

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	<p>言語:</p> <p>出版者: 藤田陽子</p> <p>公開日: 2015-10-15</p> <p>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・社会経済的影响</p> <p>キーワード (En):</p> <p>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</p> <p>メールアドレス:</p> <p>所属:</p>
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/32134

주한 미군기지의 오염정화 기준에 대하여

在韓米軍基地の汚染浄化基準について

作成：「グリーンコリア」ソ・ジェチョル[徐戴哲]

日本語訳：崎原正志

目次

- 1 在韓米軍の基地移転と汚染された基地
- 2 韓米 SOFA 環境条項と汚染浄化基準
- 3 釜山のキャンプ・ハヤリア (Hialeah) の事例
- 4 その改善点

1. 在韓米軍基地の移転と汚染された基地

□ 在韓米軍基地の移転計画

2004年、韓米両国は「龍山[ヨンサン]基地移転計画(YRP:Yongsan Relocation Plan)」と「連合土地管理計画(LPP:Land Partnership Plan)」に基づき、全国に散在している91(7,320万坪)の米軍基地を、今後2つの地域(①平沢[ピョンテク]・烏山[オサン]:指揮戦闘部隊、②釜山[プサン]・大邱[テグ]:支援部隊)、49の区域(2,320万坪)に移転することを合意した。

当初、韓米両国は、基地移転事業を完了することを目指し、その期限を2008年12月31日(YRP)と2011年12月31日(LPP)に合意していたが、2011年に事業の遅れなどを理由に目標期限を延長し、「2015年までに工事終了、竣工検査と完成施設の引き継ぎ、米国側部隊の移動計画などを考慮し、基地の移転を2016年までに完了する」とした。

□ 汚染された返還基地

米軍基地返還の最大の争点は、環境汚染の除染問題だ。

2007年当時、返還された23の米軍基地のほとんどで深刻な土壌汚染が見つかり、それは国内基準値の最大100倍の汚染濃度に達した。同年6月、国会の「環境労働委員会」は、返還米軍基地の環境浄化の交渉に関する聴聞会を実施し、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除染するようSOFA環境規定の改正を求めた。

2009年3月、韓国政府が発表した交渉結果は、国会の要件が全く守られていなかった。むしろ、除染基準を協議するための方法として、「共同環境評価手順書(JEAP)」なるものを導入し、返還予定の米軍基地の汚染浄化論議をさらに複雑にさせてしまった。

JEAPのリスク[危害性]評価は、返還基地の環境調査手順によりリスク評価報告書を作成した後、汚染浄化協議を進めるというものだ。当時政府は、この方法がより先進的で合理的だと主張したが、JEAPにしたがって返還された米軍基地では、深刻な汚染が最近になって発見された。しかし、これらの基地でも「KISE(Known, Imminent&Substantial Endangerment)[公知であり、人体に切迫、かつ相当な危険]」に該当しないと結論が下され、米軍の浄化なしで基地が返還された。

今後も在韓米軍基地の汚染浄化基準は、重要な争点になるだろう。この発表では、韓米SOFAの環境条項と汚染浄化基準について探り、JEAPのリスク評価が適用された釜山のキ

ヤンプ・ハヤリア[Hialeah]の事例について確認する。また、その事例により、現在の在韓米軍基地の汚染浄化基準の問題点と改善すべき点についてまとめたい。

2. 韓米 SOFA（在韓米軍地位協定）の環境条件と汚染浄化基準

□ 韓米 SOFA 環境条項

1966年に韓米両国間で締結された「在韓米軍地位協定（SOFA）」には、当初環境保護の規定はなかった。1990年代半ばから問題となった米軍基地の環境汚染は、2000年の梅香里[メヒヤンリ]での誤爆事故や、米軍によるソウルの漢江への毒物放流事件を契機に、その深刻さが浮き彫りになった。そして、もはやこれ以上放置できないという国民的要求が高まった。

