琉球大学学術リポジトリ

米軍基地による環境変化が与える自然および社会への影響に関する複合的研究

メタデータ	言語: 出版者: 藤田陽子 公開日: 2015-10-15 キーワード (Ja): 日米安全保障, 海外駐留米軍基地, 環境と社会, 環境影響評価, 社会・経済的影響, 米軍海外駐留基地, 自然的・社会経済的影響 キーワード (En): 作成者: 藤田, 陽子, 我部, 政明, 前門, 晃, 桜井, 国俊, Fujita, Yoko, Gabe, Masaaki, Maekado, Akira, Sakurai, Kunitoshi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/32134

返還米軍基地跡地の浄化に関する日韓比較

桜井国俊

はじめに

沖縄では嘉手納以南の米軍基地が返還されることとなっているが、返還基地の円滑な環境回復をいかに実現するかは極めて重要な地域課題である。日米地位協定第 4 条第 1 項は汚染者の米国政府に対し環境回復の責任を免除しているとされる。しかし韓米地位協定は同様の条項を含むにも関わらず韓米両国政府は米国に環境回復の責任が一定程度あると解釈している。この日米・韓米地位協定の解釈における差異を検討しつつ、今後予定される返還米軍基地においていかに円滑に環境回復を実現するかについて、韓国での先行事例を踏まえた提言を行う。

ウィキリークス公表公電が明らかにした真実

「返還米軍基地の環境回復に関する責任は米側にあります」。これはバーシュボウ駐韓米国大使が 2006 年 5 月 25 日に韓国環境部のイ・チボム長官（日本の環境大臣にあたる）を訪ねた際に、返還米軍基地の環境回復に関する米側提案（ラポート提案[1]と言われる）では不十分であるとして、長官が大使に米側の誠意ある責任遂行を迫った際の発言であり、ウィキリークスが公表した数多くの公電の一つによって明らかになったものである。

この発言は驚異的である。なぜなら日本では、国も県も基地所在自治体も、地位協定第 4 条第 1 項で金縛りにあい、返還米軍基地について、環境回復を含む原状回復の責務から米政府は免除されているとの固定観念から抜けられないでいるからだ。

更に驚くべきことには、先の公電によれば、駐韓米国大使は「ラポート提案は米国の寛大で合理的な提案であり、この米側提案を受け入れられないのであれば韓米同盟に損失を与えるおそれもあることを覚えておいて欲しい」と半ば恫喝ぎみの返答をしているが、環境回復についての責任が米側にあること自体については否定していないのである。どのレベルまで環境回復を行うかについては韓米間で決定的な差があるものの、汚染者である米軍に環境回復の責任があるという認識は韓米間で共有されていると言えよう。

しかし、「環境回復の責任は米側にある」との韓国の関係者の主張の根拠となる韓米間の合意文書を見ると、ほぼ同様の合意が日米間でもなされており、なぜ日本では同様の認識が生まれていないのかとの疑問が生ずる。逆に、なぜこの合意文書で韓国の関係者は上記

---

[1] 元駐韓米軍司令官ラポートが任期終了前に行った返還予定基地の環境回復提案。その内容には、例えば地下貯蔵タンクの除去が含まれていたが、これは数年前から執行されてきた過去の予算であり、新規のものではなかったうえ汚染土壌の浄化は含まれていないなど、韓国法で要求される水準に達しないものであった。

の主張ができるのかとの疑問も湧く。いずれにせよ返還米軍基地の環境回復の責任の所在に関しては、日韓間で明らかに認識の差（パーセプション・ギャップ）がある。

沖縄においては、2015 年 3 月 31 日の西普天間住宅地区（キャンプ瑞慶覧）を筆頭に駐留米軍基地の返還が予定されており、環境回復（跡地浄化）に誰がどのような責任があるかは極めて重要な問題である。そこで、日韓間のこのパーセプション・ギャップが何に起因するのかを検討し、しかる後に返還が予定される基地のより円滑な環境回復のための方策についての提言を試みることとする。

日米・韓米地位協定における環境条項の現状

1960 年 1 月 19 日に締結された現行の日米地位協定には明示的に環境保護について定めた条項はない。しかし、第 3 条第 3 項（公共の安全への配慮）、第 4 条第 1 項（基地返還に当たっての原状回復義務の免除）、第 16 条（日本国の法令の尊重義務）などは、広義の環境条項とみなすことが出来る。加えて日米両国政府は、日米安全保障協議委員会（いわゆる 2+2）等の場で在日米軍施設・区域内および周辺の環境の保全について各種の共同発表を行ってきた。そこで両国間のこれらの合意事項をひとまとめに地位協定環境条項と呼ぶことにする。

1966 年 7 月 9 日に締結された韓米地位協定は、1991 年と 2001 年の 2 度にわたって改訂されたが、地位協定本文において返還基地の取り扱いを定めた条項である地位協定第 4 条第 1 項ならびに第 4 条第 2 項は変わっていない。同協定第 4 条第 1 項は、返還される米軍基地については米軍には原状回復の義務はないと定め、第 4 条第 2 項は、米軍が韓国政府によって提供された施設や区域を返還する際、当該施設・区域において米軍が実施した改良や残した建物・工作物については、韓国政府は米国政府に補償する義務を負わないと定めている。日米地位協定の場合もこの点は同様であり、同協定第 4 条第 1 項、第 4 条第 2 項は国名が異なるだけで英文上は韓米地位協定と全く同一の文言となっている。この日米地位協定第 4 条第 1 項こそが、日本の関係者が返還米軍基地の浄化責任は基地提供者の日本政府にあると解釈する根拠である。

では、韓国の関係者が「韓米地位協定の改定により、米国側において米軍基地の汚染を浄化すると合意した」と主張するのはなぜだろうか。それは 2001 年 1 月 18 日に韓米地位協定の改訂が行われた際に、環境保護に関する特別了解覚書[2]が取り交わされ、その中の「環境パフォーマンス」（Environmental Performance）の見出しのもとで、「米国政府は、在韓米軍を原因とし、人の健康への明らかになっている、さし迫った、実質的脅威となる汚染については、浄化に直ちに取り組むとの政策を確認する」[3]と謳われていることが根拠と

---

[2] Memorandum of Special Understandings on Environmental Protection, Signed at Seoul, Republic of Korea, on January 18th, 2001

[3] この部分の英文は以下の通り。The Government of the United States confirms its policy.....to promptly undertake to remedy contamination caused by United States Armed Forces in Korea that

なっている。ここで「明らかになっている、さし迫った、実質的脅威」というのはいわゆる KISE (a known, imminent and substantial endangerment)のことである。KISE は、米国の国内環境法である CERCLA（スーパーファンド法）などの法律における ISE (imminent and substantial endangerment)から派生した概念であり、返還時に公知（known）でない米軍基地の汚染については浄化責任を回避するというダブルスタンダードの意図が明白なものである。[4]

しかしながら、2000 年 9 月 11 日に日米安全保障協議委員会で合意した「環境原則に関する共同発表」[5]では、「環境汚染への対応」(Response to Environmental Contamination) の見出しのもとに、全く同じ内容のことが米国政府によって再確認されている。[6] 実は韓米間の「環境保護に関する特別了解覚書」(2001 年 1 月 18 日）は、それに 4 ヶ月程先行してなされた日米間の「環境原則に関する共同発表」(2000 年 9 月 11 日）を雛型として作成されたと思われるものであり、内容的にも「管理基準」(Governing Standards)、「情報交換及び立入」(Information Sharing and Access)、「環境パフォーマンス」(Environmental Performance)、「環境に関する協議」(Environmental Consultation）の 4 本の軸からなるものであり、3 本目の軸のタイトルが共同発表では「環境汚染への対応」(Response to Environmental Contamination）であるのに対し、覚書では「環境パフォーマンス」（Environmental Performance）とやや表現が異なるものの、内容的には酷似している。従って、地位協定本文だけでなく、その解釈についての合意文書を見ても日韓両国間に特段の差異はないと言える。

そこで、改めて 2001 年 1 月 18 日の韓米地位協定改訂の際の「合意議事録」を見てみると、「地位協定第 3 条第 2 項（これは第 3 条第 3 項の誤りと思われる）に関しては次のように合意する」として、環境保全について「両国は韓国の防衛活動における環境保全の重要さを認識し、米国はこの合意の実施にあたって自然環境と人々の健康の保護がなされるようにコミットし、韓国の環境法・例規・基準を尊重する（respect)」としている。[7] 日米

---

poses a known, imminent and substantial endangerment to human health; .....

