2021年10月7日

IUCN日本委員会　殿
〒104-0033　東京都中央区新川 1-16-10ミトヨビル２F
日本自然保護協会内
03-3553-4109

一般社団法人ＪＥＬＦ（日本環境法律家連盟）
Japan Environmental Lawyers for Future
理事長：弁護士　池　田　直　樹

所在：〒453-0015
愛知県名古屋市中村区椿町15番19号
学校法人秋田学園名駅ビル2階（本部）
Tel：052－459－1753
Mail：jelf@green-justice.com
(担当)　弁護士　上　野　孝　治

鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳海岸は自然遺産バッファーゾーンですが、現在コンクリート人工物(護岸)建設が進められています。この護岸はバッファーゾーンの趣旨に反するものといえるので、日本政府、鹿児島県に対し、IUCNより見直しを勧告することを求めます。

1.　一般社団法人JELF（以下「JELF」といいます）は日本全国の弁護士約450名で構成される環境保護団体です。弁護士で構成される環境保護団体としては我が国最大規模のものです。

　嘉徳海岸では2014年来襲した2つの台風により、砂丘の一部が侵食された結果、鹿児島県は防災措置として護岸工事を進めようとしています。私たちは、護岸に頼らず、自然地形をそのまま活かした防災対応が可能であるという理由で、護岸工事に反対しています。

2.　2021年7月26日の世界遺産委員会において、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」の世界自然遺産登録が正式に決定されました。これは

2021年提出されたIUCN評価書(IUCN World Heritage Evaluations 2020 and 2021)に基づくものでした。

IUCN評価書が作成されるにあたって、日本政府とIUCNは協議し、日本政府は嘉徳川及び嘉徳海岸をバッファーゾーンとして保護することを約束しています。

一方で、日本政府は本件護岸については住民合意及び護岸が河川から悪影響を与えないだけの十分な距離にあることを理由に護岸工事を進めようとしています(IUCN評価書、奄美大島、徳之島評価、4.2(p.8))。

しかし、護岸について日本政府の言う住民の合意には正当性がなく、かつ、護岸工事は嘉徳川に対する侵害行為そのものであることから、IUCNより日本政府及び鹿児島県に対し、護岸工事の中止を勧告するよう求めるものです。

3. 日本政府の言う住民合意に正当性はありません

(1) 住民に適切な情報が提供されていないこと

2017年6月29日から7月13日にかけて鹿児島県は護岸について住民意見を聴取しました。護岸に賛成した住民の意見は「このままだと侵食が進み集落が無くなるのでは」と要約されています。しかし、嘉徳海岸は安定していて長期的にみて汀線が後退することはなく、「侵食が進み集落が無くなる」ということはありません。住民には十分な情報が提供されていません。

(2) 現在の住民の意識では反対意見が増えていること

護岸工事に対する反対運動が続き、住民の意識も変化しています。また、新たな居住者も現れています。2021年初め嘉徳地区居住者は20名でした。うち、反対住民は6名存在します。嘉徳を愛して居住していた若い世帯があったのですが、護岸工事によって海岸が壊されていく姿を見たくないということで、過去（2021年以前）に子供も含めて4名転居しています。

JELFでは2021年9月、嘉徳住民の意識調査を実施しました。この時点で住民は19名、うち4名は寝たきりで介護状態あるいは老健施設に入所している状態であり意思表示ができるとは考え難い状態です。調査により、意思表明できる15名のうち少なくとも7名が護岸工事に反対していることが明らかになりました。

(3) コミュニティの重要性

世界遺産条約5条は「自然遺産に対し社会生活における役割を与え」るとしています。自然状態を維持することが地域の持続可能な発展に寄与すること、すなわち地域住民が正しく自然の価値を理解し、次世代に引き継がれるよう保護政策が実行されることを意味しています。バッファーゾー

ンでもこの考えは同じです。地域住民に正しく情報を提供し、自然の価値が次世代に引き継がれるよう、住民の合意形成がはかられるべきです。嘉徳護岸について住民合意に正当性がない以上護岸計画は見直されなければなりません。