2000年12月、SOFA 改正交渉の結果、環境条項が新設された。環境法すらなかった1966年に締結された「韓米 SOFA 協定」とは異なり、環境への関心が高まった時期に SOFA の環境条項が新設されたのは当然だが、本協定ではなく、付属文書の合意議事録と特別覚書の形で作られたのは、大きな限界だと言わざるを得まい。

新設された環境条項には、「韓米両国が環境保護の重要性を認識し、米国政府は自然環境と人間への健康の保護に準拠した方法でこの協定を履行することを公約して、大韓民国政府の環境関連の法令と基準を尊重する方針を確認する」と明示されている。

□ SOFA の環境規制における制定 改定の経緯

○ 「韓米 SOFA の本協定」（外交省長官—米国務省長官、1966.7.9）

[当時]環境関連規定はなかった。但し、第4条で「米軍施設の返還時に米合衆国政府は、原状回復義務を負わない」と規定されており、韓米間で解釈の違いがあった。韓国の憲法裁判所は、同規定が環境汚染を放置したまま、施設及び区域を返還することができるように規定しているのではないかと解釈している[2001年11月29日判決]。

○ 「SOFA 合意議事録」（外交省長官—米大使代理、2001.1.18）

米国政府は、「環境保護の重要性を認識し、大韓民国の環境法令や基準を尊重する」と明示した（「遵守する」ということではない）。

○ 「環境保護に関する特別了解覚書」（外交省長官- 米大使代理、'01.1.18）

平時ににおける米軍の環境管理規定を明示した。

—在韓米軍の「環境管理基準（EGS）」は、米国の基準と韓国の法令のうち、より保護的な基準を適用する。

—米軍によって引き起こされた「公知であり、人体に切迫、かつ相当な危険（KISE）」があった場合には、汚染を浄化する。

○ 「環境情報の共有及び接近手順」（韓米の合同委員長、'02.1.18）

「特別覚書」の規定を具体化し、米軍基地の環境汚染事故への対応手順、返還/供与基地への接近や情報交換について規定している。環境省・米軍・自治体における事故の連絡体系が構築された。

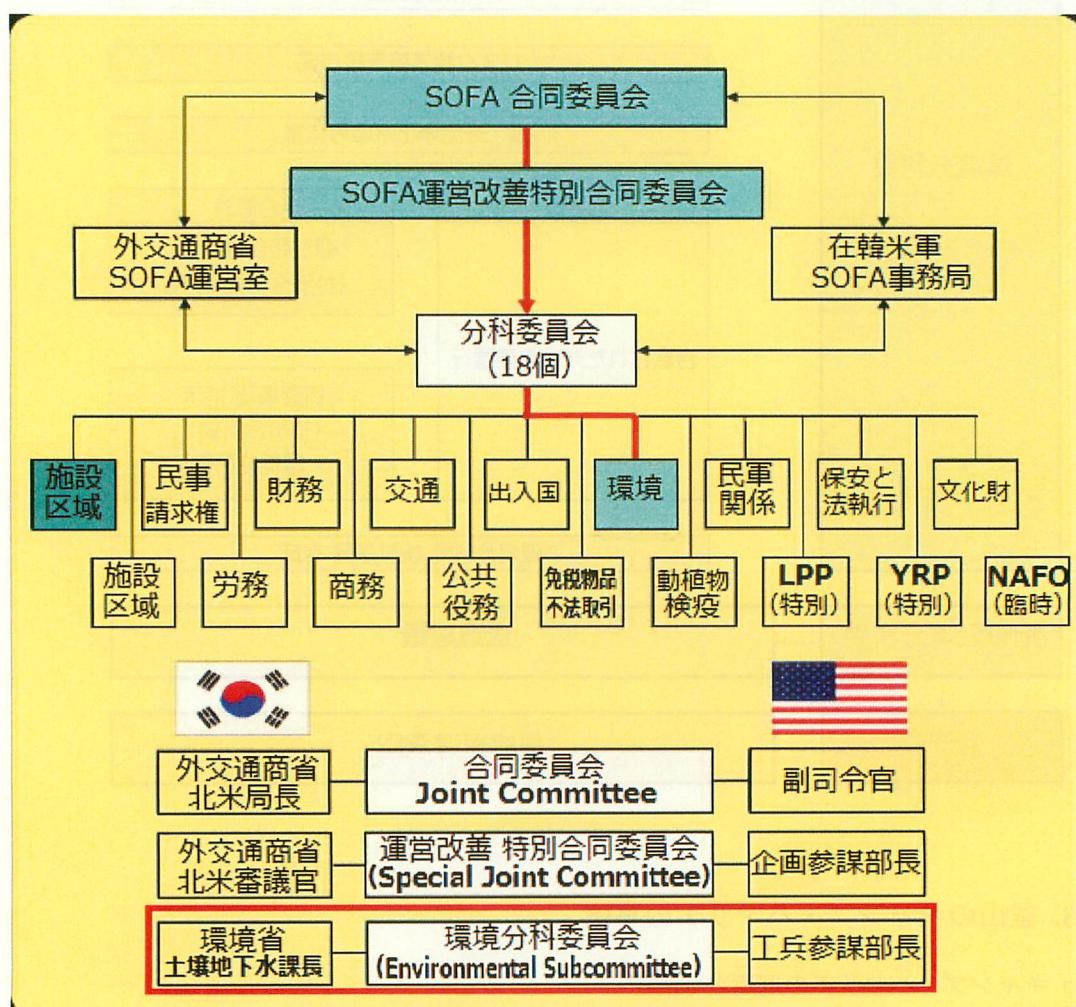
○ 「環境情報の共有及び接近手順付属書 A」（韓米の合同委員長、'03.5.30）