[4] 在外の米軍基地に適用される KISE を米国内で適用される ISE と比較し前者が極めて緩く明確なダブルスタンダードであることを論じたものに、韓国仁荷大学校法学部教授の蔡永根（Young Geun Chae）の"Environmental Contamination at U.S. Military Bases in South Korea and the Responsibility to Cleanup" (The Environmental Law Reporter (ELR) News & Analysis, 40 ELR, 1-2010, pp.10078-10097) がある。

[5] www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_env_01.html この共同発表の直接的契機は在日米軍厚木基地に隣接する産廃処理業者の焼却施設から高濃度ダイオキシンを含む煙が出て米軍家族住宅から不安の声があがり、米司法省が同業者を相手取って即時操業停止を求める仮処分申請を横浜地裁に起こしたことにある。

[6] 英文は以下の通り。The United States Government reconfirms its policy of immediately undertaking to remedy any contamination caused by United States Forces in Japan that poses a known, imminent and substantial threat to human health. ここでは endangerment の代わりに threat という用語が使用されている。

[7] 韓国の研究者は、尊重する（respect）は法的には何ら拘束力がないとして問題視している。例えば、(1) "Environmental Problems on the U.S. Military Bases of Korea: Who is Responsible for the Cleanup Expenses and Whose Environmental Standards will Apply?", Yusun Woo, Southern Environmental Law Journal, Spring 2007, pp.577-605, (2) "The Uncomfortable SOFA: Anti-American Sentiments In

間には、韓米間のこの合意に直接対応する合意はない。しかし日本の法令尊重義務を謳った日米地位協定第 16 条や、2000 年 9 月 11 日の「環境原則に関する共同発表」の前文及び環境基準の作成方法によって、間接的にではあるが同様の内容の合意は日米間にもあると考えて差し支えない。従って、ここまで見る限りでは、日韓間には、駐留米軍返還基地の環境回復に関して地位協定環境条項上の明確な差異は見られないと言える。

日韓間に見られるパーセプション・ギャップ

しかしながら日韓間には、返還基地の跡地浄化の責任が誰に有るかに関して、明らかに認識の差（パーセプション・ギャップ）がある。そのことを雄弁に物語るのが先に紹介した韓国環境部長官の駐韓米国大使に対する「返還米軍基地の環境回復に関する責任は米側にあります」という発言である。この発言は、ウィキリークスが公表した数多くの公電の一つによって明らかになったものであり、『韓国における米軍返還基地の環境浄化交渉の実態報告書～公開された米国の外交公電からみる～』[8]という文書に掲載されたものである。そして「返還米軍基地の環境回復に関する責任は米側にあります」との韓国環境部長官の発言に対して、駐韓米国大使は環境回復についての責任が米側にあること自体については否定しなかったことは既に述べた通りである。後述するように、どのレベルまで環境回復を行うかについては韓米間で決定的な差があるものの、汚染者である米軍に環境回復の責任があるという認識は韓米間で共有されていると見られるのである。北朝鮮人民民主主義共和国と対峙する韓国では、国防とそのための韓米同盟の重要性が環境配慮よりも優先するとの認識が国民の間に極めて強い。その韓国において米軍の環境回復責任を問う声がこのように強いことは日本との対比において注目に値する。[9]

翻って近年返還された沖縄の基地（例えばキャンプ桑江北側）の跡地浄化の事例を見ても、また返還特措法を改訂して 2012 年 4 月 1 日に施行された跡地利用特措法の枠組みを見ても、日本の関係者の間には、「環境回復についての責任は米側にある」との認識は全くないように見受けられる。返還に際して米国政府には原状回復義務はないという日米地位協定第 4 条第 1 項を所与の前提として受け入れ、環境回復を含めた原状回復は基地提供者の日本政府の責任と言う枠から一歩も出ないのが日本の関係者の現状である。キャンプ桑江北側は 2003 年 3 月に返還されたが、的確な土地使用履歴情報の不足のためその 3 分の 1 の浄化はまだ終了しておらず、2013 年 2 月、3 月には油で重度に汚染した地点 6 ヶ所が新たに沖縄防衛局によって発見されている。

South Korea and The U.S.-South Korea Status of Forces Agreement ", Jimmy H. Koo, American University National Security Law Brief, 2011, pp.103-115。

8 『返還米軍基地環境協議の真実～公開された米軍外交電文（ウィキリークス）を通してみる韓米政府の返還米軍基地環境浄化の実態報告書～』2011.12 統合進歩党国会議員キム・ソンドン

9 韓国では在韓米軍に関して国防と環境保全の相克があり、在韓米軍は国防に極度に敏感な韓国の事情を利用して環境保全を蔑にしていると仁荷大学校の蔡永根は指摘している。(前出脚注 4 の文献を参照のこと)

世一良幸が指摘するように[10]、日米地位協定が締結されたのは1960年であることから、第4条第1項の「提供された時の状態に回復」（一般に「原状回復」と呼ばれる）という言葉に、土壌汚染の浄化がイメージされていたかどうかは疑問である。米国で、土壌汚染対策のための法律である「包括的環境対策・補償・責任法（CERCLA）」（通称「スーパーファンド法」）が出来たのは1980年であり、その制定のきっかけとなったラブキャナル事件が発生したのは1978年だからである。しかし、沖縄で返還された米軍基地の土壌浄化費用が米国政府によって支払われていない現状に鑑みれば、少なくとも日本では、米国政府は土壌汚染浄化も「原状回復」の一要素として認識していると言わざるを得ない。この点について韓国憲法裁判所大法廷は、2001年11月29日に、「韓米地位協定第4条第1項は環境に関する事項を規律するものでは全くない」との判決を下している。[11] この韓国憲法裁判所大法廷の解釈は韓国の専門家に共通するものであり[12]、それに対して米側の解釈は、韓米地位協定第4条第1項により米国には環境汚染に対する原状回復の義務はないが、特別了解覚書に基づきKISEについてのみ浄化を行うというものである。

韓国における基地返還協議を通じての汚染者責任の追及

以上に見たように、地位協定環境条項の文言の上では日韓間に特段の差異は見られないにも関わらず、返還基地の跡地浄化の責任が誰に有るかに関して、両者の間には明らかに認識の差（パーセプション・ギャップ）がある。この差は何に起因するものであろうか。

当面の作業仮説として、韓国ではかねてより米軍基地がもたらす環境問題の深刻さが全国民的な関心事となっていたが[13]、そうしたなか在韓米軍基地の再編が全国スケールで進行しつつあり、返還基地の汚染の深刻さが明らかになるにつれ、そうした国民世論を背景に基地返還協議を通じて汚染者責任の追及（汚染者負担の原則（Polluter should Pay

---

10 『米軍基地と環境問題』、世一良幸、幻冬舎ルネッサンス新書、p.19、2010

11 韓国憲法裁判所大法廷は、2001年11月29日、「韓米地位協定第4条第1項は環境に関する事項を規律するものでは全くなく、供与された施設と区域を汚染できる権限を合衆国軍隊に与えたり、環境汚染を放置したままの状態で返還出来るように規定しているものではない」との判決を下している。（『返還米軍基地の環境交渉に関する政策報告書』、2009.9国会議員イ・ミギョン、グリーンコリア（緑色連合）、脚注53）

12 韓国仁荷大学校の蔡永根は、国際法の観点から、韓米地位協定第4条第1項は米国を返還米軍基地における土壌汚染の修復責任から免責するものではないとの指摘を行っている。（前出脚注4の文献を参照のこと）

13 特筆されるのは2000年の漢江（Han River）へのホルムアルデヒド投棄事件である。2000年2月9日にソウルを流れる漢江にソウル市内にある龍山（ヨンサン）基地の霊安室から大量のホルムアルデヒドが無断投棄された。この事件は上官アルバート・マクファーランド（米軍人）の命令で投棄した韓国人作業員の内部告発で6月に明るみに出た。韓国国民の3分の1が暮らすソウルの飲み水が汚染されたこと、映画化（“漢江の怪物”、英題：The Host）され、多くの韓国国民が見て反米感情が高まったことから、基地存続に危機感を覚えた米軍が地位協定の改訂に応ずることとなった。1995年の少女暴行事件が1996年のSACO合意へとつながった沖縄の事情と類似するところがある。しかし1960年に締結された日米地位協定が54年を経た今日まで一度も改訂されていないのに対し、1966年に締結された韓米地位協定は1991年と2001年の2度にわたって改訂されている。ホルムアルデヒド投棄事件をはじめとする環境汚染事件や人権蹂躙事件への韓国国民の怒りの強さを物語るものと言える。

Principle）の追求と言っても良い）の努力が重ねられ、それが韓国の関係者の「環境回復についての責任は米側にある」との認識を形成するに至り、他方米側では、1998 年に発令された国防総省指針 4715.8「国防総省の域外活動に関する環境修復」[14]によって、KISE の場合という限定付きではあるが環境修復の責任を認める状況にあったことが韓米による同床異夢の状況を生み出していたのだと考えることとする。一方、日本では、基地環境問題が沖縄に地域限定され、国民的な関心事になっていないだけでなく、基地再編のサイクルも韓国よりも遅れており、国防総省指針 4715.8 の意味についても国内的には全く知られていないからである。[15] この作業仮説の妥当性は、韓国の関係者・研究者との討議等を通じて様々な角度から検証され、より説得力のあるものに高めていく必要がある。それは今後の課題とし、ここでは韓国における基地返還協議の経緯について見ていくこととする。

（1） 米軍基地再編

現在韓国では、2002 年の LPP（連合土地管理計画 Land Partnership Plan：在韓米軍基地の大規模再編計画）や 2004 年の YRP（龍山移転計画 Yonsan Relocation Plan：ソウル都心にある総面積 96 万坪の龍山基地の移転計画。現在、連合軍司令部が所在）で在韓米軍基地の再編が進められている。京畿道の軍事境界線（DMZ）に近い基地群が返還される一方で（2003 年以降 2012 年までに 91 ヶ所の米軍基地が返還されている）、オサン（烏山）、ピョンテク（平澤）、テグ（大邱）、ポハン（浦項）などの地域が新たに米軍に供与され、米軍基地が統廃合されようとしている。在韓米軍の狙いは、シフトを対北朝鮮から対中国更には対全世界に切り替えること、そして韓国政府に返還基地を地元自治体や民間に売却させることによって新基地建設の費用を負担させることである。米国の財政悪化の下での基地再編であり、限りなく韓国側の負担を求める米国の姿勢は、SACO 合意に基づく在沖米軍基地の再編合理化と類似するものがある。

