

普天間飛行場代替施設建設事業に係る
公有水面埋立承認問題等に関する調査報告書

<辺野古埋立承認問題等調査特別委員会>

平成26年第3回沖縄県議会（6月定例会）

平成26年7月15日（火曜日）

沖 縄 県 議 会

目 次

第1	本委員会設置の経過等	1
1	辺野古埋立承認問題の経緯	1
2	本会議及び予算特別委員会における審議・審査	1
3	本委員会の設置	2
4	本委員会の調査事項等	3
5	本委員会の運営	3
6	調査費用	3
第2	委員会の実施状況	4
第3	証人の証言及び参考人の意見	5
1	証人の証言	5
(1)	仲井眞弘多（沖縄県知事）	5
(2)	當間秀史（環境生活部長）	7
(3)	當銘健一郎（土木建築部長）	10
(4)	山城毅（農林水産部長）	12
(5)	末吉幸満（土木整備統括監）	12
2	参考人の意見	15
(1)	宮城邦治（沖縄県環境評価審査会会長）	15
(2)	稲嶺進（名護市長）	17
(3)	渡嘉敷健（琉球大学准教授）	18
(4)	田中利則（沖縄防衛局企画部長）	22
(5)	高木健司（沖縄防衛局調達部長）	24
第4	調査の結果明らかになった事項	28
第5	地方自治法第100条第3項及び第7項に係る認定	34

第1 本委員会設置の経過等

1 辺野古埋立承認に至った経緯

平成25年3月22日に沖縄防衛局局長から提出された普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認申請について、沖縄県は公有水面埋立法にのっとり手続及び審査を行った。

手続及び審査の具体的な内容は、公有水面埋立承認申請書について、同年6月28日に告示を行い7月18日までの3週間縦覧を実施し、それに対する利害関係者からの意見が3500件以上受け付けられている。また、8月1日には名護市長、第11管区海上保安本部中城海上保安部、県環境生活部及び県農林水産部などの関係行政機関への意見照会、8月13日には埋立予定地の現況を把握するため現地確認を行っている。

さらに、申請内容をより詳細に把握するため10月4日に事業者である沖縄防衛局に対して最初の質問を送付し、その後名護市長や県環境生活部意見に対する事業者見解を求めるなど4回の質疑応答を実施しており、事業計画及び環境保全措置等の内容把握を行い、12月下旬に審査を終了している。

また、県においては、行政手続法に基づいて審査基準を定めており、同審査基準の内容としては、形式審査と内容審査に関する事項がある。

具体的な内容審査に関する事項として、

- (1) 埋め立ての必要性として、必要理由と埋立地の規模に係る審査事項
- (2) 公有水面埋立法第4条第1項第1号から第6号までの基準に係る審査事項
- (3) 免許権者の免許拒否の裁量の基準に係る審査事項
- (4) 利害関係人との調整として、公有水面埋立法第5条の権利者及び同法第10条の施設に係る審査事項

などを定めており、審査の結果、事業者は工事中の騒音などの環境保全措置、ジュゴンなど海生生物に対する環境保全措置、また、供用後の航空機騒音対策などを実施する計画であり、現段階でとり得ると考えられる対策がとられているものと判断したとしている。

それらの審査内容を踏まえ、土木建築部長等関係部長は平成25年12月23日に知事に報告を行ったが、一部結論の出てないものがあることから、同25日に最終報告がなされ、翌26日に決裁手続を行い、知事は12月27日に辺野古埋立申請を承認した。

2 本会議及び予算特別委員会における審議・審査

平成25年12月27日、高嶺善伸君外20人から地方自治法第101条第3項に基づき「米軍普天間飛行場の閉鎖・撤去と辺野古移設断念を求める意見書」を付議事

件とする臨時会の招集を求め、それを受け仲井眞知事は「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認申請の審査結果(報告)」をあわせて告示し、平成26年1月9日に臨時会が開催された。

臨時会においては、仲井眞弘多知事から普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認申請の審査結果について報告がなされ、それに対し7名の議員から、埋立承認を判断した理由、知事の選挙公約との整合性、振興策との関連等についての緊急質問が行われた。また、翌日の会議において「米軍普天間飛行場の閉鎖・撤去と辺野古移設断念を求める意見書」が賛成多数で可決されるとともに、県民ネット所属議員から「仲井眞弘多沖縄県知事の公約違反に抗議し、辞任を求める決議」の動議が提出され、採決の結果、賛成多数で同決議が可決された。

平成26年2月定例会の代表質問、一般質問及び平成26年予算特別委員会においても審議・審査が行われた。

3 本委員会の設置

平成26年2月14日の2月定例会において、社民・護憲ネット所属議員から「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認問題等の調査」に関する動議が提出され、採決の結果賛成多数で可決し、「辺野古埋立承認問題等調査特別委員会」が設置された。

(1) 設置議決

平成26年2月14日

(2) 委員会の定数

19人

(3) 委員長、副委員長、委員の氏名

委員長	當	間	盛	夫	君
副委員長	仲	村	未	央	さん
委員	又	吉	清	義	君
委員	島	袋		大	君
委員	中	川	京	貴	君
委員	座	喜	味	一	幸
委員	仲	田	弘	毅	君
委員	具	志	孝	助	君
委員	仲	宗	根		悟
委員	照	屋	大	河	君
委員	山	内	末	子	さん
委員	新	垣	清	涼	君
委員	玉	城	義	和	君
委員	渡	久	地		修

委員	嘉陽宗儀君
委員	上原章君
委員	前島明男君
委員	比嘉京子さん
委員	新垣安弘君

4 本委員会の調査事項等

・調査事件

普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認問題等の調査について

5 本委員会の運営

- ① 全て公開とする。
- ② 各委員の質疑時間は、証人等の答弁時間を含まず1人5分とする。ただし、同一会派内での持ち時間の譲渡は認める。(なお、6月18日の証人尋問における質疑時間については、証人の答弁を含まず各会派10分とした)
- ③ 終了時間は、午後5時をめぐとする。
- ④ 質疑の順序はローテーション方式とし、初日は社民・護憲、県民ネット、共産党、公明県民無所属、社大、無所属、自民党とする。なお、自民党は毎回最後とする。(なお、6月18日の証人尋問における質疑の順序については、初日はくじ引きで決定し、2日目以降はローテーション方式とした)
- ⑤ 補助者の人数は制限しない。ただし、補助者席に制限があることから、必要最少人数とする。

6 調査費用

- (1) 平成25年度
当初予算50万円以内 (平成26年2月14日賛成多数可決)
- (2) 平成26年度
当初予算196万3000円以内 (平成26年3月28日賛成多数可決)

第2 委員会の実施状況

回数	開催日	審査及び調査の概要
第1回	H26. 2. 14	・ 正副委員長互選
第2回	H26. 2. 19	・ 証人尋問 当間 秀史（環境生活部長）
第3回	H26. 2. 20	・ 証人尋問 当銘健一郎（土木建築部長） 山城 毅（農林水産部長）
第4回	H26. 2. 21	・ 証人尋問 仲井眞弘多（沖縄県知事）
第5回	H26. 2. 24	・ 参考人招致 宮城 邦治（沖縄県環境評価審査会会長） 稲嶺 進（名護市長）
第6回	H26. 3. 26	・ 次年度予算について
第7回	H26. 6. 3	・ 証人喚問及び参考人招致について
第8回	H26. 6. 16	・ 参考人招致 渡嘉敷 健（琉球大学准教授） 田中 利則（沖縄防衛局企画部長） 高木 健司（沖縄防衛局調達部長）
第9回	H26. 6. 18	・ 証人尋問 末吉 幸満（土木整備統括監）
第10回	H26. 7. 14	・ 本委員会調査報告書案の作成について

第3 証人の証言及び参考人の意見

1 証人の証言

(1) 仲井眞弘多（沖縄県知事）

平成26年2月21日に仲井眞弘多氏の出頭を求め、証人尋問を行った。
証人から以下のような証言があった。

証人はいつの時点で辺野古の公有水面埋立申請の承認を決断したのか、決定過程を明らかにしてもらいたいとの尋問があった。

これに対し、11月前後からレクチャーをやってもらい、11月27日には名護市長の意見、11月29日には沖縄県環境生活部長の意見を求め、担当部の土木建築部で膨大な資料の審査を行い、審査がまとまり始めたのが12月に入ってからである。東京滞在中の12月23日に担当部長に来てもらって内容を聞き、25日に最終的な報告をもらい、翌26日に知事公舎で、三役会議に近い形で部長達に集まってもらって結論を出したとの証言があった。

