒音の「うるささ」を表す単位で、1日の平均騒音ピークレベルに時間帯別発生回数等を加味したものであり、我が国における環境基準の評価に用いられている。一例として、平成13年度の騒音測定結果によれば、嘉手納基地と普天間基地周辺における環境基準値は、WEPCNL70ないし75であるが、いくつかの地域では航空機騒音が基準値を上回ったとされる。沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄の米軍基地』2003, pp.28-30.

(2) 「普天間爆音に賠償命令：国に1億4672万円」『琉球新報』夕刊, 2008.6.26.

(3) 「2審は賠償1億9400万：横田基地住民訴訟」『琉球新報』2008.7.18.

(4) 「『都市型』移転1年半遅れ：訓練優先し工事停滞」『琉球新報』2008.1.9.

(5) 以下、関係者の肩書きは、参照文献が発表された時点のものである。また、本稿で引用する英文記事のうち、新聞社のホームページに掲載されたものについては、引用にあたって各記事のURLを省略する。

## I 軍事施設と周辺環境の変化（エンクローチメント）

米国本土において主に「基地問題」に対応するのは、各州の最大行政単位である郡 (County) である。「全米郡協会」 (National Association of Counties) が、軍事施設周辺の土地利用問題についてまとめた『地方自治体と軍事施設による適的な土地利用の促進』と題するガイドブックは、冒頭で次のように述べている。「以前、軍事施設は、軍事訓練と周辺住民の静穏や安全との間で生じかねない紛争を避けるため、その殆どが僻地や遠隔地に置かれていた。しかし、人口増加が (中心部から) 周辺部にまで拡張し、土地開発が軍事施設の近傍にまで及ぶに至って、(施設の) フェンスをはさんだ両側で問題が生じるようになった。例えば、国防総省の活動は、軍事訓練・諸活動をもたらす騒音や粉塵、軍用機の上空通過によって、周辺のコミュニティに悪影響を及ぼし、騒音や安全に関わる懸念を呼び起こす可能性がある。他方、商用地や宅地の照明により夜間訓練が妨げられ、パラシュート訓練が降下地域の土地開発により中止されるなど、軍事訓練は、施設周辺での開発により、実施を制約されることがあり得る<sup>(6)</sup>」。

ここであげられている、施設周辺での人口増加や土地開発、市街地化といった現象は、米国本土において騒音・環境被害など一連の「基地問題」を発生させている主な要因と見なされている。米軍や地方自治体等は、これらの現象に代表される、施設周辺の環境変化を「エンクローチメント」 (Encroachment) と呼んでいる。「エンクローチメント」は、米国本土における「基地問題」を考える上で、最も重要なキーワードである。ここでは、米軍による「エンクロ-

ーチメント」の定義、米軍や自治体等による「エンクローチメント」への対策などを紹介する。

### 1 「エンクローチメント」とは何か

「エンクローチメント」という用語は、米軍や自治体等がまとめた様々な文献で使用されているが、我が国で定訳にあたる言葉は無いと思われる。一般的には、施設周辺における人口や住宅の増加といった現象を指すものと理解されており、その点に着目して「市街地化」という訳語を当てることも考えられる。しかし、米軍は、「エンクローチメント」について、訓練や軍用機の飛行経路など、基地の運用条件に影響を及ぼす周辺環境の変化という、より広い意味合いでとらえており、市街地化は、主要要素ではあっても全てではない。したがって、本稿では、あえて訳語は付けず、そのまま「エンクローチメント」と表記し、必要に応じて「市街地化」という用語も用いるようにする。

#### (1) 米軍による「エンクローチメント」の定義

米軍による「エンクローチメント」の定義を示す代表的な文献としては、米海軍の内規で定められたものがある。海軍作戦部長指令 (OPNAVINST) 第11010.40号『エンクローチメント管理計画』 (以下『管理計画』とする。) は、定義について触れた第1節の第1.1条で、「エンクローチメントとは、主として海軍による諸活動の成果を制約、削減し、または妨げる可能性を持った、外部から計画され、実行される、あらゆる活動をいう。加えて、海軍が地元コミュニティとの協力、土地開発計画の監視、施設や不動産の適正な管理などを怠った場合は、やはり、任務上の必要性を満たす海軍の能力に影響が及び、『エンクローチメント』を招くこともあり得る」と規定している<sup>(7)</sup>。この規定から

(6) National Association of Counties, *Encouraging Compatible Land Use Between Local Governments and Military Installations: A Best Practices Guide*, April 2007, p.3.

(7) Department of the Navy, *Encroachment Management Program* (OPNAVINST 11010.40), March 27, 2007, p.3.

は、軍の即応性を維持することを主要命題としつつ、それと矛盾しない範囲で、地域社会との調和を図っていこうとする、米軍の「基地問題」に対する基本的な姿勢がうかがわれる。

それでは、具体的にどのような事象が「エンクローチメント」と見なされるのであろうか。『管理計画』は、第2節の第1.1.1条から第1.1.14条にかけて、14の類型をあげている<sup>(8)</sup>。そのなかには、施設周辺における市街地化（人口増加）や航空機騒音といった問題のほか、空域・陸域・水域の使用をめぐる（軍と他機関との）競合、絶滅危惧種など野生生物の生息、海洋資源の保護、不発弾の処理、歴史的建造物の存在など、多様な事象が含まれている。これらの事象のうち、特に市街地化や騒音問題は、軍の訓練等に影響を及ぼし、周辺住民からの訴訟を招くおそれもあるとされている。

『管理計画』は、これらの事象によって軍の活動や能力が損なわれるケースについても、第3節の第1.1.1条から第1.1.11条にかけて、立ち入り・使用禁止区域の設定、演習場などの使用期間削減、特定タイプの訓練禁止、飛行高度・飛行空域の制限、夜間訓練の制限、実弾射撃訓練の削減など、11の類型をあげている<sup>(9)</sup>。これらの規定からも、米軍が軍事能力の維持を最大限重視しており、「エンクローチメント」を、基地活動に対する阻害要因としてとらえていることが理解できる。

## (2) 地方自治体の「エンクローチメント」に対する考え方

これに対して、軍事施設を抱える地方自治体は、「エンクローチメント」に対してどのような認識を持っているのであろうか。先に紹介した

「全米郡協会」のガイドブックは、次のように述べている。「軍事施設と地方自治体が、共に（この問題に）対応できなければ、当該施設の閉鎖、又は配備部隊の他の施設への移転という可能性が高まることとなる。これは、一般には『基地再編閉鎖計画』（BRAC）として知られている問題である<sup>(10)</sup>」。一方、「全米州知事協会」（National Governors Association）の研究部門が発表した、『軍事施設周辺における「エンクローチメント」に対応するための州の戦略』（以下『州の戦略』とする。）と題する調査報告は、軍事施設について、雇用や税収をもたらす、地域経済にとって極めて重要な存在と位置づけた上で、その維持を図るためとして、「エンクローチメント」への手立てを提言している<sup>(11)</sup>。

このように、地方自治体は、地域社会において軍事施設が占める役割を重視しており、「エンクローチメント」については、施設の存続を左右しかねない問題ととらえているように思われる。米軍と地方自治体の視点は、微妙に異なるものの、「エンクローチメント」を、軍の活動や施設の存在に対する「脅威」として認識している点では共通する。その意味で、米国本土においては、「基地問題」に対する軍と地域社会の対応に、一定の共通基盤が形成されていると見ることができるだろう。

## 2 「エンクローチメント」への対策

米軍と地方自治体は、施設の存続を共通の利害として、「エンクローチメント」に対する共同の取り組みを推進しており、それは、多くの場合、施設周辺の土地利用対策に反映されている。なお、米軍は、軍事施設周辺の土地利用対策の実施は、地方自治体に権限と責任があり、

(8) *ibid.*, pp.10-13.

(9) *ibid.*, pp.14-16.

(10) National Association of Counties, *op.cit.* (6), p.3.「基地再編閉鎖計画」(Base Realignment And Closure) は、独立委員会である「基地閉鎖再編委員会」(Defense Base Closure and Realignment Commission) によって策定される、米本土における基地の閉鎖再編計画である。

(11) NGA Center for Best Practices, *State Strategies to Address Encroachment at Military Installations* (Issue Brief), September 2004, p.2.

軍の役割は、望ましい土地利用に関するガイドラインの作成や、地方自治体の対策立案への協力など、支援的なものに止まるとの立場をとっている（この点については、Ⅱの1(3)で後述する）。そのため、ここでは、地方自治体による対策を紹介することで、軍事施設周辺における土地利用対策の概要を示すこととしたい。

地方自治体による土地利用対策を概観できる文献としては、前記『州の戦略』がある。この報告書は、各州が進めている「エンクローチメント」への対策について分類、解説しているが、その内容は次のようなものである<sup>(12)</sup>。

- ・施設周辺の土地利用を軍事活動と適合させるための法整備：アリゾナ州では、軍用飛行場周辺での住宅開発禁止、オクラホマ州では、飛行活動を阻害するような、施設周辺での不動産利用の制限措置を、それぞれ州法で定めている。
- ・郡による土地利用区画（ゾーニング）・計画、騒音コンター（境界線）などの設定：コロラド州やフロリダ州では、郡が、軍用飛行場周辺において、事故発生の危険性が高い地域や騒音レベルに応じたコンターなどを設定し、適正な土地の用途を定めている（この点についてはⅡの1で後述する）。
- ・州の定める「重要関心地域」の範囲拡大：カリフォルニア、ネバダ、ノース・カロライナ、ヴァージニアなど13の州では、州法で、州が極めて重要な関心を有する保護地域（Areas of Critical State Concern）の設定を定めている。現在、実際に軍事施設周辺の土地を「重要関心地域」に指定している州は無いが、将来は、「エンクローチメント」の進行を抑えるため、指定の拡大も考えられる。
- ・軍事施設周辺の土地購入：土地の購入という手段によって、適正用途の確保を図っている例は少ない。オクラホマ、フロリダ、アリゾ