返還/供与地における環境汚染の調査と浄化措置の協議手続について明示した。

—環境調査の実施（現場調査 50 日を含む 105 日）

- 調査後 30 日以内に、汚染の浄化措置を協議（環境分科委員会）
 - 返還される基地の環境汚染は、浄化協議の結果を十分に考慮し、SOFA 及び関連合意に基づいて、米国側が米国の費用で浄化する
 - 供与基地については、韓国側が韓国の費用で浄化する
 - 後続手順：措置結果のまとめと検討意見の作成
- (環境分科委員会) —返還の建議（施設区域小委員会）—返還承認（合同委員会）
- 「共同環境評価手順書・JEAP」（韓米の合同委員長、「09.3.20）
返還予定基地の現場調査、リスク評価などに関する手続きについて規定された。
- リスク評価概念の導入、調査期間の延長（50→150 日）と、その後の協議という 3 段階の手順を設ける
(作業部会—環境分科委—特別合同委)

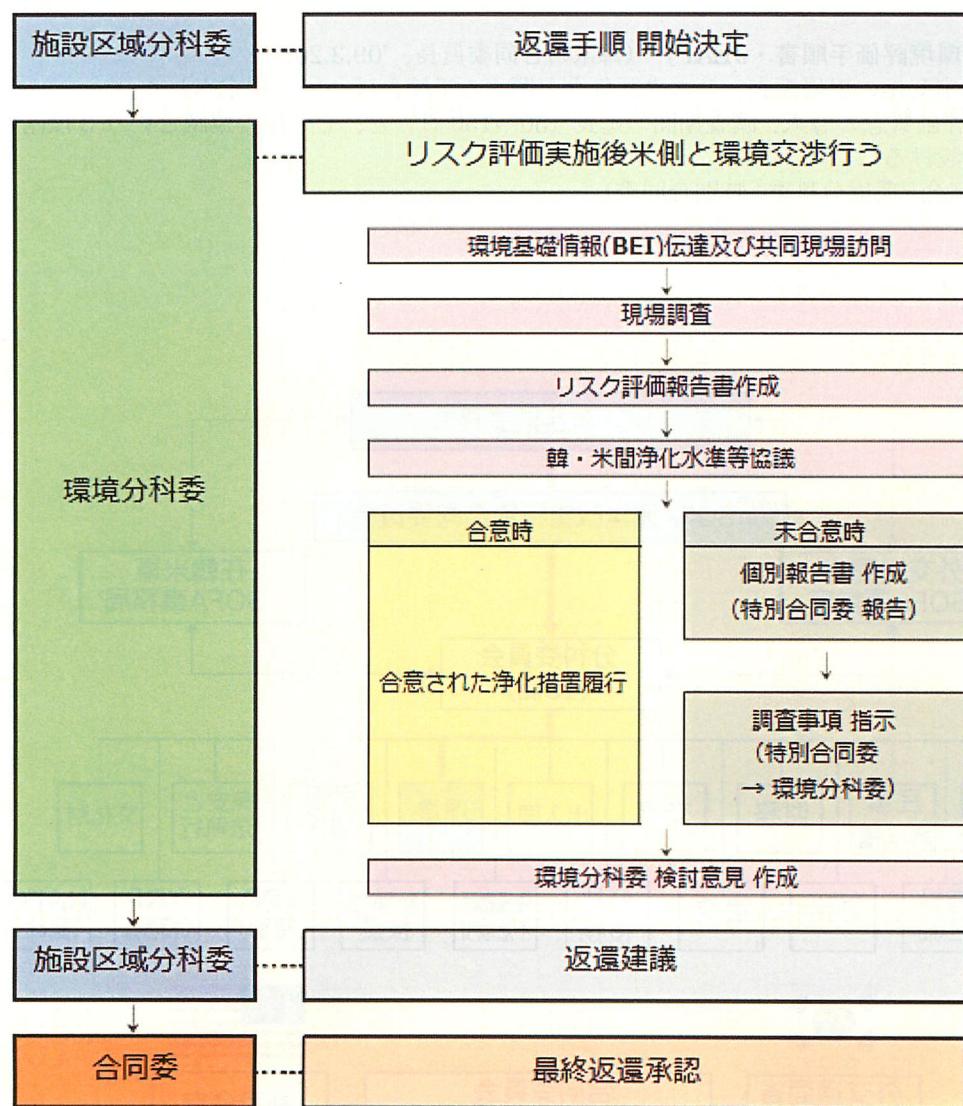
□ SOFA 運営体系



- 「環境分科委員会」：「SOFA 合同委員会（Joint Committee）」傘下の 18 の分科会の

一つとして、1993年に設立された。主な業務は、米軍基地の環境事故対応、返還米軍基地の環境汚染調査やリスク評価など、在韓米軍の環境問題について協議する。

