

米軍機事故への危機管理対応に関する3都県比較研究

A comparative study for crisis management of U.S. Force's aircraft accident between 3 prefectures; Okinawa, Tokyo and Kanagawa

中 林 啓 修

I. はじめに

1. 問題意識：危機としての米軍機事故

一般的に、航空機事故は、発生頻度は低いが一度発生すれば大きな被害が生じる可能性が高い災害（低頻度高リスク災害）だと考えられており、それ故、事故そのものはもちろん、事故につながるような事象が発生した場合であっても社会に与える影響・インパクトが大きくなる傾向にある。中でも、米軍の航空機（米軍機）による事故は、事故の発生が被害の大小とは別に少なからぬ政治的・社会的反響を生じ、時として大きな政治的運動にまで発展することもある¹⁾。2016年から18年上半年にかけてだけを取り上げても、表1に列挙するように重大な被害や社会的影響を生じた事故が続いている。

米軍機事故が不可避的に政治的性格を帯びてしまうという状況は、米軍機事故を見る視点を「基地問題」²⁾に固定してしまいがちだが、米軍機事故には同時に危機管理の対象としての側面もある。

危機管理の観点から見た場合、米軍機事故には、後述するような固有の制度の適用があるため、自治体や消防・警察といった日本側の主体のみによる対処が許されず、米側の軍当局や警察、消防などとの調整や連携を要

1) 例えば、成田千尋「沖縄返還交渉と朝鮮半島情勢－B52 沖縄配備に着目して－」、『史料』、第97巻第3号、pp.42-82、2014年、など。

2) 基地問題の一般的な定義はないが、基地問題とは、基地が所在することに伴う振興開発上の制約、航空機騒音、演習に伴う事故、軍人・軍属による刑事事件、汚染物質の流出等による環境破壊など、在日米軍に由来する社会的な諸問題の総体と考えられている。沖縄県「沖縄の米軍基地」、2013年、7頁。

するという点で通常の航空機事故とは対応が大きく異なる。

表1 近年日本国内で発生した主な軍用機事故

2016	12.13 普天間飛行場所属の MV-22B が名護市沿岸部に不時着、大破（負傷2名）
2017	10.11 普天間飛行場所属の CH-53E が東村高江の民地に不時着炎上（死傷者なし。民地被害あり。）
	11.22 空母ロナルド・レーガン所属の C-2輸送機が沖ノ鳥島北西で墜落（3名死亡）
	12.13 普天間第二小学校校庭に上空飛行中の CH-53E から窓枠が落下（死傷者なし）
2018	02.05 陸上自衛隊 AH-64 佐賀県神埼市の民家に墜落（乗員2名死亡 住民1名負傷 1軒全焼）
	02.20 三沢飛行場所属の F-16 が離陸中にエンジンから出火。増槽を小川原湖に投棄
	06.11 嘉手納飛行場所属の F-15C 沖縄南沖合に墜落（死傷者なし）

執筆者作成

日本側のアクターのみによる対処が許されないという点はまさに米軍機事故の基地問題としての側面を象徴するものである。このように、米軍機事故には基地問題としての側面と危機管理としての側面という二面性を内包している。しかも、その両側面は制度を介して複雑につながっており、簡単に分別して理解することができない。この結果、例えば事故に直面した自治体が対応に苦慮することも少なくない。米軍機事故に対する既存の学術的検討の多くは基地問題の観点による議論に限定されており、危機事象としての米軍機事故をどのように捉え、被害の低減に取り組むのかという危機管理としての観点からの検討は極めて乏しい³⁾。しかし、危機管理上

3) 危機管理面を踏まえた、数少ない検討として例えば、山内正、「米軍に阻まれた火災調査権—沖縄大への米軍ヘリの墜落に伴い発生した火災を中心に—」、『沖縄法制研究』第19号、2017年、23-85頁などがある。また、法的側面を検討したものとして、比屋定泰治、「日米地位協定に関する法的問題点—沖縄大米軍ヘリ墜落事件に関連して—」、『沖縄法学』第34号、2005年、67-78頁などがある。

の論点や課題を整理し、自治体としてこれにいかに向き合うのかを整理することは、基地問題としての米軍機事故とどのように向き合い、その防止や解決を図っていくのかを考える上で不可避なプロセスといえる。

以上の問題意識に立ち、本稿は、基地問題と危機管理という不可分の2つの性質をもつ米軍機事故について、基地所在自治体が危機管理上はたすべき役割を整理し、課題と展望を示すことを目的として検討を進める。

