

【連載】**海兵隊グアム移転**——誰のための負担軽減なのか(6)

山口響

前回の連載を休んだので、半年の間隔があいてしまった。そのことをまず読者にお詫びしたい。

この半年間、グアムでは実にさまざまなことがあった。昨年(二〇一〇年)九月二〇日には、海兵隊移転などをめぐる環境影響評価書(EIS)の「決定記録」(Record of Decision)が出され、一月の知事選では、民主党のコンビを破って、米軍増強推進派のエディー・カルボ／レイ・テノリオ組(共和党)が勝利した。さらに、今年三月には、海兵隊移転に関して、国家歴史保存法(NHPA)にのっとった「基本政策合意」にグアム政庁側が同意した。もちろん、この間、日米それぞれの議会で海兵隊移転関連の予算審議も続いている。

論点はあまりに多岐にわたるのだが、今回はとくに二つのことを取り上げておきたい。ひとつは、インフラ整備、とくに上下水道をめぐる問題、もうひとつは、これまで何度も紹介してきたバガット地区への射撃訓練場設置の問題である。昨年九月には越田清和さんとともに二度目のグア

ム現地調査を行ったので、その様子も随時織り込んでいくことにしたい。

**JBICによるインフラ整備支援がいよいよ始まる**

これまで何度も説明してきたように、日本政府は、海兵隊移転に関して六〇・九億ドルの経費負担を行うことを約束し(その内訳は、表1)、すでに、二〇〇九年度予算で三五三億円、一〇年度予算で四七九億円を支出している。本稿執筆時点では未成立の一一年度予算ではまた少し増額されて五三二億円が計上されているが、これまでと大きく違っている点は、このなかに、日本国際協力銀行(JBIC)による融資の原資として三七〇億円が含まれていることだ。内訳は、下水道整備が二四四億円、上水道整備が一二六億円である。これが、表1の中のインフラ整備融資七・四億ドルの一部となる。財政支出(真水)ではなく、融資という形での資金投下がいよいよ始まるのである。日本の国際協力機関によるはじめての「軍事援助」だと言え

表1 日米による経費負担の割合

	事業内容	財源	金額
日本側負担	司令部庁舎／教場／隊舎／学校等生活関連施設	財政支出(真水)	28.0億ドル(上限)
	家族住宅	出資・融資等(JBICによる)	25.5億ドル(「効率化」により実質21.3億ドル)
	インフラ(電力、上下水道、廃棄物処理)	融資等(JBICによる)	7.4億ドル
	計		60.9億ドル
米国側負担	ヘリ発着場／通信施設／訓練支援施設／整備補給施設／燃料・弾薬保管施設など	財政支出(真水)	31.8億ドル
	高規格道路	融資または財政支出	10.0億ドル
	計		41.8億ドル
	総額		102.7億ドル

るだろう。

これと重ね合わせて考えておかねばならない文脈は、二〇一〇年八月に民主党政権が閣議決定した「新成長戦略」

である。アジア市場開拓のための戦略のひとつとして、新幹線・都市交通、水、エネルギーなどのインフラ整備支援が挙げられた。官民共同での水道ビジネス海外展開は熱心に進められており、たとえば、今年一月には、横浜市と日揮の官民連合が、サウジアラビア北西部アラバ市の水道事業受注に向けた実証実験開始で、サウジ政府と合意している。海兵隊グアム移転に関しては、二〇一〇年七月二二日にJBICが気になる入札公告を出している。その件名は、「駐留軍再編促進金融業務における、インフラ事業の金融的側面の検討に関する、わが国地方自治体の経験を踏まえ、現状等調査に係る業務委託一式」(傍点筆者)というものだ。越田さんと私がJBICに対して行ったヒアリング(二〇一〇年九月九日)によれば、「地方自治体の経験」とは、自治体による水道運営の経験を念頭においている、とのことだった。つまり、JBICの融資によって、グアムにおいて上下水道を整備する事業者の一角に、日本の地方自治体が食い込んでくる可能性がある、ということだ。日本経済の成長戦略の一環として、自治体が海外地域の軍事化プロセスを直接担いうる、そんな時代に私たちは入ってしまったのである。

