

米軍の訓練活動に及ぶ環境上の制約：国防 総省の対策プログラムを中心に

Suzuki, Shigeru / 鈴木, 滋

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance / 公共政策志林

(巻 / Volume)

7

(開始ページ / Start Page)

103

(終了ページ / End Page)

114

(発行年 / Year)

2019-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021687>

米軍の訓練活動に及ぶ環境上の制約 —国防総省の対策プログラムを中心に—

Environmental Restrictions on Military Training of U.S. Forces: With a Focus on the Management Program of Department of Defense

鈴木 滋

要約

米国では、基地周辺における市街地化など、エンクローチメントと呼ばれる諸々の事象により、軍の訓練活動に環境上の制約が及んでいる。このような環境上の制約は、騒音問題への対策など、周辺住民の生活環境に対する配慮にとどまらず、近年では、基地周辺での絶滅危惧種の保護といった、自然環境に関わる問題にも波及している。本稿は、米軍の訓練活動に及ぶ環境上の制約を述べ、国防総省の対策を概観するものである。環境上の制約については、海兵隊基地の事例から、その実態を分析し、また、国防総省の対策については、「持続的演習場計画」(SRI)と呼ばれるプログラムを中心的に取り上げ、その意義と課題を明らかにした。SRIは、基地周辺におけるエンクローチメントの進捗度などを評価し数値化するプログラムであり、エンクローチメント対策に有用な情報基盤の構築を目的としたものである。

キーワード

基地問題, 軍事訓練, 環境問題, 環境法, 国防総省, 米軍, 海兵隊, エンクローチメント, 演習場, 市街地化, 絶滅危惧種

1. はじめに

2017年4月28日、米海兵隊ハワイ基地は、MV-22 オスプレイ (Osprey) 輸送機等、新たに配備される航空機やヘリによる、ハワイ島ウポル飛行場 (Upolu Airport) 周辺での飛行訓練について、今後、実施回数を年間25回に制限すると発表した。これは、騒音等に対する周辺住民の懸念を背景とした、環境保護団体「アース・ジャスティス」(Earthjustice) の要請に応じたものである¹。このように、環境上の要因から、米軍の訓練活動に制約が及んだ事例は少なくないと見られ、比較的最近でも、ハワイ州で陸軍の実弾砲撃訓練が停止され、フロリダ州では空軍の訓練計画が縮小されている²。

マーク・ネヴィット (Mark P. Nevitt) は、「軍事活動における環境への配慮は、国内では環境法令の相次ぐ制定、国際的には軍事活動が引き起こす環境被害に対する認識の高まりによって、近年、その重要性を増している。」と述べている³。国防総省と米軍は、持続的に訓練活動を実施していく上で、環境への配慮に起因した政策課題への取組を迫られているが、我が国でその実情は殆ど知られていない。

本稿は、米本土における基地問題の考察として、環境上の視点から、訓練活動が直面する状況を実態的に分析するとともに、上記政策課題について、国防総省が実施している各種の取組のうち、主に「持続的演習場計画」(SRI) という対策プログラムを取り上げ、政策的意義を論証し、また、その課題に

ついて明らかにすることを目的とする。加えて本稿では、これらの分析と論証を踏まえ、最後に在日米軍基地問題へのインプリケーションを論じる。なお、人物の肩書は参照文献発表時点のものである。

2. 米軍の訓練活動に及ぶ環境上の制約

ここでは、訓練活動に及ぶ環境上の制約について、この問題の背景や法的規制との関係を述べた後、米本土における海兵隊基地を例として、実態面を分析する。海兵隊基地のケースを取り上げる理由は、在日米軍基地問題を検討する際にも、海兵隊の占める位置づけが大きいことから、示唆的な情報と考えられるためである。

2.1 訓練活動と環境上の制約

2.1.1 問題の背景—エンクローチメントとは何か—

米国では、かねてから、訓練など軍事活動と環境の接点で発生し、政策的対応を要する問題として、エンクローチメント (encroachment) という事象の存在が広く認識されてきた。本稿の主題であるSRIは、この問題への取組のひとつであり、後述(4.)のとおり、時期区分としては最も新しいものに属する。

エンクローチメントの成立経緯について、「全米郡協会」(National Association of Counties)の資料は、「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」と述べている⁴。基地⁵の周辺で人口が増大し、市街地化が進行することで、軍事活動は、周辺住民の生活環境に対する配慮を求められ、環境上の規制と制約に服することが一般化するようになった。エンクローチメントは、こういった経緯を経て派生してきた問題である。

国防総省や米軍の内規・刊行物には、エンクローチメントに関する定義や解説が多く見られるが、そ

の代表例を挙げれば、海兵隊命令第11011.22B号付属書Aは、エンクローチメントとは、現在と将来にわたり、兵器試験や訓練などに係る海兵隊の任務能力を低下させ又は低下させる可能性をもたらす諸要素を指すと規定している⁶。また、同命令付属書Bは、エンクローチメントの形態として、市街地化の進行、航空機騒音、絶滅危惧種の保護、無線周波数の使用制限、水質汚染、湿地帯保護など11種類を列挙している⁷。なかでも特に深刻なエンクローチメントと認識されているのは、市街地化と航空機騒音である。同命令は、市街地化は、基地にとって運用上の課題となり、その他多くのエンクローチメントに係る懸念を引き起こすとしている。また、市街地化は、周辺住民から航空機の騒音低減を求める圧力を高め、訓練活動の制約を招くとしている⁸。

なお、ここでエンクローチメントとされる事象には、軍の活動に影響する外的要因(市街地化)や、同じく外的要因であり、軍が、直接的に対策を講じる必要のあるもの(絶滅危惧種の保護など)のほか、軍の活動が外部に影響を及ぼすことで、周辺自治体等も含め、やはり関連の対策を講じる必要が生じるもの(航空機騒音)が混在しているが、国防総省や米軍は、それらを厳密に区分することなく、「エンクローチメント」と呼称している。