（2） 環境情報共有および立入手続

2001 年 1 月 18 日に調印された「環境保護に関する特別了解に関する覚書」の第 2 項に

---

[14] Department of Defense Instruction 4715.8, February 2, 1998. この指針は、返還前に既に知られている KISE レベルの汚染の浄化については米国に義務があるが、それ以上の浄化作業は接受国が担うべきであり、米国は接受国のその努力に協力しなければならないとしている。また同指針の 5.4.1 によれば、KISE に該当するか否かの判断は、接受国側の意見を聞かずに米軍の現地司令官によって一方的に行われることとなっている。なおこの指針は、2013 年 11 月 1 日に改訂され、Department of Defense Instruction 4715.08, November 1, 2013 として公布されている。

[15] Department of Defense Instruction 4715.08, November 1, 2013 はその手順 1. 米軍施設における環境汚染の修復の g 項（旧版の Department of Defense Instruction 4715.8, February 2, 1998 では 5.1.4 項）において「接受国は自身の資源を用いて環境汚染の修復を行うことが出来る。米軍の構成単位は、必要な情報と汚染サイトへの適切なアクセスを提供することにより、接受国によるそのような環境修復を励ます」としている。この条項に基づき、返還予定の米軍基地の浄化作業を返還前に日本の予算で実施する可能性とその是非を検討する必要があるが、そのような議論が国民にも開かれた形でなされたことはない。

基づき、1年後の2002年、韓米合同委員会の下部委員会の環境分科委員会は2002年1月18日以降に報告された汚染事例、同日以降に返還された米軍基地についての「環境情報共有および立入手続」(Joint Environmental Information Exchange and Access Procedures)について定め、更に翌2003年5月30日、「環境情報共有および立入手続付属書A」(付属書A)として手続を詳細に定めている。これは、日米間の1973年合意「環境に関する協力について」、1996年12月2日合意「合衆国の施設及び区域への立入り許可手続」、1997年3月31日合意「在日米軍に関わる事件・事故通報体制の整備について」[16]、そして2000年9月11日の「環境原則に関する共同発表」などに対応するものと考えられる。しかし、韓米間のそれは事故(event)時の協議についても[17]、また返還予定の基地についても[18]、日米間のそれよりも詳細で具体的である。なお、2002年「環境情報共有および立入手続」には、メディアへの情報公開は、韓米双方の環境分科委員会議長の承認を踏まえて行うこと、その承認がない場合には、いかなる情報を公開しようとしているのか、相手側に事前に通報すべく最大限の努力を払うものとするとしている。[19] メディアへの情報公開について米側は極めて消極的である。なお、付属書Aにもとづき事故(event)時に米側が適切に韓国

---

16 1997年3月31日に日米合同委員会で合意された「在日米軍に関わる事件・事故通報体制の整備について」は、通報すべき事件・事故の明確化、通報経路の確立、通報内容の標準化、事件・事故通報手続に関する特別作業部会による作業について明らかにしている。その中で通報の対象となる事件・事故が(a)から(i)まで例示されているが、そのうちの(g)米国の施設・区域内における差し迫った若しくは既に発生した危険又は災害であって、日本人又はその財産に実質的な傷害又は損害を与える可能性があるものという事例は、2000年9月11日に日米両政府が行った「環境原則に関する共同発表」の第三で示されているKISE概念の先駆けとして注目に値する。

17 事故(event)時の協議・対応は、①環境汚染事故が発生したら電話で通報、②それから48時間以内に文書で報告、③環境分科委員会の韓米双方の議長は必要ならばその報告から10日以内に事故に対処するワーキンググループを立ち上げる、④地元自治体と米軍施設当局は汚染の拡散を防ぐべく協力して直ちに適切な措置を講ずる、となっている。

18 返還一年前から合同で三段階にわたって情報共有、施設・区域への立入調査を行うとしている。第一段階(30日)では、米軍側は返還予定基地の各種情報を韓国側に提供し、韓国側はそれを検討の上、もし現地調査が必要と判断する場合には、現地調査担当者を特定の上、米国側環境分科委員会議長の事前了解を得る。また追加情報が必要であれば米側にその提供を求める。この段階で韓国側は立入調査の許可を米側に求めるか否かを決定する。第二段階(60日)では、韓国側はそれが必要と判断した場合、サンプリング計画、スケジュール、調査担当者名等からなる立入調査計画を作成し、書面で米側の許可を求める。米側の環境分科委員会議長は立入調査計画を検討し、立会の必要性の有無、米側による同時サンプリングの必要性の有無などを判断する。それを踏まえて韓国側は現場サンプリングと分析の作業を行う。第三段階(15日)では、調査結果を持ち寄り、その後の対応も含め両者で協議を行う。これらの共同作業は環境分科委員会が設置する合同ワーキンググループが実施することになっており、ワーキンググループは三段階の調査終了後30日以内に環境分科委員会の韓米双方の議長に調査報告書を提出する。また同グループは、環境修復の適切なレベル、修復方法、修復後の措置、作業日程について協議し、協議結果を環境分科委員会に報告する。環境分科委員会は報告書を検討の上、検討結果を施設・区域分科会に送付する。

19 2006年2月、春川キャンプ・ペイジについての環境調査の結果を公開するよう要求した情報公開請求に対し、韓国環境部は付属書A第7条「韓米双方が合意しなければ(返還米軍基地の環境汚染に関する資料は)公開できない」に基づき非公開を決定した。これに対し6月に行政訴訟が提起され、韓国大法院(日本の最高裁にあたる)は2009年2月26日、「付属書Aは国会の批准同意を得ておらず、環境調査及び汚染浄化と関連した調査と情報交換のための内部指針としての性格を有する合意書であり、国民の権利と義務に関する事項を規定できないので、国内の情報公開法により、韓国民の知る権利を侵害してはならない」との最終判決を下している。付属書A第7条は緘口令と呼び、それが韓国法に照らしても、また米国法に照らしても違法であるとの指摘を韓国仁荷大学校の蔡永根は指摘している。(前出脚注4の文献を参照のこと)

側に報告しているわけでは必ずしもない。たとえば2011年5月26日、市民の通報により群山（クンサン）空軍基地で油流出事故が発生したことが判明したが、米軍側からの通報はなかった。群山市は基地内の立入調査を計画したが米軍側の拒否で基地内調査は実施出来なかった。市民からの通報がなければ米軍は隠蔽したと思われている。これに対し韓国の市民団体は、付属書Aの手続きに基づき米軍側は韓米間ネットワークを通じて直ちに地元自治体に連絡すべきだったと主張している。現在の韓米地位協定は汚染問題を実質的に解決するには無力に近く、問題解決を可能とする地位協定の運営および改訂に向けた努力が必要というのが基地環境問題に関心のある韓国有識者の見解である。[20] 在日米軍基地の場合には、日米合同委員会の1973年合意（この合意の存在は地元自治体には30年間知らされなかった）や1997年合意により、米軍基地によって環境汚染事故が発生した場合、地元自治体は基地への立ち入りを求めることができるとされている。しかし、米軍側が自ら地元自治体に連絡するようにはなっていない。日米間の合意内容が韓米間のそれに比し具体性に欠けるところがないか、実際の運用はどうなっているのかについて、詳細な検証が必要と言える。

（3） 共同環境評価手続JEAP

2003年付属書Aは、2009年3月2日に共同環境評価手続JEAP（Joint Environmental Assessment Procedure）に改訂され、韓米安保政策構想会議（SPI）で合意されている。

2001年1月18日に改訂された韓米地位協定が実地に適用され、15基地の返還が決定したのは2006年であった。その背景には2002年、2004年にLPP、YRPが決定されたということがあった。2006年から2009年までの返還米軍基地の浄化に関する韓米両国の協議はすべて機密とされ一切公開されていなかったが、ウィキリークスによって公開された文書に協議の内容の一部が載っている。[21] それによると、付属書Aでは汚染土壌の浄化をするにあたって、汚染の基準、浄化の基準が明確でないということがあった。また費用負担、浄化の手順が明確でないということもあった。両国の協議が行われていた2007年2月、在

---

[20] 問題解決のために実効性のある手続保障規定が設けられるべきだというのが韓国有識者の見解である。具体的には、①基地内、または周辺の環境汚染に対する協議、および事前通報義務、②汚染事故発生時の施設、および区域への韓国当局の立入を保障する義務、③関連資料の提出義務、④責任者処罰、⑤汚染事故時の浄化基準と米軍側の浄化責任・費用負担義務を明示する規程などを地位協定環境手続の中に含めるべきである、としている。また、⑥情報のマスコミ公開や大衆への広報にあたっては環境分科委員会の双方の議長の共同承認が必要との規定は国民の知る権利を制限するものであり、削除すべきである、⑦米軍が浄化責任を逃れるために利用する地位協定第4条第1項（原状回復義務の免除）を改訂すべきである、⑧在韓米軍の核・化学兵器等の大量破壊兵器搬入、保有および埋立に関して韓国政府の統制規定を設けるべきだ、とも指摘している。（『韓米地位協定の問題点と改善方向 - 刑事裁判権と環境問題を中心に』ハ・ジュヒ／民主社会のための弁護士会・米軍基地問題研究委員会、2013年6月、第6回東アジア米軍基地環境・平和国際シンポジウム、pp.21-26より）また、⑤の米軍側の費用負担義務については、環境保護団体Green Koreaは、韓国が米軍に提供する防衛費負担金（年額1兆ウォンと言われる）から環境浄化費用を差し引きすることも一案である、と述べている。（『2008年沖縄・日本・韓国共同米軍基地環境調査研究国際シンポジウム』、2008年4月12日、沖縄国際大学、p.30より）