証人は結論を出す直前に政府要人と会談を繰り返したようだが、埋立承認に関して具体的に誰に会ったのかとの尋問があった。

これに対し、例年、年末には予算折衝等で多くの政府関係者に会っている。話の内容は予算折衝や沖縄振興等であって、埋立承認についての話はしていないとの証言があった。

11月29日に沖縄県環境生活部長の意見が出たが、環境生活部に報告を求めたことはあるのかとの尋問があった。

これに対し、環境生活部の意見は正式には11月29日に出ているが、11月27日に中身のレクチャーを受けた。細かくは覚えていないが、生活環境や自然環境について不安が残るという趣旨の内容だったと記憶しているとの証言があった。

最終的に承認と判断したのは仲井眞証人かとの尋問があった。

これに対し、最終的な責任と権限はもちろん知事にあるが、審査・整理の膨大な事務量を含めて、担当部において、承認基準に合うか合わないかという実務上の第一の判断をしているとの証言があった。

承認を決断した最大の理由は何か。行政的判断なのか、政治的判断も加味されているのかとの尋問があった。

これに対し、公有水面埋立法にのっとって申請内容を厳密にチェック

し、審査基準に適合しているとして結論を出した。基本的には、公有水面埋立法の目的に適合しているかという行政実務上の判断であるとの証言があった。

地元の反対があっても埋め立ては進めていくものと考えているかとの尋問があった。

これに対し、可能な限り地元の理解と協力を得る努力は必要である。しかし、今回の申請は、法の目的と基準から言えば、承認せざるを得ないものだったと考えているとの証言があった。

公有水面埋立法第4条第1項第2号に関して、環境に与える懸念が払拭されていないことで、適合か不適合か判断できないのではないかとの尋問があった。

これに対し、環境生活部からの意見は懸念が払拭できないという趣旨の内容だったと思うが、それに対して、事業者側は現段階でとり得ると考えられる環境保全措置を講ずるという答えだったと思う。このような内容を受け、留意事項もつけているので、総合的に判断すれば基準をクリアしているという判断になったとの証言があった。

承認を決断する直前に安倍総理と会った際の証人のコメントで「しっかり総理の気持ちを胸に受けとめて、埋め立ての承認、不承認を決める」と発言しているが、総理の気持ちが承認の判断に影響を与えたのかとの尋問があった。

これに対し、記憶ははっきりしていないが、委員から見せてもらった資料でも、承認、不承認の判断をすと言っているだけで、承認するとは言っていない。承認という結論は法にのっとって判断したということに尽きるとの証言があった。

県の審査結果では埋め立ての動機となった「土地利用が埋め立てによらなければ充足されないか」という項目を「適」としている。いつ、そのように判断したのかとの尋問があった。

これに対し、細かいことについてはきちんと覚えておらず、資料もない状態で正確に答えられないとの証言があった。

公有水面埋立法の基準は、全て適合しないと承認とならないのか、あるいは少し適合しないものがある場合でも承認するのか、どういう認識かとの尋問があった。

これに対し、基本的には全てに適合すべきものである。しかし、全て方程式の数値のようにきちんと出てくるものでもないもので、適合度合いの濃淡はそれなりにあると思うとの証言があった。

公有水面埋立法の基準の全てが満たされていても、政治的判断で不承認とすることができるのに、なぜ不承認としなかったのかとの尋問があった。

これに対し、政治的判断と言っても一定の限界があろうと思う。基準に沿って適合していれば承認と言わざるを得ないと考えたからであるとの証言があった。

1月9日の臨時議会において「現段階でとり得ると考えられる対策は講じられているものと判断し、したがって法に定められる承認基準に適合していると判断せざるを得ず、留意事項を付した上で承認した」と言っているが、留意事項は必要条件かとの尋問があった。

これに対し、文面の前段に承認せざるを得ないという言葉が入っているように、承認をした上で留意事項をつけるという順序であるとの証言があった。

一般論として、数々の土木事業においては、環境法令の遵守が当然に義務づけられる。今回の留意事項では、監視委員会の中でしっかりと進めるようさらなる環境への配慮をしていると考えているがどうかとの尋問があった。

これに対し、しっかりと最後までフォローし、環境保全や災害対策等に取り組みたいと考えているとの証言があった。

調整の記録がないということについて、必要なればつくらないと言ったが、今回の埋立手続というものは非常に県民の関心が高いと感じている。今回のものはメモの必要のないような3部局にまたがる判断だったということかとの質疑があった。

これに対し、重要なものは当然メモというものは誰でもとる。しかし、とっていないならば重要でないというふうに、逆は真ならずである。これはその時々必要に応じてとるというふうに尽きるのではないかとの答弁があった。

(2) 當間秀史（環境生活部長）

平成26年2月19日に當間秀史氏の出頭を求め、証人尋問を行った。
証人から以下のような証言があった。

平成25年11月29日に環境生活部から提出された意見の骨子はどのようなものかとの尋問があった。

これに対し、提出された環境保全図書ではジュゴン、サンゴ、ウミガメなどの海域生物に対する影響が不明であること、それから基地の供用後に、騒音問題について米軍に要請または周知を図るとする環境保全措置について不確実性が高いなど、不明な点があるので、当該環境保全措置については懸念が払拭できないという意見を述べたとの証言があった。

自然環境保全については懸念が払拭できないとする旨の意見は、12月26日の段階でも同じ意見として持っていたと認識してよいかとの尋問があった。

これに対し、そういうことであるとの証言があった。

埋立申請の環境保全に関し、環境生活部の意見を11月29日に提出した後、知事から説明を求められたことはあるか。また、同様に土木建築部から調整を持ちかけられたことはあるかとの尋問があった。

これに対し、知事から説明を求められたことは特にはない。また、土木建築部からの調整についても、調整を受けたことは特にはないとの証言があった。

今の段階で、懸念は払拭できないというものはクリアされたのかとの尋問があった。

これに対し、11月29日の段階で、環境生活部としての権限と責任に基づいて意見を述べており、これ以外についての評価はしていないとの証言があった。

環境生活部意見に、米国政府との環境特別協定を締結すると書き入れているが、騒音を含めて規制ができると考えているのか。どうしてそれを入れたのか。それがどうして留意事項に入っているのかとの尋問があった。

これに対し、環境特別条項については、今の嘉手納あるいは普天間を見た場合には必ずしも遵守されていない部分があるが、米軍に航空機騒音を守らせていくための精度を上げるためには必要だと考えている。なぜ入れたかということについては、今般の、沖縄の基地の環境をめぐる問題が、大きな問題となっているということで、やはり機会を捉えて環境生活部としては意見を言わないといけないということもあり、入れたということである。そういう我々の意見を土木建築部においても重く見て、取り上げてくれたと推測しているとの証言があった。

琉球新報の12月21日付、辺野古に軍港機能と大きく報道されている。普天間飛行場がただ単に辺野古に移るのではなく、全く新しい軍港機能

を備えたものになるということになっているが、これはどう反映しているのかとの尋問があった。

これに対し、補正評価書においては、係船機能はあるが軍港という機能はついていないので、係船機能ということでの評価となっているとの証言があった。

オスプレイの低周波音がジュゴンに与える影響、ウミガメに与える影響、生物に与える影響について、どのような見解を持っているのかとの尋問があった。

これに対し、移動発生源からの低周波音が人体に与える影響についても、まだ科学的な知見が固まっていない状況があり、いわんやほかの海域生物などについても全くわからない状況であるとの証言があった。

環境生活部で取りまとめた意見書は、このまま放置するものではないと思っている。県執行部にしっかりこの重要性を訴えて、事業者にこの一つ一つの疑問点を改善するため、問うことをやる必要があると思うがどうかとの尋問があった。

これに対し、今後そういったことについては検討していきたいと考えているとの証言があった。

11月12日に出されている中間報告では、環境生活部の見解をもとに判断と書いてあるが、これを踏まえて、環境生活部は11月29日に最終的な意見を出したと理解してよいかとの尋問があった。

これに対し、中間報告の記載は、土木建築部それから農林水産部の考えのもとに記載されたものと理解しているとの証言があった。

環境生活部の審査意見は、知事承認に反映されたと考えているのかとの尋問があった。

これに対し、具体的にどういう意見が、どういった形で考慮されたかということは、担当部局ではないので答えることはできないが、そういった留意事項もついているので、尊重は当然すべきものではないかと考えているとの証言があった。

環境生活部の所掌範囲は、準備書、評価書に関する意見を述べるまでであると考えているが、どうかとの尋問があった。

これに対し、我々の業務の所掌範囲でいうと、免許権者である土木建築部長等からの意見照会に対する回答までが、我々の業務となっているとの証言があった。

(3) 當銘健一郎（土木建築部長）

平成26年2月20日に當銘健一郎氏の出頭を求め、証人尋問を行った。
証人から以下のような証言があった。

昨年11月29日に提出された環境生活部の意見に対して、知事や土木建築部から意見聴取を求められていないとの証言が當間証人からあったが、それに間違いないかとの尋問があった。

