

# 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	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/32134">http://hdl.handle.net/20.500.12000/32134</a>

## 第5章 「共同環境評価手順書(JEAP)」 採択の意味と課題

### 1. 米軍の海外基地における環境政策

米国の軍隊が環境問題に関心を寄せ始めたのは、それほど古くない。軍が環境に及ぼす否定的な影響は深刻だったが、新たな環境保護の法律を厳格に適用すると、国防任務の遂行に妨げになるので、長い間、環境法を軍事部門に適用してはならないという考えが支配的だった。しかし、最近このような認識にも変化が現れた。自然環境と保護は軍隊の役割と両立せぬのではないということと、環境保護は国益だとする新たな認識が生じたのだ。このような米国内の発想の転換は、海外駐留地における環境保護にも影響を与えた。特に、米軍当局は海外駐留地での環境保護を強調することにより、海外米軍基地の運用に必須といえる現地住民の協力を得られ、重要な戦略地域の継続使用が可能になると信じたのだ。

こういった目的から米国は、第一線の指揮官も軍事活動が環境に責任をもつやり方で活動を進めるようにした。また、現地の地域社会のリーダーや環境団体にも、米軍のこのような活動を広報するようになった。このような米軍の政策的変化は、米国の国家安保の利益と軍事的に重要な地域の確保を目的としているところに限界がある

。米軍の駐留している各国の米軍環境執行機関(DoD Environmental Executive Agents、EEA)は、最終管理基準(Final Governing Standards、FGS)を作成することとなっている。EEAは現地受入国で政府と民間に執行、適用される環境基準を検討し、OEBGD[「海外環境基準規定集(Overseas Environmental Baseline Guidance Document、OEBGD)」]の基準を比較し、どの基準がより環境保護的かを決定し、より環境保護的な基準を選択して、最終適用基準(FGS)を作成する。EEAはFGSを作成するのみでなく、少なくとも2年ごとにそれを検討し、必要な場合には有権解釈を行いアップデートする役割を担う。FGSをアップデートする必要は、OEBGDや受入国の環境基準が大きく変更した場合に生じる。しかし、EEAは駐留国の法律が改定されるたびに、FGSを改定する義務を負うものではない。EEAにより作られるFGSは、受入国の米軍施設が遵守すべき唯一の環境保護基準となる。FGSが作られない国では、OEBGDがその基準となる。SOFAまたは、二か国間条約が別途定められていない限り、海外駐留の米軍は駐留する各国のFGSに従わねばならない。EEAには駐留国内で環境基準を執行すると同時に、監視する役目もある。

米国政府は海外の米軍基地における環境汚染について、基本的に受入国が浄化責任を負うと見ている。もし、米国が責任を負うとしても、その費用負担を最小化させるため、米軍駐留で増加した基地や施設の残存価値を除染基準の限度とするとしている。また、残存価値を超える浄化については、受入国が行うという立場だ。

海外米軍基地の汚染地域の除染については、米国防省政策一米国防総省指針4715.8に明示されている。米国政策の特質上、海外米軍基地での除染基準は、各国と締結したSOFA、そして国際関係により異なり得るというのだ。当該国の司令官はこれらを考慮し、追加除染について資金援助を行うかどうかの裁量権を有している。しかし、基地返還後は、合意された通りまたは除染計画策定以上の除染に、米国が資金提供を行わないという立場を明確にしている。米国政府がとっている最小限の除染基準である「公知であり、切迫、かつ実質的な危険」が存在するかどうかについては米軍指揮官が決め、このような危険を除去する除染レベルや方法も、米軍指揮官が決定することとなっている。米軍の除染に関する政策は、受入国の意見が全く反映されない米国的一方的なものなのだ。

米国防総省はこのような最低基準を基本原則としており、それ以上の浄化責任については

個別に対応するとしている。国防総省指針 4715.8.5.2.2 の条項は、米軍司令官が追加除染を承認できる場合として、米軍の「任務遂行の維持(maintain operations)のため必要な場合」を例示している。この「任務遂行の維持に必要な場合」とは、どんな場合なのかについて同指針は沈黙しているが、米軍当局は「新たな建設のために除染が必要な場合」と、「受入国の除染要求を無視し、将来の基地使用に影響を及ぼす場合」と解釈している。

米国は実際、受入国と締結した個別の SOFA 規定や、受入国との外交的関係を考慮し、当該国ごとにそれぞれ異なる立場をみせている。米国がこれまで受入国に返還した基地の浄化事例をみると、ヨーロッパとカナダなどの先進友好国と、フィリピンやパナマなどの後進国にはダブルスタンダードを取っている。フィリピンでは 1992 年に返還されたスールック湾の海軍基地と、クラーク空軍基地で深刻な汚染が報道されたが、何ら除染措置も行わず、財政及び技術支援の意思もみせていない。2000 年 7 月にフィリピン政府が米国政府に、「軍事基地跡地への環境浄化について環境協力の要請」を行ったが、米国政府はこれまで当時の「軍基地使用条約(Military Bases Agreement)」に基準撤収後の環境浄化は含まれていないので、基地浄化の責任はないという立場をとりつけている。だが、これとは対照的にカナダの場合は、カナダ政府が 1996 年に米軍が撤収した基地の汚染浄化を要求、当初米国防総省は法的責任がないと主張したものの、その後態度を変え、カナダ政府と 1 億ドル支援について合意した。ちなみに、1999 年に米国防総省は海外環境分野に 1 億 6 千 5 百万ドルの支出を計画した。このうち、最も多額の支出がドイツだったという。そのうちの 90% は環境基準遵守と管理に使われ、残りの 10% が汚染浄化に使われたとしている。

〈表 7〉 米軍の海外駐留基地における環境政策の主要経過

時期	内容
1973 年	大統領訓令、第 11752 号(E. O. 11752)発表、同訓令 3 条では、「米国領土外で連邦施設を建設し、運営する責任を負った指揮官は、当該施設が受入国または関連管轄国において一般的に適用される環境汚染基準を遵守し、運営しなければならない」と規定している。同訓令は、海外の米軍基地も受入国の環境法を遵守するよう命じているが、1973 年当時、環境保護法令はほとんど皆無だった。
1978 年	大統領訓令第 12088 号を発表。ここでカーター大統領は国防総省を含む全ての連邦機関の国内活動は、私人に適用される米国連邦政府と州をはじめ地方政府の環境保護法令を全て遵守しなければならないと命じた。また、海外の米国連邦機関に大統領訓令 11752 で定められた方針を維持させた。即ち、海外の連邦機関が受入国で一般的に適用される環境基準を遵守するよう命令したのだ。米軍は、受入国が国内企業と軍隊に一般的に適用、執行される環境基準のみ守れという意味だ[原文のまま]。大統領訓令第 12088 号は、米国国内の軍環境政策と海外の軍環境政策の違いをはっきり表した。
1979 年	大統領訓令第 12114 号発表。同命令は、米国連邦政府が海外で行う決定において、米国「環境政策法(NEPA)」が定めた通りの環境評価アセスメントを実施することを命じている。しかし、ここでは米国内に適用される NEPA とは異なり、広範囲の例外規定をおいている。

1986 年/ 1988 年	米国会計監査局(General Accounting Office)が○○[原文抜け]に提出した報告書には、海外駐留の米軍が有害廃棄物の貯蔵と廃棄に適用する統一基準を有していないと指摘している。有害廃棄物の管理に米国法を適用するのか、受入国の法律を適用すべきなのか、明確な国防総省の指針がなく、これと併せて米国防総省が作成した指針も一貫しておらず、受入国の法律についての情報がかなり制限的だとの指摘もある。
1991 年	米国連邦議会は最終的に、この問題を 1991 年の「国家安保法[国防権限法](National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991)」で取り扱った。米国議会は、国防総省長官に米国の領土外の軍事施設に適用する環境政策を樹立させた。米国連邦議会は同法律で、「国防総省長官は、当該環境政策が海外施設に派遣された軍隊と民間軍務員の健康と安全を適切に保護することを明確に考慮すべきだ」と強調している。
1991 年	国防総省訓令 6050.16 を策定した(96 年には 4715.5 が 6050.16 を代替した)。米軍が現在の海外駐留施設に適用する環境基準を設定する下地となつた。同指針は、海外駐留の米軍基地に一般的に適用される環境汚染基準を提示している。
1991 年	国防総省は海外駐留米軍に適用する最小限の環境基準を策定し、これは「海外環境基準規定集(Overseas Environmental Baseline Guidance Document、OEBGD)」で具体化された。OEBGD は 1991 年に初めて作られたのだが、米国領土内にある軍事施設に対し、一般的に適用される環境基準を考慮して作られた。米国の国内環境基準を考慮したとはいえ、国内基準を文字通りそのまま導入したのではない。OEBGD は大気汚染物質の排出、飲み水の基準、廃水基準、有害物質、有害廃棄物、一般廃棄物、医療廃棄物、油類など、化学製品などに関する基準を整備している。FGS [最終管理基準]は一般的に 19 の章で構成され、若干の細部事項のみが、個別受入国の環境法により変わる程度だ。
2000 年	OEBGD 改定

### 1) 汚染地域の除染に関する米国の国防総省政策 - 米国防総省指針 4715.8<sup>23</sup>

米国政府は海外駐留の米軍基地における環境汚染についても、基本的に受入国が浄化責任を負うとみており、米国が責任を負うとしても費用負担を最小化するために、米軍の駐留により増加した基地及び施設の残存価値を除染基準の限度とすることを原則にしている。そして、残存価値を超えた除染は、受入国が行うという立場だ。米国政府は米軍が駐留する間は、米軍供与地に建築した施設物などの残存価値を回収しようとする立場なので、除染費用がその残存価値を超えた場合、米国は残存価値を放棄することで除染に代えたとい

---

23 「汚染地域の浄化に関する米国国防総省の政策-米国国防総省指針4715.8」は、仁荷大学チェ・ヨングン教授の原稿をまとめたもの。

う立場だ。

このような米国との基本的立場は、各国と締結した SOFA 条項、そして当該国との防衛分担比率による相互関係などを反映し、受入国によって変わることとなる。当該国の米軍司令官は SOFA や政治的関係などを考慮し、追加的な環境汚染の除染に資金援助をするかどうかについての裁量権を持っている。しかし、基地を返還した後には合意された通り、または除染計画が定めた通り以上の除染に、米国が資金提供を行わないという立場を明確にしている。そして、受入国の費用で、受入国が望む程度だけ除染するなら協力してやろうとする立場だ。米国政府がとっている最小限の除染基準である「公知であり、切迫かつ、実質的な危険」が存在するかどうかについては、米軍指揮官が決定し、このような危険を除くための除染レベルとその方法もまた、米軍指揮官が決定するようになっている。米軍の環境汚染浄化に関する政策は、受入国の意見は反映しない一方的なものなのだ。

