

西荻ご神木けやき保全の取組みを振り返って

2025年1月6日 熊本一規

西荻ご神木けやきは、残念ながら2024年12月に伐採されてしまいましたが、ご神木けやき保全の取組みで学んだこと、感じたことを、今後の住民運動に活かしてもらおうべく、まとめておきたいと思います。¹

1. 取組みの経緯

西荻ご神木けやき保全の取組みを、以下、第Ⅰ期建築物解体期、第Ⅱ期樹木診断実施期、第Ⅲ期コンクリート基礎解体期、の三期に分けて記します。

第Ⅰ期 建築物解体期

2023. 7. 3 旧市川邸解体工事開始

2023. 7.19 西荻ご神木けやきを守る会 創設

2023. 7.25 区長宛「西荻ご神木けやきに関する要望書」を提出

2023.7.26,31 杉並区が清水総合開発に対し、**樹木の保全及び樹木診断の実施について要望**

2023. 8. 1 杉並区に署名簿提出

2023. 8. 7 清水総合開発宛要求書を送付、2023/8/3 付け杉並区回答文書を受領。

○2023/8/3 付け杉並区文書(抄)

まず、ケヤキの木の保全のため、杉並区みどりの条例第9条を守らせるようにのご要望についてですが、区長からの指示に基づき、7月26日と31日に事業者に対し、樹木の保全及び樹木診断の実施について要望いたしました。事業者からは当初予定していた8月17日からの樹木の伐採スケジュールは延期する旨の回答がありました。

2023. 8.18 清水総合開発から樹木伐採延期のメールを受信

2023. 8月下旬 市川邸建物解体工事、樹木伐採は無し。

ただし、市川邸のコンクリート基礎及びコンクリート破片が放置される。

2023. 9. 4 区長宛「旧市川邸樹木伐採に関する要望書」を提出

2023.10.27 「旧市川邸樹木伐採に関する要望書」に対する杉並区回答

第Ⅱ期 樹木診断実施期

双方から下掲の報告書・意見書が提出される(A,Cは清水総合開発が実施,B,Dは住民側が実施)

A₁ 石勝エクステリア報告書(2023.10)

A₂ 石勝エクステリア報告書(2023.11)

B 吉岡緑地報告書(2024.5)

C₁ 東京樹木医プロジェクト報告書 (2024.3)

D₁ 藤井先生意見書(2024.8.29)

C₂ 東京樹木医プロジェクト報告書 (2024.9)

D₂ 藤井先生意見書(2024.9.30)

2024.6.23 西荻ご神木問題がBSTBS「噂の！東京マガジン」で放映される。

第Ⅲ期 コンクリート基礎解体期

2024.10. 7 区長への要望書(2024.10.7)及び紛争条例に基づく紛争調整申出書(2024.10.7)を提出

2024.10.18 西荻ご神木けやきを守る会主催で近隣住民への説明会を開催

2024.10.24 清水総合開発が解体工事説明会を開催・

説明会で清水総合開発宛公開質問状を提出。

2024.11. 5 解体工事に関し、区長への要請書(2024.11.5)を提出。

¹ 本文書で言及する文書・資料等に関しては、私のホームページ(<http://kumamoto84.net>)に掲載していますので、詳しくは、そちらを参照してください。

- 2024.11.9 清水総合開発から公開質問状に対する回答(2024.11.8)が届く。
- 2024.11.12 清水総合開発がコンクリート基礎を「廃棄物」(10月24日説明会での回答)から「工作物」(11月8日付け回答書)へと変更したことに伴い、区長への要請書改訂版(2024.11.12)を提出。
- 2024.11.19 東京地裁に仮処分申立書を提出。第一回審尋が2024年12月17日に設定される。
- 2024.11.26 本件コンクリート基礎をめぐり、東京都産業廃棄物対策課と激論。
- 2024.12.2 解体工事始まる。
- 2024.12.2 警察(荻窪署)が、コンクリート破片の違法保管について現場検証。
- 2024.12.3 コンクリート基礎が「工作物」か「廃棄物」かで東京都及び杉並区に質問状を送付。
- 2024.12.6 上記質問状への東京都、杉並区の返信が来るも、いずれも質問状に回答できず。
- 2024.12.6 清水総合開発が解体工事の工程を変更(コンクリート基礎の解体を早める)。
- 2024.12.9 環境省廃棄物規制課から問い合わせ(コンクリート基礎が「工作物」か「廃棄物」か)への電話回答。内容は、私見と全く同じ。
- 2024.12.16 コンクリート基礎が解体され、申立の利益がなくなったため、仮処分申立を取下げ。