[21] 前出7

韓米軍司令官ラポート（LaPorte）が任期を終えるにあたって最後の役割として所謂「ラポート提案」[22]なるものを出した。しかしこの提案は、浄化の程度が韓国側を満足させるものではなく、韓国環境部は韓国法に明示された基準に従い復元することを要求した。韓米合同委員会の環境分野を議論する会議体は環境分科委員会である。しかし2007年2月～3月の協議で返還を決定したのは韓米安保政策構想会議（SPI）であった。この会議では、米国の意見がすべて受け入れられ、韓国環境部の主張はほとんど受け入れられなかったのである。国防とそのための韓米同盟の維持に極度に敏感な韓国政府の弱みを米国が最大限に利用し、韓国側でいえば国防部と外交通商部の望む方向で協議が進められたのである。こうした経緯を経て李明博政権になったのち、2008年5月15日に返還米軍基地の環境修復に関する協議（韓米地位協定特別合同委員会）が再開されるが、その協議の場で韓国外交通商部ジャン・ホジン北米審議官は、返還米軍基地の環境修復に韓国国内基準を適用することを米側に要請しないということを明らかにしたのである。そして2009年3月1日に共同環境評価手続JEAP（Joint Environmental Assessment Procedure）が韓米間で合意され、翌3月2日韓米安保政策構想会議（SPI）で公式承認されたのである。このように2度にわたってSPIで合意したことは、地位協定合意ではなく地位協定手続違反であるとの声が韓国国内にはある。

共同環境評価手続JEAP（2009年3月2日）では、①汚染の評価は韓国基準で行い、浄化作業も韓国側が実施する。費用負担は米国側とする（但し、実際にはKISEに該当しないとして支払われず）、②調査期間を付属書Aの60日を150日に延ばす[23]、③米国側が浄化作業を行う場合には韓国側はそれをモニターすることが出来る、④問題が生じた場合には環境分科委員会で再協議できる、となっている。

在韓米軍基地の汚染浄化基準について

上に見て来たように、韓米間では返還予定の米軍基地の跡地浄化に関して日米間におけるよりも一歩進んだ形で「共同環境評価手続JEAP」というルールが合意されている。しかしその運用の実態は韓国側の満足のいくものとはなっていない。環境保全の観点から米軍基地の跡地浄化に関心を有する人たちの間では、2009年の「共同環境評価手続JEAP」は2002年の「環境情報共有および立入手続」、2003年の「環境情報共有および立入手続付属書A」よりも後退したと見なされている。例えば、2002年の「環境情報共有および立入手続」では環境分科委員会の韓米双方の共同議長の合意がない場合でも情報公開できることになっていたのが、2009年JEAPでは双方の共同議長の合意がある場合にのみ情報公開できると明らかに後退している。

韓国の関係者が抱いている最大の懸念は、在韓米軍基地の汚染浄化基準が曖昧なことで

---

[22] 前出1

[23] 付属書Aでは、返還前の基地環境調査は、第一段階（30日）、第二段階（60日）、第三段階（15日）の計105日と限定されていた。実際、釜山のハヤリヤ基地の場合には105日を過ぎると米軍が現場出入りを禁止し調査が中断された。この経験がJEAPで調査期間を150日へと延長した契機となっていると思われる（『2008年沖縄・日本・韓国共同米軍基地環境調査研究国際シンポジウム』、2008年4月12日、沖縄国際大学、p.29より）。

ある。2001 年 1 月 18 日に韓米間で取り交わされた「環境に関する特別了解覚書」で謳われた KISE と言う基準には明確な定義がそもそも存在せず、かつまた Department of Defense Instruction 4715.8, February 2, 1998 の 5.4.1 は KISE に該当するか否かの判断は、接受国の意見を聴かずに米軍の現地司令官によって一方的に行われることとなっている。

韓国では 2007 年当時、返還された 23 の米軍基地の多くに深刻な土壌汚染が見つかり、国内基準値の最大 100 倍の汚染濃度が発見された。同年 6 月には、国会環境労働委員会は返還米軍基地の環境浄化の問題に関する公聴会を実施し、その結果、返還予定の米軍基地の環境浄化は、国内の環境基準で米軍が浄化するように SOFA 環境規定の改正を求めた。ところが 2009 年 3 月に韓国政府が発表した交渉の結果は、国会が設定した要件が全て守られていなかった。むしろ、「共同環境影響評価手続 JEAP」を地方政府に任せたことで浄化作業が地方の政治的利害に左右されやすくなった。キャンプ・ハヤリヤの場合には市長選で実績をアピールしたい釜山市の現職市長が不十分な浄化のまま返還を急ぎ、米軍や国防重視の国防部・外交通商部がそれに便乗した。また、韓国政府は米政府と協議して返還基地の環境調査手続きを変更してリスク評価報告書を作成した後汚染浄化に関する協議を進めるようにした。しかしリスク評価手続の導入は評価を煩雑にしただけでなく、米軍による更なる責任回避の口実となった。

リスク評価は 4 つの段階で行われる。まず有害性があることを確認したのち、対象となる有害物質の毒性を評価する。そして、どのような経路で流出するのかを調査し、最後にリスク（危害度）を決定する。リスクを決定する最大の基準は、発ガン危険度と非発ガン危険度である。環境部が 2006 年に実施した「土壌汚染の基準と連携したリスク評価の実務指針の作成研究」によると、米国は基本的に発ガン性について 100 万人に 1 人がガンになる確率（10^{-6}）をデフォルト値としている。米国連邦規制でも 1 万人に 1 人から 100 万人に 1 人がガンになる確率（10^{-4}～10^{-6}）との間を基準にリスク評価を行ったのち、関連する環境法で明確な浄化のレベルが決定されていない場合には 100 万人に 1 人がガンになる確率（10^{-6}）で環境浄化基準を立てている。韓国環境部が告示した「土壌汚染物質のリスク評価指針」によると、「許容可能な総超過発ガン危険度は 10^{-5}～10^{-6} であり、算定された合計の発ガン性の値が許容可能な総超過発ガン性よりも大きければ、発ガンリスクがあると判断する」と明示されている。しかし環境部が作成したキャンプ・ハヤリヤの発ガン性の基準は 10^{-4} である。何の法的根拠もなく、最も低いレベルの発ガン性を浄化基準としたものである。

2009 年 3 月、韓国政府は「共同環境評価手続 JEAP」によるリスク評価の方法を当時返還が予定されていた 7 カ所の米軍基地に適用し、これをもとに他の返還基地への適用を継続するかどうかを検討すると明らかにした。このような合意に基づいて行われたリスク評価の結果は、6 つの基地にはリスクがないというものであり、唯一リスクありと評価された釜山のキャンプ・ハヤリヤも総面積のわずか 0.26%にリスクがあるとの評価結果になった。キャンプ・ハヤリヤは市民公園として開発される予定で、周辺は住宅地である。このよう

な地域に最も緩い発ガン性危険度を適用し、危険性が殆どないという結論を下したことは大きな問題である。発ガン性危険度を 10^{-6} に設定した場合には、キャンプ・ハヤリヤの全区域が浄化対象エリアになったものと見られている。これまでのリスク評価は、在韓米軍の浄化責任を免除してもらうために、汚染に起因するリスクを意図的に縮小させようとしてきたと言える。

さて JEAP は返還予定の 7 基地に適用して浄化作業を行うとされていたが、6 基地については JEAP に基づく調査もされず、浄化作業もなされないまま返還されている。JEAP に従って唯一調査が実施されたのはプサン（釜山）の近くのキャンプ・ハヤリヤであるが、米側は韓米地位協定が決めた KISE に該当する汚染がないという立場を固守した。このため協議は膠着状態に陥ったが、釜山市が 2009 年 12 月 24 日にキャンプ・ハヤリヤの早期返還を要請したことを契機に韓米は、キャンプ・ハヤリヤの事例を先例としないとして、2010 年 1 月 13 日に返還合意建議文に署名した。明確な浄化基準がないという韓米地位協定環境条項の問題点は、結局解決することが出来ないでいるのである。また当時 3 億ウォンと推定されていたキャンプ・ハヤリヤの浄化費用は 143 億ウォンとなった。韓米地位協定手続に従い、返還される米軍基地は米側の浄化が義務となっているが、結果的に韓国国民の税金が返還米軍基地の浄化に使用されてしまったというのが韓国関係者の理解である。

なお韓国では、2012 年の法律改正でリスク評価制度が導入されたが、現行土壌環境保全法上土壌汚染の浄化措置が要求される基準は土壌汚染憂慮基準であり、リスク評価を浄化責任の基準にすることはできない。リスク評価は単に土壌浄化の範囲、時期および水準などに反映できるだけである。リスク評価を韓米間の協議で考慮するということは、浄化の水準と方法を選択することに使うということであり、米国の浄化責任の有無を決めるのに使われてはならない。

龍山米軍基地の汚染浄化に見る JEAP 運用の実態

返還米軍基地の汚染浄化に関して、現在の韓国で最大の関心事となっているのは、2016 年返還予定の龍山米軍基地である。そこで龍山基地の事例を以下に見てみよう。龍山基地は現在国土交通部が中心になって返還以後国家公園化計画を推進中である。国土交通部は‘自然と文化、歴史と未来が交わる開かれた国家公園’を基本ビジョンとし、生態的価値を復元して緑色国土環境と未来の都市文化を創り出す公園を目標として打ち出している。だが龍山公園化計画以前に実施しなければならない汚染地域浄化については、浄化費用予算推定値を策定しただけで具体的な浄化計画は発表されていない。