1990 年、米国連邦議会は「国家安保法[国防権限法] (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991)」で、国防総省に海外駐留基地に適用する汚染浄化に関する政策を立てることを命じた。国防総省長官は政策を策定する際、適用される国際条約や基地の共同使用関係、両国の共同安保の負担割合、そして収容能力などを考慮するようになっている<sup>24</sup>。しかし、議会では資金援助もせずに、このような命令を下した。実際、議会は海外駐留の軍事基地における環境復旧に資金支援をきっぱり回避した。上院と下院の法案全てが、このような趣旨となっている。上下院とも国防総省に、海外駐留基地に残存価値の分を受け取るようにと、している。上院の法案によると、「いかなることがあろうとも、米軍負担の環境浄化費用は、閉鎖される基地の残存価値を超えてはならない」としている<sup>25</sup>。だが、この規定は立法過程において削除された。なぜならば、議員たちは米軍の使用に提供された軍隊の環境浄化は、受入国の責任だとみなしたからだ。下院予算委員会もまた、国防総省に海外の閉鎖基地の復旧のための努力と計画を報告させ、受入国の支援を分析させた。これに対し米国防総省は一連の公式書簡で、閉鎖対象の軍施設及び基地で発生した過去の汚染への浄化について言及している。米国防総省長官は 1998 年度に初めて、国防総省指針 4715.8<sup>26</sup>を策定した。

国防総省指針 4715.8 は、米国防総省が駐留している海外施設及び基地内において、または海外受入国の基地または施設での米国防総省の活動で環境汚染が発生した場合、汚染の浄化復旧に適用される。<sup>27</sup> しかし、同指針は FGS や OEBGD により復旧が要請される場合や、軍事衝突地域や平和維持の使命を遂行する地域については適用されないとなっている。<sup>28</sup> 同指針は、返還対象ではない基地と施設に適用される除染政策と、返還対象の基地と施設に適用する政策を分けて規律している。ここでは返還対象基地に適用される除染政策のみについて見ることとする。同指針は、受入国との条約が米国の汚染浄化を規定している場合についても想定し、規律している。同指針が定めた除染の内容は、次の通りだ。

特定国の米軍司令官は、同指針と当該国に適用するため特別に策定された除染政策が要求する程度まで、公知の環境汚染を浄化しなければならない。<sup>29</sup> 各国の米軍司令官は、

---

24Carlson, 79. (quoting Lt Col. Richard A. Phelps, USAF, Environmental Law for Department of Defense Installations Overseas III(1998), 12).

25Id.

26DODI 4715.8. Environmental Remediation for DoD Activities Overseas.

27Id. 2.1.2.

28Id. 2.1.3., 2.2.1.

29Id. 4.2.1.

当該国の米軍基地に一般的に適用される当該国・除染政策(*country-specific remediation policy*)を定めなければならない<sup>30</sup>。司令官は、同当該国・除染政策に、汚染された地域の適正な除染レベルを定義、または定義するための手続きを整備し、受入国と必要な除染手段の範囲について交渉を進める手続きや、受入国の政府に最終的文書の交付などの手続きを策定しなければならない。<sup>31</sup>

米軍当局は米軍が返還する基地と施設において、米軍の活動により引き起こされた環境汚染による公知であり人体に切迫、かつ実質的な危険を迅速に除染しなければならない。<sup>32</sup> このような除染は基地と施設の返還後に完了することもできるが、返還前に米軍当局の承認除染計画に認められた核心的な要素に限られなければならない。<sup>33</sup> 除染計画は同指針と当該国・除染政策を適用し、当該基地の特殊性を反映して、各基地に作られねばならず、除染する場所、汚染の水平的、垂直的範囲、除染されるべき汚染源、浄化の程度などが含まれねばならない。<sup>34</sup>

地域司令官は国防総省の環境執行機関と協議し、返還時点の基準において、追加的汚染の除染手段が米軍の任務遂行維持のために必要で、人間の健康と安全保護に必要だと決定されれば、返還対象基地や施設への追加除染を承認出来る。<sup>35</sup> 条約により除染を行う場合には、「公知であり、人体に切迫、かつ相当な危険を除染するのに必要な程度」より、高度のものであり得る。<sup>36</sup> 国防総省は基地や施設を返還した後に、条約により要求された程度または、承認された除染計画の程度を超えるどのような環境除染についても、資金の支援を行ってはならない。<sup>37</sup>

受入国は自国の資源を使い、米軍が基地と施設を占有している間は定めた程度以上の除染を遂行できる。米軍当局はこのような受入国による除染を奨励し、関連情報を提供して、基地運営上、また保安上の条件が許す限り、汚染地域への接近を保障することにより、受入国のそのような努力に協力しなければならない。<sup>38</sup>

汚染地域が切迫、かつ実質的な危険を含んでいるかどうかは、当該地域の司令官が米国防総省の医療機関と、当該国の環境参謀と協議し決定される。<sup>39</sup> 切迫、かつ実質的な危険を除染するため考案された除染計画は、人体への健康、環境そして安全への切迫した危険が存在しなくなったとき完了したものとみなす。除染をどのように遂行するかの決定は、危険に基づくものでなければならず、地域司令官が裁量権を有する。ここでは危険への接近禁止から、より永久の除染方策まで多様な対応が可能だ。<sup>40</sup>

---

30 Id. 4. 2. 3. 1.

31 Id. 4. 2. 3. 1. -3.

32 Id. 5. 2. 1. “The DoD Components shall take prompt action to remedy known imminent and substantial endangerments to human and safety that are due to environmental Contamination that was caused by DoD operations and that is located on or is emanating from a DoD installation or facility designated for return to the host nation.”

33 Id. 5. 2. 1. 1.

34 Id. 5. 2. 1. 2.

35 Id. 5. 2. 2.

36 Id. 5. 2. 3. 1.

37 Id. 5. 2. 3. 3.

38 Id. 5. 2. 4.

39 Id. 5. 4. 1.

40 Id. 5. 4. 3.

米国は、米軍の活動により引き起こされた環境汚染の「公知であり、人体への健康と安全に切迫、かつ実質的な危険」に対してのみ除染するとしており、このような危険が存在するかは米軍司令官が決定するという方針だ。そして、このような危険の存在決定や除染、除染方法を定める除染計画もまた、米軍司令官が決定するとしている。

米国防総省はこのような最低基準を基本原則として、それ以上の浄化責任については個別受入国との条約関係または、政治的必要を考慮し、個別に対応するとしている。<sup>41</sup> 国防総省指針 4715.8. 5.2.2 の条項は、米軍司令官が追加除染を承認できる場合として、米軍の「任務遂行の維持(maintain operations)」のために必要な場合としている。任務遂行の維持に必要な場合がどのような場合なのか上記指針は沈黙しているが、米軍当局は「新たな建設のため、除染が必要な場合」と、「受入国の除染要求を無視した場合、将来の基地使用に影響を及ぼす場合」と解釈している。<sup>42</sup>

実際に米国は、受入国と締結した個別の SOFA 規定や、受入国との外交的関係を考慮し、各国で異なった立場をとっている。米国がこれまで返還した他の国々の基地の浄化事例をみると、ヨーロッパやカナダなどの先進友好国と、フィリピンとパナマなどの後進受入国に対してダブルスタンダードをとっている。フィリピンでは 1992 年に返還されたスールビック湾の海軍基地と、クラーク空軍基地の場合、大変深刻な汚染が報道されたにも関わらず、何らの除染措置も行わず、財政及び技術支援の意思もみせていない。<sup>43</sup> 2000 年 7 月、フィリピン政府が米国政府に「返還軍事基地の環境浄化に対する環境協力要請」を行ったが、米国政府は当時の「軍事基地使用条約(Military Bases Agreement)」に、基地撤収後の環境浄化についての内容は含まれていないので、基地浄化の責任はないという立場をとっている。

これとは対照的なのがカナダだ。カナダは 1996 年、米軍撤収基地に環境汚染の浄化を要求し、これに対し米国防総省は法的責任はないと主張した。しかし、その後、米国防総省は態度を変えて、カナダ政府への 1 億ドル支援に合意した。<sup>44</sup> ちなみに 1999 年には、米国防総省が 1 億 6 千 5 百万ドルを海外環境分野に支出すると計画していた。このうち 90% は環境基準の遵守と管理に使用し、残りの 10% は汚染地域の浄化に使った。<sup>45</sup> このうち最も多くがドイツで使われたという。

## 2) 「海外駐留基地環境規定集(Overseas Environmental Baseline Guidance Document)」

米国はかなり厳格で徹底した環境管理と除染措置がとられる米国内の基地と異なり、海外駐留基地の環境汚染被害には何ら措置を講じていない。しかし、米国は引き続き駐留するためにも、海外駐留国家の支援と協力が必要だということを悟るようになった。海外駐留米軍基地の環境汚染問題が拡がると、米軍は少しずつ駐留を目的に海外基地の環境保護基準を整備し始める。

---

41Richard A. Phelps, *Environmental Law for Overseas Installations*, 40 A. F. L. Rev. 49, 79-80 (1996).

42Id. 80.

43The Boston Globe, *A toxic legacy abroad. The military has polluted in ways that would be illegal in the United States*, 11/15/99.

44The Boston Globe, *US Presence on Foreign Soil is Tainted*, 11/15/99. このような合意に關し、1998年度米国国防総省が議会に提出した書簡によると、カナダでは米国と国境を接しており、米国と長い歴史的友好関係にある国なので、これは特別事例であり、他国のために先例とはなり得ないとしている。

45Id.

1991年、米国防総省は海外駐留米軍基地に適用する最小限の環境基準を策定するため、「海外駐留基地環境規定集(Overseas Environmental Baseline Guidance Document、以下OEBGD)」を作成した。OEBGDは米国の国内環境基準を考慮したもの、かなり緩和された基準で作られている。大気汚染物質の排出、飲み水の基準、廃水基準、有害物質、一般廃棄物、医療廃棄物、油類などの化学製品などに関する基準を策定している。<sup>46</sup>

### 3) 最終管理基準(FGS/EGS)

米軍が駐留している各国の米軍環境執行[機関]は、各駐留国の環境基準に合わせて最終管理基準(Final Governing Standard、以下FGS)を作成する。形式はほぼOEBGDを基準にしつつ、各国の状況に合わせて一部の項目を削除したり、むしろ強化したりしている。FGSは2年ごとに検討し、必要な場合には改定する。FGSが策定されない国ではOEBGDが基準となり、SOFAまたは二国間の条約で別途定めない限り、海外駐留米軍は駐留国のFGSに従わなければならぬ。

しかし、FGSは海軍船舶や空軍の軍用機、軍事施設外で行われる演習、軍事衝突地域などでは浄化復旧作業に適用されない。米軍環境執行機関がFGSにしたがって環境基準を執行し、監視する役目を担う。

FGSは一般的に19章で構成され、若干の細部事項のみ受入各国の環境法により異なってくる。一般的な19の章は次の通りだ。

1. 専門、2. 大気排出、3. 飲み水、4. 廃水、5. 有害物質、6. 有害廃棄物、7. 固体廃棄物、8. 医療廃棄物の管理、9. 石油、油類及び潤滑油、10. 騒音、11. 農薬、12. 歴史及び文化資源、13. 絶滅危惧種の生物と天然資源、14. PCBs、15. アスベスト、16. ラドン、17. 鉛含有ペイント、18. 漏出防止と対応計画、19. 地下貯蔵タンク

韓国では、上述したFGSが在韓米軍環境管理指針書であるEGS(Environmental Governing Standard)となる。日本のFGSは、JEGS(Japan Environmental Governing Standard)という。

### 4) 主要国の駐留米軍環境関連規定

現在、世界中に駐留している米軍基地は6,000以上で、面積では約24万km<sup>2</sup>(朝鮮半島の面積は約22万km<sup>2</sup>)以上、敷地内に60万棟以上の建築施設がある。

