

# 国の提案についての論点整理

## 1 自然環境保全条例の運用の基本方針

- (1) 条例においては、知事は「開発行為をしようとする者」と協定を結ぶ。
- (2) 一連の開発行為について、どの範囲を「一連の開発行為」と判断するかについては、「条例の目的に照らし、条例の運用上の基本的な事項にあたる必須なもの」である。一連の開発行為の着手前（工事着手前）に、どの範囲を「一つの開発行為」とみなすか判断する。
- (3) 工区分割の恣意的な運用により条例の趣旨を潜脱することとならないよう、あらかじめ決めた「一つの開発行為」の範囲は、新たに特段の考慮すべきことがない限り守るべきである。

(注) 「大規模な開発行為において、その開発区域を分割するなどによって必要な手続き等を免れることは、法令の趣旨を潜脱することになり認められない」との考えは、自然環境保全条例だけでなく環境影響評価条例などにおいても一貫している。

## 2 これまでの経緯

### (1) 工事着手前

#### ① 工事着手前である（2018年8月の整理）

南アルプストンネルという一連の工事については、「活動拠点整備工事」と「トンネル掘削工事」をあわせて一つの開発行為とする判断もあり得たが、工事の工程と内容、自然環境へ与える影響を考慮し、別の開発行為と整理した。

#### ② 坑口整備の取り扱い

上記整理の際に、トンネル坑口を含むヤード等整備工事（坑口等整備）をどちらの工事（当時の言葉では、「宿舎・事務所等工事」と「本体工事（トンネル工事）」として捉えるかについての判断（行政裁量）が必要だった。判断にあたっては、その判断が社会通念上あるいは社会的に理解されることが必要。

#### ③ 工事の着手

宿舎・事務所等整備は4.9haであり、5ha未満のため、協定締結は不要として工事着手。

(2) 2019年5月、坑口整備等の工事着手の要請

① 2019年5月

J R東海から「坑口等整備」について、工事着手したいとの申し出があった。

県は、2019年5月31日、大井川利水関係協議会を開催し、J R東海が計画している本件ヤード整備の取扱いについて意見交換を行った結果を踏まえ、この部分は従来の整理のとおり「トンネル掘削工事と一体である」（よって、工事着手は容認しない）との結論とした。

② この結果、静岡県からJ R東海に対し、坑口等整備はトンネル掘削工事の一部であるので着手は時期尚早である旨を口頭で回答した。

坑口等整備は宿舎・事務所等工事の延長ではないという従来の判断が改めて確認された。

③ 着手済みの宿舎・事務所等工事は、これまでどおり5ha未満の工事であり、協定を締結する必要はなく、工事が進められた。その後、J R東海から協定締結についての協議は一切ない。

④ 2020年6～7月

2020年6～7月J R東海金子社長が川勝知事に対し、坑口等整備の着手希望を表明。

J R東海に対し、県としては、従来の考え方は「変えてはいけないもの」と回答。

加えて、静岡県からJ R東海への要望として、以下を表明。

県の専門部会において「水資源への影響」「生物多様性への影響」の回避・低減等の措置について県民が理解できる形での対話を進めることが重要である。そうしなければ、本件ヤード整備のすぐ後に続く工事に入ることはできない。

「生物多様性専門部会」については、昨年12月13日以降、開催されていない。同部会への資料提出について、県から再三催促しているが、めどが立たないとの返事を口頭でいただいている。

静岡県としては、今後とも、専門部会における対話が進むことに協力していきたいと考えるが、資料の提出がなければ対話を進めようがない。

J R東海による県の専門部会への早急の対応をお願いする。

(注)

2018年8月の整理	2019年6月（再確認）	2020年6月（再々確認）
宿舎、事務所工事（準備段階の工事） 本体工事（トンネル工事） 坑口等整備は一部OK	大井川利水協議会 坑口等整備が本体工事の一部であることを確認	⇒活動拠点整備 ⇒トンネル掘削工事 坑口等整備はその一部

