

市公園内樹木伐採等の財産処分に関する住民監査請求について，地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので，その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成25年10月15日

高松市監査委員	吉田正己
同	山下稔
同	井上孝志
同	落合隆夫

市公園内樹木伐採等の財産処分に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成25年8月19日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①平成25年7月30日付市長への提言写し，②前記市長への提言による照会に対する回答に係る高松市長作成名義の平成25年8月14日付高広第A28号文書写し）の記載によると，高松市公園緑地課の職員は，高松市の公共用財産である同市南公園内の「夾竹桃」の大木約23本の根元から枯死させる同意を公園愛護会に与えて高松市所有財産を違法に処分させたことが認められる。本件違法な財産の処分行為は，地方自治法第242条第1項に規定する違法な財産の処分に該当するものである。

本件「夾竹桃」の大木約23本は、既に昭和51年頃から植栽されていたものであり、毎年、夏に奇麗な花を咲かせて住民のいこいの場所となっていたものであり、この貴重な市有財産を何らの伺いの起案もなされず、伐採の可否についての十分な検討もなされずに、公園緑地課の職員が安易に同意を与えて違法に伐採させたものであり、本件伐採行為は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な財産の処分に該当するものである。更に、単なる伐採であれば、剪定と同様に将来は新たな枝も出てくるが、本件の場合には、薬剤の「除草剤・〇〇〇〇〇〇〇希釈液」を使用して根元まで枯死させた悪質な事件なのである。

地方財政法第8条は、自治体所有の財産について、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定しているのであって、本件公園の主要植物である「夾竹桃」の大木約23本を強力な薬剤をもって根元から枯死させるような暴挙は許されないのであって、同法の規定にも違反する行為である。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の事実証明書記載の「夾竹桃」の大木約23本の伐採及び薬剤による枯死により市有財産を違法に処分させた行為について責任を有する者に対して、原状回復に要する費用に係る損害の補填を求めるほか、関係職員に対する懲戒処分その他の必要な措置をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市（以下「市」という。）長に法第252条の43第2項前段の規定

による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、市都市整備局公園緑地課の職員が、新北町南公園愛護会（以下「南公園愛護会」という。）に対し、市の公共用財産である市立新北町南公園（以下「本件公園」という。）内に植栽していた「夾竹桃」約23本（以下「本件夾竹桃」という。）を伐採することを認め、これを伐採させて薬剤により枯死させるに至った行為が、違法な財産の処分に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、上記財産を違法に処分させた行為について責任を有する者に原状回復に要する費用に係る損害の補てんを求めるほか、本件財産処分行為に関わった関係職員に対する懲戒処分その他の必要な措置をとるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成25年9月25日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、都市整備局公園緑地課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、監査対象部局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査し、現場を見分するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 本件公園の概要について

本件公園は、高松市高松浜土地区画整理組合が、土地区画整理法に基づき実施した高松市高松浜土地区画整理事業において、高松市新北町6番15号に設置したものであり、昭和51年3月12日に、同法の換地処分により、その所有権が同組合に帰属し、同年6月3日に、同法の土地区画整理事業の施行により設置された公共施設の管理に関する規定により、同組合から市へ管理が引き継がれた都市公園であり、その正式名称は「高松市立新北町南公園」である。

本件公園は、その四方を市道で囲まれた東西約75.5メートル・南北約41.5メートルの長方形の土地（面積3,130平方メートル）に設置されており、その周囲には市道に接して高さ約73センチメートルのコンクリート製植栽柵が築かれ、四方各1か所、合計4か所に出入口が設置されている。

そして、前記植栽柵の上には、ヒラドツツジ・サツキ・トベラなどの灌木が整然と植栽されるとともに、本件公園内には、カイヅカイブキ・クスノキ・サクラなど多種多様な喬木や草花などの植物が植栽されており、近隣住民に緑多い憩いの場として提供されている。

なお、本件公園内の北東角付近には、高松市老人いこいの家「新北荘」、北中央部には公衆便所が設置され、広場やパーゴラ、ジャングルジム・シーソー・滑り台・スプリング遊具・砂場などの子供用遊戯施設なども設けられている。

(2) 本件公園の管理について

本件公園は、前記組合が設置し、それを市が引き継いだ都市公園であり、都市公園法第2条の3の「都市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が」行うとの規定により、市が、公園管理者として、その管理に当たり、市民の使用に供しているものであるが、市としては、国が昭和37年に「都市公園の

