

参議院議員

# 伊波洋一 国会活動報告 VOL.02

～辺野古新基地建設の環境保全措置と海草藻場～



埋め立て予定の辺野古地先の海草藻場は、本島沿岸で最大の海草藻場であり、「環境保全図書」の記載では、消失する海草藻場に関する措置として改変区域周辺への移植を可能な限り実施するとしている。しかし、何一つ、防衛省は保全措置を実施していない。その理由に、「海草の移植」は、環境保全図書の「施設等の存在及び供用」に記載されているので飛行場完成後の事だと主張。しかし、「工事」と「存在・供用」は、環境庁告示第87号の影響要因の区分であって、時期の区分ではない。

イハ洋一後援会（沖縄事務所）

〒901-2203 沖縄県宜野湾市野嵩2丁目1-8-101  
TEL&FAX: 098-892-7734

国会事務所

〒100-8962  
東京都千代田区永田町2-1-1 参議院議員会館519号室  
TEL: 03-6550-0519 FAX: 03-6551-0519

2018年10月17日暫定版（内部資料）

## 辺野古新基地建設の環境保全措置と海草藻場

参議院議員 伊波洋一

国による辺野古新基地建設工事は、公有水面埋立法に違反している。沖縄県の公有水面埋立承認撤回を支持し、国の埋立工事断念を勝ち取ろう。



### □はじめに

沖縄県は7月31日、辺野古新基地建設にかかる公有水面埋立承認の撤回に向けて、事業者である沖縄防衛局に、聴聞の開催を通知し、8月9日聴聞を開催しました。

沖縄県は聴聞通知書の「不利益処分の原因となる事実」において、「飛行場周辺の安全確保を目的とする米国統一基準に国立沖縄高専や久辺小・中学校を含む高さ制限に違反すること、辺野古新基地とは別に固定翼機が利用できる滑走路が確保されなければ普天間基地が返還されない可能性があること、などの公有水面埋立法第4条第1項第1号「国土利用上適正且合理的ナルコト」違反。第4条第1項第1号違反と同時に、埋立予定区域の軟弱地盤や活断層の存在は、法第4条第1項第2号「災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の違反でもあること。サンゴ類、ジュゴン、海藻草類に関する環境保全措置の未実施、特にサンゴ類を事

業実施前に移植・移築せずに工事に着手したことは、法第4条第1項第2号「環境保全ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」に違反する」などを指摘しています。

私、伊波洋一は、辺野古新基地は、新たな米軍基地であり、戦争を招き入れ、県民の生命財産を犠牲にするばかりか、人類共通の財産である貴重な自然環境を破壊するものとして、強く反対してきました。今年（2018年）の5月24日、29日、6月5日、12日、19日、28日の6回にわたり、通常国会の参議院外交防衛委員会において、辺野古新基地建設問題を取り上げました。質疑では、新基地建設工事に関して、防衛省・沖縄防衛局が、公有水面埋立承認に際して求められた環境保全措置、中でも海草藻場の移植を実施しないことを明らかにしました。その詳細は、私のホームページの「国政報告」欄において、議事録、資料、録画ビデオ等で見

ことができます。公有水面埋立法や環境影響評価法などの法令を無視して新基地建設を強行する日本政府を強く批判するとともに、撤回に向けて準備を進める沖縄県に対して、海草藻場に関連する情報提供も行なってきました。

生物学者で「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会」を辞任された、前の副委員長の東清二先生は、8月11日に7万人が参加して開催された「辺野古新基地建設断念を求める8・11県民大会」に寄せたメッセージの中で、「辺野古、大浦湾の環境は優れています。特に藻場はすごい。あんなに広い藻場は他にないです。それを埋め立てるのは自然破壊そのものです。」とおっしゃっています。(琉球新報「辺野古埋め立ては自然破壊」 東清二琉球大名譽教授メッセージ全文 8・11県民大会 (2018年8月11日 22:14))

### □辺野古建設計画とは

現在、日本の国土面積約0.6%の沖縄県に、特に沖縄本島の中北部に集中して、日本全体の約70.6%もの米軍基地が配備されています。沖縄戦直後から米軍統治下にかけて、住民が収容所に隔離されている間に無断で集落や畑がつぶされ、あるいは、戦後に住民が生活していた土地までも米軍による「銃剣とブルドーザー」で、強制的に住宅地や田畑が接収されるなどして、米軍基地が建設されました。このような行為は占領下の住民の財産没収を禁じた戦時国際法に反するものです。

沖縄県民は、このような米軍占領下の基地のための土地強制没収や、地域住民の人権を侵害する米軍の統治に対し、日本国憲法下への復帰運動に取り組み、自治の回復と行政主席公選制の実現(1968年)、国政参加選挙(1970年)を経て、1972年5月15日の沖縄施政権返還を実現させました。しかし、沖縄県民が求めた米軍

<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-780624.html>)

