

在日米軍横田基地所在地域における軍用機騒音問題

新井 智 一*

The Aircraft Noise Problem in the Area around Yokota Air Force Base

Tomokazu ARAI*

Abstract

In Japan, several American air force bases have raised the problem of aircraft noise pollution. This paper considers how municipalities around American air force bases have dealt with this problem. The study clarifies the relationship between aircraft noise pollution and compensation received in the municipalities around Yokota Air Force Base, an American air force base located near Tokyo, and the political actions taken by the municipalities against such pollution.

Yokota Air Force Base was established in 1945. The functions of this base had expanded by the 1960s, so aircraft noise pollution intensified. Only Akishima City Council adopted many resolutions against aircraft noise. Aircraft noise pollution was not eliminated. Some inhabitants of Akishima City went to court to require the United States of America not to fly at night.

The aircraft noise pollution intensified in Akishima City and Mizuho Town, which are located in the area where the runway of the base was extended. The national government has granted the municipalities subsidies as compensation for aircraft noise pollution. Fussa City, Musashi-Murayama City, and Mizuho Town have received large national subsidies. These municipalities did not adopt many resolutions against aircraft noise.

The national government has increased the subsidies since 1974 in exchange for the consolidation of American air force bases in the Kanto Region into Yokota Air Force Base. The public finances of Akishima City have depended on subsidies because of urbanization.

The compensation provided by the national government has been based on territoriality, although the pollution is unterritoriality. The political actions of the municipalities around the base have been segmented so aircraft noise pollution has not been eliminated.

Key words : Yokota Air Force Base, aircraft noise, national subsidy, municipalities, Akishima City

キーワード : 横田基地, 軍用機騒音, 国庫補助金, 地方自治体, 昭島市

I. はじめに

日本には、日米安全保障条約に基づき、数多くの米軍基地が存在する。これらは、米軍のグローバルな展開と引き替えに、軍用機による騒音や兵士の犯罪といったローカルな負の影響を基地所在

地域にもたらしている。こうした問題に対しては、沖縄県の事例（琉球新報社、2003）を述べるまでもなく、長年にわたり抜本的な措置が図られてこなかった。

「基地公害」がなぜ解消されないのか、その要因の一つに、基地公害をめぐる協議のあり方が考

* 首都大学東京大学院都市環境科学研究科

* Graduate School of Urban Environmental Science, Tokyo Metropolitan University

えられる。基地公害や基地の移転・機能拡充などの事項について日米両政府が協議する場合として、日米合同委員会が設けられている。しかし、これまでの同委員会において、日本政府は日米安全保障条約やいわゆる日米地位協定の大幅な見直しを主張したことはない。また、日本政府は、「思いやり予算」¹⁾の存在に見られるように、日米安全保障条約締結以降、一貫して在日米軍の軍事的影響力の維持・強化に努めてきた。

日米合同委員会において、実際に基地公害を被る都道府県や市町村が協議に加わる権限はない。つまり、地方自治体が、被害の実態を直接米国政府に訴える公式の手段は存在しない。こうした現状を打破するため、特に軍用機の騒音公害を被っている地方自治体の住民は、裁判を通して、日本政府が米国政府に軍用機の一定時間飛行差し止めを求めるよう訴えている。近年では、米国政府を被告として認定することを求める、「対米訴訟」も行われているが、現在のところこうした主張は退けられている。

しかし、たとえ日米両政府と地方自治体が協議の場に一堂に会したとしても、それぞれの地方自治体の基地公害に対する認識が異なれば、こうした問題の抜本的解消にはつながりにくい。たとえば、近年の沖縄県普天間基地移設問題では、日米両政府の合意の後、日本政府と沖縄県・名護市との協議がそれぞれ行われてきたが、沖縄県と名護市の思惑が異なり、名護市が先に日米両政府の合意を受け入れたことで、普天間基地の県外移設という目標は大きく後退した。そもそも、これまで沖縄県では、米軍基地所在自治体で、財政に占める基地関連補助金や日本政府による公共事業費が大きいことにより、保守系政党が支持される傾向が強く、このことが全県的な米軍基地反対運動を分断してきた（山崎, 2005）。

米軍基地や軍事基地に関する研究は、地理学以外の分野や海外の研究を含め、非常に少ないが（新井, 2005）近年の日本の地理学では、山崎（2005）のように、在日米軍問題を取り上げた研究がいくつか見られる。米軍基地所在自治体の基地に対する認識について検討した研究に、長崎県

の米海軍佐世保基地をめぐる佐世保市の政治を取り上げた山本（2005）がある。佐世保市では、1960年代の原子力艦艇寄港反対運動をめぐり、日本国憲法の下で在日米軍基地が存在することの矛盾が顕在化したものの、その後の佐世保市の行政は、佐世保基地やデモ発生地点に、過去の運動の記憶を覆い隠すような意味づけを行い、佐世保基地の存在の正当性を作り出してきたということが、行政資料の分析から明らかにされた。

同様に、新井（2005）は、米軍横田基地が所在する東京都福生市の基地をめぐる政治について、福生市の「米国的な雰囲気のある基地の街」化を進めた地元商業とマス・メディアの役割や、福生市の基地関連補助金への依存といった、文化的・経済的・財政的観点からも検討を加えた。

ただし、これらの研究は、地方自治体が米軍基地の存在を支える役割を果たしていることを明らかにする一方で、米軍基地周辺の複数の自治体に及ぶ日常的な基地公害や、それをめぐる政治について検討していない。山崎（2005）の知見も、主に選挙・財政データと新聞記事を計量的に分析した結果得られたものであり、基地所在自治体の具体的な政治過程にまで踏み込んだものではない。

そこで、本研究は、米軍基地所在自治体それぞれの具体的な政治的対応の違いが、基地公害の解消を阻む要因の一つとなっていることを裏付けるために、東京都の米軍横田基地所在自治体における軍用機騒音問題の実態と、それへの各自治体による政治的対応の違いを検討し、差異の要因を明らかにすることを目的とする。

この目的のために、議会史などを用いて、各自治体の基地公害をめぐる政治的対応とその差異を記述する。そして、東京都による軍用機騒音測定結果と、各自治体に交付される横田基地関連補助金について検討し、各自治体の政治的対応の差異の要因を明らかにする。