2. 対象地域と本稿の構成

本稿では東京都、神奈川県そして沖縄県の3都県について米軍機事故の対応を比較検討する。この3都県を対象とする理由は、第1に、これらの都県が課レベルで基地対策部門を設置しており、危機管理面で事故を所管することになる防災部局と連携した部局横断的な事故対応が行われるとともに、基地問題への組織的取り組みが比較的進んでいること、第2に内陸に位置し、周囲を住宅地等にかこまれた米軍飛行場が所在すること、の2点にある。日本国内には上記3都県のほかにも、米軍の主要飛行場が所在する県として、三沢飛行場が所在する青森県や岩国飛行場が所在する山口県があるが、両県は上記の2点にあてはまらないことから、適宜必要な事項等については参照するものの、本稿における比較研究の対象とはしていない。

本稿では、まず3都県にある米軍飛行場の概要及び周辺環境を把握する。特に周辺環境については米国防総省が飛行場周辺の安全性や環境保全の指標として設けている地域区分である「航空施設周辺適合理用地域」(Air Installations Compatible Use Zones : AICUZ) を援用して把握を試みる。次いで、国内における米軍機事故への対処に関する諸制度の整理および3都県での運用状況を比較分析した上で、基地所在自治体が危機管理上はたすべき役割を整理し、課題と展望を示す。

II. 3 都県の米軍飛行場

1. 3 都県の米軍飛行場の概要

本稿が対象とする3都県には、5つの米軍飛行場が所在しており、このうち、沖縄県の伊江島補助飛行場を除く4施設が航空部隊の常駐する飛行場となっている。これら4施設の概要を表2に示す。

表2 3 都県に所在する在日米軍の主な飛行場

所在地	飛行場（滑走路）	管理者	面積・常駐機数
東京都	横田飛行場 (3350m × 1本)	空 軍	面積：7136404m ² 常駐機：26 機程度
神奈川県	厚木海軍飛行場 (2438m × 1)	海 上 自衛隊	面積：5068795m ² 常駐機：20 機程度*
沖縄県	嘉手納飛行場 (3689m × 2本)	空 軍	面積：19855000m ² 常駐機：96 機程度
	普天間飛行場 (2800m × 1本)	海兵隊	面積：4806000m ² 常駐機：41 機程度

*：空母寄港時は86機程度に増加する可能性がある
各種資料から執筆者作成

本表が示すとおり、4飛行場の中では嘉手納飛行場が規模の面では最大となっているが、それ以外の3飛行場については、一概に規模を比較しにくいのが実情である。なお、横田飛行場には2019年10月にCV-22 オスプレイ部隊の配備が開始されている。また、厚木海軍飛行場には横須賀を母港とする空母艦載機部隊が飛来していたが、これは2018年度に岩国飛行場への移駐が実施されており、今後の飛来頻度などは不明な状態である。このほか、普天間飛行場は、日米両政府間の合意としては、遅くとも沖縄県名護市のキャンプ・シュワブに建設中の代替施設完成後には閉鎖されることが予定されているものの、沖縄県内では極めて強い反対意見があり、今後の推移については不透明な状況にある。

2. AICUZ のあてはめによる飛行場周辺環境の比較

飛行場の周辺の安全性を測る場合、そこには、飛行場周辺の人口や公共

施設数、所在する航空機の数、離着陸の頻度や時間帯、そして航空機毎の事故発生率などさまざまな変数を勘案する必要があり、これらを総合した一般的な指標は存在していない。加えて、上記のさまざまな変数に関して3都県の飛行場を網羅的に把握した公表データが乏しいこともあり、直接的に飛行場周辺の安全性を評価することは難しい状況がある。その一方で、事故の危険性が高い地域やその状況を具体的に把握することは危機管理上不可欠な作業といえる。そこで、本稿では、米軍航空施設周辺での適切な土地利用を勧奨する目的で、米国防総省が航空施設周辺を想定して設けている地域区分であるAICUZを援用して飛行場周辺環境の把握を試みる。

AICUZの目的は、航空の安全および米軍の運用上の必要性を損なわずに騒音や安全上の課題を最小化することで飛行場近隣住民の健康・安全・福祉を増進することとされている⁴⁾。AICUZはあくまで米軍側から施設周辺の自治体に対して提供されるものであり、上記の目的からも米軍の運用や施設設置を規制するためのものではない。加えて、原則的に米国内の施設において適用される制度であり、日本国内で米軍が使用している飛行場に対して必ず適用されるものではない。