**何も決まっていない融資スキーム**

JBICによるインフラ整備スキームは、具体的には図

1のような形になると思われる。日本政府によるJBICへの出資（これが二〇一一年度予算に計上されたもの）を受けて、JBICが融資を行うのだが、問題は融資先である。

インフラ整備主体として、まったく新しい「特別事業体」(special purpose entity = SPE)を創設するという考え方も成り立たないわけではない。しかし、昨年九月のJBICヒアリングで担当者は、「SPEは権利義務関係を契約で固めねばならず、作るのに時間がかかる。実際は、「現地で水道、電気を提供している公共事業体である」グアム水道局(GWA)やグアム電力(GPA)を完全に排除した融資は難しいのではないか」という感触を口にして

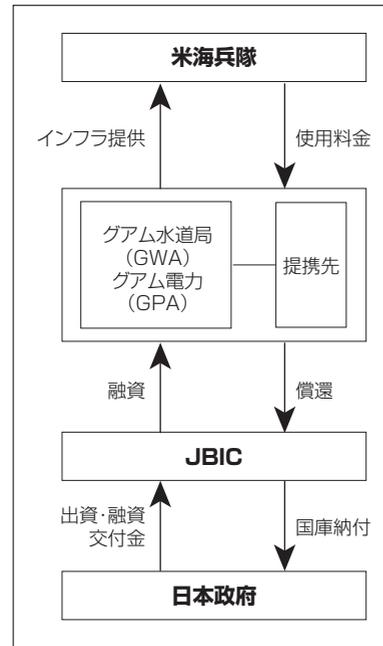


図1 インフラ整備スキーム

※日本政府による説明資料 ([http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saihen/iten\\_guam/pdf/gyosetu.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saihen/iten_guam/pdf/gyosetu.pdf)) を参考に、一部改変。



CCUのサイモン・サンチェス会長

ねらう、ということになるのである。もうひとつの懸念は、資金の償還をめぐる問題である。究極的に債務を負うのは誰なのか。償還期間はどの程度か。利率は

いた。グアム公共事業体連合会(CCU)のサイモン・サンチェス会長へのインタビュー(二〇一〇年九月一五日)でも、おおよそ似たような話を聞くことができた。会長によると、グアムではすでに、電気事業ではGPAと大阪ガスなどが、水道事業ではGWAとヴェオリア社などが提携関係にあるという。海兵隊移転事業に伴うインフラ整備でも、GPAやGWAを中心とした官民パートナーシップ(PPP)を作ることができると、会長は胸を張った。つまり、図1にあるように、実際にインフラ整備を行うのは、GWA・GPAとその提携先との連合体ということになる。日本の地方自治体や企業は、この提携先にどれだけ食い込めるかを

どうなるか。これらの一切がまだ決まっていない。決定的なのは債務者の問題で、CCUのサンチェス会長は、私たちがこのインタビューで、「それは米国防総省ということになる」と断言していた。

しかし、会長の考えは楽観的に過ぎるように思える。実際、CCUと米軍が二〇一〇年七月に結んだ「了解覚書」(MOU)では、誰が最終的な債務者になるのかについて、明確に規定されていないという(Stars and Stripes, July 21, 2010)。米軍、米国防総省は、その点を巧妙に避けているような印象がある。水道代や電気代だけで何億ドルもの支払いをせねばならないとしたら、軍隊は相当長期にわたってグアムにいつづけなければならぬだろう。米軍は、そういう長期のコミットメントを嫌うのだ。かりに米軍が借金を完済した上でいなくなっても、グアムの人口には不釣り合いに大きいインフラが残され、財政を圧迫するようなランニングコストをGWA・GPAが抱えることになるかもしれない。ここでも、サンチェス会長は楽観的で、「グアムの人口はこの数十年で一〇万人増えている。今後その傾向が続くだけだ」と豪語する。

