

大深度地下の公共的使用に関する特別措置法の規定に基づく公聴会での 公述

2014年2月23日

外環ネット（外環道7区市ネットワーク）

世話人大塚 康高

この公述は、私たち外環道沿線7区市の住民が、外環道の大深度地下の使用に関し、「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」第20条に基づく申請を認可すべきではないことを申し述べるものです。

その理由は、以下の通りです。

1. 国土交通省のこれまでの環境影響評価書による説明は、いずれも不十分であり、沿線住民の疑問、不安を払しょくするものではありませんでした。

この傾向は、我々が傍聴したP I協議会、P I会議の時期からあり、委員から提起された交通量の算定、将来交通量予測、誘発交通などに関する質問にはまともに回答していませんでした。

そもそも、東京外環道にパブリックインボルブメント方式（P I方式）が導入されたのは、激しい住民運動により「凍結宣言」をせざるを得なかったという1961年当時の経緯が根っこにありました。P I方式とは、利害が絡み合う地域開発事業を、住民と行政が対等な立場で、専門家を交えて協議し、まとめ上げていく手法としてアメリカで開発されました。しかし、国交省が取り入れたのは、住民と行政が対等ではなく、外環道建設ありきを前提とする行政側と、ゼロから検討するという住民側とが擦れ違いを演じ続けたものでしかありませんでした。取り組み姿勢の違いが、噛み合わない質疑の連続をもたらしていたのではないのでしょうか。

本来あるべきパブリックインボルブメント方式を、今からでも採用されるよう、強く求める。

- ①このような経緯をつぶさに見てきた各地区の住民グループが、連携を目指して立ち上げたのが、外環ネットです。

外環ネットは、様々な機会をとらえ、各地ごとに疑問、質問、不安など様々な外環道の問題点を指摘し、回答を国道事務所に求めてきましたが、納得のいく回答を得られませんでした。

- ②このため、2012年8月に沿線住民の抱える問題点、疑問点をまとめて国交省に提出、参議院議員会館に会場を用意し、回答を求める集会を開催しました。しかし、国交省は直前になって欠席を通知してきました。集会は、同

時に質問書を届けていた環境省との質疑のみとなりました。直前での欠席通告は、礼を失するものであり、また、説明責任を回避するもので、到底許されません。

③更に、同年9月19日の杉並区松庵小学校におけるオープンハウスでの回答を求めたところ、対応した当時の東京外環国道事務所辛島課長は、「2010年センサスによる交通量予測が出るのは2013年夏ごろ」と回答したのみで、それ以外の質問には全く答えませんでした。誠意も見せず、ただ立ち尽くすのみ。なんのための質疑の場であったのか、全く不可解でした。

④2013年9月に入って、国道事務所大畑課長から、9月13日のオープンハウス開催時に2012年8月の質問書への回答をするとの連絡がありました。2012年8月の集会開催にご協力いただいた大河原雅子前参議院議員、ご出席いただいた笠井亮衆議院議員の秘書氏とともに、多くの仲間がこの日も駆けつけました。しかし、国道事務所の回答は、既に環境影響評価書、その後の説明会、オープンハウスなどで示されたものと変わりがありません。我々が質問していたのは、なぜそのような回答になったのか、です。

この時は、国交省の回答のあり方についての意見が噴出し、結局、時間切れとなりました。このため、我々は文書による回答を求めて、集会を終えました。

⑤文書による回答は、確かに届いたものの、その内容はこれまで明らかにされてきたものと同様でした。つまり、なぜそのような内容に至ったのかを聞いている私たちの質問には、まるで答えていません。

⑥私たちは、この段階で、当然国道事務所にはよく理解できているはずである私たちの論点を、再度整理し直して国道事務所に送付し、回答を求めています。回答の期日を調整するよう求め続けていますが、まだ日程は決まっていません。大深度地下使用認可申請の手続き中に、必ず実現していただきたい。

⑦「大深度地下の公共的使用に関する基本方針」（2001年4月3日閣議決定）によれば、「事業に対する国民への説明責任（アカウントビリティ）を果たすため、事業の構想・計画段階から、事業者は、住民等に対して関係する情報の公開等を行うとともに、大深度地下の使用の認可申請を行った場合には、必要に応じ、説明会の開催等により住民への周知措置を適切に行うことが必要である」としています。しかし、上記に示した通り、我々が提示した多くの質問項目に十分な回答がなされておらず、現段階において、国道事務所は説明責任をまったく果たしていません。具体的に、どのような質問と回答の関係だったのか。以下にその実例を示します。

2. 公共的使用について

「大深度地下使用」は、私権の制限に当たるため、「公共的使用」をその前提としています。しかし、外環道の公共的使用に関する国土交通省の説明は不十分であり、立証ができていません。