米軍基地がある国は米国以外に40か国で、このうち在独米軍の敷地は約647km<sup>2</sup>と最も広く、次いで在日米軍が約485km<sup>2</sup>となっている。在韓米軍は約133km<sup>2</sup>で日本に次いで3番目の広さだ。海外で長期間広い面積で軍事行動を行う米軍はドイツ、日本、韓国だ。そのほかの国では駐留期間が短く、または狭い場所で駐留している。このようなところから、米国と環境関連規定を締結した国は、韓国、ドイツ、日本の3か国となっている。<sup>47</sup>

海外駐留米軍の環境管理規定は、ほぼ既存に締結した各国のSOFA条項を改定しながら新設された。日本の場合は、政治的な宣言文のような形で採択されている。自国の環境法を遵守するよう規定されたドイツの環境管理規定を除き、韓国と日本の環境管理規定は環境管理と汚染措置で実効性がかなり低い。

---

46 環境省、2007、在韓米軍環境管理基準(EGS)の調査・分析研究

47 DOD、2008、Base Structure Report FY2008 Baseline

〈表 8〉 主要国の米軍関連環境規定<sup>48</sup>

区分	韓国	ドイツ	日本
根拠規定	SOFA 及び付属書	NATO-SOFA 補充協定	共同宣言文
環境法令遵守	韓国法令及び基準尊重	ドイツ法令及び基準遵守	なし
環境履行調査	周期的に環境履行実績評価を行う政策確認	環境両立調査実施及び適切な回復措置	なし
情報共有及び基地の立入	韓米合意で情報共有及び基地の立入	なし	韓国と同じ
除染	公知であり、人体への健康と安全に切迫、かつ実質的な危険を招く汚染の迅速な除染遂行	環境基準を超えることによって発生した汚染の評価、復元費用の負担	汚染復元のために努力
環境管理基準	在韓米軍 環境管理基準(EGS) 周期的に改定検討	駐独米軍 環境管理基準(FGS) 周期的に改定検討	在日米軍 環境管理基準(JEGS) 周期的に改定検討

## 2. 韓米 SOFA の環境条項の分析

2001 年に改定された SOFA 協定の合意議事録に環境条項が新設され、「環境保護に関する特別了解覚書」が締結された。これを履行する手続きとして、1 年後の 2002 年 1 月 18 日、「環境情報共有及び接近手順」が策定され、2003 年 5 月 30 日には「環境情報共有及び接近手順付属書 A—米軍返還/供与地の環境調査と汚染浄化協議のための手順合意書」が締結された。

### 1) SOFA 合意議事録と環境保護に関する特別了解覚書

SOFA 合意議事録の第 3 条第 2 項に新設された最初の SOFA 環境規定によると、「合衆国政府は自然環境及び人間の健康保護のため、この協定を履行することを公約し、大韓民国政府の関連環境法令及び基準を尊重する政策を確認する」と、規定している。

同時に締結された「環境保護に関する特別了解覚書」によると、「合衆国政府は在韓米軍活動の環境的側面を調査・確認して評価、周期的に環境履行実績評価を遂行する政策を確認する。これは環境への悪影響を最小化させ、計画・プログラムを作り、これに使われる予算を確保し、在韓米軍により引き起こされた公知であり、人体への健康と安全に切迫、かつ実質的な危険を招く除染を迅速に遂行し、人間の健康保護のために必要な追加除染措置を検討するためのものだ」と規定している。公知であり、人体への健康と安全に切迫、

48 環境省、2007、在韓米軍の返還基地、浄化問題の聴聞会、提出資料

かつ実質的な危険を招く汚染に該当する場合のみ、汚染を引き起こした側である米国が除染の責任を負うものとしている。

## 2) 環境情報共有及び接近手順

「特別了解覚書」で韓米双方が合意した「情報共有及び立入」に関する具体的な履行手順として、「2002. 1. 18. 以後に発見された通報が、必要なレベルの新たな環境汚染及び同日以降に返還供与の指定施設と区域に対する接近を保障するための努力の一環として、大韓民国環境省と在韓米軍工兵参謀部との間で策定」された「環境情報共有及び接近手順(2002. 1. 18. 「SOFA 韓米合同委員会」承認)」によると、2002. 1. 18 以後に見つかった韓米双方の相互通報が必要なレベルの環境汚染事故については、「在韓米軍施設または区域と、その周辺の大韓民国領域の境界のどちらかの一方で、公共の安全と人体への健康または、自然環境に公知であり、切迫かつ、実質的な危険がある場合をいう、このような事故は一方の領域のみに重大な汚染を引き起こした場合も含まれる」と規定し、公共の安全と人体への健康または自然環境に公知であり、切迫、かつ実質的な危険がある場合のような事故を相互通報の対象としている。

「環境情報共有及び接近手順」によると、「地方自治体及び米軍基地は、環境汚染事故発生時に汚染の拡散防止の措置のため、即刻適切に相互協力しなければならない」として、環境汚染事故の発生時には即ちに適切な措置を講じるように、している。

また、「5. マスコミに提供される全ての情報は、報道資料の配布前に、「SOFA 環境分科委員会」の韓米双方委員長が共同承認しなければならない。共同承認が行われない場合、米国側または韓国側委員長は出来るだけ、マスコミに伝える情報の写本または要約本を相手側の委員長に提供するため尽力する」と規定している。

## 3) 「環境情報共有及び接近手順付属書 A」

### ・「米軍返還/供与地の環境調査と除染協議のための手順合意書」

2003. 5. 30. 「SOFA 合同委員会」で、韓米双方の合意により締結された「環境情報共有及び接近手順付属書 A(米軍返還/供与地の環境調査と汚染浄化協議のための手順合意書)」によると、「SOFA 及び環境保護に関する特別了解覚書」により、「2002. 1. 18. 以降に供与、または返還するとした施設と敷地に対して」、環境調査手順(基礎情報の交換及び実査段階、環境調査計画及び実施段階、調査結果に対する情報交換及び検討段階、105 日で構成)、環境調査後の情報交換及び除染関連の協議手順(浄化対象の除染の可否、除染程度、除染方法、事後措置、除染日程など、除染関連全ての事項を協議)、除染措置、施設及び区域の引き渡し手順(除染関連協議結果を適切に鑑みて、返還の場合には米国側が米国側の費用で、供与の場合は韓国側が韓国側の費用で、SOFA と関連合意書に合う除染措置を計画実施)など、返還/供与の米軍基地の環境汚染調査及び除染に関する基本的な手続きを具体的な内容で規定している。

「付属書 A」によると、「7. マスコミ報道及び大衆公開」において、「本手順によるマスコミまたは大衆へのいかなる情報配布、または本手順により遂行された特定の情報交換及び調査情報配布は、環境分科委員会双方の委員長の承認を得なければならない」と規定している。

### 3. 「共同環境評価手順書(JEAP)」採択の意味と課題

#### 1) 「共同環境評価手順書」の内容

去る3月19日、環境省・外交通商省・国防省は、返還米軍基地の除染交渉の結果、返還米軍基地の除染に関する合意書である「環境情報共有及び接近手順付属書A(以下、付属書A)」を修正・補完し、「共同環境評価手順書(JEAP: Joint Environmental Assessment Procedure)」に合意、採択したと発表した。2007年に23の米軍基地が返還された後、特別合同委、環境分科委などのSOFAチャンネルを通じ、2008.5~2009.3月までの間に韓米協議を経て、環境浄化に関する手続きを修正したものだ。

主な合意内容は、①今回の返還交渉対象である7基地<sup>49</sup>に限定的に適用、②敷地面積や汚染誘発施設を考慮した調査期間の確保(既存50日→最大150作業日)、リスク評価に必要な調査・分析の実施、③韓国側の環境調査とリスク評価実施後、これをベースにリスクに基づいて双方が協議<sup>50</sup>して決定、④環境分科委レベルで異見の発生時には、特別合同委で再度調整するなどの協議手順を新設、⑤米国側の除染措置時に韓国側が参観、試料の採取、分析を可能にする、というものだ。

#### 2) 「共同環境評価手順書」の分析

##### あ. 政府側の評価

韓国政府は、今回の合意が次のような意義があるとしている。

- ①わが方のリスク評価方式の導入で、韓米間のKISE該当の判断及び除染協議のための科学的・技術的根拠を補強。
- ②韓米間のKISE該当の判断及び除染協議時に、リスク評価に対する双方の検討結果に違いが発生し環境分科委で合意に至らない場合には、特別合同委で異見の調整過程を経て、技術的協議から政治的考慮まで可能な3段階の協議手順を整備。
- ③調査期間の延長により、現実的な汚染調査期間を確保。
- ④米国側の浄化履行プロセスに韓国側が参観または、必要時に調査及び分析が出来るよう規定することにより、米国側の汚染浄化過程を管理・監視が可能。

##### い. 「共同環境評価手順書」の限界

##### ○ 依然として曖昧な除染基準

返還米軍基地の環境浄化交渉において、最も大きな争点は除染基準だ。2003年のアリランタクシー跡地、烏山(オサン)ベータサウスの返還後、2005年6月から本格的に返還基地の環境交渉が始まった。「SOFA環境分科委員会」で韓国は、浄化基準について国内の環境基準を提示したが、米軍はKISEを提示した。KISEは「公知であり、人体への健康と安全に切迫、かつ実質的な危険」というものだ。このKISEというものは1998年に策定された国防省指針4715.8(Environmental Remediation for DoD Activities Overseas)で明文化され、2001年に韓米間で締結した「SOFA環境に関する特別了解覚書」で明示されている。米軍の環境政策を一方的に受け入れた結果、米軍基地の環境浄化基準は今もなお最も大きな論議の対象となってきた。

49 ハラリヤ、坡州地域の4つの射撃場、金浦郵便ターミナル、キャンプ・キャロルTMO

50 実務作業班(EJWG) - 「環境分科委員会」 - 特別合同委の3段階協議

KISEは米国内環境法であるCERCLAの外、4つの法律でISE（Imminent and Substantial Endangerment）から派生した概念だ。米国連邦政府はISE判断をリスク評価など、科学的で、客観的な人間と自然環境に及ぼす影響を分析によって実施するとしている。米軍は自国内の基地汚染に対する浄化をISE判断の根拠により、CERCLA法の手順に合わせて実施している。しかし、海外駐留基地に対する汚染浄化の判断根拠となるKISEは、具体的な判断根拠と手続きなしに、当該地域司令官が米軍の医療機関と環境参謀と協議して決定するようになっている。

これまで米軍は交渉過程で、調査結果が深刻な汚染KISEに該当しなかったと主張してきたが、その根拠資料すら提示していない。結局、「SOFA環境分科委員会」で論議すべき除染基準協議の進展がないとして、2005年9月、国防省は「韓米安保政策構想会議」の議題として上程し、国内法の除染基準で浄化すべきとした環境省の意見は無視されてしまった。

その後、明確な除染基準が合意されないまま、基地は返還された。返還後の米軍基地は跡地利用のために、国内法の基準で浄化せざるを得なくなり、その負担のツケは全部国民に回されてしまった。このようなところから、2007年の国会聴聞会で今後返還される米軍基地については、国内の除染基準に基づいて除染するようSOFA改定交渉が必要だと政府に要求した。