2.1.2 法的規制との関係

このように、エンクローチメントの形態は多岐にわたるが、その多くは、訓練活動に対する環境上の法的規制につながっている。陸軍工兵隊の資料は、エンクローチメントに関わる問題とは、ある意味では、環境分野の諸立法による規制に対し、国防総省が対応を迫られることを意味するものであったとの見解を示している⁹。同資料は、これらの環境法¹⁰、例えば「絶滅危惧種保護法」¹¹などによる規制への対応として、軍は、ある種の訓練については、所要量を実施するため、暫定的な措置(workarounds)を強いられることになったと述べ、環境上の法的規制による影響の一端を示している¹²。

ネヴィットによれば、主な環境法は、連邦政府機関である国防総省の活動に対し、広く適用されている¹³。また、ステファン・ダイカス(Stephen

Dycus)も、連邦議会と裁判所は、環境法は、連邦政府の活動に対し、国防に関係する事柄であっても等しく適用されるとの見解を明らかにしてきたと述べている¹⁴。ただし、ダイカスは、どのような場合に環境法の適用があるのか、連邦議会が、必ずしも明確な立場を示していないことや、環境法の多くには、安全保障など「合衆国の至高の利益」(paramount interest of the United States)を理由とする適用免除条項があることも指摘している¹⁵。

2.1.3 歴史的経緯—法的規制の拡大—

冷戦の終結は、環境法の適用問題に大きな影響を及ぼすこととなった。ナンシー・ベツレム(Nancy L. Bethurem)によれば、冷戦終結後、環境保護団体などは、軍に対し、環境保護の視点を強めるよう主張を始め、強力な国防態勢の維持と、自然及び文化的資源の保護を求める動きとの間で、深刻な対立が生じた¹⁶。また、ロバート・デュラン(Robert F. Durant)は、冷戦終結後最初の10年となる1990年代を通して、大統領や連邦議会、州の環境規制当局などは、軍に対し、「安全保障上の要求と環境及び自然資源が有する価値の調和」を繰り返し求めたと述べている¹⁷。これらの動向は、訓練活動への法的規制を拡大し、軍の視点から見れば、エンクローチメントという問題を顕在化させることになったと見られる¹⁸。

なお、冷戦終結後、環境上の法的規制が拡大したという点については、若干、補足的説明が必要と考えられる。時期区分から敷衍すれば、軍事と環境の接点は、必ずしも冷戦終結をきっかけに生じたものではない。環境法の主なものは、1960年代後半から1970年代前半にかけて制定されている¹⁹。デュランが指摘するとおり、「基地における環境的な価値の管理」という考え方は、歴史的に決して新しいものではなく²⁰、その淵源は冷戦期に遡ると見てよいだろう。

このように、冷戦期から環境法は制定されており、ほかの連邦政府機関と同様、国防総省や軍の活動にも適用されるという枠組み自体は存在していた。しかし、デュランによれば、冷戦期の過半を通して、軍や連邦議会における軍の支持者(議員)、

国防契約企業、そして市民は、環境及び自然資源と軍の任務との間に、さほど直接的な関係を見出しているとはなかった²¹。従って、議会や市民の間でも、訓練活動に対する環境法の適用については、問題意識が希薄であり、訓練活動に伴う環境被害や、自然資源保護の価値という問題についても、比較的関心が低かったものと見られる。

これに対し、冷戦終結後、訓練活動による環境上の影響は、市民にとって、目に見える環境被害という形で実体化されることとなった。ダイカスは、冷戦終結後の状況を論じるなかで、公衆は、軍事活動がもたらす環境上の被害について、より多くの情報を入手し、より厳格な態度で臨むようになったと述べている²²。冷戦終結の重要な意義は、制度ではなく、軍事と環境の関係をめぐる、議会や市民の意識を変えたことにあり、こういったパラダイムの変化こそが、法的規制を拡大させる大きな要因として機能したと考えられる。

2.2 キャンプ・ペンドルトン海兵隊基地の事例

それでは、環境上の規制は訓練活動にどのような具体的影響を与えているであろうか。陸軍と海兵隊が共同で策定した「演習場の安全性確保」と題する内規は、安全性確保に関する計画に含めるべき事項として、「安全かつリアルな環境における実弾射撃訓練を促進し、陸軍及び海兵隊が、実際に戦闘するように訓練することを可能とすること」を挙げている²³。しかし、環境上の制約要因が増大することによって、実際に行われる訓練は、必ずしも実戦的な条件を満たすものとはなっておらず、米軍は、訓練の実施に当たって、様々な課題に直面している。ここでは、環境上の制約を示す事例として、海兵隊キャンプ・ペンドルトン基地(Camp Pendleton)における訓練活動の運用状況を明らかにする。

2.2.1 キャンプ・ペンドルトン基地における訓練環境の概要

キャンプ・ペンドルトン基地は、米国西海岸のカリフォルニア州南部に所在し、ロサンゼルスから82マイル南方に位置する。同基地には第1海兵遠征軍(1st Marine Expeditionary Force)が駐留している²⁴。

基地面積は12万5700エーカーで、多様な地形と17マイルに達する海岸線、広さ180平方マイルの特別使用空域 (special use airspace) を有する²⁵。同基地は、最も頻繁に使用されている訓練基地のひとつで、水陸両用戦訓練 (amphibious training) の支援が可能な海岸線を持つ、米国では唯一の施設である²⁶。

その一方、同基地は希少生物等の生息地でもあり、この地域では唯一、18種にのぼる絶滅危惧種が生息する地区が含まれている。それらの絶滅危惧種は、訓練場である海岸にも生息していることから、海兵隊は、海岸の訓練区域である「レッド・ビーチ」では、指定された場所でのみ機動訓練を行っている。また、海岸と湿地帯では、野戦砲の射撃などが制限されるほか、上陸時に必要となる陣地掘り (digging) 等の訓練や軍用車両の通行については、絶滅危惧種の生息環境を乱すとして、禁止されている²⁷。

同基地における訓練環境を悪化させている要因は、絶滅危惧種の存在だけではない。海兵隊は、騒音などの環境被害に対する周辺住民の懸念にも配慮する必要がある。そのため、実際には上陸作戦の多くが夜間に行われるにも関わらず、兵員輸送用ヘリは、真夜中から午前6時までの時間帯は飛行できない。また、海兵隊は、やはり騒音問題への配慮から、この時間帯は実弾射撃訓練を禁止している²⁸。