これに対し、特段、環境生活部と調整をしたということはないが、環境生活部長同席の上での説明とか、そういうものはあったように記憶しているとの証言があった。

土木建築部として、辺野古移設案は不可能という立場から、辺野古移設は必要だという立場に変わったのはいつかとの尋問があった。

これに対し、知事は、辺野古移設は不可能と言っていたわけだが、その部分については知事公室の所管なのでお答えできないとの証言があった。

意見照会をした環境生活部には合い議を回したのか。また、知事公室への合い議は回したのかとの尋問があった。

これに対し、環境生活部には合い議を回してない。また、知事公室への意見照会は行っていないので、決裁のときに知事公室長に合い議を回したとの証言があった。

當銘証人は平成25年12月23日に知事へ状況説明をしているが、それは、どこで、誰が同席して、何を説明をしたのかとの尋問があった。

これに対し、順天堂大学病院で、知事、川上副知事、知事公室長、農林水産部長、環境生活部長及び秘書課長が同席の上で、ほぼ最終に近い形の審査結果の報告をし、公有水面埋立法に基づく承認基準に関する適合状況などについて説明したとの証言があった。

法律に基づく名護市の計画について、土木建築部は名護市長に直接会って説明を受けたのかとの尋問があった。

これに対し、この件について会ったかと言われれば、会っていないとの証言があった。

中間報告の中で、汀間区長から地域の行事に影響があると反対の意見が出ているが、地域の声は公益にならないのかとの尋問があった。

これに対し、地域の声は公益にならないかどうかはいろいろな議論があるところだと思うが、免許拒否をするだけの公益性があるとは判断を

していないとの証言があった。

知事から承認の指示はいつあったのかとの尋問があった。

これに対し、平成25年12月26日の午前中に部局長を集めた、いわゆる三役会議のようなものがあり、その中で承認という判断が知事から示されたとの証言があった。

環境生活部長から出された意見に対する見解を聞きたいとの尋問があった。

これに対し、環境生活部長からの意見の中では、全体的に懸念が払拭できないという意見であったが、現時点でとり得るべき措置がとられていると判断し、懸念が払拭できないということのみをもって、環境の基準に不適合ということはできないものと考えたところであるとの証言があった。

環境に対する懸念が払拭できないということのみをもって不適合とできないと判断したのは誰かとの尋問があった。

これに対し、最終的な意思決定というのは、決裁文書を回したときであり、最終的に知事の印鑑をもらったときが知事の意味決定であるとの証言があった。

平成25年11月12日から12月26日に至るその検討の経過を示す会議録等は一切保有していないのかとの尋問があった。

これに対し、部内でのそういった調整記録というものはつくっていないとの証言があった。

事業者から提出された埋立申請書は、提出後変更または新たな対策の追加等の提示はあったのかとの尋問があった。

これに対し、3月22日に提出された埋立申請書については、提出後一定の補正を行った後、変更等はなく、また、新たな追加的な措置はなかったと記憶しているとの証言があった。

これまでのいろいろな埋立申請も含めて、今回の審査は丁寧に慎重にされたと思うが、そのあたりの考えを聞かせてもらいたいとの尋問があった。

これに対し、平成25年3月に埋立申請が出されて以来、これまでにないような情報公開をやってきた。また、沖縄防衛局に対しても4次にわたる質問、回答を繰り返して慎重かつ丁寧に取り扱ってきたところであるとの証言があった。

(4) 山城毅（農林水産部長）

平成26年2月20日に山城毅氏の出頭を求め、証人尋問を行った。
証人から以下のような証言があった。

平成25年9月30日に農林水産部水産課長から挙げた意見にある工事の実施に関する県知事の許可について尋問があった。

これに対し、埋立工事をする場合には、漁業調整規則に基づき岩礁破碎の申請をして県知事の許可を受けると、採捕をする場合も規則に基づいて許可を受けるといふことで意見書に添付しているとの証言があった。

(5) 末吉幸満（土木整備統括監）

平成26年6月18日末吉幸満氏の出頭を求め、証人尋問を行った。
証人から以下のような証言があった。

土木建築部には環境を専門とする職員は確保しているのかとの尋問があった。

これに対し、環境の専門職ではないが、行政職で環境関係の審査をする環境に詳しい職員を配置しているとの証言があった。

環境生活部及び名護市長から、環境に対する懸念が払拭できないとの意見が出ているが、審査に当たって具体的にはどのような対応をしたのかとの尋問があった。

これに対し、公有水面埋立申請の審査基準にのっとり審査を行った。ただ、予測・評価の段階でまだ不確定事項等については、事後調査、環境監視、専門家の助言及び意見を聞いて適切に処置を行うといふことで、現時点でとり得る環境保全対策措置は講じられていると判断した。県としては、今後も当然事業者において、環境保全に関するとり得る措置はやっていただくものと理解しているとの証言があった。

平成25年12月17日の米軍基地関係特別委員会では、最初の埋立申請書についてまだ精査中だと答弁しているが、22日の副知事への報告までには内容審査を終えて、辺野古移設でなければ危険性の除去はできないとの判断を下している。具体的には、12月18日から21日までの4日間のうち、いつその判断をしたのかとの尋問があった。

これに対し、審査の項目が多く、いろいろ審査をしており、その中の

一つ一つについていつ決めたかということは、覚えていないとの証言があった。

知事からの指示で承認と不承認の両方のシナリオで審査を進めていたのではないかとの尋問があった。

これに対し、承認、不承認ということには関係なく審査を続けてきており、特段、部長からもそのような指示は受けてないとの証言があった。

承認基準に適合した申請を不承認にすることもあり得るのかとの尋問があった。

これに対し、基準に適合している申請を不承認にすることはほとんどない。ただ、例えば水面権者の合意が得られてないなどの場合には不承認にすることもあり得る。しかし、それはあくまでも合理的な理由がある場合にのみという国土交通省の見解が示されており、これまでもそういう事例はなかったと承知しているとの証言があった。

決裁手続において知事公室に合い議をし、環境生活部には合い議をしなかった理由は何かとの尋問があった。

これに対し、公有水面埋立法第4条第1項第2号に環境保全に十分配慮されているかどうかという環境生活部長に意見を求める項目があることから、決裁の段階では合い議を行っていない。ただ、今回の辺野古問題については、基地問題を所管している知事公室に埋め立ての審査内容等を理解してもらうために合い議を行ったとの証言があった。

沖縄防衛局からの意見聴取では、移設先に軍港並みの機能が整備されるとの説明があったが、申請の段階で県はそれを知っていたのかとの尋問があった。

これに対し、県としては、軍港機能が整備されるということは承知していない。申請書の中では、あくまでも故障したヘリコプターを輸送するための船舶が接岸できる接岸機能を有した護岸をつくるという申請内容だったと理解しているとの証言があった。

防衛省が組織する環境監視委員会は、環境保全策の策定をする場だと聞いているが、それに県がかかわらないということはどういうことかとの尋問があった。

これに対し、先日の沖縄防衛局の説明では、沖縄県の環境影響評価審査会のメンバーの方に対し、環境監視委員会の委員として参加いただけないか声かけをしたが断られたとのことであった。沖縄県としては、防衛省の環境監視委員会については協議を受けることになっており、その中で気になるようなことなどがあれば、環境部局とも相談しながらしっ

かりと対応していきたいと考えているとの証言があった。

11月12日の中間報告の最後のところで、政治的な判断により、埋め立てはいらぬとするこも判断の一つであるとあえて表現しているが、その一月後、全くこの内容が変わっている。このことは、政治的な判断で埋め立てはいらぬということこ中間報告に記載しているわけだから、今回、逆に政治的な判断で承認してしまつたのかなと思わざるを得ないが、最終的に報告内容が変わつた理由は何かとの尋問があつた。

これに対し、中間報告では、知事あるいは知事公室等がこれまで議会等で発言されてきた趣旨を踏まえて記述したということである。また、最終報告では、審査基準に基づいて審査を行つた結果、適合しているという最終的な判断をしたということであるとの証言があつた。

知事は、環境評価に対して総合的な判断として環境保全は不可能であるとの指摘をしたのでないか。これに対し土木建築部は、環境生活部意見の都合のいいところだけを聞き、不都合なところは聞かずに、みずから判断するとしたことから矛盾と不満が出てきたのではないかとの尋問があつた。

これに対し、環境影響評価書の中で厳しい知事意見を出させていた。これに対して沖縄防衛局は有識者研究会を設置し、いろいろな研究をしている。その結果として最終的に埋立申請の中の環境保全策として修正されていると理解しているとの証言があつた。

沖縄防衛局への質問書の中で、米軍は文化財保護法でジュゴンを守る責務があるという認識で、米軍の対策はどうなっているのかという質問に対し、沖縄防衛局は、「承知していない」「米軍に確認する予定はありません」と回答していることなどについて、証人は「覚えてない」との証言をしている。このようなやりとりで沖縄県が納得したということについて、県民は疑問に思っているがどう考えるかとの尋問があつた。