2. 樹木保全をめぐる問題点と行政の対応

2-1.2023年7月解体工事の問題点と杉並区の対応

清水総合開発が2023年7月に開始した旧市川邸解体工事には、二つの問題点がありました。

第一に、近隣住民への説明会が不十分だったことです。近隣の戸建住宅には戸別訪問して説明した事例もあったようですが、集合住宅には、工事説明資料が郵便受けに投函されただけでした。これは、解体工事に関する「杉並区建築物等の解体工事及びアスベスト飛散防止に関する指導要綱」(以下、「要綱」という)に「工事開始の7日前までに、近隣住民に説明会もしくは戸別訪問により説明しなければならない」とされていることに反します。

第二に、旧市川邸には、高さ約28メートルにも及ぶご神木けやし等の樹木があるにもかかわらず、樹木診断を全く行なわないまま、皆伐して更地化する計画になっていることでした。これは、下掲の杉並区みどりの条例第9条に反します。

第9条 何人も、現存する樹木を保全するよう努めなければならない。やむを得ず伐採したときは、同数以上の樹木を植栽するよう努めなければならない。

杉並区に対し、要望書等でこれら二つの問題点を指摘しましたが、第一の問題点については、「従来から集合住宅については、郵便受けへの投函を認めている」との説明で済まされました。しかし、要綱には「説明会もしくは戸別訪問」と記されているのですから、納得できる説明ではありません。

他方、第二の問題点については、区長の指示により、杉並区が清水総合開発に対し、「樹木の保全と樹木診断の実施」を要望し、清水総合開発は「8月17日からの樹木の伐採スケジュールを延期する」旨回答しました。これにより、清水総合開発及び近隣住民の双方が樹木診断を実施することになりました。

2-2.「解体工事計画とマンション建設計画」の問題点と杉並区環境課の対応

2023年7月解体工事の説明資料によれば、マンション建設計画が示されないまま、樹木が皆伐され、敷地が更地化されることになっていました。

これは、おかしなことです。

もしも、解体工事計画がマンション建設計画と併せて示されれば、マンション建設計画には緑化計画も含まれますから、現存樹木を如何に保全するかも含めて議論され得ることになります。それに対して、解体工事計画だけが先に出されると、「樹木皆伐→敷地の更地化」が必然視され、現存樹木が全て伐採されることになります。

ところが、清水総合開発は、2023年7月に「マンション建設計画は未定」と言って、「皆伐→更地化」を実施しようとしていました。このような言い訳が通用するならば、今後、あらゆるマンション計画で、マンション建設計画未定のまま、現存樹木が皆伐されることになってしまいます。

また、そもそも、「建築物等の解体工事」で解体し得るのは「建築物等(建築物、工作物その他施設のこと)」²であり、樹木は「建築物等」にはあたりませんから、解体工事の際に樹木まで伐採することはできず、樹木伐採は、マンション建設計画の緑地化計画を定めたうえで、行なわなければならないはずです。

ところが、「建築物等の解体工事」を所管する杉並区環境課は、要綱に「マンション建設計画」が含まれないことを理由に、解体工事に樹木伐採を含め、マンション建設計画未定のまま、「皆伐→更地化」することを認めているのです。

しかし、要綱だけでなく、みどりの条例第9条まで考慮に入れば、マンション建設計画を踏まえて現存樹木をできるだけ残す努力をすべきは当然であり、杉並区環境課の運用は、みどりの条例第9条に反しています。

2-3. 樹木診断の取扱いと杉並区の対応

2023年7月の杉並区の要望により、清水総合開発及び近隣住民の双方が樹木診断を実施する段階に移行しました。双方が実施した樹木診断は、次のとおりです。

清水総合開発・・・A₁:石勝エクステリア報告書(2023.10),A₂:石勝エクステリア報告書(2023.11),C₁:東京樹木医プロジェクト報告書(2024.3),C₂:東京樹木医プロジェクト報告書(2024.9)

近隣住民・・・B:吉岡緑地報告書(2024.5),D₁:藤井先生意見書(2024.8.29),D₂:藤井先生意見書(2024.9.30)各報告書・意見書について簡潔に要点を記すと次のとおりです(重要箇所²に下線、詳しくは別表を参照)。