新井（2005）でも触れたように、自治体議会における横田基地に関する一般質問は、保守系議員が基地公害への補償の拡充を求めるものと、革新系議員が基地の存在の是非を問うものに分かれがちである。そこで、本研究は、それぞれの一般

質問の検討よりも、イデオロギー的対立の中で、各自治体議会が、昼夜を問わない軍用機騒音に対し、住民を代表してどのような政治的意思を表明したのかということの結果である、請願や決議の採択に着目し、各自治体の違いを検討する。

また、住民の政治的行動よりも、議会による政治的対応を中心に検討する理由は、横田基地をめぐる大規模な住民運動が、後述する横田基地公害訴訟を除いて発生していないためである。この訴訟では、住民の生活環境を守るべき自治体やその議会と、原告との連携がほとんど見られず、本研究は、自治体議会の政治的対応にその原因を見出したい。したがって、この訴訟の過程とキー・パーソンの役割についての詳細な記述は、横田基地公害訴訟弁護団（1977）や、横田基地公害訴訟団・横田基地公害訴訟弁護団（1994）に譲る。

沖縄県の基地公害の実態は、過去の大規模な米軍基地反対運動をめぐる報道や、ルポルタージュ（琉球新報社、2003）などを通して広く知られ、沖縄県の実態から、同県の米軍基地を本州に移設すべきであるとする論調がある。しかし、後述するように、横田基地所在地域の基地公害の実態も深刻である。本研究は、基地公害の解消が、沖縄県にとどまらない困難な問題であることを示すため、米軍基地の数多く存在する首都圏の横田基地所在地域を対象とする。

II. 軍用機騒音問題の発生

1) 横田基地所在自治体の政治的対応—昭島市

在日米空軍横田基地（横田飛行場）は、東京都福生市・羽村市・武蔵村山市・立川市・昭島市・西多摩郡瑞穂町の一部に所在している（図1）。このうち、福生市に基地面積の46.5%が所在し、同市に次ぐ瑞穂町の29.4%を大きく上回っている（表1）。横田基地所在地域は、東京都心部から約35 kmに位置するベッドタウンであり、人口密度も大きい。

横田基地は、1940年に開設された旧日本陸軍多摩飛行場が、第二次大戦終戦に伴い米軍に接收されたものである（松山、1997）。基地へのゲートが早くに設けられた当時の福生町では、米軍人

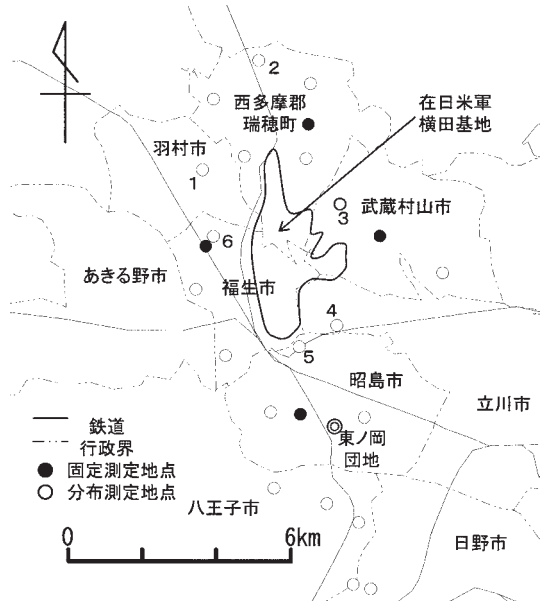


図1 研究対象地域。

1: 羽村第二中学校, 2: 事業所(C), 3: 武蔵村山高校, 4: 西砂小学校, 5: 堀向自治会集会所, 6: 福生第六小学校。

Fig. 1 Study area.

を主要客とした歓楽街が形成され、そこでの売春問題が1950年代に発生した。福生町の地元政治家と、歓楽街の経営者、地元新聞社は、米軍人の消費行動が地元経済にもたらす影響から、売春婦をいわゆる「赤線」区域に囲い込みながら、この問題を事実上黙認する役割を果たした（新井、2005）。ただし、売春問題の発生は、福生町に限られた。

こうした問題に加え、1950年の朝鮮戦争勃発以降、横田基地の滑走路が延長されたことにより、基地所在地域では軍用機騒音問題が顕在化した。昭島市議会史編さん委員会（1986）によれば、横田基地の南端から1 kmも離れていない昭島市立拝島第二小学校では、1955年6月9日午前8時から午後4時45分の間に、120ホン以上の軍用機騒音9回、80ホン以上132回を含む、計182回の軍用機騒音を記録し、このうち173回がジェット機によるものであった。この測定を受けて、昭島市議会は1957年に拝島二小の教室に

表 1 横田基地所在自治体の人口と基地面積

Table 1 Population and area of the municipalities around Yokota Air Force Base.

自治体名	行政面積 (km ²)	基地所在面積 (km ²)	基地の割合 (%)	基地全体に対する 各自治体の割合 (%)	人口 (2000年国勢調査)
福生市	10.2	3.32	32.4	46.5	61,427
瑞穂町	16.8	2.10	12.5	29.4	32,892
武蔵村山市	15.4	0.99	6.4	13.9	66,052
羽村市	9.9	0.42	4.2	5.8	56,013
立川市	24.4	0.29	1.2	4.1	164,709
昭島市	17.3	0.02	0.1	0.3	106,532
計	94.0	7.14	7.6	100.0	487,625

福生市企画財政部秘書広報課（2006）により作成。

防音装置を施工するための特別会計を設けることを可決し、これ以降、1961年度までに市内6校の小・中学校で防音工事が行われた。

また、^{ほりむこう} 拝島二小の学区域である、昭島市堀向地区²⁾では、横田基地からの重油漏れに伴う井戸水汚染が発生したため、昭島市議会は1957年に、堀向地区の一部に簡易水道を布設することを可決した。堀向地区は、1941年に建設された昭和飛行機工業株式会社東京製作所の従業員住宅と、1948年に建設された都営住宅を中心とした地区であった。堀向地区のみの人口統計が存在しないため、元住民の記録（澤，1979）によれば、1949年に従業員住宅と都営住宅を合わせて約650戸の住宅が存在した。