2.2.2 キャンプ・ペンドルトン基地の訓練運用内規

ここでは、キャンプ・ペンドルトン基地が定めた、訓練活動の運用規則から、同基地の訓練条件が制約されている実情を詳述する。なお、この規則は、特定の環境法を根拠とするものではなく、純然たる軍の内規であるが、各種環境法の遵守を謳っている。

キャンプ・ペンドルトン基地は、基地の管理に関わる基本的原則や、訓練活動を実施する上で部隊が留意すべき事項等について、「演習場及び訓練区域の標準運用手続」と題する内規を定めている (以下「訓練内規」)²⁹。この内規は、本則と付属書から成り、本則は8つの章から構成される。第1章「通則」は、内規の制定目的など、第2章「環境上の留意事項」は、訓練活動に対する一般的な制約について規定し、以下、第3章「スケジュール手続」、第4章「空

域及び飛行活動」、第5章「海浜での活動」、第6章「演習場での活動」、第7章「弾薬及び爆発物」、第8章「レーザーを用いた活動」の順で規定している。

訓練内規には、これまで述べてきた、キャンプ・ペンドルトン基地における訓練の制約を裏付ける内容の条項が盛り込まれているが、本稿では、主な条項に絞って整理する。訓練内規は、環境に配慮した訓練の実施という基本的な考え方について、第2章の冒頭(第2000条)で以下のように規定している³⁰。

「キャンプ・ペンドルトン基地における演習場と訓練区域は、頻繁に使用されている。キャンプ・ペンドルトン基地は、地元当局により厳格に執行される連邦法令に従って保護されている、多くの絶滅危惧種や湿地、[外界に対して]感受性の高い動植物の生息地及び文化的遺構の拠点でもある。環境関連の法と規則を遵守しながら、全ての訓練目的を成功裏に達成するには、訓練活動及び演習の計画段階における、環境上の懸念事項に対する検討が極めて重要である。」第2000条は、これに続けて、演習場及び訓練区域の全ての使用者は、訓練活動に適用することができる環境関連の法と規則の存在を認識し、これに従う責務を有すると規定している³¹。

訓練内規は、個別・具体的な訓練規制についても多くの条項を定めている。第1014条の1は、「全ての演習場について、通常の実弾射撃を行える時間帯は、朝6時00分から夜23時59分までとする。」と規定し、真夜中の実弾射撃訓練を禁じている³²。そのほか、内規は、環境上、外界に対して感受性の高い区域で訓練を行う際は、関連法令の遵守という見地から特別な措置を講じること (第2008条の1)³³、土壌の攪拌や埋戻しを含む湿地帯での訓練には許可を要すること、湿地帯の近傍で車両の運用や部隊移動を行う際は、既存の道路及び交差点などを通行すること (第2008条の4)³⁴、考古学的遺構が存在する区域では、陣地掘り訓練を禁ずること (第2008条の11)³⁵などを定めている。

また、第2008条の7及び8では、基地に生息する絶滅危惧種を挙げ、訓練活動が、それら生物の営巣活動に対する妨害を引き起こす可能性に触れた上で、訓練時の車両通行や部隊移動は、生息区域から

一定の距離を設定して行うよう、規定している³⁶。

これらの規定から、海兵隊は、訓練活動を継続していく上で、環境法による規制の遵守という前提条件が不可欠であることを認識し、また一方では、その前提が失われた場合に生じる、訓練活動への悪影響に危機感を抱いていることが明瞭に窺われよう。なお、東海岸ノースカロライナ州のキャンプ・レジューン海兵隊基地（Camp Lejeune）についても同様の訓練運用内規があり、その中で定められた規制内容は、キャンプ・ペンドルトン基地の場合と類似している³⁷。

3. エンクローチメント対策の概要と政策的評価

先にエンクローチメントの成立経緯や定義等について述べた（2.1.1）が、ここでは、4.で本稿の主題であるSRIを分析する前提として、エンクローチメント対策の概要を整理し、併せて、その政策的意義と課題を論じる。

3.1 エンクローチメント対策プログラムの概要

エンクローチメント対策の目的は、基地の存続と、訓練など軍事活動の持続を図るため、環境上の制約要因に対処することにある。以下、時系列に沿って、主なエンクローチメント対策プログラムの概要を述べる。

3.1.1 航空施設周辺適合利用計画（AICUZ）

基地周辺の市街地化により、1970年代半ばには、最も初期のエンクローチメント対策プログラムとして、「航空施設周辺適合利用計画」（Air Installation Compatible Use Zone(s): AICUZ）の運用が開始された。AICUZは、基地が、周辺の土地に騒音レベルが高い区域と事故の危険性レベルが高い区域を設定し、それぞれのレベルに応じて、軍の視点から望ましいとされる土地の用途を周辺自治体³⁸に勧奨するプログラムである。AICUZは、自治体や住民に対し、強制力を伴わない一種のガイドラインであり、自治体がこれに従い、ゾーニング等により土地利用規制を行うことで、プログラムの目的が達成される³⁹。

3.1.2 即応力及び環境保護統合計画（REPI）

AICUZの政策目的は、都市近郊の基地などで、既に一定程度進行している周辺の市街地化を抑制することにあつたが、その一方、冷戦終結以降は、比較的遠隔地にある基地（演習場など）についても、その運用を持続化し、所要訓練量を確保するため、エンクローチメント対策を実施する必要性が認識されるようになった。こうして、2000年代前半、新たに導入されたのが「即応力及び環境保護統合計画」（Readiness and Environmental Integration Program: REPI）である。REPIは、基地周辺の土地をバッファゾーンとすることで、訓練活動に及ぶ外的な要因の影響を緩和しようとするプログラムであり、地権者との契約により、土地を購入するか、当該土地に地役権（easement）を設定することで実施される⁴⁰。AICUZは、主として、騒音問題など生活環境に関わるエンクローチメント対策と位置付けられるが、REPIの場合は、自然資源の保護なども重要なテーマとされている⁴¹。