A₁・・・根系の診断で、診断結果は、マンション建設のための掘削箇所での根系はまばらであり、適切な断根処置を行なうことでケヤキへの影響は軽減できる、とされている。

A₂・・・『令和3年度東京都街路樹診断等マニュアル』(以下、「マニュアル」という)に準拠するとしながら、マニュアルが令和3年度版で判定基準を腐朽度(空洞率)から外観診断(樹勢・樹形の診断)に変更したことを無視し、腐朽度診断だけを行なっている。

C₁・・・マニュアルに拠って外観診断(樹勢・樹形の診断)を行なったとしながら、葉を全く付けていない落葉期に診断している。

C₂・・・C₁と同じ東京樹木医プロジェクトにより着葉期に診断しなおされたもの。

マニュアルに定められた判定基準に反した判定や判断をしている(下掲①,②のとおり)。

- ① 活力度判断(樹勢の活力度2,樹形の活力度3)に基づけば、活力判定は「注意すべき被害」になるはずなのに「著しい被害」と判定し、活力判定「著しい被害」に基づき、総合判定も「B2:著しい被害が見られる」と判定。
- ② 総合判定B2では、「各種の適切な処置」を行なったうえで、「短期周期の適宜の観察」を行ないつつ、「必要に応じて撤去を検討」とされているにもかかわらず、「各種の適切な措置」はほとんど行なわれず、また「短期周期の適宜の観察」は全く行われないうまま、撤去がもくろまれている。

以上のように、清水総合開発は四度にわたって樹木診断を実施したものの、「伐採やむなし」の根拠となり得る診断は一つも存在しません。にもかかわらず、C₂②に述べたような恣意的な判断で、「撤去＝伐採」方針がとられたのです。

他方、近隣住民が実施した樹木診断では、下掲のように、ご神木けやきを保全し得ることが明確に指摘されています。

B・・・吉岡緑地(株)による、欧州で普及しているピカス機器を用いた引張試験で、幹折損リスクはなく、根返り倒木リスクも推定耐風速 54.88m/s で極めて低い、と診断。

² 要綱第2条。

D₁・・・藤井英二郎千葉大名教授による意見書で、欧米での研究成果を踏まえて、マニュアルで主な診断基準が腐朽度(空洞率)から外観診断に変わったことを指摘するとともに、本件ケヤキについて、樹勢・樹形とも活力度2で、活力判定は「健全か健全に近い」、総合判定も「A:健全か健全に近い」と判定。

D₂・・・D₁と同じく、藤井英二郎千葉大名教授による意見書で、C₁報告書について診断時期として適切でない落葉期に実施されていること、C₂報告書について令和3年度版東京都街路樹診断等マニュアルに基づいて判定すべきこと(「樹勢の活力度2,樹形の活力度3」としているが、樹勢・樹形とも活力度2とすべきこと、及び仮に「樹勢の活力度2,樹形の活力度3」とした場合にも「総合判定はB1であり、B2は適切でないこと」)を指摘。

以上のように、双方から樹木診断書・意見書が出され、それらの内容に相違がある場合、次になすべきは、当然、それらの比較検討です。

西荻ご神木けやきを守る会は、2024年10月7日に杉並区を訪ね、区長宛要望書及び紛争調整申出書を提出しました。区長宛要望書で「杉並区中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」第8条2項(一方からの申出の場合の区長判断によるあっせん)に基づく「区長判断によるあっせん」を行なってほしい旨、要望するとともに、そのために必要な紛争調整申出書を提出したのでした(下掲[参考]を参照)。あっせんに入ることができれば、同条例第8条第3項に記されているように、「双方の主張の要点を確かめ、紛争を解決するよう」な努力がなされるので樹木診断の比較検討もできると期待したからでした。

[参考]「杉並区中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」

第8条 区長は、建築主と近隣関係住民の双方から紛争の調整の申出があったときは、あっせんを行う。

2 区長は、前項の規定にかかわらず、建築主又は近隣関係住民の一方から紛争の調整の申出があった場合において、相当な理由があると認めるときは、あっせんを行うことができる。

3 区長は、当事者間をあっせんし、双方の主張の要点を確かめ、紛争が解決されるよう努めなければならない。

双方の樹木診断についての清水総合開発の評価は「どの診断も真っ当になされている」というものでした。これでは、一見、どの診断・意見書も尊重するかに見えて、内実は、比較検討を封じ込め、回避しているにほかなりません。すべての樹木診断を無視しているに等しく、何のために樹木診断を実施したのか、わかりません。マニュアルも全く無視されています。