国は、環境影響評価書において、「海草藻場の生育範囲の拡大域」(＝移植先)を指定し、海草類の移植を実施するとしながら、実際の工事においては何もしていないのです。

辺野古新基地建設反対を公約に掲げ、一身を捧げて取り組んでこられた翁長雄志知事は、8月8日に逝去されました。「基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因」という信念のもと、辺野古新基地建設反対に命を削るなかでの早すぎる永眠でした。翁長知事の遺志を引き継ぎ、県の公有水面埋立承認の撤回を支持し、今後想定される県と国との法廷闘争を含め、結束して県を支えるとともに、県民の民意を全国に広げて辺野古新基地建設断念を勝ち取りましょう。

基地の即時無条件返還は実現されず、「核抜き本土並み返還」とされ、多くの基地が残り、その水準は全国の75%を超えるものでした。

1972年の日本への施政権返還以降も、日米両政府は、ほとんど沖縄の基地負担軽減に取り組んでできませんでした。しかし、1995年9月、米海兵隊員らによる当時11歳の少女暴行事件をきっかけに、基地反対運動が全県的に巻き起こると、日米政府は、はじめて負担軽減措置に向けて協議を開始しました。こうして1996年、11施設の返還を内容とする「SACO合意」が成立しました。その一つが、沖縄戦に続く占領と同時に米軍が宜野湾村(当時)の中央部の集落を強制接収して建設した、普天間基地の全面返還計画でした。

SACO合意では当初、北部沿岸に「撤去可能な海上ヘリポート基地」を建設することが日米両政府で合意されました(「辺野古海上案」)。

しかし、辺野古海上案は県民の強い抗議により頓挫し、その後、2006年5月の日米2+2協議で県民の頭越しに承認された『再編実施のための日米のロードマップ』では、名護市辺野古の米軍キャンプ・シュワブ沿岸部を埋め立てて、代替施設を建設することとなりました。しかし、県民の土地を不法に取り上げておいて、立ち退くにあたり「代替施設」の用意を求めるとするのは、到底受け入れられるものではありません。さらに計画では、普天間基地にはなかった弾薬庫機能や艦船の接岸する軍港機能などが新たに

に拡充整備されることが判明し、「代替施設」ではなく実質的な「新基地」だと批判が高まりました。こうしたことも県民が反対する理由となっています。

2010年に「日米合意の見直しと基地の県外移設」を掲げて再選した仲井眞・前知事は、結局、13年12月に、増額された沖縄振興予算と引き替えに、国の公有水面埋立申請を県民の反対を押し切って承認しました。ただし、承認の条件として、5項目の「留意事項」が付されました。

## 5. 公有水面埋立てに関する承認書の留意事項

平成25年12月27日 沖縄県知事による埋立承認。承認にあたり、以下の事項に留意することを求められている。

### 留意事項

#### 1. 工事の施工について

工事の実施設計について事前に県と協議を行うこと。

#### 2. 工事中の環境保全対策等について

実施設計に基づき環境保全対策、環境監視調査及び事後調査などについて詳細検討し県と協議を行うこと。  
 なお、詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会(仮称)を設置し助言を受けるとともに、特に、外来生物の侵入防止対策、ジュゴン、ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと。  
 また、これらの実施状況について県及び関係市町村に報告すること。

#### 3. 供用後の環境保全対策等について

事業者である国は、米国政府と環境に関する特別な取決めを締結するなど実効性のある方法により、米軍基地から派生する環境問題の未然防止と米軍基地周辺地域の生活環境及び自然環境の保全について万全を期すこと。  
 また、併せて、国、県、関係市町村等を構成員とする協議会等を設置し、以下の事項を実施すること。  
 ・本施設の供用に伴い米軍等が実施する環境保全対策の実施状況を定期的に把握する。  
 ・本施設の供用に伴い航空機騒音や低周波音など環境保全上の問題等が生じ又は生じるおそれがある場合に改善対策を米軍と協議する。

#### 4. 添付図書の変更について

申請書の添付図書のうち、公有水面埋立法規則第3条第5号(埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書)、第7号(埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面)及び第8号(環境保全に監視措置を記載した図書)を変更して実施する場合は、承認を受けること。

#### 5. その他

埋立工事を竣工したときは、公有水面埋立法第42条第2項の規定に基づき、県知事に通知すること。

18

「事業(環境影響評価書及び埋立承認願書)の概要」平成26年4月11日 沖縄防衛局より

2014年11月の県知事選挙では、新たに「ウチナンチュの誇りと尊厳」を訴え、辺野古新基地建設反対を公約して当選した翁長雄志知事は、仲井眞前知事の埋立承認を検証し、承認には公有水面埋立法に違反する瑕疵があるとの第三者委員会の答申を得て、承認を取り消し

ました。しかし、国が提起した「承認取消の違法確認訴訟」の不当な高裁・最高裁判決により、敗訴しました。その間、2015年3月に沖縄防衛局はポーリング調査を開始し、2017年4月に護岸工事に着手し、土砂投入を今年の8月17日と通告し現在に至っています。

### □海草藻場の移植について



沖縄防衛局作成 環境保全図書より

辺野古地先は、嘉陽を含む周辺海域で、最大の海草藻場です。年間生育量は、乾燥重量に換算して、嘉陽が約9.5トン、辺野古地先は75.9トンにのぼり、辺野古地先の海草が周辺海域全体の8割という高い被度を有しています。