貯水池をめぐる

既存の水資源についても論争が持ち上がっている。本連載の一回目で詳論したように、グアムの生活インフラの需

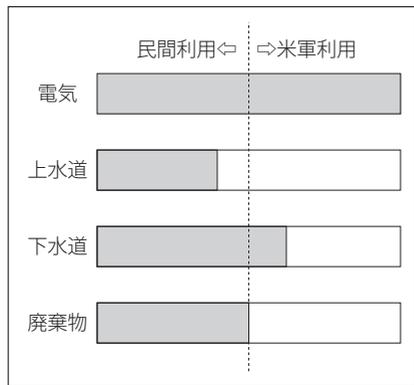


図2 グアムの生活インフラの需給関係

網掛け部分は民生部門による供給、白色部分は米軍による供給を示す。ただし、棒の長さは現実の需要・供給の割合に一致しない。

給関係はかなり複雑だ。再掲した図2を見ていただきたい。上水道に関しては、民間利用分の一部を米軍が供給していることが見て取れるであろう。これは、グアム島南部にあるフェナ貯水池からの水である(次ページの図3を参照のこと)。GWAやCCUが貯水池をグアム側に返還するよう求めていることはこれまでも書いたとおりだ。今年一月七日に成立した米連邦法である「二〇一一年度国防権限法」(P.L.111-383)「E」は、フェナ貯水池などをGWAに返還してグアム島全体で単一の水道システムを作ることの規定した(二八二二条)。ところが、グアムの人びとにとっては驚きの但し書きがこれには含まれていた。すなわち、返還にあたって、GWA側が貯水池な

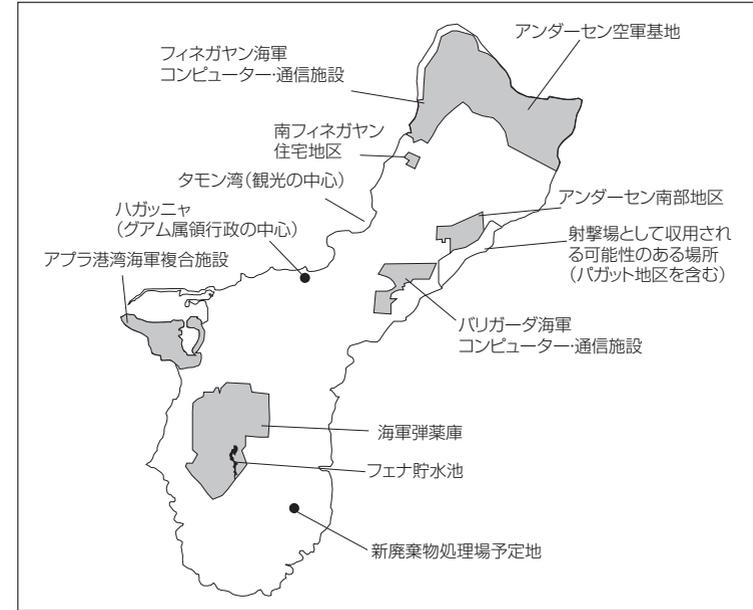
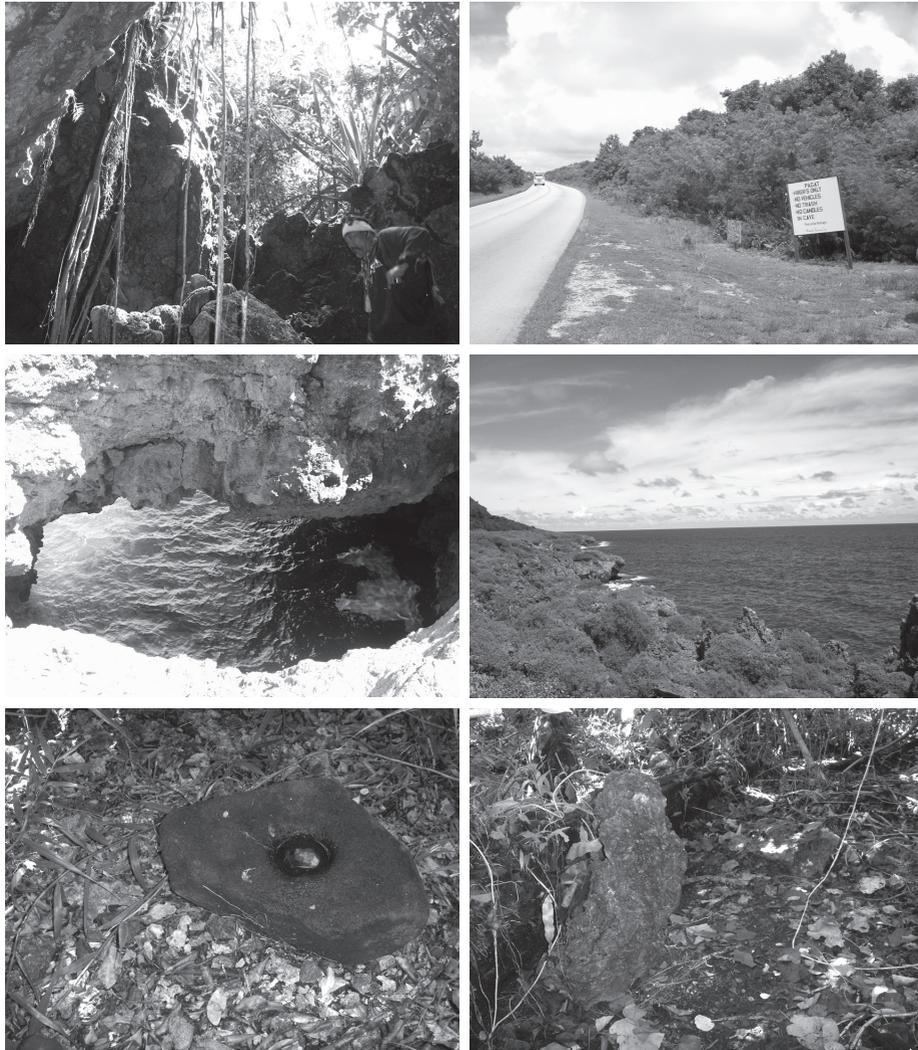


