

公共用地取得と環境論議（北陸新幹線軽井沢地区の経験）

Environmental Discussion on Karuizawa Shinkansen Construction

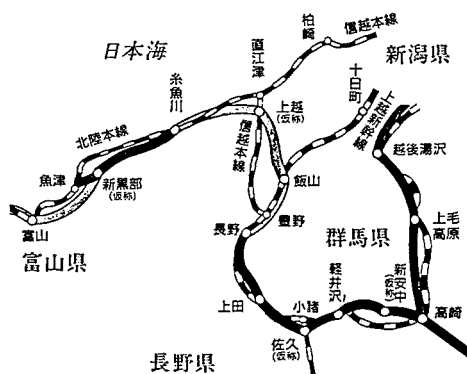
佐々木幸一*、三輪 誠**、根橋 輝***、柴田陽一****

by SASAKI Kouiti, MIWA Makoto, NEHASHI Akira, SHIBATA Youiti

はじめに

公共事業の推進にあたって第一の課題は用地取得である。北陸新幹線高崎・長野間は1997年秋の完成をめざして現在最終仕上げ中であるが、軽井沢地区ではこの建設事業をめぐる、地元および別荘の方々とはさまざまな話し合いがなされた。その中で環境保全の問題は最大のポイントであった。鉄道は、円満に建設を進め、開業後も沿線の多くの方々に永年大切に利用して頂かなければならない。今後の各種公共事業の建設・運営と、地域との一体繁栄のため、何かの参考になればと思い「公共用地取得と環境論議」（軽井沢地区の経験）と題して報告を試みる。

1 北陸新幹線



(1) 計画の経緯

北陸新幹線は整備新幹線の一つである。整備新幹線の歴史は長い。72年に基本計画、73年に整備計画の決定・建設の指示がなされ、78年に本格的な環境影響評価（アセス）を行うことになった。

北陸新幹線についての駅・ルート概要の公表は82年3月であり、同年12月のアセス報告書案知事送付に続く地元縦覧・説明会開催・意見の聴取を経て、85年12月工事実施の計画認可申請・アセスの見解書・報告書作成に至った。その後、国鉄改革をはさむ政府・与党による大議論を経て、遂に着工優先順位が88年8月、財源措置（スキーム）が89年1月に決定された。この時、高崎・軽井沢間の着工が決まった。さらに90年12月、フルかミニかの結論が保留されていた軽井沢・長野間のフル規格（標準軌新線）での着工が決まったのである。軽井沢・長野間は、ミニ規格に決まっていたものがフル規格に変更されたものでは決していない。また98年冬季五輪開催地が決定された半年前に方針は決定されたのであって、オリンピックのためにフル規格にしたという見方も正しくない。

こうして北陸新幹線（高崎・長野間）は91年9月軽井沢・長野間の起工式を行い、97年秋の完成をめざして事業を進めることになった。

(2) 工事概況

高崎・長野間の工事延長は、長野駅から長野車両基地までを含めて約126km、そのうち路盤19km(15%)、トンネル64km(51%)、橋りょう11km(9%)、高架橋32km(25%)という構造種別である。

開業後の列車到達時間は、東京・長野間で約3時間であったものが約1時間半に、東京・軽井沢間は約2時間であったものが約1時間になる。駅は、高崎駅から長野駅まで117kmの間に新安中（仮称）、軽井沢、佐久（仮称）、上田の各駅ができる。