当初は大浦湾側（北側の埋立予定区域）から埋立工事を実施する予定でしたが、ボーリング調査結果から、大浦湾側の海底に軟弱地盤があることが判明しました。工事の設計変更は避けられませんが、未だに実施設計のめどが立っていません。そこで防衛局は辺野古地先側から護岸建設を進め、6月末に県赤土流出等防止条例に基づく県の形式審査を経て、8月17日に土砂を投入することを通知していました。

公有水面埋立法では、法第4条第1項第2号において、埋立事業が「環境保全ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を求めており、埋立承認申請に当たり事業者は環境アセスメントを実施し、「環境保全に関し講じる措置を記載した図書（環境保全図書）」を添付しなければなりません。防衛省の環境保全図書では、「代替施設の位置については、海草類の生育する藻

場の消失を少なくできるように計画しています。」（環境保全図書6-15-226、6-19-1-156、7-8、9-14、9-19、9-26など）としながら、実際には最大限に海草藻場を埋め立てる計画になっています。

沖縄防衛局が当初提出していた環境影響評価書には、海草藻場の移植について言及がありませんでした。評価書に対する知事意見（H24年3月27日）などにおいて、海草藻場の重要性が強く指摘されたため、沖縄防衛局は後述する「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会」を設置し、報告を求めました。H24年12月11日に提出された有識者研究会の最終報告は、環境保全措置として海草藻場の移植を求めるものでした。これを受けて補正後の環境影響評価書には、海草藻場の移植が書き加えられています。

公有水面埋立承認申請時に、環境保全図書で約束した環境保全措置を実施しないことは、埋立承認に添付された留意事項第2項に違反し、法第4条第1項第2号に違反する行為であり、許されません。

### 「環境保全図書」の記載

#### 工事の実施

○工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。

（環境保全図書 6-19）

#### 施設等の存在及び供用

○代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施します。

○代替施設の存在に伴い周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。

（環境保全図書 6-20）

### □防衛省の主張

これに対し、防衛省は、このまま海草藻場の移植なしで埋め立てることも保全図書に反し

ないと主張しています。

「事前協議に係る質問について」に対する回答			
項	質問	回答	備考
2.	環境保全対策について		
2.1.	環境保全措置		
	[海域生物、海域生態系]		
②	環境保全図書において、「工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。」とありますが、海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきたと判断する具体的な基準と、検討時期及び実施時期を御教示ください。 また、海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきたと確認してから、環境保全措置を検討する場合、環境保全措置実施までの間について、海草藻場の生育分布状況の低下に対しどのように対応するか御教示頂きたい。	御指摘の「工事の実施において周辺海域に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合」については、海草藻場の「生育範囲・面積」と「生育被度」を指標として、これら指標のいずれかが、平成19年度から平成26年度まで実施した海草類に係る調査結果の変動範囲をはずれた状態が継続していることを判断基準としています。 なお、海草藻場の生育分布状況が低下した場合の環境保全措置を実施するまでの間の対応については、生育分布状況が低下する場所、時期、範囲、想定される原因等により検討結果が異なることが想定されるため、必要に応じて専門家等の指導・助言を得るなどして適切に対応します。	
③	環境保全図書において、「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施します。」とあることから、当該環境保全措置について、環境監視等委員会にて専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討された内容を御教示頂きたい。	御指摘の環境保全措置については、今後、普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会（以下「委員会という」）の指導・助言を踏まえ、詳細な検討を行い、適切に実施することとしています。 なお、当該環境保全措置は、環境保全図書（6-15-229ページ）に記載のとおり、施設等の存在及び供用に係る環境保全措置としているほか、代替施設の設置により形成される静穏域を対象（同ページ）とするなど、埋立等の工事の終了後に実施することを前提としたものであり、当該工事の実施に先立ち講じる措置ではありません。	

沖縄防衛局が、沖縄県に平成27年10月6日付で工事の実施設計及び環境保全対策等に関する協議について回答した文書の別紙より作成

防衛省は、その理由として、以下のように答弁しています。海草藻場移植が求められるのは「施設等の存在・供用」段階であり、現在は、

「工事の実施」段階だから、移植は求められていない（、「工事の実施」段階において移植が検討される『周辺海域』については、『代替施

設の周辺海域』のことを指すものとして整理しており、埋立区域については、代替施設が建設される区域であることから、この場合の『周辺海域』には該当しないものと考えている。」と説明しています。よって、移植を行うことなく、

土砂を投入して海草藻場の埋め立てを行っても、環境保全図書には違反しない。なお、「施設等の存在」とは「飛行場及びその施設の存在」のことだから、海草藻場の移植は新基地が完成した後に検討する、などです。

○政府参考人（西田安範君） お答えを申し上げます。

いわゆる環境保全図書におきましては、本事業に伴う影響要因としまして、まず、公有水面の埋立てと飛行場及びその施設の設置という区分があるところがございます。この飛行場及びその施設の設置の中には施設等の存在及び供用が含まれております。このような分類に基づきまして、施設等につきましては飛行場及びその施設に該当するものと整理をしております。