□ JEAPによる返還手順



3. 釜山のキャンプ・ハヤリアの事例

□ キャンプ・ハヤリアの返還と JEAP

「連合土地管理計画（LPP）」によれば、釜山のキャンプ・ハヤリアは2005年に返還される予定だった。しかし、韓米間の返還交渉がスムーズに進まず、返還はどんどん先送り

りにされた。本格的な返還交渉に入ったのは2006年からだ。韓国政府は、キャンプ・ハヤリアを返還させるために「環境情報共有及び接近手順付属書A(TAB A)」に基づき、2006年1月から5月まで環境調査を実施した。だが、環境調査を75%程度進めた時点で、米軍側の基地立ち入り拒否に合い、環境調査はストップしてしまった。このため、基地返還はしばらく足踏み状態となった。

2007年にキャンプ・ハヤリアを除く23の米軍基地が返還されたが、返還米軍基地の環境汚染の問題が韓国社会で大きな論議となった。返還された米軍基地の環境汚染が深刻なレベルだということが知られ、返還米軍基地の環境交渉の問題を扱った議会聴聞会まで開かれた。

聴聞会の結果、米軍基地の返還交渉がSOFAの公式手続きによって進められなかつばかりか、客観的根拠のないKISE[公知であり、人体に切迫、かつ相当な危険]への韓国側の対応が問題となった。このため、国会は韓国政府に対し、返還米軍基地の環境浄化基準を国内法に合致するようSOFAを改定した後に、返還交渉を進めることを求めた。