2016 年返還予定の龍山米軍基地内部の浄化作業責任は駐韓米軍にある。だが米軍側で浄化作業を約束してもその約束が遂行されたのか確認できる直接的な方法は現在ない。そのため汚染が発見された基地の周辺地域を中心に当該地方自治体のソウル市が浄化作業を進め、要した浄化費用について国家に損害賠償請求をするようになる。現在、ソウル市は、

緑莎坪駅とキャンプキム周辺の 2 ヶ所で龍山基地汚染浄化事業を進めている。

○緑莎坪駅油流出

・発見日時:2001 年 1 月

・発生場所:龍山区緑莎坪地下鉄の駅付近

・事件概要:2001 年 1 月、地下鉄 6 号線緑莎坪駅で地下水が大量の油類によって汚染された事実が知らされた。ソウル市が 2 月から 3 月まで地下鉄トンネル内のマンホールで試料を採取して分析した結果、龍山基地内ガソリンスタンドから流出した油類がトンネル内に流入したことが解明された。基地内部油流出に対する事故原因と時期は確認できていない。米軍側はソウル市の調査を通して発見された油分中ガソリン成分は認めたが灯油成分は米軍部隊から流出したのではないと言っている。ソウル市は 2014 年現在までも汚染された地下水を汲み出して汚水処理をしている。2006 年汚水処理中の緑莎坪駅地下水を自ら調べた結果、発ガン物質のベンゼンは 5 調査地点で基準値の最低 14.8 倍から最高 1988 倍まで超過した汚染が発見された。どこかでずっと油が漏れている可能性が残っている。ソウル市は緑莎坪駅近隣地下水浄化作業のために必要とした費用を請求する国家賠償訴訟を毎年進めている。

●緑莎坪駅油流出の時間的経緯

-2001.01.02:6 号線緑莎坪駅で地下水油類汚染発見

-2001.01.～2003.05:緑莎坪駅地下水汚染原因糾明調査

-2003.11.～:油類汚染浄化サービス推進

-2009.11.23:2001～2008 年国家相手損害賠償訴訟で 37 億 6 千万ウォン(利子含む)還元

-2011.08.30:2009～2010 年国家相手損害賠償訴訟で 730 百万ウォン(利子含む)還元

汚染地下水浄化内容

-汚染地下水浄化:汚染地下水 2,520 立方 M 良水処理、富裕油除去 131.2 リットル

-地下水汚染鑑定:2004 年 22 ケ鑑定中 21 ケ汚染(95%)

→ 2011 年 37 ケ鑑定中 19 ケ汚染(51%)

-富裕油厚さ:最高 11.1m(2001 年) → 0.278m(2011 年)

○キャンプキム近隣南営洞油汚染

・発見日時:2006 年 7 月 10 日

・発生場所:ソウル市龍山キャンプキム近隣南営洞

・事件概要:2006 年 7 月 10 日龍山南営洞に位置したキャンプキム近隣地下鉄 4 号線韓電電力区に多量の油類が侵入して底全面に広まっているのを韓国電力職員が発見して龍山区に申告した。同月 13 日龍山区とソウル市環境部などが共同で現場調査と試料採取をした後分析した結果、米軍で使う JP-8 であることが確認された。そこで米軍側に対し韓米合同調査を要求したが会議だけが開催され、米軍側の拒否で基地内部現場調査は実施できなかった。

環境部はSOFA規定により共同作業グループ(EJWG)の構成と詳細情報提出を要請したが、8月31日米軍側はこれを拒否したまま翌日の9月1日汚染源と推定される地下油類タンクを清掃する場面が目撃された。9月15日同じ地域で再度油類流出が発見された。米軍側は汚染源として過去に韓進重工業ガソリンスタンドがあったことに言及し韓米合同調査を拒否した。これに対し韓進重工業は汚染原因を糾明するために環境管理公団に依頼して調査を進めた結果、米軍が使うJP-8成分が確認された。米軍側が共同調査を拒否し続けたため、環境部はこの件をSOFA合同委員会案件として上程するよう要請したが環境分科委員会レベルでの協議が続けられている。米軍側は、共同調査を拒否したまま12月22日キャンプキム基地内部にあった汚染源と疑われる地下貯蔵タンクを外部へこっそりと搬出した。龍山区やソウル市は基地外部で発見された汚染に対して調査と復元に対する一義的責任があるが、韓進重工業が依頼した基礎調査以外にはいかなる調査も実施されなかった。2007年3月環境管理公団が作成した基礎調査報告書によれば、TPH最高濃度11,755.46㎎/㎏で土壌汚染憂慮基準の5.9倍、BTEX最高濃度は1,610㎎/㎏で土壌汚染憂慮基準の20倍に達し、汚染土壌の重さは約763トンと推定された。

●キャンプキム周辺油汚染の時間的経緯

-2006.07.10:キャンプキム前電力区から油流出発見

-2006.11.～ 2007.02:環境汚染度調査(環境管理公団)

-2008年04～:油類汚染浄化サービス推進

-2011.08.31:国家相手浄化費用損害賠償請求訴訟勝訴

-2011.12.02:2008～2012年浄化費用407百万ウォン(利子含む)還元

汚染地下水浄化内容

-汚染地下水浄化:汚染地下水252.7立方M良水処理、富裕油161.3リットル除去

-地下水汚染鑑定:2008年9ケ鑑定中11ケ汚染(50%)

→2011年22ケ鑑定中11ケ汚染(50%)

-富裕油厚さ:最高3.1m(2008年) →0.95m(2011年)

このようにソウル市が龍山基地外側地域において持続的に浄化作業をしているにもかかわらず相変らず地下水汚染物質が検出されているということは根源的浄化のために基地内部の汚染源調査とその結果にともなう措置が必要だということを意味する。

龍山公園整備区域総合基本計画を見れば、財源調達の部分で総事業費を約1.2兆ウォンと策定している。総事業費には工事費8,840億ウォン(撤去費含む)、土壌浄化費1,030億ウォン、雇用費430億ウォンなどが含まれるとされている。土壌浄化費1,030億ウォンはこの間の事故頻度と汚染程度を根拠に推定したとされているが、先に記述したソウル市の基地外側地域に対する浄化作業は地下水に限定されており、この間のデータを総合した時基地内部の土壌・地下水の汚染ははるかに深刻なはずであるというのが関連専門家たちの見解である。すなわち、詳細な土壌調査を実施して公園として使用できるほど浄化作業を遂行

したら現在の予想よりはるかに多くの費用と時間を必要とするであろう。

しかも返還米軍基地の浄化については SOFA 環境分科委員会を通じた環境調査の後、情報交換および浄化作業関連の協議をするようになっている。そして費用も国土交通部があらかじめ推定して策定するのではなく、米軍側が返還前に先行して浄化を進めるように要請しなければならない。現在の総合計画では韓国政府が土壌浄化費用を調達することとなっており、これは手続きも方法も誤ったアプローチである。返還以前に基地内外部の汚染浄化問題が議論されて浄化作業が始まるように多角的な検討と努力が必要とされる。

「龍山基地移転協定」では、汚染浄化については韓米 SOFA 協定と関連合意により汚染浄化を実施することだけが規定されている。しかし現行韓米 SOFA 協定と関連合意によっては現実的に米軍側に浄化責任を問うことができないことは上に見て来た通りである。また「龍山公園造成特別法」では、国土交通部長官が自然環境などに関して調査を実施し、総合計画で環境などの基本的な政策方向を示し、公園造成計画では環境などに対する調査、分析を含むようにしたのが規定の全てである。龍山基地には適用されない「駐韓米軍供与区域周辺地域支援特別法」では、市・道知事が総合計画で環境保全および汚染防止に関する事項を含むこと以外にも、国防部長官の汚染除去責任、環境部長官の環境基礎調査実施に関する比較的詳細な規定をおいているのと非常に対比される。

このように汚染浄化に関する規定がある「駐韓米軍供与区域周辺地域支援特別法」の適用範囲では龍山基地が抜けており、一方「龍山公園造成特別法」では環境汚染浄化に関する規定が含まれていない。韓米 SOFA 協定や関連合意にも現実的に米軍側に浄化責任を問いにくい状況下で龍山米軍基地に対する浄化責任を負わなければならない主体が明確でなく、このまま公園を作るようになる場合、結局のところ公園を利用する市民だけがその被害をこうむるようになる恐れがある。したがって公園を作る以前に汚染浄化に関する明確な根拠条項を作るのが必要と思われる。

返還基地のより円滑な環境回復のための方策についての提言

上に見たように韓国では米軍基地がもたらす環境問題への国民の関心と反発は日本におけるそれよりも広範であり、それを背景に環境部を中心とした韓国政府と市民は「返還米軍基地の環境回復責任は米側にある」との考えで米側に強く迫ってきた。また、運用に当たって米軍の様々な骨抜き工作に遭いながらも JEAP のような返還に先立つ韓米の共同環境評価手続を確立してきた。こうした韓国の経験を踏まえたとき、沖縄で返還が予定されている基地のより円滑な環境回復のための方策はいかにあるべきか、以下に提言を試みることとする。なおこの提言は、沖縄県、県下の基地所在自治体、そして米軍基地の早期返還を求める沖縄県民を対象としたものである。

提言の第一は、韓国の事例を先進事例とし、沖縄においても今後返還される米軍基地の環境回復責任は米側にあるとの主張を前面に打ち出すことである。合わせて韓米間での

JEAP 合意の先例を踏まえ、同等以上の共同環境評価手続の制定合意を日米両政府に求めるべきである。共同環境評価手続きに含まれるべき事項には、土壌汚染状況調査や浄化作業の主体、手法、時期、結果の評価、協議方法、情報公開などが含まれる。日本版の共同環境評価手続を策定するに当たっては、米国国防総省が策定した環境修復のためのマニュアルも参考にすべきである。[24] 日米地位協定の改定は米国政府の抵抗と米国の顔色を伺う日本政府のサボタージュによって進んでいないが、環境問題は軍事とは切り離して取り扱うこととし、地位協定に環境条項の新設を要求していくのも一法である。地位協定第 4 条第 1 項は第 2 項とペアとなり、相互に相殺しあっていると説明されるが、それは施設・設備などの上物のことであり、土壌汚染はその対象に含まれないと主張することも考えられる。[25]

