

新北町南公園の植栽樹木伐採による財産処分に関する住民監査請求の監査結果について、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）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30年9月20日

高松市監査委員	吉	田	正	己
同	鍋	嶋	明	人
同	吉	峰	幸	夫
同	竹	内	俊	彦

新北町南公園の植栽樹木伐採による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 請求の受付

本件請求は、平成30年8月1日に受け付けた。

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①公園緑地課職員作成の平成30年6月21日～6月28日を工期とする「新北町南公園修景施設撤去緊急工事」と称する発注簿写し、②当該工事に係る株式会社フレイズ作成の平成30年6月21日付見積書写し、③下記の公園緑地課職員の供述録取書）の記載によると、高松市職員は、事実証明書①記載の工事と称して伐採の必要のない樹木の「藤」の全部を伐採して高松市所有財産を違法に処分した事実が認められる。本件財産の違法な処分行為は、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。

公園緑地課職員の平成30年7月27日の供述によると、「本件藤棚の柱は老朽化して強く押せば倒れてしまうおそれがあったので緊急工事を発注した。」（「 」括弧部分は、事実証明書③）とするが、老朽化したとする柱の交換又は修繕をすれば足りることであって、昭和50年代から同公園利用者に愛されてきた樹木の「藤」自体の全部を伐採する必要はないのである。

高松市公園緑地課職員は、本件請求人の提出した平成25年8月16日付住民監査請求書にも詳述した通り、本件と同じ新北町南公園において昭和50年代から同公園利用者に愛されてきた多数の「夾竹桃」の樹木を同公園愛護会会員と称する者に全部を違法に伐採させた前例があるのである。しかも、その場合も同じ新北町内の「新北町北公園」内の夾竹桃の樹木は伐採していないのである。かように公園緑地課の施策は、行きあたりばったりの無計画なのである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、事実証明書①記載の工事により樹木の「藤」自体の全部を伐採させ高松市所有財産を違法に処分させた行為につき責任を有する者に対して、原状回復に要する費用の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

本件監査請求は、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号、以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、受理した。

### 第2 個別外部監査契約に基づく監査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職員が、平成30年6月25日に施工した市立新北町南公園（以下「本件公園」という。）修景施設撤去緊急工事（以下「本件工事」という。）において、市の公共用財産である同公園内植栽樹木の「フジ」（以下「本件フジ」という。）を伐採し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、本件フジ伐採に責任を有する者に対して、原状回復に要する費用等の損害を補填させるなどの必要な措置をとるよう市長に対して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項の規定に基づき、請求人に対して、平成30年8月27日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述もなされなかった。

### 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

本件監査は、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、現場を見分した上、担当職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

##### (1) 本件公園と同園内設置の藤棚の概要

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（昭和29年5月20日法律第119号）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、昭和51年3月12日に、同法に基づく換地処分により所有権を取得した上、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。

この本件公園は、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、その周囲の市道に接する部分には高さ約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か所に合計4か所の出入口が設置されており、園内の北東角付近には、高松市老人いこいの家「新北荘」、中央部北寄りに公衆便所が設置され、南東部にジャングルジム・シーソー・滑り台・スプリング遊具・砂場・ブランコ・複合遊具などの子供用遊戯施設が設けられ、西部が広場となっている。

本件藤棚は、前記公衆便所の南側付近の林間部に築造されていたが、現在は、その基盤と土間を残して全部撤去され、その跡を留めている状況である。

この藤棚の規模や構造に関する記録は定かでないが、その痕跡や市担当職員の説明などを総合して考察すると、全て木製で築造され、

東西約3メートル、南北約6メートルの長方形の敷地の四隅と長径の中央部の6か所に、高さ2ないし2.5メートルの角柱6本を立て、その上部に梁と桁を渡した台形の工作物であったと推認された。

また、この藤棚の設置当初に北西隅柱と南東隅柱の傍らに各1本、合計2本のフジが植栽されていたと推認されるが、南東隅のフジについては、何年も前に腐朽のため伐採しており、本件工事で伐採した北西隅に植栽された本件フジについても、その基幹の中心部は既に腐朽して空洞化しており、全体の約50パーセントが腐朽状態にある現象を呈するとともに、表皮の腐朽も随所に認められ、再生困難なものであったことを証左している。