①外環道が「公共的使用」にふさわしいかどうかは、将来交通量予測と費用便益によって立証されるものと考えられます。将来交通量に関しては、人口減少、少子高齢化、若者の車離れなどの社会現象が十分に反映されているとはいえません。

②また、2010年センサスによれば、1999年と2005年の過去2回のセンサスに比して、埼玉県を除く関東1都5県の交通量が減少し続けていることが明らかになっています。埼玉県を含めた1都6県トータルでも減少が続いています。特に、外環道により交通量が減少するとされる環状8号線の交通量が、既に減少しています。1999年から2010年の間に、12の測定地点のうち8地点で交通量が減少していることを強調しておきます。田園調布など2地点では3割以上、杉並区今川、世田谷区上用賀など5地点では1割以上の減少を示しています。

③国交省は、環状8号線の大型車（主にトラック）交通量が、外環整備によって約3割減になるとしてきました。しかし、1999年から2010年に12カ所の測定地点のうち8カ所で大型車が既に減少し、5カ所は2割以上減っています。このように国交省が外環の整備効果として挙げた数値を、既にクリア或いは限りなくクリアしようとしています。これでは必要性あり、つまり公共性ありとは言えません。「あれば役に立つかもしれない」というレベルの事業に、1兆3千億円もの税金を投入することは、許されません。

③費用便益比に関しては、相変わらず「その他道路」の比重が極めて高いものになっています。2010年の道路整備計画検討業務という報告書では、外環事業により大きな変化が生ずる道路（主な周辺道路）は、影響を受けるとする道路延長の2%余りにすぎず、約98%はその他道路が占めています。時間短縮によって生ずる走行時間費用は、主な周辺道路では27%程度を占めるにすぎず、「その他道路」が73%と、極めて大きな比重を占めます。ところが、どの道路が「その他道路」なのか、それが明示されていません。先日、国道事務所大畑課長と面談した際、「リンクは示せるが、それではどこの道路かは分からない。リンクと道路を結びつけるには「デジタルノードマップ」が必要になるが、それは国交省からは提供できない」と言います。リンクとノードが関連付けられたデータが国交省内部に存在しないことを示しています。即ち、国交省は外注した計算結果を、内部で点検していないことになります。

圏央道の費用便益計算に関し、会計検査院は「外部委託先から分析に使ったデータを保存して結果を点検しないのは、予算の使い方として不正常である」

と指摘しました。外環のケースでも、国交省内部で点検していれば、そのデータが残っているはずですが、開示請求で出てこなかったということは、点検をしていないということです。また、2010年のセンサスを基にした交通量予測がいまだに出ていないのは異常です。最新のデータによる再評価が当然であるべきです。

最新のデータに基づき、第三者の検証にゆだねられる環境を用意することは、税金を使って事業をする国土交通省の正常な仕事の進め方であると考えます。

3. 大深度トンネルと地下水について

①外環沿線は、江戸時代から都心の水源涵養地域として大切に保護、育成されてきました。台地と扇状地形が入り組んだところから湧水が流れ出ており、八の釜、三宝寺池、石神井池、善福寺池、井の頭池、みつ池などがあり、白子川、石神井川、善福寺川、妙正寺川、神田川、玉川上水、野川、入間川などの河川が流れています。地形としては複雑であり、そのような環境の中を、外環道のトンネルは貫通していきます。この地域の水と緑にあふれた環境は得難く、次世代に残すべき財産です。このような開発行為は避けるのが当然です。しかし、もし工事する場合は、細心の注意をはらうべきところです。しかしながら、現在我々に示されているデータを見る限り、大深度部分のボーリング地点が少なすぎます。40mより深いところのデータは、新たに今回ボーリングしたところに限られるとあってよいのですが、その測定地点は多くなく、面的に地下水層の存在状況を把握するには不十分と言わざるを得ません。追加のボーリング調査の実施が必要です。

②大深度によるトンネル建設に当たり、環境影響評価書に地下水への影響に関する調査結果が掲載されています。それによれば、大深度部分ではほとんど影響がないとのこと。どのような予測手法を取ったのか、詳細が不明です。専門家に相談したところ、最低でも以下の3点が明らかにならないと、予測手法の信ぴょう性が評価できないとのこと。是非、明らかにしてください。

- a. 三次元浸透流解析のモデル構造、解析条件、境界条件、入力パラメータ
- b. 解析モデルが実際の地下水流動を、どの程度再現できているか
- c. 涵養量や揚水量などの時系列データを入力した非定常計算結果

圏央道に関し、費用便益計算データ保存に関して、会計検査院が2010年10月に「不正常である」と指摘し、東京高裁は「自ら行った解析結果の正当性の検証が必要」であり、「『必要性がないので保存していない』との国交省の主張は採用することができない」としています。