横田基地の滑走路は1960年に、現在の長さである3,350mまで延長され、大型ジェット機や戦闘機の頻繁な離着陸が可能で、全国有数の在日米軍基地となった。このため、同年に埼玉県入間市のジョンソン基地の滑走路施設返還に伴い、横田基地に爆撃機と迎撃戦闘機が移された。

堀向地区の自治会は1960年に、「米軍横田基地による堀向地区の騒音防止についての請願」を、全住民1,236人の署名とともに昭島市議会に提出した。請願提出者は、横田基地の拡張と同基地への軍用機移駐に反対し、軍用機エンジンの試運転・調整作業である、「エンジンテスト」の実施場所の移動と、学校と住宅の防音工事実施を求

め、さらに、これらが実現困難な場合、堀向地区の全住民が他の地区に移転するための補償を要求した。

この請願提出を受けて、昭島市議会に、「横田基地騒音対策特別委員会」が設けられた。委員は、横田基地司令官・調達庁（現、防衛施設庁）・地元選出の国会議員との面会や、国会への請願提出を行ったり、さらに、昭島市立拝島中学校・拝島二小の校長と両校のPTA会長とともに、ケネディ米国大統領あての書簡を送ったりした。また、1961年に昭島市・福生町・砂川町（現、立川市）・瑞穂町・村山町（現、武蔵村山市）の議会議長により構成される、「基地騒音対策連絡協議会」が設けられた。

1963年末に全国紙で、福岡県福岡市の板付基地から、横田基地にF105D戦闘爆撃機が移されることが伝えられると、昭島市議会は、「F105移駐阻止特別委員会」を設置し、「F105D戦闘爆撃機の板付基地より横田基地への移駐反対に関する決議」を採択した。市長と市議会議員は、防衛庁長官への面会や、首相、衆・参議院議長、東京都議会、都知事、米国大統領に決議文や要望書を送付し、また、東京都多摩地域の各自治体議会にF105D機移駐反対決議を行うよう要望した。これを受けて、1963年末の都議会は、「F105D配備不安排除に関する意見書」を可決した。また、1964年1月末までに、昭島市議会を含む多摩地

域の18議会が、F105D機移駐反対決議を行った。昭島市は1964年2月に、この問題についての「市民報告集会」を開催し、町ぐるみの移駐反対運動を展開したものの、7月にF105D機の移駐は完了した。

F105D機の移駐を受け、1964年の日米合同委員会は、「横田飛行場における航空機騒音の軽減措置」として、エンジンテストを平日の午後6時から翌朝午前7時までと、土・日曜日の終日にわたり行わないこと、および、横田基地に消音装置を設置し、これを用いてエンジンテストを行うことを合意した。

しかし、昭島市の測定によれば、1964年12月から1965年4月までの平日の規制時間内に、1日あたり平均1時間7分、土・日曜日の1日あたり平均2時間17分にわたり、エンジンテストが行われた。エンジンテストの騒音量は、85ホンないし110ホンに達し、消音装置設置後の1966年10月・11月の測定でも、77ホンないし92ホンであった（横田基地公害訴訟弁護団、1977）。

また、1965年2月の1日平均軍用機飛行回数は224回を数え、特に、2月1日の総飛行回数は491回に上った。同月の午前7時から午後7時までの1時間あたり平均飛行回数は17回、午後7時から翌朝午前7時までのそれは2回であった。同月における最高騒音量は129ホンに達し、100ホン以上の音量を記録したのは1,707回に上った。このうち、午後7時から翌朝午前7時までに226回を数えた（横田基地公害訴訟弁護団、1977）。

さらに、1960年代の横田基地周辺では、墜落や部品落下など12件の軍用機事故が発生し、このうち7件が、F105D機によるものであった（昭島市企画部企画課、1975）。昭島市でF105D機移駐反対運動が展開されていた1964年4月、神奈川県厚木基地のジェット戦闘機が、東京都町田市市街に墜落し、4人の死者を出した。これを受けて、昭島市議会は、「米軍航空機の墜落事故等危険防止に関する要望決議」を採択したものの、同年12月に、堀向地区の銭湯で、浴場の

ガラスがF105D機の飛行に伴う衝撃波で割れ、1人が大けがを負う事故が発生した。そこで、昭島市議会は、「横田基地周辺の騒音および危険排除に関する要求決議」と「米軍横田基地による堀向地区騒音対策に関する請願」を採択した。特に後者の請願は、堀向地区の自治会がF105D機の移駐完了を受けて行った、「他の地区に移転できる補償を求める決議」に基づくものであり、同自治会は、同様の陳情を日本政府にも提出した。

しかし、1965年には5件の軍用機事故が発生した。1965年と1966年に、F105D機の部品が昭島市内に落下し、また、1965年には、同機が東京都青梅市内に墜落した。さらに、1967年には横田基地の重油が漏れ、堀向地区の井戸水が燃える事故が発生した。

その一方で、米軍は1965年に、いわゆるベトナム北爆を開始し、横田基地をベトナム戦争の最重要戦闘基地と位置づけた。昭島市議会は1967年に、F105D機の後継となる「F4ファントム機の横田基地配備反対に関する決議」を採択したが、同年に移駐は行われた。さらに、1968年にF4ファントム機の部品が昭島市内に落下した事故と、同機が福岡市の九州大学に墜落した事故を受けて、昭島市議会は、「米空軍の横田基地より即時撤退を要求する決議」を採択した。また、昭島市議会は1969年に、「横田基地へのジェット空輸部隊配置反対に関する決議」を採択したものの、1970年にこの部隊に属するC5Aギャラクシー機が横田基地に飛来した。

このように、昭島市議会は、軍用機がもたらす問題に対し、頻繁に政治的意思を表明した。ただし、当時の中村敬充昭島市長（1956年～1964年在任）は、横田基地について、「平和を望まない人は誰もいないが、基地がなければ平和になるかどうか疑問がある。国の防衛政策に並行して進む必要がある」³⁾と認識していた。また、中村市長を継いで就任した新藤元義市長（1964年～1976年在任）も、「市長は安保を認めた上で、単に飛行規制とか学校の防音でカバーせざるを得ないという考え方なのか」という一般質問に対し、「日本の国土を防衛する立場から安保は認めざる