しかし、さまざまな環境下にある飛行場を管理する米軍自身が提示する指標であること、現に普天間飛行場にはAICUZの一部（クリアゾーン）が適用されており、所在自治体である宜野湾市が同飛行場の危険性を説明する材料として度々使用されていること、また、上記の通り3都県の米軍航空施設の安全性を直接的に比較できる共通指標が存在しないことなどの理由から本稿において取り上げる4つの飛行場の周辺環境を安全性の面から把握する材料としてAICUZを用いた整理を試みる。

AICUZには、米軍飛行場周辺で事故の危険性が高い地域や騒音被害が著しくなると想定できる地域として、危険性・騒音が大きい順にクリアゾーン（Clear Zone：CZ）、事故危険ゾーン1（Accident Potential Zone 1：APZ

4) Department of Defense, Department of Defense Instruction 4165.57 Air Installation Compatible Use Zone (AICUZ), 2015, p.2

1) および事故危険ゾーン2 (APZ 2) という3つの区分が含まれている。これらの区分はそれぞれに許容される土地利用が示されており、施設周辺の土地利用に関する指標として米国内の飛行場周辺自治体に提示されている。空軍基準の AICUZ の概念図を図1に示す⁵⁾。なお、AICUZ は米軍共通の制度だが、軍種によって CZ の範囲が異なっており、真上から見た形状は、空軍の CZ が一辺 3000 フィート (ft) の正方形なのに対して、海軍・海兵隊の CZ は上底 1500ft、下底 2000ft 奥行き 3000ft の台形となっている。

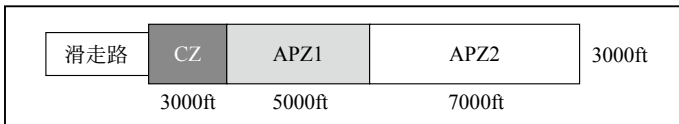


図1 AICUZ (空軍基準) の概念図

Department of Defense, Department of Defense Instruction 4165.57 Air Installation Compatible Use Zone (AICUZ), 2015, p.15 をもとに執筆者作成

本稿では、AICUZ の3つのゾーン (CZ/APZ 1/APZ 2) が4飛行場周辺に適用されると仮定し、以下の手順で AICUZ 下の人口を推計し比較した。なお、CZ の形状は空軍管理の飛行場と海軍・海兵隊管理の飛行場で異なることから厳密には完全に同一の基準とは言えないことを付言しておく。

まず、Google Earth 上で4飛行場での AICUZ の3つの地域の各頂点の緯度経度座標を求めた。ついで、この座標データをもとに GIS ソフト (QGIS ver.2.14 Essen) 上で AICUZ を再現し、各飛行場に AICUZ を当てはめた地図を作成した (図2-5)。この地図に平成22年度および27年度の国勢調査の二次メッシュ (500m メッシュ) データと重ねた上で、1/10000 で出力した。メッシュ内人口の偏りを考慮するため、出力した地図に方眼トレス紙を重ね、基盤地図情報の建物形状にもとづきメッシュ内の可住エリアの割合を概算した (図6)。最後に、各メッシュごとに可住地と AICUZ とが重なる部分の可住地に占める割合を求め、これと各メッシュ

5) Ibid.p.15

内の人口とからメッシュあたりのAICUZ下の人口を推計し、この合計として各飛行場のAICUZ下の人口を推計した。同様に、各飛行場のAICUZに、国土数値情報で得た学校（2013年）、役所等（2010年）、消防署と警察署（2012年）を重ねた。これらの結果を表3に示す。

滑走路に最も近いCZを比較した場合、普天間飛行場が最も多くCZ下に人口を抱えていることがわかる。他方、CZの外側に位置するAPZ1およびAPZ2の人口を加味した場合、厚木海軍飛行場のAICUZ下人口が最大となっている。また、4飛行場のうち最大規模となっている嘉手納飛行場は滑走路の西端が海に、東端は大部分が米軍施設や山間部に面しており、周辺人口は他の3飛行場に比べて極端に少なくなっている。施設面で言えば、普天間飛行場のAICUZ下にある施設数が最も多くなっており、特に学校数の多さが目立つ。