3.2 エンクローチメント対策プログラムの意義と課題

AICUZを始め、各種のエンクローチメント対策プログラムは、制度上の根拠（連邦法のほか、国防総省や軍の内規を含む）を有しており、一定規模の予算措置が施され、第三者機関の事業評価にも肯定的なものが見られるなど、基本的には、その政策目的を満たす方向で機能していると考えられる⁴²。また、軍のほか、州や自治体、周辺住民、各種団体などのステークホルダーが広く関与している点にも、政策的意義を見出すことができるが、その背景には、米国では、基地の存在をめぐる、軍と州や自治体・住民が基本的には協調関係にあり、州や自治体・住民は、経済的な効果への期待などから、基地の存続を支持しているという構図がある⁴³。こういった、基地問題をめぐる米国の事情は、日本の場合とは大きく異なるが、この点については、在日米軍基地問題へのインプリケーションという視点から、最後に5.で改めて触れる。

一方、エンクローチメント対策プログラムは、そ

の中核的要素である、基地周辺の土地利用規制が、実施権者である自治体の意向によっては、実効性を欠く場合がある（例：AICUZ）など、ある種、政策的限界も抱えている。また、事業実施プロセスにおける官僚制的な欠陥など、第三者機関により指摘されている課題（例：REPI）も少なくない⁴⁴。

4. エンクローチメント対策プログラム「持続的演習場計画」(SRI)

国防総省は、エンクローチメント対策の一環として、基地の使用に係る制約等を緩和し、安定的かつ持続的な形で訓練活動を行っていくため、「持続的演習場計画」(Sustainable Ranges Initiative: SRI) と呼ばれる政策プログラムを運用している。SRIは、エンクローチメント対策の視点から、各基地の運用状況が即応力を確保する上で十分なものであるかを評価するとともに、評価結果を基地周辺の土地利用など、実際の対策に反映させるための枠組みである。4. では、SRIの創設経緯や法的根拠、プログラムの内容と進捗状況などをまとめた事業報告書の内容を詳細に分析する。

4.1 プログラムの概要

4.1.1 SRIの政策目的

SRIについては、エンクローチメント対策プログラムに関する、第三者機関の事業評価(3.2)で言及されている。全米行政学アカデミー(National Academy of Public Administration)の報告書(2009年)は、SRIの政策目的について、「SRIは、国防総省による『包括的演習場持続化計画』(Comprehensive Training Ranges Sustainment Plan)を支援する広範なプログラムである。」と述べている⁴⁵。また、米国の代表的シンクタンクであるランド研究所(Rand Corporation)の報告書(2007年)も、国防総省がSRIを導入した背景として、即応力を維持するには、運用性の高い演習場(原語は「quality testing and training ranges」)が重要との認識があったことを指摘しており⁴⁶、SRIの政策目的は、訓練活動の持続化と基地の運用性向上に寄与することにあると言え

る。

4.1.2 SRIの創設経緯

SRIの創設に向けた動きは、ブッシュ・ジュニア政権時に始まった。連邦議会に付属する監査機関である、当時の会計検査院(General Accounting Office: GAO)の報告(2002年)⁴⁷によれば、その際、重要な役割を果たしたのが、国防総省部内組織の「即応力監視上級委員会」(Senior Readiness Oversight Council: SROC)である⁴⁸。

2000年6月、陸・海・空・海兵隊各軍は、エンクローチメント対策の検討をSROCに提起した。SROCは、検討の必要性を認め、検討組織として「防衛試験及び訓練運営部会」(Defense Test and Training Steering Group)を設置し、同部会の下には、専門家から成る「持続的演習場作業部会」(Sustainable Range Working Group)という下部組織が作られることとなった。同作業部会は、主なエンクローチメントとして、絶滅危惧種問題など、8つの課題分野を抽出し、合わせて、課題ごとに対策をまとめた課題検討計画を作成した。検討計画では、訓練に対する制約が即応力に及ぼす累積的影響を特定するための評価基準や、基地の運用性を評価し、関連データを収集するため、国防総省や各軍の間で調整された計画を策定することなどが、課題として挙げられた⁴⁹。

SRIは、その後の根拠法整備(2002年)を経て導入されるが、国防総省が、2000年時点で基地の運用性評価を政策課題と位置付けたことは、SRI創設の「源流」となり、政策プログラムとして構築される過程で、重要な役割を果たしたと見ることができるだろう。

4.1.3 SRIの根拠法

2002年12月2日、SRIの根拠法となる「2003会計年度国防歳出権限法」⁵⁰が成立した。同法は、政策プログラムとしてのSRIを特徴づける3つの柱を規定している。第1点は、「持続性」という視点から、訓練活動に及ぶ影響を国防総省が把握する必要性について明確化していることである。同法は、国防長官は、米本土及び海外における演習場の使用規制が訓練活動に及ぼす影響を評価するための包括的計画

を策定しなければならないと定めている⁵¹。

第2点は、国防総省に対し、影響評価の内容について連邦議会への報告書提出を義務づけていることである。同法は、国防長官は、毎会計年度に包括的計画の進捗状況や、演習場の使用規制が訓練活動に及ぼしている影響を評価するために取られた行動などについて、連邦議会に報告書を提出しなければならないと定めている⁵²。

第3点は、国防総省に対し、各基地に関する情報の統合的な把握を義務づけていることである。同法は、国防長官は、使用可能な全ての演習場に関する情報や、軍の全体的な訓練実施能力と各演習場の訓練実施能力、各演習場において使用規制が訓練活動に及ぼしている制約を把握するため、各演習場に関する、一覧性のある情報目録を整備し、維持しなければならないと定めている。また、国防長官は、このような情報目録を連邦議会に提出する義務を負う⁵³。

国防総省は、これらの規定に基づいて、毎会計年度、「演習場の持続化」(Sustainable Ranges)と題した報告書(以下「SRI報告」)を作成し、連邦議会へ提出している。そのほか、同法は、SRI報告について、GAOに対し、報告内容の評価及び評価結果の連邦議会への提出を義務づけている⁵⁴。これは、基地の運用性強化、ひいては、エンクローチメントに対する国防総省の取組が、議会の監視を受けることを意味しており、政策の透明性と実効性確保という見地から、注目すべき規定といえるだろう。

なお、この点につき付言すると、GAO(2004年の名称変更により、Government Accountability Officeとなった。)は、SRIに対する評価報告書の中で、2004年以降4回にわたり、累計13の事業改善勧告を行っているが、2013年に発表された報告書では、それらの勧告について、全て対応する改善が行われたことを確認したとしている⁵⁵。ちなみに、GAOが事業改善のため実施を求めた項目には、事業の進捗を判断するマイルストーンの設定や、前年度からの事業進捗状況を報告書に記載することなどがある⁵⁶。