清水総合開発がそのような不誠実な評価をすることは想定していたのですが、驚いたのは、にもかかわらず杉並区が清水総合開発の評価を認めて、最後まであっせんを行なわなかったことでした。これほど中身の無い樹木診断評価をそのまま認めるのでは、みどりの条例第9条を杉並区自ら無効にするに等しく、何のために樹木診断を要請したのか、何のために樹木診断を実施したのか、全くわかりません。

実は、住民運動から誕生した岸本区長のことですから、また、樹木診断を要請してくれましたから、さらには、樹木保全で本件ほど紛争状態になった案件は稀有ですから、岸本区長は、あっせんを行なってくれるものと期待していました。あっせんが実現しなかったことが、最大の誤算です。

2-4. コンクリート基礎をめぐる廃棄物論争

(1) コンクリート基礎は「工作物」か「廃棄物」か

2023年7月に杉並区から樹木診断を要請された清水総合開発は、樹木伐採を延期するとともに、旧市川邸のコンクリート基礎及び数十本のコンクリート破片を残して解体工事を中断しました。ちなみに、コンクリート基礎を残す必要はなかったにもかかわらず残した理由は、コンクリート基礎を解体してしまうと、その後、「解体工事を口実とした樹木伐採」ができなくなるから、と思われます。

双方の樹木診断実施後、清水総合開発は、12月2日から解体工事再開を企図し、10月24日に説明会を開きましたが、その際、1年4カ月余り放置されたコンクリート基礎及びコンクリート破片が廃棄物か否かが争点になりました。

コンクリート破片が廃棄物であることには疑問の余地なく、その後、12月2日に警察(荻窪署)が「廃棄物の違法保管」で現場検証に入りました。

争点は、コンクリート基礎が「廃棄物」か否かでした。廃棄物となれば、解体業者(株)ビルナックスが解体することはできず、廃棄物処理業者が処理しなければならなくなりますから、12月2日からの解体工事が違法行為であることを認めざるを得なくなります。

10月24日の説明会では、(株)ビルナックスの社長は、コンクリート基礎が廃棄物であると認めていました。また、11月5日に杉並区を訪ねた際には、小松環境部長及び近藤環境課長も、廃棄物であることを認めていました。ところが、その後、清水総合開発も杉並区も「工作物」と主張するようになりました。そして、その主張の根拠が東京都産業廃棄物対策課の見解にあることが分かってきました。

そこで、東京都産業廃棄物対策課を訪ねるとともに、環境省廃棄物規制課(産廃担当)の見解の打診や東京地裁への仮処分申立を進めることにしました。

(2) 廃棄物論争の経緯

東京都産業廃棄物対策課との論争

東京都産業廃棄物対策課との論争は、11月26日に和田貴樹課長代理、下河原孝不法投棄対策担当、石川謙一郎指導担当の三名と行ないました。本件コンクリート基礎について、都のほうは日本建設業連合会「既存地下工作物の取扱いに関するガイドライン」(以下「ガイドライン」という)に基づいて「工作物」と主張、私のほうは、総合判断説(最高裁判決)に基づいて「廃棄物」と主張し、2時間20分にわたって激論を戦わせましたが、「ガイドライン」は初めて聞く資料で目を通したことがなかったため、論破はできませんでした。

ところが、帰り際に和田氏が渡してくれた日本建設業連合会作成のリーフレットによって、土地に定着している存置物を「工作物」と判断するには、「地盤の健全性・安定性を維持するために存置するものである」という条件が必要なが分かりました。本件コンクリート基礎は、明らかにその条件を満たしていません。

そこで、11月27日に和田氏に電話して、そのことを伝えたところ、翌28日に和田氏から電話があり、産業廃棄物対策課内部で議論した結果、本件コンクリート基礎を「工作物」とする論拠を「ガイドライン」から「総合判断説」に変更すると言ってきました。

そこで、本件コンクリート基礎が「工作物」と判断する論拠を総合判断説の五条件に基づく表に記入する形で示すように要求したところ、産業廃棄物対策課は一切回答できませんでした(詳しくは、ホームページ <http://www.kumamoto84.net> を参照)。