ナ、ネバダ、ミネソタ、カリフォルニア、コロラド、ワシントン、ノース・カロライナ各州は、その数少ない例である。土地の購入については、財源の確保という問題が生じることから、米軍と地方自治体又は環境保全団体等の間で協定を結び、必要経費を折半する手法もとられている（この点については、Ⅱの3でも述べる）。

- ・軍事施設問題に関する諮問機関等の設置：アリゾナ州やジョージア州、テキサス州などでは、「エンクローチメント」対策について州に助言する諮問機関や、関係機関の代表者による協議機関などを設けている。

これらの対策は、全て、軍事施設周辺の市街地化や土地開発を規制することで、軍の活動にとって適正な用途を確保するとともに、周辺住民の基地被害を抑制することを狙いとしており、その多くは、一定の効果をあげているものと思われる。しかし、『州の戦略』は、それぞれの対策については、問題点や限界もあるとの認識を踏まえて、次のように慎重な見解も述べている。「『エンクローチメント』に対する万能のアプローチは存在しない。『エンクローチメント』対策の狙いは、施設周辺の開発を（全面的に）停止させることではなく、特定地域における土地利用を、特定基地における軍事活動の観点から、適合性を持ったものとするところにある<sup>(13)</sup>」。『州の戦略』は、各対策の具体的な問題点についても触れており、例えば、土地利用区画の設定（ゾーニング）については、「不適正な土地利用を防止するには手っ取り早い手段であるが、地権者や土地開発業者からの開発圧力にさらされるため、区割りが変更されやすく、常に永続的な対策になるとは限らない」と述べている<sup>(14)</sup>。なお、『州の戦略』には、各対策の長所と短所についてまとめた一覧表も掲載されているが、これによれば、州法整備について

(12) *ibid.*, pp.2-15.

(13) *ibid.*, p.15.

(14) *ibid.*, p.7.

は、時間と手間がかかること、土地利用区画設定については、その執行が保証できないこと、土地購入の場合は莫大な経費を必要とすることなどが、問題点としてあげられている<sup>(15)</sup>。

このように、軍事施設周辺の土地利用対策には様々な形態がある。米軍と地方自治体は、それらの手段を複合的に組み合わせながら、「基地問題」の解決を図っており、発想の根底には、施設から周辺住民の生活空間を隔離することで、軍と地域社会の利害衝突を避けようという考え方がある。しかし、地域社会には、継続的な周辺土地の開発要求があり、しばしば、こうした考え方と矛盾を来す。米国本土における「基地問題」は、土地利用をめぐる二律背反的な構図のなかで、解決策が模索されているとあってよい。

## II 軍事施設周辺における土地利用対策の枠組み

こういった軍事施設周辺における土地利用対策のうち、米軍が関わる具体的な制度上の枠組みとしては、軍用飛行場周辺における適切な土地利用ガイドラインの作成や、土地利用のあり方をテーマとする地方自治体の実態調査に対する支援、土地開発の抑制を目的とした、周辺地域における緩衝地帯の設定などがある。ここでは、国防総省や米軍の内規、軍事施設周辺の土地利用をめぐる実態報告などから、それぞれの枠組みについて概要を紹介する。

### 1 「航空施設周辺適合利用地域」(AICUZ)

米軍は、軍用飛行場周辺における適切な土地利用ガイドラインを作成し、地方自治体に対して、土地利用区画の設定や各種法令の整備により、その実現を図るように働きかけている。このようなガイドラインを「航空施設周辺適合利

用地域」(Air Installations Compatible Use Zones 以下AICUZとする。)と呼ぶ。AICUZは、飛行場周辺に事故の危険性が高い地域や騒音コンターを設定し、各地域について、望ましい土地利用のあり方を、軍が自治体に勧奨するものであり、1970年代から運用されている。AICUZは、軍用飛行場を抱える施設ごとに作成され、周辺自治体に示される。自治体は、必ずしも受け入れる義務は無いが、多くの場合は、これに準拠した形で、必要な法整備などが行われていると見られる。

#### (1) AICUZの基本的な概念

AICUZについては、国防総省の内規で基本的な概念を定めており、これに準拠する形で海軍や空軍が関連内規を整備している。国防総省指令第4165.57号『航空施設周辺適合利用地域』(以下『国防総省指令』とする。)は、第1条で、飛行場周辺における建造物などの利用や高さの制限により、飛行活動の安全性を確保し、住民や各種施設が、軍用機事故にさらされやすい地域に集中しないようにすること、騒音を含む基地活動の特性と適合するように、周辺土地の利用に適切な制約を加えることなどを、その目的としてあげている<sup>(16)</sup>。ここには、先に述べた、施設から周辺住民の生活空間を隔離することで、軍と地域社会の利害衝突を避けようという考え方、すなわち「危険からの回避」という発想が、如実に反映されていると言えるだろう。

AICUZの目的については、『国防総省指令』に基づいて作成された、海軍作戦部長指令(OP-NAVINST)第11010.36B号『航空施設周辺適合利用地域(AICUZ)計画』(以下『海軍AICUZ計画』とする)の規定も参考になる。『海軍AICUZ計画』は、第1節のA.で、周辺住民の健康と安全を守ること、AICUZに関する地域社会への広報、騒音・事故の影響を局限するため、自治体

(15) *ibid.*, p.16.

(16) Department of Defense, *Air Installations Compatible Use Zones* (DoD Instruction 4165.57), November 8, 1977, p.1.

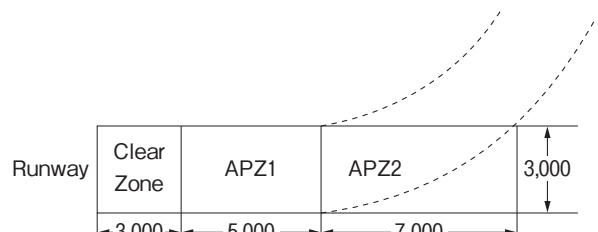
と共同で取り組みを検討していくことなどを、その目的としてあげている<sup>(17)</sup>。また、第6節のB.では、責任ある地方当局によって実施される、適正な土地利用計画と管理を通して、施設と地域社会との調和を促進していくことが、基本政策として掲げられている<sup>(18)</sup>。その一方で、『海軍AICUZ計画』は、施設の作戦能力維持により、海軍と海兵隊が施設に行った「投資」を守ることを、作戦・訓練・飛行活動の安全に対する要請を満たしながら、航空機騒音を低減していくことなどもAICUZの目的としており、軍事能力の維持を最優先する米軍の考え方を改めて確認することができる<sup>(19)</sup>。

基本目的である「危険からの回避」を実現するために必要とされるのが、事故危険地域や騒音コンターの設定である。『国防総省指令』第3.3.2条は、軍用飛行場滑走路の周辺に、事故発生の危険性が高い地域を、危険度のレベルに応じて指定するよう規定している<sup>(20)</sup>。『国防総省指令』の「追録3」は、その範囲を具体的に示しており、滑走路の両端から3,000フィート（約914メートル）<sup>(21)</sup>の範囲は、最も事故発生の危険性が高い「クリアゾーン」（Clear Zone）、その両端から5,000フィート（1,524メートル）の範囲は「事故危険地域1」（Accident Potential Zone I 以下APZ1とする。）、さらにその両端から7,000フィート（約2,134メートル）の範囲は「事故危険地域2」（Accident Potential Zone II 以下APZ2とする。）とされている（図1を参照）。一方、『国防総省指令』第3.4条「騒音」は、騒音コンターの設定について規定しており、「昼夜平均騒音レベル」（Day-Night Average Sound

Level）65から80を記録する地域には、それぞれの騒音レベルに応じたコンターを設定するよう規定している<sup>(22)</sup>。

事故危険地域や騒音コンターに含まれる地域では、事故の危険度と騒音レベルに応じて、適切な土地利用法が勧奨される。『国防総省指令』の「追録4」は、各種の土地利用形態と3種類の事故危険地域を組み合わせた一覧表となっており、それぞれの土地利用について、適合性を判断するための基準を提供している。例えば、「クリアゾーン」においては、殆どの土地利用が不適切と判断される。住宅は、概ね全ての地域において不適切と判断されるが、運輸・通信関係の用途であれば、APZ1においても適切と認められる。また、屋内レクリエーションなど各種サービス業の多くは、APZ2であれば適切な利用と認められる<sup>(23)</sup>。

図1 「事故危険地域ガイドライン」



(出典) Department of Defense, *Air Installations Compatible Use Zones* (DoD Instruction 4165.57), November 8, 1977, Enclosure 3 “Accident Potential Zone Guidelines”

(注) 出典資料の図を単純化した形で著者が作成。数字はフィート（破線は出典資料のまま）。なお、出典資料『国防総省指令』第3.3.1.2条によれば、国防総省が固定翼機の活動のため運用する飛行場は、事故危険地域設定との関係で、2種類に区分される。軽飛行機の運用に限られ、滑走路が8,000フィート以下の「クラスA」と、戦闘機などそれ以外の機種を運用する「クラスB」である。ここで示されている図は、「クラスB」に適用される事故危険地域の概念である。

(17) Department of the Navy, *Air Installations Compatible Use Zones (AICUZ) Program* (OPNAVINST 11010.36B), December 19, 2002, p.3.

(18) *ibid.*, p.31.

(19) *ibid.*, p.3.

(20) DoD Instruction 4165.57, *op.cit.* (16), p.3.