また、護岸の工事等を行っております現在につきましては、公有水面の埋立てにこの分類上は該当する時期でありまして、飛行場及びその施設の設置の中の施設等の存在及び供用には当たらないものと考えておるところでございます。

平成30年6月5日参議院外交防衛委員会

○政府参考人（西田安範君） お答えを申し上げます。

まず、環境保全図書におきましては、施設等の存在によりまして辺野古前面海域及び大浦湾の西側海域における海草藻場の一部が消失することが記載をされております。さらに、環境保全図書における保全措置につきましては、先ほど来申し上げておりますように、施設等の存在に伴う海草藻場の減少に対して保全措置を講じますという格好で、施設等の存在の段階を念頭に置きまして保全措置につきまして記述をされているところでありまして、現在具体的な対策を検討しております。

一方で、工事の実施中につきましては、工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じてという格好で書かれておりまして、周辺海域の状況が明らかに低下してきた場合という記述になってございます。

したがいまして、今後そのような状況が確認された場合には適切に対応してまいりたいということでございます。

平成30年6月12日参議院外交防衛委員会

○政府参考人（西田安範君） お答えを申し上げます。

先ほど来申し上げております、工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合にはという記述をされておりますが、まず、先ほど申し上げましたように、環境保全図書においては、藻場の、海草藻場の一部が消失しますということが記載された上で、こうした記載があるところでございます。

御指摘のこの先ほど申し上げました周辺海域の生育分布状況ということでございますが、周辺海域というのは、これは代替施設の周辺海域のことを指すものと整理しておりまして、埋立ての区域につきましては代替施設が建設される区域であることから、この場合の周辺海域には該当しないものと考えているところであります。

平成30年6月12日参議院外交防衛委員会

沖縄県は平成29年2月22日付けで提出した事前協議文書で、「貴局（伊波注：沖縄防衛局）は、藻場の造成は、「当該工事の実施に先立ち講じる措置ではない」とするが、埋立によって海草藻場が消失するのであるから、工事の実施前に行わなければ、移植する海藻類が無くなり、移植することができないことになる。」

と指摘しました。これに対し、防衛局は、上記の解釈を前提に、平成29年4月14日付け文書で、「貴県知事より承認を受けた願書に添付されている環境保全図書の記載内容の変更を求めていることに等しい」と県を愚弄するような強い文言で回答しています。

## 9 海域生物・海域生態系：ジュゴンについて

- (1) 第2回環境監視等委員会にて、ジュゴンが事業実施区域になるべく近づかないための対策として、藻場の造成を開始することを助言しており、このためには、工事着手前に実施する必要があるが、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法や実施時期、その事後調査を行うことについて検討された内容が示されていない。

また、平成27年10月6日付け沖防調第4395号別紙回答③にて、貴局は、藻場の造成は、「当該工事の実施に先立ち講じる措置ではない」とするが、埋立によって海草藻場が消失するのであるから、工事の実施前に行わなければ、移植する海藻類が無くなり、移植することができないことになる。また、環境保全図書では、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲の拡大は、「工事の実施」に係る評価・結果にも記載されている。それにもかかわらず、どのような海草藻場に関する環境保全措置をとるのか具体的に示していない。

沖縄県 平成29年2月22日付け事前協議文書

## 9の(1)について

御指摘のとおり、第2回環境監視等委員会における、「ジュゴンが事業実施区域になるべく近づかないための対策として、藻場の造成を開始すること」との指導・助言を踏まえ、沖防調第1866号(29.3.31)の別紙及び沖防調第248号(平成29年1月20日)において既にお答えしたとおり、当局としては、「評価書では消失する海草藻場に関する措置として、海草類の移植や生育基盤の改善により海草類の生育範囲の拡大を図る対策を講じることとしており、嘉陽地先も造成候補地に含めて検討する。」こととしています。

また、環境保全図書では、「工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植(種苗など)や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。」(海藻草類6-15-226)とあるところ、貴県が、「貴局は、藻場の造成は、「当該工事の実施に先立ち講じる措置ではない」とするが、埋立によって海草藻場が消失するのであるから、工事の実施前に行わなければ、移植する海藻類が無くなり、移植することができないことになる。」と指摘することは、貴県知事より承認を受けた願書に添付されている環境保全図書の記載内容の変更を求めていることに等しいものと思われます。

沖縄防衛局 平成29年4月14日付け文書回答

つまり、防衛省は、①新基地建設の現段階は「工事の実施」段階であって、「施設等の存在・供用」段階に記載されている海草藻場の移植を実施する必要はない、②海草藻場の移植は埋立工事後、飛行場の完成後に実施すれば良い、③「工事の実施」において生育分布状況に悪影響

を与えてはならない「周辺海域の海草藻場」の「周辺海域とは代替施設周辺海域のこと」だから、埋立予定区域内の海草藻場に土砂を投入(「埋め殺し」)しても構わない、と主張しているのです。

