

# 辺野古新基地建設の環境保全措置の海草藻場に関するメモ

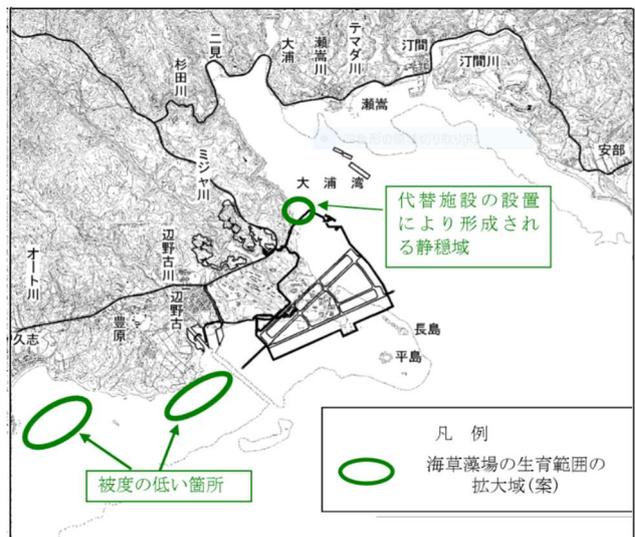
伊波洋一(参議院議員)

## 1. 辺野古新基地建設の現在と広大な海草藻場の埋め立て

辺野古地先の海草藻場は、嘉陽を含む周辺海域で最大の海草藻場。年間生育量(乾燥重量)でも嘉陽が約9.5トに比べ辺野古地先は75.9ト、周辺海域全体の8割。



辺野古地先側で護岸建設が進んでいる。護岸が建設されている辺野古地先は辺野古海域で最大の海草藻場。



- 防衛省はアセスの環境保全図書では、「代替施設の位置は、海草類の生育する藻場の消失を少なくできるような計画」としながら、最大限に海草藻場を埋め立てる計画になっている。
- 環境保全図書では、「工事の実施で専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植を検討し可能な限り実施」とし移植予定地まで書きながら、「海草藻場の移植は、埋立等の工事の終了後に実施することを前提」と県に回答し、辺野古最大の海草藻場を埋立て消失させようとしている。許してはならない。

### 「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、変更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)

防衛省は「施設等の存在及び供用」を「飛行場の完成」として、移植を飛行場完成後と主張し、広大な海草藻場を移植せず、何の保全措置も講じないで「埋め殺す」埋め立てをする意向だ。

## 2. 沖縄県は、沖縄防衛局に工事实施の事前協議を求めたが、防衛局は拒否し続けている。

●沖縄県は平成 27 年 9 月 30 日付文書「事前協議に係る質問及び補正について」で「海草類の移植」検討時期と実施時期について照会。

⇒国は、平成 27 年 10 月 6 日付の回答文書で、下記のように工事の実施で「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、「適切に対応します」と回答。

代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する環境保全措置は、「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」と回答。

「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

●沖縄県は、平成 29 年 2 月 22 日付「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境保全対策について」を沖縄防衛局に発出し、埋立承認書の別紙留意事項 2 の規定に基づく平成 27 年 2 月 3 日付文書による事前協議なしでの埋立工事は認められないとして、埋立工事への着手は、留意事項違反になるとし、事前協議が調うまでは、埋立に関する工事を停止してください。」と通知。その中で下記を指摘した。

### 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、海藻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。

平成 29 年 2 月 22 日付沖縄県文書の「9 海域生物・海域生態系:ジュゴンについて」に対する沖縄防衛局の回答(平成 29 年 4 月 1 4 日)は下記のとおりである。

9 の (I) 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 1 8 6 6 号 (29. 3. 31) の別紙及び沖防調第 2 4 8 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。

左の沖縄防衛局の回答は、仲井真前知事から埋立承認を受け段階で埋立予定地の海草藻場の“埋め殺し”を承認されているとする暴論である。

添付された環境保全図書に対しては前知事は留意事項で、

2. 工事中の環境保全対策として①環境保全対策、環境監視調査等を詳細検討し県と協議を行うこと。②詳細検討及び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の助言を受け、海生生物の保護対策に万全を期すこと。の 2 点を義務付けており、国の回答は、環境保全対策で、留意事項を守らないということに等しい。

上記回答にもあるように、海草藻場の移植は「工事の実施」においても明記されている。「海草藻場の移植」は、環境影響評価書には記述されていなかったが、知事意見などを踏まえた防衛局の有識者研究会の最終報告の「評価書の補正に係る提言」を受けて、環境保全措置とされたものであり、有識者研究会の最終報告に沿って理解されるべきです。