4. 河川への影響についての誤ったメッセージ

(1) IUCN 世界遺産評価書は嘉徳護岸について言及し、「また、政府は奄美大島において最後の自然の水流(free-flowing river)を残した嘉徳川は、将来にわたり河川構造物の建設の対象としないことに合意した。政府は、海岸堤防（の建設予定地）が、河川に悪影響を与えないだけの十分な距離を担保することを特筆した。」と記載してあります。

(2) しかし、嘉徳川は時期によって河口を変動させ、時には岸に沿って砂浜を横切って北上し、嘉徳浜北部に流入し、この変動によって嘉徳海岸全体の砂の変動に寄与しています。従って、嘉徳浜は嘉徳川の一部となっています。政府のいう護岸が「河川に悪影響を与えないだけの十分な距離」にあるというのはあり得ません。

嘉徳海岸と嘉徳川の関係について日本政府は誤ったメッセージを送っています。

5. 自然に配慮した工事であるとの誤った報告がされていること

(1) 鹿児島県は、計画している護岸工事について、建設したコンクリート護岸の前面に上から砂をかぶせてコンクリート護岸は外部から見えないようにすること、砂をかぶせた上でアダンを植栽することから、自然に配慮した工事であるとの説明をしています。

(2) しかし、このような鹿児島県の説明は誤りであることが海岸工学の専門機関による調査・解析により明らかになっています。

実際は、コンクリート護岸は、低気圧や台風による暴浪時には、波が当たる砂浜の変動帯に建設することが計画されています。そのため、県が計画するコンクリート護岸を作っても護岸の前の砂が流されてなくなってしまいます。護岸がない今の状態であれば、台風などの際も砂が動いて形を変えて海岸過程の中で砂が戻ります。しかし、計画されている護岸ができると、波はそこで跳ね返り砂も動かないので護岸がむき出しになっていってしまいます。護岸の上に砂を盛っても流されてしまうのでアダンも育つことなく流されます。したがって、鹿児島県の説明は誤りです。

むき出しになった状態の護岸はさらなる侵食を招くことになるので、計画されている護岸は逆に侵食の原因を生み出すことになります。

(3)　鹿児島県が現在計画している護岸は、実態を見れば、自然に配慮した工事とは言えるものではなく、世界で採用されている自然堤防や Eco-DRR などと呼ばれる自然地形を生かした防災とは到底言えないものです。

6.　嘉徳海岸では自然地形を生かした海岸政策を

(1)　嘉徳川は嘉徳海岸と一体となって自然生態系を形成し、嘉徳川の源流は自然遺産となっています。バッファーゾーンとしてふさわしい対応が必要です。

(2)　海岸工学の専門家は次のことを指摘しています。

①　嘉徳海岸は沿岸部も含めて砂の量は安定しており、長期的にみて汀線の変動はなく、侵食が進むことはない。

②　2014 年に来襲した 2 度の台風によって 5m の砂丘が崩れ大きな浜崖ができたため、さらなる砂丘の崩壊を防ぐには護岸が必要というのが、鹿児島県の考えである。しかし、砂浜は急速に回復し、ほとんど以前の状態にまでなっている。

③　浜崖で失われた砂は沿岸部にとどまり、陸側に移動してきて、サンドバーを形成している。サンドバーは波のエネルギーを減衰させるため、防災効果がある。

(3)　私たちは自然遺産条約にふさわしい海岸政策を求めています。

①　植物によって砂を捕捉し、また、場合によっては砂を補充し、2014 年台風前の地形を回復することで防災効果が得られる。

②　背後地の住民の避難計画や避難施設を整備し、災害への適応能力を高める。

③　自然地形、自然生態系から得るサービスを最大限活用し、地域の発展をはかる。地域に若い居住者が増えれば防災効果は今より高いものになる。

7.　工事は現在着工直前となり、砂浜の植物が伐採されつつあります。工事は不可逆的な事態を招きます。このまま放置することは自然遺産に指定された趣旨を台無しにすることになります。IUCN には直ちに工事を中止して、護岸工事を再検討するよう、日本国政府、鹿児島県に勧告されるよう求めます。