(21) 1フィートは30.48センチ。

(22) DoD Instruction 4165.57, *op.cit.* (16), p.4. なお、本稿執筆に当たって参照した文献では、「昼夜平均騒音レベル」の略号について、「Ldn」又は「DNL」、「dB DNL」など複数の標記が用いられ、一定していない。したがって本稿では、混乱を避けるため、参照文献の標記に関わらず、便宜的に「DNL」で統一することとする。



一方、『海軍AICUZ計画』では、事故危険地域のほか、騒音レベルと組み合わせた適合性判断表も別途掲載しており、特に留意されるべき点を補記している。この補記によれば、65DNLから69DNLを記録する地域において住宅利用は望ましくないとされ、70DNLから74DNLを記録する地域においては極めて不相当とされる。また、仮に自治体が、これら騒音地域における住宅利用を許可する場合は、一定の騒音低減措置（Noise Level Reduction）が、建物の建築基準等にあらかじめ反映される必要があるとしている<sup>(24)</sup>。

なお、各施設が実際にAICUZを作成する際は、事故危険地域と騒音レベルを組み合わせた詳細な一覧表が作成される。『海軍AICUZ計画』の適合性判断表は、あくまで一般的な基準として示されたものであるため、同じ土地利用でもそれぞれの施設によっては、適合性の判断に若干の差異を生じる可能性がある。

## (2) AICUZ報告書の形式と内容

軍用飛行場を抱える各施設では、事故危険地域と騒音コンターのほか、施設の概要、周辺地域における社会・経済状況と将来予測、現在の土地利用と将来予測などについて調査（AICUZ Study）を実施し、その結果を報告書として作成する<sup>(25)</sup>。報告書は、新たな航空機の配備などによる基地活動の変更に伴い、地域社会への影響が増大することが予測される場合、内容が更新される<sup>(26)</sup>。ここでは、ヴァージニア州ラングレー空軍基地（Langley Air Force Base）が2007年7月にまとめた報告書（以下『ラングレー

AICUZ』とする。）から、AICUZ報告書の実例を紹介する。

『ラングレーAICUZ』には、報告書本体にあたる第1巻と、各種資料を掲載した第2巻（追録）がある。第1巻第1章「目的と必要性」は、調査の目的と必要性について触れている。それによれば、『ラングレーAICUZ』は、1997年に作成された旧版を更新したものである。新版作成の理由としては、2001年の同時多発テロ以降、州兵空軍の現役部隊編入などにより基地活動が増加したこと、新機種のF22ラプター戦闘機が配備されたことなどをあげている。また、新版の作成は、地域による土地対策の策定に、空軍が参加していくプロセスの一環であるとも記しており、地域社会との調和を重視する姿勢がうかがえる<sup>(27)</sup>。

第2章「基地の叙述」では、基地の立地、周辺の人口動態、配備部隊と任務、基地がもたらす経済効果、飛行活動と滑走路の使用状況など、基地活動に関連する基本的なデータが示されている。

第3章「土地利用適合性ガイドライン」は、報告書の根幹と言えるもので、事故危険地域と騒音コンター、それぞれの地域に居住する住民の数、土地利用の適合性を判断するための一覧表などが掲載されている。報告書本体に掲載された、それらの図表は、精細かつ詳細であり、周辺住民の理解を助ける目的で、別途作成された広報パンフレット（Brochure）には、より簡略な形の図表が掲載されている（図2と表1を参照）。実態を見ていくと、ラングレー基地周辺における「エンクローチメント」は、一定の

<sup>(23)</sup> *ibid.*, pp.17-21.

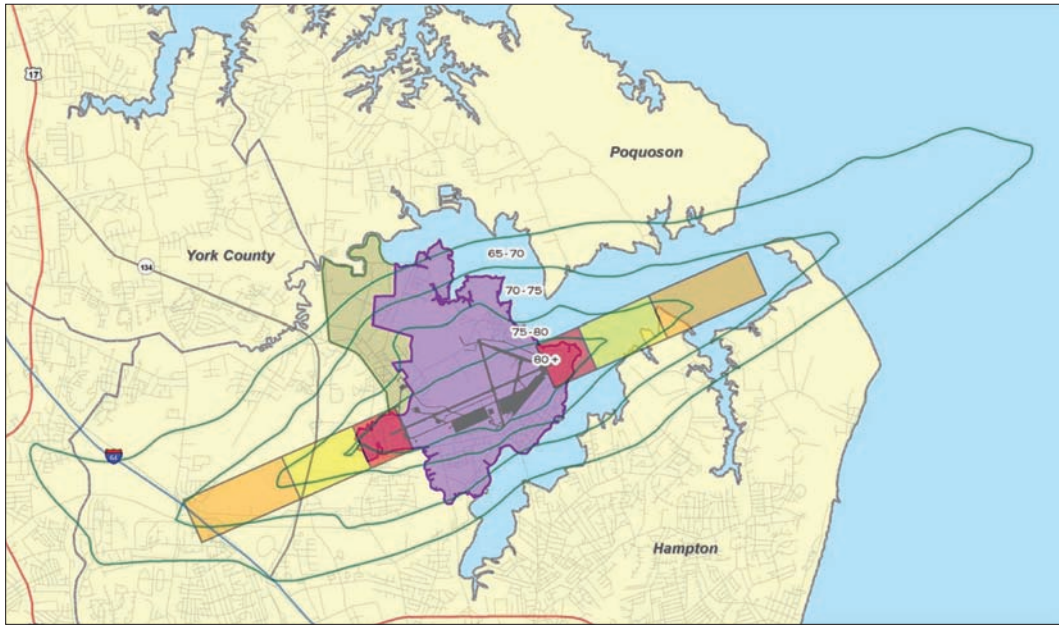
<sup>(24)</sup> OPNAVINST 11010.36B, *op.cit.* (17), p.20.

<sup>(25)</sup> 『海軍AICUZ計画』や、米空軍の内規である空軍ハンドブック第32-7084号『AICUZ計画管理者へのガイド』は、AICUZ報告に盛り込まれる事項、報告書の様式を定めている。次の文献を参照。Department of the Air Force, *AICUZ Program Manager's Guide* (Air Force Handbook 32-7084), 1 March, 1999, p.11. "Table 2.2.AICUZ Study Elements"

<sup>(26)</sup> AICUZ報告書が更新される場合として、『海軍AICUZ計画』は、新機種の配備、作戦頻度や夜間飛行活動の著しい増大などをあげている。OPNAVINST 11010.36B, *op.cit.* (17), p.30.

<sup>(27)</sup> Langley Air Force Base, *AICUZ Update Final Report Volume I*, July 2007, p.Chap.1-2.

図2 「ラングレー基地周辺におけるAICUZの設定」



(出典) Langley Air Force Base, AICUZ: Air Installation Compatible Use Zones (Brochure)  
 (注) 数字で表されている線が騒音コンターで、単位はdBとなっている。滑走路中央から両端に向かって設定されているのが、「クリアゾーン」とAPZである。参照資料では、「クリアゾーン」とAPZは色別に表示されている。参照資料は次のアドレスから入手可能。  
 <<http://www.langley.af.mil/shared/media/document/AFD-070828-051.pdf>>

表1 「ラングレー空軍基地周辺における土地利用適合性判断表」

土地の用途	騒音地域及び事故危険地域						
	事故危険地域			騒音コンター (dB)			
	クリアゾーン	APZ 1	APZ 2	65 - 70	70 - 75	75 - 80	80+
住宅	No	No	Yes (1)	No (4)	No (4)	No	No
製造業関連施設	No	Yes (2)	Yes (2)	Yes	Yes	Yes	Yes
輸送・通信・公益事業関連施設	No	Yes (2)	Yes (2)	Yes	Yes	Yes	No
貿易・ビジネス関連施設、各種オフィス	No	Yes (2)	Yes (2)	Yes	Yes	Yes	No
商業地区	No	No	Yes (2)	Yes	Yes	Yes	No
公共・準公共サービス	No	No	Yes (2)	Yes	No (4)	No (4)	No
レクリエーション施設	No	Yes (2)	Yes (2)	Yes	Yes	No	No
公民館（集会施設）	No	No	No	Yes	No	No	No
農業及び鉱業	No (3)	Yes (2)	Yes (2)	Yes	Yes	Yes	Yes

(出典) Langley Air Force Base, AICUZ: Air Installation Compatible Use Zones (Brochure)  
 (注) 「Yes」は、当該用途がその地域において認められること、「No」は、当該用途が不適切であることを示す。なお、適合性の判断に一定の条件が付されている場合については、括弧内の数字が付記されている。それぞれの条件は次のとおり。  
 (1) この地域を住宅に利用する場合、1 エーカーあたりの住宅数は、最大でも1戸とすることが望ましい。  
 (2) 人口稠密度が低く、集中していない地域であれば、当該用途での利用が可能。  
 (3) この地域でも、限定された形であれば、農用地として利用することが可能。  
 (4) 騒音低減措置が施されなければ、当該用途での利用は望ましくない。

レベルで進行しており、65DNL以上の騒音地域には約14,500人、「クリアゾーン」を含む事故危険地域にも、およそ580人が居住している<sup>(28)</sup>。

第4章「土地利用と分析」では、基地周辺における土地利用の現状を、関係自治体ごとに分析し、適合性の観点から、将来的に望ましい土地利用を実現するための諸施策を提言している。例えば、基地の過半が含まれるハンプトン市（City of Hampton）の場合、市の土地対策をまとめた「包括的計画」（Comprehensive Plan）を強化するための施策として、次のような事柄が提言されている<sup>(29)</sup>。

- ・人口が多い滑走路西側地区の「クリアゾーン」における開発を規制する。
- ・APZ1又はAPZ2では、公民館としての利用や人口稠密地域での土地利用を規制する。
- ・APZ1もしくはAPZ2又は騒音地域における住宅利用を規制する。
- ・騒音低減手段を評価するため、学校や病院、住宅など騒音の影響を受けやすい土地利用に対して、個別的な検証を行う。
- ・騒音コンターは、時の経過とともに移り変わり、騒音（の影響）は境界線上で止まること無いため、騒音地域周辺に限らず、騒音の影響を受けやすい土地に開発が拡散しないよう配慮する。
- ・飛行場周辺における高層建築物（利用）に対して、個別的に見直しを図る。