図3 グアムの主な米軍施設

どの「適正な市場価格」に相当する額を国防総省に支払わなければならない、とする条項がそれである。それどころか、返還のさらなる条件として、米国防総省がグアム公共事業体連合会 (CCU) 理事会の投票権のうち、少なくとも三三%を取得すべき旨が定められたのである。

これが国防総省の意思であるかどうか、筆者はまだ把握していない。グアム選出の米連邦下院議員マデレーン・ポダーリヨによれば、もともとの法案には入っていないかったこれらの条項が、のちに共和党議員からの修正案として挿入されたという (Marianas Variety, March 7, 2011)。あくまでこれは議会が行政府に権限を与える法律に過ぎず、それが実行されるとは限らないが、この提案には、日ごろは米軍と良好な関係を保っているCCUのサンチェス会長もさすがに反発している。たとえば東京都水道局とかの運営に日本の自衛隊が法的権限をもって関与できるとしたら、それがどれほど異常な事態であるか、想像してみるとよい。

### パガットを訪ねる

さて、射撃訓練場の設置が予定されているパガット (Pagan) 地区の問題に移ろう。「パガット」とは、現地のチャモロ語で「助言」を意味する言葉だそう。

九月にグアム調査を行った際、現地に足を運んでみた。グアム東岸近くを走る「ルート15」から鬱蒼とした森を越

えて海に到る、片道三〇分程度の道のりである。ルート15沿いのけもの道への入り口には、「米軍増強反対」の看板も掲げられてあった。

最初はハイキング気分のならかな道を行くが、次第に、トレイルは狭く、急峻になっていく。善段こういうところを歩きつけない筆者にはけっこうつらい。途中には、洞窟もばつくりと口を開けている。アジア太平洋戦争のときは、現地人も米兵も日本兵も、こういう場所に逃げ隠れたのであろうか。

雨後のせいかやや滑りやすい斜面を、側面の岩やロープをつたいながら歩いた先には、太平洋の絶景が広がっていた。海は、濃い青を湛えている。しばらくは言葉もつげないまま休憩した後、ふたたび森の方へと取って返し、また別の海沿いに出てみた。ここでは、岩石によって形作られた天然のプールのような場所ができていた。次に来る機会があれば、海に入ってみるか。

帰りの道すがら、ラッテ・ストーンや、ルソン (Luson) と呼ばれる、石でできたすり鉢のようなものがいくつか見つかった。これらは、古代、中世からこの地に残されているもので、それゆえにグアムの人びとはこの場所を射撃場として使わせることに強く反発しているのだ。