提言の第二は、環境回復責任は米側にあるとの主張をしつつも、当面は日本政府が肩代わりするのが現実的と判断し、時間的にも経費的にも円滑でより少ない費用で日本政府が浄化作業を進めることができるよう、より早期で完全な土地利用履歴データの提供を米側に求めることである。韓国の事例を踏まえると、米側はたとえ環境回復責任を認めたとしても、KISE 概念を適用し、日本政府の土壌汚染基準を満足する水準にまでの浄化は期待できない。[26] 土壌浄化は現地部隊の予算の中で行われるのが通例であるが、予算不足が原因となって責任が回避され、KISE に当たらないとの説明でその正当化がなされるからである。また、財政逼迫のゆえに米国政府の軍事予算は大幅削減されており、今後これが好転する見込みはないからでもある。ここでより早期とは、実際の返還時期の最低 5 年前、理想的には 10 年前であり、跡地利用のための再開発計画の策定に必要なリードタイムが確実に取れるようなタイミングを意味する。返還基地の土壌汚染は均等ではなく斑状になっている。従って汚染状況が土地利用計画の策定に先立って把握され、汚染状況に合わせて再開発計画を策定することがより少ない費用、より短い期間での浄化を可能とするからである。本来米国政府の負担で実施されるべき浄化を日本政府が肩代わりし、日本国民の血税を原資として浄化するのであるから、米国が情報提供に協力するのは最低限の責務である。またここで完全なとは、米軍が有する全ての土地使用履歴情報を意味し、少なくとも米国国内

---

[24] このマニュアルは2012年3月9日に公布された DoD Manual No.4715.20 “国防省環境修復プログラムの管理”である。なおこのマニュアルは米国国外には適用されない。

[25] 地位協定第 4 条第 1 項（この条項は日米地位協定、韓米地位協定で同一の文言となっている）は土壌汚染について米国を免責するものではないという点に関しては、韓国仁荷大学校の蔡永根の主張がわかりやすい。（前出脚注 4 の文献を参照のこと）

[26] 1998 年に発令された国防総省指針 4715.8「国防総省の域外活動に関する環境修復」の 5.4.1 によれば、KISE に該当するか否かの判断は、接受国側の意見を聞かずに米軍の現地司令官によって一方的に行われることとなっている。この指針は、返還前に既に知られている KISE レベルの浄化については米国に義務があるが、それ以上の浄化作業は接受国が担うべきであり、米国は接受国のその努力に協力しなければならないとしている。また同指針の 5.2.2 は、米軍の任務遂行の維持のため必要な場合には米軍司令官が追加の浄化を承認できるとしている。それがいかなる場合なのか指針は明示していないが、米軍当局は、「新たな建設のために浄化が必要な場合」と「接受国の浄化要求を無視すると将来の基地使用に影響を及ぼす場合」と解釈している。この解釈は、“Environmental Law for Overseas Installations” , Richard A. Phelps, 40 A.F.L.Rev.49, 80 (1996)による。

での基地閉鎖時に作成される資産環境状況報告書（ECP）[27]と同等以上のものを意味する。

第三の提言は、在沖米軍のどこの部署がどのような土地使用履歴情報をいかなる形で保管しているのかを日米合同委員会の環境分科委員会に明らかにさせることである。そのためには、沖縄での過去の基地返還時に、どのような土地使用履歴情報が、いかなるタイミングで、どんな形で米軍側から日本側に知らされたのかを沖縄防衛局に明らかにさせることが肝要である。これは第一、第二の提言を可能ならしめるための不可欠の前提条件である。何が完全な情報提供かをあらかじめ明らかにすることなしには、これらの提言は機能しないからである。米軍並びに米国のメッセンジャーでしかない日本政府が常に主張するのは、軍事機密保持の必要性から生ずる制約である。しかし土壌汚染情報は軍事機密ではない。従って、迅速的確な環境回復を可能ならしめる土地使用履歴情報は全て開示されなければならない。それが日本政府による肩代わりのための必要不可欠な条件であることを明確に主張する必要がある。

おわりに

返還米軍基地の円滑な環境回復の実現のために今後検討すべき課題を 2 点指摘して、この小論を閉じたい。第一には、今後返還される基地の跡地浄化に米国政府がどのような方針で臨むかを理解する一つの手掛かりとして、沖縄返還に際して在沖米軍基地の跡地浄化の問題を米国政府がどのように考えていたかを明らかにすることである。

その際にまず分析すべきは、USCAR（琉球列島米国民政府）の特別タスク・グループが 1970 年 1 月 12 日の米軍との会議に提出したと言われる「施設の沖縄内移設の可能性について」[28]なる文書である。この文書は、佐藤・ニクソンの沖縄返還に関する共同声明を受け、それへの対応を検討したもので、「A.共同声明の衝撃」の章の第 8 項、第 9 項において、読谷パラシュート降下訓練場を復帰前に返還するとしたら米国政府はその土地の原状回復を図る義務があり、サンゴ礁アスファルトの滑走路やエプロンの破壊経費等の負担が必要となるが、復帰後に返還するとすれば日米地位協定に基づきこの義務を免除する何らかの措置を日本政府は講じなければならない、としているのである。米国政府の費用負担回避の姿勢を色濃く示す資料である。パラシュート降下訓練を伊江島補助飛行場に移転し、読谷補助飛行場の返還条件の一つが達成されることになったのは、復帰から 27 年後の 1999 年

---

[27] 米国国防総省には BRAC (Base Realignment and Closure)と呼ばれる閉鎖基地の浄化プログラムがある。資産環境状況報告書（ECP: The Environmental Condition of Property Report）は BRAC で使用される報告書で、閉鎖基地の環境状況を評価・決定する文書である。この報告書は、閉鎖基地の歴史・文化・環境条件を要約したものであり、公衆を対象とした問い合わせ先や入手可能な関連報告書等も示している。報告書に記載すべき事項は個別基地の事情に左右されるが、基地の現在の利用状況、汚染物質等による汚染の性質や範囲、存在する可能性がある弾薬、爆薬、現時点での修復策、汚染物質等の貯蔵、放出、処分に関する情報、保護生物種や文化的資産の存在等の記載が要求されている。

[28] 原題“Possible Relocation of Facilities within Okinawa”。沖縄県公文書館館長の宮城悦次郎氏が USCAR の復帰対策室の文書群の中から発掘したものである。

10 月 21 日の日米合同委員会合意によってであった。

第二には、米国環境法の域外適用の可否の問題である。米国の環境 NGO の ARC Ecology は、スーパーファンド法（CERCLA）の第 105 条（d）項「いかなる人も米国政府が汚染した土地による影響を受けた場合には米国大統領に調査を要請することが出来る（may petition)」に基づき、フィリピンのスービック海軍基地、クラーク空軍基地の土壌汚染を巡って、米国政府には汚染調査と浄化の責任があるとして米空軍を訴えたが、米国司法はスーパーファンド法を制定した連邦議会は基本的に国内での適用を想定していたとして域外への適用を却下したのである。一方、沖縄ジュゴン訴訟では、国家歴史保存法（National Historic Preservation Act）の域外適用を認めている。証券取引法や反トラスト法などにおいては米国内法の域外適用が広く認められているのに対し、環境法の分野では米国司法は域外適用に極めて消極的であるとされている。[29] 返還基地の跡地浄化に関する今後の米国との交渉においてはこの点についての検討が不可欠となろう。

今後、嘉手納より南の施設・区域の統合計画が進めば、返還跡地が増え、そこで見つかる有害物質は基地を抱える自治体にとっては深刻な問題となる。こうした事態に備え沖縄県では、2014年4月から米軍基地をめぐる土壌汚染や廃棄物などの環境問題に対応する「基地環境特別対策室」を新設した。また2014年12月10日には、辺野古新基地建設の阻止を最重要公約に掲げた翁長雄志新知事が就任した。この小論が、このテーマに関心のある県民の皆さんや県知事を先頭に「基地環境特別対策室」などの沖縄県の基地行政・環境行政に携わる皆さんの参考に少しでもなれば幸いである。

（追記 1）返還前に日本の予算で浄化作業に着手する可能性の検討

2013 年 12 月 17 日に仲井眞弘多沖縄県知事は基地負担軽減に関する要望を政府に対して行ったが、要望の一つが返還予定基地の 3 年前からの立入調査であった。返還後に発見された土壌汚染は日米地位協定により浄化責任は日本政府にあるが、返還前であれば米国政府に責任ありとの議論が生じ得る。西普天間住宅地区（約 52ha）が本小論執筆後の第 1 号の返還米軍基地となることとなり、跡地利用特措法第 8 条が適用され沖縄防衛局は返還実施計画案を沖縄県と宜野湾市に示している。それによれば、返還日は 2015 年 3 月 31 日であり、汚染実態の調査は返還以降に予定されている。本件は跡地利用特措法適用第 1 号となることから、知事が政府に対して行った要望に沿い、返還前の立入調査が実施されるよう日米両政府に働きかけていく必要がある。その際には、脚注 12 で述べたように、米国防総省指針 DoD Instruction 4715.08 の手順 1. 米軍施設における環境汚染の修復の g 項に基づき、返還前に日本の予算で実施する可能性とその是非を検討する必要がある。