4.2 事業報告書(SRI報告)の構成

SRI報告は、基地について、環境上の要因が、どの程度訓練の運用性に影響しているのかを仔細に評価し、現状の問題点などを分析するものである。評価対象には海外基地も含まれる。SRI報告は2004年から作成されているが、ここでは、最新版であり、第15回目の報告となる2018年版(以下「18年版報告」)⁵⁷から、SRI報告の構成と概要を述べる⁵⁸。18年版報告は、5つの章と2つの追録(A、B)から成る⁵⁹。

第1章は、各軍が所管する基地における、エンクローチメントをめぐる最新の状況を記している。訓練活動との関係で、各軍が挙げている課題は、基地における絶滅危惧種の生息、周波数の使用をめぐる民間との競合、基地周辺での外国企業による土地購入、民間による海洋監視システムの使用普及や、風力発電等、再生エネルギー施設の整備が与える影響などである⁶⁰。

第2章は、特殊作戦部隊に求められる訓練活動について記している。

第3章は、各基地の訓練実施能力及びエンクローチメントの進捗度について、評価結果をまとめているが、この章が、実質上、報告の中心と言える。18年版報告は、訓練実施能力とエンクローチメントのいずれについても、個別の評価指標を各基地に当てはめて分析し、その結果を、それぞれの指標ごとに、赤、黄色、緑の色別で表示している。この場合の評価指標とは、訓練実施能力やエンクローチメントに影響を及ぼす要因と置き換えることができるだろう。訓練実施能力の場合、赤は「任務達成不可能」、黄色は「部分的に可能」緑は「全面的に可能」との評価内容を表す。これに対し、エンクローチメントの場合、赤は訓練に及ぼすエンクローチメントの影響が「深刻」、黄色は「比較的軽微」、緑は「最少」との評価内容を表す。例えば、「絶滅危惧種」という指標が赤と表示されていれば、絶滅危惧種が基地に生息することによって、訓練の運用が深刻に妨げられていると評価されたことを指し、緑と表示されていれば、その影響が少ないことを意味する。

また、指標ごとの評価結果を踏まえ、訓練実施能力とエンクローチメントについて、各基地の総合評

価が記されている。こちらは、総合得点 (scores) として点数化されたものである。10.0が最高評価であり、数値が低くなるほど、訓練実施能力が低く、エンクローチメントが進んでいることを意味する。そのほか、軍種ごとに訓練実施能力とエンクローチメントの全体的な評価結果も記されている。軍種ごとの評価を見ていくと、陸軍と空軍は、訓練実施能力とエンクローチメントのいずれも、互いに類似した傾向を示しており、比較的高い総合得点となっているが、海軍と海兵隊、特に海兵隊の総合得点は、これと比べて、低いレベルに止まっている⁶¹。

第4章は、政策プログラムとしてSRIが達成すべき目標や、事業予算などを記している。達成目標は、概ね、第1章で各軍が挙げている課題に対応しており、それらへの取組を目指すものである。事業予算額は、各軍と国防長官府 (Office of the Secretary of Defense) の所管分を合わせて、2017会計年度は21億2300万ドル (確定額)、2018会計年度は22億1900万ドル (要求額) となっている⁶²。そのほか、第4章は、基地と訓練活動を持続化させていくための試みとして、REPI (3.1.2で前述) などの意義に言及している。

第5章は、第1章の記述と内容的に重複するが、訓練活動に悪影響を及ぼす恐れのある今日的な問題として、周波数使用をめぐる民間との競合、基地周辺土地に対する外国企業の投資、沖合でのエネルギー開発などを挙げている。

4.3 海兵隊基地に関する評価

ここでは、キャンプ・ペンドルトン基地 (2.2で前述) などを例として、海兵隊基地に関する18年版報告の評価内容を概観する。紙幅の関係もあるので、以下、訓練実施能力に関する部分は除き、エンクローチメント関連の評価に焦点を当てる。

18年版報告によると、キャンプ・ペンドルトン基地の運用レベルは決して高いとは言えない。同基地で海兵遠征隊 (Marine Expeditionary Unit: MEU)⁶³ 規模の部隊が訓練を行う場合、報告がエンクローチメントを引き起こす要因として挙げている評価指標9件のうち、基地周辺の土地利用 (市街地化のこ

と) や、絶滅危惧種の生息など3件については、それら指標との関係で、訓練に深刻な影響が生じるとされている (赤表示)。なお、土地利用については、MEUの規模に及ばない部隊 (原語は「Unit Level」) で訓練を行う場合についても、深刻な影響が及ぶとされている⁶⁴。同基地の総合得点は4.76である⁶⁵。

これに対し、例えば、キャンプ・レジューン基地 (2.2で前述) の場合、総合得点は7.19であり⁶⁶、海兵隊において、必ずしも、ほかの基地でキャンプ・ペンドルトン基地と同様の傾向が見られるわけではないが、同基地に対する評価が、エンクローチメントに直面する米軍の困難な状況を象徴していることは確かであろう。

キャンプ・ペンドルトン基地と同様、エンクローチメントが深刻化していると評価された例としては、ハワイ州の海兵隊基地 (MCB Hawaii) や、沖縄県のキャンプ・バトラー基地 (Camp Butler) がある。ハワイ州の基地の場合は、上記指標「土地利用」について、「Unit Level」より、さらに小さな単位 (原語は「Individual Level」) で訓練を行う際も、エンクローチメントの影響が及ぶとしている⁶⁷。キャンプ・バトラー基地の場合は、評価指標の過半が赤表示になっており、基地周辺の土地はもとより、空域や海域の使用にも制約が多いとされている⁶⁸。両基地の総合得点は、それぞれ3.85、1.94であり⁶⁹、キャンプ・バトラー基地の数値は、海兵隊全体の総合得点 (6.48) と比較して、極めて低いレベルとなっている。