(3) 国からの提案 (2020年7月9日)

1. JR東海は、国の有識者会議における議論等、必要な検討・手続きが終わるまで、トンネル掘削工事に着手しない。
2. 静岡県は、坑口等整備の速やかな実施を容認するものとし、7月の早い時期を目途に、必要な手続きを進める。
3. JR東海は記2. の必要な手続きの終了後、坑口等整備を行うが、その際、国の有識者会議の今後の議論等の結果、坑口の位置、濁水処理施設等に変更が必要となった場合には、当該変更を行うことを前提とする。

### 3 静岡県の対応

(1) JR東海に対して (文書に対し、文書で回答)

JR東海の考え方は、「中央新幹線の重要性に鑑み、条例の運用の変更を求める」とも受け取れる表現である。

JR東海は、県が環境影響評価法及び条例に基づいて進めている専門部会についても、「法律に基づく影響評価は終わっている。」旨の説明を行うなど、県が法律に基づかない事務を行っているかのような「条例を軽視する姿勢」あるいは「静岡県の条例運営への疑問」を表明してきた。

静岡県としては、JR東海には、重要な事業の実施者であれば、社会の範となるよう、条例を遵守する姿勢を示していただきたい。

(2) 国の提案に対して

2020年7月10日川勝知事←藤田国土交通事務次官

- ・法令の遵守は行政機関として最も大事にしなければならないこと。
- ・現場の実態は、災害復旧中であり、被災によって坑口等整備に取り掛かれる現場状況にない。「坑口の整備に直ちに取り掛かる」というのは、机上の空論。

#### 4. 県の条例の運用と市町の関わり（県の条例運用上の考え方として）

- ① 条例の解釈・運用は県が行うべきもの。
- ② 条例における開発行為の区分の仕方についても県が判断すべきもの。  
判断にあたっては、その「区分の仕方が社会通念上あるいは社会的に理解されること」が必要。
- ③ 坑口等整備については、着工から本体工事までの一連の開発行為の中間の工事であり、見解が分かれる可能性があった。
- ④ 2019年5月、J R東海からの坑口等整備の着工希望が表明されたのを受けて、県は、市町に対し、条例の解釈上必要という理由ではなく、基本的姿勢として、「坑口等整備は、宿舎・事務所等工事の一部あるいは同工事の延長と捉えるか、それともトンネル掘削工事の一部として捉えるか」「坑口等整備について着工は容認できるか」について意見を聞いた。
- ⑤ 市町の意見は、「坑口等整備はトンネル掘削工事の一部であり、着工は容認しない」で一致した。
- ⑥ 県は、「坑口等の整備はトンネル掘削工事の一部である」というのが社会的な理解であるとして、「着工は容認しない。坑口等整備を含むトンネル掘削工事の着工前に協定の締結が必要である」と再度判断した。
- ⑦ このように、市町の判断は、条例の解釈の問題ではなく、「坑口等整備とトンネル掘削工事とは切り離せるかどうか」「切り離して着工を容認できるかどうか」についての判断である。
- ⑧ 県は、条例の解釈上必要となる「坑口等整備はトンネル掘削工事と一体か否か」についての「社会通念上あるいは社会的に理解される判断」を行うために、この市町の判断を参考にしている。

## 5. 国の提案についての評価（県の見解）

### （1）前提（県の立場）

国は、県への「指導」ではなく、条例の解釈権を有する県へ一つの見解を示した「提案」であることから、一考する必要がある。（「指導」であれば一考の必要なし）

### （注）7月9日の国の提案の考え方

- ① 静岡県自然環境保全条例の解釈権は静岡県にある。
- ② よって、国の提案は、「(こういう解釈も) 条例の運用上ありうると思われることから、静岡県において、検討いただければありがたい」という、条例の解釈方法についての一つの見解を示したものである。
- ③ 2018年8月、2019年6月における県の判断については、その時点の判断として、(疑問がないわけではないが、) 否定しない。

