

軍事基地跡地利用における 地方自治体・周辺住民の役割 —ジャクソンビルを題材に—

The Role of Local Autonomous Body and Citizens on Military Base Conversion: A Case Study of Jacksonville

林 公 則

HAYASHI Kiminori

1. はじめに

本稿では、アメリカ、フロリダ州のジャクソンビル (Jacksonville) の事例を扱う。ジャクソンビルでは、冷戦以降米国内で始まった軍事基地再編閉鎖 (Base Realignment and Closure: BRAC) の影響を受けて、地元では雇用を守るための閉鎖反対運動が起こったにもかかわらず、BRAC 委員会の方針でセシル・フィールド海軍飛行場が2000年に閉鎖されてしまった¹⁾。

基地跡地の民間利用を市と住民とで進めていたところ、2005年になって、閉鎖した飛行場をもう一度使用できないかとの打診が BRAC 委員会によってなされた。これをきっかけにジャクソンビルでは基地受入論争が起こり、賛成派、反対派がともに将来の地域経済のあり方について報告書等を交えて主張を出し合った。2006年11月の住民投票で基地受け入れ反対派が勝利し、ジャクソンビルは現在、軍事基地に頼らない地域づくりを目指している。

本稿では、各種資料と補足の現地ヒアリングとをもとに、軍事基地を拒否するに至った意思決定の経緯を追うとともに (主に The Cecil Field Development Commission (1996)、Jacksonville Economic Development Commission (2000)、Hansen (2004))、軍事基地閉鎖後の跡地利用計画を検討する (主に Haas Center for Business Research and Economic Development (2005)、Fishkind & Associates, Inc. (2006))。これらの分析を通じて、軍事基地に頼らない地域経済がいかに構築されたかについての知見を得ることが本稿の目的である。冷戦が終結するまでは軍事に関することは基本的に国の専管事項とされてきた。しかし、BRAC が1988年に開始されると、軍事基地の跡地利用という分野において地方自治体や周辺住民が果たす積極的な役割が注目されるようになっていき、基地跡地周辺地域への財政支援政策、住民参加制度が導入されるようになっていった (林・大島 2005)。本稿では具体的な事例をみながら、地方自治体や周辺住民が基地跡地利用においてどのような役割を果たしうるのかについても考察を深めたい。制度的な違いは当然存在するものの、ジャクソンビルの事例は、今後在日米軍基地が返還され跡地利用が重要なテーマと

なっていくであろう沖縄等にとって、重要な意義をもつことになる。

2. セシル・フィールド海軍飛行場の閉鎖決定まで（1943—1993）

デュヴァル郡 (Duval County) ジャクソンビルはフロリダ州の北東の端に位置する。人口は現在約85万人となっており、米国全土で14番目に人口の多い都市である。ジャクソンビルは、1980年には57万人、1990年には67万人、2000年には73万人という具合に、他都市と比べても急速な成長を遂げてきている (The Cecil Field Development Commission 1996)。ジャクソンビルは、歴史的に人種的にも政治的にも多様な地域である。特に全人口に占める黒人の割合は高く、センサスによると、1994年では24.4% (フロリダ州全体では13.0%)、2000年では29.0% (同14.6%) となっている。そのため、公民権運動が盛り上がった時期に、他の人種との混住を避けるため白人中産階級の郊外への脱出、いわゆる「ホワイト・フライト」が生じ、インナーシティ問題によって市の税収が低下した。この問題に加えて同時期に生じていた政治腐敗に対抗するために、ジャクソンビルは、1968年10月1日以来、強権を伴った市と郡一体の政府によって運営されることになった。そのこともあって、ジャクソンビルには選挙で選ばれ議会から任命される市政管理官が存在せず、市長と市長が任命した部下とが主要な市政の実行者となってきた。この市政のあり方は、開発利益に敏感に反応できるという点ではジャクソンビルの急速な経済発展の主要な要素であったかもしれないが、一方で説明責任の問題を引き起こした。このことは、過剰開発や都市のスプロール化の原因や解消法を模索しようとする時、特に重大な問題とされた。また、軍事基地周辺の交通渋滞、渇水や火事の時における軍隊による水の大量消費も問題視されていた (Hansen 2004)。

デュヴァル郡周辺のほかの郡も含めた雇用状況 (軍人除く) は、1980年には総雇用数が29万1000人 (デュヴァル郡だけだと25万5000人)、建築業が1万6000人、製造業が3万4000人、輸送業が2万4000人、卸売業が2万3000人、小売業が5万2000人、金融・保険・不動産業が2万8000人、サービス業が6万2000人、行政が5万2000人となっており、1990年には総雇用数が42万4000人 (デュヴァル郡だけだと35万9000人)、建築業が2万6000人、製造業が3万6000人、輸送業が3万人、卸売業が2万8000人、小売業が8万4000人、金融・保険、不動産業が4万3000人、サービス業が11万3000人、行政が6万4000人となっていた。1980年代から1990年代の失業率は、多少の変動を伴いながらも4%から7%の範囲で推移していた (The Cecil Field Development Commission 1996)。

大都市に成長したため、地域全体としては基地への極度の依存はみられなくなったものの、ジャクソンビルはこの地域に存在する三つの海軍基地によって長年にわたり、経済的、社会的に多大な利益を得てきた。三つの海軍基地とは、空母、巡洋艦等の母港であるメイポート海軍施設 (Mayport Naval Installation)、海軍航空隊と兵站隊の駐屯地であるジャクソンビル海軍飛行場 (Naval Air Station Jacksonville)、F/A 18戦闘機等の本拠地であったセシル・フィールド海軍飛行場 (Naval Air Station Cecil Field) である (図1)。

閉鎖されることになったセシル・フィールド海軍飛行場の歴史をみてみよう。1941年、第二次世界大戦をきっかけとして、ジャクソンビル海軍飛行場での軍用機飛行訓練が急増