以上

添付資料１：住民聴き取り調査結果報告
添付資料２：嘉徳海岸の計画護岸について　IUCN　評価書に違反する事項についての通報　および締結国として河川および海岸管理者に対して見直し要請の必要についての通報

一般社団法人　JELF　御中

住民聴き取り調査結果報告

2021年10月3日
嘉徳浜弁護団
弁護士　山　本　美　愛

令和３年９月１７日及び同１９日に第１回嘉徳集落聴き取り調査（以下、「第１回調査」という。)、同２５日及び２６日に第２回嘉徳集落聴き取り調査（以下、「第２回調査」という。）を実施したので報告する。

当該調査は、集落の護岸工事に対する意思の実態及び同１６日に瀬戸内町及び嘉徳集落会名義で提出された護岸早期完成を求める要望書の作成経緯や署名実態につき調査するため、嘉徳集落において、原告代理人が住民に直接聞き取る方法により実施したものである。

第１回調査では、要望書の署名に応じた住民３名、署名を拒否した住民１名、要望書の記載を求められなかった住民３名から聞き取りを行い、要望書の署名に応じた住民３名のうち２名が明確に反対であることを確認した。
第２回調査では、要望書の署名に応じた住民４人（１名は第１回調査と重複）から聞き取りを行い、うち１名が明確に反対であることを確認した。

現時点での嘉徳集落の居住している住民は全部で19名である。うち３名は介護施設入居者、寝たきりで介護受けている
ものであった。護岸に反対である者は聞き取り結果からは少なくとも全集落中 7 名存在する。

この反対である者の中には反対意見を持ちつつも賛成署名せざるを得ない者もいた。背景事情として、原告代理人は住民らから以下の事実を聞き取った。
①賛成署名をしないと人間関係が悪化することを恐れていること
②工事の落札業者である丸福建設及び勇建設の関係者が集落に居住しているため反対の意思を表明しにくい
③自己及び親族が建設関係者であるため反対の意思表明ができない

以上

2021 年 9 月 17 日

環境省　奄美野生生物保護センター　殿
環境省　自然環境局自然環境計画課　植田明浩　課長　殿
環境省　大臣官房総務課広報室　殿
環境省　小泉進次郎　環境大臣　殿
IUCN 日本委員会　殿
日本ユネスコ国内委員会事務局　殿

〒160-0011 東京都新宿区若葉 1-22 ローヤル若葉 301
TEL: 03-3359-7821　FAX: 03-3359-7965
海岸研究室有限会社（嘉徳浜調査会所属）

取締役　芹沢真澄
取締役　古池　鋼

嘉徳海岸の計画護岸について IUCN 評価書に違反する事項についての通報
および締結国として河川および海岸管理者に対して見直し要請の必要についての通報

記.

嘉徳川は、嘉徳海岸全域を横切って嘉徳湾に流入するなど、嘉徳海岸と連続した一体の地形である。以下 1～3 により、世界自然遺産の緩衝地帯に指定された嘉徳海岸に建設予定の計画護岸は、嘉徳川に重大な影響及ぼすことを通報する。

環境省は、この影響を取り除くために世界自然遺産締結国として関係諸官庁に要請が必要である。河川管理者の瀬戸内町に対しては、計画護岸に関連する地域防災計画および河川管理計画の見直し要請が必要である。また、海岸管理者の鹿児島県に対しては、海岸保全基本計画および海岸侵食対策事業の見直し要請が必要である。

以上、通報する。

1. 嘉徳川および嘉徳海岸についての IUCN 評価書

日本政府は、嘉徳川および嘉徳海岸の緩衝地帯への追加においては、IUCN に対して、以下を約束して、評価書に記載されている。

The State Party also confirmed that Katoku River, the last free flowing river within the Amami Oshima Island component part, will not be subject to any new constructions of river structures in the future. 締結国は、奄美大島において最後の自然の水流を残した嘉徳川においては、将来にわたり構造物を建設しないことに合意した。 The State Party noted that the seawall would be distant enough to avoid negative impacts on the river. 締結国は、嘉徳海岸に計画されている護岸が、河川に悪影響を与えないだけの十分な距離を担保することを特筆した。