2007年以降、正式に米軍基地返還交渉が行われたのは2008年5月のことだ。ここで、韓国政府は米国側に環境浄化基準の3つの方策を提示した。第一は、国内の「土壤環境保全法」[施行規則]の浄化基準のうち、それほど厳しくない「ロ」地域の基準により汚染浄化を行うこと、第二に、基地の特性に応じて国内環境法を適用し、汚染がより深刻な地域は合意により問題を解決すること、第三に、双方専門家の環境調査をもとにKISEを判断するというものだ。だが、KISEを国内法に基づいて判断するという韓国の立場に米軍側が難色を示し、交渉は滞って進まなくなってしまった。

このような過程を経て、2009年3月には「共同環境評価手順書(JEAP)」が締結された。交渉で合意されたJEAPは、韓国の立場から見れば、むしろ以前の「環境情報共有及び接近手順付属書A」よりも後退したものだった。それは、客観的基準のないKISEを受け入れたばかりか、「SOFA環境分科委員会」で合意されなければ「特別合同委員会」で環境の除染問題を決められるようにしたからだ。これは、政治的影響力により返還米軍基地の環境汚染浄化交渉が行えるように決めてしまったものだ。

□ キャンプ・ハヤリアの環境調査報告書を通して見る問題点

JEAPが発表された後、専門家の中には返還基地の汚染浄化問題をより先進的で合理的に解決していくと見る向きもあった。彼らの主張は、韓米両国の専門家がリスク評価によりKISEのレベルを定めることで、以前より米軍側に浄化責任を強く問えるというものだった。

しかし、釜山のキャンプ・ハヤリアの事例を通じて、そのような期待は崩れてしまった。特に、最近公開された2009年に環境省が作成した『キャンプ・ハヤリアの環境汚染調査とリスク評価結果報告書』は、米軍基地の返還交渉がいかに拙速に行われたのかを明確に示している。

○ 法的根拠もない不十分なリスク評価

リスク評価は、4つの段階で行われる。まず、危害性[以下、リスク]があるかを確認後、調査地域の有害物質の毒性を評価する。そして、どのようなルートで曝露されるのか調べ、最後に危害の程度を決定する。リスクを決定する最大の基準は、発がん性リスクと非発がん性リスクだ。環境省で2006年に研究した『土壤汚染基準関連リスク評価の実務指針作成研究』によると、米国では発がん性について、基本的に百万人に1人がガンにかかる確率(10^{-6})を基準値にしている。

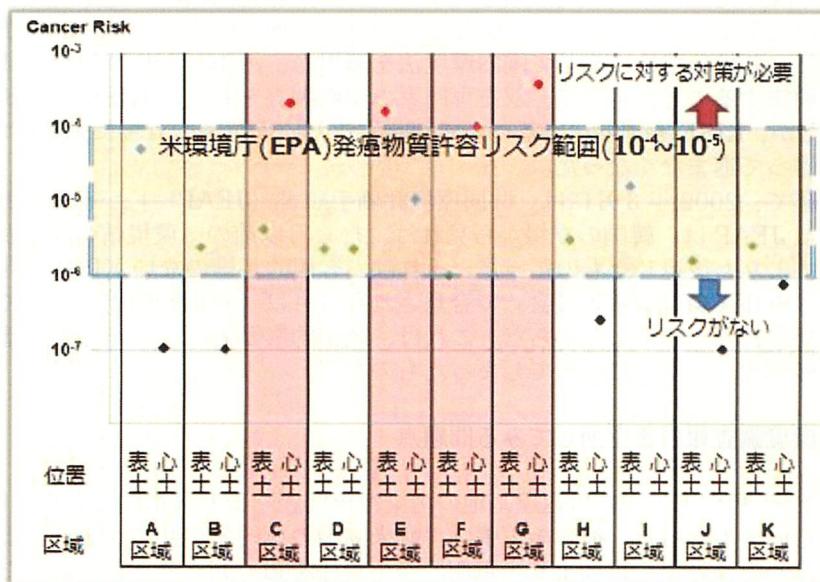
米国連邦規定にも発がん性を1万人に1人がガンにかかる確率から、百万人に1人がガンにかかる確率($10^{-4} \sim 10^{-6}$)との間を基準にリスク評価を行った後、関連環境法に基づき明確な浄化レベルが決定されていない場合は、百万人に1人が癌にかかる確率(10^{-6})で環