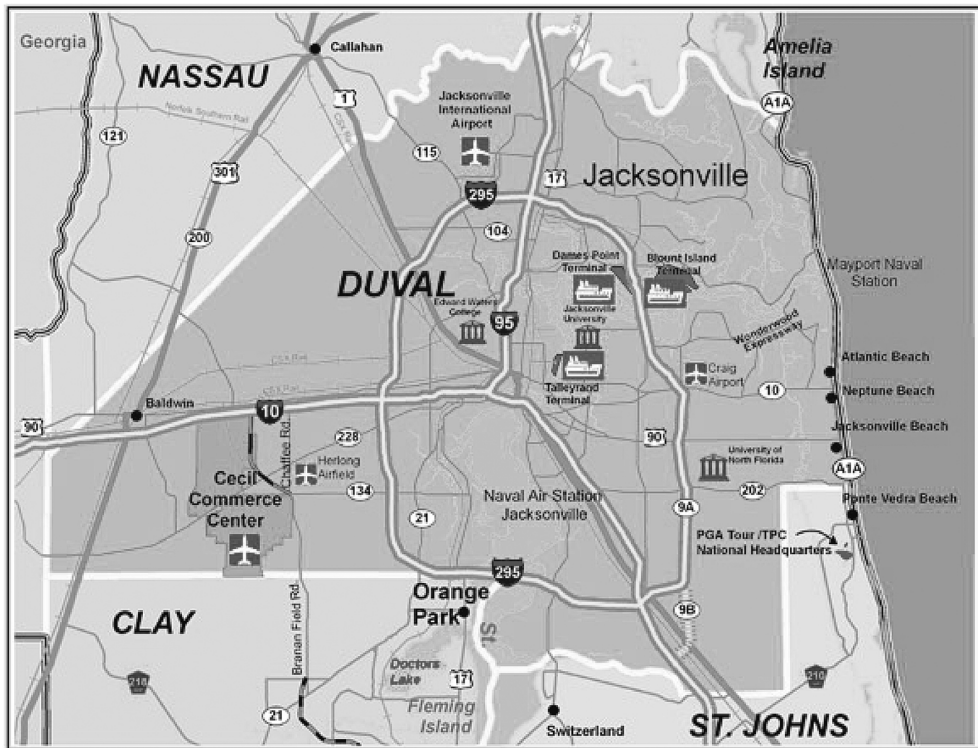


図1 ジャクソンビル周辺の地図

出所) Jacksonville Economic Development Commission のホームページ。

注1) セシル商業センター (Cecil Commerce Center) の場所が元セシル・フィールド海軍飛行場である。

注2) ジャクソンビルの中心部を貫くセント・ジョーンズ川 (St. Johns River) に存在している三つのターミナルがジャックスポーツの施設である。

した。その年の6月、訓練生の急増に対応するために、海軍はデュバル郡の東南に約10.5平方キロメートルの土地を購入し、新たな飛行訓練施設の建設に取り掛かった。この施設は1943年2月に完成し、セシル・フィールド海軍補助飛行場として承認された。大戦時に格納庫やメンテナンス施設等が次々と造られ、訓練施設としてフル稼働した後、セシル・フィールド海軍補助飛行場は、1948年に約200機で構成される二つの空母艦載部隊の常駐基地となった。1950年の中ごろには、朝鮮戦争の影響を受けて、基地で更に激しい飛行訓練がなされた。1952年6月30日にセシル・フィールド海軍飛行場という現在の名称に変更され、東海岸における海軍の主要な戦闘機常駐基地の一つに位置づけられた。その後も周囲の土地の買収、滑走路の延長によって基地の拡張は年々進み、基地の敷地は約71平方キロメートルに達した (The Cecil Field Development Commission 1996)。

一般的に、米国内では基地内外での関連雇用が地域経済に重要な役割を果たす。というのは、連邦政府の軍事支出は民間企業と異なり変動が少ないので、基地は州や市にとって安定した雇用先と (間接的にではあるが) 税収源になるからである。基地関連の職を得た人々の多くは、地元の商店を利用する。基地関連労働者が基地周辺でコミュニティを形成すると、学校や下水道、道路建設等のために連邦政府から資金が供給される。また、基地のタイプによっては、兵器の維持・管理、供給、建設、製造といった関連分野の産業が育

成され、そこからの税収が期待できる。このこともあって、米国内基地周辺の地域の約80%で、国内平均を超える勢いで市街化が進んでいる(United States Government Accountability Office 2002)。たとえば、ヴァージニア州のオシアナ海軍飛行場(Oceana Naval Air Station)では、2003年に1万2000人を超える雇用者(軍人約9800人、文民約2500人²⁾)に対して7億5000万ドル以上の給与が支払われ、そのほかに財やサービスに対して4億ドル以上が支出された。これらの雇用者が地元で使用する金額を考慮に入れると、オシアナ海軍飛行場による経済上の便益は年間10億ドルを超えるとみられている(Hampton Roads Planning District Commission 2005)。

1990年におけるジャクソンビルの軍人雇用は約2万7000人で、全労働力の7.1%を占めていた。これはフロリダ州における1.6%と比べて際立って高い数値である。ジャクソンビルの南西地域の経済にとってのセシル・フィールド海軍飛行場はさらに重要であり、軍人雇用が全労働力の10.5%を占めている。このように、ジャクソンビルの経済にとって軍人雇用は重要な位置を占めてきた。くわえて、基地で働いていた文民はジャクソンビル全体で約1万2000人にのぼるとされており、セシル・フィールド海軍飛行場だけでも1994年で約1100人となっている(The Cecil Field Development Commission 1996)。基地で働く文民の雇用を考慮に入れば、特に基地周辺地域では、軍関係雇用が地域経済にとってきわめて重要な役割を果たしていたことがわかる。

大戦以来、基地に依存してきたジャクソンビルであったが、BRACの実施が大きな転機となった。基地の民間従業員の多さから維持費用が多くなったためBRAC 1988とBRAC 1991で準備段階のBRACリストにジャクソンビルで最大の文民雇用先であるジャクソンビル海軍飛行場が載せられたとき、ジャクソンビルの政治家は海軍と交渉し、閉鎖を防ぎ、そこで働いていた数千の民間雇用を守ることに成功した。しかし、地元住民による基地存続の要望が強かったにもかかわらず、BRAC 1993で対象となったセシル・フィールド海軍飛行場の閉鎖を阻止することには失敗し、勧告の6年後の1999年までに閉鎖されることとなってしまった。セシル・フィールド海軍飛行場が、ジャクソンビルの他の二つの海軍基地の犠牲にされたとも言われている(Hansen 2004)。

BRAC 1993で基地存続をめぐるセシル・フィールド海軍飛行場と争った基地は、オシアナ海軍飛行場であった。米国では、地域社会への基地経済のインパクトを重視する周辺自治体の動きが、地元選出国會議員等も巻き込む形で、過酷な政治ゲームとして展開されることが少なくない。このケースでも、ヴァージニア州出身の議員の影響力がフロリダ州との誘致合戦の行方を左右した可能性が取りざたされている(鈴木 2007)。セシル・フィールド海軍飛行場の閉鎖により、そこに配備されていた艦載機部隊は、政治ゲームに勝利したオシアナ海軍飛行場に移転されることとなった。

3. 跡地利用計画の策定(1993-2000)

セシル・フィールド海軍飛行場は、公式には1999年9月30日に閉鎖されるはずであったが、海軍が完全に撤退したのは2000年になってからであった。本節では、閉鎖が決定されてから実際に返還が実現されるまでの間になされた跡地利用計画の策定をめぐる動きを追

うこととする。

セシル・フィールド海軍飛行場の閉鎖によって、軍人、文民を併せて8500人（文民に限ると995人）の雇用が失われた（United States Government Accountability Office 2005）。失われた雇用を回復させることが跡地利用の主要な目的となっていくわけであるが、ジャクソンビルにおいて商業の発展を牽引してきた市の海運企業であるジャクスポート（Jaxport）から遠い位置にあることが、セシル・フィールド海軍飛行場を跡地利用する際の不利な点になっていた。ジャクソンビルの西端に位置しアクセスが不便という点で、他の二つの海軍基地と比べて、セシル・フィールド海軍飛行場は再開発が困難な地域であった。

閉鎖の決定直後の1993年7月に、当時の市長のエド・オースティン（Ed Austin）は、「セシル・フィールドの航空施設には多大な再利用潜在能力がある」として、35人で構成されるセシル・フィールド開発委員会（The Cecil Field Development Commission）を組織した。この委員会の目的は、連邦政府や州政府と連携をとり、考案された跡地利用計画を彼らと調整することであった。この委員会は主に連邦政府の代表と州政府の代表から構成されていた。委員会の会議は、約2年間、月に1回開かれただけだった。また、開発委員会は、ジャクソンビルの人口を考慮するとあまりに少数過ぎた。同様の人口の地域では、跡地利用計画全体に約150人がかかわっているケースがある。また、委員が地域全体の利益を考慮せず、各機関の利益を考慮する地方エリートだった。委員会は月1回の会議やニュースレターの頒布を通して住民の意見を取り入れる努力をしたが、跡地利用計画の決定過程は基本的にトップ・ダウンであった（Hansen 2004）。

跡地利用計画は、1995年1月に米国防総省（Department of Defense : DOD）によって提出された最終環境基礎調査（Final Environmental Baseline Study）の内容を踏まえながら、検討された。最終環境基礎調査は、過去の記録やインタビュー、目視による調査によって作成される。最終環境基礎調査の提供はDODの政策や州法で要求されており、これによって実際に返還が実現する前に基地汚染に関する情報が入手できる。これは跡地利用計画を有効に検討していく上で重要で、たとえば、深刻な基地汚染が生じているサイトがあれば、跡地利用はそのサイトを避けて計画される。