IUCN World Heritage Evaluations 2020 and 2021、IUCN Evaluations of nominations of natural and mixed properties to the World Heritage List、WHC/21/44.COM/INF.8B2、p.8

2.　嘉徳海岸における嘉徳川の実態

写真-1（次頁）に示す嘉徳川は、嘉徳海岸全域を横切って嘉徳湾に流入するなど、嘉徳海岸と連続した一体の地形である。**図-1** に示すとおり嘉徳海岸では、嘉徳川が流路を求めて北への蛇行を繰り返しており流路変動が大きい。嘉徳川は 2020 年 3～8 月では河口位置は北の岬の付け根まで移動しており、嘉徳海岸の土砂バランスに大きな影響を及ぼしている。

2019 年 9 月：台風の影響で汀線位置は岸側にある（黒の破線）

2020 年 3 月：沿岸砂州が岸向きに移動してバームを形成し 80m 汀線前進する。バームに阻まれた流路はバーム高さが相対的に低い北へ蛇行する（水色）

2020 年 6 月：バームを越流した砂（黒矢印）は蛇行流路に流れ込み海岸北側に運ばれて（青い矢印）海に放出され北側の汀線が 30m 前進、このとき降雨によりフラッシュしても波の作用（黒矢印）ですぐに閉塞することが分かっている。（緑）