境浄化基準を立てる。これは、米国領土内の米軍基地にも適用される。

[韓国]国内でも同様だ。環境省が告示した「土壤汚染物質のリスク評価指針」によると、「許容可能な超過発がん性リスクは $10^{-5} \sim 10^{-6}$ であり、算定された合計値が許容可能な超過発がん性リスクの合計より大きければ、発がん性リスクがあると判断する」と明示されている。

しかし、環境省が作成したキャンプ・ハヤリアの発がん性リスク基準は 10^{-4} となっている。何の法的根拠もなく、最も低いレベルの発がん性を浄化基準としている。発がん性を 10^{-6} とするか、 10^{-4} とするかの差は非常に大きい。キャンプ・ハヤリアのリスク評価報告書によると、発がん性リスクを 10^{-6} とした場合には、全ての区域が汚染浄化の対象エリアになるが、 10^{-4} を基準にすると、4つの区域のみが浄化対象となる。これは、米軍の浄化責任を免除してやるために、汚染リスクを意図的に縮小させようとしているものに他ならない。

[図：発がん性リスク]



○ 国内法を無視した不法行為

ハヤリア報告書によると、米軍はUST[地下貯蔵タンク]を撤去し、EGS[在韓米軍環境管理基準]のTPH 800ppmを超える汚染土壤を運び出したとしている。汚染土壤を基地の外に搬出して処理したことだ。当時の「土壤環境保全法」によれば、汚染地域で発生した汚染土壤を搬出するのは不可能とされている。最近になって、汚染土壤を搬出できるよう「土壤環境保全法」が改正されたが、搬出するには非常に厳格でややこしい条件をクリアしなければならない。

米軍が汚染土壤を徹底した管理監督なしで搬出して処理したことは、韓国の国内法に違反した不法行為だといえよう。たとえ、現在の韓米SOFAで供与された区域内の環境汚染問題に米軍の絶対的権利を認めたとしても、いったん基地の外の環境問題は、米軍が国内法を遵守する義務がある。

○ 放置された汚染基地

「環境情報共有及び接近手順付属書A」により2006年に実施された汚染の調査結果を見ると、キャンプ・ハヤリアの汚染レベルは、非常に深刻な水準にある。調査地点のう

ち、国内法に基づいて TPH 汚染基準を超えた所が 30%に達している。キャンプ・ハヤリアはこのような汚染レベルにもかかわらず、米軍側の拒否で汚染調査が適切に行われないまま、しばらく返還交渉から除外されていた。2007 年の返還基地の事例で見ると、キャンプ・ハヤリアもほとんど油類により汚染されていたのだが、汚染源の拡散で汚染がさらに拡がったといえよう。これは地下水や大気を介して有害物質が拡散し、近隣住民の健康を脅かす可能性があったことを物語っている。韓国政府と米軍は、このような事実を十分に認識していたにもかかわらず、きちんとした措置を取らなかった。

○ 汚染浄化費用

キャンプ・ハヤリアではリスク評価が行われる以前の 2006 年、国内法による「土壤精密調査」が実施されている。返還後には、釜山市の計画に基づき、釜山市民公園として開発するために 2011 年にも土壤精密調査が実施された。「土壤環境保全法」による土地浄化のためだ。調査の結果、キャンプ・ハヤリアの汚染状態が深刻だと知れた（下記「表 2」参照）。

リスク評価の結果、キャンプ・ハヤリアの汚染浄化費用は当初 3 億ウォンと策定されていたが、国防省では返還されたキャンプ・ハヤリアを浄化するため、実際には 143 億ウォンが使われたと明らかにした。

図：釜山のハヤリア基地、土壤汚染調査結果の比較

調査年度	2006 年	2009 年	2011 年
調査方式	土壤精密調査	リスク評価	土壤精密調査
調査結果	土壤 T P H 基準値 50 倍 かゞミム, ヒ素, 鉛など 地下水 T P H 基準値 481 倍 ベンゼン 基準値 2,7 倍 P C E 基準値 4,5 倍 フェノール 基準値 8,4 倍	総面積 53 万 3830 m ² のうち 1,356 m ² (0,26%)汚染	総面積 53 万 3830 m ² のうち 7 万 3468 m ² T P H, 重金属汚染 * 2 万 2409 m ² 汚染追加確認 * 合計 9 万 5877 m ² (17,96%) 汚染
浄化費用		3 億ウォン	143 億ウォン