## 8. 防衛省が提出した「海草藻場の移植無し土砂投入の根拠」

6月12日（火）伊波洋一議員（沖縄）要求

普天間飛行場代替施設建設事業に関して、海草藻場の移植なしに埋め立てることができるとする環境保全図書における記載について具体的に説明すること（伊波君（沖縄）要求（6/12委員会））

上記への回答（最後の外交防衛委員会前日の理事懇で提出）

平成30年7月19日  
防 衛 省

○ 要求された「普天間飛行場代替施設建設事業に関して、海草藻場の移植なしに埋め立てることができるとする環境保全図書における記載について説明すること」については、別紙のとおり。

- この消失する海草藻場に関しては、環境保全図書において、
- 「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施します。」（6-15-229頁）
  - 「施設等の存在に伴う海草藻場の減少に対して、ジュゴンへの影響を最大限に低減するために、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象として、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の改善により海草藻場の拡大を図る保全措置を講じます。」（6-16-284頁）
- と記載されている。なお、当該環境保全措置における、「施設等の存在」とは「飛行場及びその施設の存在」を想定している（5-2頁）。

一方、「工事の実施」の段階を念頭に置いた環境保全措置として、

- 「工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施（6-15-226頁）」

と記載されているが、これは、工事の実施の影響により、当初想定されなかった「周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合」に、海草藻場の生育範囲拡大に関する方法等を検討するものことである。なお、上記記載の「周辺海域」については、「代替施設の周辺海域」のことを指すものとして整理しており、埋立区域については、代替施設が建設される区域であることから、この場合の「周辺海域」には該当しないものと考えている。

平成30年6月12日参議院外交防衛委員会理事会協議事項「普天間飛行場代替施設建設事業に関して、海草藻場の移植なしに埋め立てることができるとする環境保全図書における記載について具体的に説明すること（伊波洋一要求）」

□防衛省の主張のおかしさ

① 「影響要因の区分」は環境保全措置のタイミングの問題ではない。

防衛省が引用する「工事の実施」と「施設の存在・供用」は、環境影響評価法に関する環境庁告示第87号（平成9年12月12日）の「影響要因の区分」についての用語です。

( [https://www.env.go.jp/policy/assess/2-2law/pdf/shikou\\_13.pdf](https://www.env.go.jp/policy/assess/2-2law/pdf/shikou_13.pdf))

環境影響評価（環境アセスメント）とは、「環境に大きな影響を及ぼすおそれがある事業について、その事業の実施に当たり、あらかじめその事業の環境への影響を調査、予測、評価し、その結果に基づき、その事業について適正な環境配慮を行うこと」とされています。

この環境影響を与える側としての行為が「影響要因」です。「環境影響評価法に基づく基本的事項においては、影響要因は、事業としての土地又は工作物が完成するまでの工事と、工事完了後の土地又は工作物の存在・供用の2つに区分され、それぞれにおいて環境に影響を及ぼし得る要因を細区分として抽出できるようになっている。」と説明されています。（環境省環境影響評価支援ネットワーク「環境アセスメント用語集」

<http://www.env.go.jp/policy/assess/6term/k.html>)

<別表>

環境要素の区分			影響要因の区分	工 事	存在・供用
			細区分		
環境の自然的構成要素の良好な状態の保持	大気環境	大気質	細区分		
		騒 音			
		振 動			
		悪 臭			

防衛省は、海草藻場移植が求められるのは「施設等の存在・供用」段階であり、現在は、「工事の実施」段階だから、移植は求められていない、と言います。しかし、「影響要因の区分」は、単に影響を受ける「環境要素」を抽出するためのフレームワークであって、保全措置を実施するタイミングを規定したものではありません。保全措置は、環境アセスの趣旨から当然、最善のタイミングで実施することが求められています。

私の質問に対して環境省(米谷仁 大臣官房政策立案総括審議官(当時))は、「環境アセス

メント制度は、事業者自らが事業が及ぼすおそれのある環境影響を調査、予測、評価し、事業者にとって実行可能な範囲で環境への影響をできる限り回避し低減することを目的とした制度でございます。」「環境保全措置の実施時期につきましては、環境影響の回避、低減を図る観点から、影響を及ぼすおそれのある環境要素や環境保全措置の効果を踏まえ、環境要因の区分を問わず事業者が適切に判断することとされているところでございます。」と答弁しています(2018年6月28日参議院外交防衛委員会)。

平成30年6月28日 外交防衛

一般論として、環境アセスメントの考え方は、最大限ベストを尽くして環境への影響をできる限り少なくしていくというものだと思われているのですが、環境省の見解はいかがでしょうか。

○政府参考人（米谷仁君） 環境アセスメント制度は、事業者自らが事業が及ぼすおそれのある環境影響を調査、予測、評価し、事業者にとって実行可能な範囲で環境への影響をできる限り回避し低減することを目的とした制度でございます。

○伊波洋一君 できる限り環境への影響を少なくすることだっただけだと思いますが、環境庁告示第八十七号には、「計画段階配慮事項の範囲は、別表に掲げる環境要素の区分及び影響要因の区分に従うものとする。」と規定されており、配付資料のように、別表では、工事と存在・供用が影響要因の区分とされています。

