

## 「リニア中央新幹線静岡工区に係る国土交通省提案

### (2020年7月9日付)」についての県の見解

(静岡県中央新幹線対策本部長)

#### 1 命の水に対する思い・南アルプスの自然の保全への思い

ユネスコエコパークに登録されている南アルプスは、氷河期由来の動植物などが生息、生育する手付かずの自然環境が残っている世界の宝である。静岡県は、市町とともに、その宝を守る責務と覚悟がある。

この南アルプスを源流とする大井川の水は、流域62万人の生活用水である。水田と茶園を主体とした1万2千ヘクタールの農地を潤す農業用水である。地下水利用を含め約450の事業所を支える工業用水である。水系全体の年間総発電量では、一般家庭の約80万世帯分に相当する発電用水でもある。

過去には、地域住民によって、河川流量の回復に向けた「水返せ運動」が展開されるなど、長い歴史の中で多くの人々の血のにじむ努力の積み重ねにより大井川の水利用が成り立っており、これが“命の水”のゆえんである。大井川流域市町の人々は、この“命の水”を将来にわたり保全していくとの覚悟がある。

リニア中央新幹線工事によって大井川の水と南アルプスの自然環境に悪影響が生じることは、決して許されることではない。

#### 2 提案についての県の受け止め

提案の内容は、自然環境保全条例の解釈権は県にあるとした上で、その運用の仕方についての提案である。よって、県として、検討する必要がある。

提案は、本県の条例のこれまでの運用を認めた上で、条例における開発行為の区分方法について、「個別の工事内容自体が周辺環境に与える影響に着目して開発行為を整理・区分するという考え方もあるのではないか」という一つの見解を述べたものと受け止めている。そういう見解があること自体を否定するつもりはない。

#### 3 県の見解

自然環境保全条例の運用においては、一連の開発行為の区分、すなわち、どの範囲を一つの開発行為として区分するかは極めて重要である。

一連の開発行為の区分については、工事着手前に決定しておく必要がある。また、区分は、「社会通念上あるいは社会的に理解できるものであること」が必要である。

そこで、県は、工事着手前の2018年8月に一度整理し、2019年5月に再度これを検討した。その際には、区分の仕方が「社会通念上あるいは社会的に理解できるものであるか否か」を確認するため、流域市町の意見を聞いた。その意見を参考にし、「坑口等整備はトンネル掘削工事の一部である」との判断を改めて確認した。

今回の提案があったので、改めて、7月13日に、流域市町にご意見を伺った。その結果は、条例の運用は県の判断であるが、「坑口等整備はトンネル掘削工事の一部であり、現時点で坑口等整備を認めるべきではない」という考えで概ね一致した。

県も、流域市町と同じ考えであり、よって、県としては、現時点で、区分を変更すべき特段の理由は見当たらないと判断している。

なぜこのような判断となるのかを御理解いただきたい。昨年8月に再度、坑口等整備は容認できないとしてからの状況変化としては、国の有識者会議が始まったことは大きな変化であるが、まだ結論は出ていない。いわば形式的な変化で、内容の変化はない。

県の専門部会での議論はほとんど進展していない。とりわけ生物多様性については、昨年12月以降、JR東海から新たな資料が出てこないのので、会議を開催することができない。

このように、環境保全に関する検討の進展は小さい。トンネル本体工事に入るためには、自然環境保全に関する対話が進むことが必要である。これについての進展がないまま、条例を遵守するのではなく、工事する側の事情で、工期が厳しいので、条例の運用を変更すべきという提案は、条例の適切な運営を行うべき者として、受け入れ難いものである。

なぜ、条例の運用を変更しないか、変更してはいけないかについては、下記の5で述べる。

#### 4 県からの提案

県の見解については、国土交通省としても意見がおありかと思う。しかし、この条例の運用・解釈の変更の問題は、現場の実態を踏まえると、机上の空論になっている。今回の梅雨の大雨で林道等は大きく被害を受けている。国土交通省は、「国の有識者会議における議論などトンネル掘削工事の着手に必要な各種の検討・手続きと坑口

等整備を並行して進めることができれば、その工期の分だけ全体の工期を前倒しできる」としている。しかし、現場の実態は、災害復旧を急ぐ必要がある状況であって、当分の間新たな工事に取り掛かれる状態にはないと思われる。坑口等整備に取り掛かる現場状況に無いときに、「速やかに坑口等整備に取り掛かれれば、工期を前倒しできる」というのは、現場の実態と合わない。

「引き続き対話を要する事項」47項目についての有識者会議等での検討を急ぐことが先である。

また、県は、JR東海に対し、南アルプスの自然の脆弱性、自然の脅威を認識し、工事には不確実性とリスクが大きいことを申し上げ、このリスク管理の方針（システム等）を明確にさせていただきたいと再三要請してきた。今回の被災は、県が懸念したことがまさに発生しており、JR東海のリスク管理の検討の不十分さが表出したと言える。