委員会によって検討された基地再利用計画では、①ジャクソンビルの人口も雇用も全国平均を超えて成長している、②鉄道や高速道路を造れば比較的容易くジャクスポートにアクセスできるという開発上プラスの要素がある一方で、①環境上重要な湿地帯があり、開発には注意を払わねばならない、②スーパーファンド法の全国汚染除去優先順位表（National Priorities List : NPL）に指定された深刻な汚染サイトがある³⁾、③基地の一部が絶滅危惧種の生息域になっているといったマイナスの要素があることを認識した上で、五つの土地利用案が記されている。一つ目の選択肢は土地の譲渡を受けず連邦政府所有のままでもほとんど再開発をしないというものであるが、これは雇用創出という目的を達せないとされた。二つ目は、汎用航空を中心とした低度の開発の実施で、積極的な開発業者に頼むのではなく、ロー・コストで無理なく市等が中心となり再開発を進めていこうというものであるが、航空施設は産業発展や輸送のために使用されるほうが望ましく、急激な雇用回復も望めないとされた。三つ目はグローバル・エアポート構想で、マッハ3を越えるスピードで飛ぶ極超音速の航空機を扱える次世代型空港や約6.1キロメートルの滑走路の

建設を進めていこうというものであるが、技術や必要とされる施設の不確かさから、現時点において目指すものではないとされた。四つ目は航空機産業抜きでの混合利用で、工業・商業・住宅をうまく組み合わせようというものであったが、この計画では新しく必要な産業基盤の整備に資金を要しすぎ、また、その資金を得るために提案されている廃棄物埋立場の建設は周辺住民の支持が得られないとされた。最後の選択肢は航空機産業との混合利用で、セシル・フィールドを陸海空の輸送システムを結合させる中心地にしようというもので、この選択肢だけが基地以上の経済効果を生み出せるものとして委員会によって推薦された (The Cecil Field Development Commission 1996)。

航空機産業との混合利用という選択肢がその後の跡地利用の基本になっていくのであるが、住民の意見をきくための説明会やワークショップを行う中で、その計画の一部をめぐって地域住民との間で大きな論争が生じた。その論点とは、基地跡地に刑務所を立地させるかというものであった。早期に雇用を創出できるので、刑務所は基地跡地にたびたび建設される。テキサス州ビーヴィルのチェース・フィールド海軍飛行場 (Chase Field Naval Air Station) 跡地等、刑務所を建設して成功したとされている事例がある (Hansen 2004)。しかし、セシル・フィールドの跡地利用で最も影響を受けるジャクソンビル西部の住民たちが迷惑施設の誘致に反対する姿勢をとったのである。

ジャクソンビル西部の住民たちの主張の一つは、委員会のメンバーは官僚を重視していて地域住民を見ていないというものであった。開発委員の一人は、関係する地域の代表が出ている上に、住民の意見を集めたのだから、住民の利益は確保されていると主張した。しかし、本件において、自分たちの利益が確保されていると感じた住民は少数だった。もう一つの主張は、刑務所が周囲の資産価値を下げ、周辺住民にも悪影響を与えるということだった。結局、委員会は住民の意見に応じ、刑務所の計画は最終基地再利用計画から削除された。代わりに、西部住民のためのリクリエーション用のオープン・スペースを増やすことと乗馬センターを建設することが提案された (The Cecil Field Development Commission 1996)。住民が刑務所建設に反対した理由の一つは、自分のコミュニティの近くに刑務所を置かれたくないという規範的なものだった。それに加えて、地元住民の参加を軽視した開発委員会の意思決定過程に対する不信感があった。

オースティンにかわって市長になったジョン・デレーニー (John Delaney) は、初めから刑務所が望ましくないアイデアだったとしたうえで、地元住民との対立が政治家にとって教訓となったと語った。西部の住民の間で刑務所反対運動を組織したのがアルベルタ・ヒップス (Alberta Hipps) であった。彼女は草の根の活動を今まで以上に議会に重視させるようにしながら、この論争を通して得た知見や経験を基に市議に選ばれた。彼女は、その後もジャクソンビルの発展に重要な役割を果たしていく。

刑務所論争が解決されると、跡地利用に住民を組み込む努力が改善された。重役会議を除いて委員会会議は住民にオープンにされ、住民のためにウェブ・サイトや電話対応が始められた。さらに跡地利用計画策定期間に、委員会は月400通ほどのニュースレターを住民団体、私企業、政府機関、一般住民らに配布した。これらは住民の関心を高め、意見の反映を容易にした (Hansen 2004)。

1996年2月に最終基地再利用計画が提出されると、そこで記されている跡地利用案に対して海軍が環境影響評価を実施することになった。1998年10月に提出された最終環境影響

評価書の目的は、セシル・フィールド海軍飛行場の跡地利用によって生じる将来の環境影響に関する理解を助ける情報を政策決定者や公衆に提供することであり、また予想される潜在的な影響や合理的な環境影響代償措置を明らかにすることである（U.S. Department of the Navy 1998）。

セシル・フィールド海軍飛行場の跡地利用で、最も危惧されているのは、植生、野生生物等の自然環境に対する影響である。最終環境影響評価書では、提案された跡地利用案の実施のためには土地造成による森林や湿地帯の破壊が避けられないので、湿地帯への影響を相殺するために、ノー・ネット・ロスの態度で、基地の西側一帯に貴重な植物や絶滅危惧種の動物のためのコリドー（回廊）を確保すべきだとしている（U.S. Department of the Navy 1998）。

騒音に関しては、主に輸送用の航空機が利用されることになるが、軍用機による飛行訓練が実施されていた時と比較してはるかに被害区域は狭く、滑走路の周辺に住宅が少ない返還時の状態であれば、適切なゾーニング措置をとりさえすれば、将来にわたって深刻な影響はでないだろうとされている（U.S. Department of the Navy 1998）。

セシル・フィールド海軍飛行場では、基地の運用が本格的に開始された1950年代から特に有害廃棄物や燃料の処分場で大規模な汚染が生じてきた。それらの汚染は1985年7月の軍事施設汚染除去プログラム（Installation Restoration Program : IRP）の調査で明らかになり⁴⁾、有鉛塗料、アスベスト、殺虫剤、医療廃棄物、生物危害廃棄物、ジェット燃料、鉛や銅で汚染された水、PCB、不発弾といった汚染物が18箇所で見つかった。1988年には汚染箇所が1箇所追加され、1989年にはNPLに登録された。汚染サイトは滑走路周辺に集中している。汚染サイトが多数存在していたものの、約71平方キロメートルもの基地跡地のうち、確実に汚染されている土地が0.4平方キロメートル以下、汚染が疑われ将来詳細な調査が必要とされる土地が約4平方キロメートルであり（The Cecil Field Development Commission 1996）、セシル・フィールド海軍飛行場の場合には、汚染地を避けて跡地利用を進めることができた。そのため、基地汚染による土地の使用制限や汚染除去に要する期間は跡地利用にほとんど影響を与えないとされている（U.S. Department of the Navy 1998）。

続いてセシル・フィールド開発委員会を引き継いで1997年に創設されたジャクソンビル経済開発委員会（Jacksonville Economic Development Commission）によって2000年に作成されたのがビジネス・プランである。ビジネス・プランは、最終基地再利用計画に沿った跡地利用を達成するための実用的かつ融通のきく指針であり、より具体的な跡地利用計画とともに、市場分析や投資戦略等といった内容も含んでいる。同時に、連邦政府から土地を有利に譲渡してもらう手法の一つである経済開発譲渡（Economic Development Conveyances : EDC）を受けるために不可欠な文書でもある⁵⁾（Jacksonville Economic Development Commission 2000）。