今回採択された「共同環境評価手順書」は、明確な除染基準を要求する国民と国会の期待にそぐわないものだった。韓国側で「リスク評価」を実施し、米側と除染交渉を行うと合意したためだ。韓国の「土壤環境保全法」では16の汚染物質について、正確な浄化基準を策定している。リスク評価は、汚染原因が不明確な場合に実施できると規定されているものの、まだ正確な手順と制度が整備されておらず、きちんと活用されていない。

もしリスク評価が国内の土壤環境政策の進むべき発展方向だとすれば、まず十分な科学的検証と討議を経た国民的なコンセンサスが必要となろう。したがって、現時点においては、リスク評価が先進国のあるモデルなので返還米軍基地の除染基準を定める肯定的役割を果たすという主張は、受け入れがたいものだ。

### ○ 除染基準の協議が政治的に影響を受ける可能性が高い

韓国政府がリスク評価をしたとしても、米国が受け入れない可能性も高い。リスク評価の不確実性も大きく、韓米間の政治的懸案が除染レベルを決める上で重要な要素となってきたためだ。原則的に除染レベルは、双方の環境担当官で構成された環境分科委で決定されるべきだ。政治的影響を受けざるを得ない特別合同委で最終除染レベルを調整するとすれば、むしろ透明で客観的な浄化基準は担保されなくなる。実際に2007年に返還された23の米軍基地の環境浄化協議が環境分科委からSPI会議に移ってしまい、深刻な汚染米軍基地を韓国政府がそのまま抱え込んだ事例がある。

### ○ 返還後に国内基準で韓国側が再度除染

返還前にリスク評価を適用し米軍が汚染浄化したとしても、返還後には国内基準に合わせて韓国政府が再度浄化しなければならない。2007年に23の米軍基地を米軍がバイオ・スラッピングなどを実施したが、国防省が予算を投入して再度浄化したのと同様だ。リスク評価方式が導入されても、韓国の立場からすれば、結局国内法によって浄化すべき負担が生じる。

### ○ 情報の非公開が依然として存在

今回の交渉の結果、環境情報の非公開条項は削除または修正されなかった。既に、韓国の

司法による最終審判決で、非公開の根拠がなくなり 2007 年国会の「環境労働委員会」聴聞会においても何度か問題点が指摘されたにも関わらず、合意を導き出すことは出来なかつた。

これまで返還米軍基地の環境汚染に関する資料は、「付属書 A」第 7 条に「韓米双方が承認しなければ公開できない」として、ほとんど非公開となった。しかし、去る 2 月 26 日、大法院[韓国、最高裁]は、環境省がこの条項を根拠として返還米軍基地の環境情報を非公開としたことは違法だとする確定判決を下した。「付属書 A」は国会の批准同意を得ておらず、環境調査及び除染と関連調査と情報交換のため内部指針としての性格の合意書であり、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したのだ。

情報非公開条項は、2007 年の国会「環境労働委員会」の聴聞会などでも、何度か問題として指摘された。外交通商省と国防部などはこの条項を根拠に、聴聞会の国会議員にすら資料を提出せず、閲覧のみのやり方で大きな非難を受けた。非公開条項が削除されていないので、今後も情報公開をめぐる論議は続きそうだ。

### 3) 「共同環境評価手順書」による米軍基地の環境浄化の今後の課題

今回の「共同環境評価手順書」は 7 つの基地に適用した後、韓米双方の合意を経て、今後返還される米軍基地にも適用される計画だ。SOFA 環境条項改定による根本的解決には至らなかつたが、「共同環境評価手順書」による韓米の除染協議が進められたところから、最低限は次のような方向で汚染浄化問題を解決する努力が必要だ。

- 韓国側のリスク評価を米国側が受け入れるようにするためにには、まず韓米双方が共同で参加し、研究・調査を実施しなければならない。リスク評価は調査方法と基礎資料などによっては不確実性がかなり高いので、米側が信頼できるレベルの研究・調査が必須となる。
- 米軍が返還前に実施した環境基礎資料を全て要求し、これを徹底的に検討すべきだ。これまでの汚染事故や調査記録によっては、環境調査の正確さ、効率性、費用の節減などに大きな影響を与えるためだ。既に返還された基地への環境調査報告書によれば、米側の汚染調査記録情報がきちんと履行されていなかったり、提出が遅かったりして、検討時間が足りなかつた事例もあった。
- 除染レベルが政治的懸案に影響を与えないようにするために、特別合同委で協議するやり方は廃止すべきだ。
- リスク評価で進められている返還交渉が国民の信頼を得るために、関連資料の情報公開は必須だ。既に下された大法院判決のように、米軍の環境調査資料は国民に公開し、米側に韓国司法府の決定を尊重するよう要求しなければならない。これまでのようすに大法院判決後にも依然として返還予定の米軍基地の環境調査結果を公開しないとすれば、返還交渉後にも国民の信頼や支持を得られないばかりか、対立し続ける原因となろう。

このような短期的課題のもと、汚染跡地が市民に安全に返還されるよう、最大限科学的で合理的な研究調査を行い、最も環境に優しい除染レベルを決めることが最優先課題となろう。即ち、最も環境保護的な方向で、返還米軍基地の除染が実施されねばならないということだ。このためには、根本的に国内の土壤汚染の浄化技術と政策がより先進化されるよ

う、持続的な関心と研究・調査、社会的認識の増進などの努力が求められる。国内の「土壤環境関連法」と制度の徹底した検証と改善努力により、米国のみならず国際的に認められる技術と政策を策定することが大切だ。

国内の土壤環境保全政策の改善とともに、SOFA 環境条項もより環境保護的な除染レベルを定め、既に発生した汚染については、汚染者が必ず汚染浄化するよう改定しなければならない。

## 第6章. 返還米軍基地の環境問題解決のための改善案

### 1. 短期的な改善案

#### 1) 返還米軍基地の環境情報の公開

リスク評価手順により進められる返還交渉が国民の信頼を得るために、関連資料の情報公開が必要だ。既に大法院[最高裁]で判決が下されたように、米軍の環境調査資料は国民に公開し、米側に韓国司法府の決定を尊重するよう要求すべきだ。今のように、大法院の判決後にも依然として返還予定の米軍基地の環境調査結果を公開しないとするなら、返還交渉の後でも国民の信頼と支持を得られないばかりか、対立し続ける原因を招くことになる。

#### 2) 韓米共同リスク評価の研究・調査

韓国側のリスク評価を米側に受け入れさせるためには、まず韓米双方が共同で研究・調査を実施しなければならない。リスク評価は調査方法と基礎資料などにより不確実性が高いので、米側が信頼できるレベルの研究・調査が必須となる。

#### 3) これまでの基地跡地の環境基礎資料に対する徹底的な検証

返還前に米軍が実施した環境基礎資料を米側に要求し、これを徹底的に検討しなければならない。これまでの汚染や調査記録によっては、環境調査の正確さ、効率性、費用の節減などに大きな影響を与えるためだ。既に返還された基地の環境調査報告書によれば、米側の汚染調査記録情報がきちんと履行されていなかつたり、提出が遅かつたりして、検討時間が足りなかつた事例もあった。

#### 4) 特別合同委での協議廃止

環境除染レベルが政治的懸案に影響を与えないようにするためには、特別合同委で協議するというのではなくべきだ。

#### 5) 返還米軍基地の交渉対応の特別専門部署の新設

[今後]返還米軍基地の環境浄化交渉には、関連・関係省庁である環境省、外交通商省、国防省を中心に、専門性と交渉力を高めるため特別専門部署を新設すべきだ。まだ40か所もの米軍基地返還が予定されているところから、返還と環境浄化交渉を有利に進めるためにも、関係省庁の密接な業務協力と関連内容の専門性を高めることが重要だ。

担当公務員がたびたび入れ替わる行政構造を改善することも必要だろう。担当公務員は特別専門部署の新設で、米軍基地返還交渉が終了するまでの間、地道に業務を履行し、SOFA条項と各種手続き、韓国と米国の関連法と制度、これまでの交渉手続きと問題点を徹底的に把握しなければならない。また、専門家と市民の意見の取りまとめを並行させ、より環境に優しい汚染浄化が行われるようすべきだろう。

## 2. 長期的な改善案

### 1) 国内の環境法と制度の持続的検証と改善

返還米軍基地の浄化交渉で分かったように、韓国の「土壤環境関連法」と制度、[除染]技術などは、米国のみならず他の先進国より、低いレベルにある。米国は1970年代から環境汚染問題を解決するため、様々な科学的で合理的な解決策のため努力してきた。その結果、軍基地だけでなく、主要な汚染対象地域への徹底的な汚染調査と研究により、国家レベルの大規模な環境浄化事業を実施している。また、汚染物質に対する研究調査結果と人体に及ぼす様々なルートを把握するために、必要な基礎資料を持続的に蓄積している。

しかし、韓国では深刻な環境被害が発生したり、社会的問題になったりするときだけ、政策的改善が行われ、全国的な土壤汚染の現状把握さえきちんと行われていない。また、汚染規制物質も16のみで、米国連邦政府の117、オランダ81、デンマーク43などに比べると、相当低いレベルとなっている。

土壤汚染の浄化も基礎研究調査結果と資料が不足しているので、先進国で実施しているリスク評価の導入が論議の対象とならざるを得なかった。国内環境法と制度の不備は、結局韓国国内の環境政策レベルを露わにし、米国との交渉においても基本的な限界により振り回される結果を生じさせてしまった。

### 2) 韓国軍の環境管理政策の改善

米軍は米国内においてISO14001に基づいた環境管理システムにより、体系的な環境管理を行っている。また、大きく4つの環境保護プログラム<sup>51</sup>で、環境規定の遵守のみならず、使用基地別の環境浄化を徹底させている。こうして2007年の予算だけでも、37億ドルが軍の環境管理予算として使われている。2007年韓国の環境省の予算32,232億ウォンより高いレベルだ。

米軍は海外駐留基地の環境政策のための訓練と指針などを策定しているが、実際は駐留国環境管理現状により、対応レベルが変わってくる。即ち、韓国軍の環境管理水準により、米軍の交渉姿勢も変わるということだ。

韓国軍の実情をみると、環境管理が体系的に行われていないばかりか、軍特性上の環境汚染物質の管理政策が疎かになっている。国防部内部では最近、環境管理担当部署が環境保全課から環境保全チームに縮小されるなど、韓国軍の環境管理は無責任な様相を呈している。

### 3) 返還基地など国家所有の土地管理のため、担当部署の新設

現在、[韓国]軍は米軍基地の移転事業のみならず、「国防改革2020」により大規模な国防・軍事施設の移転事業を実施している。しかし、環境汚染浄化と土地の売却などの専門性が不足していて、難航しているのが現状だ。

ドイツでは国有の土地管理のために、関係部署が共同で参加する連邦土地管理庁がある。この部署を通じて、土地の買収や売却、環境汚染の浄化などを体系的、専門的に進めてい

51 米軍の環境プログラムは大きく4つあり、保護プログラム(Conservation)、環境復元プログラム(Environmental restoration)、遵守プログラム(Compliance)、汚染予防プログラム(Pollution prevention)となっている。プログラムごとに具体的な個別プログラムがある。

る。このようなところから、ドイツ連邦土地管理庁はドイツ国内の返還米軍基地跡地の除染交渉で、高いレベルの専門性により大きな影響力を發揮している。返還交渉ばかりでなく、返還された米軍基地の環境浄化と跡地利用のためにも、根本的な行政構造の改編が必要だ。