この工事と存在・供用というのはあくまでも影響要因の区分であって、工事、存在・供用の時系列に沿ってそれぞれのタイミングで環境保全対策を取りなさいという趣旨の区分ではないと理解しているのですが、どうですか。

○政府参考人（米谷仁君） 環境影響評価法に基づく環境影響評価においては、対象事業を実施する事業者が事業に係る工事の実施及び当該工事が完了した後の土地又は工作物の存在・供用という影響要因の区分に従い、環境影響の調査、予測及

び評価を行うことを求めています。

こうした環境影響の調査、予測及び評価を踏まえて、事業者は、環境の保全のための措置を検討し、当該措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することとされており。

環境保全措置の実施時期につきましては、環境影響の回避、低減を図る観点から、影響を及ぼすおそれのある環境要素や環境保全措置の効果を踏まえ、環境要因の区分を問わず事業者が適切に判断することとされているところでございます。

○伊波洋一君 ありがとうございます。環境影響評価書において、特定の環境要素の保全対策が工事の実施、存在・供用という項目で整理されている場合でも、ただいまの答弁のように環境保全に万全を期すという観点から、存在・供用に書いてある保全対策を工事の実施中に実施することもあり得るのではないかと考えますが、いかがですか。

○政府参考人（米谷仁君） 先ほどお答え申し上げたとおり、環境保全措置の実施時期については環境影響の回避、低減を図る観点から、影響を及ぼすおそれのある環境要素や環境保全措置の効果を踏まえ、環境要因の区分を問わず、事業者が適切に判断し、環境影響評価書に記載することにも、当該評価書に基づき適切に環境保全措置を講ずることとされているところでございます。

○伊波洋一君 環境省の答弁のように、あくまでも影響要因の区分は保全対策の実施時期のタイミングを規定したものではないということですか。

そこで、防衛省にお聞きします。辺野古地先の埋立予定地内の海草藻場を土砂投入に先立って移植すべきではないかと考えますが、いかがですか。

○国務大臣（小野寺五典君） 環境保全図書における海草藻場の拡大を図る保全措置については、施設等の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替措置の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導、助言を得て、海草類の移植や生息基盤の改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施をしますとされており。

このように、環境保全図書においては、施設等の存在の段階を念頭に置いて保全措置を講ずることとされており、現在具体的な対策を検討しているところであり、引き続き海草藻場の生育範囲拡大の実現に向けて更なる検討を進めてまいりたいと考えております。

○伊波洋一君 大臣、前回委員会でも同じような答弁をしております。でも、言っていることが具体的には分からないんですね。皆さんは、八月十

事業者には、「工事の実施」や「施設の存在」などの「影響要因の区分」を保全措置実施の先送りの言い訳に使うことなく、保全措置を実施することが求められているのです。(2018年6月28日参議院外交防衛員会 <http://ihayoichi.jp/report/record/714/>)

