

NGO 報告書

The Plight of the Okinawan Dugong: An Okinawan Civil Society Critique of the Government of Japan's Environmental Impact Assessment and the U.S. Department of Defense's Response (DRAFT Ver.5)

窮状に追い込まれる沖縄ジュゴン： 日本政府の環境アセスと米国防総省の対応に対する沖縄市民社会からの批評 和文概要（原文英語） Okinawa Environmental Justice Project

吉川秀樹

1. はじめに

2014年4月、米国防総省は、辺野古新基地建による沖縄のジュゴンへの影響の可能性について予測評価を行った調査報告書 **The Findings** を発行した。**The Findings** の作成・発行は、米国「ジュゴン訴訟」における2008年1月の連邦地裁の命令に従ったものであった。

The Findings は「基地の建設や運用は沖縄ジュゴンに悪影響はない」と結論づけた。その根拠として、1) 影響を受ける可能性のある海域(Area of Potential Effects APE) にジュゴンがいる可能性は非常に低い、2) 日本政府が保全対策をとる、ことをあげた。**The Findings** の発行により建設工事が米国法上も可能となり、2014年7月に沖縄防衛局は工事を開始した。

工事の開始から6年過ぎた現在、沖縄のジュゴンは辺野古・大浦湾、嘉陽、そして沖縄本島海域からも姿を消している。国防総省の「影響なし」の結論とは全く相反する状況となっている。

以下、米国防総省が額面通りに受け入れてきた沖縄防衛局の環境アセスや、傍観してきた防衛局の保全措置がいかに問題であることを示していく。そして、国防総省や米国機関は、自国の法制度に基づいて、新基地建設によるジュゴンへの影響の再検証を行うべきだと主張する。

2. 基地建設工事と「近絶滅」の沖縄

辺野古新基地建設は様々な問題を抱えながら強行されてきたが、遅々として進まず、今後も大幅に遅れることは確かだ。

2018年8月には沖縄県が、工事開始後に環境への影響が生じていることや保全対策が十分でないことを理由に、「埋立て工事の承認」を撤回し、工事が2ヶ月中止された（日本政府により再開）。また2019年1月には、日本政府は建設地の軟弱地盤の存在を認め、12月には改良工事のために、基地の完成は2030年代にずれ込むことも認めている。

一方、工事の開始後、以前ジュゴンの活動が確認された辺野古・大浦湾、そして国防総省がジュゴンの生息地と強調してきた嘉陽においても、ジュゴンが確認できなくなった。そして今帰仁村近海における一頭のジュゴンの死（2019年3月）を踏まえ、2019年12月、国際自然保護連合(IUCN)は沖縄のジュゴン（南西諸島海域のジュゴン）を **Critically Endangered** 「近絶滅」としてレッドリストに記載した。レッドリストでは、新基地建設が沖縄本島最大の海草藻場を消滅させ、ジュゴンの個体群へ脅威の一つであると指摘している。国防総省の「影響なし」の予測評価と全く矛盾する状況となっている。

そのような状況の中、2020年2月と3月に、沖縄防衛局の調査によりジュゴンの鳴音が大浦湾で記録された。記録された日の殆どは工事が行われておらず、これは、「ジュゴンは大浦

湾を利用しない」「工事の影響はない」としてきた国防総省や沖縄防衛局の主張を揺るがすもだといえる。

しかし沖縄防衛局は、工事とジュゴンが確認（目視、食跡）できなくなっていることは関係ない、との見解を示している。また環境監視等委員会も防衛局の見解を追認している。ただし同委員会は、沖縄本島のどの海域でジュゴンが確認されていないこと、最近の大浦湾での鳴音の記録を踏まえ、調査域の拡大と大浦湾における更なる調査や監視体制の強化を防衛局に求めている。

一方国防総省は、工事開始後、ジュゴンの行動に変化が生じ、最終的にジュゴンが沖縄の海で確認できなくなっていることについて正式な見解を示していない。この6年間、2014年4月に発行した *The Findings* で示した「影響なし」の予測評価を、「ジュゴン訴訟」という裁判の場において返し続けてきただけである。