を得ず、被害救済措置として民生安定法の制定実現に努力する」と答弁した⁴⁾。昭島市議会は1962年に「基地周辺対策特別措置法制定要望の決議」を採択し、公共施設の防音工事と移転措置の実施、道路・下水道整備、テレビ受信障害の防止、農業から他産業への職業転換、住居移転を日本政府に求めた。また、市長が横田基地に対し現実的な認識を表明する中で、1968年の昭島市議会基地対策特別委員会は、横田基地からの米軍の撤退を求めつつ、当面は、学校など防音施設の維持管理費全額国庫補助や、テレビ・電話料金の減額、庁舎・公民館などの防音工事補助対象化など、騒音に対する補償を求めていくとした⁵⁾。

さらに、1964年の「米軍横田基地による堀向地区騒音対策に関する請願」の採択に伴い、昭島市は堀向地区の住民を集団移転させる方針を示し、その結果、1967年に堀向地区の自治会・日本政府・昭島市・昭和飛行機工業が移転補償に関する協定に調印した。堀向地区の住民は、1966年度から1972年度にかけて、昭島市が造成した東ノ岡団地（昭島市宮沢町所在）などへ集団移住した。しかし、東ノ岡団地は、堀向地区より2 km 程度南に離れているものの、軍用機の飛行経路下に位置するため、ここでの騒音も小さくはなかった。

2) 横田基地所在自治体の政治的対応—昭島市以外

横田基地の滑走路北部延長線上に位置する瑞穂町でも、昭島市と同様に、軍用機騒音問題が深刻化した。瑞穂町立瑞穂中学校では、1954年1月20日から2月5日までの午前8時から午後5時までの間に、1日平均83回の離着陸があった（昭島市議会史編さん委員会、1986）。しかし、瑞穂町議会はこの問題に対し、1963年の基地騒音対策委員会の設置と、同年の「F105D 戦闘爆撃機の横田基地への移駐阻止に関する決議」、1970年の「基地対策に関する決議」を採択したにすぎなかった（瑞穂町企画課渉外係、2004）。

福生市・瑞穂町に次いで基地所在面積の大きい武蔵村山市では、軍用機騒音問題に対し、1968年に当時の村山町議会が、「B52 爆撃機基地化に

反対し、同機の即時撤去に関する決議」と、1970年に武蔵村山市議会が、「立川基地の飛行再開および横田基地のC5Aギャラクシー配備等反対に関する決議」を採択した。一方で、村山町議会は1967年に、基地公害の補償を求めるため、軍用機の離着陸に伴う受信障害に対して、「NHK受信料減免を求める意見書」を、1968年に、「NHK受信料減免運動協力要請に関する請願」を、武蔵村山市議会は1973年に、「横田基地周辺の市道舗装に関する請願」を採択した。採択された請願の数は、瑞穂町と同様に多くなかった。

福生町では、前述の歓楽街の他に、米軍人を主要客とする商店街が形成され、また、「赤線」問題が名目上解消すると、横田基地司令官が米軍人への貸家である「ハウス」を町内に建設するように、福生町に要請するなど、1960年代までに「基地経済」が成立した。こうした現象に伴う経済的利益は、地元商工業の「黄金時代」を築かせたとされるほどであった（新井、2005）。1955年7月17日付『週刊朝日』の記事は、瑞穂町のみが横田基地による公害を被っているのに対し、福生町のみが基地による利益を享受しているということや、「瑞穂町には、横文字の看板一枚見られない。ところが、一步基地の表口にまわると、たちまち、アメリカ西部劇のセットさながらの町が出現する。これが福生町だ」と伝えている。

1964年のF105D機移駐問題に際し、横田基地所在自治体による基地騒音対策連絡協議会が対応を協議する中で、福生町は連携を拒否した。このため、同協議会は移駐反対表明と同時に、移駐を前提とした補償を求めることとした。福生町議会は1964年に、軍用機騒音問題に対し、「爆音防止に関する請願」を採択したが、F105D機の移駐と引き換えを求める部分は削除された。この請願は、福生町議会が軍用機騒音公害に対して採択した唯一のものであった。

1964年3月22日付『朝日ジャーナル』の記事は、「“基地の町”といわれる福生町では、米人相手のバーやキャバレーの女給さんたちが『F105大歓迎』とばかり、ジョッキを高らかにあげて乾杯したという。『F105が来れば、アメリカさん

もふえる』というウワサが、町に流れたからである」としている。また、「立場はちがうが、似たような反応を示したのは、横田基地に働く駐留軍労務者たち。『最新鋭のF105が移ってくれば、人手もいるだろうから、当分クビの方は安全』とホッと一息ついた、という一幕もあったという」と、福生町における軍用機移駐問題への反応の一端を伝えている。

一方、米国は1969年に、ベトナム戦争に伴う財政赤字の解消のため、在日米軍を縮小する方針を示した。これに伴い、同年に東京都立川市・昭島市の立川基地の飛行活動が停止され、立川基地の空輸部隊が横田基地に移された。かわりに、1971年に、横田基地の戦闘機が沖縄や米本国の基地に移った。また、1973年に、米軍の「関東空軍施設整理統合計画」(以下、関東計画)により、関東地方の米空軍基地が横田基地に集約され、第5空軍総司令部と在日米軍総司令部が横田基地に移された。第5空軍は、極東地域の米軍部隊・米軍基地に物資や兵員の輸送を行う組織であり、関東計画によって、横田基地は戦術基地から極東における空輸の中継基地へと変化した(福生市企画財政部秘書広報課, 2006)⁶⁾。

1972年の関東計画発表直後、瑞穂町議会は、「関東地方の米空軍施設横田基地に統合反対決議」を採択した。また、瑞穂町は関東計画についての住民アンケート4,785票を各世帯に配布し、関東計画に反対する回答3,660票を得た。この数は、回答のあった4,150票の88.2%を占めた(瑞穂町史編さん委員会, 1974a)。そこで、瑞穂町議会は1973年に、「横田基地統合反対実行委員会」(以下、実行委員会)を組織した。実行委員会は、町議会議長を委員長、町内会・消防団・農協・商工会・交通安全対策協議会・婦人会を委員とし、日本政府などの関係機関に反対決議文を送付した。