管理の強化について」と題する建設省都市局長通達によって示した指針において、適切な公園の維持管理と利用を推進するため、公園愛護団体の結成に言及している趣旨を踏まえ、市民に潤いと安らぎある生活を確保する目的で設置する都市公園の管理については、公園管理者である市だけが全面的にこれを掌理するよりは、これを使用する地域住民にもその一翼を担ってもらい、市と住民の協働により維持管理するようにした方が、地域住民の間に、公園は自らの手で護るものだという意識が醸成され、愛着を持って大事に公園を使用する慣行が育ち、良好な生活環境が造成されて効果的であると考え、同通達後間もない頃から、地域の自治会、子供会、老人クラブなどの奉仕活動グループで、市と協働して都市公園の維持管理に協力するボランティア団体である公園愛護会を結成することを奨励してきた。

そして、市は、平成21年12月21日に制定した高松市自治基本条例に掲げる「市民主体のまちづくり」の推進に向け、公園愛護会活動の普及・拡大に取り組み、平成23年4月1日には高松市公園愛護会設置要領を制定・施行して、その育成と自主的活動の支援を本格的に行っている。

その結果、市全域で公園愛護会が普及し、現在では、市が設置した都市公園のうち指定管理者等により管理している公園を除いた157か所の都市公園のうち、143か所の公園で公園愛護会が結成され、公園等の清掃、除草、簡単な剪定、樹木への灌水、施設の簡易な修繕、児童が安全に遊戯することの指導、愛護活動の普及宣伝などの愛護活動を自主的かつ継続的に実施しており、本件公園についても、昭和53年10月24日に、本件公園の近隣住民で組織する新北町自治会を母体として南公園愛護会が結成され、本件公園について、無償のボランティア活動として自主的に清掃や除草、樹木に対する灌水、遊具等の点検などの公園愛護活動を継続実施し、市と協働して公園の維持管理に当たっている。

(3) 本件夾竹桃の植栽状況について

本件夾竹桃は、前記組合が本件公園を築造中であつた昭和48年から昭和51年までの間に、同組合が植栽したものの一部であり、その当初は、本件公園の四方外周の道路沿いに設置されていた植栽柵に合計30本が植栽されていたが、そのうち西側道路沿いに植栽されていた7本は、平成6年頃に、夾竹桃の全ての部分に含まれている有毒成分が公園内で遊ぶ子供たちに健康被害を及ぼす危険性があるという危惧を訴える地元自治会の意向を汲んだ南公園愛護会等からの要望を受け、市自体が撤去しており、平成25年5月頃の本件伐採直前には、本件公園の外周に設置している前記植栽柵の北面全体および南面の西半分・東面の北寄りの部分に、植栽していた灌木の間に、一定の間隔（約4.6メートル前後）をおいて植栽された状態で合計23本の夾竹桃が残存していた。

この本件夾竹桃は、本件伐採時には、植栽からすでに40年近い年月が経過していたため、請求人主張のとおり大木に成長して、その樹高は、残っている根株などから推定して大人の背丈の2倍くらいに達し、枝葉が四方に大きく繁茂して、その枝回りは外周市道上にまで及ぶ状況になっていたものと推認される。

なお、本件夾竹桃は、本件公園に設けられた植栽の一つであり、都市公園法第2条第2項の規定により、公園施設とされるもので、同条第2項の規定により、公園に含まれ、一体的な市所有の公共用財産となっている。

(4) 本件夾竹桃伐採に至る経過と伐採等の状況について

本件公園が設置されている地域の住民で組織する新北町自治会に所属する住民のうち、本件公園をよく使用する付近住民の間では、平成6年頃から、本件公園の外周市道に面した植栽柵に植栽されていた夾竹桃の毒性が人の健康に与える悪影響などを危惧し、その夾竹桃を除去する必要があるという意見が多く出るようになったため、前述のとおり、その意向を汲み取った南公園愛護会が市に夾竹桃の撤去を要望し、本件公園西側道路沿いに植栽されていた夾竹桃7本は撤去されたが、その余の部分に植栽されていた本件夾竹桃23本は、そのまま残

されたので、その後、南公園愛護会が市と協議しながら年間2回の割合で剪定を実施して、付近住民の夾竹桃に対する危惧を和らげる対応をとっていた。

しかし、それ以降も、付近住民の間では、残された本件夾竹桃の有毒性に対する危惧などについて不安視する声が強くなり、加入世帯約400戸の地元自治会では、23班に分かれている班の班長会で、その問題を協議した結果、夾竹桃の毒性に対する危惧・不安のほか、本件夾竹桃が大きく成長し、その枝が道路上に伸びて、人車の通行に支障が生じているという苦情や、公園内の見通しが悪くなり、内部で遊んでいる子供たちの状況が見え難くなって、防犯上や安全上の問題も出てきているという懸念を除去するため、南公園愛護会を通じて市に本件夾竹桃の撤去を要望することを決定するに至った。