基地返還後の経済的不況に対応するため、連邦政府は土地の無償譲渡及び無償資金供与を行っている。ジャクソンビル経済開発委員会はビジネス・プランに基づき連邦政府に対して、空港施設のための土地約24.5平方キロメートルを公益譲渡（Public Benefit Conveyances）で、公園や自然保護のための土地約11.5平方キロメートルを公益譲渡で、商業や工業等の施設のための土地約33.6平方キロメートルをEDCで無償譲渡するように

申入れ、これらはすべて2000年9月に認められることとなった。公益企業であるジャクソンビル航空局（Jacksonville Aviation Authority）に払い下げられた空港施設や隣接郡に払い下げられた以外の約42.5平方キロメートルもの土地をジャクソンビル市が譲渡された（Jacksonville Economic Development Commission 2000）。

連邦政府からの無償資金援助としては、第一に、跡地利用計画やビジネス・プラン策定のための当局運営費やコンサルタント料として、経済調整局（Office of Economic Adjustment）より、1994年から2000年までに約180万ドルの無償資金供与を受けている。これは総費用の約57%にあたる。第二に、上下水道の等のインフラの整備費として、経済開発局（Economic Development Administration）より、1997年から2005年までに約1710万ドルの無償資金供与を受けている。これは総費用の約49%にあたる。市への無償資金援助ではないが、空港を民間用に転換、整備するために連邦航空局からジャクソンビル航空局へ多大な資金が投入されている。たとえば2008会計年度には、滑走路修復費、ターミナル修復費、誘導路の建設のためのとして440万ドルが支払われている。補助率は95%である。このほか、州政府からも調査や跡地利用促進名目の無償資金供与が1998年から2002年までになされており、約2240万ドルにのぼる。ジャクソンビル市が受けた無償資金供与の総額は約4150万ドルであり、これらの支援によって、跡地利用の基礎を固めていく上で負担しなければならなかった費用の約57%を免れることができた⁶⁾。収入の見込めないこれらの事業に対する支援も跡地利用を進めようとする市の能力を高めたと思われる。

4. 汚染除去と RAB

セシル・フィールド海軍飛行場の場合には、跡地利用の促進を土壤・地下水汚染がほとんど妨げなかったと述べたが、一般的には基地跡地の汚染除去は跡地利用に際して重大な問題となる。たとえば、1995年までの4ラウンドのBRACで対象となった115箇所の軍事基地に対してケネス・ハンセンが行った調査によると（有効回答数は44）、跡地利用の遅れの最大の原因は、連邦政府の干渉や遅れであり、77%の基地で問題となっている（表1）。これには、基地を閉鎖して部隊を撤退させる前に十分に汚染が除去されず、民生転換の途中に汚染が発見され跡地利用が阻害される場合や、米国内全体の汚染サイトが多すぎて連邦政府機関だけでは対応が困難になっているにもかかわらず連邦政府機関が主導し

表1. 跡地利用の遅れの原因

（単位：箇所）

連邦政府の干渉や遅れ	33	77%
州の干渉や遅れ	11	25%
汚染除去に要する時間	20	46%
地域間の抗争	15	34%
関連機関の縄張り争い	16	36%
利害関係団体間での訴訟	8	18%

出所) Hansen (2004)。

注) 標本数は44である。複数回答している場合がある。

て対策することになっているため、汚染除去が早期に着手されない場合がある (Hansen 2004)。当然、セシル・フィールド海軍飛行場でも汚染除去についての取り組みは実施されている。米国内において返還時の汚染除去がどのように進められているのかを具体的に知ることは学問上でも実践上でも意義あることと思うので、本節ではそのことを取り上げる。

1993年に基地の閉鎖が決まると BRAC クリーンアップ・チーム (BRAC Cleanup Team) が、基地閉鎖に伴う様々な事項に取り組み、汚染除去に関する決定を促進するために創設された。セシル・フィールド海軍飛行場の場合、BRAC クリーンアップ・チームは、海軍の環境調整官、連邦環境保護庁の汚染除去プロジェクト担当者、フロリダ州環境保護局の汚染除去プロジェクト担当者であった。汚染除去に関する最高の責任主体は海軍であるが、連邦環境保護庁や州の当該担当機関も1990年の合意に基づいて協力することとなっている。この合意は、IRP の実行に際しての役割、責任、手順、おおよその期間を定めている。IRP の重要な要素として住民参加があり、その中枢を担うのが汚染除去助言委員会 (Restoration Advisory Board : RAB) である⁷⁾。RAB は BRAC クリーンアップ・チームと周辺住民とをつなぎ、双方向の対話を実現させるものとされている。

セシル・フィールド海軍飛行場の場合、返還が決まる以前から技術検討委員会 (Technical Review Committee) がつくられ汚染除去について検討されていたが、その委員会に周辺住民等を追加する形で RAB が1994年10月に創設された。RAB のメンバーは、BRAC クリーンアップ・チームをはじめとする10人の専門家に17人のコミュニティ・メンバーを加えた計27人で構成された。1995年3月の RAB 設立書には、周辺住民や利害関係者との対話を図り、参加を促すことといった目的がまず述べられている。その上で、第一にメンバーに関する事項として、RAB の活動は無報酬であること、最低2年間は辞めないことが期待されていること、RAB の活動から特定の利益を得てはならないこと等が定められており、第二に運営手続きに関する事項として、会議が毎月1回開かれ、その開催についての情報を一般の人々に通知しなければならないこと等が定められている (The NAS Cecil Field Restoration Advisory Board 1995)。

2006年6月現在、元セシル・フィールド海軍飛行場内で IRP の対象となっているサイトは、最終環境影響評価書の作成後に発見されたものも含めて、24箇所である。その中の一つである旧変圧器保管場における汚染除去について詳しくみていく。旧変圧器保管場は主要基地の北中央部に位置し、約2400平方メートルほどの広さである。この中の舗装されていない区域は1990年代まで PCB を含んでいる何百という変圧器を保管するために使用されていた。付近の建物には1975年まで農薬が保管されていた。これらの区域には三つの油水分離装置があった。これらは工業団地や複合事務所といった将来の利用のために取り壊され、汚染除去手続きが進められている。土壌からは PCB、農薬、多環芳香族炭化水素 (PAHs) 等が、浅い帯水層の地下水からはベンゼンヘキサクロリド (BHC) 等が発見されている。

このサイトの汚染除去に対する取り組みは、1994年に実施された BRAC 関連調査で開始された。2000年までに実施された詳細な調査で汚染の質、量、範囲が明らかにされた後、2001年に汚染土壌を掘り起こして外部で処理する措置がとられた。この措置によって土壌から健康や環境に受け入れられないリスクを受けることはなくなったが、BHC を含

む地下水汚染にどのように対処するかが問題となった。海軍や環境保護庁によって提案された選択肢は、①なにもしない（0ドル）、②自然の弱毒化を待ち、その間は土地利用規制とモニタリングを実施する（8万8000ドル）、③その場で微生物分解処理をしながら、土地利用規制とモニタリングを実施する（57万8000ドル）、④汚染水を汲み出し外部で処理する（70万2000ドル）、という四つであった。なにもしないという選択肢は、その他との比較とのために存在するだけであり、それ以外の選択肢はいずれも法律上の基準を達することのできるものである。これらの選択肢が、短期の効果、長期の効果、費用、実行可能性等から検討される。2002年10月のRABへの説明といった手続きを経て、②自然の弱毒化を待ち、その間は土地利用規制とモニタリングを実施するという案が選択された。BHC等の汚染が存在し続ける限りは、このサイトの地下水の利用は禁止され、いかなる場合も外部に流出しないように管理され、モニタリングが続けられなければならない。そして、5年ごとにサイトの汚染状況が調べられ、想定どおりに弱毒化しない場合には、更なる汚染除去措置が必要かどうか検討される（The Navy, U.S. EPA and FDEP 2003）。