楽しいハイキングのように思われた読者もいたかもしれないが、現地案内役なしに未経験者だけで向かうにはかかないの道すがら、ラッテ・ストーンや、ルソン (Luson) と呼ばれる、石でできたすり鉢のようなものがいくつか見つかった。これらは、古代、中世からこの地に残されているもので、それゆえにグアムの人びとはこの場所を射撃場として使わせることに強く反発しているのだ。

工事の仮差止命令である。  
まず、NEPAに関して訴状は、射撃訓練場の候補地選定について、EISがパガット以外の土地についてまったく検討していない点で手続的瑕疵がある、と主張する。訴状は、米軍保有地・非保有地の両者にわたって、パガット以外の具体的な地名を挙げながら、国防総省の不作為を批判している。中には、グアム島と同じ北マリアナ諸島に属するテナアン島の名前すら、検討すべきであった候補地として挙げられている。米軍のEISには、テナアンに海兵隊の訓練場を設置する別の計画も盛り込まれているため、テナアンも当然考慮に入れるべきである、という主張で、合法性の枠内で議論を展開しようとするかぎり、いちおう理解できる攻め方ではあるのだが、グアムよりさらに忘れ去られた存在であるテナアンをわざわざ別の候補地として持ち出さねばならないところに、グアムの苦境が現れている、と言えるだろう。

訴状はまた、パガットに射撃場を設置することに伴う文化的影響の検討がEISでは不十分であること、地下水へのインパクトも考慮に入れていないこと、チャモロ人のよくなマイノリティに与える効果も考え合わせるべきであったこと、などが主張されている。

米海軍による予想では、射撃場で年間に発射される弾薬は一〇一三万四七五〇発で、このうち、パガットを含んだ

り危険な場所なので、注意してほしい。

## パガットをめぐる、しつこい訴訟

前回の連載でも述べたように、全米歴史保存トラスト (NTHP)「2」は、パガット地区を「もつとも危機にさらされている全米11の史跡」のうちのひとつに指定し、グアム現地では、グアム保存トラスト (GPT) や市民グループ「私たちはグアハン」(We Are Guahan、以下、WAG) と略。グアハンはグアムの現地での呼び名) が中心となって、パガット保存運動が強まっていた。

昨年九月発表の環境影響評価書 (EIS)「決定記録」では、パガットを射撃訓練場の候補地とする決定は、結局変えられることがなかった。そこで、二〇一〇年一月二日、GPT、WAG、NTHPの三者は、米国防総省などを相手取って、ハワイ州ホノルルの連邦地裁で訴訟を提起した。ハワイが係争地となっているのは、グアムの米軍増強に直接の責任を持つ米太平洋軍司令部がここを本拠としているためである。

訴状によれば、要求内容は三つ「3」。第一は、パガットに射撃訓練場を設置するという決定が、国家環境政策法 (NEPA)、国家歴史保存法 (NHPA)、海岸地帯管理法 (CZMA) に反しているという違法確認。第二は、環境アセスメントのやり直し。そして、第三に、射撃場建設

地上危険地帯 (Surface Danger Zone = SDZ) に落下してくると見られる弾薬は一〇一三発。これだけの弾薬がパガットの上空を飛び交い、落下してくることは許せない、というのが、訴訟に加わった人びとの思いなのだ。

NHPAに関しては、パガット地区が一九七四年三月一三日付けで国家史跡 (National Register of Historic Places) に指定されたにもかかわらず、射撃場建設が史跡に与える悪影響についてまともに検討がなされておらず、違法だと訴状は断じている。

NTHPは、二〇一〇年一月四日の意見書でこう批判する。すなわち、NHPA第一〇六条によって、関係する市民は事業予定者 (今回の場合は国防総省・米軍) との協議に参加する資格が与えられているにもかかわらず、国防総省は、NEPAという別の法律にのっとり開いた住民への説明会・公聴会を、NHPA第一〇六条のための集まりでもあったと事後的に流用することで、NHPAによる協議参加権を事実上奪った、というのだ「4」。国防総省はNEPAによるEIS策定プロセスとNHPAによる協議プロセスを意図的に混同することで、住民参加の幅を狭めた、ということになる。