図2 横田飛行場へのAICUZのあてはめ（左側）

図3 厚木海軍飛行場へのAICUZのあてはめ（右側） 共に執筆者作成



図4 嘉手納飛行場へのAICUZの当てはめ(海側のCPZ2は省略) 執筆者作成

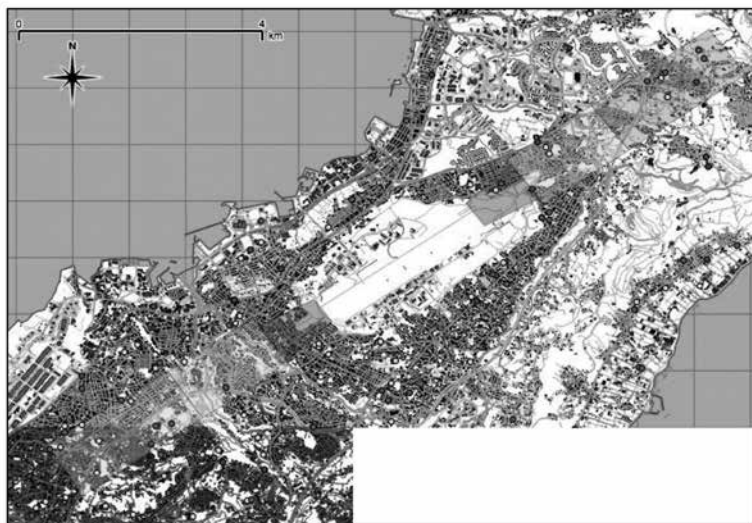


図5 普天間飛行場へのAICUZの当てはめ 執筆者作成



図6 可住地でのAICUZの割合を概算する作業イメージ（普天間飛行場北東側）
執筆者作成

表3-4 飛行場でのAICUZ下の主要施設数

飛行場	横田飛行場			厚木海軍飛行場		
	CZ下	APZ1下	APZ2下	CZ下	APZ1下	APZ2下
人数 H22	2688	12421	10546	1599	17940	37401
人数 H27	2699	12511	15049	1564	18000	38635
学校	0	2	1	0	2	5
役所等*	1	9	3	1	1	7
警察署	1	2	1	0	0	2
消防署	0	1	0	0	0	1
飛行場	嘉手納飛行場			普天間飛行場		
AICUZ	CZ下	APZ1下	APZ2下	CZ下	APZ1下	APZ2下
人数 H22	12	815	0	4,764	15,016	21,286
人数 H27	18	809	0	4,917	14,939	21,867
学校	0	0	0	1	3	7
役所等*	0	0	0	1	1	9
警察署	0	0	0	1	1	1
消防署	0	0	0	0	0	0

*：市町村役場及び公的集会施設
執筆者作成

Ⅲ. 米軍機事故対応をめぐる制度

米軍機による事故は、事故が日本の領域内で発生した場合、その場所が米軍の専用施設・区域の内部か外部かによって適用される制度が異なるが、自治体による防災・危機管理上の対応が必要となる可能性が高いのは、事故が米軍の専用施設・区域外で発生した時であり、これに関わる制度が本稿で取り上げる制度となる。

1945年8月の終戦以降、日本国内での米軍機による事故は度々発生してきたが、その後の日本国内における米軍機事故への対応を制度面で大きく変えたのは、1977年9月27日に発生した米軍偵察機墜落事故と2004年8月13日に沖縄県宜野湾市で発生した米軍海兵隊ヘリの沖縄国際大学構内での墜落事故であった。以下、本節では、この2つの事故を受けて作られた制度を中心に論じていく。

なお、米軍機事故は原則として在日米軍の構成員による公務中の事故であり、司法上の手続きや補償には日米地位協定が適用される。これらは復旧や復興あるいは被害者（被災者）の回復という観点において危機管理上も重大な論点であるが、紙幅の関係から本稿では割愛する。

1. 米軍機等事故連絡協議と緊急措置要領

1977年の事故では、厚木海軍飛行場を離陸したRF-4B偵察機が横浜市緑区（当時）の住宅街に墜落し、死傷者9名という重大な被害をもたらした。この事故を受け、1978年9月21日付の防衛施設庁長官から各防衛施設局長宛の通達として、在日米軍の主要飛行場について周辺自治体等との連絡調整体制の整備及び関係機関間の連絡協議会の設置が指示された。これを受けて、対象となる地域では様々な名称で協議体が設置された。本稿に関わるここでは、東京では1979年に「米軍及び自衛隊飛行場周辺航空事故等連絡会議」が、沖縄県では1983年に「米軍及び自衛隊の航空機事故連絡協議会」が、そして1987年には神奈川県で「航空機事故等連絡協議会」がそれぞれ設置された。以下、本稿では特に断らない限りこれらの一般的な名称として米軍機等事故連絡協議会と呼ぶ。