### (3) AICUZの意義と限界

AICUZは、軍用飛行場周辺における「基地問題」への対策枠組みとして、これまで米軍によって運用されてきた実績があり、自治体の土

地利用対策にも反映されるなど、一定の意義を有している。しかし、土地利用規制は自治体の専権事項であって、軍は情報提供の役割を担うにすぎない、という米軍の認識<sup>(30)</sup>に見られるとおり、AICUZは、基本的には強制力の無いガイドラインであって、その実現は、もっぱら自治体の意思と能力に委ねられている。『州の戦略』でも指摘されているが、土地利用に対する地権者や開発業者の圧力増大、地域開発をめぐる自治体の立場の変更などによって、実効性が損なわれる事態も想定されることから、AICUZによる「エンクローチメント」対策には限界があると言える。なお、『海軍AICUZ計画』は、「土地の収用は、自治体がAICUZ（のカバーする地域）において必要とされる、土地利用規制を実施する意図と能力を持ち合わせていないような、重大局面においてのみ考慮される」とも規定しており、土地収用については、文字通り「最後の手段」と解されていることがわかる<sup>(31)</sup>。

米軍は、AICUZのこうした限界を補うため、騒音などの基地被害に対する、自主的な軽減策を策定している。例えば、『国防総省指令』は、「最初の重要なステップ」という表現で、エンジンテスト用の設備を、住宅地区から離れた場所に設置することや、飛行経路の調整など、騒音の低減と規制に向けた措置を列記している<sup>(32)</sup>。『ラングレーAICUZ』でも、離陸後の飛行経路を、極力市街地を避ける形に設定すること、エンジン騒音を軽減するための施設として「ハッシュハウス」（Hush House）を設置することなどの措置が紹介されている<sup>(33)</sup>。しかし、『ラングレーAICUZ』では、このような諸措置の効果について、実態を踏まえた検証は行われ

(28) *ibid.*, p.Chap.3-8. Table 3-2., p.Chap.3-16. Table 3-3.

(29) *ibid.*, p.Chap.4-20., p.Chap.4-22.

(30) OPNAVINST 11010.36B, *op.cit.* (17), p.4.

(31) *ibid.*

(32) DoD Instruction 4165.57, *op.cit.* (16), p.4.

(33) Langley Air Force Base, *op.cit.* (27), pp.Chap.2-15 - Chap.2-16.

ていない。

なお、AICUZが抱えるもうひとつの限界として、海外の米軍基地には適用されない点をあげることができる。『国防総省指令』第2条は、同指令の適用される範囲は、米国本土及び属領、信託統治領等に限られると規定している<sup>(34)</sup>。一方、『海軍AICUZ計画』では、前文で同様に規定した上で、例外的に、受入国による米軍施設の活動保護に係る政策や、施設計画の策定に資するのであれば、海外でもAICUZ関連の調査を実施できるとしている<sup>(35)</sup>。ちなみに、「追録A」には、AICUZ関連の調査が求められる、海軍と海兵隊の航空施設がリストアップされている。在日米軍関連では、厚木、三沢、嘉手納、普天間、岩国の各基地があげられているが、いずれも騒音レベルの調査のみが求められているに過ぎない<sup>(36)</sup>。

## 2 「共同土地利用研究」(JLUS)

### (1) JLUSの概要

軍用飛行場周辺における土地対策を策定する上で、米軍や地方自治体が準拠する枠組みとしては、AICUZのほか「共同土地利用研究」(Joint Land Use Study 以下JLUSとする。)がある。JLUSは、自治体が土地利用の実態等について行う調査を、国防総省・軍が財政的に支援するものである。国防総省でこの問題を所管する部署としては「経済調整室」(Office of Economic Adjustment)があり、JLUSの取りまとめに向けた調整と、必要な財政上の手当てを行う<sup>(37)</sup>。

空軍ハンドブック第32-7084号は、JLUSは、施設と地域社会の協調的な努力(の成果)であり、その意義は、開かれた場で、住民と自治体の責任者、施設の代表者が、土地利用問題を検

討し、軍民双方の立場を反映させることを促進する点にあると規定している<sup>(38)</sup>。JLUSには、AICUZと同様、施設をめぐる状況、現状の土地利用と将来予測、望ましい土地利用に向けた提言などが記載される。このほか、空軍ハンドブック第32-7084号の規定によれば、JLUSに盛り込まれる提言は、地方当局による土地利用規制策の策定・実施を助けるために用いられる<sup>(39)</sup>。

JLUSについては、国防総省の内規でも概念等が規定されており、国防総省指令第3030.3号『共同土地利用研究(JLUS)計画』第5.2.3条は、AICUZ(の実施)を支援する上でJLUSが果たす有用性と効率性について、主要部隊司令官や施設司令官に認識させるための手続きと政策を定めるよう、陸海空軍各省長官に求めている<sup>(40)</sup>。この規定から、米軍の土地利用対策において、AICUZとJLUSは、極めて密接に関連していることがわかる。

### (2) JLUSの実例

JLUSの一例としては、ヴァージニア州オシアナ海軍航空基地(Oceana Naval Air Station)周辺の土地問題に関する研究報告書(2005年4月)(以下『オシアナJLUS』とする。)がある。『オシアナJLUS』は、オシアナ基地の所在地であるハンプトン・ローズ(Hampton Roads)地区の土地計画委員会が、民間企業に委託してまとめたものである。その構成は、『ラングレーAICUZ』の場合と類似しており、研究の目的、基地の概要、基地を取り巻く社会経済状況の推移、現状の土地利用とその問題点、海軍と各自自治体が行っている騒音軽減策、将来の望ましい土地利用に向けた提言などが記述されている。

<sup>(34)</sup> DoD Instruction 4165.57, *op.cit.* (16), p.1.

<sup>(35)</sup> OPNAVINST 11010.36B, *op.cit.* (17), p.2. (引用は前文の掲載ページから)

<sup>(36)</sup> OPNAVINST 11010.36B, *op.cit.* (17), pp.A-2 - A-3.

<sup>(37)</sup> Air Force Handbook 32-7084, *op.cit.* (25), p.21.

<sup>(38)</sup> *ibid.*

<sup>(39)</sup> *ibid.*

<sup>(40)</sup> Department of Defense, *Joint Land Use Study (JLUS) Program* (DoD Instruction 3030.3), July 13, 2004, p.3.

オシアナ基地の場合、人口が稠密な都市部に隣接する形で立地しており、かねてから騒音被害が問題になっている。『オシアナJLUS』では、騒音地区に指定された土地のおよそ26%が住宅に利用されており、騒音被害にさらされる周辺土地の用途としては、農地や緑地帯など他の用途に比して、最も高く突出した比率を示していることが紹介されている<sup>(41)</sup>。このように基地周辺での市街地化が、相当程度進行している事態を踏まえて、『オシアナJLUS』は、第5章「提言」で、関係自治体と軍がとるべき対策を列挙している。その一部を示すと次のとおりである<sup>(42)</sup>。

#### 〈自治体がとるべき対策〉

- ・騒音地域において住宅等を新築する場合、騒音低減上の要求を、建築基準等により強く反映させる。
- ・AICUZの指定する騒音地域で学校を建設する場合、所定の騒音低減措置<sup>(43)</sup>を施す。
- ・65DNL以上の騒音地域で不動産取引を行う場合、早い段階で騒音関連情報を開示するよう、業者側に求める。
- ・飛行場周辺で新たに学校等教育関連施設を建設する場合、計画について海軍と協議する。

#### 〈海軍がとるべき対策〉

- ・基地活動と騒音問題について、周辺住民への広報活動を継続する。
- ・土地の用途を規制するために行われている地役権<sup>(44)</sup> (Easement) の設定内容を徹底する。
- ・騒音被害を軽減するため、任務への要求を損なわない範囲で飛行活動を抑制する。  
不動産取引での騒音関連情報開示や、地役権

設定内容の徹底など、『オシアナJLUS』の提言は、先に述べた「危険からの回避」という米軍の発想をベースとしており、市街地化の進行を現状レベルで抑えることに重点が置かれている。その一方、第5章の冒頭では、「JLUSの最も重要な成果は、調査のプロセスそれ自体であり、調査を行うことによって、軍と自治体は、協調的な関係を構築し、相互の利害を確認し合い、合理的な解決策に向け共同で働く機会を得ることができる」と述べている<sup>(45)</sup>。ここでも、米国本土において、軍と自治体は「基地問題」に対する認識の多くを共有しており、地域社会の実体的な関与によって問題の解決が図られていることがうかがわれる。『オシアナJLUS』の上記一文は、米国本土における「基地問題」の本質的な部分に触れたものといえよう。

### 3 緩衝地帯の設定と自然環境の保護

ここまで、軍用飛行場周辺における土地利用対策について述べてきた。AICUZとJLUSは、いずれも自治体による土地利用規制を通じて、騒音被害の軽減を図るための枠組みであるが、先に述べたとおり、AICUZについては、土地開発圧力の増大や自治体の対応次第で、その実効性が大きく左右される可能性もある。このような限界を踏まえてと思われるが、米軍は、土地利用対策を強化するため、近年、自らのイニシアティブにより、住宅開発等による市街地化が及ばない緩衝地帯（バッファー・ゾーン）を施設周辺に設定する方策を導入している。ここでは、国防総省と陸軍が所管している計画について、それぞれ概要を紹介する。

(41) EDAW, *Final Hampton Roads Joint Land Use Study* (Prepared for Hampton Roads Planning District Commission), April 2005, pp.Chap.3-17.

(42) *ibid.*, pp.Chap.5-4 - Chap.5-9.

(43) ここでいう「騒音低減措置」とは、『海軍AICUZ計画』のなかで触れられているものと同様である。

(44) 地役権とは、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。このケースでいえば、海軍が、契約により、基地周辺土地の地権者に対し、当該土地を住宅など不適切な利用に供しないよう、用途を特定したり、制約を加えることが考えられる。法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典 第2版』有斐閣, 2000, p.935.

(45) EDAW, *op.cit.* (41), p.Chap.5-1.