キーワード： 公共事業評価法、環境計画、鉄道計画

****正会員 日本鉄道建設公団 名古屋支社長

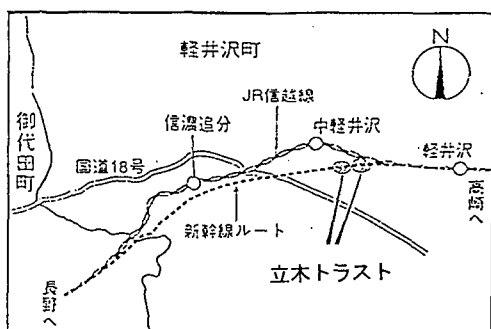
***正会員 同、計画部調査課長

**正会員 同、新幹線部新幹線第二課総括補佐

*正会員 同、計画部調査課補佐

〒100 東京都千代田区永田町2-14-2

TEL 03-3506-1838 FAX 03-3506-1894



(3) 協議概況

現地における用地取得および工事の手順は、工事実施計画の認可後、地元各地区で事業説明を行い、中心線測量・杭打を行う。次に道路・水路等の管理者である各自治体との設計協議を経て、その地元説明を行い、用地幅杭打後、用地買収協議に入る。そして現場ごとの工事説明を行い、地元了解を得て初めて工事に着手する。これらの過程では地元市町村の粉骨の仲介と長野県への用地取得業務委託により、地元から公団への絶大なご協力を頂いた。

その後、一部には反対運動や難航地権者があり着手の遅れた部分もあったが、現在では工事がほとんど終わり、軌道・電気・駅舎等開業設備工事の仕上げ調整段階を迎えている。今後は急勾配区間（高崎・軽井沢間）の試験運転から、長野まで全線の訓練運転を経て、いよいよ来年初の完成へ向けて進むことになる。

2 地元との環境論議

(1) アセスメント段階

82年12月、環境影響評価報告書（案）の公表・縦覧・説明会が沿線市町村単位で行われた。環境上の住民意見内容は、自然環境対策に関するものが最も多く、騒音振動対策、景観対策がこれに次ぎ、振動防止対策、日照阻害対策、テレビ電波障害対策が続いた。この他では、路線の変更を求めるもの、沿線の地価変動、工場・学校への影響に対するものが多く、集落の分断対策、農用地保全に対する意見もあった。これらを踏まえた市町村長意見では、前述の他に主なものとして、水資源対策、他の公共事業との整合性、事前協議その他、が加わった。83年2月、長野県知事から得た意見書の内容は、まず自

然環境・生活環境について環境基準値ないし保全目標等の達成および必要な対策が求められた。また、文化財の保護・保全、建設工事中の環境保全、開業後も含めた環境管理についての適切な対策、さらに関係市町村長および関係地域住民の意見を十分配慮し、実施にあたっては県や市町村と協議することが求められた。

85年12月、公団から長野県知事に送付した環境影響評価報告書および見解書では、まず公団が各種の環境保全に努めることを約し、土地利用対策についての県サイドの配慮を要請した。また沿線地域の意見のうち、ルート変更・地下化等については、既に公表した路線および駅の位置等は、技術的、経済的および環境的な見地から総合的に判断して決定したものであり最善のものであることを表明した。

(2) 協議段階

90年12月の軽井沢・長野間のフル規格決定以前には表立った環境面の議論はほとんどなかった。ところが軽井沢・長野間の工事実施計画認可直前の91年6月、総理府公害等調整委員会（公調委）に対して公害調停の申請がなされた。認可後には行政不服審査法に基づく認可取消訴訟（上告棄却）、東京簡易裁判所に対するルート変更等調停申立（調停不成立）にはじまり、長野および東京地方裁判所に対し各種訴訟または仮処分申請等が数多くなされることになる。これらは「立木トラスト」と呼ばれる新幹線建設反対の手段と併せて行われた。

「立木トラスト」はそれまで民間のゴルフ場開発に対する反対運動に用いられたことがあったが、公共事業に対して向けられたのは初めてである。これはまず土地所有者から期限付きで土地を借り受けると同時に伐採しない条件で立木をまとめて買い受ける。そしてこれを運動参加者に1本1,500円で売り、木札に住所氏名を記載して樹木に掛ける。これで1坪運動と同様に用地取得を難しくするというものである。

このほか本格的な反対運動にこそ発展しなかったが、工事の着手に至るまでに多くの論議が各所でなされた。騒音に対してトンネル状の全覆シェルターにせよという要望が複数箇所であったほか、特別に防音壁を高くせよとの要望もあった。水の問題は、