今回の地下水の解析結果に関しても、検証するために上記3点は当然必要で

あり、従って、3点の開示は国交省の責務です。遅滞なく開示してください。

③他方、「平成15年度 大深度地下利用における環境に関する検討・調査報告書」（2001年国交省都市・地域整備局大深度地下利用企画室）によれば、トンネル周囲にはみずみちができる可能性が述べられています。この点に関し、「トンネルと地山の上に裏込め剤を注入するから大丈夫」との回答がありました。そこで、実際に地山とトンネルの隙間が完全に埋められているとの確認をどのようにするのか、また、時間経過とともに裏込め剤が劣化した場合はどうなるのか、などの点について質問しましたが、明快な回答を得ていません。また、みずみちが発生した場合の対処法についても回答は、一切ありません。

④更に、地下水のトンネル内流入についても、ゼロとして計算しているようですが、このような前提は現実性がありません。例えば大江戸線、圏央道、身近なところでは環状8号線井荻トンネルなど、多くのトンネルで地下水がトンネル内に流入しています。そして、その一部で地盤沈下を引き起こしています。シミュレーションは、微細な地下水の動きを含め、いくつかのケースに分けて解析するなど、想定外を起こさないための慎重さを求めます。

④深層地下水の変動が発生すると、その影響は広範囲に及ぶことが分かっています。しかも、かつての東京の地下水くみ上げによる地盤沈下発生を経験から、地下水位の低下が治まっても、そこから更に5～6年の間、地盤沈下が継続したことも分かっています。地下40mより深いところでの変化をとらえるのは、おそらくかなり困難を伴うでしょう。それだけに、地下の動きを調査する測定器を現段階から幅広い範囲に設置し、工事終了後も長期間継続観測することが求められます。こうした要請についての回答も、まだありません。

外環道が、東京の中でも地下水が豊富な地域をたどる計画であること、地上部には約3000戸（地上部高架方式時の立退き戸数）以上に及ぶ良好な住宅街が広がっており、また、三鷹、武蔵野、調布、大泉など、いまま飲料水を地下水に依存している地域があります。地下水位への影響、地下水汚染には慎重にも慎重を期して予測を行わなければなりません。しかし、現在公表されているデータでは十分とはとても言えません。ボーリング地点を更に追加することを含め、再度の検討が必要です。

⑤浅層地下水に関しては、地下水流動保全工法を採用するから、大丈夫だと言っています。しかし、説明に用いられた16の実施例に関して、地下水位のグラフを提示するように求めましたが、出てきたのは環状8号線井荻トンネルのケースだけでした。その他の事例で現状を問いただすと、「電話で問い合わせたところ、『安定している』との回答を得た」との答えです。これではこの工法の信頼性が証明されるには、程遠い。この工法については、以

下の点を明らかにしていただきたい。

a. 目詰まりをどのように避けるか。そのための維持管理、保守点検をどうするか。

b. 効果の確認をどのように行うか。

c. 異常気象による地下水の異常変動にどのように対応するか。

また、事例については、地下水位グラフによってその効果を具体的に示すことが、この工法の信頼性を示すために必要です。

4. 大気汚染について

バックグラウンド濃度の計算方法、プルームパフ方式の拡散予測など、問題点が多いのが、大気汚染です。また、青梅街道 I C の換気塔排ガスの最大着地濃度は、井荻小学校周辺に、東名 J C T の換気塔からの排ガスの最大着地濃度は生育センター玄関になります。水と緑豊かな地域に外環トンネルを通すだけでなく、幼児や学童の健康に気を配らない杜撰さが、この計画にはあります。こうしたことは、換気塔の高さを変えるとか、換気塔の位置を変えることで、今からでも防げるのではないのでしょうか。検討してほしいポイントです。

ここでは環境影響評価書で全く触れられていない PM_{2.5} と光化学オキシダントを取り上げます。2009 年に環境基準に指定された PM_{2.5} は、呼吸器疾患だけではなく、肺ガンなど種々のガンの原因となること、心臓や脳などの循環器疾患を起こすことが知られています。さらに最近では PM_{2.5} に曝露した母体から胎児の体内に入り、神経障害や男子の精子減少症などの原因となることも、動物実験により明らかになっています。健康被害をもたらす最も危険な PM_{2.5} は、自動車由来が最も多いことを、東京都も認めています。

光化学オキシダントは、紫外線の関与により、光化学スモッグとなり、野外でのめまいや呼吸困難ショック死の原因ともなります。ぜんそくなど、呼吸器系の疾患の原因となるとの研究もあります。光化学オキシダントは、窒素酸化物と非メタン炭化水素に紫外線が関与することで発生すると考えられています。また、PM_{2.5} に変化するとも言われています。これも、自動車排ガス由来が大勢を占めています。