## (1) 「即応力及び環境保護計画」(REPI)

国防総省と米軍は、地方自治体や環境保護団体など、施設周辺の土地利用に利害を有する関係機関と共同で資金を負担し、地権者から得た土地や地役権に基づいて、当該土地を排他的なバッファー・ゾーンとして設定する計画を運用している。この計画を「即応力及び環境保護計画」(Readiness and Environmental Protection Initiative 以下REPIとする。)と呼ぶ。国防総省の説明資料「ファクトシート」によれば、REPIは、主な兵器試験場や訓練場などの周辺土地利用対策として、2004年から運用されている。その目的は、軍が自治体や(環境保護関係の)NGO、地権者等と協力して、施設周辺の「エンクローチメント」を防ぎ、自然環境の保護を図るため、周辺土地を購入、又は地役権を設定することにある。これまで24を超える兵器試験場や訓練場のバッファー・ゾーン設定に用いられており、国防総省は、2006会計年度に3700万ドル、2007会計年度には4000万ドルの予算を計上している<sup>(46)</sup>。

REPIの法的根拠は、『合衆国法典』(United States Code) 第10編第2684a条である<sup>(47)</sup>。同条は、国防長官又は各軍(省)長官が、軍事施設周辺の「エンクローチメント」を規制し、適切な土地利用を確保するため、地方自治体や環境保護団体等「有資格団体」(Eligible Entities)と、土地の購入・地役権取得に係る協定を締結できること、協定には土地購入・権利取得費用の分担割合が定められることなどを規定している。

国防総省は、REPIの対象となっている基地・訓練場ごとに、計画の進捗状況をまとめた年次

報告書を発表している。2回目の報告となる2008年版を見ると、2006会計年度における計画対象として、陸軍基地や海軍の飛行場など19の施設があげられている。一例として、ここでは、ジョージア州のタウンゼント射爆場(Townsend Bombing Range)におけるREPIの概要を紹介する<sup>(48)</sup>。同射爆場は、隣接するサウス・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)に所属する部隊が、爆撃訓練のため使用している演習場である。周辺地域への退職者人口の流入や、地域開発による市街地化の進行に伴う騒音問題から、訓練実施に支障を来すようになり、射爆場周辺の土地を「保護」する必要性が生じたことで、REPIの対象とされた。周辺には、およそ1万エーカー<sup>(49)</sup>の土地をバッファー・ゾーンとして設定しており、実弾射撃等の訓練条件や、希少動物の生息環境を確保しているとされる。土地購入・権利取得の費用は、国防総省と海兵隊のほか、環境保護団体などの負担を合わせると、160万ドル(1エーカーあたり150ドル)とされている。

REPIについては、著名なシンクタンクであるランド研究所(RAND Corporation)が、これまでの運用実績と今後の課題等についてまとめた報告書を発表している(以下この報告書を『ランド報告』とし、引用は報告書の「要約」から行う。)。『ランド報告』は、米軍や自治体と同様の考え方に立って、「エンクローチメント」の概念と問題点について述べているが、注目されるのは、「エンクローチメント」の主な形態として、人口増加のほか、生物学的な多様性の喪失(Loss of Diversity)をあげている点である<sup>(50)</sup>。

(46) Department of Defense, *Fact Sheet/ Readiness and Environmental Protection Initiative (REPI)*, Updated, June 1, 2007.

(47) 10 USC 2684a. 制定時の根拠法は、公法第107議会第314号「2003会計年度国防支出権限法」第2811条である。Public Law 107-314, December 2, 2002.

(48) 引用は次の文献から。ページ番号は記されていない。

Department of Defense, *Readiness and Environmental Protection Initiative: Second Annual Report to Congress*, Appendix B, May, 2008.

(49) 1エーカーは約4,046.8平方メートル。

ここでいう「生物学的な多様性の喪失」とは、地域における開発の進展により、絶滅危惧種など希少動物の生息環境が脅かされ、生態系に悪影響が及ぶ事態を意味する。『ランド報告』のタイトルは、『まばらな緑のライン』(The Thin Green Line)とされているが、これは、軍事施設周辺での「エンクローチメント」によって緑地が希薄となり、自然資源の保護に問題が生まれている状況を表現したものである。

『ランド報告』は、『州の戦略』と同様、土地利用区画の設定(ゾーニング)や自治体による各種規制には、「エンクローチメント」への対策として限界があることを指摘した上で、これらの手段は、バッファー・ゾーンを代替する対策にはならないと述べている<sup>(51)</sup>。このような認識を踏まえて、報告は、REPIの意義を評価しつつも、次のような課題を指摘している<sup>(52)</sup>。

- ・市街地化の進行に伴って、国防総省が交渉しなければならない地権者の数は増えていく。地権者の数が増えるほど、土地購入・権利取得にかかる費用は増大し、取得も難しくなる。
- ・国防総省による予算額は十分と言えない。2007会計年度の予算額は4000万ドルであるが、我々の分析では、年間経費として優に1億5000万ドルが必要と見られる。
- ・各軍によるバッファー・ゾーン計画の評価及び承認は、時間がかかりすぎており、現実の土地取引に対して迅速に対応できないおそれがある。

REPIには、米軍の土地利用対策における「危険からの回避」という基本的な考え方が貫かれている。また、計画目的が、自然環境保護の問題と深く結びついている点にも大きな特徴が見受けられる。市街地化の進行によって、軍事施

設の内部が野生生物にとって格好の生息地となることは、米軍の訓練条件に各種の制約を課すことになる。米軍は、絶滅危惧種等の保護に関する法令上の義務や、軍用機と野鳥の衝突事故(バード・ストライク)が及ぼす危険といった問題を検討した上で、訓練計画を策定しなければならない。したがって、米軍は、軍事能力維持の観点から、自然環境と生態系の保護という問題にも取り組まなければならない事情を抱えているわけである。我が国では、こういった問題は、未だ大きな関心を集めるに至っていないが、在日米軍基地も類似した状況にある。例えば横田基地の場合、オオタカやコミミズクなど49種類の鳥類や、絶滅危惧種の植物が確認されており、動植物の隠れた聖域になっていると報じられている<sup>(53)</sup>。在日米軍基地についても、今後、土地利用対策と生態系保護の関係は、新たな論点として浮上する可能性がある。

## (2) 「陸軍適合利用バッファー・ゾーン」(ACUB)

陸軍は、REPIと同様の考え方から、特に自らが所管する施設についてバッファー・ゾーン計画を運用している。これを「陸軍適合利用バッファー・ゾーン」と呼ぶ(Army Compatible Use Buffers 以下ACUBとする)。「陸軍環境軍団」(Army Environmental Command)のホームページには、ACUBの概要が紹介されている<sup>(54)</sup>。それによると、ACUBの法的根拠としてあげられているのは、先に触れた『合衆国法典』第10編第2684a条である。2007年3月時点で、ACUBの対象として承認されている陸軍の施設は19か所あり、さらに16か所が追加検討されている。また、陸軍と共同で計画を運用する

<sup>(50)</sup> Beth E. Lachman et al., *The Thin Green Line: An Assessment of DoD's Readiness and Environmental Protection Initiative to Buffer Installation Encroachment* (Summary), 2007, p.14.

<sup>(51)</sup> *ibid.*, p.18.

<sup>(52)</sup> *ibid.*, pp.18-21.

<sup>(53)</sup> 「絶滅危惧種など49種の鳥や植物：米軍横田基地で確認」『朝日新聞』2008.8.6.

<sup>(54)</sup> “ACUB: Army Compatible Use Buffers” (<http://aec.army.mil/usaec/acub/acub00.html>)

「パートナー」は30を越し、これまで1億1500万ドル以上の経費を負担している。このような「パートナー」の協力を得て、陸軍は、8万3,000エーカーにわたるバッファー・ゾーンを設定している。

ACUB については、陸軍関係者の論考でも、これまでの経緯等が紹介されている。それによれば、ACUBの原型にあたる計画の運用が始まったのは1990年代である。きっかけは、ノース・カロライナ州のフォート・ブラッグ基地 (Fort Bragg) で、絶滅危惧種であるホオジロシマアカゲラ (Red Cockaded Woodpecker) の生息環境を守るために訓練条件が制約されたことにあった。1995年、陸軍は、生態系保護を目的として、売却意思を持つ地権者から私有地を購入、又は土地開発権を取得するための協力協定を、環境保護団体との間で結んだ。以後、軍によるバッファー・ゾーン計画を根拠づける法整備が進んだことで、こうした方式は、他の陸軍施設にも拡大するようになった<sup>(55)</sup>。

そのほか、この論考は、ACUBの運用例も紹介しており、フロリダ州のキャンプ・ブランディング基地 (Camp Blanding) や、ミネソタ州のキャンプ・リプリー基地 (Camp Ripley) などをあげている。前者は、2003年9月から運用が開始された「ACUB第1号」である。フロリダ州環境保護局が、「パートナー」として1950万ドルの経費を負担し、8,000エーカーの土地がバッファー・ゾーンとして設定されている。後者は、2004年5月から運用が始まった2番目のACUBである。このほか、コロラド州のフォート・カーソン基地 (Fort Carson) やハワイ州の陸軍駐屯地 (Army Garrison, Hawaii) などでも、ACUBが運用されている<sup>(56)</sup>。

### III 課題に直面する米軍の土地利用対策 —二つの事例から—

これまで述べてきたように、米軍と地方自治体は、「基地問題」を解決するため、土地利用対策の面で様々な共同の試みを推進している。AICUZは、その代表的な枠組みであり、軍事能力の維持と騒音被害の軽減を主な目的としながら、軍と地域社会の相互信頼を強化する上でも一定の役割を果たしていると思われる。しかし、こういった土地利用対策は、施設周辺の「エンクローチメント」に対して有効な対応策とならず、周辺住民による訴訟を招いているような事例もある。ここでは、二つの海軍航空基地における「基地問題」を取り上げ、米軍の土地利用対策が抱えている課題を紹介する。

#### 1 ヴァージニア州オシアナ海軍航空基地の場合

##### (1) 海軍と自治体による「エンクローチメント」への対策

前記『オシアナJLUS』の紹介でも述べたとおり、オシアナ基地周辺では、かねてから市街地化の進行により、騒音問題が懸念されている。同基地が所在するハンプトン・ローズ地区は、空母の母港であるノーフォーク軍港など、多くの軍事施設を抱える一方、観光資源にも恵まれた地域である。基地経済に依存する住民や、離職者、長期滞在型観光客などの流入による人口増加は、「基地問題」の深刻化を招かざるを得ない。こういった「エンクローチメント」の拡大は、基地の機能や軍事的価値を損なうため、海軍と、基地を抱えるヴァージニア・ビーチ市 (City of Virginia Beach) は、基地閉鎖の対象とされることを警戒し、周辺土地対策を強化してきた。2005年3月15日、海軍と市は、土地

<sup>(55)</sup> Lt. Colonel Joseph L. Knott and Nancy Natoli, "Compatible Use Buffers: A New Weapon to Battle Encroachment," *Engineer*, October-December 2004, p.13.