農業用水から上水道、排水処理、トンネル工事に伴う地盤沈下・湧水補償、温泉への影響等に至るまで、さまざまな心配について各所で協議がなされた。

92年4月までに軽井沢地区以外では道路水路の付替計画に必要な中心線測量の了解が次々に得られ、測量作業および各市町村との協議が進展してきた。関係住民が最も多い中軽井沢地区では地元の地下化の要望に対して、新幹線は地形上やむを得ず地上通過すること、地下化については影響が大きできない旨の説明を続けていたが、その了解を得て測量が開始できたのは同年5月であった。その後の用地取得は比較的順調に進んだ。しかし約600mの「立木トラスト」区間についてはこの後も測量できない状態が続いた。

反対運動はこの頃、あくまでもフル規格に反対し、軽井沢・長野間はミニ新幹線にすべきだとするミニ派と、フル規格ルートはやむを得ないが別荘地域は地下化すべきであるとする地下派に分裂していた。

3 公害等調整委員会

91年6月、長野県および群馬県の住民6人から鉄道公団を相手方として申請がされた公害調停は広域的問題であるとされ、県の公害審査会ではなく国の機関である公調委が取り扱うことになった。

申請内容は、軽井沢地区にフル規格新幹線が建設されると高速で走行する車両により沿線地域に騒音・振動被害が生ずるおそれがあるから、工事計画をフル規格からいわゆるミニ新幹線に変更せよというものである。

公調委では審理の過程で県、関係市町村、JR東日本から事情・意見の聴取を行ったほか、申請人らの調停活動を支援している住民団体のメンバーに対し調停案の説明会を現地で開催した。手続きは双方の意見希望を十分聞いた上で相互の信頼関係を築きながら進めるという公調委の方針により、公団側はもちろん申請人側（この時点ではミニ派だけになっていた）も公調委の誠意と意欲を評価して節度をもって行動し、次第に相互の信頼関係が醸成されるに至った。

93年11月、公調委として自信を持って提案したと言われる調停案は、公団と申請人1名の受諾によ

り成立した。その後1名についても94年1月に調停は自然成立、受諾できない旨の申し出のあった3名については調停が打ち切られたものと見なされることとなった。なお調停が不成立となった3人の申請人からも「この調停案は様々な点で評価ができるものの、自分たちの在来線存続運動との関係で受諾できない。」との意志が表明され、そのうち2人の申請人からは「調停案作成に尽力した調停委員会、被申請人（公団）に心から感謝する」とのメッセージまで寄せられた。

調停案の内容は、「音源対策」が最も基本的な施策であることをまず確認する。公団はこれを基本的な施策として具体的に実施し、将来の技術開発成果の導入に努める。さらに公団は新幹線沿線の地域の実情に即した土地利用施策を関係地方公共団体に要請するとともに、営業主体であるJR東日本に対して一層の技術開発の取り入れ、レール削正等鉄道施設の管理の適正化に努めることを要請する。というものであった。具体的対応策と責任の明確化がなされたことは公害調停として画期的であった。

4 長野県土地収用委員会

用地取得は任意協議が最善の方法である。しかし軽井沢の「立木トラスト」運動手法については公共事業に対して向けられた初めてのケースである。話し合いのつかない最悪の事態を考えて公団は土地収用法による事業認定を建設大臣から得るための準備を進め、94年3月事業認定申請、地元縦覧を行った。反対グループからは246通、賛成は21通の意見書の提出があった。6月の認定告示後、裁決申請のための土地収用法第35条に基づく土地・物件調査を行った。夏の別荘シーズンの直前、木々の葉もかなり生い茂った中での「立木」調査はそれ自体大変なことであったが、反対運動のパフォーマンスもクライマックスに達した。しかし直前まで地下派・ミニ派のそれぞれと県・町当局も加えた「4者会議」等の話し合いを持ち、共同記者会見も行い、さらに当日は無用の混乱を回避する一応の合意もあった。事業そのものについての合意に達することは遂にできなかったが、3区画の地権者とは8月に用地契約が成立、他の地権者にもそれなりの納得を得て、9月