ただし、当時の瑞穂町長は、1970年と1971年の町議会において、瑞穂町が横田基地による「日本一の被害を受けている」としながら、「基地は簡単に撤去されないと思うので、住民の迷惑はわかるが、補償を十分確保するような考え方で基地問題は処理していきたい」と考えていた(瑞穂

町議会事務局, 1997)。このため、実行委員会結成の翌月に、日本政府より基地公害の補償を拡充する方針が伝えられると実行委員会は半年で解散し、関東計画反対運動は条件闘争に切り替わった(瑞穂町史編さん委員会, 1974a)。実行委員会が行政主導で組織されたことや、瑞穂町議会では保守系議員が大多数を占めていたことから、こうした運動は、基地公害へのさらなる補償を要求するためのアピールという側面が強かった。瑞穂町史編さん委員会(1974b)は、「基地は容易になくならないであろう。基地があるがための利点がありあるとしたら、それを最大限にいかすことを町民のひとりひとりが考えてゆきたい」としている。

一方、福生市議会は1973年に、「在日米軍施設の横田基地集約に伴う要望書」と、「新整備法の早期制定化および特別交付金制度の創設に関する要望書」を採択し、福生市長は、関東計画の見返りとして、基地公害への補償を拡充するための法律制定に奔走した(新井, 2005)。また、立川基地の所在する昭島市の市議会と、立川基地の滑走路北部延長線上に位置する武蔵村山市の市議会は、もっぱら立川基地に自衛隊が移ることへの対応に追われた。

3) 横田基地公害訴訟

米軍は1972年に、国有地である昭島市堀向地区の住宅跡地に、軍用機の誘導灯(ミドル・マーカー)を設置した。堀向地区の集団移転対象外の住民や、移転しなかった住民は、ミドル・マーカーの設置と関東計画の発表から、軍用機騒音問題の悪化を案じた。そこで、彼らが中心となり、1972年に、「横田基地公害訴訟準備会」を結成した。この準備会は、「横田基地爆音をなくす会」へと発展し、これに福生市・羽村町・立川市・瑞穂町の住民が参加した。

会の運動方針を議論する中で、拝島二小の一教諭は、軍用機の昼間飛行の差し止めを求めるべきであると主張した。しかし、これは事実上横田基地の返還を求めるということであり、それは過去の「安保闘争」でも達成できなかったという理由から、爆音をなくす会は、飛行機の夜間飛行のみの中止を求めることとした(横田基地公害訴訟

団・横田基地公害訴訟弁護団, 1994)。

この運動方針に基づき、爆音をなくす会は、新聞の発行や関係省庁への陳情を行ったが、東京都が1972年に、横田基地内の都水道用地の返還を求め、「横田基地内都有地返還訴訟」⁷⁾を提訴したことや、1975年の大阪空港公害訴訟控訴審判決で、「午後9時から翌朝午前7時までの飛行の公共性は小さい」とする判断が下されたことから、訴訟を起こすしかないという雰囲気が強まった(横田基地公害訴訟団・横田基地公害訴訟弁護団, 1994)。こうして、爆音をなくす会は1976年に、横田基地公害訴訟(第1次)を提訴し、日本政府に、「毎日午後9時より翌朝午前7時までの横田基地での飛行機の発着差し止め」を求めた。

ただし、横田基地公害訴訟弁護団(1977)によれば、第1次訴訟の原告(41人)は、昭島市(26人)・福生市(12人)・立川市(3人)の住民にとどまった。原告の居住地は、軍用機の飛行経路に沿うように、横田基地の滑走路南部延長線上に分布していた。爆音をなくす会には、瑞穂町の住民も参加していたが、原告には加わらなかった。また、1977年提訴の第2次横田基地公害訴訟の原告(112人)も、昭島市(66人)・福生市(43人)・立川市(2人)・日野市(1人⁸⁾)の住民にとどまった。

提訴前、第1次訴訟の原告団長は、横田基地所在自治体が提訴するのが一番良いと考え、各首長と面会した。全ての首長は騒音問題に理解を示したものの、被害を受けているのは自治体の一部の住民であるという理由から、自治体が提訴を検討することはなかった⁹⁾。

III. 軍用機騒音の実態と補償

1) 軍用機騒音の実態

ここまでの検討で、昭島市の市議会・住民による軍用機騒音問題への政治的対応が目立つ一方、福生市・武蔵村山市・瑞穂町の議会が、この問題に対し政治的意思を表明することは少なかった。そこで、以下では軍用機騒音の実態とそれへの補償に着目し、自治体による政治的対応の違いの要因を考察したい。

横田基地所在自治体による軍用機騒音問題への対応の一つに個別の騒音測定がある。昭島市は1963年、福生市は1970年に市内各所で公式に測定を開始した。ただし、測定開始当初、昭島市の測定は自動記録や夜間測定が不可能なポータブル測定器で行われ、また、福生市の測定も不定期であった。このため、東京都が1973年に、WECPNL¹⁰⁾という指標による測定を開始した。測定開始当初、昭島市と瑞穂町に固定測定地点が決められ(図1)、そこでの測定結果によれば、2か所の固定測定地点では、WECPNL年間平均値が環境基準適合値の70WECPNLを下回ったことがない¹¹⁾。

東京都は、1983年度以降、固定測定地点に加え、分布測定地点を決め、そこでの測定を開始した(図1)。測定結果によると(図2)、滑走路に平行して位置する福生市・羽村市・武蔵村山市の分布測定地点では、一部の年度のみ環境基準適合値を上回っているにすぎない¹²⁾。したがって、一口に横田基地所在地域といっても、騒音の実態は、被害の深刻な昭島市・瑞穂町と、深刻でない福生市・武蔵村山市とに二極化している。