上記以外のサイトについても汚染除去が進んでおり、セシル・フィールド海軍飛行場のサイトの大部分は2003年にNPLから削除された。現在は多くのサイトが土地利用制限とモニタリングを行いながら、弱毒化を待っている。

米国内では、返還が実現する前から汚染に関する情報が公開され、汚染除去に関する検討が始められている。しかも、最終的な決定権はないものの、いくつかの選択肢を周辺住民がRABを通して検討する機会が与えられている。このことは、跡地利用政策の促進、返還後の紛争解決に貢献するだけでなく、跡地利用や汚染除去に対する周辺住民の意識を高める上でも極めて重要な役割を果たしている。

5. ベター・ジャクソンビル・プラン（2000—）

「ベター・ジャクソンビル・プラン」(Better Jacksonville Plan)とは、市が住民に提案した事業計画である。この計画案はアルベルタ・ヒップスがジャクソンビル市議会の議長だった1999年から2000年に議会で議論され全会一致で採択された。ヒップスは草の根の活動を重視していたため、事業実施の最終判断を住民に委ねた。住民投票にかけられたその計画案は、売上税を2001年1月1日から最長2030年12月31日までの期間、6.5セントから7セントにあげることによって（平均的な家庭で年85ドル、一人当たり月3ドル以下）総額約22.5億ドルの資金を捻出し、それを2010年までの期間に集中的に交通網の整備、環境の改善や経済開発、公共施設の建設等の分野に投入するというものであった。

ジャクソンビルは当時、財政難のために、15年にわたって約3200キロメートルもの道路が再舗装されないままになっていたし、道路の建設を含む交通網の整備が行えず日々深刻な交通渋滞が発生したりしていた。当時の市長のデレーニーは、「子どもや孫のために長期の見通しをもった都市をつくっていききたいかどうかを、私たちが決めなければならない」、「自らの地域の運命を投票者自身が決めなければならない」と述べている。2000年9月5日の住民投票によって、「ベター・ジャクソンビル・プラン」の導入が認められた（Office of the Mayor in City of Jacksonville 2000）。「ベター・ジャクソンビル・プラン」

は、セシル・フィールド海軍飛行場の跡地利用だけでなくジャクソンビル全体のための計画であるが、地域開発のあり方を住民投票で問うたという点で、この地域にとって重要な意味をもっていた。セシル・フィールド海軍飛行場の跡地利用との関連で言えば、乗馬センターが「ベター・ジャクソンビル・プラン」の一環としてつくられた。また、交通網の整備は、ジャクソンビルの中心からは距離のあるセシル・フィールド海軍飛行場の跡地の再開発にとって重要な意味をもったと思われる。

導入後5年間で、ジャクソンビル球場、ジャクソンビル乗馬センター、図書館等が利用可能となっており、かなりの成果をすでにあげている。「ベター・ジャクソンビル・プラン」の年次報告書では、財源不足のため整備されずに放置されていた約2700キロメートルの道路が再舗装され、約160キロメートル以上の歩道がつくられたと記されている（The Better Jacksonville Plan 2006）。「ベター・ジャクソンビル・プラン」の全容は表2の通りである。

事業のなかで特に注目に値するのが、自然保護事業である。約81平方キロメートルの土

表2. 「ベター・ジャクソンビル・プラン」の内容

(単位：100万ドル)

公共施設	525
中央図書館	95
地方図書館の整備	55
アリーナ	130
野球場	34
裁判所	211
道路とインフラ	1,500
道路の舗装	105
排水路	70
歩道、自転車道	20
道路脇への植樹	18
安全な横断歩道	25
鉄道	100
上記以外の道路の改善や拡張	1,162
環境・生活の質	165
自然保護プロジェクト	50
公園	15
汚染除去	25
腐敗したタンクの除去	75
経済開発	60
動物園	10
北西ジャクソンビル経済開発基金	25
セシル商業センター	25
総計	2,250

出所) The Better Jacksonville Plan (2006) より作成。

地を自然保護のために買収し開発を防ぐとともに、その土地を住民や旅行者が自然に触れるための公園にしている。市の保護プロジェクトで買収した約195平方キロメートルをあわせて、約295平方キロメートル以上の自然公園が整備されている。2006年11月に市長であったジョン・ペイトン (John Peyton) は、「私たちは米国で最大の自然公園を所有している。これは大きな経済的な勝利である。なぜなら、ジャクソンビルは、人々が住み、働き、遊びたいと思う場所を提供しているからだ」と述べている (The Better Jacksonville Plan 2006)。「ベター・ジャクソンビル・プラン」は住民の生活の質を改善することを唯一の目標としており、自然保護事業にその一端が現れている。

6. 基地受け入れ論争 (2005—2006年)

セシル・フィールド海軍飛行場の閉鎖後、返還地の中心部はセシル商業センター (Cecil Commerce Center) と名付けられ、市と住民が協力しながら跡地利用計画に沿って再利用が進められてきた。その結果、2001年9月末時点で596人であった雇用が、2003年9月末時点で1125人に (United States Government Accountability Office 2005)、2006年10月24日に報告書が発表された時点で2280人 (間接雇用を含めると4914人) にまで増加した。その主な内訳をみると、フロリダ陸軍州兵や海軍航空兵站部等の668人、航空機産業であるフライトスター (440人)、LSI (345人)、ボーイング (247人) の計1032人、フロリダ・コミュニティ大学関係者等の269人となっており、これらの雇用先だけで全体の85%以上となる (Fishkind & Associates, Inc. 2006)。雇用は着実に回復し、海軍の完全撤退から5年間で、失われた雇用の約25%が戻ったことになる (文民の雇用に限ると約230%)。以上を見る限り、セシル商業センターは、航空機産業を中心とした製造業地帯として生まれ変わろうとしていた。

セシル商業センターを中心とした跡地利用が順調に進む中、2005年8月20日、BRAC 2005で準備段階のBRACリストを作成しているBRAC委員会にペイトン市長が召喚され、基地の受け入れに関するヒアリングを受けた。というのは、ヴァージニア州のオシアナ海軍飛行場周辺で軍事訓練が制限されるようになったため、オシアナ基地所属の戦闘機を閉鎖されたセシル・フィールド海軍飛行場に移転させようとBRAC委員会が考えたからであった。オシアナ海軍飛行場といえば、BRAC 1993によってセシル・フィールド海軍飛行場から戦闘機が移駐した先の基地であるが、その結果、オシアナ飛行場周辺の騒音被害は激増した。戦闘機の移転前にLden 80—85デシベルの区域に居住する住民は約4000人であったが、移転後には1万3000人以上になった⁸⁾。同様に、Lden 75—80デシベルの区域では366人から約2万4000人に、Lden 70—75デシベルの区域では約7800人から3万2000人以上に、Lden 65—70デシベルの区域では19823人から40877人になった。軍用機騒音被害の軽減を求める動きが強くなったことでオシアナ基地では軍事訓練を制限せざるをえないようになり、その結果軍事的価値が低下したことがBRAC委員会で問題にされた (鈴木2004)。

このBRAC委員会のヒアリングで、セシル・フィールド海軍基地を再開する準備を、すなわちセシル商業センターからテナント企業を移転させ、艦載機部隊の移転受け入れの

ための条件整備を市として行うことをペイトン市長は証言した。これを受けて2005年9月8日に提出されたBRAC委員会の最終報告（勧告案）では、①緩衝地帯を設置する等してオシアナ海軍飛行場で十分な軍事訓練ができるような対策を2006年3月末までにヴァージニア州が実施・完了せず、②セシル・フィールド海軍飛行場を受け入れられる状態を2006年12月末までにフロリダ州が整備できたら、基地移転が実施されることが明記された。

