

博士（経済学）学位取得論文 「軍事環境問題の政治経済分析」

要旨

一橋大学大学院経済学研究科博士課程

ED042006 林公則

二つの世界大戦を経験した 20 世紀は「戦争と公害の世紀」であったといえる。とりわけ第二次大戦後以降の米国による軍事活動が引き起こしてきた環境破壊はすさまじく、とくにアジア地域では、他の環境問題に類をみないほどの深刻な被害が発生してきたし、現在もなお引き続き発生している。本稿では、こうした軍事活動によって引き起こされる環境破壊を「軍事環境問題」と呼んでいるが、この間、各種の軍事活動がきわめて深刻な環境破壊を引き起こしているにもかかわらず、一部の例外的な研究を除いて、この軍事環境問題が学術的な研究対象として取り上げられることはほとんどなかった。このため、軍事環境問題では、そこでの被害の実態すら未解明のままに放置され、また、検討されなければならない理論的・政策的な諸課題が数多く残されている。21 世紀に入っている今日、この空白状況を埋める研究が強く要請されている。

これまでこうした軍事環境問題についての調査研究が立ち遅れてきた大きな要因の一つとして、各種の軍事活動に関する重要な情報そのものが安全保障の名のもとに秘匿されてきたという現実を無視することができない。しかし、この点でいえば、幸いにも米国の場合、軍事環境問題に関する情報のかなりの部分が公開されており、また、米国法典の情報自由法（Freedom of Information Act）を活用することも可能となっている。とくに米国では、強力な環境 NGO 等が存在していることもあって、軍事環境問題のなかでも軍事基地にともなう汚染（以下、基地汚染）をめぐる関係情報が少なからず入手可能となっている。これらの好条件に加え、平時の軍事環境問題が軍事環境問題全体を解決していく上で独自の重要な役割をはたすとの認識の下で、米軍による基地汚染問題を研究対象とした。

本稿の目的は、第一に、これまでほとんど手つかずのまま放置されてきた軍事環境問題をめぐる実態について本格的に踏み込んだ研究を地道に推し進めること、第二に、その上

で、21世紀における地球環境保全の達成にとっても避けて通ることのできない軍事環境問題の具体的な解決のために求められている理論的・政策的な諸課題を明らかにし、それらについて、財政論的アプローチにもとづく学術的な検討を行うこと、である。

この目的を達成するために本稿では、序章で軍事環境問題（特に平時の）を研究することの重要性を示す。続いて第1章で本稿の理論フレームを示した後、第2章で「軍事基地汚染問題」が顕在化してきた時代背景を概観する。第3章では米国内の軍事基地汚染問題を取り上げることで、軍事的支配国の軍事環境問題としての側面を明らかにする。第4章では軍事的被支配国の軍事環境問題としての側面を明らかにするために、米海外、特に沖縄の米軍事基地汚染問題を取り上げる。この章の最後で、軍事基地汚染問題の一般的傾向と米海外基地における特殊性とを示している。第4章までの検討のまとめとして、終章では「環境軍縮」を展望した軍事財政論の必要性が示されている。

重要なテーマであるにもかかわらずほとんど明らかにされてこなかった軍事環境問題にどう具体的な形で取り組んでいくかという時代的要請を受け止め、そこでの理論的・政策的な諸課題の検討を進めようとしている点、基地汚染をめぐる具体的な現実の調査を踏まえて、軍事環境問題の解明を進めようとしている点が、本稿の特色と独創的な点である。

以下、それぞれの章の内容を要約する。

序章では、まず第二次世界大戦以降の軍事活動の特徴がまとめられている。すなわち、①軍事と経済のかかわりあい、②恒常的な戦時体制、③軍需の独占化、④軍事技術、⑤国際化がその特徴である。二度の世界大戦を期に軍事技術が高度に発展させられ、その結果として自然回帰しない環境破壊的な兵器が次々と誕生するに至った。軍事環境問題が社会問題となったのには以上のような背景がある。①軍事基地建設、②軍事基地での活動、③戦争準備（軍事訓練、軍事演習）、④実戦の四つの局面で生じる軍事環境問題は、地球に考えられないほどの負荷を与えている。環境保全型の軍事活動というものは本来ありえないのだから、地球環境保全のためには軍事活動をできうる限り縮小する必要がある。また、「戦争と公害の世紀」の負の遺産である各地の汚染の除去、枯葉剤によって破壊された自然の再生、そしてそれらの地域社会の再生が我々の課題となっている。