2) 横田基地関連補助金

こうした基地公害に対し、日本政府は補償について定めた法律を制定してきた。政府は1953年に、「日本国に駐留するアメリカ合衆国軍隊等の行為による損失補償に関する法律」を制定し、米軍の大型車両通行に伴う道路補修、学校防音工事、住宅移転に対する補償について定めた。また、政府は1966年に、「防衛施設周辺の整備等に関する法律」を制定し、民生安定施設¹³⁾整備に対する助成について定めた。ただし、1957年度から1974年度までに昭島市で行われた公共施設防音工事に対し、1953年の法律に基づく補助は総事業費の87%にとどまった(昭島市企画部企画課, 1975)。

こうした基地公害への補償に加え、日本政府は1957年に制定した「国有提供施設等所在市町村助成交付金(以下、助成交付金)に関する法律」に基づき、米軍基地内の国有資産に対する固定資産税課税額に見合う交付金を、さらに1970年に

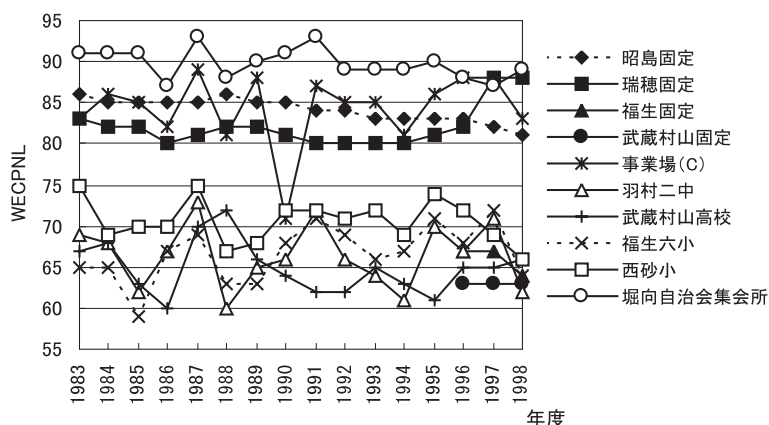


図 2 WECPNL 年間平均値の推移。
東京都環境保全局大気保全部騒音振動課『航空機騒音調査結果報告書』
各年度版による。

Fig. 2 Change of yearly average WECPNL.

制定した「施設等所在市町村調整交付金（以下、調整交付金）要綱」に基づき、基地内の米軍資産と住民への固定資産税・住民税課税額に見合う交付金を基地所在自治体に交付している。助成交付金と調整交付金の使途は自由である。つまり、横田基地所在面積の大きい福生市と瑞穂町に多額の助成・調整交付金が交付されるのに対し、基地所在面積のきわめて小さい昭島市に、これらの交付金はほとんど交付されない。

1973 年の関東計画の際に、福生市などの自治体が、基地公害への補償拡充を求めた結果、日本政府は 1974 年に、「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」（以下、生活環境整備法）を制定し、それまでの法律での補償内容を大幅に拡充した。生活環境整備法の 3 条は、1953 年の法律と同様、基地車両の通過による道路損傷、学校・保育園の防音、基地の雨水処理、テレビ受信障害の工事に対する補助について、また、同法の 8 条は、民生安定施設整備に対する助成と、NHK テレビ視聴料の半額免除を定めている。

さらに、生活環境整備法は新たに、「米軍基地などの特定防衛施設が、施設所在市町村のまちづくりを阻害することに対する補償」（福生市企画財政部秘書広報課、2006）として、9 条で、「特

定防衛施設周辺整備調整交付金」（以下、9 条交付金）について定めた。9 条交付金は、特定防衛施設が市町村に占める面積の割合や、市町村の人口などを基礎に、政府と市町村との折衝によって、その額が決まり、国庫補助金として交付される。市町村は、9 条交付金を用いて整備する公共施設や、補助の割合を任意に決めることができる。

生活環境整備法制定後、福生市に対する補償額は、劇的に増加した（図 3）。これは、1977 年に完成した市民会館の新築・防音工事や下水道整備に対し、多額の助成が認められたためである。瑞穂町に対する補償額は福生市に比べて小さいものの、瑞穂町の財政規模は福生市より小さいため、補償額が瑞穂町の歳入全体に占める割合は福生市の水準に近い。このように、生活環境整備法制定後、福生市と瑞穂町に対し、非常に多額の補償が行われていることがわかる。

3) 昭島市政と横田基地関連補助金

生活環境整備法制定以後、騒音公害の実態が大きく変化していないにもかかわらず、1976 年から 1984 年までに昭島市議会が採択した基地公害に対する決議は 2 件にとどまった。

昭島市では 1970 年代前半に、体育館・図書館・ごみ処理施設などの公共施設整備やオイル・

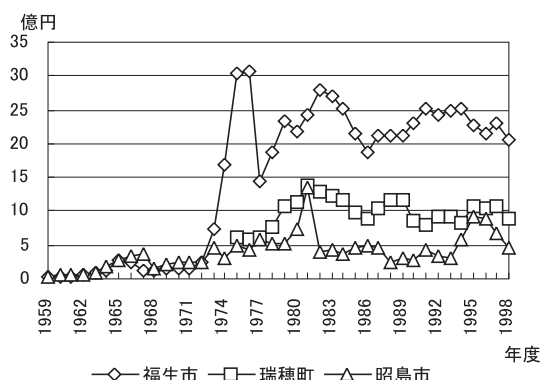


図3 横田基地に関連する国庫補助金と助成交付金・調整交付金の合計額の推移。
昭島市企画部基地・渉外担当(1998)、福生市企画財政部秘書広報課(2006)、瑞穂町企画課渉外係(2004)により作成。

Fig. 3 National subsidy related to Yokota Air Force Base.