2020 年 8 月：梅雨のあと北上する蛇行河川の流量が減り、北側汀線は後退する（橙）

2020 年 9 月 12 日：台風時に南でフラッシュして前浜と後浜の砂は沖向きに移動して砂浜の地盤高は低下して汀線後退する（赤）

2020年9月18日：台風後6日で全体に20m程度前進（紫）

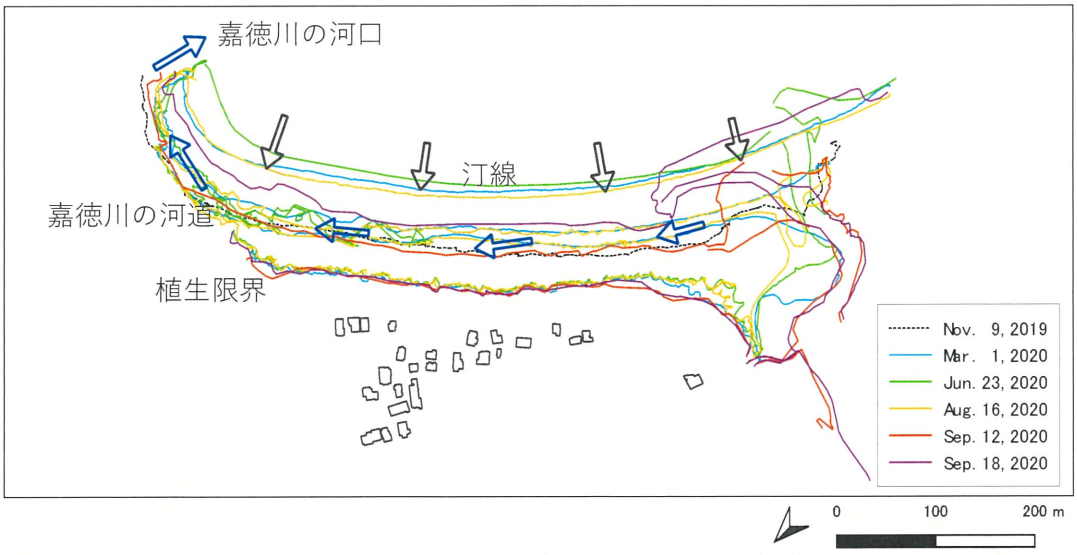

図-1　流路変動実態（汀線位置、河道位置、植生限界線）

出所、嘉徳浜調査会資料-6 p.25

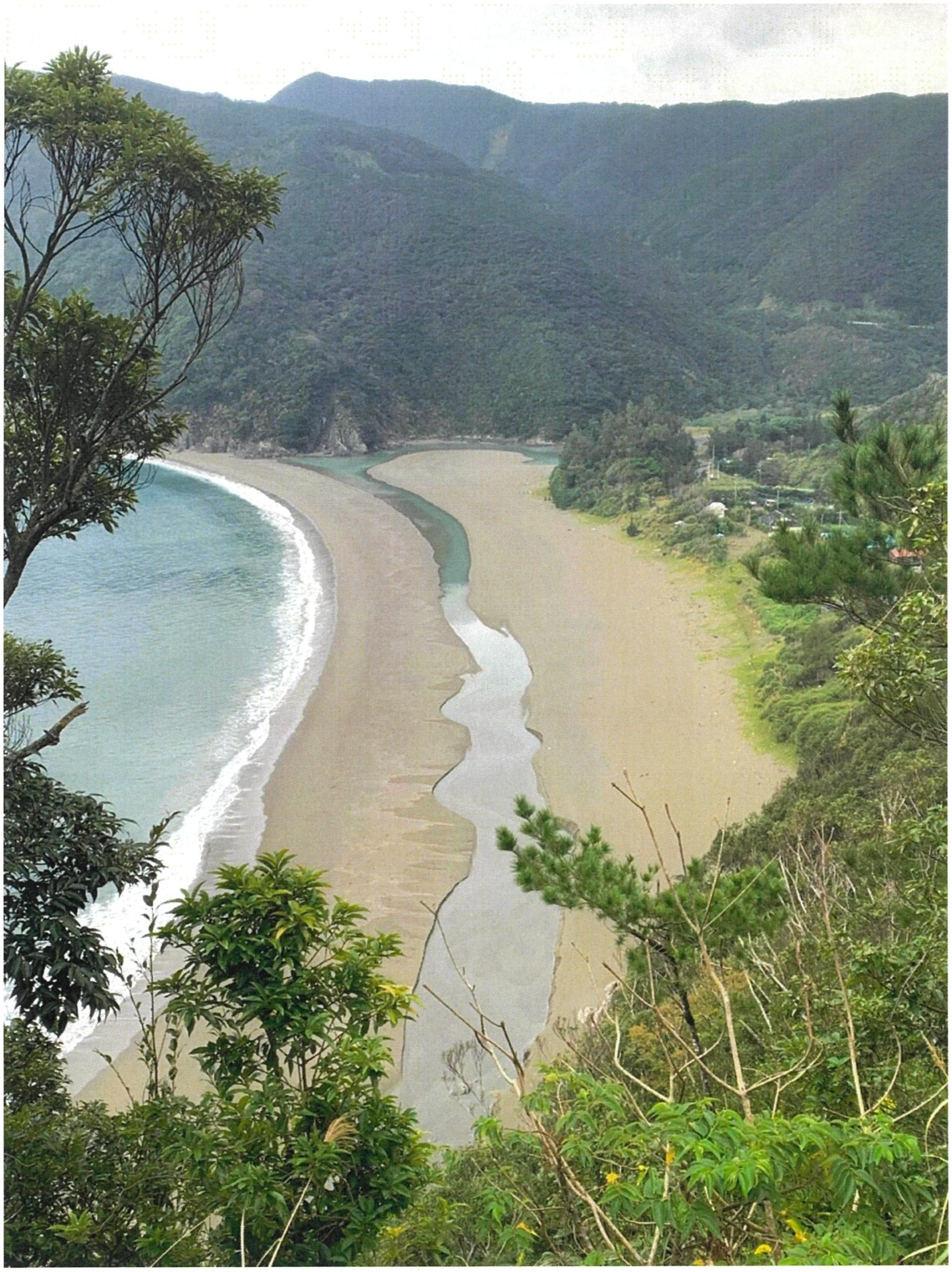

写真-1 第2回嘉徳浜調査会　現地調査　2020年2月9日

（河川管理者と海岸管理者の所管とは無関係に、嘉徳川と嘉徳海岸は一体の地形である）

3.　建設予定の計画護岸が設置された場合の嘉徳川への影響

護岸がある場合は、護岸がない場合に比べて、次のように評価される。

計画護岸は、これまでに観測されている嘉徳川の流路（**図-2**）のわずか 20m 岸側に建設を予定している。

現地実態として高波浪時においては、砂浜の地盤高は低下することが分かっている。（**図-3**）

護岸を設置すると、護岸が壁になって、護岸背後の砂丘や後浜の砂は砂浜に供給されないため、その分、護岸前面の砂浜の地盤高は、護岸を設置しない場合に比べて低下することが想定される。