<http://www.env.go.jp/policy/assess/2-2law/3.html>

のうち別表

<http://www.env.go.jp/policy/assess/2-2law/3/kihon.pdf>

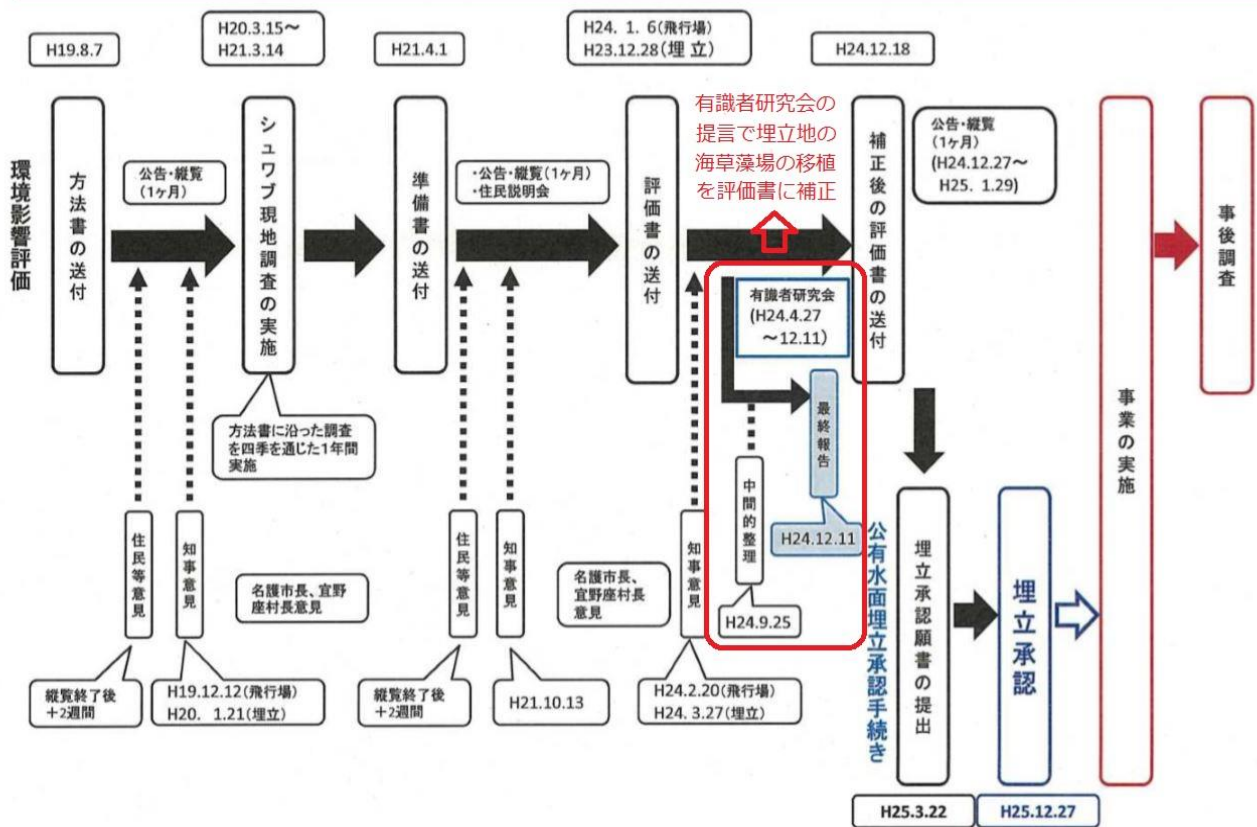
**②有識者研究会は、評価書の補正で、土砂投入前の移植を書き加えている。**

「海草藻場の移植」は、平成24年3月以前の「補正前の環境影響評価書」には記述されていませんでした。しかし、平成24年2月、3月の知事意見などを踏まえた防衛局の「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会」が、平成24年12月

11日に最終報告、「評価書の補正に係る提言」を公表します。これを受けて、平成24年12月18日に送付された「補正後の環境影響評価書」には、環境保全措置の「工事の実施」「施設等の存在」の項目それぞれに、「海草藻場の移植」が加えられました。

**2. 環境影響評価手続きの経緯**

公告・縦覧後の評価書への知事意見や有識者研究会の提言を受けて海草藻場の移植を評価書に補正



「事業（環境影響評価書及び埋立承認願書）の概要」平成26年4月11日 沖縄防衛局より

この中で、「移植手法等の検討に当たっては、中城湾港（泡瀬地区）や水産庁で実施された実績を参考とし、移植先における海草類の生育状況等のモニタリングを実施し、その結果を反映

させる。」(24 ページ)として、埋め立て土砂投入「前」に移植を実施した中城湾港(泡瀬地区)などを参考として、海草藻場の移植を実施するよう求めています。

### 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会最終報告 ～ 評価書の補正に係る提言 ～ 平成 24 年 1 2 月

#### (3) 海藻草類について ② 環境保全措置（移植・海草藻場造成）

##### ②-1 基本的方針

●評価書においては、海草藻場の消失に伴う環境保全措置として、移植や新たな海草藻場造成などの積極的な保全策等が提案されていない。●基本的には、その消失面積に相当する海草藻場を移植等によって代償されることが望ましく、具体的には、移植等による現状の生育区域周辺への海草藻場の拡大等のほか、海草藻場の新たな造成及び移植についても検討することが望ましい。

●中城湾港（泡瀬地区）公有水面埋立事業においては、これまで、海草の移植を中心として、移植に係る実験や技術的な検討が行われ、一定の成果を上げている。

##### ②-2 具体的対応（別添 3-5-(3)-2）

●埋立てにより消失する海草藻場の代償措置として、事業実施区域周辺（久志、豊原沖等）の海草藻場における被度が低い箇所や埋立予定地北側の遮蔽域を対象に、海草類の移植や生育基盤の環境改善（藻場造成等）をできる限り実施することとし、今後、専門家の指導・助言を得つつ実施に向けた検討を行う。

●移植手法等の検討に当たっては、中城湾港（泡瀬地区）や水産庁で実施された実績を参考とし、移植先における海草類の生育状況等のモニタリングを実施し、その結果を反映させる。

環境保全図書に規定された移植は、保全図書がベースとする環境影響評価書が有識者研究会最終報告で補正された経緯から、土砂投入「前」に、埋め立て区域に存在する海草藻場を移植することを意味していることは明らかです。防衛省は独自の恣意的な解釈を強行するのをやめ、環境保全措置を実施すべきです。

普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会 報告書等

<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/futenma/houkoku/houkoku.html>

最終報告

<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/futenma/houkoku/saisyuu/saisyuu01.pdf>

f

補正意見

<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/futenma/houkoku/sankou/sankou09.pdf>

#### ③「周辺海域」も色々な使用・用語法がある。

防衛省は「工事の実施」段階において移植が検討される「『周辺海域』については、『代替施

設の周辺海域』のことを指すものとして整理しており、埋立区域については、代替施設が建設

される区域であることから、この場合の『周辺海域』には該当しないものと考えている。」と定義を説明しています。

しかし、環境保全図書では、埋立区域も含む「事業実施区域周辺海域」「施工区域周辺海域」、

「代替施設周辺海域」や単なる「周辺海域」などが使われています。修飾語のない「周辺海域」を「代替施設の周辺海域」と定義するのは、防衛省の独自の解釈であり、無理があります。(環境保全図書 6-7-237、6-9-56、6-9-62 など。)