さて、米軍機等事故連絡協議会では、平素の取り組みと共に、大規模な事故が発生した場合の緊急措置要領⁶⁾を整備していた。この要領では、事故発生時の連絡体制の確立と救助や救援に関する関係機関（自治体のほか、警察、消防、海上保安庁、自衛隊およびその地域を管轄する防衛局）の役割分担が示されている。

米軍機等事故連絡協議会での緊急措置要領は、本稿の対象となっている3都県の間で内容や取り扱いに大きな差異が生じている。例えば、緊急措置要領の記載項目を比較してみると、東京都と沖縄県が明文で現地連絡所の設置を記載されているのに対して、神奈川県では別表の項目において示されるのみとなっている。情報収集について、沖縄県における要領には平素からの協力が記載されているが、こうした内容の記載は東京都および神奈川県の見られない。同様に、被害調査における関係機関の協力については東京都の要領のみに記載されている。緊急措置要領の記載項目を比較したものを表4として示す。

また、緊急措置要領における各機関の役割は表形式で主な担当機関と補助的な担当機関を示されている。この役割分担を見ると、全体的な方向性として、被災者の救助・救出や消防活動などの現場対応は警察および消防と海上保安庁（東京都以外）が実施し、以後の被災者対応は防衛局が中心となって行われることとなっており、都県および市町村の役割はこれらの補助となっている。ただし、例外的に沖縄県においては被災者救援に関する広報を市町村が主に担うこととされている。このように、緊急措置要領では、3都県の自治体は沖縄県における市町村を例外として、主体的な役割はないように見えるが、当然ながら、米軍機事故が日本国内で発生した場合、それは自治体の防災対応の対象となりうる。具体的な対応については地域防災計画の航空機事故編に則って実施されることになる。この点に

6) この文書については、東京都などが「要綱」の語を、沖縄県や神奈川県などが「要領」の語を使っているが、本稿文中ではこの文書全般を指す場合は「要領」の語を使用し、東京都など「要綱」を使っている自治体の文書を特に指す場合のみ「要綱」の語を使うこととする。

ついて、東京都および神奈川県では、地域防災計画の航空機事故編が民間機事故の場合と、米軍及び自衛隊機による事故の場合とで分けて記述されており、米軍及び自衛隊機による事故への対処は米軍機等事故連絡協議会の緊急対処要領をそのまま適用している。他方、沖縄県の地域防災計画では、航空機事故編は作成されているものの、民間機事故と米軍機及び自衛隊機事故とは区別されていない。この理由は定かではないが、後述する合同協議会および沖縄危機管理官の役割と県および市町村のそれとの重複が大きいことが関係しているように思われる。これについては沖縄危機管理官と県・市町村との連携や役割分担について今一度精緻な検討をすべきだと考える。

災害対策本部の設置は地域防災計画等を踏まえた自治体独自判断に基づいて行うことができ、設置自体が対応への意思表示ともなる。軍用機事故における直近の事例としては2018年2月5日の陸上自衛隊のAH-64墜落事故では、墜落地点である神埼市が災害対策本部を立ち上げて情報収集等を行なっている。この事故では、神埼市は事故後の周辺住民や子供らへの心のケアなどにも取り組んでおり、政府による補償とは別に独自に地域住民への支援を進めており、危機管理上の自治体の対応として注目に値する⁷⁾。

なお、表中では米軍の役割は明確にされていない。ただし、本稿が対象としている飛行場ではないが、米海兵隊が所在している岩国飛行場周辺の自治体を対象とした要綱においては、乗員に対する救命・救助および現場保存と立入制限を主に担当しつつ、地元の消防機関が主導する陸上での消防活動や、住民らに対する救命・救助について自治体や警察・消防を補助することになっており、これは、後述する米軍機事故に関するガイドライン等を踏まえた対応とも矛盾しないことから、本稿で取り上げている地域でも概ね同じような役割を担うことになるものと思われる。各機関の役割分担を表5としてまとめた。

7) 「陸上自衛隊ヘリコプター墜落事故に対する神埼市の対応について」神埼市ホームページ内 (<https://www.city.kanzaki.saga.jp/main/8681.html> 最終閲覧：2018年10月26日)