ショック後の不況に伴い、財政状況が悪化し、1975年度に、財政状況の目安の一つである経常収支比率が100%を超えた。社会党と共産党の支持を受け、1976年に就任した皿島 忍市長(1976年～1984年在任)は、財政状況の改善を大きな課題とした。このため、皿島市長の施政方針演説には、「受益者負担の方向性を追求(1978年度)」「公共刊行物に広告の掲載など、なりふり構わぬ自主財源確保(1979年度)のように、「革新市政」の政策目標と対照的な言葉が散見された¹⁴⁾。

一方、昭島市では1978年に、東京都住宅供給公社の田中町住宅(895戸)、1979年から1982年に住宅・都市整備公団のつつじが丘ハイツ(2,673戸)、1980年に西武不動産販売の西武拝島ハイツ(573戸)といった大規模団地が相次いで建設された。これに伴い、昭島市は、1978年から1982年に5校の学校を建設し、このうち1981年に2校を建設した。また、団地内の公園を1979年から1981年にかけて集中的に整備し、1982年には市民会館を完成させた。

ここで、生活環境整備法に基づく補償について再度検討すると、1981年度に昭島市に対し、多額の国庫補助金が交付されたことがわかる(図3)。このうちの39%が3条に基づく学校防音・

冷暖房設備工事¹⁵⁾に、49%が8条に基づく市民会館建設に対する補助であった。ただし、総事業費に占める補助金の割合は、3条相当分が82%、8条相当分が28%にとどまり、前者では市が1億円以上を負担しなければならなかった。つまり、昭島市は悪化した財政状況の下で、その額は小さいながらも、生活環境整備法に基づく補償を受けながら公共施設整備を進めることができた一方で、軍用機騒音軽減に対する負担も求められた。

皿島市長は、1976年の市長選挙において、横田基地の撤去を訴えていたが、市長就任後初めての市議会において、保守系議員の「国の防衛政策と、皿島市長の横田基地撤去の方針との整合性は」という一般質問に対し、「基地撤去は私の信念だが、地方自治体の長としては、態度を明確にできない」と答弁した¹⁶⁾。昭島市議会では、1970年代前半まで、保守系議員数が常に定数の過半数以上を占めており、皿島市政発足時も、保守系(野党)議員数が定数の半数(13人)に達していた。1979年の市議会議員選挙で、保守系はこれを下回った(12人)ものの、この選挙以降、中道系(公明党・民社党)議員が、市議会のキャスティングボードを握るようになった。

こうした政治基盤の弱さにより、皿島市政は財政問題に加え、基地問題でも、革新市政の特色を出せず、苦しい市政運営を迫られた。昭島市は、横田基地公害訴訟原告団が東京高等裁判所に通うためのバスを提供するという形で、訴訟を支援したにもかかわらず、1982年に行政改革の一環として基地対策課を廃止した。また、昭島市議会における横田基地関連質問は少なく、そのうちの多くは共産党議員によるものであった。特に、皿島市長の属する社会党の議員による基地関連質問は、皿島市政8年間でわずか5回のみであった。こうして、横田基地の軍用機騒音公害に対する異議申し立ては、生活環境整備法制定以前と対照的に、もっぱら訴訟の原告のみが担うことになったといえるのである。

IV. 結 論

本研究は、東京都の米軍横田基地所在自治体に

おける軍用機騒音問題の実態と、それへの政治的対応の違いを検討し、差異の要因を明らかにすることを目的とした。その結果は以下の通りとなる。

横田基地は、1950年代以降、基地所在地域に深刻な軍用機騒音問題をもたらした。横田基地の滑走路南部延長線上に位置する昭島市の議会は、この問題の解消を求める決議を頻繁に採択したものの、その効果はなかった。一方、昭島市以外の横田基地所在自治体の議会が、騒音問題や軍用機の移駐に対する政治的意思を表明することは少なかった。

このような政治的対応の違いの要因を説明するために、まず、軍用機騒音の測定結果を検討したところ、横田基地の滑走路に並行して位置する福生市と武蔵村山市では騒音が小さく、環境基準をある程度満たしていることがわかった。次に、日本政府による基地公害に対する補償について検討すると、助成・調整交付金制度により、福生市・武蔵村山市・瑞穂町のように、ある程度の大きさの行政区域を横田基地に提供している自治体は、毎年一定の財政収入を得てきたことがわかった。加えて、福生市では1960年代までに、米軍人の消費行動に伴う「基地経済」が成立しており、特に当時の福生町議会は、こうした財政的・経済的観点から、昭島市議会が展開したF105D機移駐反対運動に対しても消極的姿勢を示した。

さらに、1974年の生活環境整備法制定後、福生市への補償額は劇的に増加した。軍用機騒音問題は、生活環境整備法制定後も解消せず、昭島市では、住民によって横田基地公害訴訟が提訴された。その一方で、昭島市は、苦しい財政状況の下で相次いだ団地建設に伴い、基地公害に対する補償を利用しながら公共施設を整備しなければならなかった。このため、政治基盤の弱かった当時の昭島市長は、横田基地に対する姿勢を弱めたと考えられるのである。

このように、一口に横田基地所在地域といっても、各自治体は騒音問題に対して連携できなかった。それは、自治体ごとに軍用機騒音の実態が異なることと、非行政領域的な騒音に対し、自治体を単位とした領域性に基づく補償が行われ、基地

公害への補償の大きさが異なるためである。つまり、日本政府は、自治体を単位とした補償によって、各自治体の騒音問題をめぐる連携を分断しているともいえる。また、昭島市に対する1981年度の補償額が突出していたように、政府はこうした方法に基づき、補償を巧妙に行っていることも示唆される。

新井（2005）では、横田基地をめぐる基地公害について深く論じることができなかったが、横田基地所在地域・昭島市といったいくつかのスケールで検討することにより、軍用機騒音問題の実態とこうした問題の解消を阻む要因が明らかになったのである。

ところで、本研究で検討したように、現行の基地公害に対する法律は、それへの補償や防音工事について規定するだけで、基地公害解消への抜本的な方策という観点が抜け落ちている。第1次・第2次横田基地公害訴訟の最高裁判決では、軍用機の夜間飛行差し止めは認められなかったものの、第3次訴訟では、1993年に東京高等裁判所より和解案が示された。この和解案は、「日本政府が、午後10時から翌朝午前7時までの飛行停止の実現に向けて、米国の理解を得るよう努力すること」に加え、「日本政府が、関係地方自治体および基地周辺住民との代表者との間で、騒音軽減の方策について協議する恒常的な場を設けること」¹⁷⁾とした。

このため、和解案提示後まもなく、日米合同委員会が開かれ、日米両政府は、午後10時から翌朝午前6時までの軍用機飛行制限について合意した。また、原告は和解案を即刻受け入れた。しかし、政府が和解案受け入れを拒否したため、第1次・第2次訴訟判決を踏襲した判決が示された。1993年の日米両政府の合意は遵守されておらず、横田基地の軍用機騒音問題は現在も解消されていない。