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。

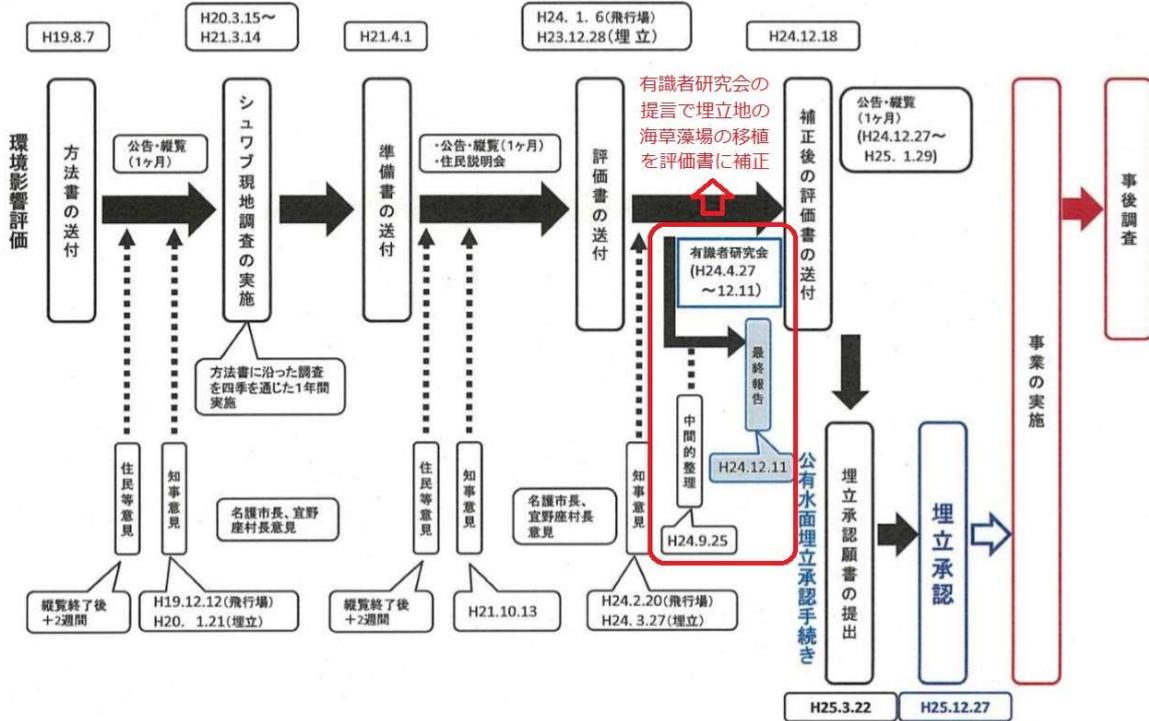
②-2 具体的対応 (別添 3-5-(3)-2)

●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、豊原冲等)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。

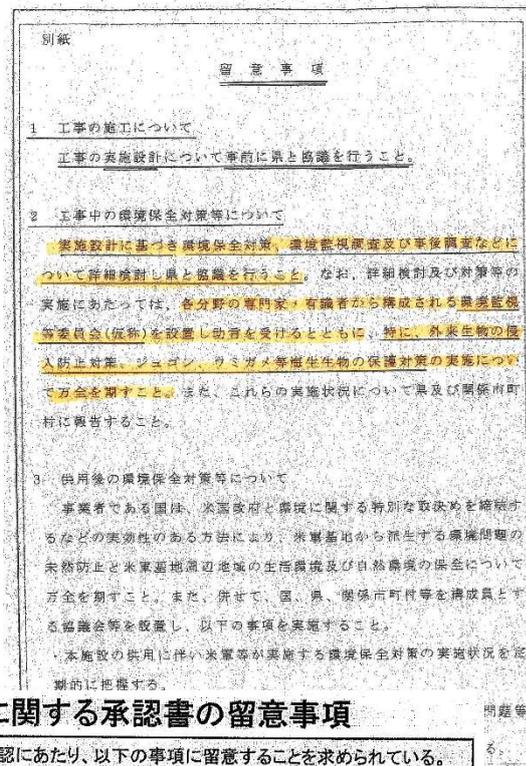
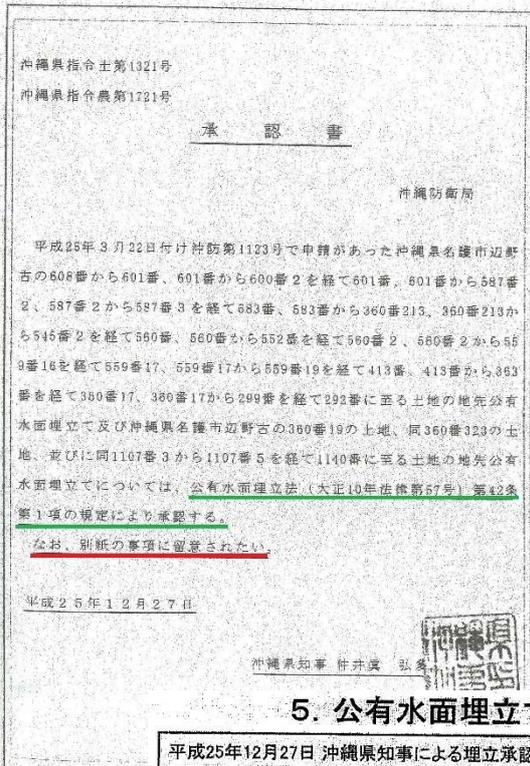
●移植手法等の検討に当たっては、中城湾港(泡瀬地区)や水産庁で実施された実績を参考とし、移植先における海草類の生育状況等のモニタリングを実施し、その結果を反映させる。