(注) この点が、条例の解釈・運用に意義を示すJR東海とは根底が異なる。

- ④ 現在は、2019年6月時点とは、状況の変化があったとも言える。
- ⑤ 1つは、JR東海は、国の有識者会議における議論等、必要な検討・手続が終わるまで、トンネル掘削工事については着手しないことを約束した。
- ⑥ もう1つは、国の有識者会議が立ち上がり、水等への影響、その軽減策等の検証が国も加わった枠組みの中で始まった。
- ⑦ このような状況の変化を踏まえ、条例の運用の変更を検討いただきたい。

(2) 国の論拠（今後の追加説明を想定しつつ）

- ① 宿舎・事務所等整備（活動拠点整備）は既にほぼ終了しているので、過去の区分に捉われず、現時点で、これからのことを考えれば良いのではないか。
- ② 環境への影響の程度に着目して、トンネル掘削工事を、「坑口等整備」と「本体工事」に分けてはどうか。
- ③ 条例の趣旨・目的の潜脱行為が問題であるとするなら、本体部分は必ず協定締結が必要であり、潜脱行為とは言えないのではないか。
- ④ J R 東海は必要な手続きが終わるまでトンネル掘削工事に着手しないとやっている。今後、坑口の位置等の変更が必要となった場合は変更を行う。
- ⑤ このような状況で協定は締結せず、1.75ha 分の坑口等整備の着工を可とした時に、県は何か困ることがあるのか。

## 6. 国の提案に対する県・市町の意見

### (1) 県（条例運用の立場から）

- ① 開発行為の区分については、国の提案にあるような自然環境への影響の観点から区分するものではない。

（例：ある開発行為を行うところの面積が 4.9ha は自然環境への影響は小さく、残りの 1.75ha が自然環境への重大な影響が懸念される場所であった場合、4.9ha は影響なしとして着工を認めれば、1.75ha は協定なしで着工可能となる。）

県は、「自然環境への影響の観点から開発行為を区分する」という解釈・運用は、環境影響評価条例等他条例においても行っていない。

あくまで、工事の内容として、どの範囲を一つの開発行為とみなすかが重要である。

- ② 仮に、特例として運用する場合は、考慮すべきやむをえない理由がある場合である。

国の提案では、その理由は「リニアの早期実現」のためが主なようだが、それは、2年前、1年前と変わるものではない。「工期が厳しいから特例として運用を変更すべき」というのは理由にならない。

また、仮に、特例として協定を締結しないで工事を早期に実施可能としても、現場の実態から見て工事に着手できる現場状態ではなく、早期実現には効果がない。

- ② 以上のとおり、条例の運用上も、現場の実態から見ても条例の運用の変更は認められない。

（類似事例）

（注：約束の時間に遅れそうだから、赤信号を無視した。周りに車は一台も走っておらず、赤信号を無視しても事故は起こらない。信号を無視して何か問題があるなら言ってくれ。）

### (2) 市町

（前提）条例の解釈権は県にある。市町は条例の解釈の問題ではなく、現時点、坑口等整備をトンネル本体工事と切り離して、着工を容認するか否かの問題として、本件（国の提案）を捉える。

#### ① 想定－1

イ 坑口等整備はトンネル本体工事と一体であり、トンネル掘削工事の一部である。

現時点で水への影響、生物多様性への影響とその回避・低減方法が明確になっていない段階で、坑口等整備を容認することはあり得ない。

ロ 坑口等の位置については、まだ、今後の検討によって位置が変わる可能性がある状態。

このような計画が固まっていない段階で着工を容認することは本来あり得ず、将来に悪しき事例として禍根を残すことになる。

② 想定－２

イ 自然環境への影響が軽微な部分について、切り離して評価することはあり得るのではないか。

ロ 国もなし崩しな本体工事着工はしないとし、変更が必要なときは、変更を約束している。

ハ 環境への影響は担保されているので、坑口整備とトンネル本体工事は切り分けて別の開発行為としてよいのではないか。