これに対し、質問に対する回答書の中で必要があれば米軍と協議しますということこ言っているので、当然必要が生じた場合には、沖縄防衛局のほうでしっかり対応してくれると理解しているとの証言があつた。

2 参考人の意見

(1) 宮城邦治（沖縄県環境評価審査会会長）

平成26年2月24日に宮城邦治氏の出席を求め、意見聴取を行った。
参考人から以下のような意見があった。

参考人は、県が下した法の基準に適合しており承認をせざるを得ないという考えをどう思うかとの質疑があった。

これに対し、環境影響評価審査会は、極力政治的な判断を排除し、環境保全に対する対策がいかにつまれているかという視点で議論をしている。同審査会の意見が知事に十分伝えられ、理解されていたかどうかは承知していないが、結果として承認されたことには若干違和感があるとの答弁があった。

留意事項として環境監視等委員会を設置し、環境保全にしっかり対応する形になっているが、専門家の見地から、十分担保されると思うかとの質疑があった。

これに対し、これまでさまざまな形で、米軍と関連する事業の審査を行ってきたが、米軍がそのことを理解して、審査会の事後調査等に協力的であったかという点、必ずしもそうではなかった。今回、環境監視等委員会（仮称）が国の指導の中で行われたにしても、十分に環境保全対策ができるかどうかについては懸念を持っているとの答弁があった。

環境影響評価方法書及び準備書では、オスプレイに関することは触れられていないが、環境影響評価法から考えるとどのように理解すればよいかとの質疑があった。

これに対し、環境影響評価審査会では、環境影響評価書に出てきたことについて、それを排除することはできかねるので、その中でしっかりと審議させていただくことになる。オスプレイの騒音や低周波音あるいは空路等については、厳しく意見を述べたところであるとの答弁があった。

埋立土砂搬入による外来生物の混入を防ぐことは可能かとの質疑があった。

これに対し、細菌類、菌類及びカビ類の混入、あるいは侵入を防ぐことは非常に難しいと考えるが、ある程度の大きさの生き物であれば、混入しているかどうかのチェックはできると思う。しかし、100%外来生物の混入を防ぐことは、相当困難であると思われるとの答弁があった。

外来種の侵入を防ぐことは、現時点で担保できないと考えるがどうかとの質疑があった。

これに対し、外来種の混入等についての対策は、技術的にはやれないことはないかもしれないが、その実効性については非常に困難だと思う。また、保全対策に対する基礎的なデータが余りにも少な過ぎることを考えると、対処療法的な形での保護対策でも実効性は極めて疑わしいとの答弁があった。

辺野古大浦湾の自然は世界的に見てどれくらいの評価なのかとの質疑があった。

これに対し、大浦湾は内湾的な環境にもかかわらず、淡水と塩水との非常に絶妙な環境が形成されているところであり、一般的な外洋の生物群集とは違う生態系がそこで形成されているとの答弁があった。

今回の埋立事業により、一旦壊された自然環境の回復は非常に難しいと考えるがどうかとの質疑があった。

これに対し、埋立事業の行われる地域は厳正な保全、保護を必要とする地域に指定されている。一方、埋立事業は自然環境の保全とは相反する事業であることから、自然環境に与える影響が極めて大きい。それについては、環境影響評価審査会の委員も共通の認識であった。また、一度そのような事業が実施されると、再現できない自然消失になるかと思うとの答弁があった。

環境影響評価書に対する審査会の答申は、環境保全対策は不可能とされているが、その理由はどのようなものかとの質疑があった。

これに対し、環境保全策について、それぞれの委員が専門的な立場で審議し議論した結果、調査データ等に承知しかねるものがあることから、そのようなデータ等をもとにした保全策では、埋め立て周辺部への影響は非常に大きいということで、保全対策は不可能であるという表現になったと思うとの答弁があった。

公有水面埋立承認申請書が提出された後、環境影響評価審査会への意見照会等があったのかとの質疑があった。

これに対し、意見を述べる機会はなかったとの答弁があった。

(2) 稲嶺進（名護市長）

平成26年2月24日に稲嶺進氏の出席を求め、意見聴取を行った。
参考人から以下のような意見があった。

公有水面埋立承認申請書に関する名護市長の意見はどのような手法でまとめたかとの質疑があった。

これに対し、名護市長の意見は、法的な立場からの検討と市民の意見という2つの分野で構成されている。庁内に部長クラスを中心とした委員会と、課長クラスによる専門部会を設置し、検討作業を進めた。市民の意見については、3カ月間で2700件の意見が寄せられており、それらをまとめ、11月22日の臨時議会で議決したとの答弁があった。

オスプレイについて矛盾点や問題点を指摘しているが、環境影響評価の手続等も踏まえ、どのような疑義を持っているのかとの質疑があった。

これに対し、最後になってオスプレイの文字が出てきたということからすると、環境アセスメントはほとんどされていないと思う。情報は、国外での資料をもとにしており、辺野古移設を前提とした調査はほとんど実施されていないと思うとの答弁があった。

知事の埋立承認という判断に名護市民の意見は反映されたと思うかとの質疑があった。

これに対し、知事の判断には、市長意見は全く反映されていないという理解であるとの答弁があった。

県は政府に対し、普天間飛行場は即時運用停止、閉鎖撤去を正々堂々とアメリカと交渉するよう求めることが筋だと思うが、市長はどう考えるかとの質疑があった。

これに対し、名護市が受け入れないから普天間飛行場の閉鎖、撤去が進まないのだとか、名護市の責任というようなことが言われているが、それは責任転嫁だと思うとの答弁があった。

今回の知事の埋立承認について、地元市長としてはどう受けとめているかとの質疑があった。

これに対し、知事のこれまでの発言からすると、今回の結果は、本当に考えられないものであり、矛盾があると思う。また、承認の前提となっているものが、名護市民の生活を脅かすものであり、承認のあり方については納得できるものではないことから、そのことを含め市長としての意見を申し上げたところであるとの答弁があった。

知事の選挙公約である県外移設が、一転して辺野古移設になってきたことに対し、名護市民、県民が納得できるようなわかりやすい説明をする責任があると思うがどうかとの質疑があった。

これに対し、わかりやすく説明すべきだと思うが、全くその責任は果たされていないと思うとの答弁があった。

埋立承認に当たって、知事は地元自治体市長の意見を無視したという点では法的にも不当であり、正当性を欠くものであり、やはり承認を取り消すべきだと思うがどうかとの質疑があった。

これに対し、公有水面埋立法の解説と運用という中で、地元市町村長の意見はしっかり受けとめるべきだと言っていると思う。今回の知事の承認に当たっては、そのことが全く抜け落ちていることからすると、やはり受け入れられるものではないということが言える。また、県民も辺野古移設、県内移設というのは望んでいないと思う。したがって、埋立承認は取り消すことが県民のためになると思うとの答弁があった。

公有水面埋立法第4条第1項第3号の関連で、法律に基づく名護市の計画との関係はどのようになっているかとの質疑があった。

これに対し、名護市は景観計画、環境基本計画等を策定し、自然とともに生きていくこと、自然を後世に残すなどの取り組みを進めている。その計画にはほとんど触れられることなく、あるいは参考にすることなく、今回の承認がされたものだと思っているとの答弁があった。

辺野古を含む名護市の将来のまちづくり構想はどのようなものかとの質疑があった。

これに対し、名護市は、新しい産業を生み出し、雇用を発生させていくことを考えている。第1次産業と沖縄のリーディング産業である観光とのコラボを強化していけば、長続きする経済というものをつくり上げることができるとの答弁があった。

名護市と県サイドが対立する形ではなく、お互いが共有できる場所がないのかどうか取り組む必要があると思うがどうかとの質疑があった。

これに対し、対立だけでは答えは導き出せないし、議論すべきところはしっかりやるべきだと思う。しかし、知事あるいは国は、県民の思いを真摯に受けとめてもらわなければならないのではないと思うとの答弁があった。

(3) 渡嘉敷健 (琉球大学准教授)

平成26年6月16日に渡嘉敷健氏の出席を求め、意見聴取を行った。
参考人から以下のような意見があった。

辺野古におけるオスプレイの運用はアセスの評価書段階で出されたが、この段階で出されたことをどう考えるかとの質疑があった。

これに対し、アセスは方法書によってどういうアセスを行うかを決めていくので、その方法書の段階で審査する材料が出そろわないと十分な審査方法が決まらない。オスプレイが評価書の段階で配備が決まり、十分な審議がなされなかった結果、オスプレイでは騒音の評価基準を超えている。当初からわかっていたら、これを評価するためにオスプレイに対する改善や諸施設の場所等が議論されたのではないか。評価書ではある程度クリアした段階で評価書として出されるわけであるが、今回の場合、低周波のデータを見るとCH53とは明らかに騒音の出方が違っている。それに対する対策を講じていないと理解しているとの答弁があった。