## 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



### 平成 25 年 12 月 27 日沖縄県知事の埋立承認書に付された別紙・留意事項



## 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、ジョゴン、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について、4. 添付図書の変更について、5. その他** を省略

### 3. 沖縄防衛局が県赤土防止等流出条例に基づき、8月17日土砂投入を通知。



8月17日に土砂投入へ 辺野古新基地建設 沖縄防衛局が県に通知  
米軍普天間飛行場の移設に伴う名護市辺野古への新基地建設で、沖縄防衛局は12日、土砂投入前に必要な県赤土等流出防止条例に基づき、8月...  
ryukyushimpo.jp

米軍普天間飛行場の移設に伴う名護市辺野古への新基地建設で、沖縄防衛局は12日、土砂投入前に必要な県赤土等流出防止条例に基づき、8月17日から埋め立て工事に着手すると県に通知した。通知は埋め立てに必要な最後の手続きで、県は45日以内に防衛局が提出した埋め立ての面積や赤土流出対策の装置などについて記された書類の内容を審査し、必要があれば沖縄防衛局と協議する。

新基地建設の重大な局面となり、新基地建設阻止を掲げて任期中の埋め立て承認撤回を表明する翁長雄志知事にとっても大きなヤマ場を迎える。

#### 2018年6月13日 琉球新報

沖縄防衛局の職員が12日午後5時頃、県の北部保健所に書類を提出した。今回提出した埋め立て地域は、辺野古崎の南側のK4、N3、N5護岸で仕切られる部分の約6万5000平方メートル。7月中には、現在進行している三つの護岸建設が完了し、埋め立てる海域が囲われる見込み。赤土等流出防止条例で、県に認められているのは、提出された書類の内容を審査した上で、国に対しては協議することのみ。事業実施の45日前までの通知が義務づけられているが、県の内容審査が終わると45日以内でも土砂投入に向けた環境が整う。

沖縄防衛局は、赤土流出防止のため、埋め立て時に濁水を海に排出する際、1リットル当たりの浮遊物質を県条例の基準の200ミリグラム以下より厳しい25ミリグラム以下にすることや、護岸部分に防砂シートなどを使うと明らかにしている。沖縄防衛局は通知に向け、5月29日から事前の形式審査で県と調整を重ね、12日に形式審査が完了した。

### 4. 辺野古新基地建設に反対する沖縄県民 辺野古のシュワブゲート前では、毎日、座り込みが継続され、辺野古新基地建設反対の取り組みがおこなわれている。沖縄の運動に呼応して、日本各地から、世界から、防衛省や環境省、日本政府、国防総省、アメリカ政府に抗議と環境保護を訴えるメールやFaxで、抗議の意思を届けよう。





## 6. 2018年6月28日の外交防衛員会の議事録(未定稿)

平成30年6月28日 外交防衛

○伊波洋一君

そこで、環境省に伺います。

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だけ少なくしていくというものだと思っております。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と思っておりますが、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範囲の区分に従うものとする規定されており、配付資料のように、別表三では、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おります。

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。

○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、影響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とともに、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ありませんということですが。

## 2018.06.28 外交防衛委員会 環境省答弁(環境アセスメント)

### 7. 環境庁告示第87号の環境要因と環境要素

表3. 基本的事項に基づく別表(影響要因の区分及び環境要素の区分)

	影響要因の区分		工事	存在・供用
	環境要素の区分	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		
		騒音・低周波音		
		振動		
		悪臭		
		その他		
	水環境	水質		
		底質		
		地下水		
	土壌環境・その他の環境	地形・地質		
		地盤		
生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全	植物			
	動物			
人と自然との豊かな触れ合い	生態系			
	景観			
環境への負荷	触れ合い活動の場			
	廃棄物等			
	温室効果ガス等			

#### 【防衛省のウソ①】

「工事の実施」「施設等の存在」は、環境アセスにおいて、環境要素に影響を及ぼす要因となる行為や事物を示す「影響要因の区分」。環境保全措置の実施時期を限定するものではない。

政府参考人(米谷仁君) 答弁

環境要素や環境保全措置の効果を踏まえ環境保全措置の実施時期は、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。

## 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、変更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、変更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。

【防衛省のウソ②】海草藻場の移植は、防衛省の有識者研究会の提言（H24.12.11）を受けて、「工事の実施」の項目含め、補正後の評価書にはじめて書き加えられた。提言では、埋立工事前に移植を行った中城湾港（泡瀬地区）埋立を参考に、消失する海草藻場の代償措置として移植をできる限り実施するよう求めている。