18年版報告は、各指標による評価結果について、分析的なコメントも記している。コメントによると、キャンプ・ペンドルトン基地では、絶滅危惧種の存在により、海岸線区域での訓練について、水陸両用車の通行が制約されるなどの影響が生じている。また、周辺での市街地化により、訓練活動のため行われる、基地周辺地域へのアクセスに影響が及び、夜間飛行訓練の実施などが制約されている。このほか、同基地では、基地内の訓練区域に文化的遺構が存在しており、火砲を用いた訓練の実施を制約している⁷⁰。同基地の訓練環境が相当程度制約されていることについては、2.2で述べたが、これらの

情報から、最近も状況は大きく変わっていないものと考えられる。

ハワイ州の基地やキャンプ・パトラー基地については、軍にとって、さらに厳しい状況が示されている。ハワイ州の演習場では、市街地化の影響から、実弾訓練が禁止されている。また、当該演習場では、ヘリの発着訓練や水陸両用車を用いた訓練などについて、深夜から朝の時間帯には実施しないこととされている⁷¹。一方、キャンプ・パトラー基地については、「年間を通して実施できる訓練日数は、[地域社会の] 政治的敏感さに左右される。」との記述がある⁷²。これは、沖縄県では、特に基地の存在をめぐる住民感情が、訓練環境に大きな影響を与えているとの米側の認識を示したものと言えるだろう。

4.4 SRIの政策的意義と課題

4. のまとめとして、SRIの政策的意義と課題を述べる。SRIは、連邦法に根拠づけられ、予算措置の上でも実績を有する、国防総省の政策プログラムであり、その役割は、訓練活動及び基地使用の持続化に向け、各基地の現状把握と関連データの整備や、各基地が直面する課題の抽出などを行い、課題対応に向けた事業の予算化と実施を支援することである。SRI報告の分析などから、データ整備により課題が抽出され、課題認識が事業にフィードバックされる構造が成立していることや、連邦議会に付属する監査機関であるGAOが、定期的な評価と事業改善勧告を行い、その結果が、事業の実施に反映されていることなどが確認される。SRIは、エンクローチメント対策プログラムとして、重要な政策的意義を有していると言えよう。

しかし、軍種や基地によっては、依然としてエンクローチメントの進捗度が高く、訓練活動と環境上の規制など外部要因との調和という課題が十分に達成されていない例も散見される。これは、基地周辺の土地利用規制が十分な成果を挙げていないことを窺わせるものであるが、SRIに限らず、エンクローチメント対策が全体的に抱える課題という視点から、事例に応じ、今後、実態的な検証を深めていくべき問題であろう。なお、18年版報告は、近年の国

防予算削減は、基地の運用能力に影響を及ぼしていると指摘しているが⁷³、財政状況によっては、今後、事業の見通しが不透明感を帯びることも考えられる。

5. おわりに

本稿では、これまで、米本土における基地問題として、エンクローチメント対策の意義や課題などを論じてきたが、最後に、在日米軍基地問題へのインプリケーションという視点から、本稿の主題であるエンクローチメント対策とSRIの意義に触れる。

前述(3.2)のとおり、エンクローチメント対策は、国防総省や軍のほか、州や自治体も担い手となっているが、その重要な目的は、訓練活動と地域社会の利害を調和させることにある。そのため、訓練活動の影響から周辺住民の生活環境を切り離す方向で、対策が進められており、AICUZなどの対策プログラムは、基地の存在をめぐる、軍と州や自治体・住民が利害を共有する図式の下で運用されている。これに対し、日本、特に沖縄県では、米軍による各種の事件や事故の影響などから、基地に対する住民感情は複雑である。また、米軍の活動を日米地位協定が律していることなどから、周辺土地の利用を始め、基地から派生する環境上の問題について、自治体が何らかの政策的権限を行使する関係にはない。

このように、日米の基地を取りまく事情には、異なる点が少なくない。従って、エンクローチメント対策の枠組みや運用を、在日米軍基地をめぐる議論に直接当てはめることはできないが、SRIを含め、エンクローチメントにまつわる米国の制度は、基地問題の比較分析に寄与する貴重な論点と考えられる。

一方、SRIについては、評価対象に海外基地が含まれており、在日米軍基地の現状に対する米側の認識を把握できる意義がある。18年版報告は、キャンプ・パトラー基地のエンクローチメントに関する評価(4.3で前述)の中で、沖縄県のような、狭隘で市街地化が進んだ地域で、新たな演習場を確保することは極めて難しいと述べている。また、日本では

米軍基地周辺においてゾーニング規制が行われておらず、演習場と周辺市街地との間にバッファゾーンが存在しないため、訓練活動、特に実弾射撃や飛行訓練に伴う騒音の影響が、直接それらの地域に及んでいるとも述べている⁷⁴。SRI報告については、日本では殆ど学術的分析が行われていないが⁷⁵、在日米軍基地問題の今後を展望する上で、このような米側の認識を知ることは有益であり、示唆に富む情報源と評価することができるだろう。

(了)