ハワイの事例等では飛行経路が重要とあるが、今回のアセスは方法書の段階で飛行経路も出ていない。環境等に与える影響の対象がない中でアセスをしてきたと言わざるを得ないのではないかとの質疑があった。

これに対し、飛行経路は大事な要素で、これが決まらないまま評価するのは厳しく、正しい評価になり得るのか疑問である。そこから予測して減衰を出していくわけであるから、ある程度の軌道が見えないと難しい。その軌道がどの程度の幅を持っているか。普天間飛行場の現状を見ても、ある程度はみ出し飛行が確認されているので、どうしても軌道に幅が伴うと思う。それで住宅地に最も接近する場合と最も基地側に接近する場合の例が示されていない。ハワイの事例は米国のアセスに基づいて行っており、かなり住民意見を反映させていると思う。アセス法はアメリカから来ているので、それに照らし合わせて、住民意見を理解してアセスに反映させるべきだったのではないかと思うとの答弁があった。

同じ環境の中で、その音を受け続けた場合の人体への影響はデータがあるのかとの質疑があった。

これに対し、今回のアセスにおいては、飛行による人体への影響は盛り込まれないので、聞こえる音が物理的にどれぐらいの音になるか、それによってどれぐらいの身体への影響が出てくるのか、データとしてはなかなか反映されづらい。それをどう評価するのかが必要になってくるが、かなり時間をかけて評価するのであれば、今回のアセスにおいてもヒアリング調査等が必要ではなかったかと思う。沖縄では曝露時間等のデータ蓄積が行われておらず、WHO等外国のデータを引用するのはな

かなか難しいと思う。実態として、住民の反応はさまざまな機会を追って評価する、吸い上げていく必要はあると思うとの答弁があった。

渡嘉敷参考人がとった騒音データでは、例えば普天間の小学校で、低周波が屋上よりも教室内のデシベルが高く出る日もある。今回のアセスでは沖縄の現状に合った調査がなされたと思うかとの質疑があった。

これに対し、今回のアセスは米国のオスプレイのデータを使って行っている。それを評価書にまとめて、補正をするために有識者会議が行われた。有識者会議の中間報告では、騒音に関して、沖縄のコンクリート住宅が防音工事をする上では有利ではないかという発言が載っている。沖縄のコンクリート住宅は決して今回のアセスのためにつくっているわけではないので、アセスの負担を地元の建築の影響をかりて評価するという考え方は少しなじまないと思う。沖縄の実態は、今回のデータとしてはなかなか出にくい評価になっているのではないかとの答弁があった。

沖縄防衛局は、あえて最も感度の悪い人の基準をとっているということである。もし最も感度のよい人の基準や環境省の基準でとった場合、もっと深刻な値になったのではないかとの質疑があった。

これに対し、国が今回のアセスで出した低周波は、当初基準値と言ってきたが、これ自体は研究で得られたデータを知見にしている。防衛省は固定発生源で工場等の音を対象にしたデータと言っているので、移動発生源については評価ができていないと言われている。物的データはアセスのデータと変わらないが、心理的影響は、中間の値を環境省が採用しており、高い値を防衛省が採用していると理解している。環境省の低周波音のデータが採用されなかった理由はわからないが、今のデータ値が感度のよい人に対するデータではないと感じている。環境省の評価では防衛省のとったデータより10デシベル低い評価のデータを使っている例もあるので、それを使うともっと広範囲に低周波の影響が出る結果になっただろうと思うとの答弁があった。

今回のアセスは、現時点でとり得る最新の知見を用いて環境保全措置がとられていると考えられるかとの質疑があった。

これに対し、環境保全はまだ十分に担保されていないように思う。アセスの初期段階でオスプレイに対する対策を講じられて、結果としてこうなったというのであれば多くの人に理解されると思うが、途中段階で配備が決まり、多くの人が疑問を持っている中で、実際に辺野古の住民に受け入れられるかは疑問を抱いているとの答弁があった。

低周波も騒音も、オスプレイはCH46に比べて倍近いことが明らかだ

と思うが見解を聞きたいとの質疑があった。

これに対し、私の測定で、宜野湾市大謝名のオスプレイが最大90.2デシベル、名護市の国立高等専門学校屋上のCH46が最大83デシベルで、ほぼ10デシベルの違いがある。10デシベル増加すると人の感じる音の大きさは2倍に変化すると言われているとの答弁があった。

環境省のパンフレットでは、不快感や圧迫感など人間に与える影響もあり、戸の揺れやがたつき等物的影響があると書かれているが、低周波が人間等に与える影響があることは確定した事実かとの質疑があった。

これに対し、低周波そのものの影響があると言われている。個人差があるとも言われており、敏感な人は1つの場所にとどまればとどまるほど感じやすくなる。なれという言い方も聞かれるが、より感じる体質になるというデータもあり、今の知見でいうと人間が感じるということになる。低い音のほうがエネルギーが大きいので、身体に与える影響は大きいだろうと思う。高い音は人間の特徴からいうと、かなりの大きさで聞こえる。若い人にとっては高い音はかなりシビアに入ってくる。お年寄りにとっては低い音が負担になってくる。等感度曲線を見ると騒音レベルが大きくなると低い音と高い音の差が縮まってくるので、大きさと同じような感覚で人間には聞こえてくると理解しているとの答弁があった。

オスプレイの低周波音が海中まで聞こえたと漁師が訴えている。海中を伝わる音がジュゴンや漁業に与える影響はどうかとの質疑があった。

これに対し、水中を伝わる音は空気中を伝わる音の三、四倍速い。音圧がそれだけ大きくなるので、水中に入る音は実際には大きくなる。水中に音が入り込めば拡散されるので、その対策も講じないといけないだろう。水中音の測定は技術的には難しいが、シャチとかイルカ等の哺乳類に対して海外でソナー音の調査がされているので、そういう米国側の協力も得ながら調査することはできると思うとの答弁があった。

オスプレイ以外でも低周波音を出している機材はあるか。渡嘉敷参考人が人的、物的に悪影響があるとした根拠は何かとの質疑があった。

これに対し、低周波音はもともと自然界にある音で、例えば火山の噴火の前兆の音等大きな大気を移動させるもの。低周波は風にも含まれており、我々は日常低周波を受けている。冷蔵庫や空調機のコンプレッサー、60ヘルツの電気も低周波。決して身近にないということではない。今回のアセスで、実際にオスプレイが飛行した場合のデータではなく、人体への影響データが機械音や工場音で設定されており、移動音源の調査が行われていない状況である。オスプレイとか航空機ではない低周波音の影響で説明しているとの答弁があった。

ガラス窓の防音工事でも低周波音の遮断は可能かとの質疑があった。これに対し、窓であればあけ閉めできないフィックス窓だが、それを使ってもガラスの厚みや二重窓の場合の空気層のクリアランスを取らないといけない。重たい材料でつくれば低い周波数まで遮断できるが、重たいものにも限度があるので、現実的に可能かということになる。コンクリート壁の場合も、低い音を遮断するには重いものでつくるしかない。コンクリートブロックは中に空気層があるので表面的には軽くて対策は難しく、打ちっ放しのコンクリート住宅になると思うとの答弁があった。

(4) 田中利則（沖縄防衛局企画部長）

平成26年6月16日に田中利則氏の出席を求め、意見聴取を行った。参考人から以下のような意見があった。

沖縄防衛局が提出した埋立申請書では、移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策と結論づけているが、本土の既存の飛行場や、自衛隊練習場の活用など、他の選択肢との比較検討は行ったのかとの質疑があった。

これに対し、名護市辺野古沖の埋め立てが唯一の解決策ということで、日米両政府間で確認されており、これに基づいた計画で埋立申請をした。他の選択肢を検討したのかということについては、民主党政権下において本計画についてさまざまな見直しが行われたと承知している。そうした状況については、自民党に政権が交代したのちもきちんと引き継ぎがなされ、さまざまな選択肢を検討した結果、この案が進められていると理解しているとの答弁があった。

辺野古の新基地は普天間基地の代替施設だと説明しているが間違いな
いか。新たな機能強化の施設はないのかとの質疑があった。

これに対し、埋立承認願書にも記載されているが、普天間飛行場が現在保有している機能のうち、地上部隊を支援するヘリ基地としての機能、これのみをキャンプ・シュワブ沖の辺野古地先を埋め立てた上で移設するという計画である。KC130については岩国への移駐が7月から実施される予定になっており、緊急時における戦闘機等の受け入れ機能についても、九州の新田原基地、それから厚木基地のほうで機能に移転するというように考えている。新たな機能ということについては、現在普天間飛行場に所在しているヘリ部隊の機能を発揮するために必要な施設は、今回の代替施設の中に維持されている。例えば、弾薬の装弾エリアの関係で言えば、現在は嘉手納基地のほうに所在しているが、距離的に