## (2) 本件公園の管理

本件公園は、前記組合が設置して市に引き継いだ都市公園であり、都市公園法（昭和31年4月20日法律第79号）第2条の3の規定で、「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」行うとされていることに則り、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。

そして、本件フジ及び藤棚は、本件公園に植栽された樹木又は設置された施設の一つであり、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。

## (3) 本件フジの植栽状況と本件藤棚の設置状況

フジは、マメ科のつる性落葉木本であり、幹は著しく長く伸びて分枝し、他物に巻きついて成長し、毎年、4月から6月にかけて若枝の葉腋から長さ20ないし90センチの長い総状花序を出し、多数の蝶形花を開いて垂下し、品種によって紫色や白色、とき色、淡紅色など様々な色の花を咲かせて、人々の目を楽しませるものであり、山野に自生するものは、他の樹木等に巻きついて成長し、自立性がなく、鑑賞用に植栽する場合は、棚づくりや盆栽として育成させるのが一般的である。

本件フジは、本件公園造成時に園内に鑑賞及び緑陰用として棚づくりで植栽されたものであり、その幹や分枝は本件藤棚の柱や梁・桁などに縦横に巻きつき、藤棚と一体化して存在していたものである。

この藤棚は、木製の工作物であり、築造されてから40年以上の期間、風雨に晒されて設置されていたため、老朽化が激しく、腐食などのため本件撤去時まで幾度となく修繕・補修を繰り返し、長寿命化を図ってきたものであり、本件撤去時には、最早、修繕・修復で対応することはできない状況になっていた。

また、本件フジも、生育期間が長引くに従って衰弱してきたため、開花状況の劣化が著しく進展しており、近い将来には、本件藤棚の撤去とフジの伐採の工事を全体的に施工し、その後の再築造及び再植栽をどうするかを早期に検討しなければならない状態になっていた。

#### (4) 本件フジ伐採に至る経過・理由とその伐採状況

市は、本件公園において、本件藤棚が、フジの花の開花時期には、綺麗な花を咲かせて、公園を訪れる住民の気分を和ませ、盛夏には葉を繁らせて緑陰を作り、付近住民に憩いの場を提供するなど季節を通じて、住民に安らぎや憩いを与えてくれる重要な役割を果たしていたことを十分に認識していたので、その管理には十分な配慮をなし、随時、必要に応じて補修や修繕を繰り返してきたものの、徐々に補修や修繕では対応しきれない状態になりつつあることに備え、全体を一旦撤去して新しいものを再築造するか、その他の措置を講じるかを検討しなければならない時期を迎えていることを直視し、次年度にでも、それを実施すべく検討することを考え始めていたところ、平成30年3月22日に、付近住民で組織する地元自治会の会長から、「藤棚が腐食しており、押すとグラグラ揺れて子どもがぶら下がりでもしたら倒れて大変なことになるおそれがあるので善処されたい。」という通報があり、早速、担当職員を現場に赴かせて、調査させることにした。

その調査の結果、本件藤棚は、人力で柱を押すと、多少ぐらつき、近い将来には撤去しなければならないことにはなるものの、その程度からみて、直ちに倒壊する危険があるとまでは認められないことが分かり、市は、今後、注意深く経過を観察しながら適時適切に対処する方針で臨むことを決め、その旨を同会長に説明して理解を得た上、定期的な経過観察を行い始めた。

ところが、台風の本邦来襲の時期が近づいた同年6月21日に、市担当職員が本件藤棚の経過観察のため現場を訪れ、調査したところ、本件藤棚の腐食が予想外に早く進行したためか、柱のぐらつきが更に大きくなり、倒壊の危険性が高まったことから、台風でも来襲すれば、本件藤棚が倒壊して公園利用者の身体に害を及ぼすなどの事態が発生しかねないことが予想され、これを回避し、付近住民の安全を確保するためには、緊急に本件藤棚を撤去する工事を施工する必要があると判断せざるを得ず、万一の危険に備えて、本件藤棚撤去の工事を施工するに至ったものである。

本件藤棚とフジは、前述のとおり、フジが藤棚に絡みつき、フジを残して藤棚だけを撤去することは困難を極み、時間と労力を掛けて敢えてフジだけを残して藤棚を撤去しても移植が難しく、自立性のないフジは、補助するための仮設構造物の設置が別途必要となり、「費用」対「効果」の観点から検討すると、本件フジを残す工事を施工するより、本件藤棚と同時に本件フジも伐採し、藤棚を再造成する際に新たなフジの苗を購入して植栽の方が経済的負担が遥かに少なく、より良い成果が得られて良策であることが明らかであったため、市は、後者の方法により対処することとした。