<sup>(56)</sup> *ibid.*, pp.14-15.



利用問題に関する合意覚書を結んだが、合意内容は、両者の「エンクローチメント」に対する基本的な考え方と対策を集約し、確認した形になっている。その概要は次のとおりである<sup>(57)</sup>。

- ・市は、65DNL以上の地域における住宅開発は望ましくないという海軍の立場と、そのような立場がAICUZ計画に従ったものであることを理解する。
- ・海軍は、ヴァージニア州の法令の下で、地権者が、(土地)資産の適切な利用を妨げられないことや、土地区画に関する規則に従って、市評議会の許諾無しに自らの土地を開発できることを認容する。
- ・市は、これまで実効的な騒音低減計画を進めるとともに、この計画を住宅以外の土地利用にも拡大するための法整備を行ってきた。
- ・市は、土地対策に関する「包括的計画」が初めて策定された1979年以降、海軍と協力し、同計画改訂の度に、AICUZ計画の考え方が盛り込まれるようにしてきた。
- ・市は、『海軍AICUZ計画』が改定される2002年12月以前の時点で、土地利用規則がAICUZ計画の提起する規制に、より適した形となるよう、土地利用区画の設定(ゾーニング)を見直した。

海軍とヴァージニア・ビーチ市は、土地利用対策をめぐる基本的なコンセンサスとして、地権者の権利を最大限認めつつ、AICUZに基づき可能な範囲で土地利用を規制するという、大まかな点では一致している。合意覚書からは、市が、AICUZと密接に関連づけながら、土地利用対策を進めてきた事情もうかがわれる。

一方、合意覚書は、周辺土地の利用・開発について、両者の認識が食い違っている点にも言及している。そのひとつは、特定地域における住宅の集中度(Residential Density)を測る指標

である。海軍は、実際に住宅が所在する地域の住宅戸数を、市の方は、現行の土地利用区画が許容する範囲で、(実際よりも)住宅開発が進んでいた場合に想定される住宅の戸数を、それぞれ指標としており、市の方が、海軍よりも住宅の集中度をゆるやかに解釈する立場をとっている<sup>(58)</sup>。これは、地域社会に継続的な土地開発への要求が存在することを意味する。住宅の集中度は、「エンクローチメント」の進行レベルを評価する際の基準であるため、当事者である海軍と市の認識に落差があれば、土地利用対策の策定に影響が及ぶのは避けられない。

合意覚書のなかで触れられている第2の相違点は、基地周辺のリゾート開発をめぐる問題である。オシアナ基地の近傍は海岸に面しており、市は、地域社会の「戦略的な優先事項」として、海岸地域における第1級リゾート地の開発をあげている。しかし、リゾート開発は、通年的な避暑客の誘致による人口増加を招くため、海軍は、飛行活動が開発地域に与える影響を懸念しているという。市は、海軍の立場を理解し、リゾート開発計画の策定に海軍を関与させることとしたが、当該地域における現行の土地利用区画は全面的に見直される必要があるとも述べており<sup>(59)</sup>、両者の立場の違いが完全に調整されたわけではない。

このように、将来的な土地開発の規制について、海軍とヴァージニア・ビーチ市の認識は、必ずしも全面的に一致しているとは言えない。実際は、住宅利用等の規制強化を図る海軍と、土地開発の余地が狭まる中、さらなる利用促進を求め続ける市の対立という構図が存在している。その意味で、オシアナ基地の「エンクローチメント」対策は、両者の「危ういバランス」に立って運用されてきたと言えるだろう。

(57) EDAW, *op.cit.* (41), Appendix 5 “Statement of Understanding: City of Virginia Beach and United States Navy,” March 15, 2005, pp.2-3.

(58) *ibid.*, p.2.

(59) *ibid.*, pp.4-5.

## (2) 「エンクローチメント」対策の限界と基地存続の危機

海軍とヴァージニア・ビーチ市は、基地の存続に向け、共同で「エンクローチメント」対策を進めてきたが、土地利用をめぐる両者の認識には「同床異夢」といってよい隔たりがあり、オシアナ基地周辺での市街地化を食い止めることはできなかった。皮肉なことに、合意覚書の締結後、オシアナ基地は、基地閉鎖の厳しい波にさらされることとなる。ここでは、オシアナ基地周辺における「エンクローチメント」対策の結果を概観する（個々の引用は省く）<sup>(60)</sup>。

2005年8月16日、市は、市街地化問題への新たな対策として、土地又は土地開発権の購入等により、不適切な土地利用に対する規制強化を図る方針を発表した。しかし、市の対策を不十分と見た「基地閉鎖再編委員会」（注40を参照）は、8月24日、周辺のAPZにおける住宅利用に対する規制措置が取られなければ、オシアナ基地を閉鎖するとの方針を決定した。9月8日には、同委員会の更なる方針が、大統領に対する勧告として発表された。勧告は、2006年3月末を期限として、市街地化問題の悪化を抑えるための立法措置が行われない場合、同基地を閉鎖するという、いわば「最後通告」に当たるものであった。

同委員会は、市街地化問題を解決する最終的な手段として、土地の収用にも言及したが、市は、地権者・周辺住民の反発を受け、このような措置にまで踏み込むことはできなかった。12月6日、市は、市街地化問題に対する最終的な検討結果を発表した。最終検討には、滑走路周辺の事故危険地域における新規土地開発の規制などが盛り込まれたものの、既存の住宅や商用地に対する収用の可能性に触れることは無かつ

た。これを受けて、国防総省は、2006年5月24日、ヴァージニア・ビーチ市は、期限までに市街地化問題に対する必要な措置を取らなかったとの判断を下した。オシアナ基地の閉鎖は不可避と見られたが、代替移転地とされたフロリダ州ジャクソンビル市（City of Jacksonville）において、基地受け入れをめぐる住民投票が、反対派の勝利に終わったことなどにより、当面は、その危機を脱することができた。しかし、将来的な基地閉鎖の可能性が消えたわけではなく、市街地化問題について、抜本的な解決の目処が立たない状況は続いている。オシアナ基地の事例は、土地利用対策において規制と開発促進の均衡を図ることが、実際には極めて難しい現実を示したものと言えよう。

## (3) 騒音問題の激化と損害賠償請求訴訟の動き

これまで見てきたように、オシアナ基地周辺では、市街地化問題が十分にコントロールされていない。土地開発に伴う住宅地や商用地の増大傾向が続くなか、飛行訓練など基地活動が実施されれば、必然的に騒音問題の激化を招くこととなる。『オシアナJLUS』によれば、65DNLから70DNLの騒音地域に48,000人、70-75DNLの地域に41,800人、75DNL以上の地域にも50,700人が居住しており、これらAICUZのカバーする地域において、14万人以上の住民が騒音被害を受けていると見られる。これは、ヴァージニア・ビーチ市全人口のおよそ33%にあたる<sup>(61)</sup>。周辺住民は、概して基地の存在を肯定的に受け止めているが、騒音問題については敏感な反応を示しており、これまで、飛行部隊移転の影響をめぐる環境アセスメント訴訟や、騒音損害賠償請求訴訟が提起されてきた<sup>(62)</sup>。このうち、損害賠償請求訴訟については今後も継続される可能性がある。

(60) 拙稿「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」（『レファレンス』681号, 2007.10.）の記述（pp.72-78.）に依拠。

(61) EDAW, *op.cit.* (41), pp.Chap.2-9 - Chap.2-10.

(62) 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」（『レファレンス』643号, 2004.8, p.50.）

2001年から2004年にかけて、オシアナ基地と近傍のフェントレス補助飛行場 (Fentress Naval Auxiliary Landing Field) 周辺に居住する住民は、海軍に対し軍用機騒音の損害賠償請求訴訟を起こした。その論拠は、飛行活動による騒音が、住民に対する「適正な補償の無い資産接収」に当たり、資産価値の低減をもたらしているというものであった。当初、原告およそ2,000人は集団訴訟を提起したが、裁判所が集団訴訟の原告適格を認めない判決を下したことから、個別に訴訟が行われてきた<sup>(63)</sup>。訴訟の継続を避けるため、司法省と海軍省は、2007年5月15日、全体でおよそ3400万ドルを補償する和解協定を原告住民との間で結んだ<sup>(64)</sup>。しかし、その後、これに不満を抱く住民が、新たな集団訴訟を提起する動きに発展している<sup>(65)</sup>。

オシアナ基地周辺住民による騒音訴訟継続の動きは、海軍とヴァージニア・ビーチ市による「エンクローチメント」対策が、事実上破綻したことを意味している。海軍は、騒音被害軽減のため、フェントレス補助飛行場で実施されている夜間離発着訓練を、ノース・カロライナ州などの遠隔地に移転させる計画を検討してきたが、環境保護団体の反対などにより、現在頓挫している。こういった要因もあり、オシアナ基地周辺の「基地問題」に打開の方策を見出すことは、現状では難しいと言わざるを得ないであろう。

## 2 フロリダ州キーウエスト海軍航空基地の場合

### (1) AICUZ報告書に見る「基地問題」の概要 フロリダ州キーウエスト海軍航空基地 (Key

West Naval Air Station) も、周辺での市街地化現象が問題となっている軍用飛行場である。ここでは、同基地が2007年にまとめた報告書 (以下『キーウエストAICUZ』とする。) から、基地問題の概要を紹介する。