かなり遠くなってしまうので、そういったものについては代替施設のほうで保有する必要があると考えているとの答弁があった。

昨年12月の知事の埋立承認について、どのような受けとめ方をしているのかとの質疑があった。

これに対し、普天間飛行場代替施設の建設問題は、宜野湾市の中心部に位置する普天間飛行場の危険性を、早期に除去しなければならないというものが出発点であると考えている。また、この問題の解決策については、いろいろな歴史的な経緯や、沖縄において非常に厳しい意見があるということも承知している。その上で、知事から埋立承認願書について承認をいただいたということは、大変重い意味があると思っている。私どもとしても、代替施設の建設については迅速に、安全に、必ず実現をするという決意で、宜野湾市の中心部に位置する普天間飛行場を一刻も早く除去するという当初の目的を実現するためにも努力をしていきたいと考えているとの答弁があった。

航空部隊と地上部隊の切り離しが可能でなければ、普天間飛行場の5年以内の運用停止は成り立たないと考えるが、見解はどうかとの質疑があった。

これに対し、政府としての考え方というものは、地上部隊の運用をサポートするための機能は、米軍の運用上の要請として沖縄に必要であるということでは言われている。他方、知事が要請した5年以内の運用停止については、どういう形で実現をしていくのかということについて現段階で確たるものはなく、まさに我々として検討を進めていくということであるとの答弁があった。

アセスの中で後出しに出てきたオスプレイの評価について、補正のアセスにおいて有識者会議でいろいろ議論されたとは思いますが、あくまでも音源の固定発生源の範囲での議論であり、移動する音源については具体的なアセスの議論までされていないという指摘があるが、見解はどうかとの質疑があった。

これに対し、平成23年の6月に米国防省から2012年の遅くに普天間飛行場に配備されているCH46を順次MV22オスプレイに換装していくという発表が行われ、これを受けて私どもはオスプレイの騒音、それから低周波音にかかるデータを入手し、これを解析した結果として平成23年の12月に補正される前の環境影響評価書を提出したところである。低周波音に関しては環境省が定める環境基準というものがなく、航空機のような移動発生源からの低周波音の影響というものは調査研究の過程にあるということで、個人それから建物の状態によって非常に大きな差が見られるという未知の部分であると認識をしている。したがって、補正さ

れた評価書の中で、航空機から発生する低周波音の影響については、普天間飛行場代替施設供用後に事後調査という形で調査を実施すると提示をさせていただいた。この事後調査を適切に実施するために防衛本省のほうで一般財団法人防衛施設協会というところに委託をし、調査研究を行っている。この防衛施設協会において有識者、それから専門家からの意見を聞き、低周波音の評価・検討に関する業務というものを行うことにしている。本年度は、まず普天間飛行場周辺における低周波音の予備的な測定、分析、それから低周波音に係る国内外の知見の収集整理といった事業を行う予定であるとの答弁があった。

沖縄防衛局の環境アセスについては後出しが多く、これがアセスなのかという多くの非難や指摘がある。評価書のオスプレイの配備問題、方法書については空港の運用形態とか、経路の記載もない。飛行場の区域もない、作業ヤードもない、埋立土砂の発生区域もない、面積も不明。陸上飛行や航空機、装弾所及び大型岸壁などの記載も方法書でなかったのではないかと。これらは国会答弁や、メディアが抜いて指摘をしたと思うが、見解はどうかとの質疑があった。

これに対し、そのときにおいて状況の変更というものはあるが、そういったものについては、例えばオスプレイの騒音データ、低周波に関しては、いろいろと指摘された内容を含めて最終的には補正された環境影響評価の中では適正に評価されていると考えている。いろいろな時間の経過とともに指摘された件について中身が深まっていくということは、通常のプロセスではないかと考えているとの答弁があった。

(5) 高木健司（沖縄防衛局調達部長）

平成26年6月16日に高木健司氏の出席を求め、意見聴取を行った。

参考人から以下のような意見があった。

埋立申請書に揚陸艇が出入りできる斜路の設置が計画されているとあるが、今ある普天間機能の移設という単純な計画ではなく、軍港機能を付した新たな基地機能の強化された施設が建設されるのではないかととの質疑があった。

これに対し、埋立承認願書の中の斜路については、キャンプ・シュワブに存在する小型の船艇等を引揚げたり、水陸両用の車両が出入りするための斜路の代替であり、また、係船機能つき護岸という部分があるが、これは故障したヘリ等を運搬するための船が一時的に接岸するためのものであり、恒常的に兵員やあるいは資材等を扱うような軍港機能を持た

せるということは全く考えていないとの答弁があった。

ジュゴンやウミガメの調査結果を隠し、マスコミの指摘によって情報を開示したことに対する見解を聞きたいとの質疑があった。

これに対し、環境影響評価の手続においては、方法書の規定、やり方に従って一年間の環境の評価を実施し、それをもとに環境影響準備書、評価書を作成してきた。評価書の補正、公有水面埋立承認願書といったその後の手続をしている間においても、環境の現況を把握するための調査はずっと行っていた。その継続して実施していた現況調査で判明した事実について、その時点で公表してきたという経緯が確かにあり、後から出てきたように見える部分はあるかと思うとの答弁があった。

沖縄防衛局の回答書を見ると、必要な措置を検討し、適正に実施していく、というような何をするのかよくわからない表現が多いのはなぜかとの質疑があった。

これに対し、環境に関する質問等に対する回答においては、環境面ではなかなか不確実性が伴うものというところがあり、そうしたところについては、補正評価書の段階で終わりというわけではなく、事業を実施する段階においても、例えば、工事中における環境の状態を監視しながら有識者等の意見を聞いて適切に対応する、というような記載をしている。そういった面でそういった言葉が多数出てきているという部分は不確実性に絡んであるだろうと思うとの答弁があった。

第4条第1項に係る審査事項で、米軍に対して低公害車の導入や適正走行の励行についてマニュアル等を作成して示すことにより周知するなどであるが、マニュアルをどういう中身にするかということについて議論しているかとの質疑があった。

これに対し、その内容については、公有水面埋立申請に当たって県からの質問に対し事業者としてできることを回答として記載したものであり、そういった措置を今後実施していく。その内容を踏まえて公有水面埋立法上の承認をいただけるかどうかという判断については、最終的には沖縄県にあると考えている。マニュアルをどういう中身にするかについて、現時点ではまだ議論していないが今後実施するとの答弁があった。

知事意見に対しては十分に対応したかとの質疑があった。

これに対し、知事意見を踏まえて、どのような補正をするかということについて有識者研究会からの提言を受けて、補正の作業を実施してきた。補正の評価書の中では、知事意見全てについて事業者としての見解を記載している。また、その見解を示すに当たっては、例えば評価書の内容をより丁寧に説明するという事で補正したもの、追加的な調査と

か解析、知見をふやして対応したもの、環境保全措置を新たに追加したもの、事後調査や環境監視調査を続けて結果に応じた措置を講じることとしたものなど4つのカテゴリーに分けて、補正の作業を行ったということであり、事業者としてできる限りの対応をしたと思っているとの答弁があった。

環境監視等委員会にはどのような専門家が選任されたのか、また今後どのような点について検討していくのかとの質疑があった。

これに対し、委員には、自然環境、生活環境、建設技術の先生が入っており、12名で構成されている。このうち、7名の委員は、有識者研究会の委員である。有識者研究会の委員から、ぜひ沖縄に拠点を置いている先生が入ることが重要であるという意見があり、今回4名の沖縄の先生が新たに加わっている。今後工事の実施に伴って実施していく事後調査等—この計画策定、あるいは事後調査等をやって得られたそのデータ、その結果の評価に関すること、これについての指導、助言、あるいは我々が実施する環境保全措置、これについての指導、助言を討議するものであるとの答弁があった。

係船機能付きの護岸について、2011年の評価書では、いわゆる護岸については200メートルとして、軍港などを建設することは考えていないということだが、公有水面埋立承認願書では、これが271メートルになっているのはどうしてかとの質疑があった。

これに対し、当初、評価書等の中では、約200メートルと記載していた。しかし、今回、公有水面の埋立承認願書の作成に当たり、環境影響評価の段階よりも、詳細な図面等を公有水面埋立承認願書の中につけており、その中で、係船機能つき護岸となる部分の直線部分の詳細な図面を起こした結果、271メートルとなっている。これは、着岸する船の長さや係留柵などを前提に検討して、もともと200メートルとしていたものが271メートルとなったものである。ただし、対象とする船舶も変わっていない。軍港機能というようなものではないとの答弁があった。