そして、市は、本件藤棚の撤去とフジの伐採工事は緊急対応工事であり、その工事の後、藤棚の再築造とフジの再植栽を施工するか、その他の対応を採るかについては、今後、本件公園を利用している付近住民の意向を調査して決定することとし、取り敢えず、その工事では、藤棚の基礎と土間の部分及びフジの根は残し、地表から上の部分の全てを撤去し、廃物を除去した上、その跡を整地している。

(5) 本件フジ伐採に関する法令の規定とその適法性・相当性に関する市の認識

都市公園内に植栽されている樹木等の植物伐採については、高松市都市公園条例（昭和61年3月27日条例第22号）第5条が、都市公園法及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、又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、原則的に禁止されている。

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、ただし書の条文で、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みて、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等の植物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、任意に樹木等を伐採することができることとなっている。

市は、前(4)記載の経過・理由によって、本件フジを伐採除去したものであり、その伐採除去については、相当の理由・必要性があり、その手続き・方法にも何ら違法・不当な点はないので、本件フジの伐採は、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) 本件フジ伐採の適法性・妥当性について

本件フジは、「監査により認められた事実」の(2)で明らかなどおり、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既に植栽されていたものであり、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。

そして、市などの地方公共団体の財産の管理及び運用については、地方財政法（昭和23年7月7日法律第109号）第8条が、「地方公共団体の財産は、常に良好な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、市は、市の公共用財産の一つである本件公園の管理・運営についても、公園管理者として、当然、この法の趣旨に則り、適正かつ妥当な管理・運営をすべきであることは論を俟つまでもなく明らかであろう。

本件フジの伐採は、「監査により認められた事実」の(4)で明らかなおおりに、市が、老朽の程度が進行して倒壊のおそれが大きく、これを撤去しなければ公園利用者などの生命や身体に害を及ぼす危険性が高い本件藤棚を撤去する緊急工事を施工したのに伴って実施したものであるが、本件藤棚は、老朽化が全体に及んでいるため単なる補修によっては対応することができず、公園の管理上、公園利用者の安全を確保するためには完全な撤去以外の方法では対処できない状況にあったものであり、その撤去には相当な理由と必要性が認められ、また、公園利用者に古くから愛されてきたフジとの認識の上、本件工事内容やその必要性、今後の対応方針についても事前に地元自治会の会長等に説明し、承諾を得て撤去を行っており、その手順も適法かつ妥当なものであったものと言える。

而して、フジは、本来、長く伸ばした分枝を他物に巻き付けて成長するもので、自立性に乏しいものであり、本件フジも、長年におたり分枝を全体的に本件藤棚に巻き付けて成長してきているため、本件藤棚撤去に当たり本件フジを残して藤棚だけを撤去してフジを保存する作業は極めて困難であることや、本件フジ自体の開花状況の劣化が著しく進展しており、再植栽が検討されていたことを考慮すれば、敢えて本件フジを残すよりも、これを伐採し、新たな藤棚

を築造する際にフジの若木を植栽する方が安価に収まり、経済的、効率的かつ効果的であると認められ、本件工事において本件フジを伐採することには、地方財政法の前記規定に抵触する点は何らなく、他に法令や条例の規定に違反するものも一切見当たらず、本件フジの伐採は、公園の管理上、相当な理由と必要性があったものと認められ、適法かつ妥当なものであったと判断されるので、これを違法であるとする請求人の主張が失当であることは明らかであると言わなければならない。

(2) 本件フジ伐採に関する市担当職員の責任の有無について

本件フジの伐採は、市担当職員による財産処分行為ではあることは明らかであるが、前項で詳述したとおり、それは、市が、本件公園の公園管理者として、公園の管理上、相当な理由と必要性があると判断してなしたものであり、その財産処分行為には何ら違法又は不当な点は認められず、それを担当した市職員に何ら責められるべきものは一切ないことは明らかであると判断する。

(3) 以上の検討で明らかなおり、市担当職員が、本件工事において、本件フジの全部を伐採したことは事実であるが、その事実が違法な財産の処分に該当するという請求人の主張は、到底、是認することができず失当であると言わざるを得ない。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

以上