軍事環境問題に取り組む必要性が示された後に、続いて平時の問題に研究対象を絞る理由が示されている。平時の軍事環境問題が有する固有の性格は、①深刻な被害が日常的に生じること、②基地周辺住民が主な被害者となることである。戦時の軍事環境問題しか考慮されないのであれば、軍事環境問題を解決する手段として抑止論が正当化されかねない。なぜなら、「仮想敵国」の攻撃を抑止するために役立っているのであれば、どれほど巨大で高度になったとしても、国家安全保障の観点から軍事活動は正当化されてしまうからである。しかし、戦時でなくとも、軍事基地周辺では深刻な軍事環境問題が発生している。しかも、平時の軍事環境問題の被害者は、軍事活動による国家安全保障政策によって守られるとされている基地周辺住民である。このことは、多額の費用を割き、無制限に巨大化・高度化していく軍事活動による国家安全保障政策への強力な批判になりうる。これは、戦時の軍事環境問題からだけでは明らかにならない点である。以下、本稿では平時の軍事環境問題である基地汚染問題に焦点が絞られる。

第1章では、公害問題の政治経済学的分析と財政学の諸業績を参考とした「軍事環境問題の政治経済学的分析」とも呼ばれるべき理論フレームが示されている。これは、都留重人らが日本の公害問題に取り組みながら構築してきた被害論、原因論、責任論、対策論、費用論という基本的な議論の組み立てを継承している。本稿では、特に被害論、原因論、責任論に重点が置かれている。また軍事活動の資金的源泉である国家財政を分析するために、島恭彦らの軍事財政論の諸成果を参考にした。被害論では環境社会学の環境被害論を、原因論では財政学の経費論や国家論の権力論や共同社会事務論を、責任論では公共性論のなかの公共性の規準論をそれぞれ参考にしながら、独自の理論体系が提示されている。

第2章では、冷戦終結後の米軍の軍事再編の基本的動向がまず示されている。1989年に冷戦が終結すると、安全保障環境が激変し、米ソ対立という図式は一変した。1991年のソ連崩壊でワルシャワ条約機構が消滅すると、西欧におけるソ連の脅威がなくなり、軍縮への期待が膨らんだ。そのような情勢の下で、兵器の削減や軍事施設の民生転用が始まった。軍事再編と関わって米国内外で多数の軍事基地が転用されることとなった。これには冷戦終結に伴い、かつてほどの規模の軍事基地が必要とされなくなった側面がある一方、軍事

支出が削減される一方で自身の利益を維持しようとする産軍複合体の動きを反映している側面や軍事革命に対応しようとする米国防総省の動きを反映している側面もある。すなわち、冷戦終結後、軍事費の上限が制限され財政的に逼迫した中で、どのように効果的に軍事能力を高めるかを考えた末に、軍事基地を削減して節約した資金を兵器開発に回しているのである。その意味で、冷戦後の軍事再編は平和に向かう側面よりは、新たな局面に向かって軍事再編を進める側面を強く有していた。とはいえ、冷戦終結による国際的な緊張緩和、米国の軍事戦略の変化によって、「軍縮」が始まった。軍事基地が米国内外で返還されるようになると、それまではほとんど触れられてこなかった問題が顕在化した。それが基地汚染である。米国内だけでなく、米海外基地でも、第二次世界大戦直後からフィリピンや沖縄などで基地汚染の被害が発生している。

主要基地・施設では、多くの周辺住民が長年にわたって基地で雇用され、収入を得ていた。冷戦が終結し軍全体が規模縮小を余儀なくされるまで、恒久的かつ安定的な経済的便益を基地は提供し続けていた。しかし、軍事支出抑制のために、基地周辺地域の事情やそこへの影響がほとんど考慮されないままに基地が閉鎖されはじめた。基地に関連する収入に依存してきた地域が独自の努力で産業構造を転換するのは非常に困難であったため、徐々に跡地利用政策の重要性が認識されるようになり、軍事基地閉鎖・民生転換政策が重要な課題となっていった。軍事基地閉鎖・民生転換を進めるには次の 2 点を満たす必要がある。すなわち、第一に過去の軍事活動による汚染の除去、第二に基地依存型地域経済からの再生である。この点を頭に入れながら、次章以降が展開されている。

第 3 章では、深刻な問題として冷戦終結後に次々と顕在化してきた軍事基地汚染の問題が取り上げられている。軍事基地汚染の問題は、軍事的支配国で最初に生じ、それへの対応も自国内に関する限り最初に実行される。この意味で、軍事的支配国では軍事基地汚染問題の一般的傾向が現れる。それゆえ、第 3 章では米海外基地の軍事基地汚染問題を見る前に、米国内の同問題を扱っている。