表4 緊急措置要領の記載項目についての3都県比較

東京都	神奈川県	沖縄県
趣旨	趣旨	要旨
連絡者の設置及びその任務	連絡責任者の指定	情報収集の協力
緊急連絡通報の内容	緊急連絡情報の経路等	連絡責任者等の指定
現地連絡所の設置	緊急連絡の内容	事故発生時の緊急通報
救護および救援活動	応急及び救援活動	緊急通報の内容等
被災者救援の優先	被災者救援の優先	現場連絡所の設置
被害調査の協力		関係機関の任務分担
要綱の改正		人身被害者救護の優先
		要領の改正

東京都、「地域防災計画大規模事故編資料編」、2009年、神奈川県、「神奈川の米軍基地」、2007年、及び沖縄防衛局、「米軍及び自衛隊の航空機事故連絡協議会快速及び緊急措置要領」、2008年をもとに執筆者作成

表5 緊急措置要領における各機関の役割についての3都県比較

	都県			市町村			警察			消防			防衛局			自衛隊			海保		米軍(参考)
	沖縄	東京	神奈川	沖縄	東京	神奈川	沖縄	東京	神奈川	沖縄	東京	神奈川	沖縄	東京	神奈川	沖縄	東京	神奈川	沖縄	神奈川	米軍(参考)
負傷者 救援	救急活動	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎*
	救急病院の引受確認	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	その他(転院等)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	消火活動	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
現場 対策	警戒区域の設定							○													
	立入制限、交通整理	○						○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	現地保存							○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	連絡所の設置	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	通信輸送																				
財産 被災者 救援	財産保護・警備																				
	仮住居の斡旋・提供	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	生活必需品の支給	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	残置財産警備																				
捜索 活動	住民に対する広報	○																			
	搭乗員、乗客、被害者 等の捜索																				

*：乗員等については主担当だがそれ以外の被害者については補助的な役割となる ^：陸上部のみ
 東京都、「地域防災計画大規模事故編資料編」、2009年、神奈川県、「神奈川の米軍基地」、2007年、及び沖縄防衛局、「米軍及び自衛隊の航空機事故連絡協議会快速及び緊急措置要領」、2008年をもとに執筆者作成

(2) 沖縄危機管理官・合同協議会体制と事故ガイドライン

2004年8月13日に沖縄県宜野湾市で発生した米軍海兵隊ヘリの沖縄国際大学構内での墜落事故は、事故そのものの大きさもさることながら、事故直後の現場を米軍が規制し、事故が民有地で発生したものであったにもかかわらず、日本側当局すら現場へのアクセスが妨げられるなど、日本側の法執行を一方向的に妨げるような米側の拙い対応が大きな混乱と批判を呼んだ。

この事故の発生を受けて、同年10月には内閣官房沖縄危機管理官職が、11月には外務省沖縄担当大使を議長とする「沖縄県在日米軍事故対応に関する合同協議会」（合同協議会）がそれぞれ設置され、沖縄における米軍機事故対応の現地対応・調整を国が直接担う方向性が示された。具体的には、沖縄危機管理官が現地緊急対策チームの長として現地の連絡調整や自治体、住民、報道への説明・情報提供を行うこととされ、自治体を含む対応協議の場として合同協議会が機能することとされた。

全国的な制度としては2005年4月に本稿冒頭でも言及した「日本国内における合衆国軍隊の使用する施設・区域外での合衆国軍用航空機事故に関するガイドライン」（以下、事故ガイドラインという）が日米両政府で合意され、米軍施設・区域外で発生した米軍機事故についての現場対応の方針が整備された。事故ガイドラインで定められた主な点は、事故発生後の連絡手順を整理し、事故の発生場所や内容、事故機に係る危険物情報などをいち早く共有すること、消防および救助救命のための措置を最優先すること、警察と米軍が共同で管理し出入口（立ち入り規制所）を1箇所限定する内周規制線（図7の実線部）と、警察が管理する外周規制線（図7の破線部）という2つの規制線で現場を統制することの3点であった。また、事故対応のため、日米関係機関間で年1回以上の会合と定期的な訓練を行うことも定められた。

事故ガイドラインは上記の通り全国的に適用される制度であり、その内容について地域による差異はないが、訓練等の進捗状況には大きな違いがある。具体的には、制度整備のきっかけとなった沖縄県では、図上訓練お

よび実働訓練が2007年以降毎年開催されているが、沖縄以外の自治体では連絡訓練程度にとどまっていることが多く、関東では2013年に厚木海軍飛行場で実施されたものが初めての実動訓練であった。

このように一定の訓練が行われているにも関わらず、この事故ガイドラインに基づいた米軍機事故の対応については課題が多く、大きな事故が発生するたびにそれらが露呈する状況にある。