### 3. SOFA 環境条項の改善策

#### 1) 環境調査や情報共有は常時保障されるべき

SOFA 環境規定の不備により「相互通報が必要な環境汚染事故が発生」した場合、または「在韓米軍基地の返還及び供与」の場合を除き、米軍基地に対する常時の環境調査と情報共有は保障されていない。

米軍基地の環境被害の深刻さに鑑みて、その汚染を最小化するためには、韓国政府や地方自治体が常時、米軍側と環境協議、環境情報の交換、環境調査、除染措置などについて、適切な措置を講じることが必要だ。

しかし、現行の「環境情報共有及び接近手順」と「環境情報共有及び接近手順付属書 A」の規定だけでは、「相互通報が必要な水準の環境汚染事故発生」または、「米軍基地を返還または供与」する場合以外は、在韓米軍基地の事前環境や生活環境の現況、在韓米軍基地の使用と運営により引き起こされる環境汚染と環境の毀損実態、環境汚染源及び環境毀損要因などについて、常時モニタリングしたり、情報を共有したり出来ない。

常時モニタリングを行う SOFA 規定がない状況で、韓米間の米軍基地環境問題に対する常時モニタリング・システムを構築する新たな合意が切実に求められている。

米軍基地の土壤汚染、地下水汚染、水質汚染、騒音、振動、廃棄物処理など、深刻な環境汚染と環境毀損の実態が現実的に明らかになっている以上、韓国の法令のなかで、より保護的な基準を適用し、韓国政府と自治体が米軍基地の環境状態について、常時調査、評価できるよう「環境情報共有及び接近手順」を補完し、その適用対象を拡大するなど、法的根拠を新たに策定する必要がある。

#### 2) 環境汚染事故通報の基準と、浄化基準を同等に規定すべき

「環境情報共有及び接近手順」によれば、相互通報の対象となる環境汚染事故は、在韓米軍施設の境界両サイドから、公共の安全、人間への健康、自然環境に対し、公知の切迫し、実質的な危険がある場合、と規定されている。しかし、「環境保護に関する特別了解覚書」によると、米側に除染が要求される汚染については、公知であり、人体への健康に切迫、かつ実質的な危険を招く汚染の場合、と規定している。公共の安全、人間への健康、自然環境に危険を招く汚染は拡散防止のために迅速に通報し、措置を講じるとしながらも、米側が除染すべき対象は、人間の健康のみに制限している。

これを根拠として米軍側は汚染事故と認めて、除染は出来ないとしているのだ。

韓国の「環境政策基本法」第 7 条(汚染を引き起こした側の責任原則)によると、「自己の行為または事業活動により、環境汚染または環境毀損の原因を引き起こした者は、その汚染、毀損の防止と汚染、毀損した環境を回復、復元する責任を負い、環境汚染または環境毀損による被害の救済に所要される費用を負担することを原則とする」と規定している。「SOFA 合意議事録第 3 条第 2 項」で大韓民国政府の関連環境法令及び基準を尊重する政策を確認しているところから、「環境保護に関する特別了解覚書」で規定した公知であり、人

体への健康に切迫、かつ実質的な危険を招く汚染という解釈は、韓国法の汚染を引き起した側の責任原則に合うよう合理的に解釈すべきだろう。にも関わらず、米軍側は人体の健康に危険だということが立証できないので、自分たちが浄化する対象ではないという立場をとり続けている。よって、通報と浄化の対象を区分しているこの条項は、改定されなければならない。

### 3) 浄化の基準をはつきり明示すべき

米軍基地の返還過程で見つかった環境汚染をどのレベルにまで除染すべきか、論争になったことがある。韓国側は韓国の法律に明示された基準にしたがって浄化することを要求したが、米軍側は SOFA 規定で明示した「公知であり、人体への健康と安全に切迫、かつ実質的な危険」といわれる KISE(Known, Imminent and Substantial Endangerment to human health)を基準に提示した。韓国の交渉者は、米軍側が示した基準の実体と、作成した検討報告書を見せるよう要求したが、米軍側はこれを提出しなかった。実態が分からぬる基準では、除染することは出来ない。

米国の環境庁(EPA)は、関連法で 700 が超える物質を有害物質と指定している。韓国は「土壤環境保全法」で、汚染物質は 16 種となっている。米国は有害物質が土壤に漏出した場合、その濃度と関係なく浄化対象になっている反面、韓国では一定の濃度以上の場合のみ浄化の対象となっている。米国に比べて韓国は除染措置が要求される条件が低いということだ。しかし、米国法であれ、韓国法であれ、有害物質による汚染では、それによる危険に対する別途の考慮なく除染措置の対象となり、汚染を引き起こした側はこれに対し、責任を負わねばならないという点では共通している。<sup>52</sup>

米軍側が自分たちの国内法に従うかどうかは別問題だとしても、韓国法にしたがって汚染を浄化しないというのは、極端にいえば韓国の法律を尊重しないということになる。2001 年 SOFA を改定し、環境条項が新設された理由は単純だ。米軍側が韓国の環境を保護するということであり、その対象は人体への健康のみならず、自然環境も含まれる。だからこそ、「合衆国政府は自然環境及び人間健康の保護に見合うやり方で、この協定を履行することを公約し、大韓民国政府の関連環境法令及び基準を尊重する政策を確認する」という条項が合意議事録に新設されたのだ。

費用と海外駐留基地政策などを理由に汚染浄化をしないのは、SOFA 協定に環境条項を新設した趣旨に外れるものだ。米軍側は汚染浄化をしなくとも、自分たちは SOFA の規定を誠実に守っていると言う。そうであるならば、SOFA 規定が誤っているので、これを環境条項の新設趣旨に合わせて改定すべきだろう。

解釈上の争いとなる曖昧な条項は明確に改定すべきであり、韓国法令が尊重される方向で浄化基準は韓国法でなければならず、これに従わない場合は韓国法に明示された行政的もしくは刑事上の処罰も行われなければならない。

### 4) 米軍基地の返還過程で除染レベルなどの「協議」は、「同意」または「承認」に改定すべき

米軍基地の返還時、環境調査と浄化を規定した「付属書 A」の内容で特記すべき事項は、米軍側が浄化対象とその内容を決定するにあたり、韓国政府と繰り返し協議するようにな

52 チェ・ヨングン2006. 1. 「在韓米軍基地の管轄権の問題」、環境法研究、28巻

っており、協議事項を考慮して除染措置を行うようになっている点だ。

問題はここで、「協議」の意味をどう解釈すべきかということだ。「協議」に拘束力があるとみるならば、協議は「同意」を意味すると解釈できよう。このような協議を経なかつたり、協議したりした場合でも、協議条件を履行しない行為は違法だとみられる。

「付属書 A」全体の条文を総合してみると、韓米両国の当局者が「韓米 SOFA 合同委員会」、「施設区域分科委員会」、「LPP 特別分科委員会」、「環境分科委員会」、「環境共同実務委員会」など、様々なグループを通じて持続的に交流、協力し、米軍基地の返還及び新たな供与地の提供と基地移転という重大な任務を遂行する活動を行うことになっている。

双方とも相互の協力なしには、共通の利害を増進できない関係にある。特に、返還地の環境汚染調査の結果、汚染が明らかになった地域の除染基準と除染方法を決定する際、その結果に重大な影響を受けるのは基地を返還される韓国政府の側だ。大韓民国の市民の健康と安全に関わる問題なので、除染基準と方法を決定する際には、当然、韓国政府の立場が十分反映されなければならない。また、協議の拘束力を認めなければ、汚染を引き起こした米国が一方的に浄化の水準や方法を決める事になるので、非常に不平などな結果となり得る。そうであるなら、同合意書上の「協議」は、拘束力をもつ「同意」または「合意」と同等とみるべきだろう。

「付属書 A」で、米国が韓国との協議を考慮し、除染基準と方法を決定するようにしたのは、解釈によつては「協議」の概念を「同意」や「合意」とみられる余地もあるが、より明確にするためには、「協議」という用語の代わりに「同意」または「承認」などに修正する必要がある。

## 5) 米軍基地の環境実態への情報公開がされるべき

現行の SOFA 規定では、「相互通報が必要な水準の環境汚染事故の発生」または、「米軍基地を返還/供与」する場合、韓米間で関連情報を交換するようになっている。現在は、環境事故が発生したり、米軍基地の返還を受けたりする際、その実態情報を現行規定の「環境分科委員会」双方委員長の「共同承認」という条件により、大衆とマスコミに公開していない。

「環境情報共有及び接近手順」の第 5 項と「付属書 A」7 項によると、すべての情報のマスコミ公開や大衆配布については「環境分科委員会」の韓米双方委員長の共同承認が必要だと規定されている。環境省は返還基地の環境調査結果などの情報公開請求に対し、これを盾にして非公開の決定を下している。

非公開と決定された春川地域の事例では、地域住民が行政訴訟を起こした。返還対象に含まれた春川の米軍基地、キャンプ・ペイジへの環境汚染調査の主体、日時、項目、内容、結果、処理計画、調査費用と費用負担の主体に関する情報非公開決定処分取り消し事件で、大法院は「付属書 A」の結論について、「国会の批准同意を得ておらず、その内容も供与地の環境調査及び汚染浄化と関連する調査及び情報交換のための手順合意だけで、国民の権利、義務に関する事項を規定したとは言えず、よつて「付属書 A」は「環境分科委員会」双方委員会の供与地環境調査及び汚染浄化の手順に関する内部指針的性格をもつ合意書であつて、一般国民に対する効力があるとはいえない」と「付属書 A」の規定を根拠に情報公開を拒否することは出来ない」との判断を下した。

結局、「環境情報共有及び接近手順」の第 5 項と「付属書 A」の第 7 項は、国民の知る権利を制限する根拠とはなり得ないので。よつて、「環境情報共有及び接近手順」と「付属書 A」の全ての情報公開において、米側の承認を得るとする規定は削除されねばならない。

## 6) 返還基地の環境浄化責任を回避する道具として利用される SOFA 第 4 条を改定し、環境条項を本協定に明示すべき

SOFA 第 4 条では「1. 合衆国政府は、本協定の終了時、またはそれ以前に大韓民国政府に施設と区域を返還する際、これら施設と区域が合衆国軍隊に提供された当時の状態に同施設と区域を原状回復すべき義務を有するものではなく、また、このような原状回復の代わりに大韓民国政府に補償すべき義務も有するものではない。2. 大韓民国政府は、本協定の終了時、またはそれ以前の施設と区域の返還において、同施設と区域に加わったいかなる改良についても、または施設と区域に残存する建物及び工作物に対し、合衆国政府にいかなる補償も行う義務を負うものではない。」と規定している。

米軍側はこれを在韓米軍が引き起こしたいかなる環境汚染についても責任がない、と解釈している。「SOFA 環境分科委員会」米軍側委員長であるウィルソン・ダニエル大将は、「龍山基地が韓国政府に返還された後で汚染が発見された際には、浄化してその費用を負担するのか」という質問に対し、「韓米 SOFA 第 4 条で言及されたように、米軍は原状復元と費用負担の義務はない。これは両国政府の合意事項であるため、これに従わねばならない」と答えた<sup>53</sup>。また、在韓米軍司令部は 2006 年 7 月 14 日、「基地返還に対する在韓米軍の立場<sup>54</sup>」を発表し、SOFA 規定上で原状回復の義務はなく、付加的に米国は公知であり、人体への健康と安全に切迫、かつ実質的な危険要素があるのは除染したので、SOFA 上の全ての条件を満足させるものだとしている。即ち、原状回復の義務はないが、付加的措置として KISE 基準に合う措置はとった、としているのだ。