基地汚染に関しては、資源保護回復法や国防環境修復プログラムなどの米国内基地で適用される法律が紹介されている。跡地利用に関しては、まず米国内基地で取り組まれている

跡地利用政策が紹介されている。米国内の跡地利用政策は、以下のような成果を生み出している。第一に、確実に汚染除去が進み、地域再生の前提条件を整えている。第二に、基地周辺地域の雇用が回復している。これらの成果を生み出したのは、第一に、周辺住民のイニシアティブが重視されているからであり、第二に、地域経済再生の政策と制度が含まれているからである。他方、土地の再利用が遅れている地域があること、基地汚染が資金的、技術的に汚染除去困難な場合には、汚染除去が十分になされないままになっていること、健康や生命への影響よりも再開発を優先する政策がとられる傾向にあることなど、いくつかの問題点もある。続くジャクソンビルにおけるケース・スタディでは、①軍事基地によって得られる確実な高収入よりも、地域経済の多様性や環境や生活の質を周辺住民が選択したこと、②それまで基地に依存してきた住民が、跡地利用計画の過程を通して成長し、自らの手で市の将来を選択したことなど、跡地利用の成功要因が示されている。

第4章では、米海外基地における軍事基地汚染問題が取り上げられている。米国内における軍事基地汚染問題の比較対象として在日米軍基地を選択した。日本は世界的にも特殊な軍事的地位をもった国であり、それゆえ、軍事環境問題の発生においても、軍事環境問題の一般的性格のほかに、日米の軍事関係に依存した特殊な性格があらわれる。これが、日本における軍事環境問題を一層複雑なものにしている。

海外基地における米軍の汚染除去に関する政策がまず検討されている。海外基地では国防環境修復プログラムは適用されない。在日米軍基地で最も優先されるのは、日米安保条約に基づく日米地位協定である。これによって、日本の環境法、米国内の環境法などの適用を米軍は免除されているし、米軍の原状回復義務も免除されている。日米地位協定の規定には環境を保全するための条項は存在せず、1990年代に国防総省規則が実質的な意味をもつまでは、日米両国の環境法が適用されない中で、米軍はなんら規制を受けない状況が続いた。1990年代に入って米軍自身の規則にしたがった汚染除去を始めているが、それは十分効果的なものとなりえていない。海外基地においては、大統領命令、議会命令、国防総省の規則、対米地位協定などの国際協定が複雑に絡まりあったうえに米国と受入国との政治的な力関係が加わって、汚染が除去される。これらの文書によって規定された海外基

地における汚染除去の義務は、法律による命令ではなくて、米軍が自己に課した達成要件といった性質を帯びている。そのため米軍としては必ずしも汚染除去の義務に応える必要はない。米軍が汚染除去の義務に応じる場合があるのは、汚染を放置することが受入国との関係を悪化させ当該基地へのアクセスを困難にするからである。このことは、米情報自由法で得た資料を得て具体的な分析を行った横田基地の汚染事故のケース・スタディからも明らかである。米海外基地の汚染における問題点は、汚染による周辺住民や環境へ影響、汚染除去、汚染情報の把握、の三つに大別できるだろう。汚染による周辺住民や環境へ影響に関する問題点として、以下の 3 点があげられる。第一に、米軍は未だ汚染漏出を完全には防ぐことができていない。第二に、過去の汚染の問題がある。第三に、深刻な汚染は跡地利用の妨げとなる。汚染除去に関しては、汚染が適切に除去されるのかという問題がある。汚染情報の把握に関する問題点として、以下の 2 点があげられる。第一に、情報公開の問題があげられる。第二に、立入調査の問題があげられる。立入調査などの実現によって基地の汚染状況を包括的に把握し、その情報をもとに適切な水準での汚染除去を米軍に要求し、周辺住民や周辺環境に対して深刻な影響を与えかねない基地汚染を解消していくことが必要とされている。

跡地利用に関しては沖縄をケース・スタディしている。基地閉鎖後の汚染除去と基地依存型地域経済からの再生とは沖縄にとって重要な課題となっている。しかし、特に日米地位協定と基地維持のための補助金政策とのために、これらの課題の解決は米国内以上に困難になっている。米国内基地における取り組みと比べて、在沖米軍基地における取り組みは歴史がまだ浅い。そのため、国による財政支援、跡地利用までの遅延原因への対応、住民参加といった点で未だ多くの改善が必要である。

米国内基地、米海外基地における汚染の状況及びその除去政策をこれまで述べてきた。ここまでで以下の 3 点を少なくとも指摘できる。第一に、基地汚染の深刻さである。第二に、汚染情報入手の困難さである。第三に、基地汚染を規制することの困難さである。以上が基地汚染一般についてのまとめである。米海外基地では、以上の点にくわえて、地位協定や政治的な力関係によって、汚染状況、その対策の両面で米国内基地以上に複雑かつ