---

[29] "*ARC Ecology v. United States Department of the Air Force*: Extending the Extraterritorial Reach of Domestic Environmental Law", Anna D. Stasch, Environmental Law Review, Vol.36, Issue 3, pp.1065-1095. 2006

（追記 2）在韓米軍基地移転計画はなぜ進捗がおくれているのか

在韓米軍基地移転計画の LPP と YRP は、その実施が当初計画から大幅に遅れている。何がこの遅れをもたらしているかを理解することは、沖縄における米軍基地の返還問題を考える上で欠かせない。そこで、米軍基地問題、特にその浄化問題に取り組んでいる韓国の研究者らにこの点についてヒアリングを行った。彼らによれば、返還に当たって最大の障害となっているのが基地汚染問題であるとのことであった。韓国の世論では、米軍基地の浄化は米軍が責任を持って当たるべきだとの見方が強いにもかかわらず、今までの事例からは米軍は責任を取らないことが大いに予測される。首都ソウルのど真ん中に鎮座する巨大な米軍基地の龍山基地は汚染の塊であり、返還に際して汚染者の米軍が浄化の責任を取らないこととなれば、韓国の国民世論が許さないであろうということが、歴代韓国政権を躊躇わせている、というのである。前の李明博政権がそうだったし、現在の朴槿恵政権においてもそうだと思われている。返還米軍基地の浄化責任が誰にあるかに関して日韓間に大きな認識の差が存在することをうかがわせる。

＜参考文献＞

桜井国俊　2014「返還米軍基地の円滑な環境回復をいかに実現するか」沖縄大学人文学部紀要第 16 号

シン・スヨン　2014「龍山米軍基地汚染問題現況」龍山米軍基地定期フォーラム 2014

ペ・ヨングン　2014「龍山米軍基地の環境汚染浄化関連制度検討」龍山米軍基地定期フォーラム 2014

ソ・ジェチョル　2013「在韓米軍基地の汚染浄化基準について」公開シンポジウム環境と軍事基地

チェ・ヨングン　2013「汚染された米軍基地-返還手続き上問題点と代案」龍山米軍基地汚染浄化方案のための専門家懇談会

李ジンヨン　2013「龍山米軍基地の環境汚染浄化基準関連検討」龍山米軍基地汚染浄化方案のための専門家懇談会

ペ・ヨングン　2013「SOFA 環境条項と国内法にともなう汚染浄化方案と問題点」龍山米軍基地汚染浄化方案のための専門家懇談会

ハ・ジュヒ、2013、『韓米地位協定の問題点と改善方向 - 刑事裁判権と環境問題を中心に』、第 6 回東アジア米軍基地環境・平和国際シンポジウム、2013 年 6 月

キム・ソンドン、2011、「韓国における米軍返還基地の環境浄化交渉の実態報告書—公開された米国の外交公電からみる－」

Jimmy H. Koo, 2011, “The Uncomfortable SOFA: Anti-American Sentiments In South Korea and The U.S.-South Korea Status of Forces Agreement ”, American University National Security Law Brief, 2011,

pp.103-115
世一良幸、2010、『米軍基地と環境問題』幻冬舎ルネッサンス新書
イ・ミギョン他　2009「返還米軍基地の環境交渉に関する政策研究報告書」
Yusun Woo, 2007, "Environmental Problems on the U.S. Military Bases of Korea: Who is Responsible for the Cleanup Expenses and Whose Environmental Standards will Apply?", Southern Environmental Law Journal, Spring 2007, pp.577-605
Young Geun Chae, 2010 "Environmental Contamination at U.S. Military Bases in South Korea and the Responsibility to Cleanup", The Environmental Law Reporter (ELR) News & Analysis, 40 ELR, 1-2010, pp.10078-10097

補論

日米地位協定の環境補足協定について

2010年10月20日に日米両政府は、日米地位協定を補足する在日米軍に関連する環境分野における協力に関する協定につき実質合意に至ったとの共同報道発表を行った。この発表は、沖縄における基地環境問題を理解する上で、極めて示唆に富むものである。

第一には、地元紙の琉球新報や沖縄タイムスはこの協定を新協定と報じているが、果たしてこれは「新」協定と呼ぶにふさわしい沖縄の基地環境問題の解決につながる新たな内容を持つものなのかということが問われる。そして第二には、「実質」合意（それは正式合意ではまだないということを意味する）といういささか奇異な説明のもとで、なぜこのタイミングで出されたのかという疑念が生ずる。後者について地元紙は、「新」協定「実質」合意は、基地返還後のスムーズな跡地再開発に寄与すると思われることから、11月16日投開票の県知事選で3選を目指す仲井眞知事に「追い風」となると憶測している。この点については、大方の見方が一致していると思われる。

さて、沖縄県民にとっての重要事は第一の点である。この時点での発表がいかなる意図のもとに行われたものであれ、協定が「基地環境問題の解決につながる新たな内容」を持つものであるならば、それは県民の利益にかなうものであるからだ。そこでこの補論では、この視点から共同報道発表の内容の検証を行う。

まず、「日米地位協定の環境補足協定の実質合意」という見出しの下で発表された4点にわたる＜実質合意した協定の概要＞を記者発表の資料からそのまま以下に引用し、そののちに1点ずつ検証することとする。

＜実質合意した協定の概要＞

（1）環境基準：米国政府は、「日本環境管理基準（JEGS）」を発出・維持。同基準は、両国又は国際約束の基準のうち、より厳しいものを一般的に採用。これは現に発生した環境事故（漏出）への対応及び防止を含む。

（2）立入り：次の2つの場合において、日本の当局が米軍施設・区域への適切な立入りを行うための手続の作成・維持。

①現に発生した環境事故（漏出）後の立入り。

②土地の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む。）のための立入り。

（3）財政措置：日本政府は、環境に配慮した種々の事業等のために米側に資金を提供。

（4）情報共有：日米両政府は、利用可能かつ適切な情報を共有。

（1） 環境基準について

ここで謳われたことは、2年ごとに改訂されている過去のJEGSで繰り返し述べられ、現行JEGS（2012）においてもC1.1.2で述べられているものであって、何ら新しいものではない。問題は、日本政府や沖縄県、そして基地所在自治体の決意の不足・欠如により、ここで述べられた原則の適用が現場で追求されてこなかったことである。この経緯を踏まえるなら、問われるのはJEGSの文言ではなく、そこで謳われた原則の適用を現場で繰り返し要求する努力をまず日本政府が積み重ねることである。

またJEGS は、汚染土壌の浄化について全く触れていないことに注意する必要がある。汚染土壌の浄化については、別途DoD Instruction 4715.8などでカバーしているからJEGSには含めないというのが米政府の考え方である。しかしDoD Instruction 4715.8の中で示されるKISE概念については、適正に土壌浄化を行うという視点に基づく日本政府自らの検討が欠かせない。なぜならば、「返還米軍基地跡地の浄化に関する日韓比較」で述べたように、跡地浄化の際の汚染浄化基準に関して韓国法の適用を繰り返し求める韓国側に対し、米国側はKISEにあたらないとして韓国側の要求をことごとく撥ねつけてきたという経緯があるからである。今後返還が進む嘉手納以南の基地において、汚染浄化基準をどう考えるかと言うのは日本政府自らが判断し、米側と協議しなければならない重大な点であるが、今回の「実質」合意にはこの点は含まれていない。

（2） 立入り

立入りについては、①現に発生した環境事故（漏出）後の立入りと、②土地の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む。）のための立入りの 2 つの場合が述べられているが、ここでも何ら新しいものはない。

まず①であるが、米軍基地所在自治体は、環境事故（漏出）の際に、その職員を調査のために立入させるように日米両政府を介することなく米軍基地現地司令官に直接求めることが出来るとの合意が今から 41 年前の 1973 年に日米合同委員会においてなされていた。この合意は、沖縄県にも米軍基地所在自治体にも公表されず、30 年後の 2003 年になってようやくその存在が知られることとなった。なぜ公表しなかったのかとの沖縄県の問い合わせに対し、国は、公表しなかったことにより特段の不都合は生じなかったと開き直ったのである。合意の存在が知らされなかったこの 30 年は、極めて重大な失われた 30 年である。環境事故のたびに立入り調査をさせろとの圧力が米軍基地所在自治体から直接かかっていたならば、米軍側の基地使用が多少なりとも慎重になっていたと期待され、少なくとも環境事故の記録がより確実に基地側に残ったと思われる。それは返還後の跡地浄化の際に極めて重要な情報となったはずである。何にも増して確認すべきことは、1973 年合意の重要性を日本政府が全く認識していなかったということであり、その後も日本政府の認識

が変化したとの明確な証拠がないことである。

ところで日米両国は1973年合意から27年後の2000年9月11日に日米安全保障協議委員会において環境原則に関して合意し共同発表を行っている。この環境原則は4つの原則からなるが、その2番目の「情報交換及び立入」では、立入りについて同様の内容が確認されている。しかしこの共同発表は、日本側の要請によってなされたものではなかった。その直接的契機は、在日米軍厚木基地に隣接する産廃処理業者の焼却施設から高濃度ダイオキシンを含む煙が出て米軍家族住宅から不安の声があがり、米司法省が同業者を相手取って即時操業停止を求める仮処分申請を横浜地裁に起こしたことにある。日本政府が立入りの重要性を認識した結果、この共同発表となったのではなかったのである。41年前の合意に比し特に新味のない今回の合意をマスコミに「新」協定と報道させるその姿勢にはこうした過去の経緯への反省のあとが読み取れない。日本政府自身の認識の変化がなければ成果は期待できないと言えよう。