要するに、東京都は、「工作物」と判断する論拠を「ガイドライン」から「総合判断説」に変更したあげくに結局説明できなかったのです。

環境省廃棄物規制課の見解の打診

廃棄物問題で環境省に問い合わせをするには、コツがあります。代表番号への電話で「一般廃棄物での問い合わせ」というと担当者につないでくれるのですが、「産業廃棄物での問い合わせ」というと、産廃コールセンターにつながれ、用件を話しても「担当者に伝えるが、回答するか否かは担当者の判断による。また、回答時期も1~2週間後になる」と答えられてしまうのです。

そのことを知っていましたので、10月24日の説明会に向けての準備では、環境省廃棄物適正処理課(一般廃棄物担当)につないでもらって、その見解が私見と一致していることを確認しました。

しかし、11月26日の東京都との討論で、環境省廃棄物規制課(産廃担当)の回答を引き出す必要があると感じましたので、翌27日に産廃コールセンターに電話して用件を伝えました。

環境省廃棄物規制課からの回答は、12月9日に得られ、私見と全く一致するものでした。東京都の運用が環境省通知に反していることも確認できました。

しかし、残念ながら、産業廃棄物行政は都道府県の所管であり、2000年の地方分権以降、国と地方自治体とは上下関係ではなくなっていますので、国は技術的助言はできても、地方分権以前の通達のような是正命令は出せません。

環境省には、東京都が私に「全国で行なっていることをあなたは違法というのか」と言っていたことから、東京都と同様に環境省通知違反・廃棄物処理法違反を行なっている自治体が全国にあると推測されることを伝え、その状況を是正するためにも技術的助言を出すことを検討していただきたいと要望しておきました。³

東京地裁への仮処分申立

東京地裁への仮処分申立には11月中旬から取り組みましたが、初めての経験でしたので書類作成に時間がかかり、11月19日ようやく仮処分申立書を提出できました。申立は、コンクリート基礎の解体工事により近隣住民の人格権が侵害される、との趣旨で行ない、第1回の審尋期日は12月17日に決まりました。

ところが、清水総合開発が解体工事の工程変更を行なってコンクリート基礎の解体を早めたため、コンクリート基礎が12月14日までに解体されてしまい、申立の利益がなくなっていました。

そのため、12月16日に仮処分申立を取り下げました。

以上のように、東京都等が「廃棄物」を「工作物」扱いする違法な行政を行ってきたことは判明したものの、本件での違法工事の強行を止めることはできませんでした。

違法工事の強行を止めることは、至難とはいえ、不可能ではなかったと思いますが、杉並区の「あっせん」に期待していたこともあって、環境省廃棄物規制課や東京地裁への取組みが遅きに失しました。その点、反省しなければなりませんし、お詫びしたいと思います。

ただし、コンクリート基礎が「廃棄物」と認められたとしても、解体工事は中止になるものの、廃棄物処理業者によって処理されれば、それ以上攻めることはできず、ご神木保全には、やはり、あっせんが必要でした。

3. 樹木保全の取り組みから学んだこと・感じたこと

約1年半にわたる樹木保全の取り組みから学んだこと・感じたことを、以下に記しておきます。

3-1. 区長の理念と事務方の事務の乖離

岸本区長は、環境問題を研究するとともに環境運動にも取り組んできた方で、杉並の住民運動に推されて誕生した区長ですから、その理念は、「みどりのまちづくり」をはじめ、立派なものです。

しかし、理念がいくら立派でも、その実現のためには、個々の具体的な事務が理念を具現化したようなものに変わる必要があります。

ところが、杉並区の具体的な事務は、以前の区長の下での事務がそのまま踏襲され、岸本区長の理念を具現化するような事務には変わっていないように感じました（本件では、解体工事計画とマンション建設計画についての事務、樹木診断の取扱い等が、そのような事務の代表的事例です）。一言でいえば、理念と事務が乖離しているということです。

区長が、個々の事務にまで目を光らせてそれを変革することは、とうてい不可能です。個々の事務に目を光らせるのは、住民運動の役割です。住民運動が個々の事務に目を光らせて、事務をいかに変えるかについて問題提起をし、区長がそれ受け止め、吟味して実際に「理念を具現化した事務」に変えていくような仕組みづくりが必要ですが、その仕組みづくりがほとんどできていないように感じました。