図-4 は、海浜変形の予測結果である。護岸が設置される理由になっている 2014 年の 19 号台風規模の高波浪が作用した時の護岸周辺の地盤高の変化を護岸有無でそれぞれ計算し、差分をとったものである。計算結果によれば、とくに護岸隣接部（両端、前面）の低下がもっとも大きい。流下する嘉徳川はこの地盤高の低下に応じて流路をより岸側に変更する可能性が高い。河川流は常に低地を探して流路を作るからである。

以上のことから、今後、護岸を設置すると直接、嘉徳川の流路に影響すると結論する。

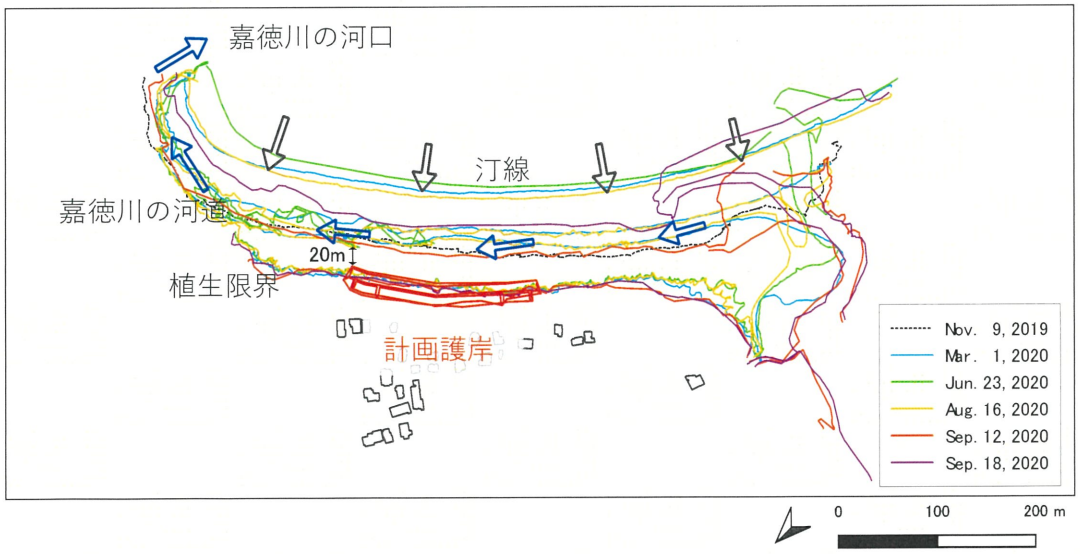

図-2　嘉徳浜調査会の流路変動調査（汀線位置、河道位置、植生限界線）

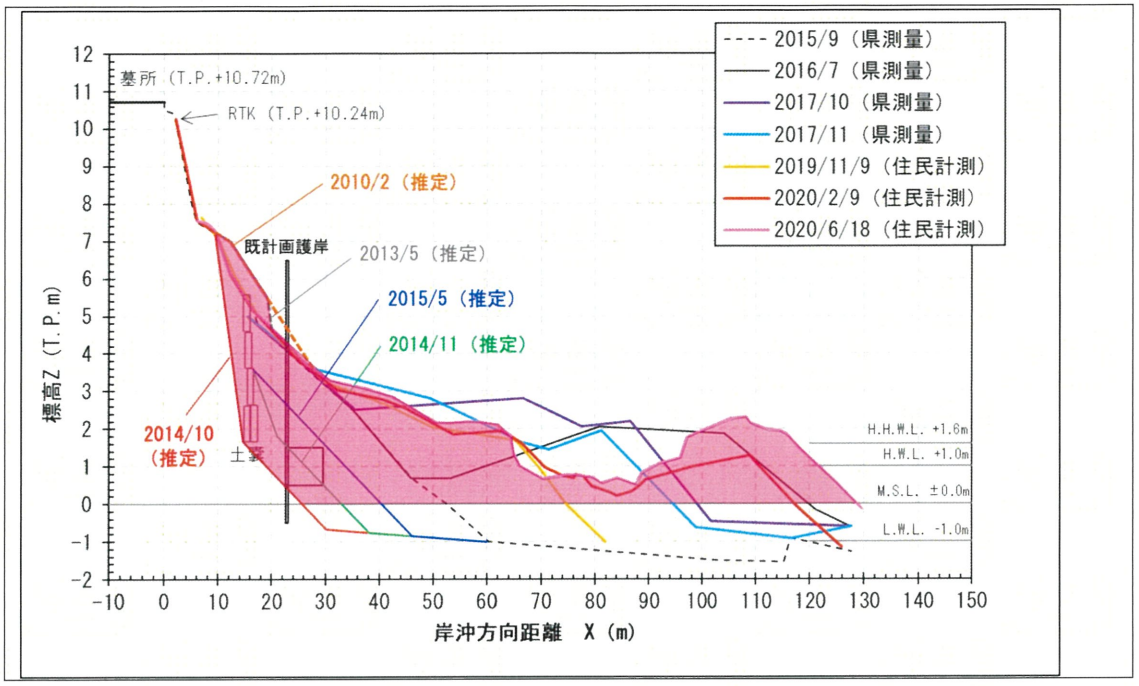

図-3　侵食推定断面（2013 年 5 月から台風直後までの侵食）

※海側は最近の 2020 年 6 月を仮定した。

（調査会資料-9　p. 9）

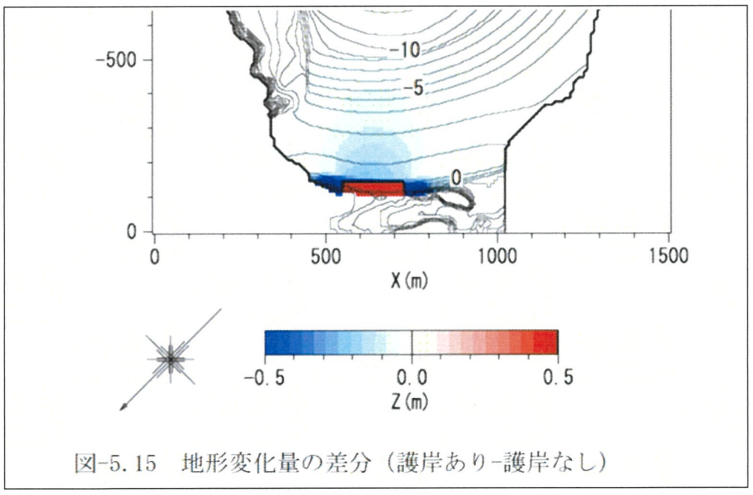

図-4　護岸の有無による地盤変動（調査会資料-7　p. 47）

参考：関係所管庁と国立公園内の訴訟について

（1）瀬戸内町

瀬戸内町は嘉徳海岸と一体である嘉徳川の河川管理者である。建設が予定されている計画護岸は、嘉徳川に重大な影響を及ぼす。また嘉徳川の保全は、地域防災の要である瀬戸内町の地域防災計画に直接関与している。

また現在、建設が予定されている計画護岸に直接関係する瀬戸内町地域防災計画の津波浸水想定は、背後地盤高を大きく誤って想定されており、嘉徳住民は、瀬戸内町に対して集落の生命財産に関わる瀬戸内町防災会議の重要事項として早急に審議することを強く求めている。（直近の要望書提出　令和３年８月23日）

令和３年度版　瀬戸内町地域防災計画

https://www.town.setouchi.lg.jp/syouboubousai/cho/kurashi/bohan/bosai/r3tiikibousaikeikaku.html

瀬戸内町防災会議

https://www.town.setouchi.lg.jp/syouboubousai/cho/kurashi/bohan/bosai/documents/shiryo1.pdf