注

- 1 Marines agree to limit noisy flights at Upolu airport on Hawaii Island, May 2, 2017, available at <https://earthjustice.org/news/press/2017/marines-agree-to-limit-noisy-flights-at-upolu-airport-on-hawai-i-island>. 以下、本稿のインターネット情報は2018年8月17日現在である。
- 2 鈴木滋「軍事訓練による環境被害をめぐる問題—米国の事例から—」環境法政策学会編『生物多様性と持続可能性』(商事法務, 2017) 195頁以下。
- 3 Mark P. Nevitt, *Environmental Law in Military Operations*, in U.S. MILITARY OPERATIONS: LAW, POLICY, AND PRACTICE 402 (Geoffrey S. Corn et al. eds., Oxford University Press, New York) (2016) [hereinafter Nevitt]. ネヴィットは米海軍の法務官である。
- 4 National Association of Counties, *Encouraging Compatible Land Use Between Local Governments and Military Installations: A Best Practices Guide* (Apr. 2007), at 3, available at <https://www.denix.osd.mil/sri/tools/additionalresources/unassigned/encouraging-compatible-land-use-between-local-governments-and-military-installations-a-best-practices-guide/>.
- 5 以下、本稿でいう「基地」は、兵員と部隊が駐留し、訓練も行われている場所である「基地」のほか、周辺に所在する演習場、訓練場、訓練施設、訓練区域、兵器試験施設なども含む。ただし、出典からの引用で、ほかの用語(例えば「軍事施設」や「演習場」など)を用いる場合は、その限りでない。
- 6 Department of the Navy, Headquarters, United States Marine Corps, Marine Corps Order 11011.22B (MCO11011.22B), *Policies and Procedures for Encroachment Control Management* (July.27, 2010), app. A, available at <https://www.marines.mil/Portals/59/Publications/MCO%2011011.22B.pdf>.
- 7 *Id.* app. B.1.a-k.
- 8 *Id.* app. B.1.a.
- 9 Harold E. Balbach et al., *The Military Landscape: Why US Military Installations Are Located Where They Are*, ERDC/CERL TR-11-7 (Mar. 2011) at 25, available at <https://erdc-library.erdc.dren.mil/xmlui/bitstream/handle/11681/19725/ERDC-CERL-TR-11-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [hereinafter Balbach].
- 10 以下、「環境法」は連邦環境法を意味する。
- 11 Endangered Species Act of 1973, 16 U.S.C. §§ 1531-1544 (2018).
- 12 Balbach, at 25. ここでいう「暫定的措置」とは、例えば、飛行訓練や射撃訓練など一定の訓練について、環境上の規制に対応するため、本来使用している基地から離れた遠隔地において訓練を行うことや、夜間など特定の時間帯において訓練を停止することなどを意味する。
- 13 Nevitt, at 404.
- 14 Stephen Dycus, NATIONAL DEFENSE AND THE ENVIRONMENT 6 (University Press of New England, Hanover) (1996) [hereinafter Dycus]. ダイカスはヴァーモント・ロー・スクール(Vermont Law School)の教授である。
- 15 *Id.* at 6, 8.
- 16 Nancye L. Bethurem, *Environmental Destruction in the Name of National Security: Will the Old Paradigm Return in the Wake of September 11?* 8 HASTINGS W. -N.W. J. ENV. L. & POL'Y. 109, 110 (2002). 著者のベツレムは空軍所属の弁護士である。冷戦終結後、環境保護団体の動きが強まった点については、陸軍工兵隊資料にも指摘がある。See also Balbach, at 22.
- 17 Robert F. Durant, THE GREENING OF THE U.S. MILITARY 2 (Georgetown University Press, Washington D.C.) (2007) [hereinafter Durant]. デュランはアメリカン大学(American University)の教授である。
- 18 陸軍工兵隊の資料は、些か図式的にはあるが、冷戦終結とエンクローチメントの時期的な関連性を述べている。See Balbach, at 23.
- 19 Balbach, at 17.
- 20 Durant, at 156.
- 21 *Id.* at 29.
- 22 Dycus, at 1.
- 23 Army Regulation 385-63/MCO 3570.1C, *Range Safety* (Jan.30, 2012), at sec.1-5, available at https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/pdf/web/r385_63.pdf.
- 24 キャンプ・ペンドルトン基地に設置された「西部地区海兵隊施設管理部隊」(Marine Corps Installations West-Marine Corps Base Camp Pendleton: MCI-West) が、米本土西部地区における海兵隊基地の運用状況についてまとめた冊子による。Marine Corps Installations West, *Marine Corps Ranges of the Western United States*, June. 2013, at 7-8, available at http://www.mciwest.marines.mil/Portals/62/Docs/Regional_range_outreach.pdf [hereinafter MC Ranges]. なお、海兵遠征軍(Marine Expeditionary Force)とは、海兵隊最大規模の編成単位であり、大規模作戦(戦域レベルの戦争など)に派遣されることが想定されている部隊である。軍事情報研究会「アメリカ遠征対応部隊の地球的作戦行動・部隊構造&ウエポン Vol 3 海兵遠征軍の戦争&治安戦型M1A1」軍事研究47巻5号(2012)

126頁以下。

25 *MC Ranges*, at 8.

26 *Id.* at 11.

27 George Cahlink, *Green Troops*, 34 *Gov't. EXEC.* 38, 39-41 (2002).

28 *Id.* at 40. 筆者がここまで述べてきた、キャンプ・ペンデルトン基地の運用状況は、2002年時点の資料に基づく情報であるが、その後も、同基地を取り巻く訓練環境は基本的に大きくは変わっていない。この点については、4.3で後述する。

29 Marine Corps Installations West-Marine Corps Base, Camp Pendleton, *Range and Training Area Standing Operating Procedures* (MCIWEST-MCB CAMPENO 3500.1 CH.1) (Nov.12, 2013), available at http://www.pendleton.marines.mil/Portals/98/Docs/Operations/RangeOps/MCIWEST-MCB%20CAMPENO%203500_1%20Ch%201.pdf.

30 *Id.* sec. 2000.

31 *Id.* 以下, [] は筆者の補記である。

32 *Id.* sec. 1014.1.

33 *Id.* sec. 2008.1.

34 *Id.* sec. 2008.4.

35 *Id.* sec. 2008.11.a.

36 *Id.* sec. 2008.7, 2008.8.

37 Marine Corps Installations East-Marine Corps Base, Camp Lejeune, *Range Order for Range Control Operations* (MCIEAST-MCB CAMLEJO 3570.1) (Nov.7, 2014), available at <http://www.mcieast.marines.mil/Portals/33/Documents/Adjutant/Orders/03000/MCIEAST-MCB%20CAMLEJO%203570.%201.pdf>.

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

39 AICUZなどのエンクローチメント対策プログラムについて、詳しくは、鈴木滋「米軍の活動と軍事基地周辺の土地利用管理—環境上の視点から—」レファ810号 (2018) 49頁以下。

40 地権者との契約は、国防総省とパートナー関係にある、各種の団体 (ランドトラストや自然保護団体等) により行われる。

41 REPIに関する国防総省の概説的な資料は、プログラムの意義に触れる中で、「REPIプロジェクトは、施設周辺の土地利用に係る紛争を回避し、野生生物に生息地域を提供するため、施設周辺において、バッファゾーンとなる、開かれた自然のままの空間を保護している。」と述べている。Readiness and Environmental Protection Integration Program: Encroachment Management Projects Overview, available at http://www.repi.mil/Portals/44/Documents/Resources/REPI_FactSheet_EncroachmentPartnerships_013118.pdf?ver=2018-03-01-144812-970.