次いで②の「土地の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む。）のための立入り」であるが、これも特に新味はない。2015年3月31日に返還が予定されている西普天間住宅地区（キャンプ瑞慶覧）は、返還特措法を改訂して2012年4月1日に施行された跡地利用特措法の適用第一号となるものであり、先例となるそこでの跡地浄化をいかに適切に行うかという視点に立てば、日本政府が進めている返還後の浄化を所与の前提とするアプローチには疑問がある。実は米国は、前述の1998年国防総省指針4715.8（2013年に改訂され4715.08となる）において、接受国自身による返還前の環境浄化の可能性を示している。[1] 国防総省指針の当該条項に基づき、返還予定の米軍基地の浄化作業を返還前に日本の予算で実施する可能性とその是非を検討する必要があるが、日本政府はその可能性を追求する姿勢を全く示しておらず、そのような議論が国民に開かれた形でなされたことはない。早期の浄化作業の着手は、早期に浄化を完了させ、早期に使用収益を発生させることにより、国民の血税をより賢く使用する道につながるかもしれない。この可能性を追求しないのは政府の怠慢としか言いようのないものである。

（3） 財政措置

今回の「実質」合意は「日本政府は、環境に配慮した種々の事業等のために米側に資金を提供する」としているが、これは日米地位協定第4条1項の追認以上のものではなく、新味のあるものではない。また、現行地位協定がもたらしているモラルハザードの問題を引き続き放置するという意思の表明でもあることから、基地環境問題に取り組む日本政府

---

[1] Department of Defense Instruction 4715.08, November 1, 2013はその手順1. 米軍施設における環境汚染の修復のg項（旧版のDepartment of Defense Instruction 4715.8, February 2, 1998では5.1.4項）において「接受国は自身の資源を用いて環境汚染の修復を行うことが出来る。米軍の構成単位は、必要な情報と汚染サイトへの適切なアクセスを提供することにより、接受国によるそのような環境修復を励ます」としている。

の基本姿勢も問われてくる。

環境汚染問題に取り組む際には、汚染者が費用負担をするという汚染者負担の原則が基本前提となる。現行地位協定のように、汚染者の米軍をあらかじめ免責する枠組みの下では、汚染を減らそう、なくそうという動機が米軍側に働きにくくなる。これこそがモラルハザードであり、隣国韓国において、基地環境問題についても汚染者負担の原則を確立させようと努めているのはこのためである。日本政府が目指すべき方向もこれであり、今回の「実質」合意は、問題の所在を引き続き曖昧にするものと言わねばならない。

（4） 情報共有

今回の「実質」合意の 4 番目の柱の「日米両政府は、利用可能かつ適切な情報を共有する」は、これまた何ら新しい内容を含むものではない。そもそも、米国が共有しようとし、日本政府に対して日本国民への公開を求めている情報を、日本政府が秘匿するという問題を放置したままの合意であるなら、何度合意しようとも無意味である。

1996 年の SACO 合意に先立つ日米交渉において、米側はオスプレイの沖縄配備の意向を示していたが、それを日本政府が公開したのは 2011 年 6 月 6 日であった。沖縄県と宜野湾市に対してたったファックス 1 枚で通知したのである。普天間代替の辺野古基地の建設事業の環境アセスメントにおいて、この基地をいかなる機種の軍用機が利用するか、オスプレイを飛ばすのか否かは重要不可欠な論点であった。にもかかわらず「臭いものに蓋」の日本政府は、住民が意見を述べることが出来る方法書段階、準備書段階ではオスプレイ配備を秘匿し続け、最早住民が意見を述べることの出来ない評価書作成段階になってオスプレイ配備を公開したのである。これは環境影響アセスメント法第 8 条第 1 項、第 18 条第 1 項が述べる住民の意見陳述権を奪うものであった。これ以外にも辺野古環境アセスでは後出しにつぐ後出しがなされ、アセス制度の柱の一つである民主性が大きく損なわれた。こうした日本政府の「知らしむべからず」の姿勢を放置したままではこの項目が基地環境問題の解決に貢献することは殆ど期待しがたい。

ここまでの検討に基づき、今回の「実質」合意をどう評価するかについてひとまずの結論を出しておこう。2000 年 9 月 11 日に日米両政府が合意し共同発表した環境原則は 4 つの内容を含むが、1 番目は「管理基準」（Governing Standards）で今回の「実質」合意の 1 番目そのものであり、2 番目の「情報交換及び立入り」（Information Sharing and Access）は今回の合意の 4 番目と 2 番目に対応する。今回の合意の 3 番目の「財政措置」は上述したように日米地位協定第 4 条 1 項の追認であることから、今回の「実質」合意は、2000 年 9 月 11 日の日米合意の 1 番目と 2 番目の原則によって全て網羅済みのものであるということになる。環境「新」協定では全くないと言えよう。

そこで次に、今回の「実質」合意では明確には言及されていないが、2000 年 9 月 11 日

の日米合意の中には含まれている3番目の事項について、KISEの問題として見ておこう。

KISEの問題

2000年9月11日に日米両政府が合意し共同発表した環境原則の3番目は、「環境汚染への対応」(Response to Environmental Contamination) である。この原則の日本文は次の通りである。

環境原則に関する共同発表

2000年9月11日

管理基準 (省略)

情報交換及び立入 (省略)

環境汚染への対応

日本国政府と米国政府は、施設及び区域並びに施設及び区域に隣接する地域社会における環境汚染によるあらゆる危険について協議する。米国政府は、在日米軍を原因とし、人の健康への明らかになっている、さし迫った、実質的脅威となる汚染については、いかなるものでも浄化に直ちに取り組むとの政策を再確認する。日本国政府は、関連法令に従い、施設及び区域の外側にある発生源による重大な汚染に適切に対処するため可能なすべての措置をとる。

環境に関する協議 (省略)

ここで問題となるのは二番目の文章であり、英文では<The USG reconfirms its policy of immediately undertaking to remedy any contamination caused by USFJ that poses a known, imminent and substantial threat to human health.>となっている。日本文の <明らかになっている、さし迫った、実質的脅威>に対応する部分の英語の頭文字をとるとKISTとなるが、これは通常KISEと呼ばれているものである。韓米地位協定は2回の改訂が行われているが、2回目の改訂を2001年1月18日に行った際に、環境保護に関する特別了解覚書を韓米間で同時に取り交わしている。この覚書に含まれる4点は、それに4カ月先行して日米間で合意公表された4点からなる環境原則と多少の字句の違いはあるが内容的には全く差異がない。そして上記の箇所は、英文では、threatの代わりにendangermentとなっており、略せばKISEとなる。

問題は、米軍がいかにも汚染者負担の原則に基づいて汚染浄化に取り組むかのごとき印象を与えるこの原則が、全く見せかけだけのものだということである。韓国では、この覚書に基づき浄化費用の米側による負担を繰り返し求めてきたが、米側はKISEに該当しな

いとして拒否してきたのである。実は日米間で2000年1月18日に合意した環境原則の第3点、そして韓米間で2001年1月18日に合意した環境保護に関する特別了解覚書の第3点は、それ以前の1998年に発令された国防総省指針4715.8「国防総省の域外活動に関する環境修復」に含まれていたものであり、日本政府や韓国政府が米側との交渉で勝ち取ったものではなく、米政府の既定方針を確認したものに過ぎなかったのである。そして国防総省指針4715.8の5.4.1によれば、KISEに該当するか否かの判断は、接受国側の意見を聞かずに米軍の現地司令官によって一方的に行われることとなっている。この指針は、返還前に既に知られているKISEレベルの汚染の浄化については米国に義務があるが、それ以上の浄化作業は接受国が担うべきであり、米国は接受国のその努力に協力しなければならないとしている。ここで注意すべきは、これ以上がKISEレベルの汚染という客観的な基準があるわけではないという点である。そして予算削減が進む米軍において、現地司令官がKISEに該当するという判断を行い、現地の限られた予算をそれに振り向けるということはほぼ期待できない。

返還基地の汚染浄化に関する韓米間の議論を見ると、米側の主張は韓米地位協定第4条1項により米国には環境汚染に対する原状回復の義務はないが、特別了解覚書に基づきKISEについてのみ浄化を行うというものである。他方韓国側の主張は、韓国憲法裁判所大法廷の2001年11月29日判決「韓米地位協定第4条1項は環境に関する事項を規律するものでは全くない」に見られるように、土壌汚染に関しては、米軍は地位協定によって免責されないという考えが大勢を占めている。韓米地位協定が締結された1966年当時には米国においても土壌汚染防止という観点はなかったのであり、米国社会で土壌汚染問題が認識されるようになったのは1978年のラブカナル事件を契機とした1980年のスーパーファンド法制定以降であるというのがその論拠である。このように韓米間ではその主張に鋭い対立があるが、韓国国民の民意を背景とした厳しい交渉にもかかわらず、韓国側の主張は米側に無理やりねじ伏せられているのが現状である。

このように見るならば、今後返還が進む嘉手納以南の基地において汚染浄化基準をどう考えるかと言うのは日本政府自らが判断しなければならない重大な点である。跡地利用特措法適用第一号の西普天間住宅地区の返還が目前に迫っているにもかかわらず、この点についての検討は極めて不十分である。基地の土壌汚染問題は、工場敷地のそれと類似する部分もあるが基地ならではの特殊の汚染も含まれることは米国での基地土壌汚染問題に関する各種の報告で報じられているところである。カバーの対象となる汚染物質の種類も、日米間で2ケタの差があると言われている。取り組みの強化が早急に求められると言えよう。