特に規制線については、米軍機事故に関わる当事者（対応者）と社会との直接的な接点でもあることから、その管理のあり方は丁寧なものであるべきである。しかし、例えば2016年12月に発生した沖縄県名護市での米海兵隊のMV-22墜落事故の現場において、日本側が管理する外周規制線内への警察の許可を受けた報道機関の立ち入りについて米側がこれを排除しようとするようなトラブルが発生している⁸⁾。筆者が知る限り、沖縄県内で実施されている事故ガイドラインに関する日米の図上訓練等において、規制線のあり方については米側の訓練担当者から米側の参加者に対しても再三注意喚起がされていた。それにも関わらず、上記の事例のようなトラブルが発生する一因として、米側の対応者によるガイドラインの習熟不足が考えられる。自治体の対応としては米側における訓練の充実を求めると共に、米側との共同訓練に積極的に取り組むことで米側との対話機会を確保することも効果的だと考えられる⁹⁾。そもそも、規制線の管理については、初動対応から規制線の確立までのプロセスが必ずしも明確とは言えない面がある。例えば、事故発生のお知らせを受けて最初に現地に到着するのは、日本側の警察や消防であることが多いが、危機対応の基本的な考え方

8) 「「ノー！」米軍が記者締め出し 通そうとした警官と押し問答 オスプレイ現場」沖縄タイムスプラス、2016年12月17日9時31分更新 (<https://www.okinawatimes.co.jp/articles-/76163> 最終閲覧：2018年10月26日)

9) 執筆者が平成29年7月に米軍部隊が駐留している施設の所在自治体（59自治体）を対象に行ったアンケート調査では、訓練経験のある24自治体中17自治体が米側と2者間で直接対話する機会があったと回答している。中林啓修、「自治体と在日米軍との防災上の連携の現状と課題に関する研究—主要な在日米軍施設が所在する自治体への質問紙調査から—」、地域安全学会論文集No.32（電子ジャーナル）、2018年3月、7頁。（<http://isss.jp.net/isss-site/wp-content/uploads/2018/03/> 最終原稿_2017-068_v2.pdf 最終閲覧：2018年10月26日）

として出動前に指揮系統が確立している日本側に対し、米側の危機管理では適宜上級権者に指揮権を委譲する考え方を採っており、どの段階で規制線の範囲を確立させるのかについては、事案毎、対応者毎の判断になりがちだと考えられる。

こうした規制線の管理に関する課題に加えて、対応に関する技術的な課題も少なくない。その一例として、本稿では危険物情報の共有を挙げる。米軍機に限らず、航空機の事故をいち早く覚知するのは、当該機の乗員を除けば、事故の目撃者が管制官となる。通報を受けた消防や警察は通常であれば、10数分程度で現場に到着することが期待されるが、通報者が目撃者であれ、管制官であれ、事故機の危険物情報を知り得る立場であることは考えにくい。初動対応を行なう消防や警察の関係者が事故機に搭載されている危険物についての情報提供を受けられる可能性は決して高くない。本稿でも取り上げた沖縄国際大学での墜落事故の結果、CH-53のローター部に放射性物質が使われていることがよく知られるようになり、近年の墜落事故等でも注目される点となったが、機種ごとの基本的な危険物情報や消火や救出救助活動における機体への接近経路上の注意点などについては、実際に対応に当たる日米の消防や警察の間で共有しておく必要がある。