（2）鹿児島県

鹿児島県は嘉徳川と一体である嘉徳海岸の海岸管理者である。嘉徳海岸に建設が予定されている護岸は、海岸管理者である鹿児島県の海岸保全基本計画および侵食対策事業によるものである。計画護岸は嘉徳川に重大な影響を及ぼし、直接的に関与している。

また現在、嘉徳住民は、鹿児島県に対して計画されている護岸は、侵食対策事業の要件を満たしていないことから見直しすることを求めている。

さらに嘉徳川に重大な懸念のある護岸建設に関連する事項としては、嘉徳海岸の問題とされる台風１ヶ月前に大きく誤った背後地標高で津波浸水想定を実施している（平成26年９月策定）これについても見直しが必要である。（直近の要望書提出　令和３年８月23日）

鹿児島県海岸保全基本計画

https://www.pref.kagoshima.jp/ah07/infra/kasen-sabo/kasenseibi/kaigankihonkeikaku.html

嘉徳海岸侵食対策事業

https://www.pref.kagoshima.jp/aq12/kiban/20170831katokukentouiinnkai.html

（3）国立公園内の訴訟

環境省は、護岸建設に際しての嘉徳海岸侵食対策事業検討委員会にオブザーバーとして出席している（奄美群島国立公園の保護官）。その際、嘉徳川が嘉徳海岸一体の地形であることに関して、同委員会を主催している鹿児島県から情報を得ておらず、また同委員会終了

後においても情報提供を受けた形跡がない。

それ以降、鹿児島県に対しては、護岸建設に関して2017年9月には環境省所管の公益財団法人自然保護協会より追加調査の必要性と生態系を基盤にした防災・減災（Eco-DRR：Ecosystem-based Solutions for Disaster Risk. Reduction）の取り組みなどを要望する意見書が鹿児島県に提出され、2018年9月には日本生態学会、日本ベントス学会、日本魚類学会が護岸建設の見直しを求める合同要望書を提出するなどしている。

その後、いくつかの申立を経て2019年3月27日護岸工事に対する公金の支出の差し止めを求める訴訟が提起され、また同11月には嘉徳浜調査会（会長　松本晋平氏）が発足されている。そして2021年7月26日に国連教育科学文化機関（ユネスコ）世界遺産委員会は、嘉徳川および嘉徳海岸を含む「奄美大島、徳之島、沖縄島北部および西表島」（鹿児島、沖縄）の世界自然遺産登録を決定している。驚いたことに自然遺産決定と同時に、まだ係争中にもかかわらず、環境大臣認定の護岸として海岸部の工事を強行する動きがある。

この国立公園内の問題においては、現時点においては嘉徳川と嘉徳海岸が一体であることを調整する行政が存在せず、縦割り行政の弊害が大きい。

複数の住民は、先祖から受け継いだ古くから大切にしてきた嘉徳川と砂浜海岸の自然が、計画されている護岸によって傷つけられることをたいへんに危惧している。さらに嘉徳集落は人工構造物のない自然の砂浜をとても大切にしてきた過去を知る複数の町議が憂慮を表明している。これら住民は、防災計画の見直し（訴訟の如何にかかわらず、防災計画上の誤りを直ちに修正する必要がある）と、集落の自然財産の毀損の叫びを上げているが、その声をすくい上げる行政が不在となっている。

このまま裁判を進めても地域の分断を助長し、たくさんの住民を不幸にする。見直しを求める住民の願いは、細やかなもので工事のいったん停止と、関係行政機関がテーブルにつくことである。

世界自然遺産締結国として、環境省の役割が期待されている。

令和3年第3回瀬戸内町町議会　定例会 4日目　安和弘議員の質疑
https://youtu.be/odZD3rPs9vw?t=4778
添付資料：嘉徳浜調査会資料-8　海岸研究室　意見書
調査会資料URL
https://drive.google.com/drive/folders/10IHY8pA2ApYk1np4w9t9o9cD-t0TLApr

関係行政機関への見直し要請に際しては、嘉徳浜調査会および海岸研究室（有）はデータ提供など全面協力いたします。