当初基地受け入れの方針を打ち出していたペイトン市長であったが、BRAC委員会のヒアリングの2ヶ月後、公式に基地受け入れ反対を表明する。これには、基地受け入れが実現した場合に取り壊されてしまうセシル商業センターを守ろうと立ち上がったNGO団体である「ベター・ウェストサイド・プロジェクト」(Better Westside Project)の力が大きい。この組織を支えていた中心人物の一人がまたしてもアルベルタ・ヒップスであった。その際、基地受け入れの問題点として、①市の財政が逼迫する中で巨額の施設設備費を捻出できるのか、②新たな雇用も生まれ地元経済関係者の間で成功例と位置づけられていたセシル商業センターを閉鎖させることができるのか、③すでに市街地化が進んでいる中で艦載機が移駐してくれば深刻な騒音被害が生じるのではないかと、といった問題点が提起された（鈴木 2007）。基地閉鎖後、商工業の発展で中心的な役割を果たしてきた住民が、草の根で活動し、市長の方針を変更させたのである。

2006年5月、BRAC委員会の最終報告でオシアナ海軍飛行場を留めておくために必要とされていた条件が満たされていないことがDODの検察官によって認められた。このことによってセシル・フィールド海軍飛行場が整備されさえすれば基地を誘致できるようになったため、基地受け入れに関する動きがさらに激しくなっていく（表3）。

表3. 基地受け入れに関する主な動き

1999年9月30日	セシル・フィールド海軍飛行場の公式閉鎖日。実際には2000年に海軍が完全撤退。
2000年9月5日	「ベター・ジャクソンビル・プラン」を住民投票で可決。
2005年8月20日	BRAC委員会のヒアリングで、ペイトン市長が基地の受け入れを主張。
2005年9月8日	BRAC委員会が大統領に最終報告（勧告案）を提出。基地移転の条件を提示。
2005年10月18日	西フロリダ大学が、基地受け入れに伴う経済効果を算出した報告書を発表。
2005年10月20日	ペイトン市長が基地受け入れ反対を公式に表明。
2006年5月	オシアナ海軍飛行場の維持に必要な条件を満たされていないとDODの検察官が判断。
2006年7月3日	ポートジャクソンビルドットコムが基地受け入れのための住民投票を提起。
2006年8月3日	ポートジャクソンビルドットコムが住民投票の実施に必要な署名数を確保。
2006年8月9日	市がポートジャクソンビルドットコムに対して訴訟を起こす。
2006年9月15日	フロリダ州第四巡回区裁判所での判決日。市の勝訴。
2006年9月20日	控訴審判決日。逆転判決により、ポートジャクソンビルドットコムの勝訴。
2006年9月27日	上告審判決日。住民投票実施へ。
2006年10月17日	セシル商業センターが基地受入時に予測される騒音被害についての報告書を発表。
2006年10月24日	市側に委託された業者が、基地がない場合の経済効果を算出した報告書を発表。
2006年11月7日	住民投票で基地受け入れ反対派が6割を占め、基地受け入れ計画が白紙に。

出所) 筆者作成。

2006年7月3日、元海軍のパイロットで実業家のケン・アンダーウッド (Ken Underwood) が設立したボートジャクソンビルドットコム (VoteJacksonville.com) が、基地受け入れを実現するための住民投票を提起した。この住民投票では、元セシル・フィールド海軍飛行場だった土地を DOD に返還し、軍施設や軍用住宅を整備することによって、セシル・フィールドへの基地移転のために BRAC 委員会が出した条件を満たす政策をジャクソンビル市にとらせるように市の条例を新設することへの是非が問われた。ボートジャクソンビルドットコムのホームページによれば、1ヶ月後には、住民投票の実施に必要な署名数2万3287筆より1万2000筆あまり多い3万5365筆の署名が集められたという。

これらの動きに対し、住民投票の署名を得るためのボートジャクソンビルドットコムの説明では基地受け入れのメリットだけが強調されておりデメリットが記されていないとして、住民投票実施請求の無効を求めて2006年8月9日に市がボートジャクソンビルドットコムを訴えた。住民投票の規定によれば、署名の際に、誤解を招かないために、判断に必要な十分な情報が与えられていなければならない。市は、デメリットとして以下の点をあげた。第一に、ジャクソンビルやその他の団体が所有する土地を DOD に譲渡しなければならない。第二に、1999年のセシル・フィールド海軍飛行場以降、跡地利用のために2億ドル以上が投資されてきており、セシル・フィールドの総資産価値が16億ドルを超えると見積もられているにもかかわらず、基地を受け入れればこれらの資産が利用できなくなる。第三に、戦闘機が移駐した場合、基地閉鎖後に新たな地区に建設された住宅や店舗が墜落事故の危険や騒音被害を受ける。第四に、基地受け入れに際して住民の負担はないとされているが、実際にはフロリダ州が1億5000万ドル、市が5000万ドルを負担しなければならない (Fishkind & Associates, Inc. 2006)。

2006年9月15日、フロリダ州第四巡回区裁判所で判決が下され、強制力をもつ住民投票を行おうとするボートジャクソンビルドットコムの条例新設案は却下された。その最大の理由は、ボートジャクソンビルドットコムが情報を都合よく操作していたためである。しかし、その後、9月20日に控訴審で逆転判決が下され、9月27日に市の上告が最高裁で棄却されたことで、基地受け入れの可否をめぐって、11月7日にジャクソンビル市が所在するデュヴァル郡で住民投票が実施されることとなった (鈴木 2007)。

地元紙の報道によれば、当初の世論調査では基地受け入れ賛成が65%、直前の調査でも賛成が60%という結果が出ていた (鈴木 2007)。このような厳しい状況であったが、市やベター・ウェストサイド・プロジェクトは、この機会を市の発展のために住民を教育する絶好の機会ととらえ、一ヶ月強の間、大規模な運動を展開した。長期の経済効果を試算した報告書と基地受け入れ時に予測される騒音被害についての報告書 (Fishkind & Associates, Inc. 2006) が、このときに作成された。長期の経済効果を試算した報告書によると、2015年には1万2116人、2030年には3万290人がセシル商業センターで直接的に雇用されるとされている (表4)。これは、閉鎖時に基地によって雇用されていた人数を上回る。しかし、再度基地を受け入れてしまえば、セシル商業センターで創出されるはずの雇用が実現されない。騒音被害についての報告書 (Cecil Commerce Center 2006) では、セシル商業センターとその周辺約360平方キロメートルの土地、約2万5000人がLdn 65デシベル以上の騒音被害を受けるとされている。また、ベター・ウェストサイド・プロジェ

表4. セシル商業センターで創出される雇用

(単位：人)

	2006年 (実績)		2015年 (推計)		2030年 (推計)	
	直接雇用	含・間接雇用	直接雇用	含・間接雇用	直接雇用	含・間接雇用
製造業	592	1,439	4,048	9,838	10,122	24,599
流通	22	47	896	1,911	2,240	4,777
事務	248	554	3,958	8,834	9,893	22,081
公共活動や教育活動	269	431	560	897	1,399	2,241
汎用航空	474	1,327	853	2,389	2,133	5,974
混合利用 (mixed use)	0	0	1,037	2,319	2,592	5,798
商業	7	17	503	1,253	1,257	3,131
公園	0	0	6	10	15	24
軍事活動	668	1,099	246	405	615	1,012
リクリエーション施設	0	0	9	15	24	39
総計	2,280	4,914	12,116	27,871	30,290	69,676

出所) Fishkind & Associates, Inc. (2006)より作成。

表5. 基地受入によってデュヴァル郡で創出される雇用 (含・間接雇用)

(単位：人)