リスク管理についての検討が不十分なままトンネル掘削工事に着工するということは、とうてい容認できるものではない。

JR東海におかれては、国の有識者会議の議論、県の専門部会での対話を進めていただきたい。

5 藤田国土交通省事務次官の「それについて、どうのご懸念がおありでしょうか。一度整理したものを未来永劫変えられないということなのか、あるいは、具体的にこういうことが心配だから、今それはできないんだということなのか。」について

(1) 開発行為の一体性の判断の重要性について

静岡県自然環境保全条例、静岡県環境影響評価条例などの環境保全関係法令、及び森林法における林地開発許可等の土地利用規正関係法令等の運用において、「対象となる開発行為の規模」をどう捉えるかは、かねてから法令運用上の基本的・根幹的な事項にあたるものである。

このことは、国の法律の運用の方針においても示されている。例えば、森林法の林地開発許可における「開発行為の一体性」について、平成14年3月29日付け13林整治第2396号農林水産事務次官依命通知では、「許可制の対象となる開発行為の規模は、許可の対象となる森林における土地の形質を変更する行為で、人格、時期、実施個所の相異にかかわらず一体性を有するものの規模をいう。」とされ、開発行為の規模の解釈が示されている。

この通知が出された背景は、開発許可の対象となる規模を下回る小規模な連続する開発が行われる場合が見られ、行政機関として、連続した開発行為の一体性についての判断が必要であったためと推定される。

現在においても、例えば、静岡県環境影響評価条例の対象となる面積規模をわずかに下回る規模の開発行為が複数近接して行われる例が見られ、一体性についての行政判断が求められている。

このような事情からも理解できるように、連続して行われる開発行為の一体性については、自然環境保全条例の運用において、判断を要する基本的・根幹的な事項といえる。また、この区分の判断については、一連の工事の着手前に行うべきであることは、「一連の開発行為を小規模に分割して条例の適用を免れようという潜脱行為を防ぐため」に重要なことである。

さて、リニアのトンネル工事において、「連続して行われる開発行為の一体性」については、2018年8月と、2019年6月に「事務所・宿舍等工事」と「本体工事（トンネル工事）」に区分し、坑口等整備は本体工事と一体（本体工事の一部）の開発行為とした。

この区分の仕方については、「社会通念上あるいは社会的に理解されるものであること」が必要なため、流域市町や利水者の意見を聞き、その妥当性を確認した。

今般、国土交通省より県に対し、7月9日付けで条例の運用について提案があった。国土交通省は、条例の解釈権を有する県への一つの見解を示した「提案」であることから、県としては、検討する必要があった。そこで、開発行為の一体性の判断の参考とするため、「坑口等整備とトンネル掘削工事とは別の開発行為として切り離せるか」「切り離して着工を容認できるか」について、再度、2020年7月13日に流域市町の意見を伺った。この結果を踏まえ、県は「坑口等整備はトンネル掘削工事の一部である」ことを再確認した。

## (2) 「自然環境への影響の観点から開発行為を区分する」という運用・解釈は可能か

①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、自然環境保全条例のみならず環境影響評価条例等の他条例も含め行っていない。

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。この解釈・運用の妥当性は、前述の「農林水

産事務次官依命通知」においても、「開発行為の規模は、(中略) 人格、時期、実施箇所の相異にかかわらず一体性を有するものの規模をいう。」とされ、「自然環境への影響への観点から開発行為を区分」という解釈・運用が行われていないことから明らかである。この考え方は、県の開発行為規制における「基本的考え方」である。この考え方を特例として変更することは、これを悪しき前例として、事前又は事後に意図的に工区分割し、条例の適用を免れる行為を誘発することになる。いわば、部分最適を優先し、全体最適を損なってしまう行為と言える。よって、決して「行ってはいけないこと」と言える。

(例：一連の開発行為の内、面積が 4.9ha 分のところは自然環境への影響は小さく、残りの 0.2ha が自然環境への重大な影響が懸念されるところであった場合、それを、二つの開発行為に区分し、4.9ha は影響なしとして着工を認めれば、残りの 0.2ha も協定なしで着工可能となる。)

②仮に、特例として運用する場合は、考慮すべきやむを得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」のためが主なようであるが、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小さい。

### (3) 条例の運用を今は変えることができないという理由

①開発行為の区分方法については、条例の運用上、基本的な事項である。「開発行為を意図的に小分割し、条例の運用を免れる」という条例の潜脱行為を防ぐためには、現在の条例の運用方針は、「変えてはいけないもの」である。

②条例の運用方針を特例的に変更する理由があるかについては、事業者による環境影響についての検討の進展状況、現場の実態から見ても見あたらない。

③上記①②が、条例の運用を今は変えることができない理由である。  
④なお、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である。条例の運用上の問題以前の問題として、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。  
(以上)