フロリダ州最南端の海域 (フロリダ半島から南西) には、弧状に伸びるように島嶼が散在している。これらの島々をフロリダ諸島 (Florida Keys) と呼ぶが、そのひとつにボカチカ島 (Boca Chica Key) がある。キーウエスト基地の主要施設であるボカチカ飛行場 (Boca Chica Field) は、この島の大部分を占める形で立地している。ボカチカ島の西隣には順にラクーン島 (Raccoon Key)、ストック島 (Stock Island)、キーウエスト島 (Key West) といった島々があり、キーウエスト島には民間国際空港が設置されている。『キーウエストAICUZ』は、その序文で、海岸地区に面した軍事施設の周辺は、住民にとって理想的な労働及び居住条件を満たしていることから、「エンクローチメント」問題を引き起こしやすいという、一般的な特徴を指摘した上で、同基地のケースは、その格好の例であるとしている<sup>(66)</sup>。

キーウエスト基地は、海軍のほか空軍の各部隊も訓練に使用しており、2007年度の各軍による飛行活動の総数 (見込み) は、およそ6万1,400回に達する。なかでも海軍と海兵隊の使用機種であるF/A18ホーネット戦闘攻撃機 (C/D型とE/F型) の飛行活動は、ほぼ3万回を数えており、全体の半数近くを占めていることが注目される<sup>(67)</sup>。ここから、同基地周辺における軍用機騒音の多くは、F/A18の飛行活動に起因していることがうかがわれる。なお、2004年度から

<sup>(63)</sup> Susan E. White, "Possible deal quiets jet noise suits," *The Virginian Pilot*, October 18, 2006. (有料データベースProQuestから入手。)

<sup>(64)</sup> Department of Justice, "Justice Department Reaches Settlement to Resolve Litigation at Oceana Naval Base (News Release)," May 15, 2007. ([http://www.usdoj.gov/opa/pr/2007/May/07\\_enrd\\_361.html](http://www.usdoj.gov/opa/pr/2007/May/07_enrd_361.html))

<sup>(65)</sup> Susan E. White, "Another class-action lawsuit filed over Navy jet noise," *The Virginian Pilot* (電子版), September 6, 2007.

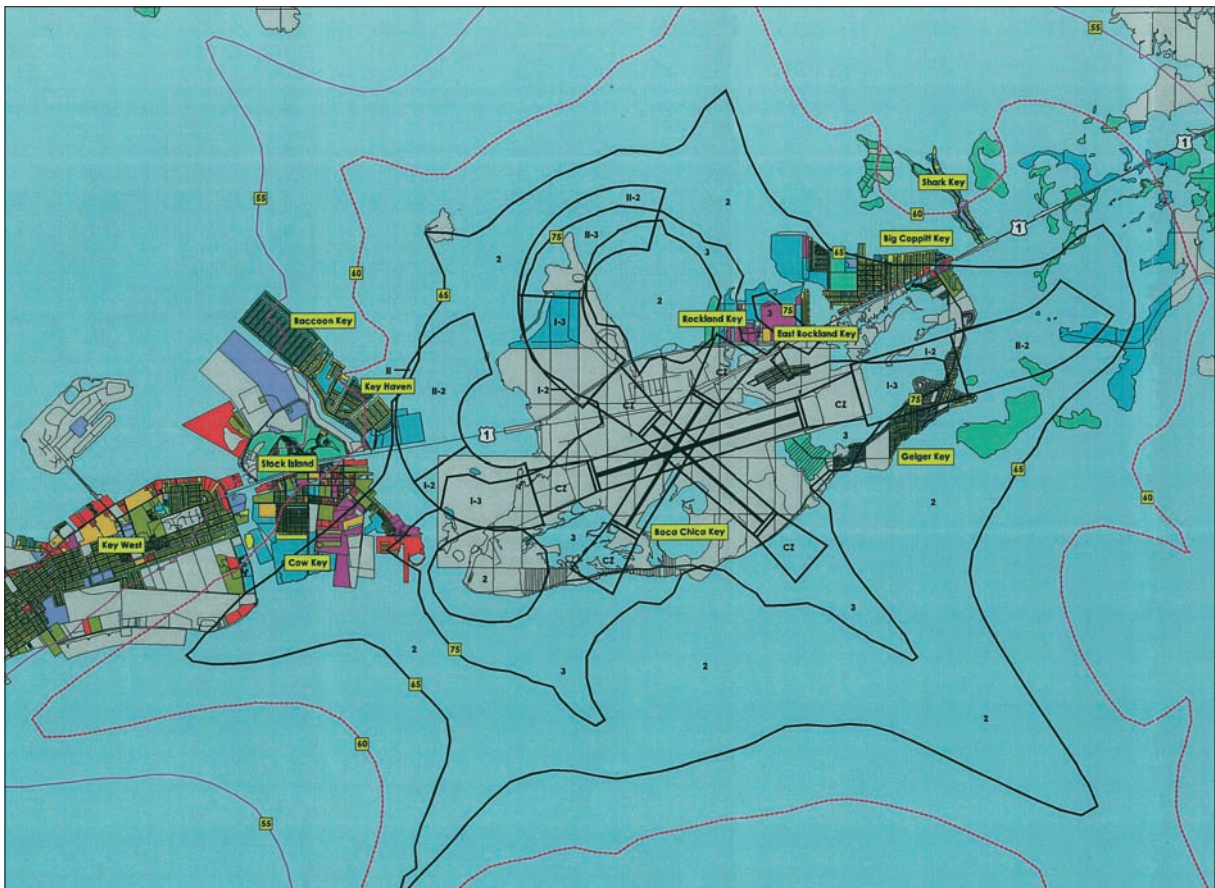
<sup>(66)</sup> Key West Naval Air Station, *AICUZ Update: Final Submission*, p.Chap.1-1. (刊行年は2007年と思われるが刊行月は不明。一部地方紙の報道によれば4月に公表。)

2006年度にかけて、同基地に対して寄せられた騒音に対する苦情は、最大年間18件、最低で3件というレベルで推移している<sup>(68)</sup>が、地元自治体に寄せられる苦情も相当数あると考えられることから、海軍発表によるこの数値だけで、騒音問題に対する周辺住民の意識を測ることはできないと思われる。

キーウエスト基地周辺における土地の用途を見ていくと、住宅や商用地としての利用は、ボカチカ飛行場の西側にあるラクーン島やストック島、キーウエスト島に集中している。AI-

CUZ は、同飛行場を中心として放射線上に伸びる騒音コンターと、交差する3本の滑走路両端から伸びる「クリアゾーン」、APZによって設定されている(図3を参照)。一般には65DNL以上であれば騒音地域と見なされるが、同基地周辺のAICUZでは、65DNLのコンターは、ラクーン島南端にあるキー・ヘヴン地区(Key Heaven)をかすめ、西に隣接するストック島の南側と、さらに西に位置するキーウエスト島南端の一部を横切るような形で設定されている。これらの地域、特に、住宅密度が高い地

図3 「キーウエスト基地周辺における現在の土地利用とAICUZの設定」



(出典) Key West Naval Air Station, AICUZ Update: Final Submission, "Figure 7-2: Existing Land Use and CY07 AICUZ"

(注) 数字で表されている線が騒音コンターで、単位はLdn。滑走路中央から両端に向かって設定されているのが、「クリアゾーン」とAPZである。参照資料では、土地の用途は極めて精細な色別表示がされている。参照資料は次のアドレスから入手可能。〈<http://www.naskw.navy.mil/index.php?id=1210&secid=42>〉

(67) *ibid.*, p.Chap.3-4.

F/A18にはC/D型とE/F型の2タイプがあり、ここで紹介した数値は、両方のタイプによる飛行回数を合わせたもの。なお、E/F型は「スーパー・ホーネット」と呼ばれており、C/D型ホーネットより騒音値が相当程度高いと言われている。

(68) *ibid.*, p.Chap.4-3.

域を半分に区切る形で、65DNLのコンターが設定されているストック島南部などは、一定レベルの騒音被害を受けていると見られる。これに対して、クリアゾーンやAPZの場合、これらの島々に対する直接的な影響は、さほど見受けられない。このほか、同飛行場の東に隣接するガイガー島 (Geiger Key) でも住宅利用が見られる。同島の場合、75DNLのコンターによってカバーされており、APZも設定されていることから、さらに騒音・事故の影響を受けやすい地域であると考えられる。

## (2) 土地利用と「エンクローチメント」対策の現状

キーウエスト基地周辺でも、オシアナ基地の場合とは事情がいささか異なるものの、「エンクローチメント」のコントロールは難しい課題となっている。海軍は、1980年代にボカチカ飛行場の東側地域で、600エーカーにのぼる未開発の土地を購入し、市街地化の拡大を阻止してきた。また、同飛行場北西の地域では、土地開発権に関する協定を地権者との間で結び、住宅利用等に供されるのを防いできた<sup>(69)</sup>。同飛行場の西側でも、ストック島のように長年土地開発が進んできた地域があり、将来に向けた土地開発の余地は少ないと見られているようである。基地が属するモンロー郡 (Monroe County) の人口は、フロリダ州全体に比べると、今後かなり緩やかなペースで増大すると予測されている。2030年にかけて、フロリダ州全体の人口増加率は30%と予測されているのに対し、モンロー郡の人口増加率予測は9%である<sup>(70)</sup>。その理由は、土地開発に伴う市街地化現象が飽和状態に達しているためと思われる。

オシアナ基地が属するヴァージニア・ビーチ市の場合、2003年から2026年にかけて、21.6%の割合で人口が増えると予測されている<sup>(71)</sup>。基地を取り巻く社会・経済状況は一様ではないが、キーウエスト基地周辺でも、土地開発の余地が狭まりつつあることや、「エンクローチメント」対策の重点が、現状レベルでの市街地化の「凍結」に向けられていることは、オシアナ基地の場合と同様である。『キーウエストAICUZ』は、人口増加率が限られていることや、大方の土地がすでに開発されている点などを、市街地化防止の好材料としてあげながら、将来基地周辺の土地利用対策に対して、大きな変化を迫る圧力が生じる可能性を警告している<sup>(72)</sup>。ここでいう「大きな変化を迫る圧力」とは、地元自治体の立場を指しているようであり、「キーウエスト基地に対する最大の『エンクローチメント』の脅威は、モンロー郡が、余分な住宅供給を望むことである。」と述べている<sup>(73)</sup>。

海軍とキーウエスト基地は、開発要求の高まりによって、AICUZに基づく現行の土地利用区画設定が変更され、エンクローチメント対策が破綻するシナリオを危惧しているように思われる。この点に関連して、『キーウエストAICUZ』は、「土地利用区画 (ゾーニング) は、永続しない。どの行政区域においても、土地利用区画は、その時々自治体によって変更され得るし、過去の区画設定に拘束されることもない。」と述べている<sup>(74)</sup>。こういった問題意識を背景として、海軍は、騒音地域を拡大設定する形でAICUZを改定した。その主な目的は、住宅利用の規制強化にあったが、改定は地域社会の反発を引き起こすこととなる。

<sup>(69)</sup> *ibid.*, p.Chap.7-4.