困難な状況におかれている。この状況を改善するためには、少なくとも以下の 3 点が改善されなければならない。第一に、米軍基地汚染問題が引き起こされる原因構造を明らかにし、その上で、日本政府と米軍の責任をそれぞれ明確にすべきである。第二に、米軍基地に日本の環境法を適用すべきである。第三に、日本の環境法を米軍基地内に適用すると同時に、米軍基地での汚染を予防できるように国内環境法の整備を進めることである。

米国内基地、米海外基地における軍事基地跡地再生政策をこれまで述べてきた。ここまですべて以下の 2 点を少なくとも指摘できる。第一に、返還前に基地汚染をできるだけ除去しておく必要がある。第二に、基地跡地再生政策においては、地方自治体や周辺住民が重要な役割を果たす。以上が基地跡地再生政策一般についてのまとめである。在日米軍基地では、以上の点にくわえて、少なくとも以下の 2 点の問題点が指摘できる。第一に、在日米軍基地では返還前の汚染除去が米国内基地以上に困難である。第二に、地方自治体や周辺住民の意見が米国内基地以上に反映されにくい。基地汚染除去においても基地跡地再生においても、軍事的支配国（米国）の政府と軍事的被支配国（日本）の政府とによる二重の抑圧によって、軍事的被支配国の基地周辺住民が最も不利な状況におかれている。

以上の各章から得られた教訓は意義深いものであった。しかし、これまでの基地閉鎖・返還は、軍事戦略の変更、産軍複合体の思惑などから進められた側面が強かった。それゆえ、基地の総面積としては減少するものの、軍事力を重視する思想そのものには大きな変化が見られない。このことが、冷戦終結以降においても軍事環境問題が地球環境にとって深刻な影響を及ぼし続けている原因であろう。終章では、まだ十分に深められていない面もあるが、今後の展望として「環境軍縮」論が展開されている。

本稿で述べてきた深刻な基地汚染、さらにはベトナム戦争、湾岸戦争、イラク戦争における環境破壊を直視すれば、軍事活動に中心をおく国家安全保障が乗り越えられ、環境保全による人間の安全保障が必要とされるようになってきていることがわかる。環境保全による人間の安全保障を実現するためには、「環境軍縮」が必要であり、「環境軍縮」を実現するために財政改革が行われる必要がある。このことに伴って軍事財政論は新たな役割を担う必要が出てきた。第一に、軍事財政論は、これまで軍事支出のみを対象としていたが、安

全保障概念を問い直した上で、それに対する支出を分析する必要がある。第二に、「平和と環境保全の世紀」を実現するために国家財政および地方財政が果たすべき役割が解明されなければならない。第三に、軍事支出の質が問われなければならない。第四に、支出項目を個々に論ずるのではなくて、国家財政全体のあり方を論ずることが重要である。第五に、規準としての公共性が議論の対象とされる必要がある。

これらの財政改革が実現するためには、国家・地方自治体・市民がそれぞれの役割を果たさなければならない。国家の役割としてまずあげられるのは、環境の保全である。第二に、戦争や軍事活動によって環境を徹底的に破壊した責任を認め、環境を再生させるための費用を負担することである。第三に、軍事環境問題によって破壊された地域経済を再生するための支援を行うことである。第四に、国家はトップ・ダウンをやめる必要がある。地方自治体は、基地跡地などの軍事環境問題発生地からの再生において中心的な役割を果たす必要がある。なぜなら、第一に、土壌汚染などの地域的な問題に関しては、国家より地方自治体が有効に機能するからである。第二に、まちづくりにおいても地方自治体が国家より有効に機能するからである。基地周辺住民を含む市民には、参加という独自の重要な役割がある。市民の参加が重要である理由は、第一に、基地周辺住民が軍事環境問題の被害を日常的に受けるからである。第二に、国家が自身を規制するのは困難であるからである。第三に、環境再生や地域再生において周辺住民の要望がもっとも重要だからである。

市民の参加には、さまざまな形態が考えられる。RAB や LRA といったような委員会で直接意見を述べる方法から、情報公開を利用することを含めての国家・地方自治体の監視、予算のチェック、NGO への参加など、数え上げればきりが無い。国家や地方自治体が市民の参加を保障する制度を要求し、実現した場合には、積極的にそれを利用すべきである。特に二重の抑圧を受け、最も安全を脅かされている軍事的被支配国の基地周辺住民がこの役割を担い、現状を変えていく力となる必要があるだろう。