2011会計年度	
建設	2,625
製造業	440
商業	2,927
金融	3,119
サービス	7,332
公共部門	12,679
総計	29,122

出所) Haas Center for Business Research and Economic Development (2005)より作成。

クトは、公園で録音した戦闘機の騒音を大音量で流すといった地道な活動も行いながら、騒音被害や基地受け入れ反対を訴えた⁹⁾。

一方、ポートジャクソンビルドットコムは、2005年10月18日に西フロリダ大学が発表した経済効果の試算を利用して (表5)、運動を行った。

ここでは、両報告書を利用しながら、元セシル・フィールド海軍飛行場周辺の地域経済について考えてみたい。表4をみれば明らかなように、雇用数から言って、基地を受け入れずセシル商業センターを残した場合、航空機産業を中心とした製造業が地域経済の牽引役となる。この場合、2015年には製造業だけで約6億ドル (フロリダ州北東地域における間接雇用を含めると約13億ドル)、全体では約16億ドル (同約32億ドル) の産出高が推計されている。同様に、2030年には製造業だけで約16億ドル (間接雇用を含めると約31億ドル)、全体では約39億ドル (同約80億ドル) の産出高が推計されている。この結果、2030年には2780万ドルの従価税がジャクソンビル市の歳入になると見込まれている¹⁰⁾

(Fishkind & Associates, Inc. 2006)。一方、基地を受け入れ、2011会計年度までにそれが完了した場合、間接雇用も含めてジャクソンビルで2万9122人の雇用が生み出され、24億ドルの産出高が創出されると推計されている(表5)。雇用先をみると公共部門が最大となり、続いてサービス業が多くなる。基地を受け入れなかったときに最大の雇用先であった製造業は最小の雇用先となっている。セシル・フィールド海軍飛行場が再開されると、2011会計年度には9247人の軍人雇用と2547人の文民雇用が見込まれており、彼らから4億5000万ドルの支出があると推計されている(Haas Center for Business Research and Economic Development 2005)。以上のように両報告書を比べてみると、基地を受け入れた場合には明らかに基地に依存した産業構造になるのに対して、基地を受け入れなかった場合には製造業を中心とした多層的な産業構造になる。このことは、雇用者数や産出高の差といった量的な要素よりもはるかに重要である。

2006年11月7日、住民投票が実施された。地域経済の将来のあり方について記述された両報告書が個々の住民に与えた影響を判断するのは容易ではないが、当初の予想を大きく裏切って、基地受け入れ反対派が6割を占めた(反対12万7547票、賛成8万5832票)。これによって、BRAC 2005での基地移転はなくなった。ジャクソンビルの人々は、自らの意思で基地の受け入れを拒み、少なくとも結果としては軍事雇用に頼らない地域経済のあり方を選択した。

7. 現在の跡地利用の状況、将来の見通し(2010ー)

住民投票によってセシル商業センターを中心にした経済発展を目指していくことが再確認されると、ジャクソンビル経済開発委員会は2009年1月から1年間以上かけて、セシル・フィールド海軍飛行場跡地に市が所有している土地のうち約18.1平方キロメートルの開発を市に代わって手がける業者を選定し、2010年6月にヒルウッド(Hillwood)と契約を結ぶに至った。ヒルウッドは25年間の期限つきで市から土地を借り上げ、その土地を整地した後、テナントとして様々な企業に土地を貸し、その賃貸料によって利益を得る。整地において最も費用を要するのが湿地帯であり、約4000平方メートルにつき10万ドルの費用を要するとみられている。対象となる湿地帯の面積は約4.9平方キロメートルであり、整地費用は1億ドルを超すと見積もられている¹¹⁾。これらの費用を負担しながら、ヒルウッドは利益を確保していくこととなる。

これまでの跡地利用計画に基づいてヒルウッドが提出したマスター・プランは図2のとおりである。セシル・フィールド海軍飛行場跡地は、ノルマンディ大通り(Normandy Boulevard)を境にして、大きくは南北西の3地区に分けられている。北部の総面積は約36.5平方キロメートルで、そのうちのセシル商業センターの部分にはメガ・サイトと呼ばれる製造業や流通のための施設が建設され、その周囲には商業施設やオフィスが置かれる。南部では、ジャクソンビル航空局が所有する空港施設が約24.6平方キロメートルを占めており、航空関連の製造業や産業の発展が見込まれている。滑走路の西部は航空機の物流管理業務や倉庫業務のための利用が予定されている。セシル商業センターにはボーイング、ノースロップ・グラマン、フライトスターをはじめとする30以上の企業がすでに入っ



図 2. セシル商業センターのマスター・プラン

出所) Jacksonville Economic Development Commission のホームページ。

注) 図は、セシル・フィールド海軍飛行場跡地のうち、セシル商業センターの部分のみを示している。セシル・フィールド海軍飛行場跡地は図の南にも広がっており、すぐ南にはジャクソンビル航空局が所有する空港施設が、さらに南には自然保護地区が存在する。

ており、主に航空機産業や航空宇宙産業によって利用されている。雇用は着実に増えており、計画では30年後には4万人にまでなると予想されている。加えて西部一帯には自然資源保護とレクリエーションのためのコリドーが確保されており、南北を縦断している。こ

これらの区域は、隣接する大きな自然保護地区の一部となっている。また、西部にはレクリエーション・センターが確保されており、競技場やコミュニティ・センター、乗馬センター等が置かれている。開発だけでなく、自然保護地区や地域住民の福祉施設も確保されている。

セシル商業センターにとって最も重要なインフラ整備が州間高速自動車道10号線や他の主要道路とセシル商業センターとをつなぐインターチェンジや道路の建設である。これによって、アクセスの不便さが解消されるとともに、これまで海上運輸でジャクソンビルの経済を牽引してきたジャクスポートとセシル商業センターが結びつくことになり、商業や流通業がますます発展するだろうとみられている。

8. おわりに

ジャクソンビルの事例から学ぶものは多い。第一に、個々の住民が具体的にどのように考えたのかは明らかにできていないが、住民投票の結果からみる限りでは軍事基地によって得られる確実な高収入よりも、地域経済の多様性や環境や生活の質を周辺住民が選択したことである。表4と表5では対象範囲や算出方法や分類が違うので単純に比較できないものの、基地を受け入れた場合、基地に依存した産業構造が形成される予測なのに対し、受け入れなかった場合、製造業を中心とした多層的な産業構造が形成される予測がなされている。跡地利用計画における刑務所誘致反対、基地受け入れ論争における騒音被害の考慮等は、環境や生活の質を最優先した結果であるとみられる。基地からの収入のうまみを歴史的に経験してきたジャクソンビルが基地の受け入れを拒否し別の道を選択したのは、画期的な出来事といえる。

第二に、それまで基地に依存してきた住民が、跡地利用計画の過程を通して経験を積み、自らの手で市の将来を選択したことである。基地受け入れに最初に強く反対し、市長の方針を変更させたのは、住民団体であった。刑務所論争、「ベター・ジャクソンビル・プラン」を通して市の将来について関心をもっていたからこそ、基地受け入れで住民が重要な役割を果たした。住民投票で基地の受け入れが拒否されたことだけがクローズ・アップされがちであるが、基地受け入れ論争が開始される前の過程こそが注目されるべきである。住民投票が最適の方法であるかは別にして、跡地利用計画、地域開発に対する関心を日常的に住民がもちつづけられるようにすることが重要であろう。

マスター・プランの内容をみて、環境への配慮が一定払われているものの、環境破壊型の大規模開発だと思われる方もいるだろう。また、航空機産業や航空宇宙産業といった軍需と深く関わる産業が跡地利用の主流をなしている点から、軍事優先の思想から抜け出していないのではないかという意見もあるだろう。確かにセシル・フィールド海軍飛行場の跡地利用にはそういった側面があり、必ずしも望ましい跡地利用とはいえないかもしれない。しかし、半世紀近くも基地に依存し、トップ・ダウンの意思決定が長年続いてきたジャクソンビルで、いくつかの契機を通して草の根活動が力をつけ、周辺住民が強く関与して跡地利用計画を策定し、BRAC委員会からの国防上の要望であった基地受け入れを最終的に住民自身で拒否したという事実は、国家安全保障というだけで国家が全てを決定し