沖縄のジュゴンの「近絶滅」の状況を踏まえ、新基地建設によるジュゴンへの影響の新たな検証が求められる。それには、国防総省の *The Findings* や沖縄防衛局の環境アセスと工事開始後の保全対策措置の再検証が不可欠となる。

3. 大浦湾にジュゴンはいない？ 沖縄防衛局の欠陥環境アセスと国防総省の対応

国防総省の *The Findings* は主に5つの先行調査研究の検証に基づいて作成されている。特に、生物学的な観点からの新基地によるジュゴンへの影響については、沖縄防衛局の環境アセスと関連調査に依拠している。またジュゴンの文化や歴史的意義への影響については、国防総省が依託して作成された調査報告書 *Welch 2010* を参考にしている。

沖縄防衛局の環境アセスは *Welch 2010* が非常に厳しく批判しているが、国防総省が生物学的調査を自らに行っていないことから、最終的には *Welch 2010* も *The Findings* も、防衛局の環境アセスを取り入れている。そして「ジュゴンへの影響なし」との結論に至っている。国防総省の *The Findings* は、「影響なし」の結論に至った理由として、1) ジュゴンが影響を受ける可能性のある地域 (*Area of Potential Effects APE*) いる可能性は非常に低い、2) 日本政府が保全対策をとる、ことをあげている。

3.1 「ジュゴンが影響を受ける可能性のある地域 (*Area of Potential Effects or APE*) にいる可能性は非常に低い」とは

国防総省の *The Findings* の「ジュゴンが *APE* にいる可能性は非常に低い」とする見解は、以下の3点において問題がある。まず1点目は、国防総省が *APE* の範囲を具体的に、あるいはグラフィック等を使って明確に示していないことである。国防総省の *APE* の説明は、言葉によるトートロジー（反復的）説明であり、これでは論理的な議論はできない。（大浦湾の一部が *APE* に入るとしているが、どの部分が入るのが具体的に示されていない）

2点目は、「可能性が非常に低い」とする主張が、定性的に述べられているだけで、定量的に示されていないことである。目視されたジュゴンの何パーセントが *APE*、あるいは大浦湾で確認されたかという定量的情報を提示せずに、「*APE* にいる可能性が非常に低い」として、ジュゴンへの影響について議論することは無理がある。

ちなみに国防総省の *The Findings* にも指摘されているように、沖縄防衛局は大浦湾において海草藻場／食み跡の調査を定期的に行っていなかった。よって「ジュゴンが *APE* にいる可能性の非常に低い」という認識は、大浦湾で調査が行われていないことに起因しているとも考えられる。

3点目は、沖縄防衛局の環境アセスや関連調査のなかで、嘉陽と大浦湾を移動するジュゴン、あるいは大浦湾内で目視されたジュゴンは、アセスや関連調査の図表においてすべて「嘉陽沖」で目視されたと分類・記載されてきたことである。（ちなみに環境アセスや関連調査の図表には大浦湾の項目はない）そして、その恣意的ともいえる海域分類を、国防省の **The Findings** がきちんと認識していなかったことである。（国防総省の **The Findings** が、沖縄防衛局の「嘉陽沖」の分類をそのまま受け入れていたとすれば、国防総省が APE の範囲を具体的に示すことも出来ず、また「APE にジュゴンがいる可能性は非常に低い」ことを定性的にしか説明できなかったのも当然だといえる）

日本の防衛省は 2018 年 5 月の国会において、2017 年 2 月まで、大浦湾で目視されたジュゴンを「嘉陽沖」に分類していたことを認めている。しかし、なぜそのような海域分類を行ってきたのかという質問、また、大浦湾と嘉陽を区別したジュゴンの目視情報を整理せよ、という NGO の要請には一切答えていない。

このような沖縄防衛局の恣意的ともいえる海域分類をそのまま受け入れたが故に、国防総省の **The Findings** では、「ジュゴンが APE にいる可能性は非常に低い」という見解が示され、ジュゴンにとっての大浦湾の重要性が過小評価されたともいえる。

3.2 大浦湾と「嘉陽沖」におけるジュゴン目視情報の再検証

国防総省の **The Findings** における「ジュゴンが APE にいる可能性は非常に低い」とする見解の再検証には、大浦湾と嘉陽が区別された海域分類を適用することが有効である。ここでは、沖縄防衛局が環境アセスにおいて、海草藻場の調査で使用した海域分類を適用し、沖縄防衛局による 2007 年 7 月から 2013 年 11 月までのジュゴンの目視調査を再検証した。