<sup>(70)</sup> *ibid.*, p.Chap.7-14.

<sup>(71)</sup> EDAW, *op.cit.* (41), p.Chap.2-10.

<sup>(72)</sup> Key West Naval Air Station, *op.cit.* (66), p.Chap.7-14.

<sup>(73)</sup> *ibid.*, p.Chap.7-15.

<sup>(74)</sup> *ibid.*, p.Chap.8-4.

(3) AICUZの改定が地域社会にもたらしたものの

『キーウエストAICUZ』によれば、キーウエスト基地周辺のAICUZ計画が最初に策定されたのは1977年である。地元のモンロー郡は、計画に盛り込まれた提言を評価し、土地利用区画の設定に反映させてきた。2004年5月、海軍作戦部長は、1977年に策定されたAICUZ計画に関する見直しを承認し、これを受けて、関連調査が実施された。2007年に発表された『キーウエストAICUZ』は、この2004年の調査結果をさらにアップデートしたものとされる<sup>(75)</sup>。2004年以降、1977年版AICUZの改定が求められた理由としては、旧来の機種に比べて騒音値が高いとされるF/A18E/Fスーパー・ホーネットが、近年、同基地を訓練のため使用するようになったことなどが考えられる。

海軍によるAICUZ見直しの動きは、2005年以降、キーウエスト基地周辺の地域社会に大きな波紋をもたらすこととなる。地元紙の報道によれば、2005年1月になって、モンロー郡は、AICUZが改定された事実を初めて知った。きっかけは、同郡の土地計画委員会に対して、土地開発業者からキー・ヘヴン地区における新規住宅開発が申請されたことにある。これに対し、同基地の広報担当官が、開発に反対する海軍の立場を述べ、すでに2003年の時点で海軍がAICUZを改定していたことや、その内容がモンロー郡にはこれまで通知されていなかったことなどが判明したという<sup>(76)</sup>。海軍が策定した新たなAICUZ（騒音コンター）は、1977年版と比べて、ラクーン島やストック島など、ボカチカ飛行場の西側に拡張される形で設定されて

いた。そのため、モンロー郡は、AICUZの改定を、これらの地域における開発規制に向けた海軍の圧力と受け止めた。また、基地側が改定の事実を十分に伝えていなかったという問題もあり、モンロー郡は、海軍に対する不信と不満を強めることとなった。2005年2月、郡評議会は、海軍の反対を振り切って、キー・ヘヴン地区における住宅開発計画を認めた。これは、従来の商業地区について、住宅地区へと用途を変更するものであった<sup>(77)</sup>。

その後も、AICUZ改定問題をめぐる海軍とモンロー郡の対立は続いていたようであるが、2007年になると、同郡では、改定版AICUZの受け入れをめぐる議論が始まる。郡評議会のスペハー（Spehar）議長は、受け入れについて肯定的な立場を取っていたが、トリヴェット（Trivette）開発管理局長は、騒音地域を拡大設定した改定版AICUZの受け入れは、周辺住民による訴訟を招くとして、これに反対していた。同年7月、同議長は、郡評議会に対して受け入れ容認を求めたが、評議会は、この提案を退け、AICUZ改定問題に関し、海軍に情報提供を求める決議を行った<sup>(78)</sup>。これを受けて、キーウエスト基地は、同年10月、自治体と住民に対する説明会（ワークショップ）を実施した。12月にはモンロー郡が説明会を開くなど、情報公開のプロセスは進んだが、参加した住民からは騒音問題への懸念の声が相次いだ<sup>(79)</sup>。

2008年2月、郡評議会は、3対2の多数決で決議を採択した。その内容は、改定版AICUZを基本的に受け入れる一方で、海軍が求めている騒音地域での住宅開発規制を若干緩和するというものであった<sup>(80)</sup>。これによって、海軍とモンロー郡は、新たなAICUZの設定に合意し

(75) *ibid.*, Executive Summary, p.1.

(76) Laurie Karnatz, "Navy's new map shocks county," *keysnews.com* (電子版), January 12, 2005.

(77) Timothy O'Hara, "County approves development despite Navy concerns," *keysnews.com* (電子版), February 24, 2005.

(78) Timothy O'Hara, "Navy answers jet noise questions Tuesday," *keysnews.com* (電子版), October 21, 2007.

(79) Alyson Crean, "Noise issue goes unresolved," *Florida Keys Keynoter*, December 8, 2007. (有料データベース Factivaから入手。)

たようにも見える。しかし、住宅開発をめぐる海軍と同郡の意見には、依然として隔たりがあり、周辺住民は、海軍に対して、十分な手続きの無いままAICUZが改定され、騒音被害が拡大したとの不満を抱いている。今後、キーウエスト基地周辺の「基地問題」がどのように動いていくか、明らかな見通しは立っていない。

## おわりに

本稿では、米本土における軍事施設周辺の土地利用対策について、基本的な考え方や制度上の枠組みを概観してきた。米軍と地方自治体は、「エンクローチメント」問題が施設の存続を左右する点を認識し、軍事能力維持と一定規模の開発促進、基地被害の軽減といった複合的な利害目標を両立させる「方程式」に解を見出すべく、共同で土地利用対策を進めている。土地利用対策のベースとなっているのは、「危険からの回避」という発想であり、それを具体化するための制度的枠組みとして、AICUZやJLUSのほか、REPIなどが運用されている。これらの制度のうち、AICUZとそれに基づく土地利用規制については、実効性の欠如など、いくつかの問題点があり、オシアナ基地やキーウエスト基地の例に見られるように、市街地化を食い止める方策として限界を抱えていることは、すでに触れたとおりである。また、キーウエスト基地の例は、AICUZの運用目的とされている「公開性」が、現実には損なわれているケースがあることも明らかにしている。

このように、米軍と地方自治体の土地利用対策は、多くの課題に直面しているが、軍民共同の基地被害軽減策として、これまで一定の成果をあげてきていることも事実であろう。特に、建前上は、対策立案のプロセスが情報公開の原

則に貫かれており、軍と地域社会の相互信頼を増進する効果をもたらしていることは、注目されるべき点と言えよう。

それでは、我が国における米軍基地の場合はどうであろうか。平成19年12月の報道によれば、沖縄県宜野湾市が入手した普天間飛行場に関するマスタープラン（基地整備計画）の中で、滑走路両端に「クリアゾーン」が明示されているにも関わらず、エリア内に小学校や公共施設が含まれていることが判明したという。同市は、米本土であれば、本来利用が制限されるべきケースであり、米軍は、安全基準に違反しているとして、同飛行場の運用停止を求める見解を示した<sup>(81)</sup>。ただし、先に紹介したとおり、AICUZは在日米軍基地周辺の土地利用対策には原則として適用されないことになっている。ここでいう「クリアゾーン」について、米軍は、米本土のAICUZに準じた形で運用する必要性を必ずしも認識しておらず、この事実を地元自治体に公開しないまま、部内的な参考情報に止めてきた可能性も考えられる。我が国の場合、米軍と地方自治体が共同で「基地問題」対策を検討する関係にはない。また、基地の成り立ちや、基地に対する住民感情も、日米の間では大きな落差がある。こういった点を考慮すると、在日米軍基地に対してAICUZを適用すること自体は、当面、現実的な検討課題とはならないであろう。ちなみにメア（Maher）米国沖縄総領事は、この問題について、「AICUZは、基地外の建設を規制するものだが、普天間基地では周辺の人口密度が高くなっており、これに基づいた規制ができないため、日米が移設で合意した経緯がある」と述べている<sup>(82)</sup>。

しかし、米本土での土地利用対策のベースとなっている考え方、つまり軍事施設周辺での土地利用状況に関する情報の軍民共有や、米軍の

<sup>(80)</sup> Alyson Crean, "County OKS density change: Navy's opposed due to proximity to the air base," *Florida Keys Keynote*, February 23, 2008. (有料データベースFactivaから入手。)

<sup>(81)</sup> 「第2小は禁止区域：宜野湾市、運用中止要請へ」『琉球新報』2007.12.21.

<sup>(82)</sup> 「再編、合意通り実行：メア氏『修正できない』」『沖縄タイムス』2008.7.12.

土地利用対策に関する情報公開の促進、環境・生態系の保存という視点からの土地開発規制などは、今後、在日米軍基地についても研究の余地があると思われる。最近の報道によれば、嘉手納基地に隣接する沖縄県北谷町砂辺地区では、住民への説明が無いまま、米軍の基地外住宅が建設され、地域世帯数の3分の1を占める

事態を招いているという<sup>(83)</sup>。今後は、米軍の情報発信を強め、軍民相互の認識を共有化していく上で、土地利用対策をめぐる定期的な情報交換の枠組みを作るといったことが検討されるべきではないだろうか。

(すずき しげる)

---

<sup>83)</sup> 「沖縄・北谷 新たに広がる『基地』：米兵世帯数3分の1」『東京新聞』2008.7.28.