しかし、この条項は環境汚染や浄化とは無関係のものとして、既に[韓国の]憲法裁判所の判決により確認されている。2000 年 7 月、龍山基地内での毒劇物無断放流の事実が確認され、これに対し SOFA 協定第 3 条第 1 項及び第 4 条第 1 項が「軍隊駐留地域内における土地と施設に関する米軍の管理権、警察権を 100% 認めることにより、米軍が当該区域と施設をどのように管理しても、或いは汚染された形でわが方に当該基地と施設を返還したとしても、韓国政府は 環境、土地汚染の防止を要請したり、汚染された土地や施設の補償を要求したりする何らの権限がないと規定されている」として、憲法訴願が提起された。

憲法裁判所は 2001 年 11 月 29 日、関連規定が環境に関する事項を規律していないので、却下<sup>55</sup>の決定を下すとした。「この規定は、合衆国軍隊にその供与されたところの施設と区

53 『世界日報』2004. 12. 6. 「米軍基地の環境汚染レポート」報道後のSOFA環境委、ウィルソン大将のインタビュー」

54 在韓米軍司令部、2006. 7. 14. 「基地返還に対する在韓米軍の立場」

[http://www.goodneighbor.or.kr/content.php?mode=view&c\\_idx=c0009&c\\_type=02&b\\_idx=b1417&no=443&page=4&str\\_block=kor](http://www.goodneighbor.or.kr/content.php?mode=view&c_idx=c0009&c_type=02&b_idx=b1417&no=443&page=4&str_block=kor)

55 2000憲マ462全員裁判部。2001. 11. 29. 「大韓民国とアメリカ合衆国間の相互防衛条約第 4 条による施設と区域及び大韓民国における合衆国軍隊の地位に関する協定第3条第1項など、違憲確認」

「この事件協定第4条第1項は、合衆国軍隊が使用していた施設と区域を返還する際、韓米共同防衛の必要により設置された施設と区域を元の状態に回復することが事实上不可能なので、合衆国政府が原状回復すべき義務を負うものではなく、このような原状回復の代わりに大韓民国政府に補償すべき義務を負うものではないと規定している。一方、この事件協定第4条第2項では、大韓民国政府は合衆国軍隊が施設及び区域を改良したものに対してのみならず、施設及び区域に残存する建物並びに工作物に対し、合衆国政府に補償する義務を負うものではないと規定することにより、相互主義の原則を適用している。これらの規定は、合衆国軍隊が供与された施設と区域に関する保安措置や、その返還に関して規律しているのみであり、環境に関する事項は全く規律しているものではない。また、この事件協定全体をみても、合衆国軍隊が供与された施設及び区域を使用する際、自然環境や人間の健康保護のための履行

域を汚染できる権限を付与したり、環境汚染を放置したりした状態で、施設と区域を返還出来るよう規定したものではない」というものだ。

それにも関わらず米軍側はこの条項を挙げながら、原状回復の義務はないとしている。したがって、この条項に「環境に関する事項を規律したものではない」ことを明らかにする内容を付け加えるべきだ。そして、米軍側の主張通りだとするならば、合意議事録に新設された環境保護条項は、本協定第4条に付加される水準のものだ。また、環境保護条項、環境浄化条項などは本協定に新設し、「付加」ではなく、「独立」した内容として、米軍側が必ず履行すべき規定としなければならない。

---

すべき事項については全く規律していない。よって、これら規定は合衆国軍隊に供与されたところの施設と区域を汚染出来る権限を与えたり、環境汚染を放置したりしたままの状態で、施設と区域を返還出来るように規定しているものではない。」

## 第7章 結論

去る2005年、グリーンコリアとキム・ヒョンジュ[金炯柱]国会議員が実施した世論調査の結果では、国民の79%が「返還米軍基地の環境浄化費用は米軍が全額負担すべきだ」としている。外交通商省を中心に政府でも、返還米軍基地の環境浄化費用は、2003年5月30日SOFA合同委で採択された「環境情報共有及び接近手順付属書A」にしたがって、返還米軍基地の浄化は米軍が行うべきだとしている。現行のSOFA規定で米軍が浄化責任をきちんと負うのかという憂慮の声に、外交通商省はそのような主張はむしろ国際社会に対する正しい認識ではないとしながら、米軍は除染の約束を守るだろうと豪語した。

2009年3月19日、政府は「共同環境手順評価合意書」の採択で調査期間の延長とリスク評価を導入したのは、返還米軍基地の環境浄化交渉で大きな成果だとする立場を表明していた。しかし、依然として心配は残っている。根本的なSOFA環境規定の改定なしには、残る40の返還米軍基地が「米軍が全額負担すべきだ」とする国民の期待に背き、「韓国政府が全額負担する」という合意に終わるかもしれないからだ。

既に政府は、返還米軍基地の交渉過程において、何度も原則と信頼を守らず国民に大きな失望を与えた。特に、国民の環境主権と直結する事案なのにも関わらず、徹底的に国民と国会を排除したまま、関連情報を非公開にして密室交渉を行ってきた。意思疎通をはかり社会的合意によって米軍基地の環境問題を解決する努力よりも、非難を避けるために状況を隠ぺいするのに汲々としていた。

汚染者負担の原則は、国際環境条約の基本原則の一つだ。国際社会は、汚染者を「直接、環境に損害を与えた者」と規定している。汚染を引き起こした当事国が汚染者負担原則を守らないというのは、環境被害を受けた国家の環境主権を無視することに他ならない。私たちは、米軍が一方的な姿勢で、私たちの環境主権を侵害するのを痛いほど経験してきた。このような問題を解決するためには、韓国政府が韓国国民の環境主権を守るために、どれほど努力しているのかを見せねばならない。政府が自国の環境法の基準を無視し、国民の知る権利を度外視したまま交渉に臨むなら、どんな国も韓国国民の環境主権を尊重しなくなってしまうだろう。

2001年のSOFA環境条項の新設は多くの限界があるにも関わらず、国民が力を合わせて成し遂げた成果だった。もはや返還米軍基地の交渉でSOFA環境規定に根本的問題があることが明らかになった以上、問題解決のためには積極的な姿勢で臨むべきだ。このような時期に、政府自らSOFA改正は現実的に難しいとする姿勢をとり続けるのは、韓国国民の環境主権を捨て去るような行為だ。国民のための政府なら、米軍の環境浄化の責任と国内環境基準の遵守が盛り込まれるようSOFA改正を強く要求すべきだろう。米軍の環境情報非公開は韓国司法府でも違法だと認めている以上、堂々と主張し、国民の知る権利を満足させなければならない。

さらに、国内の環境法と制度改善も裏打ちされねばならない。国内環境政策の改善により、政府自らの努力と意志で問題解決を図っていくべきだろう。

今後、40か所以上の米軍基地の返還が目前に迫っている。政府は現在、韓米間の環境交渉手続きの限界を十分認識し、短期的な改善のみならず、長期的な改善策を考慮し、誠意ある姿勢で交渉に臨むべきだ。より開かれた姿勢で、国民の信頼と支持が得られるよう努力しなければならない。(了)

## 付録 1. 土壌汚染リスク評価の意味と事例

### 1. リスク評価による汚染浄化 (risk based corrective action)

- 土壤または地下水内の汚染物質の合計濃度ではなく、汚染物質の生物学的利用能・バイオアベイラビリティ(bioavailability)または、毒性(toxicity)を基準として、浄化レベルを決定し、汚染土壤の処理費用と努力の節減効果を目的とする(シン・ウォンシク、2007)。
- リスクに基づいた復元戦略は、リスク評価(risk assessment)を通じて汚染地域のリスクまたは汚染源を効率的に管理するための意思決定プロセスの一部だ。土壤汚染によるリスク評価は土壤から大気に拡散される汚染物質の吸入、土壤から地下水に溶出した汚染物質の摂取、土壤そのものからの摂取と接触によるリスク評価を含め、汚染物質の特性のみならず水利地質学的資料、土地利用の用途、受容体の特性など、現場の特性資料が十分でなければならない(リュ・ヘリムなど、2007)。
- リスク評価は一般的に4段階に分類されるが、有害性の確認(hazard identification)、容量反応評価(dose-response assessment)または毒性評価(toxicity assessment)、曝露評価(exposure assessment)、有害度の決定[リスク判定](risk characterization)になる。
- リスクは、基本的に人体に対する発がんリスク(cancer risk)と非発がん性リスク[危険指標](hazard index)となる。
- 米国では、汚染浄化の目標値を定めるための方法論の一つとして連邦政府が各州政府に適用を勧告(may be utilized)しているだけで、基本的に多くの州で浄化の進み具合や浄化目標については、実定法の汚染濃度数値にその根拠を置いている(action level(対策基準)と cleanup level(criteria、除染基準)の概念の違い)。
- 米国の場合でもリスクに基づき浄化目標値を定めるということで、浄化をするかしないかを決める基本的な手段としては広く使われていない(付録1参照; AEHS, 2003)-2009年3月現在、大きく変わっていない。

### 2. 国内適用の限界と課題

#### 1) 国内の研究事例

- 韓国で初めて行われた実際の土壤地下水汚染現場へのリスク評価は、イ・チョルヒョ、イ・ジニョン(2000)などが行った義王[イワン]市の油類汚染地域だ。
- コ・ナギヨル、イ・ジニョン(2001)は、韓国で初めて米国の地下水学会(オーランド)でリスク評価の研修課程を修了した。
- 政府の「ISEの意味とリスク評価」導入の政策基礎研究は、群山[グンサン]大学のチョン・スンウ教授とソウル大のナム・ギョンピル教授が行ったものと思われる。
- 2000年初め、危害性[リスク]による汚染土壤の浄化の必要性が問題となり、国立環境研究院(現、国立環境科学院)など、研究者の検討や関連研究があったが、曝露や毒性資料は国内では不備の状況で、時期尚早だという批判があり消え去ってしまった。最近、米軍基地問題でリスク問題が提起され、またリスク評価を専門とするソウル大ナム・ギョンピル教授が主張を続け、問題がクローズアップされた(彼らのほとんどの研究論文は2007年以降に出ている)。
- 国内の公的機関で行った最初の土壤地下水リスク評価は、環境管理公団で行った龍山の鉄道庁敷地に対するものだ。

## 2) 国内適用の限界と課題

- 曝露評価時に使用される曝露因子値は評価対象によって異なり、特に体重、曝露面積など、人体と関連する数値は国別、性別、年齢別に違いが出てくるので、評価対象の代表値が必要なのだが、韓国ではこの資料が非常に不足している(アン・ウンジュ、イ・ウミ、2007)。韓国ではまだ国内で適合する曝露因子に対する研究が不足(アン・ウンジュ、イ・ウミ、2007)。また、飲用水の摂取量、土壤摂取量、呼吸率などに関する因子についても、国内で代表的資料を作ったことがない(アン・ウンジュ、イ・ウミ、2007)。
- 現在の土壤(地下水)汚染調査は、汚染程度及び範囲の確認に限られており、リスク評価のためには現在より広範囲の土地について、物理化学的な調査が行わなければならない(チョン・スンウ、アン・ウンジュ 2007)。即ち、調査項目の増加により、費用や調査期間も増えることになる(下記の表、参照)。