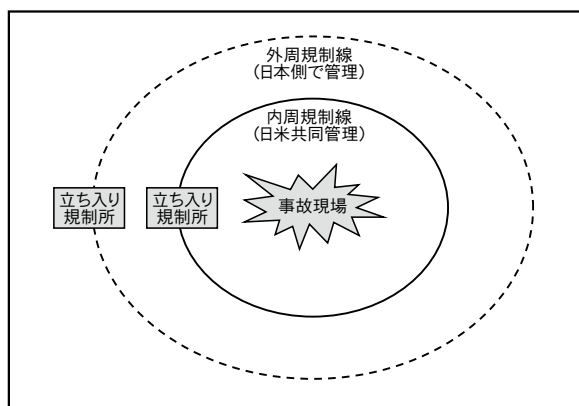


図7 事故ガイドランにおける規制線 執筆者作成

IV. まとめ：米軍機事故への危機管理対応充実に向けた 自治体間の連携について

ここまで、3都県4飛行場の周辺環境について、AICUZを援用することで安全面から比較分析すると共に、米軍機事故に関する制度と3都県における運用を概観してきた。飛行場の周辺環境を比較する限り、社会的に大きな関心事項となっている普天間飛行場に限らず、都市部に囲まれた国内の3つの米軍飛行場（横田、厚木、普天間）には少なからぬ危険性が潜在しているように見える。制度の運用という観点では、1977年の米軍偵察機墜落事故を契機に設置された米軍機等事故連絡協議会の緊急措置要領については、地域間で運用に違いがあることが確認された。特に、東京都と神奈川県では、緊急措置要領の内容が両都県の地域防災計画に組み入れられているのに対して、沖縄県ではそのような対応がとられていない点は特徴的であった。他方、2004年の沖縄国際大学への米軍海兵隊ヘリ墜落事故を契機として制定された事故ガイドラインの運用では規制線の管理方法が十分確立していない可能性や情報共有の方法など様々な面での課題が見られた。

米軍機事故に関しては、決して飛行場の所在自治体に限った課題ではなく、近隣の自治体や飛行ルート下にある自治体等とも共有されるべき課題である。加えて、東日本大震災以降、防災訓練などの機会に米軍施設が所在しない自治体に米軍機が飛来する機会も増加している。ゆえに地域住民の生命と財産の災害からの保護に一義的な責任を持つ自治体の対応としては、米軍飛行場の所在自治体各々での取り組みと共に、関係自治体間での協働や全国レベルでの取り組みが必要になる。

以上の観点から、全国レベルでの取り組み、米軍施設所在自治体間の協働、そして米軍施設が所在する各自自治体のそれぞれにおいて取り組むべき事項を表6として整理した。全国的な課題解決という点では、まずは渉外知事会において経験・知見や課題の共有を図ることや、地域によって差のある緊急措置要領の標準化を検討することが必要である。全国の関係自治体間で問題意識や好事例を共有することは、米軍飛行場が所在しない

自治体を含む日本全国で米軍機事故への対処能力を向上させる前提となるからである。

こうした協働と並行して、各自治体での取り組みも重要である。例えば、自治体内での課題として、防災担当部局と基地対策部局との連携の必要性も指摘できる。多くの場合、米軍との連絡窓口は基地対策部局が担っており、防衛局など関係先との日常的な関係性も比較的強いからである。この点について、神奈川県では2013年12月に発生したMH-60ヘリ不時着事故において、物理的に執務室が離れていた安全防災部と基地対策部の連携の必要性を強く認識したという¹⁰⁾。本事故以降、神奈川県では、同種の事故が発生した際に基地対策課職員が連絡要員として防災部局に駐在し、両部局の連携の向上を図ることとしているという。

米軍機事故は、その特殊性・政治性ゆえに、関係自治体を常に苦慮させる事象であり続けている。安全保障の関わる問題であるという一面においては、国が責任を持って処理すべきことも多々あるものの、周辺住民にとって、自治体もまた安心・安全への貢献を期待される存在でもある。各自治体がそれぞれに先進的・意欲的な取り組みを行い、これを渉外知事会の場合などで共有することで、各自治体での取り組みを相乗的に高め、住民の安寧につなげていくことが期待される¹¹⁾。

10) 本稿執筆時点において、3都県はいずれも両部局の執務室が物理的に離れており、連携に特別な努力が必要である。

11) 本稿は、第40回(2017年度)地域安全学会研究発表会(春季)の予稿「米軍機事故対応に関する3都県比較研究：危機管理の視点から」をもとに、沖縄法政研究所第66回研究会での報告「米軍機事故への危機管理対応に関する3都県比較研究」(2018年7月26日実施)での成果やコメントを踏まえて執筆した。

表6 自治体の米軍機事故対応の向上に必要な取り組み

<p>全国での取り組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 米軍機事故をめぐる日米両政府による協議や対応に自治体の意向をより反映する仕組みづくり * 国による全国知事会等での事故対応制度の周知と理解促進
<p>米軍施設所在自治体間の協働</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 渉外知事会での作業部会等の設置を通じた情報、グッドプラクティス、課題の共有 * 緊急措置要領の標準化
<p>軍施設が所在する各自治体での取り組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 常駐機や飛来頻度の高い機種に関する基本的な安全情報の共有 * 訓練レベルの向上（米側の対応の習熟度向上） * 部局間連携の向上 * 特に沖縄県での防災計画への緊急措置要領の取り込みおよび沖縄危機管理官と県・関係市町村との役割分担や連携の整理

執筆者作成