斜路は方法書とか評価書等に出ているかとの質疑があった。

これに対し、斜路については、環境影響評価書の中には書いていない。公有水面埋立承認願書においては、環境影響評価の手続における過程よりも、詳細な施設の設計等の内容を添付しており、その中で今回、斜路が公有水面埋立承認願書の中に追加になっている。もともと環境影響評価書の中では、非常に小規模な施設であるので、記載はしていなかったということであるとの答弁があった。

ジュゴンの保護について、防衛省は、辺野古地先では、はみ跡確認本

数も海洋先に比べて非常に少なく、地元の海藻藻場を利用することは限定的と言ってるが、今度のNGOなどの調査や、当局の調査をあわせると、3年連続で当該地域ではみ跡などが認められている。そういう意味では、頻繁にそこを通っていると考えられることについてどう思うかとの質疑があった。

これに対して、ジュゴンのはみ跡について、辺野古地先の海藻藻場をジュゴンが使用しているということは確認されている。我々が行っている調査では、確かに辺野古地先でも使用はされているけれども、その回数と、嘉陽あたり一東側の部分での確認の数を比べると、全体としては限定的というように考えている。我々としては、辺野古地先にジュゴンが来てはみ跡が確認されているということも踏まえて、今回、公有水面埋立承認願書についての質問にも回答しているとの答弁があった。

特定外来生物について、県からの質問への回答の中で対象の生物が入り込み、被害を及ぼし、または及ぼすおそれがあると書いてあるが、入るという前提でやっているのではないかとの質疑があった。

これに対し、第1次の回答の中では、万一対象となる生物が入り込み、生態系等に被害を及ぼし、または及ぼすおそれがある場合には関係機関等の関係者と連携をして計画的に防除を進めるなど外来生物法の考え方に即した対策の実施を想定していますという言葉を確認に入れている。ただ、万一ということであり、その後の累次の質問、回答のやりとりの中でも、まずはこの計画地にそうした生態系に悪影響を与えるような生物を入れないということをどのように担保するかということの有識者等の意見を聞きながら、その具体的内容は土砂の具体的な調達場所が決定した段階で決定するという回答をしているとの答弁があった。

第4 調査の結果明らかになった事項

調査結果に対する見解が分かれたため、両論を併記する。

Aグループ（社民・護憲ネット、県民ネット、日本共産党、沖縄社会大衆党） 調査結果

（1）「移設案は不可能」から辺野古移設に転じた経緯

2013年3月22日に国から沖縄県に対して埋立承認申請が提出された。8カ月間の審査を経た11月22日の県の「中間報告」（これが明らかになったのは2月19日本委員会であった）では、県は「移設案は事実上不可能」、「環境保全は不可能」、「政治的判断で埋め立ては要らないとすることも一つの判断」等としてきた。11月27日には、名護市長が辺野古移設は「断固反対」との市長意見を提出し、環境生活部も11月29日に「環境保全への懸念は払拭できない」との意見を提出した。定例会開会中の12月17日の米軍基地関係特別委員会においても土木建築部は「まだ精査中」との答弁を繰り返していた。

一方、同12月17日、東京では、仲井眞知事が安倍首相と会談し、基地負担軽減や沖縄振興策などの要望を提出。終了後、知事はその場から都内の病院に入院した。12月22日、土木建築部は副知事に大まかな審査の終了とその内容を報告。同22日、東京では仲井眞知事が官房長官と非公式に面談（2月21日・仲井眞証人）していた。23日土木建築部長らが上京し知事と調整。25日、知事と安倍首相が会談。翌26日朝、知事は承認を指示し、承認書への決裁が行われた。審査結果では、中間報告の「移設案は不可能」が「埋め立てによらなければ充足されない」に、「環境保全は不可能」が「環境基準に適合」に、利害関係人との調整では「汀間区長など配慮すべき意見あり」が「調整すべき利害関係人なし」に、「埋め立ては要らないとすることも一つの判断」が「法的には承認しかないと判断」に、「名護市との協議は成立していない」が「市長意見は参考意見にすぎない」に、全く逆の結論となった。

これを受け、県議会は、今回の埋立承認が沖縄の今後のあり方を左右し、子々孫々までかかわる県政の重大事案であること、また、知事の承認判断に対し、多くの県民が疑問を抱いていることを踏まえ、沖縄県議会基本条例第19条「議会の機能強化」、同第21条「制度の活用」に規定する議会の役割を果たす立場から「辺野古埋立承認問題等調査特別委員会」を設置し、審査を行ったが、以上、審査を通じて判明した経緯からは、12月17日の知事と安倍首相の会談を境に、県の判断が一転し、「承認」にかじを切っていく流れがうかがえる。末吉証人が「（中間報告の内容が）12月に変わった」と証言していることも、この経緯を裏づけている。

（2）土木建築部数人による判断

11月12日付中間報告に盛り込まれた「移設案は不可能」との主張について、土木建築部長の當銘証人は「辺野古の移設は事実上不可能と知事が言っているわけ

でございました。その部分については知事公室の所管でちょっとお答えできません」、同部土木整備統括監の末吉証人は「知事公室等の意見で主張されたことを私どもとしては書いて中間報告とさせていただいた」と証言したが、審査結果において、移設案の合理性を「適」と判断したことについては、所管の知事公室との調整は一切行わず、土木建築部のみで行っていたことが明らかとなった。

「知事公室長にはそういった意見照会をしておりませんので、決裁の時には知事公室長にも合い議をしたということでございます」との當銘証言から、承認が決まった12月26日の最終の決裁で知事公室に初めて合い議を行ったことが判明（これは2月定例会本会議における知事公室長答弁とも符合する）。また、當銘証人は「環境生活部には合い議をしていない」、名護市長にも「会っておりません」と証言した。

以上、県の承認判断は、地元の名護市長とも、庁内各所管との調整もなく、土木建築部内で行われたことがわかる。中間報告の主張から180度転換し、もとより民意に反する判断が、知事と、知事の意向を受けたか、あるいは意向をしんしゃくした土木建築部長と海岸防災課の数人によってなされたものであり、この点について、末吉証人は、「誰が判断したのかということだったら、当然私どもの土木建築部長、私、それと海岸防災課のスタッフということでございます」と証言した。

(3) 実効性求めず、全て「適合」

當銘証人は、申請書の内容について4次にわたる質問、回答を繰り返す等「慎重かつ丁寧」な手続を行ったと証言した。一方で、同申請書の提出以降、「事業者からは何らの新たな追加的措置はなかった」とも述べ、4次にわたる事業者の回答が、環境生活部が「懸念が払拭できない」と結論づけた内容から進展はなかったものであることがわかった。事業者の回答中、「予測・評価の段階でまだ不確定事項については、事後調査、環境監視、専門家の助言及び意見を聞いて適切に処置を行う」との一言一句変わらない表現が実に42カ所にも及んでいる。

ジュゴン保護に関し、県は2次質問で「米軍は米国文化財保護法によりジュゴンの保護を図る責務がある」との見解を示し、その内容の確認を求めたが、事業者は「米軍がどのような対策を検討しているか現時点では承知していない」と回答。これを受け、県は3次質問で「今後確認する予定の有無」を求めたが、事業者回答は「現時点において確認の予定はないが、今後、必要があれば米側と協議を行う」とするものであった。

末吉証人は「必要があれば米軍と協議しますということを行っているので、当然必要が生じた場合には、沖縄防衛局のほうでしっかりと対応してくれるものと理解している」と証言したが、ジュゴン保護に対する米軍の国際的な責務を指摘し、踏み込んで質問しながら、この程度のやりとりで矛をおさめた土木建築部の対応はいかにも不自然であり、環境保全措置の実効性を本気で確認したものとは言えない。「現時点でとり得ると考えられる環境保全策がとられている」との判断には到底結びつかない内容である。

この間、専門家や環境生活部には一切の意見を求めなかった一方で、事業者に対しては繰り返し弁明の機会を与えた土木建築部の対応は「承認」を見越した出来レースにも映る。

沖縄県環境評価審査会会長の宮城参考人は、「法の基準に適合しており承認せざるを得ない」とする県の考え方について「違和感がある」との見解を明らかにした。また、環境保全措置をめぐる米軍との対応についても「これまでさまざまな形で米軍と関連する事業の審査を行ってきたが、米軍がそのことを理解して同審査会の事後調査等に協力的であったかという点必ずしもそうではなかった。今回、環境監視等委員会が国の指導の中で行われたとしても十分に環境保全対策ができるかどうかについては懸念を持っている」と実効性への懸念を表明した。