3-2. 樹木診断結果とマニュアルとの関連付けが必要

2-1 で述べたように、杉並区は、2023年7月に、みどりの条例第9条に基づき、清水総合開発に対し、樹木診断を実施するよう要請してくれました。

しかし、双方の樹木診断の結果が大きく異なるにもかかわらず、杉並区が、樹木診断の比較検討の機会を全く設けることなく、樹木伐採を認めてしまったのは、残念であり、予想外のことでした。これでは、2-3

³ 環境省との電話録音、及び録音起こしは、ホームページ <http://kumamoto84.net> に掲載。

に記したように、何のために樹木診断を要請したのか、何のために樹木診断を実施したのか、全くわかりません。清水総合開発が実施したような形ばかりの樹木診断でも通用するのであれば、樹木診断の要請は、「みどりのまちづくり」を演出するための、単なる免罪符として機能していると言わざるを得ません。

また、樹木診断とマニュアルとの関連付けも不明確です。2-3に記したように、清水総合開発の実施した樹木診断は、マニュアルに準拠して診断すると謳いながら、マニュアルが令和3年度版で判定基準を腐朽度(空洞率)から外観診断(樹勢・樹形の診断)に変更したことを無視して腐朽度診断だけを行っていたり、葉を全く付けていない落葉期に診断したり、マニュアルに定められた判定基準に反した判定や判断をしたり、というように、内実を見れば、マニュアルに準拠した診断ではなく、「マニュアルに準拠する」は、単に免罪符として謳われているに過ぎませんでした。

杉並区みどりの条例は、1973年に制定された条例です。温暖化が問題となるのはるか以前に、現存樹木の保全義務を規定した先見性は、たいしたものですが、制定後、半世紀余を経て、温暖化、とりわけ大都市における夏季の灼熱地獄が深刻な問題とされている現代に、形ばかりの樹木診断で済ませることができるといえるような運用がなされているのは、あまりにも不十分といえるのではないのでしょうか。

私有地における建築だから規制が難しいという事情は一定程度理解しますが、私有地における建築であっても建蔽率や容積率による規制がかけられることが示すように、公共性による私権の規制は可能ですから、温暖化が深刻な問題となっている現在、温暖化防止、緑の保全という新たな公共性による規制を設けることは可能であり、私有地における樹木保全に関し、樹木診断の実施に加えて診断結果とマニュアルとの関連付けを義務付けることが要請されていると思います。⁴

3-3.「廃棄物」を「工作物」とみなす東京都見解の問題

(1)ガイドライン制定の背景

2-4で述べた「コンクリート基礎をめぐる廃棄物論争」は、はからずも、環境省通知や廃棄物処理法に従えば「廃棄物」として処理しなければならないものを「工作物」として解体することを東京都が認めてきた実態を浮き彫りにしました。

東京都だけではありません。前述のように、11月26日の激論の際、東京都は、私を説得する材料として「全国で行なっていることをあなたは違法というのか」と言っていました。そのことは、東京都と同様の運用をしている自治体が、全国に多数存在していることを意味しています。

しかし、全国すべての自治体が同様の運用をしているわけではありません。日本建設業連合会「ガイドライン」(2020年2月)の「はじめに」には、次のように記されています(下線は引用者)。

近年、市街地の建築工事では、既存建物の撤去を伴う再開工事が一般的になっている。これらの工事においては、既存建物の撤去の後に新築工事が行われることになる。このような場合に、既存杭、既存地下躯体、山留め壁等(以下、本ガイドラインでは、既存地下工作物と呼ぶ)の扱いが議論になることが多く、また、地域ごとに取扱いに関する自治体の判断が異なる場合もある。

現在、建築工事に伴って発生する廃棄物は、廃棄物処理法に従って処理することが義務づけられている。そして、建物の解体もしくは新築工事における既存地下工作物の扱いについて、これを廃棄物と見做すか否かは、事実上、自治体の環境部局の判断に委ねられている。……

しかし、具体的な判断基準がないため、その対応は案件ごとに異なり、客観性に欠けるものとなっている。

<中略>

既存地下工作物が適正に取り扱われることは、これらの問題を解決するとともに、騒音・振動などの環境負荷

⁴ マニュアルとの関連付けに関しては、街路樹について定められたマニュアルを私有地樹木に関しても適用できるかという問題があるが、樹木医による診断が、私有地樹木に関してもマニュアルに準拠して行なわれている実態に照らせば、マニュアルと同一の判定基準を適用するかはともかく、マニュアルの判定基準を私有地樹木に如何に適用するか、を定めておく必要がある。本件での清水総合開発による樹木診断が免罪符に終わったのも、その点が定められていないことに起因するところが大きいと思われる。