そこで、その意向を受けた南公園愛護会において、地元自治会会員の多くの意見は、地元自治会の総意と見ても良いものであると判断し、その意向を尊重して、公園管理者である市に対し、本件夾竹桃の除去を強く要望し、市自体が本件夾竹桃を除去しない場合は、南公園愛護会が本件夾竹桃の除去を実行することを認めてほしいと願い出ることとし、平成25年5月7日に、南公園愛護会を代表して直前会長が、市の担当窓口である市都市整備局公園緑地課の維持係職員に電話し、口頭で、市による本件夾竹桃の除去を要望し、市においてそれを実施することができない場合は、南公園愛護会がそれを実施することを認められたいと申し入れた。

市は、夾竹桃が、強い日射しと澄んだ空が似合う、夏を代表する花木の一つであり、大気汚染や悪環境によく耐え、強健で育てやすく、公園などにも広く利用されてきていたものであるところから、本件公園の前記植栽柵に本件樹木の夾竹桃が植栽されていたものであるが、夾竹桃は、その反面、葉・茎・根・花・種子など全てが有毒で、オレアンドリン・アディネリン・ギトキシゲン・ジキトシゲンなど複数の有毒成分を含んでおり、これを人が体内に摂取すると、中毒を起し、心臓麻痺などにより死に至ることもある欠点があり、校庭に植栽され

ていたものを全て伐採しようとしたり、市花として指定されていたものを取り消されたりした事例もあることは十分に認識しており、本件夾竹桃が本件公園に植栽されていることに欠点もあることを承知していた。

そこで、市としては、付近住民が、安心して快適に本件公園を使用することを念願して、本件公園を設置・管理していることに鑑み、これを使用している地元住民の多くが、本件公園内に植栽している夾竹桃の毒性に多大の危惧・不安を抱いている上、その枝葉が外周市道上にまで張り出して人車の通行に支障が生じているという苦情もあり、その繁殖による見通し障害のため、公園内で遊ぶ子供たちの監視に支障が生じ、防犯や安全確保の上で問題があるという懸念を持っているのであれば、その不安の解消に努める必要があると考え、取り急ぎ同月10日に、前記公園緑地課の職員に現地調査を行わせ、その現状を確認した上、内部協議を行い、南公園愛護会の要望には相当の理由があり、本件公園を利用する付近住民の不安を解消するため、本件夾竹桃を伐採除去することはやむを得ないと判断して、前記要望を容認することとし、その実施方法としては、かねて本件公園の管理に積極的に協力してくれている南公園愛護会との従前からの協働関係を考慮し、南公園愛護会に本件夾竹桃除去の実施を委ねることを決め、その直後頃に、市は、南公園愛護会が本件夾竹桃を伐採除去することを認める旨を口頭で南公園愛護会に伝えた。

その結果、南公園愛護会は、同月17日に、刈り込み鋏やチェーンソーを使用して本件夾竹桃を伐採し、除草剤希釈液をその根元に注入する方法により、本件夾竹桃を枯死させ、これを伐採除去する措置を無償で実施したが、現在は、その根元から地上約80センチメートルの高さまでの枯木が残った状態にあり、根株までの完全な除去には至っていない状況にある。

(5) 公園内樹木伐採等に関する条例等の規定について

都市公園内に植栽されている樹木の伐採については、高松市都市公園条例第5条が、都市公園法および前記条例の規定による許可を受け

ない限り、公園内において、「竹木を伐採し、または植物を採取すること」などの行為をしてはならないと規定しており、原則的に禁止している。

同条例は、その禁止行為の対象者については、特に明記していないが、ただし書き条文で、市長から所定の許可を受けたものを禁止対象から除外していることなど規定全体の趣旨から見て、禁止行為の対象者が公園管理者である市以外の者の全てを指していることは明白であり（因みに、都市公園法第11条は、国の設置に係る都市公園における行為の禁止等として、「何人も、みだりに次に掲げる行為（竹木を伐採し、又は植物を採取することなど）をしてはならない。」と規定し、行為対象者を限定していない。）、市以外のものが所定の許可を受けないまま、公園内に植栽されている樹木を伐採することは禁止されているが、市自体が樹木を伐採することは禁止されておらず、市は、公園管理者として、公園の管理上、相当の理由や必要性があれば、任意に樹木を伐採することができることとなっている。

(6) 本件公園利用者の本件夾竹桃伐採除去に対する反応について

本件公園を使用している付近住民は、一様に、本件夾竹桃の伐採除去により、その毒性が公園を使用する子供たちや高齢者などの健康に及ぼす影響を危惧する不安感がなくなり、その繁殖が外周市道を通行する人車の妨げになっていた障害が取り除かれるとともに、公園内で遊ぶ子供たちの監視の妨げとなっていた見通しが回復され、安心して快適に本件公園を使用できるようになったと好評の反応を示しており、南公園愛護会や地元自治会の役員等は、市に対し、「市の協力により、明るく安全な遊び場・交流の場になった。」と感謝の意を表明しているほどであり、本件夾竹桃の伐採除去に批判的な意見はほとんどない状況である。