## □まとめ

防衛省・沖縄防衛局が、(補正後の)環境影響評価書、環境保全図書で義務づけられた海草藻場の移植を実施せずに埋立工事、土砂投入(「埋め殺し」)を行うことは、環境アセスメント制度を踏みにじり、公有水面埋立法第4条第1項第2号「環境保全ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」に違反するものです。

仮に防衛局の論理に基づけば、「施設等の存在・供用」、すなわち飛行場の完成後に海草藻場の移植が検討されることとなります。つまり、海草藻場は、工事が着手された2017年から、軟弱地盤の問題などを除き当初の計画通り工事が順調に進捗したとして、米太平洋軍が飛行場の完成を見込む2025年以降において、初めて移植が行われることとなります。海洋生物の「生命のゆりかご」であり、特にジュゴンの餌場である海草藻場は、工事着手から8年以上の間、確実に辺野古・大浦湾周辺海域から消失することとなります。

防衛省・沖縄防衛局は、環境アセスメント制度の基本的な趣旨や概念を、開発事業者である自己に都合のよいように歪曲しています。また自らが設置した有識者研究会の意見を無視するとともに、工事の強行に合わせるように言葉の定義や解釈を変更して、辺野古の埋め立てを正当化しています。このような暴挙は、決して許してはなりません。

報道などによれば、県の公有水面埋立承認撤

回に対して、沖縄防衛局は国交大臣に行政不服審査法に基づく審査請求と執行停止の申し立てを行い、同大臣から速やかに執行停止の決定を得て、一週間程度での工事再開を目指している、といわれています。沖縄県は、「代替施設の存在に係る海草藻場は、工事中に消失していくものであるから、現時点で、埋立区域内の海藻草類の移植を含めた環境保全措置を行う必要がある」と、撤回理由の一つとして海草藻場の移植が実施されない(埋め殺しされる)ことを挙げています。私は、このことは非常に重要であると考えています。なぜなら、想定される国による執行停止申立において、仮に、裁判所が執行停止を認め、土砂投入を容認するようなことがあれば、すなわち回復困難な環境破壊である海草藻場の「埋め殺し」に裁判所が直接にゴーサインを出すことを意味するからです。司法に幻想を抱くことは禁物ですが、海草藻場の問題は、裁判所が辺野古新基地による環境破壊をどのように判断するかという、極めて核心的な論点であると言えます。

翁長知事は生前、ご親族に「ウチナーンチュが心を一つに闘う時は、お前が想像するよりもはるかに大きな力になる」と語っていました。今こそ、翁長雄志知事の遺志を引き継ぎ、心を一つにして、ウチナーンチュの誇りと尊厳を示そうではありませんか。

**【補足①】**

沖縄県は、翁長知事の急逝した翌日の8月9日に、予定通り承認撤回にかかる沖縄防衛局からの聴聞を、県総務部行政管理課長が中立の立場で実施しました。そして、沖縄防衛局の主張について理由があるかどうかを報告書にとりまとめました。報告書では、県が撤回の原因とした18項目の事実について、3項目で国の反論を採用しましたが、環境保全対策など残り15項目で防衛局の主張に理由がないと結論づけました。これを受け、翁長知事の逝去に伴い職務代理を務める富川盛武副知事、撤回に関する権限を委任された謝花喜一郎副知事は、弁護士との法的な調整を経て、2018年8月31日、沖縄県として聴聞の報告書に基づき撤回する旨の「公有水面埋立承認取消通知書」を沖縄防衛局に対し発出しました。

**【補足②】**

翁長知事の急逝に伴い、沖縄県知事選挙は9月30日に繰り上げ実施され、「辺野古新基地建設反対」「翁長雄前知事の遺志を継ぐ」ことを訴えた玉城デニー前衆議院議員が、自民党・公明党・維新の会・希望の党が推薦する辺野古容認の対立候補に、8万票の大差を付けて当選しました。10月12日に早速、総理官邸を訪れた玉城デニー新知事は安倍総理と菅官房長官に、「辺野古新基地建設に反対する。早急に話し合いの場を設けてほしい」と訴えましたが、安倍首相は「(移設を)進めてきた政府の立場は変わらない」という回答を繰り返すだけでした。

<社説>新知事に玉城氏 新基地反対の民意示した (2018年10月1日 06:01)

<https://ryukyushimpo.jp/editorial/entry-811370.html>

「新基地反対が民意」 玉城知事、安倍首相と初会談 政府、移設推進変えず (2018年10月13日 10:08)

<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-818028.html>

**【参考】**

沖縄県「知事公室辺野古新基地建設問題対策課」HP

<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/henoko/>

動画「辺野古の藻場を見殺しにするな!伊波洋一参議院議員に聞く」

2018年7月12日インタビュー

\* 短縮編 (7分)

<https://youtu.be/pP7IIWyrbPE>

\* 解説編 (15分)

<https://youtu.be/mbitCnk9Sas>