42 制度上の根拠、予算、第三者機関による事業評価について、詳しくは、鈴木 前掲注(39)を参照。

43 全米州知事協会 (National Governors Association) が発表した調査資料は、基地の多くは、州の経済にとって

極めて重要であり、地元数千の雇用と数十億ドルにも上る税収をもたらすと述べている。また、この資料は、エンクローチメントによって、訓練や各種任務が制約される場合、基地は閉鎖される可能性があると指摘し、州や自治体と国防総省は、基地周辺の土地利用適正化に向け、協力する必要があると述べている。See NGA Center for Best Practices, *Planning Tools and Policies to Encourage Compatible Development near Military Installations*, Feb. 2006, at 1, available at <https://docplayer.net/13317638-Planning-tools-and-policies-to-encourage-compatible-development-near-military-installations.html>.

44 鈴木 前掲注(39)

45 National Academy of Public Administration, *A Report of a Panel of the National Academy of Public Administration for the U.S. Department of Defense, Office of Economic Adjustment, Strengthening National Defense: Countering Encroachment through Military-Community Collaboration* (2009), at 9, available at https://www.napawash.org/uploads/Academy_Studies/09-20.pdf [hereinafter *National Academy Report*].

46 Beth E. Lachman et al., *The Thin Green Line: An Assessment of DoD's Readiness and Environmental Protection Initiative to Buffer Installation Encroachment* (2007), at 19, available at http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG612.pdf.

47 United States General Accounting Office, *Military Training: DoD Lacks a Comprehensive Plan to Manage Encroachment on Training Ranges*, GAO-02-614 (June, 2002), available at <http://www.gao.gov/assets/240/234831.pdf> [hereinafter *GAO Report*].

48 国防総省命令第5149.02号の規定によれば、SROCは、国防副長官が議長を務める合議制機関であり、その役割は、軍の即応力をめぐる諸問題について国防長官に勧告を行うことや、それらの問題に関して、連邦議会に提出する報告書の取りまとめを行うことである。Department of Defense Directive 5149.02 (DoDD5149.02), *Senior Readiness Oversight Council (SROC)* (July 23, 2002: Certified Current as of April 23, 2007), sec.3, 4, 5, available at <http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/514902p.pdf>.

49 *GAO Report*, at 24-26.

50 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003, Pub. L. No.107-314, § 366, 116 Stat. 2522-23 (codified at 10 U.S.C. § 113 note (2002)).

51 10 U.S.C. § 113 note (2002).

52 *Id.*

53 *Id.*

54 *Id.*

55 United States Government Accountability Office, *Military Training: DOD Met Annual Reporting Requirements and Continued to Improve Its Sustainable Ranges Report*, GAO-13-648 (July, 2013), at 7, available at <https://www.gao.gov/assets/660/655795.pdf>.

- 56 *Id.* app. II.
- 57 Department of Defense, *2018 Report to Congress on Sustainable Ranges*, available at https://prhome.defense.gov/Portals/52/Documents/RFM/Readiness/docs/FINAL_SRR2018_04022018.pdf?ver=2018-07-09-100000-493 [hereinafter *SRI Report 2018*].
- 58 2014年版 SRI報告によれば、2012年まで、SRI報告には各基地の訓練実施能力とエンクローチメントに関する詳細な情報が毎年掲載されていた。しかし、過去の分析結果を検討したところ、それらの度合いを示す数値は毎年大きくは変化していないことが確認されたため、2013年版及び2014年版報告については、2012年の分析結果と比較して一定の変化があった部分を記述することとなり、これ以降、各基地のトータルな分析は3年ごとに行う方式に変更された。See Department of Defense, *2014 Report to Congress on Sustainable Ranges*, at vii, available at <https://prhome.defense.gov/Portals/52/Documents/RFM/Readiness/docs/Sustainable%20Ranges%202014%20Report%20to%20Congress.pdf>. その後発表された2015年版、そして最新版である2018年版にはトータルな形で各基地の関連情報が掲載されている。筆者は、2012年版、2015年版、2018年版報告をそれぞれ参照したが、概ね、内容に大きな差異は認められない。
- 59 追録Aは基地の所在図及び関連データ目録、追録Bは略語一覧となっている。
- 60 *SRI Report 2018*, at 3-4, 8, 11, 15.
- 61 各軍の総合得点は以下のとおりである。陸軍は、訓練実施能力が8.91、エンクローチメント進捗度が9.17。海兵隊は、訓練実施能力が6.22、エンクローチメント進捗度が6.48。海軍は、訓練実施能力が7.42、エンクローチメント進捗度が7.22。空軍は、訓練実施能力が9.16、エンクローチメント進捗度が9.35。 *Id.* at 26, 82-83, 130-31, 256-57.
- 62 予算額は、いずれも概数であり、基地と訓練活動の持続化に必要とされる諸活動の経費が広く含まれている。費目は、①基地設備の近代化及び関連投資、②維持運用、③環境対策、④エンクローチメント対策の4つに分類されている。 *Id.* at 386-87.
- 63 MEUとは、海兵隊の部隊編成単位のひとつである。兵力は2000人規模であり、指揮部隊、上陸チーム、ヘリ飛行隊、兵站部隊から編成されており、バランスの取れた空・陸・兵站一体の遠征即応部隊とされている。軍事情報研究会「アメリカ遠征対応部隊の地球的作戦行動・部隊構造&ウエポン Vol 15 海兵遠征隊の世界展開&新型水陸両用ACV/MPC」軍事研究48巻5号(2013)124頁以下。
- 64 *SRI Report 2018*, at 112.
- 65 *Id.* at 126.
- 66 *Id.*
- 67 *Id.* at 102.
- 68 *Id.* at 94.
- 69 *Id.* at 126.
- 70 *Id.* at 115.
- 71 *Id.* at 104-05.
- 72 *Id.* at 97.
- 73 *Id.* at I.
- 74 *Id.* at 97.
- 75 SRI報告については、2012年版から、その一部を分析したものとして、次の資料がある。鈴木滋「沖縄米軍の訓練移転をめぐる諸問題—実弾砲撃訓練の事例を中心に—」調査資料2013-1 (2013) 109頁以下。