Table1. Site specific data required for esposure assessment (USEPA, 1989b)

汚染源の特性	汚染源の物理化学的条件、汚染物質の流出物、汚染物質の流出強度、汚染源の地形
土壤	立径、乾燥重量、PH、酸化還元電位、鉱物造成、有機炭素含量、粘土含量、土壤専用積密度、空隙率
地下水	水頭測定値、水理電導度（ポンピングテストとスラグテストの結果）、滞水層の高さ、水理傾、PH、酸化還元電位、土壤・水間の分配係数
大気	風量、風速、安全度分類、地形図、汚染源の深さ、汚染土壤濃度、汚染土壤・空気濃度、土壤内有機物比率、シルト含量、緑地率、土壤専用積密度、空隙率
地表水	傾度、PH、酸化還元電位、溶存酸素、塩度、温度、電導度、総浮遊固形物質、流量、水深、潮水干満頻度、海水浸透程度、面積、体積、水温変温層までの深さ
地質 (sediment)	立径分布、有機含量、PH、低層溶存酸素、水分含量

- 現在だけでなく、今後の土地利用を予測し、人体への曝露程度やルートなどを評価しなければならないので、不確実要素が多い。
- 政府が行おうとするリスク評価が、土壤地下水の汚染による人体への影響に限られたものなのか、または動植物など生態系全般を含めたものなのか不明確(一般的な土壤地下水のリスク評価では、人体へのリスクのみ扱う)。

## 付録 2. 海外駐留の返還米軍基地における環境浄化の事例

### 1. フィリピン

#### 1) 米軍基地の閉鎖と環境災害

フィリピンでは 91 年 9 月 16 日、歴史的な上院での基地延長拒否の決定により、米軍基地が撤収となった。

クラーク基地はピナツボ火山の爆発で撤収が終了し、スビック基地もまた翌年の 92 年 11 月 15 日、星条旗がフィリピン国旗に交代儀式を終え完全に撤収することとなった。スペイン時代から約 4 百年近く、外国軍により占領されていたクラークとスビック湾が、ようやくフィリピンに返還されたのだ。

フィリピン社会は基地撤収により起こり得る多くの変化について論議し、その代案を準備した。93 年 3 月 13 日、フィリピン政府はスビックを自由港(Subic Free Port)にして、4 月 3 日にはクラークを特別経済区域(CLArk Special Economic Zone)として宣言、経済開発プログラムを整備していった。

しかし、基地撤収による多くの論争と代案の中でも、誰も基地駐留で起きた「環境問題」については注目しなかった。何が起きるのか、誰も予測できなかったのだ。

#### 2) クラークの悲劇

91 年 6 月 12 日、ピナツボ火山が爆発した。数日にわたる火山爆発でクラーク米軍基地も破壊され、米軍は急いで撤収する。しかし、ピナツボ火山周辺の先住民をはじめ、パンパンガとターラク地域一帯の 2 万人が避難民となってしまった。避難民を収容するため、フィリピン政府は撤収基地内の CABCOM(Clark Air Base Command 以下、カムコム)に避難民村をつくることとなる。

約 7 千世帯がカムコムの避難民村に入り、テントや旧米軍の兵舎などで生活を始めた。政府は 203 か所の井戸を掘り、住民はこの水を飲み水と生活用水として使い始めた。だが、この水に油が浮き色も変で、臭いもしたが、カムコムの住民たちは他になすすべもなく、その水を使ってそのまま生活を続けた。

ある日、子どもたちの具合が悪くなり始め、生後間もない乳児に高熱と下痢で死亡が続出、妊婦の流産も多発した。大人でも皮膚病にかかる人が増えた。一日に 2,3 人の子どもたちが死んでいき、カムコムに来るまで元気だった子どもたちも倒れ始めた。他の地域に移住した後に生まれた子どもたちにも、話せなかつたり、立ちあがって歩けなかつたりする子どもが出てきた。旧クラーク米軍基地の毒劇物による犠牲者の組織、SAUP では 2003 年に、328 人の基地内の毒劇物による患者が居ると発表した。当時の調査だけでも 195 人の死亡者がいたが、これには多くの人数が抜け落ちているという。<sup>56</sup>

カムコムの避難民だけでなく、基地周辺の村人たちにも似たような症状が出始めていた。米軍が基地を使っていた時も、それほど気を付けずに危険物質を扱ってきた。米軍は害虫防止としながら、たびたび大量の殺虫剤を周りの村に散布していた。米軍は火山が爆発し

---

56 Peoples Task Force For Bases Clean-Up の報道資料、2003 年 10 月 14 日

てから多くの毒性化学物質や危険物質をそのまま放置し、土に埋めたまま撤収した。基地周辺の村人たちは、基地があった時には基地のゴミ処理場から品物を拾って来ては売りながら生活をしていた。また、基地撤収後には、その土地に農業をしながら生活した。米軍が置き去りにした毒劇物がそのまま村人たちに影響を与えたのは、ある意味で当然だといえよう。

国際民間団体の調査結果により、スビックの 19か所サイト、クラークの 27 のサイトが毒劇物で汚染されていることが分かった。

米国の国防総省はスビック基地の DRMS(Defense Reutilization And Marketing Service)に、6 万ガロンの排油、化学物質の廃棄物を捨てたとしており、92 年に発表された GAO 報告書では米軍の危険物質を取り扱う際には、環境基準が何ら考慮されたていなかったと認めている。

### 3) 済化責任の問題

犠牲者や様々な調査により、米軍が使っていたクラークとスビック基地に大規模な環境問題が発生していることが明らかになったが、米国政府やフィリピン政府でさえ、当初この事実を否認し、責任を回避していた。92 年当時、米国のクリントン大統領はフィリピン訪問時に、「基地に問題があったというの認めないが、もしそれが事実ならば、事実に基づいて話し合う」という多少は肯定的に受け取れる発言を行ったが、その後、その発言は埋もれてしまった。

フィリピン政府は 2000 年になってようやく、基地内の毒劇物汚染について公式に認めるようになった。

フィリピン上院議員が参加し構成された委員会が提出した報告書では、2000 年 5 月 16 日、フィリピン国会が「1) スビックとクラークには、米軍の不適切な廃棄物管理と危険な活動と作業によって、環境汚染が発生し続けており、2) 米国は基地と米国の影響の元に行われた活動により発生し続けている環境問題と健康、経済的被害を復旧し、補償すべき当然の義務がある」と発表し、米国政府の補償を要求、米国とフィリピンの[合同]委員会を設置し、問題解決をはかることを米国に提案した。また、もしこれが受け入れなければ、国際法廷でこの問題を扱うとまでした。

2000 年 7 月 27 日、フィリピンと米国は環境と健康に関する相互条約を締結し、フィリピンの環境保護のための技術的、財政的支援を約束したのだが、この条約の中には返還基地の汚染問題はすっぽり抜け落ちていた。2000 年まではフィリピンと米国の両国政府は、基地汚染に関する問題について論議していたが、2000 年以降、米国にブッシュ政権が登場した後には両国政府間で一度も話合いが行われていない。

### 4) 法的訴訟

2000 年 8 月 18 日、基地汚染の被害者たちは米国とフィリピン政府を相手取り、訴訟を起こした。クラーク基地があつたパンパンガと、スビック基地があつたザンバレスの地方裁判所に提出したこの訴訟で、犠牲者たちは米国政府に約 1 兆 20 億ドルを、フィリピン政府に 11 億ドルの補償を要求、米軍基地について新たな基礎調査を実施し、犠牲者たちに医療と財政支援を行うこと、フィリピン政府は米国政府に直ちに補償を要求し、米軍基地を浄化することを求めた。米国はフィリピン裁判所の召喚に応じず、裁判にも出席しなかつた。翌年の 9 月 13 日、裁判所側はこの事案が裁判管轄権に該当しないという理由で、訴訟を棄却した。

2000 年に被害者たちは、米国の裁判所に米空軍が環境浄化のための汚染調査を実施すべ

きだとして提訴したが、米国の裁判所は海外の米軍は各国と別途 SOFA を締結しているので、これに対する裁判権はなく、既に返還された基地との理由で、訴えを退けた。

## 2. パナマ

### 1) 不適切な米軍の「浄化」計画

1977 年に締結した「パナマ運河条約」には、「パナマの自然環境を守るために、環境の保存と保護について、お互いを認め合う正しい方法を模索すべく努力し、生命と健康、安全に害を及ぼす全ての危険が除去すべく実行可能な方法をとり、このために米軍は関連情報報をパナマ政府に忠実に提供する義務がある」となっている。

米国国内でパナマ運河放棄に否定的な意見が出て、これに相当な圧力を感じた米国上院は、「パナマ運河条約」の中に、両国政府が合意した際には 1999 年以後の状況について再度条約を結ぶとした条件を含ませた。この条件により 1995 年から 1998 年までの間、パナマ運河と周辺地域を 1999 年以降はどのように管理、防衛するのかについて、交渉が進められた。米国は特に南米地域(ペルー、ボリビアなど)の麻薬取引の取締りを口実に、継続駐留の基盤を作ることになる。

1998 年に “Fellowship of Reconciliation Panama Campaign”(以下 FOR)は、米軍がパナマで化学兵器を貯蔵し、毒性の強い除草剤など、様々な化学兵器の実験をしたということを明らかにし、環境問題が浮上した。米軍は管理権の移譲を 2 年残し、98 年から不発弾の除去など、自主計画をたてて「浄化」を実施した。しかし、パナマ駐留の米軍が行った汚染浄化は、単にやるフリをしたに過ぎないものだった。

パナマ政府はようやく 1999 年以降になって、環境問題や米軍の環境浄化の内容を協議しようとしたが、米軍は応じなかった。1999 年に条約上合意の返還時期になると、パナマ政府はパナマ運河の管理権を引き渡してもらうため、やむなく浄化が終わっていない米軍基地と訓練場などの返還を受けることになった。パナマ政府は米軍基地が返還されてもその後の交渉で、環境問題を解決できるだろうとの期待をもったが、何の変化もないままだ。パナマ政府の浄化要求が統いても米軍は反応をみせず、現在もパナマに残った不発弾と不法に埋められた化学兵器がパナマ国民の安全を脅かしている。もし、パナマ政府がもう少し早く環境問題の重要性や深刻さに気付き、1995 年の交渉時にこれを変更させたなら、状況は少し変わっていたかもしれない。

### 2) 資料の非公開と歪曲

1977 年のパナマ条約によると、米軍は関連情報をパナマ政府に提供する義務がある。しかし、米軍は不発弾を除去する際にも、パナマ政府に情報を提供したり、協議を行ったりしていない。パナマ政府は米軍が実施する訓練場のリスク評価や可能な浄化技術の評価、毒性調査などに参加する意思をみせたが、米軍側は一切これを拒否した。

FOR が情報公開請求(FOIA, Freedom of Information Act)で得た資料を分析すると、米国の TTC(The Army's Tropic Test Center)が作成した報告書の草案には、「劣化ウラン弾と対戦車地雷テストを実施した」との記録がある。しかし、パナマ政府へ提出した報告書には「汚染」という単語の代わりに、「不発弾の集中地域」と記録されていて、パナマ駐留の米軍は劣化ウラン弾についても、「原子力規制委員会」の許可がないため使っていないと主張した。