その結果、沖縄防衛局の環境アセスや関連調査において、「嘉陽沖」で目視されたと分類・記載されている 118 件のうち、38 件（32 パーセント）は、嘉陽と大浦湾の間を移動、あるいは大浦湾内で確認されたものであった。この数値は「ジュゴンが APE にいる可能性は非常に低い」とする国防総省の見解を支持するものではない。むしろ、大浦湾がジュゴンにとって重要である可能性を示すものであり、大浦湾とジュゴンの関係の再検証が必要であることを示すものであるといえる。

4. 工事の騒音のモニタリングは行われてきたか？

国防総省の **The Findings** がジュゴンに影響なしの結論を示したは、「APE にジュゴンがいる可能性が非常に低い」ことに加え、日本政府が保全措置を行うと認識していたからである。国防総省は、保全措置のなかでも、特にジュゴンに対する工事の騒音のモニタリングの必要性を強調している。沖縄防衛局も、工事の騒音のモニタリング（杭打ち工事、捨て石の投入、工事船の運航）の騒音をモニタリングすることを環境アセスで示している。

しかし沖縄防衛局は、工事開始後の 6 年間、工事の騒音のモニタリングを行っていない。日本の防衛省は、2020 年 6 月、環境アセスにおける工事の騒音とは「杭打ち」に関連する騒音であり、「杭打ち」が始まっていないので工事の騒音のモニタリングはまだ行われていないと説明している。また環境監視等委員会が、工事の騒音のモニタリングの必要性についてこれまで議論したという記録はない。

NGO は、防衛省に対して、モニタリングを行うべきではないのか、なぜ行わないのか、と追求してきたが、防衛省からの回答はなかった。その代わりに、ジュゴンの鳴音のモニタリングは継続して行っている、と防衛省は繰り返し強調してきた。しかし工事の騒音のモニタリングとジュゴンの鳴音のモニタリングは明らかに異なるものである。

辺野古・大浦湾で工事が行われる日には、工事船、監視船、警戒船を含めた40隻以上が海上にあり、ボーリング調査、護岸工事、土砂投入が行われ、海底のコンクリートブロックに鉄鎖で繋がれたフロートやブイが8.5kmに海上に広がっている。それらは全て騒音を生み出すものであり、ジュゴンやその他の音に敏感な海洋生物に影響を与える可能性がある。

沖縄防衛局が、工事の騒音をモニタリングしてこなかったことは問題であり、国防総省による沖縄防衛局の保全措置の理解に相反するともいえる。またモニタリングが行われなかったことが、現在のジュゴンの危機的状況に関係しているともいえる。

国防総省が **The Findings** を発行した2014年4月の時点で、沖縄防衛局による工事の騒音のモニタリングについて詳細を把握していなかったことは理解できる。しかし、工事開始後、6年間も工事の騒音のモニタリングが行われていなかったことに対して、国防総省が無関心だったとするならば問題である。さらに広い文脈で言えば、基地の影響の予測評価のみを求め、保全措置の履行や効果性の検証を求めない米国国家歴史保存法402条の有効性も問われることになる。

5. 終わりに

今から10年前、国防総省の依託調査の報告書 **Welch2010** は、沖縄のジュゴンの個体群が生存し続けるには、今後、ジュゴンの厳格な科学的調査と新基地の工事や運用における厳格なモニタリングが不可欠である、とした。またこの10年間、NGOや専門家や市民、そして2010年代半ばからは沖縄県も、厳格な科学的調査と工事のモニタリングを含む適切な保全措置を求めてきた。

しかし沖縄防衛局による厳格な科学的調査は行われることはなく、工事の騒音に関するモニタリングは行われてこなかった。国防総省もその現状に意見することもなく傍観してきた。

現在、沖縄のジュゴンは「近絶滅」とされている。また軟弱地盤のための改良の工事が10年以上続くという事実が明らかになっている。それらを踏まえ、辺野古・大浦湾における新基地からのジュゴンへの影響を、自国の法律や規則に基づいて、国防総省と米国関連機関が再検証するべきである。