の低減、解体に伴う廃棄物の発生の抑制、CO2の排出量の削減といった、地球環境の保全にも大きく貢献する。

このような状況を踏まえ、既存地下工作物の取扱いの現状を把握し、課題を抽出して、有用性の有無や適正な取扱いについて判断の目安を示し、行政・発注者・土地所有者・設計者・監理者・施工者間で共通の認識を持つことに寄与するガイドラインを作成した。

本ガイドラインが既存地下工作物の取扱いの目安として活用されれば幸いである。

なお、本ガイドラインの作成に当たり、多大なご指導・ご助言をいただきました、環境省環境再生・資源循環局 廃棄物規制課、総務課リサイクル推進室の方々に感謝の意を表します。

要するに、既存地下工作物の取扱いが自治体によってまちまちなので、共通認識を持つことに寄与すべく、環境省廃棄物規制課等の指導・助言を得てガイドラインを作成した、と説明してあるのです。したがって、東京都と同様の運用は、東京都の言うように「全国で行なっている」のではなく、自治体によってまちまちなので、共通認識を持つためにガイドラインを作成したということです。

そして、ガイドラインの作成に指導・助言を与えた環境省もまた、ガイドラインと同様の内容の環境省通知(令和3年9月30日)を出しているのです。

(2)自治体による建設業界への忖度と両者の癒着

自治体によってまちまちなのは、自治体によって建設業界側に立つ度合いが違うからです。建設業界に近い自治体は、コストや手間等の点で建設業界に有利な「工作物」として扱い、「騒音・振動などの環境負荷の低減、解体に伴う廃棄物の発生の抑制、CO2の排出量の削減といった、地球環境の保全」といった環境をより重視する自治体は「廃棄物」として扱っているということです。そして、日本建設業連合会という業界団体が、その統一化を目指し、環境重視の立場に立って、工作物とするには「地盤の健全性・安定性を維持するために存置するものであること」等を要件とするガイドラインを作成したのです。

建設業界の団体自らが、襟を正すべく、環境を重視したガイドラインを作成しているのに、建設業界に忖度した運用を行なっている自治体が、東京都をはじめ、全国に多数存在しているということなのです。

では、なぜ、自治体が建設業界に忖度するのでしょうか。

その理由は、建設業界に忖度しておいた方が、定年後の天下り先確保等の点で役人に有利になるから、と思われる。役人の保身のために役所と建設業界との間で癒着が生じているということです。

両者の癒着が大きいのは、とりわけ、財政規模が大きく、したがって利権の大きい東京都です。東京都では駅前再開発計画が目白押しですが、再開発計画の作成は役所がゼネコンやディベロッパに丸投げしていると言われています。また、道路需要の減少に伴い、全国的に都市計画道路の見直しが進み、国交省も「都市計画道路見直しの手引き」を作成していますが、唯一東京都だけが、都市計画道路の事業化を推進する方針を採っています。いずれも、東京都における建設利権が巨大だからでしょう。

そのように見れば、東京都がガイドラインが必要とする要件を満たしていなくても既存地下工作物を「廃棄物」扱いしてこなかったのは当然と言えるかもしれません。しかし、本件で痛感したのは、建設部局ではなく、むしろ環境部局(東京都の産廃対策課、杉並区の環境課)が建設業界に忖度しているという実態でした。

環境を重視した社会づくりを進めるには、役所と建設業界の癒着にメスを入れる必要があります。自治体が既存地下工作物についてガイドラインや環境省通知に従った運用をしているか否かは、分かりやすい指標であり、それに着目して環境省通知に従った運用をさせていくことは、両者の癒着にメスを入れる手法として住民運動が注目してよい課題と思われる。

長年、自民党の一党支配が続く日本でも、稀に環境や人権を重視する理念を掲げた首長が誕生することがありますが、それを長続きさせるには、住民運動が個々の事務を点検していく力量を持つこと、及び首長が建設業界と癒着した事務方と闘う姿勢を持つことによって、住民運動と首長が連携して個々の事務を「理念を具現化した事務」に変えていくことが必要だと思います。

本件は、そのことの必要性・重要性を改めて浮き彫りにしたと思います。

以上