米軍はパナマで使った環境浄化費用についても公開しなかった。米国内の環境浄化費用と比べると、その虚構性がすぐに分かってしまうからだ。

ハワイのカフォラウェイ訓練場では 10 年で 4 億ドルが浄化に使われているが、パナマでは 96 年～99 年まで 1,500 万ドルが使われているとしている。専門家はパナマの米軍訓練場の広さと汚染度をみれば、きちんと浄化するなら[さらに]数百万ドルかかるだろうと推定している。

### 3) 意図的な資料の脱落

返還された後、2000 年にコブ陸軍基地とハワード空軍基地で、高レベルの油汚染が見つかり、パナマのマスコミが報道した。返還基地跡地には不発弾と化学兵器のみならず、一般的な汚染問題もあったが、米国はこのような資料をパナマ政府にも公開しなかつたし、また意図的に資料を脱落させ、歪曲した。

1997 年に米陸軍の自己調査では、コブ陸軍基地の駐車場地下水から発がん物質 TCE が米国基準値の 20 倍を超えていた。しかし、陸軍の報告書ではこの部分が削除されていた。

1998 年 6 月 30 日、FOR が劣化ウラン弾と化学兵器の実験資料を公開した際、米国大使館は「絶対にあり得ないこと」と否認したが、その後に認めることとなった。

### 4) 「実行可能な計画」の縮小

米軍は不発弾を除去する際、険しい地形なので、広い地域の不発弾除去は不可能だと主張した。専門家は雨の降らない乾季なら除去する方法があると提案したが、米軍は受け入れなかつた。そもそも米軍の浄化計画は、短時間で最小限の費用を目標とするために、実質的な除染目標には合わないのである。

これに対し、パナマと米国の市民団体は問題提起を続けていた。FOR は、米国には浄化する道徳的責任と、米国国内外を差別しない義務があるため、米国側が米国内の閉鎖基地のような手続きをパナマにも適用することを求めた。しかし、これは無視された。

米国の「地球環境正義法律基金(The Earth justice Legal Defense Fund, シエラクラブが作った環境関連 NPO 法律企業)」は、米国の法律と国際法上、「実行可能な(practicable)」ものは、「完了または影響を与え、行える」という一般的な意味に解釈すべきだとしている。したがって、技術的に不可能でなければ、米国には返還前に人間の健康や生命、安全に有害な物質を全て除去すべき責任があるということだ。しかし、米国は「パナマ運河条約」をたてに、パナマの環境を保存する努力もせず、基地の関連情報をパナマ政府に全部公開してもいい。可能な技術があるにも関わらず、時間と費用を理由に選択可能な浄化方法を縮小させていった。時間と費用を定めて、全地域の不発弾除去は実行不可能だと主張するのは、米軍に浄化意思がないということを見せている。

### 5) 放置された不法に埋められた化学兵器

環境問題の関心を呼び起こした 1998 年の FOR の発表は、パナマの人々に衝撃を与えた。発表によると米軍は、パナマにマスターード弾、化学地雷などの化学兵器を保有し、関連プログラムを運営する基地を少なくとも 7 か所持つており、パナマのジャングルで毒製の除草剤と枯葉剤を秘密裏に実験していた。神経ガスと実弾テストなど、化学兵器の実験を 1930 年から 1968 年まで約 40 年間行っていたばかりか、驚くべきことに 1997 年と 1998 年には

米国とパナマが化学兵器に関する条約を批准した後にも実験を続けていた。

フランスフィールドという地域は、1930年代に米軍が埋めた30ポンドに達する化学兵器から流出する物質により、その一帯が汚染された。パナマの太平洋沿岸には27種の神経ガス(nerve agent)が埋められ、サンホセ(San Jose)島には、まだ化学兵器が残っているという。

1993年、米国は化学兵器を海外のどこに廃棄したのか公開しないことを決定したのだが、その理由として、資料が公開されると「教育的(instructive)」な機能により、誤った使い方をされるかもしれないとしている。これは言い換えるなら、捨てられた化学兵器がまだ危険であり続けるということを意味し、それによる被害があり得るということを反証しているとも言えよう。

1998年、パナマは「化学兵器禁止条約(CWC)」を批准した。条約批准国は、他国の合意なしに化学兵器を廃棄したのかを公開しなければならず、当該国が批准した場合、埋めた国がその兵器を廃棄しなければならない。米国はパナマより1年前の1997年にCWCを批准したのだが、その年の5月に、他国に化学兵器を放置したり、埋めたりしたことはないと発表している。1998年5月12日、米国の25人の議員がコーフェン米国防相に、不発弾と化学兵器をきちんと浄化することを求める声明を発表している。

#### 6) 住民を脅かす不発弾

米軍は1998年3月から訓練場の不発弾処理を始め、その年に3,670万坪の訓練場から8,500個の不発弾を処理し、射撃場の80%を浄化したものと推定した。しかし、同時に最低でも11万個の未処理地雷、迫撃砲弾などがジャングルに埋まっていると認めている。米軍はうつそうと茂ったジャングルと切り立った絶壁のため砲弾を除去するのは困難で、もし砲弾処理を行なえば、地域一帯の山林が毀損されると主張した。

1998年7月、米国防総省が作成した非公開文書によると、陸軍工兵隊が運河拡張の中で発生した多くの廃棄物をエンパイア訓練場(Empire Range)に埋めたことが記録されている。一方でゴミの埋立てなどにより環境を破壊し、浄化責任をとらないために、「環境破壊」を口実に環境浄化を回避するというのは本当に皮肉なことだ。ジャングル地域は軍事活動が活発なところだったので、むしろ浄化が必要な所でもある。970万坪の地域は民間人の立ち入り統制区域となってしまった。790を超える警告版と鉄条網を張り巡らせたこの地域の安全のために、米軍とパナマ保健当局は、地域住民に不発弾を確認する方法を教えた。不発弾を見分けるだけでは住民の安全が保障されないにも関わらず、実際の不発弾処理は行われないまま、その後の事故の責任は住民に押し付けようとするものとしか考えられない。米軍撤収後のこのような事実を知らずに、ジャングルに入ったパナマ国民が爆発事故で死亡する事故が相次いで発生している。この6年間でも、50人以上が死亡している。不発弾処理の問題は、依然としてパナマと米国間の鋭い対立を引き起こす外交問題として残されている。米国は直接浄化ではなく、「技術的支援」の提案も行ったが、パナマ政府は「浄化」は使用者の直接的な責任だとして、これを拒否した。

### 3. ドイツ

#### 1) 平時の在独米軍基地の環境管理

ドイツに駐留する米軍は、1998年3月に改定された「NATO-SOFA ドイツ補充協定(SA)」第53条により、ドイツの国内法を守っている。米軍がドイツ法で規制されている行為を行う

際には、ドイツ当局の許可を受けるという規定も具体的に明示されている。このような規定により、米軍は平時における軍事活動でもドイツ環境法を良く守っており、特に地下水は直接飲み水に使っているので、飲み水をミネラルウォーターなどで供給されている在韓米軍と大きな違いだ。

ドイツの法律は米国の軍事駐留施設と関連するどこにでも適用され、ドイツの環境法はFGSの環境基準より厳格になっている。NATO-SOFA補助協定の環境条項により、駐独米軍の環境執行部はドイツ法の基準にしたがって、環境管理と監督をおこなっている。

ドイツ国内の全ての米軍施設の行為時にも、ドイツ法の承認を得なければならず、駐独米軍はこのような承認を得るために、必要な全ての情報をドイツ政府に提出しなければならない。

## 2) ドイツの環境管理基準(FGS)

ドイツのFGSは、ドイツ連邦及び州の環境法と規定、適用可能な国際合意書、米国の海外環境基準規定集(OEBGD)を比較し、より保護的な事項を採択して策定した指針だ。FGSはドイツ連邦政府内の米軍の軍事活動と駐留施設に適用する環境基準を明示したもので、この基準はドイツ内の米軍活動に対する最低限の要求条件となっている。

その概略をみると、FGSの概念と背景、適用範囲、駐独米軍に義務事項、承認と同意、労務、刑事裁判権、米軍基地のFGS遵守に対する監視義務、環境分析方法などが含まれている。

FGSによりドイツは、米軍の環境問題を徹底的に監視することが出来る。ドイツの環境担当官は、米軍駐留施設の環境問題に対し必要は調査を行うために、米軍駐留地域に立入ることが出来、駐留地の中で環境違反事項を調査する管轄権を有する。特に、米軍駐留地域への立入は、事前通告が原則となっているものの、非常時には通告なしに立入ることも出来る。また、駐独米軍は環境関連の全ての実験をドイツ政府と共に、認められた実験室で実施しなければならない。

環境影響評価は「NATO-SOFA補助協定」第54条により、可能な限り計画段階の初期から全てのプロジェクトの環境管理基準について評価することになっている。この評価は、プロジェクトの内容、分析、環境影響評価などを含めており、評価の目的は環境問題の負担を避けるためだ。

## 3) ドイツ国内の返還米軍基地の事例

ドイツは米軍基地返還交渉で、韓国とは異なりそれぞれの基地ごとに、別途の協定を具体的に締結する。ドイツ内の州政府の環境法が連邦政府の環境法と異なっていたり、返還予定の地域ごとに特殊性があったりするので、両方を考慮しなければならないからだ。

在独米軍の返還基地の環境浄化基準は、ドイツ連邦の環境法とドイツの州環境法の基準によるものだ。浄化費用の規模は基地ごとに大きく異なるが、一般的に少なくて約1,200万ウォンから多くは数十億ウォンで、最高約60億ウォン以内だ。韓国と比べると大変少ないが、ドイツは普段から米軍基地の環境管理をドイツの国内法によって管理・監督しており、汚染が発生すると米軍が直接浄化するためだ。

返還された後で見つかった汚染についても、米軍が除染する場合もある。ライン＝マイン空軍基地の移転協定をみると、返還後3年以内に見つかった汚染について、米軍の除染義務が明示してある。

ドイツ政府は、米軍基地内で米軍が直接新築したり、増築したりした建築物の残余価値を補償してやらなければならない。しかし、払い戻し額は米国とドイツの別途の協議により、

駐独米軍の施設基金に積み立ててあり、その後ドイツ内の他の米軍基地の施設改善事業費として使われる。ドイツ政府は払い戻し額をドイツの建設会社に米軍基地の施設建設代金として支払うことが出来、基金については国有財産管理庁で管理しているので、実質的な損害とはならない。<sup>57</sup>

#### 4. カナダ

カナダは1996年から、21か所の返還米軍基地の浄化費用を米国に要求し続けてきた。これにより両国は、法律チームと技術チームを構成して、交渉を行ってきている。米国の法律チームは、国際法と当時の協定を根拠に汚染浄化に対する法的義務はないと主張したが、カナダ政府は国際法上、浄化責任は米国側にあるので浄化費用を負担すべきだという主張を曲げなかった。結局、両国は返還跡地に対する汚染評価を行い、米国は実質的危険のある跡地と、今後切迫で実質的な危険を招く跡地に対する浄化費用として、10年間で1億ドルを支援することを決定した。しかし、米国はカナダに費用を支払った事例は、あくまで米国とカナダ間の特別な外交関係によるものだと主張している。大変異例の事例なので、他国でカナダのような事例を期待してはならないというものだ。[了]

---

57 外交通商省2007、在韓米軍返還基地の除染に関する聴聞会提出資料