PM_{2.5} と光化学オキシダントは、いずれも東京全体で環境基準を達成していないことも、強調しておくべき点です。

いま、中国からの PM_{2.5} の越境汚染が問題になっていますが、それよりも国内で発生する原因を除去することが肝要です。PM_{2.5}、光化学オキシダントともに、自動車走行量を削減するのが、最も効果的であるのは、言うまでもありません。しかし、外環事業において、PM_{2.5} の対策は全く

採られていません。既に環境基準も定められているのですから、早急にPM_{2.5}と光化学オキシダント対策を盛り込むべきです。

5. トンネル火災からの避難

大深度トンネルからの震災時、火災時の避難に関し、交通弱者への対応に関しての説明がありません。高速道路は多くの人が利用する施設であり、当然障害のある人、高齢者、幼児を連れた人、妊産婦なども利用します。こうした人たちが、緊急時にどのように避難できるのか。国交省は、しっかり説明する責任があります。

火災発生、あるいは震災発生ともなれば、閉鎖空間と言えるトンネル内を走行中の車両から、どうやって脱出し、避難するのか。パニック状態を想定した場合は、更に困難が増すことは、言うまでもありません。分かりやすく、間違わず、安全な避難のあり方が求められるのは、当然のことです。

しかし、説明を聞く限り、滑り台を降りて道路下部に避難する。或いはインターチェンジ部分まで歩いて地上に脱出する。このような避難方法は、健常者を対象にしているとしか考えられません。車いすの人は、車椅子を降りて、滑り台を使うのでしょうか。その場合、降りたところからどのように脱出できるのでしょうか？足の悪いお年寄りや、臨月間近のお母さんは、どうすればいいのでしょうか？

また、震災時、地下40mは揺れが少ないとの分析ですが、出入り口、橋梁部など、トンネルとの接点となる部分は揺れの周期が異なるために、破壊される危険性が高いと考えられます。この点の分析がきちんと示されています。

こうした疑問点への回答は、現段階で必要不可欠です。

6. 固定資産評価と私有財産権

世田谷のマンション住人によると、最近固定資産税評価の見直しを受け、税金の還付を受けたとのこと。理由は、地下40m以深に道路が建設されることが決まり、定期的な評価見直し時に再評価したためとの説明を、住民は受けています。これまでの国交省の説明では、大深度地下利用による資産価値の変動はなく、従って大深度使用に関しての登記もしないということでした。

しかし、具体的に固定資産評価が下げられたという事実が出てきました。つまり、不動産価値が目減りしたと評価されたわけです。今後、このような扱いを受ける大深度部分の地権者が続出すると思われます。そうすると、私有財産権の侵害が、大量に発生するのは間違いありません。当然、補償の対象とすべきであると考えます。

7. 地上部道路との関連について

国交省が提出した「大深度地下使用認可申請書」の別添書類2号20ページ、「大深度地下を使用する必要性」で、地下化した理由が以下のように記されています。

「本事業は、地元より沿線地域の環境への影響や地域分断を心配する声が多く出されていたことから」（中略）「極力大深度地下を活用した地下方式で、平成19年に都市計画変更決定」され、（中略）「これにより、建物の移転については、高架構造の計画時には約3,000棟であったのに対し、地下方式の計画では約1,000棟に減少した」と誇らしげな記述があります。これが、国交省の地下化の理由でした。

しかし、東京都は高架であった外環道の地上部に計画された都道「外環ノ2」の計画推進を図っており、2013年には練馬区大泉の約1kmの事業化を申請しました。これを受け、国土交通大臣は認可しています。

2003年1月と3月に、国土交通大臣は都知事との連名で「東京外環道に関する基本方針」を公表していますが、その時点での地上部の扱いは「地元の意向に沿う」というもので、国交省の外環地上部に関する見解は、この時以来、変わっていないものと思われまます。沿線住民は、この時の発表を信じ、地上部に道路計画は一切なくなったと受け止めました。ところが、今回の東京都の事業化申請を認可したのも、国交大臣です。外環事業を進めるために地上部への影響削減を図る国交大臣、地上部の立ち退きを増やし、地域分断を招く外環地上部の道路計画を認可する国交大臣。国交大臣は、外環地上部に関し、二通りのお互いに矛盾する決定を下したことになります。

当初の地下化の目的からも、また大深度地下を使う際に「安全で潤いのある生活空間の再生」を図るという大深度法の考え方からも、東京都の申請は認可すべきではありません。速やかに地上部道路認可の判断を改め、当初の通り、地上部道路の計画を廃止するように求めます。

このように、我々は多くの疑問点に対して、納得のいく回答を得ておらず、国交省は説明責任を果たしていないことは、明白です。

外環ネットとしては、一刻も早く、我々が提出した質問書に基づく『質疑の場』を最優先で設けるよう、国土交通省に求めます。

説明責任を果たさない現段階で「大深度地下の公共的使用」に関する申請は、認可するべきではないのは、当然です。