えた時代の終焉を、そして地域のあり方は住民自身が決定していかねばならないことを示すものとして象徴的である。

*本研究は、日本学術振興会特別研究員奨励金（21・4066）の助成を受けたものである。

【注】

- 1) BRAC 委員会は、大統領に指名された9人のメンバーで構成される独立の組織である。対象基地・施設の視察や、その基地・施設がある地域での公聴会を経て、基地の閉鎖・再編に関する最終報告を大統領に提出する。大統領にはその提言内容を一部だけ採用したり、変更したりする権限はなく、提言を採択するか否かの選択肢だけがある。
- 2) 文民の英語表記は *civilian* である。文民の職業には、参謀本部、司令官、軍関係工場の管理職員、一般事務職員、技術職員等がある。
- 3) スーパーファンド法の対象となった汚染サイトの中で、特に汚染度が高く危険であるサイトを登録したリストである。NPLに登録されたサイトは、優先的に汚染除去措置の対象となる。
- 4) IRP は、米国内軍事基地における汚染除去に対する初めての取り組みで、DOD によって1975年に創設された。詳しくは、林（2006）を参照されたい。
- 5) EDC は、基地跡地において雇用創出や地域活性化という目的で利用される土地であれば、適正市場価格以下でその土地を基地跡地利用推進当局（本ケースの場合、ジャクソンビル市）が取得できるようにするための手法である。公益譲渡は、連邦政府から民間に土地が譲渡される際、その土地が港湾、飛行場等に利用されるのであれば無料で提供可能であると規定されている。しかし、基地跡地の再利用に際してはより一層の支援が必要だとされ、1993年に EDC が導入されることとなった。連邦政府による財政支援政策の詳細については、林・大島（2005）を参照されたい。
- 6) 2010年3月17日のヒアリングでジャクソンビル経済開発委員会によって提供された資料による。
- 7) BRAC を進めるにあたっては、周辺地域の利害関係者の要求を知ることが再開発を早期に実現する上で必要不可欠であった。そこで1993年に DOD の BRAC 環境調整官、連邦環境保護庁、州の汚染除去担当職員で構成される BRAC クリーンアップ・チームが創設された。さらに1994年には、1986年から導入されていた技術検討委員会よりも積極的に地域住民の参加を可能にするために、RAB を創設することが法制度上で位置づけられた。技術検討委員会では汚染除去作業に関する技術的な文書に対して検討を加える機会が一部の代表者に与えられただけだったのに対し、RAB では汚染除去プロセスのあらゆる局面で住民の直接参加が可能になった。詳しくは、林・大島（2005）を参照されたい。
- 8) 時間帯補正等価騒音レベル（Day-Evening-Night Average Sound Level : Lden）とは、航空機騒音の指数であり、航空機の騒音レベルに加え、観測された一日当りの騒音回数に発生時間帯別による重みづけを加味したものである。昼夜等価騒音レベル（Day-Night Average Sound Level : Ldn）方式では、Lden と異なり夕方時間帯の区分を行っ

ていない。

- 9) 2010年3月17日のヒップスへのヒアリング内容による。
- 10) ジャクソンビル市の2011会計年度予算の一般会計の歳入はおよそ10億ドルとなり（主なものとして、諸税収入が61.9%、政府間収入が11.6%、サービスに対する料金が6.8%）、そのうち従価税収入は約5億ドルとなっている。この点からみると、セシル商業センターにおける経済活動から得られる従価税は、ジャクソンビル市にとってはさほど重要度の高いものではないように思われる（ただし、基地受け入れ阻止のために積極的に動いたのがジャクソンビル西部のNGOだったことから明らかなように、セシル商業センターのあり方は周辺地域の住民にとっては非常に重要だった）。また、米国の場合、当該地域に軍事基地が存在していても直接税収が得られるわけではなく、基地が存在することによってインフラ整備のための補助金が入りやすくなったり、軍関係雇用によって地域が活性化し、そこからの税収が期待できたりするにすぎない。このため、軍事基地に起因する歳入増加分をはかるのは容易ではない。これらの理由から、本稿ではジャクソンビルの財政分析を深く行っていない。これについては今後の課題としたい。なお、基礎的な情報としてつけ加えておくと、ジャクソンビル市の歳出の70.7%が人件費等の経常費に、9.4%が債務の償還（「ベター・ジャクソンビル・プラン」の導入前の10年間の平均は10.9%）に充てられている（City of Jacksonville 2010）。
- 11) 2010年9月30日のジャクソンビル経済開発委員会からのメールの内容による。

【参考文献】

- 鈴木滋（2004）「米本土における艦載機の夜間離発着訓練（NLP）をめぐる諸問題」『レファレンス』第643号、国立国会図書館調査及び立法考査局、pp.43-69。
- 鈴木滋（2007）「米本土における基地機能の移転・再編と地域及び環境への影響」『レファレンス』第681号、国立国会図書館調査及び立法考査局、pp.67-84。
- 林公則（2006）「米国内基地における汚染除去プログラム」『人間と環境』第32巻第2号、pp. 105-109。
- 林公則・大島堅一（2005）「米国における軍事基地閉鎖・民生転換政策」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会和文年報第10号』pp. 143-154。
- Cecil Commerce Center (2006) “Notional” Noise Analysis for the Re-Introduction of Naval Flight Operations at the Cecil Commerce Center and OLF Whitehouse, Cecil Commerce Center.
- City of Jacksonville (2010) *Annual Budget for the Fiscal Year Ending September 30, 2011*.
- Fishkind & Associates, Inc. (2006) *Cecil Commerce Center Economic Impact Analysis*, Fishkind & Associates, Inc.
- Haas Center for Business Research and Economic Development (2005) *Economic Impact Reactivation NAS Cecil Field*, The University of West Florida.
- Hampton Roads Planning District Commission (2005) *Final Hampton Roads Joint Land Use Study*, EDAW.
- Jacksonville Economic Development Commission (2000) *Cecil Commerce Center Business*

Plan.

- Kenneth N. Hansen (2004) *The Greening of Pentagon Brownfields*, Lexington Books.
- Office of the Assistant Secretary of Defense (1995) *Community Guide to Base Reuse*, DOD.
- Office of the Mayor in City of Jacksonville (2000) “News Release” June 20, 2000.
- The Better Jacksonville Plan (2006) *The Better Jacksonville Plan Annual Report 2005*, The Better Jacksonville Plan.
- The Cecil Field Development Commission (1996) *NAS Cecil Field Final Base Reuse Plan*, Jacksonville.
- The NAS Cecil Field Restoration Advisory Board (1995) *Charter of the NAS Cecil Field Restoration Advisory Board*.
- The Navy, U.S. EPA and FDEP (2003) *Installation Restoration Program July 2003 : Proposed Plan for Operable Unit 10, Site 25, Naval Air Station Cecil Field, Jacksonville, Florida*.
- United States Government Accountability Office (2002) *Military Training : DOD Lacks a Comprehensive Plan to Manage Encroachment on Training Ranges*, GAO-02-614.
- United States Government Accountability Office (2005) *Military Base Closures : Updated Status of Prior Base Realignments and Closures*, GAO-05-138.
- U.S. Department of the Navy (1998) *Final Environmental Impact Statement : Disposal and Reuse of the Naval Air Station Cecil Field Jacksonville, Florida*.
- Jacksonville Economic Development Commission のホームページ (<http://www.coj.net/Departments/Jacksonville+Economic+Development+Commission/default.htm>) (最終閲覧日：2011年6月15日)
- VoteJacksonville.com のホームページ (<http://www.votejacksonville.com/>) (最終閲覧日：2011年6月15日)