日本政府に対する自治体の政治的意思表明は、決議の採択や陳情などに限られており、司法が政府と自治体との恒常的な協議の場の設置を勧告したことは、協議の場に米国政府が欠けている点で不十分ではあるが、画期的なことである。横田基

地のみならず、日本全国の基地公害の解消の第一歩として、こうした勧告の実現が待たれることはいうまでもない。

謝 辞

聞き取り調査にご協力下さった、元横田基地公害訴訟原告団の故福本龍蔵氏と福本道夫氏に厚くお礼申し上げますとともに、龍蔵氏のご冥福をお祈り申し上げます。

注

- 1) 「日米地位協定の実施に伴う特別協定」に基づき、日本政府は、米軍基地滑走路工事などの施設整備費、基地内住宅建設費の大部分と、基地内日本人労働者の賃金、基地内光熱水費全額を負担している。こうした過大な負担は、「思いやり予算」と呼ばれる(前田, 2000)。
- 2) 現在の昭島市美堀町 1 丁目の一部と、美堀町 2 丁目・3 丁目を指し、かつては拝島町に属した。現在、堀向という地名は存在しない。以下、本節における昭島市の政治的対応に関する記述は、断りのない限り、昭島市議会史編さん委員会(1986)に基づく。
- 3) 1963 年第 1 回定例会の一般質問に対する答弁。1963 年 4 月 27 日付『あきしま市議会報』による。
- 4) 1966 年第 2 回定例会。1966 年 7 月 30 日付『あきしま市議会報』による。
- 5) 1968 年 10 月 31 日付『あきしま市議会報』による。
- 6) ただし、現在、横田基地は訓練基地としても利用されており、1983 年以降、米空母の艦載機による離着陸訓練が行われている。
- 7) 1979 年の鈴木俊一都知事就任と同時に提訴取り下げ。
- 8) 1976 年に福生市から転居。
- 9) 2004 年 12 月における元横田基地公害訴訟原告団長福本龍蔵氏への聞き取り調査による。
- 10) WECPNL (Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level 加重等価継続感覚騒音レベル)とは、航空機騒音を総合的に評価する国際的な単位であり、音響の強度・成分・頻度・発生時間帯・継続時間などの諸要素を加味し、デシベル値に夜間・深夜における重み付けをしたものである(福生市企画財政部秘書広報課, 2006)。
- 11) 目安として、65 デシベル以上で就寝不可能、70 デシベルでテレビ・ラジオの聴取が不可能となり、90 デシベルで血圧の上昇や、気分がイライラするなどの症状を引き起こす。また、騒音測定では、「ホン」と「デシベル」の両方を使用していたが、現在では国際規格のデシベルに統一されている(福生市企画財政部秘書広報課, 2006)。
- 12) 東京都環境保全局大気保全部騒音振動課『航空機騒音調査報告書』各年度版による。東京都は、通年にわたる固定測定と、騒音の範囲を把握するための、年間 15 日にわたる分布測定を行っている(福生市企画財政部秘書広報課, 2006)。

- 13) 福生市企画財政部秘書広報課(2006)は、その定義を、「民生安定の見地から障害の緩和に役立つ施設」とし、「市民会館、図書館、地域会館、健康センター、福祉センター、体育館、消防施設、市道、公園、緑地等々、ほとんどの施設」としている。
- 14) 1978 年 4 月 15 日および 1979 年 4 月 14 日付『あきしま市議会報』による。
- 15) 窓を開けていると、防音効果が表れないため、防音設備と合わせて冷暖房設備工事も必要となる。
- 16) 『昭島市議会会議録 1976 年第 4 回定例会』による。
- 17) 1993 年 11 月 8 日付『毎日新聞』夕刊による。

文 献

- 昭島市議会史編さん委員会(1986) 昭島市議会史。昭島市議会。
- 昭島市企画部基地・渉外担当(1998) 基地とあきしま。昭島市。
- 昭島市企画部企画課(1975) 続基地とあきしま。昭島市。
- 新井智一(2005) 東京都福生市における在日米軍横田基地をめぐる「場所の政治」。地学雑誌, 114, 767-790。
- 福生市企画財政部秘書広報課(2006) 福生市と横田基地。福生市。
- 前田哲男(2000) 在日米軍基地の収支決算。筑摩書房。
- 松山 薫(1997) 関東地方における旧軍用飛行場跡地の土地利用変化。地学雑誌, 106, 332-355。
- 瑞穂町議会事務局(1997) みずほ町議会だより集録版。瑞穂町。
- 瑞穂町企画課渉外係(2004) 瑞穂町と横田基地。瑞穂町。
- 瑞穂町史編さん委員会(1974a) 瑞穂町史。瑞穂町。
- 瑞穂町史編さん委員会(1974b) 瑞穂小史。瑞穂町。
- 琉球新報社編(2003) ルボ軍事基地と闘う住民たち 日本・海外の現場から。日本放送出版協会。
- 澤末知子(1979) 基地騒音に失われたまち。陽光出版社。
- 東京都都市計画局企画部(1977) 東京の基地 77。東京都。
- 山本理佳(2005) 佐世保市行政による軍港像の創出—1960 年代の米軍原子力艦艇寄港反対運動をめぐって—。地理学評論, 78, 634-648。
- 山崎孝史(2005) 戦後沖縄における社会運動と投票行動の関係性に関する政治地理学的研究(平成 15 年度～平成 16 年度科学研究費補助金基盤研究(C)(2)研究成果報告書)。大阪市立大学大学院文学研究科地理学教室。
- 横田基地公害訴訟弁護団(1977) 横田基地公害訴訟記録(第 1 集)。横田基地公害訴訟弁護団。
- 横田基地公害訴訟団・横田基地公害訴訟弁護団(1994) 横田基地公害訴訟終結記念「静かな夜を返せ」—基地公害の根絶を目指して。横田基地公害訴訟団・横田基地公害訴訟弁護団。

(2007 年 2 月 5 日受付, 2007 年 5 月 28 日受理)