にやむを得ず裁決申請を行った。

収用委は直ちに現地調査を行った後、地下派・ミニ派その他の主張に辛抱強く耳を傾けた。環境に関わる部分は大略次のとおりである。

1) わずかのメリットのため自然環境・生活環境、JR在来線の廃止、地元自治体の建設費の責任負担など余りにもその犠牲が大き過ぎる。

2) 古くからの別荘地内に新幹線を通すことに反対である。やむを得ず新幹線が通るとしてもトンネル化することを提案する。堀割方式での建設を公団が受け入れるなら妥協する。

3) 環境アセスメントのやり直しを強く求める。環境を守るため堀割化、シェルター設置を強く望む。(阪神大地震があり) 高架橋の耐震性など今の構造で問題ないか疑問である。一時工事を中止せよ。

4) 天然記念物に指定されているヤマネ、危急種であるオオタカの生息に関する調査が不十分である。土地の立木は自然のまま存在することに価値があり伐採を前提とする立木の収用には反対する。

5) わずか 15 分の短縮に税金を費やす。需要客の増加が期待できない。軽井沢の中央を分断し環境を破壊するばかりでなく、中軽井沢の経済に回復しがたい打撃を与える。在来線を分断し鉄道輸送の全国ネットワークを切断する。

以上により事業は公共性・公益性がなく収用裁決をしてはならないという主張である。

しかし収用委は翌 95 年 11 月まで実に 8 回の審理を重ねて裁決を行った。96 年 1 月真冬の軽井沢、知事の許可を受けずに建築した仮設小屋の行政代執行による撤去をもって「立木トラスト」運動はすべて終結、用地取得は 100%完了した。

5 評価と教訓

環境アセスメントの手続きを終えて建設に着手していること。軽井沢町が国際的なリゾート地、みどりの豊かな別荘地として歴史的・文化的に特別な地区であること。建設にあったのは沿線他地区と同様、景観・環境にできるだけ配慮した設計施工の各種対策を行うこと。また限られた建設費の中で少しでも工夫して軽井沢町に相応しい新幹線構造物を完成させること。これらの公団の考え方を手紙に

したため、93 年 10 月、立木トラスト地権者 13 名、立木所有者 235 名に対して懸命の協力要請を行った頃が思い出される。

彼等の主張は、第一に自然保護(別荘族を取り込んだ環境対策の要求)であり、第二に政策批判(事業決定への不参画、ミニ新幹線化、地下化・堀割化、反オリンピック)、第三に高額補償(交渉を有利に進める手段)であった。事業者として我々はプロジェクト推進に対する情熱と信念、常識論による説得と主張、地元を大切にする気持、マスコミへの積極的対応等を旨として対応に努めてきた。

公共事業には、誰もが納得できる合意形成のプロセスが必要である。住民の不満は、その事業は本当に必要なのか、情報を隠す事業者に対する不信感があるといったところに起きている。本件では、公調委、収用委、各種訴訟等、事業者のみでは解決できないことが多くあった。今後公共用地取得がますます困難になる中で新幹線建設のような事業を推進するため、今回の経験は大変貴重なものであったと言える。その成果と教訓を整理すると次のようなことになると考えている。

- 1) 環境影響評価の重要性の認識が一層増した
- 2) 環境景観に配慮した計画設計施工ができた
- 3) 地域PR・マスコミ対応の積極化が図れた
- 4) 地元の方々への誠意ある積極対応ができた
- 5) 今後の事業への貴重な教訓の獲得ができた

これまで本事業の推進に絶大なご支援・ご協力を頂いた多くの方々に心から感謝をすると同時に、今回の経験を生かした環境保全を考える鉄道建設に誠意をもって取り組んで行きたい。

参考文献

- 1) 岩田好二「公害調停の現在(上下)」判例時報 94.12.11, 21
- 2) 佐々木他「北陸新幹線における環境論議」J-RAIL 96.7