* <表 2>

4. 改善のために

□ JEAP のリスク評価の問題点

2009 年 3 月、韓国政府は「共同環境評価手順書（JEAP）」によるリスク評価方法については、当時返還予定の米軍基地 7 か所に適用し、これをもとに他の基地への適用継続については、今後検討するとした。

このような合意に基づき、釜山のキャンプ・ハヤリア基地をはじめ 7 つの基地についてリスク

評価が実施された。2009年以降に返還された7つの米軍基地へのリスク評価の結果、6つの基地でリスクがないとされ、唯一リスクが認められた釜山ハヤリア基地も、その結論でリスクは合計面積のわずか0.26%に過ぎないとされた[上記の表、参照]。

キャンプ・ハヤリアのように市民公園として開発される予定で、基地周辺に住宅地があるにも関わらず、最もゆるい基準で発がん性危害の程度を適用し、ほとんど危険性はない結論付けたことは大きな問題と言わざるを得ない。そればかりか李明博政府は、2010年10月に米ワシントンで開かれた「第42回韓米年次安保会議(SCM)」で、今後返還予定の龍山[ソウル、ヨンサン]基地など、すべての基地にJEAPを適用することに合意した。また、第43回、第44回SCMでも、この点を再確認した。(これらの合意プロセスと交渉内容等について、國民に一度も説明しなかった。)

朴政権の発足[2013年2月]後も返還予定5つの基地でリスク評価が実施されたが、釜山DRMO[米軍廃棄物処理場]では、全面積10%近くが発がんリスク 10^{-4} を超えたことが分かつた。これまでのリスク評価自体が、在韓米軍に免罪符を与えるために拙速に進められ、結果自体も縮小、歪曲されていることは大きな問題だと言わざるを得ない。

□ 改善すべき点

今後[ソウルの]龍山米軍基地を含む30以上の在韓米軍基地が返還予定となっている。韓国政府は、これから返還される米軍基地に対してもJEAPを適用しようとしている。キャンプ・ハヤリアのやり方で米軍基地を返還させようというのだ。しかし、韓国政府が雇った専門家の判断でKISEレベルを定めるJEAPの手順は、前述したように環境基準ではなく、政治的基準に変質する可能性が高い。つまり、このままでは政治的利害関係に基づき、米軍の都合に合わせた拙速でざらん環境交渉が継続されてしまうということだ。

問題を解決するための最善の方法は、米軍の環境浄化基準を明確に設定することだ。韓国の国内法であれ、米国の法律であれ、もしくは韓米の交渉で決められた合意書の形であれ、環境基準が体系的かつ客観的で、理解可能なレベルでなければならない。JEAPは単純な手順書で、正確な除染レベルを示していない。JEAPによる交渉が繰り返されるなら、返還米軍基地をめぐる対立は続くことになろう。

何よりも重要なのは、交渉の過程と環境汚染の調査結果の完全な公開だ。米国環境汚染の浄化手順であるNCPでは、地域住民に環境汚染の発生状況を知らせ、浄化計画を検討することを義務付けている。汚染の現状と浄化レベル、浄化計画を一般人が閲覧した後に、最終浄化計画についても住民の意見が反映される権利が保障されている。このような手続きは米軍の環境復元プログラムでも同様に行われる。軍活動に従事する軍人と軍属だけでなく、地域住民も汚染被害の当事者だからだ。環境省が告示した「土壤汚染物質のリスク評価指針」でも、地域住民に「リスク評価報告書」を公開することになっている。

常に、問題は密室交渉から始まる。市民が参加できない環境交渉は、いつも政治ショーに終わるだけだ。国家の安全保障の論理より純粋な環境保護の観点から、情報公開と汚染浄化のための議論が求められている。