## つよつよ工事が始まるパガットのなか

この訴訟と並行しつつ、NHPAによる協議プロセスも

いちおう進行している。法律上、最終的に目指されるのは、「基本政策合意」(Programmatic Agreement、以下P Aと略)であるが、この合意の法律上の主な当事者は、事業主体である国防総省と、地元側では、グアム知事に任命される職である「グアム歴史保存官」である。すでに述べたように、つい先日(三月九日、グアム歴史保存官のリンダ・アグオンは、P Aに署名すると発表した。かつてはP Aへの署名を拒否していたアグオン氏が、態度を変えたのである。

そこに到るプロセスを見ておこう。国防総省が公表した当初のP A案には、当然のように、パガット地区を射撃訓練場にする計画が含まれていた。しかしこれは、海兵隊移転の推進派ですらなかなか飲める案ではない。そこで国防総省は、計画を維持しつつも、パガットへの住民の立ち入り権を確保することで、住民からの計画への同意を勝ち取ろうとした。

しかし、立ち入り権というのは、住民がいつでも好きなときにパガットへ入ってよいということを意味しなかった。あくまで米軍の訓練上の都合が最優先であり、米軍が許可したときにのみ立ち入りが許される、という程度に過ぎなかった。これでは権利とはいえず、とうてい住民側の納得を得られるようなものではなかった。

他方で、新任のカルボ知事は、P A署名に向けての布名に到るわけである。

しかしながら、ルート15沿いの土地に射撃訓練場を設置するという米軍の計画自体が放棄されたわけではなく、住民らが望む最低限のラインとしての、他の候補地の検討がなされる予定は、依然としてない。WAGも、米軍の譲歩があってもなお、上記の訴訟は継続するとの意思を明らかにしている。

P Aに地元自治体が同意したところで、すぐに工事は始まりそうにもない。米軍の計画実現までには、まだ相当の紆余曲折がありそうだ。昨年九月の現地調査については、まだまだたくさん紹介すべきこともあるが、それはまた次回以降。

#### 【注】

[1] 米国の会計年度は一〇月から始まるため、本来、次年度に関する予算法案は前年の九月には成立してはなくてはならない。しかし、二〇一一会計年度国防権限法については、米軍内における同性愛者の取り扱いをめぐる議論がまとまらなかったことと、中間選挙があった影響で、その成立が年またぎになっていた。

[2] 前回は「保全」と訳していたが、今回からは「保存」で統一する。

[3] <http://www.savopagavillage.com/litigation.html>

石を次々と打つ。ある報道によると、知事は、グアム保存トラスト(GPT)の理事たちに辞任を迫ったという(Marianas Variety, January 12, 2011)。GPTが先の訴訟を起こし、P A署名にも強く反対しているためだ。

さらに知事は、一月末に、「P A受け入れの四条件」なるものを発表した(Marianas Variety, January 27, 2011)。①パガットが影響を受けないこと、②インフラ投資が行われること、③軍による土地返還が行われること、④米軍増強プロセスが終了するときに連邦のプレゼンス(Federal footprint)が縮小していること、の四つである。一見すると条件が厳しいようにも思えるが、実際のところ、どの条件もきわめてあいまいに設定されており、P A署名に進みやすいような仕掛けになっていると見た方がよさそうだ。

知事は、三月初旬のワシントンDC訪問にあわせて、南フィネガヤン地区の土地四五〇エーカーを連邦からグアム政庁に返還させる約束を取りつけた。連邦からしてみると遊休地を返したただけであり、腹は痛まないが、知事③が満たされたという演出がなされたことになる。

さらに、知事訪米中の間に、国防総省とグアム政庁との協議において、パガットを射撃訓練場の地上危険地帯(SDZ)からははずす、つまり、パガットには弾薬が飛ばないように保証する、という譲歩が国防総省によって提示され、それを受けて、三月九日のグアム歴史保存官によるP A署

[4] <http://www.savopagavillage.com/files/NTHPPrtnoShregardusrGuamPAOcr42010wvattachments.pdf>

(やまぐちひびき／本誌編集委員)

※この研究は、NPO法人「高木仁三郎市民科学基金」からの助成を受けて行われているものです。