(7) 本件夾竹桃伐採除去の適法性・相当性に関する市の認識について

市は、(4)記載の経過・理由によって、本件夾竹桃の伐採除去を実施したもので、その伐採除去については、相当の理由・必要性があり、

その手続・方法にも何ら違法・不当な点はないので、本件夾竹桃の伐採除去は、適正かつ妥当なものであったと認識している。

2 監査委員の判断

(1) 本件夾竹桃伐採除去の適法性・妥当性について

本件夾竹桃は、「監査により認められた事実」(3)で明らかなおり、市が、本件公園を築造した高松市高松浜土地地区画整理組合から移譲を受けた都市公園内に植栽されていたもので、都市公園法が規定する公園施設の一つに該当し、本件公園に含まれるものであることは明らかであるので、これが市所有の公共用財産であることは明白である。

市などの地方公共団体の財産の管理および運用については、請求人主張のとおり、地方財政法第8条が、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と規定して、その基本方針を明らかにしており、市の公共用財産の一つである本件公園の管理・運用についても、市は、公園管理者として、当然、この法の趣旨に則って、適正かつ妥当な運営をするべきであることは論を俟つまでもなく明らかであろう。

本件夾竹桃は、「監査により認められた事実」(4)で明らかなおり、市が、公園管理者として、地元住民の要望を聞き入れ、本件公園の管理・運用を協働して行っている南公園愛護会をして伐採除去させたものであり、市自体が伐採除去行為を行ってはいないものの、その経緯等に照らし、その主体が市であることは明らかであると言わなければならない。南公園愛護会が、市とは関係なく独自に行ったものとは認められないので、許可有無の問題は生じないものとする。

しかし、その伐採除去行為が、市の財産である本件夾竹桃を消滅させる処分行為であることは明らかであるので、その財産処分行為の適法性・妥当性を問擬する必要がある。

本件夾竹桃伐採除去の処分行為は、「監査により認められた事実」(4)で明らかなおり、市が、本件公園を使用している多数の住民の要請により、本件公園に植栽されている夾竹桃の葉・茎・根・花・種

子など全てに含有されている有毒成分が人に与える健康被害に対して抱いている危惧・不安，その枝葉が成長し過ぎて外周市道上にまで張り出していることによる通行人車に与える支障に関する苦情，その繁殖による見通し障害のため，公園内で遊ぶ子供たちの監視の妨げになっていることによる防犯および安全確保上の懸念など，付近住民が本件公園に対して抱いていた危惧，不安，苦情および懸念を解消し，本件公園を安心して快適に使用できるものにするために実施したものであり，「監査により認められた事実」(6)で明らかなおおりに，その伐採除去によって，本件公園を使用している住民多数が従前に抱いていた危惧，不安，苦情および懸念が解消され，本件公園を安心して快適に使用できるようになっている事実に照らすと，本件夾竹桃の伐採除去処分は，市民に潤いと安らぎある生活を保障する公園設置の目的にかないこそすれ，その効用を低減させるものではないものと判断される。

本件夾竹桃は，その全ての部分に有毒成分が含まれ，人の健康に害悪をもたらす危険性がある物体であるとは言え，それ自体独立した財産としての価値を有するものではありません，それを伐採除去することによって消滅させることは財産の処分行為に該当することになる場合があることは否定しないが，それは個々の物体として評価する場合であり，本件夾竹桃は，公園を組成する公園施設の一つにすぎず，これが存在することによって，公園自体の効用が阻害される状況が生じれば，もはや，それは害こそあれ，益はないものとして，無用なものと考えざるを得ず，これを伐採除去する処分行為は，公園の効用を増大させこそすれ，低減させるものではなく，公園自体の価値を考えると，地方財政法の前記規定に何ら抵触するところはなく，他に法令や条例の規定に違反するものも見当たらないため，適法かつ妥当なものであると判断されるので，これを違法・不当なものとする請求人の主張が失当であることは明らかであろう。

(2) 本件夾竹桃伐採除去に関する市担当職員の責任の有無について

本件夾竹桃伐採除去による財産処分行為は，前述のとおり，市が，

本件公園の公園管理者として、自らの判断により、かねてから公園の管理・運用を協働している南公園愛護会に実施させたものであるが、その財産処分行為には何ら違法ないし不当な点はなく、それを担当した市職員に何ら責められるべきものも認められないので、市担当職員の責任はないものと判断する。

以上検討のとおり、請求人の主張には、いずれの点においても、何ら理由がなく、失当であると言わなければならない。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。