(4) 「後出し」アセスメントによる担保のない環境評価

事業者はMV22オスプレイの低周波音による環境影響がみずから設定した「閾値」を超えると知りながら、何らの環境保全策も打たず、見切り発車で申請書を提出した。これについて、渡嘉敷参考人は「もともとCH53でクリアしていた結果を、MV22に置きかえたためにオーバーしたものの。本来、この基準値をクリアするというのがアセスメントの考え方ではないか」と、アセスの最終段階となる評価書で「後出し」されたオスプレイに係る評価の欠陥を指摘した。

加えて実測飛行も行わず、「米軍提供データのみではその予測評価の妥当性が確認できない」とする指摘は環境生活部意見も同様であったが、これらをもって「現段階でとり得る環境保全措置がとられていると考えられるか」との質問に、渡嘉敷参考人は「環境保全は担保されていない」と断じた。

(5) 地元意見の「無視」

地元として意見を求められた名護市長は、同市議会の議決に付した自治体意見を県に提出したが、これについて稲嶺参考人は「市の計画についてもほとんど触れることなく、あるいは参考にすることなく承認がなされた」、「市の意見は全くと言っていいほど反映されていないのではないか」との認識を表明。その上で、「知事の承認後、県民、市民は非常に困惑、混乱している。(承認は)沖縄県民の民意を反映したものではなく、取り消すべきことだと思っている」、「公有水面埋立法の解説と運用の中で地元市町村長の意見はしっかり受けとめるべきだと言っていると私は思う。今回の知事承認はそのことが抜け落ちており、受け入れられるものではない」と述べ、民意とかけ離れた承認の決定は取り消されるべきとの見方を示した。審査の経過において、県から何ら意見照会、調整がなかった事実はさきに示したとおりである。

(6) 「代替」を超える新基地の建設

辺野古に建設される基地が、普天間基地の代替施設を超える巨大な新基地であることも明確になった。沖縄防衛局の田中参考人は、「現在、普天間飛行場に所在しているヘリ部隊の機能を発揮するために必要な施設は、今回の代替施設の中に

維持されている。例えば弾薬の装弾エリアの関係で言えば、現在は嘉手納基地のほうに所在しているが、距離的にかなり遠くになってしまうので、そういったものについては代替施設のほうで保有する必要がある」と述べ、事業者みずから、実際は海兵隊の役割、機能が十分に発揮できる総合機能を備えた新基地建設であることを明かした。

(7) 不透明な審査事務

①記録の不存在

同埋立承認申請書の審査に関する庁内調整の記録の不存在が明らかになった。

11月12日付「中間報告」から12月23日付「審査結果(案)」に至る調整メモ、さらに12月26日決裁で承認を決定するまでの記録に関して、「部内でのそういった調整記録というものはつくっておりません」、「記憶に頼らざるを得ないもんですから…」、「(知事に)説明をしたのか、あるいはどのように説明したのかということについて記憶が定かではございません」(以上、當銘証人)、「適合とした日には記憶にない」(末吉証人)、「メモは必要なときにはつくりますが、必要のないときはつくっておりません。合理性があるとか合理性がないというあたりの判断のところですよ。そこにマルがついていると思うんですが、マルどおりですよ。それ以上でも、それ以下でもありません」(仲井眞証人)等、県民の最大の関心事としてあった埋立承認事務に係る行政の意思決定過程について、説明責任を果たす姿勢は毛頭感じられず、県民による検証と解明の機会を奪う情報の隠蔽が組織的になされたものと言える。

②「…のみをもって不適合とは言えない」とする基準

當銘証人は「環境保全措置に懸念が払拭できないということのみをもって不適合とは言えない」など行政手続法及び公有水面埋立法第4条第1項に係る審査基準について繰り返し証言したが、仮に、環境保全措置に懸念が払拭できないことをもって「不適合」と判断した場合も法律上疑義が生じるものではない。

同証人の主張する「…のみをもって不適合とは言えない」とする解釈は、県が主体的に用いた基準であり、それ自体が県の判断である。「…のみをもって不適合とは言えない」、「承認せざるを得ない」などと不可抗力であるかのように表現するのは不適切であり、基準にどう適合したかを明らかにできない、説明できないことのアかしでもある。

(8) 政治的判断で承認

前述のとおり、「懸念が払拭できないこと」をもって適合とするか、不適合とするかは承認権者の裁量を含む判断である。

その上で、公有水面埋立法は、基準に全て適合している場合においても、公益性の観点からさらなる慎重な判断により不承認とすることができる余地も残しており、ここで裁量の働く第二局面を迎えるが、當銘証人は、地元自治体の反対意思と公益性について「ある程度の公益性はあるかもしれないが、それをもって免

許拒否をするだけの公益性があるというふうには判断をしていない」、「一定の公益性はあるんでしょうけれども、免許を拒否するに至る特別な事由には該当しないものと判断した」と証言し、地元自治体の意思、公益性に係る判断を裁量を排して行ったことを明らかにした。

公有水面埋立事業として地元自治体が反対する初のケースであるばかりでなく、県外からの大規模な埋立土砂の持ち込み、埋め立てによる米軍基地建設の提供という、どれをとっても「県政初」の重大事案に直面した今回の埋立事業は、従来県が積み上げてきた審査の先例を形式的に踏襲するだけで足るものではない。

知事は承認権者として、環境保全や公益性に係る判断について、その裁量をみすみす放棄し、「埋立法の目的とその基準から言えばここは承認という答えしかとれない」、「法律的にはこれは承認せざるを得ない」とまるで非力、不可抗力であるかのような証言を行ったが、みずからの「県外移設」公約との乖離をごまかすため、このような表現を用いて政治的に承認したものと断じざるを得ない。

環境保全措置の実効性は担保されず、懸念が払拭されないとする指摘に開き直り、地元自治体の意思は全く無視し、「適合だから適合だ」として説明責任を果たさない、傲慢で、不透明な判断で導き出された承認の決定は撤回されるべきである。

Bグループ（自由民主党）

調査結果

（1）埋立承認判断の明確化

環境生活部は、公有水面埋立承認申請に対する意見として「環境保全措置について懸念が払拭できない」という厳しい表現をしているが、自然環境を改変する開発行為の中で、特に埋立事業は、自然環境に対して不可逆的な影響を与えるものであることから、これまでも同様なアセスメントにおいて「環境保全に問題がない」とする意見は述べたことはないと聞いている。したがって、環境生活部は、一定規模の開発、埋立事業においては、環境負荷の軽減、保全措置について専門的見地から意見を述べ、改善を求める立場にあることから、これは責任を伴う誠意ある意見であり、そういう意味では公有水面埋立法の手續にのっとった何の疑いも、一点の曇りもない意見である。それを受けて、土木建築部及び農林水産部の担当課は慎重に丁寧に審査し判断したものである。

（2）埋立承認に当たっての知事の裁量権

土木建築部長が「承認基準に適合している場合でも、何らかの特別な理由があれば不承認にできるというような解説はございますけれども、今回はそういう特別な理由もないことから不承認にはできないものと考えております」と証言している。また、土木整備統括監が「基準に適合している申請を不承認にすることはほとんどない。しかし、あくまでも合理的な理由がある場合にのみ、不承認にすることもあり得るといふ国土交通省の見解がなされており、これまでもそういう

事例はなかったと承知している」と証言しているように法的な手続にのっとり埋立承認を行っており、知事の裁量で不承認にできるものは限られている。

また、知事と県議会は二代表制の中で対等な立場にあり、独立した行政のトップとしての判断を、県議会は行政上の手続の不備や瑕疵、明らかな違法性がない場合において覆すようなことはできないと考える。

(3) 環境保全に対する担保

環境面で不確実性が伴うものなどの一朝一夕で対処策、保全策が講じられる担保がない中で、警戒監視システムを構築したり、一定の配慮により現時点でとり得るべき措置が講じられているかどうかは行政判断のかなめであり、埋立申請承認に当たって留意事項を付し、確実性と担保を持たせるための環境監視等委員会を設置し、供用後も協議会等を設置させることによって、きちんと対応していくというようなことで担保されていると考える。

(4) 行政内部の業務執行のあり方

職員は、公有水面埋立法にのっとり業務を進め、知事に報告をしたのであって、最終的な判断は最高責任者である知事の責任である。

仲井真知事は、県民の立場で十分に配慮した上で環境問題、基地負担軽減等について、トータルとして判断していると考ええる。

(5) まとめ

今回の辺野古埋立承認については、公有水面埋立法の手続にのっとり丁寧に業務が遂行されており、埋立承認の手続に不備、瑕疵は認められない。

また、知事が承認の判断を行う裁量の部分も限られており、恣意的に埋立承認をしたものでないことは明白である。

したがって、平成25年12月27日の辺野古埋立申請に対する知事の承認は有効であり、行政手続は適切であった。

第5 地方自治法第100条第3項及び第7項に係る認定

- 地方自治法第100条第3項に基づくもの 該当なし
- 地方自治法第100条第7項に基づくもの 該当なし